



**TURUN
YLIOPISTO**

Kuka täyttäisi yhteiskunnallisen päätöksenteon kasvavat tietotarpeet?

Tutkimus konsulttien käytöstä ja asiantuntijavallasta päätöksenteon tiedon hyödyntämisen prosesseissa

Valtteri Pulkkinen
Pro gradu -tutkielma
Valtio-oppi
Turun yliopisto
1.2.2022
Turku

Turun yliopiston laatujaarjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO Filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitos / Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

VALTTERI PULKKINEN: Kuka täyttäisi yhteiskunnallisen päätöksenteon kasvavat tietotarpeet? Tutkimus konsulttien käytöstä ja asiantuntijavallasta päätöksenteon tiedon hyödyntämisen prosesseissa

Pro gradu -tutkielma, 79 sivua + 7 liitesivua

1.2.2022

Poliittisen päätöksenteon taustalle vaaditaan entistä enemmän tutkittua tietoa. Tietotarpeiden lisääntyminen puolestaan voi johtaa erilaisten asiantuntijoiden, kuten yksityisten konsulttien vaikutusvallan kasvuun. Tässä tutkielmassa tutkitaan yksityisten konsulttien toimintaa poliittisessa päätöksenteossa ja erityisesti työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM). Tarkoituksena on selvittää konsulttien käytön laajuutta ja trendejä sekä tutkia konsulttien rooleja, mandaatteja ja virkamiesten kokemia vaikutuksia TEM:n päätöksentekoa tukevassa tiedon tuotannossa.

Tutkimuksen empiirisenä aineistona hyödynnettiin transaktiotasoista TEM:n hankintamenoaineistoa, kaikkien hallinnonalojen kokonaismenoaineistoa ja TEM:n virkamiehiltä kerättyä kyselytutkimusaineistoa. Tutkielmassa käytetään pääosin kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, kuten pääkomponenttianalyysia, ristiintaulukointeja, yksisuuntaista varianssianalyysia ja kuvailevia frekvenssijakaumia. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu asiantuntijavallan ja konsultokratian käsitteiden ympärille. Konsultokratian käsitteen peruslähtökohta teoreettisesti on, että yksityiset konsultit käyttävät ministeriöiden valmisteluprosesseissa poliittista asiantuntijavaltaa. Tämä voi puolestaan johtaa erilaisiin vaikutuksiin, kuten ministeriön tiedon tuotannon riippumattomuuden heikentymiseen tai hiljaisen tiedon häviämiseen.

Tutkimuksen tulosten pohjalta voidaan todeta, että konsultit käyttävät TEM:ssä poliittista asiantuntijavaltaa, mutta vastoin aiempien tutkimuksien johtopäätöksiä, konsultokraattisena hallintona ministeriötä ei voida analyysien perusteella pitää. Konsultteihin käytetyt suhteelliset resurssit eivät ole kasvaneet viimeisen vuosikymmenen aikana ja ministeriö hankkii paljon palveluita pieniltä yrityksiltä, minkä on todettu pienentävän taipumusta konsultokratian ilmentymiseen. Toisaalta kyselyaineiston analyysien perusteella konsulttien käyttö vallankäytön kannalta keskeisen tietopohjan muodostamisen apuna voi johtaa heikompaan tietopohjan laadun kehitykseen.

Aiemmassa tutkimuksessa ei ole tarpeeksi pohdittu konsulttien käytön määrää koskevia mittareita ja niiden validiutta. Tämän tutkielman pohjalta voidaan todeta, että konsulttien käyttöä tulisi mitata organisaatiotasolla suhteellisilla organisaation koon huomioon ottavilla mittareilla ja ottaa tarkemmin huomioon, mitä hankintamenotilit todella pitävät sisällään. Julkisella sektorilla ja erityisesti ministeriöissä tulisi omaksua entistä avoimempia toimintatapoja konsulttihankeiden suhteen ja avoimesti ilmoittaa, mihin hankkeisiin hankinnat kuuluvat. Hyvän lainvalmistelun ja tiedon hyödyntämisen kannalta olisi tärkeää käydä periaatteellista keskustelua siitä, minkälaista asiantuntijatyötä olisi syytä tehdä itse ja mitä on järkevää ulkoistaa.

Avainsanat: Asiantuntijavalta, konsultti, konsultokratia, poliittisen päätöksenteon tiedontuotanto

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	7
2	Tutkimuksen aiheen taustaa.....	10
2.1	Miksi ulkopuolisia konsultteja palkataan organisaatioihin ja miten käsite konsultti määritellään?	11
2.2	Lainvalmistelun prosessi ja tietopohjan muodostaminen Suomessa.....	14
2.3	Katsaus liikkeenjohdon konsultoinnin markkinaan	15
3	Aiempi tutkimuskirjallisuus ja teoreettinen viitekehys	20
3.1	Aiempi tutkimuskirjallisuus.....	20
3.2	Teoreettinen viitekehys	29
4	Tutkimusaineisto ja menetelmät	38
4.1	Konsulttimenoja koskeva aineisto	39
4.2	Kyselytutkimus TEM:n virkahenkilöille	42
4.3	Tutkimusmenetelmät.....	43
5	Analyysi	48
5.1	Yksityisten konsulttien käytön laajuus ja trendit työ- ja elinkeinoministeriössä.....	48
5.2	Yksityisten konsulttien asema ja vaikutukset TEM:n tiedon hyödyntämisen prosesseissa.....	59
6	Johtopäätökset.....	75
	Aineisto	80
	Lähteet	80
	Liitteet	87

Taulukot, kuvat ja liitteet

Taulukot

Taulukko 1 Päätöksentekoon vaikuttavien asiantuntijoiden nelikenttä (Howlett & Migone 2018, 157).	31
Taulukko 2 Asiantuntijoiden tehtävät tiedon hyödyntämisen prosessissa.....	33
Taulukko 3 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen kesimääräisten euromääräisten arvojen erot yrityskokoluokittain. Yksisuuntainen varianssianalyysi.....	57
Taulukko 4 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen arvot yrityskokoluokittain. Ristiintaulukointi.....	57
Taulukko 5 Yksityisten konsulttien teoreettiset roolit TEM:n tiedon hyödyntämisen prosesseissa. Pääkomponenttianalyysi.	63
Taulukko 6 Teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettujen tekijöiden vaikutukset TEM:n tietopohjan laatuun. Spearmanin korrelaatiokertoimet.	72

Kuviot

Kuvio 1 Suurimpien konsultointiyritysten globaali markkinaosuus ja liikevaihto. Lähde: Gartner. (2019). Market Share Analysis: Consulting Services, Worldwide, 2018.	16
Kuvio 2 Konsulttiyritysten määrän ja liikevaihdon kehitys Suomessa. Lähde: FEACO Annual Survey of the European Management Consulting Market 2002–2019; SVT yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; omat laskelmat.	18
Kuvio 3 Julkisen sektorin konsultoinnin liikevaihdon (milj. €) ja suhteellisen osuuden (%) kehitys Suomessa. Lähde: FEACO Annual Survey of the European Management Consulting Market 2002–2019.....	19
Kuvio 4 Yhteenvedo poliittiseen prosessiin osallistuvien asiantuntijoiden mahdollisista rooleista ja mandaateista.	34
Kuvio 5 Ministeriöiden yhteenlasketut asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot aikavälillä vuosina 2010–2020.....	49
Kuvio 6 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelumaindeksin kehitys vuosina 2010–2020, 100=työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt varat yhtä ministeriössä tehtyä henkilötyövuotta kohden vuonna 2010.	50
Kuvio 7 Ministeriöiden lkp-tili 4932000 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot per yksi ministeriössä tehty henkilötyövuosi, vuosien 2018–2020 ministeriökohtaiset keskiarvot.....	52
Kuvio 8 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden jakautuminen eri konsultoinnin luokkiin vuonna 2019. Ulkokaarella hankinnat euromääräisesti ja sisäkaarella hankintojen lukumäärän mukaan.	54
Kuvio 9 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat (lcp-tili 4932000) yksityisiltä yrityksiltä, hankintojen yhteenlaskettu arvo yrityskokoluokittain ja kymmenen eniten laskuttaneen yrityksen mukaan.	55
Kuvio 10 Yleistä suhtautumista konsulttien käyttöön valtionhallinnossa mittaavien väittämien jakaumat.	62
Kuvio 11 Konsulttiroolien keskimääräinen mandaatin laajuus. Mandaatin laajuuden keskiarvojen 95 prosentin vaihteluväli.	67

Liitteet

Liite 1 Yritysten kokoluokittelukriteerit.	87
Liite 2 Vastaaajien taustat ja ministeriön todelliset jakaumat.	87
Liite 3 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen summien jakaumat yrityskokoluokittain. Laatikkojana-kuvio.	88
Liite 4 TEM:n asiantuntija ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen arvojen kuvailevat tilastot.	88

Liite 5 Kilpailutettavien ja suoraan hankittavien asiantuntijapalveluiden jakautuminen yrityskokoryhmittäin. Ristiintaulukointi.....	88
Liite 6 Asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen luokittelukriteerit eri konsultointiluokkiin.	89
Liite 7 Konsulttien käyttöön suhtautumista mittaavien taustamuuttujien frekvenssit.	89
Liite 8 Yksityisten konsulttien roolien ja tehtävien frekvenssijakaumat. Kun pohditaan yksityisten konsulttien tehtäviä ministeriössänne, kuinka paljon mielestänne konsultit työskentelevät seuraavien toimintojen toteuttamisessa?	90
Liite 9 Yksityisten konsulttien roolien ja tehtävien mandaattien laajuuden frekvenssijakaumat. Kun pohditaan yksityisten konsulttien tehtäviä ministeriössänne, kuinka itsenäinen asema niillä on näkemyksenne mukaan seuraavien toimintojen toteuttamisessa?	91
Liite 10 Yksityisten konsulttien käytön vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriössä. Kuinka osuvina pidätte ministeriönne näkökulmasta katsottuna seuraavia väittämiä?	92

1 Johdanto

Yhteiskunnan haasteet, kuten ilmastonmuutoksen tehokas torjunta, dynaamisen ja innovatiivisen elinkeinoelämän edellytysten luominen ihmisistä samalla huolehtien ovat yhteiskunnallisina haasteina entistä viheliäämpiä ja monimutkaisempia. Poliittinen päätöksenteko ja perinteinen Weberiläinen byrokraatia tuntuu voimattomalta näiden haasteiden edessä hitaan reagointikykyensä vuoksi. Tämä kehityskulku, politiikan ammattimaistuminen ja yleinen yhteiskunnallinen rationalisoituminen ovat johtaneet siihen, että päätöksenteon taustalle vaaditaan entistä enemmän tutkittua tietoa ja laajempaa tietopohjaa. Tämä puolestaan voi johtaa konsulttien, asiantuntijoiden ja muiden sidosryhmien poliittisen vallan kasvuun tai kriittisimpien arvioiden mukaan jopa konsultokratiaan (esim. Kuusela & Ylönen 2013). Konsultokratialla tarkoitetaan kehitystä, jossa yksityisen sektorin konsulttiyrityksillä on merkittävä vaikutusvalta julkisen hallinnon reformien ja agendan asettamisprosesseissa (Hood & Jackson 1991). Tässä tutkielmassa tutkitaan yksityisten konsulttien toimintaa poliittisessa päätöksenteossa ja erityisesti työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM). Tarkoituksena on selvittää, onko konsulttien käyttö lisääntynyt työ- ja elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa ja tutkia minkälaisia trendejä ja eroja muihin hallinnonaloihin on havaittavissa. Toiseksi tutkimuksessa selvitetään konsulttien rooleja, mandaatteja ja virkamiesten kokemia vaikutuksia TEM:n päätöksentekoa tukevassa tiedon tuotannossa.

Konsulttien toimintaa julkisella sektorilla on merkityksellistä tutkia, sillä yksityisten konsulttien merkitys ja vaikutusvalta poliittisessa prosessissa on joidenkin arvioiden mukaan kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä (Kuusela & Ylönen 2013; 2018). Konsulttien toimintaa julkisella sektorilla on tutkittu maailmalla kohtuullisen paljon, mutta tutkimus on suhteellisen hajanaista ja varsinaista empiiriseen aineistoon perustuvaa tarkastelua on olemassa vain vähän (Howlett & Migone 2018). Konsulttien käytön vaikutusta kokonaisen hallinnon alan tiedontuotantoon ei ole vielä Suomessa tutkittu, mistä syystä tämä tutkielma keskittyy nimenomaisesti konsulttien käyttöön työ- ja elinkeinoministeriössä ja vielä tarkemmin sen yhteyttä päätöksentekoon liittyvään tiedon tuotantoon. Työ- ja elinkeinoministeriö on valittu tutkimuksen kohteeksi, sillä se on ministeriöistä konkreettisimmin tekemisissä elinkeinoelämän kanssa, minkä voi olettaa luovan erityispiirteitä yksityisten konsulttien käytön suhteen. Työ- ja elinkeinoministeriössä toimivista konsulteista ei myöskään ole olemassa kokonaisvaltaista aiempaa tutkimuskirjallisuutta. Lisäksi TEM:n yksittäistä hanketta koskevassa aiemmassa tutkimuksessa havaittiin ongelmia konsulttien tuottamassa tietopohjassa, mistä syystä on mielenkiintoista tarkastella laajemmin konsulttien

toimintaa ministeriössä (Ylönen 2017). Tiivistetysti voidaan todeta, että konsulttien vaikutusvalta julkisessa päätöksenteossa on alituttu aihe sen yhteiskunnalliseen merkittävyyteen verraten.

Tutkielman tutkimusasetelma on kaksiosainen ja sen keskiössä on yksityisten konsulttien käytön määrä ja toimeksiantojen jakautuminen erilaisten yritysten välille sekä niiden roolit ja vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriön tiedon tuotannossa. Ensimmäinen osa tutkimusasetelmaa liittyy yleisemmin konsulttien käytön laajuuteen ja trendeihin TEM:ssä. Toinen osa tutkimusasetelmaa liittyy konsulttien rooleihin ja vaikutuksiin TEM:n päätöksenteon taustalla olevassa tiedon tuotannossa. Kaksiosaista tutkimusasetelmaa lähestytään seuraavilla tutkimuskysymyksillä:

1. Kuinka laajaa yksityisten konsulttien hyödyntäminen on työ- ja elinkeinoministeriössä ja minkälaiset toimijat tarjoavat ministeriölle konsultointia?
2. Minkälainen asema konsulteilla on TEM:n tiedon hyödyntämisen prosesseissa?
3. Minkälaisia vaikutuksia konsulttien käyttämisellä on tiedon hyödyntämisen prosesseissa ja onko teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetuilla tiedon tuotantoon vaikuttavilla tekijöillä yhteyttä virkamiesten arvioihin TEM:n tietopohjan laadusta?

Ensimmäinen tutkimuskysymys jakautuu kolmeen alatutkimuskysymykseen. Ensin tarkastellaan, onko konsulttien suhteellinen osuus ja niihin käytetyt suhteelliset resurssit työ- ja elinkeinoministeriössä lisääntyneet 2010-luvulla ja eroaako TEM muista ministeriöistä. Toiseksi pyritään selvittämään, mikä on politiikkakonsultoinnin osuus ministeriön toimeksiannoista. Lopuksi tutkitaan, miten toimeksiannot jakautuvat eri kokoluokan konsulttiyrityksille. Konsulttipalvelumenojen kehitykseen ja toimeksiantojen jakautumiseen liittyviin tutkimuskysymyksiin vastataan tutkiahallintoa.fi ja tutkiahankintoja.fi palveluista kerättyä aineistoa hyödyntäen.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastataan tarkastelemalla TEM:n virkamiesten näkemyksiä konsulttien rooleista ja mandaateista kyseisissä rooleissa työ- ja elinkeinoministeriössä. Tutkimuskysymys jakautuu kolmeen alatutkimuskysymykseen. Ensin selvitetään minkälaisia roolikokonaisuuksia konsultit hoitavat ministeriössä ja tarkastellaan, vastaako Mayer ym. (2004, 173.) jaottelu asiantuntijoiden rooleista tiedon hyödyntämisen prosesseissa konsulttien rooleja TEM:ssä. Toiseksi tutkitaan, kuinka laaja konsulttien mandaatti eli itsenäisyys kussakin roolissa on ja mitä se merkitsee asiantuntijavallankäytön kannalta. Roolien muodostamiseksi hyödynnetään pääkomponenttianalyysia ja aineistona käytetään virkamiehiltä kerättyä kyselytutkimusaineistoa.

Viimeinen tutkimuskysymys puolestaan jakautuu kahteen alatutkimuskysymykseen. Ensin tutkitaan, miten teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetut konsulttien käyttöön liittyvät potentiaaliset vaikutukset ilmenevät TEM:ssä. Toiseksi selvitetään, onko teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetuilla tiedon tuotantoon vaikuttavilla tekijöillä yhteyttä virkamiesten arvioihin TEM:n tietopohjan laadusta. Tarkemmin ottaen tarkastellaan tiedon tuotannon kannalta merkittävimpien roolien ja niiden mandaattien laajuuden, tiedon tuotannon transaktiokustannuksia koskevan arvion, konsulttien tuottaman tiedon laatua koskevan arvion ja konsulttien käytön määrää koskevan arvion yhteyttä näkemykseen tietopohjan laadusta. Kyseisten tekijöiden teoreettinen yhteys tietopohjan laatuun esitellään tarkemmin teoreettisen viitekehysten lopussa.

Tutkimuksella on kolme pääasiallista tavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena on luoda kattavaa kokonaiskuvaa konsulttien käytön laajuudesta ja toiminnasta työ- ja elinkeinoministeriössä. Toisena tavoitteena on kehittää aihetta koskevan empiirisen aineiston laatua ja tunnistaa aiheita ja menetelmiä, joiden valossa julkisen sektorin konsultteja voitaisiin tutkia jatkossa kokonaisvaltaisemmin. Lisäksi tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa konkreettisia kehitysehdotuksia, miten konsulttien käyttöä tulisi kehittää julkisella sektorilla siten, että se olisi avoimempaa eikä johtaisi tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuihin lieveilmiöihin.

Tutkimus etenee seuraavasti. Ensin taustoitetaan tutkimusaihetta yleisesti eli julkisen sektorin konsultoinnin kasvun syitä ja taustalla olevia laajempia trendejä, yleisiä syitä konsulttien käytölle, niiden tehtäviä sekä määritellään konsultti käsitteenä. Lisäksi taustoitetaan suomalaista lainvalmistelun ja siihen liittyvän tietopohjan muodostamisen prosessia sekä lyhyesti julkisen sektorin konsultoinnin markkinaa ja sen kehitystä. Tämän jälkeen pureudutaan julkisella sektorilla toimiviin konsultteihin liittyvään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys. Seuraavaksi esitellään tutkielmassa käytettävä empiirinen aineisto ja tutkimusmenetelmät ja perustellaan, miksi tällaiseen tutkimusasetelmaan on päädytty. Menetelmiä ja empiiristä aineistoa hyödyntäen pyritään vastaamaan aiemmin esiteltyihin tutkimuskysymyksiin ja pyritään tekemään johtopäätöksiä tutkimustulosten merkittävydestä käytännössä. Lopuksi tutkimustuloksia verrataan aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja pohditaan teoreettisen viitekehysten osuvuutta tutkimusaiheeseen ja suomalaiseen julkiseen sektoriin.

2 Tutkimuksen aiheen taustaa

Ymmärtääkseen konsulttien vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaan on ensin syytä selvittää, mitkä tekijät ovat johtaneet konsulttien käytön lisääntymiseen ja minkälaisia tehtäviä niillä on organisaatioissa. Konsulttien käytön yleistymisen julkisella sektorilla juontaa juurensa 1980–1990-luvulla syntyneeseen Pohjois-Amerikasta lähtöisin olevaan New Public Management (NPM) - julkisen hallinnon paradigmaan, jossa julkisessa hallinnossa otetaan vaikutteita yksityisen sektorin johtamiskäytännöistä (Saint-Martin 1998, 319). Kyseisen doktriinin tarkasta sisällöstä ei liene yksimielisyyttä, mutta Hood (1991, 5) tiivistää sen seuraavasti. NPM-hallinnossa keskitytään tuottavuuteen ja sen mittaamiseen, strategiaan, kilpailun lisäämiseen ja siinä pyritään omaksua yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä sekä pitämään kulut kurissa. Julkista hallintoa johdetaan siis entistä enemmän yksityisen yrityksen tavoin tavoitteena tehdä siitä tehokkaampi. Iso-Britanniassa ja Pohjois-Amerikassa liikkeenjohdon konsultteja palkattiin nimenomaisesti toteuttamaan NPM-uudistuksia julkisessa hallinnossa, ja täten konsultit toimivat ikään kuin muutoksen tekijöinä byrokratiamallin vaihtuessa uudenlaiseen yksityiseltä sektorilta opittuun johtamisjärjestelmään. (Saint-Martin 1998a, 319–320.)

Suomessa NPM-henkisiä uudistuksia on toimeenpantu verrattain paljon 1990-luvulta lähtien. Ilmiötä voidaan selittää suomalaisen julkisen hallinnon paisumisella, sillä vuonna 1988 julkishallinnossa kokonaisuudessaan työskenteli 715 000 henkilöä, mikä on noin kolmasosa reilusta kahdesta miljoonasta työllisestä. Suuresta henkilöstömäärästä huolimatta hallinnon palvelukyvyyn koettiin olevan huono. Toisaalta taas 1990-luvun laman on tulkittu laukaiseen uusliberalistisen talouspolitiikan paradigmaattisen muutoksen julkisessa hallinnossa, mikä näkyi toiminnan tehostamisena, leikkauksina ja muina NPM-tyylisinä muutoksina. Kuten NPM-paradigman syntymäissa Pohjois-Amerikassa ja Iso-Britanniassakin yksityiset konsultit toimivat näissä uudistuksissa ikään kuin kättilöinä ja siten vakiinnuttivat asemansa julkisen hallinnon prosesseissa. (Herranen 2015, 30.)

NPM-paradigma on kohdannut runsaasti kritiikkiä, sillä sen on koettu olevan ristiriidassa julkisen sektorin keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden kuten laillisuuden, yhdenvertaisuuden tai objektiivisuuden kanssa. NPM-hallinto keskittyy kriittisten arvioiden mukaan liikaa managerialistisiin uudistuksiin, joissa tavoitellaan usein parempaa tehokkuutta ja taloudellisia hyötyjä, jolloin muiden vaikeammin mitattavien tavoitteiden asettaminen on vaikeaa. (Zia & Khan 2014, 436–437.)

NPM-hallinnon kohtaama kritiikki on synnyttänyt uuden paradigmaattisen muutoksen julkisessa hallinnossa, josta käytetään termiä *Public Value Management* (PVM). Kyseinen suuntaus keskittyy tuottavuuden ja managerialismin sijasta laajempaan julkisen hallinnon tavoitteeseen luoda toiminnallaan julkista lisäarvoa. Siinä ei keskitytä ainoastaan lopputuloksiin, vaan myös hyviin prosesseihin, jotka ovat keskeisiä luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden kannalta. PVM-hallinto on paradigmana laaja ja vaikeasti tiivistettävä, mutta siinä voidaan ajatella kansalaisten olevan ikään kuin osakkaita julkisessa sektorissa, joka luo lisäarvoa monin eri tavoin esimerkiksi taloudellista hyvinvointia, sosiaalista oikeudenmukaisuutta tai parempia palveluita edistäen. (O’Flynn 2007, 358–359.)

2.1 Miksi ulkopuolisia konsultteja palkataan organisaatioihin ja miten käsite konsultti määritellään?

Konsultteja palkataan organisaatioihin tarjoamaan ulkopuolista tietotaitoa, jota ei ole valmiiksi organisaation sisällä. Tämän lisäksi voidaan argumentoida, että konsultit tuovat organisaatioon objektiivisuutta, kokemusta ja tekijöitä, joilla on aikaa syventyä aiheisiin. Konsulttien yleisimpiä tehtäviä voidaan tiivistää seuraavaan listaan (Armbrüster 2006, 43):

1. Tiedon tuotanto
2. Asiakkaan ongelmanratkaisu
3. Ongelmien diagnosointi ja määrittely
4. Suositusten tekeminen edellä mainittujen diagnoosien pohjalta
5. Suositusten toimeenpanon tukeminen tai tekeminen
6. Organisaation informointi ja konsensuksen rakennus korjaavien toimenpiteiden suhteen
7. Asiakasorganisaation kouluttaminen
8. Organisaation tehokkuuden pysyvä parantaminen

Taloustieteellisestä näkökulmasta edellä esitetyt syyt eivät vielä ole riittäviä selittämään, minkä takia konsultteja palkataan. Kaikkia esitettyjä tehtäviä tekemään voisi palkata myös talon sisäisiä yhtä päteviä työntekijöitä. Transaktiokustannusteoria pyrkii selittämään kyseistä ilmiötä eli sitä minkälaisissa tilanteissa organisaatioiden on järkevämpää ostaa työtä konsultointina kuin palkata vakituisia osaajia. Transaktiokustannusteoria selittää konsulttien palkkaamista yksityisellä sektorilla mutta on sovellettavissa myös julkisen sektorin konsultointia tarkasteltaessa. Teorian mukaan rationaaliset toimijat valitsevat konsultin ja vakituisen työntekijän palkkaamisen välillä kolmen muuttujan valossa, joita ovat työtehtävän toistuvuus, sen selkeys ja tehtävän suorittamiseen

tarvittavien voimavarojen, kuten henkilöresurssien ja teknisten välineiden spesifisyys. Transaktioteorian mukaan työtehtävä kannattaa ulkoistaa, mikäli se ei toistu usein, sen tehtävänanto ja tavoitteet ovat helppo määrittää sekä mitata eikä työtehtävä vaadi spesifejä voimavaroja, kuten kallista teknistä välineistöä. (Armbrüster 2006, 45–46.) Edellä esitelty teoria selittää nimenomaisesti, milloin on taloudellisesti tehokasta palkata ulkoisia konsultteja. Tämä ei kuitenkaan riitä selitysmalliksi julkista sektoria koskevassa tutkimuksessa, sillä julkisella sektorin toiminnan tavoitteet eivät rajoitu ainoastaan taloudelliseen tehokkuuteen.

Tämän tutkielman ja asiantuntijavallan teorian kannalta keskeistä tiedon tuotantoa voidaan myös mallintaa transaktiokustannusteorian avulla. Tiedon tuotantoa kannattaa teorian mukaan ulkoistaa konsulteille silloin, kun työntekijöillä ei ole helppoja ja halpoja menetelmiä tiedon keräämiseksi ja käsittelemiseksi ja kun kyseistä tietoa tarvitsee kerätä vain harvoin (Armbrüster 2006, 14). Canbäck (1998, 33) on argumentoinut, että tietotalouden murroksen myötä tiedonhankinnan ja jalostamisen transaktiokustannukset organisaation sisällä ovat kasvaneet, mikä on merkittävä ajuri konsulttipalveluiden kasvulle. Julkisessa päätöksenteossa on puhuttu yhteiskunnallisten ongelmien viheliäisyydestä ja monimutkaistumisesta kuvaamaan käytännössä samaa kehityskulkua, jota Canbäck kuvaa tietotalouden murroksena – aiheet monimutkaistuvat, tiedon määrä kasvaa ja sen analysointiin tarvittavat työkalut vaativat entistä vaativampaa osaamista.

Konsultteja koskevassa tutkimuskirjallisuudessa konsultin määritelmä vaihtelee ja konsulttiniimikettä käytetään kuvaamaan hyvin monenlaisia asiantuntijoita. Tässä tutkimuksessa on olennaista määritellä termi konsultti tarkasti, sillä todellisuudessa erilaisilla konsulteilla on hyvin erilaisia tehtäviä ja vaikutuksia julkisen organisaation toimintaan. Konsultteja voidaan luokitella ja määritellä monin eri tavoin, mutta yleisesti konsultit voidaan määrittää toimijoiksi, jotka myyvät tietotaitoaan vapailla markkinoilla. Usein konsultti termi määritellään konsultin tuottamien palveluiden kautta. Julkisella sektorilla toimivien konsulttien tapauksessa voidaan erotella *politiikkakonsultointi (policy consulting)* ja *poliitikkojen konsultointi (consulting for politicians)*. Edellä mainittujen konsulttien ero liittyy erilaisiin intresseihin. Poliitiikkakonsultoinnissa pyritään tuottamaan päätösten taustalle objektiivista tietoa, kun taas poliitikkojen konsultoinnissa on kyse heidän omista valtaintresseistään. (Steiner ym. 2018, 477–478.)

Yleisin konsulteista käytettävä käsite on *liikkeenjohdon tai johdon konsultti (Management Consultant)*. Julkisen sektorin kontekstissa johdon konsultilla tarkoitetaan Steiner ym. (2018, 479) määritelmää mukaillen taloudellista ja yhteiskunnallista asiantuntijaa, joka toimittaa maksullisia toimeksiantoja ja ad hoc -neuvontapalveluita julkiselle hallinnolle ja poliittisille päättäjille. Niiden

työn painopiste voi olla joko julkisen hallinnon prosesseissa ja rakenteissa, teknisissä asioissa tai yksittäisissä politiikkatoimissa. Johdon konsultti on julkisen sektorin kontekstissa yläkäsite, joka pitää sisällään niin IT-, strategia-, muutos-, HR- kuin politiikkakonsultitkin. Howlett ja Migone (2018, 162) ovat argumentoineet, että johdon konsultti termiä käytetään politiikan tutkimuksessa liian lavasti, jolloin julkisen vallan kannalta merkitykselliset konsultoinnin toiminnot jäävät huomaamatta. Heidän mukaansa politiikkakonsultit tulisi tutkimuksessa erotella johdon konsulteista omana ryhmänään.

Edellä esitetyistä määritelmistä voidaan muodostaa julkisen sektorin konsultointia parhaiten kuvaava määritelmä. Tässä tutkielmassa johdon konsultti määritellään yläkäsitteeksi kuvaamaan kolmea erilaista julkisella sektorilla toimivaa konsulttiryhmää, joita ovat *julkishallinnon konsultit*, *politiikkakonsultit* ja *tekniset konsultit*. Julkishallinnon konsultilla tarkoitetaan konsulttia, jonka toimeksiannot ja työnkuva liittyy julkishallinnon prosesseihin ja rakenteisiin ja tavoitteena on tehostaa ja kehittää niitä. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa johdon konsulteilla on yleensä tarkoitettu nimenomaisesti julkishallinnon konsultteja, sillä tutkimuksen kohteena on ollut konsulttien toiminta julkishallinnon NPM-uudistuksissa (Saint-Martin 1998a). Toisaalta johdon konsulttinimikettä on käytetty myös laajasti kuvaamaan kaikenlaisia julkisessa hallinnossa toimivia konsultteja. Julkishallinnon konsultit voivat olla esimerkiksi HR-, strategia- tai muutoskonsultteja. Politiikkakonsultit puolestaan toimivat päätöksenteon tukena ja tuottavat tietoa, suosituksia, selvityksiä tai muita politiikkaprosessin alkuvaiheessa tarvittavia toimintoja. Tekniset konsultit työskentelevät selvemmin teknisten asioiden parissa ja IT-konsultit kattavat ylivoimaisesti suurimman osuuden teknisistä konsulteista.

Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti politiikkakonsultteihin. Toisaalta on selvää, että edellä esitelty luokittelu ei aina päde todellisissa asiakas-tilaajasuhteissa ja yksittäiset konsultit voivat tehdä samaan aikaan esimerkiksi politiikka- ja julkishallinnon konsultointia. Lisäksi julkishallinnolliset tai tekniset asiat eivät ole aina epäpoliittisia ja esimerkiksi päätös ulkoistaa osia julkishallinnosta ei ole ainoastaan hallinnollinen kysymys, vaan myös poliittinen. Aiemmissa tutkimuksissa on todettu, että politiikkakonsultteihin käytettyjen varojen erittely julkisista hankinta-aineistoista on todella vaikeata, ellei mahdotonta (Howlett & Migone 2018, 167). Konsulttikäsitteen moninaisuudesta johtuen jatkossa yleisellä konsultti termillä viitataan yläkäsitteeseen johdon konsultti. Jos erikseen halutaan painottaa konsulttien tehtävien luonnetta, käytetään esimerkiksi termiä politiikkakonsultti.

2.2 Lainvalmistelun prosessi ja tietopohjan muodostaminen Suomessa

Seuraavaksi esitellään suomalaista lainsäädäntöprosessia erityisesti keskittyen sen kohtiin, joita voidaan pitää tiedon hyödyntämisen ja siten tutkimusongelman kannalta oleellisimpina prosesseina. Lainsäädäntöprosessin kuvaaminen auttaa hahmottamaan, missä prosessin vaiheissa yksityisiä konsultteja käytetään erityisesti tiedon tuotannon tehtävissä. On kuitenkin tärkeää muistaa, että poliittisen päätöksenteon kuvaaminen yksinkertaisena suoraviivaisena prosessina ei anna täydellistä kokonaiskuvaa siitä, missä kaikissa tehtävissä yksityisiä konsultteja hyödynnetään. Yksityisiä konsultteja voidaan myös palkata antamaan jatkuvaa neuvontaa ja sparrausta, prosessikonsultointia ja muita palveluita, jotka eivät ole suoranaisesti osa lainsäädäntöprosessia.

Aloite uuden lain valmistelulle voi tulla montaa kautta, esimerkiksi kansalaisaloitteen, hallitusohjelmakirjauksen, budjettiesityksen, ministerin tai ministeriön aloitteesta. Ministerin tai ministeriön aloite voi olla lähtöisin kerätyn tiedon, tutkimuksen tai selvityksen johtopäätöksistä. Esivalmistelu on lainvalmisteluprosessin ensimmäinen varsinainen vaihe ja siinä kootaan erilaisia näkemyksiä, tietoa ja esiselvityksiä aloitteeseen liittyvästä aiheesta, sen tavoitteista ja ongelmista. Konkreettisesti esivalmistelussa arvioidaan ja päätetään lainvalmisteluhankkeen aloittamisesta sekä suunnitellaan tulevaa hanketta. Jo esivalmisteluvaiheessa ministeriö voi tilata ulkoisia tutkimuksia ja selvityksiä aiheeseen liittyen. (Oikeusministeriö, lainvalmistelun prosessiopas 2019.) Yksityiset konsultit voivat tosin sanoen vaikuttaa lainsäädäntöprosessissa jo esivalmisteluvaiheessa, sillä tilattavat selvitykset voivat vaikuttaa siihen, miten aloitteeseen liittyvä ongelma jatkossa ymmärretään tai käynnistetäänkö lainvalmisteluprosessia lainkaan.

Esivalmistelun jälkeinen perusvalmistelu tehdään joko virkamiestyönä tai ministeriön asettamassa valmisteluelimessä. Perusvalmisteluvaiheessa kootaan lakiesitystä varten tarvittava tietopohja. Tietopohjaan sisältyy esimerkiksi nykytila-analyysit, arviot tulevista kehityskuluista, lakitekniesten kysymysten selvittäminen, kansainväliset vertailut sekä termi- ja nimistötyön tulokset. Tietopohjan muodostamisvaiheessa voidaan päättää ulkoisten selvitysten, analyysien ja tutkimusten tilaamisesta. Vaikutusarviointien osalta valmisteluelin määrittää ratkaisuvaihtoehdot, joiden vaikutuksia selvityksessä tulee mitata. Tämän jälkeen arvioidaan, onko tietopohja riittävä ja siirrytään valmistelevaan hallituksen esitystä. Hallituksen esitys käsitellään valmisteluelimessä, joka voi jättää esitykseen esimerkiksi eriävän mielipiteen. Tämän jälkeen valmisteluelimen loppuraportti julkaistaan ja luovutetaan ministeriölle. (Oikeusministeriö, lainvalmistelun prosessiopas 2019.)

