

TALOUSTUTKIMUS  
PÄÄTÖKSENTEON  
TUKENA

---

ETLA  
70



TALOUSTUTKIMUS  
PÄÄTÖKSENTEON  
TUKENA



TOIM. VESA VIHRIÄLÄ

TALOUSTUTKIMUS  
PÄÄTÖKSENTEON  
TUKENA

---

**ETLA**  
70

---

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS ETLA

SARJA B273

ISSN 0356-7443

ISBN 978-951-628-671-9 (nid.)

ISBN 978-951-628-672-6 (pdf)

GRAAFINEN SUUNNITTELU: MIKA TUOMINEN

KUSTANTAJA: TALOUSTIETO OY

PAINOPIIKKA: NEXT PRINT OY, HELSINKI, 2016

# ESIPUHE

VESA VIHRIÄLÄ

E

linkeinoelämän tutkimuslaitos, Etlä, tulee tänä vuonna toimineeksi 70 vuotta. Laitoksen toimintaa ovat määrittäneet kulloinkin tärkeiksi koetut tiedon tarpeet, taloustieteen opit ja käytettävissä olleiden tutkimusmenetelmien luonne sekä rahoituksen saatavuus.

Toiminnan tarkoitus on kuitenkin pysynyt laitoksen koko historian ajan pohjimmiltaan samana. Tavoitteena on ollut tuottaa päätöksentekoa palvelevaa hyödyllistä, luotettavaa tietoa taloustieteen keinoin. Tärkeimmät kohdetyhmät ovat olleet taloudellisen toiminnan ehtoihin vaikuttavat poliittiset päättäjät, heitä tukeva hallintokoneisto sekä etujärjestöt.

Tällaisen tutkimustyön merkitys riippuu viime kädessä siitä, kuinka paljon ja millä tavalla tutkimustietoa hyödynnetään päätöksenteossa. Tämän julkaisun tarkoitus on valottaa useammasta näkökulmasta taloustieteellisen tiedon hyödyntämiseen liittyviä kysymyksiä Suomessa. Kirjoittajina on Etlän tutkijoiden ohella kolme ekonomistia, joilla on laaja kokemus sekä tutkimuksesta että talouspolitiikan valmistelusta. Lisäksi Suomen tutkimusjärjestelmään perehtynyt ulkopuolinen tutkija arvioi taloudellisten tutkimuslaitosten roolia Suomen talouspolitiikan muotoutumisessa.

Kiitän kaikkia kirjoittajia heidän panoksestaan ja hyvästä yhteistyöstä. Kirjan graafisesta suunnittelusta on vastannut Mika Tuominen, taitosta Kimmo Aaltonen, kielentarkistuksesta Laila Riekkinen ja Timo Nikinmaa on auttanut editoinnissa. Myös heille kaikille lämmin kiitos.





# SISÄLLYS

VESA VIHRIÄLÄ

JOHDATUS KIRJAN ARTIKKELEIHIN – 11

---

VESA VIHRIÄLÄ

NÄYTTÖÖN POHJAUTUVA PÄÄTÖKSENTEKO  
– MIKSI TÄRKEÄÄ JA MIKSI VAIKEAA? – 19

TUTKIMUSTIEDON HYÖDYNTÄMISEN KOLME ONGELMAA – 21

MAKROPOLITIIKKA JA RAKENNEPOLITIIKKA – 23

MAKROPOLITIIKAN MUUTTUVAT MUODIT JA TIETOTARPEET – 26

RAKENNEUUDISTUSTEN ARVIOINTI MONIULOTTEISTA JA VAATIVAA – 37

TUTKIMUSTIEDON KYSYNNÄN JA TARJONNAN KOHTAAMINEN SUOMESSA – 48

---

## PÄÄTÖKSENTEKOA PALVELEVAA TUTKIMUSTA KÄYTÄNNÖSSÄ – 65

RITA ASPLUND, ANTTI KAUMANEN, MIKA MALIRANTA, HANNA VIRTANEN

### KILPAILUKYKY – MONIA NÄKÖKULMIA JA PALJON TUTKIMUSTA – 67

OPISKELIJAVALINNAT – TYÖVOIMAN OSAAMISEN MÄÄRITTÄJÄ – 73

KOULUTUSTUOTANTO – MITTAREILLA KANNUSTIMIA

KOULUTUSTOIMINNAN TEHOKKUUTEEN – 76

PALKANMUODOSTUS – KOLME NÄKÖKOHTAA – 78

AMMATTIRAKENTEET – TYÖMARKKINOIDEN POLARISAATIO – 82

”LUOVA TUHO” – TUOTTAVUUTTA VAHVISTAVA YRITYS- JA

TYÖPAIKKARAKENTEIDEN MUUTOS – 83

KILPAILUKYTUTKIMUKSEN UUDET SUUNNAT – 85

---

PEKKA YLÄ-ANTTILA

### KLUSTERIT ELINKEINO- JA INNOVAATIOPOLITIIKAN VÄLINEENÄ – 91

SAMAAN AIKAA TOISAALLA... – 92

...TUTKIMUS JA POLITIIKKA KOHTAAVAT – 94

TUTKIMUKSEN JA POLITIIKAN KIPEÄ SUHDE – 95

MITÄ OPIMME – MITÄ JÄLKIÄ KLUSTERITUTKIMUS ON JÄTTÄNYT? – 97

---

MARKKU KOTILAINEN

## INTEGRAATORATKAISUT INTENSIIVISEN TUTKIMUKSEN KOHTEENA – 103

ETASTA EU-JÄSENYYTEEN – 104

EMUN HYÖDYT JA KUSTANNUKSET – 105

EU:N ITÄLAAJENEMISELLÄ POSITIIVISIA TALOUSVAIKUTUKSIA – 107

EU-TUTKIMUKSEN KOTIMAINEN RAHOITUS HEIKKENI 2000-LUVULLA – 108

EUROKRIISI SYNNYTTI UUDET TUTKIMUSTARPEET – 109

---

NIKU MÄÄTTÄNEN

## MALLIKASTA ELÄKETUTKIMUSTA – 113

ETLAN ELÄKETUTKIMUS PERUSTUU MALLEIHIN – 114

VOIKO MALLITULOSSIIN LUOTTAA? – 116

VÄESTÖKEHITYS VOI YLLÄTTÄÄ, MUTTA YLLÄTYKSIIN VOI VARAUTUA – 117

PELKKÄ VANHUUSELÄKEIÄN NOSTO EI RIITÄ – 118

ELÄKEIÄN NOSTAMINEN EI OLE EPÄREILUA – 119

VAIKUTTAVAA ELÄKETUTKIMUSTA? – 121

---

HELI KOSKI

## AVOIN DATA JA MASSADATA – MITEN TIEDON HYÖDYNTÄMINEN MUUTTUU? – 123

MASSADATAN HYÖDYNTÄMISTÄ JARRUTTAO OSAAMISEN PUUTE – 125

HENKILÖTIEDOT DATAN HYÖDYNTÄMISEN YTIMESSÄ – 126

SUOMI ETURINTAMASSA JULKISEN DATAN AVAAJANA – 128

AVOIMEN MASSADATAN HYÖDYNTÄMINEN VIELÄ VÄHÄISTÄ – 129

DATASTA TUTKIMUSTIETOA PÄÄTÖKSENTEKOON – 130

---

JUKKA PEKKARINEN

## FINANSSIPOLITIIKAN TAVOITTEENASETTELU, TOTEUTUS JA TUTKIMUS – 135

- RAKENTEELLINEN TASAPAINO FINANSSIPOLITIIKAN TAVOITTEENA – 138  
TOP DOWN VS. BOTTOM UP – 141  
PERUSTAVOITTEET VS. VÄLITAVOITTEET – 141  
PERUSTAVOITTEET JA VÄLITAVOITTEET EU-SÄÄNNÖSTÖSSÄ – 143  
EU-SÄÄNNÖSTÖN ONGELMIA... – 144  
...JA MAHDOLLISUUKSIA – 145  
KESTÄVYYSTAVOITTEEN OPERATIONALISOINNIN ONGELMIA – 146  
FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT SUOMESSA – 147  
KESTÄVYYSSVAJEEN ONGELMAT FINANSSIPOLITIIKAN PERUSTAVOITTEENA – 149  
PAREMPI VAIHTOEHTO: KESTÄVYYDEN TURVAAVA YLIJÄÄMÄ – 151  
TUTKIMUSTIEDON HYVÄKSI KÄYTTÖ FINANSSIPOLITIIKAN VALMISTELUSSA – 153
- 

JUHANA VARTIAINEN

## TALOUSTIETEELLINEN TIETO PÄÄTÖKSENTEOSSA – ONKO RUOTSISTA OPITTAVAA? – 161

- RUOTSIN KESKEISET EKONOMISTIVIRANOMAISET – 164  
ETUJÄRJESTÖJEN TUTKIMUSLAITOKSILLE EI OLLUT TILAA – 167  
AKATEEMISTEN TALOUSTIETEILIJÖIDEN OSALLISTUMINEN PÄÄTÖKSENTEKOON – 168  
SISÄLLÖLLISIÄ EROJA – 169
-

SIXTEN KORKMAN

PÄÄTÖKSENTEKOA TUKEVAN TUTKIMUKSEN  
UUDISTUS SUOMESSA – 175

VALTION SEKTORITUTKIMUSLAITOSUUDISTUKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET – 176

UUDISTUKSEN OLENNAINEN SISÄLTÖ – 179

STRATEGISEN RAHOITUKSEN ENSIASKELEET – 182

LOPUKSI – 185

---

KARL-ERIK MICHELSEN

TALOUDELLISET TUTKIMUSLAITOKSET  
MODERNIN SUOMEN RAKENTAJINA? – 189

MAHDOTTOMAN TAIDE – 192

KANSALLISEN TUTKIMUS- JA INNOVAATIOJÄRJESTELMÄN KUMMAJAISET – 197

ENNUSTAMISEN SIETÄMÄTÖN EPÄVARMUUS – 204

LIBERAALIT KEYNESILÄISET – 213

---

KIRJOITTAJAT – 221



# JOHDATUS KIRJAN ARTIKKELEIHIN

---

VESA VIHRIÄLÄ

**E**tlän tutkimusorientaatio pohjautuu ajatukseen, että taloustieteellinen tutkimus kykenee tuottamaan käytännön ratkaisuissa tarvittavaa tietoa ja että päätöksentekijät – ennen kaikkea poliittiset päättäjät ja hallinto – haluavat käyttää ja pysyvät hyödyntämään tutkimustietoa päätösten valmistelussa. Vaikka tuntuu itsestään selvältä olettaa, että tieto on päätösten pohjana, on niin Suomesta kuin muualtakin paljon esimerkkejä siitä, että tärkeitä päätöksiä on tehty varsin heikon tiedon varassa.

Julkaisun artikkeleissa pyritään kuvaamaan tutkimustiedon hyödyntämistä ja tutkimuslaitosten roolia siinä sekä pohtimaan, miksi tietoa on hyödynnetty Suomessa tarpeettoman puutteellisesti. Artikkeleissa tulee myös esille, mitä tilanteen parantamiseksi on Suomessa viime vuosina tehty, sekä ajatuksia siitä, miten asioiden tilaa voitaisiin edelleen kohentaa.

Ensimmäisessä luvussa pohdin poliittisen päätöksenteon asetelmaa ja taloustieteellisen tutkimustiedon hyödyntämisen yleisiä ongelmia ajatellen kuitenkin lähinnä Suomen olosuhteita. Tutkimustiedon hyödyntämisen perinteemme ei ole yhtä vahva ja systemaattinen kuin monessa muussa Suomeen verrattavassa maassa. Vaikka tiedon tarjontaakaan ei voi pitää riittävänä, kyse on enemmän

kysynnän kuin tarjonnan ongelmasta. Tälle löytyy nähdäkseni uskottavia syitä historiasta, poliittisen kentän hajautuneisuudesta sekä Suomen poikkeuksellisesta kolmikantaisesta päätöksentekomallista.

Viime vuosina on kuitenkin tehty useita uudistuksia, joiden voi olettaa muuttavan tilannetta parempaan suuntaan. Ns. strategisen tutkimuksen rahoitusväline sekä valtioneuvoston selvitystoiminta antavat mahdollisuuden määrittää ja rahoittaa politiikkarelevanttia tutkimusta uudella tavalla. Lisäksi on luotu instituutioita arvioimaan kriittisesti hallituksen talouspolitiikkaa (talouspolitiikan arviointineuvosto) ja lainvalmistelua (lainvalmistelun arviointineuvosto). On kuitenkin vielä aikaista sanoa, kuinka paljon nämä uudistukset todellisuudessa vahvistavat tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan tutkimuksen antamaa opastusta päätöksentekijöille ja osin myös sen vaikutuksia politiikkaratkaisuihin. Huomio kiinnittyy teemoihin, joissa Etna on ollut viime vuosikymmenten aikana aktiivinen.

Rita Asplund, Antti Kauhanen, Mika Maliranta ja Hanna Virtanen erittelevät Etnan tutkimuksiin tukeutuen paljon huomiota saanutta kilpailukyvyn käsitettä ja erityisesti työpanoksen tehokkaan hyödyntämisen merkitystä talouden menestystekijänä. Luvussa esitellään yhtäältä koulutusjärjestelmää koskevia tuloksia: miten opiskelijoiden valintaprosessit vaikuttavat koulutusuriin, miten koulutuksen onnistumisen mittareilla voidaan kannustaa koulutuksen tuottajia tehokkuuteen ja millainen ongelma koulutuksesta putoaminen on työurien kehityksen kannalta. Toisena isona kokonaisuutena on esillä työmarkkinoiden rakennemuutos eli se, mitä tutkimus kertoo teknologian ja kilpailun vaikutuksesta työpaikkojen ja ammattien katoamiseen ja uusien työpaikkojen ja ammattien syntyyn sekä tuotantoa ja työpaikkoja koskevan luovan tuhon vaikutuksesta tuottavuuteen. Lisäksi tarkastellaan palkanmuodostuksen merkitystä sekä työvoiman työllistymiselle että tuottavuudelle.

Tekstistä nousee esille useita viestejä. Yksi on rakennemuutoksen keskeinen rooli tuottavuuden kasvun mahdollistajana. Sitä ei ole syytä vastustaa vaan pikemminkin hyödyntää. Tämä edellyttää hyvin toimivia työmarkkinoita ja koulutusjärjestelmää. Näiden tehokkuuteen voidaan puolestaan vaikuttaa järjeväillä reformeilla.

Pekka Ylä-Anttila kuvaa kiehtovasti ns. klusteritutkimuksen syntyä ja vaikutusta Suomessa harjoitettuun elinkeinopolitiikkaan 1990-luvun alusta lähtien.



Kirjoituksesta käy ilmi, kuinka Neuvostoliiton-kaupan romahdus ja 1990-luvun alun suuri lama loivat paineen arvioida uudelleen Suomen talouden menestystekijöitä ja politiikan roolia niiden luomisessa ja hyödyntämisessä. Samanaikaisesti Michael Porterin analyysi kansakuntien kilpailueduista tarjosi uuden Etlan toimialatutkimusperinteeseen sopivan tavan katsoa asioita. Sen pohjalta elinkeinopolitiikkaa koskeva tiedontarve johti laajaan Etlan vetämään klusteritutkimusohjelmaan.

Klusteritutkimus tarjosi tiedollisen pohjan elinkeinopolitiikan olennaiselle uudelleenorientaatiolle, jossa painopiste siirtyi valikoivista tuista yleisten edellytysten luomiseen ja erityisesti innovaatioiden tukemiseen. Tutkimuksen ja politiikkatoimien valmistelu kietoutuivat yhteen poikkeuksellisen tiiviillä tavalla. Samalla nousi esiin myös eettisiä kysymyksiä tutkimuksen roolista: kuinka tiiviisti tutkijat voivat osallistua politiikan valmisteluun vaarantamatta riippumattomuuttaan ja objektiivisuuttaan?

Markku Kotilainen tarkastelee integraatiotutkimusta ja sen viestejä Suomen integraatiopolitiikalle. Kansainvälinen vaihdanta on aina ollut keskeinen hyvinvoinnin lähde Suomelle, ja kansainvälistä kauppaa koskevat teemat ovat olleet tärkeä osa Etlan tutkimustraditiota. EU:n laajeneminen ja sen mukana näkyvät Suomen EU- ja EMU-jäsenyyteen loivat 1990-luvun alkupuolella suuren tarpeen arvioida erilaisten integraatiovaihtoehtojen vaikutuksia Suomen talouteen. Etlassa toteutettiin useita aihepiiriin liittyviä hankkeita. EU-jäsenyyden arvioitiin lisäävän kasvua ja Suomen vaikutusvaltaa. Ulkomaankaupan osalta ero ETA-vaihtoehtoon nähtiin tosin pieneksi. Rahaliiton jäsenyyden osalta viesti oli epäselvempi: mikrotaloudellisten hyötyjen ohella tunnistettiin makrovakauteen liittyvät riskit, mikäli palkanmuodostus ei ole riittävän joustavaa.

Niku Määttäsen kirjoittamassa jaksossa huomio kohdistuu eläkejärjestelmän kehittämiseen. Suomessakin väestön ikääntyminen on pakottanut toistuvasti arvioimaan eläkejärjestelmän kykyä turvata kohtuullisina pidettävät eläkkeet rahoituksellisesti kestäväällä tavalla. Eläkejärjestelmien monimutkaisuuden sekä eläketurvan kartuttamisen ja eläkkeiden maksamisen pitkän aikajänteen vuoksi järkevää eläkeuudistusten analyysiä voi tehdä vain malleihin tukeutuen. Etlalla on tähän tarkoitukseen sopivien mallien kehittämisessä pitkä perinne, ja laitoksen mallitusosaamista on hyödynnetty paljon sekä vuoden 2005 että vuonna 2017 voimaan tulevan eläkeuudistuksen valmistelussa. Tehdyllä tutki-

muksella näyttää myös olleen vaikutusta. Vuoden 2017 uudistus vastaa pitkälle Etlan tutkimusten tuottamia politiikkasuosituksia, vaikka monia päätetyn uudistuksen piirteitä kritisoitiin aiemmin voimakkaasti.

Viimeinen tärkeitä politiikkakysymyksiä esille nostava teema käsittelee avointa ja massadataa. Heli Koski kuvaa artikkelissaan digitalisoitumisen dramaattisia vaikutuksia tietoaineistojen määrään ja käyttömahdollisuuksien lisääntymiseen. Digitaalisten aineistojen hyödyntäminen tarjoaa uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja luo samalla uudenlaista kilpailua. Uusien mahdollisuuksien hyödyntämiseen pystyvillä yrityksillä on merkittävä kilpailuetu. Sama koskee tutkimuksen tekijöitä.

Suomalaisilla yrityksillä ja Suomella yhteiskuntana on monessa mielessä hyvät edellytykset hyödyntää aineistojen tarjoamia uusia mahdollisuuksia. Suomi onkin avannut eturintamassa julkista dataa kaikkien hyödynnettäväksi. Etlan tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että suomalaiset yritykset ovat toistaiseksi käyttäneet uusia mahdollisuuksia varsin vaatimattomasti hyväksi.

Makrotalouspolitiikka on rahaliittoon kuuluvassa Suomessa pitkälti finanssipolitiikkaa, eli julkisten menojen ja verotuksen kokonaisuuksien määrittämistä. Jukka Pekkarisen artikkeli käsittelee finanssipolitiikan tavoitteenasettelua ja toteutusta sekä tutkimuksen roolia niissä. Poliitiikan perushaasteena on sovittaa yhteen suhdanteiden tasaukseen liittyvät lyhyen aikavälin tavoitteet ja julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. EU-Suomessa unionin finanssipoliittinen kehikko asettaa omat rajoituksensa tehtäville valinnoille. Pekkarinen kuvaa kehikkoon liittyviä ongelmia, erityisesti ns. rakenteellisen jäämän ja kestävyysvajeen käsitteiden käytäntöön soveltamisen vaikeuksia. Hän myös ehdottaa finanssipoliittista kehikkoa muokattavaksi niin, että tavoitteenasettelun lähtökohdaksi otettaisiin kestävyysvajeen sijasta ”kestävyyden turvaava ylijäämä”.

Pekkarinen pitää Suomea koskevaa makrotaloudellista tutkimusta vähäisenä ja tutkimusyhteisön ja politiikan valmistelijoiden välistä vuorovaikutusta ohuena, vaikka tilanne onkin viime vuosina parantunut. Hän ehdottaa vuoropuhelun vahvistamista esimerkiksi niin, että talouspolitiikan arviointineuvoston raporttien julkistamisen yhteydessä valtiovarainministeriö antaisi aina oman vastineensa ja myös muu tutkijayhteisö voisi esittää oman arvionsa talouspolitiikasta.

Ruotsi on monessa asiassa hyvä vertailukohta, kun arvioidaan Suomen toimintatapojen onnistuneisuutta. Juhana Vartiainen vertaa taloustieteellisen tiedon hyödyntämistä näissä maissa ja päätyy – ikävä kyllä – arvioon, että Suomi jää tältä osin merkittävästi naapurimaataan jälkeen. Syitä on useita. Yksi liittyy taloustieteellisen tiedon tarjontaan. Ruotsissa taloustieteellisen tutkimuksen perinne on pidempi ja taloustieteen voimavarat paljon suuremmat. Toiseksi, Ruotsiin on luotu menettelytapoja ja instituutioita, joiden kautta taloustieteen panos tulee systemaattisemmin hyödynnetyksi uudistusten valmistelussa. Esimerkkejä näistä ovat edelleen varsin vahva komitealaitos, ns. pitkän aikavälin tutkimukset (*långtidsutredningar*) ja jo vuosikymmenen ajan toiminut finanssipoliittinen neuvosto. Kolmanneksi, korporativismilla ja siihen perustuvalla kolmikantaisella valmistelulla ei ole Ruotsissa samanlaista asemaa kuin Suomessa. Tämä antaa tutkimukselliselle argumentaatiolle enemmän tilaa politiikkatoimien valmistelussa.

Vartiainen viittaa myös ajattelutapojen eroihin maiden välillä. Taloustieteen tutkimus on Ruotsissa pyritty Suomea selkeämmin integroimaan malleihin, jotka ovat hyödyllisiä käytännön kysymyksien analysoinnissa; ongelmia on pyritty analysoimaan ajattelukehikoissa, jotka perustuvat ”koulutaloustieteeseen”. Vartiaisen mukaan Ruotsissa suhtaudutaan myös yleisesti suopeammin markkinatalouteen. Kun taloustiede on markkinoiden toiminnan analyysiä, sen näkökulmia on ehkä luontevaa pitää Ruotsissa hyödyllisempinä kuin Suomessa.

Viime vuosien näkyvin tutkimustiedon hyödyntämistä koskeva muutos on valtion sektoritutkimuksen uudistus, joka astui voimaan vuonna 2014. Sixten Korkman kuvaa uudistuksen taustaa ja sisältöä sekä arvioi alustavasti sen vaikutuksia. Uudistuksessa oli olennaisinta ns. strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen luominen pitkäjänteistä politiikkaorientoitunutta tutkimusta varten Suomen Akatemian yhteyteen sekä selvästi pienempien voimavarojen varaaminen valtioneuvoston lyhytaikaisia selvitystehtäviä varten. Rahoitus kumpaankin päätettiin ottaa lähinnä valtion sektoritutkimuslaitosten ja Tekesin budjettirahoitusta supistamalla.

Uusien rahoitusvälineiden käytössä olennaista on yhdistää politiikkarelevanssi korkeaan laatuun. Siksi strategisen tutkimuksen rahoituspäätökset tapahtuvat useassa vaiheessa: valtioneuvosto vahvistaa teemat ja asiantuntijoista koostuvat paneelit arvioivat yhtäältä hankkeiden politiikkarelevanssia ja toi-

saalta niiden tutkimuksellista laatua. Kokemuksia uusista rahoitusvälineistä on toistaiseksi niin lyhyeltä ajalta, ettei pitkälle meneviä johtopäätöksiä voi vielä tehdä. Korkman arvioi kuitenkin strategisen tutkimuksen hankkeet pääsääntöisesti korkeatasoisiksi ja lupaaviksi.

Kirjan viimeisessä artikkelissa Karl-Erik Michelsen tarkastelee taloudellisten tutkimuslaitosten roolia talouspolitiikassa. Hän katsoo niiden saavutteen merkittävän aseman talouspolitiikan vaikuttajina. Tämä perustuu laitosten käytännönläheiseen tutkimussuuntautumiseen, mihin liittyy myös se, että yliopistotutkijoista poiketen laitokset seuraavat ja ennustavat talouskehitystä säännöllisesti.

Michelsen nostaa esille laitosten vaikuttajarooliin liittyviä jännitteitä, ennen kaikkea sen, kuinka riippumattomina laitosten arvioita ja suosituksia voi pitää. Toisaalta hän näyttää päätyvän arvioon, että tutkimuslaitosten johtajat ja tutkijat muodostavat ”kollegiaalisen joukon” ja esittävät harvoin toisistaan poikkeavia lausuntoja. Michelsenin mielestä tutkimuslaitokset ovat osa Suomen talouspoliittisen päätöksenteon konsensuskoneistoa.

Artikkeleiden viesti on nähdäkseni selvä. Hyvin tehty politiikkaorientoinut taloustieteellinen tutkimus voi vaikuttaa talouspoliittiseen päätöksentekoon myönteisellä tavalla. Tästä on Suomessakin hyviä esimerkkejä, myös sellaisissa kysymyksissä, joissa Etlä on ollut aktiivinen. Taloustieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen on kuitenkin ollut Suomessa kokonaisuutena puutteellista. Osin tämä on johtunut siitä, että taloustieteellisen tutkimuksen tarjonta on ollut selvästi muita Pohjoismaita vähäisempää. Isompi ongelma todennäköisesti on ollut kysyntäpuolella: päätöksentekijät eivät ole halunneet tai osanneet käyttää tutkimustietoa parhaalla mahdollisella tavalla hyväksi. Päätösprosessessa ja niitä tukevia instituutioita ei ole rakennettu tavalla, joka olisi tukenut tällaista hyödyntämistä tai jopa pakottanut sellaiseen.

Viime vuosina tilanne on parantunut. On luotu uusia tapoja suunnata tutkimuspanostusta politiikkarelevantteihin kysymyksiin ja myös perustettu instituutioita luomaan painetta tutkimuspohjaisen tiedon hyödyntämiseen talouspoliittisessa päätöksenteossa. Taloustieteilijöiden piirissä on samalla nähtävissä tiettyä kiinnostuksen lisääntymistä soveltaviin tutkimuskysymyksiin.

Tapahtuneet muutokset tarjoavat taloudellisille tutkimuslaitoksille mahdollisuuden vahvistaa niiden perusluonteen mukaista tutkimusta ja lisätä keskeis-

ten talouspolitiikkakysymysten kommentointia. Samalla uudet mahdollisuudet ovat tutkimuslaitoksille näytön paikka. Niiden tulee kyetä osoittamaan hyödyllisyytensä, mikä edellyttää analyysilta paitsi korkeaa laatua, myös ajankoh-  
taisuutta ja ymmärrettävyyttä.



# NÄYTTÖÖN POHJAUTUVA PÄÄTÖKSENTEKO – MIKSI TÄRKEÄÄ JA MIKSI VAIKEAA?

---

VESA VIHRIÄLÄ

**P**äätöksentekijöiden valinnassa ”tulos tai ulos” on usein mainostettu periaate, erityisesti liike-elämässä mutta myös poliittisten johtajien valinnassa. Ilmaisuihin heijastaa käsitystä, että lopputulos on ratkaiseva kriteeri arvioitaessa päätöksenteon hyvyttä. Toistuvasti huono lopputuloksen aikaansaavan päättäjän tai päättäjien sijasta onkin luontevaa kokeilla jostain muuta päättäjäjoukkoa.

Mutta samalla lopputulokseen yksin perustuva arviointi on myös ilmeisellä tavalla puutteellinen. Hyvä tulos voi olla seurausta päätöksentekijän kontrollin ulkopuolella olevien olosuhteiden otollisuudesta, ”hyvästä onnesta”, ja vastaavasti huono tulos seurausta vaikeista olosuhteista, ”huonosta onnesta”.

Kriteerin ongelmallisuutta korostaa vielä se, että usein relevantti lopputulos selviää vasta pitkän ajan kuluttua. Tuore konkreettinen Suomea koskeva esimerkki on eläkelupauksen täyttämisen aiheuttama rahoitustaakka tulevana vuo-

sina. Lopputuloksen odottaminen johtaisi mitä suurimmalla todennäköisyydellä merkittäviin hyvinvointitappioihin: jos rahoitustaakka aliarvioitaisiin, tulevien työntekijöiden maksuja voitaisiin joutua nostamaan tuntuvasti aiemmin syntyneisiin verrattuna tai eläke-etuja olisi yllättäen leikattava. Toisaalta, jos rahoitustaakka yliarvioitaisiin, joiltakin maksajakohorteilta kerättäisiin liian paljon maksuja, joista he itse eivät hyötyisi. Tällaista syistä vuonna 2017 voimaan astuvan eläkeuudistuksen valmistelun pohjaksi tehtiin paljon tutkimustyötä.

Onkin selvää, että järkevä päätöksenteon kriteeri on vaativampi kuin pelkästään havaittu lopputulos. Päätettävän toimen pitää voida olettaa vaikuttavan tavoitteeksi asetetun asian toteutumiseen halutulla tavalla ja jossakin mielessä tehokkaasti eli voimavaroja haaskaamatta, ja tällainen tieto on saatava jo ennen kuin lopputulosta varmuudella tiedetään. Tämä vaatii puheena olevaan ilmiöön liittyvien syy-seuraussuhteiden ymmärtämistä. Vain näin on mahdollisuuksia etukäteen arvioida, mikä päätöksen vaikutus tulee olemaan.

Ymmärrystä syy-seuraussuhteista voidaan saada monilla tavoilla. Kokemus vastaavista päätöstilanteista joko omassa päätöksentekoympäristössä tai muualla on luonnollinen lähtökohta. Tällaisen empiirisen tiedon hyödyntäminen voi tapahtua monella täsmällisyyden ja huolellisuuden tasolla. Toisaalta päätöksenteon kohteena oleva ilmiö voi olla sellainen, josta on huonosti saatavissa kokemusperäistä tietoa. Tällöin on turvauduttava teoreettiseen päättelyyn, jota muista yhteyksistä saatu empiirinen tieto ehkä tukee. Myös tämä voi olla enemmän tai vähemmän täsmällistä ja huolellista. Tieteellinen tutkimus edustaa sekä empiirisen että teoreettisen päättelyn täsmällistä päätä. Toisessa päässä ovat satunnaisiin havaintoihin tai spekulatioon perustuvat päättelyt. Tähän väliin sopii moninainen joukko erilaisia selvityksiä ja analyysejä.

Seuraavassa pohdin poliittisen päätöksenteon asetelmaa, millaista taloustieteellistä tietoa päätöksenteon pohjaksi tarvitaan ja hieman myös sitä, miten päätöksenteossa tarvittavan tiedon kysyntää ja tarjontaa voitaisiin parhaiten sovittaa yhteen. Pohdinta on pääosin yleisluontoista, mutta sen tarkoituksena on olla relevanttia erityisesti Suomea koskevan talouspoliittisen päätöksenteon kannalta nyt ja lähitulevaisuudessa. Talouspolitiikan tulkitsen tässä laajasti siten, että se sisältää finanssipoliittikkaan luettavien vero- ja menopäätösten sekä keskuspankkien harjoittaman rahapolitiikan ohella myös erilaisen sääntelyn, jolla on merkittävää vaikutusta taloudellisen toiminnan ehtoihin. Monel-



ta osin tarkastellut tiedon hyödyntämiseen liittyvät kysymykset ovat yleisempiä kuin näin laajastikin määritelty talouspolitiikan kenttä. Tässä mielenkiinto kohdistuu kuitenkin ”taloudellisiksi” luonnehdittavissa oleviin ilmiöihin.

## TUTKIMUSTIEDON HYÖDYNTÄMISEN KOLME ONGELMAA

Päätöksenteon ja sitä palvelevan tiedontuottamisen välillä on aikaa koskeva perusristiriita. Päätöksiä pitäisi pystyä tekemään usein nopeasti verrattuna siihen aikaan, jonka kuluessa tutkimus kykenee tuottamaan luotettavaa tietoa. Ristiriitaa voidaan koettaa lieventää kummastakin päästä. Yhtäältä päätösprosessi voidaan pyrkiä suunnittelemaan niin, että tietoa ehditään kokoamaan ja tuottamaan valistuneiden ratkaisujen tekemiseksi. Toisaalta tutkimustoimintaa voidaan pyrkiä suunnittelemaan niin, että todennäköisiä päätöstarpeita koskevilla alueilla syntyy tutkimusyhteisöön yleistä ymmärrystä asioiden tilasta ja keskeisistä riippuvuussuhteista. Tällöin tutkimusyhteisö voi parhaimmillaan tuottaa nopeastikin päätöstilanteissa hyödyllistä analyysiä.

Toinen merkittävä haaste on, että parhaimmillaankin tutkimus voi tuottaa vain epävarmaa tietoa. Tämä koskee erityisesti yhteiskuntatieteiden kohteina olevia asioita, joissa pohjimmiltaan tarkastellaan ihmisten käyttäytymistä ja sen muutoksia. Vaikka ihmisten käyttäytymisessä voidaan havaita lainalaisuuksia, ne ovat olennaisesti epäselvempiä ja häilyväisempiä kuin fyysisen todellisuuden lainalaisuudet. Hyvä esimerkki on työllisyyden riippuvuus työn verotuksesta tai työttömyysturvajärjestelmän anteliaisuudesta. Talousteoriat antaa viitteitä siitä, miten verotuksen ja työttömyysturvajärjestelmän muutosten voi olettaa vaikuttavan rationaalisesti käyttäytyvien ihmisten ratkaisuihin ja miten työllisyydelle käy, kun kaikki markkinatasapainon muutoksia aiheuttaneet sopeutumisprosessit ovat ohi.

Teoria antaa kuitenkin vain vähän tietoa eri vaikutusten voimakkuuksista ja ajoittumisesta, jotka on arvioitava empiirisen aineiston perusteella ja jotka toisaalta voivat nopeastikin muuttua niin, että historian aineistossa ilmenneet

Parhaimmillaankin  
tutkimus voi tuottaa  
vain epävarmaa  
tietoa

yhteydet eivät enää pädekään. Laadukkaalla tutkimuksella epävarmuutta voidaan parhaimmillaan pienentää, mutta ei koskaan poistaa.

Epävarmuuden käsittelyä helpottaa, jos epävarmuus voidaan uskottavasti pu- kea todennäköisyysjakauman muotoon. Jos esimerkiksi empiirisen aineiston perusteella pystytään päättelemään kuinka suurella todennäköisyydellä pankin luotonanto tietyn tyypin toimintaan johtaa luottotappioihin, voidaan pan- kille laskea oman pääoman vaatimus, joka riittää vaaditulla todennäköisyydel- lä siihen, että pankin velkojille ei aiheudu luottotappioista vahinkoa. Valitet- tavasti tällaisen uskottavan todennäköisyysjakauman määrittäminen on usein käytännössä hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Kaikkia asiaan vaikuttavia re-

levantteja tekijöitä ei yksinkertaisesti pystytä hahmottamaan.<sup>1</sup>

Päätöksentekijöillä ei aina välttämättä ole intressiä hyödyntää tutkimustietoa

Epävarmuuden väistämättömyydestä seu- raan, että päätökset olisi hyvä voida muotoilla niin, että ne toimisivat vähintään kohtuullisesti erilaisten käyttäytymisolehtusten vallitessa. Toi- saalta olisi oltava valmius arvioida päätöksiä uudelleen, kun uutta tietoa kart- tuu, ja mahdollisuuksien mukaan turvaututtava tietoiseen kokeilutoimintaan.

Kolmas perusongelma on, että päätöksentekijöillä ei aina välttämättä ole int- ressiä tai kannustimia hyödyntää maksimaalisesti tutkimustietoa, vaikka sel- laista olisikin olemassa tai saatavissa. Päittäjiksi valikoituu tyypillisesti ihmi- siä, joilla on vahva näkemys paitsi siitä, miten asioiden tulisi olla, myös siitä miten maailma toimii, millaisia eri ilmiöiden väliset syyseuraussuhteet ovat. Heillä on toisin sanoen vahvoja ennakkokäsityksiä siitä, millaiset toimet tuot- tavat toivottuja tuloksia. Toisaalta päätöksentekijät saattavat pyrkiä ensisijai- sesti edistämään jonkin ryhmän intressejä, ei niinkään kokonaisuuden kan- nalta hyvää tulosta.

Kun päätöksentekijät pyrkivät vakuuttamaan muut päätöksenteon kannalta tärkeät tahot (muut päättäjät, joiden tukea tarvitaan, tai äänestäjät) oman en- nakkokäsityksensä mukaisten tai tavoiteltuja ryhmäintressejä edistävien toimi- en hyvydestä, heillä on varsin ymmärrettävä houkutus sivuuttaa ennakkokäsi- tyksen kanssa ristiriidassa oleva tieto ja esittää asiat yksinkertaisempina kuin ne todellisuudessa ovat. Amerikkalaisen journalistin H.L. Menckenin sanoin jo- kaiseen monimutkaiseen ongelmaan on olemassa vastaus, joka on selkeä, yksin-

kertainen ja väärä. Poliittisessa kamppailussa tällaisiin turvautumiseen on suuri houkutus. Tästä ilmeisiä tuoreita esimerkkejä ovat maahanmuuttoa koskeva keskustelu lähes kaikissa Euroopan maissa, Ison-Britannian EU-jäsenyyshankintakustelu, kuten myös Yhdysvaltain meneillään oleva presidentinvaalikamppailu.

Näistä syistä pelkkä asioiden oikean laidan ymmärtäminen tutkimusyhteisössä ei riitä. Tiedon täytyy olla päätöksentekijöille, heidän poliittisille vastustajilleen ja myös laajemmin kansalaisille ymmärrettävissä olevassa muodossa ja oikea-aikaisesti saatavissa sellaisella tavalla, että sitä ei voida helposti sivuuttaa. Tämä antaa mahdollisuuden haastaa päätöksentekijöiden esittämien väitteiden todenperäisyyden. Tiedon hyödyntämisen todennäköisyyttä voidaan parantaa muokkaamalla päätöksenteon prosesseja ja instituutioita. Esimerkiksi lainsäädäntö voi asettaa vaatimuksia sille, millaisia vaikutusarviointeja on tehtävä uusista lainsäädäntöhankkeista.

Poliittisessa päätöksenteossa korostuu kerran otettujen kantojen muuttamisen vaikeus. Poliitikoille on edullista pyrkiä esittämään vaaleissa selkeä vaihtoehto, korostamaan ajatun politiikan tarpeellisuutta ja kumoamaan mahdollisimman päätäväisesti sitä koskevat vastaväitteet. Poikkeaminen vaaleissa edustetusta kannasta koetaan puolestaan äänestäjien pettämiseksi, mitä poliittiset vastustajat luonnollisesti käyttävät hyväkseen. Niinpä vaikka osoittautuisikin, että vaaleissa edustettu näkemys viisaasta politiikasta on huonosti perusteltu ja ristiriidassa tutkimuksen tuottaman tai muuten syntyneen uuden tiedon kanssa, kannan muuttaminen, ”takin kääntäminen”, on hyvin vaikeaa. Aiempien kantojen järkevää toimintaa rajoittava vaikutus on luultavasti jopa vahvistunut viime vuosina, kun internet ja sosiaalinen media ovat helpottaneet muuttuneiden kantojen esille nostamista ja tuomitsemista. Olisi eduksi, jos tavalla tai toisella voitaisiin edistää ymmärtäväisempää suhtautumista näkemysten muuttamiseen tiedon karttumisen myötä.

## MAKROPOLITIikka JA RAKENNEPOLITIikka

Talouspolitiikka on tapana jakaa toimeliaisuutta ja muita kokonaistaloudellisia ilmiöitä koskevaan makrotalouspolitiikkaan ja rakennepolitiikkaan. Tällaisessa jaottelussa rakennepolitiikan ala on laaja ja häilyvä. Periaatteessa se kattaa kaik-

ki poliittiset päätökset, joilla pyritään vaikuttamaan pidemmän ajan talouskasvuun ja hyvinvointiin ja myös hyvinvoinnin jakautumiseen.

Makropolitiikan tavoite on puolestaan pitää kansantalouden toimeliaisuus (tuotanto ja työllisyys) mahdollisimman lähellä parasta pidemmän päälle mahdollista tasoaan eli potentiaaliaan. Jos ajatellaan, kuten yleensä on tapana, että potentiaali muuttuu vain hitaasti, tämä tarkoittaa samalla pyrkimystä vakaaseen kasvuun. Tosiasiallisen kasvun vakauden voi myös olettaa olevan hyväksi pidemmän ajan kasvulle. Työntekijöiden osaaminen ei rapaudu työttömyyden takia ja vakaassa ympäristössä on helpompi tehdä oikeita pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavia investointi- ja kouluttautumispäätöksiä.

Makrotalouspolitiikan pääkysymys on kysynnän säätely lyhyellä ja keskipitkällä aikajänteellä julkistaloutta ja vakaata hintakehitystä koskevien pidemmän ajan tavoitteiden ja rajoitusten puitteissa. Makropolitiikka on tapana jakaa kahteen lähtökohtaisesti erilliseen lohkoon, keskuspankkien määrittämään rahapolitiikkaan ja hallitusten määrittämään finanssipolitiikkaan.

Rakennepolitiikan kentän ulottuvuuksia voi hahmotella lähtien siitä, että talouskasvu (bruttokansantuotteen, bkt:n muutos) on työpanoksen ja työn tuottavuuden muutosten summa. Työpanoksen absoluuttinen määrä riippuu luonnollisesti työikäisen väestön määrästä. Se, kuinka iso osa työikäisestä väestöstä on työmarkkinoiden käytettävissä eli työvoimassa, kuinka suuri osa työvoimasta on työssä ja kuinka paljon työssä olevat ihmiset tekevät työtä, vaihtelee sekä maiden välillä että ajan mittaan huomattavan paljon. Tämän vaihtelun voi olettaa riippuvan työn tarjonnan kannusteista, työvoiman kysynnästä, työvoimakustannusten määräytymisestä, työvoiman kompetensseista suhteessa teknologian tason edellyttämiin taitoihin jne. Näihin kaikkiin asioihin voidaan vaikuttaa erilaisin politiikkatoimin, jotka voivat koskea työmarkkinoiden sääntelyä, työn verotusta, työttömyys- ja muuta sosiaaliturvaa, eläkepolitiikkaa, asuntopolitiikkaa jne.

Vastaavasti työn tuottavuus riippuu määritelmällisesti työyksikköä kohden käytettävästä pääomapanoksesta ja ns. kokonaistuottavuudesta. Kokonaistuottavuus kattaa kaikki tekijät, jotka vaikuttavat työ- ja pääomapanoksella aikaan saatavaan tuotannon määrään. Tällaisia ovat ennen kaikkea koulutuspolitiikka, innovaatiopolitiikka, kilpailupolitiikka ja infrastruktuuripolitiikka ja esimerkiksi kauppapolitiikka. Pääoman määrään vaikutetaan em. tekijöiden ohella mm. yrittäjäverotuksella.

Bkt ei keskeisyydestään huolimatta ole tyhjentävä kuvaus taloudellisesta toimeliaisuudesta ja sen hyvinvointivaikutuksista. Taloudelliseen toimeliaisuuteen liittyy usein ulkoisvaikutuksia, joilla on merkitystä hyvinvoinnille. Käytännössä hyvin merkittävät ulkoisvaikutukset koskevat ympäristön tilaa. Toisaalta kotitalouksien oma tuotanto ei näy bkt:ssa, vaikka sillä on merkittäviä hyvinvointivaikutuksia. Taloudellisilla kannustimilla voi kuitenkin olla tärkeä merkitys tällaisten välittömästi bkt:n ulkopuolelle jäävien ilmiöiden luonteen ja suuruuden kannalta. Niinpä politiikka, joka vaikuttaa taloudellisten kannustimien kautta, ei koske vain bkt:n osatekijöitä.

Talouden tuottamien kulutusmahdollisuuksien jakautuminen riippuu talouden toimintamekanismeista ja julkisen sektorin toiminnasta monilla tavoilla. Maissa, joissa arvostetaan kulutusmahdollisuuksien tasaisuutta, julkinen sektori ja sen harjoittama tulojen ja kulutusmahdollisuuksien taseus on laajaa. Julkisen sektorin kokoon, sen rahoitukseen ja palvelujen järjestämiseen ja jakautumiseen liittyvät politiikkaratkaisut ovat ilmeisellä tavalla tärkeitä jakaumanäkökulmasta. Samoin työmarkkinoiden sääntelyllä on vahvoja tulonjakovaikutuksia.

Makropolitiiikan ja rakennepolitiikan päätösongelmat poikkeavat toisistaan siinä, että makropolitiiikan päätöksenteko on voittopuolisesti toistuvaa, kun taas rakennepolitiikassa on kyse pikemminkin kertaluonteisista ratkaisuista. Toki sekä raha- että finanssipolitiikassa on hyvin ainutlaatuisia päätöstilanteita, joista syksyn 2008 tilanne on globaalistikin hyvä esimerkki, ja samoin makropolitiiikassa voidaan tehdä päätöksiä politiikan regiimin muutoksesta pitkäksi aikaa. Keskuspankit kohtaavat kuitenkin jotakuinkin samanlaisen lyhyitä korkoja koskevan päätöstilanteen kuukausittain. Finanssipolitiikassa puolestaan päätetään budjetista tyypillisesti vuodeksi kerrallaan. Eläkeuudistuksia, verojärjestelmän isoja muutoksia tai esimerkiksi julkisen palvelutuotannon organisoimista koskevia päätöksiä tehdään sen sijaan harvoin. Kun tilanteet toistuvat likimain samanlaisina ja makrokehityksestä ja politiikkainstrumenteista kertyy koko ajan tietoa, rationaalisen päätöksenteon edellyttämän tietopohjan luominen on makropolitiiikassa lähtökohtaisesti helpompaa kuin rakennepolitiikassa.

## MAKROPOLITIIKAN MUUTTUVAT MUODIT JA TIETOTARPEET

Hyvän makropolitiikan tarvitsema tietopohja vaikuttaa ensisilmäyksellä varsin rajatulta. Tarvitaan käsitykset siitä, miten tuotantopotentiaali kehittyi, millaiseksi tosiasiallinen kasvu on muodostumassa ja miten käytettävissä olevat politiikkainstrumentit vaikuttavat kasvuun. Jos potentiaali todellakin muuttuu hitaasti, ennustetehtävä koskee vain tosiasiallista kasvua sillä aikajänteellä, jolla kysynnänsäätelytoimien voi olettaa vaikuttavan kasvuun, eli muutamista kuu-kausista muutamiin vuosiin. Kun toimeliaisuuden ja sen osatekijöiden vaihteluista on paljon historiatietoa, voisi ajatella, että toimeliaisuuden säännönmukaisuudet on helppo löytää niin, että suhdannekehitys pystytään ennustamaan verraten tarkasti.

Kysynnänsäätelyn instrumenttijoukko on lisäksi periaatteessa varsin rajattu. Pelkistetyimmän makrotalousteorian nojalla voidaan ajatella, että rahapolitiikassa keskuspankki määrittää lyhyiden korkojen tason ja finanssipolitiikassa hallitus julkisen talouden päätösperäisen (ali)jäämän. Kun myös keskuspankkikorkojen tasosta samoin kuin julkisen talouden jäämistä ja ajallisista kytkennöistä talouden toimeliaisuuden vaihteluihin on paljon historiatietoa, myöskään politiikkainstrumenttien vaikutuksen määrittämisen ei pitäisi olla ylivoimaista.

### UUSKLASSINEN SYNTEESI JA SEN MURTUMINEN

Aika ajoin onkin varsin laajasti uskottu, että makrotalouspolitiikan tieteellinen perusta on vankka ja tarvitaan vain hyvää teknistä osaamista relevanttien kokonaistaloudellisten suureiden kehityksen ennustamiseksi ja erilaisten politiikkatoimien vaikutusten täsmentämiseksi. Näin oli erityisesti 1960-luvulla ja 1970-luvun alussa. Taloustieteen konsensusnäkemys kiteytyi ns. uusklassiseksi synteesiksi. Sen mukaan optimoivista talousyksiköistä koostuvassa markkinataloudessa kokonaiskysyntä pyrkii hintamekanismin avulla sopeutumaan lähelle tarjontatekijöiden määrittämää potentiaaliaan. Tämä sopeutuminen voi kuitenkin käytännössä olla hidasta hintojen ja palkkojen jäykkyyden vuoksi. Seurauksena voi olla pitkiä ajanjaksoja, jolloin tuotanto ja työllisyys jäävät alle

potentiaalin. Tuotanto ja työllisyys voivat myös ylittää tämän tason ja seurauksena on hintojen ja palkkojen nopea nousu.

Vallinneen ajattelun mukaan kokonaiskysynnän komponenttien (kulutuksen, investointien, viennin), tuotannon ja työllisyyden sekä hintakehityksen väliset yhteydet kuten myös kysyntäkomponenttien riippuvuudet raha- ja finanssipolitiikan toimista olivat verraten vakaita ja arvioitavissa, estimoitavissa tilastoaineistosta. Kunhan tämä työ tehtiin huolella ja riittävän yksityiskohtaisesti, saatiin tarvittava tieto siitä, miten raha- ja finanssipolitiikan välineitä olisi käytettävä tuotannon pitämiseksi mahdollisimman lähellä potentiaaliaan. Makrotalouspolitiikan tarvitsema tietosisältö kiteytyi tässä ajattelussa laajoihin, kymmenistä tai jopa sadoista yhtälöistä koostuviin ekonometrisiin makromalleihin. Vaikka periaatteessa makrotalouden ohjaaminen oli selkeäpiirteistä, politiikan suunnittelun vaatima tietotarve oli varsin suuri. Ei olekaan yllättävää, että tämän ajattelun mukaisesti makroennusteisiin alettiin kiinnittää paljon huomiota. Suomessa Elinkeinoelämän tutkimuslaitos aloitti suhdanne-ennusteiden systemaattisen laatimisen vuonna 1971.

Aika ajoin on uskottu, että makrotalouspolitiikan tieteellinen perusta on vankka

Tämä kysynnän hienosäätöön pyrkinyt oppi joutui 1970-luvulle tultaessa vaikeuksiin. Ennusteet epäonnistuivat ja politiikkamuutoksilla ei saatu toivottuja tuloksia aikaan. Erityisesti finanssipolitiikkaan liittyi usein ajoitusvirheitä. Kunnianhimoinen pyrkimys välttää taantumia johti inflaatiovahdin nousuun ja julkisen velan kasvuun ilman toivottua vaikutusta toimeliaisuuteen.

Estimoidut relaatiot osoittautuvat epästabiileiksi, ne saattoivat päteä tilastollisesti verraten hyvin estimointiperiodilla, mutta huonosti sen ulkopuolella. Ns. Lucas-kritiikki identifioi ongelmien syyksi sen, etteivät estimoidut kokonaistaloudellisten suureiden väliset yhteydet itse asiassa perustuneet rationaaliin käyttäytymiseen eivätkä erityisesti ottaneet huomioon sitä, että talousyksiköt muodostavat odotuksia tulevasta politiikasta kaiken saatavilla olevan tiedon avulla. Vakiintuneen ajattelun kriitikot pitivät myös markkinatalouden sopeutumiskykyä suurempana ja tähän liittyen todellisen tuotannon poikkeamia potentiaalista pienempinä kuin keynesiläisessä traditiossa oli oletettu. Lisäksi he korostivat inflaatiota rahatalouden ilmiönä, joka määräytyy rahapolitiikan perusteella.

Käytännön politiikan epäonnistumisten ja akateemisen kritiikin seurauksena makrotaloustiede oli pitkän aikaa sekavassa tai toiselta kannalta katsoen hedelmällisessä muutoksen tilassa. Oli suuri tarve arvioida uudelleen makrotalousteorian perusteita. Ns. rationaaliset odotukset muodostuivat keskeisiksi osiksi kaikkia vakavasti otettavia makromalleja. Syntyi mm. tällaisiin odotuksiin perustuvia reaalisten suhdannevaihteluiden malleja, joissa havaittujen toimeliaisuuden vaihtelujen perusajuriksi oletettiin tarjontashokit kysyntäshokkien sijaan. Rationaalisten odotusten perusteella voitiin päätyä myös näkemykseen, ettei finanssipolitiikan toimilla olisi lainkaan vaikutusta kokonaiskysyntään, jos eteenpäin katsovat kotitaloudet ja yritykset ottaisivat huomioon toimien vaikutukset tulevaan verotaakkaan (ns. ricardolainen ekvivalenssi). Yhtä lailla talousyksiköt voivat ottaa huomioon rahapolitiikan vaikutukset. Niinpä rahapolitiikan reaalitaloudelliset vaikutukset olivat tällaisessa maailmassa aiemmin oletettua vähäisemmät; politiikan muutokset heijastuisivat lähinnä inflaatioon ja tulevaisuutta koskeviin inflaatio-odotuksiin. Rationaalisten odotusten läpimurto sekä heijasti että vahvisti ajattelua, että markkinataloutta on vaikeampi ohjata makropolitiikalla kuin aiemmin oli uskottu.

Toisaalta syntyi pyrkimys luoda kunnollinen mikrotaloudellinen, optimointikäyttyymiseen ja rationaalsiin odotuksiin perustuva pohja kokonaistaloudellisten suureiden välisille yhteyksille. Tämä johti ajan myötä ns. DSGE-malleihin eli dynaamisiin stokastisiin yleisen tasapainon malleihin. Kun näissä oletetaan hinta- ja palkkajäykkyksiä, raha- ja finanssipolitiikalle syntyy periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa myös reaalitaloudellisten suureiden lyhyen ajan kehitykseen, mutta vaatimattomammalla ambitiotasolla kuin aiemmin oli ajateltu olevan mahdollista.

#### UUSI KONSENSUS JA TIEDONTARPEEN VÄHENTYMINEN

2000-luvun alkuun mennessä syntyikin jälleen verraten laaja konsensus järkevän makropolitiikan lähtökohdista. Makropolitiikan rooli väheni kaiken kaikkiaan ja painottui pikemminkin vakaan toimintaympäristön luomiseen kuin tilannekohtaiseen hienosäätöön. Ennustamisen vaikeuden ja finanssipolitiikan toimeenpanoon liittyvien viiveiden takia finanssipoliittinen tasaus katsottiin parhaaksi jättää pääosin budjettiautomatiikan varaan. Rahapolitiikassa koros-



tettiin inflaatiotavoitetta ja politiikan selkeää kommunikointia. Rahanarvopolitiikan uskottavuuden varmistamiseksi keskuspankkien itsenäisyyttä suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin lisättiin merkittävästi. Euroopassa EMUn perustaminen siirsi rahapolitiikasta päättämisen euroalueen tasolle. Samassa yhteydessä määriteltiin (kuluttajahintoja koskeva) hintavakaus rahapolitiikan ensisijaiseksi tavoitteeksi niin, että ainoastaan tämän tavoitteen ollessa saavutettu Euroopan keskuspankki voisi tukea muiden tavoitteiden kuten alhaisen työttömyyden saavuttamista.

Uudessa politiikkaympäristössä finanssipolitiikan tarvitsema tiedontarve oli aikaisempaa vähäisempi. Jos pääsääntönä oli välttää päätösperäistä finanssi-poliittista elvytystä tai kiristystä, suhdanne-ennusteille ei ollut suurta tarvetta, eikä myöskään finanssipoliittisten toimien lyhyen ajan kysyntävaikutusten analyysille. Finanssipolitiikan instrumentteja koskevassa tutkimuksessa etualalle nousivatkin enemmän verojärjestelmien ja julkisten menojen pidemmän aikavälin vaikutukset esimerkiksi työvoiman tarjontaan liittyvät teemat. Enenevää huomiota saivat myös julkisen talouden pitkän ajan rahoituksellista kestävyyttä koskevat kysymykset. Tämän taustalla oli monien, erityisesti Euroopan maiden julkisten sektoreiden lisääntynyt velkaantuminen ja väestön näköpiirissä ollut nopea ikääntyminen.

Rahapolitiikassa tiedontarpeet eivät vähentyneet samalla tavalla. Inflaatiovauhdin pitämiseksi vakaana ja tasolla, joka vastasi käsitystä hintavakaudesta (yleensä 2 prosentin tienoilla, eri keskuspankeilla hieman eri tavoin määriteltynä), tarvittiin edelleen käsitystä siitä, mihin hintakehitys on menossa ja miten rahapolitiikan toimet siihen vaikuttavat. Tarvittiin siis sekä ennustetoimintaa että makrotalouden toimintamekanismien ymmärtämistä ja täsmentämistä niin, että sen perusteella pystyttäisiin tekemään järkeviä päätöksiä. Kuluttajahinnoilla määritellyn hintavakaustavoitteen painottaminen toisaalta kavensi kiinnostusta laajempiin kysymyksiin, kuten rahapolitiikan lyhyen ajan reaali-taloudellisiin vaikutuksiin, varallisuushintoihin tai rahoitusjärjestelmän toimintaan. Näillä oli mielenkiintoa lähinnä vain siltä osin kuin niiden ymmärtäminen auttoi inflaatioprosessin hallintaa.

Uudessa politiikkaympäristössä finanssipolitiikan tarvitsema tiedontarve oli aikaisempaa vähäisempi

## Makrotutkimus väheni 2000-luvun alussa

Suomessa nämä muutokset merkitsivät makrotutkimuksen supistumista siitä, millaista se oli ollut vielä 1990-luvun puolivälissä. Tällöinhän yhtäältä 1990-luvun kriisi teki kokonaistaloudelliset kysymykset hyvin kiinnostaviksi: sekä finanssipolitiikan että rahapolitiikan merkitys kriisin ja sen keston ja syvyyden määrittäjänä olivat kiivaan julkisen keskustelun kohteena. Toisaalta näköpiiriin ilmestynyt jäsenyys EU:ssa ja EMU:ssa nostivat esiin kiinnostavia makrotaloudellisia kysymyksiä, ennen kaikkea koskien sitä, miten Suomi kykenee sopeutumaan sitä kohtaaviin shokkeihin, kun omaa rahapolitiikkaa ja valuuttakurssijoustoa ei ole aiempaan tapaan käytettävissä. Suomessa tehtiinkin eri tahoilla varsin paljon sekä lamaan liittyvää makrotutkimusta että EU- ja EMU-jäsenyyden vaikutuksiin liittyvää tutkimusta.<sup>2</sup>

2000-luvun alussa tilanne kuitenkin muuttui. Sen ohella, että finanssipolitiikan lyhyen ajan vaikutukset olivat yleisen tendenssin mukaisesti aiempaa vähemmän kiinnostavia, rahapolitiikan tutkimuksen kiinnostavuutta vähensi se, että Suomen kannalta relevanttia politiikkaa ei enää määritelty Suomen olosuhteiden perusteella eikä siitä päätetty Suomessa. Mielenkiinnon väheneminen ilmeni monella tavalla, mm. siinä, että yhä pienempi osa taloustieteen graduista tehtiin makrotaloudellisista aiheista (Tarkka, 2006). Institutionaalisesti makrokysymysten tarkastelu painottui aikaisempaa selvästi enemmän Suomen Pankkiin, jolla on luonnollinen intressi osallistua EKP:n rahapolitiikan valmisteluun myös tutkimustoiminnalla.

Makrotaloudellista ennustetoimintaa olosuhteiden muutos ei muuttanut yhtä paljon. Vaikka tarve lyhyen ajan makroennusteille Suomen talouspolitiikkapäätösten pohjana pieni, yleinen mielenkiinto talousennusteita kohtaan pysyi suurena, mikä ilmeni mm. siinä, että media jatkuvasti antoi eri laitosten ennusteille paljon huomiota. Jossain määrin ennustetoiminnan intensiteetti kuitenkin väheni. Esimerkiksi Etlassa siirryttiin vuonna 2006 ennusteiden laatimisesta neljä kertaa vuodessa kahteen vuotuiseseen ennusteeseen. Myös muissa makroennusteita laativissa laitoksissa ja esimerkiksi pankeissa resurssien käyttöä ennustetoimintaan pienennettiin.

## FINANSSIKRIISI MUUTTI TAAS KAIKEN

Aina vuoteen 2007 saakka maailma näytti toimivan uuden makrotalouden lainalaisuuksia ja makropolitiikan järkevää roolia koskevan näkemyksen mukaisesti. Maailmantalous kasvoi vakaasti ja kuluttajahintainflaatio pysyi alhaisena. Alettiin puhua ”suuren vakautumisen” (great moderation) ajasta. Euroopan rahaliitto näytti toimivan erinomaisesti, vaikka yhden rahan ja yhden rahapolitiikan yhteensopivuutta varsin erilaisten tuotantorakeiden, erillisten työmarkkinoiden ja itsenäisten finanssipolitiikkojen kanssa olikin monilla tahoilla epäilty. Rahapolitiikan harjoittamisen katsottiin laajasti onnistuneen hyvin kaikissa kehittyneissä maissa ja Yhdysvaltain keskuspankin pääjohtajaa Alan Greenspania pidettiin mediassa makropolitiikan suurena sankarina. Toki makrokehitystä koskevassa keskustelussa viitattiin vaihtotase-epätasapainoihin, luotonannon nopeaan kasvuun ja varallisuushintojen nousuun potentiaalisina uhkina. Valtavirta-ajattelu suhtautui kriittisiin puheenvuoroihin kuitenkin nuivasti ja ekonomistit onnittelivat yleisesti itseään makroilmiöiden hyvästä ymmärtämisestä.

Vuonna 2007 alkanut ja 2008 kärjistynyt globaali finanssikriisi sekä sitä seurannut taantuma ja eurokriisi osoittivat suuren vakautumisen tilapäiseksi ilmiöksi. Makrotaloustiede ajautui jälleen suuren hämmennyksen tilaan. Taloustiede on joutunut haparoimaan pyrkiessään vastaamaan kuningatar Elisabethin marraskuussa 2008 esittämään kysymyksen, miksi ekonomistiammattikunta ei nähnyt kriisin tuloa. Vähintään yhtä suuri avoin kysymys koskee sitä, miksi toipuminen finanssikriisin aiheuttamasta shokista on ollut niin hidasta ja mikä rooli tässä on mahdollisesti ollut harjoitetulla makropolitiikalla. Onko mahdollista, että maailmantalous on ajautumassa pitkäaikaiseen matalan kasvun tilaan ja jos tällainen uhka on olemassa, voiko tilanteeseen vaikuttaa makropolitiikalla?

Talouspolitiikassa on joka tapauksessa turvauduttu monella tavalla poikkeuksellisiin toimiin. Rahoitusjärjestelmän pitämiseksi pystyessä keskuspankit ovat luottottaneet pankkijärjestelmää ennen näkemättömän avokätisesti. Keskuspankit ovat ajaneet lyhyet korot noltaan tai jopa lievästi negatiivisiksi ja painaneet myös pidempiä korkoja alas laajoilla erilaisten finanssi-instrumenttien ostoilla (”määrällisellä keventämisellä”). Päätösperäisillä finanssipolitiikkatoi-

Makropolitiikka on poikennut rajusti suuren vakautumisen ajan politiikasta

milla on sekä elvytetty voimakkaasti kasvun tukemiseksi että kiristetty voimakkaasti julkisen talouden alijäämien saamiseksi kuriin.<sup>3</sup>

Makropolitiiikka on siten poikennut rajusti suuren vakautumisen ajan politiikasta, ja politiikkavalinnoista on käyty ja käydään yhä kiivasta keskustelua. Päätösperäisen finanssipolitiikan renessanssi on perustunut siihen, että korkotason ollessa nollassa ja rahoitusjärjestelmän toiminnan heikkoa, finanssipolitiikan lyhyen ajan kasvuvaikutukset voidaan olettaa tavanomaista suuremmiksi. Kuinka suuria ne ovat ja kuinka vakavina toisaalta olisi pidettävä julkisen velkaantumisen jatkumisen aiheuttamia riskejä, on kuitenkin ollut hyvin kiistanalaista. Samalla tavoin on ollut kiistanalaista, kuinka pitkälle rahapolitiikan keventämisessä on syytä mennä. Yhtäältä on pelätty uusien varallisuushintakuplien syntymistä ja toisessa ääripäässä on suositeltu ”helikopterirahaa” eli keskuspankkirahan jakamista valtioille tai suoraan kansalaisille ilman takaisinmaksuvelvoitetta tai korkoa. Samalla on noussut esille kysymys rahapolitiikan ja finanssipolitiikan erillisyydestä ja keskuspankin sopivasta mandaatista.

Euroopassa on myös palattu kysymykseen yhteisen rahan ja rahapolitiikan sopivuudesta heterogeenisten maiden joukolle. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontaa sekä finanssipolitiikan harjoittamista koskevia sääntöjä on tiukennettu. On luotu uusia menettelyjä ja instituutioita jäsenmaiden finanssipolitiikan pitämiseksi kaidalla tiellä. Varsinaisten EU-prosessien muuttamisen ohella on mm. solmittu ns. finanssipoliittinen sopimus, joka velvoittaa jäsenmaan asiallisesti kirjaamaan EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen kansalliseen lainsäädäntöön ja luomaan riippumattoman elimen valvomaan lainsäädännön noudattamista. Uusien sääntöjen mukaan jäsenmaiden finanssipolitiikan perustana täytyy myös olla riippumaton makrotaloudellinen ennuste.<sup>4</sup> Tavallaan rahapolitiikan ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyn välimaastoon on syntynyt uusi politiikkalohko, makrovakausvalvonta, jonka päämääränä on pyrkiä hillitsemään talouksien liiallista velkaantumista ja varallisuushintakuplien syntymistä asettamalla rajoituksia pankkien ja muiden rahoitusinstituutioiden luotonannolle.

Uudistuksista huolimatta on kuitenkin vahvoja epäilyjä, etteivät tehdyt uudistukset riitä, vaan että tarvitaan laajempia institutionaalisia muutoksia. Monet arvostetut ekonomistit arvioivat, ettei rahaliitto voi toimia kunnolla ilman, että myös finanssipoliittinen päätöksenteko siirretään kansallisvaltioilta eurotasolle.

Uusi tilanne on vaikuttanut monella tavalla makrotaloutta ja makropoliitikkaa koskevaan tutkimukseen. Yleisimmällä tasolla on käynnissä lähes filosofinen keskustelu markkinatalouden toimintatavasta, sen vakaudesta ja politiikan tarpeesta. Tätä hieman konkreettisemmalla tasolla pyritään kehittämään malleja, joissa otetaan huomioon erilaiset epätäydellisyydet, jotka aiemmin sivuutettiin ainakin valtavirta-ajattelussa. Erityisesti odotusten muodostamisen ongelmat ja rahoitusmarkkinoiden epätäydellisyydet ovat tällaisia kysymyksiä. Uutta paradigmaa ei kuitenkaan ole vielä syntynyt.

### MAKROPOLITIIKAN TIETOTARPEET OVAT LISÄÄNTYNEET KRIISIN JÄLKEISESSÄ SUOMESSA

Vuonna 2008 alkanut kriisi on nostanut makropoliitiikan Suomessakin uudella tavalla keskustelun kohteeksi. Yksi ilmeinen syy on Suomen taantuman pitkittyminen tilanteessa, jossa muu Eurooppa on, vaikkakin hitaasti, päässyt kasvuun ja jo saavuttanut kriisiä edeltäneen kokonaistuotannon tason. Keskustelu on keskittynyt finanssipoliitikkaan.

Heti kriisin alkuvaiheessa Suomi turvautui automaattisten vakauttajien ohella merkittävään päätösperäiseen elvytykseen; vakiintuneilla suhdannekorjattujen jäämien muutoksilla mitattuna Suomen elvytys oli koko EU:n voimakkainta. 2011 lähtien päätösperäinen finanssipoliitikka on sen sijaan ollut pikemminkin kiristävää. Elvytystä pidettiin laajasti oikeana reaktiona kriisin alkuvaiheessa. Sen sijaan kiristystoimien sopivuudesta on käyty paljon kriittisempää keskustelua. Samalla julkisen talouden ajautuminen tilanteeseen, jossa EU:n yhteisesti sovitut finanssipoliittiset säännöt uhkaavat rajoittaa kansallisen finanssipoliitiikan valintoja, on nostanut Suomessakin esille sääntöjen tulkinnan ja järkevyyden.

Lisäksi Suomessakin on keskusteltu EKP:n rahapolitiikan sopivuudesta euroalueelle ja rahaliiton tulevaisuudesta. Erityisnäkökulma on ymmärrettävästi ollut se, kuinka hyvin EKP:n politiikka on sopinut Suomelle, ja mutta myös se, mitä rahaliitossa menestyminen Suomen kaltaiselta maalta edellyttää, ja myös mitä rahaliiton hajoamisesta tai Suomen siitä irtautumisesta seuraisi.

