

Tutkimuslaitoksilla annettavaa talouspolitiikalle

Lauri Kajanoja

Vesa Vihriälä (toim.),

Taloustutkimus päätöksenteon tukena,

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos Sarja B273, 2016, 219 sivua.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLAn toimitusjohtaja Vesa Vihriälä on koonnut kiinnostavan joukon kirjoituksia juhlistamaan laitoksensa 70-vuotista taivalta. Kirjoitukset ovat pääosin yleistajuisia.

Artikkelikokoelman voi jakaa kahteen osaan. Yksi on tutkimustiedon ja talouspoliittisen päätöksenteon välinen suhde Suomessa. Eri näkökulmista asiaa lähestyvät Vihriälä itse sekä Jukka Pekkarinen, Juhana Vartiainen ja Sixten Korkman. Pekkarinen käsittelee tekstissänsä finanssipolitiikkaa, Vartiainen tutkimuksen ja politiikan välistä yhteyttä Ruotsissa ja Korkman päätöksentekoa tukevaa tutkimusta koskevia tuoreimpia uudistuksia. Lisäksi taloudellisten tutkimuslaitosten roolia tarkastelee meille ekonomisteille ehkä tuntemattomampi professori Karl-Erik Michelsen, historian tutkija, jonka erikoisalaa ovat tiede ja teknologia.

Toisen osan artikkelikokoelmasta muodostaa ETLAn viimeaikaisten, politiikan kannalta relevanttien tutkimusteemojen esittely. Niistä kirjoittavat joukko ETLAssa toimivia tutkijoita.

Esitän seuraavassa joitain huomioita kirjasta koskien etenkin sen pääteemaa eli tutkimuksen ja päätöksenteon välistä suhdetta.

Vihriälän oma kirjoitus tarjoaa yleiskuvan taloustieteellisen tutkimustiedon roolista poliittisten päätösten taustalla Suomessa. Kirjoituksessa maalataan leveällä pensselillä, ja mukana ovat sekä suhdanne- että rakennepolitiikka.

Vihriälä näkee tutkimustiedon hyödyntämisessä joitakin yleisiä, vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Tutkimustiedon tuottaminen on usein hidasta päätöksenteon vaatimuksiin nähden, ja sen tulemiin liittyy viime kädessä aina epävarmuuksia. Päätöksentekijöillä on usein vahvoja ennakkokäsityksiä, ja julkisuuden paineessa heidän ei usein ole helppo ”kääntää takkiaan” silloinkaan, kun uusi tieto sitä edellyttäisi.

Suomen nykytilanteessa olisi Vihriälän mukaan parantamisen varaa. Vaikka Suomessa on jo 1800-luvulta lähtien arvostettu tietoa ja sivistystä, on tutkimustiedon käyttö päätöksenteon tukena heikommissa kantimissa kuin eräissä muissa maissa.

Kun Vihriälä, Pekkarinen, Vartiainen ja Korkman kirjoittavat tutkimuksen ja talouspolitiikan välisestä suhteesta, ei ehkä ole yllättävää, että arvioista löytyy yhteisiä piirteitä. He näkevät yhtenä ongelmana politiikkarelevantin tutkimuksen tarjonnan. Usein tutkijoilla ei ole erityisiä kannustimia keskittyä politiikan kannalta tärkeisiin kysymyksiin, kun niillä ei ole merkitystä akateemisen meritoitumisen kannalta.

Melko yhtenäisiä näkemyksiä löytyy myös tutkimustiedon kysynnän vähäisyyden syistä Suomessa. Vihriälä, Vartiainen ja Korkman mainitsevat yhdeksi syyksi korporatistisen päätöksenteon perinteen, johon liittyy tarve yhteensovittaa etujärjestöjen intressejä muiden, myös tutkimustietoon pohjautuvien argumenttien kustannuksella. Samalla tavalla voi Vihriälän arvion mukaan päätöksentekoon vaikuttaa myös Suomen poliittisen kentän hajanaisuus. Blokkivaali- tai kaksipuoluejärjestelmässä tällaiset tendenssit voisivat olla vähäisempiä.

