

Tutkimuksen hyödyntäminen poliittisessa päätöksenteossa*

Ari Hyytinen
Professori

Jyväskylän yliopisto
Tutkimusjohtaja

Yrjö Jahnssoinin säätiö

Otto Toivanen
Professori

KU Leuven

1. Johdanto

Näyttöön perustuva politiikan valmistelu ja poliittinen päätöksenteko (”evidence-based policy making”) korostavat tiedeyhteisön ja poliitikkojen yhteydenpitoa ja vuorovaikutusta. Tutkimuksen, tutkijoiden ja politiikan väliset suhteet ovatkin olleet viime aikoina varsin usein julkisen keskustelun kohteena.¹ Epäilyt tutkijoiden ilmaisunvapauden rajoittamisesta, Valtiovarainministeriön (VM) taloustieteellisen neuvoston saama julkisuus viime kesänä ja ve-

rouudistuksen ympärillä käyty keskustelu ovat esimerkkejä tästä keskustelusta.²

Asia ei kuitenkaan ole uusi, joten myös aikaisempia esimerkkejä on helppoa löytää: Ensimmäinen suomalainen kilpailulaki (1958) perustui paitsi ruotsalaiseen esimerkkiin, myös kotimaisten asiantuntijoiden lausuntoihin (Fellman 2010). Tuorempi esimerkki on Kauppa- ja teollisuusministeriön eli nykyisen Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) SÄVY-hanke (KTM 2007),

* Hyytinen on lukuvuoden 2010–2011 työvapaalla professoristaan Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulusta ja toimii parhaillaan vierailevana tutkijana Suomen Pankissa. Kuitamme kommentteista Matti Liskiä, Mika Malirantaa, Matti Pohjolaa, Petri Rouvista ja Roope Uusitaloa. Tässä kirjoituksessa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajien omia eivätkä ne siten välttämättä vastaa heidän edustamiensa organisaatioiden näkemyksiä.

¹ Tarkoitamme tässä kirjoituksessa sanalla ”tutkimus” vain ja ainoastaan sellaista tutkimustyötä, joka täyttää tieteellisen yhteisön asettamat vaatimukset uuden tiedon tuottamiselle. Sillä ei siis tarkoiteta esimerkiksi selvityksiä tai muita raportteja, joita ei ole tarkoitettu altistettavaksi tieteellisen yhteisön (vertais)arvioinnille. Tällä rajauksella ei ole tarkoitus rajata

tutkimuksen tekijöiden piiristä esimerkiksi (sektori)tutkimuslaitoksia, vaikka niissä tehdäänkin usein myös hyvin soveltavaa selvitysluonteista työtä ja vaikka niiden tutkimuspainotteisuudessa voi olla suuria eroja. Monissa niistä tehdään järjestelmällisesti tutkimusta, joka on tarkoitus julkaista tieteellisissä aikakauskirjoissa ja vastaavilla forumeilla.

² Ks. esimerkiksi Hyytisen (2010) ja Haaparannan (2010) kirjoitukset, joista pääsee kiinni osaan keskusteluista, joita käytiin viime kesänä VM:n taloustieteellisestä neuvostosta ja verouudistuksesta. Myös Suomen Kuvalehdessä 41/2010 hiljattain julkaistu artikkeli ”Erittäin salainen” käsittelee tutkimuksen, asiantuntijoiden ja poliittisen päätöksenteon välistä vuorovaikutusta.

jossa selvitettiin politiikan ja säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointia. Uusitalo (2006) sisältää suomalaisia esimerkkejä tutkimuksen ja politiikan teon (joskus kivuliaasta) yhteydestä.

Kansainvälisiä esimerkkejä tutkimuksen ja tutkijoiden hyödyntämisestä poliittisessa päätöksenteossa on paljon. Yksi kuuluisimmista on Yhdysvalloissa 1970-luvulla tehty negatiivisen tuloveron kokeilu, joka toteutettiin neljällä eri alueella osin eri aikoina. Kokeilu on hyvä esimerkki kahdessakin mielessä. Ensinnäkin se on esimerkki siitä, että tutkimus ja tutkijat voivat avustaa poliittisten avauksien teossa ja politiikan suunnittelussa. Milton Friedmanin ajatukset verotuksesta olivat tärkeässä osassa kokeilua suunniteltaessa (ks. esim. Moffitt 2003). Toiseksi, se on esimerkki siitä, että tutkimus voi jälkikäteen tuottaa tietoa valitun politiikan vaikutuksista (esim. Robins 1985 ja *Journal of Human Resources* -aikakauskirjan 1980:4 erikoisnumero "The Seattle and Denver Income Maintenance Experiments"). Kansainvälinen ilmastopaneeli IPCC ja ns. Sternin raportti ovat puolestaan tuoreita, ja hieman kiistanalaisiakin, esimerkkejä siitä, miten tutkimuksella pyritään vaikuttamaan tulevaisuuden politiikkaan.

Pohdimme tässä kirjoituksessa lyhyesti sitä, miten tutkimusta ja tutkijoita voisi tai pitäisi hyödyntää käytännön politiikan teossa. Emme keskity tässä kirjoituksessa tiettyyn politiikan lohkoon, kuten esimerkiksi finanssipolitiikkaan, vaan lähestymme aihetta laajemmin. Rajamme tarkastelumme kuitenkin pääosin taloustieteilijöiden ja (laajasti ymmärretyn) talouspolitiikan valmistelijoiden ja päättäjien väliseen vuorovaikutukseen. Monet tutkimusyhteisön ja poliittisen päätöksenteon välisistä ongelmista ja ratkaisuista ovat toki pääpiirteis-

sään samanlaisia eri politiikan lohkoilla ja eri tieteen alueilla.