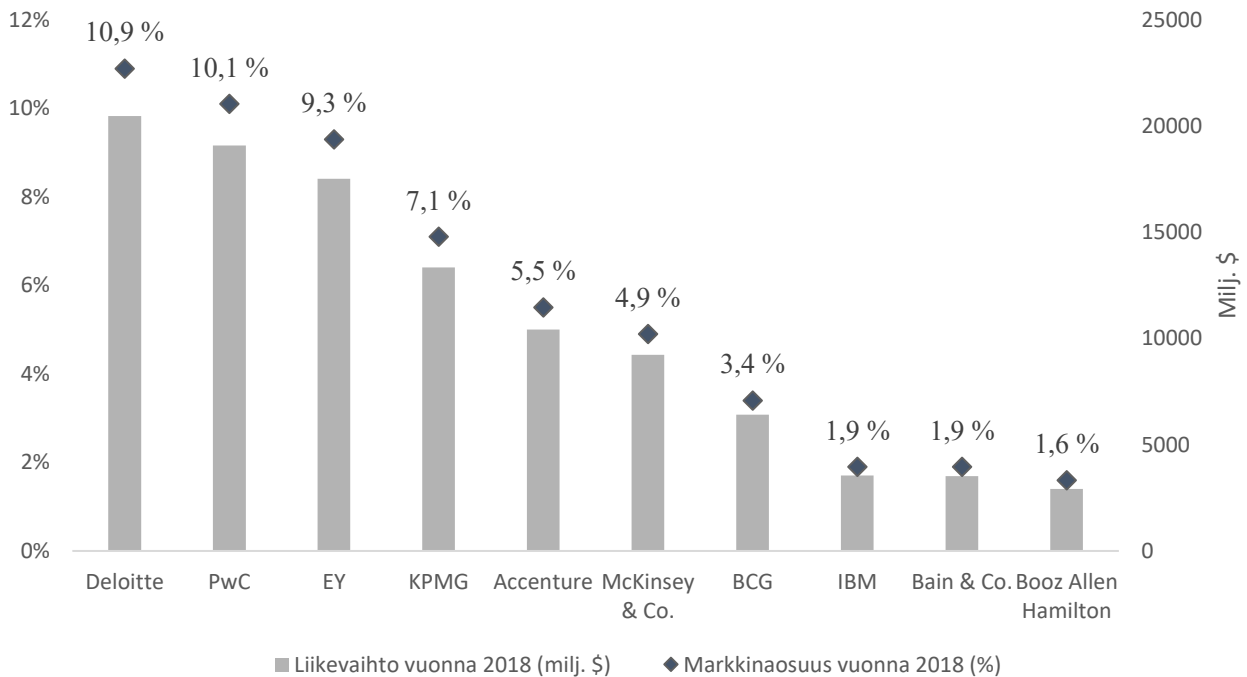
Tämän jälkeen esitys käy läpi lausunnotmenettelyn, jossa kuullaan sidosryhmiä hallituksen esitykseen liittyen ja tehdään jatkovalmisteluita lausuntojen perusteella. Seuraavaksi esitys käy läpi poliittisen päätöksenteon, jossa valtioneuvoston yleisistunnossa päätetään hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle ja tämän jälkeen esitys siirtyy eduskuntakäsittelyyn. Eduskuntakäsittelyn jälkeen, jos lakiesitys on hyväksytty, tasavallan presidentti vahvistaa lakiesityksen. Vahvistamisen jälkeen alkaa toimeenpano ja seurantavaihe, josta vastuussa on lain valmistelusta vastaava ministeriö. Täytäntöönpanoa ja lakimuutoksen vaikutuksia seurataan ministeriössä ja sen tueksi ministeriöt voivat hankkia esimerkiksi tutkimuksia, selvityksiä, kvantitatiivisia mittareita tai kyselytutkimuksia. (Oikeusministeriö, lainvalmistelun prosessiopas 2019.) Toisin sanoen yksityisiä konsultteja voidaan käyttää hyvin monessa vaiheessa lainsäädäntöprosessia ja selvimmät tiedon tuotantoon liittyvät prosessin osat ovat esivalmistelu, perusvalmistelu ja seurantavaiheet.

Julkisia hankintamenettelyjä koskevat lait määrittävät raamit, joiden puitteissa julkisen sektorin toimijat, kuten ministeriöt voivat hankkia ulkopuolisia palveluita ja tavaroita. Uusi hankintalaki astui voimaan vuonna 2017 ja sen tarkoituksena oli tehdä hankintamenettelyistä ketterämpiä hankkijan ja tarjoajan näkökulmasta. Lakiuudistuksen keskiössä oli kynnsarvojen nostaminen ja esimerkiksi kansallisten hankintojen kynnsarvoa nostettiin 30 000 eurosta 60 000 euroon. Lisäksi uudistuksen myötä vähennettiin hankintamenettelyn vaatimuksia. Uudistuksen tärkeänä tavoitteena oli vahvistaa pienten ja keskisuurien yritysten asemaa julkisissa hankinnoissa ja hankintoja suositellaankin tehtävän pienempinä pienemmille yrityksille sopivina osina. (TEM 2016.) Kokonaiskuvassa uusi hankintalaki helpottaa suorahankintojen tekemistä, mikä voi tutkielman aiheen näkökulmasta merkitä ulkoisten palveluiden käytön lisääntymistä.

2.3 Katsaus liikkeenjohdon konsultoinnin markkinaan

Seuraavaksi tarkastellaan liikkeenjohdon konsultoinnin markkinaa yleisesti, sen arvoa ja historiallista kasvua. Tutkimusasetelman kannalta on tärkeää ymmärtää konsultointiliiketoimintaan liittyviä laajempia kehityksiä, sillä ne auttavat ymmärtämään konsulttiyritysten taloudellisia intressejä eri liiketoiminta-alueilla ja asiakassegmenteissä. Arviot globaalin liikkeenjohdon konsultoinnin markkinan koosta vaihtelevat paljon. Eräiden arvioiden mukaan se on arvoltaan noin 160–250 miljardia dollaria ja se on kasvanut 2010-luvulla keskimäärin noin 4,9 prosenttia (Consultancy.org; Consultancy.uk). Liikkeenjohdon konsultointi on perinteisesti jaettu viiteen segmenttiin, joita ovat teknologia, henkilöstöhallinto, talous, strategia ja operatiivinen toiminta. Näistä suurimman osuuden konsultointituloista tuo talouteen (28 %) ja operatiiviseen toimintaan (28 %) liittyvä konsultointi. Teknologiaan liittyvä konsultointi puolestaan vastaa viidennesestä alan liikevaihdosta, kun taas HR-

konsultointi ja strateginen konsultointi vastaavat molemmat 12 prosentin osuudesta. (Consultancy.org.) Kuviossa 1 on kuvattu kymmenen suurimman konsulttiyrityksen osuus globaalista konsulttimarkkinasta ja kunkin yrityksen liikevaihto vuonna 2018. Konsultointimarkkina on suhteellisen keskittynyt suurimpiin toimijoihin ja kuvioista 1. voidaan huomata, että neljä suurinta yritystä eli niin sanottu ”Big Four” vastaavat noin 37 prosentista koko liikkeenjohdon konsultointimarkkinasta.



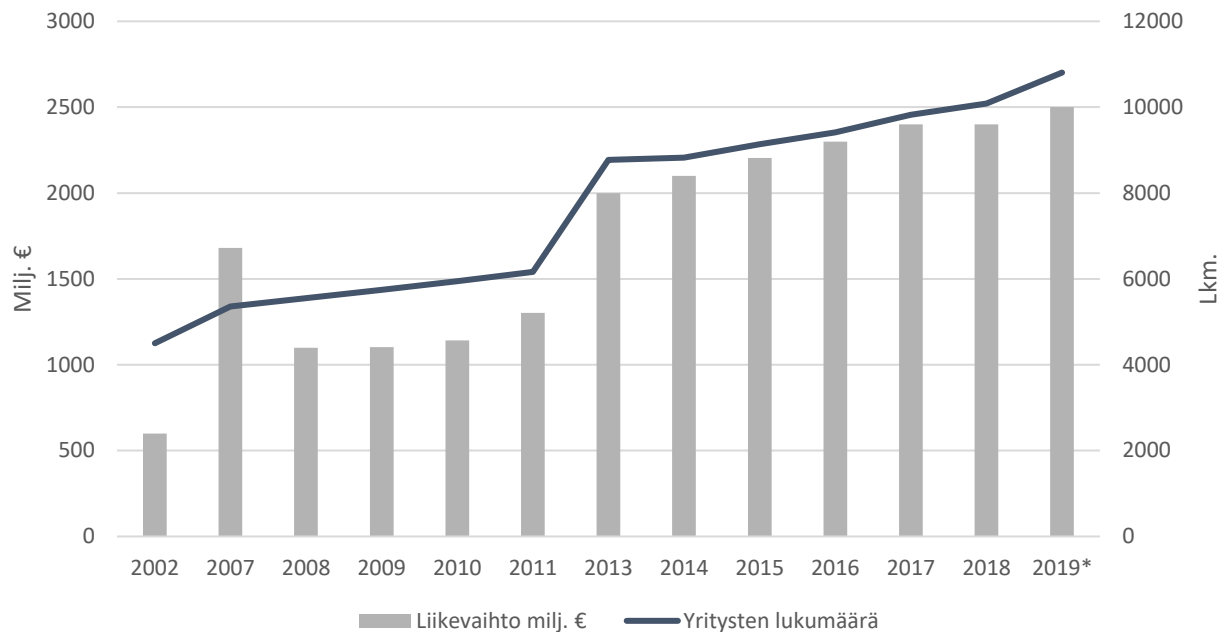
Kuvio 1 Suurimpien konsultointiyritysten globaali markkinaosuus ja liikevaihto. Lähde: Gartner. (2019). Market Share Analysis: Consulting Services, Worldwide, 2018.

Julkisen sektorin konsultointiin liittyvän globaalien markkinan koosta ei ole olemassa konsensusta, sillä kaikki yritykset eivät julkista liikevaihtotietojaan asiakaskunnittain. Markkinaosuudeltaan suurin konsulttiyhtiö Deloitte Touche Tohmatsu raportoi julkisen sektorin palveluiden liikevaihtonsa olevan 6,8 miljardia dollaria eli noin 14 prosenttia kokonaistuloistaan (Deloitte 2020, 21). Euroopassa puolestaan julkisen sektorin asiakkaiden osuus liikevaihdosta on keskimäärin 13,2 prosenttia (FEACO 2019, 15). Suurimpien konsulttiyritysten vuosiraporteista voidaan huomata, että julkisen sektorin konsultoinnin osuus vaihtelee 10–15 prosentin välillä (Deloitte 2020, 21; Accenture 2019, 43; KPMG 2019, 51). Tämän perusteella voi päätellä koko globaalien julkisen sektorin konsultointimarkkinan olevan noin 16–37,5 miljardia dollaria riippuen koko markkinan koon arviosta. On merkityksellistä huomata, että julkisen sektorin konsultointi on merkittävä osa globaalien konsulttiyritysten tulovirtaa ja täten tärkeä ajuri tulevaisuuden tuloskasvulle. Tästä syystä

konsultointiyriytysten voidaan olettaa pyrkivän tuottamaan entistä enemmän palveluita julkiselle sektorille, mikä voi taas vaikuttaa poliittisiin prosesseihin ja vahvistaa konsulttien asemaa julkisessa hallinnossa.

Suomalaista konsultointimarkkinaa voidaan tarkastella Euroopan liikkeenjohdonkonsultointiyriytysten kattojärjestön (FEACO) keräämän kyselyaineiston avulla. Kuvioihin 2 ja 3 on koostettu Feacon vuosittaisen konsultointimarkkinaa kartoittavan raportin Suomea koskevaa dataa. Valitettavasti kaikilta vuosilta raportteja ei ole saatavilla ja ennen vuotta 2010 Suomea koskevia tietoja oli vain vuosien 2002 ja 2008 raporteissa. Feacon aineisto perustuu kyselyaineistoon, josta johdetaan koko markkinaa koskevia arvioita. Aineiston puutteista huolimatta siitä voidaan hahmotella Suomen liikkeenjohdon konsultoinnin markkinaa kokonaisuutena ja julkisen sektorin konsultoinnin markkinan osuutta siinä.

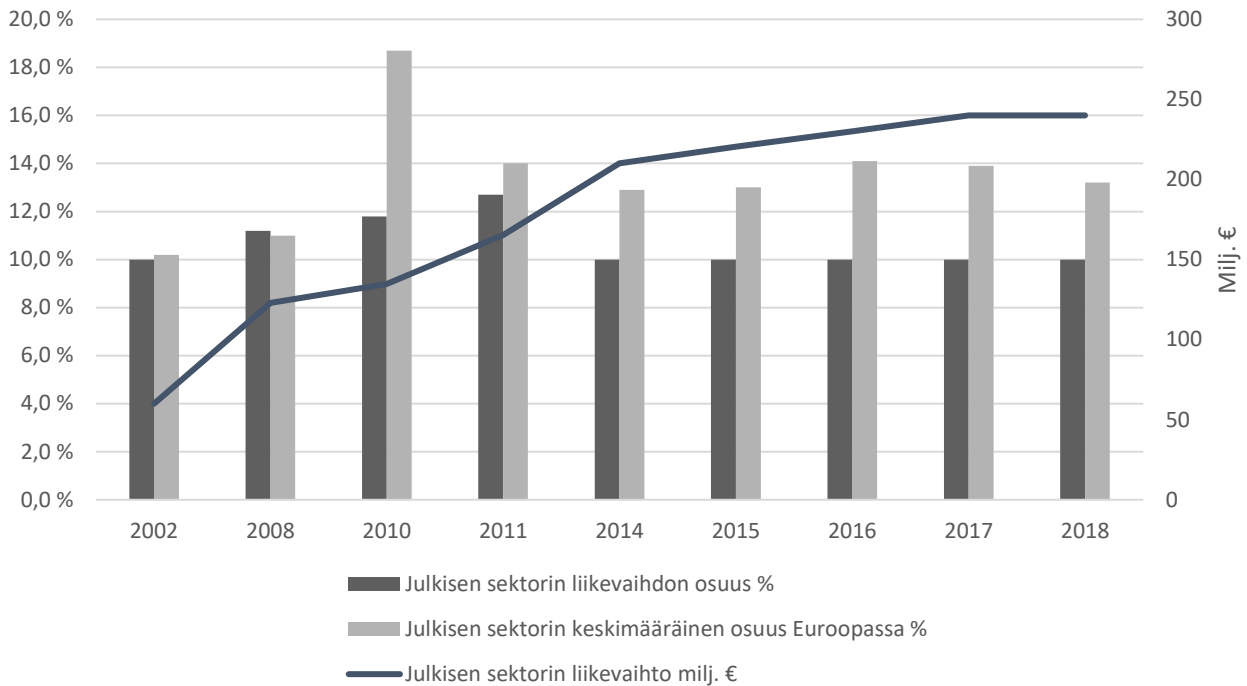
Kuviosta 2 voidaan huomata, että Feaco on arvioinut vuoden 2019 Suomen liikkeenjohdon konsultointimarkkinan olevan noin 2,5 miljardia euroa. Vastaavasti Tilastokeskuksen mukaan liikkeenjohdon konsultoinnin toimialaluokituksen yhteenlaskettu liikevaihto oli vuonna 2019 noin 3,3 miljardia euroa (SVT yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2020). Erot laskelmien välillä johtunevat siitä, että liikkeenjohdon konsultoinnin toimialaluokitus pitää sisällään monenlaisia yrityksiä ja myös sellaisia, jotka eivät määritelmällisesti ole liikkeenjohdonkonsultointia. Suomen konsultointimarkkina on kasvanut keskimäärin 4,5 prosenttia vuodessa, jos ei huomioida vuoden 2008 finanssikriisin aiheuttamaa poikkeusta, jolloin liikevaihdosta hävisi yli kolmannes. Kokonaisuudessaan konsultointiyriytysten liikevaihto on noin nelinkertaistunut aikavälillä 2002–2019. Konsultointimarkkina on kehittynyt keskimääräistä suotuisammin, sillä samalla aikavälillä Suomen kokonaisbruttokansantuote on kasvanut keskimäärin 1,4 prosenttia tai 1,9 prosenttia mikäli, ei oteta huomioon vuoden 2008 poikkeuksellista pudotusta (SVT kansantalouden tilinpito 2020).



Kuvio 2 Konsulttiyritysten määrän ja liikevaihdon kehitys Suomessa. Lähde: FEACO Annual Survey of the European Management Consulting Market 2002–2019; SVT yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto; omat laskelmat.

Myös konsultointiyritysten määrä on kasvanut nopeasti kyseisellä aikavälillä. Vuosien 2013–2019 tiedot on saatu Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilastoista ja vuoden 2002 luku on Feacon raportista. Vuosien 2007–2013 luvut on arvioitu käyttäen vuotta 2002 lähtöpisteinä ja soveltaen kertoimena konsulttiyritysten määrän keskimääräistä kasvua eli 3,6 prosenttia. Kuvioista 2 voidaan havaita, että konsultointiyritysten määrä on yli kaksinkertaistunut vuosina 2002–2019. Suuret globaalit konsulttiyritykset vastaavat noin puolesta koko markkinan liikevaihdosta ja toinen puolet jakautuvat tasaisesti pienten- ja keskisuurten yritysten välille. Strategia sekä HR- ja muutoskonsultointi ovat suurimmat palvelusegmentit, sillä kukin edustaa viidennestä alan liikevaihdosta. Operatiivinen-, myynti- ja teknologiakonsultointi puolestaan vastaavat kukin noin 15 prosenttia markkinan tuloista. (FAECO 2019, 13 & 24.)

Kuviossa 3 on esitetty julkisen sektorin konsultoinnin osuus suomalaisten liikkeenjohdon konsulttiyritysten markkinasta, Eurooppalaisten verrokkien osuuden keskiarvo ja liikevaihdon kehitys. Vuonna 2018 julkisen sektorin konsultoinnin markkina Suomessa oli arvoltaan arviolta 250 miljoonaa euroa. Kuvioista 3 havaitaan myös, että julkisen sektorin osuus konsultoinnin liikevaihdosta on järjestäen pienempi kuin Euroopassa keskimäärin. Korkeimmillaan osuus oli Suomessa vuonna 2011, jolloin julkinen sektorin vastasi 12,7 prosenttia konsulttiyritysten liikevaihdosta. Myöhemmin osuus on vakiintunut 10 prosenttiin.



Kuvio 3 Julkisen sektorin konsultoinnin liikevaihdon (milj. €) ja suhteellisen osuuden (%) kehitys Suomessa. Lähde: FEACO Annual Survey of the European Management Consulting Market 2002-2019.

Vaikka julkisen sektorin konsultoinnin osuus onkin pysynyt suhteellisen samana vuodesta 2002 lähtien, on julkisen sektorin konsultoinnista syntyvä liikevaihto kasvanut 60 miljoonasta eurosta 240 miljoonaan euroon vuoteen 2018 mennessä. Julkisen sektorin konsultoinnin markkina on toisin sanoen nelinkertaistunut aikavälillä 2002–2018. On huomattavaa, että julkisen sektorin konsultointi on merkittävä tulonlähde konsulttiyrityksille myös Suomessa. Vertauksen vuoksi esimerkiksi tietoliikenne- ja media sekä energia- ja kuluttajahyödykkeet ovat asiakkaina lähes yhtä suuria (14 %) julkisen sektorin kanssa.

Julkinen sektori on Suomessa pienempi asiakas konsulttiyrityksille kuin Euroopassa keskimäärin ja verrattuna esimerkiksi Tanskaan huomattavasti pienempi. Kuitenkin julkisen sektorin osuus on merkittävä ja on syytä olettaa, että sen osuus tulee kasvamaan mukaillen muiden Euroopan maiden kehitystä. Suomen julkisen sektorin konsultoinnissa on vielä huomattavasti kasvuvaraa, mistä syystä yritykset panostanevat resurssejaan lisää kyseiselle asiakassegmentille. Tämä vahvistaa julkisen sektorin konsultteihin liittyvän akateemisen valtio-opillisen tutkimuksen tärkeyttä. Liikkeenjohdon konsultoinnin yrityksillä on taloudellisia intressejä toimia julkisella sektorilla enenevässä määrin, mikä voi vaikuttaa demokraattisen päätöksenteon perusteisiin.

3 Aiempi tutkimuskirjallisuus ja teoreettinen viitekehys

Seuraavaksi käsitellään aiempaa yksityisten konsulttien käyttöä julkisella sektorilla koskevaa tutkimuskirjallisuutta ja muodostetaan tutkielman teoreettinen viitekehys. Tutkielman tavoitteena on yhdistellä eri tutkimusparadigmoja ja tästä syystä on tärkeää tarkastella kriittisesti kaikkien konsulttitutkimusparadigmojen haasteita ja puutteita. Teoreettinen viitekehys puolestaan muodostetaan asiantuntijavallan ja konsultokratian käsitteen sekä aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta tunnutettujen konsulttien käytön vaikutusten yhdistelmästä.

3.1 Aiempi tutkimuskirjallisuus

Konsultit vaikuttavat julkisessa hallinnossa monella tasolla, mistä syystä niitä käsittelevä tutkimus on kohtuullisen hajanaista. Konsulttien toimintaa voi tutkia esimerkiksi koko julkisen hallinnon, hallinnonalan tai yksittäisen hankkeen näkökulmasta keskittyen konsulttien rooleihin, toiminnan vaikutuksiin tai prosesseihin. On myös tärkeää huomioida erilaisten konsulttien eroja ja määritellä tarkasti, minkälaista konsulttia kulloinkin tarkoitetaan. Tätä tutkimusta varten aiempaa tutkimuskirjallisuutta jäsennellään transaktiokustannusteoreettiseen, julkishallinnon konsulttien ja julkisen hallinnon muutoksen sekä politiikkakonsulttien tutkimukseen. Lisäksi esitellään erikseen suomalainen julkisen sektorin konsulttien tutkimuskenttä ja konsulttien toimintaa koulutuspoliittisella sektorilla käsittelevä tutkimuskirjallisuus. Koulutuspoliittisessa päätöksenteossa toimivien konsulttien tutkimus on tärkeää esitellä erikseen, sillä aiheen rajausta vastaa tyyliltään tätä tutkielmaa – molemmissa tutkimuksen kohteena on yksi hallinnonala ja erityisenä mielenkiinnon kohteena on tiedon tuotanto.

Armbrüster (2006, 2–3) jakaa olemassa olevan liikkeenjohdon konsultointia koskevan tutkimuskirjallisuuden edellä mainittua jakoa karkeammin funktionalistiseen ja kriittiseen tutkimusparadigmaan. Kyseinen jako luonnehtii pikemminkin tutkimusten erilaisia periaatteellisia eroavaisuuksia, kun taas tätä tutkielmaa varten tehty jaottelu kuvastaa tutkimuskohteiden eroja. Armbrüster esittelee kirjassaan yksityisen sektorin konsultointia käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, mutta jako funktionalistiseen ja kriittiseen paradigmaan sopii myös luonnehtimaan julkisen sektorin konsultteja tarkastelevaa tutkimusta. Voidaan argumentoida, että NPM-uudistusten muokkaama julkinen hallinto toimii entistä enemmän yksityisen yrityksen menetelmin, mistä syystä yksityisen sektorin ja julkisen sektorin konsultoinnin mekanismit alkavat muistuttaa entistä enemmän toisiaan (Saint-Martin 1998, 319).

Funktionalistinen tutkimus tarkastelee konsulttiyritysten rooleja ja tehtäviä ja pääasiassa näkee konsulttiyritykset tiedon välittäjinä ja toimeenpanijoina. Konsultit voidaan esimerkiksi nähdä välikätenä, joka tukee asiakkaiden tiedon hankintaa ja teknistä kehittymistä, tai muutoksentakijana, joka auttaa muutosten toimeenpanossa. Kriittinen tutkimus puolestaan pyrkii argumentoimaan, että kuvaus konsultoinnista tiedon välittämisenä ei huomioi konsultoinnin syvällisempiä toimintoja. Kriittinen tutkimus on tunnistanut ongelmia muun muassa konsulttien tuottamassa ja välittämässä tiedossa, johtamisoppien järkevyydessä sekä konsulttien ammattikielessä. Tiivistetysti voidaan todeta, että kriittinen tutkimus pyrkii kyseenalaistamaan konsulttien aseman puhtaasti objektiivisena asiakkaan etua ajavana tiedon välittäjänä. (Armbrüster 2006, 3–4.) Tämä tutkielma asettuu funktionalistisen ja kriittisen tutkimusparadigman väliin, sillä tutkielman tarkoituksena on mahdollisimman objektiivisesti tarkastella konsulttien toimintaa ja rooleja julkisella sektorilla mutta myös kriittisesti arvioida niiden vaikutuksia päätöksentekoa tukevaan tiedon tuotantoon.

Julkishallinnon konsultteihin ja julkisen hallinnon muutokseen liittyvä tutkimus keskittyy konsulttien toimintaan julkisen hallinnon reformeissa. Erityisen paljon konsulttien toimintaa on tutkittu 1980- ja 1990-luvuilla liikkeelle lähteneiden NPM-uudistusten yhteydessä. Saint-Martin (1998a, 1998b & 2004) on tutkinut kattavasti sitä, miten liikkeenjohdon konsultit ovat ujuttautuneet poliittisen prosessin keskiöön julkisen hallinnon reformien myötä ja selvittänyt millaisia vaikutuksia sillä on ollut erityisesti Pohjois-Amerikassa, Isossa-Britanniassa ja Euroopan maissa. Hänen mukaansa uusoiikeistolaisten hallitusten nousu ja neoliberaalin taloustieteen voittokulku ovat mahdollistaneet konsulttien vaikuttamisen julkisen hallinnon reformeihin. NPM-reformeihin palkatut yksityiset konsultit ovat onnistuneet linkittymään ja verkostoitumaan julkiseen hallintoon, mikä teki julkisesta hallinnosta riippuvaisen yksityisistä konsulteista ja täten johti konsulttien vaikutusvallan kehittymiseen. Tärkeä tekijä konsulttien vaikutusvallan kasvussa on ollut NPM-uudistusten näyttäytyminen rationaalisina reformeina, mikä on lisännyt johtamisoppien kysyntää julkisella sektorilla entisestään (Kantola & Seeck 2011, 26; Saint-Martin 1998a, 347). Toisin sanoen julkisen hallinnon järjestämiseen liittyviä poliittisia kysymyksiä on onnistuttu epäpolitisoidaan ja tuomaan konsulttien hoitaman managerialismin piiriin.

Lapsley ja Oldfield (2001) puolestaan keskittyvät artikkelissaan “Transforming the public sector: Management consultants as agents of change” liikkeenjohdon konsulttien omiin käsityksiin roolistaan ja tehtävistään julkisen hallinnon reformeissa. Vastoin kriittisimpiä näkemyksiä, heidän tutkimuksensa mukaan konsultteja ei motivoi halu muuttaa julkista hallintoa tietynlaiseksi, vaan heidän motivaationsa muistuttaa enemmän episteemistä yhteisöä, jossa konsulteilla on tietynlaista

osaamista jaettavaksi. He löysivät myös eroja suurten ja pienten konsultointiyritysten välillä. Suurten konsultointiyritysten työntekijät kokevat tehtävänsä julkisen sektorin reformeissa olevan lähempänä muutoksentekijää kuin pienissä yrityksissä. Myös Momani (2013) on tutkinut konsulttien omia käsityksiä työstään julkisella sektorilla. Tutkimuksessa selvitetään konsulttien omia käsityksiä siitä, miksi julkiset organisaatiot palkkaavat ja tarvitsevat konsultteja työssään. Konsultit kokivat, että heillä on sellaista osaamista, jota ei ole julkisella sektorin organisaatioissa eli vetosivat julkisen sektorin henkilöstökapasiteettiin. Tämän lisäksi konsultit kokivat, että tärkein syy konsulttien palkkaamiselle on se, että heillä on yksinkertaisesti parempia ja innovatiivisempia ideoita kuin julkisten organisaatioiden sisällä on. Molemmat Lapsley ja Oldfielfin (2001) sekä Momanin (2013) tutkimus viittaavat siihen, että konsultit kokevat identiteettinsä osana tietynlaista episteemistä yhteisöä, jossa konsulteilla on tietynlaista innovatiivista osaamista tarjottavana.

Konsulttien poliittinen vaikutusvalta perustuu siihen ennako-oletukseen, että konsultit osallistuvat politiikkatoimien valmisteluun liittyviin prosesseihin, eivätkä toimi ainoastaan teknisinä asiantuntijoina (Saint-Martin 1998a, 347–348). Howlett ja Migone ovat tutkineet kattavasti yksityisten politiikkakonsulttien rooleja ja tehtäviä (2013a, 2014b, 2018), ulkoisten konsulttipalveluiden kysyntää ja tarjontaa, sopimusten dynamiikkaa ja trendejä (2013b, 2013c, 2014c) sekä konsulttien käytön julkista valvontaa (2014a). He ovat keskittyneet tutkimaan nimenomaisesti politiikkakonsulttien käyttöä ja pyrkineet kehittämään ja luomaan aiheeseen liittyvää empiiristä dataa. Edellä mainitut artikkelit käsittelevät Kanadan julkista hallintoa, mistä syystä niiden soveltamisessa suomalaiseen julkiseen hallintoon on oltava varovainen.

Howlett ja Migone (2013a, 2018) ovat kartoittaneet yksityisten konsulttien rooleja ja tehtäviä politiikan neuvonantojärjestelmissä, joita tässä tutkielmassa kutsutaan politiikan tiedon hyödyntämisen prosesseiksi. Artikkeleissaan he vertailevat erilaisia käsityksiä konsulttien rooleista ja tehtävistä politiikkaprosesseissa ja esittelevät neliportaisen jaottelun teknokratiaan, valtaapitävien palvelijaan, rajattuun ja laajaan mandaattiin (Howlett & Migone 2013a, 242–244; 2018, 163–164). Kyseinen jaottelu esitellään seikkaperäisemmin teoreettisen viitekehyksen yhteydessä. Erityinen painotus rooleja ja tehtäviä koskevissa tutkimuksissa on käsitteellisten epäselvyyksien esille tuomisessa ja selvittämisessä. Tutkimuksissa tuodaan esille tärkeä huomio siitä, että aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa ei ole riittävästi eroteltu politiikkakonsultteja liikkeenjohdon konsulteista ja teknisistä konsulteista (Howlett & Migone 2018, 162).

Konsulttien rooleja ja tehtäviä on tutkittu myös vertailemalla vakituisten virkamiesten työtehtäviä konsulttien vastaaviin ja tarkastelemalla konsulttien taustoja, osaamista, koulutusta sekä

työskentelymenetelmiä. Howlett ja Migone (2013d, 131) toteavat, että yksityiset konsultit osallistuvat laajasti julkisella sektorilla sellaisiin työtehtäviin, jotka ovat luonteeltaan selvästi poliittisia. Tehtävät liittyvät politiikan tietopohjan tuottamiseen ja analyysihin ja pitävät sisällään esimerkiksi tiivistelmien ja selvitysten tuottamista sekä eri politiikkavaihtoehtojen kartoitusta. Toisaalta tutkimuksessa todetaan myös, että konsultit ovat keskimäärin korkeammin koulutettuja ja ovat suorittaneet huomattavasti enemmän politiikkaan liittyviä opintoja kuin vastaavat virkamiehet. Lisäksi heillä on enemmän politiikkatoimien analysointiin liittyvää työkokemusta kuin virkamiehillä, mistä syystä artikkelissa esitetään, että yksityiset konsultit vaikuttavat olevan muodollisesti enemmän päteviä politiikan tietopohjan tuottamiseen ja analyysihin liittyviin tehtäviin. (Howlett ja Migone 2013d, 112 & 131.)

Aihetta on tutkittu myös tarkastellen konsulttien ja virkamiesten tekemien työtehtävien päällekkäisyyttä. Howlett ym. (2014) tarkastelivat kyselytutkimusaineistojen perusteella, minkälaisia tehtäviä virkamiehet ja konsultit tekevät poliittisessa prosessissa ja missä määrin ne ovat toisiaan täydentäviä tai päällekkäisiä. Tutkimuksessa todettiin vastoin ennako-oletuksia, että konsultit tekevät pääosin erilaisia tehtäviä ja omaksuvat erilaisia rooleja verrattuna hallinnon virkamiehiin. (Howlett ym. 2014, 128–130.) Vaikka Kanadan hallinnon käytännöistä ei voidakaan vetää suoraan johtopäätöksiä suomalaisten politiikkakonsulttien rooleista ja tehtävistä, vahvistaa edellä esiteltyt tutkimustulokset tämän tutkielman taustaoletuksia. Tutkielman lähtökohtana on, että yksityiset konsultit tekevät ministeriöissä sellaisia tehtäviä, jotka liittyvät selvästi poliittiseen prosessiin ja erityisesti päätöksenteon tietopohjaan.

Vaikka konsulttien palkkaus ja sopimuksia koskeva kvantitatiivinen data onkin ollut heikkoa ja epä johdonmukaista, on sitä hyödyntämällä onnistuttu selvittämään trendejä palveluiden kysynnästä, tarjonnasta ja sopimusten jakautumisesta. Howlett ja Migone (2013b) ovat tutkineet Kanadan liittovaltion konsulttipalveluihin käytettävien menojen kehitystä ja palveluiden kysynnän jakautumista eri hallinnon alojen kesken. Tutkimuksesta ilmenee, että muutamat hallinnonalat dominoivat konsulttipalveluiden kysyntää ja jatkuvat suuret sopimukset muodostavat suuren osan konsulttipalveluista. Tutkimustulos vahvistaa aiemmin tunnistettuja trendejä väliaikaisiksi tarkoitettujen ulkoisten palveluiden pysyvyydestä ja hallinnonalojen riippuvaisuudesta yksityisistä konsulteista. (Howlett & Migone 2013c, 388.) Tarjontapuolta niin ikään dominoi rajattu määrä suuria konsulttiyrityksiä, sillä 0,29 prosenttia julkiselle sektorille palveluita tarjonneista yrityksistä vastaa 51,5 prosenttia Kanadan liittovaltiolta saatavista sopimuksista rahassa mitattuna. Sopimukset ovat kasvaneet trendimaisesti entistä pidemmiksi ja suuremmiksi, mikä vaikeuttaa niiden hahmottamista.

(Howlett & Migone 2013d, 201–202; 2013b, 31–32.) Konsultointisopimusten pituuden ja suuruuden lisäksi niiden julkista valvontaa vaikeuttaa sopimuksentekoa koskevan tiedon huono kulku hallintojen välillä sekä huono ymmärrys ja kyvykyys arvioida laajempia konsultoinnin vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaan (Howlett & Migone 2014a, 178).

Iso-Britannian koulutuspolitiikka lienee ainoa kokonainen hallinnonala, jota on systemaattisesti tutkittu konsulttien vaikutusvallan näkökulmasta. Kyseinen tutkimuskirjallisuus on erityisen merkityksellistä tämän tutkimuksen näkökulmasta, koska se antaa viitteitä siitä, minkälaisia vaikutuksia julkisen sektorin konsulteilla voi olla hallinnonalakohtaisesti. Koulutuspolitiikkaa koskeva tutkimuskirjallisuus käsittelee myös konsulttien roolia päätöksenteon tiedon tuotannossa, joten se on hyvä vertailukohta myöhemmin tehtävien analyysien ja johtopäätösten tulkinnassa. Erityisinä mielenkiinnonkohteina tutkimuksissa on ollut uuden Labour-puolueen tekemät koulujen johtamisen uudistukset ja alakoulun reformit liittyen oppilaiden lukutaitoon (Gunter ym. 2015).

Gunter (2017) on kiinnittänyt erityistä huomiota konsulttien asemaan osana julkisen hallinnon tiedon tuotannon prosesseja. Poliittikkatoimien muotoileminen (*policy formulation*) on tietynlainen tiedon tuotannon prosessi, jossa on mukana erilaisia toimijoita, tehtäviä ja epistemologisia näkökulmia. Yksityiset konsultit ovat erityisesti osallistuneet ongelmien muodostamiseen ja tunnistamiseen, yksityistämisen edistämiseen ja yleisemmin julkisen hallinnon rakenteen kehittämiseen. (Gunter 2017, 348.) Koulujen johtamiseen ja alakoululaisten lukutaitoon liittyvien reformien puitteissa on havaittu, että konsultit ovat toimineet tärkeinä tekijöinä kehityskulussa, jossa koulutukseen liittyviä aiheita on epäpolitisoitu. Epäpolitisointi on tapahtunut tiedon tuotannon prosesseissa ja niiden tarkoituksena on ollut tehdä edellä mainituista koulutusjärjestelmään liittyvistä aiheista teknisiä kysymyksiä, joihin konsultit voivat etsiä, paketoita ja myydä teknisiä ratkaisuja. Aiheiden epäpolitisointi lisää konsulttien kysyntää ja tästä syystä koulutuspolitiikkaan liittyviä asiakysymyksiä siirretään teknisesti ratkaistavien aiheiden piiriin. (Gunter 2016, 119.)