Näyttääkin siltä, että lähivuosina tarvitaan aikaisempaa enemmän makrotaloudellista analyysiä suomalaisen päätöksenteon tueksi. Analyysin teemat voidaan jakaa neljään ryhmään.

Ensinnäkin, finanssipolitiikan vaikutusten arvioinnissa tarvitaan tutkimuspanosta. Tällaisessa analyysissä on kyettävä tarkastelemaan samanaikaisesti politiikan lyhyen ajan vaikutuksia taloudelliseen toimeliaisuuteen ja pidemmän ajan vaikutuksia julkisen talouden tasapainoon. Vain tällainen eri aikahorisontit kytkevä analyysi voi antaa kunnollista apua finanssipolitiikan päätöksille tilanteessa, jossa päätöseräiselle finanssipolitiikalle näyttäisi olevan tarvetta lyhyen ajan toimeliaisuuden tukemisen näkökulmasta, mutta toisaalta julkisen talouden kestävyuden asettamat rajoitukset muodostuvat mm. väestön ikääntymisen ja ehkä myös tuottavuuskasvun hidastumisen takia aikaisempaa hankalammiksi.<sup>5</sup>

Finanssipoliittiseen päätöksentekoon kytkeytyvät kysymykset EU:n uusien finanssipoliittisten ja ehkä myös makrotalouden epätasapainoja koskevien sääntöjen asettamista rajoituksista kansalliselle politiikalle. Näiden sääntöjen uskottavuus on joutunut jo kovalle koetukselle, kun niitä on tulkittu ilmeisen löysästi parin ison EU-maan kohdalla. Säännöt ovat kuitenkin olemassa, ja Suomi joutuu ottamaan kantaa siihen, miten se itse niitä noudattaa, ja EU:n talouspolitiikan koordinaation yhteydessä myös siihen, kuinka hyvin muut sääntöjä noudattavat ja mitä noudattamatta jättämisestä pitäisi seurata.<sup>6</sup>

Toinen tutkimusalue, jossa on ilmeisen suuri tiedontarve, koskee velkaantumista ja varallisuushintojen kehitystä, niihin liittyviä riskejä ja sitä, millaisin keinoin ja kuinka tehokkaasti näitä riskejä voidaan hallita. Vaikka kotitalouksien ja yritysten velkaantuminen keskimäärin onkin Suomessa tällä hetkellä kansainvälisessä vertailussa maltillista, kotitalouksien velkaantuminen on ollut selvässä kasvussa. Olettaen, että euroalueen korkotaso jossakin vaiheessa palaa selvästi positiiviseksi, velanhoitorasitus kasvaa selvästi nykyisestä. Kokemukset osoittavat, että ylivelkaantuminen ja siihen tyypillisesti liittyvät varallisuushintakuplat voivat johtaa suuriin kokonaistaloudellisiin menetyksiin. Toisaalta rahoitusmarkkinoiden muutokset merkitsevät, etteivät aiemmat rellaatiot välttämättä pidä sellaisenaan paikkaansa. Erityisen haasteen politiikalle asettaa se, että yhteisen rahan alueella rahapolitiikkaa ei voida käyttää jonkin maan tai alueen velkaantumiskehityksen hillintään. Paine kohdistuu finanssipolitiikkaan ja makrovakauseräisyyteen. Tiedontarve koskee niin velkaantumisen merkitystä ja siihen liittyviä riskejä Suomessa kuin myös erilaisten politiikkainstrumenttien hyödyllisyyttä riskien hallinnassa.

Kolmas tärkeä alue Suomen makrotaloudellisen kehityksen kannalta on työmarkkinoiden toiminta ja erityisesti palkanmuodostus. Suomessa on pitkä ja varsin poikkeuksellinen perinne tulopolitiikasta, jolla on pyritty vaikuttamaan palkkakehitykseen ja jonka osana on usein ollut finanssipoliittisia toimia, erityisesti veromuutoksia. Työmarkkinoiden rakenteen muuttuminen on kuitenkin heikentänyt keskitettyjen tuloratkaisujen edellytyksiä, ja Suomi on tässäkin suhteessa muuttumassa muiden kehittyneiden maiden kaltaiseksi, jolloin palkkakehitys on puhtaasti työmarkkinoilla määräytyvä asia. Toisaalta rahaliiton jäsenenä Suomi ei kykene palauttamaan kerran heikentynyttä kilpailukykyä entiseen tapaan valuuttakurssijouston avulla. Tämä korostaa tarvetta estää ennakoita kilpailukyvyyn rapautuminen ja toisaalta helpottaa kustannustason sopeuttamista silloin, kun se muodostuu välttämättömäksi.

Työmarkkinoita koskeva poliittisen päättäjän tiedonintressi on tulopolitiikan jälkeisessä maailmassa voittopuolisesti rakenteellinen, silloinkin kun näkökulma on makrotalouden kehitys. Kysymys on siitä, millaisin toimin poliittisen päättäjän tulisi edistää sellaista palkanmuodostusta, joka tukee kestävästi korkeaa työllisyyttä. Miten esimerkiksi työttömyys-turva tai verotuksen rakenne ja taso vaikuttavat palkkakehitykseen?

Sen sijaan työmarkkinaosapuolten (ja keskuspankin) kannalta on tärkeää tietää myös millaiseksi kysyntäolosuhteet ovat muotoutumassa tai millaisia inflaatiopaineita talouteen kohdistuu esimerkiksi raaka-ainehinnoista, millainen yritysten kustannuskilpailukyky ja kannattavuus ovat kilpailijamaihin verrattuna jne. Poikkeustilanteissa tällaiset seikat voivat olla tärkeitä myös poliittisille päättäjille. Tällainen asetelma on selvästikin vallinnut viime aikoina. Kesäkuussa 2016 allekirjoitettu kilpailukykykysopimus syntyi nimenomaan hallituksen painostuksesta.

On ilmeistä, että palkanmuodostukseen liittyvät kysymykset eivät katoa politiikka-agendalta lähivuosina, vaikka ns. kilpailukykykysopimus johtaisi hallituksen tavoittelemaan kustannuskilpailukyvyyn paranemiseen. Työmarkkinoiden rakenteet eivät näytä muuttuvan niin, että huoli työmarkkinoiden joustavuuden riittävydestä katoaisi. On myös hyvin mahdollista, että jatkossakin syn-

Työmarkkinoiden rakenteet eivät näytä muuttuvan niin, että huoli työmarkkinoiden joustavuuden riittävydestä katoaisi

tyy tilanteita, joissa poliittisilla päättäjillä on tarve arvioida, pitäisikö kokonaistaloudellisen kehityksen takia pyrkiä vaikuttamaan yritysten kustannustasoon esimerkiksi ns. fiskaalisella devalvaatiolla.

Neljäs makrotalouden(kin) kannalta kiinnostava ilmiöalue on EU:n ja erityisesti rahaliiton toiminta. Yhtäältä se, kuinka hyvin EU:n talous ja varsinkin rahaliitto toimii, vaikuttaa Suomen kokonaistaloudelliseen kehitykseen ja finanssipolitiikan asetelmiin usealla tavalla vientimarkkinoiden kasvun, euroalueen inflaatiokehityksen ja rahoitusmarkkinareaktioiden kautta. Tällä on merkitystä mm. finanssipoliittisten tasaustarpeiden kannalta mutta myös em. makrovakaupolitiikan kannalta. Erityinen, viime aikoina paljon esillä ollut kysymys on erilaisten yhteisvastuullisten tukimekanismien (ennen kaikkea EVM, mutta myös mahdolliset pankkiunionia koskevat sitoumukset) vaikutukset Suomenkin julkisen talouden tasapainoon tai ainakin riskeihin.

Toisaalta Suomella on oma roolinsa ja vastuunsa EU:n ja euroalueen päätöksenteossa, myös riippumatta siitä, miten päätökset vaikuttavat erityisesti

Suomeen. Tämän vaikuttamisen edellytykset riippuvat ratkaisevasti siitä, kuinka hyvin Suomen virkamiehistö ja poliittiset päättäjät ymmärtävät EU:n ja euroalueen talouskehitystä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tämä rooli on kaikkein selvin Suomen Pankin kohdalla, koska pankki osallistuu orgaanisesti EKP:n ra-

hapolitiikan valmisteluun ja tukee EKP:n rahoitusmarkkinoihin liittyvää valvontaa ja makrovakaupolitiikkaa siltä osin kuin ne ovat EKP:n vastuulla.

Ison-Britannian päätös erota Euroopan unionista vaikuttaa merkittävästi EU:n toimintaan ja Suomen taloudelliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön. On ilmeistä, että toimintaympäristöä koskeva epävarmuus on lähivuosina suurempaa kuin mihin on totuttu. Monilta osin vaikutukset ovat kuitenkin epäselviä ja erilaisen EU-analyysin tarve lisääntyy ainakin joksikin aikaa.

Kokonaistaloudellisen kehityksen ennusteita tarvitaan jatkossakin. Makrotaloudellisten epätasapainojen aiheuttamat ilmeiset ongelmat, päätösperäisen finanssipolitiikan jonkinasteinen paluu politiikkainstrumentiksi sekä makrovakaupolitiikan syntyminen tekevät tarpeelliseksi käsityksen muodostamisen sekä lyhyen että keskipitkän ajan makroilmiöistä. Toisaalta kerta toisensa jälkeen havaitut suuret ennustevirheet osoittavat, ettei ennusteita laadittaessa ole

Kokonaistaloudellisen kehityksen ennusteita tarvitaan jatkossakin



syitä painottaa jonkin tietyn ennusteuran todennäköisyyttä. Pikemminkin ennusteiden järkevä luonne on tulevaisuuden kehitysvaihtoehtojen kuvaus tiettyjen selvästi esitettyjen premissien ml. politiikkaoletuksien vallitessa, näihin liittyvät herkkyystarkastelut ja epätasapainoisten kehitysurien signaalointi.

## RAKENNEUUDISTUSTEN ARVIOINTI MONIULOTTEISTA JA VAATIVAA

### LAAJA TUTKIMUSKYSYMYSTEN KENTTÄ

Talouden ja kansalaisten hyvinvoinnin pidemmän ajan kehitykseen vaikuttamaan pyrkivän politiikan tietotarpeet ovat ilmeisellä tavalla hyvin suuret, kuten edellä jo todettiin. Sen ohella, että rakennepolitiikan kenttä on sellaisenaan hyvin laaja, nähtävillä olevat megatrendit muokkaavat talouden toimintaympäristöä tavoilla, joihin politiikalla on suuri tarve reagoida.

Ilmastonmuutos ja muut ympäristöongelmat vaikuttavat radikaalisti taloudellisen toiminnan reunaehtoihin. Globalisaatio ja informaatioteknologian kehitys ovat muokanneet läpitukevasti talouksien toimintaa. Tekninen kehitys etenee omalakisesti, vaikeasti ennakoitavalla tavalla ja vauhdilla jatkossakin. Poliittiset tekijät voivat merkittävästi vaikuttaa kansantalouksien vaihdannan ehtoihin; pitkään jatkunut talouksien integroitumisen ja vapaakaupan trendi on joutunut vastatuuleen. Väestökehitys (kasvu, ikääntyminen, muuttoliike valtiorajojen yli ja sisällä ml. urbanisoituminen) vaikuttaa niin ikään talouden kasvuun ja hyvinvoinnin jakautumiseen moninaisilla tavoilla.

Kaikki nämä megatrendit luovat erilaisia ohjaus- ja sopeutumistarpeita, ts. vaativat politiikkapäätöksiä niin globaalilla, eurooppalaisella kuin kansallisellakin tasolla. Vastaavasti hyvän päätök-

senteon luomat tietotarpeet koskettavat kaikkia teemoja ja ovat luonteeltaan hyvin moninaisia. Pyrkimättäkään tyhjentyvyyteen on helppo luetella haasteita, joiden ratkaisemiseksi Suomessa on tarvetta merkittäviin politiikkatoimiin:

Tekninen kehitys etenee omalakisesti, vaikeasti ennakoitavalla tavalla ja vauhdilla jatkossakin

- **Työllisyysasteen nostaminen:** Muista Pohjoismaista poiketen Suomen työllisyysaste eli työllisten osuus työikäisestä väestöstä on alhainen, alle 70 prosenttia 15–64-vuotiailla, kun muissa maissa työllisyysaste on lähempänä 75 prosenttia tai jopa sen yli. Korkea työllisyysaste on tärkeä ennen kaikkea julkisen talouden rahoituksen turvaamiseksi. Työllisyysasteen alhaisuus meillä johtuu osaksi korkeasta työttömyysasteesta (eikä vain alhaisesta osallistumisasteesta). Kun (vastentahtoinen) työttömyys on merkittävä hyvinvointitappio, työttömyyden alentaminen ja sitä kautta tapahtuva työllisyysasteen nousu on tärkeää myös välittömien hyvinvointivaikutusten takia. Joltain osin alhainen työllisyysaste johtuu kokonaiskysynnän tilapäiseksi arvioitavasta heikkoudesta, johon makropolitikalla voidaan periaatteessa vaikuttaa. Kun ongelma kuitenkin on jatkunut vuosien ajan ja makropolitikan keventämismahdollisuudet ovat vähäiset, ongelmaan on tarpeen hakea ratkaisua lähinnä erilaisilla rakennepoliittisilla toimilla. Hyödyllisiä toimia voi olettaa löytyvän monilta politiikka-alueilta: koulutus-, vero-, sosiaaliturva- ja asuntopolitiikasta kuten myös työmarkkinoita koskevasta sääntelystä. Maahanmuuttopolitiikalla voidaan lisäksi vaikuttaa työikäisen väestön määrään ja koostumukseen jopa muutamien vuosien aikajänteellä.
- **Tuottavuuden kohentaminen:** Työn tuottavuus, joka varsinkin teollisuudessa oli ennen 2008 alkanutta kriisiä korkealla tasolla kansainvälisessä vertailussa, romahti kriisin myötä eikä ole osoittanut toipumisen merkkejä. Tämä johtuu jossain määrin investointien vähäisyydestä, mutta vielä suuremmaksi ongelmaksi voi arvioida kokonaistuottavuuden heikon kehityksen. Vaikka tuottavuuskasvu on heikentynyt myös globaalisti, Suomen tason putoaminen suhteessa verrokkimaihin on vaikeammin ymmärrettävissä; onhan Suomi erilaisissa talouden (tuottavuuden) pidemmän ajan kasvuedellytyksiä kuvaavissa kilpailukykyvertailuissa yhä kansainvälistä kärkeä, ja erityisesti työvoiman osaamisen pitäisi olla korkealla tasolla. Tavalla tai toisella on kyse korkean arvoisän tuotteiden kehittämisen, markkinoinnin ja tuotannon organisoinnin heikkoudesta ja voimavarojen (työvoiman ja pääoma) puutteellisesta kohdentumisesta kaikkein tuottavimpaan toimintaan. Poliittikka voi vaikuttaa näihin asioihin vain välillisesti ja hitaasti, mutta onnistuneella innovaatio-, koulutus- ja kilpailupolitiikalla kuten myös työmark-

kinoiden sääntelyllä voi olettaa ajan mittaan pystyttävän parantamaan tuotavuuden kasvuedellytyksiä.

- **Julkisen palvelutuotannon tehostaminen:** Väestön ikääntyminen lisää julkisia menoja sekä eläkkeistä että julkisista palveluista huolehtimiseksi. Vuonna 2017 voimaan astuva eläkeuudistus huolehtii tehtyjen arvioiden perusteella varsin hyvin siitä, että eläkemenojen kasvu voidaan rahoittaa kestäväällä tavalla ts. ilman tarvetta eläke-etuuksien uusiin leikkauksiin tai maksujen korostuksiin. Sen sijaan olemassa olevasta enemmän tai vähemmän eksplisiittisestä palvelulupauksesta huolehtiminen näyttää johtavan menojen kasvuun tavalla, jonka rahoittaminen ilman suurta verotuksen tason korottamista on vaikeaa, ellei tuotannon tehokkuus lisäänty. Ikääntymisen ohella myös paine ottaa uusia usein hyvin kalliita hoitomuotoja käyttöön lisää kustannuksia. Niinpä julkisen sektorin vastuulla olevien palveluiden tuotannon tehostamiselle on huomattava tarve.
- **Tuloerojen, työmarkkinoiden polarisaation ja syrjäytymisen hallinta:** Kaikissa kehittyneissä maissa on havaittu tuloerojen kasvaneen viimeisten 20–30 vuoden aikana, vaikka sekä muutoksissa että tuloerojen tasoissa on ollut suuria eroja. Tämä koskee sekä tuotannontekijätuloja (palkat, yrittäjätulot, pääomatulot) että käytettävissä olevia tuloja (tuotannontekijätulot + saadut tulonsiirrot – maksetut tulonsiirrot). Ilmiön kaksi pääselitystä ovat globalisaatio ja tekninen kehitys. Globalisaatio on tuonut yhteisille työmarkkinoille satoja miljoonia alhaisten palkkakustannusten maiden työntekijöitä, jotka ovat vähentäneet vastaavanlaisen työvoiman kysyntää kehittyneissä maissa. Tekninen kehitys on puolestaan johtanut rutiininomaisten tehtävien kasvavaan automatisointiin ja aiemmin tämääntapaisiin tehtäviin työllistyneen työvoiman kysynnän supistumiseen. Kysynnän supistuminen on puolestaan johtanut työttömyyden kasvuun ja/tai palkkojen alenemiseen niissä työvoimaryhmissä, joihin mainitut muutosvoimat ovat eniten vaikuttaneet. Pitkään jatkunut työttömyys ja vaikeudet työuran alussa päästä työmarkkinoille esimerkiksi sopivien valmiuksien puuttumisen takia ovat puolestaan lisänneet syrjäytymistä työmarkkinoilta ja laajemminkin. Suomen tulojako on yhä hyvin tasainen, eivätkä tuloerot esimerkiksi viimeisten 10 vuoden

aikana ole kasvaneet lainkaan. Tästä huolimatta em. globaalit paineet koskevat myös Suomea. On ilmeistä, että näiden paineiden hallinta edellyttää politiikkatoimia jälleen monilla osa-alueilla, etenkin koulutus-, sosiaali- ja veropolitiikassa ja työmarkkinoiden sääntelyssä. Millaiset toimet ovat hyödyllisiä, on kuitenkin paljon vaikeampi kysymys.

- **Ympäristömuutoksiin sopeutuminen ja vaikuttaminen:** Vuosia jatkuneen debatin jälkeen on yhä laajemmin ymmärretty, että ilmaston lämpeneminen ja ihmisen rooli siinä on todellisuutta, jatkuu ja vaikuttaa monin tavoin, mahdollisesti jopa katastrofaalisesti ihmiskunnan elinolosuhteisiin. Suomen kannalta nämä muutokset kuten myös pääosa politiikkatoimista, joilla kehitystä pyritään hillitsemään, ovat annettuja. Suomen täytyy niihin sopeutua, vaikka toki Suomi voi hyvän argumentaation avulla vaikuttaa erityisesti EU:n ilmastopolitiikkaan ja sitä kautta siihen, miten politiikka kohtelee Suomea ja taloudellisen toiminnan edellytyksiä Suomessa. Poliittikkatoimet koskevat erityisesti energian käyttöä ja tuottamista. Koska Suomi on tuotantorakenteeltaan energiavaltainen ja sijaintinsa takia käyttää paljon lämmitysenergiaa, energiapolitiikka sekä kansainvälisellä tasolla että kotimaassa vaatii paljon huomiota. Tämän ohella liikennettä ja asumista koskeva sääntely, verotus ja tukitoimet ovat keskeinen osa politiikkareaktiota.

#### PERUSKYSYMYS ON KUINKA KÄYTTÄYTYMINEN MUUTTUU KUN POLITIIKKA MUUTTAA OLOSUHTEITA

Hyvän rakennepolitiikan tietovaatimukset ovat suuret. Viime kädessä kaikessa politiikkavaikutusten arvioinnissa on kysymys päätösten vaikutuksesta käyttäytymiseen, ts. ihmisten päätöksiin (potentiaalisina) työntekijöinä, tavaroiden ja palveluiden kuluttajina, asuinpaikan valitsijoina, terveydestään huolehtijoina jne. sekä yritysten päätöksiin tuotettavista hyödykkeistä, niiden kehittämisestä, tuotantoteknologiasta, työpanoksen ja muiden panosten käytöstä, toiminnan organisoinnista ja sijainnista, investoinneista jne.

Käyttäytymisreaktiot ovat tärkeitä silloinkin, kun politiikan varsinainen tavoite ei ole vaikuttaa käyttäytymiseen. Esimerkiksi toimeentulotuen tai takuueläkkeen varsinainen tavoite on turvata minimitulotaso ihmisille ja ansiosi-

donnaisella työttömyysturvalla ja sairauspäivärahalla turvata likimain totuttu tulotaso riskien realisoituessa. Näiden toimien vaikutus eri tilanteissa olevien kansalaisten tulostasoon ja tulonjakoon sekä julkisen sektorin menoihin on varsin helppo arvioida, jos oletetaan, ettei turvalla ole käyttäytymisvaikutuksia. Eri toimenpiteiden yhteydessä esitetäänkin usein muuttumattoman käyttäytymisen oletukseen perustuvia ns. staattisia vaikutusarvioita, ja media raportoi ne usein ainoana toimenpiteen arvioituina seurauksina.<sup>7</sup> Tosiasiassa kuitenkin etuuksien olemassaolo, taso ja riippuvuus kohteiden toiminnasta vaikuttavat käyttäytymiseen. Antelias työttömyysturva mm. vähentää työttömän kannustinta etsiä ja ottaa vastaan uutta työtä. Tämä kannustinvaikutus voi vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka iso osa työvoimasta on työttömänä ja siten myös siihen kuinka suureksi työttömyysturvan kustannukset muodostuvat.

Olenaisempaa on, että yleensä politiikkatoimien tarkoitus on juuri vaikuttaa käyttäytymiseen. Haittaveroilla pyritään vähentämään epätoivottavaa toimintaa, erilaisilla tuilla kannustamaan toivottuun toimintaan, julkisesti rahoitetulla koulutuksella luomaan edellytyksiä kansalaisille hankkia työelämässä tarvittavia valmiuksia, lakisääteisellä eläkeiän alarajalla rajoittamaan työssäolon lopettamista yhteiskunnan kannalta liian alhaiseksi katsotussa iässä ja tutkimus- ja kehitystuilla kannustamaan tuottavuutta parantaviin innovaatioihin.

Yksi lähtökohta käyttäytymisvaikutuksien arviointiin on ”teoria”, näkemys siitä, miten tietyssä tilanteessa ihmisen tai yrityksen voi olettaa käyttäytyvän. Tällainen teoria voi perustua epämääräiseen ajatukseen ”luonnollisesta” reaktiosta. Esimerkiksi voidaan ajatella, että jokainen vanhempi ajattelee vain lapsensa parasta ja jos vanhemmalle tarjotaan palvelua, joka auttaa lapsesta huolehtimista, tätä palvelua käytetään. Taloustieteen vakiintunut oletus on, että ihmiset maksimoivat hyvinvointiaan ja että tämä voidaan usein kiteyttää kulutuksen ja vapaa-ajan optimointiin. Tämä teoria tai hypoteesi ei kuitenkaan kerro siitä, kuinka paljon ihminen arvostaa kulutusta suhteessa vapaa-aikaan tai kulutusta nyt suhteessa kulutusmahdollisuuksiin tulevaisuudessa. Lisäksi voi hyvin olla, että todellisuudessa ihmiset eivät käyttäydy teorian mukaisesti, vaan jollakin muulla tavalla.

Käyttäytymisreaktiot ovat tärkeitä silloinkin, kun tavoite ei ole vaikuttaa käyttäytymiseen

Vaikutusarviointeihin liittyy lähes poikkeuksetta erilaisten ristiriitaisten vaikutusten suuruuden arviointia. Tätä voidaan tehdä vain havaitun käyttäytymisen perusteella. Iso osa politiikkatoimien vaikutusarvioinnista perustuukin siihen, että historia-aineistosta arvioidaan eli estimoidaan erilaisia käyttäytymisrelaatioita, joiden luonteesta teoria on antanut jotain osviittaa. Aiemmin oli esillä, että makropolitikkaan liittyvissä vaikutusarvioinneissa tämä on luonteva ja yleinen tapa toimia sen vuoksi, että tarkasteltavat riippuvuudet ovat – ainakin periaatteessa – verraten yksinkertaisia ja aineistoa politiikan tavoitteina olevien makrosuureista ja politiikkainstrumenteista on hyvin saatavilla. Myös monessa muunlaisessa vaikutusarvioinnissa voi kohtuullisen hyvin päätellä historiallisesta aineistosta, miten jokin politiikkainstrumentti vaikuttaa politiikan kohteeseen. Esimerkiksi alkoholiverotuksen ja edelleen hinnan vaikutus alkoholin kulutukseen voi olla tällainen.

Tällaisissa verraten selkeissäkin vaikutusarviointiasetelmissa saatetaan päätyä hyvin epävarmoihin tuloksiin. Näin voi käydä useasta syystä. Yksi on, että kaikkia relevantteja vaikuttamisen kohteena olevaan asiaan liittyviä asioita ei tunneta tai niistä ei ainakaan ole saatavilla hyvää tilastoaineistoa; jokin kolmas, tuntematon seikka vaikuttaa kohteeseen ja ehkä myös itse politiikkainstrumentiksi miellettyyn asiaan. Toinen ongelma voi olla, että vaikutukset voivat olla kahdensuuntaisia. Vaikka veron vaikutus tuotteen hintaan tiedettäisiinkin hyvin, hinta voi riippua kulutuksesta, joten havaittua hinnan ja kulutuksen välistä yhteyttä ei voi tulkita suoraan kausaalisesti hinnan vaikutukseksi kulutukseen. Toisin sanoen asioiden tilastollinen yhteys, korrelaatio, ei ole sama asia kuin syy-seuraussuhde, kausaalisuus.

## KAUSAALISUUDEN MÄÄRITTÄMINEN KAIKKEA MUUTA KUIN HELPPOA

Joskus kausaalisuusongelma voidaan ratkaista, jos voidaan olettaa, että syy edeltää ajallisesti seurausta ja relevanteista muuttujista saadaan riittävän tiheästi havaintoja. Ns. aikasarja-analyysi pyrkii juuri tällä tavoin päättelämään syy-seuraussuhteista. Tällainen selkeä asetelma saattaa kuitenkin sotkeutua, jos syyksi arvioitua asiaa koskevilla odotuksilla on huomattava merkitys käyttäytymisen kannalta. Toisaalta relevantit ilmiöt ovat kestoiltaan niin pitkiä, ettei ajal-

lista ero potentiaalisen syyn ja seurauksen välille saada syntymään. Esimerkki odotusten vaikutuksesta voi olla poliittiseen kamppailuun ja politiikkavalmisteluun liittyvä keskustelu veromuutoksista, joka kestää pitkään ja jonka seurauksena kansalaiset muuttavat käyttäytymistään ennen kuin veropäätökset astuvat voimaan. Esimerkki jälkimmäisestä on vaikkapa julkisten tutkimus- ja tuotekehitysvarojen vaikutus kansantalouden tuottavuuteen. Aika, jonka kuluessa t&k-menojen lisäyksen voi olettaa vaikuttavan tuottavuuteen, on vuosia ellei vuosikymmeniä. Tänä aikana moni muukin tuottavuuteen vaikuttava seikka muuttuu.

Tuntemattomien tekijöiden ja kausaalisuuden suuntaa koskevat ongelmat ovat parhaiten ratkaistavissa, jos voidaan luoda aito koeasetelma, jossa käytetään satunnaisesti valittuja koe- ja kontrolliryhmiä. Satunnaistettujen koe- ja kontrolliryhmien etu on, että kun ryhmät ovat riittävän suuria, ryhmiä voidaan pitää samankaltaisina lukuun ottamatta politiikkatoimenpidettä, joka kohdistuu vain koeryhmään mutta ei kontrolliryhmään. Tällöin käyttäytymisen ero ryhmien välillä voidaan tulkita aidosti politiikkatoimen vaikutukseksi.

Mm. lääketutkimuksessa suosittuja satunnaistettuja koeasetelmia on kuitenkin varsin hankala toteuttaa talous- ja yhteiskuntapolitiikan tyypillisissä vaikutusarviointitilanteissa. Merkittävä periaatteellinen ongelma on, että satunnaiskoe istuu huonosti yhteen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kanssa. Esimerkiksi eri verokantojen soveltaminen samassa tilanteessa olevan ihmisen tuloihin riippuen siitä onko henkilö koe- vai kontrolliryhmässä on ilmeisellä tavalla ristiriidassa tasavertaisen kohtelun kanssa. Iso käytännön ongelma on puolestaan se, että kokeellinen tutkimus on hidasta ja kallista. Niinpä kokeellinen tutkimus on talous- ja yhteiskuntapolitiikan kysymyksissä harvinaista ja rajoittuu hyvin rajallisiin kysymyksiin. Suomessa parhaillaan suunnitteluvaiheessa oleva perustulokokeilu onkin varsin poikkeuksellinen tutkimushanke ja on sen vuoksi saanut paljon kansainvälistä huomiota osakseen.<sup>8</sup>

Näistä syistä varsinaisen kokeellisen tutkimuksen sijasta yhteiskuntatieteissä on pyritty hyödyntämään tutkimuksen ulkopuolelta syntyneitä koeasetelmia. Tällaisessa asetelmassa jotkut ihmiset ovat joutuneet erilaisen kohtelun kohteeksi kuin muut ihmiset jostain muusta syystä kuin tutkijoiden tekemän

Kausaalisuuden suuntaa koskevat ongelmat ovat parhaiten ratkaistavissa aidolla koeasetelmalla

satunnaistetun koeryhmä-vertailuryhmäjoon takia. Tällainen koeasetelma on voinut syntyä myös ajallisesti niin, että jokin täysin ulkopuolinen seikka on johtanut ihmisten altistumiseen erilaiselle kohtelulle jonakin ajankohtana mutta ei muulloin. Esimerkki ensimmäisestä on peruskouluun siirtymisen asteittaisuus. Tämän seurauksena Pohjois-Suomessa koululaiset ”altistuivat” peruskoululle pidempään kuin samaan aikaan eläneet samanikäiset koululaiset Etelä-Suomessa. Kehittyneillä tilastotieteellisillä menetelmillä voidaan tällaisissa asetelmissa päätellä kausaalisuudesta kohtuullisen uskottavasti. ”Kvasikokeellinen” tutkimus onkin yleistynyt viime vuosina.

### POLITIIKKATOIMIEN VAIKUTUS USEIN VÄLILLISTÄ JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI VAATII KOKONAISUUDEN YMMÄRTÄMISTÄ

Politiikan kannalta kiinnostavat asiat ovat usein lopputulemia monimutkaisista ehkä paljonkin aikaa vievistä prosesseista, joissa useiden ihmisten ja yritysten vuorovaikutus määrittää kiinnostavan asian. Kyse ei ole niinkään politiikkatoimen vaikutuksesta sen välittömään kohteeseen vaan siitä, millaisia seurauksia tällä välittömällä reaktiolla politiikan välittömän kontrollin ulkopuolella oleviin asioihin on erilaisten sopeutumisprosessien jälkeen. Taloustieteen termin on siis kyettävä arvioimaan toimenpiteiden yleisen tasapainon vaikutuksia.

Ajatellaan esimerkiksi kansantalouden tuottavuuden kohentamiseen tähtäävien yrityksille myönnettävien t&k-tukien vaikutuksia. Idea on, että tuotekehityksen paremmat resurssit lisäävät innovaatioita ja nämä puolestaan tuottavuutta. Poliitikka kohdistuu yritysten tietyn toiminnan tukemiseen, mutta lopputavoite on tuotannon keskimääräisen tuottavuuden parantaminen koko taloudessa. Tähän väliin mahtuu monta päätöksentekijää ja erilaisia sopeutumisprosesseja.

Ensimmäisessä vaiheessa tuen kohteet pitää valita joillakin kriteereillä. Osa yrityksistä täyttää kriteerit sellaisenaan taikka muuttamalla jonkin toiminnan kuvausta ilman että ne muuttavat tosiasiallista toimintaansa mitenkään. Tällöin tuen ainoa vaikutus on alentaa yrityksen kustannuksia. Tuki on rahoitettava veroilla, jotka merkitsevät tulojen menetystä ja ehkä aiheuttavat myös kielteisiä vaikutuksia toimeliaisuuteen. Jos tämä on tuen ainoa vaikutus, sille ei ole perustetta.



Toisaalta jotkut yritykset pyrkivät muuttamaan toimintaansa kriteereiden täyttämiseksi, esimerkiksi lisäämään tutkimustoimintaa ja palkkaamaan siihen uusia ihmisiä. Jos tällaista työvoimaa on paljon saatavilla, paikat täyttyvät nopeasti ja ensivaiheessa tavoiteltu t&k-toiminnan lisäys toteutuu. Jos tällaisten ihmisten saatavuus on heikko, esimerkiksi sen vuoksi, että sopivaa työvoimaa ei ole Suomesta saatavissa eivätkä tehtävät houkuttele ulkomaalaisia, seurauksena on tutkijapalkkojen nousu. Tämä tekee tutkimustoiminnan kalliimmaksi, ja jokin yritys voi sen vuoksi vähentää tutkimusta. Tämä voi olla hyvä asia tuottavuuden kannalta, jos vähennys tapahtuu sellaisessa tutkimuksessa, jonka hyödyt ovat pieniä, mutta se myös voi vain siirtää samanarvoista toimintaa yhdestä paikasta toiseen. Toisaalta tutkijoiden palkkojen nousu lisää tutkijanuran houkuttelevuutta, mikä ajan mittaan lisää tutkimustoimintaan soveltuvan työvoiman määrää.

Näissä kaikissa asioissa on kyse taloustieteen terminologian mukaan markkinareaktioista, joissa alkuperäinen tukipäätös heijastuu hintasignaalin kautta kohdeyrityksen, muiden yritysten ja työvoiman käyttäytymiseen. Tällaisten vaikutusten ohella on kuitenkin myös ulkoisvaikutuksiksi kutsuttuja asioita, jotka eivät välity hintojen kautta. T&k:n tuen tapauksessa tällainen on tyypillisesti se, että yhden yrityksen tutkimuspanostus tuottaa tietoa ja hyötyjä myös muiden yritysten – yleensä maantieteellisesti tai toiminnallisesti ”lähellä” olevien yritysten – käyttöön useilla eri tavoilla, joista kaikista muiden yritysten ei edes tarvitse maksaa. Talousteoria tukee käsitystä, että juuri tällaiset ulkoisvaikutukset ovat hyvä peruste julkiselle vallalle tukea t&k-toimintaa, koska ilman julkista tukea positiivinen ulkoisvaikutus tuottavuuteen jäisi pienemmäksi.

Ulkoisvaikutusten arviointi on kuitenkin hyvin vaikeaa, koska niiden määrittämiseksi ei riitä tarkastella vain tuen kohteena olevien yritysten käyttäytymistä suhteessa muihin yrityksiin, vaan täytyisi pystyä arvioimaan myös muiden toimijoiden reaktioiden riippuvuutta politiikkatoimista. Lisäksi t&k-toiminnan lisääntyminen tuen ansiosta ei vielä takaa, että lisäyksellä olisi ainakaan merkittävää vaikutusta Suomessa tapahtuvan tuotannon tuottavuuteen. Tähän vaikuttaa mm. se, kuinka hyvin yritykset pystyvät uutta tietoa hyödyntämään, mikä puolestaan riippuu paitsi osaamisesta myös siitä, kuinka hyvin ne voivat houkutella työvoimaa muista, huonommin tuottavista yrityksistä. Siltäkin osin

kuin tutkimustoiminta johtaa uusiin innovatiivisiin tuotteisiin tai tuotantotapoihin, hyödyt voivat realisoitua pääosin Suomen ulkopuolella.

Esimerkki osoittaa, että yhtäkkiä helpolta näyttävään kysymykseen Suomen viranomaisten tarjoamien t&k-tukien hyödyistä tuottavuuden lisäämiseksi Suomesta, on vaikea vastata. Empiirisen tutkimuksen ongelmat korostuvat isojen järjestelmämuutosten yhteydessä. Tällöin moni asia muuttuu samalla kertaa, eikä vastaavia muutosten kokonaisuuksia yleensä koskaan aikaisemmin ole toteutettu. Tällaisten politiikkamuutosten arviointi vaatiikin monipuolista analyysiä.

Hyvä esimerkki on alussa mainittu eläkejärjestelmän uudistaminen, josta päätettiin vuonna 2014. Tarkoituksena oli muokata olemassa olevaa järjestelmää siten, että se tuottaa kansalaisille riittävän eläketurvan kohtuullisella eläkemaksujen tasolla rahoituksellisesti kestäväällä tavalla ikääntyvän väestön oloissa.

Lisäksi oli perusteltua vaatia, että lopputulosta voidaan pitää oikeudenmukaisena kunkin sukupolven jäsenten ja sukupolvien välisen tulonjaon näkökulmasta.

Turvan riittävyttä, hyväksyttävää maksurasitusta ja tulonjakovaikutusten oikeudenmukaisuutta koskevat arviot ja valinnat ovat luonteeltaan poliittisia.

Mutta näitä asioista koskevia valintoja ei päästä järkevästi tekemään ellei tiedetä, millaisiin maksurasitustuloksiin ja millaisiin tulonjakovaikutuksiin jonkin tietyn turvan tason tuottava eläkejärjestelmä johtaa. Nämä tulokset puolestaan riippuvat siitä, miten eläketurvan piirissä olevat ihmiset toimivat uudessa eläkejärjestelmässä, ts. kuinka paljon töitä he elämän eri vaiheissa ovat halukkaista tekemään ja milloin haluavat jäädä eläkkeelle uusien ehtojen vallitessa. Tärkeä näkökohta on, että ihmisten valintoihin vaikuttavat heidän työ- ja ansaintakykynsä ja myös odotettu elinikä. Lisäksi vaikutukset realisoituvat vuosikymmenten mittaan, ja tänä aikana monia asiaa ehtii sopeutua eläkejärjestelmässä tehtyihin muutoksiin.

Koeasetelmaa on vaikea kuvitella ratkaisuksi eläkejärjestelmän muutoksen vaikutusten arvioimiseksi. Vaihtoehtoisten eläkejärjestelmien tapauksessa kunnollisten koetulosten aikaansaaminen kestäisi aivan liian pitkään.

Koeasetelmaa on vaikea kuvitella ratkaisuksi eläkeuudistuksen vaikutusten arvioimiseksi

Toisaalta kokonaisvaikutusten arviointi suoraan historiallisesta aineistosta on myös vaikeaa, koska juuri vaihtoehtoina olevia muutuskokonaisuuksia ei ole koskaan aiemmin tehty sen paremmin Suomessa kuin muuallakaan. Sen sijaan jokin osa eläkejärjestelmän muutoksen vaikutuksista on paremmin arvioitavissa historiallisen empiirisen aineiston nojalla. Erityisesti on olemassa laaja kirjallisuus siitä, miten tulomuutokset vaikuttavat työn tarjontaan. Tällaista tietoa on mahdollista hyödyntää osana koko järjestelmän muutosta koskevaa arviointia. Tutkimusongelmaa helpotti myös se, että Suomessa oli vuonna 2005 toteutettu uudistus, johon sisältyneiden muutosten lyhyen ajan vaikutuksia saattoi jo empiirisesti arvioida.

Vaihtoehtoja koskeva analyysi syntyi tämän vuoksi useasta elementistä. Yksi oli ekonometrinen tutkimus aiemman, vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista eläkkeelle siirtymisen keskimääräiseen ikään muutamina uudistusta seuranneina vuosina. Tämän ohella hyödynnettiin yksinkertaiseen teoriaan perustuvaa stokastista elinkaarimallia, joka sovitettiin useiden tuhansien henkilöiden aineistoon. Mallin avulla voitiin laskea, miten erilaisen koulutustautan ja erilaisen työmarkkinahistorian omaavien henkilöiden olisi optimaalista reagoida erilaisiin eläkejärjestelmän parametrien muutoksiin ja mitä seurauksia tällaisista reaktioista olisi eri tilanteissa olevien ihmisten työmarkkinastatukseen ja eläkkeisiin ja tuloihin sekä julkisen talouden tasapainoon. Lopuksi käytettiin ns. limittäisten sukupolvien yleistä tasapainomallia sen arvioimiseen, miten eläkejärjestelmäuudistuksen aikaansaamat välittömät muutokset työmarkkinoille osallistumisessa heijastuvat kokonaistaloudelliseen tasapainoon.<sup>9</sup>

Kahden ensimmäisen analyysin välttämätön edellytys oli laajan yksityiskohdaisia tietoja usealta vuodelta sisältävän yksilöaineiston saatavuus tutkimuskäyttöön. Toisaalta kumpikin mallipohjainen tarkastelu oli mahdollista käytettävissä olevan varsin lyhyen ajan kuluessa vain, koska tarvittavia malleja koskevaa kehitystyötä oli jo tehty vuosien ja osin vuosikymmenten ajan. Asetelma ilmentää hyvin sitä, kuinka tärkeä merkitys hyvällä aineistolla ja tutkimustyön pitkäjänteisyydellä on uskottavan tiedon tuottamisessa.

# TUTKIMUSTIEDON KYSYNNÄN JA TARJONNAN KOHTAAMINEN SUOMESSA

## SUOMEN PERINNE EI PARAS MAHDOLLINEN

Tutkimustietoa on luonnollisesti hyödynnetty monin tavoin politiikan valmistelussa. Yksi tapa ovat olleet erilaiset tulevaisuuden kehityssuuntia ja sen perusteella politiikkatarpeita hahmotelleet selvitykset. Vuodesta 1993 lähtien hallitukset ovat laatineet kerran vaalikaudessa johonkin tiettyyn teemaan liittyvän tulevaisuusselonteon ja vuodesta 2003 lähtien ministeriöt ovat tuottaneet ennen eduskuntavaaleja tulevaisuuskatsaukset oman hallinnonalansa politiikka-haasteista. Valtioneuvoston kanslia on laatinut tai tilannut erilaisia selvityksiä, joissa on tarkasteltu mm. globalisaation ja ikääntymisen vaikutuksia tai yleensä talouskasvun edellytyksiä ja niistä aiheutuvia politiikkatarpeita. Eri politiikkalohkoja koskevia toiminnan arviointeja on tehty runsaasti. Suomen tieteen tilaa on arvioitu useaan otteeseen, samoin innovaatiopolitiikkaa, eläkejärjestelmää ja myös verojärjestelmän uudistamistarpeita.

Tällaisten katsausten tutkimuksellinen ote on vaihdellut huomattavasti. Osin kyse on ollut virkamiestyöstä, jossa on pyritty tiivistämään olemassa olevaa tutkimustietoa ilman erityistä uutta tutkimuspanosta. Jossain on hyödynnetty laajasti kotimaista ja kansainvälistä asiantuntemusta ja joihinkin on saattanut liittyä myös uudeksi luokiteltavaa tutkimusta.

Tällaiset selvitykset ovat myös vaikuttaneet politiikka-agendan muotoutumiseen ja niistä on jopa saattanut nousta varsin yksityiskohtaisia politiikkalinjauksia. Yksi esimerkki on ns. ensimmäiseen globalisaatiohankkeeseen vuonna 2004 sisältynyt ehdotus strategisten huippuosaamisen keskittymien luomisesta, toinen vuoden 2009 alussa valmistuneeseen ikääntymisraporttiin perustunut hallituksen ilmoitus aikomuksesta nostaa eläkeikää asteittain. Ensimmäinen toteutui jotakuinkin sellaisenaan, jälkimmäinen ei puolestaan välittömästi johtanut mihinkään työmarkkinajärjestöjen vastustuksen takia. Myöhemmin ja huolellisemman valmistelun pohjalta syntyi kuitenkin iso eläkeuudistus, joka sisältää paljolti samanlaisia muutoksia eläkejärjestelmään kuin Vanhasen hallituksen ehdotukset vuoden 2009 alussa.

Viime vuosilta on kuitenkin esimerkkejä politiikkavalmistelusta, jossa yhtäältä perusteellinen tutkimukseen nojautunut selvitystyö ei ole johtanut mi-

hinkään ja toisaalta uudistuksia on pyritty toteuttamaan huonon valmistelun pohjalta. Ennen vuoden 2011 vaaleja valmistui varsin kattava arvio verojärjestelmän uudistamistarpeista uuden hallituksen veropolitiikan pohjaksi. Tämä ns. Hetemäen työryhmä tuotti kaksi laajaan raporttia: Verotuksen kehittämistyöryhmän (2010) väliraportti ja loppuraportti. Työryhmä pystyi hyödyntämään samaan aikaan meillä ollutta ns. Mirrlees Review'ta. Tämä oli laaja brittiläisen Institute for Fiscal Studies -tutkimuslaitoksen organisoima tutkimushanke, jossa maailman johtavat verotukijat arvioivat hyvän verojärjestelmän piirteitä.<sup>10</sup> Lisäksi suomalaiset tutkimuslaitokset tuottivat uusia analyysejä raporttia varten. Raportin suositukset eivät kuitenkaan johtaneet mihinkään. Sen sijaan vaalien jälkeen muodostettu hallitus esitti ilmeisen puutteellisen valmistelun pohjalta pääomatuloverotukseen muutoksia, jotka olivat selvässä ristiriidassa Hetemäen ryhmän esitysten kanssa ja joita jouduttiin erilaisten ongelmien takia korjaamaan.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden vuosia kestäneet uudistamispyrkimykset ovat vielä kärkevämpi esimerkki valmistelusta, jossa tutkimustietoa on hyödynnetty vähän ja huonolla tavalla. Vanhasen I-hallituksen aikana aloitettu ns. Paras-hanke pyrki tehostamaan kuntien palvelutuotantoa (jossa sosiaali- ja terveyspalveluilla on hallitseva asema) erilaisin yhteistoimintajärjestelyin mutta kuntaliitoksia välttämällä. Uudistus ei perustunut tutkimustietoon siitä, millainen rakenne voisi toimia tehokkaasti.

Kataisen hallitus keskeytti Paras-hankkeen ja asetti suurten ja vahvojen peruskuntien muodostamisen tavoitteeksi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen oli nyt pikemminkin vipusin tavoitellun kuntarakenteen aikaansaamiseksi kuin päämäärä sinänsä. Valmistelussa hyödynnettiin tutkimustietoa jälleen satunnaisesti ja valmisteluprosessia leimasi poliittisen harkinnan ja asiantuntijatyön sekoittuminen tavalla, jonka vuoksi esimerkiksi keskeiset asiantuntijat joutuivat jättämään eriäviä mielipiteitä työryhmäraportteihin. Valmistelu pysähtyi loppujen lopuksi hallituskoalition sisäisiin poliittisiin erimielisyyksiin.

Nykyisen hallituksen hanke sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseksi on edennyt systemaatisemmin ja tukeutunut paremmin tutkimustietoon. Kuitenkin tässäkin prosessissa varsin yksimieliset tutkimukseen pohjautuvat asi-

Soten historia on  
esimerkki tutkimusta  
huonosti hyödyntävästä  
valmistelusta

antuntijanäkemykset tehokkaista ratkaisuksista on joiltain osin ohitettu. Tämä koskee esimerkiksi palveluiden järjestämisestä vastuussa olevien alueiden lukumäärää. Ehkäpä vielä suurempi ongelma on se, että uudistuksen lykkääntymisen takia on syntynyt suuri paine saada uusi ratkaisu valmiiksi aikataulussa, joka tekee vaikeaksi huolellisen tutkimustietoon pohjautuvan valmistelun.

Tutkimustiedon vaatimaton hyödyntäminen on tavallaan paradoksaalista. Suomessahan on aina 1800-luvulta lähtien arvostettu paljon tietoa ja sivistystä, ja koulutuksen korostaminen on ollut osa ”kansallista projektia”. 1990-luvun lamasta toipumisen keskeisenä elementtinä oli elektroniikkateollisuuden nousu, joka perustui pitkäaikaiseen sähkötekniikan tutkimuspanostukseen. Kun

Politiikkatoimien suunnittelu on ehkä nähty enemmän intressien yhteensovittamisena kuin analyttisenä kysymyksenä

Suomi myös menestyi erinomaisesti koululaisten osaamista verranneissa Pisa-tutkimuksissa 2000-luvun alusta lähtien, Suomi alettiin mieltää sekä kotimaassa että muualla yhdeksi edistyneimmistä tietoon perustuvista osaamisyhteiskunnista. Kaiken lisäksi valtio on pitkään rahoittanut suuria eri alojen tutkimuslaitoksia, joiden periaatteessa olisi voinut

olettaa tuottavan politiikkavalmistelun kannalta relevanttia tutkimusta ja selvityksiä. Tästä huolimatta Suomeen ei syntynyt esimerkiksi Ruotsiin, Hollantiin tai Isoon-Britanniaan verrattavaa perinnettä, jossa tutkimustietoon pohjautuva vaikutusarviointi on elimellinen osa politiikkauudistusten suunnittelua ja erityisesti toimien täsmentämistä.

Perimmäinen syy saattaa olla se, että vaikka tietoa on Suomessa arvostettu, politiikkatoimien suunnittelu on ehkä nähty enemmän eri yhteiskuntapiirien intressien yhteensovittamisena kuin analyttisenä kysymyksenä parhaasta tavasta saavuttaa yhteisesti määritellyt tavoitteet. Tällainen näkemys puolestaan on voinut perustua sekä sisällissodan haavoihin että sotien ja sotien jälkeisen ajan tarpeeseen pyrkiä kansalliseen yksimielisyyteen. Poliittisen kentän hajanaisuus ja sen seurauksena monien keskenään hyvin erilaisten puolueiden muodostamat koalitiot enemmistöhallituksen aikaansaamiseksi ovat korostaneet yhteensovituksen tarvetta.

Oma erityinen lisänsä tarpeeseen keskittyä sovittamaan intressejä yhteen on ollut suomalainen kolmikanta. Tämän perinteen mukaan asioista, jotka ovat

koskeneet työmarkkinoiden pelisääntöjä ja työmarkkinoihin tavalla tai toisella kytkeytyvää sosiaaliturvaa, tulee päättää työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa yhdessä ja vieläpä niin, että työmarkkinaosapuolilla on käytännössä veto-oikeus isoihin päätöksiin.<sup>11</sup> Tällaisessa intressien yhteensovittamisen asetelmassa tutkimustieto on saattanut olla kompromissien – lehmänkauppojen – sopimisen kannalta joko epärelevanttia tai pahimmillaan haitta.

Aiemmin, erityisesti 1960- ja 1970-luvulla monet isot uudistukset valmisteltiin laajapohjaisissa komiteoissa, jotka koostuivat – usein tiukasti parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti – erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä edustavista asiantuntijoista. Asiantuntijuus ja poliittiset näkemykset tulivat samojen henkilöiden kautta mukaan valmisteluun. Komitealaitos joutui kuitenkin vastatuuleen, ainakin osin koska tulosten koettiin tulevan liian hitaasti. Viimeisten parin vuosikymmenen aikana niiden sijaan onkin teetetty paljon yhden selvityshenkilön tai pienen ryhmän nopeasti laatimia raportteja.

Tilanne, jossa tutkimustiedon hyödyntäminen on vähäistä tai ainakin epäsystemaattista, ei ole voinut olla vaikuttamatta tutkimuksen tuottajien käyttäytymiseen. Jos tutkimusta ei pyritä hyödyntämään, on loogista etsiä työlle ”markkinoita” muualta. Yksi luonteva ja varsinkin pätevimmälle osalle tutkijoita relevantti vaihtoehto on akateemista meritoitumista palveleva tutkimus riippumatta sen relevanssista kotimaisen päätöksenteon kannalta. Poliittikkarelevantin tutkimuksen vähäisyys puolestaan tekee tutkimuksen hyödyntämisen vaikeammaksi silloin kun siihen haluttaisiin turvautua.<sup>12</sup> Syntyy itseään vahvistava kierre.

#### YMMÄRRYS TUTKIMUSTIEDON TÄRKEYDESTÄ LISÄÄNTYNYT JA HYÖDYNTÄMISEN EDELLYTYKSIÄ PARANNETTU

Politiikan valmistelun puutteellinen tukeutuminen tutkimustietoon on tiedostettu ongelmaksi ainakin 10–15 vuoden ajan. Aluksi ongelmana nähtiin ensi sijassa tutkimustiedon huono tarjonta ja täsmällisemmin valtion sektoritutkimuslaitosten puutteellinen suorituskyky. Sektoritutkimuslaitokset todettiin ”yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvittavan tiedon tärkeimmiksi tuottajiksi” mutta niiden vaikuttavuus riittämättömäksi ja tämän syyksi resurssien riittämätön kokonaismäärä, laitoksen häijä hajautunut rakenne sekä painopisteiden vanhentuneisuus. Toki myös ministeriöiden puutteellinen kyky hyödyntää tietoa todettiin.<sup>13</sup>

Viimeistään ns. Neuvon työryhmän raportista lähtien vuonna 2006 ongelmaksi identifiointiin myös tutkimustiedon kysynnän ongelmat.<sup>14</sup> Poliittiset päättäjät ja heitä tukeva valmistelukoneisto eivät riittävän selvästi määritelleet tutkimustarpeita ja luoneet mekanismeja ja kannustimia tutkimustoiminnalle tuottaa tarvittavaa tietoa. Työryhmän ehdotusten pohjalta Vanhasen II-hallituksen ohjelmaan kirjattiinkin tavoite sektoritutkimuksen kokonaisuudistukseksi tilaaja-tuottaja-mallin pohjalta niin, että neljälle aihepiirille määritellyt tilaajakonsortiot koordinoivat päätöksenteon kannalta tärkeän tutkimuksen tuottamista valtion laitoksissa ja myös muualla. Koordinaatiomekanismi osoittautui kuitenkin heikoksi, eikä merkittävää muutosta syntynyt.

Vuonna 2011 asetettu uusi selvitysryhmä tuotti saman idean pohjalta kunnianhimoisemman esityksen valtion tutkimuslaitoskentän uudistamiseksi.<sup>15</sup> Tämän valmistelun pohjalta syntyivät vuonna 2014 päätökset yhtäältä strategisen tutkimuksen rahoituksesta, josta päättää Suomen Akatemian yhteyteen

perustettu Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN), ja toisaalta valtioneuvoston selvitystoiminnasta. Ideana on, että valtioneuvosto määrittää teemat, joissa se näkee lähivuosina politiikkatoimien kannalta potentiaalisesti merkittäviä tietotarpeita. STN valitsee tällaisilta alueilta avoimen haun avulla tutkimuksellisesti parhaita hankekokonaisuuksia, joista toteuttajakonsortio tuottaa tutkimusta usean vuoden ajan. Tarkoitus on identifoida politiikkavasta-

uksia edellyttäviä ongelmia ja luoda yleistä tietopohjaa politiikkatoimien suunnittelulle. Valtioneuvoston selvitystoiminnan tarkoitus on puolestaan hakea vastauksia konkreettisiin politiikkaongelmiin ja auttaa näin politiikan valmistelua.

Nämä uudet rahoitusinstrumentit muuttavat merkittävästi tutkimusyhteisön kannustimia tuottaa hyödyllistä tietoa päätöksenteon pohjaksi. STN-instrumentissa hallituksen määrittämät laajat teema-alueet, joilta tutkimuskonsortiot valitsevat tutkimuksellisesti kiinnostavat kysymykset ja pystyvät keskittymään näiden asioiden tutkimiseen usean vuoden ajan, on vahva kannustin orientoitua politiikkarelevantteihin kysymyksiin. Tätä uudelleen orientoitumisen kannustinta vahvistaa luonnollisesti se, että uusien instrumenttien ra-

Uudet rahoitusinstrumentit  
muuttavat merkittävästi  
tutkimusyhteisön  
kannustimia tuottaa  
hyödyllistä tietoa  
pätöksenteon pohjaksi



hoitus on koottu vähentämällä valtion sektoritutkimuslaitosten suoraa budjettirahoitusta ja myös Tekesin rahoitusta. Siten, jos valtion laitokset haluavat jatkaa toimintaansa likimain entisessä mittakaavassa, niiden on pakko tehdä tutkimusta valituista teemoista. Samalla instrumentti tuo yliopistot ja valtio-sektorin ulkopuoliset tutkimuslaitokset tasavertaiseen kilpailuasemaan ja antaa erityisesti niille aikaisempaa paremmat mahdollisuudet pitkäjänteisen politiikkarelevantin tutkimuksen tekemiseen. VNK-instrumentti toimii vastaavalla tavalla pienimuotoisemman selvitystyön osalta.

Ensimmäiset STN-rahoitteiset hankkeet käynnistyivät vuonna 2015 ja toisen hakukierroksen hankkeet on valittu. Tutkimusehdotusten lukumäärän perusteella kiinnostus on ollut suurta. Syntyvän työn laadusta ei toki vielä ole mahdollista päätellä, koska työ on vasta alkuvaiheessa. VNK:n selvitystoiminta on lähtenyt liikkeelle vielä ripeämmin. Kesäkuuhun 2016 mennessä oli tehty yli 130 rahoituspäätöstä ja valmistuneita hankkeita oli 41. Sixten Korkman tarkastelee sektoritutkimusuudistusta ja sen ensivaiheen vaikutuksia yksityiskohtaisemmin kirjan myöhemmässä artikkelissa.

Viime vuosina on toteutettu myös muita institutionaalisia muutoksia, joiden voi olettaa vahvistavan tutkimuksen hyödyntämistä politiikkavalmistelussa ja toteutettujen toimien arvioinnissa. Vuonna 2014 perustettiin Talouspolitiikan arviointineuvosto, jonka tehtävänä on arvioida talouden tilaa, talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta, tavoitteiden saavuttamista ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta sekä politiikan valmistelussa käytettyjen ennusteiden ja arviointimenetelmien laatua. Neuvosto koostuu akateemisesti meritoituneista tutkijoista, joista pääosa on taloustieteilijöitä. Neuvostolla on käytössään pienehkö määrä rahoitusta selvitysten tekemiseen. Neuvosto on toistaiseksi julkaissut kaksi arviointiraporttia, joita on yleisesti pidetty laadukkaina ja jotka ovat herättäneet paljon keskustelua.

EU:n vuonna 2013 voimaan astunut finanssipoliittinen sopimus edellytti, että sopimukseen kirjattujen finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen noudattamista valvoo kussakin maassa riippumaton elin. Suomessa tämä tehtävä annettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Vaikka kyseessä on laillisuusvalvonta eikä niinkään politiikan tarkoituksenmukaisuuden arviointi, myös tämä VTV:n valvontatehtävä on jo lisännyt tutkimustiedon hyödyntämistä finanssipolitiikan toimien arvioinnissa.

Kuluvana vuonna on perustettu lainsäädännön arviointineuvosto. Poliittisista päätöksentekijöistä riippumattoman neuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja lainsäädäntöesityksiin liittyvistä vaikutusarvioinneista ja tehdä aloitteita mm. vaikuttavuusarvioinnin laadun parantamiseksi. Neuvoston lausunnot eivät sido hallitusta tai esittelevää ministeriä, mutta kriittisen arvion voi joka tapauksessa olettaa vaikuttavan tällaisesta esityksestä käytävään julkiseen keskusteluun.

Tiedon hyödyntämisen edellytyksiä on parantanut myös eduskunnan tietopalvelun resurssien vahvistaminen. Tämä antaa aikaisempaa paremmat mahdollisuudet oppositiopuolueille tehdä arvioita erilaisten vaihtoehtoisten politiikkatoimien vaikutuksista.

Näiden muutosten rinnalla erilaisten henkilöitä ja yrityksiä koskevien rekisteriaineistojen käytettävyys tutkimukseen on helpottunut monella tavalla. Samalla on kasvanut niiden tutkijoiden määrä, jotka ovat harjaantuneet rekisteriaineistojen käyttöön. Kun suomalaiset rekisteriaineistot ovat kattavuudeltaan ja laadultaan erinomaisia, tämä antaa hyvän pohjan monenlaisille politiikan vaikutuksia koskeville tutkimuksille. Tästä syystä myös ulkomaisten huippututkijoiden kiinnostus tehdä yhteistyötä suomalaistutkijoiden kanssa on lisääntynyt. Hyvät aineistot antavat siten mahdollisuuden hyödyntää maailman parasta osaamista Suomelle(kin) tärkeiden ongelmien analysoinnissa.

## VIELÄ ON KUITENKIN TEKEMISTÄ

Viime vuosien uudistukset luovat aikaisempaa paremmat edellytykset tutkimustiedon hyödyntämiselle suomalaisessa päätöksenteossa. Hyvän näyttöön pohjautuvan päätöksenteon toteutumista ne eivät kuitenkaan takaa. Viime kädessä kysymys on siitä, että poliittiset päättäjät sitoutuvat prosesseihin, joissa tutkimustieto tulee hyvällä tavalla huomioon otetuksi ja vaikuttaa päätöksiin.

Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että tutkimusyhteisö voisi sanella päätökset vastoin demokraattista poliittista tahtoa. Poliittisten päättäjien tehtävä on asettaa politiikalle tavoitteet ja tehdä lopulliset valinnat politiikkatoimista. Tutkimustiedon rooli on auttaa tätä päätösprosessia eri vaiheissa: ensinnäkin päätöstarpeiden identifioinnissa, toiseksi periaatteellisten ratkaisuvaihtoehtojen ja niiden vaikutusten hahmottamisessa, kolmanneksi, sen jälkeen kun politiikka-

linjaukset on tehty, täsmällisten toimenpidevaihtoehtojen laadinnassa ja vaikutusarviointien laadinnassa sekä neljänneksi toteutetun politiikan onnistuneisuuden arvioinnissa.

Haaste ei koske ensi sijassa politiikkatarpeiden identifointia. Erilaisista yhteiskunnallisista ongelmista käydään vilkasta julkista keskustelua, johon syötteitä tulee niin tutkimuksesta, hallinnosta, etujärjestöiltä, kansalaisyhteiskunnan toimijoilta kuin muiden maiden kokemuksistakin. Esimerkiksi politiikkatarpeesta käy terveydenhuoltojärjestelmän toiminnan tehostaminen. Vuosien ajan on tiedetty, että olemassa oleva järjestelmä ei toimi hyvin sen paremmin palveluiden saatavuuden, eri väestöryhmien tasavertaisen kohtelun kuin tehokkuudenkaan suhteen ja että se joutuu kasvaviin rahoitusvaikeuksiin ilman uudistuksia.

Ongelmallisempaa sen sijaan on se, millaisen prosessin kautta päädytään politiikkaa koskevaan perusratkaisuun, jossa määritellään politiikan tavoitteet verraten täsmällisesti ja esitetään ratkaisumallin yleissuunta. Esimerkiksi käy jälleen sote-uudistus. Kuten edellä todettiin, sen paremmin Vanhasen kuin Kataisenkaan hallitukset eivät perustaneet peruslinjan valintaa huolelliseen tutkimustietoon perustuvaan analyysiin eri-

laisista vaihtoehdoista, vaan kummankin hallituksen keskenään ristiriitaiset valinnat heijastivat varsin puhtaasti poliittisia mieltymyksiä. Vaikka Sipilän hallituksen valmistelu on pohjautunut paremmin tutkimustietoon, järjestämisvastuuta, rahoitusta ja valinnanvapauden toteuttamista

koskeva perusratkaisu on helpompi tulkita tulokseksi poliittisesta kompromissista kuin ilmeiseksi seuraukseksi systemaattisesta analyysistä tehokkaimman ratkaisun löytämiseksi.<sup>16</sup> Toisaalta aiemman huonon valmistelun aiheuttama aikapaine tehdä ratkaisuja heikensi tässäkin hyvän päätöksenteon edellytyksiä. STN-instrumentin voi olettaa tuottavan jatkossa tietoa, joka mahdollistaa perusteltujen yleislinjausten tekemisen aikaisempaa nopeammalla aikataululla.

Suurin kysymysmerkki on kuitenkin yhä se, kuinka systemaattisesti tutkimustietoa hyödynnetään politiikkaratkaisujen täsmentämisessä lainsäädännöksi ja alempiasteisiksi määräyksiksi. Ideaalinen menettely olisi, jos hallinto tutkimusyhteisön tuottamaan tietoon ja sen kanssa tarpeen vaatiessa yhteistyötä

Suurin kysymysmerkki on yhä se, kuinka systemaattisesti tutkimustietoa hyödynnetään politiikkaratkaisujen täsmentämisessä

tehden voisi hahmotella pienen joukon vaihtoehtoisia politiikkatäsmennyksiä ja laatia niitä koskevat vaikutusarviot suhteessa politiikan tavoitteisiin ilman poliittista puuttumista. Tämän jälkeen poliittinen taso valitsisi näistä parhaimman, jonka toteuttaminen puolestaan jäisi hallinnon tehtäväksi.

Tässä valmisteluvaiheessa on useampia hankalia haasteita. Ensimmäinen on se, että poliittisilla päätöksentekijöillä on, kuten aiemmin on todettu, houkutus pyrkiä vaikuttamaan yksityiskohtaiseen valmisteluun muiden tavoitteiden edistämiseksi kuin identifoidun yleisen politiikkatavoitteen toteuttamiseksi. Tällaisen vaikuttamisen riskiä voidaan tuskin koskaan poistaa, mutta selkeiden valmisteluprosessien ja sitoutumisen pätevästi tehtyjen vaikutusarviointien tekemiseen voi olettaa vähentävän riskiä.

Toinen on aikapaine, joka on jopa saattanut lisääntyä, kun mm. median muuttumisen myötä paine nopeisiin politiikkareaktioihin on kasvanut. Kasvaneista paineista huolimatta poliittisen päättäjän tulisi varata aikaa vaihtoehtojen täsmentämiseen ja vaikutusarvioiden laatimiseen riittävästi. Mikä kulloinkin on riittävää, riippuu luonnollisesti kyseessä olevasta asiasta. Tätäkin ongelmaa voidaan parhaiten lieventää hyvillä valmisteluprosesseilla ja vaatimuksella, että vaikutusarviointien tulee täyttää jotkin minimivaatimukset.

Kolmas kysymys on valmistelun julkisuus. Monet politiikkavaihtoehdot ovat hyvin ristiriitaisia ja vaikuttavat eri ihmisiin hyvinkin eri tavoin. Jos erilaiset harkinnan piiriin tulevat vaihtoehdot ja niitä koskevat alustavat vaikutusarviot ovat julkisia, ne helposti esitetään hallituksen suunnitelmina. Julkinen keskustelu saattaa tällöin johtaa paineisiin irtisanoutua jostakin vaihtoehdosta, vaikka se kaikkien vaihtoehtojen huolellisen harkinnan jälkeen olisikin tavoitteiden kannalta paras mahdollinen. Tämä näkökohta saattaisi paradoksaalisesti puoltaa sitä, että valmistelumateriaali ei olisi ainakaan automaattisesti julkista valmisteluvaiheessa, ennen hallituksen päätöstä lausunnoille lähtevän lakiehdotuksen sisällöstä.<sup>17</sup>

Toisaalta siinä vaiheessa kun lakiesitys lähtee lausunnoille, tulisi kaikkia tarkasteltuja vaihtoehtoja koskevat vaikutusarvioinnit julkistaa mahdollisimman seikkaperäisesti niin, että ulkopuoliset tahot pystyvät arvioimaan ja tarpeen vaatiessa kyseenalaistamaan esityksen perusteita. Tämä on myös luontevin paikka etujärjestöjen osallistua yksityiskohtaiseen valmisteluun, vaikka myös toimenpidevaihtoehtojen laadinnassa viranomaisten on toki järkevää hyödyntää etujärjestöjen asiantuntemusta.

Toteutetut uudistukset auttavat usealla tavalla tätäkin valmisteluvaihetta. STN-hankkeiden voi olettaa tuottavan lisää yleistä tietoa jonkin politiikka-alueen toimien vaikuttavuudesta, ja samalla tutkimusyhteisöön syntyy osaaamista, jota voidaan hyödyntää vaihtoehtoisten lainsäädäntöehdotusten vaikutusarviointien tekemisessä. VNK-instrumentti tarjoaa vielä suuremman kannan hankkia tutkimustietoa valmistelun pohjaksi.