Pyrimme myös suhteellisen tiiviiseen ilmaisuun, sillä aiheesta on ilmestynyt useita erinomaisia kirjoituksia viimeisen parin vuoden aikana. Esimerkkeinä mainittakoon Lars Calmforsin (2009) artikkeli tässä aikakauskirjassa, Ilmakunnaksen, Junkan ja Uusitalon (2008) toimittama kokoomateos sekä siinä erityisesti Vihriälä (2008). Perustelemme kirjoituksemme tiiviyyttä myös sillä, että se on luonteeltaan ennen kaikkea keskustelun avaus. Emme edes yritä väittää, että tarkastelemme tiedeyhteisön ja poliitikkojen vuorovaikutusta kaikista oleellisista näkökulmista tai kattavasti.

Kirjoituksemme etenee seuraavasti: Seuraavassa jaksossa jaottelemme tutkimuksen roolit politiikan teossa ja siihen liittyvässä valmistelu- ja päätöksentekoprosessissa. Jaksossa kolme pohdimme, mitä ongelmia näihin eri rooleihin liittyy ja miten ne voisi mahdollisesti järjestää niin, että tutkimuksella olisi aito mutta nykyistä ongelmattomampi rooli päätöksenteossa. Usein esitetty väitehän on esimerkiksi se, että tutkijoita ja tutkimusta käytetään vain perustelemaan jo valittuja politiikkatoimenpiteitä.³ Esitämme kirjoituksemme lopuksi näkemyksiä siitä, minkälaisin institutionaalisin järjestelyin tutkimuksen roolia poliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa voitaisiin lisätä.

2. Tutkimuksen hyödyntäminen politiikassa

Vihriälä (2008) korostaa, että tutkimustieto välittyy politiikan valmisteluun ja päätöksentekoon paitsi monien eri kanavien kautta, myös

³ Näin esitti esimerkiksi Jukka Kemppinen YLE radio 1:ssä 5.10.2010.

monilla eri tasoilla. Näitä tasoja ovat mm. yleisen (osin kansainvälisen) politiikka-agendan muodostuminen, hallitusohjelmien laatiminen, ja yksityiskohtaisempien politiikkatoimien ja säädösten valmistelu. Hän pohtii kirjoituksessaan myös sekä politiikka-relevantin tutkimustiedon tarjontaa (so. tutkimusyhteisöä tiedon tuottajana) että sen kysyntää (so. poliittisia päätöksentekijöitä ja politiikkavalmistelusta vastuussa olevia virkamiehiä tiedon hyödyntäjinä) poliittisen päätöksenteon ja siihen liittyvien valmisteluprosessien näkökulmasta. Vihriälä näyttää tulkitsevan tutkimuksen hieman laveammin kuin me, mutta hänen johtopäätöksensä tältä osin on, että jos ongelmia tutkimustiedon hyödyntämisessä on, ne ovat ilmeisesti ennen kaikkea kysyntäpuolella (Vihriälä 2008, s. 18). Hänen mukaansa taloustutkimuksen ”tarjonta” ei ole erityinen este tutkimustiedon hyödyntämiselle politiikassa, vaikka joitain katvealueita suomalaisessa taloustutkimuksessa onkin.

Vihriälän tarkastelua täydentävä näkökulma saadaan, jos tarkastelemme sitä, missä vaiheessa poliittista valmistelu- ja päätöksentekoprosessia tutkimustietoa ja tutkimusta hyödynnetään:

1. *Ex ante* -tutkimus: Tarkoitamme tällä tutkimustiedon tuottamista ennen poliittisen valmistelutyön käynnistymistä ja näin muodostuvan tietovarannon hyödyntämistä poliittisessa valmistelutyössä ja uuden politiikan suunnittelussa.

2. *Ex tempore* -tutkimus: Tarkoitamme tällä tiettyä, jo käynnissä olevaa valmistelutyötä tukevaa tai suunniteltua politiikkaa varten nimenomaisesti teetettävää tutkimusta.

3. *Ex post* -tutkimus: Tarkoitamme tällä toteutetun politiikan jälkikäteisarviointia.

Ensimmäinen näistä, eli *ex ante* -tutkimus, liittyy politiikan valmistelijoiden mahdollisuuk-

siin myötävaikuttaa siihen, että tutkimusyhteisö tuottaa poliittisen valmistelutyön kannalta relevanttia tietoa. Tässä vaiheessa ei välttämättä ole edes kovin tarkasti tiedossa, minkälaisiin kysymyksiin lopulta tarvittaisiin vastauksia. Tähän kohtaan liittyy myös kysymys siitä, kuinka hyvin valmistelijat ja päätöksentekijät onnistuvat hyödyntämään sitä valtavaa tietomäärää ja tutkimusvarantoa, joka on poliittisen valmistelutyön käynnistytessä jo olemassa. Toinen yllä mainituista, eli *ex tempore* -tutkimus, tarkoittaa käytännössä suhteellisen nopealla aikataululla (tyypillisesti joidenkin viikkojen tai korkeintaan muutamien kuukausien aikana) tehtävää ja poliittista valmistelua suoraan palvelevaa ”reaaliaikaista täsmätutkimusta”. Kolmas yllä mainituista, eli *ex post* -tutkimus, tarkoittaa akateemista eli siis tieteellisistä ja tutkimuksellisista lähtökohdista tehtävää arviointitutkimusta, ei siis esimerkiksi julkisen sektorin konsulteilta (ja toisinaan tutkijoiltakin) tilaamaa selvitysluonteista vaikuttavuusanalyysiä tai muuta vastaavaa arviointitoimintaa.⁴

⁴ On sanomattakin selvää, että tämä jaottelu on karkea. Tarkoituksemme ei ole sulkea mitään tietystä vaiheesta tehtävää tutkimusta pois, vaikka se ei suoranaisesti istuisikaan esitettyyn jaotteluun. Esimerkkinä mainittakoon politiikka-valmistelua varten tehtävä tutkimus, joka käynnistetään politiikan valmisteluvaiheessa ja saattaa tuottaa joitain välituloksia valmistelun vielä ollessa käynnissä mutta joka ehditään saattaa loppuun ja julkistaa tieteellisellä foorumilla vasta valmisteluvaiheen päätyttyä.