McKinsey & Company on julkaissut kaksi erittäin vaikutusvaltaista koulutuspolitiikkaan liittyvää raporttia “How the world’s best-performing school systems come out on top” ja “How the world’s most improved school systems keep getting better”. Molempia raporteja on sittemmin käytetty Iso-Britanniassa koulutuspoliittisten uudistusten kulmakivinä. Coffield (2012) on tarkastellut kyseisiä raporteja kriittisestä näkökulmasta ja nostaa esiin ongelmakohtia niihin liittyen. Raporteista nousevat ongelmakohdat tiivistyvät seuraaviin ongelmiin: valikoiva ja kapea akateemiseen tutkimukseen perustuva tietopohja, metodologiset ongelmat, joita ei oteta kriittisesti huomioon, sekä yksipuoliset

ja teknokraattiset näkemykset koulutuksesta ja hallinnosta. (Coffield 2012, 136–145.) Tutkimus antaa hyviä viitteitä siitä, minkälaisia vaikutuksia yksityisten konsulttien osallistuminen yhden hallinnonalan tiedon tuotannon prosesseihin voi huonoimmillaan olla. Toisaalta on selvää, että tarkasteltaessa lähes mitä tahansa raporttia tai tutkimusta tarkoituksena löytää ainoastaan ongelmia, on lähes varmaa, että niitä myös löytyy.

Coffieldin (2012) artikkelin havainnoista voidaan johtaa kolme tärkeää tekijää, joita tulisi hallinnonalasta riippumatta aina arvioida, kun poliittisen päätöksenteon tueksi tuotetaan tietoa. Ensimmäinen tekijä on käytetyn tutkimustiedon kattavuus, jolla voidaan estää tiedon valikoituminen ja yksipuolisuus. Toiseksi tulisi kriittisesti arvioida tiedon tuotannossa ja hyödyntämisessä käytettyä metodologiaa, jolloin vältetään epäluotettavasta metodologiasta johtuvien virheiden kertautuminen ja vakiintuminen poliittisen päätöksenteon prosesseihin. Lopuksi tulisi arvioida, minkälaisia hallintoa, poliittista päätöksentekoa ja tietoa koskevia uskomusjärjestelmiä tai vakaumuksia esimerkiksi eri politiikkatoimia arvioiva raportti edustaa.

Raudla (2013) ja Boston (1994) ovat puolestaan lähestyneet politiikkakonsultointia sopimuksenteon näkökulmasta ja osoittavat, minkälaisia ongelmia siihen voi liittyä. Raudla (2013) osoittaa artikkelissaan Viron tuottavuusbudjetointiuudistusta esimerkkinä käyttäen, että useiden sopimusten tekeminen eri konsultointiyritysten kanssa voi johtaa korkeisiin transaktiokustannuksiin, epäjärjestelmällisiin uudistussuunnitelmiin ja huonoon informaation kulkuun. Tämän lisäksi kiinteät sopimukset todettiin haitanneen uudistuksesta käytävää poikkihallinnollista keskustelua ja poliittista harkintaa, sillä sopimuksissa pysyminen saattoi rajoittaa uudistussuunnitelmien radikaalia muuttamista. Boston (1994) puolestaan tuli omassa tutkimuksessaan jo lähes kaksikymmentä vuotta sitten samansuuntaisiin johtopäätöksiin ja totesi politiikkatoimien valmistelun ja neuvonnan ulkoistamisen johtavan tehottomuuteen, koordinaation hankaloitumiseen ja palveluntarjoajien opportunistiseen käytökseen.

Konsulttien toimintaa ja vaikutusvaltaa Suomessa on tutkittu melko vähän verrattuna NPM-uudistusten suunnannäyttäjämaitiin Iso-Britanniaan, Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Syväluotaavin katsaus konsulttien toimintaan julkisessa hallinnossa luodaan Hanna Kuuselan ja Matti Ylösen (2013) teoksessa ”Konsulttidemokratia – miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton”. Tutkimuksessa kartoitetaan julkisen hallinnon trendejä ja kehityskulkuja, jotka liittyvät asiantuntijapalveluiden ulkoistamiseen. Tutkimuksen empiirinen aineisto on koottu virkamiesten ja konsulttien haastatteluista sekä valtion konsulttipalveluhankintoja ja -sopimuksia kokoavasta aineistosta.

Kuusela ja Ylönen (2013) tunnistavat lukuisia asiantuntijapalveluiden ulkoistamiseen liittyviä ongelmallisia piirteitä. Ensinnäkin Suomen kaltaisessa pienessä maassa monopolit ja heikko kilpailu vaivaavat julkisen sektorin konsultointimarkkinaa. Tämä on johtanut siihen, että esimerkiksi julkisen sektorin IT-palvelut ovat muutaman suuren toimijan käsissä, minkä tiedetään voivan johtaa opportunistiseen käytökseen, palveluiden laadun heikkenemiseen ja hintojen nousuun. Tutkimuksessa havaitaan, että suomalaisissa ministeriöissä käytetään esimerkiksi sopimusten ketjuttamista erillisiksi alle 30 000 euron arvoisiksi sopimuksiksi, jotta niitä ei tarvitse kilpailuttaa. Lisäksi ministeriöissä huomattiin käytäntöjä, joissa tietyt luottokonsultit palkattiin toistuvasti tekemään erilaisia tehtäviä, mikä on johtanut puutteellisiin kilpailutuksiin ja riippuvuussuhteiden syntymiseen. Riippuvuussuhteiden ilmenemistä ja julkisten hankintojen monimutkaisuutta kuvastaa hyvin se, että julkisia hankintojakin suunnittelemaan palkataan ulkoisia hankintakonsultteja. (Kuusela & Ylönen 2013.) Eturistiriitojen kannalta lienee ongelmallista, jos ulkoiset konsultit suunnittelevat julkisilla rahoilla tehtäviä hankintoja, joissa he itse ovat hyötyjinä.

Ylönen (2017) on puolestaan tutkinut konsulttien vaikutusvaltaa yksittäisen politiikkatoimen eli yritysten sääntelyn purkamisen näkökulmasta. Tutkimus on erityisen merkityksellinen, sillä se lienee ainut suomalainen konsulttitutkimus, jossa tutkitaan erityisesti politiikkakonsultteja eikä laajemmin kaikkia johdon konsultteja. Tutkimuksessa onnistutaan seikkaperäisesti osoittamaan, miten konsulttien käyttö kyseiseen politiikkatoimeen liittyvässä tiedon tuotannossa on johtanut virheiden kertautumiseen. Virheiden kertautuminen todettiin johtuneen selvitystyössä käytetyn standardikustannusmallin virheellisistä ja epärealistisista taustaoletuksista. Ylönen argumentoi, että kyseinen tapaus ilmentää Suomen valtiosuunnitelmassa piilevää konsulttidemokratiaa ja kuvastaa, minkälaisia ongelmia siitä voi syntyä. (Ylönen 2017, 76–79) On muistettava, että yksittäisessä hankkeessa tapahtuneista epäonnistumisista ei vielä voida vetää johtopäätöksiä siitä, että konsulttien palkkaaminen väistämättä johtaisi samankaltaisiin virheisiin ja ongelmiin. Tapaus kuitenkin osoittaa sen, että konsulttien vahva asema osana politiikan tiedon tuotantoa voi johtaa tilanteisiin, joissa niiden tuottama tai kokoama tieto voi edustaa tietynlaista näkemystä ja uskomusjärjestelmää. Valmistelun pirstaloituessa nämä oletukset voivat vakiintua, jolloin niitä ei enää tarkastella kriittisesti.

Verrattuna Suomessa tehtyyn kriittiseen konsulttitutkimukseen, Ruotsissa erityisesti Frida Pemer ja Andreas Werr ovat tutkineet konsultteja enemmän nojautuen funktionalistiseen paradigmaan. Heidän tutkimuksensa keskittyvät pääosin konsulttien käyttöön yksityisellä sektorilla, mutta ovat tutkineet myös kattavasti julkisen sektorin ulkoistamiskäytäntöjä. Lisäksi yksityistä sektoria koskevat

tutkimustulokset ovat pitkälti sovellettavissa myös julkisen sektorin toimintaan, sillä NPM-uudistukset ovat muokanneet julkisen sektorin toimintatapoja vastaamaan enemmän yksityistä sektoria (Hood 1991; Saint-Martin 1998a; Kuusela & Ylönen 2013).

Edellä esitettyä väitettä tukee Perner ym. (2016, 2020) tutkimuksissa tehty havainto siitä, että julkisella sektorilla konsultteihin käytettyjen varojen määrän kehitys noudattaa samankaltaista trendiä kuin yksityisellä sektorilla. Tutkimuksessa tutkittiin nimenomaisesti valtion virastojen toimitusjohtajia (2016) sekä laajemmin julkisten organisaatioiden (2020) pääjohtajia ja havaittiin, että konsulttien käytön määrä vaihtelee toimitusjohtajan virkakauden vaiheiden mukaan. Heti virkaan astumisen jälkeen eli ensimmäisen kahden vuoden sisällä konsulttien hyödyntäminen väheni, mutta vakiintumisen vaiheessa (2–4 vuotta) taas konsulttien käyttö kasvoi merkittävästi. Loppuvaiheessa puolestaan konsulttien palkkaaminen tasaantuu ja vakiintuu. Erot vaiheiden välillä johtuvat pitkälti toimitusjohtajan tavoitteiden muutoksista ja tietotason kehityksestä. (Perner ym. 2016, 2020.) Lisäksi pääjohtajan kokeneisuus ja johtajan toimivalta vaikuttivat konsulttien käyttöön. Kokeneemmat johtajat alkoivat lisäämään konsulttien käytön määrää nopeammin kuin vähemmän kokeneet ja toisaalta organisaatioissa, joissa johtajalla ei ole itsenäistä toimivaltaa, johtajan toimikaudella ja konsulttien käytöllä ei ollut suoraa yhteyttä. (Perner ym. 2020, 282–283.)

Konsulttien käytön laajuutta määrittävistä tekijöistä on puolestaan todettu, että kansallisella kulttuurilla on vaikutusta konsulttipalveluiden käytön laajuuteen. Maissa, joiden kulttuuri on vahvasti yksilökeskeinen ja kulttuuriin kuuluu epävarmuuden välttäminen, käytetään vähemmän ulkoisia asiantuntijapalveluita kuin kollektivistisissa ja epävarmuutta sietävissä kulttuureissa (Perner ym. 2018, 322–323). Suomi sijoittuu kyseisillä mittareilla todella yksilökeskeiseksi ja epävarmuuden sietämisen suhteen keskimääräiseksi maaksi. Tämän perusteella Suomessa käytettäisiin vähemmän ulkoisia konsulttipalveluita kuin keskimäärin. Ainakin julkisen sektorin osalta tämä on totta, sillä kappaleen 2. konsulttimarkkinakatsauksessa huomattiin, että julkisen sektorin osuus konsultoinnin tuloista on pienempi kuin muissa Euroopan maissa keskimäärin.

Perner ja Skjolsvik (2015) ovat tutkineet myös julkisen sektorin tapoja arvioida konsulttipalvelujen laatua etukäteen. He toteavat, että yksityisellä sektorilla on havaittavissa arvioinnin systematisoinnin ja muodollistamisen trendi eli toisin sanoen konsulttipalveluiden laatua arvioidaan entistä enemmän muodollisten matemaattisten mallien ja toistuvien samaa viitekehystä hyödyntävien arviointien avulla. Julkisella sektorilla puolestaan arvioidaan entistä enemmän palveluita subjektiivisten laadullisten tekijöiden, kuten koetun luottamuksen, henkilökohtaisten piirteiden ja verkostoitumisen

avulla. (Pemer & Sjolsvik 2015.) Edellä esiteltyjä ruotsalaisia konsulttitutkimuksia voidaan pitää merkityksellisinä tämän tutkielman kannalta, sillä Ruotsin julkista sektoria koskevat tutkimustulokset lienevät samankaltaisen yhteiskuntamallin, poliittisen kentän ja laajan julkisen sektorin vuoksi suhteellisen hyvin vertailukelpoisia Suomeen. Toiseksi tutkimukset hyödyntävät systemaattisesti laajaa empiiristä dataa ja erilaisia teoreettisia viitekehyksiä, jolloin tiedon kumuloituminen aiheesta on mahdollista.

Julkisen sektorin palveluiden ulkoistamiskehitystä on ohjannut transaktiokustannusteorian johtopäätökset siitä, että julkisen sektorin toimintaa on mahdollista tehostaa ulkoistamalla sen tiettyjä osia. Vaikka toiminnan tehostaminen onkin ollut poliittisen keskustelun ja väittelyn ytimessä, ei akateemista tutkimusta julkisen sektorin asiantuntijapalveluiden ulkoistamisen vaikutuksista organisaation tehokkuuteen ole laajasti tehty. Kirkpatrick ym. (2019) ovat pyrkineet täyttämään tätä aukkoa tarkastelemalla Iso-Britannian julkisen terveydenhuollon akuutin hoidon yksikön tehokkuuden ja johdon konsulttien käytön yhteyttä. Tutkimuksessa hyödynnetään laajaa julkisen terveydenhuollon tilinpäätösaineistoa ja tehokkuutta mitataan oikaistulla kustannustehokkuuden ja operationaalisen tehokkuuden mittareilla. Vastoin ulkoistamisen ympärillä käytävää julkista keskustelua, tutkimuksessa havaittiin, että johdon konsultointiin käytettyjen varojen määrällä oli negatiivinen yhteys molempiin tehokkuutta kuvaaviin mittareihin. Toisin sanoen johdon konsulttien palkkaaminen uudistusten toimeenpanon tueksi johti organisaatioiden heikentyneeseen tehokkuuteen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että julkisella sektorilla työskentelevistä konsulteista tehty valtiotieteellinen tutkimus painottuu kriittiseen tutkimusparadigmaan. Aiemman tutkimuksen perusteella lienee selvää, että yksityiset konsultit ovat vakiinnuttaneet asemansa osana julkista hallintoa ja poliittista päätöksentekoa, eivätkä toimi ainoastaan epäpoliittisina teknisinä avustajina. Tutkimuskirjallisuudesta nousee esiin selkeä tutkimusaukko: konsultteja ei ole Suomessa tutkittu systemaattisesti teoreettisten viitekehysten, kuten asiantuntijavallan näkökulmasta eikä yksittäisten hallinnonalojen tilannetta ole kartoitettu laajasti. Suomalaisessa konsulttitutkimuksessa ei ole selkeästi eroteltu politiikkakonsultteja muista konsulteista ja aiempi tutkimus on keskittynyt lähinnä julkishallinnon konsulttien toimintaan. Aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta nousee esiin tarve luokitella konsultointityyppejä paremmin, sillä on tunnistettu, että erilaisilla konsulteilla on eri toimintoja. Lisäksi konsulttien käytön laajuutta koskevat mittareihin ei ole kiinnitetty tarpeeksi kriittistä huomiota.

3.2 Teorettinen viitekehys

Konsulttien toimintaa, niiden rooleja ja vaikutuksia päätöksentekoon on tutkittu systemaattisesti erilaisten teoreettisten viitekehysten avulla vain vähän (Howlett & Migone 2018). Tässä tutkielmassa on tarkoituksena tutkia aihetta asiantuntijavallan ja konsultokratia käsitteen sekä aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta synteesinä muodostettujen teoreettisten oletusten näkökulmasta. Konsultokratia ja konsulttien roolit ja vaikutukset perustuvat asiantuntijavallan käsitteeseen, joka esitellään teoreettisen viitekehysten yläteorianä. Toisin sanoen teorettinen viitekehys muodostuu asiantuntijavallan käsitteestä (Reunanen 1996; Howlett & Migone 2018; Brint 1990), konsulttien roolien tulkinnoista (Mayer et al. 2004) ja konsultokratian käsitteestä sekä sen potentiaalisista vaikutuksista (Kuusela & Ylönen 2018; Van Helden ym 2010; Canbäck 1998).

Jyrki Reunanen (1996) on selvittänyt väitöskirjatutkimuksessaan asiantuntijavallan ilmentymistä ministeriöissä ja kehittänyt asiantuntijavallan käsitettä filosofisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa kehitetään asiantuntijavallan käsitettä kohti kokonaisvaltaisempaa teoriaa hyödyntäen tietopohjaisen tahdonmuodostuksen käsitettä. Reunanen tulkitsee asiantuntijavallan prosessina tiedosta tahtoon. Asiantuntijan rooli on hyödyntää jo olemassa olevaa tutkimustietoa ja muodostaa siitä operationaalisia ratkaisuja.

Asiantuntijavallan taso voi vaihdella ja se määrittää vallan käytön legitimitetin. Asiantuntijat voivat toimia pelkinä teknisinä avustajina, jotka esittävät tietoa sellaisenaan päättäjille, jotka taas tekevät siitä johtopäätökset. Toinen ääripää on tilanne, jossa asiantuntijat tekevät keräämästään tiedosta periaatteellisia johtopäätöksiä, joista seuraa suoraan ehdotuksia poliittisiksi päätöksiksi. (Reunanen 1996, 20–21.) On myös muistettava, että vaikka asiantuntija ei tekisikään periaatteellisia linjavetoja, on sillä mahdollista vaikuttaa päätöksiin tarjoamalla päätöksenteon tueksi tietynlaista tietoa (Rich 2004, 108–109). Konsulttien asiantuntijavaltaa tutkittaessa on tärkeää pureutua juuri tähän ongelmaan asiantuntijan roolista ja sen tuottamasta tietopohjasta, jota käytetään päätöksenteon tukena. Perinteisesti konsultit ovat olleet lähinnä teknisiä avustajia ja ovat kokeneet myös itse oman roolinsa lähinnä tiedon välittäjänä, eikä niinkään periaatteellisten johtopäätösten tekijänä (Lapsley & Oldfield 2001; Momani 2013).

Asiantuntija voi vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon tutkimustiedon avulla. Ministeriöiden aikataulupaineiden vuoksi virkamiehillä ja ministereillä ei ole aikaa kuitenkaan lukea laajoja raportteja ja tutkimuksia, vaan lyhyet tiivistelmät ja keskustelut ovat tehokkain tapa vaikuttaa

päätöksentekoon. Reunanen (1996, 350–351) teki tärkeän huomion siitä, että ministeriöiden tiedontuotanto on siirtymässä enemmän ostopalveluihin. Tiiviit tietopaketit, kvantitatiiviset seurantatyökalut, indeksit ja helposti ymmärrettävät katsaukset ovat yksityisten konsulttiyritysten ydinosasta, mistä syystä voidaan olettaa, että niiden käyttämä asiantuntijavalta perustuu pitkälti tehokkaaseen ja helposti hyödynnettävään tiedon tuotantoon.

Ymmärtääkseen konsulttien toimintaa poliittisessa päätöksenteossa, on ensin tunnistettava politiikkaprosessin vaiheet, joissa konsultit voivat vaikuttaa. Perinteisesti prosessi on jaettu neljään osaan: (1) agendan asettaminen, (2) deliberaatio eli poliittinen keskustelu, (3) päätöksenteko ja (4) toimeenpano. Asiantuntijat voivat vaikuttaa kaikissa prosessin vaiheissa agendan asettamisen ollessa kuitenkin merkittävin vaihe. Poliitiikkaprosessin alkuvaiheessa eli agendan asettamisen aikaan muotoillaan kyseisen ongelman rajat ja kartoitetaan erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Tässä vaiheessa asiantuntijat voivat vaikuttaa jo lähtökohtaisesti siihen, miten kyseinen ongelma ja sen eri ulottuvuudet ymmärretään. Asiantuntijoiden tarjoama tieto voi toimia varoituksena tai ohjenuorana ja määrittelee tulevan deliberaation rajat. Asiantuntijat voivat vaikuttaa myös deliberaation ja poliittisen päätöksen vaiheissa tarjoamalla keskustelun osapuolille tietoa argumenttien tueksi. Toimeenpanovaihe on asiantuntijavallan kannalta toiseksi tärkein vaihe, jolloin asiantuntijat auttavat päätösten toimeenpanossa ja jälkiarvioinnissa. Jälkiarviointi puolestaan vaikuttaa tuleviin politiikkatoimiin ja on siksi merkityksellistä. (Rich 2004, 108–109.) Yksityisten konsulttien vaikutusvalta on perinteisesti tulkittu painottuvan toimeenpanovaiheeseen, sillä aiempi tutkimus on painottanut konsulttien roolia NPM-henkisten hallinnon uudistusten toimeenpanijoina (Saint-Martin 1998a, 1998b, 2004; Kuusela & Ylönen 2013). Tässä tutkielmassa kuitenkin oletetaan, että yksityiset konsultit vaikuttavat myös vahvasti politiikkaprosessin ensimmäisessä vaiheessa antamalla tietynlaisia ratkaisuvaihtoehtoja, kartoittamalla ongelmia ja politiikkatoimien vaikutuksia.

Poliittiseen prosessiin vaikuttavat asiantuntijat voidaan hahmotella nelikentälle sen perusteella ovatko ne toisaalta poliittisia päätöksentekijöitä lähellä (*proximate actors*) vai kaukana (*peripheral actors*) olevia asiantuntijoita ja toisaalta ovatko ne valtiollisia vai ei-valtiollisia toimijoita. Asiantuntijakentästä voidaan muodostaa neljä ryhmää: (1) ydinasiantuntijat, (2) yksityisen sektorin sisäpiiriläiset, (3) julkisen sektorin sisäpiiriläiset ja (4) ulkopuoliset. (Howlett ja Migone 2018, 157.)

Taulukossa 1. esitetyillä asiantuntijoilla on erilaisia analyttisiä tehtäviä tiedon hyödyntämisen prosessissa. Läheiset toimijat eli ydinasiantuntijat ja yksityisen sektorin sisäpiiriläiset toimivat tiedon kuluttajina eli luovat prosessissa kysynnän politiikan tiedon tuotannolle. Tarjontapuolen muodostavat

puolestaan pääasiassa kaukaiset toimijat eli julkisen sektorin sisäpiiriläiset ja ulkopuoliset. Päätöksenteossa hyödynnettävää tutkimustietoa tuotetaan esimerkiksi yliopistoissa, ajatuspajoissa ja erilaisissa tutkimuslaitoksissa. Tiedon tuotannon tarjoajien ja kuluttajien välissä toimii tiedon välittäjät, jotka toimivat välikäsinä ja muokkaavat ja jäsentävät tietoa helpommin hyödynnettävään muotoon. Tiedon välittäjiä ovat esimerkiksi työryhmät, ministeriöiden asiantuntijat, konsultit ja edunvalvontaryhmät. Suurin osa poliittiseen päätöksentekoon vaikuttavista asiantuntijoista ovat nimenomaan tiedon välittäjiä, vaikka ne tulkitaankin usein tiedon tuottajiksi. (Howlett & Migone 2018, 157.) Yksityisten konsulttien rooli tiedon hyödyntämisen prosessissa voidaan olettaa olevan tiedon välittäjä, joka pystyy tehokkaasti tiivistämään tietoa ja tekemään siitä selkeitä johtopäätöksiä ja suosituksia. On mahdollista, että konsultit toimivat muissakin rooleissa, kuten tiedon tuotannossa ja jopa kysyntäpuolella. Tässä järjestelmässä konsultit kilpailevat pääasiassa ministeriöiden omien asiantuntijoiden, ajatuspajojen ja erilaisten edunvalvontaryhmien kanssa roolista päätöksenteon tiedon hyödyntämisessä.

Taulukko 1 Päätöksentekoon vaikuttavien asiantuntijoiden nelikenttä (Howlett & Migone 2018, 157).

	<i>Läheiset toimijat</i>	<i>Kaukaiset toimijat</i>
<i>Julkisen sektorin toimijat</i>	Ydinasiiantuntijat - Keskeiset virastot - Poliittisen johdon työntekijät - Ministeriöiden asiantuntijat	Julkisen sektorin sisäpiiriläiset - Komissiot ja komiteat - Työryhmät - Tutkimusneuvostot - Tutkijat
<i>Yksityisen sektorin toimijat</i>	Yksityisen sektorin sisäpiiriläiset - Konsultit - Puolueiden työntekijät - Mielipidemittaajat	Ulkopuoliset - Edunvalvontaryhmät - Työmarkkinajärjestöt - Tutkijat - Ajatuspajat - Lehdistö

Konsulttien käyttämää asiantuntijavaltaa voidaan havainnollistaa neljän asiantuntijoiden valtaa kuvaavan tulkinnan avulla. Brint (1990) on esittänyt, että asiantuntijoilla voi olla neljä pääasiallista asemaa poliittisessa päätöksenteossa, joita ovat (1) teknokratia eli asiantuntijoiden valta, (2) valtaapitävien palvelija, (3) rajattu mandaatti ja (4) laaja mandaatti. On selvää, että edellä mainitut luokittelut ovat karkeita yleistyksiä ja että asiantuntijoiden asemat vaihtelevat eri poliittisissa järjestelmissä sekä politiikan substanssialoitain. Perinteisesti on ajateltu, että asiantuntijoilla on enemmän valtaa teknisissä aiheissa, mutta Brint (1990, 363) huomauttaa, että asiantuntijoilla on todettu olleen merkittävä vaikutus myös selvemmin arvopohjaisissa kysymyksissä, kuten aborttilainsäädännössä.

Teknokratiassa asiantuntijoilla on entistä enemmän valtaa perinteisten poliittisten päättäjien ollessa lähinnä asiantuntijoiden vallankäytön legitimizeerin vahvistajia. Teknokraattisessa hallinnossa painotetaan erityisosaamista ja objektiivisuutta arvojen, intressien ja ideologian sijasta. Teknokraatit tulkitsevat julkista hallintoa managerialistin silmin, jolloin helpommin mitattavat ja konkreettiset tavoitteet, kuten talouden ja teknologian kehitys sekä tuottavuus korostuvat. Teknokraattisen päätöksenteon tiedon hyödyntämisessä korostuvat esimerkiksi edistyneet tilastolliset tutkimukset, muodolliset matemaattiset mallinnukset ja prosessit. (Brint 1990, 366.) Konsultteja käsittelevä aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on tehty monenlaisia tulkintoja konsulttien asemasta päätöksenteossa, mutta kriittisimmän puolen tulkinnat muistuttavat selvästi edellä esitettyä tulkintaa teknokratiasta. Konsulttien on todettu olleen merkittävä osa 1980–1990 länsimaissa tapahtunutta julkisen hallinnon muutosta byrokratiamallista yksityisen sektorin menetelmiä hyödyntävään managerialistiseen hallintomalliin. (Saint-Martin 1998a, 1998b & 2004; Kantola & Seck 2011.)

Teknokratian vastakohtana voidaan pitää tulkintaa, jossa asiantuntijoiden asema nähdään valtaapitävien palvelijana. Tämän näkökulman mukaan asiantuntijat eivät ole poliittisen päätöksenteon ytimessä ja heidän asemaansa liittyy lähinnä päätöksentekijöiden argumenttien tukeminen ja legitimizeerin vahvistaminen. Asiantuntijoiden tarjoama tietopohja toimii lähinnä poliittisena silmänlumeena ja sitä käytetään ainoastaan siltä osin, kun se tukee päätöksentekijöiden intressejä ja ideologiaa. Edellä mainittujen ääripääntulkintojen väliin sijoittuu maltillisemmat tulkinnat, joiden mukaan asiantuntijoilla voi olla laaja tai rajattu mandaatti. Näiden mukaan asiantuntijoiden asema riippuu politiikan alasta ja asiakysymyksen luonteesta. Rajatussa mandaatissa asiantuntijoilla on valtaa ainoastaan selvästi teknisissä asiakysymyksissä, kun taas laajassa mandaatissa asiantuntijoiden dominoimien asiakysymysten kirjo on laajempi, mutta kuitenkin rajattu. (Brint 1990, 366–367.)

Edellä esitetyn asiantuntijoiden vaikutusvallan määrää kuvaavaan jaottelun lisäksi on ymmärrettävä, minkälaisia rooleja asiantuntijoilla voi olla poliittisessa prosessissa. Konsulttien rooleja tarkastellaan kuusijakoisen asiantuntijoiden rooleja kuvaavan jaottelun avulla. Tässä mallissa asiantuntijoiden roolit ovat ideaaleja ja tietyt roolit ovat tunnistettavista erilaisista tehtävistä ja tehtäviä koskevista toteutustyyleistä. On selvää, että konsultit toteuttavat todellisissa tilanteissa useampia rooleja ja tehtäviä samaan aikaan. Asiantuntijoiden roolit päätöksenteon tiedon hyödyntämisen prosessissa ovat: (1) riippumaton tutkija/objektiivinen tutkija, (2) riippumaton asiantuntija/puolueeton neuvonantaja, (3) eetikko tai loogikko/moderaattori, (4) asiakkaan neuvonantaja, (5) demokratian puolestapuhuja ja (6) fasilitaattori/prosessin valvoja. (Mayer ym. 2004, 173.) Taulukkoon 2. on

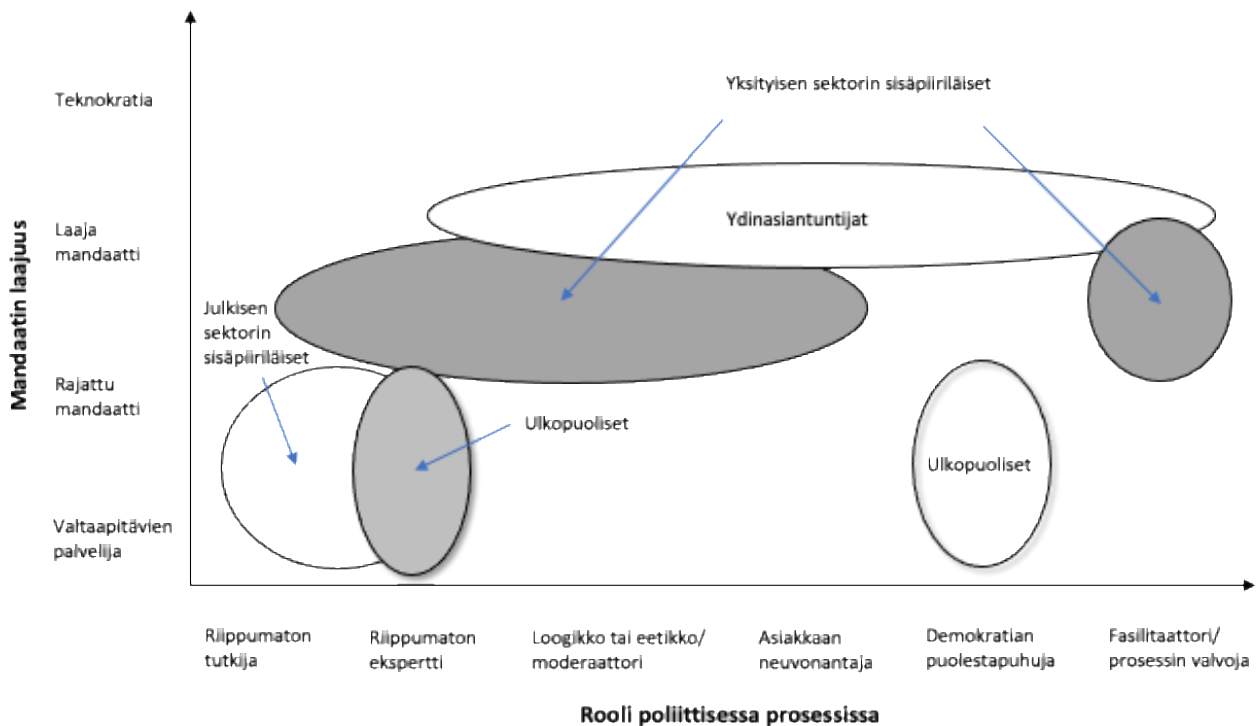
tiivistetty edellä mainitut roolit ja niiden tehtävät. Tämän jaottelun perusteella pyritään tunnistamaan, minkälaisia rooleja konsulteilla on TEM:n tiedon hyödyntämisen prosessissa.

Taulukko 2 Asiantuntijoiden tehtävät tiedon hyödyntämisen prosessissa.

Ideaali rooli	Tehtävä	Kuvaus
<i>Riippumaton tutkija; objektiivinen tutkija</i>	Tutkiminen ja analysointi	Prosessin osa, jossa tuotetaan tietoa päätöksenteon tueksi. Tieteellisiä menetelmiä sovelletaan politiikan asiakysymysten selvittämiseen. Voi vaikuttaa poliittisen agendan asettamiseen.
<i>Riippumaton asiantuntija (insinööri); puolueeton neuvonantaja</i>	Suunnittelu ja suositukset	Aiemmin saatuja tutkimustuloksia sovelletaan ja luodaan uusia politiikkatoimia ja suosituksia. Verrataan eri politiikkatoimien vaikutuksia ja luodaan mahdollisia suunnitelmia ongelmien ratkaisuksi.
<i>Loogikko tai eetikko; moderaattori</i>	Arvojen ja argumenttien kirkastaminen	Politiikkatoimet liittyvät aina pohjimmiltaan arvoihin ja tästä syystä asiantuntijoiden tehtävänä on tunnistaa aiheeseen liittyviä arvostirioita ja argumentaatiotyylejä. Tavoitteena parantaa keskustelun laatua ja tunnistaa esimerkiksi sen vinoumia.
<i>Asiakkaan neuvonantaja</i>	Strateginen neuvonta	Tietyt asiakysymykset vaativat strategista, prosesseihin liittyvää neuvontaa. Asiantuntija voi neuvoa "asiakasta", miten voi päästä haluamiinsa tavoitteisiin tiettyssä kontekstissa esim. poliittinen tilanne ja vastustajien mahdolliset vastatoimet. Esimerkki: minkälaisella strategialla hallituksen ministeri voi saada ehdotuksensa läpi omissa hallituskokoonpanossaan?
<i>Demokratian puolestapuhuja</i>	Demokratisointi	Demokratisoinnissa asiantuntijat pyrkivät sekä parantamaan kansalaisten pääsyä päätöksenteon taustalla olevaan tietoon ja toisaalta myös vaikuttamaan pohjalla olevaan tietoon. Esimerkki: normaaleja kansalaisia kutsutaan esittämään itseään huolestuttavia kysymyksiä asiantuntijoilta tiettyyn asiakysymykseen liittyen.
<i>Fasilitaattori; prosessin valvoja</i>	Sovittelu	Asiantuntijat voivat toimia sovittelijoina, jotka voivat muodostaa esimerkiksi sääntöjä ja toimintatapoja poliittisen päätöksenteon neuvottelulle. Fokus kontekstuaalisten asioiden (esim. sidosryhmät, kipukohdat, vaihtoehtoiskustannukset ja riippuvuudet) analysoinnissa.

Kuviossa 4 on havainnollistettu pysty- ja vaaka-akselikuvaajan avulla poliittiseen prosessiin vaikuttavien asiantuntijoiden mahdolliset roolit vaaka-akselille ja rooliin liittyvän vaikutusvallan määrä pystyakselille. Kyseinen kuvaaja toimii tietynlaisena yhteenvetona siitä, mistä tekijöistä ulkopuolisten asiantuntijoiden asema koostuu. Pystyakselilla on asiantuntijoiden mandaatin laajuus eli kuinka itsenäisesti asiantuntijat saavat tehdä tehtäviään. Vaaka-akselilla puolestaan on

asiantuntijoiden erilaisia roolikokonaisuuksia poliittisissa prosesseissa. Näiden lisäksi asiantuntijat voivat toimia tiedon tuotannon tarjonta- tai kysyntäpuolella.



Kuvio 4 Yhteenveto poliittiseen prosessiin osallistuvien asiantuntijoiden mahdollisista rooleista ja mandateista.

Hood ja Jackson (1991) lanseerasivat konsultokratian käsitteen teoksessaan ”Administrative argument”. Käsite kuvastaa kehitystä, jossa yksityisen sektorin konsulttiyritykset ovat kasvattaneet vaikutusvaltaansa julkisen hallinnon reformien ja agendan asettamisprosesseissa. Konsulttien vaikutusvallan kasvu nousi 1990-luvulla tutkijoiden agendalle, kun huomattiin, että julkisen sektorin konsulttipalvelumenot ovat räjähdysmäisesti kasvaneet erityisesti anglosaksisissa maissa. Konsulttien vaikutusvallan kasvua on pyritty havainnollistamaan kuvaamalla valtioiden, ministeriöiden ja niiden ohjauksessa olevien virastojen konsulttipalveluihin käytettyjen varojen määrän muutosta (esim. Howlett & Migone 2013c; Kuusela & Ylönen 2013). Tämän lisäksi on yleisellä tasolla tarkasteltu konsulttipalvelusopimusten määrää ja arvoa sekä toistuvia trendejä, joita alalla on havaittavissa (esim. Howlett & Migone 2013b). Toisin sanoen aihetta on tutkittu kuvailevin kvantitatiivisin menetelmin melko paljon ja lähes kaikki indikaattorit osoittavat, että konsulttien määrä ja sopimusten arvo on kasvanut eri maiden julkisilla sektoreilla.