Tärkeä rooli valmisteluvaiheessa voi olla uudella lainvalmistelun arviointineuvostolla. Jos neuvosto pystyy selvästi osoittamaan, milloin eri vaihtoehtoja koskevat vaikutusarviot on laadittu riittävällä asiantuntemuksella ja huolella ja erityisesti milloin näin ei ole, houkutus säännöshankkeiden läpiviemiseen ilman kunnollista vaikutusarviointi pienenee. Idealista olisi päästä käytäntöön, jossa hallituksen tulisi julkisesti perustella, miksi se vie eteenpäin valmistelua, jonka vaikutusarvioinnin arviointineuvosto katsoo puutteelliseksi (”comply or explain”). Neuvoston ensimmäisillä lausunnoilla ja hallituksen reaktioilla on huomattava vaikutus siihen, kuinka hyödylliseksi neuvosto muodostuu. Neuvoston kriittinen arvio ns. liikennekaarilainsäädännön vaikutusarvioiden laadusta on kiinnostava testi lausunnon vaikutuksista.<sup>18</sup>

Emerituskansleri Kari Raivion (2014) raportissa esitetään useita lisätoimia tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon edellytysten parantamiseksi. Edellä todettujen havaintojen valossa erityisen perusteltuina voi pitää ehdotuksia, jotka tukevat selkeää valmisteluprosessia ja vaatimusta arviointitiedon hyödyntämisestä säännösvalmistelussa.

Raivion ehdottama pääministerin tiedoneuvonantajan virka ja hänen asettamisensa valtioneuvoston tutkimus-, ennakointi- ja arviointitoimintaa koordinoivan virkamiesryhmän, ns. TEA-ryhmän puheenjohtajaksi voisi olla yksi tällainen. Vahvan tiedetaustan omaava henkilö voisi hyvissä ajoin indikoida pääministerille, milloin keskeisten politiikkatoimien valmistelu ei ole etenemässä riittävän tietopohjan turvin. Tällöin voitaisiin ehkä välttää tilanteita, joissa poliittisten aikataulujen takia tyydytään huonoon valmisteluun. Toinen hyvin perusteltu ehdotus on vaatia selkeä kuvaus hankkeen valmistelussa käytetystä tietopohjasta sekä hallituksen esitykseen että toisaalta myös valiokuntien esityksistä laatimiin lausuntoihin.

Toimeenpannun lainsäädännön jälkikäteinen arviointi on edelliseen vaiheeseen verrattuna helpompi toteuttaa, koska aikapaineet eivät ole yleensä niin

ankaria kuin toimenpiteitä suunniteltaessa. Talouspolitiikan arviointineuvosto on tuonut tähän uuden hyödyllisen elementin.

Jälkikäteisarviointiin on kuitenkin varattava riittävät resurssit. Lisäksi usein jälkikäteisarvioinnin hyvä toteutus edellyttää, että jo politiikan toimeenpanon yhteydessä huolehditaan siitä, että arviointia varten kerätään järkevissä muodoissa aineistoa politiikkatoimesta ja sen vaikutuskohteista. Jälkikäteisarvioinnin integriteetin vahvistamiseksi olisi lähtökohtaisesti parasta, että sen toteuttaisi taho, joka ei ole osallistunut politiikan suunnitteluun.

### TUTKIMUSYHTEISÖLLÄ JA MEDIAALLA MYÖS MERKITTÄVÄ ROOLI

Se, että tutkimustiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on viime kädessä kiinni poliittisista päättäjistä, ei vapauta muitakaan tahoja vastuusta. Tutkimusyhteisössä ei edelleenkään aina arvosteta riittävästi politiikkarelevantin tiedon tuottamista verrattuna akateemisesti meritoivien tieteellisten julkaisujen tuottamiseen. Ehkä tästä syystä ei myöskään kiinnitetä riittävästi huomiota tieteellisten tulosten esittämiseen oman alan ulkopuolisille ymmärrettävällä tavalla.

On tutkimusyksiköiden johdon vastuulla, että tutkijoille luodaan kannustimet ja edellytykset sekä akateemiseen meritoitumiseen että päätöksenteossa hyödyllisen tiedon tuottamiseen. Hyvällä suunnittelulla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa yhtäaikaaisesti. STN- ja VNK-instrumenttien tuomat uudet

mahdollisuudet rahoittaa politiikkarelevanttia tutkimusta ovat yliopistoille ja tutkimuslaitoksille näytön paikka.

Median merkitystä ei myöskään voi aliarvioida. Jos media kiinnittää kunnolla huomiota päätösten asiaperusteiden pitävyyteen ja hyödyntää tässä tutkimusta ja tutkimusyhteisön asiantuntemusta, huonosti perusteltujen päätösten läpivienti vaikeutuu. Päätösten perusteiden aito kyseenlaistaminen onnistuu vain poikkeustapauksissa ”päivystäviltä dosenteilta” pyydettyjen pikakommenttien avulla, vaikka sekin on parempi kuin ei mitään. Tarvitaan kunnan perehtymistä aiheeseen ja myös ti-

Tärkeää olisi tukea kulttuuria,  
jossa päätöksentekijöiden  
sallitaan muuttavan näkemystään,  
kun uutta tietoa karttuu

laa tutkijoille argumenttien esittämiseen. Kriittisen journalismin painopisteen soisikin olevan päätösten taustojen ja perusteiden arvioinnissa sen sijaan, että aikaa ja rahaa käytetään ministerien lentomatkojen tai piispojen viinitarjoilujen selvittämiseen.

Erityisen tärkeää olisi kuitenkin tukea kulttuuria, jossa päätöksentekijöiden sallitaan muuttaa näkemystään, kun uutta tietoa karttuu. Tässä median vastuu on aivan ratkaiseva. Sen ei pitäisi tuomita näkemysten muutosta automaattisesti ”takin kääntämiseksi”. Pikemminkin pitäisi rohkaista poliitikkoja uuden tiedon hyödyntämiseen ja siihen väistämättä liittyvään näkemysten kehittymiseen.

Digitaalimuodossa olevien aineistojen räjähdysmäinen kasvu, julkisten aineistojen avautuminen ja sosiaalisen median laajentuminen ovat kaikki asioita, joiden voisi olettaa parantavan edellytyksiä tietoon pohjautuvaan päätöksentekoon. Kun kuitenkin samanaikaisesti havaitsemme asioita äärimmillen yksinkertaistavien ja jopa tosiasioita täysin vääristävien poliittisten toimijoiden saavan yhä laajempaa kannatusta monissa maissa, jotain on selvästi pielessä.

Ongelma ei ole ratkaistavissa pelkästään tiedon tuotannon ja päätöksentönsä prosesseja kehittämällä, niin tärkeitä kuin ne ovatkin. Kysymys on laajemmasta edustuksellisen demokratian epäonnistumisesta. Sitkeä tutkimuspohjaisen tiedon esille tuonti ja siihen perustuva poliittisten agendojen, väitteiden ja päätösehdotusten kriittinen arviointi voi kuitenkin tukea yleisemminkin tolkullista, asia-argumentteihin keskittyvää demokraattista keskustelua. Tässä on yllin kyllin tehtävää tutkimusyhteisölle ja medialle, myös Suomessa.

## VIITTEET

- 1 Taloustieteessä tehdään tämän mukaisesti usein ero todennäköisyysjakauman muotoon puettavan riskin ja aidon epävarmuuden välillä. Teoreettisessa ja empiirisessä mallinnuksessa riskin käsittely on tilastomatematisesti mahdollista. Tämän perusteella voidaan tehdä politiikkatoimista vaikutusarvioita, jotka ovat voidaan ilmaista esimerkiksi siten, että tietyllä todennäköisyydellä vaikutus on korkeintaan  $x$ .
- 2 Markku Kotilainen kuvaa Etlassa tehtyjä EU- ja EMU-tutkimuksia sivuilla 103–111. Tärkeä rahaliittoa koskevaa tutkimustietoa syntetisoiva raportti oli Jukka Pekkarisen johtaman EMU-asiantuntijaryhmän raportti Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet (Emu-asiantuntijaryhmä, 1997).
- 3 Poliitiikka on monelta osin ollut improvisointia ja kokonaan uudenlaisten toimien kokeilua (esim. keskuspankkien soveltamat negatiiviset korot keskuspankkitalletuksille). Eräissä avainratkaisuisissa aiemman kriisikokemuksen ja sitä koskeneen systemaattisen tutkimuksen voi kuitenkin arvioida vaikuttaneen merkittävästi politiikkaan. Näin oli mitä ilmeisimmin asianlaita kun keskuspankit turvautuivat poikkeuksellisiin likviditeettitoimiin ja rahapolitiikan keventämiseen kriisin alkuvaiheessa. Ei liene sattumaa, että Yhdysvaltain keskuspankki oli tässä etunenässä. Pääjohtaja Ben Bernanke on yksi keskeisiä 1930-luvun laman akateemisia tutkijoita.
- 4 Suomessa valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennuste on katsottu tällaiseksi riippumatomaksi ennusteeksi sen jälkeen kun ao. osaston itsenäisyyttä ministeriön johdosta ennusteen laadinnassa on lisätty. Finanssipoliittisen sopimuksen valvontatehtävä on annettu Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Lisäksi on luotu erillinen, akateemisista ekonomisteista koostuva Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioimaan laajemmin finanssipoliittikan tarkoituksenmukaisuutta.
- 5 Tuore esimerkki tällaisesta tutkimuksesta on Keränen ja Kuusi (2016). Ertla koordinoi laajaa eurooppalaista tutkimushanketta (FIRSTRUN), jossa tarkastellaan monesta näkökulmasta finanssipoliittikan järjeviä tavoitteita ja niiden toteuttamista EU-ympäristössä.
- 6 Myös näistä kysymyksistä on Etlassa tehty viime vuosina tutkimusta, ks. esim. Kuusi (2015).
- 7 Staattistenkin vaikutusten arviointi voi joskus olla haastavaa. Näin on erityisesti silloin kun esimerkiksi jonkin sosiaalietuuden tai veron taso riippuu monimutkaisella tavalla kohteena olevan henkilön tai muun toimijan ominaisuuksista, ja ominaisuuksien jakaumia ei tunneta hyvin. Tällaisia arviointitilanteista varten on kehitetty ns. mikrosimulointimalleja, joissa on hyvin tarkasti kuvattu esimerkiksi sosiaaliturva- ja verojärjestelmän ominaisuudet ja aineistona käytetään isoa otosta tai jopa kaikkia kohderyhmän havaintoja. Nykyisin monet tahot käyttävät ns. SISU-mallia tähän tarkoitukseen. SISU-malli, jonka ylläpidosta Tilastokeskus vastaa, on korvannut usean eri tahon kehittämät hieman toisistaan poikkeavat vastaavat mallit.
- 8 Sipilän hallituksen ohjelmaan on kirjattu suunnitelma perustulon kokeilusta vuosina 2017–2018. Kokeilun suunnittelu on meneillään, ja asiaa koskevan lain on määrä valmistua vuoden 2016 loppuun mennessä.
- 9 Eläkeuudistusta koskeva stokastiseen elinkaarimalliin perustunut analyysi ja yleisen tasapainon analyysi tehtiin Etlassa. Niku Määttänen kuvaa lähemmin tätä tutkimusta sivuilla 113–122. Tärkeä tämän analyysin luotettavuutta lisännyt seikka oli, että vastaavanlainen vuoden 2005 uudistusta koskenut analyysi, ennen kuin ao. uudistuksen vaikutuksista oli mitään toteumatietoja, ennusti varsin hyvin monia sittemmin havaittuja reaktioita.
- 10 Verotuksen kehittämistyöryhmän (2010) väliraportti ja loppuraportti.



- 11 Yksi seuraus kolmikantavalmistelusta on ollut huomattava hitaus uudistusten toteuttamisessa. Tämä johtuu työmarkkinaosapuolten saamasta tosiasiallisesta veto-oikeudesta. Tavoitellut uudistukset ovat myös saattaneet jäädä toteutumatta tai muuttaa olennaisesti luonnettaan työmarkkinaosapuolten toiminnan seurauksena. Yksi esimerkki tästä on ns. Sata-komitean epäonnistunut pyrkimys laatia esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi (Soininvaara, 2010). Aina kolmikan-tainen valmistelu ei ole kuitenkaan merkinnyt tutkimustiedon sivuuttamista. Esimerkiksi sekä vuoden 2005 eläkeuudistuksen että varsinkin vuonna 2017 voimaan astuvan uudistuksen valmis-teluun liittyi vahva tutkimuspanos, joka myös heijastui lopputulokseen. Vihriälä (2013) tarkaste-lee kriittisesti kolmikannan toimivuutta viimeisen vuosikymmenen aikana.
- 12 Pohjola (2006) arvioi vuosikymmen sitten, että taloustieteen vähäinen hyödyntäminen politiikan valmistelussa johtui pääosin siitä, ettei tutkijoilla ollut riittävästi relevanttia sanottavaa ko-timaan politiikkaongelmien kannalta ja että tämän syy oli juuri suuntautuminen akateemisesti meritoiviin, mutta kotimaan ongelmien kannalta vähän kiinnostaviin tutkimusongelmiin.
- 13 Ks. Huttunen (2004).
- 14 Ns. Sektoritutkimusyöryhmä (2006) oli valtioneuvoston asettama selvitysryhmä, jonka tehtävä-nä oli laatia kokonaisuunnitelma valtion sektoritutkimuksen ja sen resurssien kohdentamiseksi yhteiskunnan muuttuneiden tarpeiden mukaan. Vielä voimakkaammin tutkimuksen kysyn-täpuolen ongelmia erityisesti talouspolitiikkaa koskevan tutkimuksen osalta korostivat Vihriälä (2008) ja Hyytinen ja Toivonen (2010). Myös muissa maissa ongelmat tiedon hyödyntämisessä on identifioitu enemmän kysyntäpuolelle kuin tarjontaan, ks. esim. Rutter (2012).
- 15 Lankinen, Hagström-Näsi ja Korkman (2012).
- 16 Päähallituspuolue Keskustalle oli ilmeisen tärkeää, että alueellisia järjestäjiä on riittävän paljon nykyistä maakuntajakoa vastaten. Kokoomukselle puolestaan valinnanvapaus ja maakuntien ve-rotusoikeuden välttäminen näytti tärkeältä. Luultavasti nämä preferenssit vaikuttivat ratkaisuun olennaisesti, vaikka vahva asiantuntijanäkemyks puolsi toteutunutta pienempää järjestäjien luku-määrää sekä jonkinlaista marginaalista rahoitusvastuuta ja sen edellyttämää verotusoikeutta maakunnille.
- 17 Yksi seuraus kaiken valmistelumateriaalin julkisuusvaatimuksesta voi olla, että virkamiesten alus-tavia arvioita hahmoteltujen toimien vaikutuksista esitetään suullisina pikemminkin kuin kirjjal-lisina. Tämä olisi huono asia sekä hyvän valmistelun että itse arvioiden myöhemmän julkisuu-den kannalta.
- 18 Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi 17.6.2016 antamassaan lausunnossa, että vaikka liiken-nekaariesityksen luonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen esityksen potentiaalisista vaikutuksista, vaikutusarviointi on usealla tavalla puutteellista ja puutteet olisi syytä korjata en-nen lopullista esitystä.

## KIRJALLISUUTTA

- EMU-asiantuntijaryhmä (1997), Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet. VNK 1997/24.
- Huttunen, J. (2004), Valtion sektoritutkimusjärjestelmä rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen. Selvitysmiesraportti. OPM/Tiede/tutkimus- ja innovaationeuvosto/erillisraportit.
- Hyytiäinen A. ja Toivanen O. (2010), Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2010.
- Keränen, H. ja Kuusi, T. (2016), The EU's fiscal targets and their economic impact in Finland. ETLA Working papers 33.
- Kuusi, T. (2015), Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015
- Lainsäädännön arviointineuvosto (2016), Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaaresta. Lausunto Dnro: VNK/1189/03.02.00/2016.
- Lankinen, T., Hagström-Näsi, C. ja Korkman, S. (2012), Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi. VNK 3/2012.
- Pohjola, M. (2006), Taloustieteilijät ja talouspolitiikka. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/2006.
- Raivio, K. (2014), Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä. VNK 3/2014.
- Rutter, J. (2012), Evidence and evaluation in policy making. A problem of supply or demand? Institute for Government, UK.
- Sektoritutkimustyöryhmä (2006), Sektoritutkimustyöryhmän mietintö. VNK 21/2006.
- Soininvaara, O. (2010), Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Kustannus-yhtiö Teos.
- Tarkka, J. (2006), Onko suomalainen makrotaloustiede kriisissä? Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2006.
- Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010), väliraportti (VM 35/2010) ja loppuraportti (VM 51/2010).
- Vihriälä, V.(2008), Poliittika-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa Ilmakunnas, S., Junka, T. ja Uusitalo, R. (toim.) Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita? VATT julkaisuja 47.
- Vihriälä, V. (2013), Konsensuksen kuolema? EVA Analyysi nro 31.

# PÄÄTÖKSENTEKOA PALVELEVAA TUTKIMUSTA KÄYTÄNNÖSSÄ

RITA ASPLUND, ANTTI KAUKANEN, MIKA MALIRANTA, HANNA VIRTANEN

KILPAILUKYKY –  
MONIA NÄKÖKULMIA JA PALJON TUTKIMUSTA – 67

---

PEKKA YLÄ-ANTTILA

KLUSTERIT ELINKEINO- JA INNOVAATIO-  
POLITIIKAN VÄLINEENÄ – 91

---

MARKKU KOTILAINEN

INTEGRAATORATKAISUT INTENSIIVISEN  
TUTKIMUKSEN KOHTEENA – 103

---

NIKU MÄÄTTÄNEN

MALLIKASTA ELÄKETUTKIMUSTA – 113

---

HELI KOSKI

AVOIN DATA JA MASSADATA –  
MITEN TIEDON HYÖDYNTÄMINEN MUUTTUU? – 123



# KILPAILUKYKY – MONIA NÄKÖKULMIA JA PALJON TUTKIMUSTA

---

RITA ASPLUND | ANTTI KAUMANEN | MIKA MALIRANTA | HANNA VIRTANEN

**K**ilpailukyky on aihe, josta on käyty pitkään vilkasta keskustelua. Kilpailukyky-käsitteen epämääräisyys on vaikeuttanut aiheen rakentavaa käsittelyä. Käsitteelliset sekaannukset ovat johtaneet keskustelun ajoittaiseen sekavuuteen: kun samaa asiaa kuvataan eri käsitteillä ja kun samalle käsitteelle on annettu useita merkityksiä, hyvää kuvaa taloudellisen menestyksen eri näkökohdista ja tekijöistä on vaikea saada.

Etlassa kilpailukyky on perinteisesti tulkittu laajasti ja sitä on tarkasteltu toisiaan täydentävistä näkökulmista. Keskustelun selkiyttämiseksi on erityisen tärkeää pitää erillään kaksi näkökulmaa: talouden lyhyen aikavälin ulkoisen tasapainon edellytykset ja talouden pitkän aikavälin kasvun edellytykset. Edellistä kutsutaan kustannuskilpailukyvyksi ja jälkimmäistä voidaan kutsua kasvukilpailukyvyksi.

Lyhyen aikavälin näkökulmassa tarkastelun kohteena ovat talouden *ulkoisen* ja *sisäisen tasapaino*. Ulkoista tasapainoa on luontevaa tarkastella vaihtotaseen ja sisäistä tasapainoa puolestaan työttömyyden avulla. *Kustannuskilpailukyvyyn* vaihtoehtoiset mittarit ovat tärkeitä työkaluja näissä tarkasteluissa. Niiden avulla voidaan selvittää, millainen on yritysten tämänhetkinen kyky menestyä kansainvälisillä markkinoilla. Jos kustannuskilpailukyky on merkittävästi tasapainoa heikompi, vaikeutuvat vientiyritysten toimintamahdollisuudet; niillä on vaikeuksia säilyttää työpaikkoja ja luoda uusia. Kansantalous velkaantuu ja työttömyys pahenee, eli sekä talouden ulkoinen että sisäinen tasapaino häiriintyy.

**LYHYEN AIKAVÄLIN KUSTANNUSKILPAILUKYKY** tarkoittaa yritysten kykyä menestyä kansainvälisessä kaupassa. Kustannuskilpailukyky riippuu tuotantopanosten hinnoista – tarkemmin sanottuna panoshintojen suhteesta panosten tuottavuuteen. Kun keskitytään työpanokseen, mittarina käytetään *yksikkötyökustannuksia*. Kun otetaan huomioon myös välipanokset, mittarina käytetään *yksikkökustannuksia*. Olennaisinta on yksikkö(työ)kustannusten suhde tärkeimpiin kilpailijamaihin. Kustannuskilpailukyvyyn heikkous ilmenee yritysten huonona vientimenestyksenä ja työpaikkojen tuhana vientisektorilla sekä ajan mittaan laajemmin huonona työllisyyskehityksenä.

**PITKÄN AIKAVÄLIN KASVUKILPAILUKYKY** tarkoittaa talouden kykyä kasvaa vuodesta toiseen ja tuottaa kestävästi yhä korkeampi elintaso. Kasvukilpailukyky riippuu lukemattomista erilaisista tuottavuuteen vaikuttavista tekijöistä, eli sellaisista tekijöistä, joiden ansiosta samalla panosmäärällä saadaan aikaisempaa suurempi tuotos. Suurempi tuotos voi tarkoittaa suurempia lukumääriä, kilomääriä ja/tai tavaroiden sekä palveluiden parempaa laatua. Tuottavuuskehitys riippuu yritysten innovoinnin edellytyksistä ja kannustimista. Edelliseen vaikuttaa työvoiman osaaminen, mikä riippuu olennaisesti koulutusjärjestelmästä, ja jälkimmäiseen eritoten verotus ja yritysten välinen kilpailu.

Pitkän aikavälin näkökulmassa pääpaino siirtyy talouden kasvun trendiin, eli talouden kehitykseen suhdannevaihtelujen yli. *Kasvukilpailukyky* kertoo niimensä mukaisesti siitä, mitkä ovat kansantalouden pitkän aikavälin talouskasvun edellytykset. Mahdollisuudet kasvattaa työllisten osuutta väestöstä ja lisätä työllisten keskimääräistä työaikaa ovat pitkällä aikavälillä väistämättä rajalliset. Eikä työn määrän merkittävä lisääminen ole hyvinvoinnin kannalta yleensä edes toivottavaakaan. Pitkällä aikavälillä kestävä ja hyvinvoinnin kannalta arvokkain kasvu tulee työn tuottavuudesta, eli siitä, kuinka paljon työllä saadaan tuotantoa aikaiseksi.

Kansantalouden pitkän aikavälin tuottavuuskasvu edellyttää jatkuvaa uudistumista sekä yritysten sisäisessä toiminnassa että yritysten välisissä rakenteissa. Kasvuun tarvitaan sekä yritysten tuottavuuden kasvua että niin sanottua ”luovaa tuhoa”, eli yksittäisten toimialojen ja samalla koko kansantalouden tuottavuutta vahvistavaa yritys- ja työpaikkarakenteiden muutosta. Kilpailu on tuottavuutta vahvistavien muutosten keskeinen moottori. Kilpailu yhdistettynä oikeanlaiseen osaamiseen generoi talouteen innovaatioita, joista osa kohottaa yritysten ja koko talouden tuottavuutta.

## SUOMALAISTA TUOTTAVUUS- JA KILPAILUKYKYKESKUSTELUA

MIKA MALIRANTA

**S**uomessa on käyty vuosien ajan vilkasta ja jossain määrin polarisoitunutta tuottavuus- ja kilpailukykykeskustelua. Vuosina 2005–2010 keskustelun aiheena oli Suomen tuottavuuden silloinen ja odotettu kehitys. Toisen leirin puheenvuoroissa esitettiin tuottavuuskasvun hidastuneen huolestuttavasti. Toisaalta myös ennustettiin, että näköpiirissä on tuottavuuskasvun uusi nousuaalto, joka perustuu tieto- ja viestintäteknologian murrokseen. Aalto-yliopiston professori Matti Pohjola oli tämän näkökannan ansioitunein edustaja (esim. Pohjola, 2005; 2006; 2007; 2010).

Tuottavuuskasvun silloinen hidastuminen näyttäisi kuitenkin olleen osin mittaus- sekä tilastoharhaa ja osin täysin odotettua palautumista normaaliin kehitykseen, koska Suomi oli menettänyt ns. kiinnikurojan edun (Maliranta, 2007). Toisaalta tuottavuuskasvun silloiset näkymät vaikuttivat aidosti huolestuttavilta: yritys- ja toimipaikkadynamiikka osoitti hiipumisen merkkiä niin Yhdysvalloissa kuin Suomessakin. Se oli huolestuttavaa siksi, että varsinkin radikaalit teknologiamurrokset kääntyvät tuottavuuskasvuksi vain merkittävien yritys- ja työpaikkarakenteiden muutosten eli ns. luovan tuhon kautta (esim. Maliranta, 2005a; 2006; 2010). Nyt voidaan jo sanoa, että Suomen tuottavuuskehitys oli finanssikiiriin saakka moitteetonta ja toisaalta, että lupaukset tuottavuuskasvun kiihtymisestä eivät ole toteutuneet meillä eivätkä muualla – ainakaan toistaiseksi.

Tuottavuuskasvua koskevalla käsityksellä on merkitystä myös talouspolitiikan kannalta: jos tuottavuuskasvun positiivinen skenaario olisi toteutunut, emme olisi nykyisissä talousvaikeuksissa eikä silloisia palkkatarkaisuja olisi pidettävä ylimitoitettuina.

Keskustelu tuottavuudesta jatkui vuonna 2011, kun EVA julkaisi jonkin verran polemiikkia herättäneen *Suuri kuoppa* -raportin (Maliranta, 2011). Raportissa esitettiin huoli Suomen talouden kehitysnäkymistä, sillä Suomen tuottavuus oli tehnyt poikkeuksellisen syvän ja pitkäkestoisen sukelluksen. Kilpailukykykeskustelu vilkastui entisestään, kun seuraavana vuonna Aalto-yliopiston professori Pertti Haaparanta kirjoitti blogi-kirjoituksen otsikolla "Kilpailukyvytön Suomi?" (<http://blog.hse-econ.fi/?p=4884>, viitattu 19.6.2016). Kirjoitus käynnisti kiinnostavan ja tärkeän keskustelun paitsi kilpailukyvytön tilasta, mutta myös sen mittauksesta. Tuon keskustelun piirteistä on kerrottu enemmän kolumnissa "Kilpailukyvytystä keskustele kaksileiriä" (<http://www.etla.fi/kolumnit/47208/>). Kilpailukykykeskustelu näytti näet polarisoituneen kahteen ryhmään: huolestuneisiin ja huolettomiin. Ajan myötä yhteisymmärrys Suomen kilpailukyvytön heikosta tilasta ja siihen vaikuttaneista tekijöistä on lisääntynyt. Laajan yhteisen tilannekuvan selkiytymisen jonkinlaisena huipennuksena voidaan pitää 14.6.2016 allekirjoitettua kilpailukykysovimusta.

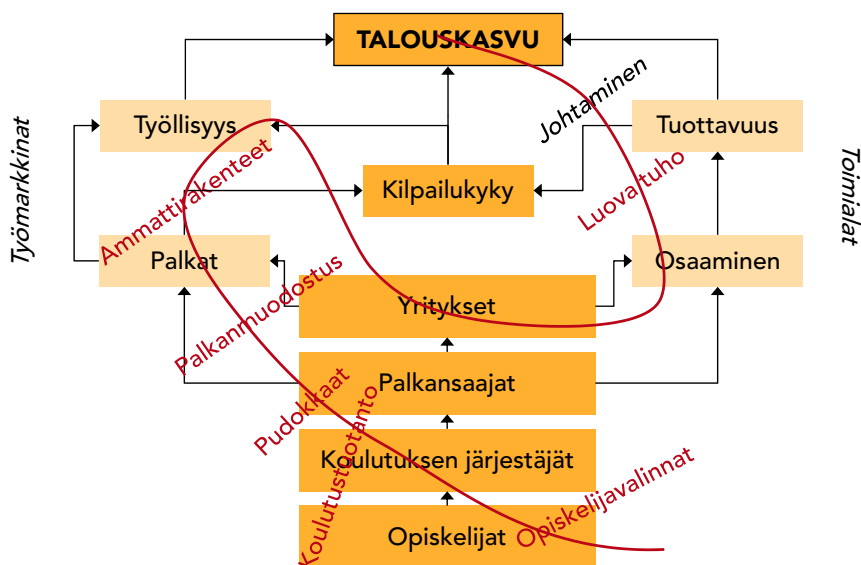


Kilpailukykytutkimuksella ja siihen suoraan liittyvien taustailmiöiden selvittämisellä on Etlassa pitkät perinteet. Esimerkiksi Pentti Vartia, Etlan entinen toimitusjohtaja, ja Jussi Karko tutkivat jo 1980-luvulla laajasti sekä tuottavuutta että tuottavuuden mittareita. Perinnettä on jatkettu, ja erityisesti viime vuosina etlalaiset ovat osallistuneet aktiivisesti suomalaiseen kilpailukykykeskusteluun (ks. laatikko sivuilla 69–70). Puheenvuoroissa on pyritty osoittamaan, että kilpailukyky ja sen taustalla vaikuttavat tekijät muodostavat monitahoisen kokonaisuuden, joka edellyttää eri käsitteiden tarkkaa käyttöä.

Alla oleva kuvio havainnollistaa Etlan kilpailukykytutkimuksen rakennetta, näkökulmia ja painopisteitä. Vuosien saatossa on tarkasteltu useita kilpailukykyteeman alle kuuluvia kysymyksiä. Tässä esitellään hieman yksityiskohtaisemmin niistä viisi:

- 1 opiskelijavalinnat – työvoiman osaamisen tarjonnan määrittäjä
- 2 koulutustuotanto – mittareilla kannustimia toiminnan tehokkuuteen
- 3 palkanmuodostus – kolme näkökohtaa
- 4 ammattirakenteet – työmarkkinoiden polarisaatio
- 5 luova tuho – tuottavuutta vahvistava yritys- ja työpaikkarakenteiden muutos.

#### KILPAILUKYKYTUTKIMUKSEN RAKENNE ETLASSA



Nämä tiiviisti toisiinsa kytkeytyvät teemat käsitellään omina alalukuina kuvioon piirretyn punaisen viivan osoittamassa järjestyksessä opiskelijoiden valinnoista alkaen ja ns. luovaa tuhoon päättäen. Lopuksi pohditaan erillisenä kysymyksenä yritysten johtamista, joka Etlassa edustaa kilpailukykyteeman uusia näkökulmia.

Kuvion sanoma voidaan tiivistää seuraavasti. Tuottavuus on kasvukilpailukyvyyn ydin ja kustannustason rinnalla samalla kustannuskilpailukyvyyn toinen pilari: tuottavuuden koheneminen parantaa suoraan yritysten kustannuskilpailukykyä ja tätä kautta työllisyyttä. Hyvään kustannuskilpailukykyyn kuuluva hyvä kannattavuus kannustaa investoimaan. Tuottavuuden kasvun avulla yritys pystyy myös lisäämään tuotantoaan ja tällä tavalla osaltaan vahvistamaan koko kansantalouden kasvua.

Tuottavuuden kasvu rakentuu keskeisten toimijajoukkojen menestykseen. Näihin kuuluvat:

- yritykset (sisältäen myös julkiset organisaatiot),
- palkansaajat,
- koulutuksen järjestäjät (ensisijaisesti koulut ja yliopistot) sekä
- oppilaat ja opiskelijat.

Kilpailukyvyyn ja talouskasvun merkittäviä lähteitä etsittäessä nämä kaikki toimijajoukot olisi siis syytä olla samanaikaisesti tarkastelun kohteena. Lisäksi kilpailukyvyyn kannalta on olennaista myös se, kuinka näiden toimijoiden väliset yhteydet toimivat. Tätäkin asiaa on kuviossa yritetty havainnollistaa.

Yritykset työllistävät, kun työn hinnan ja tuottavuuden suhde on yritysten näkökulmasta edullinen. Tämä edellyttää joustavaa neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää työnantajien ja työntekijöiden välillä. Yritysten tuottavuus ja palkanmaksukyky riippuvat olennaiselta osin myös siitä, kuinka osaava työvoima niillä on käytössä innovoinnissa, markkinoinnissa ja tuotannossa. Tämä puolestaan riippuu siitä, kuinka hyvillä valmiuksilla koulutuksen järjestäjät (perus-, ammatti- ja korkeakoulut) ovat pystyneet oppilaansa ja opiskelijansa varustamaan. Tähän koulutuksen järjestäjät tarvitsevat riittäviä resursseja ja kannustimia tarjota opiskelijoilleen laadukasta koulutuspalvelua.

Kasvututkimus kertoo, että vauraus tulee tuottavuudesta. Onnellisuustutkimus puolestaan kertoo, että vauraus lisää kansalaisten onnellisuutta edelleen

myös kehittyneissä maissa. Tolstoita soveltaen voisi sanoa, että onnellisten ihmisten kansantaloudet ovat toistensa kaltaisia. Niissä on kaikki kuviossa esitetyt osat kunnossa oppilaitoksista kansantalouden tuottavuuteen.

Sen sijaan jokainen onnettomien ihmisten kansantalous voi olla heikosti tuottava omalla tavallaan. Ehkä koulutusjärjestelmä ei tue mahdollisuuksien tasa-arvon toteutumista ja maan parhaiden kykyjen seulomista. Huonosti toimivat työelämän suhteet voivat häiritä joustavaa palkanmuodostusta, työpaikkojen luontia ja osaamisen karttumista. Pullonkaulana voi olla myös puutteellinen yritys-dynamiikka, minkä takia yritys- ja työpaikkarakenteet voivat olla liian jäykät kansantalouden pitkän aikavälinkasvun näkökulmasta katsottuna. Vai onko vika johtajissa, jotka jostain syystä eivät osaa tai halua johtaa organisaatioitaan taitavasti?

Takkuilevan kilpailukyvyyn ongelmia on siis tarpeen haravoida sekä leveällä että tiheällä kammalla.

## OPISKELIJAVALINNAT – TYÖVOIMAN OSAAMISEN MÄÄRITTÄJÄ

Suomen peruskoulutus on useiden mittarien perusteella kansainvälistä huippuluokkaa. Suomalaiset ovat menestyneet erinomaisesti muun muassa OECD:n PISA- ja PIAAC-vertailuissa.

Lähes kaikki nuoret kustakin ikäluokasta läpäisevät Suomessa peruskoulun. Suomalainen peruskoulu tarjoaa siis loistavat lähtökohdat kilpailukyvyille. Koulutuksen kansainvälisissä vertailuissa Suomi näyttää kuitenkin menettävän tätä etua, kun siirrytään korkeammille koulutusasteille. Valaiseva esimerkki tästä on mm. se, että suomalaisista nuorista lähes 15 prosenttia jää kokonaan ilman toisen asteen tutkintoa. Korkeakoulutuksesta suomalaiset valmistuvat puolestaan kansainvälisesti vertaillen myöhään. Suomalaiset siirtyvät korkea-asteen opinnoista työelämään keskimäärin noin kaksi vuotta myöhemmin kuin OECD-maissa keskimäärin (OECD, 2013).

Koulutusjärjestelmän kriittisimmät kohdat ovat sen nivelvaiheet ja niissä tapahtuvat opiskelijavalinnat. Opiskelijavalinnoissa viitoitetaan nuorten opinto- ja urapolut sängen tiukasti ja pitkälle. Samalla tehdään kansantalouden ja sen

## Suomen koulutusjärjestelmän ongelmat alkavat toisen asteen koulutuksesta

yritysten kilpailukyvyyn kannalta kauaskantoisia ratkaisuja, koska pitkälti ratkaistaan, millaista työvoiman osaamista on milläkin alalla tulevaisuudessa tarjolla. Nivelvaiheissa koulutuksen keskeyttämisen riski on myös kaikkein suurin.

Siksi koulutus- ja työmarkkinapolitiikan päätöksenteon tueksi tarvitaan huolellisen koulutustalouden tutkimuksen avulla tuotettua monipuolista perustietoa. Etlassa on pitkään tehty tutkimusta, jossa pureudutaan näihin kilpailukyvyn potentiaaliin pullonkauloihin. Tällä hetkellä tarkastelun kohteena ovat sekä toisen asteen että korkea-asteen koulutuspaikkojen täyttäminen.

Toisen asteen opiskelijavalintaa on tarkasteltu tuoreessa väitöskirjassa (Virtanen, 2016). Siinä selvitettiin, miten vuosina 2000–2003 peruskoulun päättäneiden nuorten menestyminen toisen asteen keskitetyssä yhteisvalinnassa vai-

kutti heidän koulutuspolkuihinsa. Heistä noin neljä prosenttia (lähes 10 000 nuorta) jäi yhteishaussa kokonaan ilman koulutuspaikkaa heti peruskoulusta valmistumisen jälkeen. Koulutuksen ulkopuolelle jääminen vähentää puolestaan lähes 10 prosenttiyksiköllä todennäköisyyttä, että nuori suorittaa mitään toisen asteen tutkintoa. Lisäksi vaikutus on suurem-

pi pienissä ja keskisuurissa kunnissa kuin suurissa kaupungeissa. Todennäköisesti suurissa kaupungeissa on välivuodeksi tarjolla enemmän sellaista toimintaa, joka ehkäisee pysyvää jäämistä koulutuksen ulkopuolelle.

Väitöskirjassa osoitetaan myös, kuinka tärkeää on, että toisen asteen koulutuspaikka vastaa nuoren toiveita. Mitä parempi on vastaavuus, sitä suurempi on tutkinnon valmistumisen todennäköisyys. Tämä on erityisen tärkeää niille nuorille, jotka ovat menestyneet peruskoulussa heikosti ja hakevat ensisijaisesti ammatilliseen koulutukseen. Tutkimuksen perusviesti on selvä: yhteisvalintamenestys vaikuttaa toisen asteen opintojen suorittamiseen ja sitä kautta työmarkkinoilla menestymiseen ja siksi viime kädessä työvoiman osaamiseen.

Politiikkasuositukset ovat selkeät: Korkeista hakutoiveista ei pitäisi myöntää hakijalle lisäpisteitä eikä hakutoiveiden määrää pitäisi rajata (ks. viereinen laatikko). Ammatillisen koulutuksen hyvä saatavuus tulisi taata varsinkin peruskoulussa heikosti menestyneille nuorille. Etenkin syrjäytymisvaarassa olevien nuorten koulutus päätöksiin tulisi puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, koska peruskoulunaikaisilla ratkaisuilla on kauaskantoiset seuraukset.

Tutkimustulokset näyttäisivät myös herättäneen päätöksentekijöiden kiinnostusta. Toisen asteen opiskelijavalintojen vaikutusten selvittämistä syvennetään ja laajennetaan keväällä 2016 käynnistyneessä Suomen Akatemian strate-

## LISÄPISTEITÄ KORKEISTA HAKUTOIVEISTA?

HANNA VIRTANEN

**S**uomessa opiskelijat valitaan toiselle asteelle keskitetyn yhteisvalinnan perusteella. Yhteishaussa yksilöt voivat hakea korkeintaan viiteen eri koulutusvaihtoehtoon, ja hakuprosessin päätteeksi heille tarjotaan korkeinta hakutoivetta, johon heidät on hyväksytty.

Toisen asteen yhteisvalinnassa on ollut vuodesta 2004 lähtien käytössä järjestelmä, jossa hakijoille annetaan lisäpisteitä korkeista hakutoiveista (1. ja 2. sijoitettu hakukohde). Koulutustaloustieteen aiemman kirjallisuuden perusteella tällainen hakujärjestelmä, jossa suositetaan hakukohteen korkeammalle sijoittaneita hakijoita, kannustaa strategiseen hakukäyttäytymiseen (Pathak, 2011).

Valitun strategian onnistuminen puolestaan vaikuttaa siihen, miten hyvin hakijat sijoittuvat toiveitaan vastaaviin koulutusvaihtoehtoihin. Omiin sisäänpääsymahdollisuuksien aliarviointi tai liiallinen riskinotto hakutoiveita päätettäessä voivat molemmat johtaa hakijan kannalta turhan heikkoon lopputulokseen: hakija olisi voinut sijoittua paremmin toiveitaan vastaavaan koulutusvaihtoehtoon toisenlaisella hakustrategialla. Tällainen tulos on ongelmallinen etenkin koska sillä, miten koulutuspaikka vastaa nuorten toiveita, on vaikutusta toisen asteen koulutuksen suorittamiseen (Virtanen, 2016). Toisen asteen yhteishaussa käytetyn hakujärjestelmän tehottomuudella on näin ollen haitallisia seurauksia suomalaisen nuorten kouluttautumiselle. Näiltä hyvinvointitappioilta vältyttäisiin luopumalla korkeista hakutoiveista myönnettyistä lisäpisteistä. Samalla tämä edistäisi koulutuspolitiikalle asetettua tavoitetta, jonka mukaan toisen asteen tutkinto tulisi turvata koko ikäluokalle.

gisen tutkimuksen piiriin kuuluvassa hankkeessa ”Ammattirakenteet haastavat osaamisen” (ks. tarkemmin s. 82).

Korkea-asteen opiskelijavalintoihin pureudutaan keväällä 2016 käynnistyneessä hankkeessa ”Korkeakoulujen opiskelijavalinnat ja opintojen nopeuttaminen”. Tutkimus on osa valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa selvitys- ja tutkimustoimintaa, jota rahoittaa Valtioneuvoston kanslia. Tavoitteena on tuottaa uudenlaista ja entistä täsmällisempää tietoa korkeakoulujen opiskelijavalinnoista ja valintatapojen vaikutuksesta niin koulutukseen hakeutumiseen ja pääsyyn kuin myös alkuvaiheen opintojen etenemiseen. Hankkeessa tuotettavalla tiedolla pyritään auttamaan poliittisia päättäjiä ymmärtämään nykyistä paremmin opiskelijavalinnan merkitystä koulutusjärjestelmän toiminnalle. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, missä määrin ja miten vuosina 2010–2015 toteutetut korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistukset ovat vaikuttaneet korkeakouluopintoihin sijoittumiseen ja toisaalta nopeuttaneet opinnoissa etenemistä. Lisäksi selvitetään valmennuskurssien merkitystä ja sitä, miten niiden roolia voitaisiin vähentää. Parhaimmassa tapauksessa tuotettavan tietopohjan avulla onnistutaan opintoja nopeuttamaan sekä alku- että loppupäässä.

## KOULUTUSTUOTANTO – MITTAREILLA KANNUSTIMIA KOULUTUSTOIMINNAN TEHOKKUUTEEN

Opiskelijoiden valinta oikeisiin koulutuspaikkoihin on välttämätön, muttei riittävä ehto sille, että koulutusjärjestelmästä valmistuu opiskelijoita nopeasti ja sellaisella hyvällä osaamisella, jolle on kysyntää työmarkkinoilla. Oppilaitosten ja korkeakoulujen täytyy tarjota myös laadukasta opetusta. Laadukkaaseen opetukseen tarvitaan sekä resursseja että kannustimia. Kannustimet eivät saisi ainakaan koulutusuran alkuvaiheessa vääristää koulutuksen järjestäjien painotuksia liiaksi parhaita hakijoita suosivaksi ja heikompia karsastavaksi.

Ammatillisen perus- ja jatkokoulutuksen järjestäjät tuottavat kansantalouteen opiskelijoidensa välityksellä sellaista ammattiosaamista, joka vaikuttaa kansantalouden tuottavuuteen. Toki merkittävä osa vaikutuksista tulee vasta

viiveellä. Työvoiman ammattiosaaminen vaikuttaa siihen, millaista teknologiaa yritykset ottavat käyttöön ja kuinka tehokkaasti teknologiaa pystytään yritysten toiminnassa hyödyntämään. Ammatillisen koulutuksen määrästä ja laadusta riippuu monen suomalaisen yrityksen kustannuskilpailukyky.

Koulutuksen järjestäjillä on suomalaisessa koulutusjärjestelmässä paljon valtaa päättää siitä, mihin ja miten resurssit koulutuksen tuotannossa kohdennetaan ja miten koulutuksen järjestämiskäytännöt ylipäänsä toteutetaan. Valta lisää vaikuttavuusmahdollisuuksia, mutta kasvattaa myös vastuuta ja tilivelvollisuutta.

Työelämän nopea muutos korostaa ammatillisen koulutuksen laadun ja vaikuttavuuden arvioinnin ja kehittämisen merkitystä. Vuonna 2002 ammatillisen peruskoulutuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmää uudistettiin siten, että koulutuksen järjestäjien tuloksellisuus otettiin yhdeksi rahoituksen myöntämisen perusteeksi. Tulorahoitusmittariston tuloksiin perustunut rahoitus oli aluksi palkkioluonteinen. Uudistuksen tavoitteena oli kannustaa koulutuksen järjestäjiä aiempaa tehokkaammin laadun kehittämiseen sekä koulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

Opetusministeriö halusi muutaman vuoden kokemusten jälkeen tarkempaa tietoa tulorahoituksen tarkoituksenmukaisuudesta ja merkityksestä koulutuksen järjestäjien toiminnan ohjauksessa. Parempaa ymmärrystä mittariston toimivuudesta ja kannustinvaikutuksista kaivattiin varsinkin siksi, että ministeriö suunnitteli luopuvansa tulorahoituksen palkkioluonteisuudesta ja kasvattavansa sen painoarvoa koulutuksen järjestäjien rahoituksen myöntämisen perusteena. Opetusministeriön toimeksiannosta Etlä toteutti vuosina 2004–2006 tulorahoitusjärjestelmän laajan arvioinnin. Tarkoituksena oli tuottaa perustietoa mittariston käytön ja kehittämistyön pohjaksi.

Arvioinnin päätulokseksi muodostui Etlän kehittämä uudistettu mittaristo, joka otettiin käyttöön vuonna 2011. Uuden mittariston merkittävin etu oli se, että se ei enää kannustanut opinnoissaan parhaiten menestyneiden hakijoiden valikoimiseen vaan palkitsi koulutuksen järjestäjiä aiempaa paremmin opiskelijoilleen aikaan saadusta arvonlisästä. Samalla uusi mittaristo ottaa paremmin huomioon koulutuksen järjestäjien toimintaympäristöjen erot, jotta kaikenlaisilla koulutuksen järjestäjillä olisi yhtäläiset kannustimet toimintansa ke-

Koulutustuotannon kannustimiin ja kehittämiseen tarvitaan hyviä mittareita

hittämiseen. Lisäksi uudistettu mittaristo kykenee palkitsemaan koulutuksen järjestäjiä aiempaa johdonmukaisemmin myös erilaisten ammatilliselle peruskoulutukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Mittariston kehitystyössä kiinnitettiin erityistä huomiota sen tuottamaan ohjauksinformaatioon. Kaiken kaikkiaan, tulosrahoituksen arviointi- ja kehittämistyö johti merkittäviin muutoksiin ammatillisen peruskoulutuksen järjestäjien rahoituksen myöntämisen perusteissa. Tulokset ovat myöhemmin toimineet pohjana muiden koulutusmuotojen, kuten oppisopimuskoulutuksen ja ammatillisen lisäopetuksen, kannustinjärjestelmien suunnittelutöissä.

## PALKANMUODOSTUS – KOLME NÄKÖKOHTAA

Palkanmuodostus on kilpailukyvyllä tärkeä kolmesta syystä. Ensiksi, palkkojen taso vaikuttaa suoraan kustannustasoon. Toiseksi, alojen, alueiden, yritysten ja ammattien väliset palkkaerot vaikuttavat siihen, kuinka tuottavasti työvoima yhteiskunnassa kohdentuu. Kolmanneksi, tulospalkkauksella voidaan nostaa tuottavuutta yrityksissä. Etlassa on vuosien varrella tuotettu runsaasti tutkimuksellista perustietoa kaikista näistä aiheista.

*Keskiansioiden* nousu ei mittaa luotettavasti kustannuskilpailukyvyn kannalta olennaista työtunnin hinnanmuutosta. Kustannuskilpailun osalta keskeinen kysymys on se, miten *tuottavuudeltaan samana pysyvän* työpanoksen hin-

ta muuttuu. Tämän hinnan mittaaminen ei ole yksinkertaista, koska yritykset, työntekijät ja työtehtävät vaihtuvat niin vilkkaaseen tahtiin, että jo yhden vuoden aikana yritys-, työntekijä- ja tehtävärakenteet ovat ehtineet muuttua merkittävästi. Muutos on yleensä niin perustavaa laatua, että keskiansioihin pohjautuvat mittarit tyypillisesti antavat harhaisen kuvan kustannusten todellisesta kehityksestä. Esimerkiksi talouden kustannuskehityksen kan-

nalta ei ole haitallista, jos korkeapalkkaisten työtehtävien osuus taloudessa kasvaa. Haitallista on sen sijaan se, jos samasta työstä maksettava hinta nousee huomattavasti kilpailijamaita nopeammin. Myös näkemys siitä, mikä on esimerkiksi työn hinnan ja työn kysynnän välinen yhteys, vääristyy, jos rakenne-

Kilpailukyvyn  
ymmärtämiseksi  
palkkakehitystä on  
mitattava tarkasti ja  
monipuolisesti



muutosten vaikutusta ei oteta kustannuskilpailutilanteen arvioinneissa huomioon asianmukaisella tavalla. Harhaiset mittarit johtavat helposti vääristyneeseen tilannekuvaan sekä virheellisiin politiikkajohtopäätöksiin.

Etlassa kehitettyjen mittausmenetelmien avulla voidaan selvittää erilaisten rakennemuutosten vaikutusta toimialojen keskiansioiden kehitykseen (Kauhanen ja Maliranta, 2012; 2013). Menetelmät mahdollistavat aikaisempaa tarkempia arviointeja siitä, miten työtunnin keskimääräiseen hintaan on vaikuttanut se, että toimialan *työpaikkarakenne* on muuttunut, ja toisaalta se, että toimialalla työskentelevien *henkilörakenne* on muuttunut. Laskelmien mukaan työpaikkarakenteen muutos selittää merkittävän osan teollisuuden toimialoilla tapahtuneesta työn keskihinnan noususta. Kyse on siitä, että korkean tuottavuuden työpaikkojen osuus on Suomen teollisuudessa kasvanut luovan tuhon välityksellä. Tämä osa työn hinnan noususta ei nakerra talouden kustannuskilpailukykyä. Itse asiassa se on osa kansantalouden kasvukilpailukyvyn toteutumista. Laskusuhdanteen aikana työn keskihinta nousee puolestaan osin myös siksi, että monet matalapalkkaiset työntekijät menettävät työpaikkansa. Siksi taantuman aikana kustannusten nousu voi olla todellisuudessa maltillisempaa kuin mitä tilastoaineistot kertovat.

Mittauskysymysten ohella Etlassa on selvitetty, miten itse palkanmuodostusmekanismi vaikuttaa työvoimakustannusten kasvuun. Esimerkiksi reilu kymmenen vuotta sitten Etlä toteutti yhteistyössä Palkansaajien tutkimuslaitoksen kanssa laajan tutkimushankkeen, jossa käsiteltiin niin paikallista sopimista kuin myös suomalaista neuvottelujärjestelmää (esim. Piekkola ja Snellman, 2005). Paikallisen sopimisen roolia on myöhemmin arvioitu muun muassa vertailemalla Suomen tilannetta niin sanottuun Saksan malliin (Kauhanen ja Saukkonen, 2011; Kauhanen, 2012; 2015a; 2015b; 2015c).

Kustannuskilpailukyvyn tilan arvioimiseksi palkkojen tasoa ja kehitystä suomalaisilla työmarkkinoilla on puolestaan vertailtu suhteessa tiettyihin kilpailijamaihin, kuten Saksaan (Kauhanen ja Saukkonen, 2011) ja yksittäisiin Pohjoismaihin (Maliranta ja Kauhanen, 2014), mutta myös laajempiin maajoukkoihin (Maliranta, 2014). Nämä vertailut ovat osaltaan lisänneet yhteisymmärrystä Suomen kustannuskilpailukyvyn tilasta viime vuosina.

Palkkatason rinnalla kustannuskilpailutilanne riippuu myös *palkkaeroista*, eli työpanoksen suhteellisista hinnoista, koska palkkaerot vaikuttavat työnte-

kijöiden kohdentumiseen toimialojen, yritysten ja työtehtävien välillä. Toisaalta palkat ovat merkittävä osa kokonaistuloja ja siksi palkkaerot osaltaan vaikuttavat myös kansantalouden tuloeroihin ja yhteiskunnalliseen eriarvoisuuteen. Palkkaerot ovat olleet Etlassa jatkuvan tutkimuksen aihe. Vuosien varrella on tarkasteltu eri alojen, yritysten ja ammattien välisiä palkkaeroja ja niiden kehitystä. Laajamittaista perustietoa yksityisen sektorin palkkarakenteesta ja sen muutoksesta tuotettiin 2000-luvun loppupuoliskolla useissa yhteishankkeissa Palkansaajien tutkimuslaitoksen kanssa (Asplund ja Böckerman, 2008; 2010; Asplund ja Kauhanen, 2010). Näiden hankkeiden jälkeen huomio on Etlassa enenevässä määrin kiinnittynyt ammattirakenteiden muutokseen ja siihen, kuinka tämä kehitys näkyy palkkojen rakenteissa.

Sukupuolten väliset palkkaerot ja niiden taustalla olevat syyt ovat olleet erityisen tiiviini tutkimuksen kohteena, osittain yhteistyössä Palkansaajien tutkimuslaitoksen kanssa. Tutkimuksissa on valaistu monta tärkeää ilmiötä kuten miesten ja naisten työurien eroavaisuuksia (Kauhanen ja Napari, 2009; Napari, 2009; Kauhanen ja Napari, 2011; 2015) ja palkkausjärjestelmien vaikutusta sukupuolten välisiin palkkaeroihin (Asplund ja Lilja, 2010; Kangasniemi ja

Kauhanen, 2010; Kauhanen ja Napari, 2010; Kauhanen ja Kangasniemi, 2011; Kangasniemi ja Kauhanen, 2013). Tutkimukset ovat tuoneet uutta näkökulmaa suomalaiseen keskusteluun sukupuolten välisistä palkkaeroista ja niiden taustalla olevista syistä. Tuloksissa on erityisesti korostunut työmarkkinoiden sukupuolittaisen eriy-

tymisen merkitys eli se, että miehet ja naiset työskentelevät eri ammateissa. Ja vaikka ammatti on sama, niin työtehtävät ovat usein erilaiset. Keskeisin poliittikajohtopäätös onkin ollut se, että sukupuolten välistä tasa-arvoa voidaan parantaa tehokkaasti toimilla, joilla vähennetään työmarkkinoiden sukupuolittaista eriytymistä.

Sen lisäksi että palkat vaikuttavat kustannuksiin ja työvoiman kohdentumiseen, palkat heijastuvat myös työntekijöiden tuottavuuteen. Palkat vaikuttavat siis kilpailukykyyn myös tätä kautta. Tuottavuuden näkökulmasta erityisesti sillä on merkitystä, millä perusteilla palkkaa maksetaan. Tästä näkökohdasta katsottuna tulospalkat muodostavat kiinnostavan tutkimuskohteen; voidaanko tulospalkkojen avulla kohottaa työntekijöiden tuottavuutta ja tätä kautta yri-

Palkkausjärjestelmä  
vaikuttaa työntekijän  
tuottavuuteen

## MYYTTI TYÖPAIKKOJEN MÄÄRÄN VAKIOISUUDESTA

ANTTI KAUHANEN JA MIKA MALIRANTA

**J**ulkisessa keskustelussa esiintyy jatkuvasti sitkeitä väärinkäsityksiä työmarkkinoista. Niistä pahimpia lienevät seuraavat: 1) väestön eläköityminen johtaa työvoimapulaan, 2) maahanmuutto lisää työttömyyttä, 3) työpaikkoja suojelemalla voidaan kohottaa työllisyysastetta ja 4) työtä jakamalla voidaan vähentää työttömyyttä. Yhteistä näille väärinkäsityksille on se, että työpaikkojen määrän taloudessa kuvitellaan olevan vakio. Kuitenkin lukuisat tutkimukset maailmalta, Suomesta ja Etelästä osoittavat myytin vääräksi.

Työpaikkojen määrä vaihtelee jatkuvasti sen mukaan, kuinka paljon yrityksiin syntyy uusia työpaikkoja ja toisaalta kuinka paljon yrityksissä tuhoutuu vanhoja työpaikkoja. Joka vuosi markkinoille tulee uusia yrityksiä ja monet vanhat yritykset lisäävät henkilökuntaansa. Kun näistä tulevat työpaikkojen lisäykset lasketaan yhteen, saadaan summa, joka taantumavuosinakin on yleensä vähintään 10 prosenttia kokonaistyöllisyysmäärästä. Esimerkiksi Suomen yrityssectorilla työpaikkojen syntymisaste oli 9,9 prosenttia taantumavuonna 2009. Vuosina 1990–2013 syntymäaste on ollut keskimäärin 11,9 prosenttia. Toisaalta joka vuosi lukuisat yritykset vähentävät työvoimaansa ja toiset lopettavat toimintansa kokonaan. Kun näistä aiheutuvat työpaikkavähennykset lasketaan yhteen, saadaan summa, joka on korkeasuhdanneuosinakin yleensä 10 prosentin luokkaa. Esimerkiksi Suomen yrityksissä työpaikkojen tuhoutumisaste oli 9,5 prosenttia korkeasuhdannevuonna 2007. Vuosina 1990–2013 keskimääräinen tuhoutumisaste on ollut 11,7 prosenttia. Työmarkkinakirjallisuudessa työpaikkojen syntymisiä ja tuhoutumisia kutsutaan työpaikkavirroiksi.

Työpaikkojen määrä taloudessa vähenee silloin, kun työpaikkojen tuhoutumisaste on syntymisastetta korkeampi. Tällainen on tilanne silloin, kun taloudelliset kannustimet työpaikkojen vähentämiseen ovat yrityksissä yleisempiä kuin kannustimet uusien työpaikkojen luomiseen. Tarkemmin näitä asioita käsitellään kirjassa Kauhanen ym. (2015).

tysten sekä toimialojen kilpailukykyä? Etlassa tulospalkkausta on viime vuosina tutkittu laajasti sekä järjestelmien käytön että niiden vaikutusten osalta (Kauhanen ja Napari, 2012; Kato ja Kauhanen, 2013; Kato ym., 2013). Tulospalkkaustutkimusta on tehty pitkälti yhteistyössä Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) kanssa hyödyntäen sen myös kansainvälisesti ainutlaatuisia palkkaustapatutkimuksia. Nämä tutkimukset tukevat kansainvälistä näyttöä siitä, että tulospalkkauksella voidaan nostaa tuottavuutta.

## AMMATTIRAKENTEET – TYÖMARKKINOIDEN POLARISAATIO

Globaalit trendit, kuten teknologinen muutos ja tuotannon siirto ulkomaille, muokkaavat ammattirakenteita. Tästä on vankkaa kansainvälistä ja kotimaista tutkimustietoa. Etlä on viime vuosina tehnyt lukuisia tutkimuksia Suomen ammattirakenteen muutoksista, mukaan lukien supistuvissa ammateissa toimivien henkilöiden työuranäkymistä (Asplund ym., 2011; 2012; 2013; 2015). Ammattien rakennemuutoksen osaamiseen liittyvät seuraukset ovat poliittisesti hyvin ajankohtaisia, mutta keskeisiä tietoaukkoja on edelleen paljon.

Ammattirakenteiden muutoksella on väistämättä vaikutusta työelämään pyrkivien nuorten koulutus- ja tutkintovalintoihin, mukaan lukien IT-taitovaatimuksiin. Ammattien rakennemuutos haastaa myös jo työelämässä olevien osaamisen ja työmarkkinoilla selviämisen. Lisäksi ammattirakenteiden muutos saattaa heikentää maahanmuuttajien jo ennestään heikkoa työmarkkina-asemaa. Koska ammattirakenteiden muutos oletettavasti jatkuu nopeana, tarvitaan päätöksenteon tueksi tutkimuksellista perustietoa siitä, mikä on työelämässä ja sen ulkopuolella tapahtuvan osaamisen kertymisen merkitys. Miten aikuiskoulutusta, työllisyyspalveluita ja ammatillista kuntoutusta kannattaisi parantaa ja kehittää ammattirakenteiden muutosprosessia nykyistä paremmin tukevaan suuntaan?

Näihin kysymyksiin haetaan vastauksia Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen piiriin hyväksytyssä tutkimushankkeessa ”Ammattirakenteet haastavat osaamisen”. Etlän koordinoima kolmevuotinen hanke käynnistyi vuoden 2016 huhtikuussa. Tutkimuksen lähtökohta on, että olemassa olevia koulutuksen ja osaamisen hankkimiseen, ylläpitoon ja uusimiseen eri elämänvaiheiden aikana

tarkoitettuja institutionaalisia mekanismeja voidaan merkittävästi parantaa työmarkkinoille pääsyn ja siellä pysymisen sekä uudelleentyöllistymisen edistämiseksi. Erityisesti selvitetään, kuinka koulutus- ja työmarkkinainstituutioita tulisi uudistaa sen varmistamiseksi, että yksilöt voivat onnistuneesti hankkia, ylläpitää, kehittää ja uudistaa osaamistaan muuttuvien työmarkkinoiden ja taitovaatimusten ympäristössä. Tämän tutkimuksellisen tavoitteen rinnalla hankkeen toinen tärkeä tavoite on keskeisten tuloksien välittäminen eri sidosryhmille, jotta suomalaisen työelämän uudistamisesta vastaavilla tahoilla on jatkuvasti käytössään uutta perustietoa, mukaan lukien konkreettisia ratkaisuehdotuksia, päätöksenteon tueksi.

## LUOVA TUHO – TUOTTAVUUTTA VAHVISTAVA YRITYS- JA TYÖPAIKKARAKENTEIDEN MUUTOS

Kansantalouden tuotannon kasvu riippuu sekä tehtyjen työtuntien määrän että niiden tuottavuuden, eli työn tuottavuuden, kehityksestä. Pitkällä aikavälillä työn tuottavuuden kasvu on ratkaisevinta. Työn tuottavuutta kohottavat monet tekijät. Mitä parempi on työvoiman osaaminen, sitä enemmän tehtyä työtuntia kohden saadaan tuotosta aikaan. Pelkkä osaaminen ei kuitenkaan riitä, vaan yritykset tarvitsevat myös hyvää teknologiaa. Pitkällä aikavälillä työn tuottavuuden kasvu on riippunut enemmän teknologisesta kehityksestä (jota mitataan ns. kokonaistuottavuudella) kuin työvoiman osaamistason noususta.

Tosin tuollaisessa kasvulaskennassa sivuutetaan se, että teknologia ei tule ”mannana taivaalta” tai edes automaattisesti rajojen yli maahamme. Sekä teknologian kehittämiseen että käyttöön ottamiseen tarvitaan osaamista, yleensä erityisesti korkea-asteen koulutusta (esim. Leiponen, 2005). Koulutusjärjestelmä on siis teknologiapolitiikkaa ja tuottavuuspolitiikkaa myös tätä kautta.

Teknologioiden kehittäminen ja käyttöönotto on vaikeaa, ja tulokset ovat epävarmoja. Usein siinä epäonnistutaan, mutta joskus tulokset ovat upeita. Tämä näkyy siinä, että yritysten väliset tuottavuuserot ovat jopa saman toimialan sisällä erittäin suuria: toiset yritykset saavat työtuntia kohden paljon suuremman arvonlisäyksen kuin toiset, vaikka työntekijöiden osaaminen olisi yhtä hyvää. Tutkimuksissa on havaittu, että yritysten väliset tuottavuuserot ovat myös hämmästyttävän pysyviä.

Monista eri syistä johtuen heikon tuottavuuden yritykset eivät usein kovan yrittämisen eikä pitkäjänteisen odottamisenkaan jälkeen onnistu kohoamaan tuottavuudessa edes keski- saatikka huipputasolle. Tällaisessa tilanteessa kansantalouden kilpailukyky voi kohota parhaiten siten, että työntekijät ja muut tuotantoresurssit alkavat siirtyä tuottavampiin yrityksiin. Tapahtuu toimialan ja kansantalouden tuottavuutta vahvistavaa yritys- ja työpaikkarakenteiden muutosta, eli luovaa tuhoa. Tämä tuottavuuskasvun mekanismi on haastava työmarkkinoille, koska luovan tuhon vuoksi työpaikkoja samaan aikaan syntyy ja tuhoutuu. Mutta esimerkiksi Aghionin ja kumppanien (2015) tutkimustulokset Yhdysvaltojen osavaltioista kertovat,

## Luova tuho ei välttämättä tuhoa subjektiivista hyvinvointia

että luova tuho pikemminkin lisää kuin heikentää subjektiivista hyvinvointia. Näin tapahtuu varsinkin silloin, kun työttömyysvakuutusjärjestelmä tarjoaa tarvittavan turvan. Tuottavuuden kasvun ja työmarkkinoiden toiminnan välisiä kytköksiä on kuvattu muun muassa suurelle yleisölle suunnatussa kirjoituksessa ”Työn murros” (Kauhanen ym., 2015).

Mitä sujuvammin työntekijöiden siirtyminen yritysten, toimialojen ja työtehtävien välillä tapahtuu, sitä matalampi on työttömyys, sitä vähäisempi on työttömyyden aiheuttama rasite julkiselle taloudelle, sitä vähäisempää on työntekijöiden syrjäytymisvaara ja sitä vähäisemmäksi jäävät luovan tuhon sosiaaliset kustannukset. Mitä paremmin työntekijöiden siirtyminen heikosti tuotavista työpaikoista tuottaviin onnistuu, sitä nopeampaa on tuottavuuden, reaali-palkkojen ja talouden kasvu. Ja sitä paremmat edellytykset yhteiskunnalla on ehkäistä luovan tuhon ongelmia panostamalla korkealaatuiseen koulutukseen ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sekä tarjoamalla sosiaaliturvaa huono-onnisille.

Tuottavuus, sen kasvu ja siihen liittyvä yritys- ja työpaikkadynamiikka ovat olleet pitkään Etlan tutkimustoiminnan ydinalueita. Etlä on julkaissut aihepiiristä lukuisia suurelle yleisölle tarkoitettuja kirjoituksia (esim. Maliranta, 2004; Hyytinen ja Rouvinen, 2005; Maliranta ja Ylä-Anttila, 2007). Lisäksi etlalaisilla on aihepiiristä useita julkaisuja kansainvälisissä tieteellisissä aikakauskirjoissa (Hyytinen ym., 2010; Maliranta ym., 2010; Hyytinen ja Maliranta, 2013; Maliranta ja Määttänen, 2015). Käsiteltyihin teemoihin kuuluvat muun muassa

tutkimus- ja kehitystoiminnan ja luovan tuhon välinen yhteys, luovan tuhon intensiteetin erot Suomen eri alueilla, luovan tuhon muodon ja intensiteetin vaihtelu yrityksen elinkaaren eri vaiheissa, luovan tuhon vaikutus Suomen sijoittumiseen tuottavuuden kansainväliselle eturintamalle sekä luovan tuhon ja yritysdynamiikan muiden tekijöiden mittaustapojen kehittäminen.

Työntekijöiden liikkuvuus yritysten välillä on tärkeää kansantalouden ja yritysten kilpailukyvyille myös muista syistä kuin siksi, että liikkuvuus on luovan tuhon välttämätön vaikkakaan ei riittävä ehto. Etlassa on vuosien varrella toteutettu huomattava määrä työntekijöiden liikkuvuudesta kertovia tutkimuksia. On esimerkiksi kehitetty menetelmiä työntekijöiden liikkuvuuden ja tuottavuuden välisen yhteyden tarkasteluun (Ilmakunnas ja Maliranta, 2016). Näiden menetelmien avulla on saatu mm. näyttöä siitä, että työntekijöiden liikkuvuus kohottaa yritysten tuottavuutta tiedon leviämisen ansiosta (Maliranta ym., 2009). Lisäksi tutkimuksissa on käynyt ilmi, että globalisaatiosta aiheutuva ammattirakenteiden muutos on välittänyt työntekijöiden liikkuvuuteen tavalla, joka parhaimmillaan on vaikuttanut myönteisesti työntekijöiden hyvinvointiin. Tosin suurimmat ja merkittävimmät myönteiset seuraukset ovat koskeneet ennen kaikkea niitä työntekijäryhmiä, joille ammattirakenteiden muutos on tarjonnut uusia ylenemismahdollisuuksia (Böckerman ja Maliranta, 2013).

## KILPAILUKYTTUTKIMUKSEN UUDET SUUNNAT

Kaiken kaikkiaan, Etlassa on siis tehty paljon poliittista päätöksentekoa tukevaa tutkimusta tuottavuudesta, työmarkkinoista ja koulutuksesta. Kuten tässä luvussa on käynyt ilmi, tutkimus näistä kilpailukyvyyn tekijöistä jatkuu Etlassa intensiivisenä. Aikaisempien tutkimuskysymysten tarkastelua jatketaan ja tarkennetaan.

Samanaikaisesti Etlän kilpailukykytutkimus on laajentumassa uusiin ajankohtaisiin kysymyksiin ja näkökulmiin. Yllä esille nostettujen uusien tutkimussuuntauksien lisäksi tuoreimpiin kuuluu niin ikään johtamistaitojen tilan selvittäminen Suomen yrityksissä.