3. Miten saada tutkimus ja politiikan valmistelu ja arviointi kohtaamaan?

3.1. *Ex ante* -tutkimuksen kohdistuminen ja olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntäminen

Politiikan valmistelusta vastuussa olevat virkamiehet ja poliittiset päätöksentekijät esittävät toisinaan joko suoraan tai epäsuorasti, että poliittisen valmistelutyön kannalta käyttökelpoista tutkimustietoa on liian vähän. Tämä liittyy pitkälti siihen, millaista tutkimusta tuotetaan sillä valtaosalla tutkimuksen voimavaroja (tutkijahenkilötyövuodet ja tutkimusmäärärahat), joka ei ole suoraan kytköksissä politiikan valmisteluun. Vanha keskustelu yliopistoissa tehtävän tieteellisen tutkimuksen "relevanssista" ja sen asettaminen vastakkain akateemisten julkaisu- ja uratavoitteiden kanssa nostavat tässä jälleen päätään (ks. Pohjola 2006).

Itse emme näe tässä suurta ristiriitaa taloustieteessä, mutta voi hyvin olla, että ongelma on aito muilla tieteenaloilla ja kenties tietyillä taloustieteen osa-alueilla.⁵ Taloustieteessä se, että tutkimus on relevantti jonkin poliittisen pää-

töksenteko-ongelman näkökulmasta (so. "politiikkarelevanttius") on nimittäin yksi käypä perustelu tutkimuksen tärkeydelle myös akateemisten julkaisutavoitteiden näkökulmasta. Toki on niin, että tämän painoarvo vähentyy varsin selvästi, jos tutkimuskysymys on yhteiskunnallisesti ajankohtainen vain Suomen kaltaisessa pienessä syrjäisessä maassa. Sikäli kuin tämä ristiriita arvioidaan niin suureksi, että sille pitäisi tehdä jotain, lienee niin, että siihen auttavat vain alla tarjottavan tyyppiset ratkaisut.⁶

Jos katvealueita on, ainoat ratkaisut tähän politiikkavalmistelijoiden ongelmaan ovat sellaisia, jotka lisäävät heidän näkökulmastaan käyttökelpoisen tutkimuksen määrää. Tämä tarkoittaa joko tehtävän tutkimuksen määrän lisäämistä ja/tai olemassa olevien tutkijoiden kiinnostuksen suuntaamista politiikan kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Näistä ensimmäiseen tavoitteeseen päästään valitettavasti vain lisäämällä tutkimusrahoitusta: Se siis vaatisi aidosti uusia lisäresursseja ja saat-taisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tieteenalana varsin pienen (kansan)taloustieteen resursointia kasvatettaisiin nykyisestä merkittävästi. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi luultavasti myös sitä, että osana sektoritutkimusuudistusta tietty osa olemassa olevista sektoritutkimusvaroista siirrettäisiin haettavaksi ja jaettavaksi tieteellisiin perustein koko tutkimusyhteisölle (ks. myös Vihriälä 2008) ja että osa julkisen sektorin erilaisiin konsultti- yms. selvityksiin käyttämistä määrärahoista siirrettäisiin selkeästi tieteellisen tutkimuksen rahoitukseen.

⁵ *Ainakin lääketieteen osalta on nostettu esiin vastaavia huolia; Raivio (2005) esittää huolen siitä, että tutkijakoulutusta yliarvostetaan subteessa kliiniseen työhön. Jäämeren (2010) artikkelissa Suomen Kuvalehdessä todetaan, että (s. 28–29) (lääketieteen) "tutkijat taas eivät useinkaan tee käytäntöä lähellä olevaa tutkimusta, koska tutkimusta tehdään apurahoilla, joista kilpaillaan. ... Apurahan taas saa sitä varmemmin, mitä useammin omia tutkimuksia julkaistaan arvostetuissa alan lehdissä." Kirjoituksessa haastateltu professori Olli Kallioniemi toteaa, että lehtiin ei pääse "... jos tutkimus ei avaa uusia uria, vaan selvittää, toimiiko tämä lääke paremmin kuin tuo".*

⁶ *Pitäisimme varsin ongelmallisena sitä, että esimerkiksi akateemisia ansioitumiskriteerejä lähdetäisiin muokkamaan suuntaan, jossa tutkimuksen "kotimainen relevanssi" olisi missään roolissa.*

Entä kuinka olemassa olevien tutkijoiden kiinnostusta saataisiin suunnattua politiikan kannalta keskeisiin kysymyksiin nykyistä paremmin? Tähän on ilmeisesti ainakin kolme toisiaan tukevaa ratkaisua.

Ensinnäkin, poliittisesta valmistelusta vastuussa olevien ja päätöksentekijöiden olisi hyvä välittää tutkimusyhteisölle tietoa tutkimustarpeistaan nykyistä avoimemmin, järjestelmällisemmin ja, erityisesti, riittävän hyvissä ajoin etukäteen. Uskomme, että esimerkiksi monet väitöskirjan tekijät olisivat kiinnostuneita suuntaamaan tutkimuskysymyksiään valmistelutyötä tukeviin aiheisiin, jos tietoa pitkän aikavälin tietotarpeista olisi paremmin saatavilla.⁷ Aivan vähäinen ei myöskään ole todennäköisyys, että hyvin valittu väitöskirjan aihe nostaa laatijansa kilpailukykyä väittelyn jälkeisillä työmarkkinoilla merkittävästi. Laajoja politiikkahaasteita ja niihin liittyviä yleisiä tietotarpeita voitaisiin luontevasti kartoittaa mm. osana ministeriöiden ja muiden julkisten instituutioiden strategiatyötä.