Teoreettisesti pelkästä menojen lisääntymisestä ei voida suoraan tehdä johtopäätöstä konsulttien vaikutusvallasta, sillä kaikki konsultointi ei liity poliittiseen päätöksentekoon. Tulkittaessa, onko konsulttien lisääntynyt käyttö julkisella sektorilla johtanut konsultokratiaan, on tarkasteltava, missä

määrin konsultit osallistuvat poliittisen päätöksenteon prosesseihin, kuten päätöksenteon taustalla olevan tiedon tuotantoon. Matti Ylönen ja Hanna Kuusela (2018) ovat artikkelissaan ”Consultocracy and its Discontents” pyrkineet luomaan aiemman tutkimuskirjallisuuden ja case-tapauksien pohjalta viitekehyksen konsultokratian vaikutuksista. He tunnistavat kolme tietopohjan kannalta merkittävää konsulttien käytön lisääntymisen vaikutusta julkisella sektorilla: tiedon monopolisoituminen yksityisille toimijoille, hiljaisen tiedon rapautuminen ja instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntyminen. Tätä typologiaa täydennetään Van Helden ym. (2010) tekemillä havainnoilla konsulttien ja tutkijoiden tuottaman tiedon eroista sekä transaktiokustannusteorian ennustamalla vaikutuksilla. Kuuselan ja Ylönen typologiaa on syytä täydentää muilla näkökulmilla, sillä se on varsin vahvasti keskittynyt konsulttien käytön negatiivisiin vaikutuksiin. Edellä mainituilla täydennyksillä saadaan luotua kokonaisvaltaisempi kuva siitä, minkälaisia hyviä, huonoja ja neutraaleja vaikutuksia konsulttien käytöllä on TEM:n tietopohjalle.

Kun asiantuntijatyötä ulkoistetaan yksityisille konsulttiyrityksille, on mahdollista, että julkisen sektorin tietopohja muuttuu ainakin osittain yksityiseksi omaisuudeksi. Toisin sanoen esimerkiksi ministeriöiden käyttämät analyysit, algoritmit, data, seurantaindikaattorit ja ylipäänsä päätöksenteon taustalla oleva monimutkainen tietopohja siirtyy yksityisten yritysten omaisuudeksi. Tämä johtaa siihen, että julkiset organisaatiot ovat riippuvaisia yksityisten yritysten tuottamasta tietopohjasta. On havaittu, että edellä kuvailtu informaatioetu voi johtaa palveluntarjoajien opportunistiseen käytökseen, mikä taas voi johtaa ylihinnotteluun, vääristyneeseen tietoon tai yleisesti huonoon palvelun laatuun. (Kuusela & Ylönen 2018, 248–249.) Tämän tutkielman puitteissa on ensinnäkin tärkeää ymmärtää, missä määrin TEM:n tiedon hyödyntämisen prosessi on yksityisten konsulttien vastuulla ja voiko se johtaa edellä kuvailtuun kehitykseen. TEM:n näkökulmasta riippuvaisuus yksityisistä konsulteista voidaan olettaa tiivistyvän seuraaviin piirteisiin: virkamiesten kokemus yksityisten yritysten osuus prosesseissa, kokemus palveluiden laadusta ja hinnan kohtuullisuudesta.

Konsulttien käytön lisääntymisen pelätään johtavan hiljaisen tiedon (*tacit knowledge*) häviämiseen ja tiedon siirtymisen katkoksiin (Kuusela & Ylönen 2018, 250). Hiljaisella tiedolla tarkoitetaan tietoa, joka on kiinnittynyt ihmisiin ja on vaikeampaa muodollisesti kommunikoida tai havainnollistaa. Hiljainen tieto liittyy tiettyihin konteksteihin, kokemukseen ja ihmisiin, jotka jakavat sitä organisaatioiden sisällä. Hiljainen tieto on olemassa julkisissa organisaatioissa niissä työntekijöissä, jotka ovat pitkään tekemisissä tiettyjen asiakysymysten ja organisaatioiden kanssa. (Nonaka 1994, 16.) Tästä syystä virkamiestyön korvaaminen konsulttien toimeksiannoilla voi johtaa hiljaisen tiedon rapautumiseen. Virkamiesten määrä vähenee ja niiden roolit muuttuvat, ja niitä korvaavat konsultit

taas työskentelevät vaihtelevasti erilaisissa organisaatioissa, jolloin esimerkiksi tiettyä ministeriötä koskeva hiljainen tieto ei ehdi karttua konsulteille. Teoreettisesti voidaan olettaa, että TEM:n prosesseissa hiljainen tieto konkretisoituu siihen, kuinka hyvin tieto kulkee organisaation sisällä. Toisaalta hiljaisen tiedon rapautuminen voi näkyä yleisenä tyytymättömyytenä organisaation toimintaan ja johtamisen epäjohtamukaisuutena.

Konsulttien käytön lisääntymisen on arvioitu johtavan instrumentaalisen rationaalisuuden vahvistumiseen poliittisen päätöksenteon tietopohjassa. Instrumentaalilla rationaalisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä uskomusta siitä että, poliittisessa päätöksenteossa voidaan tehdä oikeita ja objektiivisesti järkeviä päätöksiä tietynlaisen tietopohjan perusteella ilman, että siihen liittyy kiistaa arvoista tai ideologiasta. Konsultit usein kannattavat ja lobbaavat näyttöön perustuvan poliittisen päätöksenteon puolesta. Konsultit painottavat, että heidän työnsä on tuoda päätöksentekoon faktapohjaista analyttistä ajattelua (Lapsley & Oldfield 2001; Momani 2013). On tärkeää erottaa, tuoko konsultti päätöksenteon tueksi monipuolista informaatiota, jonka pohjalta arvopohjaista poliittista keskustelua voidaan käydä vai esittääkö konsultti suoria suosituksia objektiivisesti oikeina ratkaisuuina. Parhaimmillaan konsultit toimivat taulukossa 2. esitellyn asiantuntijoiden roolien mukaisesti esimerkiksi tuottaen monipuolista ja luotettavaa tietoa, fasilitoiden keskustelua ja antaen strategisia neuvoja. Vaarana instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntymisessä on, että se vaikeuttaa muiden mahdollisten näkökulmien huomioonottamista. (Kuusela & Ylönen 2013, 253.) Esimerkiksi Raudla (2013) on todennut Viron tuottavuusbudjettia koskevassa tutkimuksessaan, että konsulttien käyttö vaikeutti aiheesta käytävää periaatteellista keskustelua. Tiivistetysti voidaan todeta, että instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntyminen TEM:n hallinnonalalla voi näkyä kokemuksena tiedon yksipuolistumisesta ja vaihtoehdottomuudesta. Tämän lisäksi virkamiehet voivat kokea uusien näkökulmien esilletuomisen vaikeana hankkeissa, joissa konsultit ovat mukana tietopohjan muodostamisessa.

Van Helden ym. (2010) ovat tutkineet konsulttien tuottaman tiedon eroja tutkijoiden vastaavaan ja huomanneet, että konsulttien tarjoama tieto on ominaisuuksiltaan ja laadultaan erilaista. Konsulttien tuottama tieto kumpuaa useimmiten käytännön ongelmista, joita organisaatiot kohtaavat, kun taas tutkijoiden tuottama tieto liittyy vahvemmin tieteenalalla esiin nousseisiin tutkimusaukkoihin ja teoreettiseen problematisointiin. Tästä syystä konsulttien tuottama tieto on suoraan hyödynnettävissä käytännössä. Konsulttien käyttämissä lähteissä ja tiedon laadussa on eroja, sillä konsultit eivät käytä aina kattavaa akateemista kirjallisuutta lähteinään, vaan turvautuu usein ammatillisiin julkaisuihin ja tutkimustietoa kokoaviin raportteihin. Konsulttien tuottama tieto on laadultaankin erilaista, sillä se

yhdistelee hiljaista tietoa, joka karttuu kokemuksen kautta sekä eksplisiittistä tietoa, joka on formaalisti esitettyä ja arvioitua. (Van Helden ym. 2010, 88–91.) On selvää, että erot eivät ole niin yksiselitteisiä kuin edellä on esitetty ja eri konsulttien välillä on paljon eroja. Tästä huolimatta konsulttien tuottaman tiedon laadun eroja on tärkeää huomioida ja luokitella tarkasteltaessa TEM:n päätöksenteon tietopohjaa.

Canbäckin (1998) ajatuksia tietotaloudesta ja transaktiokustannusteoriasta mukailleen voidaan todeta, että yksityisten konsulttien käytöstä voidaan saada myös merkittäviä hyötyjä julkisen sektorin tiedon tuotannossa. Yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaistuminen ja tiedon määrän kasvaminen lienee yksimielisesti tunnistettu trendi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Tämä puolestaan johtaa siihen, että tiedon jalostaminen käyttökelpoiseen muotoon vaatii selkeämpää erikoistumista ja monipuolisia menetelmiä ja työkaluja. Canbäck (1998, 33) on arvioinut, että tämä kehityskulku on johtanut tiedon hankinnan ja jalostuksen korkeampiin transaktiokustannuksiin organisaatioiden sisällä. Yksityisten konsulttien käytön lisääntyminen julkisella sektorilla voi selittyä siis informaatiotaloustieteen kuvaamien lainalaisuuksien avulla. Täten voidaan olettaa myös, että konsulttien käytön lisääntyminen voi johtaa tehokkaampaan, syvällisempään ja menetelmällisesti edistyneeseen tiedontuotantoon. Edellä esitettyä argumenttia tukee Pagen (2010, 15–16) tutkimuksessa tehty havainto siitä, että eurooppalaisissa maissa julkisen sektorin virkamiehillä ei useinkaan ole vahvaa tieteellistä, menetelmällistä ja toimenpideosaamista, vaan lähinnä prosessiosaamista. Yksityisten konsulttien käyttö mahdollistaa siis laajemman tietopohjan tuottamisen poliittisen päätöksenteon tueksi.

Teoreettisen viitekehyksen pohjalta voidaan viimeistä tutkimuskysymystä varten tunnistaa päätöksenteon tietopohjaan vaikuttavia konsulttien käyttöön liittyviä tekijöitä. Ensimmäkin tiedon tuotantoon liittyvien roolien työtehtävien toistuvuus ja mandaatin laajuus voivat vaikuttaa tietopohjan laatuun. Voidaan olettaa, että niillä voi olla joko negatiivinen tai positiivinen vaikutus. Negatiivinen vaikutus voi syntyä, jos konsultteja käytetään entistä enemmän ja entistä laajemmalla mandaatilla ja heidän tiedon tuotannon menetelmissä tai lähtöoletuksissa on vinoumia tai kapeikkoja, kuten aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on esitetty (Ylönen 2017; Kuusela & Ylönen 2013; Raudla 2013; Boston 1994 ja Coffield 2012). Toisaalta positiivinen vaikutus voi syntyä transaktiokustannusteoriaa mukailleen siten, että erikoistuneempi osaaminen johtaa tehokkaampaan tiedon tuotantoon (Canbäck 1998, 33). Tutkielman tavoitteiden kannalta on tärkeää identifioida sekä positiivisia että negatiivisia konsulttien käyttöön liittyviä vaikutuksia.

Toiseksi konsulttien tuottaman tiedon laadulla ja transaktiokustannusten kasvulla voi olla vaikutusta tietopohjan laatuun. Tuotetun tiedon laadun vaikutus koostuu kahdesta tekijästä: onko konsulttien tuottama tieto luotettavaa ja toisaalta käytetäänkö konsultteja entistä enemmän tuottamaan tietoa. Teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettiin eroja konsulttien ja akateemisten tutkijoiden tuottaman tiedon välillä (Van Helden ym 2010, 88–91). Mikäli konsulttien tuottama tieto ei pohjautu laajasti akateemiseen tutkimukseen ja lähteistöön tai on menetelmällisesti yksipuolista voi se vaikuttaa tietopohjan laatuun negatiivisesti. Toisaalta vaikutuksen määrä riippuu siitä, miten paljon konsultteja käytetään tiedon tuottajina. Tiedon tuotannon transaktiokustannusten kasvun puolestaan voidaan olettaa vaikuttavan tietopohjan laatuun pääosin negatiivisesti. Selvitettävien aiheiden monimutkaistuuessa ja poliittisen päätöksen aiheiden lisääntyessä paine käyttää lisää ulkoisia konsultteja kasvaa, ja niiden tehokas hyödyntäminen voi ainakin teoreettisesti vastata kyseiseen ongelmaan. (Canbäck 1998, 33.) Kuitenkin on todennäköistä, että vaikutus on joko neutraali tai negatiivinen.

Tiivistetysti konsulttien vaikutukset poliittisessa päätöksenteossa perustuu asiantuntijavaltaan erityisesti agendan asettamisprosesseissa. Yksityisillä konsulteilla on erilaisia tehtäviä julkisessa hallinnossa, joista voidaan muodostaa erilaisia roolikokonaisuuksia. Oleellista roolikokonaisuuksien suhteen on kuinka itsenäisesti konsultit työskentelevät kussakin roolissa eli kuinka laaja konsulttien mandaatti on. Näiden pohjalta voidaan päätyä tilanteeseen, jossa julkista valtaa valuu yksityisille konsulteille – tällaista kehitystä voidaan kutsua konsultokratiaksi. Konsultokratia voi ilmentyä julkisessa hallinnossa esimerkiksi tiedon monopolisoitumisena, instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntymisenä tai hiljaisen tiedon rapautumisena. Toisaalta konsulttien käytön lisääntymisellä voi olla myös neutraaleja tai positiivisia vaikutuksia, kuten tehokkaampi tiedon tuotanto.

4 Tutkimusaineisto ja menetelmät

Julkisella sektorilla toimivia konsultteja ja niiden vaikutuksia käsittelevä tutkimus on kärsinyt kroonisesta empiirisen aineiston rajallisuudesta, epäjohdonmukaisuudesta ja anekdoottillisuudesta. Tästä syystä aihetta käsittelevä tutkimus on ollut pääosin kuvailevaa eikä ole pohjautunut laajaan empiiriseen todistusaineistoon. (Howlett & Migone 2013a; 2014a; Steiner & Reichmuth 2015.) Tässä tutkimuksessa aineistoon kiinnitetään erityistä huomiota ja pyritään parantamaan saatavilla olevan aineiston laatua.

Tutkimuksen aineisto koostuu kahdesta eri osasta. Tutkimuksen ensimmäistä vaihetta varten kerättiin kvantitatiivista aineistoa TEM:n konsulttipalveluihin käytetyistä transaktiotasoisista

hankintamenoista eli hankintojen laskuista, kaikkien hallinnonalojen konsulttipalveluihin käytetyistä kokonaismenoista ja vakituista henkilöstöä koskevista tiedoista. Tutkimuksen toista osuutta varten kerättiin TEM:n virkamiehiltä kyselytutkimusaineisto liittyen ministeriön tiedon tuotantoon ja yksityisiin konsultteihin.

4.1 Konsulttimenoja koskeva aineisto

Ensimmäinen aineisto kerättiin hyödyntäen Tutkihallintoa.fi ja Tutkihankintoja.fi palveluita. Kyseisten palveluiden tarkoituksena on lisätä julkisen hallinnon rahankäytön läpinäkyvyyttä. Tutkihallintoa.fi -palvelusta saadaan kvantitatiivista dataa kaikkien ministeriöiden konsulttipalveluihin käytetyistä kokonaismenoista ja vakituista henkilöstöä koskevista tiedoista. Tutkihankintoja.fi palvelusta puolestaan saadaan aineistoa TEM:n konsulttipalveluihin käytetyistä transaktiotasoisista hankintamenoista. Kokonaismenoja koskevaa aineistoa on saatavissa viimeisen kymmenen vuoden ajalta ja transaktiotasoisista aineistoa viimeiseltä neljältä vuodelta. Molemmat aineistot ovat saatavilla Avoindata.fi -palvelusta.

Kokonaismenoja koskeva aineisto koostuu ministeriöiden vuosittaisista eri valtion liikekirjanpidon tileille (lkp-tili) kirjatusta hankintakategorioiden kokonaismenoista. Aineistoa vaivaa aiemminkin tutkimuskirjallisuudessa tunnistetut ongelmat sen epäjohtonmukaisuudesta ja rajallisuudesta (Howlett & Migone 2013; 2014). Aineistosta on vaikeaa erotella yksityisiä konsulttipalveluita, sillä 4932 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelut -hankintamenotili pitää sisällään hyvin monenlaisia menoja esimerkiksi muiden julkisten organisaatioiden kuten Business Finlandin tarjoamia palveluita. Aiemmissa suomalaisissa julkisen sektorin konsultteja koskevassa tutkimuskirjallisuudessa ei ole huomioitu kyseistä aineiston puutetta, mikä osin voi johtaa virheellisiin johtopäätöksiin (Kuusela & Ylönen 2013). Vuodesta 2018 lähtien lkp-tili 4932 menot on raportoitu jaoteltuina tarkemmin hankintojen luonnetta kuvaaville lkp-tileille. Kokonaisuudesta on eroteltu sisäiset ja ulkoiset asiantuntija- ja tutkimuspalvelut (lkp-tili 4932000), tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut sekä käännös- ja tulkkaukspalvelut.

Konsulttimenojen suhteellisen osuuden muutoksen tarkastelua varten aineistoon on lisätty ministeriöiden toteutuneiden henkilötyövuosien lukumäärä. TEM:n konsulttipalvelumenojen suhteellisen osuuden muutosta 2010-luvulla tarkastellaan käyttäen indeksiä, joka muodostetaan lkp-tili 4392:n menoista suhteessa yhtä henkilötyövuotta kohden. Toteutuneiden henkilötyövuosien osalta dataa on saatavissa ainoastaan vuodesta 2015 lähtien, mistä syystä vuosien 2010–2014 osalta käytetään saatavilla olevien vuosien keskiarvoa. Keskiarvo ei välttämättä ole tarkin mittari

estimoimaan ministeriöissä tehtävän työn määrää, sillä ministeriöiden työn määrä vaihtelee vuosittain. Keskiarvo antaa kuitenkin tarpeeksi hyvin suuntaa siitä, kuinka paljon kussakin ministeriössä tehdään sisäisesti työtä. Indeksiluku on asetettu siten, että luku 100 vastaa työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenoja vuonna 2010, jolloin esimerkiksi 10 prosentin lisäys suhteellisiin menoihin verrattuna vuoteen 2010 tarkoittaisi indeksilukua 110.

Konsulttimenojen vertailut muihin ministeriöihin tehdään vastaavalla konsulttimenot per ministeriössä tehty henkilötyövuosi muuttujalla, mutta niiden osalta käytetään lkp-tilin 4392000 tietoja. Kyseiseltä tililtä on eriytetty esimerkiksi tietotekniikan asiantuntija- ja ylläpitopalvelut, sisäiset asiantuntija- ja tutkimuspalvelut sekä käänös- ja tulkkauspalvelut, joten sitä voidaan pitää selvästi tarkempina konsulttimenoja kuvaavana mittarina. Vertailuissa käytetään kolmen viimeisimmän saatavilla olevan vuoden keskiarvoa. Keskiarvoa käyttämällä vertailut ovat luotettavimpia, eivätkä niin alttiita esimerkiksi yksittäisten suurien hankintojen satunnaisesta osumisesta tietylle vuodelle. Suhteellisia lukuja puolestaan käytetään, koska absoluuttiset luvut eivät ota huomioon ministeriöiden kokoja, eikä siten kerro konsulttien käytön laajuudesta ja mahdollisesta vaikutusvallasta yksittäisissä ministeriöissä.

TEM:n hankintamenojen transaktiotasoinen aineisto sisältää lkp-tilin 4932000 asiantuntija- ja tutkimuspalvelut transaktiotasoiset tapahtumat eli toisin sanoen asiantuntija- ja tutkimuspalveluita koskevat laskut. Aineistoa on saatavissa vuosilta 2016–2020. Kyseisellä aikavälillä hankintatilille on kirjattu 1549 laskua. On tärkeää huomata, että lkp-tili 4932000 on tarkemmin juuri asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenoja kuvaava hankintatili kuin ajallisissa vertailuissa hyödynnetty lkp-tili 4932. Lkp-tili 4932000 ei pidä sisällään esimerkiksi käänös, tulkkaus tai sisäisiä asiantuntijapalveluita.

Transaktiotason aineiston suurin puute puolestaan on se, että tiedoista puuttuu kenties olennaisin osa eli lyhyt selitys kunkin hankinnan luonteesta. Jokaisesta transaktiosta on mainittu palveluntarjoajan nimi, päivämäärä, summa, hankintayksikkö ja hallinnonala. Hankinnan lyhyt kuvailu mahdollistaisi hankintojen luokittelun erilaisiin ryhmiin ja auttaisi hahmottamaan esimerkiksi, mitkä transaktiot kuuluvat samaan projektiin. Aineiston kehittämiseksi TEM:ltä pyydettiin viimeisen vuoden (2019) transaktiotiedot, joissa on lyhyet selitykset hankintojen luonteesta. Aiemmin mainituissa Kuuselan ja Ylösen (2018, 2013) tutkimuksissa tällaisia tietoja on saatu julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä, mutta niitä ei ole hyödynnetty luokittelemaan hankintoja laadullisesti erilaisiin luokkiin.

Transaktiotason aineistoa on täydennetty palveluntarjoajayhtiöiden liikevaihto- ja henkilöstötiedoilla. Tiedot on tuotu yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tiedoista automatisoidulla y-tunnus-haulla. Y-tunnus-kohtaiset henkilöstö ja liikevaihtotiedot on kohdistettu transaktiotason aineiston laskuille. Tämä mahdollistaa palveluntarjoajayritysten kokoluokkaa kuvastavien muuttujien luomisen, mikä taas mahdollistaa hankintojen demografisen jakautumisen tarkastelun. Yrityksen kokoluokkaa kuvaavat luokittelut tehdään Euroopan komission (2015) julkaiseman ohjeistuksen mukaisesti henkilöstömäärän osalta. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä ei ollut saatavissa yritysten taseen loppusummia, mistä syystä luokittelu tehdään ensisijaisesti henkilöstömäärän mukaan. Niiden yritysten osalta, joissa henkilöstömäärää ei ole tiedossa, mutta liikevaihto on ilmoitettu, käytetään liikevaihtoa koskevia kriteereitä. Tarkat määritelmät on eritelty liitteessä 1. Hankintojen jakautumista yritysten demografian mukaan ei ole aiemmassa suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa tehty, mutta hyvä vertailukohta analyysille saadaan Kanadasta, jossa konsulttihankeinnat ovat keskittyneet muutamille suurille yhtiöille. Kanadassa alle 0,5 prosenttia ministeriöille palvelua tarjoavista yrityksistä vastaavat yli puolista sopimuksien arvosta rahassa mitattuna. (Howlett & Migone 2013d, 201–202; 2013b, 31–32.)

Hankintojen kokoluokkaa kuvaamaan muodostetaan kaksi muuttujaa, joista toinen on dikotominen muuttuja, joka kuvastaa, onko hankintaa täytynyt lain mukaan kilpailuttaa. Pienhankintojen osalta Valtioneuvoston hankintaohjeistuksen (2017, 87) mukaan suora hankinnan rajana voidaan pitää 20 000 euroa, josta suurempien hankintojen osalta tarjouskilpailu olisi syytä järjestää. Tästä syystä yli 20 000 euron arvoiset hankinnat on luokiteltu transaktiotason aineistossa kilpailutettaviksi ja alle 20 000 euron arvoiset suora hankittaviksi. Toinen muuttuja puolestaan on viisiluokkainen muuttuja, jossa hankinnat on jaoteltu kokonsa mukaan viiteen luokkaan. Luokat on määritelty jakamalla transaktioiden summien jakauma neljään fraktiiliin. Täten aineistoista muodostuu viisi yhtä suurta luokkaa, joista esimerkiksi viimeinen kuvastaa aineiston suurinta 20 prosenttia tapauksista.

Politiikkakonsultoinnin osuutta hankintamenoista koskevaan tutkimuskysymykseen vastataan TEM:ltä saadun vuoden 2019 transaktiotasoisien aineiston avulla, jossa kullakin hankinnalla on lyhyt selite hankinnan luonteesta. Selite sisälsi usein hankekoodin, josta pystyy tarkistamaan, mitä hanketta hankinta koskee. Joissakin selitteissä esim. esiselvityksissä oli mainittu muutamalla sanalla, mitä aihetta selvitys koskee. Toisaalta joissakin hankinnoissa selitteessä luki vain ”sopimuksen mukainen konsultointi”. Näissä tapauksissa hankinnat luokiteltiin palveluntarjoajayrityksen toimialan mukaan. Suurin osa vaikeasti tulkittavista hankinnoista oli julkisten hankintojen konsultointipalveluita tarjoavan PTC Services Oy:n laskuja tai aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI Public Oy:n laskuja.

Kyseisten toimijoiden laskut voidaan hyvällä luotettavuudella luokitella oikein pelkän yrityksen toimialan perusteella, sillä julkisten hankintojen konsultointi liittyy tämän tutkielman määritelmien mukaan julkishallinnon konsultointiin ja aluekehittäminen politiikkakonsultointiin. Hankinnat ovat luokiteltu aiemmin esiteltyihin julkisella sektorilla työskentelevien konsulttien luokkiin eli julkishallinnon konsultointiin, politiikkakonsultointiin ja tekniseen konsultointiin. Liitteessä 6. on eritelty luokittelussa käytetyt periaatteet.

4.2 Kyselytutkimus TEM:n virkahenkilöille

TEM:n virkamiehille suunnattu kyselytutkimus toteutettiin sähköisenä Webropol-kyselynä. Otoksen perusjoukkona on TEM:n asiantuntijatyötä tekevät virkamiehet, mistä syystä hallinnolliset työntekijät rajataan otoksesta pois. Ministeriössä on työskennellyt vuonna 2020 423 virkamiestä, joista 92,8 prosenttia ovat korkeakoulutettuja (Tutkihallintoa.fi). Oletettavasti suuri osa korkeakoulutetuista virkamiehistä työskentelee asiantuntijatehtävissä, joten voidaan olettaa, että kysely kohdistetaan karkeasti arvioituna 392 virkamiehelle. Tavoitteena oli saada vähintään 50 vastaajan otos, jotta tilastollisia testejä voidaan tehdä kohtuullisella luotettavuudella. Kyselyyn vastasi 39 TEM:n virkamiestä, jolloin vastausprosentiksi suhteessa tavoiteltuihin asiantuntijatyössä työskenteleviin virkamiehiin muodostuu noin 10 prosenttia. Tätä voidaan pitää kohtuullisena tasona ottaen huomioon niin sanottujen eliittikyselyiden haasteet vastaajien tavoittamisessa. On ilmeistä, että kyselyyn vastannut kymmenes edustaa sellaisia virkamiehiä, jotka ovat lähtökohtaisesti muita kiinnostuneempia kyseisestä aiheesta. Oletettavasti vastanneet virkamiehet ovat keskimääräistä paremmin informoituja aiheesta, joten laajojen koko virkamieskuntaa koskevien yleistysten suhteen tulee olla varovainen. Otos kuitenkin palvelee tutkielman pääasiallista tarkoitusta selvittää aiheen pääpiirteitä, luoda uudenlaista aineistoa ja luoda pohjaa tuleville aiheita koskeville tutkimuksille.

Kerätyn kyselyaineiston vastaavuutta sen perusjoukkoon voidaan tarkastella hyödyntämällä tutkihallintoa.fi palvelun tietoja TEM:n virkamieskunnasta, joita verrataan tutkittavaan otokseen. Otoksen vastaavuutta voidaan tarkastella iän, sukupuolen ja koulutuksen taustamuuttujien perusteella. Liitteestä 2. voidaan havaita, että kokonaisuudessaan tutkimusta varten kerätty kyselyaineisto vastaa melko hyvin TEM:n todellista virkamieskuntaa. Kyselyaineisto on sukupuolen suhteen hieman ylipainottunut miesten suhteen, sillä noin 36 prosenttia vastaajista on miehiä, kun todellisuudessa ministeriössä työskentelevistä noin 28 prosenttia on miehiä. Iän suhteen puolestaan otoksessa hieman ylipainottuu 30–39-vuotiaiden ja 55–59-vuotiaiden luokat. Suurin osa vastaajista on korkeakoulutettuja, kuten ministeriön virkamiehet todellisuudessaakin. Tiivistettynä voidaan

todeta, että kyselyn otos on suhteellisen hyvin onnistunut ja vastaa pääpiirteissään TEM:n virkamiesten perusjoukkoa.

Muita kysytyjä taustamuuttujia ovat virkasuhteen pituus ja korkeakoulutettujen koulutusala. Vastaajien virkasuhteen pituus vaihteli yhdestä vuodesta kolmeenkymmeneenviiteen. Virkasuhteen pituuden keskiarvo puolestaan on 12,3 vuotta ja mediaani 12 vuotta. Vastanneet virkamiehet ovat toisin sanoen kokeneita ja siten pystyvät arvioimaan ministeriönsä kehitystä laajemmassa kuvassa ja pidemmällä aikavälillä. Koulutusalan suhteen noin puolella vastaajista on yhteiskuntatieteellinen koulutus ja noin kymmenyksellä vastaajista on oikeustieteellinen (10,3 %), luonnontieteellinen (10,3 %) tai kauppatieteellinen koulutus (12,8 %).

4.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen tutkimusmenetelmät painottuvat kuvaileviin määrällisiin menetelmiin, kuten frekvenssijakaumiin, keskiarvoihin ja kuvaileviin aikasarjoihin. Tämän lisäksi käytetään yksisuuntaista varianssianalyysiä, ristiintaulukointeja, pääkomponenttianalyysiä ja Spearmanin korrelaatiokertoimia. Teoreettisen viitekehyksen ja aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta ei muodosteta testattavia hypoteeseja, sillä teorian ja aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta voidaan tehdä monenlaisia vastakkaisiakin oletuksia. Lisäksi kyselyn osalta otos on pieni, mistä syystä hypoteesien testaaminen ei ole täysin luotettavaa.

Suhteellisten asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenojen kehitystä tarkastellaan aikasarjalla, jossa on kuvattu ministeriöiden asiantuntija- ja tutkimuspalvelumot yhtä ministeriössä tehtyä henkilötyövuotta kohden. Tutkimuskysymykseen, onko konsulttien käytön määrä kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana, vastataan vertailemalla TEM:n suhteellisia käytettyjä resursseja kuvaavaa indeksilukua. Mikäli indeksiluku on vuonna 2020 yli 100 voidaan todeta, että käytetyt suhteelliset resurssit ovat kasvaneet. Ministeriöiden välinen vertailu puolestaan tehdään vertaamalla asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytettyjen suhteellisten resurssien kolmen viimeisimmän vuoden keskiarvoja.

Transaktiotason aineistosta selvitetään, mikä politiikkakonsultoinnin osuus hankinnoista on, minkälaiset yritykset tarjoavat ministeriölle konsultointipalveluita, miten hankinnat jakautuvat eri kokoisille yrityksille ja onko eri kokoisten yritysten keskimääräisissä toimeksiantojen koossa eroja. Lisäksi tarkastellaan, miten kilpailutetut ja ei-kilpailutetut hankinnat jakautuvat eri kokoisille yrityksille. Edellä esitettyihin kysymyksiin vastataan hyödyntämällä kuvailevia menetelmiä, mutta

myös tilastollista testaamista. Poliittikkakonsultoinnin osuutta tarkastellaan luokittelemalla vuoden 2019 hankinnat poliittikkakonsultoinnin, julkishallinnon konsultoinnin ja teknisen konsultoinnin luokkiin. Ensin tarkastellaan, mikä on poliittikkakonsultoinnin osuus lkp-tilille 4932000 kirjattavista hankinnoista. Sitten tutkitaan yksisuuntaisen varianssianalyysin avulla eri kokoisten yritysten keskimääräisten toimeksiantojen eroja. Tämän jälkeen tehdään ristiintaulukointeja, joissa vertaillaan eri kokoluokkaisten hankintojen jakautumista yrityskokoluokittain ja dikotomista kilpailutusmuuttujaa yrityskokoluokittain. Ristiintaulukoinneissa tilastollista merkitsevyyttä testataan khiinneliötestillä. Toisin sanoen yksisuuntainen varianssianalyysi kertoo, minkä kokoinen kultakin yrityskokoluokalta tehtävä keskimääräinen hankinta on euroina, kun taas ristiintaulukoinnit havainnollistavat hankintojen jakautumista toimeksiantojen määrän mukaan.

Yksisuuntainen varianssianalyysi sopii menetelmänä selvittämään eri yrityskokoluokkien eroja toimeksiantojen koossa, sillä sen avulla voidaan tutkia, eroavatko kahden tai useamman ryhmän keskiarvot tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Yksisuuntaisessa varianssianalyysissä perusjoukko eli transaktioaineiston laskut ovat jaettu ryhmiin yhden ryhmittelevän tekijän suhteen, joka tässä tapauksessa on yrityskokoluokka. Tarkoituksena on testata hypoteesia, jonka mukaan hankinnan euromääräisen summan ryhmä kohtaiset odotusarvot ovat yhtä suuria. Yksisuuntaisessa varianssianalyysissä on kolme ehtoa, joiden toteutuessa analyysi on luotettava. Ensimmäkin vertailtavien ryhmien täytyy olla toisistaan riippumattomat. Toiseksi otoskeskiarvojen tulee olla poimittu likimain normaalijakaumasta. Kolmanneksi ryhmien varianssien tulee olla likimain yhtä suuria ja tätä voidaan testata havaintojen ryhmä kohtaisten varianssien yhtäsuuruutta testaavalla Barlettin testillä. (KvantiMOTV 2021e.)

Voidaan todeta, että yrityskokoluokkaryhmät ovat toisistaan riippumattomia. Liitteestä 3. voidaan huomata, että otoskeskiarvot eivät ole normaalisti jakautuneita, mutta ryhmäkohtaisten otoskokojen ollessa suuria (>190) voidaan hyödyntää keskeistä raja-arvolauseetta eli olettaa normaalijakautuneisuus riittävän suuren otoskoon vuoksi. Kolmas ehto eli varianssien yhtäsuuruus ei toteudu, sillä Barlettin testin p -arvo $< 0,05$ eli varianssit eroavat tilastollisesti merkitsevästi toisistaan. Erityisesti suuryritysten jakaumassa on suurempi varianssi verrattuna muihin ryhmiin. Yksisuuntainen varianssianalyysi parivertailuineen voidaan tästä huolimatta toteuttaa, sillä muuttujat ovat toisistaan riippumattomia välimatka-asteikollisia muuttujia ja otoskoko on tarpeeksi suuri.

Keskiarvojen odotusarvoja tai ristiintaulukointien erilaisuuksia testaavia testejä ei tarvittaisi, jos tuloksia haluttaisiin yleistää koskemaan vain vuosien 2016–2020 hankintoja – tällöin kyseessä on

kokonaisaineisto, joten otosvirhettä ei tarvitse huomioida. Tutkielman tarkoituksena on kuitenkin selvittää asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen yrityskokohtaiset odotusarvot eli ikään kuin yleistää tuloksia tuleviin hankintoihin. Toisin sanoen varianssianalyysin tuloksena saadaan tietää, minkä kokoisia hankintoja eri kokoisilta yrityksiltä tehdään odotusarvoisesti.

Ristiintaulukointi sopii puolestaan menetelmänä tarkastelemaan, miten eri kokoluokkien hankinnat sekä kilpailutetut ja ei-kilpailutetut hankinnat jakaantuvat eri kokoluokkien yrityksille, sillä khiinneliötesti soveltuu kahden kategorisen muuttujan erojen tarkasteluun. Khiinneliötestillä on kaksi edellytystä eli taulukossa, jossa on kaksi riviä ja kaksi saraketta, ei saa olla yhtään solua, joiden odotettu arvo on alle viisi. Suuremmissa taulukoissa maksimissaan 20 prosenttia odotetuista frekvensseistä saa olla alle viiden suuruisia. Nämä ehdot toteutuvat molemmissa tutkittavissa ristiintaulukoinneissa. (KvantiMOTV 2021d.)

Konsulttien rooleihin, mandaattien laajuuteen ja konsulttien käytön vaikutusten ilmenemistä tutkitaan kuvailevin frekvenssijakaumin ja pääkomponenttianalyysin sekä Spearmanin korrelaatiokertoimien avulla. Konsulttien asema TEM:ssä koostuu teoreettisen viitekehysten mukaan konsulttien rooleista ja toisaalta niiden mandaatin laajuudesta kyseisissä rooleissa. Teoreettisessa viitekehyksessä muodostettujen roolien osuvuutta tutkitaan pääkomponenttianalyysin avulla. Pääkomponenttianalyysi ei ole hypoteeseja testaava parametrinen tilastollinen menetelmä, vaan sitä käytetään ryhmittelemään suuri määrä informaatioita muutamiin muuttujiin, jotka kuvastavat samaa ilmiötä (KvantiMOTV 2021a). Kuitenkin tässä tutkielmassa pääkomponenttianalyysillä voidaan vastata kysymykseen: minkälaisia rooleja konsultit omaksuvat TEM:n päätöksenteon taustalla olevissa prosesseissa ja kuinka hyvin teoriaosuudessa Mayer ym. (2003) kirjallisuuden pohjalta muodostetut roolikokonaisuudet vastaavat todellisuutta. Pääkomponenttianalyysin tuloksina saatavista rooleja koskevista pääkomponenteista muodostetaan summamuuttujia, jotka kuvaavat konsulttien rooleja. Konsulttien roolikohtaisia mandaatteja kuvaamaan muodostetaan myös summamuuttujat yhdistellen samat väittämät kuin rooleja koskevissa summamuuttujissa.

