

## Tutkimus talouspolitiikan tukena

Arvoisa ministeri, arvoisa rehtori, hyvät naiset ja herrat

Etlan hallituksen puheenjohtaja totesi äsken, että laitoksen tavoitteena on ollut, koko sen olemassa olon ajan, tuottaa päätöksentekoa palvelevaa tietoa taloustieteen keinoin.

Tällainen tutkimusorientaatio pohjautuu ajatukseen, että taloustieteellinen tutkimus kykenee tuottamaan käytännön ratkaisuissa hyödyllistä tietoa ja että päätöksentekijät haluavat käyttää tutkimustietoa päätösten valmistelussa. Oletus tiedosta päätösten pohjana tuntuu itsestään selvältä. On kuitenkin paljon esimerkkejä siitä, että tärkeitä päätöksiä on tehty niin Suomessa kuin muuallakin hyvin puutteellisen tiedon varassa.

On tietysti selvää, ettei koskaan voida tarkasti ja varmuudella tietää, edes hyvän analyysin perusteella, millaisia seurauksia erilaisilla vaihtoehtoisilla politiikkatoimilla on. Tämä epävarmuus koskee yhtä hyvin raha- ja finanssipolitiikkaa kuin isompia tai pienempiä rakenneuudistuksia. Parhainkin ymmärrys politiikkatoimien vaikutuksista on aina vajavaista. Läheskään aina päätöksiä ei liioin ole mahdollista lykätä paremman tietopohjan luomiseksi.

Tästä huolimatta on sanottava, että tutkimustiedon rooli talous- ja yhteiskuntapolitiikan päätöksenteossa on Suomessa ollut tarpeettoman, osin jopa luvattoman heikko. Tärkeitä uudistuksia on tehty ilman kunnon taustatutkimusta ja vaikutusarvioita ja toisaalta huolellinenkin analyysi on jäänyt vaille vaikutusta.

Julkisten peruspalveluiden organisointiin liittyneet hankkeet ovat esimerkki uudistusprosessista, jossa tutkimukselle ei ole – aivan viime vaiheita lukuun ottamatta – annettu paljoakaan painoa. Toisenlainen esimerkki on ennen vuoden 2011 vaaleja laadittu verotuksen kehittämistyöryhmän raportti, jonka tarkoitus oli olla pohja vaalien jälkeiselle veropolitiikalle. Huolellisen raportin vaikutus oli jokseenkin nolla.

Ei ole aivan helppo sanoa, miksi tilanne on ollut tällainen. Suomessahan on aina arvostettu tietoa, koulutusta ja sivistystä. Nämä olivat keskeisiä arvoja jo Suomen kansallisessa projektissa kohti itsenäistä valtiota 1800-luvun lopulla. Vuosikymmen sitten pidimme itseämme ja maailmallakin Suomea pidettiin yhtenä tietoyhteiskuntakehityksen kärkimaista, innovaatioiden ja maailman parhaan peruskoulun maana. Tästä huolimatta kukaan ei ole tainnut esittää Suomea näyttöön pohjautuvan talous- ja yhteiskuntapolitiikan esimerkkitapauksena.

Yksi syy Suomen tilanteeseen epäilemättä on, että taloustieteellisen tutkimuksen tarjonta on Suomessa vähäistä moneen muuhun maahan verrattuna. Selvä indikaatio tästä on, että Suomessa on noin 50 taloustieteen professoria kun muissa (suurissa) Pohjoismaissa heitä on 150 - 200. Toisaalta valtion rahoittaman ns. sektoritutkimuksen resurssit siiloutuivat kasvuvaiheessaan eri hallinnonalojen omiin laitoksiin. Niitä on ollut vaikea kohdentaa ajan myötä muuttuneisiin tutkimustarpeisiin.

Mutta isompi ongelma on kysyntäpuolella: tutkimusta ei ole haluttu hyödyntää siinä laajuudessa kuin olisi periaatteessa mahdollista. Jos kysyntää olisi ollut, myös tarjonta olisi ajan mittaan reagoinut ja voimavarat olisivat alkaneet kohdentua uusien tietotarpeiden edellyttämällä tavalla.

Tilanteeseen lienee myötävaikuttanut usea tekijä. Yksi tärkeä niistä on uskoakseni ollut meillä vallinnut käsitys hyvästä päätöksentekotavasta. Poliittisen kentän hajanaisuus on johtanut koalitionhallitukseen, joissa on ollut edustettuina hyvin erilaisia näkemyksiä. Tämän lisäksi meillä on otettu etujärjestöt poikkeuksellisen tiiviisti päätöksentekoon mukaan lähes kaikissa sen vaiheissa. Tämä on johtanut siihen, että päätöksissä on korostunut kaikkien osallistuvien tahojen puumerkin näkyminen sen sijaan, että oltaisiin muotoiltu yhteinen tavoite ja tavoitteen saavuttaminen olisi nähty enemmän analyyttisenä ja teknisenä ongelmana, jonka ratkaisemisessa tutkimustieto on keskeisessä asemassa.