Toiseksi, kuten Vihriälä (2008) huomauttaa, merkittävä osa politiikan valmistelua ja päätöksentekoa palvelevasta tutkimuksesta on empiiristä. Tutkimusyhteisön ja yksittäisen tutkijan näkökulmasta on selvää, että tutkimusta ja tutkimusaiheiden valintaa ohjaa vahvasti myös erilaisten hyvien kotimaisten tutkimusaineistojen saatavuus. Julkisen sektorin pitkäjänteinen työ tutkimukseen mahdollisesti soveltuvien ti-

lastoaineistojen tuottamiseksi ja niiden saatavuuden helpottamiseksi tuottaa aikaa myöten politiikkarelevanttia tutkimustietoa.

Tästä on jo monia hyviä konkreettisia aineistotason esimerkkejä, kuten esimerkiksi Tilastokeskuksessa nykyisin tutkijoiden saatavilla oleva yritystukitietokanta, joka on koottu nimenomaan tutkimuskäyttöä varten. Eräistä tähänkin aineistoon liittyvistä puutteista huolimatta sillä tehtävä tutkimustyö on varsin suoraan hyödynnettävissä, kun esimerkiksi TEM:ssä tehdään päätöksiä yritystuista ja valmistellaan niihin liittyviä säädöksiä. Erityisen tärkeitä uudistuskohdita tällä alueella ovat julkisen sektorin organisaatioiden suhtautumisen muuttaminen positiivisemmaksi aineistojen hyödyntämisen suhteen, maksuperustelain muuttaminen tilastoaineistojen tutkimuskäytön osalta (kuten Vihriälä (2008) ja monet muut ovat jo pitkään esittäneet), sekä tilastolain uudistus siten, että se eksplisiittisesti asettaa yhdeksi Tilastokeskuksen keskeisistä tehtävistä tieteellisen tutkimuksen ja tiedeyhteisön tukemisen.⁸

Kolmanneksi, myös olemassa olevaa tutkimusrahoitusta voitaneen uudelleen kohdentaa siten, että se tuottaa nykyistä järjestelmällisemmin politiikan valmistelussa käyttökelpoista tietoa. Tämä ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä siihen liittyy helposti mm. erilaisia eturistiriitoja (ks. alla). Tavoitetta ei myöskään pidä pyrkiä saavuttamaan leikkaamalla tässä maassa

⁷ Sama pätee toki jossain määrin myös jo varttuneempiinkin tutkijoihin. Tutkijoilla on usein jonkin verran mahdollisuuksia suunnata tutkimusaiheitaan tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla oman erityisalueensa puitteissa. Näissä tilanteissa lisätieto päätöksentekijöiden pitkäaikavälin tietotarpeista – sekä jonkinlainen toimiva keskusteluyhteys heidän kanssaan – saattaisi lisätä politiikkavalmistelun kannalta hyödyllisten tutkimuksien määrää.

⁸ On ilmeistä, että tutkimusaineistojen kokoaminen, dokumentointi, ylläpito ja niiden luovuttaminen tutkijoille voisi olla nykyistä järjestelmällisempää niin, että esimerkiksi ex ante -tutkimus tukisi nykyistä paremmin ex tempore - ja ex post -tutkimusta myös aineistojen kehittymisen kautta. Julkaisilla organisaatioilla on varmasti lukuisia aineistoja, joita voitaisiin hyödyntää tutkimuksessa mutta jotka ovat huonosti tutkijoiden saatavilla ja valitettavan epätäydellisesti kuvattuja.

jo muutoinkin vähäistä perustutkimusrahoitusta. Ratkaisu ei myöskään esimerkiksi ole se, että Suomen Akatemian tutkimusohjelmia lisätään: Perustutkimuksen rahoituksen tulisi suuntautua ”alhaalta” eli tutkijoilta tulevan tiedon (= tutkimussuunnitelmien) varassa, ei ylhäältä johdetusti.

Keskeistä ei ole vain rahoituksen saatavuus, vaan myös sen jakamistapa. Vaarana on, että kun tiedon tarvitsija itse päättää rahoituksesta, se tarkoitushakuisesti tai tiedostamatta suosii hankkeita, jotka todennäköisimmin tuottavat rahoittajan toivomia lopputuloksia tai vahvistavat tiedon tarvitsijan omia etukäteisnäkemyksiä. Tämän välttämiseksi olisi oleellisen tärkeää, että sen jälkeen kun esimerkiksi ministeriö tai muu julkisen sektorin toimija on kartoittanut tietotarpeitaan hieman pidemmällä tähtäimellä, se ei enää suoraan puuttuisi voimavarojen kohdistamiseen yksittäisille tutkimushankkeille. Nämä päätökset tulisi jättää, tavalla tai toisella, akateemisen vertaisarvioinnin tehtäväksi. Järjestelmä siis toimisi niin, että politiikan valmistelijasta ja toteuttajasta (ministeriö, laitos, tms.) riippumaton akateeminen ”raati” valitsisi ne tutkimussuunnitelmat, jotka osuvat toteuttajan määrittelemille tietotarvealueille ja joita sitten sen tutkimusmäärärahoilla (kuten esimerkiksi jonkin ministeriön sektoritutkimusrahoilla) rahoitetaan. Palaamme tähän ajatukseseen vielä tarkemmin johtopäätösluvussa.

Toinen *ex ante* -tutkimuksen hyödyntämiseen liittyvä ongelma on politiikkaa valmistelevien mahdollisuudet käyttää olemassa olevaa tutkimusta ja tutkimusvarantoa hyväksi. Tätä ongelmaa ei pidä vähätellä, sillä esimerkiksi hyvän ja kattavan synteessin tai katsauksen teko ei ole helppoa. Jo olemassa olevan tutkimustiedon hyödyntäminen väistämättä edellyttää sellaisten ihmisten kytkemistä politiikan valmiste-

luun, joilla on a) kyky löytää valmistelun kannalta tarpeellinen tutkimustieto ja b) kyky ymmärtää ja tulkita olemassa olevaa tutkimusta. Tutkijankoulutus antaa tähän edellytykset, mutta ei liene välttämätöntä, että tietoa etsii ja tulkitsee ammattitutkija. Poliitiikkaa valmistelevan yksikön palveluksessa olevat tutkimuskoulutuksen saaneet asiantuntijat ovat tässä tehtävässä varmasti palkkansa väärtti. Tämä toki edellyttää sitä, että heillä on mahdollisuus ja halu ylläpitää kykyään hakea tutkimustuloksia ja tulkita niitä.