Pääkomponenttianalyysissä on joitakin taustaoletuksia, joiden tulee toteutua, jotta tulokset olisivat luotettavia. Ensinnäkin siinä oletetaan, että valittujen muuttujien välillä on aitoja korrelaatioita. Muuttujien tulee lisäksi olla vähintään järjestysasteikollisia. Pääkomponenttianalyysillä tuotettujen pääkomponenttien mielekkyyttä voidaan tarkastella niiden latausten perusteella lasketulla itseisarvolla (Eigenvalue). Itseisarvon rajaksi pääkomponentin muodostumiselle asetetaan yksi, sillä sitä pidetään yleisesti mielekkään pääkomponentin rajana. Kommunaliteetti puolestaan kertoo siitä,

kuinka suuri osa yksittäisen muuttujan vaihtelusta voidaan selittää pääkomponentin avulla. (KvantiMOTV 2021a.) Tässä tutkimuksessa suodatetaan pois alle 0,4 arvoiset kommunaliteetit.

Aineiston sopivuutta pääkomponenttianalyysiin tarkastellaan Barlettin sfäärisyystestillä ja Keiser-Myer-Olkinin (KMO) -testillä. Barlettin testi testaa hypoteesia, jossa pääkomponenttianalyysiin valittujen muuttujien välisen korrelaatiomatriisin arvot ovat nollia. Toisin sanoen tilastolliset merkitsevät tulokset tarkoittavat sitä, että muuttujien välillä on aitoja korrelaatioita eli pääkomponenttianalyysin ensimmäinen ehto täyttyy. KMO-testi puolestaan testaa korrelaation ja korrelaatio + osittaiskorrelaation suhdetta ja suhdeluvun tulisi olla lähteestä riippuen vähintään 0,5–0,6. Pääkomponenttianalyysin rotatointi on tehty suorakulmaisella rotatoinnilla (Varimax), sillä pääkomponenttien ei haluta korreloivan keskenään, vaan muodostavan teoreettisesti erilaisia roolikokonaisuuksia. (KvantiMOTV 2021a.)

Tutkielman aineisto täyttää suurimman osan pääkomponenttianalyysin edellytyksistä. Taulukosta 5. voidaan huomata, että Barlettin testin p-arvo on pienempi kuin 0,001 ja KMO-testin arvo suurempi kuin 0,6 (0,61), mistä voidaan päätellä, että muuttujien välillä on aitoja korrelaatioita. Pääkomponenttianalyysissä käytettävät muuttujat ovat asteikolla 1–5 vaihtelevia järjestysasteikollisia muuttujia, joten muuttujat ovat soveltuvia analyysiin. Tutkimusaineiston otoskoko on pieni (n=39), mikä aiheuttaa pääkomponenttianalyysissä haasteita, mutta muiden edellytysten toteutuessa pääkomponenttianalyysi voidaan kuitenkin suorittaa.

Pääkomponenttianalyysin jälkeen rooleja ja mandaatteja sekä niiden taustalla olevia tehtäviä tarkastellaan frekvenssijakaumien avulla. Frekvenssijakaumista tarkastellaan, mitä roolikokonaisuuksia virkahenkilöt arvioivat tehtävän usein tai harvoin TEM:ssä ja toisaalta kuinka itsenäisesti kyseisiä rooleja suoritetaan eli kuinka laaja konsulttien mandaatti on kussakin roolissa. Roolikohtaisia mandaatteja havainnollistetaan kuvaamalla mandaattien keskiarvojen 95 prosentin luottamusvälejä.

Konsultokratian ilmentymiä ja muita konsulttien käytön vaikutuksia tarkastellaan ensin frekvenssijakaumin siten, että kutakin vaikutusta ilmentävät väittämät ovat eroteltu toisistaan. Väittämistä ei muodostettu vaikutuksia koskevia summamuuttujia, sillä Cronbachin alfa-kertoimilla mitattuna niistä ei synny mielekkäitä kokonaisuuksia (Cronbachin alfa < 0,5). Cronbachin alfa on mittarin konsistenssia eli yhtenäisyyttä mittaava menetelmä, joka perustuu muuttujien välisten korrelaatioihin. Yleisenä raja-arvona on pidetty arvoa 0,5, jota suurempia arvoja saavia mittareita

voidaan pitää konsistensseina. (KvantiMOTV 2021c.) Toisaalta on hyvä muistaa, että pelkästään Crohnbachin alfa ei kerro mittarin konsistenssista, sillä teoreettisesti täysin eri asioita mittaavilla mittareilla voi olla keskenään korrelaatioita ja siten saada korkeita arvoja. Väittämien vastausten jakaumia vertaillaan teoreettisen viitekehysten oletuksiin ja pyritään tekemään johtopäätöksiä kunkin vaikutuksen ilmentymisestä TEM:n kontekstissa.

Konsulttien käytön yhteyttä tietopohjan laatuun tutkitaan Spearmanin korrelaatiokertoimien avulla. Tarkoituksena on tarkastella, onko teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetuilla tekijöillä vaikutusta koettuun tietopohjan laadun kehitykseen. Korrelaatiotarkastelussa tutkitaan tiedon tuotantoon liittyvien tehtävien toistuvuuden ja mandaatin laajuuden sekä koettujen transaktiokustannusten, konsulttien tuottaman tiedon luotettavuuden ja konsulttien käytön määrän kehityksen vaikutusta kokemukseen tietopohjan laadun kehityksestä. Korrelaatiotarkasteluun otetaan lisäksi mukaan virkasuhteen pituus yhdeksi tekijäksi, ikään kuin kontrollimuuttujaksi. Spearmanin korrelaatiokertoimia käyttämällä mitataan ainoastaan kahden muuttujan välisiä yhteyksiä, jolloin muiden muuttujien vaikutukset eivät tule kontrolloiduiksi, mutta virkasuhteen pituuden ottaminen tarkasteluihin mukaan antaa kuitenkin osviittaa siitä, että voiko taustalla olla eri virka sukupolvien erilaiset kokemukset.

Tässä tutkielmassa käytetään Spearmanin korrelaatiokertoimia vaikutusten tutkimiseksi, koska otoskoko on pieni ($n=39$) eikä muuttujien voida olettaa olevan normaalisti jakautuneita. Spearmanin korrelaatiokerroin on epäparametrinen korrelaatiomenetelmä, jossa korrelaatioiden laskemiseen hyödynnetään muuttujien arvojen sijalukuja. Tästä syystä muuttujien täytyy olla vähintään järjestysasteikollisia, jotta arvoille voidaan mielekkäästi antaa sijaluvut. Tässä tutkielmassa korrelaatiotarkasteluihin sisällytettävät muuttujat ovat kaikki vähintään järjestysasteikollisia. Spearmanin korrelaatiokerroin vaihtelee muiden korrelaatiokertoimien tapaan -1 ja 1 välillä, joista -1 tarkoittaa täydellistä positiivista korrelaatiota ja -1 täydellistä negatiivista korrelaatiota. (KvantiMOTV 2021b.)

Koettuja transaktiokustannuksia ja konsulttien tiedon laatua kuvaamaan on muodostettu kaksi summamuuttujaa. Transaktiokustannuksia kuvaava summamuuttuja muodostuu seuraavista väittämistä: ”Yksityisillä konsulteilla on erikoistunutta ja edistynyttä osaamista, jota tarvitaan tuottamaan monipuolista ja kattavaa tietoa päätöksenteon tueksi”, ”Päätöksentekoon liittyvät aiheet ovat entistä monimutkaisempia ja vaikeammin ratkaistavia” ja ”Mikäli yksityisiä konsultteja ei lainkaan käytettäisi, ei olisi mahdollista saada yhtä paljon tietoa päätösten tueksi kuin nyt”. Kukin

väittäjä havainnollistaa Canbäckin (1998) kuvaamaa kehitystä, jossa tiedon tuotannon transaktiokustannukset ovat kasvaneet. Summamuuttuja kuvaa toisin sanoen asteikolla 1–8 onko virkahenkilön näkemyksen mukaan transaktiokustannukset kasvaneet. Muuttujan arvo kahdeksan merkitsee suurinta transaktiokustannusten kasvua ja yksi pienintä. Summamuuttujan Cronbachin alfakerroin on suurempi kuin 0,5 (0,55), joten mittaria voidaan pitää suhteellisen yhteneväisenä.

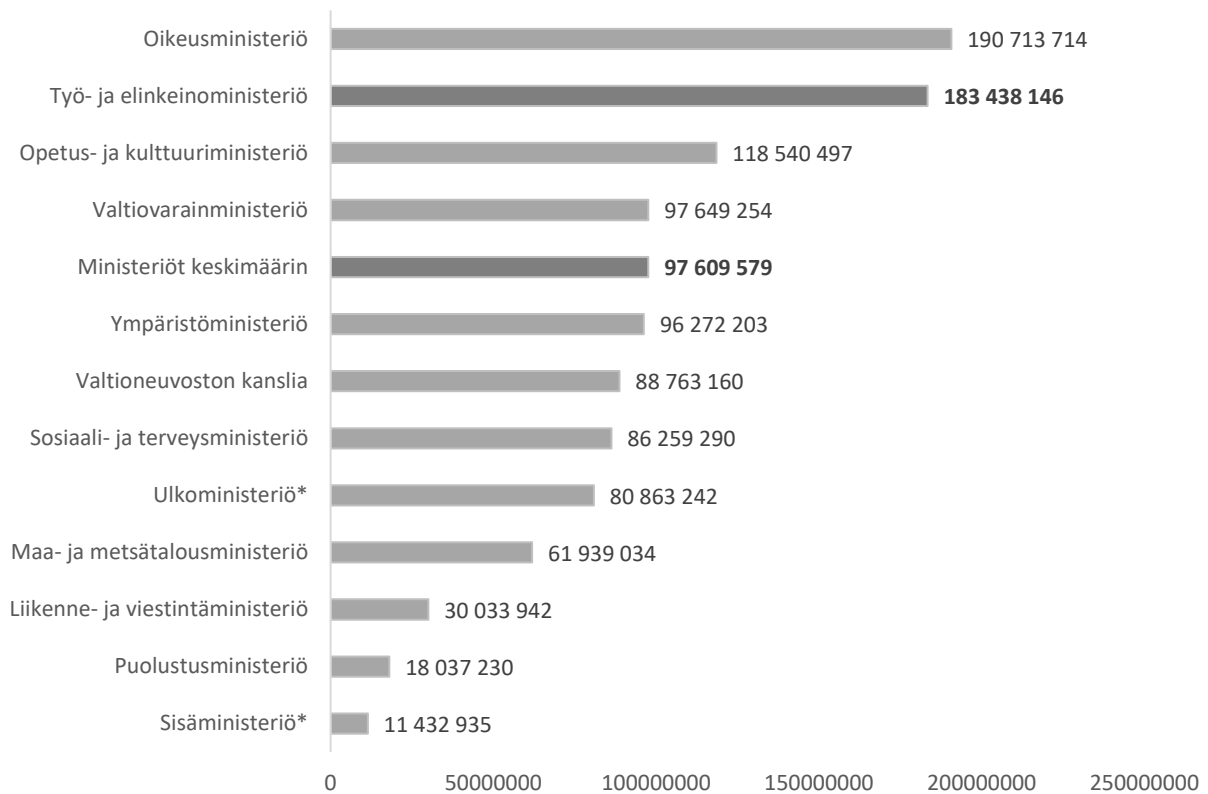
Puolestaan tuotetun tiedon laatua kuvaava summamuuttuja on muodostettu Van Helden ym. (2010) havaitsemia akateemisten tutkijoiden ja konsulttien tuottaman tiedon eroja kuvaavista väittämistä: ”Yksityisten konsulttien tuottama tieto on laadultaan yhtä luotettavaa kuin akateemisten tutkijoiden” ja ”Yksityiset konsultit käyttävät työssään laajaa akateemista tutkimustietoa ja lähteistöä”. Summamuuttuja vaihtelee asteikolla 1–7, jossa arvo yksi kuvaa heikointa luotettavuutta ja seitsemän vahvinta luotettavuutta. Summamuuttujan Cronbachin alfakerroin on suurempi kuin 0,5 (0,63), joten mittaria voidaan pitää suhteellisen yhteneväisenä.

5 Analyysi

Seuraavaksi vastataan tutkielman alussa muodostettuihin tutkimuskysymyksiin, joista muodostuu kaksiosainen tutkimusasetelma. Ensin pureudutaan yksityisten konsulttien käytön laajuuteen, suhteellisten menojen kehitykseen ja miten asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat jakautuvat eri konsultoinnin käsitteiden välille ja eri kokoisille yrityksille. Tämän jälkeen analysoidaan yksityisten konsulttien rooleja, mandaattien laajuutta ja koettuja vaikutuksia TEM:ssä. Lopuksi tutkitaan, onko teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetuilla tiedon tuotantoon vaikuttavilla tekijöillä yhteyttä virkamiesten arvioihin TEM:n tietopohjan laadusta.

5.1 Yksityisten konsulttien käytön laajuus ja trendit työ- ja elinkeinoministeriössä

Aiemmassa tutkimuksessa on todettu konsulttimenojen kasvaneen suomalaisissa ministeriöissä 1990-luvulta alkaen. Lisäksi nimenomaisesti työ- ja elinkeinoministeriössä on todettu olevan piilevän konsultokratian piirteitä. (Kuusela & Ylönen 2013; Ylönen 2017.) Kuviossa 5. on kuvattu ministeriöiden viimeisen kymmenen vuoden yhteenlasketut asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot. Työ- ja elinkeinoministeriössä on käytetty viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 183 miljoonaa euroa tutkimus- ja asiantuntijapalveluihin, kun vastaava luku kaikkien ministeriöiden osalta yhteensä on noin 1,06 miljardia euroa.



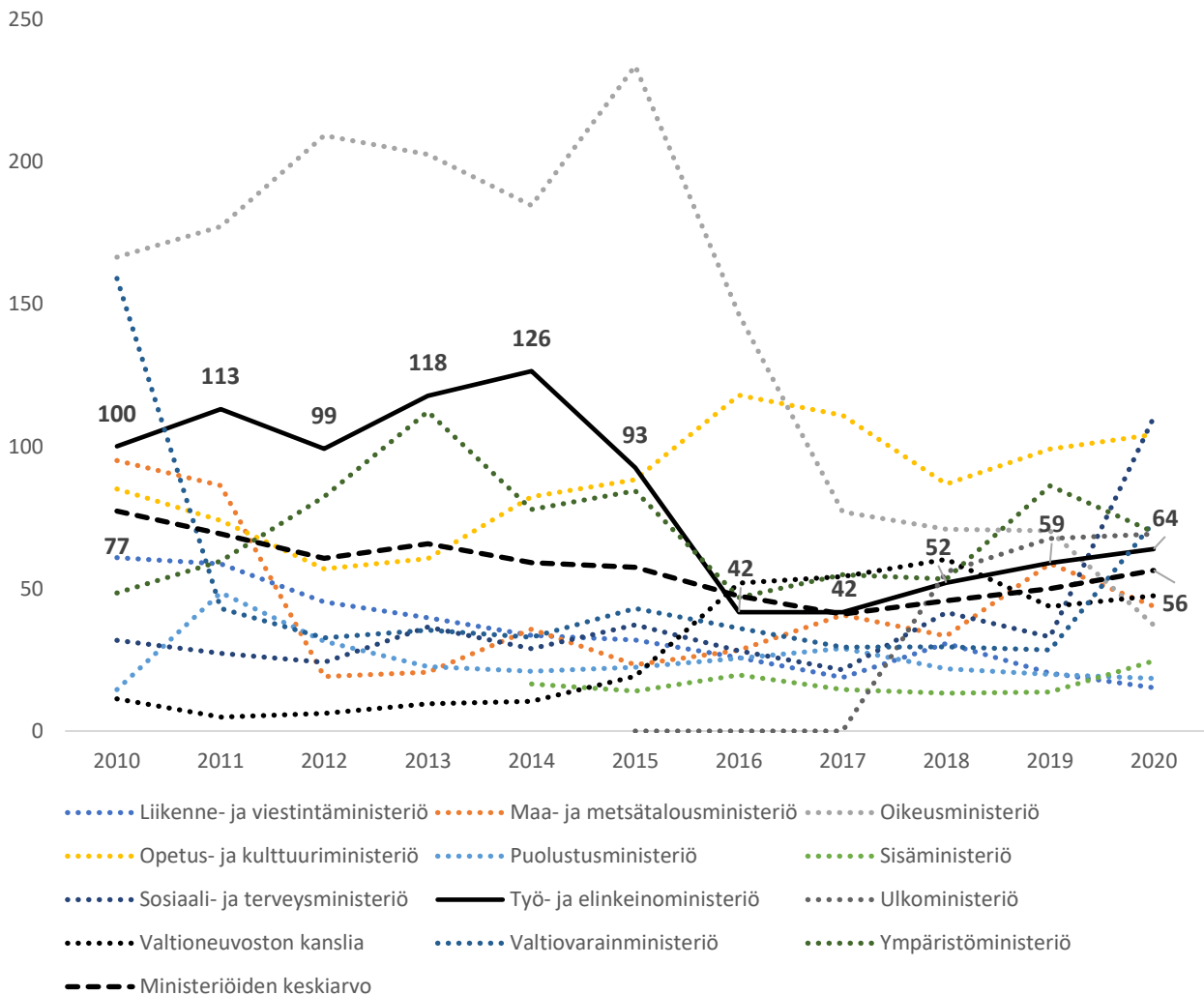
Kuvio 5 Ministeriöiden yhteenlasketut asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot aikavälillä vuosina 2010–2020.

**Ulkoministeriön ja sisäministeriön tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä sisäministeriön osalta aineistoa on ainoastaan vuosilta 2014–2020 ja ulkoministeriön osalta 2018–2020.*

Kuviosta 5. voidaan huomata, että oikeusministeriössä on käytetty viimeisen kymmenen vuoden aikana eniten varoja asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin eli hieman alle 200 miljoonan euron verran. Vähiten varoja käytetään puolestaan puolustusministeriössä, jossa kymmenessä vuodessa on käytetty alle 20 miljoonaa euroa. Tämän tutkielman erityisenä mielenkiinnon kohteena oleva työ- ja elinkeinoministeriö on listassa toiseksi eniten varoja käyttänyt ministeriö reilulla 180 miljoonalla käytetyllä eurollaan. Tämä on huomattavasti enemmän kuin muissa ministeriöissä ja lähes kaksi kertaa enemmän kuin ministeriöissä keskimäärin. Absoluuttisten lukujen tarkastelu ei kuitenkaan kerro vielä paljoakaan konsulttien todellisesta asemasta ministeriöissä, vaan toimii lähinnä suuntaa antavana tarkasteluna.

Kuviossa 6. on esitelty ministeriöiden asiantuntija- ja tutkimuspalveluindeksipisteet aikavälillä 2010–2020. Indeksilukuja tulkitsemalla vastataan kysymykseen, onko TEM:n suhteelliset asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot kasvaneet viimeisen vuosikymmenen aikana. Kuviosta voidaan huomata, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit kasvoivat TEM:ssä tasaisesti vuosina 2010–2014. Kyseisellä aikavälillä kulutetut resurssit kasvoivat 26 prosenttia ja noin 5,9

prosenttia vuositasolla. Samalla aikavälillä ministeriöiden keskimääräinen indeksiluku tippui 77:stä 59:ään eli noin 6,4 prosenttia. Voidaan siis tulkita, että TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit kasvoivat merkittävästi kyseisellä aikavälillä, kun trendi kaikkien ministeriöiden tasolla oli laskeva.



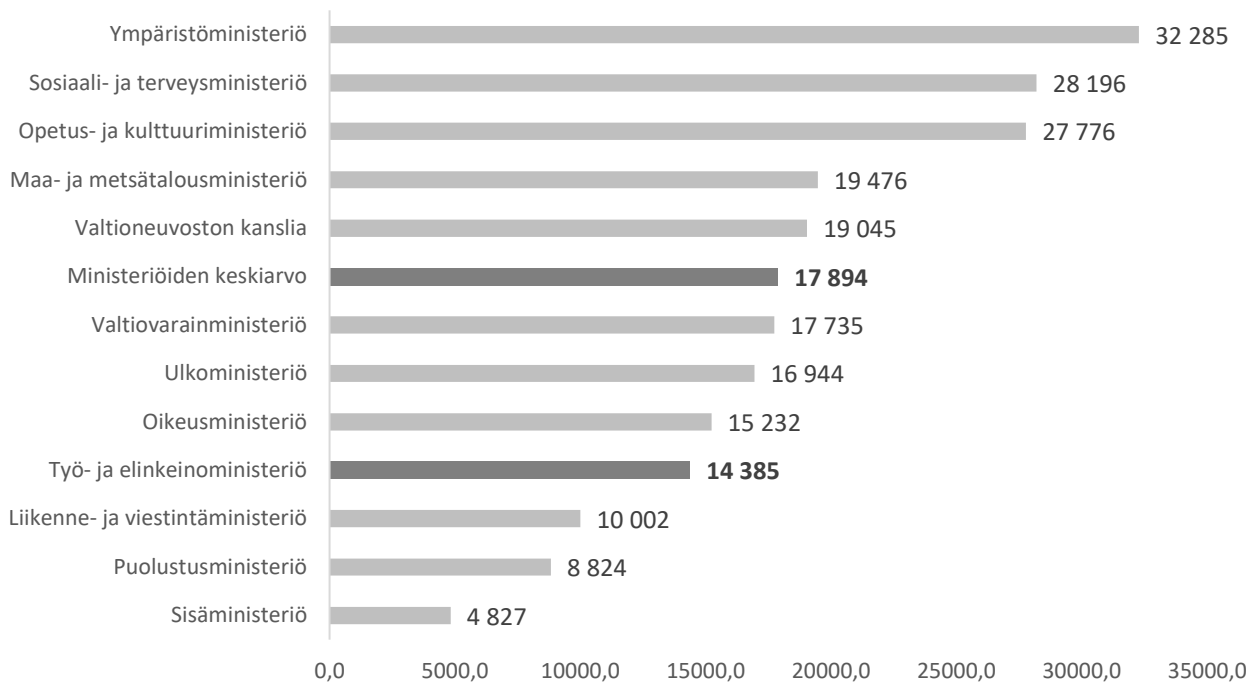
Kuvio 6 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenoindeksin kehitys vuosina 2010-2020, 100=työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt varat yhtä ministeriössä tehtyä henkilötyövuotta kohden vuonna 2010.

Kuitenkin vuosina 2014–2016 TEM:n indeksiluku pieneni huomattavasti eli noin 66 prosenttia. Toisin sanoen asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit olivat vuonna 2016 enää noin kolmanneksen siitä mitä ne olivat vuonna 2014. Vuosina 2016–2020 indeksiluku on taas kasvanut tasaisesti, yhteensä 52,4 prosenttia. Kokonaisuudessaan indeksiluku on vuonna 2020 36 pistettä pienempi kuin vuonna 2010 eli käytetyt resurssit ovat laskeneet vuosikymmenen aikana 36 prosenttia. Kaikkien ministeriöiden tasolla muutos on pienempi eli 21 pistettä (27,7 %). Tästä voidaan tulkita, että vuosikymmenen tasolla TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit eivät ole kasvaneet, vaan vähentyneet merkittävästi. Toisin sanoen vuonna 2020 yhtä

virkamiehen tekemää henkilötyövuotta kohden käytetään rahallisesti vähemmän resursseja ulkopuolisiin asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin kuin vuonna 2010. Tulos eroaa merkittävästi aiemmassa tutkimuksessa tunnistetuista trendeistä niin Suomessa kuin ulkomaillakin (Kuusela & Ylönen 2013; MacDonald 2011). Tulos viittaa myös siihen, että asiantuntijoiden suhteellinen vaikutusvalta TEM:ssä on vähentynyt viimeisen vuosikymmenen aikana. Toisaalta on tärkeää huomata, että trendi viimeisimpinä vuosina on ollut kasvava.

On huomattava, että kymmenen vuoden ajanjakso on lyhyt jakso tarkastella valtionhallinnon trendinomaisia muutoksia. Kyseiselle ajanjaksolle osuu vain kaksi kokonaista hallituskautta, Kataisen-Stubbin ja Sipilän hallitukset sekä lyhyet pätkät Rinteen ja Marinin hallituskausia. Vuoden 2015 raju lasku käytetyissä resursseissa osuu juuri Sipilän hallituksen aloituksen aikaan. Kymmenen vuoden aikajaksolla on todennäköistä, että muutoksia selittävät laajempia yhteiskunnallisia pohjatrendejä todennäköisemmin eri hallitusten tendenssit julkisen rahan käytön suhteen. Toinen todennäköinen selittäjä on Pernerin ym. (2016, 2020) tekemät havainnot organisaatioiden johtajien virkakauden eri vaiheiden vaikutuksista yksityisten konsulttien käytön määrään. Mielenkiintoista olisi tarkastella suhteellisten resurssien kehitystä 1990-luvulta lähtien, sillä tällöin tuloksia voisi verrata paremmin aiempaan suomalaiseen tutkimuskirjallisuuteen. On selvää, että piirrettäessä lähes mitä tahansa rahallisia menoja koskevaa kuvaajaa 30 vuoden ajalta, trendi on kasvava. Kyseisenä aikana inflaatiokin on kasvattanut palveluiden hintoja siinä määrin, että vuosikymmenien pituisissa tarkasteluissa luvut tulisi korjata vertailukelpoisiksi. Suhteellisen resurssit per henkilötyövuosimittarin käyttö on omiaan kertomaan tarkemmin, miten virkamiestyön ja konsulttityön suhde on kehittynyt.

Kuviossa 7. on kuvattu ministeriöiden asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenojen keskiarvot vuosina 2018–2020 (lkp-tili 4932000) per yksi ministeriössä tehty henkilötyövuosi. On tärkeää huomata, että lkp-tili 4932000 on tarkemmin konsulttimenoja kuvaava menotili kuin aiemmin käytetty lkp-tili 4932, sillä siitä on eriytetty esimerkiksi tulkkipalvelut ja IT-palvelut pois. Kuvio 7. kuvaa siis tarkemmin sitä, mikä on politiikkakonsultoinnin suhteellinen määrä ministeriöissä ja siten pystytään vastaamaan kysymykseen: eroavatko TEM:ssä käytetyt suhteelliset asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot merkittävästi muista ministeriöistä?



Kuvio 7 Ministeriöiden lkp-tili 4932000 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot per yksi ministeriössä tehty henkilötyövuosi, vuosien 2018-2020 ministeriökohtaiset keskiarvot.

Vaikka kuvion 5. perusteella voidaan todeta, että TEM:ssä on käytetty viimeisen kymmenen vuoden aikana ministeriöistä absoluuttisesti toiseksi eniten varoja asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin (lcp-tili 4932), tilanne on eri, kun tarkastellaan suhteellisia viimeisen kolmen vuoden keskiarvoja lcp-tilin 4932000 osalta. Kuvaajasta voidaan huomata, että ministeriöistä ympäristö-, sosiaali- ja terveys- sekä opetus- ja kulttuuriministeriö käyttävät suhteellisesti eniten resursseja asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin. Näiden kolmen ministeriön ero muihin on lähes kolmannes. Keskimäärin ministeriöt käyttävät lähes 18 000 euroa konsulttipalveluihin jokaista tehtyä henkilötyövuotta kohden.

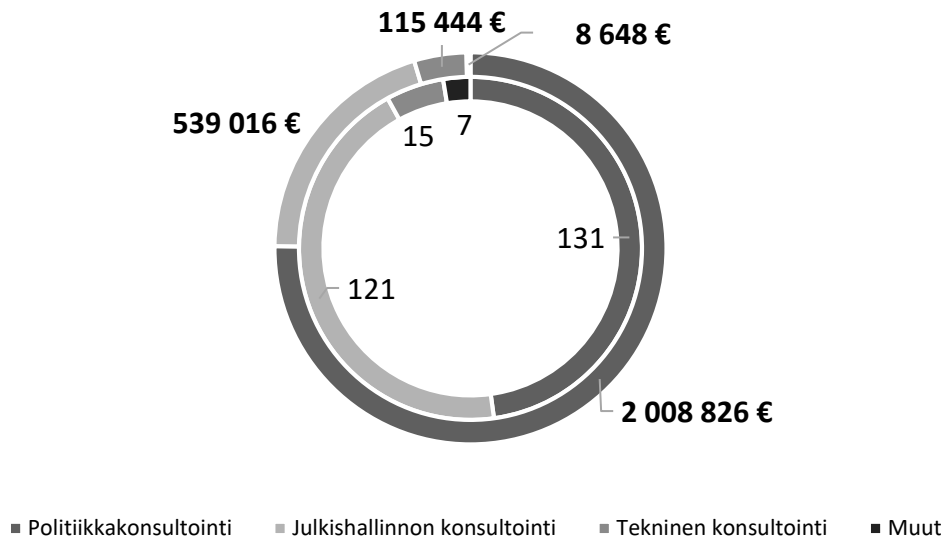
TEM:ssä suhdeluku on 14 385 euroa per henkilötyövuosi, mikä on alle puolet suhteellisesti eniten varoja käyttävästä ympäristöministeriöstä. TEM:ssä käytetään vuodessa noin 3500 euroa vähemmän varoja per henkilötyövuosi kuin ministeriöissä keskimäärin. Vastauksena ministeriöiden eroja kartoittavaan tutkimuskysymykseen voidaan todeta, että TEM:ssä käytetään vähemmän varoja asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin per henkilötyövuosi kuin suurimmassa osassa ministeriöitä. TEM:n erityinen asema elinkeinoelämää lähimpänä olevana ministeriönä ja aiemmassa tutkimuksessa (Ylönen 2017) tunnistettu piilevä konsultokratia ei kuitenkaan näy ministeriössä käytetyissä suhteellisissa resursseissa. Tulos on yllättävä, sillä työ- ja elinkeinopolitiikan voisi olettaa olevan politiikan alue, jossa liike-elämässä meritoituneet konsulteilla olisi mahdollisuus vallata alaa perinteiseltä virkamiestyöltä.

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoja transaktiotasoista hankinta-aineistoa hyödyntäen. Vuosina 2016–2020 lkp-tilille 4932000 asiantuntija- ja tutkimuspalvelut kirjattiin noin 21 miljoonan euron verran eli noin 4,2 miljoonaa euroa vuositasolla. Vertauksen vuoksi TEM:n keskimääräinen henkilöstökustannus per virkahenkilö kyseisinä vuosina oli 71 589 euroa. Asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot vastaavat vuositasolla siis noin 59 virkahenkilön henkilöstökustannuksia. Kyseiselle hankintatilille kirjataan myös julkisen ja järjestösektorin toimijoilta ostettuja palveluita. Neljän vuoden ajalta yksityiset yritykset vastaavat 67 prosentista hankinnoista, kun taas julkisen sektorin toimijat vastaavat neljänneksestä ja järjestöt kahdeksasta prosentista. Tässä tutkielmassa erityisen mielenkiinnon kohteena ovat nimenomaisesti yksityiset konsulttiyritykset, mistä syystä tilastollisissa analyyseissä ei ole mukana hankintoja järjestöiltä tai julkisilta toimijoilta.

Ennen yrityskokohtaisia analyysejä on syytä tarkastella, miten lkp-tili 4932000 asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden hankinnat jakautuvat aiemmin hahmoteltujen eri konsultoinnin käsitteiden mukaan. Tutkielman erityisenä kiinnostuksen kohteena on politiikkakonsultointi ja tarkoituksena on myös vastata kysymykseen, kuinka suuri osa konsulttihankinnoista liittyy politiikkakonsultointiin. On hyvä huomata, että yhden vuoden jakauman perusteella ei ole mahdollista tehdä luotettavia johtopäätöksiä TEM:n konsulttihankintojen jakaumista kokonaisuudessaan. Lisäksi hankintojen luokitteluun tiettyihin luokkiin on haastavaa, sillä monet tekniset ja julkishallinnolliset konsulttityöt ovat usein luonteeltaan myös poliittisia. Tarkoituksena onkin luoda suuntaa antavaa kuvaa politiikkakonsultoinnin osuudesta ja luoda pohjaa tuleville yrityskokohtaisille ja kyselyaineistoon pohjaaville analyyseille.

Kuviosta 8. voidaan huomata, että käsitteellisesti politiikkakonsultointia muistuttava työ vastaa noin kolmea neljäsosaa vuoden 2019 asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista. Vertauksen vuoksi politiikkakonsultointiin käytetyt reilu kaksi miljoonaa euroa vastaavat TEM:n keskimääräisellä henkilöstökululla laskettuna noin 28 virkahenkilön henkilöstökuluja. Julkishallinnon konsultointi kattaa alle neljänneksen eli noin puoli miljoonaa euroa ja tekninen konsultointi noin 115 000 euroa. Poliitiikkakonsultointi kattaa suurimman osan TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista ja on merkittävä kuluerä vuositasolla. Poliitiikkakonsultoinnin merkittävä osuus on tärkeä havainto kahdesta syystä. Ensinnäkin aiemmassa suomalaisessa kirjallisuudessa ei hankintoja ole eritelty niiden luonteen perusteella ja pelkän lkp-tili 4932 summien pohjalta johtopäätösten vetäminen ei kerro paljoakaan konsulttien vaikutusvallasta poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta politiikkakonsultoinnin suuri osuus mahdollistaa suuntaa antavien johtopäätösten tekemisen

asiantuntijavallan teorian suhteen lkp-tiliä 4932000 koskevien analyysien pohjalta, koska suurin osa hankinnoista liittyvät asiantuntijavallan kannalta keskeiseen poliittisen päätöksenteon taustalle tehtävään tietopohjaan liittyvään työhön.

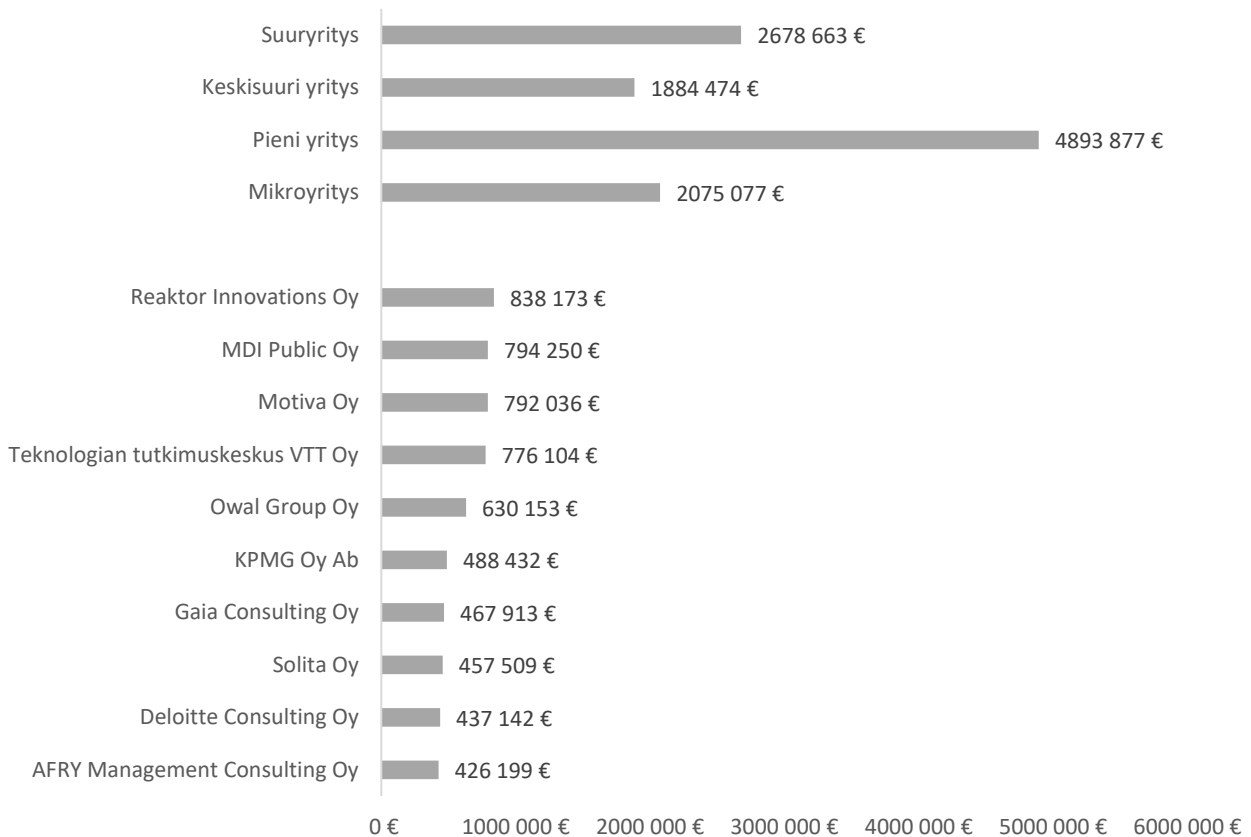


Kuvio 8 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluiden jakautuminen eri konsultoinnin luokkiin vuonna 2019. Ulkokaarella hankinnat euromääräisesti ja sisäkaarella hankintojen lukumäärän mukaan.