Kilpailukykytarkastelua myös tarkennetaan yritystasoa syvemmälle – tuotetasolle. Näin avautuu mahdollisuuksia selvittää muun muassa sitä, mikä on

yrittäjien tuoterakenteiden uudistumisen yhteys yritysten ja tätä kautta toimialojen tuottavuuteen ja kilpailukykyyn.

Lukumäärältään pieni yritysjoukko tyypillisesti kattaa hyvin merkittävän osan koko kansantalouden vientituloista. Toisin sanoen, kansantalouden kustannuskilpailukyky on usein harvojen yritysten harteilla. Tulevissa tutkimuksissa on tarkoitus selvittää aikaisempaa tarkemmin niitä mekanismeja, joiden kautta nämä harvalukuiset yritysjoukot seuloituvat. Näiden mekanismien tunnistaminen ja mittaaminen auttavat ymmärtämään nykyistä paremmin niitä tekijöitä ja ennen kaikkea aikaviiveitä, jotka ovat menestyvän toimialan taustalla.

Menestys kansainvälisillä markkinoilla on tyypillisesti melko harvan yrityksen varassa

Etlän kilpailukykytutkimuksen päämääränä on edelleen lisätä ymmärtämystämme kustannus- ja kasvukilpailukyvyn keskeisistä tekijöistä. Tätä ymmärrystä tarvitaan kilpailukyvyn parantamiseen tähtäävien politiikkatoimien valmistelussa. Varsinkin pieni avotalous tarvitsee monenlaisia tehokkaita kilpailukykytoimia vakaan ja vahvan talouskasvun saavuttamiseksi, eli tutkimustietoon nojautuvia keinoja hyvän kustannus- ja kasvukilpailukyvyn varmistamiseksi. Näitä eväitä tarvitaan hyvinvoinnin suotuisan kehityksen tueksi ja turvaksi myös tulevaisuudessa.



## KIRJALLISUUTTA

- Aghion, P., Akcigit, U., Deaton, A. ja Roulet, A. (2015), Creative destruction and subjective well-being. National Bureau of Economic Research.
- Asplund, R., Barth, E., Lundborg, P. ja Nilsen, K. M. (2011), Polarization of the nordic labour markets. *Finnish Economic Papers*, 24(2), 87–110.
- Asplund, R. ja Böckerman, P. (2008), Palkkaerot suomessa: Yksityisen sektorin palkkojen rakenteen ja kehityksen tarkastelu, ETLA B231, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Asplund, R. ja Böckerman, P. (2010), Yksityisellä sektorilla kasvavat palkkaerot. Teoksessa R. Asplund ja M. Kauhanen (toim.), *Suomalainen palkkarakenne: Muutokset – syyt – seuraukset*, 21–36. ETLA B245, Helsinki, Taloustieto Oy ja Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 111.
- Asplund, R., Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2012), Työtehtävien ja palkkojen dynamiikka, ETLA B255, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Asplund, R., Kauhanen, A. ja Vanhala, P. (2015), Ammattirakenteet murtuvat – mihin työntekijät päätyvät ja miksi?, ETLA B268, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Asplund, R. ja Kauhanen, M. (2010), Suomalainen palkkarakenne: Muutokset – syyt – seuraukset. ETLA B245, Helsinki, Taloustieto Oy ja Palkansaajien tutkimuslaitos, Tutkimuksia 111.
- Asplund, R. ja Lilja, R. (toim.). (2010), Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Sosiaali ja terveysministeriön selvityksiä 2010:25. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Asplund, R., Maliranta, M. ja Kauhanen, A. (2013), Työmarkkinoiden ja palkkojen rakenne on murroksessa. Teoksessa Muistioita hallitukselle: Talouspolitiikan linjaus keväällä 2013. Helsinki: Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.
- Böckerman, P. ja Maliranta, M. (2013), Outsourcing, occupational restructuring, and employee well-being: Is there a silver lining? *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 52(4), 878–914. 10.1111/irel.12039
- Education at a Glance (2013), OECD Indicators ([www.oecd.org/edu/eag.htm](http://www.oecd.org/edu/eag.htm)).
- Hyytinen, A., Ilmakunnas, P. ja Maliranta, M. (2010), Productivity decompositions: Computation and inference. Hecer, Discussion Paper No. 288.
- Hyytinen, A. ja Maliranta, M. (2013), Firm lifecycles and evolution of industry productivity. *Research Policy*, 42(5), 1080–1098. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2013.01.008>
- Hyytinen, A. ja Rouvinen, P. (toim.) (2005), Mistä talouskasvu syntyy?, ETLA B214, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Ilmakunnas, P. ja Maliranta, M. (2016), How does the age structure of worker flows affect firm performance? *Journal of Productivity Analysis*, forthcoming. 10.1007/s11123-016-0471-5
- Kangasniemi, M. ja Kauhanen, A. (2010), Tulospalkkaus ja sukupuolten väliset palkkaerot yksityisellä sektorilla. Teoksessa R. Asplund ja R. Lilja (toim.), Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö: Selvityksiä 2010:25.
- Kangasniemi, M. ja Kauhanen, A. (2013), Performance-related pay and gender wage differences. *Applied Economics*, 45(36), 5131–5143. 10.1080/00036846.2013.824546
- Kato, T. ja Kauhanen, A. (2013), Performance pay and enterprise productivity: The details matter. The Research Institute of the Finnish Economy, ETLA Working Papers. Helsinki.
- Kato, T., Kauhanen, A. ja Salmi, J. (2013), Empirical evidence on the dynamics of incentive plans. The Research Institute of the Finnish Economy, ETLA Working Papers. Helsinki.

- Kauhanen, A. (2012), Saksan työttömyysihme. ETLA, Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa 1/2012.
- Kauhanen, A. (2015a), Lisää liikkuvuutta työmarkkinoille. Teoksessa Muistioita tulevalle hallitukselle: Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015. ETLA, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Kauhanen, A. (2015b), Mitä paikallinen sopiminen muuttaa?: ETLA Muistio No 39, (<http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-39.pdf>). Helsinki.
- Kauhanen, A. (2015c), Työn murros haastaa Suomen(kin). Teoksessa Muistioita tulevalle hallitukselle: Talouspolitiikan linjaus keväällä 2015. ETLA, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Kauhanen, A. ja Kangasniemi, M. (2011), Työn vaativuuden arviointi ja sukupuolten palkkaerot. Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa 3/2011.
- Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2012), Micro-components of aggregate wage dynamics. ETLA No. Working Papers 1.
- Kauhanen, A. ja Maliranta, M. (2013), Rakennemuutosten merkitys palkkakehitykselle ja niiden mittaus. Työpoliittinen aikakauskirja-Finnish Labour Review 56(2), 32–43.
- Kauhanen, A., Maliranta, M., Rouvinen, P. ja Vihriälä, V. (2015), Työn murros – riittääkö dynamiikka?, ETLA B269, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Kauhanen, A. ja Napari, S. (2009), Työurat suomessa – onko sukupuolella merkitystä? Tutkimus teollisuustoimihenkilöistä 1981–2006, ETLA B238, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Kauhanen, A. ja Napari, S. (2010), Tulospalkkauksen vaikutus sukupuolten välisiin palkkaeroihin eri uravaiheissa. Teoksessa R. Asplund ja R. Lilja (toim.), Kohti samapalkkaisuutta palkkausjärjestelmiä kehittämällä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö: Selvityksiä 2010:25.
- Kauhanen, A. ja Napari, S. (2011), Sukupuolten palkkaerot ja segregatio. Ajankohtaista taloudessa ja tutkimuksessa 2/2011.
- Kauhanen, A. ja Napari, S. (2012), Performance measurement and incentive plans. *Industrial relations: a journal of economy and society*, 51(3), 645–669.
- Kauhanen, A. ja Napari, S. (2015), Gender differences in careers. *Annals of Economics and Statistics*, January/June 2015(117/118), 61–88.
- Kauhanen, A. ja Saukkonen, S. (2011), Miksi Saksa menestyy? Talous- ja työmarkkinauudistusten rooli Saksan taloudellisessa menestyksessä 2000-luvulla, ETLA B251, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Leiponen, A. (2005), Skills and innovation. *International Journal of Industrial Organization*, 23, 303–323.
- Maliranta, M. (2003), Micro level dynamics of productivity growth. An empirical analysis of the great leap in finnish manufacturing productivity in 1975–2000. (available at [http://www.etla.fi/files/1075\\_micro\\_level\\_dynamics.pdf](http://www.etla.fi/files/1075_micro_level_dynamics.pdf)). ETLA A38, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Maliranta, M. (2004), Luova tuho suomen tehdasteollisuudessa. Suhdanne Nro 1/2004, ETLA ([http://www.etla.fi/files/1094\\_SUH\\_o4\\_1\\_luova\\_tuho.pdf](http://www.etla.fi/files/1094_SUH_o4_1_luova_tuho.pdf)), 123–128.
- Maliranta, M. (2005a), Kuinka tuottavuustekijät muuntuvat tuottavuus- ja talouskasvuksi ja kuinka tutkia sitä? Teoksessa A. Hyytinen ja P. Rouvinen (toim.), Mistä talouskasvu syntyy?, 51–72. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Maliranta, M. (2005b), R&D, international trade and creative destruction – empirical findings from finnish manufacturing industries. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 5(1), 27–58.
- Maliranta, M. (2006), Yritysaineistoilla tuottavuuden juurille. *Tieto&Trendi*, Tilastokeskus, 2006:10, 34–37.
- Maliranta, M. (2007), Suomen tuottavuuskasvu on USA:n luokkaa. *Helsingin Sanomat*, Vieraskynä, 12.1.2007.

- Maliranta, M. (2010), USA:n dynaamisuus jatkaa hiipumistaan. Tilastokeskus, Tieto&trendit, syyskuu 2010, 14–17.
- Maliranta, M. (2011), Suuri kuoppa; Suomen hyvät työllisyysluvut kätkevät tuottavuuden romahduksen. EVA, EVA analyysi No. 18.
- Maliranta, M. (2014), Kustannuskilpailukyky kasvumenestyksen ehtona: Mittausta, osatekijöitä ja tulkintaa, ETLA B264, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Maliranta, M. ja Kauhanen, A. (2014), Industry- and firm-level mechanisms of competitiveness. Teoksessa T. Valkonen ja V. Vihriälä (toim.), *The nordic model – challenged but capable of reform*. Copenhagen: Nordic council of ministers. TemaNord 2014:531.
- Maliranta, M., Mohnen, P. ja Rouvinen, P. (2009), Is inter-firm labor mobility a channel of knowledge spillovers? Evidence from a linked employer-employee panel. *Industrial and Corporate Change*, 18(6), 1161–1191.
- Maliranta, M. ja Määttä, N. (2015), An augmented static olley-pakes productivity decomposition with entry and exit: Measurement and interpretation. *Economica*, 82, 1372–1416. 10.1111/ecca.12159
- Maliranta, M., Rouvinen, P. ja Ylä-Anttila, P. (2010), Finland's path to the global productivity frontier through creative destruction. *International Productivity Monitor*(20), 68–84. <http://www.csls.ca/ipm.asp>
- Maliranta, M. ja Ylä-Anttila, P. (toim.) (2007), *Kilpailu, innovaatio ja tuottavuus*, ETLA B228, Helsinki, Taloustieto Oy.
- Napari, S. (2009), Gender differences in early-career wage growth. *Labour Economics*, 16(2), 140–148.
- OECD (2013), *Education Database and OECD*.
- Pathak, P. (2011), The mechanism design approach to student assignment, *Annual Review of Economics*, 3, 513–536.
- Piekkola, H. ja Snellman, K. (2005), *Collective bargaining and wage formation: Performance and challenges*. Springer.
- Pohjola, M. (2005), Talouskasvu talouspolitiikan tavoitteena. Teoksessa A. Hyytinen ja P. Rouvinen (toim.), *Mistä talouskasvu syntyy?* (s. 275–295). Helsinki: Taloustieto Oy.
- Pohjola, M. (2006), Ict, productivity and economic growth: What will be the next wave? Teoksessa P. Heikkinen ja K. Korhonen (toim.), *Technology-driven efficiencies in financial markets*, 933. Helsinki: Expository studies A:110, Bank of Finland.
- Pohjola, M. (2007), Miten Eurooppa voisi hyödyntää tuottavuuden uuden kasvuaallon? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 103(3), 263–265.
- Pohjola, M. (2010), Miten tuottavuuden kasvun käy? Teoksessa P. Rouvinen ja P. Ylä-Anttila (toim.), *Kriisin jälkeen*, 89–203. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Virtanen, H. (2016), *Essays on post-compulsory education in Finland*, Aalto University, Doctoral dissertations, 87/2016. ETLA A49, Helsinki, Taloustieto Oy.



# KLUSTERIT ELINKEINO- JA INNOVAATIOPOLITIIKAN VÄLINEENÄ

---

PEKKA YLÄ-ANTTILA

**S**uomi oli 1990-luvun alussa keskellä ennen kokematonna lamaa. Samaan aikaan valmistauduttiin suuriin rakenteellisiin muutoksiin: maa valmistautui EU-jäsenyyteen, globalisaatioon ja niiden edellyttämään talouden avautumiseen. Kyse oli todellisesta suhdanne- ja rakennekriisistä: lyhyen aikavälin makropolitikkaa ja pitkän aikavälin rakenneongelmia oli pohdittava yhtä aikaa.

Tarvittiin uutta ymmärrystä ja tulkintaa meneillään olevasta muutoksesta. Miten sopeutua muuttumassa olevaan kansainväliseen toimintaympäristöön, millaista tutkimusta, millaista politiikkaa uudessa maailmassa tarvitaan?

Esko Ahon hallitus oli aloittanut työnsä loppukevällä 1991 vaikeiden talousongelmien keskellä. Hallitusohjelmaan oli perinteiseen tapaan kirjattu myös teollisuus- ja elinkeinopoliittinen osa. Sen keskeinen viesti oli teollisuuden kilpailuedellytysten parantaminen sekä lyhyellä aikavälillä että pidemmällä tär-

tämellä koulutuksen ja tutkimuksen sekä liikenneinfrastruktuurin parantamisen kautta.

Elinkeino- ja teollisuuspolitiikalle haettiin hallitusohjelmassa uutta roolia: ”Julksen vallan asema elinkeinonharjoittajana arvioidaan uudelleen... Valtionyhtiöiden omistussuhteiden muuttamista selvitetään... Valtionyhtiöiden ja liikelaitosten määrävään markkina-asemaan perustuvia kilpailuetuja karsitaan.”

”Vanha, kekkoslainen” teollisuuspolitiikka ja suunnitteluihanteeseen nojautuva rakennepolitiikka olivat tulleet tiensä päähän: talous oli avautumassa ja kansallisen politiikan mahdollisuudet olivat kaventuneet. Valtionyhtiöiden käyttö politiikkavälineenä olisi ollut helppo ja nopea poliittinen ratkaisu, mutta valtio yrittäjänä ja poliitikot pääomavirtojen ohjailijoina sopivat huonosti globalisoituvaan talouteen. Haettiin uutta.

Hallitus ei tällä kertaa tehnyt teollisuuspoliittista *ohjelmaa*, sen sijaan haluttiin *kansallinen strategia*. Ei perustettu etujärjestöjen ja poliitikkojen miehittämää komiteaa, vaan etsittiin strategialle sisältöä *tutkimuksesta* ja itse työkkin *organisoitiin uudella tavalla*.

## SAMAAN AIKAA TOISAALLA...

Tutkijoilla oli samoja kysymyksiä kuin poliitikoilla. Miten kriisistä selvitään, miten toimiala- ja yritys rakenne on muuttumassa, miten yritysten kansainvälistyminen vaikuttaa kansallisiin talouksiin, miten luodaan edellytyksiä pitkän aikavälin talouskasvulle, mikä on kansallisen politiikan rooli kansainvälistyvässä maailmantaloudessa?

Etlalla oli jo laitoksen perustamisen ajoilta juontuvat perinteensä toimiala- ja yritystutkimuksessa. Taloudellinen tutkimuskeskus oli tehnyt pioneerityötä yritystilastojen kehittäjänä, tuottajana ja niihin perustuvan tutkimuksen tekijänä. 1970- ja 1980-luvuilla toimialatutkimus laajeni ja sai uusia muotoja. Moderni toimialataloustiede (industrial economics, industrial organization) tuli Suomeen Etlan kautta.

Niin myös klusteritutkimus.<sup>1</sup> Michael E. Porter julkaisi vuonna 1990 kymmenkunta vuotta kattavan laajan tutkimuksen ”Competitive Advantage of Nations” (Kansakuntien kilpailuetu), jonka keskeinen ajatus oli selittää, mistä

pitkän aikavälin talouskasvu ja kilpailumenestys syntyvät – miksi toiset maat (alueet) menestyvät paremmin kuin toiset. Kyse oli laajasta kansainvälisestä vertailututkimuksesta, toimialojen ja yritysten kilpailuetuja selittävästä analyysistä.

Samat kysymykset olivat Etlan toimialatutkimuksen agendalla keskellä talouskriisiä. Porterin lähestymistapa sopi hyvin Etlan tutkimusperinteeseen: kyse oli laajoihin aineistoihin perustuvasta empiirisestä tutkimuksesta, jonka teoreettisena viitekehysenä olivat taloustieteen kasvuteoriat sekä kansainvälisen liiketoiminnan ja liikkeenjohtotieteen analyysit.

Yleinen näkemys oli, että talouden tilanne oli sellainen, että tarvittiin uutta, perusteellista ja mahdollisimman laajaa ja uskottavaa analyysia talouden tulevasta rakenteesta ja kasvupotentiaalista. Tarvittiin myös uutta politiikkaa. Makrotaloudellisia toimia oli paljon vireillä, rakenne- ja mikrotalouspoliittista keskustelua vähemmän.

Alkuvuodesta 1992 Etlassa laadittiin ensimmäinen klusteritutkimussuunnitelma. Sen tavoitteeksi asetettiin luoda tutkimuksellisesti vankka ja uskottava näkemys toimiala- ja yritysrakenteen muutoksesta, talouden kasvupotentiaalista ja elinkeinopolitiikan mahdollisuuksista. Oli selvä tarve rakentaa suuri hanke, jolla on toimivat kansalliset ja kansainväliset yhteydet muuhun tutkimukseen sekä päättäjiin ja vaikuttajiin. Tietoisena tavoitteena oli tehdä omaa, Suomen tilanteesta lähtevää ja kriittisesti alkuperäiseen klusteritutkimukseen suhtautuvaa tutkimusta.

Hankkeelle perustettiin laaja neuvottelukunta, johon kuului työmarkkinajärjestöjen ja merkittävien yritysten johtajia, Suomen Akatemian edustaja sekä edustajat Sitrasta, Valtioneuvoston kansliasta ja kauppa- ja teollisuusministeriöstä. Lisäksi hankkeella oli Tieteellinen neuvottelukunta, johon kuului edustajia yliopistoista ja tutkimuslaitoksista. Neuvottelukunnat osoittautuivat tärkeiksi: kumpikin oli aluksi hyvin kriittinen koko hanketta kohtaan, mutta myöhemmin tutkimustulosten valmistuessa molemmat tukivat hanketta vahvasti.

Tietoisena tavoitteena oli tehdä omaa, Suomen tilanteesta lähtevää ja kriittisesti alkuperäiseen klusteritutkimukseen suhtautuvaa tutkimusta

## ...TUTKIMUS JA POLITIIKKA KOHTAAVAT

Klusteritutkimushankkeen ensimmäiset tutkimusraportit valmistuivat alkuvuodesta 1993. Samaan aikaan kun kauppa- ja teollisuusministeriössä ja hallituksessa pohdittiin, miten hallitusohjelmaan kirjattua teollisuus- ja elinkeinopoliittista osuutta pitäisi toteuttaa. Ministeriö kääntyi Etlan puoleen. Meneillään olleen klusteritutkimuksen ja ministeriön tavoitteissa oli paljon samaa.

Päädyttiin siihen, että Etna osallistuu kansallisen teollisuusstrategian laadintaan, mikäli siinä hyödynnetään mahdollisimman paljon tutkimustietoa, ennen muuta meneillään olleen klusteritutkimuksen tuloksia.

Klusterianalyysistä ja sen kehittäjästä Michael E. Porterista ei tiedetty kovinkaan paljon politiikkavalmistelijoiden keskuudessa. Valmistuneet ja valmistu-

massa olevat raportit kuitenkin osoittivat, että klusteritutkimus voisi tuottaa jotain uutta.

Porter on strategian tutkija ja professori Harvardissa. Hänen kansantalouksien menestymistä koskevat ideansa ammentavat liikkeenjohtotieteestä, ja siksi hän on ollut taloustieteen piirissä kiistelty hahmo. Hänen yksinkertainen ajatuksensa on, että kansakuntien taloudellinen menestys on pääosin luotu, ei peritty. Itse luodut tuotannontekijät (koulutus, osaaminen) ovat tärkeämpiä kuin luonnonvarat tai -olot. Tuotannontekijäolojen lisäksi

kansakuntien menestys riippuu kysyntäoloista, yritysrakenteesta ja kilpailu-oloista (yritysten strategiat, kilpailutilanne) sekä toimialojen ja yritysten linkeistä lähi- ja tukialoihin. Juuri tästä syntyy klusteri: toisiinsa liittyvien yritysten ja toimialojen verkosto, jonka toimijat hyötyvät toisistaan. Idea oli tuttu esimerkiksi Erik Dahmenin kehitysblokkeja koskevista tutkimuksista 1960-luvulta.

Porterin ideat olivat omalla tavallaan synteesi taloustieteen kasvututkimuksesta ja liikkeenjohdon strategiatutkimuksesta. Tässä oli sen voima. Se osoitautui myöhemmin erittäin merkittäväksi – vaikkakin myös ristiriitoja herättäväksi. Siinä missä taloustiede puhui ulkoisvaikutuksista ja endogeenisestä kasvusta, Porter puhui synergiaista ja luotujen tuotannontekijöiden merkityksestä. Poliittikkapäätelmät olivat kuitenkin samansuuntaisia, vaikka jotkut akateemi-

Etna päätti osallistua kansallisen teollisuusstrategian laadintaan, mikäli siinä hyödynnetään mahdollisimman paljon tutkimustietoa



set taloustieteilijät – niin Suomessa kuin muuallakin – eivät oikein porterilais- ta analyysia hyväksyneetkään.

Hallituksen elinkeinopolitiikan pohjaksi valmistui syksyllä 1993 *Kansallinen teollisuusstrategia* (KTM:n julkaisuja, 1/1993), joka laadittiin aiemmasta poikkeavalla tavalla. Klusteritutkimus oli siis työn pohja, mutta uutta politiikkaa perusteltiin yleisemminkin taloustutkimuksen näkökulmasta. Kirjoitustyön päävastuu annettiin tämän artikkelin kirjoittajalle. Kaikupohjaa haettiin kuulemalla eri sidosryhmien ääntä: työn taustaryhmiin kutsuttiin sekä etujärjestöjen että tutkimuksen edustajia.

Strategia sai heti valmistuttuaan innostuneen vastaanoton. Se ei ollut tällä kertaa etujärjestöjen toivelista siitä, mitä tukia ja verohelpotuksia pitäisi saada – tai mitä ei ainakaan saa poistaa. Sen sijaan haluttiin luoda tutkimukseen perustuva *näkemyks tulevast*a teollisesta *rakenteesta*, Suomen potentiaalisista *kilpailueduista*, yritysten kasvumahdollisuuksista ja *politiikan roolista avautuvassa taloudessa*.

## TUTKIMUKSEN JA POLITIIKAN KIPEÄ SUHDE

Kansallinen teollisuusstrategia ja sen saama myönteinen palaute antoivat klusteritutkimukselle uutta vauhtia – ja toivat samalla tutkimuseettisiä haasteita.

Strategiaa luettiin laajalti. Se käännettiin nopeasti englanniksi kansainvälistä yhteistyötä varten.<sup>2</sup> Alkuvaiheen rahoitusongelmia ei enää ollut. Hanke laajeni ja odotukset kasvoivat. Alkuperäinen suunnitelma ja budjetti kasvoivat vähintään kolminkertaisiksi. Kaikkiaan tutkimusohjelmaan osallistui vuosina 1992–95 noin sata tutkijaa lähes kymmenestä tutkimusyksiköstä eri puolilta maata (yliopistot, tutkimuslaitokset).

Klusterianalyysi ja sen pohjalta tehty elinkeinostrategia herättivät kiinnostusta myös muilla hallinnonaloilla. Opetusministeriössä alettiin pohtia koulutuksen suunnittelua klustereiden pohjalta, sosiaali- ja terveysministeriössä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista useiden toimijoiden systeeminä – eräänlaisena klusterina. Myös mm. ulkoministeriö ja puolustusministeriö hyödynsivät klusterianalyysiä. Tutkimukselle ja tutkijoille tuli odottamatonta kysyntää. Kiinnostus ei perustunut vain klusterianalyysin mahdollisuuksiin

sinänsä, vaan myös siihen, että kauppa- ja teollisuusministeriö oli saanut strategiasta hallintoa järkevöittäneen ohjausvälineen, jollaista muissakin ministeriöissä kaivattiin.<sup>3</sup>

Klusteritutkimukselta alettiin odottaa valmiita vastauksia monimutkaisiin ja vaikeisiin kysymyksiin. Törmättiin tutkimuksen ja politiikan ikuisuusongelmaan. 1990-luvun Suomessa tämä ongelma oli ilmeinen. Meneillään oli suuri yhteiskunnan ja talouden murros. Klusteritutkimus tarjosi uuden näkökulman sen syiden ja seurausten pohdintaan. Suomalainen klusteritutkimus painotti –

Klusteritutkimuksessa jouduttiin monesti antamaan vastauksia, jotka eivät aina vastanneet kysyjän toiveita

toisin kuin monissa verrokkimaissa – erityisesti tulevaisuutta sekä politiikan roolia kilpailuetujen luomisessa.

Klusterimalli sopii hyvin julkisen toimijan ja politiikan strategiseksi välineeksi. Se auttaa jäsentämään toimialojen, maantieteellisten alueiden tai kansantaloudenkin

resursseja ja kehitysmahdollisuuksia. Se auttaa näkemään eri toimijoiden ja alojen yhteyksiä, lisäarvoa luovia mekanismeja ja ymmärtämään kilpailuetujen syntymistä. Se ei kuitenkaan tuota täsmällisiä ennusteita tai vapauta poliitikkoja päätöksenteon tuskasta.

Klusteritutkimuksessa jouduttiin monesti pohtimaan tutkimuksen ja päätöksenteon rajaa – ja antamaan vastauksia, jotka eivät aina vastanneet kysyjän toiveita. Klusterianalyysi on laaja-alaista, osin heuristista, vaikka tuottaakin konkreettisimmillaan selkeitä toimiala-analyyseja ja tulevaisuusarvioita. Klusteritutkimus – kuten empiirinen tutkimus yleensäkin – vaatii laajaa tiedonkeruuta, uusia oivalluksia, ja samalla aikaa. Tätä eivät valmiita ja nopeita vastauksia haluavat poliitikot juuri koskaan ymmärrä. Tutkimustulokset eivät muutu itsestään toiminnaksi, siihen tarvitaan vastuullista päättäjää. Tutkijan eettinen pulma on löytää raja, jossa tutkimuksen mahdollisuudet päättyvät ja päätöksenteon osuus alkaa.

Toinen pulma liittyi rahoitukseen. Kun klusteritutkimusta tehtiin suurelta osin Etlatieto Oy:ssä, jonne pääosa Etlan toimiala- ja yritystutkimuksesta oli 1990-luvun alussa siirtynyt, ongelma ehkä jopa kärjistyi. Etlatiedolle tarjottiin tehtäväksi myös sellaisia hankkeita, jotka eivät tutkimusyksikölle kuulu. Tutkijan on osattava sanoa myös tämä.

Rahoittajat – niin julkiset kuin yksityisetkin – halusivat vaikuttaa ainakin jossain määrin itse tutkimukseen. Periaate tässäkin on kuitenkin yksinkertainen ja selkeä: tutkimuksen rahoittaja ei voi vaikuttaa tutkimustuloksiin tai -menetelmiin. Näistä tutkija on viime kädessä vastuussa avoimesti toimivalle tutkimusyhteisölle. Tämä ei tarkoita, etteivätkö asiantuntijoiden tieto ja kommentit – sekä tutkimusyhteisöstä että sen ulkopuolelta – olisi arvokkaita. Päinvastoin. Mutta rajanveto vaikuttamisen ja tutkimustyötä aidosti tukevien kommenttien välillä on vaikeaa.

## MITÄ OPIMME – MITÄ JÄLKIÄ KLUSTERITUTKIMUS ON JÄTTÄNYT?

Yhteiskuntatieteellinen tutkimus palvelee päätöksentekoa eniten suurissa muutovaiheissa. Usein vastauksia haetaan talous- ja sosiaalishistoriasta, tai sitten tutkimuksen uusista oivalluksista hahmottaa maailmaa. Klusteritutkimus edusti molempia näkökulmia.

Elinkeinopolitiikan toimintaympäristö oli 1980-luvulla alkaneen ”uuden” globalisaatioaallon seurauksena perusteellisesti muuttumassa. Valtion rooli pieneni, kansallisen politiikan rooli kaventui. Suuri muutos oli valmistautuminen EU-jäsenyyteen ja avoimiin markkinoihin. Kilpailulta suojaavan politiikan aika alkoi olla ohi. Mihin politiikkaa tarvittiin uudessa maailmassa ja millaista se voisi olla?

Toisten mielestä politiikkaa ei tarvittu enää lainkaan – ”hands-off” oli oikea vastaus. Toisten mielestä politiikkaa tarvittiin edelleen – joiltakin osin jopa enemmän kuin ennen, mutta erilaista.

Elinkeinopolitiikka sai yhteiskuntapoliittista roolia – se oli syytä nähdä laaja-alaisesti. Itse asiassa kaikki talous- ja yhteiskuntapolitiikka oli myös elinkeinopolitiikkaa, koska se vaikutti yritysten *toimintaedellytyksiin*. Suoran puuttumisen – verot, kilpailurajoitukset, tullit, subventiot – sijaan tuli edellytyksiä luova politiikka. Markkinat valitsevat voittajat lopputuotemarkkinoilla, mutta julkisella sektorilla on keskeinen rooli tuotannontekijämarkkinoilla – kehittyneiden tuotannontekijöiden luomisessa.

Tämä oli klusterianalyysin keskeinen politiikkasisältö. Koulutus- ja tutkimuspolitiikka on elinkeinopolitiikan kova ydin. Niinpä elinkeinopolitiikas-

## Elinkeinopolitiikasta alkoi tulla vähitellen innovaatiopolitiikkaa

ta alkoi tulla vähitellen innovaatiopolitiikkaa. Laajempi tulkinta oli se, että pohjoismainen yhteiskuntamalli oli muuttumassa niin, että valtiosta oli tulossa muutosta edistävä kehitysvaltio – sosiaaliset turvaverkot oli pitkälti rakennettu, mutta niiden toimivuus edellytti kansainvälisessä kilpailussa menestyviä yrityksiä<sup>4</sup>. Muutos politiikka-ajattelussa oli alkanut selvästi jo 1980-luvulla,

kun rahoitusmarkkinoita ja pääomaliikkeitä vapautettiin. Klusteritutkimus toi tähän oman lisänsä, elinkeinopolitiikan uuden roolin.

Keskeinen politiikkahavainto oli se, että *alueet ja valtiot kilpailevat* menestyvistä yritys- ja toimialakeskittymien *sijainneista* – klustereista. Näin julkisella sektorilla on

tärkeä osansa globaalissa kilpailutaloudessa. Innovaatio- ja osaamiskeskittymien merkitys politiikassa alkoikin korostua nopeasti. Se näkyi monilla tavoin myös retoriikkatasolla, kuten lukuisien organisaatioiden nimenmuutokset osoittavat. Tiede- ja teknologianeuvoston nimi muutettiin Tutkimus- ja innovaatio-neuvostoksi, Tekes (Teknologian kehittämiskeskus) muutti nimensä Teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskukseksi (vuodesta 2014 alkaen Innovaatio-rahoituskeskus), Sitra otti englanninkieliseksi nimekseen The Finnish Innovation Fund; monissa alueellisissa organisaatioissa tehtiin samanlaisia ratkaisuja.

Vaikka muutos elinkeinopolitiikan pohjavirrassa on ollut periaatteessa selkeä, käytännön politiikassa vanhasta ei ole päästy eroon. Yritystuet ovat pikemminkin lisääntyneet kuin vähentyneet. Investointeja tutkimukseen ja koulutukseen ollaan vähentämässä. Tässä mielessä eivät klusteritutkimuksen – kuten eivät muunkaan taloudellisen tutkimuksen – viestit ole kylliksi kantaneet.

Toisaalta maailmantalouden globalisaatio on edennyt nopeammin ja voimakkaammin kuin 1990-luvun alussa nähtiin. Kansalliset vahvatkin klusterit ovat hajoanneet globaaleiksi verkostoiksi.

Tätä ei ehkä aivan ymmärretty, kun klusterit kokivat eräänlaisen uuden innovaatiopoliittisen tulemisensa strategisen huippuosaamisen keskittymien (SHOK) muodossa 2000-luvun puolivälissä. SHOKit rakentuivat pitkälti klusterianalyseissä 1990-luvulla tunnistettuihin vahvuusaloihin, jotka kuitenkin olivat melkoisesti muuttuneet runsaan vuosikymmenen aikana. SHOKit innovaatiopolitiikan välineenä osoittautuivat kokeiluksi, joka on päättymässä kymmenen vuoden jälkeen.

Klusteritutkimus kuitenkin jatkuu edelleen. Tästä ovat esimerkkeinä monet analyysit Suomen meriklusterista, tai vielä muotoutumassa olevasta peliklusterista. Alueelliset klusteritutkimuksetkin jatkuvat. Alueelliseen analyysiin klusterilähestymistapa sopiikin varsin hyvin, kunhan otetaan huomioon lähes kaiken taloudellisen toiminnan globalisoituminen.

Yksi vastaus globalisaatioon on ollut arvoketjuanalyysi, reaktio alkuperäisen klusteritutkimuksen ilmeiseen heikkouteen nähdä klustereiden kansainvälinen ulottuvuus. 'Missä arvo syntyy?' on globaalin verkostotalouden keskeisiä kysymyksiä, johon klusteritutkimus antoi vain osavastauksia.

Klusteritutkimus ja -politiikka ovat edelleen suhteellisen vahvoja myös kansainvälisesti. Tutkimuksen ympärille on muodostunut suuri joukko kansainvälisiä tutkimusryhmiä – ja myös konsulttitoimintaa. Norjassa klusterianalyysin vaikutukset politiikkaan ovat olleet monilla tavoin samanlaisia kuin Suomessa.<sup>5</sup> Etlan klusteritutkimuksen yhteydet Norjaan, samoin kuin Ruotsiin ja Tanskaan olivat alusta lähtien tiiviit ja vaikuttivat merkittävästi tutkimuksen suuntautumiseen. Erityisesti politiikkaulottuvuus ja tulevaisuuden korostaminen ovat erottaneet Pohjoismaat – varsinkin Suomen – alkuperäisestä amerikkalaisvetoisesta klusteritutkimuksesta.<sup>6</sup> Nämä painotukset johtivat myös siihen, että klusterianalyysin tulokset saivat runsaasti mediahuomiota varsinkin Suomessa ja Norjassa.

Mielenkiintoinen ulottuvuus Etlan klusteritutkimuksessa on sen laajeneminen lähialueille. 2000-luvun alkupuolella tehtiin lukuisia klusteritutkimuksia Baltian maissa ja Luoteis-Venäjällä<sup>7</sup>. Etlalaiset osallistuivat myös EU-komission organisoimiin hankkeisiin, jotka koskivat alueellista integraatiota.

Kaiken kaikkiaan klusteritutkimus on ollut yksi Etlä-yhteisön kaikkien aikojen laajimpia tutkimushankkeita. Eri sidosryhmät saatiin mukaan alusta lähtien. Yhteiskunnassa ja politiikassa oli suuri tarve löytää yhteinen näkemys talouden tulevaisuudesta. Klusteritutkimus tarjosi yhden sellaisen. Näkemyksen omaksumista edesauttoi ”kielimuurin” ylittäminen: kyse oli taloustieteen, liiketaloustieteen, johtamisen ja yhteiskuntapolitiikan tutkimuksen yhdistämisestä. Poikkitieteellisyys ei ole aina paras lähestymistapa, mutta tässä tapauksessa hedelmällinen.

## VIITTEET

- 1 Jari Jääskeläisen väitöskirja ”Klusteri tieteen ja politiikan välissä – Teollisuuspolitiikasta yhteiskuntapolitiikkaan” (Jääskeläinen, 2001) on perusteellinen analyysi klusteritutkimusohjelmasta, sen taustoista, organisoinnista, klusterianalyysin merkityksestä sekä soveltamisesta yhteiskuntapolitiikassa.
- 2 Japanissa se käännettiin japaniksi ja myöhemmin ainakin pääosiltaan Koreassa koreaksi.
- 3 KTM:ssä avainvirkamiehillä – Matti Pietarisella ja Risto Rankilla – oli tähän luonnollisesti merkittävä vaikutus. Kansallinen teollisuusstrategia oli heidän ja tutkimushankkeen tiiviin yhteistyön tulos.
- 4 Jääskeläinen (2001).
- 5 Ks. Reve ja Sasson (2015).
- 6 Porter on 2000-luvun klusterianalyseissaan ja eri alueellisten hallintojen neuvonantajana korostanut alkuperäistä klusteritutkimusta enemmän politiikan ja tulevaisuusvisioiden merkitystä. Osa Etlan klusteritutkimuksesta päätyi Harvardin yliopiston opetukseen case-materiaaliksi ja myös tutkimusaineistoksi.
- 7 Ks. esimerkiksi Dudarev ym. (2004).

## KIRJALLISUUTTA

- Dudarev, G., Boltramovich, S., Filippov, P. ja Hernesniemi, H. (2004), Advantage Northwest Russia – The New Growth Center of Europe. ETLA B206, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Hernesniemi, H., Lammi, M. ja Ylä-Anttila, P. (1995), Kansallinen kilpailukyky ja teollinen tulevaisuus. ETLA B105, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Hernesniemi, H., Lammi, M., Ylä-Anttila, P. ja Rouvinen, P. (1996), Advantage Finland – The Future of Finnish Industries. ETLA B115, Taloustieto Oy, Helsinki.
- KTM (1993), Kansallinen teollisuusstrategia. KTM:n julkaisuja 1/1993.
- Porter, M. (1990), The Competitive Advantage of Nations. The Macmillan Press. New York.
- Reve, T. ja Sasson, A. (2015), Theoretical and methodological advances in cluster research”, Competitiveness Review, Vol. 25 Iss: 5, 524–539.





# INTEGRAATORATKAISUT INTENSIIVISEN TUTKIMUKSEN KOHTEENA

---

MARKKU KOTILAINEN |

**S**uomi on ulkomaankaupasta hyvin riippuvainen avoin talous. Matalat kaupan esteet ovat siten maamme kannalta tärkeitä. Suomi on eri tilanteissa pyrkinyt turvaamaan kaupalliset intressinsä sekä monenkeskisten että bilateraalisten sopimusten avulla. Etna on myös koko olemassaolonsa ajan tutkinut ja seurannut aktiivisesti Suomen kansainväliseen taloudelliseen asemaan vaikuttaneita sopimusratkaisuja. Näitä olivat 1970-luvulla mm. EEC-vapaakauppasopimus, ns. Kevsos-sopimukset sekä Suomen ja Neuvostoliiton väliseen bilateraalikauppaan liittyneet ratkaisut – lopulta clearing-järjestelmästä luopuminen Neuvostoliiton romahdettua vuonna 1991. Keskityn seuraavassa Etnan EU-integraatiotutkimukseen, joka käynnistyi 1980-luvulla silloisen Euroopan yhteisön (EY) tiivistymis- ja laajenemSIDEOIDEN pohjalta.

EY:n tiivistyminen Euroopan unioniksi (EU) perustui ennen kaikkea kahden suureen projektiin: 1) aitojen sisämarkkinoiden luominen ja 2) Euroopan

talous- ja rahaliitto. Ajallisesti näistä ensimmäinen eteni nopeammin toteutusvaiheeseen. Unionin kehittämisessä nykyisen kaltaiseksi oli tärkeää myös sen laajeneminen itään entisiin sosialistisiin maihin.

## ETASTA EU-JÄSENYYTEEN

Etlassa seurattiin aktiivisesti EU:n piirissä 1980-luvulla käytyä keskustelua. Ensimmäisiä tutkimusraportteja aiheesta olivat yhdessä muiden pohjoismaiden taloudellisten tutkimuslaitosten kanssa tehty kirja (Etna ym., 1990). Tällöin Suomessa ja Ruotsissa vielä pidettiin laajalti jäsenyyttä Euroopan talousalueessa (ETA) realistisena vaihtoehtona pitkälläkin aikavälillä. Tilanne kuitenkin muuttui nopeasti ja molemmissa maissa alettiin puhua vakavammin EU:n täysjäsenyydestä. Prosessi sai lisää vauhtia, kun Ruotsi haki, suomalaisten yllätykseksi, EU:n jäsenyyttä heinäkuussa 1991. Suomessa jopa paheksuttiin sitä, että Ruotsi ei ollut konsultoinut Suomea päätöksestään.

Kun EU-integraatiosta oli tulossa koko Suomen taloussuhteita muuttava megatrendi, myös Etlassa voimistettiin integraatiotutkimusta. Se heijastui myös Etlan tutkimusorganisaatiossa niin, että laitokseen muodostettiin erillinen integraatiotutkimusohjelma, jonka tutkijat tosin olivat jo aiemmin tutkineet kyseisiä teemoja. Ohjelman rungon muodostivat Kari Alho, Markku Kotilainen

ETA turvasi matalat kaupan esteet, EU:n jäsenyyttä syvensi taloudellista ja poliittista integraatiota

ja Mika Widgrén. Lisäksi integraatiotutkimusta tekivät erillisteemoista useat etlalaiset ja Etlan liitännäistutkijat. EU:n jäsenyyden kokonaisvaikutusten osalta keskeinen tutkimusraportti oli em. tutkijoiden ”Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista”, joka julkaistiin vuoden 1992 lopulla (Alho

ym., 1992). VATT oli ehtinyt julkistaa vastaavanlaisen kokonaisarvion muutamaa kuukautta ennen Etnaa (VATT, 1992). Seuraavien vuosien keskustelu Suomen EU-jäsenyydestä perustui merkittävältä osin näihin kahteen raporttiin. Täysjäsenyys EU:ssa poikkesi raporttien mukaan ETA-jäsenyydestä erityisesti päätöksenteon, yhteisen maatalouspolitiikan, yhteisen budjetin (erityisesti rakennerahastot) ja mahdollisen EMU-jäsenyyden suhteen.

Etlan raportti pyrki kattamaan kaikki keskeiset EU-jäsenyyden osa-alueet. Niitä olivat: ulkomaankauppa, yritysten strategiat ja suorat sijoitukset, maatalous ja elintarviketeollisuus, talous- ja rahaliitto, työmarkkinat, julkinen sektori, jäsenmaksut ja vaikutusmahdollisuudet EU:n päätöksenteossa. Raportissa pyrittiin antamaan, mahdollisuuksien rajoissa, kullekin vaikutukselle kvantitatiivinen arvio. Esikuvana oli EU:n piirissä tehty EU:n sisämarkkinoiden luomisen hyötyjä koskenut ns. Cecchini-raportti. Etlan arvion mukaan Suomi saavuttaisi jäsenyydestä pysyvän taloudellisen nettohyödyn, jonka suuruus on 4,2 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. EU-jäsenyyttä verrattiin ETA-jäsenyyteen, mistä syystä ulkomaankaupan kautta syntyvä lisähyöty jäi pieneksi. Osaa tekijöistä ei kyetty suoraan numeerisesti kvantifioimaan. Päätöksentekoon osallistumisesta arvioitiin syntyvän hyötyjä. EMUn jäsenyydestä arvioitiin syntyvän mikrotaloudellisia hyötyjä ja makrotaloudellisia kustannuksia, jos Suomeen kohdistuu ns. epäsymmetrisiä häiriöitä, joihin se ei kykene riittävän nopeasti sopeutumaan. Kustannusten suuruus riippuu häiriöiden suuruudesta ja maan omasta sopeutumiskyvystä. Maatalouden sopeutumisen kohti yhteistä maatalouspolitiikkaa arvioitiin myös synnyttävän kustannuksia.

EU-jäsenyyttä koskevan kokonaisraportin ohella Etlä tuotti lukuisia eri sektoreita koskevia julkaisuja. EU:n päätöksentekoa tutki Mika Widgrén väitöskirjassaan (1995) sekä sitä edeltäneissä ja seuranneissa raporteissa. Hän tutki peliteoreettisesti päätöksentekotilanteita erilaisilla maajoukoilla ja erilaisilla äänestysäännöillä. Yleinen johtopäätös oli, että pienetkin maat kykenevät vaikuttamaan liittoutumalla, jos suuret maat ovat keskenään erimielisiä.

Etlan integraatiotutkimuksen tuloksia saatettiin kansainväliseen tietoisuuteen Kluwerin julkaisemassa artikkelikokoelmassa (Alho ym., 1996) sekä useissa aikakauskirja-artikkeleissa.

## EMUN HYÖDYT JA KUSTANNUKSET

EU-tason keskustelu talous- ja rahaliitosta (EMU) lisääntyi jo ennen ns. Delors-raporttia ja erityisesti sen jälkeen (Committee for..., 1989). Etlassa aloitettu Suomen valuuttakurssijärjestelmävaihtoehtoja koskenut tutkimus suuntautui nopeasti EMU-vaihtoehdon tutkimiseen. EMUa käsiteltiin laajahkosti myös

## EMU-jäsenyyden hyödyt ja ongelmat olivat tiedossa jo varhain

edellä mainitussa EU-jäsenyyden vaikutuksia koskeneessa tutkimuksessa. Jo alusta lähtien oli selvää, että EMUn keskeiset hyödyt syntyvät ns. mikrotaloudellisten kanavien kautta. Paljon esillä olivat myös ns. uskottavuushyödyt, joi- ta syntyy sitoutumisesta kiinteään valuuttakurssiin. Ongelmia sen sijaan voi syntyä makrotalouden vakauden kanssa.

Markku Kotilainen osallistui EMUa koskevalla väitöskirjaprojektillaan 1990-luvun alussa Suomen Akatemian integraatiotutkimusohjelmaan (Kotilainen, 1992; 1995). Projektissa vertailtiin EMU-jäsenyyttä, kelluvia kursseja

ja valuuttakorjijärjestelmää kolmen maan (alueen) makrotaloudellisella mallilla erilaisissa koti- ja ulkomaisissa häiriötilanteissa. Keskeinen lopputulos oli, että kelluvat kurssit stabiloivat pienen maan (Suomi) tuotantoa useimmissa häiriötilanteissa.

Joissakin tapauksissa parhaiten stabiloi EMU-jäsenyys ja joissakin tapauksissa korjijärjestelmä. Lopputulos riippuu siitä, min- kälaisia, miltä alueelta lähtöisin olevia ja kuinka suuria häiriöitä kulloinkin ta- pahtuu. Keskeinen muuttuja on myös palkkojen ja hintojen joustavuus. Jos palkat ja hinnat ovat täysin joustavia, valuuttakurssijärjestelmillä ei ole eroa.

Vuonna 1994 Etlä julkaisi laajan EMU-jäsenyyden eri aspekteja luotaavan tutkimuksen (Kotilainen ym., 1994). Sen rahoitti kauppa- ja teollisuusminis- teriö (KTM). Valtiovallan ”virallinen” Jukka Pekkarisen johtama EMU-sel- vitys julkistettiin vasta 1997 (Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet, 1997).

Etlan tutkimuksessa osoitettiin EMU-jäsenyyden tuottavan ns. mikrotalo- udellisia hyötyjä ulkomaankaupassa valuutan vaihtoon ja kurssiepävarmuu- teen liittyvien kustannusten poistuessa rahaliiton jäsenten väliltä. Makrotalo- udellisia hyötyjä katsottiin syntyvän matalampien korkojen muodossa ja ns. uskottavuuskanavan kautta hintojen ja palkkojen määrätymisessä. Mataliin ja jäykkiin korkoihin katsottiin liittyvän myös ongelma, kun korko ei enää toimi riittävästi talouden tasapainottajana. Makrotaloudellista haavoittuvuut- ta tutkittiin vertailemalla Suomen talouden rakennetta ns. samankaltaisuus- indeksillä EMU-maiden keskiarvoon ja muihin EMU-maihin. Vertailussa to- dettiin Suomen tuotannon ja viennin hyödykerakenteen sekä viennin maaja- kauman poikkeavan selvästi EMU-alueen keskiarvosta, mikä altistaisi maamme ns. epäsymmetrisille häiriöille. Keskeiset erilaisuudet olivat metsä- ja elektro-

niikkateollisuuden sekä idänkaupan keskiarvoa suurempi merkitys Suomessa. Samoin Suomen suhdannevaihtelujen todettiin poikenneen selvästi muiden maiden vaihteluista. Tältä osin yhteisvaluutalla olisi kuitenkin samankaltaistava vaikutus. Raportin yksi lopputulema oli, että EMU-jäsenyys toimisi Suomen kannalta sitä paremmin, mitä samankaltaisempia maita liittoon kuuluisi. Ruotsin jäsenyys olisi erityisen tärkeää. Etelä-Euroopan maiden jäsenyyden arvioitiin tuottavan ongelmia sekä tuotantorakenteen että talouspolitiikan erilaisuuden kautta. Keskeisen tärkeää EMU-jäsenyyden onnistumisessa olisi, että palkanmuodostus olisi aiempaa joustavampaa, jotta talous voisi sopeutua sitä koskeviin häiriöihin.

EMU-tutkimusta jatkettiin vielä 1990-luvun jälkipuoliskolla tutkimalla yhteisvaluutan kansainvälistä roolia (Alho ja Kaitila, 1997) ja sen vaikutuksia yritysten näkökulmasta (Kaitila, 1996). Myöhemmin tutkittiin vielä EU:n finanssipoliittista järjestelmää (Alho ym., 2000).

## EU:N ITÄLAAJENEMISELLÄ POSITIIVISIA TALOUSVAIKUTUKSIA

Kun Suomi oli liittynyt Euroopan unioniin vuonna 1995, huomio alkoi kiinnittyä siihen, mihin suuntaan yhteinen unionimme on kehittymässä. Keskustelussa olivat EMUn ohella unionin laajeneminen itään. Etlä tuotti itälaajenemisesta useita raportteja. Niistä ensimmäinen ja keskeinen oli Alho, Erkkilä, Kotilainen ja Widgrén (1996). Myöhemmissä raporteissa syvennettiin mm. yrityskyselyjen avulla laajenemisen eri aspektien vaikutuksia suomalaisiin yrityksiin.

Edellä mainitussa raportissa tarkasteltiin Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) maiden talouskehityksen konvergoitumista, EU:n päätöksentekojärjestelmän muutosta, Suomen ja KIE-maiden välistä ulkomaankauppaa, itälaajenemisen vaikutuksia EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan, rakennerahastoja sekä työvoiman liikkuvuutta. Päätöksentekojärjestelmän osalta tutkimuksessa suositeltiin ns. kaksoisenemmistön laajempaa käyttöönottoa. Sen arvioitiin te-

EU:n itälaajeneminen laajensi sisämarkkinoita, mutta lisäsi rakennetuen tarvetta

hostavan päätöksentekoa. Se ei olisi myöskään pienten maiden etujen vastainen. Itälaajenemisen arvioitiin aiheuttavan merkittävää taloudellista epäyhteinäisyyttä unionissa, mikä synnyttäisi paineita EU:n budjettiin maatalous- ja rakennerahastomenojen lisääntyessä. KIE-maiden taloudellisen kasvun arvioitiin kuitenkin olevan nopeaa, mikä ajan myötä vähentäisi kustannuksia. Suomen ja KIE-maiden välisen ulkomaankaupan arvioitiin gravitaatiomallien pohjalta olevan alle potentiaalinsa, mistä syystä kauppa tulisi kasvamaan merkittävästi yhteismarkkinoiden myötä. Tutkimuksessa ehdotettiin KIE-maiden rakennetuille maksimiarvoa, joka olisi 4 prosenttia suhteessa bkt:hen. Työvoiman liikkuvuuden arvioitiin lisääntyvän merkittävästi Virosta Suomeen. Sen arvioitiin aikanaan helpottavan Suomen väestön ikääntymisestä aiheutuvia paineita.

## EU-TUTKIMUKSEN KOTIMAINEN RAHOITUS HEIKKENI 2000-LUVULLA

Koko Suomen integraatiotutkimuksessa 2000-luvun alkaminen merkitsi aiempaan verrattuna hiljaisempaa vaihetta, ainakin päätöksentekoa tukevan tutkimuksen osalta. Ministeriöiden tutkimusrahoitusta leikattiin raskaalla kädellä ja Etlalle tärkeä KTM:n rahoituskanava tyrehtyi. Etlassa oli paljon halua tehdä integraatiotutkimusta, mutta laitoksen tutkimusrahoituksen yhä suurempi riippuvuus ulkoisista rahoituksen lähteistä ei antanut siihen kovin paljoa mahdollisuuksia.

Osittain integraatiotutkimuksen rahoituksen niukkuus johtui siitä, että 2000-luvun alku oli EU:ssa sekä Suomen ja EU:n/EMUn suhteissa melko ongelmatonta aikaa. Toisaalta monet ajattelivat, että EU-kysymykset, kuten koko kansainvälisen taloudenkin kysymykset, olisivat vain yksi aspekti eri alojen kokonaisuudessa. EU:n kehityksen suunta tai Suomen suhde siihen ei tuntunut olevan lainkaan ongelmallinen tai tutkimisen arvoinen.

Vuosikymmenen loppupuolella rahoitusta integraatiotutkimukseen saatiin EU:n rahoitusinstrumenteista ja jonkin verran kotimaasta. EU:n 6. puiteohjelmasta rahoitettiin laaja EU-alueen vero- ja tukijärjestelmiä tutkinut kansainvälinen TAXBEN-projekti, jonka puitteissa valmistui lähes 30 tutkimusraporttia (ks. Alho, 2008). EU:n komissio rahoitti Kotilaisen (2006) Suomen

EMU-kokemuksia arvioineen tutkimuksen. Tutkimuksessa arvioitiin Suomen menestyneen siihen saakka hyvin EMUn jäsenenä, mutta todettiin tuotannon samankaltaisuusindeksien pohjalta Suomen talouden olevan entistä haavoituvampi metsä- ja erityisesti elektroniikkateollisuutta mahdollisesti kohtaavien häiriöiden sattuessa.

Valtioneuvoston kanslian rahoittamassa tutkimuksessa Kotilainen ym. (2009) arvioitiin EU:n rahoituskehyksiä vuosille 2014–2020. Raportissa korostettiin erityisen EU-lisäarvon tarvetta EU-rahoituksen kriteerinä. Kansallisia tarpeita varten sopivampi lähde on kansallinen rahoitus. Raportissa arvioitiin Suomen rakennerahastorahoituksen supistuvan tuntuvasti ko. rahoituskaudella.

Pohjoismaiden ja Baltian maiden EU-integraatiohaasteita selvitettiin Keskuskauppakamarin rahoittamassa projektissa Kotilainen ym. (2010). Tutkimuksen kohteena olivat erityisesti Baltian maiden EMU-jäsenyyden sekä Norjan ja Islannin mahdollisen EU-jäsenyyden näköalat.

## EUROKRIISI SYNNYTTI UUDET TUTKIMUSTARPEET

Vuoden 2008 jälkeinen EU:n kriisi sekä sen purkamiseksi tehdyt uudistukset ja pidemmälle menevät uudistusehdotukset synnyttivät ilmeisen tarpeen tutkimukselle. Rahoituskanavien vähyys oli yhä esteenä tutkimuksen käynnistymiselle. Etna, yhdessä Ulkopoliittisen instituutin (Upi) kanssa, kuitenkin onnistui saamaan Jane ja Aatos Erkon säätiöltä merkittävän rahoituksen EU:n ja EMUn tulevaisuutta kartoittavaan tutkimukseen, jonka pääraportti on Jokela ym. (2014). Raportissa arvioitiin erilaisia skenaarioita EU:n kehitykselle. Vaihtoehdot nimettiin seuraavasti: 1) pankkiunioni-EMU, 2) fiskaaliunioni-EMU, 3) liittovaltio-EMU ja 4) EMUn osittainen hajoaminen. Raportissa pankkiunioni-EMUa pidettiin Suomen kannalta toivottavimpana kehityskulkuna ainakin lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Se perustuisi nykyisille rakenteille, mutta sen kriisinsietokykyä vahvistettaisiin erityisesti toteuttamalla pankkiunioni. Ns. fiskaaliunionin jotkin suhdannetasausvälineiden ver-

Eurokriisi herätti  
pohdinnat EU:n  
suunnasta

siot voisivat myös olla harkitsemisen arvoisia, jos pankkiunioni-EMU ei osoitautuisi riittäväksi taloudelliselta tai poliittiselta kannalta. Liittovaltio-EMUa sen sijaan ei pidetty realistisena vaihtoehtona merkittävien kansallisten erojen vuoksi edes keskipitkällä aikavälillä. Joidenkin maiden irtautumista EMUsta pidettiin mahdollisena ja sen vaikutuksista tehtiin mallisimulaatioita. Etlan ja Upin projektissa tuotettiin pääraportin lisäksi 20 erillistutkimusta.

Viime aikoina Etlassa on jo Erkon säätiön projektissa laaditun esityön pohjalta tehty tutkimuksia EU:n finanssipoliittisesta järjestelmästä, erityisesti rakenteellisen alijäämän mittaamisesta (Kuusi, 2015). Etlan toimitusjohtajat Sixten Korkman ja Vesa Vihriälä ovat kirjoittaneet arvioitaan EU:n kehityksestä EVAn julkaisusarjoihin.

Rahoitus lienee ongelma suurten integraatiotutkimusprojektien toteutuksessa myös jatkossa. Lähiaikoina tutkimuksen painopiste on melko rajatuissa kysymyksenasetteluissa (mm. finanssipoliittiset säännöt). Kunnianhimoisia EU:n uudistamissuunnitelmia esitetään kuitenkin jatkuvasti, mikä ajan mittaan voi synnyttää laajemmankin tutkimuksen. Ison-Britannian ero Euroopan unionista (ns. Brexit) voi välittömien vaikutusten lisäksi osaltaan voimistaa keskustelua koko EU:n tulevasta suunnasta.



## KIRJALLISUUTTA

- Alho, K. (ed.) (2008), *Tax/benefit systems and the Growth Potential of the EU*. ETLA Discussion Paper, no. 1122.
- Alho, K., Kotilainen, M. ja Widgrén, M. (1992), *Suomi Euroopan yhteisössä – arvio taloudellisista vaikutuksista*. ETLA B81, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Alho, K., Erkkilä, M. ja Kotilainen, M. (ed.) (1996), *The Economics and Policies of Integration – A Finnish Perspective*. Kluwer Academic Publishers.
- Alho, K., Erkkilä, M., Kotilainen, M. ja Widgrén, M. (1996), *EU:n tuleva kehitys Suomen näkökulmasta*. ETLA B121, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Alho, K. ja Kaitila, V. (1997), *Euro kansainvälisenä valuuttana*. ETLA B137, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Alho, K., Kaitila, V. ja Widgrén, M. (2000), *Finanssipoliittinen järjestelmä talous- ja rahaliitossa*. ETLA B170, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Cecchini Report (1988), *The European Challenge 1992*. Gower.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989) *Report on economic and monetary union in the European Community*.
- ETLA, IFF, IUI and NOI (1990), *Growth and Integration in a Nordic Perspective*. Helsinki 1990.
- Jokela, J., Kotilainen, M., Tiilikainen, T. ja Vihriälä, V. (2014), *EU:n suunta, Kuinka tiivis liitto? (The Course of the EU)*. ETLA B261 ja UPI Reports, no. 39. <http://www.etla.fi/julkaisut/eun-suunta-kuinka-tiivis-liitto-2>
- Kaitila, V. (1996), *EMU yritysten näkökulmasta*. ETLA B128, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kotilainen, M. (1992), *Exchange Rate Unions: A Comparison to Currency Basket and Floating Rate Regimes – A Three-Country Model*. ETLA Discussion Paper, no. 399.
- Kotilainen, M. (1995), *Exchange Rate Unions: A Comparison with Currency Basket and Floating Rate Regimes*. ETLA A21, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kotilainen, M. (2006), *Finland's Experiences and Challenges in the Euro Zone*. ETLA Discussion Paper, no. 1040. (myös [www.euroframe.org](http://www.euroframe.org))
- Kotilainen, M., Alho, K. ja Erkkilä, M. (1994), *Suomen valmistautuminen EMU-jäsenyyteen*. ETLA B103, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Kotilainen, M., Alho, K. ja Nikula, N. (2010), *Pohjoisen EU-integraation näköalat*. Keskuskaupakamari, Selvitys. 8.6.2010.
- Kotilainen, M., Korkman, S., Niemi, J., Nikula, N., Kaseva, H. ja Kettunen, L. (2009), *EU:n rahoituskehykset – Suomen asema seuraavalla rahoituskaudella 2014–2020*. ETLAn keskusteluaiheita, no. 1207.
- Kuusi, T. (2015), *Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015.
- Rahaliitto ja Suomi – talouden haasteet: EMU-asiantuntijaryhmän raportti (1997), *Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja*. Nro 24. Helsinki.
- VATT (1992), *Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*. VATT-julkaisuja, 5.
- Widgrén, M. (1995), *National Interests, EU Enlargement and Coalition Formation. Four Essays on National Influence in the EU*. ETLA A20, Taloustieto Oy, Helsinki.



# MALLIKASTA ELÄKETUTKIMUSTA

---

NIKU MÄÄTTÄNEN |

**S**uomen seuraava eläkeuudistus tulee voimaan vuonna 2017. Uudistus on kansalaisten kannalta tärkeä, sillä suomalaisten eläkeajan toimeentulo perustuu hyvin suurelta osin lakisääteisiin eläkkeisiin. Uudistuksen tärkein tavoite on parantaa julkisen talouden kestävyyttä. Toinen tavoite on, että eläkkeet suhteessa palkkatasoon eivät tulevaisuudessa laske kovin mataliksi.

Näihin tavoitteisiin pyritään muuttamalla mm. eläkeikärajoja ja eläkkeiden kattumista koskevia sääntöjä. Alin vanhuuseläkeikä nostetaan uudistuksen myötä nykyisestä 63 vuodesta vähitellen ensin 65 vuoteen ja sidotaan sen jälkeen elinajan odotteeseen. Nykyinen varsin antelias osa-aikaeläke poistetaan. Myös niin kutsutun työttömyysputken alaikäraja nostetaan. Lisäksi eläkkeen kattumista koskevat säännöt muuttuvat jonkin verran.

Etlä osallistui uudistuksen valmisteluun tekemällä vaikutusarvioita siitä, miten erilaiset mahdolliset uudistukset vaikuttaisivat työuriin, julkiseen talouteen ja tulonjakoon. Tulonjakoon liittyvät asiat nousivat uudistuksen valmistelun

yhteydessä voimakkaasti esille, sillä varsinkin vanhuuseläkeiän nostamisen pelättiin heikentävän huonosti koulutettujen ikääntyneiden työntekijöiden asemaa. Tulonjakoon liittyvät tavoitteet asettivat reunaehjoja uudistuksen valmistelijoille.

Eläkeuudistusten vaikutusten arvioiminen etukäteen ei ole aivan yksinkertaista. Yksi mahdollisuus on katsoa, miten aikaisemmat eläkeuudistukset ovat vaikuttaneet. Usein tilanne on kuitenkin se, että vastaavaa uudistusta ei ole aikaisemmin toteutettu. Aikaisemmin havaittu yhteys tiettyjen yksittäisiä eläke-etuuksien koskevien muutosten ja eläkkeelle siirtymisen välillä ei myöskään välttämättä enää päde, sillä ihmisten valintamahdollisuudet ovat saattaneet muuttua muiden uudistusten myötä. Myös lähtötilanne, esimerkiksi työllisyys eri ikäryhmissä, on voinut muuttua oleellisesti aikaisempiin uudistuksiin verrattuna.

## ETLAN ELÄKETUTKIMUS PERUSTUU MALLEIHIN

Etlan vaikutusarviot perustuvat kahteen numeeriseen, talousteoriaan perustuvaan malliin. Nämä mallit, jotka konkreettisesti ovat joitakin satoja rivejä tietokoneen ohjelmointikoodia, sisältävät kuvauksen Suomen eläkejärjestelmän mukaisten etuuksien ja maksujen määräytymisestä ja monista muista veroista ja tulonsiirroista. Lisäksi ne sisältävät kuvauksen siitä, miten taloudelliset kannustimet ohjaavat ihmisten työntarjontaa ja eläkkeelle siirtymistä

koskevia valintoja. Malleissa ihmiset pyrkivät maksimoimaan loppuelämän hyvinvointiaan, joka riippuu kulutuksesta ja vapaa-ajasta.

Mallimaailmassa on helppo muuttaa erilaisia eläkejärjestelmään liittyviä sääntöjä. Eläkejärjestelmän sääntöjen muuttaminen vaikuttaa malleissa ihmisten valintoihin

muuttamalla työntekoon liittyviä taloudellisia kannustimia ja rajoitteita. Näin saadaan malleihin perustuva arvio uudistusten vaikutuksesta esimerkiksi työuriin ja julkiseen talouteen. Mallit ovat eräänlaisia koelaboratorioita, joissa voidaan etukäteen testata erilaisia eläkeuudistuksia.

Malleilla voi tutkia eläkeuudistuksia etukäteen

Tällaisia malleja on Etlassa kehitetty ja hyödynnetty jo pitkään. Ensimmäinen versio Etlan limittäisten sukupolvien mallista, jota kutsumme FOG-malliksi (Finnish Overlapping Generations Model), julkaistiin 1990-luvulla (Lassila ym., 1997). Mallia on sen jälkeen päivitetty ja laajennettu monta kertaa. FOG-mallissa on nykyisin kussakin ikäryhmässä kolme tulotasoltaan erilaista kotitaloutta, jotka päättävät työntarjonnasta ja säästämisestä.

FOG-malli sisältää tarkan kuvauksen sekä työeläkejärjestelmän että muun julkisen sektorin budjettirajoitteista, sen lisäksi että se jäljittelee koko kansantalouden toimintaa. Mallin avulla voidaan esimerkiksi arvioida, miten väestön ikääntyminen tai jokin eläkeuudistus vaikuttaa palkkatasoon, työeläkemaksuun, eläkerahastojen suuruuteen ja julkisen sektorin verotuloihin. Malli soveltuu hyvin myös sukupolvien välisen tulonjaon tarkasteluun, sillä sen avulla voi arvioida eri sukupolvien elinkaarellaan maksamien eläkemaksujen ja saamien eläke-etuuksien kehityksen pitkälle tulevaisuuteen.

Toinen Etlassa käytettävä malli on niin kutsuttu elinkaarimalli. Tämä malli on joiltakin osin FOG-mallia yksinkertaisempi. Se ei sisällä kuvausta koko väestökehityksestä vaan kuvaa yksittäiseen kohorttiin kuuluvien ihmisten elinikaaria. Tästä syystä tämä malli ei myöskään kuvaa sitä, miten eläkejärjestelmä rahoitetaan.

Näiden yksinkertaistuksien vastapainoksi elinkaarimallissa on paljon enemmän – käytännössä tuhansia – erilaisissa tilanteissa olevia yksilöitä kuin FOG-mallissa. Se puolestaan mahdollistaa eläkejärjestelmän luomien kannustinvaikutusten sekä sukupolvien sisäisen tulonjaon analysoimisen hyvin yksityiskohdaisesti. Mallin ensimmäistä versiota käytettiin vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutusten arvioimiseen (Hakola ja Määttä, 2007).

Elinkaarimallin kuvaamat yksilöt kohtaavat epävarmuutta. Yksi epävarmuuden lähde liittyy palkkakehitykseen. Yksilöiden ansiomahdollisuudet vaihtelevat satunnaisesti. Lisäksi mallin kuvaamat yksilöt saattavat joutua irtisanotuiksi tai tulla työkyvyttömiksi. Myös elinajan pituuteen liittyy epävarmuutta. Yksilöiden välillä on myös systemaattisia eroja keskimääräisen ansiotason, kuolleisuuden ja työkyvyttömyysriskin osalta. Mallissa yksilöt on jaettu kuuteen ryhmään, jotka vastaavat eri koulutason suorittaneita miehiä ja naisia. Esimerkik-

Mallit kuvaavat myös ihmisten kohtaamia riskejä

si vain peruskoulutuksen saaneilla miehillä on korkein työkyvyttömyysriski ja lyhyin eliniän odote. Ansiomahdollisuuksiin, työkyvyttömyyteen ja elinikään liittyvät riskit on määritetty empiiristen tilastoaineistojen avulla.