Julkisella sektorilla on siis mahdollisuus nostaa omaa kykyään hyödyntää olemassa olevaa tutkimustietoa palkkaamalla nykyistä enemmän tutkijakoulutuksen saaneita asiantuntijoita. Tämä auttaisi myös Vihriälän (2008) korostamaan ongelmaan, joka liittyy siihen, että esimerkiksi ministeriöillä ei ole riittävästi taloudellista tutkimusosaamista. Tämä johtaa mm. siihen, että hallituksen esityksiin vaaditut arviot esityksen taloudellisista vaikutuksista ovat usein hyvin alkeellisia ja vaatimattomia. Suurten ikäluokkien eläköityminen avaa tässä mielestämme erinomaisia mahdollisuuksia. Akateemisella yhteisöllä on tässä vain epäsuora vastuu ja mahdollisuus vaikuttaa asiaan, nimitäin tutkijakoulutuksen kautta.

Jos politiikan valmistelijoiden omat resurssit eivät riitä olemassa olevan tutkimustiedon kartoittamiseen ja hyödyntämiseen, yksi käytökelpoinen tapa varmistaa tiedon saatavuus on se, että akateemisilla tutkijoilla teetetään laaja kirjallisuuskatsaus olemassa olevasta tutkimuksesta. Tässäkin on kuitenkin huomattava, että tällaisten laajojen katsauksien tekemiseen on tarpeen varata riittävän paljon aikaa ja resursseja. Iso-Britannian verouudistusta varten tehty ns. ”Mirrlees Review” on hyvä esimerkki tämänkaltaisesta investoinnista. Laa-

joilla akateemisella yhteisöllä teetetyillä katsauksilla on myös se hyvä puoli, että niille voidaan asettaa eksplisiittinen julkaisu- ja julkisuusvaatimus, erityisesti muun tieteellisen yhteisön suuntaan. Tällöin vaara siitä, että katsaus on jollain tavoin yksipuolinen tai tiedon tarvitsijan toiveita tai etukäteisnäkemymiä myötäilevä, on pienempi.

3.2. *Ex tempore* -tutkimuksen teettäminen ja hyödyntäminen

Politiikan valmistelusta vastuussa olevien yksi huoli on se, että heillä ei ole käytettävissä ”riittävää ulkopuolista asiantuntemusta”. Tulkitsemme tällä tarkoitettavan lähinnä sitä, että ei ole helppoa löytää tutkijoita, jotka olisivat valmiit osallistumaan lyhyellä varoitusajalla politiikan valmisteluun ja tuottamaan tietoa sitä varten.

Tällainen *ex tempore* -tutkimuksen ja tutkijoiden hyödyntäminen on politiikkavalmistelusta vastuussa olevien tahojen tietotarpeiden tyydyttämisen kannalta erittäin ymmärrettävää. Olemassa olevan tutkimustiedon täydentämiseksi voi hyvin olla tarpeellista pyrkiä tuottamaan nopeallakin aikataululla lisätietoa valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Tässä ei useimmiten kuitenkaan ole kysymys tieteellisestä tutkimuksesta, vaan selvitystoiminnasta, joka sopii luontevasti esimerkiksi soveltavaa tutkimusta tekeville tutkimuslaitoksille ja konsulttiyrityksille, joilla on sekä tietotaito että tarvittava nopealiikkeisyys asiakkaan tietotarpeiden tyydyttämiseen. Tällaiset selvitykset – akateemisesta näkökulmasta ne usein jäävät sellaisiksi – ovat tärkeitä päättäjille, eikä niiden tekemistä pidä väheksyä.

Toki on niin, että politiikkavalmistelua suoraan palvelevien selvitysten kohdalla ”asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen” voi mennä niin

pitkälle, että sillä tuotetaan esimerkiksi perustelut jo päätetylle politiikalle. Tässä lähestytään ja varmasti usein ylitetäänkin tutkimuksen ja konsultoinnin välinen raja. Olisikin tärkeää, että politiikkavalmistelua varten teetettävä selvitystyö selvästi erotettaisiin *ex tempore* -tutkimuksesta. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että rahoitus näille kahdelle on selvästi toisistaan eriytettyä.

Ex tempore -tutkimus on kuitenkin mielestämme jo terminäkin sisäisesti ristiriitainen. Syynä on se, että annetulla valmisteluajataululla ei ole useinkaan mahdollista tehdä oikeasti tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusta eli siis tuottaa tietoa tavalla, jota tutkimusyhteisö edellyttää ja jonka tutkija kokee oikeaksi. Niinpä aitoa *ex tempore* -tutkimusta voidaan tehdä vain poikkeustapauksissa. Nämä rajoittunevat tapauksiin, joissa on olemassa niin valmis tutkimusinfrastruktuuri (esim. yleisen tasapainon numeerinen malli tai mikrosimulaatiomalli) tai juuri tarkoitukseen soveltuva empiirinen tutkimusaineisto, että niillä pystytään nopeasti tuottamaan aitoa uutta, tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimustietoa.

3.3. *Ex post* -tutkimuksen teettäminen ja politiikan jälkikäteisarviointi

Ex post -tutkimuksella tarkoitamme tieteellisistä ja tutkimuksellisista lähtökohdista tehtävää arviointitutkimusta, ei siis esimerkiksi konsulteilta (ja toisinaan tutkijoiltakin) tilattavaa selvitysluonteista vaikuttavuusanalyysiä. Nimestään huolimatta politiikan jälkikäteisarviointi pitäisi ottaa huomioon jo sen valmistelu- ja suunnitteluvaiheessa. Tutkimuksellisen asiantuntemuksen käyttö suunnitteluvaiheessa voi olennaisesti vaikuttaa siihen, kuinka hyvin politiikkaa voidaan jälkikäteen arvioida.