Kuviossa 9. on esitetty asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen kokonaissummia yrityskokoluokittain ja suuruusjärjestyksessä kymmenen vuosina 2016–2020 työ- ja elinkeinoministeriötä eniten laskuttanutta asiantuntijayritystä. Euromääräisesti eniten hankintoja on tehty pieniltä yrityksiltä ja vähiten keskisuurilta yrityksiltä. Pienet yritykset ovat laskuttaneet ministeriötä vuosina 2016–2020 noin 4,9 miljoonan euron edestä. Ero pienten yritysten ja toiseksi eniten laskuttaneiden suuryritysten välillä on merkittävä eli yli kaksi miljoonaa euroa.

Yhtiöistä eniten neljän vuoden aikana ministeriötä on laskuttanut teknologiayhtiö Reaktor Innovations Oy. Toiseksi eniten liikevaihtoa ministeriöltä on kertynyt aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI Public Oy:lle. Huomattavaa on, että neljän suurimman joukossa on kaksi valtion omistamaa yritystä Teknologian tutkimuskeskus VTT ja valtion kestävän kehityksen yhtiö Motiva Oy. Kymmenen eniten ministeriötä laskuttavaa yritystä vastaavat noin 29 prosentista kaikista TEM:n hankinnoista. Neljän viimeisen vuoden aikana palveluita ministeriölle on tuottanut 1145 yritystä, joten TEM:n osalta 0,87 prosenttia palveluita tuottavista yrityksistä vastaa noin 29 prosentista hankinnoista rahassa mitattuna. Vertauksen vuoksi Kanadassa 0,5 prosenttia ministeriöille palvelua tarjoavista yrityksistä vastaavat yli puolista sopimuksien arvosta rahassa mitattuna. (Howlett

& Migone 2013d, 201–202; 2013b, 31–32.) Sitä vastoin voidaan todeta, että hankinnat eivät ole TEM:ssä niin vahvasti keskittyneitä yksittäisille yhtiöille kuin Kanadassa.



Kuvio 9 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat (lkp-tili 4932000) yksityisiltä yrityksiltä, hankintojen yhteenlaskettu arvo yrityskokoluokittain ja kymmenen eniten laskuttaneen yrityksen mukaan.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu trendi, jossa konsultointisopimukset ja erityisesti arvoltaan suuret toimeksiannot kasautuvat merkittävästi suurille konsulttiyrityksille (Howlett ja Migone 2013b). Kehityskulku itsessään on ymmärrettävä, sillä toimeksiantojen kasvaessa ja vaatiessa monipuolisemmin eri alojen osaajia, pienemmät konsulttitoimistot eivät pysty vastaamaan näihin tarpeisiin. Huomionarvoista kuitenkin on, että aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu myös eroja siinä, miten eri kokoiset konsulttiyritykset kokevat oman työnsä tarkoituksen julkisen sektorilla. Tiivistetysti suurten konsulttiyritysten työntekijät kokevat roolinsa reformeissa useammin muutoksentekijänä, jonka tarkoituksena on muovata julkista sektoria tietynlaiseksi, kun taas pienempien toimistojen työntekijät tulkitsivat roolinsa muistuttavan episteemistä yhteisöä, jossa heillä on tietynlaista osaamista tarjottavana. (Lapsley & Oldfield 2001.) Toisin sanoen palveluita tarjoavan yrityksen kokoluokalla voi olla merkitystä poliittisen päätöksenteon ja sen taustalle tuotettavan tiedon laadun kannalta. Mikäli oletetaan, että edellä esitetty on yleistettävissä, niin voidaan myös olettaa, että valtiohallinnot, joissa toimii paljon suurien konsulttiyritysten konsultteja ovat taipuvaisempia konsultokratian ilmenemiselle.

Liitteessä 4. on kuvattu asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen kuvailevia tunnuslukuja yrityskokoluokittain. Hieman yllättäen pienten yritysten keskimääräinen toimeksianto on arvoltaan suurin eli hieman alle 13 000 euroa. Toisaalta taas mikroyritysten toimeksiannot ovat keskimäärin pienimpiä eli noin 6600 euron arvoisia. Keskisuurilta yrityksiltä tehtävät hankinnat ovat puolestaan keskimäärin noin 9500 euron arvoisia ja suurilta yrityksiltä tehtävät noin 11 000 euron arvoisia. Liitteen 3. laatikkojanakuvioista voidaan huomata, että hankintojen jakaumat ovat positiivisesti vinoja eli suurin osa hankinnoista painottuu 0–4000 euron välille, mutta toimeksiannon maksimi-arvo kasvaa yrityskoon mukana. Toisin sanoen suurimmat yritykset saavat suurimmat toimeksiannot.

Taulukossa 3. on esitetty asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen arvojen keskiarvojen eroja testaava yksisuuntainen varianssianalyysi. Ryhmien välisiä eroja mittaavan F-suureen p-arvo on pienempi kuin 0,001, joten voidaan todeta, että yrityskokoryhmien väliset erot ovat tilastollisesti merkitseviä. Taulukossa on raportoitu myös yrityskokoluokkien parivertailut, keskiarvojen erojen odotusarvot, keskivirheet ja 95 prosentin luottamusvälit. Taulukosta havaitaan, että tilastollisesti merkitseviä eroja on mikroyritysten ja pienten yritysten välillä ja mikroyritysten ja suuryritysten välillä. Tulos ei sinänsä ole kovin yllättävä, mutta pienten yritysten korostuminen on mielenkiintoinen ilmiö. Liitteestä 4. huomataan, että pieniltä yrityksiltä tehtävien asiantuntija- ja tutkimushankintojen keskiarvo on kaikista ryhmistä korkein. Voidaan siis todeta, että TEM:n osalta suuryritykset saavat arvoltaan kourallisen kaikista suurimpia toimeksiantoja, kun taas pienet yritykset saavat keskimäärin muita suurempia toimeksiantoja.

Taulukko 3 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen kesimääräisten euromääräisten arvojen erot yrityskokoluokittain. Yksisuuntainen varianssianalyysi.

		F-suure	P-arvo	95 % Luottamusväli			
Ryhmiä välinen		7.735	<0.001	Keskiarvojen ero	Keskivirhe	Alaraja	Yläraja
Mikroyritys	Pieni yritys	-6351,5***	1342,2	-9898,9	-2804,0		
	Keskisuuri yritys	-2936,2	1596,4	-7155,3	1282,8		
	Suuryritys	-4393,7*	1500,8	-8360,1	-427,3		
Pieni yritys	Mikroyritys	6351,5***	1342,2	2804,0	9898,9		
	Keskisuuri yritys	3415,2	1543,1	-663,1	7493,6		
	Suuryritys	1957,8	1444,0	-1858,6	5774,2		
Keskisuuri yritys	Mikroyritys	2936,2	1596,4	-1282,8	7155,3		
	Pieni yritys	-3415,2	1543,1	-7493,6	663,1		
	Suuryritys	-1457,4	1682,8	-5905,0	2990,2		
Suuryritys	Mikroyritys	4393,7*	1500,8	427,3	8360,1		
	Pieni yritys	-1957,8	1444,0	-5774,2	1858,6		
	Keskisuuri yritys	1457,4	1682,8	-2990,2	5905,0		

Merkitsevyystasot: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Levenen testi: $p < 0,001$

Kokonaiskuvan hahmottamiseksi on syytä tarkastella myös eri kokoisten hankintojen jakautumista eri kokoisille yrityksille, sillä keskiarvojen vertailu ei vielä kerro kuinka suuri määrä tietynkokoisista hankinnoista jakautuu eri kokoluokkien yrityksille. Taulukossa 4. on havainnollistettu tätä ristiintaulukoinnin avulla. Khiin neliötestin p-arvo on pienempi kuin 0,001, joten taulukon ryhmien välisiä eroja voidaan pitää tilastollisesti merkitsevinä.

Taulukko 4 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen arvot yrityskokoluokittain. Ristiintaulukointi.

	Mikrohankinta : 0–1187,40 EUR	Pieni hankinta: 1187,40– 3600 EUR	Keskikokoi- nen hankinta: 3600–9465 EUR	Keskisuuri hankinta: 9465,20– 17500 EUR	Suuri hankinta : +17500 EUR	Yhteensä
Mikroyritys	22,9 %	36,0 %	33,8 %	29,3 %	12,4 %	27,7 %
Pieni yritys	22,9 %	24,8 %	33,8 %	42,4 %	47,3 %	33,4 %
Keskisuuri yritys	24,2 %	18,6 %	16,2 %	9,6 %	18,8 %	17,4 %
Suuryritys	30,9 %	20,5 %	16,2 %	18,8 %	21,5 %	21,5 %

Khiin neliötesti p -arvo $< 0,001$

Ristiintaulukoinnista havaitaan, että hieman yllättäen pienempiä mikrohankintoja hankitaan eniten suuryrityksiltä. Toisaalta taas pieniä hankintoja tehdään eniten mikroyrityksiltä. Keskikokoisia, keskisuuria ja suuria hankintoja tehdään määrällisesti eniten pieniltä yrityksiltä. Lähes puolet kaikista suurista eli 17 500 euron arvoisista hankinnoista tehdään pieniltä yrityksiltä. Toiseksi eniten niitä tehdään suuryrityksiltä, jotka vastaavat noin viidenneksestä kaikista suurista hankinnoista. Kokonaisuudessaan pieniltä yrityksiltä hankintaan noin kolmannes kaikista asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista. Kun tarkastellaan, minkä kokoiset yritykset ovat saaneet toimeksiantoja, jotka pitää valtioneuvoston ohjeen (2017, 87) mukaan kilpailuttaa (yli 20 000 €) tulos on samansuuntainen kuin suurten hankintojen osalta. Pienet yritykset voittavat noin puolet kaikista kilpailutettavista asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista, kun taas suuryritykset saavat niistä noin viidenneksen. (liite 5.)

Edellä esitetyillä yrityskokoluokittain hankintoja tarkastelevilla analyyseillä on kaksi pääasiallista kytkentää tutkielman teoreettiseen viitekehykseen ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen. Ensimmäinen tulokset viittaavat siihen, että TEM:n osalta ei ole nähtävissä merkittävää taipumusta konsultokratia kehitykseen ainakaan hankintadatan perusteella. Teoreettisesti konsultokraattisessa valtionhallinnossa konsultit nimenomaisesti osallistuvat poliittiseen päätöksentekoon liittyviin työtehtäviin ja vaikuttavat siihen asiantuntijavallan menetelmin eli tuottamalla päätöksenteon tueksi tietynlaista tietoa. (Howlett & Migone 2013d, 131) Kuitenkin aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että suurten yhtiöiden konsultit ovat taipuvaisempia tulkitsemaan roolinsa valtionhallinnossa useammin muutoksentehtäjänä, jonka tarkoituksena on muovata julkista sektoria muistuttamaan enemmän yksityisiä yrityksiä (Lapsley & Oldfield 2001). Tästä syystä voidaan tulkita, että pienten yritysten suuri osuus asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista vähentää todennäköisyyttä konsultokratian ilmentymiselle TEM:ssä. Aiempaa pääosin pohjoisamerikkalaista tutkimuskirjallisuutta ei voi kuitenkaan kovin luotettavasti yleistää koskemaan Suomen valtionhallintoa ja edellä esitetty johtopäätöstä tulisi pitää pikemminkin hypoteesina, joka kaipaa lisää selvittämistä. Kuitenkin suuret konsulttiyhtiöt ovat usein kansainvälisiä konserneja, joiden yrityskulttuuri heijastunee kaikkiin maayksiköihin, joten on selvää, että Pohjois-Amerikkalaisessa tutkimuskirjallisuudessa paljastuneet tendenssit koskevat jossain määrin myös niiden suomalaisia sivuliikkeitä.

Toisaalta yrityskokoerohtaisista jakaumista huomattiin, että suuryhtiöillä oli teetetty muutamia selvästi muita suurempia toimeksiantoja, joiden arvot olivat yli 150 000 euron luokkaa. Näiden merkityksen selvittäminen konsultokratian näkökulmasta vaatisi enemmän kvalitatiivista tutkimusta

esimerkiksi hankkeiden asiakirjoja tutkien tai teemahaastatteluin. Mikäli kyseiset hankkeet liittyvät laajoihin ja merkittäviin politiikkatoimiin tai julkisen hallinnon reformeihin, on konsultokraattisen kehityksen vaara ilmeinen.

Tiivistetysti voidaan todeta, että työ- ja elinkeinoministeriössä on tapahtunut viimeisen vuosikymmenen aikana suuri muutos asiantuntijapalveluihin käytetyissä varoissa. Ministeriössä käytettiin vuosikymmenen ensimmäisellä puoliskolla huomattavasti muita ministeriöitä enemmän resursseja asiantuntijapalveluihin. Todennäköisesti tällöin myös konsulttien vaikutusvalta on ollut vahvempaa politiikkatoimiin liittyvässä työssä. Vuonna 2020 on kuitenkin vaikeaa nähdä suhteellisten resurssien osalta kehitystä, jossa konsulttityö olisi syrjäyttänyt perinteisen virkamiestyön. Hankintojen yrityskokoluokittaisen jakautumisen osalta voidaan todeta, että Kanadan valtiohallintoa koskevaan aiempaan tutkimukseen verraten TEM:n hankinnat jakautuvat eri tavalla. Kanadassa suuret ja pitkäaikaiset toimeksiannot kasautuvat suurille yhtiöille ja toisaalta sopimusten euromääräisen koon trendi on nouseva. Tätä vastoin TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnat kasautuvat enimmäkseen pienille 10–50 henkilöä työllistävillä konsulttitoimistoille. Toisaalta taas kourallinen suurimpia ja olettavasti pitkiä toimeksiantoja keskittyy suuryhtiöille, mikä vastaa Howlettin ja Migonen (2013b) havaintoja.

5.2 Yksityisten konsulttien asema ja vaikutukset TEM:n tiedon hyödyntämisen prosesseissa

Seuraavaksi tarkastellaan yksityisten konsulttien rooleja, mandaatteja ja toiminnan vaikutuksia TEM:n prosesseissa virkamiehiltä kerätyn kyselyaineiston avulla. Tarkoituksena on tarkastella konsultokratian käsitteen ympärille rakennetun teorian paikkaansa pitävyyttä TEM:n suhteen. Tutkimuksen keskiössä ei ole testata hypoteeseja ja tehdä niistä yleistettäviä päätelmiä, vaan pikemminkin tehdä pohjatyötä ja rakentaa yleiskuvaa, joka mahdollistaisi kattavamman teoreettisen viitekehyksen rakentamisen konsultokratian käsitteen ympärille. Ensin tarkastellaan kuvailevien menetelmien avulla virkamiesten yleistä suhtautumista konsulttien käyttöön. Tämän jälkeen tutkitaan pääkomponenttianalyysin avulla, onko teoriaosuudessa muodostetut konsulttien roolit relevantteja vai muodostuuko eri työtehtävistä muunlaisia teoreettisesti perusteltavia kokonaisuuksia. Sen jälkeen tarkastellaan virkahenkilöiden arvioita kyseisten roolien itsenäisyydestä eli mandaattien laajuudesta. Lopuksi arvioidaan kuvailevin menetelmin konsulttien käytön vaikutusten ilmentymistä koskevia mittareita. Lisäksi tarkastellaan Spearmanin korrelaatiokertoimia hyödyntäen, miten teoreettisessa viitekehyydessä tunnistetuilla tiedon tuotantoon vaikuttavilla tekijöillä vaikuttavat virkamiesten

arvioihin TEM:n tietopohjan laadusta Yleistasoisella tarkastelulla pyritään löytämään jatkotutkimuksen kannalta relevantteja näkökulmia.

Ensin tarkastellaan TEM:n virkamiesten yleistä suhtautumista konsulttityöhön. Virkamiehiltä kysyttiin heidän näkemyksiään konsulttien käytön määrästä ja sen muutoksesta, päätöksenteossa käytetystä tietopohjasta ja näkemystä konsulttien käytön lisäämisestä tai vähentämisestä. Lisäksi kysyttiin erilaisia suhtautumista erilaisiin hypoteettisiin kehityskulkuihin konsulttien käytön suhteen.

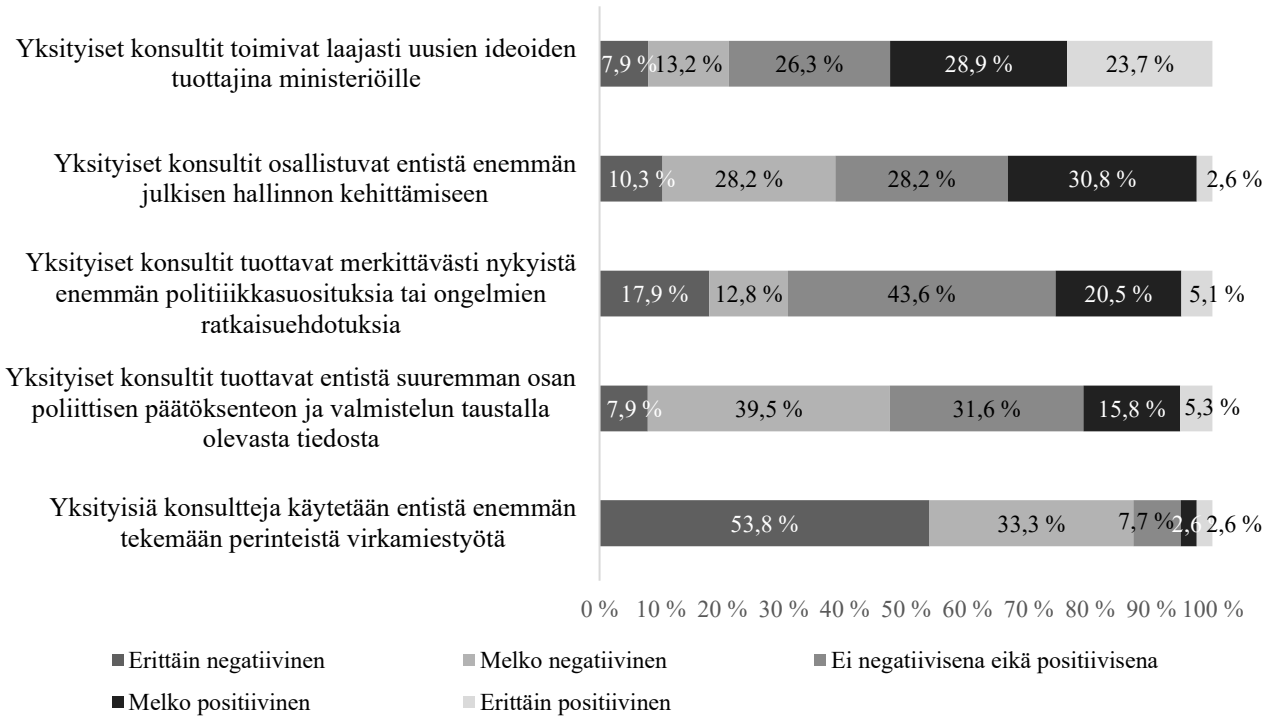
Virkamiehiltä kysyttiin ”Onko mielestäsi yksityisten konsulttien käytön määrä muuttunut erityisesti poliittisen päätöksenteon ja valmistelun taustalla olevassa tiedon tuotannossa virkasuhteesi aikana?” Ministeriöiden hankintamenoja koskevassa analyysissä todettiin, että asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit eivät ole kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana, vaan pikemminkin vähentyneet. Tätä vastoin noin 28 prosenttia vastaajista kokee, että konsulttien käyttö erityisesti poliittisen päätöksenteon ja valmistelun taustalla olevassa tiedon tuotannossa on lisääntynyt merkittävästi oman virkasuhteen aikana. Hieman yli neljännes puolestaan kokee konsulttien käytön lisääntyneen jokseenkin merkittävästi ja 41 prosenttia ei näe asiassa muutosta. On huomattavaa, että yli puolet vastaajista kokee konsulttien käytön lisääntyneen eikä yksikään vastaaja koe sen vähentyneen, vaikka todellisuudessa käytetyt resurssit ovat vähentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. (Liite 7.) Hankintamenoaineisto sisältää kuitenkin monenlaisia konsulttihakintoja ja voi olla mahdollista, että vaikka koko hankintamenuluokan tasolla käytetyt resurssit ovat pienentyneet, niin päätöksenteon taustalla olevaan tiedontuotantoon liittyvät konsulttiresurssit ovat kasvaneet.

Virkamiehiltä kysyttiin myös ”Tulisiko mielestänne yksityisten konsulttien käyttöä tulevaisuudessa lisätä vai vähentää ministeriössänne?” Kysymys on melko hyvä mittari yleisestä suhtautumisesta konsulttien käyttöön julkisella sektorilla ja toisaalta se antaa myös yleiskuvaa konsulttien käyttöä koskevasta yleistilanteesta TEM:ssä. Vastaajista noin viidesosa kokee, että yksityisten konsulttien käyttöä tulisi tulevaisuudessa jokseenkin tai merkittävästi vähentää. Toisaalta taas noin 15 prosenttia virkamiehistä uskoo, että konsultteja tulisi käyttää tulevaisuudessa jokseenkin enemmän. Yli puolet vastaajista kokee nykyisen tason olevan sopiva. Saldolukuna konsulttien käytön vähentäminen saa enemmän kannatusta TEM:ssä, vaikkakin ero on vain 5 prosenttiyksikköä. Johtopäätöksiä teorian suhteen ei voi pienestä otoskoosta ja siten otosvirheen mahdollisuudesta johtuen vetää, mutta edellä esitetty jakauma kertoo yleiskuvaa siitä, että TEM:ssä on jokseenkin merkittävä joukko virkamiehiä,

jotka kokevat, että konsultteja pitäisi käyttää nykyistä vähemmän, mutta toisaalta taas neutraalisti suhtautuvia on suurin osa virkamieskunnasta.

Politiikkakonsultoinnin ja asiantuntijavallan teorian suhteen keskeistä on konsulttien rooli erilaisten selvitysten, tutkimusten, mittarien ja arviointien tuottajina eli toisin sanoen päätöksenteon tiedon tuotannon prosesseissa (Rich 2004, 108–109). Tästä syystä virkamiehiltä kysyttiin ”Kun pohdit ministeriössänne käytettävää päätöksenteon tueksi kerättyä/tuotettua tietopohjaa, koetko sen parantuneen tai huonontuneen virkasuhteesi aikana?”. Suurin osa vastaajista, noin 54 prosenttia, kokee tietopohjan jokseenkin tai merkittävästi parantuneen oman virkasuhteen aikana. Viidesosa taas kokee, että tietopohjan laatu on pysynyt ennallaan ja noin 15 prosenttia kokee sen jokseenkin huonontuneen. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että TEM:n virkamiehet kokevat enimmäkseen tietopohjan parantuneen.

Kuviossa 10. on esitetty yleisiä konsulttien käyttöön ja niiden työtehtäviin liittyvien väittämien vastausten jakaumia. Väittämät ovat järjestetty siten että ylimpänä on positiivisimpana pidetty kehityskulku ja alimpana negatiivisin. Selvästi positiivisimmin TEM:n virkamiehet suhtautuvat konsultteihin uusien ideoiden tuottajina. Yli puolet vastaajista pitää ajatusta konsulteista uusien ideoiden tuottajina erittäin tai melko positiivisena ja noin neljännes neutraalina. Toisaalta noin kolmannes vastaajista pitää yksityisten konsulttien käyttämistä julkisen hallinnon kehittäjinä erittäin tai melko positiivisena ajatuksena. Kuitenkin noin 39 prosenttia vastaajista kokee sen olevan melko tai erittäin negatiivinen kehityskulku.



Kuvio 10 Yleistä suhtautumista konsulttien käyttöön valtionhallinnossa mittaavien väittämien jakaumat.

Yksityisten konsulttien käyttäminen politiikkasuositusten, ongelmien ratkomisen tai tiedon tuotannon osalta ei saa suurta kannatusta vastaajien joukossa. Kuvio 9. havaitaan, että hieman alle puolet vastaajista pitää konsulttien käytön lisäämistä päätöksenteon tiedon tuotannossa negatiivisena kehityksenä. Saldolukuna kehitystä vastustavia virkamiehiä on siis enemmän kuin kannattavia. Selvästi negatiivisimmin virkamiehet suhtautuvat siihen, että konsultit tekisivät entistä suuremman osan perinteisestä virkamiestyöstä. Tulokset kertovat luonnollisesti myös virkamieskunnan halusta pitää kiinni työtehtävistään ja vaikutusvallastaan, mutta mahdollisesti myös siitä, millä ministeriön osa-alueilla on koettu ongelmia konsulttien käytön suhteen. Vaikka molempiin suhtauduttiin enimmäkseen negatiivisesti, sai yksityisten konsulttien käyttö julkishallinnon kehittäjinä enemmän kannatusta.

Seuraavaksi tarkastellaan yksityisten konsulttien rooleja, jotka muodostetaan Mayer ym. (2004, 173.) tunnistamista asiantuntijoiden tehtävistä poliittisen päätöksenteon tiedon hyödyntämisen prosesseissa. Tehtävät ryhmitellään roolikokonaisuuksiksi pääkomponenttianalyysin avulla. Taulukosta 5 huomataan, että pääkomponenttianalyysin tuloksena työtehtävistä muodostuu luonnostaan neljä pääkomponenttia, joiden itseisarvo (Eigenvalue) on yli 1. Teoreettisessa viitekehityksessä esitellyt kuusi roolia ovat siis tiivistyneet neljään rooliin. Kaikkien muuttujien kommunaliteettiarvot ovat suhteellisen korkeita ($>0,55$), mikä tarkoittaa, että pääkomponentti selittää yli puolet yksittäisten muuttujien vaihtelusta.

Taulukko 5 Yksityisten konsulttien teoreettiset roolit TEM:n tiedon hyödyntämisen prosesseissa. Pääkomponenttianalyysi.

	Pääkomponentit			
	1	2	3	4
<i>Politiikan asiakysymyksiin liittyvän argumentoinnin analysointi ja dialogin kehittäminen</i>	0,91			
<i>Politiikan asiakysymyksiin liittyvien arvostirriöiden tunnistaminen ja esille tuonti</i>	0,83			
<i>Uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen ja toimeenpaneminen (esim, uudenlainen hallitusneuvottelutapa)</i>	0,58		0,50	
<i>Avoimen tiedon edistäminen ja tiedon yleistajuistaminen</i>	0,56			0,36
<i>Lainsäädännön vaikutusarviointien toteuttaminen</i>		0,77		
<i>Poliittisten päättäjien ja korkeiden virkamiesten strateginen neuvonta</i>		0,74		0,40
<i>Tutkimusten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi</i>		0,65		
<i>Erilaisten analyysien tuottaminen hyödyntäen tieteellisiä menetelmiä</i>		0,62	0,43	
<i>Keskustelun ja yhteistyön järjestäminen sidosryhmien, muiden ministeriöiden, kansalaisten tai muiden toimijoiden kanssa</i>	0,37		0,77	
<i>Politiikkatoimien tai -suositusten muotoilu aiemman tutkimustiedon pohjalta</i>		0,34	0,74	
<i>Julkisen hallinnon prosessien kehittäminen avoimempaan suuntaan ja kansalaisten osallistaminen</i>				0,83
<i>Julkisen hallinnon prosesseihin liittyvä strateginen neuvonta</i>		0,30		0,74

Barlettin testin p -arvo $< 0,001$

KMO-testin suhdeluku $0,61 > 0,6$

Pääkomponenttianalyysin tuloksena saatavat neljä roolia voidaan nimetä seuraavasti: 1. Eetikko ja moderaattori poliitikkojen konsultti, 2. Tutkija-analyytikko johdon konsultti, 3. Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori ja 4. Prosessikonsultti. On mielenkiintoista, että teoreettisen viitekehyksen rooleista ainoastaan riippumaton tutkija/objektiivinen tutkija ja loogikko/eetikko/moderaattori säilyivät ennallaan, vaikkakin myös niihin yhdistyi muita tehtäviä. Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka paljon TEM:n virkamiesten arvion mukaan konsultit työskentelevät muodostettujen uusien roolien ja toisaalta niihin liittyvien tehtävien kanssa.

Eetikko ja moderaattori poliitikkojen konsulttirooli pitää sisällään toimintoja, jotka liittyvät määritelmällisesti poliitikkojen konsultointiin (Steiner ym. 2018, 477–478). Erityisen keskeisesti siihen liittyy erilaisten politiikan asiakysymysten arvoristiriitojen, argumentoinnin ja dialogin kanssa työskentely. Lisäksi uudenlaisten toimintatapojen ja avoimen tiedon edistäminen latautuvat kyseiselle roolikokonaisuudelle. Kaikki nämä tehtävät ovat jokseenkin luonteeltaan viestinnällisiä, joten on syytä olettaa, että kyse on erilaisista viestintäkonsulteista. Kyseinen rooli näyttäytyy TEM:n virkamiehille sellaisena, jonka tehtävien parissa konsultit työskentelevät keskimäärin melko harvoin. Puolet vastaajista arvioi konsulttien toimivan kyseisen roolin parissa todella harvoin tai harvoin. Toisaalta taas hieman alle 40 prosenttia vastaajista tulkitse konsulttien työskentelevän kyseissä roolissa silloin tällöin ja noin kymmenesosa usein tai todella usein. Rooliin liittyvistä tehtävistä uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen ja toimeenpaneminen (esim. uusi hallitusneuvottelutapa) nousee tehtävistä keskeisimmäksi, sillä yli puolet vastaajista arvioivat konsulttien työskentelevän usein tai todella usein kyseisen tehtävätyypin parissa. (liite 8.)

Tutkija-analyytikko johdon konsultti on rooleista keskeisin päätöksenteon taustalla olevissa tiedon hyödyntämisen prosesseissa, sillä rooliin kuuluu tutkimusten tuottaminen, analyysien laadinta ja johdon neuvonta. Kokonaisuudessaan tutkija-analyytikoita hyödynnetään verrattain paljon TEM:ssä, sillä puolet vastaajista arvioi sen tehtäviä teetetävän konsulteilla silloin tällöin ja neljännes usein tai todella usein. Yksittäisistä tehtävistä tutkimusten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi nousee selvästi tärkeimmäksi konsulteilla teetetäväksi tehtäväksi, sillä yli 60 prosenttia virkamiehistä arvioi konsulttien työskentelevän kyseisen tehtävän parissa usein tai todella usein. Lisäksi erilaisten analyysien tuottaminen nähdään keskeisenä tehtävänä, sillä yli puolet vastaajista arvioi konsulttien tekevän sitä ministeriössä usein tai todella usein. Sitä vastoin roolin kolmas tehtävä eli johdon neuvonta koetaan harvinaisemmaksi tehtäväksi – vain hieman alle viidennes kokee konsulttien neuvovan ministeriön johtoa usein. (liite 8.)

Tutkija-analyytikko johdon konsultti rooliin liittyvät tehtävät ovat poliittisen päätöksenteon ja konsulttien käyttöön liittyvien vaikutusten näkökulmasta keskeisiä. Tutkimusten tuottaminen ja analyysien laadinta mahdollistaa konsulteille asiantuntijavallan käyttämisen poliittisen päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa. Konsulttien tuottamat tutkimuksen, analyysit ja erilaiset selvitykset voivat määrittää ongelman rajat, rajata asioita sen ulkopuolelle ja määritellä miten aihe ylipäänsä ymmärretään. (Rich 2004, 108–109.) Tästä syystä voidaan todeta, että tutkija-analyytikko johdon konsultit vaikuttavat eri konsulteista eniten politiikan tuotoksiin. Tiedon hyödyntämisen prosessissa tutkija-analyytikko johdon konsultit toimivat pääosin tarjontapuolella tiedon tuottajina (tutkimusten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi) ja tiedon välittäjinä (erilaisten analyysien tuottaminen hyödyntäen tieteellisiä menetelmiä). Kyseisen roolin konsultti voi toimia myös kysyntäpuolella neuvonantajaroolissa, mutta tämä on harvinaisempaa kyselyn tulosten perusteella. Tutkija-analyytikon rooli tiedon välittäjänä välittyy hyvin myös kyselyn avoimista vastauksista:

”Konsutteja tarvitaan keräämään tietoa ja järjestämään sitä virkamiestyötä varten.”

Toisaalta myös erilaisten selvitysten ja tutkimusten tekijän rooli asiantuntijavallan käyttäjänä tunnustetaan:

”Kokemukseni ja tietoni mukaan (n. 8 vuotta 2 eri ministeriössä) konsulttiselvityksiä teetään ensisijaisesti strategioiden ja lainsäädäntöhankkeiden taustaselvityksiksi... On myös tärkeää, ettei julkista valtaa valu yksityisille konsulteille sen vuoksi, että ministeriössä ei ole tarpeeksi virkamiehiä hoitamassa perinteistä virkamiestyötä. Tämä ei olisi taloudellisesti järkevää eikä toki myöskään perustuslain mukaista.”

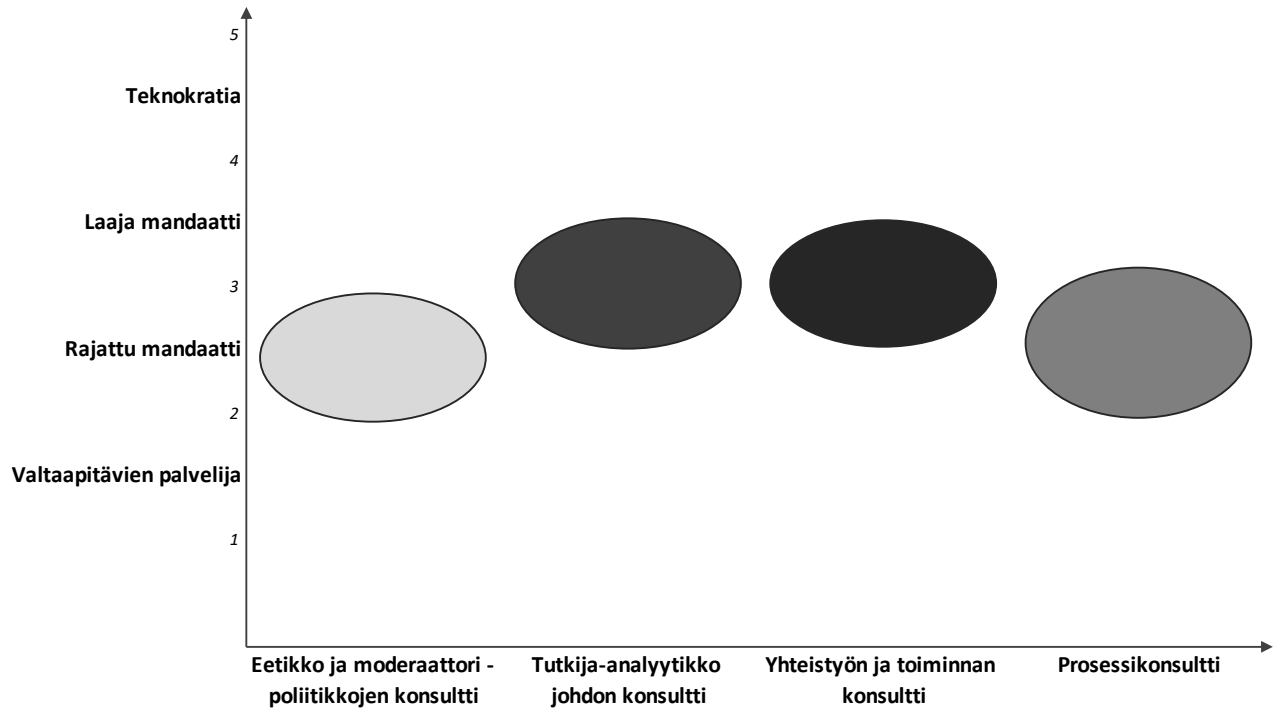
”Konsulttien tekemillä selvityksillä korvataan usein sitä kehittämis- ja arviointityötä, jota virkamiehet tekisivät, jos heillä olisi aikaa siihen. Substanssiosaamisen puute tai kiire voivat johtaa huonolaatuisen lopputulokseen.”

Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori nousee rooleista useiten konsulttien tekemäksi roolikokonaisuudeksi. Noin 44 prosenttia vastaajista kokevat konsulttien tekemän usein kyseisen roolin tehtäviä TEM:ssä. Yksittäisistä tehtävistä erityisesti keskustelun ja yhteistyön järjestäminen sidosryhmien, muiden ministeriöiden, kansalaisten ja muiden toimijoiden kanssa nousee keskeiseksi tehtäväksi, sillä yli puolet vastaajista arvioi konsulttien toimivan kyseisen tehtävän parissa usein tai todella usein. Poliitiikkatoimien tai -suositusten muotoilu aiemman tutkimustiedon pohjalta

näyttäytyy hieman harvinaisempaan tehtävänä, kun noin neljännes vastaajista kokee konsulttien toimivan sen kanssa usein tai todella usein. (liite 8.) Tehtävien perusteella voidaan tulkita, että yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori toimii ministeriössä lähellä ylintä virkamiesjohtoa ja poliittisia päättäjiä. Huolimatta siitä, että kyseisen roolin tehtäviä tehdään keskimäärin useiten ministeriössä, voidaan todeta, että tutkija-analyttikko johdon konsultti on rooleista asiantuntijavallan näkökulmasta keskeisin ja siitä syystä myös tutkielman kannalta mielenkiintoisin.

Prosessikonsultti vastaa tehtäviltään tutkielman julkishallinnon konsultin käsitettä, sillä sen tehtäväkenttään kuuluu julkishallinnon prosesseihin liittyvä neuvonta ja kehittäminen (Steiner ym. 2018, 477–478). Prosessikonsultin tehtäviä hieman yli neljännes vastaajista arvioi ulkoistettavan konsulteille usein tai todella usein ja kolmannes silloin tällöin. Julkishallinnon kehittäminen avoimempaan suuntaan näyttäytyy keskeisempänä tehtävänä verrattuna julkisen hallinnon prosesseihin liittyvään strategiseen neuvontaan. (liite 8.) On yllättävää, että prosessikonsultin tehtäviä koetaan teetetävän konsulteilla näin harvoin, sillä TEM:n transaktiotasoista vuoden 2019 hankintamenodataa tarkastellessa sieltä nousee monia julkisen hallinnon prosesseihin liittyviä jatkuvia konsulttiosastoja. Ulkoisilta konsulteilta, kuten KPMG, Pengon Oy, PTC Services Oy ja Sitowise Oy on ostettu julkisiin hankintoihin, TEM:n palvelukerroksen toimintatapamuutokseen, TEM:n konserniohjaukseen ja EKP:n pankkivalvontaprosessin tukemiseen liittyvää konsultointia noin 120 000 euron edestä vuonna 2019. Kyseiset toiminnot ovat nimenomaisesti luonteeltaan julkisen hallinnon prosesseihin liittyvää strategista neuvontaa.

Seuraavaksi tarkastellaan muodostettujen roolikokonaisuuksien keskimääräisiä mandaatin laajuuksia. Kuviossa 11. on kuvattu roolikohtaisten mandaattien keskiarvojen vaihteluvälejä. Pallon alareuna kuvastaa 95 prosentin luottamusvälin alalaitaa ja yläreuna luottamusvälin ylälaitaa. Kuvaajassa on lisäksi hahmotettu väriskaalalla, kuinka usein kyseisten roolikokonaisuuksien tehtäviä tehdään ministeriössä. Tummempi väri merkitsee useammin toistuvaa roolia ja vaaleampi harvemmin toistuvaa. Kuvaajasta huomataan, että rooleihin liittyvien tehtävien toistuvuus ja mandaatin laajuus kulkevat käsi kädessä. Roolikokonaisuuksista tutkija-analyttikko johdon konsultin sekä yhteistyön ja toiminnan fasilitaattorin roolit ovat itsenäisimpiä eli mandaatiltaan laajimpia. Tulos on tutkielman teoreettisen viitekehyksen kannalta mielenkiintoinen, sillä erityisesti tutkija-analyttikon rooliin liitetyt tehtävät liittyvät asiantuntijavallan käyttöön agendan asettamisvaiheessa (Rich 2004, 108–109).



Kuvio 11 Konsulttiroolien keskimääräinen mandaatin laajuus. Mandaatin laajuuden keskiarvojen 95 prosentin vaihteluväli.

Tutkija-analyytikon rooli nousee roolikokonaisuuksista mandaatiltaan laajimmaksi, sillä noin 42 prosenttia virkamiehistä kokee konsulttien hoitavan kyseisiä tehtäviä suureksi osaksi itsenäisesti tai täysin itsenäisesti. Hieman alle kolmannes vastaajista arvioi konsulttien suorittavan tutkija-analyytikoiden tehtäviä jossain määrin itsenäisesti. Erityisesti analyysien tuottaminen tieteellisiä menetelmiä hyödyntäen, lainsäädännön vaikutusarviointien tekeminen ja tutkimusten tuottaminen koetaan tehtävän laajalla mandaatilla, sillä yli puolet vastaajista arvioi niitä tehtävän suureksi osaksi tai täysin itsenäisesti. (Liite 9.) Tutkija-analyytikon rooliin liittyvien tehtävien itsenäisyyttä virkamiehet arvioivat seuraavasti kyselyn avoimissa vastauksissa:

”Konsulttityötä ohjataan ministeriöstä käsin esim. sen osalta, mitä tieteellisiä menetelmiä niissä toivotaan käytettävän. Jotkut konsulttiselvitykset työllistävät virkamiehiä erityisesti siksi, että ne eivät ole tarpeeksi laadukkaita tai vastaa hankintasopimuksessa sovittua.”

Suhteellisen itsenäisestä roolista huolimatta virkamiehet arvioivat sisällön ja lähtöasetelman ohjauksen olevan vahvasti ministeriön virkahenkilöiden käsissä:

”Virkamiehillä ei nykytilanteessa ole enää aikaa tehdä tutkimus- ja selvitystyötä. Virkamiehet kuitenkin kontrolloivat ja vastaavat prosesseista. Yhteistyö on erittäin tärkeää ajantasaisen tiedon tuottamiseksi päätöksenteon pohjalle.”

”Omassa yksikössäni toimeksiannot, esim. selvitykset, suunnitellaan yhteistyössä tilaajan ja toteuttajan kanssa; konsultti yleensä toteuttaa selvityksen tekemisen itsenäisesti ja raportoi sisällön melko itsenäisesti.”

Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattorien arvioidaan työskentelevän ministeriössä verrattain itsenäisesti, sillä noin 40 prosenttia virkamiehistä kokee yksityisten konsulttien tekevän rooliin kuuluvia tehtäviä suureksi osaksi tai täysin itsenäisesti. Sitä vastoin noin 38 prosenttia virkamiehistä arvioi prosessikonsulttien suorittavan tehtäviään suureksi osaksi tai täysin itsenäisesti. Vähiten itsenäinen asema on eetikko ja moderaattori poliitikkojen konsultti roolikokonaisuudella, joiden tehtäviä arvioi vain noin viidennes virkahenkilöistä tehtävän suureksi osaksi tai täysin itsenäisesti.

Kyselyn tulosten perusteella voidaan todeta, että keskimäärin yksityiset konsultit tekevät tehtäviään enimmäkseen itsenäisesti. Mandaattien keskiarvot asettuvat asteikolla 1–5 noin puoleen väliin eli rajatun ja laajan mandaatin välille. Vallankäytön näkökulmasta konsulttien laaja mandaatti tutkimuksien, analyysien ja selvitysten tekemisessä viittaa aiemmassa tutkimuksessa tunnistettuun kehitykseen, jossa luonteeltaan poliittista asiantuntijatyötä on valunut virkamiehiltä konsulteille (Saint-Martin 1998a, 347; Howlett & Migone 2013d, 131; Ylönen 2017, 76–79; Kuusela & Ylönen 2013). Kehitys voi olla ongelmallista, sillä juuri nimenomaisesti päätöksenteon taustalle tehtävät selvitykset ja tutkimukset voivat rajata ongelman jo etukäteen tietynlaiseksi ja sulkea mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ulkopuolelle. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että yksityiset konsultit ovat selvityksissään korostaneet tietynlaisia menetelmiä ja mittareita, joka on johtanut tietynlaisten johtopäätöksien syntymiseen (Ylönen 2017, 76–79). Tästä huolimatta virkahenkilöiden arvioista konsulttien rooleista ja mandaateista ei voida vetää suoraa johtopäätöstä siihen, että TEM:n toiminnassa olisi konsultokraattisia piirteitä. Kuitenkin voidaan todeta, että erityisesti tiedon tuotantoon ja hyödyntämiseen liittyvien tehtävien teettäminen suhteellisen toistuvasti yksityisillä konsulteilla ja siihen liittyvä laaja mandaatti merkitsee sitä, että edellytykset julkisen vallan valumiselle yksityisille yrityksille on olemassa asiantuntijavallan teorian näkökulmasta.

Seuraavaksi tarkastellaan virkahenkilöiden vastauksia konsulttien käytön vaikutuksiin liittyviin väittämiin. Väittämillä on tarkoitus kuvata teoreettisessa viitekehyksessä esiteltyjä pääosin Kuuselan ja Ylösen (2018) artikkeliin perustuvia vaikutuksia. Tämän lisäksi tehdään korrelaatiotarkastelu, jossa tarkastellaan, onko teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetuilla tiedon tuotantoon vaikuttavilla

tekijöillä yhteyttä virkamiesten arvioihin TEM:n tietopohjan laadusta. Liitteessä 10. on kuvattu teemoittain jaoteltuna virkamiesten vastausten frekvenssit konsulttien käytön vaikutuksiin liittyen.

Kuusela ja Ylönen (2018, 248–249) nostavat artikkelissaan ministeriöiden riippuvuuden lisääntymisen ja tietopohjan monopolisoitumisen merkittäväksi yksityisten konsulttien käytön lisääntymisen lieveilmiöksi. Tiedon muuttuessa yritysten omaisuudeksi ja riippuvuuden kasvaessa yritykset saavuttavat informaatioedun, mikä teoreettisesti voi johtaa kalliiseen hinnoitteluun ja palveluiden heikompaan hinta-laatusuhteeseen. Kyseistä kehityskulkua kuvaavista väittämistä erityisesti konsulttipalveluiden kalleus työnpanokseen nähden korostuu. Yli puolet vastanneista virkamiehistä kokevat, että konsulttiyritysten palvelut ovat kalliita työnpanokseen nähden ja vain noin 15 prosenttia on jokseenkin eri mieltä. Toisaalta taas teoreettinen informaatioetu ei näy niin vahvasti muissa väittämässä. Esimerkiksi yli kolmannes vastaajista ei koe, että konsulttiyrityksillä olisi merkittävän hyvä neuvotteluasema palveluista sovittaessa ja yli 40 prosenttia vastaajista ei koe konsultteja korvaamattomina tietopohjan muodostamisessa. (liite 10.) Voidaan todeta, että informaatioetu heijastuu lähinnä konsulttipalveluiden hintaan ja jokseenkin myös laatuun. Useissa kyselyn avoimissa vastauksissa nostettiin esille ongelmia konsulttipalveluiden laadun suhteen. Toisaalta kallis hinta voi johtua myös kilpailun vähydestä, joka tulee esiin kyselyn avoimista vastauksista:

”Suomessa on verrattain vähän korkeatasoisia konsulttitaloja, hankinnat keskittyvät muutamille toimijoille mikä voi heikentää kilpailua ja laatua.”

Kuusela ja Ylönen (2018, 250–253) ovat nostaneet ministeriöiden hiljaisen tiedon rapautumisen ja instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntymisen merkittäviksi konsultokratian ilmentymiksi. Tässä tutkimuksessa tarkoituksena on tarkastella, missä määrin hiljaisen tiedon rapautuminen ja instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntyminen on työ- ja elinkeinoministeriöön yleistettävä ongelma. Liitteestä 10. havaitaan, että yli puolet vastaajista on jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että ministeriö toimii organisaationa hyvin ja sitä johdetaan johdonmukaisesti. Yli 40 prosenttia vastaajista puolestaan ovat vähintään jokseenkin eri mieltä siitä, että konsulttien käyttö heikentäisi organisaation sisällä olevaa hiljaista tietoa. Toisaalta taas noin kolmannes vastaajista ovat jokseenkin tai täysin samaa mieltä sen kanssa, että konsulttien käyttö heikentää organisaation sisäistä hiljaista tietoa. Suurempi osa virkamiehistä ei siis koe konsulttien käytön heikentävän ministeriön sisäistä hiljaista tietoa eikä koe ongelmia ministeriön toiminnassa organisaationa. Toisaalta vastaajissa on

merkittävä joukko myös niitä, jotka kokevat konsulttien heikentävän organisaation sisäistä hiljaista tietoa.

Myöskään instrumentaalisen rationaalisuuden ilmentymiä ei ole juurikaan havaittavissa tutkielman kyselyaineiston perusteella. Teoreettisesti instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntyminen pitäisi heijastua virkahenkilöiden kokemuksiin tiedon yksipuolistumisesta ja vaihtoehdottomuudesta (Raudla 2013; Kuusela & Ylönen 2013, 253). Kuitenkin yli puolet vastaajista kokevat, että TEM:ssä hyödynnetään monipuolista tietoa ja vallalla olevia ideoita on mahdollista haastaa valmisteluvaiheessa. Toisin sanoen Kuuselan ja Ylösen (2018) havainnot hiljaisen tiedon rapautumisesta ja instrumentaalisen rationaalisuuden lisääntymisestä ministeriöissä eivät ole TEM:n osalta ainakaan koko ministeriöön yleistettävä ongelma, vaan tiettyjä osastoja koskeva haaste.

Konsulttien tuottaman tiedon erityispiirteet voivat vaikuttaa päätöksenteon lopputuloksiin. On todettu, että konsulttien käyttämä tieto on laadultaan käytännön ongelmista kumpuavaa, siten helpommin hyödynnettävää, mutta lähteistöltään vähemmän kattavaa kuin akateeminen tutkimus (Van Helden ym. 2010, 88–91). Kyselyn perusteella voidaan todeta, että edellä kuvaillut tiedon erityispiirteet vastaavat melko hyvin myös TEM:ssä toimivien konsulttien tiedon tuotantoa. Noin 38 prosenttia vastaajista arvioi konsulttien tiedon olevan helpommin sovellettavissa kuin akateemisen tutkimuksen kautta tuotettu tieto. Toisaalta taas noin kolmannes virkamiehistä arvioi, että konsultit eivät käytä työssään laajaa akateemista tutkimusaineistoa. Noin neljännes vastaajista kokee konsulttien tuottaman tiedon olevan ainakin jokseenkin yhtä luotettavaa kuin akateemisten tutkijoiden, kun taas noin 36 prosenttia arvioi konsulttien tuottaman tiedon vähemmän luotettavaksi. (liite 10.) Tulokset vahvistavat tutkielman oletusta siitä, että konsulttien käyttö tietopohjan tuottajina voi vaikuttaa päätöksenteon taustalla käytettävän tiedon laatuun. Kyseinen haaste on havaittu esimerkiksi Ylösen (2017) TEM:n sääntelyn purkamista koskevaa hanketta käsittelevässä tapaustutkimuksessa, jossa ongelmallisten menetelmien todettiin johtaneet virheiden kertautumiseen. Kyseisen kaltaisia ongelmia voi syntyä, mikäli konsulttien tuottaman tiedon lähtöoletukset ja tutkimusasetelmat otetaan annettuina.

Kyselyn tuloksista korostuu selvästi yksi konsulttien käytön lisääntymisen taustalla olevista ajureista eli tiedon tuotannon transaktiokustannusten kasvu. Erityisesti transaktiokustannusten kasvuun liittyvät aiheiden monimutkaistuminen ja niiden analysointiin tarvittava erikoistunut osaaminen korostuvat – yli neljä viidestä vastaajasta arvioi, että päätöksentekoon liittyvät aiheet ovat entistä monimutkaisempia. Lisäksi yli puolet vastaajista uskovat yksityisillä konsulteilla olevan sellaista

erikoistunutta ja edistynyttä osaamista, jota tarvitaan monipuolisen ja kattavan tiedon tuottamiseksi. Arviot ministeriön virkamiesten osaamisesta monipuolisen ja kattavan tiedon tuottamiseksi jakautuvat yllättäen vastausskaalan ääripäihin. Noin 43 prosenttia vastaajista arvioi virkamiehillä olevan tarvittavaa osaamista, kun taas noin 43 prosenttia arvioi, että ministeriön virkamiehillä ei ole tarvittavaa osaamista. Kyselyn tulokset vahvistavat transaktiokustannusteorian oletuksia: poliittisen päätöksenteon aiheet ovat entistä monimutkaisempia ja laaja-alaisia ja niiden analysointi vaatii erikoistunutta osaamista. Kaikkea tätä osaamista ei liene mahdollista palkata ministeriön sisälle, mikä johtaa konsulttien käytön lisääntymiseen. Täten konsulttien käyttö voi johtaa positiivisiin lopputuloksiin tietopohjan laadun ja kattavuuden kannalta. Toisaalta haasteellista kehityksessä on se, että mitä monimutkaisempi poliittisen päätöksenteon aihe on, sitä vaikeampi virkakunnan on arvioida konsulttityönä tehtyjä selvityksiä ja ohjata niiden pohjalta tehtäviä toimenpiteitä – kyseinen asetelma voi johtaa yksityisten yritysten asiantuntijavallan kasvuun.

Lopuksi tarkastellaan teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettujen tekijöiden vaikutusta TEM:n tietopohjan laatuun Spearmanin korrelaatiokertoimia hyödyntäen. Teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettiin, että tiedon tuotannon kannalta merkittävimpien roolien tehtävien toistuvuudella ja niiden mandaattien laajuudella voi olla vaikutusta koettuun tietopohjan laatuun. Tästä syystä korrelaatiotarkasteluun sisällytetään tutkija-analyttikko johdon konsultti roolin tehtävien toistuvuutta ja mandaatin laajuutta kuvaavat muuttujat. Lisäksi todettiin, että tiedon tuotannon transaktiokustannuksia kasvulla, konsulttien tuottaman tiedon laadulla ja konsulttien käytön määrän kehityksellä voi olla yhteys tietopohjan laadun kehitykseen. Taulukosta 6. voidaan huomata, että ainoastaan tutkija-analyttikko johdon konsultti roolin mandaatin laajuudella on tilastollisesti merkitsevä yhteys kokemukseen päätöksenteon tueksi tuotetun tietopohjan laadusta. Lisäksi huomataan, että saman roolikokonaisuuden työtehtävien toistuvuuden vaikutus on hyvin lähellä tilastollista merkitsevyyttä eli 0,06. Tilastolliset merkitsevyytasot ovat keinotekoisesti asetettuja ja mikäli tuloksista ei vedetä pitkälle meneviä johtopäätöksiä perusjoukkoon, on kyseistä korrelaatiota mahdollista tulkita epäselvästä tilastollisesta merkitsevyydestä huolimatta.

Taulukko 6 Teoreettisessa viitekehyksessä tunnistettujen tekijöiden vaikutukset TEM:n tietopohjan laatuun. Spearmanin korrelaatiokertoimet.

	Kun pohdit ministeriössänne käytettävää päätöksenteon tueksi kerättyä/tuotettua tietopohjaa, koetko sen parantuneen tai huonontuneen virkasuhteesi aikana? (1=merkittävästi huonontunut, 5=merkittävästi parantunut)
Tutkija-analyytikko johdon konsultti mandaatin laajuus (1=lainkaan itsenäinen, 5=täysin itsenäinen)	-0,538*
Tutkija-analyytikko johdon konsultti työtehtävien toistuvuus (1=todella harvoin, 5=todella usein)	-0,442
Koetut tiedon tuotannon transaktiokustannukset (1=matalat transaktiokustannukset, 8=korkeat transaktiokustannukset)	0,014
Konsulttien tuottaman tiedon luotettavuus (1=ei lainkaan luotettavaa, 7=erittäin luotettavaa)	0,166
Kokemus konsulttien käytön lisääntymisestä (1=merkittävästi vähentynyt, 5=merkittävästi lisääntynyt)	0,028
Virkasuhteen pituus TEM:ssä vuosina	-0,087

*Merkitsevyystasot: * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$*

Tutkija-analyytikko johdon konsultti työtehtävien toistuvuus -muuttujan p-arvo on 0,06 eli todella lähellä tilastollista merkitsevyyttä

Taulukosta 6. havaitaan, että tutkija-analyytikko johdon konsultti roolin mandaatilla on selvästi tilastollisesti merkitsevä yhteys ($p=0,012$) ja vahva negatiivinen korrelaatio virkahenkilöiden kokemukseen ministeriön päätöksenteon taustalle tuotetun tietopohjan laadusta. Toisin sanoen mitä itsenäisemmin virkahenkilöt kokevat yksityisten konsulttien toimivan kyseisen roolikokonaisuuden tehtävien parissa sitä huonompana he kokevat TEM:n tietopohjan kehityksen. On tärkeää huomata, että yhteys on vahva ja tilastollinen merkitsevyys on selvä. Näistä syistä voidaan jokseenkin luotettavasti todeta, että konsulttien laaja itsenäisyys tutkimusten tuottamiseen, analysointiin ja johdon neuvontaan liittyvissä tehtävissä voi johtaa virkahenkilöiden näkökulmasta heikompaan tietopohjaan. Taulukosta 6. havaitaan lisäksi, että tutkija-analyytikko johdon konsulttien tehtävien toistuvuudella on negatiivinen yhteys tietopohjan laadun kehitykseen, joskaan se ei ole tilastollisen merkitsevyyden rajoissa. Mikäli oletetaan, että virkahenkilöiden arviot vastaavat todellisuutta,

voidaan tulkita, että yksityisten konsulttien laaja mandaatti voi heikentää päätöksenteon tietopohjan laatua.

Yhteys tiedon tuotantoon liittyvän roolin mandaatin laajuuden ja tietopohjan laadun kehityksen välillä on konsultokratian käsitteen kannalta merkittävä havainto. Tutkielmassa oletetaan, että konsultit käyttävät asiantuntijavaltaa erityisesti agendan asettamisen eli tiedon hyödyntämisen prosesseissa. Toisaalta aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta johdetusti todettiin, että konsulttien käytöllä voi olla tietopohjan laadun kannalta niin negatiivisia kuin positiivisiakin vaikutuksia (ks. esim. Kuusela & Ylönen 2013, 2018; Ylönen 2017; Raudla 2013; Canbäck 1998). Edellä esitettyjen rooleja ja mandaatteja koskevien analyysien pohjalta voidaan todeta, että konsultteja käytetään paljon tiedon hyödyntämisen prosesseissa ja niillä on niissä laaja mandaatti. Korrelaatiotarkastelun perusteella laajempi mandaatti voi kuitenkin johtaa heikompaan tietopohjan laatuun. Tämä yhteys on tietoon perustuvan päätöksenteon tulevaisuuden kannalta tärkeää ottaa huomioon, sillä poliittisen päätöksenteon aiheiden monimutkaistuessa ja lisääntyessä paine konsulttien käytölle päätöksenteon taustalle tehtävässä valmistelutyössä kasvaa. Oleellista tietopohjan laadun kannalta vaikuttaa siis olevan se, miten hyvin ministeriöissä onnistutaan määrittelemään, mikä työ kannattaa ulkoistaa yksityisille konsulteille ja mikä on syytä tehdä itse. Kyseinen problematiikka tunnistetaan myös kyselyn avoimissa vastauksissa:

”Olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, minkälainen työ on virkamiesten omaa ydintyötä ja minkälaiseen tilanteeseen konsulttityö sopii. Nyt helposti resurssipulan ja aikapulan takia virkamiesten työt ulkoistetaan konsulteille. Toinen tärkeä näkökulma on ministeriöiden alaiset laitokset, joiden tehtävä on toimia virkamiesten tukena. Esimerkiksi STM:n alla on oma asiantuntijalaitoksensa THL, jolle kuuluisi suurin osa konsulteille valuvista töistä. TEMilläkin on alaisia laitoksia, mutta niiden hyödyntämisessä ei ole perinteitä.”

Toisaalta mielenkiintoista on myös, että virkahenkilöiden kokemuksella tiedon tuotannon transaktiokustannusten kasvusta ei ole yhteyttä tietopohjan laadun kehitykseen. Tämä on jokseenkin yllättävää, sillä transaktiokustannuksia havainnollistavien väittämien frekvenssijakaumista huomattiin, että tiedon tuotannon transaktiokustannukset koetaan TEM:ssä korkeina (liite 10). Transaktiokustannusten kasvu teoreettisesti johtaa siihen, että luotettavaa tietoa on hankalampaa tuottaa, mikä vaatii erikoistunutta osaamista ja usein ulkopuolista konsultointia. On merkittävä havainto, että vaikka toisaalta transaktiokustannukset ovat nousseet ei sillä ole ollut vaikutusta tietopohjan laatuun. Tämän tutkielman aineistoista ei voida päätellä, mistä se johtuu, mutta

mahdollisia selityksiä on voi olla esimerkiksi onnistunut ja hyvin suunniteltu ulkoisten konsulttien käyttö.

Aiemman tutkimuskirjallisuuden (Kuusela & Ylönen 2013, 2018; Ylönen 2017; Raudla 2013; Kirkpatrick ym. 2019) perusteella oletettiin, että kokemus konsulttien käytön lisääntymisestä voi johtaa siihen, että virkahenkilöt kokevat tietopohjan laadun heikentyneen. Taulukosta 6. kuitenkin huomataan, että virkahenkilöiden kokemuksella konsulttien käytön muutoksista ei ole yhteyttä kokemukseen tietopohjan laadun kehityksestä. Toisaalta on tärkeää huomata, että tässä tutkielmassa on hyödynnetty virkahenkilöiltä kerättyä kyselytutkimusaineistoa, mikä kertoo ainoastaan virkahenkilöiden kokemuksista aiheeseen liittyen, eikä tietopohjan faktisesta kehityksestä ja konsulttien vaikutuksista siihen. Kyseistä tulkintaa varten tulisi tarkastella TEM:n selvityksiä, raportteja, vaikutusarviointeja ja muita tietopohjaan liittyviä dokumentteja tiettyjen laadullisten tieteellistä laatua mittaavien kriteerien pohjalta. Kuitenkin virkahenkilöiden kokemuksia voidaan pitää melko hyvänä indikaattorina siitä, millainen kehitys todellisuudessa on ollut.

Yksityisten konsulttien rooleja, mandaatteja ja vaikutuksia koskevat analyysit voidaan tiivistää seuraavasti. Yksityisten konsulttien tehtävistä TEM:ssä muodostuu neljä erilaista roolia, joista tutkija-analyytikko johdon konsultti sekä yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori ovat merkittävimpiä niin mandaatin laajuuden kuin tehtävien toistuvuudenkin näkökulmasta. Konsulttien käytön vaikutuksien osalta tiedon monopolisoituminen ja yksityisten yritysten informaatioetu näkyvät virkahenkilöiden arvioissa konsulttipalveluiden laadusta ja hinnasta. Hiljasen tiedon heikkenemisen suhteen vastaajilla ei ole selvää näkemystä eikä myöskään instrumentaalisen rationaalisuuden koeta merkittävästi lisääntyneen tai olevan suuri ongelma. Konsulttien tuottaman tiedon suhteen vastaukset mukailevat teoriaosuudessa esitettyjä eroja esimerkiksi lähteistön ja luotettavuuden suhteen. Tiedon tuotannon transaktiokustannusten puolestaan koetaan nousseen. Korrelaatiotarkasteluissa tiedon tuotannon transaktiokustannusten kasvulla, konsulttien tuottaman tiedon laadulla ja konsulttien käytön määrällä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä tietopohjan laatuun. Tämä on merkittävä havainto, sillä se indikoi, että konsulttien käytön lähes vääjäämättömältä näyttävä lisääntyminen ei välttämättä johda tietopohjan heikentymiseen. Toisaalta tutkija-analyytikko johdon konsultti roolin mandaatin laajuudella on negatiivinen yhteys tietopohjan laatuun. Vahva negatiivinen korrelaatio antaa viitteitä siitä, että yksityisten konsulttien suurempi itsenäisyys tiedon tuotannon kannalta merkittävässä prosesseissa voi johtaa heikompaan tietopohjaan.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli tutkia yksityisten konsulttien toimintaa poliittisessa päätöksenteossa ja erityisesti työ- ja elinkeinoministeriössä. Tutkielman kaksiosaisen tutkimusasetelman tavoitteena oli selvittää, onko konsulttien käyttö lisääntynyt työ- ja elinkeinopoliittisessa päätöksenteossa ja tutkia minkälaisia trendejä ja eroja muihin hallinnonaloihin on havaittavissa. Toiseksi tutkimuksessa selvitettiin konsulttien rooleja, mandaatteja ja virkamiesten kokemia vaikutuksia TEM:n päätöksentekoa tukevassa tiedon tuotannossa. Näiden ohella tutkimuksen tavoitteena oli kehittää aihetta koskevan empiirisen aineiston laatua, kehittää paremmin konsulttien käyttöä kuvaavia mittareita ja tunnistaa tapoja, joilla julkisella sektorilla toimivien konsulttien toimintaa voisi tutkia jatkossa systemaattisemmin.

Konsulttien käytön määrä ja sen kasvu on ollut paljon esillä aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa (Ylönen 2013; MacDonald 2011). Tämän tutkielman analyysien perusteella voidaan todeta, että vuosina 2010–2020 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin käytetyt suhteelliset resurssit eivät ole kasvaneet, vaan vähentyneet merkittävästi. Toisaalta suhteellisten käytettyjen resurssien trendi on ollut tasaisen kasvava vuodesta 2016 lähtien. Muihin ministeriöihin verrattuna TEM:ssä käytetään vähemmän asiantuntija- ja tutkimuspalveluita. On mahdollista, että konsulttien käytön kasvu on ollut nimenomaisesti 1990–2010-lukuja koskeva kehitys ja viimeiset kymmenen vuotta on etsitty uutta tasoa konsulttien käytön määrälle. Olisi mielenkiintoista tutkia, miltä pidempi 1990-luvulta lähtevä konsulttimenojen kehitys näyttäisi, jos mittarina käytettäisiin tässä tutkielmassa käytettyä suhteellista indeksimittaria. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen kannalta menojen kehitystä koskeva tulos viittaa siihen, että asiantuntijoiden suhteellinen vaikutusvalta TEM:ssä ei ole ainakaan kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. TEM:n asema elinkeinoelämän kanssa konkreettisimmin toimivana ministeriönä ja aiemmassa tutkimuksessa (Ylönen 2017) tunnistettu konsultokraattinen kehitys ei näy ministeriössä käytetyissä suhteellisissa resursseissa. Tulosta voidaan pitää jokseenkin yllättävänä, sillä elinkeinoelämän kehittämiseen liittyvän politiikan alan voisi olettaa olevan sellainen, jossa liike-elämässä meritoituneilla konsulteilla olisi mahdollisuus vallata alaa perinteiseltä virkamiestyöltä.

Konsulttimenoja koskevaa transaktiotason aineistoa hyödyntäen tutkittiin, mikä politiikkakonsultoinnin osuus asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista (lkp-tili 4932000) on ja minkälaiset yritykset tarjoavat TEM:lle konsultointia. Vuoden 2019 asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankinnoista noin kolme neljäsosa liittyi määritelmällisesti politiikkakonsultointiin.

Yrityskokoluokittain TEM:n toimeksiannot painottuvat yllättäen pienille yrityksille. Pieniltä yrityksiltä hankintaan keskiarvoltaan suurimpia ja määrältään eniten palveluita. Toisaalta suuryrityksille keskittyy muutama arvoltaan selvästi muita suurempi toimeksianto. Hankintojen painottumisesta pienille yhtiöille voidaan tehdä päätelmiä aiemman tutkimuskirjallisuuden ja teoreettisen viitekehyksen kannalta. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on todettu, että suurten yhtiöiden konsultit ovat taipuvaisempia tulkitsemaan roolinsa valtionhallinnossa muutoksentekijänä, jonka tarkoituksena on muovata julkista sektoria tietynlaiseksi (Lapsley & Oldfield 2001). Pienten yhtiöiden suuri osuus TEM:n toimeksiannoista voi toisin sanoen vähentää taipumusta konsultokraattiseen kehitykseen. Toisaalta muutamien suurimpien hankintojen keskittyminen suuryrityksille voi aiheuttaa päinvastaisen kehityksen, jos toimeksiantoihin liittyvät hankkeet koskevat merkittäviä politiikkatoimia tai julkisen hallinnon reformeja.

Aiempi tutkimus ei ole ottanut tarpeeksi huomioon erilaisia konsultoinnin lajeja ja erotellut politiikkakonsultointia muista konsultoinnin muodoista. Tämä on vallankäytön näkökulmasta keskeistä, sillä esimerkiksi taustaselvityksiä ja tutkimuksia tuottavalla konsultilla on erilainen vaikutus poliittiseen päätöksentekoon ja sen tuotoksiin kuin julkisen hallinnon prosesseissa neuvovalla konsultilla. Mikäli menojen kehityksestä halutaan tehdä johtopäätöksiä konsulttien vaikutusvaltaan poliittisessa päätöksenteossa, on tärkeää olla kriittinen sen suhteen, mitä menotilit aineistona todella kuvaavat. Aiemmassa suomalaisessa tutkimuksessa on hyödynnetty hankintatilin aineistoa, jolle kirjataan paljon käänös ja IT-palveluita sekä muilta julkisilta organisaatioilta hankittuja palveluita. Tällaisesta aineistosta on ongelmallista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä yksityisen sektorin konsulttien vaikutusvallasta poliittisissa prosesseissa.

Julkisella sektorilla olisi tärkeää kehittää erityisesti asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintoja koskevia toimintatapoja siten, että kirjanpidossa (Tutkihankintoja.fi) kaikkien hankintojen perässä olisi hankekoodilla ilmoitettu, mihin hankkeeseen hankinta kuuluu. Tämä lisäisi läpinäkyvyyttä siitä, minkälaista työtä ulkoiset konsultit tekevät – huono näkyvyys päätöksenteon tietopohjan muodostamiseen on jokseenkin merkittävä ongelma julkisen sektorin läpinäkyvyyden kannalta. Hankekoodien ilmoittaminen mahdollistaisi hankintamenoaineiston yhdistämisen hankeikkunan avoimeen rajapintaan, joka taas helpottaisi hankintojen luokittelemista erilaisiin sen luonnetta kuvaaviin luokkiin. Konsultteihin käytettävien resurssien lisäksi olisi tärkeää seurata eri kokoisten konsulttiyhtiöiden osuuksien kehittymistä julkisten organisaatioiden toimeksiannoissa. Tutkihankintoja-palvelun integraatio yritystietojärjestelmään helpottaisi huomattavasti sen hahmottamista, keneltä julkiset organisaatiot hankkivat asiantuntemusta.

Tutkimusasetelman toisessa osassa hyödynnettiin virkamiehiltä kerättyä kyselyaineistoa. Yksityisten konsulttien roolit jakautuivat pääkomponenttianalyysin perusteella seuraaviin konsulttien tehtäviä kuvaaviin kokonaisuuksiin: 1. Eetikko ja moderaattori poliitikkojen konsultti, 2. Tutkija-analyytikko johdon konsultti, 3. Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori ja 4. Prosessikonsultti. Rooleista aktiivisimmin konsultteja hyödynnettiin virkahenkilöiden mukaan tutkija-analyytikko johdon konsultti sekä yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori rooleissa. Konsulttien roolien toistuvuus ja mandaatti kulkevat puolestaan käsi kädessä ja tutkija-analyytikko johdon konsultti sekä yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori roolikokonaisuuksien mandaattien keskiarvot olivat hieman muita korkeammat. Tutkija-analyytikko johdon konsultti rooliin liittyvät tehtävät ovat poliittisen päätöksenteon ja konsulttien käyttöön liittyvien vaikutusten näkökulmasta keskeisiä.