Tilanne ei kuitenkaan ole lohduuton. Vihriälä, Korkman ja Pekkarinen tuovat esiin uuden strategisen tutkimuksen rahoitusvälineen myönteisen roolin. Lisäksi talouspolitiikan arviointineuvoston ja Valtiontalouden tarkastusviraston uuden roolin nähdään lisänneen tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksenteossa.

Ehkä olisikin hieman erikoista, jos Vihriälä, Korkman, Pekkarinen ja Vartiainen pelkäsivät tyytyisivät voivottelemaan nykytilanteen huonoutta. Tämä ekonomistijoukko on sen verran pitkään ollut sen verran vaikutusvaltaisissa asemissa, että heillä lienee ollut mahdollisuuksia edistää tärkeänä pitämiään asioita.

Vihriälä käy läpi teemoja, joissa päätöksenteon kannalta tärkeän tutkimustiedon tarve on lähivuosina erityisen suuri. Makrotaloudellista analyysiä kaivataan finanssipolitiikan vaiku-

tusten arvioimisessa, velkaantumiseen ja varallisuushintoihin liittyvien riskien ymmärtämisessä, palkanmuodostusta koskevissa kysymyksissä sekä EU:n ja rahaliiton kehittämisessä. Rakennepolitiikassa tarvetta on analysoida työllisyyden, tuottavuuden ja julkisen palvelutuotannon tehokkuuden kohentamisen keinoja, tuloerojen ja syrjäytymisen hallintaa sekä ympäristökysymyksiä.

Rakennepolitiikan päätöksissä Vihriälä korostaa käyttäytymisvaikutusten arvioimisen merkitystä, vaikka näihin arvioihin usein liittyykin suurta epävarmuutta. Usein toimenpiteiden vaikutuksista esitetään päätöksenteon yhteydessä vain ns. staattiset vaikutusarviot. Niin sanotut dynaamiset, käyttäytymisvaikutukset ovat kuitenkin usein oleellisia, ja juuri niiden takia moni uudistus tehdään.

Uudistusten käyttäytymisvaikutusten arvioimisen yhteydessä Vihriälä mainitsee suorien vaikutusten lisäksi epäsuorat, yleisen tasapainon vaikutukset. Tälle näkökulmalle voisi ehkä antaa enemmänkin painoa. Monen uudistuksen osalta juuri nämä epäsuorat vaikutukset ovat todellisuudessa talouspoliittisen keskustelun keskiössä.

Esimerkkinä epäsuorien vaikutusten merkityksestä voidaan tarkastella työvoiman tarjontaa kasvattavia uudistuksia, vaikkapa eläkeuudistusta. Sen niin sanotut staattiset vaikutukset koskevat kotitalouksille ja julkiselle taloudelle suoraan koituvia menoja ja tuloja. Lisäksi voidaan analysoida välittömiä käyttäytymisvaikutuksia: kuinka moni eläkeikää lähestyvä jatkaa töissä pidempään uudistuksen seurauksena? Tämä analyysi jättää kuitenkin vielä huomiotta välilliset, kokonaistaloudelliset vaikutukset. Onko niin, että kun ikääntyneet jatkavat töissä entistä pidempään, nuorille ei

avaudu työpaikkoja? Nostaako uudistus lopulta ollenkaan työllisyysastetta?

Tällaisessa vaikutusarviossa tullaan lopulta kysymykseen, jota Antti Kauhanen ja Mika Maliranta sivuavat tarkasteltavana olevan kirjan kehikossa ”Myytti työpaikkojen määrän vakioisuudesta”. Kun suomalaiset lykkäävät eläköitymistään, on tutkimustiedon valossa syytä odottaa taloudessa käynnistyvän sopeutumismekanismen, jotka johtavat työpaikkojen määrän kasvuun. Tällaista tulemaa tukevat empiiriset makrotason havainnot (Haavio ym. 2013). Rakennemuutosten vaikutusten arviointi edellyttääkin monessa tapauksessa paitsi mikro- myös makrotason analyysiä.