Nykyinen vallalla oleva arviointikulttuuri on sellainen, että arvioita ei useimmiten voi edes kutsua *ex post* -tutkimukseksi, sillä useat niistä ovat luonteeltaan lähinnä selvityksiä. Monet niistä, ellei peräti useimmat, toteutetaan liian pian, liian lyhyen ajan puitteissa ja liian vähäisin resurssein. Lopputuloksena on, että kyse ei ole tieteelliset kriteerit täyttävästä tutkimuksesta: Voidaan sanoa, että on arvioitu, mutta mitään uutta tieteellistä tietoa sen osana ei tuoteta, eikä todellista hyötyä arvioinnista varsinaisesti ole.

Tässä kohtaa esiin nousevat jälleen kannustinongelmat. Jos arvioinnin teettää politiikkaa valmistellut ja/tai toteuttanut taho, ei sillä välttämättä ole mitään mielenkiintoa kuulla mahdollisista epäkohdista. Arvioinnin uskottavuus on väistämättä kyseenalainen, jos arvioinnin tilaaja hyötyy suoraan tai välillisesti positiivisesta arviointilausunnosta. Siksi olisi tärkeää, että jälkikäteisarviointin teettäminen on (politiikan toteuttajaan nähden) ulkopuolisen tahon tehtävä, samoin kuin etukäteistutkimuksen rahoituspäätökset.

Lopuksi on hyvä huomata, että *ex post* -tutkimus (hyvin tehtynä) palvelee tulevaisuuden politiikan *ex ante* -tutkimuksena. Nämä kaksi ovat siis läheisessä yhteydessä. Näin on erityisesti monilla niillä poliittisen päätöksenteon osa-alueilla, joilla päätöksenteko on jossain muodossa aidosti jatkuvaa jopa kymmenien vuosien tähtämellä.

4. Johtopäätökset

Olemassa olevan tutkimustiedon käyttö politiikan valmistelussa, tutkimuksen teettäminen sen varmistamiseksi, että parhaalla mahdollisella tavalla ymmärretään suunnitellun politiikan vaikutukset ja vaihtoehdot, sekä politiikan jälkikäteisarviointi ovat kaikki tärkeitä osateki-

jöitä pyrittäessä hyvään, tietopohjaiseen politiikan valmisteluun ja toteuttamiseen.

Esitämme kirjoituksemme lopuksi kaksi mielestämme tärkeää tutkimuksen institutionaalisiin järjestelyihin liittyvää kysymystä ja pohdimme niitä lyhyesti.

Kysymys 1: Miten mahdollistetaan akateemisen osaamisen siirtyminen ja sen valjastaminen nykyistä järjestelmällisemmin poliittisen valmistelun ja päätöksenteon tueksi?

Maaialmalta löytyy ainakin kahdenlaisia toimintamalleja: Ensinnäkin, kysymykseen voisi tulla se, että varttuneet akateemiset tutkijat ovat tietyn määräajan valtion, kuten esimerkiksi jonkin ministeriön, palveluksessa. Yhdysvaltain Council of Economic Advisers tai Euroopan komission kilpailupolitiikan pääosaston pääekonomistin määräaikainen virka ovat esimerkkejä tällaisista järjestelyistä. Niissä ansioitunut akateeminen tutkija nimitetään määräaikaisesti hoitamaan virkaa, jossa politiikan valmistelu on keskeinen työtehtävä. Oleellinen osa tätä järjestelyä on se, että jo alusta asti on tiedossa, että tutkija palaa määräajan päätyttyä takaisin alkuperäiseen akateemiseen virkaansa. Suomessa liikettä on ollut lähinnä vain tutkimuslaitoksista ministeriöihin ja näissäkin tapauksissa henkilöiden siirtymät ovat olleet pysyviä. Toinen vaihtoehto on uuden erillisen instituution perustaminen, kuten Ruotsissa tehtiin finanssipolitiikan osalta (ks. myös Haaparanta 2010). Kuten Calmfors (2009) korostaa, tällaisen instituution vaikutus tulee sen saaman julkisuuden kautta.

Keskeistä on tietenkin institutionaalisen järjestelyn uskottavuus, eli se, että tutkimuksen tai arvioinnin uskotaan olevan politiikan valmistelijasta ja toteuttajasta riippumaton tuloksiltaan ja tulkinnoiltaan. Yllä mainituissa kahdessa järjestelyssä tämän takaa osin kaksi me-

kanismia: Ensinnäkin se, että tutkijoiden nimitykset ovat määräaikaista, joka osaltaan luo vertaispaineen tuoda tutkimuksen näkökulma oikein esille politiikan valmistelussa, toisaalta varmistaa sen, ettei asiantuntijana toimivan tutkijan ammatillinen tulevaisuus ole sen varassa, että hänen näkemyksensä ovat esim. tietyn poliittisen linjauksen mukaisia. Toiseksi, toiminnan ja tehtävän julkisuus asettaa toimijan asemaan, jossa siihen on vaikeampi vaikuttaa ja sen näkemyksiä on hankalampi sivuuttaa. Ruotsin finanssipoliittinen neuvosto on positiivinen esimerkki tästä.

Kysymys 2: Kuinka poliittista päätöksentekoa tukevaa tutkimusta pitäisi rahoittaa?