Palkkatasoon ja irtisanomisiin liittyvän satunnaisuuden vuoksi samanikäisillä yksilöillä voi olla mallissa hyvin erilaisia työhistorioita. Niiden erot heijastuvat puolestaan eläkekertymään ja siihen, kuinka suuren työttömyyskorvauksen yksilö saisi työttömäksi jäädessään. Tämän takia samanikäiset yksilöt tekevät mallissa erilaisia työntarjonta- ja eläkkeellesiirtymispäätöksiä.

Myös eläkejärjestelmää koskevat muutokset vaikuttavat erilaisissa tilanteissa oleviin yksilöihin eri tavoin. Esimerkiksi alimman vanhuuseläkeiän nostaminen ei vaikuta suoraan niihin yksilöihin, jotka nykyjärjestelmän puitteissa jatkavat työuraansa alinta vanhuuseläkeikää pidemmälle. Tilanne on toinen niiden yksilöiden kohdalla, jotka ovat joutuneet irtisanotuksi juuri ennen nykyistä vanhuuseläkeikää.

## VOIKO MALLITULOSSIIN LUOTTAA?

Se, kuinka uskottavina tällaisten mallien tuottamia arvioita voidaan pitää, riippuu osittain siitä, kuinka hyvin ne replikoivat mallien kannalta oleellisia empiirisiä havaintoja. FOG-malli esimerkiksi tuottaa hyvin samanlaisen ennusteen työeläkemaksun tulevasta kehityksestä nykyjärjestelmän puitteissa kuin Eläketurvakeskuksen omat, hyvin yksityiskohtaiset laskelmat. Etlan elinkaari-malli puolestaan replikoi varsin tarkkaan esimerkiksi työllisten, työttömien ja vanhuuseläkkeellä olevien osuudet eri ikä- ja koulutusryhmissä.

Todellisten työurien mahdollisimman tarkka replikointi mallin avulla ei kuitenkaan ole mielekäs tavoite. Oleellisinta on, että malli kuvaa oikein eläkejärjestelmän luomien taloudellisten kannustimien vaikutukset ihmisten päätöksiin. Elinkaarimalliin perustuva arvio vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista työuriin tehtiin ennen kuin uudistuksien vaikutuksista oli käytettävissä empiiristä aineistoa. Mallianalyysin vertailu myöhemmin tehtyyn empiiriseen tutkimukseen eläkeuudistuksen vaikutuksista (Uusitalo ja Nivalainen, 2013) viittaa siihen, että mallin tuottamat ennusteet olivat monessa suhteessa varsin hyvin kohdallaan.

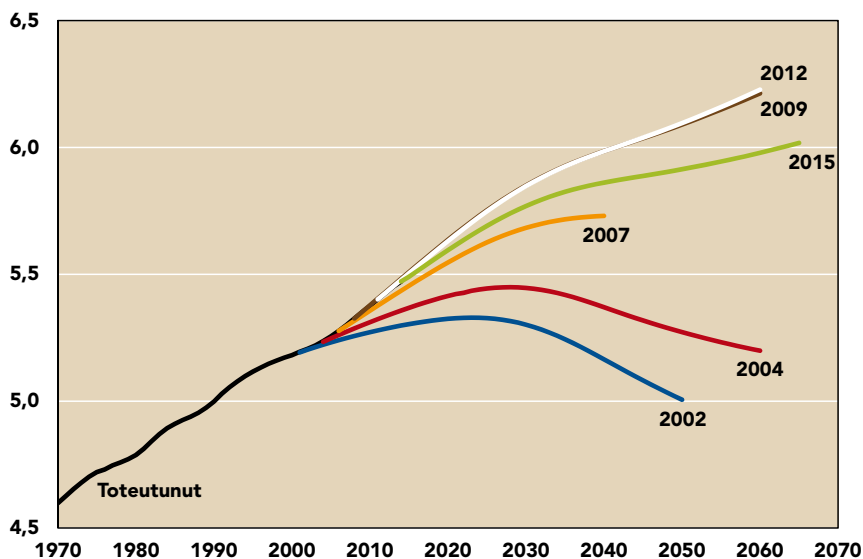
Mallien tuottamat etukäteisarviot jonkin eläkeuudistuksen vaikutuksesta ovat tietysti väistämättä epävarmoja. Mallien hyödyllisyys ei kuitenkaan riipu vain siitä, kuinka tarkkoina niiden tuottamia määrällisiä arvioita voidaan pitää. Huolellinen mallianalyysi auttaa usein löytämään vaikutusmekanismeja, joita ei muuten tulisi välttämättä ajatelleeksi, mutta jotka on syytä huomioida eläkeuudistuksia valmisteltaessa.

## VÄESTÖKEHITYS VOI YLLÄTTÄÄ, MUTTA YLLÄTYKSIIN VOI VARAUTUA

Mitä mallit sitten ovat opettaneet? Yksi eläkepolitiikan kannalta tärkeä opetus liittyy väestöepävarmuuden merkitykseen. Vaikka on selvää, että eläkeikäisten osuus väestöstä kasvaa Suomessa lähivuosikymmeninä, kehityksen voimakkuuteen liittyy suurta epävarmuutta, kun asiaa katsotaan useampi vuosikymmen eteenpäin.

Alla oleva kuvio havainnollistaa tätä asiaa. Se esittää Tilastokeskuksen eri vuosina julkaiseman väestöennusteen mukaisen ennusteen Suomen väestömäärästä. Kuten kuviosta nähdään, väestöennusteet ovat vaihdelleet valtavasti.

**KOKO VÄESTÖ, milj. henkeä (Tilastokeskuksen ennusteet)**



Myös eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta oleellisiin tunnuslukuihin, erityisesti eläkeikäisten lukumäärä suhteessa työikäisten lukumäärään, liittyy suurta epävarmuutta. Yksittäisen väestöennusteen pohjalta tehty eläkejärjestelmän kestävyystarkastelu jättää tällaisen epävarmuuden täysin huomiotta.

Niin kutsutut stokastiset väestöennusteet sisältävät arvion myös tulevaan väestökehitykseen liittyvästä epävarmuudesta. Yhdistämällä ne eläkejärjestelmän taloudellista kestävyyttä kuvaavaan FOG-malliin, saadaan kuva eläkejärjestelmän taloudelliseen kestävyteen liittyvistä riskeistä. Lopputuloksena oli aikaisemmin, erityisesti ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta, että Suomen eläkejärjestelmän kestävyys oli hyvin epävarmalla pohjalla. Eläkejärjestelmän kannalta huono väestökehitys olisi edellyttänyt joko epäuskottavan korkeita eläkemaksuja tulevaisuudessa tai eläkkeiden merkittävää leikkaamista.

Tällainen analyysi johti luontevasti miettimään, miten eläkejärjestelmästä voisi tehdä kestävämmän myös siinä mielessä, että se ei olisi yhtä herkkä väestökehitykseen liittyville yllätyksille. Viimeaikainen esimerkki tällaisesta politiikasta on eläkeiän sitominen elinajan odotteeseen. FOG-mallin avulla on arvioitu, missä määrin tällainen politiikka pienentää eläkejärjestelmän kestävyteen liittyvää epävarmuutta.

## PELKKÄ VANHUSELÄKEIÄN NOSTO EI RIITÄ

Se, että elinkaarimallissa on paljon erilaisissa tilanteissa olevia yksilöitä, mahdollistaa myös erilaisten varhaiseläkejärjestelmien tarkastelemisen. Suomessa työttömyysputki, jolla tarkoitetaan ikääntyneiden oikeutta saada ansiosidonnaista työttömyyskorvausta vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka, on ollut pitkään merkittävä väylä pois työelämästä. Putkea voi pitää varhaiseläkejärjestelmänä, sillä hyvin harva on palannut putkesta takaisin työelämään.

Yksi elinkaarimallin tuottama tulos on se, että pelkän vanhuuseläkeiän nostaminen ei juuri pidennä työuria. Alimman vanhuuseläkeiän nostaminen nimittäin lisää työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen käyttöä. Jos alinta vanhuuseläkeikää nostetaan, myös pääsyä työttömyysputkeen ja osa-aikaeläkkeelle on syytä rajoittaa. Tämä tulos on ehkä helppo ymmärtää, jos ajattelee tilannet-



ta ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta. Varsinainen vanhuuseläkeikä oli tuolin 65 vuotta. Kuitenkin valtaosa poistui työelämästä paljon aikaisemmin jokin varhaiseläkejärjestelmän turvin.

## ELÄKEIÄN NOSTAMINEN EI OLE EPÄREILUA

Elinkaarimalli on tuottanut myös kiinnostavia tulonjakoa koskevia tuloksia. Vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä käydyssä keskustelussa esitettiin usein, että työurien pidentäminen eläkeikä nostamalla on tulonjaon kannalta hyvin ongelmallista.

Yksi aiheelliselta vaikuttava huoli liittyy väestöryhmien välisiin eroihin keskimääräisessä eliniässä. Pienituloiset ihmiset elävät keskimäärin lyhyemmän aikaa kuin hyvätuloiset. Jos kaikki ihmiset jäisivät eläkkeelle yhtä aikaa, eläkkeelle siirtymisiän nostaminen lyhentäisi suhteellisesti ottaen pienituloisten eläkkeellä viettämää aikaa, ja samalla myös eläkkeiden yhteenlaskettua määrää, enemmän kuin suurituloisten eläkkeellä viettämää aikaa. Tätä kautta vanhuuseläkeiän nostaminen näyttäisi todellakin kasvattavan taloudellista eriarvoisuutta.

Mallitarkastelu osoittaa kuitenkin, että vanhuuseläkeiän nostamisella on useita muita vaikutuksia, jotka menevät tulonjaon kannalta toiseen suuntaan. Yksi asia liittyy työttömyysturvaan. Todennäköisimmin vanhuuseläkeiän nostaminen aiheuttaa hankaluuksia niille ihmisille, jotka joutuvat työttömäksi nykyisen vanhuuseläkeiän jälkeen. He saavat kuitenkin työttömyyskorvausta, joka on pienituloisille omaan ansiotasoon suhteutettuna suurempi kuin hyvätuloisille. Pienituloisen kannalta työttömyyskorvaus on joissakin tapauksissa jopa suurempi kuin vanhuuseläke.

Toinen asia liittyy työkyvyttömyyseläkkeisiin. Koko elinkaaren tuloilla mitattuna pienituloisilla ihmisillä on keskimääräistä suurempi riski joutua työkyvyttömyyseläkkeelle. He saavat sen takia keskimäärin paljon enemmän työkyvyttömyyseläkkeitä kuin parempituloiset ihmiset. Alimman vanhuuseläkeiän nostaminen ei tietenkään lyhennä työkyvyttömyyseläkkeiden maksuaikaa. Siksi vanhuuseläkeiän nostaminen siirtää koko eläkejärjestelmän painopis-

Eläkeuudistusten tulonjakovaikutuksia vaikea arvioida ilman mallia

tettä kohti työkyvyttömyyseläkkeitä, jotka ovat tärkeitä erityisesti pienituloisten kannalta. Pienituloisetkin hyötyvät vanhuuseläkeiän nostamisesta ainakin alempien työeläkemaksujen myötä.

Itse asiassa vanhuuseläkeiän nosto kasvattaa työkyvyttömyyseläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeet perustuvat osin ns. tulevan ajan osuuteen. Sillä tarkoitetaan eläkettä, jonka työkyvyttömäksi jäänyt olisi ansainnut, jos hän olisi tehnyt töitä vanhuuseläkeikään saakka. Vanhuuseläkeiän nostaminen nostaa työkyvyttömyyseläkkeitä pidentämällä aikaa, jolta tulevan ajan osuus lasketaan. Kuukausieläkkeiden leikkaaminen nykyisen elinaikakertoimen avulla olisi tulojaon kannalta luultavasti ongelmallisempaa kuin vanhuuseläkeiän nostaminen. Elinaikakerroin nimittäin leikkaa myös työkyvyttömyyseläkkeitä elinajan pidentyessä. Työkyvyttömät ihmiset eivät voi kompensoida elinaikakertoimen vaikutusta työskentelemällä pidempään.

Kuten edellä todettiin, jos alinta vanhuuseläkeikää nostetaan, myös työttömyysputkeen ja osa-aikaeläkkeelle pääsyä olisi syytä rajoittaa. Työttömyysputken rajoittaminen, esimerkiksi sen alaikäraja nostamalla, kohdistuu toki jossakin määrin suhteellisen pienituloisiin. Kaikkein huono-osaisimmat ovat kuitenkin yleensä jääneet jo aikaisemmin työkyvyttömyyseläkkeelle. Lisäksi ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha ei ole pienituloisimpien osalta välttämättä kovin paljon suurempi kuin työmarkkinatuki.

Osa-aikaeläkettä puolestaan ovat hyödyntäneet lähinnä suhteellisen hyvätuloiset ihmiset, vaikka sen rahoitukseen osallistuvat myös pienituloiset. Siksi nykymuotoisen osa-aikaeläkkeen poistaminen pikemminkin vähentää kuin lisää taloudellista eriarvoisuutta.

Kun kaikki edellä kuvatut vaikutukset otetaan huomioon yhdessä, vanhuus- ja varhaiseläkeikien nostaminen ei kokonaisuudessaan näytä lisäävän taloudellista eriarvoisuutta, vaan pikemminkin vähentää sitä. Tämä pätee myös vuoden 2017 eläkeuudistukseen (Lassila ym., 2015).

## VAIKUTTAVAA ELÄKETUTKIMUSTA?

Etlä on tuonut esiin tutkimukseen perustuvia havaintoja Suomen eläkejärjestelmän ongelmista ja omia politiikkasuosituksiaan sekä esittänyt arvioita eläkeuudistusvaihtoehtojen vaikutuksista. Eläkeuudistusten valmistelu on kuitenkin aina pitkälinen ja monimutkainen prosessi. On mahdotonta tarkkaan arvioida, millä tavalla Etlän eläketutkimus on vaikuttanut lopputulokseen.

Suomen eläkejärjestelmää on joka tapauksessa viime vuosina uudistettu siihen suuntaan, mitä Etlän tutkijat ovat suosittaneet. Eläkejärjestelmän rahoituskellista kestävyttä on parannettu useaan otteeseen. Työeläkejärjestelmään on myös tuotu elementtejä, jotka tekevät sen rahoituksesta vähemmän haavoittuvaisen väestökehitykseen liittyvälle epävarmuudelle. Ensimmäinen tällainen elementti on vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otettu elinaikakerroin, joka leikkaa kuukausieläkkeitä eliniän odotteen kasvaessa. Ainakin historian kirjoittajien mukaan juuri Etlän tutkimustulokset vaikuttivat ratkaisevasti siihen, että elinaikakerroin otettiin käyttöön (ks. Hannikainen ja Vauhkonen, 2012, s. 339).

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen myötä myös alin vanhuuseläkeikä on sidottu elinikien kehitykseen, mikä parantaa työeläkejärjestelmän kestävyttä edelleen. Myös osa-aikaeläkkeen poistaminen, työttömyysputken alaikärajan nostaminen sekä tietyt eläke-etuuksien karttumista koskevat muutokset noudattavat Etlän tutkimukseen pohjaavia politiikkasuosituksia.

Tästä myönteisestä kehityksestä huolimatta olisi epäuskottavaa väittää, että vuoden 2017 eläkeuudistus jää viimeiseksi eläkeuudistukseksi. Esimerkiksi nykyinen nollakorkotilanne nostaa esiin kysymyksen siitä, minkälaisia tuottoja työeläkerahastoilta voidaan odottaa tulevaisuudessa. Nykyinen järjestelmämekin voi osoittautua taloudellisesti kestävämmäksi, jos sijoitustuotot jäävät pitkäksi aikaa oletettua matalammiksi. Järjestelmä ei ole erityisesti varautunut tällaiseen kehitykseen. Eläkeuudistuksia ja politiikkaa tukevaa eläketutkimusta tarvittaneen jatkossakin.

Eläkejärjestelmää on  
kehitetty Etlän  
suositusten suuntaan

## KIRJALLISUUTTA

- Alho, J.M., Jensen, S.E.H., Lassila, J. ja Valkonen, T. (2005), Controlling the Effects of Demographic Risks: The Role of Pension Indexation Schemes. *Journal of Pension Economics and Finance*. Vol. 4, No. 2, 139–153.
- Hakola, T. ja Määttänen, N. (2007), Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin – arviointia stokastisella elinkaarimallilla. *Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1*.
- Hannikainen, M. ja Vauhkonen, J. (2012), Ansioiden mukaan – Yksityisalojen työeläkkeiden historia, Suomalaisen kirjallisuuden seura, Helsinki.
- Korkman, S., Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2007), Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävät rahat, kuka maksaa? ETLA B230, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2013), Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon? ETLA B258, Taloustieto Oy, Helsinki.
- Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2015), Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.
- Lassila, J., Palm, H. ja Valkonen, T. (1997), Pension Policies and International Capital Mobility. In D. Peter Broer ja Jukka Lassila (eds.), *Pension Policies and Public Debt in Numerical CGE Models*. Physica-Verlag 1997.
- Lassila, J. ja Valkonen, T. (2001), 'Pension Prefunding, Ageing and Demographic Uncertainty'. *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, 569–589.
- Lassila, J. ja Valkonen, T. (2007), The Finnish Pension Reform of 2005. *Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, Vol. 32, 75–94.
- Lassila, J. ja Valkonen, T. (2015), Longevity Risk and Taxation of Public Pensions CESifo Working Paper No. 5640.
- Uusitalo, R. ja Nivalainen, S. (2013), Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymiskään, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.

# AVOIN DATA JA MASSADATA – MITEN TIEDON HYÖDYNTÄMINEN MUUTTUU?

---

HELI KOSKI |

**D**igitalisointi on muuttanut tiedon tuotantoa, keräämistä, tarjontaa ja hyödyntämistä. Vuosituhannen vaihteessa vain noin neljännes maailman tietovarannoista oli varastoitu digitaalisessa muodossa, kun vuonna 2013 yli 98 prosenttia kaikesta datasta oli tallennettu digitaalisesti (Mayer-Schönberger ja Cukier, 2013). Tietovarannot muodostavat dataperusteisen liiketoiminnan raaka-aineen, jonka määrän on arvioitu kasvavan keskimäärin 40 prosenttia vuodessa (Oracle, 2012). Yritysten liiketoimintaa ja markkinoita ovat muovanneet viime aikoina erityisesti massadatan eli big datan tarjoamat mahdollisuudet parempiin, tietoon perustuviin päätöksiin. Myös julkisen sektorin tietovarantojen digitalisointi ja avaaminen yksittäisten ihmisten ja eri organisaatioiden hyödynnettäväksi on tarjonnut mahdollisuuksia laajempaan tiedon hyödyntämiseen ja innovatiivisiin ratkaisuihin. Internetissä raportoidun tieteellisen tutkimustiedon määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Karkeiden arvioiden mukaan saatavilla on jopa 60 miljoonaa tieteellistä artikkelia eri aloilta,

ja joka vuosi julkaistaan noin 1,5 miljoona uutta tieteellistä artikkelia (Fillipov and Hofheinz, 2016).

Tietovarantojen lisääntynyt käyttö näkyy tiedon hyödyntämiseen liittyvien teknologioiden, datatuotteiden ja -palveluiden markkinoiden kasvuna. IDC:n<sup>1</sup> arvion mukaan massadatateknologioiden ja -palveluiden (sisältäen infrastruktuuriin, ohjelmistot ja palvelut) maailmanmarkkinat tulevat kasvamaan keskimäärin 23 prosenttia vuodessa. Markkinoiden koon arvioidaan ylittävän 48 miljardia USD vuonna 2019. IDC (2015) arvioi, että koko datatalous – johon luetetaan myös datan hyödyntämisen epäsuorat vaikutukset – kattaa noin 2,5 prosenttia bkt:sta Suomessa ja 1,8 prosenttia (eli liki 250 miljardia euroa) koko EU-alueen bkt:sta.

**MASSADATA** (suuraineisto) tai **BIG DATA** tarkoittaa dataa, jota on paljon, jota tulee nopeasti lisää ja joka on muodoltaan vaihtelevaa ja järjestymätöntä. Laitteilta ja sovelluksilta vaaditaan suurta tallennuskapasiteettia ja suorituskykyä massadatan käsittelyssä.

**AVOIN DATA** tarkoittaa (pääasiassa) julkisen sektorin keräämää ja tuottamaa dataa, joka on kansalaisten ja kehittäjien käytettävissä, uudelleenkäytettävissä ja muokattavissa konekielisenä, vapaasti ja veloituksettomasti. Avoimesta datasta osa on massadataa.

Julkisten tietovarantojen avaaminen on noussut useissa maissa keskeiseksi politiikkateemaksi avoimeen dataan liitettyjen erilaisten yhteiskunnallis-taloudellisten hyötyjen takia.<sup>2</sup> Datan avaaminen on monissa maissa ollut osa laajempaa, avoimempaan ja läpinäkyvämpään hallintoon pyrkivää strategiaa. Erityisesti

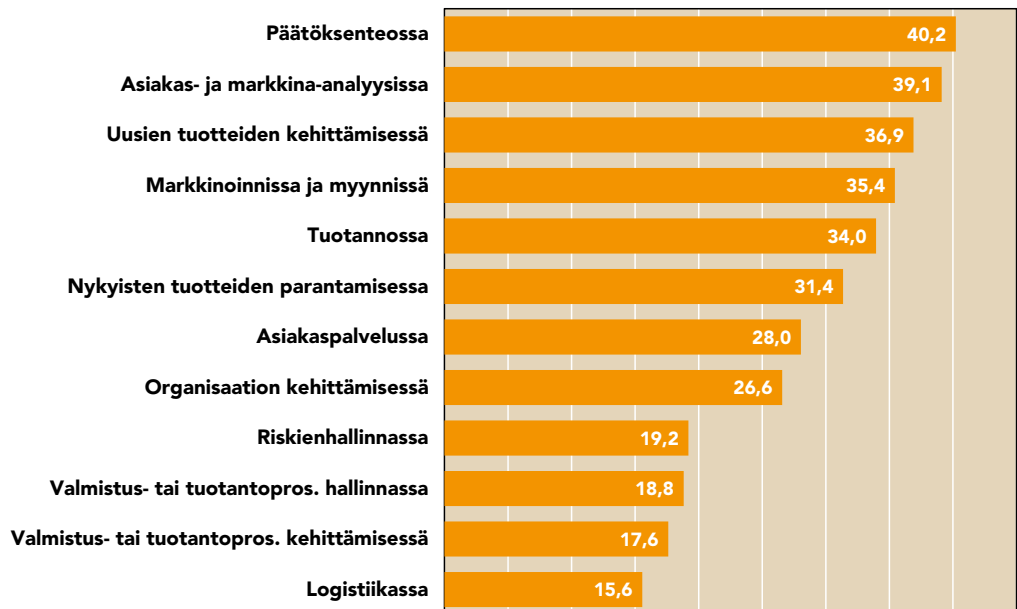
monien Euroopan maiden (esim. Tanskan<sup>3</sup>) kansallisissa strategioissa on korostettu julkisen datan avaamisella saavutettavia taloudellisia hyötyjä kuten uusien tuotteiden, palveluiden ja yritysten syntymistä, kustannussäästöjä ja tehokkuuden lisääntymistä sekä taloudellista kasvua. Potentiaaliset julkisen datan avaamisesta saatavat hyödyt onkin ennakkoarvioinneissa arvioitu mittaviksi, mutta avoimen datan toteutuneista hyödyistä ja vaikutuksista ei ole tehty kattavaa arviota missään maassa (Koski, 2015).

## MASSADATAN HYÖDYNTÄMISTÄ JARRUTTAA OSAAMISEN PUUTE

OECD:n (2013) raportissa arvioidaan, että yksityisellä sektorilla terveydenhuoltoalalla, mainostoiminnassa, infrastruktuuripalvelujen (esim. kaasu, sähkö, vesi) tuotannossa ja kuljetus- ja logistiikka-alalla on mahdollista saada suurin hyöty tietovarannoista innovaatiotoiminnassa ja tuottavuuden kasvun lähteenä. McKinsey Global Institute (2011) puolestaan arvioi, että rahoitus- ja vakuutustoimintaa harjoittavilla, informaatio- ja viestintäsektorin ja energia-alan yrityksillä olisi tietointensiivisyytensä takia parhaat mahdollisuudet ja kykyä luoda arvoa massadatasta. Etlan marraskuussa 2015 toteuttamalla kyselyllä<sup>4</sup> kerätty aineisto antaa samansuuntaista viitettä. Myös logistiikka-alalla massadatan hyödyntäminen on muita toimialoja yleisempää.

Etlan kyselyaineisto viittaa siihen, että Suomessa massadatan hyödyntäminen on yleisempää yli 50 henkeä työllistävissä, keskisuurissa tai suurissa yrityksissä (Koski ja Pajarinen, 2016). Kaikista kyselyyn vastanneista yrityksistä noin nel-

### MISSÄ TOIMINNOISSA MASSADATAA HYÖDYNNETÄÄN?, % yrityksistä (Etlan kysely, marraskuu 2015)



jännes käytti massadataa liiketoiminnassaan. Suomen yrittäjien keväällä 2016 tekemään kyselytutkimukseen vastanneista pienistä ja keskisuurista yrityksistä big datan käyttäjiä oli kolme prosenttia.<sup>5</sup>

Etlan kyselyaineistosta selviää, että big datan käyttäjien etujoukoissa olevat yritykset hyödyntävät jo nykyisellään datamassoja päätöksenteossa, uusien tuotteiden kehittämisessä ja tuotteiden laadun parantamisessa sekä käyttävät dataa parantamaan asiakaskokemuksia. Ne myös odottavat massadatan strategisen hyödyntämisen johtavan merkittävään liikevaihdon kasvuun.

Henkilötietoja sisältävää dataa syntyy esimerkiksi hakukoneiden, sovelluskauppojen, sosiaalisen median, digitaalisten markkinapaikkojen ja sijaintiin perustuvien palveluiden kautta

gisen hyödyntämisen johtavan merkittävään liikevaihdon kasvuun.

Suomessa pientä massadatan hyödyntäjäjoukkoa suuremman joukon muodostavat yritykset, jotka eivät käytä massadataa liiketoiminnassaan. Yrityskyselyn tulokset viittaavat siihen, ettei yrityksissä ole riittävästi massadatan hyödyntämiseen tarvittavaa osaamista: datan käsittelyyn ja

analyysiin liittyvä tietotaidon puute koetaan merkittäväksi massadatan hyödyntämisen esteeksi. Yrityksissä nähdään myös suhteellisen laajasti massadatan hyödyntämisen esteinä tai rajoitteina se, ettei massadatan käytölle ole tarvetta ja että massadatan hyödyntämisen kustannukset ovat liian korkeita suhteessa saavutettaviin tuottoihin. Toisin sanoen, isossa joukossa suomalaisia yrityksiä ei nähdä (ainakaan vielä) massadatan liiketoimintapotentiaalia.

## HENKILÖTIEDOT DATAN HYÖDYNTÄMISEN YTIMESSÄ

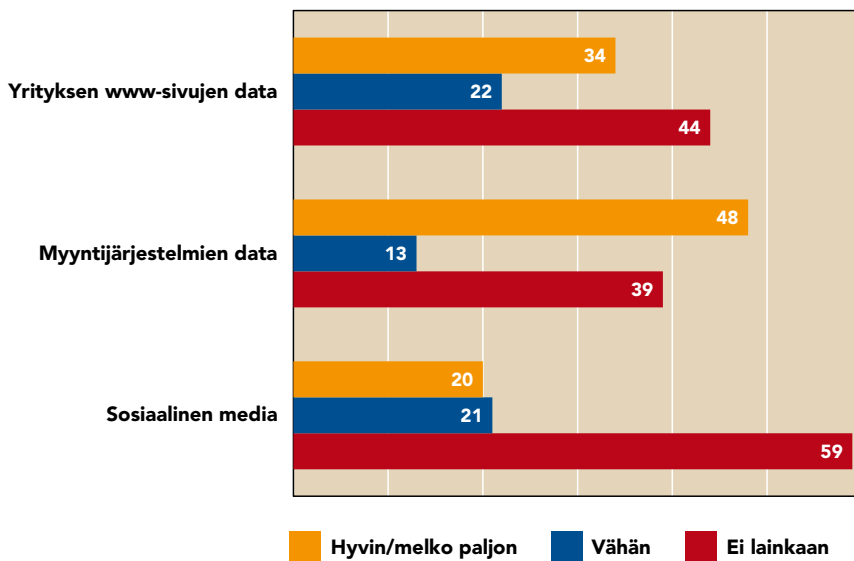
Digitaaliset alustat yhdistävät erilaisten palveluiden, tuotteiden tai sosiaalisen arvon tuottajia ja käyttäjiä kahden- tai monensuuntaiseksi arvonluontijärjestelmiksi. Ne toimivat myös merkittävänä henkilötietojen (personal data) lähteenä yrityksille. Computer Science Corporation (2012)<sup>6</sup> arvioi, että maailman datavarannoista 80 prosenttia on yritysten hallinnassa, kun taas kaikesta datasta 70 prosenttia syntyy yksittäisten henkilöiden tuottamana.



Digitalisaatiokehitys on johtanut henkilötietojen käsittelyn, keräämisen ja hyödyntämisen massiiviseen kasvuun. Henkilötietoja sisältävää dataa syntyy esimerkiksi erilaisten hakukoneiden (esim. Google), sovelluskauppojen (esim. Applen App Store), sosiaalisen median (esim. Facebook), digitaalisten markkinapaikkojen (esim. Amazon.com) ja sijaintiin perustuvien palveluiden (esim. älypuhelimien paikannuspalvelut) kautta. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi erilaiset taloustiedot, ostotiedot, henkilöiden liikkumista ja sijaintia kuvaavat tiedot ja terveystiedot.

Etlan marraskuussa 2015 toteuttama kyselytutkimus viittaa siihen, että henkilötiedot ovat myös suomalaisyrityksille massadatan hyödyntämisessä keskeisessä roolissa. Yritysten myyntijärjestelmistä (esim. kanta-asiakasjärjestelmät) ja niiden omien www-sivujen kautta kerätyt datat muodostivat merkittävimmät suomalaisten yritysten massadatan hyödyntämät tietotyypit (Koski ja Paajarinen, 2016). Sosiaalisen median dataa hyödynsi kuitenkin vain suhteellisen harva suomalaisyritys. Vastaukset avoimeen kysymykseen yrityksen muista liike-toiminnassa hyödyntämistä datoista antoivat myös viitettä henkilötietoja si-

**MASSADATANA HENKILÖTIETOJA HYÖDYNTÄVIEN YRITYSTEN OSUUS, %  
(Etlan kysely, marraskuu 2015)**



sältävän datan tärkeydestä. Yritykset mainitsivat hyödyntävänsä massadatana muun muassa tutkimusdataa kuluttajien käyttäytymisestä, asenteista ja mediakäytöstä sekä GPS:llä liikkumisesta kerrytettyjä paikkatietoja.

Henkilötietojen luovuttaminen online-palveluiden käytön yhteydessä esimerkiksi tuotteiden ja palveluiden saamiseksi tai maksujen suorittamisen yhteydessä aiheuttaa myös huolta käyttäjissä. Tietosuojaa koskevan Euroopan Komission (2015) Eurobarometri-kyselytutkimuksen mukaan suomalaisista vastaajista 60 prosenttia oli huolissaan siitä,

että viranomaiset tai yritykset käyttävät heidän luovuttamia tietojiaan eri tarkoituksiin kuin mihin niitä on kerätty (esim. suoramarkkinointiin.) Keväällä 2016 voimaan tullut EU:n tietosuojasetus<sup>7</sup> parantaa kansalaisten edellytyksiä kontrolloida henkilötietojaan ja helpottaa tiedonsaantia niiden käsittelystä ja käytöstä. Omadata tai MyData on ke-

Omadata tai MyData on henkilötiedon hallinnan ja käsittelyn malli, joka korostaa ihmisten oikeutta käyttää, jakaa ja yhdistellä heistä kerättyä dataa

hittymässä oleva yksilökeskeinen henkilötiedon hallinnan ja käsittelyn malli, joka korostaa ihmisten oikeutta käyttää, jakaa ja yhdistellä heistä kerättyä dataa (kuten terveys-, talous-, osto- ja liikkumistietoja) uudelleenkäytettävässä muodossa. Omadatan hyödyntämisen ympärille odotetaan myös syntyvän uusia palveluita ja liiketoimintamalleja.

## SUOMI ETURINTAMASSA JULKISEN DATAN AVAAJANA

Suomen valtionhallinnon tietovarantoja on avattu systemaattisesti vuodesta 2012 alkaen.<sup>8</sup> Suomi onkin edelläkävijöiden joukossa julkisen sektorin tietojen avaamisessa. Tavoitteeksi on otettu julkisten tietovarantojen avaaminen niin, että kaikki merkittävät, avattavissa olevat julkishallinnon hallinnoimat tietovarannot ovat vuoteen 2020 mennessä saatavilla ja käytettävissä koneluettavassa muodossa, maksutta ja selkein käyttöehdoin<sup>9</sup>. Lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista kaikkien julkisten tietovarantojen avaamista; tietovarantojen avaa-

misessa huomioidaan lainsäädännölliset rajoitukset kuten yksityisyydensuoja, liikesalaisuudet, tekijänoikeudet ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat.

Datan avaamista ja hyödyntämistä kehitetään myös suurimpien kaupunkien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) yhteistyönä 6Aika-strategian puitteissa (kts. <http://6aika.fi/>). Tarkoituksena on rakentaa kaupunkipalvelujen avoin ekosysteemi, joka toimii myös innovatiivisten ratkaisujen kehitys- ja kokeiluympäristönä. Kaupunkien tietovarannot, erityisesti yritystoimintaa hyödyttävä data, pyritään avaamaan mahdollisimman laajasti avoimeksi dataksi käyttäen yhteisiä julkaisualustoja, toimintamalleja ja lisenssejä. Yrityksiä ja muita kehittäjiä pyritään saamaan mukaan yhteistyöhön. 6Aika-strategian yhtenä päämääränä on edistää yritysten innovaatiotoimintaa ja synnyttää uutta, kansainvälisesti vientikelpoista liiketoimintaa.

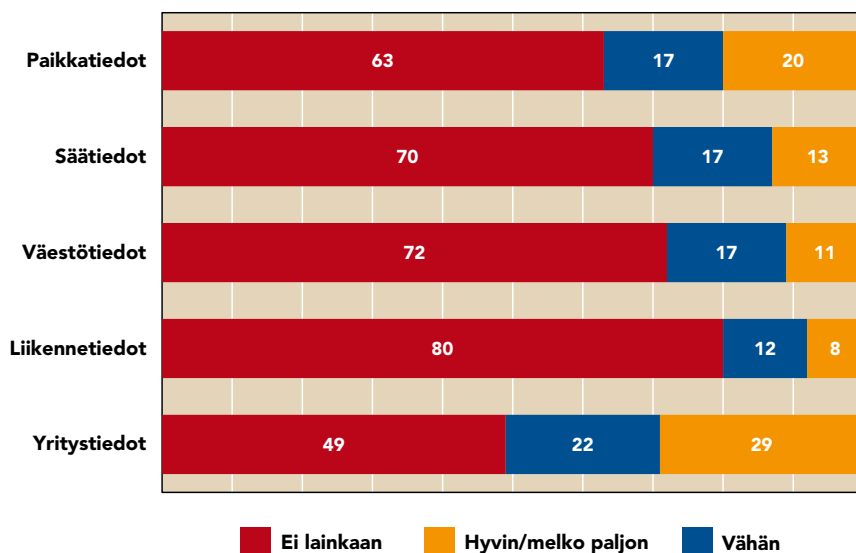
## AVOIMEN MASSADATAN HYÖDYNTÄMINEN VIELÄ VÄHÄISTÄ

Suomalaiset yritykset hyödyntävät julkisen sektorin avointa dataa esimerkiksi ohjelmistokehityksessä ja sovellusmyynissä, konsultoinnissa ja palvelutuotteissa.<sup>10</sup> Avointa dataa massadatanä hyödyntää Etlan kyselytutkimuksen perusteella kuitenkin vain verrattain pieni osa yrityksistä. Kaiken, ei-massadatanä luettavan, avoimen datan hyödyntämisen yleisyyttä yrityksissä on nykytiedon valossa mahdotonta arvioida.

Massadatan, sekä avoimien tietoaisteiden että pääasiassa yritysten hallussa olevien suljettujen aineistojen, hyödyntäminen on monilla toimialoilla vasta varsin varhaisessa vaiheessa. Useilla toimialoilla vain pieni edelläkävijäjoukko yrityksiä käyttää massadatanä. Massadatan tarjoamien mahdollisuuksien laajamittainen hyödyntäminen Suomessa edellyttää riittäviä resursseja datan käsittelyyn, hallintaan ja analytiikan koulutukseen sekä laajempaan massadatan hyödyntämiseen liittyvään yhteiskunnallis-taloudelliseen osaamiseen.

Myös investointeja massadatan hyödyntämistä edistävään tutkimus- ja kehitystoimintaan tarvitaan. Yritysten osallistuminen avoimiin, vastavuoroisiin digitaalisiin alustoihin ja uusien palveluiden ja tuotteiden kehittäminen näiden puitteissa nostaa esille paitsi kysymyksen yritysten kyvystä hyödyntää da-

**MASSADATANA AVOINTA DATAA HYÖDYNTÄVIEN YRITYSTEN OSUUS, %**  
(Etlan kysely, marraskuu 2015)



taa myös yritysten ja julkisten organisaatioiden välisestä vastavuoroisuudesta ja yhteistyöstä sekä yritysten oman datan jakamisesta. Datan hyödyntämiseen liittyvät palvelukehityskokeilut voivat toimia yrityksille oppimislustoina massadatan liiketoimintapotentiaalin valjastamiseksi.

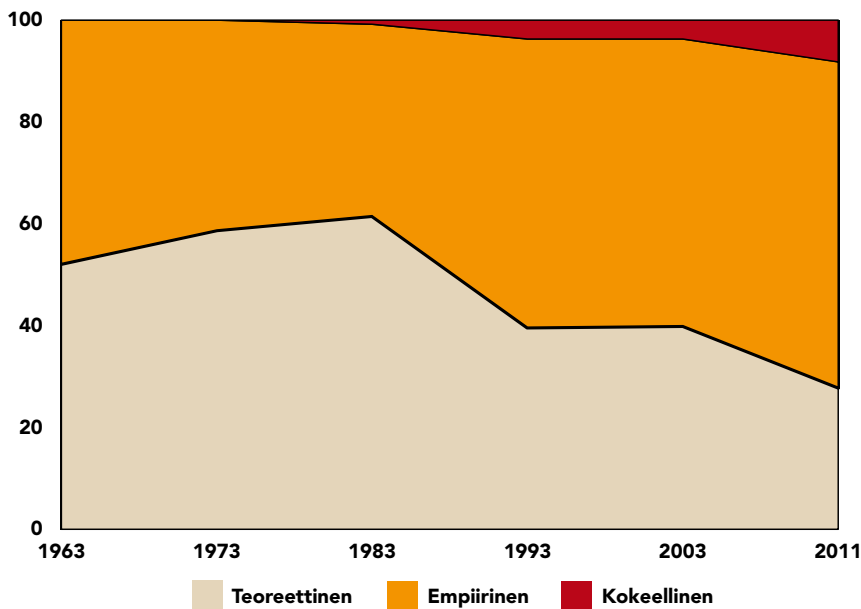
## DATASTA TUTKIMUSTIETOA PÄÄTÖKSENTEKOON

Tutkimuksen näkökulmasta digitaalisen datan määrän lisääntyminen on avannut monia uusia mahdollisuuksia sekä olemassa olevien tilasto- ja rekisteriaineistojen että täysin uudenlaisten tietojen tutkimuskäyttöön. Useita laajoja tietokantoja kuten Maanmittauslaitoksen maastotietoaineistot ja Ilmatieteen laitoksen säättiedot on avattu vapaaseen käyttöön. Suomen ainutlaatuiset rekisteriaineistot ovat myös monilta osin aiempaa paremmin hyödynnettävissä tutkimuksessa. Tilastokeskus otti vuonna 2010 käyttöön maksullisen tutkijapalvelun, joka tarjoaa mahdollisuuden analysoida erilaisia yksikkötason tilastolli-

sia tutkimusaineistoja etäkäyttöjärjestelmän kautta omalta tietokoneelta käsin. Tämä on lisännyt erityisesti laajojen yritysaineistojen hyödyntämistä taloustieteellisessä tutkimuksessa. Yritysaineistojen yhdistäminen muihin tilastoaineistoihin on mahdollistanut tutkimuksen tekemisen yhteiskunnallisesti merkittävistä aiheista kuten yritystukien vaikuttavuusanalyysit.

Taloustieteellisessä tutkimuksessa datan määrän kasvu sekä data-analyysiin tarvittavan teknologian ja empiiristen menetelmien kehittyminen näkyvät aineistoanalyysiin perustuvien tutkimusjulkaisujen määrän ja myös suhteellisen osuuden kasvuna. Esimerkiksi kolmessa kansainvälistä kärkeä edustavassa taloustieteellisessä lehdessä (*American Economic Review*, *Journal of Political Economy* ja *Quarterly Journal of Economics*) julkaistuista artikkeleista vielä 1980-luvulla alle puolet oli empiirisiä, aineistoanalyysiin perustuvia, kun vuonna 2011 empiiristen artikkelien osuus oli noussut liki kahteen kolmasosaan kaikista julkaistuista artikkeleista (Hamermesh, 2013).

**KOLMESSA KANSAINVÄLISTÄ KÄRKEÄ EDUSTAVASSA TALOUSTIETEELISSÄ LEHDESSÄ JULKAISTUJEN ARTIKKELIEN MENETELMÄLLISET PROSENTTIJAKAUMAT 1963–2011, %**  
(Hamermesh, 2013)



Yksilötason dataa (esim. henkilökohtaisesta hyvinvoinnista, geneistä, ostokäyttäytymisestä) kertyy erilaisista palveluista, ja dataa yhdistelemällä voidaan muodostaa uusia mikrotason aineistoja tutkimuskäyttöön. Kaupallisessa tutkimuksessa erilaisia asiakastietoja hyödynnetään muun muassa asiakkaiden segmentoinnissa ja profiloinnissa. Yhdistelemällä erilaisia yksilötason tietoja voidaan avata myös uusia mahdollisuuksia paitsi yhteiskunnallis-taloudelliselle tutkimukselle myös mm. lääketieteelliselle tutkimukselle.

Ihmisten internet-käyttäytymisestä syntyvästä datasta, kuten käytetyistä Google-hakusanoista ja internetin keskustelupalstoilla käydyistä keskusteluista, voidaan muodostaa kokonaan uudentyyppisiä tutkimusaineistoja. Esimerkiksi Suomen suurimman yhteisömedian Suomiz4:n keskusteluaineistojen avaaminen vapaaseen tutkimuskäyttöön<sup>11</sup> mahdollistaa yhteiskunnallisten ilmiöiden kuten poliittisen käyttäytymisen sekä yhteiskunnallisten muutosten ennakkoinnin uudenlaisen tutkimuksen. Google-hauista kertyvää valtavaa datamassaa on hyödynnetty tutkimuksessa ennakoimaan aiempaa paremmin tulevaisuuden kehitystrendejä, esimerkiksi ennustamaan työttömyyttä.<sup>12</sup> Reaaliaikaisesti kertyvien massadatojen hyödyntäminen ja analyysimenetelmien kehittyminen voivat tulevaisuudessa tarjota aiempaa parempia välineitä politiikkavalmistelua palvelemaan soveltavaan tutkimukseen.

## VIITTEET

- 1 <http://www.cio.com/article/3004512/big-data/idc-predicts-big-data-spending-to-reach-48-6-billion-in-2019.html>
- 2 Suomessa julkisten tietojen avaaminen laajalti yhteiskunnan eri tahojen uudelleenkäyttöön nostettiin maaliskuussa 2011 yhdeksi hallitusohjelman kärkihankkeista.
- 3 The Danish government/local government Denmark, October 2012: The eGovernment strategy 2011–2015. Good basic data for everyone – a driver for growth and efficiency. [http://uk.fm.dk/publications/2012/good-basic-data-for-everyone/-/media/Publikationer/Imported/2012/Gode%20grunddata%20til%20alle/BasicData\\_UK\\_web\\_2012.10.08.ashx](http://uk.fm.dk/publications/2012/good-basic-data-for-everyone/-/media/Publikationer/Imported/2012/Gode%20grunddata%20til%20alle/BasicData_UK_web_2012.10.08.ashx).
- 4 Linkki nettikyselyyn lähetettiin sähköpostitse 5 818 yritykselle, joista kyselyyn vastasi 1 189 yritystä (eli noin 20 prosenttia). Kosken ja Pajarisen (2016) raportti sisältää tarkemman kuvauksen kyselyn toteuttamisesta.
- 5 Lähde: PK-yritysbarometri, kevät 2016. [http://www.yrittajat.fi/File/51e24e66-00a0-4e36-8425-b8d96eedofic/baro\\_kevat2016\\_kalvot.pdf](http://www.yrittajat.fi/File/51e24e66-00a0-4e36-8425-b8d96eedofic/baro_kevat2016_kalvot.pdf)
- 6 Computer Science Corporation, CSC (2012). Big Data Universe Beginning to Explode. [http://www.csc.com/insights/flxwd/78931-big\\_data\\_universe\\_beginning\\_to\\_explode](http://www.csc.com/insights/flxwd/78931-big_data_universe_beginning_to_explode)
- 7 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27. päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.119.01.0001.01.FIN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0001.01.FIN)
- 8 Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen kaikki digitaaliset maastotietoaaineistot avattiin toukokuussa 2012, ja vuonna 2013 Ilmatieteen laitos avasi säätiedot.
- 9 Avatut tietovarannot ovat saatavilla syyskuussa 2014 avatussa julkisen hallinnon yhteisessä avoimen datan palvelussa avoindata.fi.
- 10 Databusiness.fi kerää listaa suomalaisista avointa dataa liiketoiminnassaan hyödyntävistä yrityksistä. <http://databusiness.fi/2016/01/27/suomen-avoimen-datan-yritykset/>
- 11 Ks. Lagus ym., 2016.
- 12 Ks. <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-31.pdf>

## KIRJALLISUUTTA

- Computer Science Corporation, CSC (2012), Big Data Universe Beginning to Explode. [http://www.csc.com/insights/flxwd/78931-big\\_data\\_universe\\_beginning\\_to\\_explode](http://www.csc.com/insights/flxwd/78931-big_data_universe_beginning_to_explode)
- Euroopan Komissio (2015), Tietosuoja. Special Eurobarometer 431.
- Filippov, S. ja Hofheinz, P. (2016), Text and data mining for research and innovation. Interactive policy brief. Issue 20/2016. The Lisbon Council. <http://www.lisboncouncil.net/news-a-events/700-new-policy-brief-text-and-data-mining-for-research-and-innovation-.html>
- Hamermesh, D.S. (2013), Six decades of top economics publishing: Who and how? *Journal of Economic Literature* 51, 162–172.
- IDC (2015), European Data Market SMART 2013/0063. D6 – First Interim Report. Oct 16th 2015.
- Koski, H. (2015), Avoimen tiedon vaikuttavuus – esitutkimus. Valtiovarainministeriön julkaisu- ja 15a/2015.
- Koski, H. ja Pajarinen, M. (2016), Massadatan käyttö ja liiketoimintapotentiaali suomalaisissa yrityksissä. Raportissa Antikainen, J., Eskelinen, J., Koski, H., Niemi, T., Pajarinen, M., Pyykkönen ja de Vries, M. (2015). Massadatatista liiketoimintaa ja tehokkaita julkisia palveluja. Valtio-  
neuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2016.
- Lagus, K., Pantzar, M., Ruckenstein, M. ja Ylisiurua, M. (2016), SUOMI2.4 – Muodonta aineistolle. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisu 10/2016.
- Mayer-Schönberger, V. ja Cukier, K. (2013), Big data – A revolution that will transform how we live, work and think. John Murray.
- McKinsey Global Institute (2011), Big data. The next frontier for innovation, competition and productivity. [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/big\\_data\\_the\\_next\\_frontier\\_for\\_innovation](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/big_data_the_next_frontier_for_innovation)
- OECD (2013), Supporting investment in knowledge capital, growth and innovation. OECD Publishing.
- OECD (2015), Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being. OECD Publishing. Paris.
- Oracle (2012), Oracle: Big Data for the Enterprise, White Paper, January 2012. [www.oracle.com/us/products/database/big-data-for-enterprise-519135.pdf](http://www.oracle.com/us/products/database/big-data-for-enterprise-519135.pdf)
- Poikola, A., Kuikkaniemi, K. ja Kuittinen, O. (2014), Open Knowledge Finland: MyData – johdatus ihmiskeskeiseen tiedon hyödyntämiseen. <http://www.lvm.fi/-/my-data-johdatus-ihmiskeskeiseen-henkilötiedon-hyodyntamiseen-842175>



# FINANSSIPOLITIIKAN TAVOITTEENASETELU, TOTEUTUS JA TUTKIMUS

---

JUKKA PEKKARINEN |

**A**ikanaan, ennen Keynesiä, julkisten finanssien hoito oli kapeakatseista fiskuksen kukkaron vartiointia. Eri maissa eri nimityksillä (Treasury View, Sound Finance, finanssikameralismi jne.) harjoitetun politiikan tavoitteena oli julkisen talouden tasapainottaminen ilman lainanottoa. Heikon hallinnon maissa siihen ei yleensä ylletty, ja tiukan taloudenpidon maatkin joutuivat siitä viimeistään sota- tai kato vuosina tinkimään. Mutta itse tasapainoperiaatetta ei kyseenalaistettu.

Vanhassa ajattelumallissa julkinen talous nähtiin yleiseen taloudelliseen tilanteeseen sopeutujana eikä siihen vaikuttajana. Tämä käsitys on säilynyt etenkin poliittisessa retoriikassa meidän päiviimme saakka. Mutta 1930-luvun maailmanpulasta alkoi talouspolitiikan teorian ja käytännön muutos, jonka myötä julkisten menojen ja tulojen säätelystä tuli keino vaikuttaa kokonaistaloudelli-

seen kehitykseen. Finanssipolitiikka astui rahapolitiikan rinnalle tämän vaihtoehdoksi ja täydentäjäksi. Samalla sen tavoitteenasettelun täsmentämisestä tuli talouspoliittisen keskustelun ja tutkimuksen kohde. Finanssipolitiikan teoreettinen perusta on kuitenkin jäänyt epämääräisemmäksi kuin rahapolitiikan.

## Finanssipolitiikan teoreettinen perusta on jäänyt epämääräisemmäksi kuin rahapolitiikan

reettinen perusta on kuitenkin jäänyt epämääräisemmäksi kuin rahapolitiikan.

Finanssipolitiikan tavoitteet on mielletty eri aikoina ja talouspolitiikan eri koulukunnissa eri tavoin. Keynesiläisen ajattelun lyhyenä, pari, kolme toisen maailmasodan jälkeistä vuosikymmentä kestäneenä kukoistusaikana talouspolitiikan analyysiä hallitsi kybernetiikkaa ja optimaalisen kontrollin teoriaa muistuttava ajattelu. Englantilainen, makrotaloustieteen yhdelle keskeiselle käyrälle nimensä lainannut A.W. Phillips jopa kokosi lukuisista nestepumpuista ja venttiileistä koostuvan hydraulisen koneen havainnollistamaan tätä lähestymistapaa. Finanssipolitiikan katsottiin reagoivan talouden tilaan ja korjaavan sen tasapainottomuuksia. Sen viritys määräytyi suoraan talouden tilan ja talouspolitiikalle asetettujen, työllisyyttä ja inflaatiota koskevien tavoitteiden nojalla, kun otettiin huomioon rahapolitiikan ja talouspolitiikan muiden mahdollisten välineiden asento. Muuta tavoitetta tai sääntöä ei finanssipolitiikalla ollut.

Tämä reaktiivinen ajattelumalli murtui vähitellen taloudellisen tilanteen ja makrotaloudellisen tutkimuksen välisen vuorovaikutuksen myötä. Muutoksen pontimena oli oivallus, että kotitaloudet, yritykset ja työmarkkinaosapuolet pyrkivät omassa toiminnassaan ennakoimaan talouspolitiikan toimia ja tämä puolestaan säätelee näiden toimien vaikutuksia. Talouspolitiikan ja talouden toimijoiden välillä vallitsee strateginen vuorovaikutus, peli. Sen myötä muodostuvat toimijoiden odotukset hallitsivat aikaa myöten yhä selvemmin talouspolitiikan analyysia.

Tämä reaktiivinen ajattelumalli murtui vähitellen taloudellisen tilanteen ja makrotaloudellisen tutkimuksen välisen vuorovaikutuksen myötä. Muutoksen pontimena oli oivallus, että kotitaloudet, yritykset ja työmarkkinaosapuolet pyrkivät omassa toiminnassaan ennakoimaan talouspolitiikan toimia ja tämä puolestaan säätelee näiden toimien vaikutuksia. Talouspolitiikan ja talouden toimijoiden välillä vallitsee strateginen vuorovaikutus, peli. Sen myötä muodostuvat toimijoiden odotukset hallitsivat aikaa myöten yhä selvemmin talouspolitiikan analyysia.

Makrotaloustieteessä uusi näkökulma tunkeutui esiin työmarkkinoiden ja inflaation välisen riippuvuuden analyysissä. Se muutti ensiksi rahapolitiikan perusteita koskevaa ajattelua. Mutta vähitellen murros on vaikuttanut myös finanssipolitiikan rooliin ja tavoitteenasetteluun.

Uusi ajattelualusta ei merkinnyt makrotaloustieteen aiempien vastakkainasettelujen häipymistä. Näkemyserot kärjistyivät, ainakin aluksi, päinvastoin entistä jyrkemmiksi. ”Uusi klassinen koulukunta” omaksui puhdaspiirteisen

rationaalisten odotusten ja kitkattomien, täydellisesti toimivien markkinoiden yhdistelmän. Kun talouden toimijat hyödyntävät tehokkaasti kaiken saatavilla olevan informaation ja ennakoivat myös talouspolitiikan reaktiot, päättyi tämä suuntaus jyrkimmässä muodossaan mitätöimään finanssipolitiikan vaikutukset kokonaan, niin hyvässä kuin pahassakin. Kun julkista taloutta sitoo täydellisillä markkinoilla intertemporaalinen budjettirajoitus, merkitsee julkisen talouden alijäämän kasvu ”ricardolaisena ekvivalenssina” tunnetun väittämän mukaan yhtä suurta, mutta vastakkaista yksityisen säästämisen lisääntymistä tuleviin veronkorotuksiin varautumiseksi. Finanssipolitiikan toimilla ei siten olisi vaikutusta kokonaiskysyntään, työllisyyteen eikä inflaatioon.

Tällainen väite finanssipolitiikan neutraalisuudesta on kärjistetty. Yksinkertaistuksena se nostaa kyllä esiin varteenotettavia pitkän ajan näkökohtia. Mutta se ei kuvaa realistisesti julkisen talouden alijäämien vaikutuksia maailmassa, jossa toimijoiden päätöshorisontit ovat eripituisia, niiden likviditeetti on eri tavoin rajoitettua ja julkisten menojen sekä verojen muutokset vaikuttavat tulonjakoon. Tällaisessa realistisemmassa asetelmassa finanssipolitiikalla voidaan vaikuttaa taloudelliseen aktiviteettiin, työllisyyteen ja inflaatioon. Makrotaloustieteessä parin, kolmen viime vuosikymmenen aikana tapahtuneen kehityksen valossa on yhtä kaikki otettava huomioon, että samoin kuin raha-, myös finanssipolitiikan vaikutuksia säätelevät toimijoiden odotukset. Yritysten, työmarkkinaosapuolten ja kotitalouksien päätöksissä on otettu huomioon ennakoitu politiikka. Tätä näkökohtaa ei voi sivuuttaa finanssipolitiikan tavoitteenasettelussa.

Finanssikriisistä saakka jatkuneen, hitaan ja epävakaan taloudellisen kehityksen oloissa ovat nousseet esiin rahapolitiikan rajat. Negatiiviset ohjauskorot ja määrällinen elvytys uhkaavat pitkään jatkuessaan johtaa pankkien kannattavuutta heikentäviin ja finanssikuplien riskiä lisääviin lieveilmiöihin. Tällaisessa tilanteessa finanssipolitiikan mahdollisuudet ovat nousseet keskustelussa uudelleen esiin.

Epävakaissa oloissa korostuvat toisaalta finanssipolitiikan johdonmukaisuus ja siihen kohdistuvan luottamuksen vahvistaminen. Vähitellen myös eri mai-

Epävakaissa oloissa korostuvat finanssipolitiikan johdonmukaisuus ja siihen kohdistuvan luottamuksen vahvistaminen

den finanssipolitiikassa on omaksuttu erilaisia, julkistettuja sääntöjä. Niillä pyritään vahvistamaan finanssipolitiikan uskottavuutta ja tukemaan siten talouspolitiikan varsinaisen perustavoitteen, taloudellisen vakauden, turvaamista. Tällaiset säännöt voivat koskea, eri aikaväleille viritettyinä, julkisen talouden ylijäämää, julkista velkaa ja sen bkt-osuutta, veroastetta tai julkisen talouden suhteellista kokoa.

Käsittelen tässä kirjoituksessani aluksi julkisen talouden rakenteellista tasapainoa finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta. Kommentoin myös EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen finanssipoliittista säännöstöä. Tämän jälkeen käsittelen Suomessa sovellettavaa finanssipoliittista kehikkoa ja teen joitakin ehdotuksia sen kehittämiseksi. Pääviestini on, että Suomen hallitusten finanssipolitiikkaa tulisi ensi vuosikymmenelle tullessa linjata nykyistä johdonmukaisemmin julkisen talouden pitkän ajan rahoituksellisen kestävyys tavoitteen perustalle. Lopuksi esitän näkökohtia siitä, miten ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin ja tutkimustiedon hyödyntämistä voitaisiin meillä tällaisessa hyvinvointivaltion rahoituksen turvaamiseen tähtäävässä julkisten finanssien hoidossa parantaa.

## RAKENTEELLINEN TASAPAINO FINANSSIPOLITIIKAN TAVOITTEENA

Julkisen talouden rakenteellisella jäämällä tarkoitetaan valtion, paikallishallinnon ja julkisten sosiaaliturvarahastojen yhteen sulautettua nettolainanantoa, josta on puhdistettu pois suhdannetilanteen ja erilaisten kertaluonteisten tekijöiden vaikutus. Rakenteellisen jäämän muutosta on perinteisesti käytetty finanssipolitiikan päätösperäisten reaktioiden mittana. Mutta myös rakenteellisesti tasapainoisessa tilassa olevaa julkista taloutta on usein pidetty myös suhdannejakson yli ulottuvana finanssipolitiikan keskipitkän ajan tavoitteena.

Rakenteellisen tasapainon ylläpito tähtää siihen, että julkinen talous ei ole nettoluotonottaja, kun talouden resurssit ovat täydessä käytössä. Tällaisen säännön noudattaminen turvaa sen, että julkinen velka ei pysyvästi kasva. Säännön mahdollistama budjettiautomaatiikka puolestaan vaimentaa suhdanneluonteis-

ten häiriöiden vaikutuksia ilman erillisiä finanssipoliittisia päätöksiä. Sääntö voi vakauttaa myös toimijoiden odotuksia, lisätä niiden luottamusta julkisen talouden hoidon vastuullisuuteen ja vaimentaa siten häiriöiden vaikutusten kertautumista yksityisen kysynnän välityksellä.

Rakenteellisen tasapainon sääntö liittyy luontevasti siihen ”suureen” talouspolitiikan periaatteita koskevaan yhteisymmärrykseen, joka syntyi pitkän keskustelun tuloksena vuosituhanen vaihteen tienoilla. Tämän, sekä tutkijayhteisön että talouspolitiikan päättäjien laajamittaisesti omaksuman synteessin mukaan päävastuu talouden vakauttamisessa kuuluu inflaatiotavoitteeseen ankkuroidulle rahapolitiikalle. Kun rahapolitiikka on uskottavaa ja inflaatio-odotukset pysyvät vakaina, keskuspankit voivat torjua inflaatiotavoitetta vaarantavia, myös työllisyyden vaihteluihin johtavia taloudellisia häiriöitä. Rakenteellisen tasapainon säännön mahdollistava budjettiautomaatiikka tukee tätä vakautuspyrkimystä.

Vaikka rakenteellisen tasapainon sääntö on käsitteellisesti selväpiirteinen, liittyy siihen sekä operatiivisia että periaatteellisia ongelmia. Nämä molemmat ovat osoittautuneet finanssikriisin jälkeisissä oloissa vaikeasti ratkaistaviksi.

Rakenteellisen tasapainon säännön operatiivinen soveltaminen edellyttää ensiksikin, että käytössä on luotettava arvio julkisen talouden tasapainoasteen suhdanneherkkyydestä. Tätä koskevat estimaatit ovat yleensä melko yhtäpitäviä. Kehittyneissä talouksissa prosentin suuruudesta kokonaistuotannon suhdanneluonteisesta muutoksesta seuraa, lähinnä maan julkisen talouden koosta riippuen, hieman enemmän tai hieman vähemmän kuin puolta prosenttiyksikköä bkt:sta vastaava julkisen talouden rahoitusjäämän muutos. Tällaista ilman diskreettejä päätöksiä toteutuvaa julkisen talouden tasapainon vastasyklistä reaktiota kutsutaan julkisen talouden automaatiikaksi.

Julkisen rahoitusjäämän suhdanneherkkyyttä vaikeammin arvioitavaksi on osoittautunut toinen rakenteellisen tasapainon säännön operationalisoinnin edellyttämä, luonteeltaan hypoteettinen suure, nimittäin resurssien täyskäyt-

Potentiaalisen tuotannon mittaaminen on osoittautunut visaisemmaksi ongelmaksi kuin julkisen talouden suhdanneherkkyyys

töisyyttä vastaava potentiaalinen tuotanto. Kun käytössä ovat sekä julkisen talouden jäämän suhdannejousto että potentiaalista tuotantoa koskevat arviot, voidaan toteutunut jäämä jakaa kahteen komponenttiin, toisaalta rakenteelliseen, toisaalta suhdanneluonteiseen jäämään. Tuotantokuilu mittaa toteutuneen tuotannon ja potentiaalisen tuotannon erotusta. Julkisen talouden rakenteellinen jäämä voidaan arvioida potentiaalisen tuotannon tasolla tuotantokuilun ja julkisen jäämän suhdannejouston estimaattien avulla.

Potentiaalisen tuotannon mittaaminen on osoittautunut visaisemmaksi ongelmaksikin julkisen talouden suhdanneherkkyys. Talouspolitiikan valmistelun yhteydessä tavallisemmin käytetyt menetelmät perustuvat tuotantofunktion. Tätä varten tarvitaan arviot pääomakannasta ja sen käyttöasteesta, kokonaistyöpanoksesta ja työmarkkinoiden tasapainon ylläpitävästä rakenteellisesta työttömyysasteesta sekä kokonaistuottavuuden muutoksesta.

Arviointimenetelmä voi toimia riittävän hyvin sellaisissa normaalioloissa, joissa talouden suhdannevaihtelut ovat maltillisia ja säännönmukaisia sekä sen inflaatiodynamiikka ja kasvu- ja rakennekehitys perustaltaan vakaita. Mutta epävakaisissa oloissa tuotantokuiluestimaatit ovat osoittautuneet epäluotettaviksi. Tiettyä vuotta koskeneet reaaliaikaiset arviot näyttävät myöhemmän ex post -arvion valossa yliarvioineen potentiaalisen tuotannon muutoksia.<sup>1</sup>

Rakenteellisen tasapainon sääntöön nojaava tavoitteenasettelu uhkaa johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikkaan. Esimerkiksi viime vuosikymmenen puolivälin nopean nousun vuosina potentiaalisen tuotannon kasvun yliarviointi myötävaikutti siihen, että myöhemmin kriisimaiksi paljastuneiden euroalueen maiden talouksien ylikuumenemisestä ei oltu niin huolestuneita kuin olisi ollut syytä. Vastaavasti on mahdollista, että tämän vuosikymmenen alkupuoliskon heikon kehityksen vuosina potentiaalisen tuotannon ja julkisten alijäämien rakenteellista heikkenemistä koskevat arviot ovat lyöneet yli negatiiviseen suuntaan. Finanssipolitiikka on saattanut muodostua liian kireäksi. Komissio on arvioinut esimerkiksi Suomen julkisen talouden alijäämän viime vuosien kasvun lähes kokonaan rakenteelliseksi. Vasta käynnissä olevan rakennemuutoksen kypsyttyä on mahdollista arvioida, onko tässä arviossa kysymys ylilyönnistä.

## TOP DOWN VS. BOTTOM UP

Rakenteellisen jäämän arviointivirheitä on mahdollista pienentää luotettavammilla potentiaalisen tuotannon mittaamismenetelmillä (ks. esim. Hetemäki, 2015, 20–21). Finanssipolitiikan tavoitteenasettelun ja virityksen arvioinnissa on rakenteellisen jäämän ohella ollut toisaalta käytössä vaihtoehtoinen, talouspoliittisiin päätöksiin suoraan perustuva näkökulma. Tuotantokuiluun ja julkisen talouden suhdanneherkkyyteen perustuvaa, koko talouden tasolta lähtevää arviointia voi kutsua *top down* -menetelmäksi, tätä vaihtoehtoista arviointitapaa taas *bottom up* -menetelmäksi.

Bottom up -menetelmässä finanssipolitiikkaa koskeva tavoitteenasettelu perustuu suoraan havaittavissa oleviin, diskreetteihin politiikan muutoksiin. Tällaisia, suoriin päätöksiin perustuvia julkisen talouden eriä ovat lähinnä julkisten kulutus- ja investointimenojen sekä vero- ja tulonsiirtoerusteiden muutokset.

Finanssipolitiikassa on käytössä myös bottom up -perustaisia tavoitteenasetteluja. Päätösperäisiä menoja rajoittamaan voidaan asettaa suora sääntö. Suhdannetilanteesta riippuvien verotulojen samoin kuin tulosidonnaisten sosiaalietuuksien osalta bottom up -säännöt koskevat puolestaan näiden perusteissa tehtävien muutosten arvioituja fiskaalisia vaikutuksia.

Tällaisista bottom up -säännöistä on saatu eri maissa myönteisiä kokemuksia. Esimerkiksi Yhdysvalloissa päätösperäisten julkisten menojen kasvua rajoittaa viideksi vuodeksi asetettu menokatto. Tulonsiirtoja siellä voidaan taas lisätä annetun julkisen talouden jäämän asettamissa rajoissa (ns. pay-as-you-go -sääntö). Myös Suomessa on valtion budjettitalouden osalta sovellettu menestyksellisesti menokehyksiä.

## PERUSTAVOITTEET VS. VÄLITAVOITTEET

Finanssipolitiikan tavoitteenasettelun luonnehtimiseksi on hyödyllinen vielä toinen erottelu. Tämä on ero toisaalta finanssipolitiikan *perustavoitteen*, toisaalta tämän saavuttamiseen tähtäävässä politiikassa sovellettavien operatiivisten *välitavoitteiden* tai sääntöjen välillä. Rahapolitiikassa tämä erottelu on va-

kiintunut. Inflaatiotavoite on taloudellisten häiriöiden minimointiin tähtäävä perustavoite. Tämän tavoitteen saavuttamista koskevia välitavoitteita voidaan puolestaan asettaa esimerkiksi korkokannalle tai luottokannan kasvulle.

Finanssipolitiikassa perustavoitteen ja välitavoitteiden välistä eroa ei ole käytetty yhtä systemaattisesti kuin rahapolitiikassa. Edellä jo esillä ollut rakenteellisen tasapainon tavoite on kuitenkin luonteeltaan tällainen perustavoite. Suuren yhteisymmärryksen mukaisessa maailmassa julkisen talouden rakenteelliseen tasapainoon tähtäävä finanssipolitiikkaa tukee talouden vakautuksesta päävastuuta kantavaa, inflaatiotavoitteeseen sitoutunutta rahapolitiikkaa. Finanssipolitiikan rakenteellisen tasapainon tavoite on johdettu top down -periaatteen mukaan kokonaistaloudellisen vakauden yleisistä edellytyksistä.

Finanssipolitiikan bottom up -säännöt ovat puolestaan luonteeltaan operatiivisia välitavoitteita. Niiden avulla finanssipoliittiset toimet voidaan mitoittaa ja niitä voidaan usein myös seurata yksiselitteisemmin kuin esimerkiksi rakenteellisen jäämän muutosta käyttäen. Mutta välitavoitteet on johdettu jostakin yleisemmästä, top down -luonteisesta perustavoitteesta. Tämä voi olla esimerkiksi edellä jo esillä ollut julkisen talouden rakenteellinen tasapaino. Perustavoitteen ja bottom up -luonteisten välitavoitteiden välistä suhdetta on finanssipolitiikan toteuttamisessa arvioitava monipuolisesti ja myös tapauskohtaista harkintaa hyväksi käyttäen.