Kompromissien etsimisessä ei tietenkään ole mitään pahaa, päinvastoin. Olisi myös naiivia väittää, että ns. lehmänkaupat olisivat pelkästään suomalainen ilmiö. Väitteeni onkin vain, että Suomessa koko päätösprosessin läpi käyvä intressien yhteensovittaminen näyttäisi olleen poikkeuksellisen keskeinen poliittisen päätöksenteon piirre ja että tämä on ollut omiaan vähentämään kysyntää tutkimustiedolle.

Tutkimustiedon puutteellisen hyödyntämisen ongelmiin on kuitenkin havahduttu. Monien vaiheiden jälkeen reformipyrkimykset ovat myös johtaneet merkittäviin uudistuksiin.

Näistä suurin on ns. strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen luominen vuonna 2014 Suomen Akatemian yhteyteen. Sen tarkoituksena on mahdollistaa politiikkarelevanttia tutkimusta usean vuoden aikajänteellä valtioneuvoston päättämistä laajoista teemoista. Strategisen tutkimuksen neuvosto arvioi sille ehdotettujen hankkeiden relevanssin teemojen tietotarpeiden kannalta. Hankkeiden akateemisen laadun arvioinnissa tukeudutaan puolestaan ulkomaisiin asiantuntijoihin. Valtioneuvoston kanslian käyttöön on vastaavasti luotu kevyemmin hallinnoitu rahoitusmekanismi nopeampia selvitystarpeita varten. Tämän lisäksi on perustettu riippumattomista tutkijoista koostuva talouspolitiikan arviointineuvosto ja kuluvana vuonna myös lainsäädännön vaikutusarvioita arvioiva riippumaton neuvosto.

On vielä liian aikaista sanoa, kuinka paljon nämä uudistukset vaikuttavat päätösprosesseihin ja päätöksenteon laatuun. Tutkimustyötä on joka tapauksessa lähtenyt liikkeelle paljon. Valtioneuvoston kanslia on tilannut 130 selvitystä, ja strategisen tutkimuksen alueella on päätetty 7 ohjelmasta ja 30 tutkimushankkeesta, joita toteutetaan laajojen konsortioiden voimin.

Talouspolitiikan arviointineuvoston kahta ensimmäistä raporttia voi pitää laadukkaina ja ne ovat herättäneet kiinnostavaa keskustelua. Myös lainsäädännön vaikutusarviointineuvoston ensimmäiset toimet viittaavat tomeraan otteeseen.

Uudet rahoitusvälineet ovat näytön paikka tutkijoille ja tutkimuslaitoksille. On olennaista, että hankkeiden toteuttajat pitävät mielessä työn käytännöllisen tarkoituksen, tutkimuksen laadusta tinkimättä. Ei myöskään voi olla korostamatta tarvetta kirjoittaa ja puhua tavalla, joka on jokaisen selväjärkisen ihmisen ymmärrettävissä, myös ilman taloustieteen tutkintoa.

Tutkijayhteisössä onkin nähtävissä tiettyä kiinnostuksen lisääntymistä politiikkarelevantteihin kysymyksiin. Tätä on edesauttanut empiiristen aineistojen parempi hyödynnettävyys mm. Tilastokeskuksen aineistojen etäkäytön vakiintumisen myötä, julkisten tietovarantojen lisääntynyt muuttuminen avoimeksi dataksi sekä ns. massadatan käsittelymahdollisuuksien räjähdysmäinen kasvu. Taloustutkimuksen painopiste on kaikkialla siirtynyt empiirisiin analyyseihin.

Myös tutkijoiden osallistuminen ajankohtaisia politiikkaongelmia koskevaan keskusteluun on selvästi lisääntynyt. CEPRin VoxEU:sta on tullut keskeinen taloustutkijoiden foorumi kommentoida ajankohtaisia politiikkakysymyksiä Euroopassa ja meillä Akateeminen talousblogi on lisännyt akateemisesti orientoituneiden ekonomistien panosta suomalaisessa keskustelussa.

Lopulta tilanteen paraneminen riippuu kuitenkin siitä, kuinka vakavasti poliittiset päättäjät ottavat näyttöön pohjautuvan päätöksentekotavan. Joitain positiivisia merkkejä on olemassa. Kuten hallituksemme puheenjohtaja totesi, tutkimuksella oli mitä todennäköisimmin merkittävä vaikutus siihen, että vuonna 2014 päätetystä eläkeuudistuksesta tuli sellainen kuin siitä tuli, siis varsin hyvä. Sote-uudistuksessa on aiemmasta poiketen alettu kiinnittää huomiota tutkimustietoon. Ja ideaa perustulokokeilusta voi pitää erinomaisena, mitä itse kokeilun implementaatiosta ja perustulon realistisuudesta ajatteleekaan.