Yksi tärkeimmistä lähtökohdista tässä on mielestämme se, että tutkimusrahoitus kana-voituu sellaisen institutionaalisen järjestelyn kautta, joka minimoii kannustinongelmia ja eturistiriitoja. Näitä ovat mm. se, että teetetty tutkimus on valittu vahvistamaan jo tehtyjä politiikkalinjauksia; se, että tutkimus tuottaa positiivisia jälkikäteisarvioita toteutetusta politiikasta sekä se, että tutkimuksen reunaehdot väistämättä johtavat siihen, että mitään aitoja vaikuttavuusarvioita ei voida (esim. käytettävissä olevan ajan lyhyden vuoksi) tuottaa. Lisäksi rahoituksen tulisi ottaa huomioon tutkimuksen tarvitsema aikajänne ja jatkuvuus.⁹

Yksi esimerkki järjestelystä, joka pyrkii ottamaan yllä mainitut lähtökohdat huomioon, on

seuraava: Rahoitus sekä etukäteen tehtävään tutkimukseen (*ex ante* -tutkimus), reaaliaikaiseen täsmätutkimukseen (*ex tempore* -tutkimus) että jälkikäteisarviointiin (*ex post* -tutkimus) kootaan yhteen julkisen sektorin ”tutkimusrastoon” siten, että se määräytyy tietyinä prosentti- tai promilleosuutena kunkin julkisen toimijan toiminnan volyyminä. Tämä osuus voitaisiin laskea esimerkiksi osin sen perusteella, minkä osuuden menoistaan ao. toimija jo nykyisin kohdistaa erilaisiin selvitys- ja konsultointitoimeksiantoihin ja ulkoiseen tutkimukseen.

Julkiselta sektorilta löytyy myös monia toimijoita ja osa-alueita, jotka hyödyntävät tutkimustietoa nykyisin varsin vähän tai eivät lainkaan. Mikäli niiden määrärahoista erotettaisiin tutkimustoimintaan pieni osuus ja mikäli ne saataisiin näin hyödyntämään tutkimustietoa aikaisempaa järjestelmällisemmin (ks. alla ehdotuksemme tutkimusalueiden määrittelystä), tutkimukseen erotetuille rahoitusosuuksille saataisiin epäilemättä varsin hyvä yhteiskunnallinen tuotto. Samoin on luontevaa ajatella, että sektoritutkimus uudistuksen myötä osa nykyisistä sektoritutkimusvaroista tulisi haettavaksi ja jaettavaksi tämän kaikille tieteellistä tutkimusta tekeville hakijoille avoimen ”tutkimusraston” välityksellä.

Keskeisenä ajatuksena yllä mainitun ”tutkimusraston” perustamisessa on se, että sen avulla pyritään kanavoimaan nykyistä järjestelmällisemmin tutkimusrahoitusta poliittista valmistelua, päätöksentekoa ja toteutusta tukevaan tutkimustyöhön. Sen perustaminen ei välttämättä tarkoita ministeriöiden ja julkisen sektorin organisaatioiden tutkimukseen käyttämien määrärahojen kokonaismäärän kasvua, vaan ennen kaikkea nykyisten määrärahojen aikaisempaa koordinoitumpaa ja määrätietoisempaa kohdistamista tieteelliseen tutkimukseen.

⁹ *Jatkuvuusvaatimus liittyy tässä siis siihen usein todettuun tosiasiaan, että jotta syvälle menevää tutkimusta tietyiltä (politiikka-relevantilta) osa-alueelta voidaan tehdä, tutkijan täytyy syventyä aihealueeseen ja hankkia mm. tarvittava menetelmiin, aineistoihin ja institutionaalisiin yksityiskohtiin liittyvä osaaminen ja erityistieto. Tällaista investointia tiettyyn tutkimusteemaan ei luonnollisestikaan kannata tehdä, jos on tiedossa, että ao. aihealueelle on saatavissa tutkimusrahoitusta vain kertaluontoisesti.*

On myös hyvä korostaa, että emme ole ehdottamassa varsinaisesti uuden tutkimusrahoitusorganisaation perustamista (”rahasto” voisi toimia esimerkiksi osin virtuaalisesti ja hallinnollisesti vaikkapa osana Valtion talouden tarkastusvirastoa tai Suomen Akatemiaa). Ero Suomen Akatemian ydintoimintaan eli perustutkimuksen rahoitukseen ja sen tutkimusohjelmiin on siinä, että ehdotetussa mallissa politiikan valmistelija ja toteuttaja, kuten esimerkiksi jokin ministeriö tai sen alainen julkisen sektorin laitos, osallistuu suoraan (a) sekä sitä hyödyntävän tieteellisen tutkimuksen rahoitukseen että (b) ao. rahoituksella tehtävien yleisten tutkimusteemojen määrittelyyn.

Yhteistä Suomen Akatemian toimintaperiaatteiden kanssa on sen sijaan se, että yksittäisiä hankkeita koskevat rahoituspäätökset delegoidaan ”tutkimusraaston” yhteydessä toimiville tieteellisille asiantuntijoille. Tämä on rahoituksen organisoinnin keskeinen peruseriaate. Tämän tutkimusrahoituksen jaon pitäisi puolestaan ottaa huomioon se, minkä tyyppisestä tutkimuksesta on kyse:

A. *Ex ante* -tutkimus: Poliitiikkarelevantin tutkimustiedon etukäteistuottaminen järjestetään niin, että valmistelija- ja toteuttajataho laatii – kenties yhteistyössä yhdessä yllämainitun ”tutkimusraaston” ja sen tieteellisten asiantuntijoiden kanssa – omien pitkän aikavälin tietotarpeiden näkökulmasta tutkimusteemojen listan. Se ei kuitenkaan osallistu rahoituksen jakamiseen yksittäisille tutkimushankkeille. Itse rahoituspäätökset delegoidaan tieteellisille asiantuntijoille, jotka jakavat yllä mainitun ”tutkimusraaston” kokoamat tutkimusrahat samoin kriteerein kuin jaetaan rahoitus perustutkimukseen: tieteellisen hyvyyden mukaan. Ainoa mutta konkreettisesti sitova rajoitus on, että rahoitettavien hankkeiden pi-

tää sopia etukäteen määriteltyihin tutkimusteemoihin ja että rahoituksen määrä, joka tiettyihin aiheisiin kohdistuu, vastaa ao. instituution osuutta ”tutkimusraaston” rahoituksesta.