Rakenteelliseen tasapainoon finanssipolitiikan perustavoitteena liittyy kuitenkin mittaamisvaikeuksien ohella myös periaatteellisia ongelmia. Tavoite jättää avoimeksi veroasteen ja julkisten menojen bkt-osuuden tulevan kehityksen. Rakenteellinen tasapaino voidaan ylläpitää periaatteessa millä tahansa julkisten menojen ja tulojen tasolla. Nettoluotonoton pitäminen nollassa yli suhdanteiden ei lisäksi ole välttämättä perusteltu julkisten finanssien hoitoa ohjaava periaate, kun julkisten menojen taso muuttuu yli ajan esimerkiksi väestön ikärakenteen myötä tai kun yksityisen sektorin säästämisen ja investointien välillä on rakenteellinen, vaihtotaseeseen purkautuva epäsuhta.<sup>2</sup>



## PERUSTAVOITTEET JA VÄLITAVOITTEET EU-SÄÄNNÖSTÖSSÄ

Erään esimerkin perustavoitteen ja välitavoitteiden hierarkiasta tarjoaa finanssipolitiikan koordinaatio EU:ssa. Pyrkimykset jäsenmaiden talouspolitiikan yhteensovittamiseen tiivistyivät EU:n piirissä euroon siirtymisen myötä. Tässä keskeistä on ollut finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen kehittäminen ja niiden noudattamisen seuranta. Alkuperäiset säännöt koskivat liiallisen alijäämän ja velkaantumisen raja-arvoja sekä näiden ylittämisestä aiheutuvia sanktioita. Myöhemmin on painotettu liiallisten alijäämien estämistä ennakolta. Tuloksena on yksityiskohtainen, mutta kaavamainen ja samalla tulkinnanvarainen säännöstö.

EU-säännöt eivät sovellu sellaisenaan kansalliselle tasolle. Ne asettavat kuitenkin kansalliselle finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle reunaehdoja. EU-säännöstö nostaa myös esiin kansallisen säännöstön kehittämisessä vartenotettavia näkökohtia.

EU-säännöstön lähtökohtana ovat euroalueen syntyvaiheessa luodut lähentymiskriteerit. Julkisen talouden osalta ne rajaavat julkisyhteisöjen nettolainanoton 3 %:iin sekä julkisen bruttovelan 60 %:iin bkt:sta. Euroaluetta perustettaessa hyväksytyssä vakaus- ja kasvusopimuksessa samat kriteerit säädettiin liiallisen alijäämän menettelyä käynnistettäessä sovellettaviksi viitearvoiksi.

Alkuperäisessä vakaus- ja kasvusopimuksessa on säädetty erikseen myös niistä korjaavista toimista, joihin viitearvoja rikkovien maiden edellytetään ryhtyvän. Myöhemmin kehitetty, ennalta ehkäiseviä toimia koskeva säännöstö on puolestaan tarkoitettu varmistamaan, etteivät viitearvot täyttävät jäsenmaat riko niitä vastaisuudessakaan.

Vakaus- ja kasvusopimukseen liittyvää säännöstöä on useaan otteeseen muutettu. Liiallisen alijäämän menettelyn piirissä olevia maita koskevaa korjaavaa osaa on täydennetty. Samoin on kehitetty tämän menettelyn ulkopuolella olevia jäsenmaita koskevaa ennalta ehkäisevää osaa. Jäsenmaiden julkisen talouden seuranta on lisäksi täydennetty laaja-alaisemman makrotaloudellisen seurannan sekä julkisen talouden pitkän ajan rakenteellisen kestävyuden osalta.

EU-säännöt asettavat kansalliselle finanssipoliittiselle tavoitteenasettelulle reunaehdoja

EU:n sääntökehikosta välittyä edellä esitetty finanssipolitiikan tavoitehierarkia. Vakaus- ja kasvusopimuksen viitearvot vastaavat luonteeltaan lähinnä perustavoitteita. Sopimuksen korjaavat ja ennalta ehkäisevät osat sisältävät puolestaan viitearvojen noudattamista tukevia välitavoitteita ja operatiivisia sääntöjä. Myös rakenteellinen jäämä toimii EU-kehikossa operatiivisen välitavoitteen roolissa. Jäsenmaiden edellytetään asettavan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän ajan ylijäämätavoite (MTO). Tämä alaraja (-0,5 tai -1 %/bkt julkisen talouden velkaantuneisuudesta riippuen) on asetettu pitäen silmällä sitä, että se jättäisi normaalien suhdannevaihteluiden oloissa riittävän turvavälin vakaus- ja kasvusopimuksen säätämään alijäämän viitearvoon (3 %/bkt). Sopimuksen korjaavassa osassa MTO taas ohjaa osaltaan liiallisen alijäämän poistamista.

EU:ssa on lisäksi alettu soveltaa välitavoitteen luonteisesti julkisten menojen kasvua ja koostumusta koskevia bottom up -sääntöjä. Niillä säädellään esimerkiksi liiallisen alijäämän poistamiseen tähtäävien toimien aikataulua ja koostumusta.<sup>3</sup>

## EU-SÄÄNNÖSTÖN ONGELMIA...

Vakaus- ja kasvusopimuksen perustavoitteen luonteiset, julkisen talouden alijäämää ja velkaantuneisuutta koskevat viitearvot eivät perustu mihinkään teoriakehiksoon. Ne heijastavat lähinnä euroalueen keskeisissä maissa, Saksassa ja Ranskassa, 1990-luvun puolivälissä vallinnutta tilannetta, jossa julkisen talouden alijäämä oli aika lähellä kolmea prosenttia bkt:sta ja velkasuhde vastavasti lähellä kuutta kymmentä prosenttia. Julkinen talous pysyisi näissä viitearvoissa, kun nimellisen bkt:n kasvu jatkuisi aiempaan tapaan keskimäärin 5 %:n vauhtia ja julkisen velan nimelliskorko olisi samaa suuruusluokkaa.

Viitearvojen soveltamisen ongelmaksi on osoittautunut, että jäsenmaiden julkisten talouksien tila on poikennut niistä suuresti ja maittaiset erot ovat samalla olleet suuria. Liiallisen alijäämän menettelyssä on jouduttu tekemään lukuisia, eri tilanteessa olevien maiden olosuhteet huomioon ottavia tulkintoja. Tulkinnat ovat samalla politisoituneet. Sama sääntöjen kaavamaisuus, maakohittaisen räätälöinnin tarve ja tästä aiheutuva tulkinnanvaraisuus ja politisoitumisen uhka koskee myös välitavoitteiden asemassa olevia bottom up -sääntöjä.

## ...JA MAHDOLLISUUKSIA

Viime vuosikymmeneltä lähtien EU-menettelyssä on vakaus- ja kasvusopimuksen viitearvojen rinnalle noussut julkisen talouden pitkän ajan *rahoituksellinen kestävyys*. Se on monessa suhteessa perusteltu finanssipolitiikan perustavoite. Tämä tavoite tähtää demografisesta muutoksesta aiheutuvan julkisten menojen ja tulojen ajallisen epäsuhdan hallintaan, joka on ollut kehittyneiden maiden, ei vähiten Suomen, julkisen talouden keskeinen ongelma lähivuosikymmeninä.

Kestävyysnäkökulma on eteenpäin katsova, toisin kuin historiaan perustuvat vakaus- ja kasvusopimuksen viitearvot. EU-kehikossa näiden kahdennäkökulman välinen, kaikkiin jäsenmaihiin sovellettava kytkös on väistämättä kaavaomainen.<sup>4</sup> EU:n julkisen talouden kestävyyslaskelmien pohjalle on silti mahdollista muodostaa johdonmukainen kansallinen tavoitteenasettelu.

Yleisimmin käytetty, EU:n piirissä kehitetty julkisen talouden kestävyysindikaattori on kestävyysvaje ( $S_2$ ). Se perustuu julkisen talouden intertemporaaliseen budjettirajoitukseen. Tämä pätee,

kun julkisen talouden tulevien, nettokorkomenoista puhdistettujen perusylijäämien nykyarvo on yhtä suuri kuin lähtötilanteen julkinen velka. Samoin ehdoin julkisen velan bkt-osuus konvergoituu jollekin vakiotasolle. Kestävyysvaje-indikaattori  $S_2$  mittaa lähtötilanteessa sitä julkisen talouden rakenteellista sopeutustarvetta, jota intertemporaalinen budjettirajoitus edellyttää.  $S_2$  on toisin sanoen *julkisen talouden kestävyysden turvaavan* jäämän ja lähtötilanteessa vallitsevan *rakenteellisen jäämän* erotus.

EU:ssa kehitetyssä, demografisen muutoksen hallintaan keskittyvässä kestävyyslaskelmassa veroaste kiinnitetään lähtökohtatilanteen tasolle. Samoin vakioidaan muiden kuin ikäsidonnaisten perhepolitiikan, koulutuksen, eläkkeiden sekä hoidon ja hoivan julkisten menojen bkt-osuus. Päähuomio keskittyy demografisen muutoksen julkiselle taloudelle aiheuttamiin paineisiin. Tämä on perusteltua, koska juuri demografinen muutos on elinkaaren sisäistä tulonjakoa toteuttavan, sukupolvisopimukseen perustuvan hyvinvointivaltion keskeinen rahoituksellinen ongelma. Sitä kärjistävät elinajanodotteen nopea kas-

Julkisen talouden pitkän ajan rahoituksellinen kestävyys on monessa suhteessa perusteltu finanssipolitiikan perustavoite

vu sekä vuosisadan puoliväliin saakka jatkuva, syntyvyyden vaihteluiden aiheuttama ikäkohorttien erilainen koko.

Julkisen talouden pitkän ajan kestävyys turvaamiseen ankkuroitua finanssipolitiikka on omiaan vakauttamaan yksityisen sektorin odotuksia. Ricardolaisen ekvivalenssin väittämä yksityisen kysynnän vastakkainen reaktio finanssipolitiikan muutoksiin on sitä vähemmän varteenotettava vastaväite aktiivista finanssipolitiikkaa kohtaan, mitä uskottavampi kestävyys turvaavan ylijäämän pitkän ajan tavoite on.

## KESTÄVYYSTAVOITTEEN OPERATIONALISOINNIN ONGELMIA

Julkisen talouden kestävyystavoite on yleensä täsmennetty  $S_2$ -indikaattorin avulla. Siitä on myös meillä tullut finanssipolitiikasta käydyssä keskustelussa keskeinen käsite. Sen soveltamiseen finanssipoliittisessa tavoitteenasettelussa liittyy kuitenkin ongelmia.

Kestävyysvajeindikaattoria on kritisoitu epävakaudesta. Eri arvioijien ja eri ajankohtien kestävyysvajearviot poikkeavat toisistaan merkittävästi.  $S_2$ -indikaattorin epävakaudessa on kuitenkin ollut suurelta osin kyse jo aiemmin puheena olleesta tuotantokuilun ja rakenteellisen rahoitusaseman arvioinnin epävarmuudesta ja suhdanneherkkyydestä. Itse kestävyys turvaava ylijäämä on tässä suhteessa vakaampi. Sen määräävät lähtökohtatilanteen julkinen velka sekä tulevaisuuden väestön kasvua ja ikärakennetta, työllisyysastetta sekä tuotavuuden kasvua koskevat oletukset. Nämäkin ovat alttiita muutoksille. Ne eivät ole kuitenkaan samalla tavalla suhdanneherkkiä kuin rakenteellinen jäämä.

Esitän alempana periaatteen, miten top down -luonteinen kestävyys turvaavan ylijäämä ja sen saavuttamista ohjaavat bottom up -säännöt voitaisiin kytkeä yhteen finanssipolitiikan keskipitkän ajan tavoitteenasetteluksi. Tätä ennen on paikallaan jokin kommentti Suomessa sovellettavista finanssipolitiikan säännöstöstä.

## FINANSSIPOLITIIKAN SÄÄNNÖT SUOMESSA<sup>5</sup>

Hallitusohjelmiin sisältyvä finanssipolitiikan tavoitteenasettelu oli Suomessa pitkään väljää. Huomio kiinnittyi lähinnä valtiontalouteen. Yleisenä pyrkimyksenä oli menojen kasvun hillintä ja valtion kassan tasapainottaminen ilman lainanottoa. Kun valtion huomattava lainananto ja muut finanssisijoitukset rinnastettiin kulutus- ja investointimenoihin, oli tuloksena huomattava julkisen talouden rahoitusylijäämä.<sup>6</sup>

Tavoitteenasettelu alkoi täsmentyä 1990-luvulla. Ahon hallituksen lama- vuosien paineessa toteuttamien menoleikkausten ja veronkorotusten jälkeen Lipposen hallituksen ohjelmaan vuonna 1995 sisältyi kokonaismäärältään ja toimenpiteiltään täsmennetty valtion menojen supistamisohjelma, jolla tähdättiin julkisen velan bkt-osuuden kasvun taittumiseen vaalikauden aikana. Menoleikkaukset sisältyivät edellisen hallituskauden aikana käyttöön otettuihin valtiontalouden menokehyksiin.

Julkisen velan bkt-osuuden kasvun taittaminen ja tähän tähtäävät menokehykset ovat säilyneet Sipilän hallituksen ohjelmaan saakka Suomen hallitusten ohjelmien keskeisinä finanssipolitiikan sääntöinä. Menokehysten ohjausvaikutus vahvistui olennaisesti, kun niihin vuoden 2003 hallitusohjelman myötä sisällytettiin myös lisäbudjettien menot. Nopean menojen kasvun mahdollisti toisaalta yhä se, että hallituskauden alussa laadittuihin nelivuotisiin kehyksiin voitiin sisällyttää uusia määrärahoja. Hallituskauden vaihtuessa kehyksiin tehtiinkin tasokorotus. Tästä kehysmenettelyä väljentävästä menettelystä luovuttiin vasta vuoden 2011 hallitusohjelmassa.

EU-jäsenyyden myötä finanssipolitiikan koordinaation vaatimukset ovat alkaneet näkyä myös Suomen hallitusohjelmassa. Vakaus- ja kasvusopimuksen toteutunutta alijäämää ja velkasuhdetta koskevat rajoitukset eivät kuitenkaan olleet Suomen kannalta pitkään aikaan rajoittavia. Vuosituhannen alkuvuosista lähtien laadittuihin kansallisiin vakausohjelmiin sisältynyt MTO asetettiin meillä rutiininomaisesti lähelle EU-sääntöjen alarajaa. Hallitusohjelman finanssipolitiisiin tavoitteisiin on sen sijaan sisällytynyt EU-sääntöä tiukempi julkisen talou-

Suomen hallitusohjelmien finanssipoliittinen linjaus on ollut monikerroksinen ja tulkinnanvarainen

den rakenteellisen jäämän tavoite. Sen sitovuus finanssipolitiikan toteuttamisessa on kuitenkin vaihdellut.

Valtiontalouden menokehyksistä, verolinjauksista sekä velkasuhteen taittamisen ja rakenteellisen jäämän tavoitteista koostuva Suomen hallitusohjelmien finanssipoliittinen linjaus on ollut monikerroksinen ja tulkinnanvarainen.<sup>7</sup> Tavoitteet on täsmennetty hallitusohjelmaa laadittaessa käytössä olleen kokonaistaloudellisen ennusteen pohjalta. Kun toteutunut kehitys on poikennut ennusteesta ja tällä on ollut automatiikan välittämä vaikutus julkiseen talouteen, tavoitteiden välille on syntynyt ristiriita. Tämä on ratkaistu joustamalla, tilanteesta ja hallituksen poliittisista painotuksista riippuen, joidenkin tavoitteiden suhteen.

Ennen vuonna 2011 alkanutta hallituskautta sitovana tavoitteena pidettiin vaalikausittain tarkistettuja menokehkyksiä. Tätä helpotti se, että vuoden 2003 tarkistusten yhteydessä suhdanneherkät työttömyysturva- ja toimeentulotukimenot jätettiin perustemuutoksia lukuun ottamatta kehysten ulkopuolelle. Julkinen velka lähti kuitenkin finanssikriisin jälkeen nopeaan kasvuun. Tämän seurauksena julkisen velan bkt-osuuden nousun taittamisesta tuli viime hallituskaudella priorisoitu tavoite. Uudet sopeutustoimet alettiin johtaa tästä tavoitteesta. Peräkkäisten menoleikkausten ansiosta valtiontalouden menot jäivät hallitusohjelmassa hyväksytyjä kehyksiä alhaisemmiksi. Viime hallituskauden kuluessa kehyksiä tarkistettiin, asiasta numeroa tekemättä, tehtyjen lisäsopeutusten mukaisesti yhteensä 2,3 mrd. euroa hallituksen ensimmäistä kehyspäätöstä alemmiksi.

Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyvien finanssipolitiikan tavoitteiden mukaan julkisen velan bkt-osuuden tulisi taittua vaalikauden loppuun mennessä. Keväällä 2015 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2016–2019 hallitus asetti edellisellä hallituskaudella säädetyn julkisen talouden suunnitelman (JTS) edellyttämät rahoitusjäämätavoitteet erikseen koko julkiselle taloudelle (0 %/bkt), valtiontaloudelle (-0,5 %/bkt), kuntataloudelle (-0,5 %/bkt) sekä työeläke- ja muille sosiaaliturvarahastoille (0,5 %/bkt).<sup>8</sup> Päätösperäisiä toimia koskevan bottom up -säännön osalta hallitus sitoutui ohjelmassaan toimiin, joiden tulee vahvistaa julkista taloutta vuoden 2019 tasolla nettomääräisesti 4 mrd. eurolla. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus täydensi päätöksensä keväällä 2016.

Keväällä 2015 hallitus päätti EU:lle myös vakausohjelmasta. Siihen sisältyy julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän ajan tavoite -0,5 %/bkt. Tämä vastaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista vähimmäistasoa Suomen kaltaisen, huomattavan kestävyysvajeen maan tapauksessa.

Jo keväällä 2015 käytettävissä olevan valtiovarainministeriön keskipitkän ajan kehitysarvion perusteella oli nähtävissä, että hallituksen finanssipoliittiset tavoitteet eivät ole täyttymässä hallitusohjelmassa sovituin toimin. Sama johtopäätös sisältyy myös hallituksen kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmaan (JTS) sekä Valtiotalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvontaraporttiin.<sup>9</sup> JTS:n mukaan sekä valtiontalouden että kuntatalouden rahoitusaliijäämä v. 2019 on muodostumassa hallitusohjelman tavoitteita suuremmaksi sekä valtiontaloudessa (-1,7 %/bkt) että kuntataloudessa (-0,7 %/bkt). Koko julkisen talouden rahoitusaliijäämäksi ennakoidaan vastaavasti -1,4 %/bkt, kun hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu sen tasapaino vuonna 2016. Vakausohjelman tavoite keskipitkän ajan rakenteellisesta jäämästä (-0,5 %/bkt) ei liioin ole täyttymässä: kevään 2016 JTS:n toteutuma-arvio vuodelle 2019 siitä on -1,2 %/bkt.

Tätä taustaa vasten on merkille pantavaa, että hallitus on viimeaikaisissa tulkinnoissaan kohottanut alkuperäiset, sopeutustoimia koskevat välitavoitteensa itse asiassa perustavoitteen asemaan. Tämä merkitsee muutosta edelliseen hallituskauteen, jolloin diskreettejä sopeutustoimia säädettiin hallituskauden kuluessa velkasuhteen taittamistavoitteen edellyttämällä tavalla ja kehyksiä vastaavasti tarkistettiin välitavoitteen luonteisesti.

## KESTÄVYYSVAJEEN ONGELMAT FINANSSIPOLITIIKAN PERUSTAVOITTEENA

Käsitellessäni edellä finanssipolitiikan tavoitteenasettelun periaatteita päädyin siihen, että johdonmukainen tavoitteisto sisältää julkisen talouden tavoitetilaa koskevan, top down -menetelmällä arvioitun perustavoitteen sekä tähän tähtäviä toimia koskevat, bottom up -menetelmin arvioidut välitavoitteet.

Julkisen talouden kestävyys on tällaiseksi perustavoitteeksi luonteva valinta. Sitä arvioidaan pitkällä aikavälillä. Lisäksi se keskittyy demografisen muutoksen julkiselle taloudelle aiheuttamiin paineisiin, minkä hallinta on, eten-

kin meillä, julkisten finanssien kannalta keskeinen kysymys parin seuraavan vuosikymmenen ajan.

Sipilän hallituksen ohjelma sisältää hallituskautta koskevien fiskaalisten tavoitteiden ohella myös pitkän ajan kestävyystavoitteen. Hallitusohjelman kevään 2015 tilanteessa päivitetty arvio kestävyysvajeen suuruudesta on 10 mrd. euroa. Edellä mainittujen 4 mrd. euron sopeutustoimien lisäksi hallitus arvioi yhteiskuntasopimuksen ja vielä täsmentämättömien, kasvua vahvistavien toimien johtavan julkisen talouden vahvistumiseen 6 mrd. eurolla vuoteen 2021

mennessä. Kestävyysvajeen jäljelle jäävän osan, 4 mrd. euroa, hallitus linjaa umpeuttavansa uudistamalla sosiaali- ja terveyspalvelut (3 mrd. euroa) sekä vähentämällä kuntien tehtäviä ja velvoitteita (1 mrd. euroa).

Kestävyysvajetta koskevat arviot ovat muuttuneet kevään 2015 jälkeen. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelmassa sen suuruudeksi arvioidaan runsaat 6 mrd. euroa (3,2 %/bkt). Arvion alentuminen johtuu siitä, että myöhemmässä laskelmassa on otettu huomioon hallituksen päättämien sopeutustoimien lisäksi eduskunnan säätämä eläkeuudistus, jonka on yleisesti arvioitu supistavan kestävyysvajetta n. 2 mrd. euroa.

Komissio on alkuvuonna 2016 julkistamassaan kestävyysraportissa astetta optimisempi.<sup>10</sup> Sen kestävyysvajearvio Suomen osalta on n. 4 %/bkt (n. 8 mrd. euroa), vaikka siinä ei oteta huomioon eläkeuudistusta eikä hallituksen sopeutustoimia muulta kuin pääasiassa vuotta 2016 koskevien päätösten osalta. Eläkeuudistus ja hallituksen myöhemmin päättämät sopeutustoimet huomioon ottaen komission arvio näyttäisi vastaavan 3–4 mrd. kestävyysvajetta (1½–2 %/bkt).

Kestävyysvajearvioita on arvosteltu vaikeasta ymmärrettävyydestä sekä arvioiden suuresta vaihtelusta. Tämä on ymmärrettävää. Mutta toisaalta on syytä eritellä enemmän sitä, mistä erot johtuvat.

Kestävyysvaje on kahden suureen erotus. Toinen, vähennettävä, on julkisen talouden kestävyys turvaava ylijäämä, joka täyttää intertemporaalisen budjettirajoituksen. Keskeiset sitä laskettaessa tarvittavat oletukset koskevat ikäsidonnaisten menojen ja työllisyysasteen ohella tuottavuuden kehitystä ja reaalikorkoa. Suomen tapauksessa esimerkiksi valtiovarainministeriön ja Etlan

Kestävyysvajearvioita on arvosteltu vaikeasta ymmärrettävyydestä sekä arvioiden suuresta vaihteluvälistä



tekemät arviot poikkeavat merkittävästi toisistaan vanhusten pitkäaikaishoidon kustannusten kasvua koskevien oletusten osalta. Mutta tämä ero on pysynyt aika vakaana.

Kestävyyssvajeen toinen, vähentävä, suure on lähtötilanteen arvioitu julkisen talouden rakenteellinen rahoitusjäämä. Kuten edellä on käynyt ilmi, rakenteellinen rahoitusjäämä on ollut tuotantokuiluarvion suhdanneherkkyyden takia epävakaa. Tuotantokuilun arviointiin liittyvät ongelmat koskevat myös kestävyysvajetta. Ne näkyvät esimerkiksi valtiovarainministeriön kestävyysvaje-arvioiden suhteellisen suurina vuosittaisina vaihteluina. Kestävyyden turvaavaa ylijäämää koskevat arviot ovat puolestaan olleet vakaampia. Niiden asteittaisessa alenemassa näkyvät lähinnä lkasidon-naisiin menoihin kohdistuneet säästötoimet sekä eläkeuudistuksen kaltaiset rakenteelliset toimet (ks. oheinen taulukko).

**VALTIOVARAINMINISTERIÖN ARVIOT  
KESTÄVYYSSVAJEESTA (SARAKE 1, %/BKT)  
JA KESTÄVYYDEN TURVAAVASTA YLI-  
JÄÄMÄSTÄ (SARAKE 2, %/BKT)**

Ajankohta	1	2
syksy 2007	1	-
syksy 2008	3	-
kevät 2009	6	4
kevät 2010*	5½	4
kevät 2011	5	-
syksy 2011	4	4
kevät 2012	3½	-
syksy 2012	4	4
kevät 2013	4,2	3,4
syksy 2013	4,7	-
kevät 2014	3,0	-
syksy 2014	4,2	3,3
kevät 2015	4,6	-
syksy 2015	3,3	1,9
kevät 2016	3,2	n. 2

LÄHDE: VALTIOVARAINMINISTERIÖN TALOUDELLINEN KATSAUS, ERI VUOSIKERRAT, VM (2010).

## PAREMPI VAIHTOEHTO: KESTÄVYYDEN TURVAAVA YLIJÄÄMÄ

Kestävyysvaje on talouspolitiikan perustavoitteena altis samalla kritiikille kuin rakenteellinen rahoitusjäämä. Perustellumpi finanssipolitiikan perustavoite onkin *kestävyyden turvaava ylijäämä*.<sup>11</sup> Se osoittaa suoraan sen julkisen talouden rahoitusaseman, jota demografisen muutoksen julkiselle taloudelle aiheuttaman menopaineen hallinta edellyttää, kun julkisen sektorin hoito- ja hoiva-vastuu sekä veroaste pidetään ennallaan. Kestävyyden turvaavaan ylijäämään uskottavalla tavalla tähtäävä finanssipoliittinen suunnitelma voisi vakauttaa julkisen talouden suuntaa koskevat odotukset ja tehostaa lyhytaikaisia häiriöi-

tä puskuroivien finanssipoliittisten vakautustoimien vaikuttavuutta. Tällaisen perustavoitteen varaan rakentuva finanssipoliittinen suunnitelma voisi koostua seuraavista elementeistä:

- **Perustavoite** (top down -osa)
  - Arvio lähtötilanteessa vallitsevasta kestävyiden turvaavan ylijäämän tasosta sekä tähän liittyvistä epävarmuustekijöistä. Kevään 2016 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn kestävyysarvion mukaan kestävyiden turvaava ylijäämä on vuoden 2020 tilanteessa kahden prosentin luokkaa bkt:sta.
  - Tavoiteyli jäämän saavuttamisvuosi. Koska demografinen muutos on Suomessa nopeimmillaan parin seuraavan vuosikymmenen aikana, olisi tavoite syytä saavuttaa seuraavan hallituskauden kuluessa.
- **Välitavoitteet** (bottom up -osa)
  - Yksilöidyt toimet, joilla tavoitteeseen tähdätään. Nämä voivat koostua suorista tulo- ja menosopeutuksista tai lähinnä työllisyysasteeseen ja julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuteen vaikuttavista rakenteellisista uudistuksista. Suunnitelman tulisi sisältää myös perusteltu arvio näiden toimien vaikutuksista kestävyiden turvaavaan ylijäämään sekä niiden ajoittumisesta sopeutusjaksolle.
  - Seurantaura, josta ilmenevät suunnitelman toteutuksen vuosittain kumuloidut vaikutukset kestävyiden turvaavaan ylijäämään sekä tämän vuotuinen poikkeama päätevuoden suunnitellusta ylijäämästä.<sup>12</sup>

Johdonmukainen julkisen talouden suunnitelma tähtää siihen, että julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema on tavoitevuonna kestävyiden turvaavaan ylijäämän tasolla. Siinä ei kuitenkaan voida sivuuttaa toteuttamisvaiheen aikaisia, suhdannetilanteen tai kertaluonteisten tekijöiden vaikutuksia julkisen talouden tilaan. Mutta kestävyiden turvaavan ylijäämän referenssiuran ja vuosittain toteutuvan ylijäämän muutosten välisiä eroja voidaan arvioida mekaanista rakenteellisen jäämän tarkastelua monipuolisemmin. Suunnitelmaan sisältyvien toimien vaikutus julkisen talouden ylijäämään on arvioitu bottom up -periaatteen mukaisesti eriteltynä. Tuotantokuilua koskevan arvion epävarmuus ei koske näitä arvioita. Myös itse potentiaalisen tuotannon ja rakenteellisen jäämän kehitystä voidaan ennakoida pidemmällä ajalla eri tekijöiden vaikutuksia monipuolisesti arvioiden.

## TUTKIMUSTIEDON HYVÄKSI KÄYTTÖ FINANSSIPOLITIIKAN VALMISTELUSSA

Finanssipoliittisen päätöksenteon pohjana oleva tieto on aina tulkinnanvaraista ja epävarmaa. Tämä koskee sekä päätöksenteon pohjana olevia ennusteita että arvioita eri politiikkatoimien vaikutuksista. Suomessa päätöksenteon tietoperustan ongelmia lisää vielä se, että omia olojamme koskeva taloudellinen, etenkin makrotaloudellinen, tutkimustieto on verraten vähäistä ja hajanaista. Tiedon hyödyntäjien – päätösten tekijöiden ja niiden valmistelijoiden – sekä tiedon luojien – tutkimus- ja julkisen hallinnon ulkopuolisen asiantuntijayhteisön – välinen vuorovaikutus on meillä ohutta. Tiedotusvälineet ja julkinen keskustelu taas seuraavat talouspolitiikan toteuttamista pikemminkin päivänpoliittisen debatin kuin substanssiarvion näkökulmasta.

Viime vuosina tutkimuksen ja politiikka- valmistelun vuorovaikutus on monessa suhteessa parantunut. EU:ssa solmittuun valtioiden väliseen finanssipoliittiseen sopimukseen liittyen Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut meillä entistä painavamman mandaatin säädöspohjaiseen jo aiemmin toteuttamaansa finanssipoliitiikan tarkastukseen. Se arvioi vakaus- ja kasvusopimuksen veloitteiden täyttämiseen tähtävien hallituksen toimien riittävyttä ja esittää niistä arvion, joka hallituksen kuuluu ottaa ”comply or explain” -periaatteen mukaisesti huomioon. Virasto on saanut tämän kansallisen vahtikoiran tehtävän toteuttamiseen myös merkittävästi lisää voimavaroja.

Vuodesta 2014 lähtien on toiminut myös hallituksen asetuksella perustettu Talouspolitiikan arviointineuvosto. Tiedeyhteisö valitsee keskuudestaan sen jäsenet, joihin tulee kuulua ulkomainen jäsen, samoin muun yhteiskuntatieteen kuin taloustieteen edustaja. Tämän arviointielimen mandaatti on laajempi kuin VTV:n. Se voi arvioida hallituksen talouspolitiikan tavoitteiden toteutumisen ohella itse tavoitteiden perusteltavuutta sekä talouspolitiikan onnistumista kasvun, vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden kestävyuden kannalta. Myös päätöksenteon pohjana olevien ennusteiden laatu ja menetelmät, talouspolitiikan kytkennät yhteiskuntapolitiikan muihin lohkoihin sekä talouspolitiikkaan liittyvien instituutioiden toimivuus sisältyvät neuvoston mandaattiin.

Viime vuosina tutkimuksen ja politiikkavalmistelun vuorovaikutus on parantunut

Neuvosto on toistaiseksi julkaissut kaksi vuosiraporttia sekä useita tilaamiaan erillistutkimuksia. Etenkin neuvoston toinen vuosiraportti on herättänyt laajaa mielenkiintoa. Työn laatu on saanut tunnustusta.

Meneillään oleva sektoritutkimuksen uudistus hyödyttää talouspolitiikkaa tukevaa tutkimusta eri tavoin. Talouspolitiikan arviointineuvosto on voinut tilata arviointityötään tukevia tutkimusraportteja. Näihin se on saanut rahoituksen erityismäärärahasta, joka on uudistuksessa osoitettu hallituksen politiikan valmistelua tukeviin hankkeisiin. Myös uudistuksen strategiseen tutkimukseen osoitetun määräraha turvin toteutettavista, laajakantoisemmista tutkimusohjelmista saadaan tulevana vuosina talouspolitiikan valmistelua monipuolisesti hyödyntävää tutkimustietoa.

Tutkijakunnan kiinnostus talouspolitiikan toteutusta kohtaan näyttää lisääntyneen. Vaikka tällainen aktiivisuus ei liene palkitsevaa akateemisten meriittien osalta, on ilahduttavaa, että myös nuori, yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa toimiva tutkijakunta osallistuu talouspolitiikasta käytävään keskusteluun aiempaa aktiivisemmin ja toteuttaa myös sen kannalta relevantteja tutkimushankkeita.

Tutkimustiedon tarjonnan osalta on siis tapahtunut viime vuosien aikana oloissamme ripeänä pidettävää edistystä. Samaa ei kaikilta osin voi sanoa tutkimustiedon hyödyntämisestä.

Syntyy vaikutelma, että talouspolitiikan päätöksentekijät ja valmistelijat eivät ole valmistautuneet tutkijayhteisön kanssa tapahtuvaan vuorovaikutukseen strategisesti. Valtiovarainministeriö ei ole laatinut perusteltua vastinetta kan-

nanottona arviointineuvoston raportteihin.

Reaktiot ovat jääneet ministerin kohteliaiksi, painavia substanssikommentteja kaihtaviksi vastaanottosanoiksi Taloustieteellisessä yhdistyksessä. Hallitus ei liioin ole käyttänyt mahdollisuutta reagoida julkisesti VTV:n finanssipolitiikan tarkastuksen yh-

Kohtuullista olisi, että valtiovarainministeriö laatisi säännönmukaisesti vastineen arviointineuvoston raporttiin

teydessä tekemiin päätelmiin. Muutkin tutkijoiden perustellut puheenvuorot on päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden taholla otettu ainakin julkisuudessa vastaan suurelta osin vaieten.

Mitä molempia osapuolia hyödyttävän vuoropuhelun vahvistamiseksi voitaisiin tehdä?

Ensimmäisenä luontevana askeleena voitaisiin kehittää jo olemassa olevien vuoropuheluinstituutioiden puitteissa tapahtuvaa dialogia. Kohtuullista olisi, että valtiovarainministeriö laatisi säännönmukaisesti vastineen arviointineuvoston raporttiin. Hallituksen soisi myös antavan enemmän julkista huomiota VTV:n tarkastuksissaan tekemille päätelmille. Tutkijoiden painavat talouspoliittiset puheenvuorot olisi päätöksentekijöiden samoin hyvä noteerata julkisesti.

Jäsenneltyä dialogia varten on syytä harkita erityistä foorumia. Sellaiseksi sopisi esimerkiksi arviointineuvoston raportin hyvin valmisteltu julkistamistilaisuus. Sen yhteydessä valtiovarainministeriö voisi esittää raporttiin vastineensa. Muu tutkija- ja asiantuntijayhteisö, mukaan lukien mahdollisesti Suomen Pankki, saattaisi esittää omat kantansa. Tilaisuudessa voitaisiin käsitellä myös arviointineuvoston mandaattiin kuuluvaa talouspoliittisen päätöksenteon pohjana olevien ennusteiden ja vaikutusarvioiden laatua. Tällaisen foorumin järjestäjäksi sopisi Taloustieteellinen yhdistys.

Arviointineuvoston toimintaa voitaisiin myös kehittää. Neuvoston olisi syytä arvioida systemaattisesti esimerkiksi julkisen talouden kestävyyslaskelmien luotettavuutta, samoin hallituksen toimeenpanemien tai suunnittelemien toimien vaikutusta kestävyuden turvaavaan ylijäämään. Tämä korostaisi julkisen talouden kestävyuden turvaamista finanssipolitiikan perustavoitteena sekä tarjoaisi riippumattoman asiantuntija-arvion kestävyuden vahvistamiseen tähtäävien toimien vaikuttavuudesta. Olisi jopa perusteltua, että hallitus nojaisi päätöksenteossään näihin riippumattomiin, saatavilla olevaa tutkimustietoa pätevästi hyödyntäviin arvioihin.

Arviointineuvoston työn painoarvon lisääminen edellyttää sitä, että neuvosto voi mobilisoida nykyistä enemmän omaa työtään tukevaa tutkimusta. Tämä edellyttää lisäresursseja. Kysymys on kuitenkin tutkimusmäärärahojen kokonaisuuteen nähden suhteellisen pienestä summasta. Sen järjestämistä helpottaa lisäksi se, että sektoritutkimuksen uudistamisen myötä on käytössä erityinen määräraha hallituksen päätöksentekoa tukevia tutkimushankkeita varten.

Talouspolitiikan valmistelussa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin päätöksentekoa edeltävää komiteavalmistelua ja sen yhteydessä tehtävää asiantuntijatyötä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen on sen laatuinen, laajakantoinen yhteiskunnallinen uudistushanke, että olisi ollut hyväksi,

jos sen vaihtoehtoisista toteuttamistavoista ja näiden kustannustehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja sosioekonomisesta kohdentumisesta olisi ollut etukäteen käytettävissä tutkimus- ja asiantuntijatieta systemaattisesti hyödyntävä komiteatyö. Poliittiset perusvalinnat olisi voitu tehdä tällaisen perusvaihtoehtoja kartoittavan asiantuntijatyön pohjalta. Tämä olisi merkinnyt eri järjestystä kuin tähänastisissa yrityksissä. Näissähän poliittiset näkökohdat on sovitettu toisiinsa uudistusyrittästä käynnistettäessä, mutta niihin on törmätty uudestaan, koko reformia uhkaavalla tavalla, kun alkuvaiheen poliittisen kompromissin heikkoudet ovat yksityiskohtaisen valmistelun yhteydessä paljastuneet.

Valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta on kehittynyt merkittävä tutkimusorganisaatio. Sen suhdetta talouspolitiikan valmisteluun on tarpeen eräiltä osin tarkentaa. Valtiovarainministeriön ja VATT:n tutkimuksellista yhteistyötä on kehitetty. VATT toteuttaa resurssiensa puitteissa itsenäisesti, tutkimuksellisia kriteereitä kunnioittaen, tutkimushankkeita, joihin ministeriö on ilmaissut kiinnostuksensa. Mutta epäselväksi on jäänyt, missä määrin VATT on talouspolitiikan valmisteluun julkisen hallinnon osana osallistuva organisaatio, missä määrin taas talouspolitiikan ulkopuolinen, riippumaton arvioija. Nämä toimintamuodot eivät välttämättä ole toisensa poissulkevia. Mutta niiden välisestä palomuurista on otettava ulkopuolisen arvioinnin objektiivisuuden turvaamiseksi tarkoin vaarin.

VATT:n keskittyminen mikrotaloudelliseen tutkimukseen on herättänyt keskustelua. On oudoksuttu, miksi laitoksen toimenkuvaan ei kuulu myös makrotaloudellinen tutkimus, joka on talouspolitiikan kannalta keskeistä ja jonka harrastus meillä on ylipäänsä vähäistä.<sup>14</sup> On myös kysytty, miksi finanssipoliittisen sopimuksen edellyttämää, talouspoliittisen valmistelun pohjana toimivan kokonaistaloudellisen ennusteen riippumattomuutta ei toteutettu meillä siirtämällä sen laatiminen valtiovarainministeriöstä VATT:iin.

Kysymykseen virallisen ennusteen tyysijasta ei ole yksiselitteistä vastausta. Ennusteen riippumattomuus on toteutettavissa nykyisinkin järjestelyin – eikä VM:n tähänastistenkaan ennusteiden riippumattomuutta liene kukaan asioiden laidan tunteva kyseenalaistanut. Huomioon on otettava myös työn väistämätön päällekkäisyys kahteen eri instituutioon hajautetun ennusteen laadinnassa sekä sen täydentämisessä finanssipoliitiikan valmisteluun sopivaksi. Talouspoliittinen päätöksenteko edellyttää joiltain, etenkin julkisia finansseja

koskevilta, osin yksityiskohtaisempaa tietoa kuin mitä kokonaistaloudellisiin ennusteisiin voidaan yleensä sisällyttää. Ennusteen hyödyntäjän on valmistelutyössään monelta kohdin varmistettava myös sen pohjatietojen luotettavuus.

Makrotaloudellisen tutkimuksen vahvistamista, ja myös VATT:n roolia tältä kannalta, on tarpeen pohtia erillisenä kysymyksenä. Samassa yhteydessä on otettava huomioon myös Suomen Pankin toteuttama merkittävä makrotaloudellinen tutkimus. Suomen Pankkiin keskittyneen tutkimusosaamisen tehokkaampi hyödyntäminen myös finanssipolitiikan ja erilaisten rakenteellisten uudistushankkeitten valmistelussa olisi myös hyödyllistä. Tätä edistäisi jo se, että Suomen Pankin edustus otettaisiin eri valmisteluhankkeissa systemaattisesti huomioon.

## VIITTEET

- 1 Tero Kuusi arvioi, että esimerkiksi Suomen tapauksessa komission menetelmä on johtanut rakenteellisen rahoitusaseman vahvistumisen yliarviointiin suhdannehuipussa keskimäärin 1,3 prosenttia bkt:sta vastaavalla määrällä (Kuusi, 2015a, 39).
- 2 Optimaalisella julkisen talouden velkaantumisen tasolla on yhteys reaalikorkoon ja sosiaaliseen aikapreferenssiin. Näiden kysymysten analysointi limittäisten sukupolvien mallien avulla on esitelty esimerkiksi teoksessa Blanchard ja Fischer (1989), luku 3.
- 3 Tero Kuusi on arvioinut, että bottom up -menettelyyn perustuva menosääntö olisi voinut johdattaa vastasyklisempään finanssipolitiikkaan kuin rakenteellisen jäämän muutoksiin perustuva ohjausmenettely (Kuusi, 2015b, 491).
- 4 EU-säännöstössä kytkös tähtää lähinnä siihen, että jäsenmaan julkinen talous olisi kestävä 60 %:n velkasuhteen tasolla. Sopeutumisen pääperiaate on, että kestävyuden palauttavista toimista 2/3 koostuisi rakenteellisista uudistuksista.
- 5 Finanssipolitiikan sääntöjä Suomessa on käsitelty yksityiskohtaisemmin esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvoston vuotta 2015 käsitelleessä raportissa (Talouspolitiikan arviointineuvosto, 2016). Tätä näkökulmaa on kehitelty pidemmälle myöhemmissä puheenvuoroissaan neuvoston puheenjohtaja (ks. esim. Uusitalo, 2016).
- 6 Ks. esim. Pekkarinen – Vartiainen (1993).
- 7 Ks. tarkemmin Talouspolitiikan arviointineuvosto (2016).
- 8 Keskustelussa on noussut esille epätietoisuus siitä, koskevatko jäämätavoitteet rakenteellisia ja toteutuneita rahoitusasemia (ks. esim. Talouspolitiikan arviointineuvosto, 2016). Säädöspohja ei näytä olevan tältä osin täysin selvä. Julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa valtioneuvoston asetuksen 120/214 1§:ssä todetaan, että suunnitelman tarkoitus on tukea julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista. Itse suunnitelman sisältöä täsmentävässä 3§:ssä käytetään kuitenkin täsmentämätöntä termiä rahoitusasema. Toisaalta tosin edellytetään, että tavoitteen täytyy tukea rakenteellisen rahoitusasema-tavoitteen saavuttamista. Tämä antaisi perusteita tulkinnalle, jonka mukaan JTS-asetuksessa kansallisessa tavoitteessa on kysymys ensisijaisesti rakenteellisesta rahoitusasematavoitteesta.
- 9 Valtiovarainministeriö (2016), Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016).
- 10 Myös valtiovarainministeriö noudattaa omassa kestävyyslaskelmassaan komission menetelmiä ja oletuksia ikäsidonnaisten menojen kasvua lukuun ottamatta.
- 11 Samansuuntaisen ehdotuksen on esittänyt myös Roope Uusitalo (2016).
- 12 Jos kysymyksessä olisi nyt esimerkiksi kahden vaalikauden yli suunnitelma, olisi demografisen muutoksen nopeuden takia perusteltua, että se tähtäisi päätevuonna kestävyiden turvaavan ylijäämän tasoon. Roope Uusitalo (2016) on arvioinut, että kestävyiden turvaava ylijäämä olisi hallituksen sote-uudistukselle asettaman säästötavoitteen (4 mrd. euroa v:n 2030 tasolla) toteutetuakin ½ %/bkt.
- 13 Ks. esim. Anni Huhtalan haastattelu (Taimio, 2016).



## KIRJALLISUUTTA

- Blanchard, O.J. ja Fischer, S. (1989), *Lectures in Macroeconomics*, The MIT Press, Cambridge Ma.
- Hetemäki, M. (2015), Eurokriisin syyt ja euroalueen tulevaisuus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111: 16–39.
- Kuusi, T. (2015a), Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja, *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 5/2015.
- Kuusi, T. (2015b), Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111, 476–493.
- Pekkarinen, J. ja Vartiainen, J. (1993), Suomen talouspolitiikan pitkä linja, WSOY, Porvoo – Juva.
- Taimio, H. (2016), VATT:ssa politiikka-analyysi pohjautuu tutkimukseen – Anni Huhtalan haastattelu, *Talous ja yhteiskunta* 44, 54–62.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2016), *Economic Policy Council Report 2015*, VATT tammik. 2016, Helsinki.
- Uusitalo, R. (2016), Finanssipoliittista säännöistä, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112: 190–197.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2016), *Finanssipoliitiikan valvonnan raportti*, VTV kevät 2016, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2010), *Julkinen talous tienhaarassa – finanssipoliitiikan suunta 2010-luvulla*, Valtiovarainministeriö helmikuu 2010, Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2016), *Julkisen talouden suunnitelma 2016*, Valtiovarainministeriö huhtikuu 2016, Helsinki.



# TALOUSTIETEELLINEN TIETO PÄÄTÖKSENTEOSSA – ONKO RUOTSISTA OPITTAVAA?

---

JUHANA VARTIAINEN |

**T**aloustieteen asema Ruotsin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa riippuu siitä, miten asiantuntijatyö on organisoitu, mutta se riippuu niinkään kahdesta yleisemmästä tekijästä jotka myös erottavat Suomea ja Ruotsia.

Ensinnäkin, taloustiede on naapurimaassamme yleisesti voimakkaampi ja paremmin resursoitu tieteenala kuin meillä. Ruotsissa oli vuonna 2015 yhteensä 111 taloustieteen professoria, meillä 36<sup>1</sup>. Ruotsi on meitä joka suhteessa noin kaksi kertaa isompi maa joten suhteellinen ero on merkittävä. Kolminkertainen ero kasvaa nelinkertaiseksi, jos mukaan lasketaan apulaisprofessorit, emeritusprofessorit ja vierailevat professorit.

Mutta kysymys on myös Ruotsin taloustieteen itsevarmuudesta ja perinteistä, joita tukee Riksbankenin Nobel-muistopalkinto. Taloustieteilijät ja taloustieteellinen päättely on Ruotsissa Casselin ja Wicksellin ajoista lähtien ollut

Taloustieteilijät ja taloustieteellinen päättely on Ruotsissa ollut politiikan ja uudistusten eturintamassa

politiikan ja uudistusten eturintamassa ja esityslistalla. Siksi taloustieteilijöillä on Ruotsissa enemmän arvovaltaa kuin Suomessa, jossa heitä (meitä) pidetään jonkinlaisina friikkeinä ja kummajaisina. Ruotsin taloustieteen vahvuutta on tukenut myös maan keskuspankin perustama, Nobel-palkintoihin rinnastettu muistopalkinto.

Toinen yleinen ero on siinä, että Ruotsissa käytetään mielestäni yleisesti tieteellistä tietoa päätöksenteon pohjana enemmän kuin Suomessa. Tämän välittömänä ilmauksena on komitealaitoksen edelleenkin vahva asema Ruotsin yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Joka vuosi käynnistetään ja lopetetaan noin

parikymmentä komiteaa, ja komiteoissa on tyypillisesti mukana tutkimusmaailman edustajia.<sup>2</sup>

Komitealaitokseen perustuvan asiantuntijajavalmistelun vahva asema on Ruotsissa niin kuin muissakin Pohjoismaissa pitkää perua. Komiteat ovat imeneet kun-

kin aikakauden tieteellistä tietoa työnsä pohjaksi, mutta ne ovat myös olleet tapa tuoda päätöksentekoon Pohjoismaille tyypillistä vahvojen kansalaisyhteiskuntien järjestöedustusta. Komiteat ovat olleet keskeinen osa yhteiskunnan kehittämistä kaikissa Pohjoismaissa, ja selitystä vaatii pikemminkin se, että komitealaitos on meillä Suomessa heikentynyt.

Komitealaitoksen heikkous on maassamme uusi kehityskulku, ja komiteat olivat aina 1990-luvulle asti samalla tavalla merkittävä toimintatapa kuin Ruotsissa. Komitealaitosta tutkinut Johanna Rainio-Niemi (2010) selittää sen sittemmin tapahtunutta heikkenemistä komiteatyön hitaudella ja sillä, että poliittisilla päättäjillä on ollut taipumus haudata vaikeampia poliittisia kysymyksiä komiteoihin ilman varsinaista poliittista tahtoa niiden ratkaisemiseen. Oma kokemukseni on, että suomalaiset virkamiehet mainitsevat komiteatyön hiipumisen syyksi usein myös EU-jäsenyydestä aiheutuneen valmistelutyön nopeuden ja määrän kasvun. Tällaiset perustelut eivät kuitenkaan kovin vakuuttavasti selitä sitä, miksi komitealaitos on Ruotsissa ennallaan ja meillä heikentynyt. Onhan Ruotsikin EU:n jäsen ja samalla tavalla velvoitettu jäsenyyden edellyttämään EU-vetoiseen ja nopeatempoiseen valmisteluun.

Komiteatyön heikompi asema Suomessa voi liittyä yleisesti heikompiin yliopistollisiin resursseihimme, mutta mahdollisesti myös poliittisiin perinteisiimme. Puoluekenttämme on pirstaleinen, ja puolueiden kannustimet ajaa läpi pitkäjänteisesti järkeviä uudistuksia – joita yleistä etua esiin kaivelevat komiteat tyypillisesti suosittelvat – voi olla meillä vähäisempi kuin blokkipolitiikan Ruotsissa.

Pidän todennäköisenä selityksenä myös sitä, että Suomen poliittinen päätöksenteko kehittyi vielä 1990-luvulta eteenpäinkin niin korporatiiviseen suuntaan, että monet keskeiset yhteiskunnalliset uudistukset alettiin nähdä ennen muuta työmarkkinaosapuolten neuvottelukysymyksinä, ei asiantuntijoiden laatimana yhteisten etujen kuvauksena ja siihen perustavana poliittisena valintajoukkona. Komitealaitos politisoitui ja järjestöpolitisoitui eikä se enää näyttäytynyt päättäjille terävänä instrumenttina, jolla todella muutetaan yhteiskuntaa.

Korporatismiin hyväksyvä ajattelu on Suomessa vahvaa, ja monet päättäjätkin lähtevät siitä, että työmarkkinoita koskevat uudistukset on valmisteltava työmarkkinajärjestöjen vahvalla myötävaikutuksella. Tämä ei ehkä periaatteessa ole ristiriidassa taloustieteellisen lähestymistavan kanssa, mutta etujärjestöillä on kuitenkin kapeampi näkökulma kansantalouteen kuin tutkijoilla.

Ristiriidasta antaa terävän kuvauksen Osmo Soininvaara ns. Sata-komiteaa koskevassa kirjassaan (Soininvaara, 2010). Sata-komitean tehtävänä oli uudistaa suomalaista sosiaaliturvaa, mutta sen jäseninä olleet työmarkkinajärjestöjen edustajat pitivät jo komiteavaiheessa huolen siitä, että mitään merkittäviä uudistuksia ei ehdotettu. Järjestöjen edustajat kokivat selvästikin omaksi edukseen vallitsevan järjestelmän puolustamisen. On aivan ilmeistä, että komiteatyön lopputulos olisi ollut toisenlainen, jos siellä olisivat hallinneet akateemiset tutkijavoimat ja eturyhmät olisivat päässeet repimään ehdotuksia rikki vasta raportin valmistuttua.

Tosin toisenkinlainen esimerkki on lähivuosilta olemassa. Martti Hetemäen johtama asiantuntijavetoinen verotyöryhmä jätti loppuraporttinsa joulukuussa 2010, ja sen ehdotukset pohjautuivat selvästi Ison-Britannian vaikutusvaltaisen Mirrlees-komitean ajattelutapaan. Hetemäen ryhmässä hallitsivat viimeaikai-

Etujärjestöillä on kuitenkin kapeampi näkökulma kansantalouteen kuin tutkijoilla

sen verotaloustieteen ajattelutavat. Siinä oli sekä vankkaa ekonomistiosaamista että edustavuutta niin elinkeinoelämän kuin palkansaajienkin suuntaan, ja se esitti pitkälle meneviä muutoksia Suomen verojärjestelmään. Raportti ei kuitenkaan toistaiseksi ole johtanut kovin merkittäviin uudistuksiin ja päättäjät oikeastaan sivuuttivat sen heti ilmestymisen jälkeen. Tässä tapauksessa siis poliittinen järjestelmä osoitti puolestaan haluttomuutensa ryhtyä perustelevaan

Ruotsissa lähdetään yleensä siitä, että varsinainen tutkimus tapahtuu yliopistoissa

kansakunnalle sellaisia uudistuksia, joita äänestäjät vierastaisivat, ja raportin kokonaisajattelu haudattiin nopeasti.

Kolmantena yleisenä lähtökohtana on syytä korostaa sitä, miten tiukka ero Ruotsissa yleensä tehdään yliopistollisen

vapaan tieteen ja viranomaisten taloustieteellisen analyysin välillä. Ruotsissa lähdetään yleensä siitä, että varsinainen tutkimus tapahtuu yliopistoissa. Ruotsissa on kuitenkin merkittäviä tutkijatasoisia ekonomistiresurseja myös muualla, eli erilaisten suurten viranomaisten joukoissa. Näiden välillä ei aina ole kovin jyrkkää eroa sen suhteen, millaisella analyttisellä tasolla taloustieteellistä päättelyä harjoitetaan. Jyrkkä ero on sen sijaan siinä, millaisia kysymyksiä tutkitaan ja analysoidaan. Hyvin toimivat asiantuntijaviranomaisetkin tähtäävät tieteellisesti kelvolliseen taloustieteelliseen analyysiin, mutta rajaavat tietenkin tutkimuksen ja analyysin kohteet sen mukaan, mikä on viranomaiselle määrätty toimenkuva.

## RUOTSIN KESKEISET EKONOMISTIVIRANOMAISET

Ruotsi on isompi ja vauraampi maa kuin Suomi ja siellä on enemmän julkisesti rahoitettuja instituutioita, joissa on vahvaa tohtoritasoista taloustieteellistä osaamista. Makrotalouden tutkimuksen keskeiset resurssit ovat suomalaisen tapaan keskuspankissa ja valtiovarainministeriössä. Keskuspankin (Riksbanken) tutkimusresurssit ovat isot, ja pelkästään tutkimusyksikössä työskentelee 15 väitellyttä tutkijaa joista merkittävä on ulkomaalaisia. Sen ohella toimii malliyksikkö, jossa on parinkymmenen vuoden ajan satsattu kunnianhimoiseen

viimeistä huutoa olevaan DSGE-malliprojektiin. Tämä vastaa yleisemminkin makrotaloudellisen tutkimuksen tilannetta maailmalla: rahapolitiikkaa tukeva makrotaloudellinen mallitutkimus on pitkälti siirtynyt keskuspankkeihin, joilla on voimavaroja empiirisen mallintamisen laskentakapasiteetin ylläpitämiseksi.

Keskuspankin ohella valtiovarainministeriössä on merkittävä väitelleiden ekonomistien keskittymä. Näiden lisäksi Ruotsissa toimii ns. Suhdanneinstituutti eli Konjunkturinstitutet, joka laatii perinpohjaisimmat kokonaistaloudelliset ennusteet ja tukee myös palkkaneuvotteluja vuotuisella palkkaraportilla. Suhdanneinstituutissakin toimii yli kolmekymmentä hyvin koulutettua ekonomistia pelkästään makrotaloudellisen ennuste- ja analyysitoiminnan parissa, ja laitoksen ennusteet toimivat lähtökohtana muiden julkisyhteisöjen talouden suunnittelulle sekä palkkaneuvottelijoille.

Makrotaloudellisen ja mikroekonometrisen analyysin välinen raja ei tietenkään enää ole selvä ja yllämainituissa laitoksissa ylläpidetään myös panos- tuotos-analyysiä sekä mikroekonometrista analyysiympäristöä erityisesti työmarkkinoiden sekä julkisen tulo- ja menotalouden analysoimiseksi. Suhdanneinstituutin tehtäviin kuuluu myös ympäristötalouden analyysi päätöksentekoa tukevalla tavalla, ja laitos julkaisee vuotuisen ympäristötaloudellisen raportin.

Näille viranomaisvetoisille laitoksille on ominaista se, että niiden analyysi tähtää tieteellisesti kelvollisiin standardeihin mutta on luonteeltaan sellaista, että se tukee päätöksentekoa. Suhdanneinstituutti perustettiin vuonna 1937, ja sen lähtökohdat olivat alun perin samanlaisessa suhdanneanalyysissä kuin Yhdysvaltain NBER:ssä. Suhdanneinstituutti on vuosikymmenten kuluessa integroinut omaan laskenta- ja ennustekehikkoonsa kunkin aikakauden tieteellisiä edistysaskeleita. Erityisesti Suhdanneinstituutille on tyypillistä, että koetetaan luoda jonkinlainen ”ajattelukehikko”, ”tankeram”, joka antaisi päättäjille taloustieteen perustyökalut talouden ongelmien ymmärtämiseen ja käsittelyyn. Nämä ajattelukehikot pyrkivät sisäistämään sellaiset taloustieteen muuttujat ja mekanismit, jotka ymmärretään edes kohtuullisen hyvin. Ne siis edustavat jonkinlaista koulutaloustiedettä, joka ei edes yritä integroida itseensä kaikkia

Ajattelukehikot pyrkivät sisäistämään sellaiset taloustieteen muuttujat ja mekanismit, jotka ymmärretään edes kohtuullisen hyvin

viimeaikaisia tieteellisiä hienouksia mutta sisältävät kuitenkin sellaisen taloustieteen ymmärryksen, joka on vuosien saatossa hioutunut edes jossain määrin uskottavaksi.

Tällaisia ”tankerameja” edustaa Suhdanneinstituutin palkanmuodostusmalli, jossa lasketaan palkanmuodostukselle normia tuottavuuskasvusta, yrityssektorin arvonlisän hinnasta ja vaihtosuhteesta käsin. Näiden tekijöiden päälle tarjotaan palkanmuodostajille mahdollisuutta ottaa ”paljon” tai ”vähän” yhteiskuntataloudellista vastuuta, niin että palkkapäätökset voitaisiin tulkita perusfundamenttien päälle joko erityisen vastuullisiksi tai vastuuttomiksi.

Suhdanneinstituutin finanssipolitiikan ajattelukehikko luo puolestaan suosituksia finanssipolitiikalle. Lähtökohtana on, että on syytä aina palata Riksdagenin (eduskunnan) hyväksymään ylijäämätavoitteeseen samalla kun palataan suhdannetasapainoon. Julkisen velan ja suhdannekuilun sulkemisen keskinäistä painotusta voivat sitten päättäjät arvottaa.

Kokonaistaloudellisen makroanalyysin ohella taloustieteellistä tietoa tuotetaan päätöksenteon tueksi myös muissa hyvin resurssoiduissa laitoksissa. Vuonna 1997 perustettu Työvoimapolitiikan arviointilaitos IFAU (Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering) arvioi työmarkkinapolitiikan toimien ja koulutuspolitiikan tehokkuutta mikrotaloudellisten aineistojen avulla. IFAU on valtion virasto (myndighet) Suhdanneinstituutin tapaan, mutta sen hyvälle onnistumiselle on ollut elintärkeää läheinen yhteistyö Upsalan yliopiston kanssa. Monet hyvät väitöskirjat on tehty IFAU:n aineistoilla ja rahoituksella mutta Upsalan yliopiston professorien ohjauksessa. IFAU loi pian perustamisensa jälkeen hyvät yhteistyösuhteet USA:n johtaviin mikroekonometrikoihin, ja erityisesti James Heckman ja hänen oppilaansa ovat puolestaan vierailleet Ruotsissa hyödyntämässä maan laadukkaita rekisteriaineistoja.

Yllättävänkin suuria mikroekonometrisia analyysiresurssseja löytyy muualtakin. Försäkringskassan eli sosiaalivakuutuksia hallinnoiva virasto ylläpitää laajaa mikroekonometrista analyysitoimintaa. Viime vuosina myös valtioneuvoston tarkastajat eli Riksrevisionen on määrätietoisesti kasvattanut tutkijatasoisista ekonomistiosaamistaan. Muita taloustieteilijöiden keskittymiä ovat Verohallitus (Skatteverket) sekä Tulevaisuustutkimuksen instituutti (Institutet för framtidsstudier).



## ETUJÄRJESTÖJEN TUTKIMUSLAITOKSILLE EI OLLUT TILAA

Kun viranomaisten analyysitoiminta on varsin kattavaa sillä tavalla kuin yllä kuvattiin, on huomionarvoista, että Ruotsissa ovat puolestaan kuihtuneet sellaiset etujärjestöjen taloustieteelliset tutkimuslaitokset, jotka Suomessa ovat vanhastaan olleet merkittävässä asemassa (Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Palkansaajien tutkimuslaitos). Koska varsinainen tutkimus katsotaan tehtävän yliopistoissa ja viranomaiset hoitavat soveltavan päätöksentekoa tukevan tutkimuksen, näille laitoksille ei ole Ruotsissa jäänyt tilaa. Suomen Etlaa vastaava Industrins utredningsinstitut IUI on luopunut koko kansantalouden tilan analyysistä ja ennustamisesta. Se on vaihtanut nimensä, on nykyään Institut för Näringslivsforskning, ja tutkii tieteellisin pyrkimyksin yksinomaan yritystoiminnan ja yritteliäisyyden edellytyksiä. Se on siis muuttunut tiukasti erikoistuneeksi tieteelliseksi laitokseksi.

Ruotsin ”Palkansaajien tutkimuslaitos” FIEF (Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning) syntyi Ruotsin työntekijöiden ammatillisen keskusjärjestön aloitteesta vuonna 1985 kunnianhimoisin akateemisin pyrkimyksin, mutta senkin oli ajan mittaan vaikea perustella vapaaseen tutkimukseen perustuvaa toimintaansa maassa, jossa yliopistot ovat vapaata tutkimusta varten. Laitos korosti riippumattomuuttaan ja pyrki rekrytoimaan parhaita tutkijoita, mutta tutkijoiden näkökulmasta pieni ammattiliittojen ylläpitämä tutkimuslaitos on yliopistoja epävarmempi työpaikka. Toisaalta ammatillisen keskusjärjestön ei ole aivan yksinkertaista perustella jäsenistölleen sitä, että pienipalkkaisten työntekijöiden rahoilla ylläpidetään tutkimuslaitosta, jossa tehdään samaa työtä kuin yliopistoissakin. Niinpä Ruotsin keskusammattijärjestö LO teki vuonna 2005 taloudellisiin säästöpainaisiin jouduttuaan päätöksen laitoksen lopettamisesta. Päätös saattoi jälkikäteen katsottuna heijastaa myös taloustieteen standardisoitumista. Vielä 1980-luvulla lienee ollut helpompi ajatella, että työväestön intresseihin kiinnittynyt tutkimus ylläpitäisi taloustieteellistä moniarvoisuutta. Tällainen ajatus vaikuttaa nykypäivänä vaikeammin perusteltavalta myös siksi, että taloustieteellinen jatkokoulutus on nykypäivänä kaikkialla varsin yhdenmukaista. Niinpä etujärjestöt saattavat nyky maailmassa herkemmin ylläpitää yleisaatteellisia ajatuspajoja kuin taloustieteellisiä tutkimuslaitoksia.

## AKATEEMISTEN TALOUSTIETEILIJÖIDEN OSALLISTUMINEN PÄÄTÖKSENTEKOON

Organisoitujen viranomaistoimintojen ohella myös akateemista taloustieteilijäkuntaa on Ruotsissa koetettu vetää mukaan päätöksenteon tukemiseen. Ruotsissa on omaksuttu sinänsä varsin tiukka lähtökohta varsinaiseen akateemiseen tieteenharjoitukseen: sen tulee olla riippumatonta ja pystyä itse valitsemaan tutkimuskohteensa. Silti maassa on runsaasti erilaista säännönmukaista

Maassa on runsaasti vuoropuhelua päätöksenteon ja akateemisen taloustieteellisen tutkimuksen välillä

tai tilanteen vaatimaa vuoropuhelua päätöksenteon ja akateemisen taloustieteellisen tutkimuksen välillä.

Ruotsin talouspoliittinen asiantuntijaraati Finanspolitiska Rådet perustettiin vuonna 2007 ja se on mielestäni nostanut merkittävästi talouspoliittisen keskustelun

tasoa. Sen resurssit ovat suomalaisen vastineeseensa verrattuna suuret, koska se työllistää 7 hengen sihteeristön, josta suuri osa on tutkijakoulutettuja.<sup>3</sup>

Säännönmukaista yhteistyötä edustaa myös pitkän aikavälin talousnäkymien taloustieteellinen analyysi Långtidsutredningen, jonka valtiovalta teettää noin 5 vuoden välein ja jossa säännönmukaisesti on vahva akateeminen tutkimuspanos.

Akateeminen taloustiede on hyvin mukana myös ”Ruotsin EVAn” eli SNS:n (Studieförbund Näringsliv och Samhälle) toteuttamissa projekteissa. SNS ei siis ole niinkään yhteiskunnallisten pamflettien tuottaja kuin ajankohtaisia asioita käsittelevien tutkimushankkeiden käynnistäjä.

Ainakin oma subjektiivinen havainnointini tukee niin ikään näkemystä, jonka mukaan ruotsalainen talouspolitiikan valmistelu on yleisesti avoimempaa ja uteliaampaa akateemisen tieteenharjoituksen näkemysten suhteen. Finansdepartementet järjestää usein akateemisia konferensseja ajankohtaisista aiheista, ja ruotsalaiseen toimintatapaan kuuluvat suuremmat resurssit mahdollistavat usein kansainvälisesti arvostettujen tähtitutkijoiden kutsumisen. Ehkä tätäkin tärkeämpää on tutkijamaailman kommenttien hakeminen isoihin vireillä oleviin tutkimushankkeisiin. Finansdepartementet saattaa siis jotakin merkittävämpää uudistuspakettia valmistellessaan yksinkertaisesti kutsua alan parhaat

professorit kommentoimaan valtiovarainministeriön näkemyksiä, niin että sekä ministeri, virkamiehet että tutkijat voivat keskustella ja kommentoida toistensa näkemyksiä. Tällainen toimintatapa ei toki ole Suomessakaan vieras, mutta se on Ruotsissa yleisempi.

## SISÄLLÖLLISIÄ EROJA

Yllä on kuvattu resursseja ja instituutioita. Mutta Ruotsin talouspoliittinen päätöksenteko ja sen ero Suomeen perustuu myös sisällöllisiin eroihin eli ajattelutapojen eroihin, joita instituutiot ja resurssit osaltaan luovat. Suomen ja Ruotsin talouspoliittisten ajattelutapojen erojen erittely on tietysti kovin subjektiivista, koska kukin tarkkailija kiinnittää huomiota juuri sellaisiin epäkohtiin tai ansioihin, jotka ovat oman näkemyksen kanssa ristiriidassa tai sopusoinnussa. Subjektiivisuuden uhallakin koetan tässä lopuksi kiinnittää huomiota muutamaa ajattelutapojen eroihin.