Kirjan osa, jossa käydään läpi ETLAssa vuosien varrella tehtyä politiikkarelevanttia tutkimusta, koostuu viidestä artikkelista. Rita Asplund, Antti Kauhanen, Mika Maliranta ja Hanna Virtanen esittelevät ETLAssa tehtyä, kilpailukykyä monesta eri näkökulmasta käsittelevää analyysiä. Pekka Ylä-Anttila käsittelee klusterianalyysiä, Markku Kotilainen integraattoriratkaisuja ja Niku Määttänen eläkejärjestelmää koskevaa tutkimusta. Heli Kosken artikkelin aihe on avoin data ja massadata. Näistä katsauksista kukin toimii hyödyllisenä tietoisena omasta teemastaan. Kaikkien näiden teemojen osalta voi todeta, että ETLA ei ole ollut ainakaan ajastaan jäljessä. Kaikkia politiikan kannalta tärkeitä ETLAn tutkimusalueita ei kirjassa käydä läpi. Yksi tällainen viimeaikainen teema on kansainvälisiä arvoketjuja koskeva analyysi.

Kuten kirjassa tuodaan esiin, ETLAssa on tehty laajasti politiikkarelevanttia tutkimusta. Ehkä voidaan silti esittää kysymys, mitä mahdollisesti hyödyllistä on jäänyt tekemättä. Kuten Vihriäläkin korostaa, rakennepolitiikkaa koskevalla tutkimustiedolla olisi Suomessa

käyttöä. Olisiko ETLAn mahdollista ottaa nykyistä suurempi rooli erilaisten mahdollisten rakennemuutosten taloudellisten vaikutusten arvioimisessa?

Kun hallitus suunnittelee rakenteellisia uudistuksia, sillä on usein käytössään vain valtiovarainministeriössä laaditut vaikutusarviot. Ne ovat epäilemättä ammattitaitoisesti laadittuja, mutta tosiasia on, että tähän valmistelutyöhön käytössä olevat resurssit ovat valtiovarainministeriössä rajalliset ja arvioita joudutaan usein laatimaan hyvin kireiden aikataulujen puitteissa. Ylipäänsä jonkinlainen aukko on olemassa siinä, minkä verran ekonomistit ovat pyrkineet kokoamaan tutkimustietoa mahdollisten rakennemuutosten vaikutuksista. Ehkäpä ETLA ja muut tutkimuslaitokset voisivat suunnata resursseja tällaisiin projekteihin ainakin niiden itse tärkeinä pitämien mahdollisten uudistusten osalta.

Kirjan viimeisessä luvussa Karl-Erik Michelsen ottaa laajan näkökulman ja käsittelee taloudellisia tutkimuslaitoksia modernin Suomen rakentajina. Hän luonnehtii taloudellisten tutkimuslaitosten roolia siten, että ne ovat olleet osa kotimaisen poliittisen konsensuksen järjestelmää. Michelsenin mukaan tutkimuslaitokset syntyivät rakentamaan hyvinvointi-Suomea, jota ajetaan liberaalin keynesiläisellä ideologialla.

Michelsen tuo esiin ilmeisesti ensimmäisen hankkeen liike-elämän taloudellisen tutkimuslaitoksen perustamiseksi Suomeen. Se syntyi 1930-luvun laman ja Lapuan liikkeen jälkimainingeissa kapinahengen edelleen kytiessä. Tuolloin Pankkiyhdistys pohti keinoja, joilla kansantalouden katastrofien uhkaa voitaisiin pyrkiä ennakoimaan ja estämään. Suhdanne-tutkimuslaitoksia perustettiin samaan aikaan muihin maihin. Suomessa hanke jäi tuolloin

toteutumatta. ETLAn ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen PT:n edeltäjät aloittivat toimintansa sodan jälkeen.