B. *Ex tempore* -tutkimus: Aitoa *ex tempore* -tutkimusta voitaneen tehdä vain poikkeustapauksissa ja se olisi hyvä erotella politiikkavalmistelua varten teetettävästä selvitystyöstä. Olemassa olevan tutkimustiedon kokoaminen (ks. aiemmin mainitut laajat, akateemisten tutkijoiden laatimat kirjallisuuskatsaukset) ovat olennainen osa tätä toimintaa. Niiden, samoin kuin *ex tempore* -tutkimuksen rahoittaminen niissä tilanteissa kuin se on mahdollista, tapahtuisi samoin periaattein kuin yllä kuvatun *ex ante* -tutkimuksen rahoitus. Poliitiikan toteuttajatahoilla voi toki olla erillinen budjetti nopeiden selvitysten ja konsulttitoimeksiantojen tilaamiseen. Niiden tarkoitus on palvella olemassa olevaa tutkimustietoa täydentävänä tietolähteenä. Valmistelija- ja toteuttajataho tilaa nämä raportit.

C. *Ex post* -tutkimus: Poliitiikan jälkikäteisarviointi järjestetään niin, että politiikan toteuttajataho ei ole valitsemissa arvioitsijoita tai arviointitapoja, vaan tämä tehtävä on delegoitu asiantuntijoille. Tämä *ex post* -tutkimuksen rahoitus järjestetään samalla tavoin kuin *ex ante* -tutkimuksen rahoitus, sillä erotuksella, että arvioinnin kohteeksi tuleva taho ei osallistu arvioinnin organisointiin millään tavoin.¹⁰

¹⁰ Tässä yhteydessä on myös perusteltua kysyä, millä perusteella tietty politiikkaosa-alue tai julkinen toimija pitäisi tulla (tieteellisen) vaikuttavuusarvioinnin kohteeksi. Yksi barkitsemisen arvoinen peukalosääntö voisi olla se, että mikäli tietyn politiikkaosa-alueen vaatimien resurssien volyyymi (= ”sen kuluttamien verocurojen määrä”, ml. sen kuluttamat julkisen sektorin henkilöstöresurssit) ylittää tietyn kynnyksen, se tulisi automaattisesti vaikuttavuusarvioinnin piiriin.

Yllä hahmoteltua esimerkkiä ei tietystikään kannata toteuttaa vain yhtä hallinnonalaa tai tieteenalaa varten, joten on luontevaa ajatella, että kyse olisi kaikki hallinnonalat kattavasta, monitieteisestä ”tutkimusrahastosta”. Tässä tapauksessa rahasto jaettaisiin alakohtaisiin osiin, joilla kullakin on omat tieteelliset asiantuntijansa ja joiden voitaisiin ajatella muodostavan erilliset alakohtaiset tieteelliset neuvostot. Toimintamallia tältä osin voitaisiin katsoa esimerkiksi Suomen Akatemian toimikunnista. Ehdottamamme tutkimusrahaston tieteelliset neuvostot koostuvat yksinomaan akateemisista asiantuntijoista ja mukana ei ole politiikkaa valmistelevien tai toteuttavien tahojen edustajia. Kotimaisten asiantuntijoiden esteellisyyden vuoksi voi olla hyvinkin tarpeen, että neuvostoissa on jäsenenä myös ulkomaisia tutkijoita. ”Yhteisrahaston” puitteissa olisi varmasti myös mahdollista kehittää mekanismit, joiden avulla pystytään koordinoimaan hallinnonalojen rajat ylittävien tutkimuskysymysten rahoitus. □

Kirjallisuus

- Calmfors, L. (2009), ”Tutkimuksen ja tutkijoiden rooli talouspolitiikassa: kokemuksiini perustuvaa pohdintaa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 89–97.
- Fellman, S. (2010), ”Kilpailupolitiikka koordinoitua markkinataloudessa – Kartelli- ja kilpailulainsäädäntö Suomessa 1958–1988 institutionaalit-taloushistoriallisesta näkökulmasta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 106: 141–161.
- Haaparanta, P. (2010), ”Talouspolitiikan tutkijaneuvosto nyt!”, kirjoitus *Akateemisessa talousblogissa* 9.7.2010, <http://blog.hse-econ.fi/?p=2689>.
- Hyytinen, A. (2010), ”Tieto on valtaa”, kirjoitus *Akateemisessa talousblogissa* 30.6.2010, <http://blog.hse-econ.fi/?p=2575>.
- Ilmakunnas, S., Junka, T. ja Uusitalo, R. (2008), *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?*, VATT julkaisu- ja 47, Helsinki.
- Jäämeri, H. (2010), ”Maailman tutkituin syöpä”, *Suomen Kuvalehti* 41: 22–29.
- KTM (2007), Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY, raportti toimintakaudelta 1.12.2004–31.12.2007, http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/9999/112659_Savy_raportti_2007.pdf.
- Moffitt, R. (2003), ”The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy”, *Journal of Economic Perspectives* 17: 119–140.
- Pohjola, M. (2006), ”Talous-tieteilijät ja talouspolitiikka”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 102: 3–4.
- Raivio, K. (2005), ”Tohtoritulva tukkoon!”, *Duo-decim* 121:1711–1712.
- Robins, P. (1985), ”A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments”, *Journal of Human Resources* 20: 567–592.
- Uusitalo, R. (2006), ”Policy-based evidence-making”, *Talous ja Yhteiskunta* 2: 50–51.
- Vihriälä, V. (2008), ”Politiikka-analyysi (talous)politiikassa”, teoksessa Ilmakunnas, S., Junka, T. ja Uusitalo, R. (toim.), *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita?*, VATT julkaisu- ja 47, Helsinki, 11–38.