Tutkimusten tuottaminen ja analyysien laadinta mahdollistaa konsulteille asiantuntijavallan käyttämisen poliittisen päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa. Konsulttien tuottamat tutkimukset, analyysit ja erilaiset selvitykset voivat määrittää ongelman rajat, rajata asioita sen ulkopuolelle ja määritellä miten aihe ylipäänsä ymmärretään. (Rich 2004, 108–109.) Vallankäytön näkökulmasta konsulttien laaja mandaatti tutkimuksien, analyysien ja selvitysten tekemisessä viittaa aiemmassa tutkimuksessa tunnistettuun kehitykseen, jossa luonteeltaan poliittista asiantuntijatyötä on valunut virkamiehiltä konsulteille (Saint-Martin 1998a, 347; Howlett & Migone 2013d, 131; Ylönen 2017, 76–79; Kuusela & Ylönen 2013). Kehitys voi olla ongelmallinen, sillä juuri nimenomaisesti päätöksenteon taustalle tehtävät selvitykset ja tutkimukset voivat rajata ongelman jo etukäteen tietynlaiseksi ja sulkea mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ulkopuolelle. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että yksityiset konsultit ovat selvityksissään korostaneet tietynlaisia menetelmiä ja mittareita, joka on johtanut tietynlaisten johtopäätösten syntymiseen (Ylönen 2017, 76–79). Tästä huolimatta virkahenkilöiden arvioista konsulttien rooleista ja mandaateista ei voida vetää suoraa johtopäätöstä siihen, että TEM:n toiminnassa olisi konsultokraattisia piirteitä. Kuitenkin voidaan todeta, että erityisesti tiedon tuotantoon ja hyödyntämiseen liittyvien tehtävien teettäminen suhteellisen toistuvasti yksityisillä konsulteilla ja siihen liittyvä laaja mandaatti merkitsee sitä, että edellytykset julkisen vallan valumiselle yksityisille yrityksille on olemassa asiantuntijavallan teorian näkökulmasta.

Teoreettisessa viitekehyksessä tunnistetut potentiaaliset konsulttien käytön vaikutukset näkyvät TEM:ssä vaihtelevasti. Konsulttien käytön vaikutuksien osalta tiedon monopolisoituminen ja yksityisten yritysten informaatioetu näkyy virkahenkilöiden arvioissa konsulttipalveluiden laadusta

ja hinnasta. Hiljasen tiedon heikkenemisen suhteen virkahenkilöillä ei ole selvää näkemystä eikä myöskään instrumentaalisen rationaalisuuden koeta merkittävästi lisääntyneen tai olevan suuri ongelma. Konsulttien tuottaman tiedon suhteen vastaukset mukailevat teoriaosuudessa esitettyjä eroja esimerkiksi lähteistön ja luotettavuuden suhteen. Tiedon tuotannon transaktiokustannusten puolestaan koetaan nousseen. Korrelaatiotarkasteluissa huomattiin, että tutkija-analyttikko johdon konsultti roolin mandaatin laajuudella on negatiivinen yhteys tietopohjan laatuun.

Yhteys tiedon tuotantoon liittyvän roolin mandaatin laajuuden ja tietopohjan laadun kehityksen välillä on tutkielman teorian kannalta merkittävä havainto. Edellä esitettyjen rooleja ja mandaatteja koskevien analyysien pohjalta voidaan todeta, että konsultteja käytetään paljon tiedon hyödyntämisen prosesseissa ja niillä on niissä laaja mandaatti. Korrelaatiotarkastelun perusteella laajempi mandaatti voi kuitenkin johtaa heikompaan tietopohjan laatuun. Tämä yhteys on tietoon perustuvan päätöksenteon tulevaisuuden kannalta tärkeää ottaa huomioon, sillä poliittisen päätöksenteon aiheiden monimutkaistuessa ja lisääntyessä paine konsulttien käytölle päätöksenteon taustalle tehtävässä valmistelutyössä kasvanee. Oleellista tietopohjan laadun kannalta vaikuttaa siis olevan se, miten hyvin ministeriöissä onnistutaan määrittelemään, mikä työ kannattaa ulkoistaa yksityisille konsulteille ja mikä on syytä tehdä itse.

Kriittisessä tutkimuksessa tunnistettu konsultokratian kehitys vaikuttaa TEM:n osalta olevan liian yksioikoinen tulkinta. On mahdollista, että kriittisessä tutkimuksessa, jonka perustana on pyrkimys löytää epäkohtia ja kyseenalaistaa perinteiset selitysmallit, sorrutaan tekemään koko hallintoa koskevia päätelmiä yksittäisistä havaituista ongelmista. On kiistatonta, ettei konsulttien asema ja käyttö poliittisen päätöksenteon taustalla ole täysin neutraali ja objektiivinen. Pelkästään funktionalistinen tarkastelu voi häivyttää konsulttien käytön vaikeasti mitattavia vaikutuksia. Tämän ja aiempien tutkimuksien perusteella voidaan melko luotettavasti todeta, että yksityisillä konsulteilla on asiantuntijavaltaa poliittisen päätöksenteon tiedon hyödyntämisen prosesseissa ja niillä voi olla vaikutuksia politiikan tuotoksiin. Jatkotutkimuksen kannalta olisi tärkeää yhdistellä luovasti funktionalistisia ja kriittisiä näkökulmia välttääkseen yksittäisten paradigmojen katvealueet.

Tutkielman yhtenä tavoitteena oli tunnistaa konsulttien käyttöön liittyviä aiheita, jotka kaipaisivat lisätutkimusta. Ensinnäkin konsulttien käytön vaikutuksia poliittisen päätöksenteon tiedon tuotannon prosesseihin tulisi tutkia huomattavasti lisää ja monipuolisin menetelmin. Konsulttien vaikutuksia lainsäädäntöhankkeissa tulisi tutkia lisää kvalitatiivisin menetelmin, kuten teemahaastatteluin ja tapaustutkimusten avulla. Näin olisi mahdollista selvittää spesifimmin, minkälaisia vaikutuksia

konsulteilla on konkreettisesti ollut poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi olisi tärkeää tutkia konsulttien omia näkemyksiä roolistaan julkisella sektorilla ja erityisesti päätöksenteon tiedon tuotannossa. Kyseinen näkökulma olisi erityisen tärkeä, sillä juuri konsulttien omat käsitykset ja asenteet määrittävät paljon sitä, minkälaisia potentiaalisia vaikutuksia niiden käytön lisäämisellä voi olla.

TEM:ssä käytetään vuosittain noin 59 virkahenkilön henkilöstökustannusten verran varoja asiantuntija- ja tutkimuspalveluihin. Vastaavasti koko valtionhallinto käytti vuonna 2020 noin 258 miljoonaa euroa kyseisiin palveluihin. Ministeriöissä olisi syytä kriittisesti pohtia ja selvittää, minkälainen asiantuntijatyö kannattaisi tehdä itse ministeriön sisällä ja mitä on järkevää ulkoistaa. Asiantuntijatyön ulkoistaminen ei ole epäpoliittinen kysymys, mutta uhkana on, että käytänteistä tulee arkipäivää ja ”business as usual”. Tällainen kehitys tukahduttaa aiheesta käytävää periaatteellista keskustelua, jota olisi hyvin tärkeää käydä ministeriöissä. Kyselyn avoimissa vastauksissakin korostettiin, että ministeriöissä tulisi käydä periaatteellista keskustelua siitä, minkälainen työ kuuluu virkahenkilöille ja mitä voidaan ulkoistaa. Erityisesti demokraattisen päätöksenteon kannalta keskeistä valmistelevaa virkamiestyötä organisoitaessa tulisi ottaa laajasti huomioon myös muita tekijöitä kuin taloudellinen tehokkuus – pitkällä tähtäimellä ainakin yhtä tärkeää on huolehtia tiedon laadusta ja luotettavuudesta, hiljaisen tiedon säilymisestä ja valtionhallinnon lainvalmistelun riippumattomuudesta.

Aineisto

FEACO. Survey of the Management Consultancy 2002-2019.

Saatavissa: <http://www.feaco.org/site-page/feaco-annual-survey-european-mc-market>, viitattu 30.11.2020.

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH). Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä: yritysten y-tunnuskohtaiset henkilöstömäärä- ja liikevaihtotiedot.

Suomen virallinen tilasto (SVT). Kansantalouden tilinpito (verkkojulkaisu). Helsinki: Tilastokeskus.

Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/vtp/index.html>, viitattu 1.12.2020.

Suomen virallinen tilasto (SVT). Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto (verkkojulkaisu). Helsinki: Tilastokeskus.

Saatavissa: <http://www.stat.fi/til/yrti/>, viitattu 1.12.2020.

Valtionkonttori. Tutkihallintoa.fi: ministeriöiden lkp-tilin 4932 asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot vuotuiset menot 2010-2020, ministeriöiden lkp-tilin 4932000 asiantuntija- ja tutkimuspalvelumenot vuotuiset menot 2010-2020 ja ministeriöiden henkilöstöä koskevat tiedot 2015-2020.

Valtionkonttori. Tutkihankintoja.fi: TEM:n lkp-tili 4932000 asiantuntija- ja tutkimuspalvelut transaktiotasoiset hankintatiedot 2016-2020.

Lähteet

Accenture. (2019). *Leading with Value: Annual Report 2019*.

Saatavissa: https://www.accenture.com/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/DotCom/Documents/Global/PDF/Dualpub_27/Accenture-Fiscal-2019-Annual-Report.pdf#zoom=50, viitattu 30.11.2020.

Armbrüster, Thomas. (2006). *The Economics and Sociology of Management Consulting*. Cambridge: Cambridge University.

Boston, Jonathan. (1994). Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out. *Governance*, 7:1 p. 1-30.

Brint, Steven. (1990). Rethinking the Policy Influence of Experts: From General Characterizations to Analysis of Variation. *Sociological Forum*, 5:3, p. 361–85.

Canbäck, Staffan. (1998). Transaction cost theory and management consulting: Why do management consultants exist? Working Paper: Industrial Organization 9810002. University Library of Munich: Germany.

Coffield, Frank. (2012). Why the McKinsey reports will not improve school systems. *Journal of Education Policy*, 27:1, p. 131-149.

Consultancy.org. Consulting industry: Global.

Saatavissa: <https://www.consultancy.org/consulting-industry/global>, viitattu 30.11.2020.

Consultancy.uk. (2020). Market size of the global consulting industry in 2020?

Saatavissa: <https://www.consultancy.uk/news/24659/market-size-of-the-global-consulting-industry-in-2020>, viitattu 30.11.2020.

Deloitte. (2020). Repair and reshape: Creating a better normal. 2020 Global Impact Report.

Saatavissa: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/about-deloitte-global-report-full-version-2020.pdf>, viitattu 30.11.2020

Euroopan komissio. (2015). *Käyttöopas: Pk-yrityksen määritelmä*. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto. Saatavissa: http://publications.europa.eu/resource/ellar/79c0ce87-f4dc-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0007.01/DOC_1, viitattu 4.10.2021.

FEACO. (2019). Survey of the European Management Consultancy 2018-2019.

Saatavissa: <http://www.feaco.org/sites/default/files/sitepagefiles/Feaco.Survey%202018-2019.pdf>, viitattu 30.11.2020.

Gartner. (2019). Market Share Analysis: Consulting Services, Worldwide, 2018.

Saatavissa: <https://www.gartner.com/en/documents/3907120/market-share-analysis-consulting-services-worldwide-2018>, viitattu 30.11.2020.

Gunter, Helen M. (2017). Consultants and policy formulation. Teoksessa: *Handbook of Policy Formulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Gunter, Helen M. & Mills, Colin. (2017). Consultants and Consultancy: The Case of Education. *Educational Governance Research volume 4*. Springer International Publishing: Manchester.

Gunter, Helen M., Hall, David & Mills, Colin. (2015) Consultants, consultancy and consultocracy in education policymaking in England, *Journal of Education Policy*, 30:4, 518-539.

Herranen, Olli. (2015). Uusi julkisjohtaminen ja valtion tuottavuusohjelman kova ydin. *Hallinnon tutkimus*. 34:1, 27–42.

Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69:1, p.3-19.

Hood, Christopher & Jackson, Michael. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot (England): Dartmouth.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2018). The Role of Policy Consultant: ‘Consultocracy’ or Business as Usual. Teoksessa: Michael Howlett, Adam Wellstead & Jonathan Craft (toim.) *Policy Work in Canada: Professional Practices and Analytical Capacities*, Toronto: Toronto University Press.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2014a). Assessing contract policy work: overseeing Canadian policy consultants. *Public Money & Management*, 34:3, p. 173-180.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2013a). Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems. *Policy and Society*, 32:3, p. 241-254.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2013b). The Supply of Policy and Management Consultancies to Canadian Federal Departments: New Evidence on Contract Size, Type and Structure. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 13-03.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2013c). The permanence of temporary services: The reliance of Canadian federal departments on policy and management consultants. *Canadian Public Administration*, 56:3, p. 369-390.

Howlett, Michael & Migone Andrea. (2013d). Searching for Substance: Externalization, Politicization and the Work of Canadian Policy Consultants 2006-2013. *Central European Journal of Public Policy*, 7:1, p. 112–133.

Howlett, Michael & Migone, Andrea & Tan, Seck L. (2014). Duplicative or Complementary? The Relationship between Policy Consulting and Internal Policy Analysis in Canadian Government. *Canadian Journal of Political Science*, 47:1, p. 113-134.

Kantola, Anu & Seeck, Hannele (2011). Dissemination of management into politics: Michael Porter and the political uses of management consulting. *Management Learning*, 42:1, p. 25–47.

Veronesi, Gianluca & Kirkpatrick, Ian & Sturdy, Andrew & Blanco, Antonio & Reguera-Alvarado, Nuria. (2019). The impact of management consultants on public service efficiency. *Policy and Politics*, 47:1, p. 77-95.

KPMG. (2019). People, Perspectives, Possibilities. 2019 KPMG Global Review.

Saatavissa: <https://home.kpmg/xx/en/home/campaigns/2019/12/global-annual-review.html>, viitattu 30.11.2020.

Kuusela, Hanna, & Ylönen, Matti. (2013). *Konsulttidemokratia: miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.

Kuusela, Hanna, & Ylönen, Matti. (2018). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32:2, p. 241– 258.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (2021a). Faktorianalyysi [verkkajulkaisu].

Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/faktori/faktori.html>, viitattu 28.11.2021.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (2021b). Korrelaatio ja riippuvuusluvut

[verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/korrelaatio/korrelaatio.html>, viitattu 28.11.2021.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (2021c). Mittaaminen: Mittarin luotettavuus

[verkkajulkaisu]. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/mittaaminen/luotettavuus.html>, viitattu 28.11.2021.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (2021d). Ristiintaulukointi [verkkajulkaisu].

Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/ristiintaulukointi/ristiintaulukointi.html>, viitattu 28.11.2021.

KvantiMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. (2021e) Varianssianalyysi [verkkajulkaisu].

Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietovarasto [ylläpitäjä ja tuottaja]. Saatavissa:

<https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/varianssi/anova.html>, viitattu 28.11.2021.

Lapsley, Irvine & Oldfield, Rosie. (2001). Transforming the public sector: Management consultants as agents of change. *European Accounting Review*, 10:3, p. 523–543.

Macdonald, David. (2011.) The Shadow Public Service. The Swelling Ranks of Federal Government Outsourced Workers. Ottawa: *Canadian Centre for Policy Alternatives*.

Mayer, Igor & Van Daalen, Els & Bots, Pieter. (2004). Perspectives on policy analyses: a framework for understanding and design. *Int. J. Technology, Policy and Management*, 4:2, p. 169–191.

Momani, Bessma. (2013). Management consultants and the United States' public sector. *Business and Politics*, 15:3, p. 381–399.

Nonaka, Ikujiro. 1994. A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science* 5:1, p. 14–37.

Raudla, Ringa (2013). Pitfalls of Contracting for Policy Advice: Preparing Performance Budgeting Reform in Estonia. *Governance*, 26:4, 605-629.

O'Flynn, Janine. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66:3, p. 353-366.

Oikeusministeriö. (2019). Lainvalmistelun prosessiopas. Saatavissa:
<http://lainvalmistelu.finlex.fi/?print>.

Page, Edward C. (2010). Bureaucrats and expertise: Elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions / Fonctionnaires et expertise: élucider une relation problématique en trois tableaux dans six États. *Sociologie Du Travail*, 52:2, p. 255-273.

Pemer, Frida & Börjeson, Love & Werr, Andreas. (2020). The role of chief executive tenure for public organizations' hiring of management consultants. *Governance*, 33:2, p. 269–285.

Pemer, Frida & Skjølsvik, Tale. (2015) Dealing with institutional complexity: Public procurement of management consulting services. *Academy of Management Proceedings* 2015.

Pemer, Frida & Sieweke, Jost & Werr, Andreas. (2018). The relationship between national culture and the use of professional services: Evidence from two cross-country studies. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 24:4, p. 314-325.

Pemer, Frida & Werr, Andreas & Börjeson, Love. (2016). Government agencies' hiring of management consultants in Sweden – an explorative study. *Academy of Management Proceedings* 2016.

Reunanen, Jyrki. (1996). *Asiantuntijavalta: Asiantuntijavalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittely vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta*. Yliopistopaino. Helsinki.

Rich, Andrew. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.

Saint-Martin, Denis. (1998a). The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France, *Governance*, 11:3, p. 319.

Saint-Martin, Denis. (1998b). Management consultants, the state and the politics of administrative reform in Britain and Canada. *Administration & Society*, 30:5, p. 533–568.

Saint-Martin, Denis. (2004). *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Steiner, Reto & Reichmuth, Lukas. (2015). Saints or Seducers? The Role of Management Consultants in Public Sector Organizations. Conference Paper Presented at the 2015 International Congress of IIAS in Rio de Janeiro, Brazil.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2016.) Uudistettu hankintalaki luo joustoa ja antaa mahdollisuuksia. Tiedote. Saatavissa: <https://tem.fi/-/uudistettu-hankintalaki-luo-joustoa-ja-antaa-mahdollisuuksia>.

Valtioneuvoston kanslia. (2017). Valtioneuvoston hankintaohje. Saatavissa: <https://www.hankintakeino.fi/sites/default/files/media/file/Valtioneuvoston%20hankintaohje%20tietu.pdf>

Van Helden, Jan & Aardema, Harrie & Bogt, Henk & Groot, Tom. (2010). Knowledge Creation for Practice in Public Sector Management Accounting by Consultants and Academics: Preliminary Findings and Directions for Future Research. *Management Accounting Research* 21:2, p. 83–94.

Ylönen, Matti. (2017). Mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi? Konsulttidemokratia ja yritysten sääntelyn purkamisen kyseenalaiset laskelmat. Teoksessa: *T. Eskelinen, H. Harjunen, H. Hirvonen, & E. Jokinen (toim.), Tehostamistalous*. Jyväskylän yliopisto.

Zia, Yorid Ahsan & Khan M. Zeb. (2014). A Comparative Review of Traditional and New Public Administration and Critique of New Public Management. *Dialogue (Pakistan)*, 9:4, p. 428–442.

Liitteet

Liite 1 Yritysten kokoluokittelukriteerit.

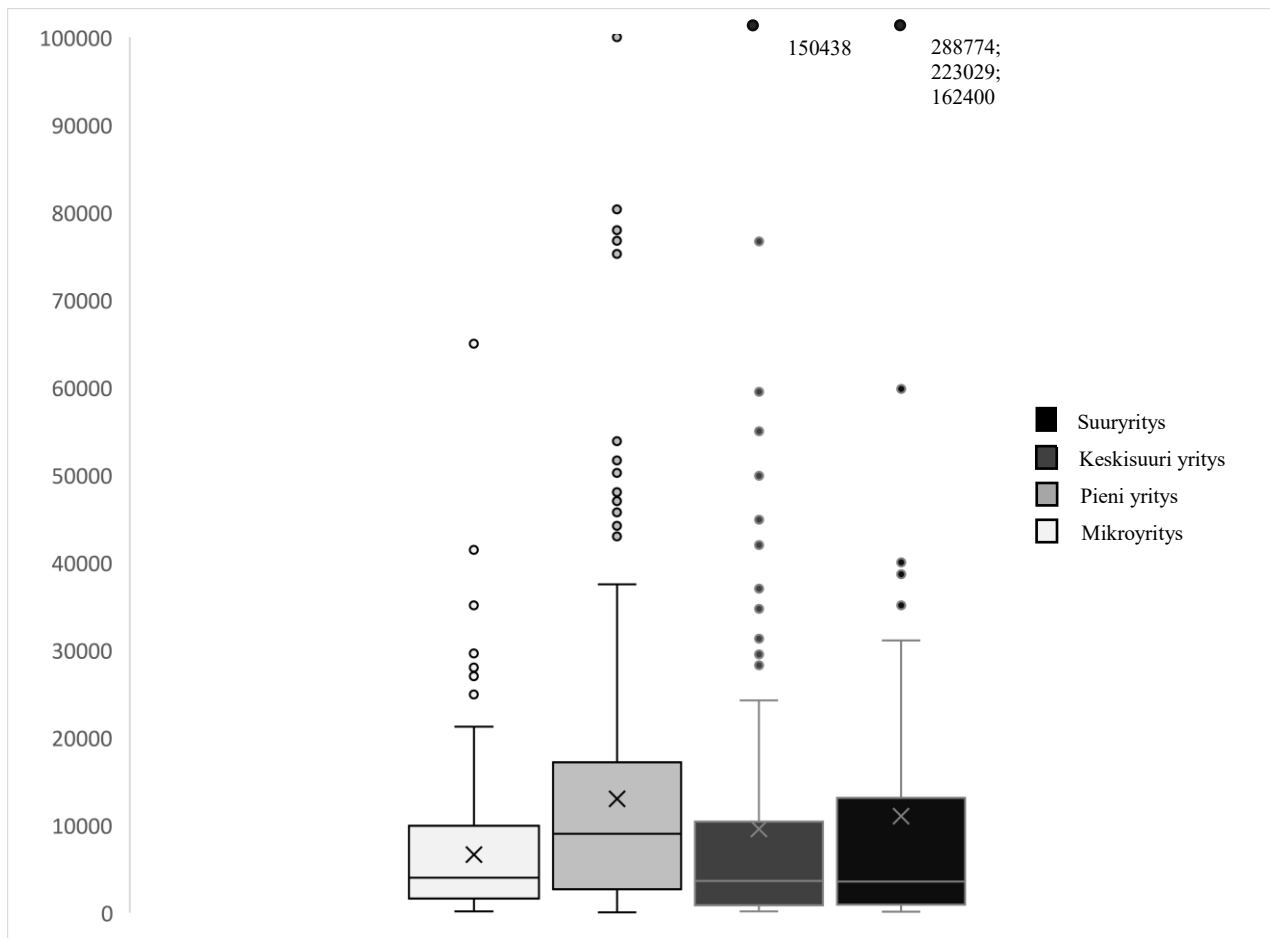
Yritysluokka	Henkilöstömääräkriteeri	Vuotuinen liikevaihtokriteeri
<i>Suuryritys</i>	yli 250 työntekijää	yli 50 milj. Euroa
<i>Keskisuuri yritys</i>	50–250 työntekijää	10–50 milj. Euroa
<i>Pieni yritys</i>	10–50 työntekijää	2–10 milj. Euroa
<i>Mikroyritys</i>	alle 10 työntekijää	Alle 2 milj. Euroa

Liite 2 Vastaajien taustat ja ministeriön todelliset jakaumat.

	Todellinen %	Toteutunut %
25–29 vuotta	3,9 %	
30–34 vuotta	6,3 %	5,1 %
35–39 vuotta	9,4 %	15,4 %
40–44 vuotta	14,0 %	15,4 %
45–49 vuotta	14,0 %	10,3 %
50–54 vuotta	16,6 %	12,8 %
55–59 vuotta	19,3 %	23,1 %
60–64 vuotta	15,9 %	17,9 %
65–vuotta	0,7 %	
Korkea-asteen koulutus	93,7 %	97,4 %
Keskiasteen koulutus	5,1 %	2,6 %
Perusasteen koulutus	0,7 %	0,0 %
Tuntematon	0,7 %	0,0 %
Mies	28,4 %	35,9 %
Naiset	71,6 %	61,5 %

N=39

Liite 3 TEM:n asiantuntija- ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen summien jakaumat yrityskokoluokittain. Laatikkojana-kuvio.



Liite 4 TEM:n asiantuntija ja tutkimuspalvelutoimeksiantojen arvojen kuvailevat tilastot.

	Keskiarvo	Mediaani	Minimi	Maksimi	Keskihajonta
Mikroyritys	6629,6	4000,0	128,0	65000,0	7397,4
Pieni yritys	12981,1	9000,0	45,0	100000,0	15151,2
Keskisuuri yritys	9565,9	3600,0	128,0	150438,0	16157,4
Suuryritys	11023,3	3527,0	110,0	288744,0	28194,4

Liite 5 Kilpailutettavien ja suoraan hankittavien asiantuntijapalveluiden jakautuminen yrityskokoryhmittäin. Ristiintaulukointi.

	Kilpailutettava		
	Suorahankinta	hankinta	Yhteensä
Mikroyritys	30,2 %	9,6 %	27,7 %
Pieni yritys	31,1 %	50,0 %	33,4 %
Keskisuuri yritys	17,4 %	17,6 %	17,4 %
Suuryritys	21,3 %	22,8 %	21,5 %

Khiin neliötesti p -arvo $< 0,001$

Liite 6 Asiantuntija- ja tutkimuspalveluhankintojen luokittelukriteerit eri konsultointiluokkiin.

Konsultointiluokka	Konsulttitoiminnot
Politiikkakonsultointi	Vaikutusarvioinnit Politiikkatoimia koskevat selvitykset ja esiselvitykset Eri substanssialoja koskevat tilaustutkimukset Kvantitatiiviset mittarit ja analyysit Hankkeiden arvioinnit
Julkishallinnon konsultointi	Henkilöstöhallinnon palvelut esim. Johtajien rekryselvitykset Hankintakonsultointi Viestintäkonsultointi Tilaisuuksien järjestäminen Oikeudellinen konsultointi Muut ministeriön sisäisiin asioihin liittyvät asiat esim. Toimintatapamuutoksen konsultointi Tilintarkastus ja tarkastuspalvelut
Tekninen konsultointi	IT-konsultointi Tietokannat Tekniset raportit

Liite 7 Konsulttien käyttöön suhtautumista mittaavien taustamuuttujien frekvenssit.

Onko mielestäsi yksityisten konsulttien käytön määrä muuttunut erityisesti poliittisen päätöksenteon ja valmistelun taustalla olevassa tiedon tuotannossa virkasuhteesi aikana?	Merkittävästi vähentynyt	0,0 %
	Jokseenkin vähentynyt	0,0 %
	Ei vähentynyt eikä lisääntynyt	41,0 %
	Jokseenkin lisääntynyt	23,1 %
	Merkittävästi lisääntynyt	28,2 %
	En osaa sanoa	7,7 %
Kun pohdit ministeriössänne käytettävää päätöksenteon tueksi kerättyä/tuotettua tietopohjaa, koetko sen parantuneen tai huonontuneen virkasuhteesi aikana?	Merkittävästi huonontunut	0,0 %
	Jokseenkin huonontunut	15,4 %
	Ei huonontunut eikä parantunut	20,5 %
	Jokseenkin parantunut	38,5 %
	Merkittävästi parantunut	15,4 %
	En osaa sanoa	10,3 %
Tulisiko mielestänne yksityisten konsulttien käyttöä tulevaisuudessa lisätä vai vähentää ministeriössänne?	Merkittävästi vähentää	2,6 %
	Jokseenkin vähentää	17,9 %
	Ei vähentää eikä lisätä	56,4 %
	Jokseenkin lisätä	15,4 %
	Merkittävästi lisätä	0,0 %
	En osaa sanoa	7,7 %

Liite 8 Yksityisten konsulttien roolien ja tehtävien frekvenssijakaumat. Kun pohditaan yksityisten konsulttien tehtäviä ministeriössänne, kuinka paljon mielestänne konsultit työskentelevät seuraavien toimintojen toteuttamisessa?

	Todella harvoin/ei koskaan	Harvoin	Silloin tällöin	Usein	Todella usein
Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori konsultti	2,9 %	26,5 %	26,5 %	44,1 %	0,0 %
Tutkija-analyytikko johdon konsultti	11,1 %	11,1 %	50,0 %	22,2 %	5,6 %
Prosessikonsultti	10,0 %	33,3 %	30,0 %	20,0 %	6,7 %
Eetikko ja moderaattori -poliitikkojen konsultti	15,4 %	34,6 %	38,5 %	7,7 %	3,8 %
Tutkimusten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi	5,6 %	0,0 %	30,6 %	52,8 %	11,1 %
Keskustelun ja yhteistyön järjestäminen sidosryhmien, muiden ministeriöiden, kansalaisten tai muiden toimijoiden kanssa	0,0 %	19,4 %	25,0 %	47,2 %	8,3 %
Erilaisten analyysien tuottaminen hyödyntäen tieteellisiä menetelmiä	2,7 %	10,8 %	32,4 %	40,5 %	13,5 %
Uudenlaisten toimintatapojen kehittäminen ja toimeenpaneminen (esim. uudenlainen hallitusneuvottelutapa)	6,3 %	31,3 %	25,0 %	34,4 %	3,1 %
Julkisen hallinnon prosessien kehittäminen avoimempaan suuntaan ja kansalaisten osallistaminen	8,3 %	22,2 %	41,7 %	22,2 %	5,6 %
Julkisen hallinnon prosesseihin liittyvä strateginen neuvonta	13,3 %	26,7 %	33,3 %	23,3 %	3,3 %
Politiikkatoimien tai -suositusten muotoilu aiemman tutkimustiedon pohjalta	5,9 %	29,4 %	38,2 %	23,5 %	2,9 %
Poliittisten päättäjien ja korkeiden virkamiesten strateginen neuvonta	23,8 %	19,0 %	33,3 %	19,0 %	4,8 %
Avoimen tiedon edistäminen ja tiedon yleistäminen	2,8 %	38,9 %	36,1 %	19,4 %	2,8 %
Politiikan asiakysymyksiin liittyvän argumentoinnin analysointi ja dialogin kehittäminen	12,9 %	41,9 %	29,0 %	12,9 %	3,2 %
Lainsäädännön vaikutusarviointien toteuttaminen	20,7 %	37,9 %	31,0 %	6,9 %	3,4 %

Politiikan asiakysymyksiin liittyvien arvoristiriitojen tunnistaminen ja esille tuonti	16,7 %	40,0 %	33,3 %	3,3 %	6,7 %
--	--------	--------	--------	-------	-------

Liite 9 Yksityisten konsulttien roolien ja tehtävien mandaattien laajuuden frekvenssijakaumat. Kun pohditaan yksityisten konsulttien tehtäviä ministeriössänne, kuinka itsenäinen asema niillä on näkemyksenne mukaan seuraavien toimintojen toteuttamisessa?

	Ei lainkaan itsenäinen	Vain vähän itsenäinen	Jossain määrin itsenäinen	Suureksi osaksi itsenäinen	Täysin itsenäinen
Tutkija-analyytikko johdon konsultti	14,3 %	14,3 %	28,6 %	28,6 %	14,3 %
Yhteistyön ja toiminnan fasilitaattori konsultti	5,7 %	22,9 %	31,4 %	31,4 %	8,6 %
Prosessikonsultti	12,9 %	22,6 %	25,8 %	35,5 %	3,2 %
Eetikko ja moderaattori - poliitikkojen konsultti	14,8 %	22,2 %	40,7 %	18,5 %	3,7 %
Erilaisten analyysien tuottaminen hyödyntäen tieteellisiä menetelmiä	2,7 %	13,5 %	16,2 %	48,6 %	18,9 %
Lainsäädännön vaikutusarviointien toteuttaminen	18,2 %	4,5 %	22,7 %	40,9 %	13,6 %
Tutkimusten tuottaminen poliittisen päätöksenteon tueksi	8,1 %	13,5 %	24,3 %	48,6 %	5,4 %
Politiikan asiakysymyksiin liittyvien arvoristiriitojen tunnistaminen ja esille tuonti	4,5 %	13,6 %	31,8 %	45,5 %	4,5 %
Poliittisten päättäjien ja korkeiden virkamiesten strateginen neuvonta	10,5 %	10,5 %	31,6 %	31,6 %	15,8 %
Poliittisen päätöksenteon taustalla olevan tiedon demokratisointi ja avoimen tiedon edistäminen	3,6 %	21,4 %	28,6 %	35,7 %	10,7 %
Politiikkatoimien tai -suositusten muotoilu aiemman tutkimustiedon pohjalta	9,7 %	12,9 %	35,5 %	32,3 %	9,7 %

Julkisen hallinnon prosesseihin liittyvä strateginen neuvonta	8,0 %	12,0 %	40,0 %	36,0 %	4,0 %
Keskustelun ja yhteistyön fasilitointi sidosryhmien, muiden ministeriöiden, kansalaisten tai muiden toimijoiden kanssa	0,0 %	18,2 %	45,5 %	27,3 %	9,1 %
Julkisen hallinnon prosessien kehittäminen avoimempaan suuntaan ja kansalaisten osallistaminen	7,1 %	17,9 %	39,3 %	35,7 %	0,0 %
Politiikan asiakysymyksiin liittyvän argumentoinnin analysointi ja keskustelun laadun kehittäminen	8,3 %	12,5 %	45,8 %	33,3 %	0,0 %

Liite 10 Yksityisten konsulttien käytön vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriössä. Kuinka osuvina pidätte ministeriönne näkökulmasta katsottuna seuraavia väittämiä?

	Eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Ei eri eikä samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Täysin samaa mieltä
<i>Ministeriön riippuvuuden lisääntyminen ja tietopohjan monopolisoituminen/siirtyminen yksityisen sektorin omistukseen</i>					
Yksityisten konsulttien merkitys ministeriön tietopohjan muodostamisessa on jokseenkin korvaamaton	10,3 %	33,3 %	23,1 %	23,1 %	10,3 %
Konsulttiyritysten palvelut ovat laadultaan hyviä ja niiden hinta vastaa palvelun laatua	7,7 %	20,5 %	41,0 %	28,2 %	2,6 %
Konsulttiyritysten palvelut ovat kalliita työpanokseen nähden	0,0 %	15,4 %	33,3 %	41,0 %	10,3 %
Konsulttiyrityksillä on merkittävän hyvä neuvotteluasema palveluista sovittaessa	10,3 %	25,6 %	33,3 %	30,8 %	0,0 %
<i>Vaikutukset hiljaiseen tietoon</i>					
Ministeriö toimii organisaationa hyvin ja sitä johdetaan johdonmukaisesti	5,1 %	15,4 %	23,1 %	46,2 %	10,3 %

Konsulttien käyttö heikentää organisaation sisällä olevaa käytännön hiljaista tietoa tai kokemustietoa	10,3 %	33,3 %	23,1 %	25,6 %	7,7 %
<i>Instrumentaalisen rationalisoinnin ilmentyminen</i>					
TEM:ssä hyödynnetään monipuolista eri näkökulmat huomioon ottavaa tietoa päätösten ja valmistelun pohjana	2,6 %	10,3 %	23,1 %	53,8 %	10,3 %
Uusien näkökulmien ja ideoiden esilletuominen on helppoa projekteissa, hankkeissa tai muissa toiminnoissa, joissa on mukana konsultteja	0,0 %	7,7 %	20,5 %	59,0 %	12,8 %
<i>Tiedon tuotannon laatu</i>					
Yksityisten konsulttien tuottama tieto on laadultaan yhtä luotettavaa kuin akateemisten tutkijoiden	5,1 %	30,8 %	41,0 %	20,5 %	2,6 %
Yksityisten konsulttien tarjoama tieto on helpommin sovellettavissa ja toimeenpantavissa käytännössä kuin akateemisten tutkijoiden	7,7 %	12,8 %	41,0 %	33,3 %	5,1 %
Yksityiset konsultit käyttävät työssään laajaa akateemista tutkimustietoa ja lähteistöä	5,1 %	28,2 %	38,5 %	25,6 %	2,6 %
<i>Tiedon hankinnan ja jalostuksen transaktiokustannukset</i>					
Mikäli yksityisiä konsultteja ei lainkaan käytettäisi, ei olisi mahdollista saada yhtä paljon tietoa päätösten tueksi kuin nyt	2,6 %	10,3 %	33,3 %	35,9 %	17,9 %
Päätöksentekoon liittyvät aiheet ovat entistä monimutkaisempia ja vaikeammin ratkaistavia	0,0 %	7,7 %	7,7 %	51,3 %	33,3 %
Ministeriön virkamiehillä on tarvittava osaaminen tuottamaan monipuolista ja kattavaa tietoa päätöksenteon tueksi	10,3 %	33,3 %	12,8 %	41,0 %	2,6 %
Yksityisillä konsulteilla on erikoistunutta ja edistynyttä osaamista, jota tarvitaan tuottamaan monipuolista ja kattavaa tietoa päätöksenteon tueksi	2,6 %	10,3 %	33,3 %	43,6 %	10,3 %