Ensinnäkin, Ruotsin vanha ja vahva soveltavan taloustieteen perinne on mielestäni ylläpitänyt naapurimaassamme jonkinlaista suotuisaa tasapainoa tarjonta- ja kysyntäpolitiikan painotusten välillä. Ruotsin Suhdanneinstituutissa ja valtiovarainministeriössä on laskettu soveliasta finanssipoliittikkaa sekä tarjonta- että kysyntätekiäjäistä lähtien. Suhdanneinstituutti perustettiin vuonna 1937, ja sen lähtökohdat olivat empiirisessä suhdanneanalyysissä samaan tapaan kuin Yhdysvaltain National Bureau of Economic Research'issä. Suhdanneinstituutissa kehitettiin 1950-luvulla toimintatapa, jota kutsuttiin kansallisbudjetoinniksi.<sup>4</sup> Se pyrki kartoittamaan talouden tarjontaresurssit ja etenemään niistä käsin kohti kysyntää ja ulkoisena epätasapainona tai inflaationa purkautuvaa kysynnän ja tarjonnan epätasapainoa. Keynesiläinen vallankumous istuikin alusta alkaen luontevasti ruotsalaiseen ajattelutapaan. Ruotsalaisessa keynesiläisyydessä oli siten alusta alkaen mukana sekä tarjonnan että kysynnän sisältävä, tasapainoinen näkökulma. Se on vuosien kuluessa toki jalostunut edelleen nykyaikaisen makrotaloustieteen oppien mukaisesti, niin että finanssi- ja rahapolitiikka perustellaan uuskeynesiläisillä jäykkyysillä ja työmarkkinoita analysoidaan etsintäteorian mukaisesti. Mutta kaikki nykyaikainen teorianmuodostus on aina koetettu integroida taloutta edes jossain määrin realistisesti kuvaaviin, numeroiksi puettuihin laskentakehikoihin.

Voin olla tässä asiassa siis turhankin kriittinen kotimaatani kohtaan, mutta Suomessa on mielestäni ollut suurempi taipumus yksipuoliseen talouspolitiikan ajattelumalliin. Kuten Jukka Pekkarisen kanssa aikoinamme talouspolitiikkahistoriassamme esitimme, keynesiläinen suhdanneajattelu oli kovin alisteisessa asemassa suomalaisessa talouspolitiikassa aina 1980-luvulle asti.<sup>5</sup> Mutta kun sitten vuosituuhannen vaihteen jälkeen olisi pitänyt selvästi nähdä tarjontatekijöiden niukkuus julkisen talouden kestävyysongelman avaintekijänä, poliittisen päätöksenteon oli selvästikin vaikeaa suuntautua työn tarjonnan kasvattamiseen. Vuoden 2008 jälkeen alkanutta julkistalouden heikkenemistä pidettiin meillä aivan liian kauan yksinomaan vientiongelmien funktiona.<sup>6</sup>

Muistan toisaalta sen, että tullessani Suhdanneinstituutin tutkimusjohtajaksi vuonna 2005 sain tutkijatiimini yhdeksi tehtäväksi sen miettimisen, miten työn tarjontaa voitaisiin kasvattaa, koska Ruotsissakin oli nähtävissä väestön ikääntymisen aiheuttama ongelma – joskus 2010-luvun loppupuoliskolla! Sama-

maan aikaan sama ongelma oli Suomessa kaatumassa päälle jo 10 vuotta aiemmin, mutta työn tarjonnan kasvattaminen ei vielä tuossa vaiheessa lainkaan saanut sille kuuluvaa asemaa talouspolitiikan asialistalla. Suomessa ei mielestäni ole riittävästi tiedostettu eroa talouden rakenteellisten tarjontatekijöiden –

Taloustiede on meillä vähemmän arvostettua kuin Ruotsissa

jotka vaikuttavat talouden potentiaaliin – ja kysyntätekijöiden – jotka vaikuttavat tuotantokuiluun – välillä. Tämä näkyy maassamme sekavana keskusteluna, jossa usein peräänkuulutetaan ostovoiman lisäämistä myös talouskasvun edistäjänä eikä vain suhdannepolitiikan muuttujana.

Toinen yleinen huomio on Ruotsin yleisesti suopeampi asenne markkinatalouteen. Taloustiede on kilpailullisten markkinoiden teorian kehittelyä ja sen rajojen ja poikkeusten kartoitusta. Ruotsi teollistui ja vaurastui meitä aikaisemmin ja meitä spontaanimmmin. Siksi Ruotsissa on ollut luontevaa ajatella, että taloustiede koskee nimenomaan oman kansakunnan kehitystä. Suomi on ollut valtiojohtoinen ja korporatistinen, ja vaurastuimme myöhään. Siksi meille on ollut luontevampaa hakea taloustieteestä sellaisia apuneuvoja, jotka poikkeavat valtavirrasta ja perustelevat erityisluonnettamme. Ainakin sormituntumalta on mielestäni ilmeistä, että taloustiede on meillä vähemmän arvostettua kuin Ruotsissa. Meillä ehkäpä historia ja erityisesti kansainvälisten suhteiden his-

toria ovat olleet kansallisen keskustelun kannalta tärkeämpiä akateemisia aloja kuin Ruotsissa. Yhtä kaikki, mielestäni Ruotsin poliittinen järjestelmä suhtautuu kautta vasemmisto-oikeisto-akselin suopeammin markkinatalouteen ja kilpailullisuuteen. Tästä ovat osoituksena vaikkapa jo kauan sitten tapahtuneet lääke- ja taksikuljetusmarkkinoiden avaaminen kilpailulle sekä myös Ruotsissa laajasti hyväksytty yksilöllinen palkkasopiminen yleisten, kaikille samanlaisten palkankorotusten sijasta. Tätä eroa Suomeen ei toki voi suoraan liittää taloustieteen vahvempaan asemaan, mutta uskon eron silti heijastavan sitä, että taloustiede ja sen yleisesti suosima kilpailullisuus ovat yksinkertaisesti vahvemmassa asemassa kuin meillä.

Kolmas huomioni on, että ruotsalaiset taloustieteilijät niin kuin älymystö ylipäänsä on itsevarmaa ja kunnianhimoista eikä kaihda viimeisten tieteellisten oppien ja uusien ideoiden soveltamista käytäntöön. Ruotsi on kokeilunhaluinen ja ennakkoluuloton yhteiskunta ja tämä näkyy myös talouspolitiikassa. Niinpä Ruotsin keskuspankissa investoitiin 2000-luvulla paljon tutkimusresursseja kehityksen kärjessä olevan DSGE-mallin rakentamiseen. Päätöksenteossa otettiin erittäin vakavasti vuoden 2008 finanssiromahdusta edeltänyt uuskeynesiläinen teknologia. Kun nyt finanssikriisin jälkeisessä maailmassa makrotalousteoriat suuntautuu uudelleen ja rahoitusvakauden vaatimukset muuntavat käsitystä oikeaoppisesta rahapolitiikasta, ruotsalaiset suuntaavat puolestaan taas ajatteluaan uudelleen kunnianhimoisella tavalla. Suomi on konservatiivisempi ja varovaisempi – ja voi oppia läntisen naapurimaansa virheistä ja menestyksistä.

## VIITTEET

- 1 Vartiainen (2016).
- 2 Komitearaporteista käytetään vakiintunutta nimitystä ”SOU” eli ”Statens offentliga utredningar”. Käynnissä olevista ja työnsä päättäneistä komiteoista on saatavilla tiedot komitealaitoksen omalta kotisivulta <http://www.sou.gov.se/>. Ruotsin eduskunnan sivuilta löytyy myös kaikkien työnsä päättäneiden komiteoiden yhteenvetoraportit: <http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/?doktyp=komm>.
- 3 Suomen vastaavalla raadilla on yksi puolipäivätoiminen sihteeri mutta jonkin verran tutkimusmäärärahoja.
- 4 Olen kuvannut näitä vaiheita Suhdanneinstituutin 70-vuotishistoriassa, joka minulla oli ilo laatia (Vartiainen, 2007).
- 5 Pekkarinen ja Vartiainen (1993).
- 6 Vartiainen (2014).

## KIRJALLISUUTTA

- Pekkarinen, J. ja Vartiainen J. (1993), Suomen talouspolitiikan pitkä linja. WSOY.
- Rainio-Niemi, J. (2010), State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective teoksessa *Nordic Associations in a European Perspective*. Alapuro, R. ja Stenius, H. (toim.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, s. 241–268.
- Soininvaara, O. (2010), Sata-komitea – miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Teos.
- Vartiainen, H. (2016), Taloustiede muuttuvassa yliopistojärjestelmässä. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 112, 2/2016.
- Vartiainen, J. (2007), Konjunkturinstitutet 70 år. Kontinuitet och förändring i prognosarbetet. Konjunkturinstitutet.
- Vartiainen, J. (2014), Talousennusteet ja yhteiskunnan päätöksentekokyky. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 110, 2/2014.





# PÄÄTÖKSENTEKOA TUKEVAN TUTKIMUKSEN UUDISTUS SUOMESSA

---

SIXTEN KORKMAN

**K**omission puheenjohtaja ja Luxemburgin entinen pääministeri Jean Claude Juncker on esittänyt usein siteeratun tokaisun, jonka mukaan ”*Kyllähän me (eli poliitikot, SK) tiedämme mitä pitäisi tehdä – mutta kun emme tiedä miten tulisimme uudelleen valituiksi jos teemme sen*”. Väite on sekä oikea että väärä. Totta on, että etenkin talouspolitiikassa tarvittavat toimet ovat usein epäsuosittuja ja niiden taakse on vaikea saada päätöksenteon kannalta riittävää poliittista tukea. Vaalikeskusteluissa on paljon höttöä ja epämääräisiä lupauksia, vain vähän sitoumuksia konkreettisiin ja poliittisesti tuskallisiin toimiin.

Vaikeudet eivät kuitenkaan ole vain poliittisia. Yhteiskunnassa ja taloudessa törmätään usein visaisiin ongelmiin, joiden osalta ratkaisun avaimet eivät ole ilmeisiä. Usein poliitikot eivät tiedä, mitkä ovat relevantit vaihtoehdot ja eri toimenpiteiden vaikutukset. Tällöin voi olla kyse siitä, ettei tutkimusyhteisö kykene antamaan selkeitä vastauksia tärkeisiin kysymyksiin. Kuten Bengt Holmström (2016) totesi taannoin lehtihaastattelussa, rehellisen ekonomistin

pitäisi melko usein vastata hänelle asetettuihin kysymyksiin tietämättömyyt-  
tään tunnustaen tai jopa sitä korostaen.

Vielä tavallisempi päätöksenteon pulma kuitenkin on, että poliitikot eivät  
hyödynnä käytettävissä tai hankittavissa olevaa tietoa päätöksensä tueksi. Seu-  
rauksena on, että politiikka perustuu mututuntumaan tai toiveajatteluun tai

”Poikani, kunpa tietäisit, miten vähällä  
järjellä tätä maailmaa hallitaan.”

*Axel Oxenstierna*

on haavoittuvaa eturyhmien  
lobbaukselle. Toinen kuului-  
sa ja edelleen aika ajoin paik-  
kansa pitävä väite onkin val-  
takunnankansleri Axel Oxen-  
stiernan pojalleen 1630-luvul-

la kirjoittamassa kirjeessään esittämä toteamus: ”*Poikani, kunpa tietäisit, mi-  
ten vähällä järjellä tätä maailmaa hallitaan*”. Niin Suomen hallituksen kuin  
esim. EU:n ministerineuvoston päätökset nojaavat joskus lähes käsittämättö-  
män heiveröiseen analyysiin.

Rationaalinen yhteiskuntapolitiikka nojaa näyttöön perustuvaan päätöksen-  
tekoon. Tutkimustiedon järkiperäiseen hyödyntämiseen ei kuitenkaan päästä  
millään yksittäisellä toimella tai päätöksellä. Kyse on poliittisesta kulttuuris-  
ta ja päätösten valmisteluprosessin menettelytavoista. Tietoon perustuvaa pää-  
töksentekoa tulee edistää useiden rinnakkaisten toimien ja tietoa korostavan  
yhteiskunnallisen keskustelun avulla.

Tässä kirjoituksessa käsittelem yhtä askelta tiellä kohti tutkimustiedon pa-  
rempaa yhteiskunnallista hyödyntämistä; tarkastelun kohteena on ns. valtion  
sektoritutkimuslaitosuudistus. Ensin selostan uudistuksen taustaa ja tavoittei-  
ta. Sen jälkeen luonnehdin uudistuksen keskeistä sisältöä. Lopuksi esitän alus-  
tavia huomioita uudistuksen toteutumisesta.

## VALTION SEKTORITUTKIMUSLAITOS- UUDISTUKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET

Suomessa toimii koko joukko valtion sektoritutkimuslaitoksia. Ne muodosta-  
vat heterogeenisen ja hajanaisen kokonaisuuden; ne poikkeavat toisistaan mm.  
toiminnan alueen ja luonteen sekä koon suhteen.<sup>1</sup> Niillä on monessa tapauk-

sessä seuranta-, valvonta- ja muita viranomaistehtäviä. Lisäksi ne tekevät vaihtelevassa määrin yhteiskuntapolitiikkaa sekä yhteiskunnan palveluja ja toimintoja tukevaa tutkimusta. Jo pitkään on koettu, että näiden laitosten tutkimustoimintaan liittyy korjauksia kaipaavia heikkouksia.

Tutkimuslaitokset ovat toimineet toisistaan erillään ja ne ovat myötävaikuttaneet siihen hallinnon ”siiloutumiseen”, joka muistakin syistä on ominaista Suomen julkisen vallan toiminnalle. On luonnollista, että kullakin laitoksella on omat tehtävät ja oma fokuksensa, mutta luonteeltaan horisontaaliset ongelmat eivät tällöin tule riittävän laaja-alaisen pohdinnan kohteeksi. Joiltakin osin on esiintynyt työnjaon epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä yliopistojen tutkimustoiminnan kanssa. Lisäksi järjestelmä jättää ongelmia katvealueisiin, ei kenenkään maaperälle.

Valtion tutkimuslaitosten ohjattavuutta on pidetty heikkona. Valtioneuvostolla ja ministeriöillä ei ole riittävästi sellaista osaamista, jota tarkoituksenmukainen tutkimuskysymysten muotoileminen ja tutkimusten tilaaminen edellyttäisi. Poliitiikkaa valmistelevilla ja uudistuksia suunnittelevilla virkamiehillä on paljon kiireitä ja runsaasti muita kuin tutkimukseen liittyviä tehtäviä. Laitokset voivat käytännössä varsin pitkälle toimia omien prioriteettiensä mukaisesti, mikä ei sellaisenaan ole huono asia, mutta se voi vähentää reaktiivisuutta yhteiskunnan kannalta tärkeiksi katsottaviin ongelmiin.

Jotkut laitokset ovat tuottaneet tieteellisesti korkeatasoisia julkaisuja. Toisaalta laitoksiin on sitoutunut huomattavia voimavaroja ja on esitetty epäilyjä, että niiden toiminnan tehokkuus ei kaikilta osin ole tutkimuksen laadun tai relevanssin kannalta paras mahdollinen.

Voimavarojen uudelleen kohdentaminen laitoskentän sisällä on ollut lähes mahdotonta. Kullakin laitoksella on omaa reviiriään valvova ministeriö ja muita puolustajia. Laitoskentän rakenne heijastaakin historiaa ja polkuriippuvuutta enemmän kuin tämän päivän ongelmia ja tarpeita. Uusiin haasteisiin on voitu vastata vain resurssien kokonaisuutena lisäämällä. Tällä tiellä ei kuitenkaan ole enää voitu jatkaa.

Ongelmia on vuosien saatossa pohdittu lukuisissa selvityksissä, joissa on myös esitetty toimia laitoskentän uudistamiseksi.<sup>2</sup> Näissä selvityksissä tunnis-

Valtion tutkimuslaitosten rakenne heijastaa historiaa, ei nykyongelmia

tettiin toistuvasti samat (yllä mainitut) ongelmat ja niissä toistettiin määrättyjä suosituksia. Peräänkuulutettiin rakenteiden muuttamista, tutkimuslaitosten fuusioita ja kilpaillun rahoituksen käyttöön ottamista. Käytännössä ehdotusten vaikutukset jäivät kuitenkin vähäisiksi; muutosvastarinta oli huomattavan suurta. Merkittäviä päätöksiä syntyi vasta vuonna 2011 nimitetyn asiantuntijatyöryhmän työn pohjalta.<sup>3</sup> Syyskuussa 2013 pääministeri Kataisen hallitus teki Lankisen työryhmän esityksen mukaisen periaatepäätöksen valtion tutkimuslaitoskentän ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi.

Työryhmän hahmottamat uudistuksen tavoitteet kumpuavat luontevasti edellä tunnistetuista ongelmista. Yleisellä tasolla tavoite oli ja on tietopohjaisen päätöksenteon edellytysten vahvistaminen.

Tätä yleistä pyrkimystä edistävä tärkeä osatavoite on tutkimuksen relevanssin ja kysyntälähtöisyyden edistäminen. Tietopohjaista päätöksentekoa palvelevan tutkimuksen soisi pyrkivän pitkäjänteisesti ja ennakoivasti vahvistamaan sitä tietopohjaa, josta yhteiskunnallisessa päätöksenteossa voidaan ammentaa. Tutkimuksen tulisi olla ongelmalähtöistä ja ratkaisuhakuista. Ongelmi-

en luonteesta johtuen valmiiksi hyödynnettävissä olevaa tutkimustietoa ei aina ole saatavissa kuin lääkkeitä apteekin hyllyltä. Kyse on usein sellaisen tutkimuksellisen pätevyyden luomisesta, johon voidaan nojautua vasta tulevana vuosina.

Toinen tarve on moni- ja poikkitieteellisen tutkimuksen edistäminen edellä todetun siiloutuneisuuden murtamiseksi. Tiedeyhteisön eri osapuolet tuntevat toistensa heikosti ja edustavat eriluonteisia lähestymistapoja ja tutkimustraditioita. Julkaisukynnys voi monitieteellisten tutkimusten kohdalla olla vaikeammin ylitettävissä. Eri tieteenalojen rahoitukselle on yleensä omat kanavansa, joita poikkitieteellinen tutkimus ei hevin voi hyödyntää. Tiedeyhteisö ei spontaanisesti hae poikkitieteellisyyttä, vaikka isot ja visaiset ongelmat ovat usein luonteeltaan monialaisia. Monitieteisyys ei ole itseisarvo mutta jää herkästi liian vähäiseksi, ja siksi on perusteita siihen jossain määrin kannustaa.

Kolmanneksi uudistuksella haluttiin varmistaa tutkimusresurssien tehokas kohdentuminen ja mahdollistaa voimavarojen siirtyminen yhteiskunnan tar-

Uudistuksen tavoitteena on edistää yhteiskunnallisesti relevanttia ja tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta

peiden ja päätöksenteon prioriteettien muuttuessa. Tämä mahdollistaa sen, että tutkimusta kohdistetaan myös uusiin ongelmiin ja katvealueisiin. Lisäksi on kyse siitä, että tutkimusresurssien käytön tehostaminen on sitäkin tärkeämpää jos tai kun resurssien kokonaismäärää ei voi lisätä tai niitä supistetaan.

Kaiken kaikkiaan uudistuksen tavoitteena oli sellaisen tieteellisesti korkeatasoisen tutkimuksen edistäminen, joka on yhteiskunnallisesti relevanttia ja merkittävää sekä vaikuttavaa. Erityistä painoa tuli asettaa poikkitieteellisyyden vahvistamiselle ja sellaiselle vuorovaikutukselle, joka tuo politiikan päättäjiä ja tutkimuksen tekijöitä lähemmäksi toisiaan.

## UUDISTUKSEN OLENNAINEN SISÄLTÖ

Työryhmä haki uudistukselle sisältöä kolmen ulottuvuuden puitteissa. Ensimmäkin pohdittiin mahdollisuuksia liittää valtion tutkimuslaitoksia yliopistoihin (kuten Tanskassa on tehty). Toiseksi kartoitettiin mahdollisuuksia tutkimuslaitosten fuusioihin. Kolmanneksi haluttiin luoda kilpailtua rahoitusta hyödyntävä tutkimuksen tilaajamalli. Kilpailtua rahoitusta voi pitää tärkeänä keinona tutkimuksen tieteellisen laadun ja yhteiskunnallisen relevanssin parantamiseksi. Lisäksi kilpailtu rahoitus mahdollistaa välillisesti voimavarojen uudelleen kohdentamisen.

Tutkimuslaitosten liittäminen yliopistoihin jäi lopulta melko vähän käytyä ratkaisuksi. Yhteen liittymisessä on käytännön ongelmia, ja kulttuurierot saattavat nekin olla pulmana; useassa pohdinnan kohteena olleessa tapauksessa tuntui siltä, että laitos ei halua osaksi yliopistoa, eikä yliopisto halua sulattaa itseensä laitosta. Pakkoon nojautuvat ratkaisut olisivat kenties olleet mahdollisia mutta eivät kovin houkuttelevia. Kuluttajatutkimuskeskus on kuitenkin liitetty osaksi Helsingin yliopistoa (osan henkilöstöstä siirtyessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon), ja Oikeuspoliittisesta tutkimuslaitoksesta on tullut Helsingin yliopiston kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Viime vuosina on nähty merkittäviä valtion sektoritutkimuslaitosten fuusioita. Näitä on tapahtunut sekä laitosten omasta aloitteesta että työryhmän suositusten pohjalta. Näistä merkittävin on, että Maa- ja elintarviketeollisuuden tutkimuskeskus ja Metsäntutkimuslaitos sekä Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos yhdistyivät 1.1.2015 alkaen uudeksi Luonnonvarakeskukseksi (Luke).

Tutkimuslaitokset ovat myös tiivistäneet keskinäistä yhteistyötään kehittämällä ns. yhteenliittymiä, joita ovat luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä (LYNET) sekä sosiaali- ja terveysalan asiantuntijalaitosten yhteenliittymä (SOTERKO). Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut erityisen työryhmän korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten yhteistyön edistämiseksi (esim.

## Kilpaillun rahoituksen käyttöönotto asetettiin etusijalle

yhteisten kampusten tai yhteisen tutkimusinfraan muodossa).

Työryhmä piti itse kilpaillun rahoituksen käyttöön ottamista tärkeämpänä kuin laitosten fuusioita (”laatikko-

leikki”). Näin siksi, että kilpailtu rahoitus muuttaa toimijoiden kannusteita ja edistää tehokkuutta. Lisäksi se joustavoittaa voimavarojen käyttöä ja tarjoaa mahdollisuuksia hakea räätälöityjä vastauksia kipeiksi katsottaviin ongelmiin. Työryhmä päätyikin esittämään kahta uutta kilpailuun ja avoimeen hakuun perustuvaa rahoitusmuotoa, jotka on sittemmin toteutettu.

Ensimmäinen on valtioneuvoston käyttöön varattu määrältään melko pieni rahoitus (toistaiseksi suuruusluokkaa 6–12 miljoonaa euroa vuosittain), jota käytetään valtioneuvoston tai yhteisesti ministeriöiden tutkimus-, ennakointi-, arviointi- ja selvitystoimintaan (yhteiseen ns. TEAS-toimintaan). Tällä rahoitusmuodolla pyritään nopealla aikataululla (muutamasta kuukaudesta muutama vuoteen) kartoittamaan käytettävissä olevaa tietoa määrätyn päätöksentekotilanteen tarpeisiin. Kyse on selvityksistä ja ennakkoinneista tai arvioinneista pikemmin kuin tutkimuksista sanan varsinaisessa mielessä.

TEAS-hankkeet ovat lyhytkestoisia, ja niiltä edellytetään tulosten mahdollisimman laajaa hyödynnettävyyttä, relevanssia, vaikuttavuutta sekä laatua ja toteutettavuutta. Toimintaa ohjaa valtioneuvoston vuosittainen selvitys- ja tutkimussuunnitelma sekä ministeriöiden välisestä koordinaatiosta vastaava työryhmä. Hakijoina voivat olla korkeakoulut, tutkimuslaitokset, yritykset ja järjestöt tai niiden muodostamat konsortiot. Haut on jaettu eri ministeriöiden vastuulla oleviin teemoihin, ja ministeriöiden asiantuntijat arvioivat hakemukset ja esittävät valittavat hankkeet valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston kanslia päättää selvitysten hankinnasta ja laatii sopimukset hanketoimijoiden kanssa. Toiminta täydentää sitä TEAS-selvitystoimintaa, jota ministeriöt rahoittavat omista määrärahoistaan.

Toinen uusi rahoitusmuoto on ns. strategisen tutkimuksen rahoitusväline (STR), jota seuraavassa käsitellään tarkemmin. STR perustettiin muuttamalla lakia Suomen Akatemiasta (482/2014, etenkin artikla 5b). Siirtämällä valtion sektoritutkimuslaitosten tutkimusrahoja sekä osaltaan Suomen Akatemian ja Tekesin määrärahoja on STR:n vuosittaiseen käyttöön koottu noin 55 miljoonaa euroa. Tällä rahoitusvälineellä rahoitetaan pitkäjänteistä ja poikkitieteellistä sekä ohjelmamuotoista tutkimusta, jolla haetaan ratkaisuja laajoihin ja yhteiskunnan kannalta merkittäviin ongelmiin. Lisäksi tutkimustoiminnalla luodaan sellaista tieteellistä pätevyyttä, johon politiikan valmistelussa tulevaisuudessa voidaan nojautua.

Rahoitus on pitkäkestoista, aikajänne ulottuu jopa 6 vuoteen asti (välitarkistus 3 vuoden jälkeen), ja määrältään melko suurta (2–4 miljoonaa euroa hanketta kohti). Hakijoiden edellytetään olevan monialaisia ja monitieteisiä (ainakin kolme tietealaa edustettuna) konsortioita, jotka koostuvat useista tutkimusryhmistä. Konsortioissa on yleensä mukana sekä yliopistoja että tutkimuslaitoksia (kotimaisia ja ulkomaisia, valtiollisia ja yksityisiä). Konsortioilta vaaditaan vuorovaikutussuunnitelma, jossa hahmotetaan tutkimuksen tekijöiden ja tuloksia hyödyntävien osapuolten välisiä yhteyksiä ja yhteistyötä tutkimuksen eri vaiheissa. Tavoitteena on, että tiedon hyödyntäjät ovat prosessissa mukana alusta alkaen ja että heidän tietotarpeensa tiedostetaan tutkimusta tehtäessä.

Strategisen tutkimuksen järjestämisestä ja STR:n käytöstä vastaa valtioneuvoston asettama ja Suomen Akatemiaa yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto (STN). Lain mukaan ”*Neuvostossa tulee olla tunnustettuja tutkijoita ja tutkimuksen asiantuntijoita, jotka edustavat tutkimuksen käyttäjiä. Lisäksi neuvostossa tulee olla kokemusta laajoista hallinnon tai elinkeino- ja muun työelämän taikka tutkimuksen muutoksen johtamisesta*” (Laki Suomen Akatemiasta 482/2014). STN tekee yleensä vuosittain ehdotuksen uusiksi strategisen tutkimuksen teemoiksi. Tee-maehdotusten muotoilu on monivaiheinen prosessi, jossa STN hakee aktiivisesti ideoita ja näkemyksiä vuorovaikutuksessa tutkijayhteisön ja ministeriöiden kanssa. Lopullisen päätöksen teemoista tekee valtioneuvosto. Sen jälkeen STN

Strategisen tutkimuksen rahoitus on pitkäkestoista ja poikkitieteellistä sekä vuorovaikutussuunnitelmaan tukeutuvaa

päätää itsenäisesti tutkimustoiminnan ohjelmarakenteesta ja ohjelmien rahoituksesta sekä tutkimushankkeiden valinnasta avoimen hakuprosessin puitteissa.

Tutkimushankkeiden valintaprosessi on kriittisen tärkeä toiminnan onnistumisen kannalta. STN on käyttänyt sekä yksivaiheista (2015) että kaksivaiheista valintamenettelyä (2016). Molemmissa tapauksissa hyödynnettiin riippumattomista asiantuntijoista koostuvia arviointipaneeleja, joista yksi arvioi kyseisen ohjelman yhteiskunnallista relevanssia ja vaikuttavuutta sekä toinen niiden tieteellistä laatua. STN:n jäsenet ovat osaltaan osallistuneet paneelien toimintaan, mutta pääasiassa ne ovat koostuneet Suomen Akatemian virkamiesten värväämistä kotimaisista ja (etenkin) ulkomaisista tieteellisistä asiantuntijoista. Hakijoilta on edellytetty selkeä tutkimussuunnitelma ja vastauksia ohjelmaa julkistettaessa esitettyihin kysymyksiin sekä yksilöity ja tarkoituksenmukainen vuorovaikutussuunnitelma. Lisäksi tutkijat toimittavat tietoa aiemmasta tutkimus- ja muusta toiminnastaan (CV).

TEAS-toiminta vaatii panostusta ministeriöiltä ja hakijoilta sekä valtioneuvoston kanslialta. Strategisen tutkimuksen rahoitusväline aiheuttaa vuorostaan paljon työtä Suomen Akatemialle ja STN:lle sekä etenkin hakijoille, joista vain pieni osa läpäisee seulan ja saa tutkimushankkeilleen rahoitusta. Onko uudistus ja erityisesti sen merkittävin osa eli strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen luominen aiheuttamansa vaivan arvoinen?

## STRATEGISEN RAHOITUKSEN ENSIASKELEET

Edellä esitettyyn kysymykseen voidaan vastata hyvin perustein vasta usean vuoden kuluttua, kun kokemuksia toteutuneista tutkimushankkeista on kertynyt. Tässä vaiheessa voi esittää vain valistuneita arvauksia – joita osaltaan saattaa värittää esittäjän tausta ja rooli. (Tämän luvun kirjoittaja oli uudistusta esittämässä ja on sitä nyt STN:n jäsenen ominaisuudessa toteuttamassa.)

TEAS-hankkeita on vuosittain käynnistynyt muutamia kymmeniä, mutta hankekohtainen määräraha on pieni (20 000–300 000 euroa). Aiheet ovat koskettaneet hyvinkin monia ja monenlaisia kysymyksiä kuten maahanmuuttoa, turvallisuutta, kyberosaamista, Venäjän hybridisotaa, kilpailukykyä ja työ-



tä, julkisen sektorin tuottavuutta, syrjintää ja polarisointia sekä nuorison väkivaltaa.

STN on esittänyt yhteensä 9 teemaa, ja valtioneuvosto on tähän mennessä hyväksynyt niistä 7 teemaa (kaksi teemaa hyväksytään toivon mukaan tämän vuoden syyskuussa), joiden pohjalta STN on määrittänyt niitä vastaavia tutkimusohjelmia. Vuoden 2015 teemat koskivat teknologiamurrosta, ilmastopolitiikkaa ja yhteiskunnallista tasa-arvoa. Vuoden 2016 teemat olivat osaaminen työmarkkinoilla, terveys ja elämäntavat, kokonaisturvallisuus globaalissa ympäristössä ja kaupungistumisen dynamiikka. Vuosien 2017 ja 2018 teemaehdotukset liittyvät kansalaisuuden ja demokratian muutoksiin sekä yhteiskunnallisen sopeutumiskyvyn ja uudistuksen vaatimuksiin. Läpileikkaavia painopisteitä vuoden 2015 teemoissa olivat osaamisperusteinen kasvu ja Suomen kilpailukyvyn kohentaminen. Vuoden 2016 teemojen läpileikkaavaksi teemaksi määriteltiin maahanmuutto.

Yliopistot ovat menestyneet kilpailussa rahoituksesta

Yliopistojen ja tutkimuslaitosten vaikea rahoitustilanne huomioon ottaen on ymmärrettävää, että strategista tutkimusrahoitusta on haettu ahkerasti. Vuoden 2015 kolme ohjelmaa kirvoitti 130 konsortiota hakemaan rahoitusta (haettu rahamäärä yli 400 miljoonaa euroa). Vuonna 2016 hakijoina oli peräti 152 konsortiota (yli 500 miljoonaa euroa). Hyväksytyjä hakemuksia ja konsortioita oli 16 vuonna 2015 ja 14 vuonna 2016. Osaltaan pulmallista on, että vain noin 10 prosenttia hakemuksista on voitu rahoittaa.

Rahoitusta saaneissa hankkeissa on kaikissa tapauksissa ollut mukana yliopistoja, useimmissa tapauksissa myös tutkimuslaitoksia. Kokonaisuutena ottaen yliopistot ovat menestyneet valtion tutkimuslaitoksia paremmin rahoituksen hakijoina. STR on tarjonnut uusia mahdollisuuksia Etlan kaltaisille yksityisille tutkimuslaitoksille. Ohjelmien suorituspaikkoja on runsaasti, vuonna 2016 valittujen hankkeiden osalta 31 eri suorituspaikkaa ympäri Suomea (ja osin muualla). Monitieteisyys on säilynyt hyvin läpi arviointi- ja päätösprosessin.

STN ei kiinnitä huomiota hakijoiden sukupuoleen, mutta voi todeta, että vuoden 2016 hyväksytyjen hankkeiden johtajista yli 40 prosenttia oli naisia. Mitään merkkejä ei ole siitä, että STN:n valintoihin olisi pyritty vaikuttamaan epäasiallisesti hallituksen, puolueiden, korkeakoulujen tai tutkimuslai-

tosten toimesta (eikä sellaisia väitteitä liene uudistukseen tutustuneiden toimesta esitetty).

Ensiaskelista saadut kokemukset ovat tuoneet esille useita pohdinnan arvoisia kysymyksiä koskien teemoja ja ohjelmia sekä hankkeiden valintaprosessia. STN pyrkii vastedes näitä kokemuksia arvioimaan ja sen pohjalta kehittämään toimintaansa.

Teemat ja ohjelmat ovat useissa tapauksissa (ja tarkoituksella) varsin laajoja, minkä takia ohjelmakysymykset voivat jäädä jonkin verran epämääräisiksi. Hakijoiden olisi helpompi vastata kysymyksiin, jos ne olisivat tarkemmin fokuoituja (jolloin niitä ehkä pitäisi olla useampia). Tämä voisi myös lisätä paneelien arvioiden yhdenmukaisuutta ja vertailukelpoisuutta. Ylipäänsä tulisi voida antaa niin hakijoille kuin paneelien jäsenille mahdollisimman selkeät eväät niistä kriteereistä, joilla hakemuksia tulee arvioida.

Paneelien merkitys on erittäin suuri, mikä korostaa myös panelistien valinnan tärkeyttä. Monitieteisyys vaikeuttaa paneelien toimintaa, sillä riittävän mo-

nipuolisen asiantuntemuksen varmistaminen ei ole helppoa ja eri tieteiden edustajien arviot voivat poiketa useastakin syystä.

Tieteellisen laadun ja relevanssin keskinäinen suhde ei ole ongelmaton. Toisaalta STN ei halua rahoittaa relevantteihin ky-

symyksiin pureutuvaa tutkimusta, jollei hanke ole tieteellisesti korkeatasoista. Toisaalta tieteellinen laatu ei yksin ratkaise; on esitettävissä esimerkkejä tieteellisesti korkeatasoisesta mutta relevanssin osalta kyseenalaisesta tutkimuksesta. Tässä yhteydessä joko tai ei kelpaa, on vaadittava sekä että.

Kritiikkinä on esitetty, että rahoituksen hakuprosessi tulee eri osapuolille ja etenkin hakijoilla kalliiksi, kun tutkimussuunnitelmien laadintaan ja arviointiin käytetään paljon aikaa.<sup>4</sup> STN onkin pyrkinyt ja pyrkii hakuprosessin keventämiseen. Kritiikkiin on kuitenkin sanottava, että hakemusten suuri lukumäärä ja siten alhainen hyväksytyjen osuus väistämättä johtaa siihen, että hakuprosessin kustannukset muodostuvat melko suuriksi suhteessa rahoitukseen. Toisaalta voisi väittää, että rahoituksen niukkuus korostaa tarvetta sen tehokkaaseen kohdentamiseen. Lisäksi tutkimussuunnitelmien laadinta on osa tutkijan arkea, johon on joka tapauksessa käytettävä aikaa. Yliopisto-

Hakuprosessi on raskas mutta tarpeen tieteellisen tason ja relevanssin varmistamiseksi

jen suunnalta esitettyyn kritiikkiin voi myös todeta, että uusi rahoitusväline on osaltaan kasvattanut yliopistojen resursseja valtion tutkimuslaitosten kustannuksella.

STN on käymässä läpi isoa oppimisprosessia mutta on keskuudessaan katsonut toiminnan käynnistyneen pääosin hyvin. Neuvosto kokee pystyneensä tarkoituksenmukaiseen toimintaan tiukoista aikatauluista huolimatta. Toiminta on hyötynyt suuresti Suomen Akatemian virkamieskunnan kyvystä hoitaa sihteeristön tehtävät tehokkaasti. Yhteinen arvio lienee, että valitut hankkeet ovat pääsääntöisesti olleet korkeatasoisia ja lupaavia. Rahoituksen niukkuudesta suhteessa kysyntään johtuen on toki moni hyvä hakemus jäänyt rahoittamatta.

## LOPUKSI

Valtion tutkimuslaitosten uudistus ja etenkin uusien rahoitusvälineiden käyttöön ottaminen on merkittävä tiedepoliittinen toimenpide. Uudistus tähtää tietopohjaisen politiikan edellytysten vahvistamiseen tuottamalla tieteellisesti korkeatasoista ja yhteiskunnallisesti relevanttia sekä vaikuttavaa tutkimusta. Poikkitieteellisyyden ja vuorovaikutuksen vaatimukset korostuvat strategisen tutkimuksen rahoitusta arvioitaessa.

Kuten edellä jo todettiin, on uudistus perustellusti arvioitavissa vasta usean vuoden kuluttua. On myös syytä todeta, että noin 55 miljoonan rahoitusväline on sittenkin melko pieni osa valtion noin kahden miljardin euron tutkimusrahoituksesta. Uudistukseen ei siten tule kohdistaa liian suuria odotuksia. Toisaalta uusi instrumentti voi vuorovaikutustoiminnan ansiosta lisätä poliittisten päättäjiin mielenkiintoa tutkimukseen perustuvan tiedon hyödyntämiseen. Samalla rahoitus on omiaan lisäämään akateemisen maailman kiinnostusta yhteiskunnallisesti relevantin tutkimuksen tekemiseen. Uudistus ei kenties ole paras ajateltavissa oleva (”optimaalinen”), mutta uudet rahoitusvälineet ja etenkin STR edistävät asetettujen tavoitteiden saavuttamista paremmin kuin mihin olisi kyety uudistusta tekemättä.

STR on merkittävä uudistus  
mutta sittenkin pieni osa  
valtion tutkimusrahoituksesta

Suomi ei ole näyttöön perustuvan politiikan mallimaa eikä Suomi sellaiseksi tule käsillä olevan uudistuksen ansiosta. Tarvittava kulttuurimuutos on paljon laajempi kysymys. Meillä on myös viime vuosilta runsaasti esimerkkejä politiikkamuutoksista, joita tehtäessä ei ole nojaututtu tietoperusteiseen valmisteluun lainkaan tai joissa se on ollut hyvin vaatimattoman virkamiesvalmistelun tai etujärjestöjen selvitysten varassa. Silloinkin, kun systemaattista ja tutkimukseen nojaavaa valmistelutyötä on tehty, on valmistelu saatettu jättää huomiotta päätöksiä tehtäessä.

Päätöksenteon valmistelun menettelytapoihin vaikuttaa suomalainen korporatismi, eli työmarkkinajärjestöjen merkittävä vallan käyttö, joka korostaa konsensusta sulle-mulle -kompromissien muodossa pikemmin kuin tutkimukseen perustuvaa tietoa. Järjestöjen lobbaukselle annettavaa painoa soisi vähentävän. Suomessa tarvittaisiin lisäksi korkeakoululaitoksen osalta perusteellinen remontti opiskelijoiden kannusteiden parantamiseksi ja korkeakoulurakenteen järkiperaistämiseksi.<sup>5</sup>

Taustalla on myös akateemisen maailman melko vähäinen osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun, joka osaltaan heijastanee tieteellisen työn erikoistumista ja lisääntyvää kapea-alaisuutta. Nuorilla tutkijoilla on vahvat kannustimet panostaa tieteellisten artikkeleiden tuottamiseen; aikaa ja kiinnostusta osallistua julkiseen keskusteluun on vain vähän. Tuo kehitys ei edistä kokonaiskuvaa hahmottavaa pohdintaa tai laaja-alaisten ongelmien ymmärtämistä. Sen sijaan sekin korostaa strategisen tutkimuksen vahvistamisen merkitystä ja tarvetta.

## VIITTEET

- 1 Vielä pari vuotta sitten valtion sektoritutkimuslaitoskenttään voitiin katsoa kuuluvan lähinnä seuraavat laitokset: Metsäntutkimuslaitos (Metla), Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus (MTT), Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos (RKTL), Geodeettinen laitos (GL), Ilmatieteen laitos (IL), Suomen ympäristökeskus (SYKE), Teknologian tutkimuskeskus (VTT), Geologian tutkimuskeskus (GTK), Mittatekniikan keskus (Mikes), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL), Geodeettinen laitos (GL), Kuluttajatutkimuskeskus (KTK), Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos (Optula), Säteilyturvakeskus (STUK), Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) ja Kotimaisten kielten keskus (Kotus). Lisäksi voidaan mainita Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) ja eduskunnan alaisuuteen kuuluva Ulkopoliittinen instituutti (UPI).
- 2 Esimerkkejä aikaisemmista selvityksistä ovat Jussi Huttusen selvitysmiesraportti (2004), ns. Neuvon mietintö (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21/2006), Jorma Rantasen sektoritutkimuksen selvitysraportti (2008) ja Tutkimus- ja innovaationeuvoston linjaus (2010). Hallitus on vuosien saatossa usein esittänyt tutkimusjärjestelmän rakenteellista kehittämistä koskevia kannanottoja, jotka ovat kuitenkin yleensä jääneet vähämerkityksellisiksi.
- 3 Ks. Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012. Raportin laati asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajan toimi Timo Lankinen sekä jäsenenä Christine Hagström-Näsi ja Sixten Korkman.
- 4 Ks. Kultti ym., 2015.
- 5 Ks. Toivanen ja Vihriälä: ”Ajatuksia korkeakoululaitosta rehostavasta rakenneohjelmasta”, 2.12.2015. Kuten Kari Raivio on todennut (Suomen Kuvalehti 3/2016), korkeakoulujen uudistaminen on vaikeaa: ”*Yliopistojen uudistaminen on yhtiä vaikeaa kuin hautausmaan siirtäminen. Siisäpuolelta ei kannata odottaa mitään apua*”.

## KIRJALLISUUTTA

- Hagström-Näsi, C., Korkman, S. ja Lankinen, T. (2012), Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3, Helsinki, Valtioneuvoston kanslia.
- Holmström, B. (2016), ”Eivät edes Janet Yellen ja Mario Draghi tiedä”, *Talouselämä* 13/2016.
- Huttunen, J. (2004), Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen, Selvitysmiesraportti, Helsinki, Opetusministeriö.
- Kultti, K., Nurminen, M. ja Tukiainen, J. (2015), Tutkimusrahan uusi kilpailutus maksoi miljoonia, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4, Helsinki, Taloustieteellinen Yhdistys ry.
- Neuvo, Y. (2006), Sektoritutkimustyöryhmän mietintö, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 21, Helsinki, Valtioneuvoston kanslia.
- Raivio, K. (2016), Yliopistojen uudistaminen – Yhtä vaikeaa kuin hautausmaan siirtäminen, *Suomen Kuvalehti* 3/2016.
- Rantanen, J. (2008), Sektoritutkimuksen selvitysraportti, Sektoritutkimuksen neuvottelukunta, Helsinki, Opetusministeriö.
- Toivanen, O. ja Vihriälä, V. (2015), Ajatuksia korkeakoululaitosta tehostavasta rakenneohjelmasta, julkaisematon muistio.
- Tutkimus- ja innovaationeuvosto (2010), Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015, Helsinki, Tutkimus- ja innovaationeuvosto.

# TALOUDELLISET TUTKIMUS- LAITOKSET MODERNIN SUOMEN RAKENTAJINA?

---

KARL-ERIK MICHELSEN |

**T**alous on aina ollut yhteiskunnan perusta, mutta seitsemän viimeisen vuosikymmenen aikana talous on saanut erityisen merkityksen modernien teollisten ja jälkiteollisten yhteiskuntien hallinnassa. Yhteiskuntakriitikot ovatkin esittäneet huolensa talouden dominoivasta asemasta yhteiskunnallisessa keskustelussa ja poliittisessa päätöksenteossa. Arkkipiispa Kari Mäkinen (2015) muistuttaa, ettei ihminen ole vain ”homo economicus, eikä talouden ikkuna ainoa ikkuna, josta yhteiskuntaa katsotaan”.

Talouden asema modernissa yhteiskunnassa on vahvistunut reilun sadan vuoden ajan. Teollinen tuotantomuoto on tuottanut ylijäämää, jonka avulla elintaso on voitu nostaa, yhteiskunta rakentaa uudella tavalla ja ihmiset vapauttaa raskaasta fyysisestä työstä. Vaikka ylijäämää on syntynyt, ihmisten tarpeet ovat kasvaneet rajattomasti. Näin modernit yhteiskunnat kärsivät krooni-

Talouden päättäjät tarvitsevat tietoa menneisyydestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta

sesta resurssipulasta ja päättäjät joutuvat pohtimaan, miten talouden resurssit voidaan turvata, miten niitä voidaan lisätä, miten niitä jaetaan ja miten resursseja käytetään tehokkaasti ja tuottavasti. Talous elää hetkessä, tässä ja nyt, eikä

se tunne työviikkoja tai viikonloppuja. Taloudellisia päätöksiä tehdään joka hetki paikallisella, kansallisella ja monikansallisella tasolla.

Taloudellinen päätöksenteko voi joskus tuntua arpa-kuution heittämiseltä, mutta todellisuudessa sen taustalle on rakentunut massiivinen tietoinfrastruktuuri, joka tuottaa reaaliaikaisesti teoreettista, soveltavaa ja ennustavaa tietoa päätöksentekijöille. Kaikkia kolmea tiedon muotoa tarvitaan, jota kaikkialle ulottuva ja kaikkeen

vaikuttava talous saadaan pidettyä hallinnassa. Eikä talous siitä huolimatta pysy päättäjien käsissä. Suhdanteet tulevat ja menevät, osakemarkkinat heiluvat ylös ja alas ja ajoittain suuret lama-aallot pyyhkäisevät kansantalouksiin yli. Ne voivat olla itseaiheutettuja tai ne voivat syntyä rakenteellisista heikkouksista tai ulkoisista uhista. Talous on kuin yhteiskunta, kollaasi ihmisten, yhteisöjen, kansakuntien ja lopulta ihmiskunnan moninaisuutta ja kaoottista arvaamattomuutta.

Vaikka taloutta ei voida hallita, sitä kuitenkin yritetään hallita. Tähän käytetään tietoa, jota tuottavat yliopistot ja korkeakoulut, taloudelliset tutkimuslaitokset, ministeriöt ja muut julkisen vallan instituutiot sekä pankit ja rahoituslaitokset. Tiedon kysyntä on rajaton ja nykyään myös tuotetun tiedon määrä alkaa olla rajaton, erityisesti kun globaalit tietovarannot avautuvat julkiseen käyttöön.

Talouden päättäjät tarvitsevat tietoa menneisyydestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta. Talouden analysointi tapahtuu pitkälti tilastollisten aineistojen varassa, ja ne ulottuvat usein vuosikymmenien ja jopa reilun vuosisadan päähän. Tietoja hankitaan erilaisista kansantalouksista, yrityksistä ja kotitalouksista. Tiedon on oltava muodoltaan ja sisällöltään yhtenevää, jotta sitä voidaan verrata. Talouden tutkijat hahmottavat pitkän aikavälin muutoksia, lyhyen ajan mullistuksia ja myös talouden tulevaa kehitystä. Kaiken taustalla on joukko perusolettamuksia ihmisten ja instituutioiden toiminnasta ympäristössä, jota säätelevät talouden omat sisäiset lainalaisuudet.



Tässä artikkelissa käsitellään taloudellisia tutkimuslaitoksia, jotka ovat osa taloustieteellistä tutkimusperhettä. Taloustiede jaetaan normatiiviseen taloustieteeseen, joka pohtii sitä, miten taloutta pitäisi hoitaa ja millaiseen järjestelmään tulisi pyrkiä. Vastakohtana on positiivinen taloustiede, joka pyrkii selvittämään talouden toimintamekanismeja ja kehittämään teorioita. Todellisuudessa raja näiden kahden tutkimustradition välillä on kuitenkin horjuva, sillä talouden hoitaminen riippuu pitkälti talouden toimintamekanismeista ja rakenteista, ja päinvastoin talousjärjestelmä ja sen doktriinit ohjaavat talouden toimintamekanismeja.

Tässä artikkelissa taloustieteellisiä tutkimuslaitoksia katsotaan yhteiskunnan näkövinkkelistä, jossa painottuu tutkimuslaitosten poliittinen vaikuttavuus. Niiden tehtävänä on katsoa tulevaisuuteen ja tuottaa tietoa, jota käytetään yhteiskunnan ja yritysten taloudelliseen ohjaamiseen. Taloudelliset tutkimuslaitokset toimivat siten epävarman päätöksenteon rajapinnassa. Ne tukevat päättäjiä tiedolla, jota tuotetaan tieteellisillä menetelmillä. Päätökset sisältävät kuitenkin aina harkintaa eli päättäjille on tarjolla enemmän kuin yksi vaihtoehto. Näin taloudelliset tutkimuslaitokset vaikuttavat talous-, raha- ja finanssipoliittisiin valintoihin.

Taloudellisilla tutkimuslaitoksilla on jo vakiintunut asema suomalaisessa yhteiskunnassa. Ne ovat osa tiedeyhteisö, jonka ulkojäseninä ne ovat toimineet toisen maailmansodan jälkeen. Julkisessa keskustelussa taloudelliset tutkimuslaitokset näkyvät erityisesti silloin, kun ne julkaisevat ennusteen Suomen talouden tilasta. Julkinen keskustelu koskettaa kuitenkin vain jäävuoren huippua. Taloudelliset tutkimuslaitokset tekevät laaja-alaista talouden seurantaa ja tuottavat havainnoistaan tietoa päättäjille.

Koska tutkimuslaitokset sijaitsevat tieteen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon rajapinnassa, niiden tuottama tieto on vaikuttavaa ”yhteiskunnallista tietoa”. Vaikuttavuutta haetaan kahdelta tasolta eli talouden rakenteiden ja toimintojen muutosten analysoinnista sekä suhdanteiden ennustamisesta. Nämä kaksi tasoa on niitattu toisiinsa kiinni tiedon tuottamisprosessilla, jonka tuottamismekanismeja säätelevät tieteellisen tutkimuksen ankarat kriteerit.

Tutkimuslaitosten tuottama tieto on vaikuttavaa ”yhteiskunnallista tietoa”

## MAHDOTTOMAN TAIDE

Arvovaltainen Pankkiyhdistys kokoontui pohtimaan Suomen talouden tilaa ja tulevaisuutta vuonna 1934. Suuri lama alkoi olla takanapäin, mutta talouden tulevaisuus ei näyttänyt valoisalta. Vienti saatiin käyntiin kaksinkertaisella devalvaatiolla eli valuutan kelluttamisella ja tinkimällä palkoista. Hallituksen rajut otteet aiheuttivat kuitenkin poliittista painetta, joka kanavoitui populististen ääriilikkeiden kannatukseen. Vaikka Lapuan miehet olivat jo palanneet kotiin epäonnistuneen Mäntsälän kapinan jälkeen, kapinahenki kyti edelleen vahvana telakoilla, tehdassaleissa ja erityisesti Pohjanmaan talonpoikien torpissa. Pankkiyhdistys yrittikin miettiä keinoja, joilla kansantalouden katastrofit voitaisiin ennustaa hyvissä ajoin ja poliittisilla päättäjillä olisi aikaa tehdä korjaavia päätöksiä. Agendalle nostettiin aloite suhdannetutkimuslaitoksesta, jossa koulutetut ekonomistit seuraisivat kansantaloutta ja tuottaisivat päättäjille relevanttia tietoa markkinoista ja niiden muutoksista kotimaassa ja ulkomailla. (Vesikansa, 1993)

Pankkiyhdistystä johti Kansallis-Osake-Pankin pääjohtaja J.K. Paasikivi. Hänet tunnettiin liberaalin talousteorian kannattajana, mutta konservatiivisena ajattelijana, joka ei hevin innostunut uusista hankkeista. Odotusten mukaisesti Paasikivi suhtautui kyynisesti ekonomistien kykyyn ennustaa tulevaa talouskehitystä. Jos ennustaminen olisi mahdollista, miksi Yhdysvallat oli päästänyt oman kansantaloutensa romahtamaan 1930-luvun taitteessa? Amerikassa oli sentään moninkertaiset tiedolliset resurssit Suomeen verrattuna, eikä

markkinoiden ylikuumentumista ja romahdusta osattu ennustaa. Paasikiven epäluulo tarttui myös muihin Pankkiyhdistyksen jäseniin, ja hanke jätettiin toistaiseksi pöydälle. (Heikkilä, 1993)

Vaikka Pankkiyhdistys torppasi suhdannetutkimuslaitoksen, sellaisia kui-

tenkin perustettiin eri puolille maailmaa. Euroopassa ja Yhdysvalloissa talouden ennustamisella alkoi olla jo perinteitä, ja perinne vahvistui toisen maailmansodan jälkeen, kun keynesiläinen talousajattelu valtasi alaa. Valtion osallistuminen talouden säätelyyn lisäsi vakautta ja tasapainotti suhdannevaihteluja. Vaik-

Euroopassa ja Yhdysvalloissa talouden ennustamisen perinne vahvistui, kun keynesiläinen talousajattelu valtasi alaa

ka ennusteiden osumistarkkuudessa oli edelleen toivomisen varaa, kansantalouden tulevaisuus oli kuitenkin mahdollista hahmottaa.

Suomessa tämä tehtävä lankesi Suomen Pankille, joka seurasi ”viran puolesta” kansantalouden tilaa ja huolehti finanssipolitiikan keinoilla rahan arvosta ja riittävydestä. Pankkivaltuusmiehet päättivät perustaa suhdanteita seuraavan yksikön, joka toimi läheisessä yhteistyössä keskuspankin tilastoyksikön kanssa. Suhdanteiden hahmottamiseen tarvittiin aikasarjoja kotimaan taloudesta, mutta myös ulkomailta. Suhdantetutkimusyksikkö palveli keskuspankin omaa päätöksentekoa, ja ennusteet annettiin vain pankin johtokunnan ja pankkivaltuusmiesten käyttöön. (Kuusterä ja Tarkka, 2012)

Suhdanteiden muutokset kiinnostivat myös vientiteollisuutta, jonka markkinat avautuivat tai sulkeutuivat epäsäännöllisin välein, kun kansainvälinen talous kohosi nousukiitoon tai painui taantumaan. Ennustaminen oli erityisen tärkeä metsäteollisuudelle, joka investoi raskaasti tuotantokapasiteetin kehittämiseen, mutta jonka tuotteiden katemarginaalit olivat kapeat. Puu, sellu, paperi ja pahvi reagoivat myös puolivalmisteina herkästi suhdanteiden muutoksiin.

Teollisuus ja elinkeinoelämä perustivat heti sodan jälkeen eli vuonna 1946 Taloudellisen tutkimuskeskuksen (vuodesta 1971 Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, ETLA), joka sai tehtäväkseen selvittää vientimarkkinoiden tilaa, laatia ennusteita ja tarkkailla julkisen sektorin toimintaa. Työmarkkinapöydän toiselle puolelle asettunut ammattiyhdistysliike käynnisti oman taloudellisen tutkimuslaitoksensa muutamaa vuotta myöhemmin, kun Hakaniemen AY-linnakkeeseen syntyi Kansan Markkinatutkimuslaitos. Nämä kaksi yksityistä laitosta tekivät rajatuilla henkilö- ja talousresursseilla työtä markkinoiden ja työmarkkinoiden seuraamisessa, kun taas Suomen Pankin suhdanneyksikkö huolehti ”ison kuvan” rakentamisesta. Ennustaminen ei ollut helppoa, mutta sitä helpotti pitkä nousukausi, joka käynnistyi 1950-luvulla ja jatkui suhteellisen tasaisena 1960-luvun lopulle saakka. Suomen kansantalous heilui suhdanneallokossa, mutta kuopista selvittiin devalvaatioilla ja nousukautta tasattiin verotuksella ja erilaisilla varausjärjestelmillä.

Teollisen maailman ensimmäinen suuri romahdus 1930-luvun kriisin jälkeen tapahtui 1970-luvun alussa, kun teollisuutta ja kansantalouksia ylläpitävän öljyn maailmanmarkkinahinta yllättäen nousi. Arabimaiden tekemä pää-

tös aiheutti kriisiin, jota suhdanne-ennustajat eivät olleet osanneet ennakoida. Kuinka kauan kriisi jatkuisi ja miten se vaikuttaisi talouden fundamentteihin? Näihin kysymyksiin halusivat vastauksen niin poliittiset päättäjät kuin elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden edustajat.

Talouden vakaan kasvun aika jäi taakse ja läntinen teollinen maailma siirtyi nopeiden suhdannesykliä aikakauteen. Suhdanne-ennusteiden merkitys lisääntyi, ja ennusteille asetettiin uusia vaatimuksia. Suomen Pankin taloudellinen tutkimuslaitos organisoitiin uudelleen, ja keskuspankki siirsi tutkimus- ja ennustamisvastuuta yliopistoille ja yksityisille taloudellisille tutkimuslaitoksille. Keskuspankki kuitenkin jatkoi ennusteiden tekemistä, ja 1980-luvulta lähtien niiden merkitys taloushorisontin määrittämisessä on entisestään kasvanut.

Eta puolestaan jatkoi toimintaansa elinkeinoelämän tutkimuslaitoksena, mutta Kansan Markkinatutkimuslaitosta järjesteltiin uudelleen ja sen nimeksi vakiintui vuonna 1971 Työväen Taloudellinen Tutkimuslaitos, josta sittemmin

## Taloudellisten tutkimuslaitosten verkosto on peilikuva sopimussyhteiskunnasta

tuli Palkansaajien tutkimuslaitos, PT. Osuustoimintajärjestöjen edunvalvontaorganisaatio Pellervo-Seura ja Maataloustuottajien keskusliitto perustivat vuonna 1979 oman taloudellisen tutkimuslaitoksen, PTT:n. Neljäs lenkki uudessa järjestelmässä oli vuonna 1990 aloittanut Valtion taloudellinen tutkimuslaitos, joka koostui valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöstä ja Taloudellisesta suunnittelukeskuksesta. Suomen taloudellisten tutkimuslaitosten verkosto on siten peilikuva sopimussyhteiskunnasta, johon muodostui öljykriisin jälkeen vahva ”Korpilampi-henki”. (Saari, 2010)

Suhdanne-ennusteet ovat kuitenkin vain yksi osa taloudellisten tutkimuslaitosten toimintaan. Kaikki tutkimuslaitokset seuraavat talouden kehitystä kotimaassa ja ulkomailla sekä tekevät yksityiskohtaista tutkimustyötä talouden toiminnasta ja rakenteista. Tutkimustyö ja raportointi kumuloivat tietoa, jota voidaan käyttää paitsi ennusteiden laatimiseen, myös ja ehkä ennen kaikkea talouspolitiikan erilaisten vaihtoehtojen arviointiin. Suhdanteiden ennustaminen on kokonaisvaltaista työtä, mikä puolestaan edellyttää talouden toimintojen ja rakenteiden perusteellista tuntemusta. Taloudelliset tutkimuslaitokset ovatkin rakentaneet vuosien ja vuosikymmenien aikana kompetensseja ja ver-

kostoja, joiden avulla ne pystyvät hallitsemaan suuria tietomassoja, analysoimaan muutoksia ja tekemään tarkempaa talouden ja yhteiskunnan analyysiä.

Taloudessa tapahtuvien muutosten ennustaminen on ollut ja on edelleen kiistanalainen ilmiö taloustieteessä. Professori Vesa Kanniaisen (2009) mielestä ”yleinen mutta virheellinen luulo on, että taloustiede laatii suhdanne-ennusteita. Niitä kuitenkin laativat vain ja ainoastaan alan soveltavat tutkimuslaitokset sekä talouspolitiikasta vastuussa olevat. Ne eivät ole tiedettä eivätkä edusta tieteellistä perustutkimusta”. John Maynard Keynes puolestaan epäili, ettei ”oikean ja todellisen tiedon” saaminen taloudesta ole mahdollista, koska talouden toimijoilla on sekä rationaalisia että irrationaalisia motiiveja. Liiketaloustieteen professori Peter Drucker on väittänyt, että ”talouden ennustaminen ei ole kunnioitettavaa inhimillistä toimintaa, eikä sillä ole merkitystä lyhyen aikavälin ennusteita lukuun ottamatta.” Täysin päinvastaista mielipidettä edusti Yhdysvaltojen keskuspankin johtaja Arthur Burns, joka todisti tilastoihin vedoten, kuinka talouden pitkän aikavälin syklit voitiin määrittää suhteellisen tarkasti. Burnsien mielestä lyhyellä aikavälillä taloudessa tapahtui nopeita muutoksia, jotka sekoittivat talouden normaalin rytmin ja tekivät tarkan ennustamisen mahdottomaksi. Kuten asiaa laajemmin tutkineet Hendry ja Clements (2001) ovat todenneet, talouden ennustaminen tuskin koskaan pääsee eroon ristiriitaisesta maineestaan, sillä tunnetun sanonnan mukaan tulevaisuuden ennustaminen on aina vaikeaa ja samoista indikaattoreista ja seuranta-aineistoista voidaan tehdä hyvinkin erilaisia päätelmiä talouden muutoksista.

Miksi taloudelliset tutkimuslaitokset laativat ennusteita, jos niiden toteutuma on epävarma ja ennustaminen herättää kriittistä keskustelua? Kuten Reino Hjerpe (2008) toteaa, taloudellinen päätöksenteko tarvitsee kolmenlaista tietoa. Päätäjille on kerrottava ymmärrettävästi, mitä taloudessa tapahtuu ja miten kansantalous toimii. Sen lisäksi on kerrottava, kuinka asetettuihin taloudellisiin päämääriin voidaan päästä. Näiden kahden tietoaineiston pohjalta voidaan tehdä ratkaisuja, mutta yleensä poliitikot haluavat myös tiedon siitä, mihin suuntaan talous on kääntymässä. Tämä on välttämätöntä, jotta muutosta voidaan ohjata parhailla mahdollisilla talous- ja finanssipoliittisilla instrumenteilla. Tä-

Ennusteet ovat taloustieteen väylä yhteiskunnalliseen keskusteluun

hän tarvitaan näkemys tulevasta eli pyritään luomaan realistinen kuva tulevaisuudesta ja pohtimaan sen perusteella vaihtoehtoisia skenaarioita.

Ennusteet ovat taloustieteen väylä yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tutkijat voivat kirjoittaa ja julkaista loputtoman määrän vertaisarvioituja tieteellisiä julkaisuja, mutta ne eivät tavoita päättäjiä yhtä hyvin kuin numeraalinen arvio talouden kehityksestä. Osallistuminen yhteiskunnalliseen keskusteluun altistaa kuitenkin ennusteiden tekijät ja instituutiot yhteiskunnallisen keskustelun lainalaisuuksille, jotka eivät ole samat kuin akateemisessa keskustelussa.

Ennustetiedon tuottajat ja sen käyttäjät on sidottu toisiinsa näkymättömällä, mutta korvaamattomalla siteellä. Ennusteet luovat kuvitelman hallitusta tulevaisuudesta, johon voidaan kohdistaa poliittisia toimenpiteitä. Tästä johtuen on tärkeää, että ennusteet ovat pitkälle samanlaisia ja hyvin lähellä toisiinsa. Kuten Etlan entinen suhdannepäällikkö Pasi Sorjonen (2009) totesi, ennustajat voisivat kyllä esittää valtavirrasta poikkeavia arvioita, mutta sellaiselle olisi oltava painavat perustelut. Esimerkiksi maailmantalouden kasvuennusteen muuttaminen positiivisesta negatiiviseksi vaatisi rohkeutta ja perusteluja, joita olisi erittäin vaikea saada hyväksytettyä. Sorjosen mielestä ennustajat

muodostavatkin ”sopulilauman”, joka tulkitsee annettua informaatiota pitkälti samalla tavalla, koska kaikilla on käytettävissä jokseenkin sama informaatio.

Talous muuttuu jatkuvasti ja samalla muuttuu myös talouden ja yhteiskunnan välinen rajapinta. Ennustemalleja joudutaan siten

koko ajan täsmentämään ja kehittämään, jotta ne vastaisivat mahdollisimman tarkasti niihin kysymyksiin, joita yhteiskunta tarvitsee. Ennustava tietoa on siten ns. ”valuuttavaa tietoa” (mandated knowledge), jonka avulla päätöksentekijät pystyvät tekemään ratkaisuja yhteiskunnan kehittämiseksi. Päättäjät ovat aina halunneet käyttöönsä hyviä ja tarkkoja ennusteita, mutta tieteellisesti tuotettujen ennusteiden laatiminen ja käyttö on yleistynyt 1900-luvun aikana. Kuten Thomas P. Hughes (1989) on todennut, tieteen valjastaminen ennusteiden tekoon on osa modernin yhteiskunnan kehitystä, jossa yhteiskunnalliset toimijat yrittävät ottaa hallintaansa ”tulevaisuuden” eli yhteiskuntaa ohjaavat irrationaaliset voimat. Tutkimuslaitokset on valjastettu tuottamaan yhteiskun-

Tutkimuslaitokset tuottavat ”hyödyllistä tietoa”, jossa tiedon sisältö ja tavoitteet määritetään etukäteen

taa palvelevaa ”hyödyllistä tietoa”, jossa tiedon sisältö ja tavoitteet määritetään etukäteen. Hyödyllinen tieto ei ole ristiriidassa autonomisen perustutkimuksen kanssa, vaan osa modernia tiedon tuottamista, joka sitoo tiedon ja yhteiskunnan saumattomaksi järjestelmäksi.

Miten tieto muuttuu ”hyödylliseksi”? Nico Sternin (1999) mukaan modernin yhteiskunnan tutkimusjärjestelmät ovat jo kauan sitten luopuneet tieteen ideaalista, jonka mukaan tieteellinen tieto on neutraalia, objektiivista ja autonomista. Sen sijaan tiede tuottaa kolmenlaista hyödyllistä tietoa, joista teknillinen ja taloudellinen tieto lisäävät taloudellista tulosta, symbolinen tieto tuotteiden ja palveluiden arvoa ja käytännöllinen tieto ihmisten ja yhteiskuntien kykyä toimia tuottavasti ja tehokkaasti. Suhdanne-ennustukset kuuluvat Sternin luokituksessa kaikkiin kolmeen luokkaan, sillä niiden avulla ohjataan, korjataan ja uudelleen suunnataan talouden kehitystä. Talousennustaminen on siten ”tiedettä”, mutta se on myös ”politiikkaa”, jolla vaikutetaan yhteiskunnan talous- ja finanssipoliittiseen päätöksentekoon.

## KANSALLISEN TUTKIMUS- JA INNOVAATIOJÄRJESTELMÄN KUMMAJAISET

Taloudelliset tutkimuslaitokset sijoittuvat kansallisessa tutkimus- ja innovaatioketjussa akateemisten instituutioiden ja yhteiskunnan rajapintaan. Ne seuraavat yliopistoissa ja korkeakouluissa tuotettua perustutkimusta ja muokkaavat siitä talous- ja finanssipoliittiseen päätöksentekoon tarvittavaa hyödyllistä tietoa. Oman määritelmänsä mukaan ne tekevät siten ”soveltavaa taloustiedettä”, jonka keskiössä on tiedon hyödyntäminen. Ero akateemiseen perustutkimukseen on ainakin määritelmällisesti selvä, vaikka todellisuudessa perus- ja soveltava tutkimus sekoittuvat usein toisiinsa. VATT:n ylijohtaja Reino Hjerpen (2008) mukaan, soveltava tutkimus vastaa kysymyksiin: Miten talous käyttäytyy? Millä keinoilla tilanteeseen voidaan vaikuttaa? ja Onko olemassa rajoituksia jonkin keinon käytölle? Vastaamalla näihin kysymyksiin tutkimus tuottaa tietoa, joka voi johtaa a) parempiin päätöksiin, b) rationaaliseen julkista taloutta koskevaan politiikkakeskusteluun demokratiassa ja c) selkeyttää kansalaisille julkisen talouden tilaa tai ongelmia.

## Työnjako taloudellisten tutkimuslaitosten välillä perustuu niiden taustasidonnaisuuksiin

Työnjako taloudellisten tutkimuslaitosten välillä perustuu niiden taustasidonnaisuuksiin. Etlä on tehnyt koko historiansa ajan elinkeinoelämää, yrityksiä, kilpailua, kilpailukykyä, kansainvälistymistä ja markkinoiden toimintaa selvittävää tutkimusta. PT on puolestaan keskittynyt työn, työmarkkinoiden, hyvinvointivaltion, verotuksen sekä yhteiskunnan rakenteellisten muutosten tutkimiseen. Pellervon taloustutkimus (PTT) on kiinnostunut osuustoiminnasta, maa- ja metsätaloudesta, aluekehityksestä sekä niihin vaikuttavista kansantalouden muutoksista. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos VATT selvittää julkisen talouden tehokkuutta sekä hyvinvointivaltion ja integraatiopolitiikan vaikutuksia. Toisin kuin muut taloudelliset tutkimuslaitokset, VATT ei tee ennusteita, mutta se laatii rakenneraportteja, joissa pohditaan kansantalouden rakenteellisia kysymyksiä ja niiden vaikutuksia.