Toisaalta monet ilmiöt maailmalla ja vähän Suomessakin antavat aiheen uuteen skeptisyyteen. Poliitikot, jotka tarjoavat monimutkaisiin ongelmiin yksinkertaisia ja helpoilta kuulostavia ratkaisuja, ovat saaneet monessa maassa suurta kannatusta. Ison-Britannian Brexit-debatissa jopa ministeritasolta sanottiin, että asiantuntijoiden näkemyksiä on kuultu jo liikaa, kun näiden erittäin yksimielinen viesti ei sopinut poliittiseen agendaan.

Näyttää siltä, että informaatiovallankumous on paradoksaalisesti jopa heikentänyt asia-argumentointiin perustuvaa poliittista keskustelua. Napakat one-linerit, osuvat twiittit leviävät ja tulevat laajasti kuulluiksi. Poliitikoille esitetään yhä ponnekkaammin vaatimus, että heidän pitää reagoida, ottaa kantaa puheenaiheeksi nouseviin kysymyksiin välittömästi ja ehdottomalla tavalla.

Tietopohjaiseen päätöksentekoon pyrkivien poliitikkojen asema on tällaisessa ympäristössä vaikea. Asia-argumentointi, jossa vastaus esitettyyn kysymykseen ei ole kyllä tai ei, näyttäytyy helposti tylsyytenä ja kieltäytyminen pikakannanotoista ylimielisyytenä. Näkemys, että asioita pitää ensin selvittää ja harkita ennen tiukan kannan muodostamista, tuomitaan helposti vatuloinniksi tai merkelöinniksi.

Samanaikaisesti on tunnustettava, että vaatimus asioiden huolellisesta selvittämisestä on tehokas keino viivyttää poliittisesti vaikeita päätöksiä. Aina löytyy asiantuntija, joka on jokseenkin eri mieltä valtavirtanäkemyksen kanssa ja tämän nojalla laajastikin välttämättömänä pidettyjä ratkaisuja voidaan haluttaessa lykätä.

Ilman isompaa ponnistusta mieleen tulee esimerkiksi viime vuosien keskustelu siitä, onko Suomen kustannuskilpailukyvyssä ollut korjaamisen tarvetta.

Vastuullisen poliittisen päättäjän asema ei siten ole todellakaan helppo. Pitää pystyä näkemään, missä asioissa tarvitaan aidosti lisää tietoa ennen ratkaisujen tekemistä, missä voidaan ja on ehkä välttämätöntä päättää nopeasti, miten punnita joskus hyvin ristiriitaisia asiantuntijanäkemyksiä ja lopuksi, miten perustella kansalaisille vaikeaksi koettuja päätöksiä, jotka tutkimustiedon valossa tuovat hyötyjä vasta joskus tulevaisuudessa, ehkä.

Tutkimusyhteisöllä ja medialla on kuitenkin mahdollisuus ja myös velvollisuus auttaa päätöksentekijöitä. Tutkijoiden aktiivisuus kyseenalaisten yksinkertaistusten ja ilmiselvien vääristelyjen osoittamisessa ja alas ampumisessa on yksi asia. Toinen on aktiivinen osallistuminen julkiseen keskusteluun silloin, kun olennaiset kysymykset näyttävät jäävän hömpän jalkoihin.

Median rooli on vähintään yhtä tärkeä. Ministerien virkamatkoihin käyttämien armeijan koneiden lentokilometrien tai piispojen viiniostosten määrien selvittely ja raportointi voivat olla kiinnostavia asioita. Mutta isänmaalle olisi enemmän hyötyä keskittymisestä tärkeiden politiikkalinjausten ja päätösesitysten sisällön ymmärrettävään raportointiin ja toisaalta kriittiseen arviointiin. Joitain merkkejä tällaisen journalismin vahvistumisesta onkin nähtävissä, mutta parantamisen varaa on.

Kaikkein tärkeintä ehkä kuitenkin olisi, että media ei vaatisi poliitikoilta nopeita ja ehdottomia vastauksia monimutkaisiin asioihin ja rohkaisisi pikemmin kuin tuomitsisi mielipiteen muuttumisen, kun tieto lisääntyy. Koettu pakko ottaa nopeasti vahvaa kantaa yhdistyneenä ”takinkääntämisen” erityiseen synnillisyyteen lukitsee poliitikot tarpeettomasti hätäpäissä omaksuttuihin näkemyksiin. Kaipaamme enemmän armoa näkemystään korjaavia päättäjiä kohtaan.

Viime kädessä vastuu päätöksenteosta on kuitenkin aina poliitikoilla. Heidän pitää nähdä tietoon perustuvan päätöksenteon pidemmän tähtäimen edut.