Soveltava tutkimus kuuluu tutkimusjärjestelmässä sektoritutkimuslaitosten vastuulle, joihin myös taloudelliset tutkimuslaitokset kuuluvat. Rajanveto ei kuitenkaan ole selkeä, sillä soveltavaa tutkimusta tekevät myös yliopistot ja kauppakorkeakoulut, ja erityisesti liiketaloustiede hyödyntää soveltavan taloustieteen metodeja ja kysymyksenasetteluja. Soveltava taloustiede jakautuu puolestaan useisiin alateemoihin, joita tutkitaan esimerkiksi oikeustieteessä sekä maa- ja metsätaloustieteissä.

Mikä sitten erottaa tutkimuslaitokset yliopistoista, jos tuotettava tieto on perustaltaan samanlaista? Taloudelliset tutkimuslaitokset perustettiin tukemaan omistajien tietotarpeita, ja aluksi tutkimuksia, selvityksiä ja argumentteja tarjottiin työmarkkinaneuvottelujen ja edunvalvonnan taustamateriaaleiksi. Varsin pian toiminta kuitenkin laajeni yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Taloudelliset tutkimuslaitokset saivat tärkeän roolin hyvinvointivaltion rakentajina. Ne ovat tuottaneet laaja-alaisesti tietoa kansantalouden tilasta poliittisille päättäjille, yrityksille ja medialle. Ero akateemiseen tutkimukseen on ollut merkittävä, sillä yliopistojen ja korkeakoulujen soveltava taloustiede hakee tutkimuskysymykset ja teemat kansainvälisestä tutkimuksesta.

Taloudellisten tutkimuslaitosten sidos omistajiin ja taustayhteisöihin on kaksiteräinen miekka. Omistajat takaavat tutkimuslaitoksille välttämättömän pe-



rusrahoituksen sekä ”ideologisen” raamin, jonka sisälle tutkimusagenda rakennetaan. Toisaalta taustasidonnaisuus rajoittaa tutkimuksen vapautta ja tutkijoiden riippumattomuutta. Taloudelliset tutkimuslaitokset eivät ole akateemisia instituutioita, joissa akateemisella vapaudella on institutionaalinen asema. PT:n tutkija Seija Ilmakunnas (2001) pohti taustasidoksen vaikutusta vuonna 2001 seuraavasti: ”Laitosten taustayhteisöillä on yhteys siihen, mitkä ovat eri laitosten tutkimuksen painopistealueet. Tutkimusorientaatio puolestaan osaltaan sanelee sitä, mistä talouden osa-alueesta nousee esiin uutta sanottavaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja innovaatioita poliittikkasuosituksiksi. Palkansaajien tutkimuslaitoksen osalta tämä näkyy esimerkiksi työvoimapolitiikan runsaana esillä olona talouspolitiikkasuositusten yhteydessä. Laitosten rahoitusrakenteen monipuolistuminen on puolestaan merkinnyt sitä, että entistä vähemmän edes löytyy yhtä yhtenäistä taustayhteisöjen intressiä, jota suosituksilla pyrittäisiin edistämään. Oman laitoksen esittämänä tällainen intressin ilmaus olisi myös tuomittu suoralta kädeltä alas ammuttavaksi.”

Omistajat takaavat tutkimuslaitoksille perusrahoituksen sekä ”ideologisen” raamin

Akateemisissa yhteisöissä ulkopuoliset sidokset ovat heikompia ja tutkijoilla on suurempi mahdollisuus tehdä riippumatonta soveltavaa taloustieteellistä tutkimusta. Tutkimuksen vapaus on kuitenkin aina rajallinen, kun puhutaan soveltavasta tieteestä ja sen tuottamasta hyödyllisestä tiedosta. Tutkija ei läheskään kohdeta ennakkoluulottomasti, vaan tutkimukselle on määritetty jo etukäteen selkeät tavoitteet. Tavoitteenasettelu voi tulla julkiselta sektorilta, mutta erityisesti liiketaloustieteellisessä tutkimuksessa yritykset haluavat osallistua tutkimuksen painopisteiden ja tavoitteiden määrittelyyn.

Suomen tutkimusjärjestelmä on käynyt läpi useita kehitysvaiheita sen jälkeen, kun sitä ryhdyttiin rakentamaan saksalaisen mallin mukaan jo yli vuosisadan ajan. Järjestelmän tavoitteena on ollut koko sen historian ajan ylläpitää tietovirtaa, joka käynnistyy yliopistoissa ja korkeakouluissa tehtävästä perustutkimuksesta. Sieltä se siirtyy sektoritutkimuslaitoksiin, joiden tehtävänä on tuottaa soveltavaa ja hyödyllistä tietoa hallinnon ja yritysten tarpeisiin. Tietovirta päättyy yritysten tutkimus- ja kehitysosastoille, joissa tehdään uusia tuotteita ja palveluita, jotka generoivat tuloja yhteiskuntaan. Tutkimusjärjestelmää

ohjataan tiede- ja teknologiapolitiikan avulla ja 2000-luvun alusta alkaen myös innovaatiopolitiikan instrumenteilla. (Michelsen, 1993)

Suomen tutkimusjärjestelmä kehittyi hitaasti ja vaivalloisesti aina 1990-luvun puoliväliin saakka, jolloin informaatioteknologian vallankumous, globalisaatio sekä Nokian nousu globaalien matkapuhelinmarkkinoiden valtiaaksi antoi voimakkaan sysäyksen tutkimus- ja kehitystoiminnalle. Toisin kuin yleisesti oli uskottu, Suomessa pystyttiin luomaan innovaatiotoiminnalle hedelmällinen maaperä ilman armotonta kilpailua ja uusliberaalia talouspolitiikkaa. Sen sijaan Suomessa hyödynnettiin hyvinvointivaltion turvaverkkoja, hyvää infrastruktuuria sekä korkeaa koulutustasoa. Näin luotiin ”Suomen malli” tietoyhteiskunnalle ja globaalille innovaatiotoiminnalle. (Himanen ja Castels, 2002)

Finanssikriisi ja sitä seurannut eurokriisi lamaannuttivat Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän. Nokian ja ICT-sektorin nousukiito katkesi Nokian virheratkaisuihin ja globaalien talouden haasteisiin, eikä innovaatiojärjestelmä pystynyt tuottamaan korvaavia innovaatioita. Julkisen talouden kriisi pakotti karsimaan tiede- ja teknologiapolitiikan rahoitusta, mikä entisestään heikensi innovaatiojärjestelmän toimintaa. Nokian entinen toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja Jorma Ollila (2009) kiteytti kriisin vuonna 2009 seuraavasti: ”Yksi suurimmista haasteista on turvata tiedon ja osaamisen kasvu, sillä se on yksi talouden ja yhteiskunnan peruspilareista. Suomalainen tietoyhteiskunta ja osaamiseen perustuva talous kehittyivät rivakasti 1990-luvun lopulla, mutta viime vuosina kehitys näyttää pysähtyneen. Olemme monilta osin jäämässä jälkeen kansainvälisestä kärjestä. Pienen kansakunnan ainoa menestymisen mahdollisuus on kuitenkin se, että sillä on hyvin toimiva tutkimus-, koulutus- ja innovaatiojärjestelmä. Näin ei näytä enää olevan.”

Kotimaiset ja ulkomaalaiset asiantuntijat (Kaivo-Oja, 2015) ovat pyrkineet selvittämään innovaatiojärjestelmän ongelmia. Yksi yhteinen nimittäjä ongelmille on tietovirran heikko virtaus tutkimusjärjestelmän läpi. Vaikka Suomessa on riittävästi tutkijoita, hyvä infrastruktuuri ja tutkimuspotentiaalia tutkimusjärjestelmän kaikissa osissa, tutkimusjärjestelmä ei tuota kriittisiä massoja ja virkeää innovaatioympäristöä. Tätä ongelmaa ei ole pystytty korjaamaan klustereilla eikä tutkimuksen huippuyksiköillä, vaan Suomi on vajonnut korkean teknologian tuotteiden viejästä niiden tuojaksi.

Tietovirta kansantaloustieteen perustutkimuksesta kulkee nihkeästi soveltavan tutkimuksen yksiköihin. Seppo Honkapohjan (2010) tekemä selvitys osoitti, että kansantaloustiede on Suomessa pieni tieteenala, joka saa kansainvälisessä vertailussa korkeintaan ”tydyttävä miinus” arvosanan. Vaikka kansainvälisiä julkaisuja syntyy nyt selvästi enemmän kuin 2000-luvun taitteessa, määrä on edelleen kohtuullinen ja tutkimusten tasossa on parantamisen varaa. Mikrotalouden tutkimusta tehdään erityisesti yliopistoissa ja korkeakouluissa sekä taloudellisissa tutkimuslaitoksissa. Makrotalouden tutkimus on sen sijaan jäänyt pitkälti Suomen Pankin harteille, joskin globaalin talouden kriisit ovat nostaneet makrotaloustieteen kiinnostusta myös akateemisessa yhteisössä.

Valtiovarainministeriön kansantalousosaston Jukka Pekkarinen (2010) jatkoi Seppo Honkapohjan analyysiä. Pekkarisen mielestä taloustieteellisen tiedon virtaus tutkimusjärjestelmän läpi on heikkoa, koska tutkimusinstituutioiden ja yliopistojen väliltä puuttuu luonteva yhteistyö. Yliopistojen ja korkeakoulujen tekemä perustutkimus suuntautuu kansainväliselle tiedeyhteisölle, eivätkä professorit ja tutkijat ole kiinnostuneita Suomen kansantaloudesta ja taloudellisista instituutioista. Taloudelliset tutkimuslaitokset tutkivat Suomen kansantalouden ja taloudellisten instituutioiden muutoksia, mutta myös niiden intressinä on julkaista tutkimuksia kansainvälisissä tiedejulkaisuissa. Tämä trendi on voimistumassa, koska tutkimuslaitokset rekrytoivat tutkijoita yliopistoista ja korkeakouluista. Jukka Pekkarisen mukaan päättäjät kuitenkin odottavat taloudellisilta tutkimuslaitoksilta vastauksia ennen kaikkea Suomen kansantalouden kysymyksiin eli ”miten taloudellinen käyttäytyminen ja taloudelliset lainalaisuudet välittyvät omien instituutioidemme läpi ja miten nämä taloudellista toimintaa säätelevät.” Tutkimuslaitoksilla pitäisi olla ajanmukainen tieto, mutta varsin usein on tyydyttävä olettamukseen, koska ”taloustieteeseen nojaavaa peruskartoitusta omista instituutioistamme ei ole saatavissa.”

Innovaatiojärjestelmä rakennettiin tukemaan teollista yhteiskuntaa, jossa yhteiskunnallinen ohjaus tapahtuu tuotannon välityksellä. Suomi on kuitenkin siirtynyt viimeisten vuosikymmenien aikana tietoyhteiskuntaan, jossa yhteiskunnallisen ohjauksen väline on tieto. Innovaatiojärjestelmän pitäisi siten tuottaa yhtä aikaa radikaaleja tuote- ja palveluinnovaatioita sekä tutkimustietoa, jolla päättäjät voivat ohjata yhteiskuntaa.

Tähän ei pystytä perinteisellä tutkimusjaolla, jossa on perus- ja soveltavan tutkimuksen yksiköitä ja yritysten tutkimus- ja kehitysorganisaatioita. Tiedon sisältöä on tarkennettava ja se on kytkettävä osaksi yhteiskunnan strategista johtamista. Valtioneuvosto tekikin vuonna 2013 periaatepäätöksen, jolla Suomen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmään tuotiin uutena elementtinä strateginen tutkimus. Samalla tarkennettiin yliopistojen profileja ja määritettiin sektori-tutkimuslaitosten asemat uudelleen. Tavoitteena on ollut yhtenäistää tutkimusjärjestelmää ja tuoda tutkimukseen lisää dynamiikkaa. Strategisen tutkimuksen päätösvalta on jaettu siten, että valtioneuvoston kanslia määrittää tutkimuksen painopistealat, Suomen Akatemia koordinoi rahoitusta ja strategisen tutkimuksen neuvosto tekee päätökset.

Vaikka strateginen tutkimus leikkaa koko tiede- ja teknologiarahoituksesta vain pienen osan, sen poliittinen sanoma on selvä. Tietoyhteiskunnassa tarvitaan strategista tietoa, joka on objektiivista ja ymmärrettävää. Tiedon tuottajien on siten luovuttava autonomiastaan ja päästettävä poliittiset päättäjät osallistumaan tutkimukseen. Tämä vaatimus on herättänyt paljon keskustelua ja mielipiteet ovat jakautuneet puolesta ja vastaan. Akateemikko Risto Niemisen mukaan on luonnollista, että tutkijat tuottavat tietoa päättäjille, koska ”ei kukaan kuvittele ilmaiseksi saavansa tutkia valtion rahoilla”. Strategisen tutkimuksen neuvoston puheenjohtaja Per Mickwitz (2015) puolestaan on korostanut, että rahoituksen lähtökohta on päätöksenteko eikä tutkimus. Päättäjillä on saatava tarpeeksi tutkittua tietoa, kun tehdään isoja päätöksiä. Tutkimus on myös kohdistettava ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin, joihin tutkijoilta on saatavissa parhaat ideat.

Mutta strateginen tutkimus uhmaa tieteen peruskiveä eli tutkimuksen vapautta. Jos poliittiset päättäjät osallistuvat tutkimuskohteiden määrittämiseen ja rahoituspäätöksiin, tieteellisestä tutkimuksesta tulee politiikan jatke. Professori Maarit Valon (2014) mielestä, ”on aiheellista kysyä, miten varmistetaan tieteellisen asiantuntemuksen rooli strategisen tutkimusprosessin kaikissa vaiheissa. Jo tema-alueiden valinnassa ja tutkimustarpeista päättämässä tarvitaan vahvaa tieteellistä osaamista. Joku on huomauttanut siitäkin, että strateginen rahoitus henkii epäluottamusta maamme tiedeyhteisöä kohtaan. Eikö tiedeyhteisö itse keksisi, mikä on yhteiskunnallisesti relevanttia tutkimusta?”

Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat suhtautuneet pidättyväisen myönteisesti strategiseen tutkimukseen. Valtioneuvoston aloitteeseen annetuissa lausunnoissa tutkimuslaitokset kiittivät uudistusta, joka toisi tutkimuksen lähemmäksi yhteiskuntaa ja poistaisi sektoritutkimusta haittaavat historialliset rakenteet. Rahoituksen ja päätöksenteon yhteys kuitenkin herätti huolta ja kriittisiä mielipiteitä. PTT:n edellinen toimitusjohtaja Pasi Holm vaati korvamerkittyjen tutkimusrahojen rinnalle vapaita rahoituskanavia. VAT:n ja Helsingin yliopiston julkistalouden professori Markus Jäntti (2015) puolestaan pitää strategista tutkimusta ”stalinistisena valtio-ohjailuna. Iso ja viriili akateeminen yhteisö on ainoa keino tietää, mitä kannattaa tutkia. Se on hereillä ja tietää, mitä tutkitaan.”

Strategisen tutkimuksen tavoitteet ovat lähellä taloudellisten tutkimuslaitosten tavoitteita. Kumpikin pyrkii ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia tuottamalla tutkimustietoa päättäjien käyttöön. Toisaalta taloudellisilla tutkimuslaitoksilla on pitkä kokemus vuoropuhelusta taustayhteisöjensä kanssa, jotka ovat määrittämässä yhteiskunnallisen kehityksen strategisia päämääriä. Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat siten tehneet strategista tutkimusta jo ennen kuin siitä tuli virallisesti osa tutkimus- ja innovaatiojärjestelmää. Näin on luonnollista, että strategisen neuvoston johtoryhmään valittiin jäseniksi professori Sixten Korkman ja johtaja Jaakko Kiander, joilla kummallakin on pitkä sidos taloudellisiin tutkimuslaitoksiin. Korkman johti vuosina 2005–2012 Etlaa ja Elinkeinoelämän valtuuskuntaa ja Jaakko Kiander oli samaan aikaan PT:n johtaja.

Strateginen tutkimus ja tutkimusjärjestelmän uudistaminen kaventavat taloudellisten tutkimuslaitosten, akateemisen yhteisön ja sektoritutkimuslaitosten välisiä eroja. Tutkijat voivat nyt osallistua yhteisten tutkimushankkeiden valmisteluun ja toteuttamiseen. Tavoitteena onkin rakentaa toiminnallinen silta, jossa eri taustoja edustavat tutkijat ja tutkimuslaitokset kohdistavat tutkimuksen samoihin strategisiin tutkimuskohteisiin.

Lisääkö strateginen tutkimus taloudellisten tutkimuslaitosten ”akateemisuutta” ja vähentääkö se yliopistojen ja korkeakoulujen tieteellistä uskottavuutta? Näistä kysymyksistä on käyty paljon keskustelua ja mielipiteet ovat jakautuneet puolesta ja vastaan. Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat halun-

Tutkimusjärjestelmän uudistaminen kaventaa tutkimuslaitosten ja akateemisen yhteisön välisiä eroja

neet siirtyä kohti akateemisuutta ja tieteellistä kunnianhimoa. Tutkijat julkaisevat jo nyt tieteellisiä artikkeleita kansainvälissä julkaisuissa ja käyvät tieteellistä keskustelua kansallisen ja kansainvälisen tiedeyhteisön kanssa. VATT on myös hankkinut toimitilat Economicum-kampukselta, jossa sijaitsee Aalto yliopiston kauppakorkeakoulu ja Handelshögskolan. Seija Ilmakunnaksen mukaan tämä on ”ollut omiaan vauhdittamaan kehitystä kohti entistä vahvempaa taloustieteellistä perustaa. Osaltaan kysymys on siitä, että erilaiset yhteistyömuodot ovat entistä helpommin toteutettavissa ja toisaalta monet uudet tutkijat tulevat kampuksen muilta laitoksilta. Tällaisessa tilanteessa toimintakulttuurit luonnostaankin tasoittuvat, kun rinnakkaiselo akateemisten laitosten kanssa luo myös sosiaalista painetta tutkimuskulttuurin vankentamiseksi. Perusteettomat raja-aidat akateemisen tutkimuksen ja valtion sektoritutkimuksen väliltä madaltuvat yhteisten projektien, opetusyhteistyön ja yhteisvirkojen laajetessa. Kehityksen voi arvioida olevan hyödyksi kummastakin suunnasta katsottuna.” (Ilmakunnas, 2014)

## ENNUSTAMISEN SIETÄMÄTÖN EPÄVARMUUS

Vaikka taloudelliset tutkimuslaitokset lähentyvät akateemista yhteisöä, ne ovat säilyttäneet asemansa talouden ja yhteiskunnan rajapinnassa. Tärkeimmät erottavat tekijät ovat talouden laaja-alainen havainnointi sekä suhdanne-ennusteet. Yliopistot ja korkeakoulut eivät ole ainakaan vielä tulleet ennustemarkkinoille, eikä niiden rooli tutkimus- ja innovaatiojärjestelmässä edellytä osallistumista talouden ennustamiseen. Pankit ja rahoituslaitokset tekevät myös talousennusteita, mutta niillä ei ole kapasiteettia osallistua taloustieteellisiin tutkimuksiin ja hankkeisiin.

Talouden seuranta ja suhdanteiden ennustaminen vaatii huomattavia taloudellisia ja tiedollisia resursseja. Taloudelliset tutkimuslaitokset ovatkin investoineet ennustemallien kehittämiseen ja ennusteiden pohjalta tehtäviin analyysihin. Etna perustaa ennusteensa Suomen talouden kehityksestä omaan kokonaistaloudelliseen ja toimialaennustemalliin ja kansainvälisen talouden ennusteet tehdään englantilaisella NiGEM-mallilla. Pellervon taloustutkimus tekee kansantalouden ennusteen lisäksi erilliset ennusteet myös metsätaloudesta ja elin-

tarvikealasta. Palkansaajien taloudellinen tutkimuslaitos julkaisee talousennusteet sekä toimialaennusteet.

Ennustaminen ei ole pelkästään numeraalinen arvio talouden kasvusta, vaan kokonaisvaltainen analyysi siitä, mitä taloudessa tulee tapahtumaan. Laitokset julkaisevat kattavat ennusteet kahdesti vuodessa. Tämän lisäksi taloudelliset tutkimuslaitokset seuraavat talouden muutosta, ja ennusteita täsmennetään, jos talouteen on odotettavissa yllättäviä muutoksia. Vakiintuneen käytännön mukaisesti hallitusneuvotteluissa seurataan valtiovarainministeriön laatimaa ennustetta. Talousennusteiden ilmestyminen on ajoitettu keväällä, jolloin maan hallitus kokoontuu raamittamaan seuraavan vuoden tulo- ja menoarviota. Ennusteiden tarkennus puolestaan tapahtuu syyskesällä, jolloin hallitus saa uudet luvut käyttöönsä arvioidessaan talouden tilaa budjetin valmistumisen jälkeen. Ajallinen yhteys budjettivalmisteluun vahvistaa taloudellisten tutkimuslaitosten poliittista vallankäyttöä ja vaikuttavuutta kansantalouden päätöksenteossa. Julkisuudessa ennuste näkyy usein vain prosenttiarviona, mutta todellisuudessa siihen sisältyy analyysi talouden tilasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Kuten Pasi Sorjonen (2014) on todennut, ”hyvään ennusteeseen tarvitaan hyvä ja uskottava tarina, joka tukee ennustetta”. Samaa korostaa myös Suomen Pankin osastopäällikkö Antti Suvanto (2008): ”Tarina on vähintään yhtä tärkeä kuin numerot, ellei tärkeämpi. Mutta myös tarinan on oltava johdonmukainen siten, että se antaa arvon taloustieteelliselle tiedolle kuluttajien, yritysten ja sijoittajien käyttäytymisestä ja sen lisäksi ottaa huomioon tilastollisesti havaitut säännönmukaisuudet niiden käyttäytymisessä.”

Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat siten keskeinen osa poliittista järjestelmää, vaikka ne itse määrittävät itsensä järjestelmän ulkopuolelle. Ulkopuolisuus on kuitenkin näennäistä, sillä myös ennuste ja sitä täydentävä tarina sisältävät harkintaa eli ennustajan oman näemyksen talouden tilasta. (Ripatti, 2015)

Juhana Vartiainen (2014) kuvaa ennustajien jännitteistä suhdetta mediaan ja poliittiseen päätöksentekoon seuraavasti: ”Tätä puutteellista asiantilaa pönkittää suomalaisessa talouskeskustelussa esiintyvä yleinen näkemys, joka antaa aivan suhteettoman paljon merkitystä lyhyen aikavalin ennusteille. Jopa hyvin pitkän ajan julkistalouden mitoituskysymyksistä keskustellaan sen valossa, mitä ai-

Ennuste on vain yksi osa  
taloudesta tuotettua tietoa

van viimeiset ennusteet sattuvat kertomaan. Tämä on syvälle juurtunut suomalaisen taloudenpidon harha. Viimeiset ennusteet saavat täysin kohtuuttoman aseman. Tällainen puhe on myös poliitikoille helppoa ja houkuttelevaa, koska aina voi lykätä päätöksiä vetoamalla pian julkaistaviin uusiin ennusteisiin. Talouspolitiikan epäonnistumiset tai toimettomuus voidaan legitimoida vetoamalla siihen, että suhdanne-ennusteet ovat muuttuneet.”

Talouden ennustamiseen sisältyy siten paradoksi, jota ei pystytä ratkaisemaan. Ennuste on vain yksi osa taloudesta tuotettua tietoa, joka voisi auttaa päätöksentekijöitä tekemään ”oikeita” ratkaisuja. Keskittyminen lyhyen aikavälin ennustuksiin ja oletettuun bkt-muutokseen kaventaa kuitenkin päätöksenteon perusteita. Vesa Vihriälä (2013) onkin kritisoinut suhdanne-ennusteiden saamaa suurta huomiota. Päättäjät tarvitsevat paljon muutakin tietoa, jota olisi tarjolla useista eri lähteistä. Suomessa vallitsee kuitenkin perinteinen päätöksentekomalli, joka korostaa kompromisseja ja yhteistä hyväksyntää. Vihriälän mielestä tämä päätösmalli jättää sivuun tutkimustiedon, joka monessa tapauksessa tarjoaisi paremman ratkaisun. Kansleri Kari Raivio puolestaan on

Talousennusteisiin  
sisältyy aina ennustajien  
omaa harkintaa

kritisoinut yliopistojen ja korkeakoulujen tiedontuotantoa, joka tavoittaa vain heikosti poliittisen päätöksenteon. Yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten tieto on liian vaikeasti ymmärrettävää ja se kohdistuu yleensä kansainväliselle tiedeyhteisölle eikä poliittisille päättäjille. Taloudelliset tutkimus-

laitokset ja yksityiset ajatuspajat olisivat lähempänä päätöksentekoa, mutta Rai-vion mukaan ”verrattuna kansainvälisiin miljoonabudjeteilla ja satojen henkilöstöllä toimiviin think-tankeihin maamme kaikki ajatuspajat ovat pieniä. Henkilöressurssien pienuus ja vaihteleva kompetenssi rajoittaa niiden toiminnan varsin suppeille alueille. Niiden vaikutus on arvioitu vähäiseksi oman intressipiirinsä ulkopuolella. Vaikka osaa niistä voidaan pitää taloudellisesti riippumattomina, tuskin yksikään on puolueeton, eivät myöskään taloudelliset tutkimuslaitokset VATT:ia lukuun ottamatta.”

Kuten edellä todettiin, talousennusteisiin sisältyy aina ennustajien omaa harkintaa. Mutta onko harkinta tietoista vai tiedostamatonta ja voiko ennuste olla todella puolueetonta tietoa? Taloudelliset tutkimuslaitokset vetoavat tieteelliseen prosessiin, jonka tuloksena ennusteet syntyvät. Juhana Vartiaisen (2014)



mukaan on mahdollon ajatus, että tutkimuslaitokset manipuloisivat ennusteita: ”Ennustelaitosten välillä voi olla koulukuntaeroja, ja ennusteiden taustayhteisöjen pyrkimykset voivat ehkä vaikuttaa siihen, millaisella taloudellisella maailmankuvalla varustettuja ekonomisteja kuhunkin laitokseen valikoituu. Kokonaisen numeroiksi puetun kokonaistaloudellisen kuvan ylläpitäminen Suomen kansantaloudesta, joka edellyttää myös kvantitatiivista kuvaa maailmantaloudesta, on kuitenkin niin vaativa asiantuntijuuden ja johtamisen urakka, että on täysin mahdotonta kuvitella, että tehdään muuta ennustetta kuin mihin oikeasti uskotaan.”

Tieteellisesti tuotettu ennuste ei kuitenkaan merkitse sitä, että ennuste olisi poliittisesti neutraali. Kuten Peter Weingart (1999) on osoittanut, tieteellisten asiantuntijoiden käyttö poliittisessa päätöksenteossa ei ole lisännyt poliittisen toiminnan luotettavuutta. Sen sijaan tieteen auktoriteetti on kärsinyt, koska politiikkaan osallistuvat tutkijat eivät hallitse politiikan pelinsääntöjä. Talousennustaminen sitoo vuosittain kymmeniä tutkijoita ennusteiden laatimiseen, mallien kehittämiseen ja niiden analysointiin. Tämän lisäksi tutkijat osallistuvat julkiseen keskusteluun, jossa käsitellään talouden muutoksia ennusteiden pohjalta. Kyse on siten jatkuvasta poliittisesta vuoropuhelusta, johon sekä tiedon tuottajat että tiedon käyttäjät osallistuvat.

Lyhyt katsaus talousennustamisen historiaan osoittaa, kuinka ennusteet ovat poliittisia. Kriittiset hetket sijoittuvat yllättäviin tapahtumiin, jotka aiheuttavat merkittäviä muutoksia talouden tilassa. Ensimmäinen tällainen muutos tapahtui 1960-luvun lopulla, kun Suomi teki suuren devalvaation, jolla vientimarkkinat saatiin auki ja kansantalous takaisin kasvu-uralle. Ennusteiden tekijät eivät kuitenkaan havainneet maailmantalouteen kerääntyvää painetta, joka purkautui vuoden 1973 öljykriisinä. Se aiheutti shokin, jonka olemusta ja vaikutusta kukaan ei tuntunut ymmärtävän. Keynesiläiseen talousoppiin luotavat taloustieteilijät eivät uskoneet, että suuri lama voisi olla mahdollinen myös moderneissa teollisissa yhteiskunnissa, jossa julkinen sektori tasapainotti talouden suhdanteita. (Okko, 2008)

Vaikutusvaltaiset poliitikot ja media arvostelivat kirpeästi taloustieteilijöitä. Tunnetun ns. o-ryhmän jäsen ja Suomen Pankin pääjohtaja Mauno Koivisto ihmetteli, missä ennustajat olivat, kun poliitikot olisivat tarvinneet luotettavaa tietoa talouden muutoksista. Samaan kritiikkiin yhtyi myös toinen o-ryhmän

jäsen ja Kalevi Sorsan hallituksen kaupp- ja teollisuusministeri Jussi Linnamo. Hän oli osallistunut kansantalouden pitkän aikavälin ennustamiseen 1960-luvun alussa, jolloin ennusteet osuivat lähes aina kohdalleen, vaikka maailmantaloutta horjuttivat Kuuban kriisi, Lähi-idän kriisi ja Prahan miehitys. Linnamon mielestä talousennustajilla oli 1970-luvun alussa käytössään huomattavasti paremmat tekniset apuvälineet ja ennustemallit, mutta siitä huolimatta poliitikot eivät saaneet ennakkovaroitusta tulevasta. (Linnamo, 1993)

Talousennusteiden epätarkkuus herätti valtamedian. Helsingin Sanomat järjesti vuonna 1974 ennustekilpailun, johon kutsuttiin talouden vaikuttajia. Osallistujien tehtävänä oli piirtää vapaalla kädellä ennustekäyrä, joka osoittaisi Suomen bkt:n kehityksen seuraavan vuosikymmenen aikana. Suuri osa osallistujista piirsi maltillisesti kasvavan käyrän, mutta Suomen Pankin pääjohtaja Mauno Koiviston käyrä kuvasi pitkää ja sitkeää taantumaa. Koivisto perusteli pessimististä näkemystään maailmantalouden muutoksella, jossa vakaa kasvu oli vaihtumassa epävarmuuden ajaksi. Helsingin Sanomat toivoi optimistisempää viisiä, joten Koivisto sai arvonimen ”vuoden talouspessimisti”. (Liikanen, 2015)

Mauno Koiviston ennuste osoittautui lopulta liian optimistiseksi, ja taantuma jatkui sitkeänä aina 1980-luvulle saakka. Sitä seurasi 1980-luvun lopulla vahva nousukausi, jonka vauhti yllätti niin taloustieteilijät kuin poliitikot. Päättäjät ja asiantuntijat pohtivat, olisiko talouden reunaehtoja kiristettävä vai löysättävä, jotta kasvu jatkuisi, mutta kansantalous pysyisi hallinnassa. Ennusteita ja analyyseja tuli useista eri lähteistä ja niistä heijastui usko talouskasvun jatkumiseen. Suomi oli siirtymässä pois säännöstellystä ja kohti vapaata markkinataloutta, jossa pääomien liikkeet olivat vapaita ja valtion kontrolli taloudesta heikkoa. Finanssipoli-

Kansantalouden romahdus osoitti, kuinka tärkeä rooli raha- ja finanssipolitiikalla oli

tiikassa uskottiin vahvaan markkaan, jota ei saanut päästää devalvoitumaan. Talouskasvu jatkui, mutta markkinat ylikuumentuivat ja poliittiset päättäjät menettivät tilanteen hallinnan. Valta siirtyi markkinavoimille ja lopputuloksena oli talouskasvun äkkipysäys ja syvä lama. Suuri määrä yrityksiä ja pankkeja ajautui konkurssiin ja sadat tuhannet menettivät työpaikkansa. (Kiander, 2001)

Suomen poliittiset päättäjät olisivat tarvinneet 1980-luvun lopulla viisaita neuvoja, joiden avulla olisi voitu purkaa säätelyä ja ohjata kansantalous avoi-

mille markkinoille. Neuvoja ja ennusteita tulikin monelta eri suunnalta, mutta ne eivät löytäneet kiinnekohtaa poliittisessa järjestelmässä. Poliitiikan huipulla uskottiin yhteen talouspoliittiseen doktriiniin, eivätkä vastakkaiset näkemykset tai vaihtoehdot saaneet ääntään kuuluville. Tämä oli tyypillistä suomalaisessa poliittisessa kulttuurissa, jossa päätöksenteko tapahtui pienessä piirissä, johon pääsivät osallistumaan vain samalla tavalla ajattelevat tahot. Tällainen poliittinen kulttuuri suosi ennusteita ja analyysejä, jotka tukivat ja vahvistivat päätettyä talous- ja finanssipoliittista linjaa.

Mutta myös ennusteissa ja ennustemalleissa oli puutteita. Vaikka malleihin syötettiin oikeat luvut, ne eivät tunnistanee velkadeflaatiota, joka lopulta aiheutti kansantalouden romahduksen. Ekonomistit eivät osanneet arvioida, mikä yhteisvaikutus syntyy, kun korot ovat korkeat ja samaan aikaan varallisuusarvot laskevat. Ennusteet eivät lisäksi pystyneet kertomaan, millaisia kansantaloudellisia vaikutuksia syntyi de-regulaatiosta ja vahvan markan finanssipoliitikasta. (Kiander, 2001)

Kansantalouden romahdus osoitti, kuinka tärkeä rooli raha- ja finanssipoliitiikalla oli teollisessa yhteiskunnassa. Raha- ja finanssipoliitikka eivät vaikuttaneet vain talouteen, vaan niillä oli syvälinen vaikutus koko yhteiskuntaan. Tämä havainto vahvisti entisestään suhdanne-ennusteiden merkitystä. Niiden oli aistittava markkinoilla ja talouden rakenteissa tapahtuvia muutoksia ja välitettävä ”oikeaa ja kriittistä” tietoa päättäjille. Tähän periaatteeseen oli helppo yhtyä. Mutta mistä sitten tiedetään, mikä talouspolitiikka on oikeaa ja mikä väärää? Lama osoitti, kuinka ennustajat eivät olleet riippumattomia ajan hengestä, vaan suurin osa asiantuntijoista tempautui mukaan nousukauden huumaan. Vaikka kriisin merkit olivat selvästi näkyvissä keväällä 1989, suhdanne-ennusteissa uskottiin edelleen talouden kasvuun. Jälkeenpäin on tietysti mahdoton sanoa, johtivatko virheelliset ja epäkriittiset ennusteet talouden katastrofiin, vai oliko syy väärissä talouspoliittisissa ratkaisuissa.

1990-luvun laman karut kokemukset mietityttivät pitkään ekonomisteja. Vaikka lama johtui vääristä poliittisista päätöksistä, niiden taustalta löytyi virheellisiä ennustuksia ja oletuksia. Ekonomistien oli siten syytä katsoa peiliin

Ennustajat eivät olleet riippumattomia ajan hengestä, vaan tempautuivat mukaan nousukauden huumaan

kriittisesti ja pohtia, mikä ennustamisessa meni pieleen. Pentti Vartian (2002) mukaan, kriisejä ei voi ennustaa, mutta ennusteiden avulla niihin voidaan varautua. Ennusteet kohdistuvat kuitenkin lähinnä markkinoiden ja talouden toimintaan ja vähäisemmässä määrin talouden rakenteisiin. Kun rakenteissa tapahtuu yllättävä muutos, se voi aiheuttaa ketjureaktion, joka aiheuttaa kriisin talouden toiminnoissa.

Anu Kantola (2003) puolestaan arvioi, että kriisin syyt löytyivät poliittisesta kulttuurista. Päättäjät ja ennusteiden tekijät eivät olleet avoimessa vuoropuhelussa keskenään, vaan päätöksiä tehtiin suljettujen ovien takana. Tämä on osittain ymmärrettävää, koska sensitiivistä informaatiota ei voida jakaa vapaasti. Kantolan mielestä ”puhumattomuus ei kuitenkaan voi olla yleispätevä ohje, vaan maassa tarvitaan laajaa taloudesta käytävää keskustelua, jossa pyritään myös avaamaan erilaisia talouteen liittyviä arvoja ja valintoja sekä toisaalta kuvataan talouteen liittyvää epävarmuutta. Avonaisempi julkinen keskustelu talouspolitiikasta, sen toimenpiteistä ja vaihtoehtoista tarjoaisi ainakin periaatteellisen mahdollisuuden varautua kriisiin ja ymmärtää sen mekanismeja. Se olisi parasta valmistautumista seuraavan talouskriisin päätöksentekoon.”

Mutta olivatko taloudelliset tutkimuslaitokset ja talousennusteita tekevät asiantuntijat valmiita seuraavaan kriisiin? Keväällä 2008 julkaistut talousennusteet kertoivat Suomen talouden kasvavan jopa 2,7 prosenttia. Tämä arvio oli linjassa eurooppalaisten ennusteiden kanssa, jotka lupasivat euroalueelle virkeää yli kahden prosentin kasvua. Syksyllä tehty tarkennus oli hieman pessimistisempi, mutta kasvun uskottiin yltävän edelleen lähes kahteen prosenttiin. Ennuste perustui Tilastokeskuksen tietoihin, jotka osoittivat teollisuustuotannon nousseen vuoden 2008 ensimmäisellä puoliskolla 2,5 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna. Suomen taloudella meni siis hyvin ja jopa paremmin kuin Euroopassa keskimäärin. Tilastot eivät myöskään kertoneet erityisistä ongelmista, jotka uhkaisivat talouskasvua vuonna 2009.

Kansainväliseen talouteen alkoi kuitenkin ilmaantua vuoden 2008 aikana erittäin huolestuttavia merkkejä. Yhdysvaltojen asuntomarkkinoita kurittava sub-prime -kriisi aiheutti valtavia luottotappioita, jotka ajoivat asuntolainapankkeja konkurssin partaalle. Lainojen johdannaiset sitoivat suuret investointipankit mukaan kriisiin, ja syyskuun 14. päivä Lehman Brothers -investointipankki hakeutui yrityssaneeraukseen. Seuraavana päivänä Bank of America il-

moitti ostavansa toisen suuren investointipankin Merrill Lynchin 50 miljardilla dollarilla. Liittovaltio ei odotuksista huolimatta suostunut pelastamaan ahdinkoon ajautuneita pankkeja, joten seurauksena oli hallitsematon kriisiin. Pankit sulkivat lainahanat, mikä pysäytti globaalit rahoitusmarkkinat. Maanantaina syyskuun 29. päivänä New Yorkin pörssi romahti, kun Yhdysvaltojen kongressi kieltäytyi hyväksymästä laajaa pankkien tukipakettia.

Suomen talousennusteet havaitsivat maailmantalouden ongelmat, mutta ennustemalleihin syötetyt luvut kertoivat edelleen talouden vakaasta tilasta. Tämä tieto välittyi valtiovarainministeri Jyrki Kataiselle, joka kertoi 16. syyskuuta 2008 eduskunnalle: ”Taloutemme pohja on oikeiden arvovalintojen seurauksena erinomaisessa kunnossa kestävämmän vaikeampia aikoja. Mihinkään äkkinäisiin korjausliikkeisiin meillä ei ole tarvetta.” Viikkoa myöhemmin Katainen vielä täsmensi lausuntoaan ja torjui huhut 1990-luvun alun kaltaisesta suuresta lamasta: ”90-luvun taitteessa asuntojen hintakehitys teki ennätysmäisen piikin, josta myös pudottiin rivakasti alas. Nytkin hinnat ovat nousseet vauhdilla, mutta silti huomattavasti maltillisemmin kuin tuona aikana. Laman alla yritykset olivat velkaantuneita. Nyt yritysten taseet ovat kunnossa ja yrityksissä on varauduttu heikompiinkin aikoihin. Laman aikaan tilannetta heikensi myös Neuvostoliiton romahtaminen. Näistä syistä johtuen Suomeen iski masatyöttömyys, jollaista nyt ei ole näköpiirissä. Pikemminkin puhutaan työvoimapulasta.”

Miten oli mahdollista, että Suomen korkein taloudellinen päättäjä ei saanut oikeaa tietoa talouden tilasta ja kehityksestä, vaikka kriisi oli jo puhjennut ja myrsky oli saavuttamassa Suomen? Pasi Sorjosen (2009) mukaan ”oikean ennusteen” laatiminen olisi kuitenkin vaatinut ”oikeita” tietoja ja vaihtoehtoisia skenaarioita, jotka olisivat poikenneet yleisesti hyväksytystä linjasta. Ennustajat tekevät kuitenkin vain harvoin ennusteita, jotka uhmaava valtavirtaa, koska tällainen ennuste vaatisi tuekseen luotettavia perusteita. Kuten Sorjonen (2011) toteaa, ”kausipuhdistetut tiedot ovat epäluotettavimmillaan juuri silloin, kun niitä kaikkein eniten tarvitaan eli silloin, kun pitäisi saada luotettavaa tietoa talouden käännteistä.”

Edellä esitetyt lyhyet katsaukset ennustamisen historiaan osoittavat todeksi sen, mitä Haavio, Kortelainen ja Kontulainen (2009) ovat omissa tutkimuksissaan osoittaneet. Ennustemallit on rakennettu ja mitoitettu siten, että ne

kuvaavat varsin hyvin talouden toimintaa normaaliaikoina. Se sijaan mallien avulla on vaikeampi analysoida talouden kriisitilanteita, joissa ennakko-odotukset romahtavat ja talouden rakenteet murtuvat. Tällaisissa tilanteissa poliitikot ja päättäjät kuitenkin tarvitsevat juuri hyvää ja luotettavaa ennustetta, jonka pohjalta voidaan tehdä talouden korjaus- tai pelastustoimenpiteitä. Pasi Sorjosen mukaan ratkaisu löytyy vaihtoehtoisista ennusteista, jotka uskaltaavat poiketa yleisestä linjasta. Toisaalta tarvitaan edelleen tarkempia ennustemalleja. Juhana Vartiainen (2014) mielestä ongelman ydin on talous itse. Avoimessa yhteiskunnassa ja globaalissa maailmassa talouden toimintaan vaikuttaa niin paljon erilaisia tekijöitä, ettei virheetön ennustaminen ole käytännössä mahdollista. Esimerkiksi talouskuplan syntymekanismi tunnetaan hyvin, mutta kenelläkään ei ole varmaa käsitystä siitä, milloin ja missä olosuhteissa kupla puhkeaa.

Taluskriisit kiihdyttävät julkista keskustelua talouden ennustamisesta ja ennusteiden virhemarginaaleista. Keskustelu on usein kiivasta ja ennusteiden laatijat joutuvat vastaamaan poliitikkojen ja median kritiikkiin. Kun taloustieteen professorit julkaisivat 1990-luvun laman jälkeen ehdotuksen talouspoliittiseksi ohjelmaksi, media ampui sen alas, koska ehdotus sisälsi kolme vaihtoehtoa. Toimittajat olivat odottaneet yhtä selkeää vastausta, johon kaikki asiantuntijat olivat valmiit sitoutumaan. Ärhäkkäimmät toimittajat sysäsivät laman taloustieteen syyksi, koska taloustieteilijät eivät osanneet ennustaa kriisiä, eivätkä antaa toimivia ohjeita kriisin ratkaisemiseksi. (Rydman, 2002)

Ennusteiden tekijät käyvät jatkuvaa itsekriittistä keskustelua ennustemalleista, niiden luotettavuutta sekä virheellisistä ennusteista. Ammattikunnan sisäinen keskustelu on erityisesti rajua kriisien jälkeen ja siinä asetetaan kyseenalaiseksi ennustamisen mielekkäisyys ja toisaalta ennustajien kyky kertoa oleellinen tieto päättäjille. Keskustelun ydin kiertyy aina saman kysymyksen ääreen. Miten ja millaisessa muodossa tieteellisesti tuotettua tietoa olisi välitettävä päättäjille? Media ja suuri osa poliittisista päättäjistä keskittyy vain lyhyen aikavälin ennusteisiin, jotka eivät kerro juuri mitään yhteiskunnan rakenteellisista muutoksista ja niiden vaikutuksista talouteen. Näin lyhyen ajan ennuste voi antaa päättäjille väärän signaalin, josta puolestaan seuraa väärä talouspoliittinen päätös, joka aiheuttaa rakenteellisen muutoksen ja ei-toivotun taloudellisen vaikutuksen.

Vaikka talousennusteita arvostellaan, kukaan ei ole valmis luopumaan niistä. Sen sijaan ennusteita ja ennusteita tekeviä instituutioita tulee jatkuvasti lisää. Kuten edellä on todettu, ennusteet takaavat tutkijoille ja tutkimusinstituutioille varman pääsyn julkisuuteen, mikä vahvistaa niiden ja myös taustayhteisöjen yhteiskunnallista asemaa. Julkisuus ja näkyvyys heijastavat ajan henkeä, jossa pelkkä tieteellinen työ ei yksin riitä, vaan tutkijoiden ja instituutioiden on oltava läsnä julkisuudessa. Kuten Oulun yliopiston lehtori Topi-Antti Äikäs (2002) osuvasti totesi, ”Ilman Kalevan tuomaa julkisuutta et ole olemassa tutkijana Oulussa, ilman Hesaria et ole olemassa tutkijana Suomessa”.

## LIBERAALIT KEYNESILÄISET

Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat onnistuneet saavuttamaan viimeisten vuosikymmenien aikana etabloituneen aseman Suomen poliittisessa järjestelmässä. Niiden tuottamaa tietoa käytetään keskeisten talous- ja finanssipoliittisten ratkaisujen tekemiseen ja yhteiskunnan ohjaamiseen. VATT:n ylijohtaja, Anni Huhtalan (2016) mukaan tutkijoihin tai tutkimukseen ei kuitenkaan kohdistu poliittista painetta siitäkään huolimatta, että tutkijoita pyydetään asiantuntijoiksi valiokuntiin, työryhmiin ja neuvottelukuntiin.

Vesa Vihriälän (2013) mukaan tutkimustietoa välitetään politiikkaan kolmella eri tasolla, jotka ovat politiikka-agendan muodostaminen, hallitusohjelman laatiminen sekä säädösten valmisteleminen. Taloustieteellistä tutkimustietoa on riittävästi saatavissa, mutta ongelmana on kysyntä eli tiedon käyttäjien kyky ja halu ottaa vastaan tutkimustietoa.

Vihriälän mielestä Suomessa tärkeitä talous- ja finanssipoliittisia päätöksiä tehdään konsensusperiaatteella, joka ei ota huomioon tutkimustietoa.

Ari Hyytinen ja Otto Toivanen (2010) täydentävät Vihriälän pohdintaa jakamalla politiikkaan vaikuttavan tutkimuksen kolmeen osaan eli päätöstä edeltävä ex-ante tieto, päätöstä tukeva ex-tempore tieto ja päätöksen jälkeistä vaikutusta selvittävä ex-post tutkimus. Näissä kaikissa kolmessa vaikuttamisen muodossa on

Tutkijoiden on pystyttävä välittämään oleellinen sanoma nopeasti, helposti ja luotettavasti

ongelmia, koska tuotettu tieto on vaikeasti tulkittavaa, tietoa ei pystytä tuottamaan riittävän nopeasti ja tutkijat ovat liian kaukana päätöksenteosta. Ratkaisuna ongelmiin Hyytinen ja Toivanen ehdottavat uusia rahoitusmuotoja sekä tutkijoiden sijoittamista väliaikaisesti hallintoon.

Vihriälän, Hyytisen ja Toivasen ehdotukset heijastavat perinteistä tutkimuspoliittista ajattelua, jossa tiedon tuottajat ja käyttäjät ovat erillään ja tieto kulkee yksisuuntaisesti tutkijoilta käyttäjille. Tällaisessa rakenteessa ei pitäisi ilmetä poliittista painostusta, koska tutkimustieto on neutraalia, eivätkä tutkijat osallistu varsinaiseen poliittiseen päätöksentekoon. Todellisuus on kuitenkin kaukana ideaalitalanteesta. Poliitiikan rytmi on kiivas ja päättäjät tarvitsevat jatkuvasti monenlaista tietoa. Usein tärkeintä ei ole tiedon määrä tai laatu, vaan kuinka se ymmärretään. Toisin sanoen tutkijoiden on pystyttävä välittämään oleellinen sanoma nopeasti, helposti ja luotettavasti. Tarvitaan siten harkintaa ja sen pohjalle uskottavaa tarinaa. Niin kauan kun tarina on uskottava ja se tukeutuu tieteellisesti tuotettuun tietoon, tuottajien ja käyttäjien välinen suhde pysyy neutraalina. Kun tarina poikkeaa odotetusta, tutkijoiden ja poliittisten päättäjien välille syntyy ristiriita.

Tästä saatiin konkreettinen havainto keväällä 2016, kun PT:n ennustepäällikkö Eero Lehto esitti arvion, jonka mukaan Suomen talous kasvaa nopeammin kuin aikaisemmin oli ennustettua, joten kilpailukykysovimuksen pohjana olleet taustaoletukset eivät enää pitäneet paikkansa. Akavan puheenjohtaja Sture Fjäder (2016) kumosi Lehdon väitteen ja totesi tilanteen olevan huonompi kuin ennusteet osoittivat. Fjäder myös ilmoitti olevansa ”huolissaan siitä, että PT:n tutkijat aika usein lausuvat totuuksia harjoitetusta työmarkkinapolitiikasta, ja suoraan kritisoivat omistajiensa ja rahoittajiensa linjaa. Akava on suuri rahoittaja Palkansaajien tutkimuslaitoksessa.”

Fjäderin ja Lehdon debatti sai osakseen paljon huomiota sosiaalisessa mediasa. Keskustelua käytiin kuitenkin tutkijoiden oikeudesta osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, eikä Lehdon väitteen totuudellisuudesta. Vaikka Akava on PT:tä ylläpitävän kannatusyhdistyksen jäsen, sillä ei ole oikeutta puuttua ja vaikuttaa tutkimuslaitoksen työhön ja tuloksiin. Tämä näkemys heijastaa vahvasti perinteistä uskoa tieteen ja tutkimuksen autonomiaan. Lehdon tueksi tulleet yliopistojen ja taloudellisten tutkimuslaitosten tutkijat pitivätkin Fjäderin lausunto ”röyhkeänä” ja uhkana tieteelliselle tutkimukselle ja tutkijoiden autonomialle.



Tampereen yliopiston filosofian professori Panu Raatikainen (2016) puolusti myös voimakkaasti tieteen erityisasemaa. Kansan Uutisissa julkaisemassaan kirjoituksessa hän totesi, kuinka tutkijoihin voi kohdistua poliittista painostusta myös ylhäältä päin. ”Poliittiset vallanpitäjät apureineen ja heitä myötäilevä valtamedia voivat pyrkiä vaimentamaan epämiellyttäviä totuuksia puhuvan tutkijan painostamalla tai halventamalla tätä julkisesti. Valitettavasti tällainen näyttää olevan nyt lisääntymään päin”. Raatikaisen mielestä ”avoin, moniääninen keskustelu on tieteen olemassaolon ehto. Yksittäinen tutkija tai tutkijaryhmä ei ole koskaan erehtymätön, mutta julkisen kriittisen keskustelun avulla virheitä voidaan korjata ja päästä lähemmäksi totuutta. Jos tämä keskustelu tukahdutetaan, tiedeyhteisö menettää sille keskeisen itsensä korjaamisen mekanismin. Se on tieteen koko luotettavuuden perusta.”

Panu Raatikaisen lausunto on monella tavalla hämmäntävä. Ensinnäkin tiede kyllä korjaa itseään, mutta korjaus tehdään tiedeyhteisön sisällä vertaisarvioilla ja evaluaatioilla. Tieteeseen eivät siten päde demokratian pelinsäännöt, jossa päätös tehdään enemmistön mielipiteen mukaan. (Fuller, 2010) Toisaalta Raatikainen ei käsittele kriittisesti Palkansaajien tutkimuslaitosta, jolla on kiistämättömät suhteet ammattiyhdistysliikkeeseen ja työmarkkinapolitiikkaan. Vaikka tutkimuslaitos ilmoittaa olevansa riippumaton instituutio, se kuitenkin tekee soveltavaa ja strategista tutkimusta, jossa tutkimuksen tavoitteet ja päämäärät syntyvät yhteiskunnan vuorovaikutuspinnassa.

Sture Fjäderin kommentista käynnistynyt keskustelu nostaa jälleen esiin kysymyksen taloudellisten tutkimuslaitosten identiteetistä ja suomalaisen tutkimusjärjestelmän toimintamekanismeista. Ovatko taloudelliset tutkimuslaitokset akateemisia instituutioita, jotka täyttävät tieteellisen tutkimuksen ankarat kriteerit, vai ovatko ne ”hybridejä”, jotka tuottavat hyödyllistä tietoa poliittisen päätöksenteon tarpeisiin?

Taloudellisen tiedon tuottajat pitävät itseään riippumattomia ja autonomisina, koska perinteisen näkemyksen mukaan tiedon uskotaan liikkuvan vain yhteen suuntaan eli tuottajilta ja käyttäjille. Samoin tieteen ideaali vaatii, etteivät rahoittajat tai yhteiskunnalliset vaikuttajat puutu tieteen tuloksiin. Harmaata aluetta ovat kuitenkin tutkimuksen päämäärät. Kuka saa määrittää tutkimukselle tavoitteet ja voidaanko tavoitteita määrittää yhdessä? Tietoyhteiskunnassa tieto läpäisee kaiken yhteiskunnallisen toiminnan. Siten taloudelliset tutki-

muslaitokset, kuten myös yliopistot ja sektoritutkimuslaitokset siirtyvät kohti yhteiskunnan kovaa ydintä, jossa tuotetaan ja käytetään tietoa eli tehdään poliittisia päätöksiä. (Gibbons ym., 1994)

Helga Nowotny (Nowotny ym., 2001) kuvaa tietoyhteiskuntaa Agorana, jossa on tietoa tuottavia, jalostavia ja käyttäviä instituutioita. Tiedeyhteisö tuottaa tietoa edelleen tekstimuotoisena artikkelina, raporttina tai kirjana. Sen rinnalle on kuitenkin tullut interaktiivinen tiedon välitys, jota tehdään reaaliaikaisesti internetissä, televisiossa ja radiossa. Interaktiivinen tieto ei ole ”valmiin” tiedon tuottamista ja käyttämistä, vaan sen muokkaamista ja jalostamista yhteisillä vuorovaikutusalustoilla.

Taloudelliset tutkimuslaitokset tuottavat suuren joukon tieteellisiä julkaisuja, raportteja ja ennusteita. Ne myös osallistuvat interaktiiviseen tiedon jalostamiseen monilla eri foorumeilla. Pentti Vartia, Sixten Korkman, Jukka Pekkarinen, Vesa Vihriälä, Juhana Vartiainen, Jaakko Kiander ja Pasi Holm ovat poliittisia vaikuttajia, jotka saavat enemmän ”media-aikaa” kuin suurin osa maan johtavista poliitikoista. Tällainen poliittinen vaikuttaminen on tärkeä osa taloudellisten tutkimuslaitosten tekemää poliittista työtä. Se vaikuttaa päätöksentekoon, koska julkisuudessa tutkijat ja tutkimusjohtajat saavat mahdollisuuden kertoa ja selittää tutkimuksissa tuotettua tietoa. Näin ennusteiden ja tutkimusten perustana olevaa tieteellisesti tuotettua tietoa tuetaan ja vahvistetaan henkilökohtaisilla tarinoilla.

Vesa Kanniaisen (2008) mukaan, ”Elinkeinoelämän, Palkansaajien, Pelleron ja Valtion taloudellisten tutkimuslaitosten tutkijat ovat pitkään toteuttaneet yhteisiä tutkimushankkeitaan ilman minkään sortin ideologisia törmäyksiä”. Tämä havainto pitää paikkansa. Taloudellisten tutkimuslaitosten johtajat ja johtavat tutkijat muodostavat ”kollegiaalisen” joukon, joka muistuttaa akateemista kollegiota. Tutkijat ovat eri mieltä monista kysymyksistä ja ajoittain he esittävät toisistaan poikkeavia näkemyksiä julkisuudessa. Siitä huolimatta he näyttäytyvät ulospäin talouden asiantuntijoina, joilla on tukenaan vahva tieteellinen perusta.

Taloudelliset tutkimuslaitokset syntyivät rakentamaan hyvinvointi-Suomea, ja tämä tehtävä on edelleen tutkimuslaitosten agenda ytimessä. Hyvinvointivaltion taloutta ajetaan liberaalin keynesiläisellä ideologialla, jonka pohjana on vapaa markkinatalous, jota valtio säätelee talous- ja finanssipoliittisilla keinoil-

la. Korpilammen seminaarista on pian neljä vuosikymmentä, mutta konsensus on edelleen osa suomalaista päätöksentekoa, johon myös taloudelliset tutkimuslaitokset osallistuvat.

## KIRJALLISUUTTA

- Fjäder, S. (2016), ”Akavan Fjäder tulistui kiky-kommenteista – Muistuttaa, mistä tutkijoiden raha tulee”. *Talouselämä* 9.6.2016.
- Fuller, S. (2010), *Science*. New York 2010.
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. ja Trow, M. (1994), *The New Production of Knowledge; The Dynamics of Science and Technology in Contemporary Societies*. SAGE Publications Ltd, London.
- Haavio, M., Kortelainen, M. ja Kontulainen, J. (2009), *Taluskriisi, finanssikriisi ja ennustaminen*. Kansantaloustieteellinen aikakauskirja, 105 vsk. 3/2009.
- Heikkilä, H. (1993), *Rauhaan talouslaman varjossa*. Teoksessa Polvinen, T., Heikkilä, H. ja Immonen, H., J.K. Paasikivi, *Valtiomiehen elämäkertä 1918–1939*. Juva.
- Hendry, D.F. ja Clements, M.P. (2001), *Economic Forecasting. Some lessons from recent research*. European Central Bank. Working Paper nr. 82/2001.
- Himanen, P. ja Castels, M. (2002), *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*. Cambridge.
- Hjerpe, R. (2000), *VATT 10 vuotta. Tutkimustuloksia ja uusia kehitysideoita*. VATT – muistioita 51/2000.
- Hjerpe, R. (2008), *Tutkimustyötä ja kehittämistä*. VTT – muistioita 80/2008.
- Honkapohja, S. (2010), *Taloustieteen tila Suomessa*. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 106 vsk., 1/2010.
- Hughes, T.P. (1989), *American Genesis. A Century of Innovation and Technological Enthusiasm*. Chicago.
- Huhtala, A. (2016), *VATT:ssa politiikka-analyysi pohjaa tutkimukseen – ylijohtaja Anni Huhtalan haastattelu*. *Talous ja Yhteiskunta* 2/2016.
- Hyytinen A. ja Toivanen, O. (2010), *Tutkimustiedon hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa*. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 106 vsk., 4/2010.
- Ilmakunnas, S. (2001), *Missä on riippumaton ekonomisti? Palkansaajien tutkimuslaitos*. Kootut kolumnit. Helsinki.
- Ilmakunnas, S. (2014), *Lausunto tutkimuslaitosten ja -rahoituksen kokonaisuudistukseen*. Valtioneuvoston kanslia 12.12.2014. <http://vnk.fi/tula/tausta>.
- Jääntti, M. (2015), *Stalinistinen valtio-ohjailu ei kuulu tutkimukseen*. *Acatiimi* 9/2015.
- Kaivo-Oja, J. (2015), *Suomen innovaatiojärjestelmän kehitys ja tulevaisuus. Miten selvittää finanssikriisistä ja leikkauksista? Impulsseja, Joulukuu 2015*. Kalevi Sorsa -säätiö.
- Kanniainen, V. (2008), *Miksi taloustieteilijöitä vihataan? Tieteessä tapahtuu* 8/2008.
- Kanniainen, V. (2009), *Taloustieteessä ei laadita suhdanne-ennusteita*. *Tieteessä tapahtuu* 1/2009.
- Kantola, A. (2003), *Suomi taluskriisissä 1990-luvun alussa*. Teoksessa: *Suomi ja kriisit*, Helsinki.
- Kiander, J. (2001), *Laman opetukset. Suomen 1990-laman syyt ja seuraukset*. VATT-Julkaisuja 27:5, Helsinki.
- Kuusterä, A. ja Tarkka, J. (2012), *Suomen Pankin historia, osa 2. Eduskunnan pankki*. Keuruu.
- Liikanen, E. (2015), *Optimismi, pessimismi ja realismi talouspolitiikassa*. Puhe Turun Yliopiston Mauno Koivisto luennolla 27.11.2015.
- Linnamo, J. (1993), *Kansantalouden tulevaisuuden tutkimuksesta*. Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1993.

- Michelsen, K.-E. (1993), *Valtio – Teknologia – Tutkimus*. VTT ja kansallisen tutkimusjärjestelmän kehitys. Espoo.
- Mickwitz, P. (2015), Tutkimus on vaikuttavaa – mittaaminen hankalaa. *Acatiimi* 9/2015.
- Mäkinen, K. (2015), Talouden puhe dominoi liikaa. *Kauppalehti* 24.12.2015.
- Nowotny, H., Scott, P. ja Gibbons, M. (2001), *Re-thinking Science, Knowledge and Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge.
- Okko, P. (2008), Havaintoja Suomen talouden kehityksestä ja talouspolitiikan linjasta sekä taloustieteen roolista sen tukena. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 104 vsk., 1/2008.
- Ollila, J. (2009), Uudistummeko vain kriisien kautta? Martti Ahtisaari -luento, Jyväskylä 1.12.2009. [www.jyu.fi/Ajankohtaista/Arkisto/2009/11/2009](http://www.jyu.fi/Ajankohtaista/Arkisto/2009/11/2009)
- Pekkarinen, J. (2010), Taloustieteen tila Suomessa: soveltajan näkökulma. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 106 vsk., 1/2010.
- Raatikainen, P. (2016), Tutkija vaietkoon kansakunnassa. *Kansan Uutiset* 19.6.2016.
- Raivio, K. (2014), Näyttöön perustuva päätöksenteko – Suomalainen neuvonantojärjestelmä. *Valtioneuvoston kanslian raporttisarja* 3/2014.
- Ripatti, A. (2015), Ennustaminen taloustieteessä. *Tieteessä tapahtuu* 4/2015.
- Rydman, A. (2002), Tiede, julkisuus ja media. *Tieteessä tapahtuu* 1/2002.
- Saari, J. (2010), Suomalainen konsensus – Korpilammen konferenssi (1977) käännekohtana. *Yhteiskuntapolitiikka* 75 (2010).
- Sokala, H. (2011), Talouskriisi 2008: Talous menee rikki. *Talouselämä* 11.9.2011.
- Sorjonen, P. (2009), Mikä yllätti suhdanne-ennustajat tällä kertaa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 105 vsk., 3/2009.
- Sorjonen, P. (2014), Talouden ennustaminen. *Nordea Markets* 22.1.2014. [http://blogs.helsinki.fi/hponka/files/2013/12/HY\\_Talouden\\_ennustaminen\\_220114.pdf](http://blogs.helsinki.fi/hponka/files/2013/12/HY_Talouden_ennustaminen_220114.pdf)
- Stern, N. (1999), *Knowledge Societies*. London.
- Suvanto, A. (2008), Ennustamisen vaikeus ja väistämättömyys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 104 vsk., 3/2008.
- Valo, M. (2014), Strategisen tutkimusrahoituksen sudenkuopat. *Professoriblogi* 6.5.2014. <http://blogi.professoriliitto.fi/maarit-valo>
- Vartia, P. (2002), Lama ja jälkiviisuus. *Kansantaloustieteellinen aikakauskirja*, 98 vsk., 1/2002.
- Vartiainen, J. (2014), Talousennusteet ja yhteiskunnan päätöksentekokyky. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 110 vsk., 2/2014.
- Vesikansa, J. (1993), Talouden vapauden puolesta – 75 vuotta Keskuskauppakamarin toimintaa. *Keuruu*.
- Vihriälä, V. (2008), Poliittika-analyysi talouspolitiikassa. Teoksessa Ilmakunnas, S., Uusitalo, R. ja Junka, T. (toim.), *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksentekoa?* Julkaisuja 47. Helsinki: VATT.
- Vihriälä, V. (2013), Konsensuksen kuolema – Perinteinen kolmikanta ei enää toimi, miksi ja mitä tilalle? *EVA Analyysi* 31/2013.
- Weingart, P. (1999), Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy* (1999) 26 (3).
- Äikäs, T.-A. (2002), Julkisuus – tutkijan kammo ja pakko?, *Aktuumi* 1/2002).



## KIRJOITTAJAT

**RITA ASPLUND** on valtiotieteen tohtori ja tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa.

Hän on erikoistunut koulutuksen ja työmarkkinoiden talouteen.

**ANTTI KAUMANEN** on kauppatieteiden tohtori ja tutkimuspäällikkö Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut henkilöstön taloustieteeseen.

**SIXTEN KORKMAN** on valtiotieteen tohtori ja emeritusprofessori. Hän toimi vuosina 2005–2012 Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ja Elinkeinoelämän valtuuskunnan toimitusjohtajana. Aikaisemmin hän on toiminut mm. Suomen Pankissa, OECD:ssa ja valtiovarainministeriössä sekä EU:n ministerineuvoston sihteeristössä. Hän on Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston jäsen.

**HELI KOSKI** on kauppatieteen tohtori ja työskentelee tutkimuspäällikkönä Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja tutkimusjohtajana Aalto-yliopistossa. Aalto-yliopistossa hänen vastuualueenaan on Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen ”Teknologiamurrokset ja muuttuvat institutiot” -ohjelma.

**MARKKU KOTILAINEN** on valtiotieteiden tohtori ja tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut makrotalouteen ja kansainväliseen talouteen. Hän on työskennellyt Etlassa vuodesta 1986 alkaen. Aiemmin hän on työskennellyt mm. valtiovarainministeriössä ja Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa.

**MIKA MALIRANTA** on filosofian tohtori (taloustiede). Hän työskentelee tutkimusjohtajana Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa ja osa-aikaisena professorina Jyväskylän yliopistossa. Tutkimuksissaan hän on keskittynyt erityisesti tuottavuuskasvun yritystason dynamiikkaan sekä työmarkkinoiden toimintaan.

**KARL-ERIK MICHELSEN** on filosofian tohtori ja Lappeenrannan teknillisen yliopiston professori. Aiemmin hän on työskennellyt mm. Suomen Akatemiassa ja Helsingin yliopistossa. Michelsen on erikoistunut tieteen, teknologian ja moderni yhteiskunnan tutkimukseen.

**NIKU MÄÄTTÄNEN** on taloustieteen tohtori (PhD) ja tutkimusjohtaja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Eläkejärjestelmien lisäksi hän on tutkinut erityisesti asuntomarkkinoita, kotitalouksien säästämisikäyttyymistä ja verotusta.

**JUKKA PEKKARINEN** on valtiotieteen tohtori ja osa-aikainen Professor of practice Jyväskylän yliopistossa. Hän on aiemmin toiminut mm. valtiovarainministeriössä sekä valtioneuvoston kansliassa. Aiempina vuosina hän johti Palkansaajien tutkimuslaitosta sekä työskenteli OECD:ssä ja Helsingin yliopistossa.

**VESA VIHRIÄLÄ** on valtiotieteen tohtori ja Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ja Elinkeinoelämän valtuuskunnan toimitusjohtaja. Aiemmin hän on työskennellyt mm. EU-komissiossa, valtioneuvoston kansliassa, Suomen Pankissa, OECD:ssa ja Pellervon taloudellisessa tutkimuslaitoksessa.,

**JUHANA VARTIAINEN** on valtiotieteen tohtori ja kansanedustaja. Hän on toiminut mm. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ylijohtajana 2012–2015 ja Ruotsin valtiollisen Suhdanneinstituutin tutkimusjohtajana 2005–2012. Vartiainen on erikoistunut työmarkkinoihin ja talouspolitiikkaan Pohjoismaissa.

**HANNA VIRTANEN** on kauppatieteiden tohtori ja tutkija Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa. Hän on erikoistunut koulutuksen taloustieteeseen.

**PEKKA YLÄ-ANTTILA** työskenteli Etlä-yhteisössä vuosina 1974–2013 tutkijana, tutkimusjohtajana ja Etlatieto Oy:n toimitusjohtajana. Hän on keskittynyt julkaisuissaan toimialatutkimukseen, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan sekä globalisaatioon ja yritysten kansainvälistymiseen.