Michelsen korostaa artikkelissaan ennusteiden merkitystä tutkimuslaitoksille. Se voi olla historiallisesta näkökulmasta perusteltua, mutta nykyisin ennustamisella lienee tosiasiasa rajallisempi rooli tutkimuslaitosten työssä. Kokonaistaloudelliset ennusteet saavat toki aina julkista huomiota, ja niillä on oma talouspoliittinen merkityksensä. Lisäksi on syytä huomata, että vaikka tutkimuslaitosten ennusteet pohjaavat aina asiantuntemukseen, ne eivät suuressa määrin pohjaa suoraan taloustieteeseen. Kokonaistaloudellisten mallienkin rooli on Suomessa ennusteiden laadinnassa vähäinen, kun ainoastaan Suomen Pankki käyttää keskeisenä ennusteen laatimisen työkaluna itse kehittämänsä mallia.

Ennusteiden laadinnalla on tutkimuslaitosten toiminnassa oma merkityksensä. Suurin merkitys ei ehkä kuitenkaan varsinaisesti liity siihen, mikä tarkasti ottaen on BKT:n kasvulu ku seuraavalle vuodelle. Ennusteiden yksi keskeinen funktio on, että niitä laadittaessa tutkimuslaitoksen ekonomistit joutuvat muodostamaan käsityksen siitä, mikä on talouden tila nyt, mitkä tekijät ovat keskeisesti viimeaikaisen kehityksen taustalla, ja mitkä tekijät voivat vaikuttaa talouteen lähitulevaisuudessa. Ilman tällaisten näkemysten muodostamista on vaikea ottaa perustellusti kantaa moniin talouspolitiikan kysymyksiin. Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin ennusteilla on oma, hie man erilainen roolinsa, kun valtiovarainministeriön ennuste muodostaa pohjan valtion budjetille ja Suomen Pankin ennuste osana eurojärjestelmän ennustetta pohjan euroalueen rahapoliittisille päätöksille.

Michelsen pohtii artikkelissaan myös taloudellisissa tutkimuslaitoksissa tehtävän tutkimustyön riippumattomuutta suhteessa laitoksen taustayhteisön poliittisiin intresseihin. Tämä on kysymys, jota kirjan muissa luvuissa ei käsitellä. Michelsen tuo myös esiin aiemmin tänä vuonna sosiaalisessa mediassa käydy n keskustelun, joka liittyi PT:n Eero Lehdon ja Aka van Sture Fjäderin lausuntoihin. Keskustelu koski tutkimuslaitoksen tutkijoiden oikeutta käydä debattia sellaisellakin tavalla, joka ei ole linjassa tutkimuslaitoksen rahoittajien politiikanäkemyksen kanssa.

Michelsen päätyy lisäksi arvioimaan uutta strategisen tutkimuksen rahoitusvälinettä. Kuten edellä todettiin, Vihriälä, Korkman ja Pekkarinen mainitsevat sen edistysaskeleena. Sen sijaan Michelsen, vaikka ei näytä suhtautuvan siihen yksinomaan kielteisesti, toteaa, että ”strateginen tutkimus uhmaa tieteen peruski veä eli tutkimuksen vapautta”.

Vaikka ei ole syytä arvioida tutkimuslaitoksissa tehtävän varsinaisen tutkimustyön tulosten olevan jollain tavalla poliittisesti väritynyttä, kysymys laitoksissa tehtävän työn ”riippumattomuudesta” on toki kaiken kaikkiaan mielekäs. Sitä ei voi sivuuttaa ainakaan silloin, kun tutkimuslaitoksen asiantuntijat ja johto ottavat kantaa talouspolitiikan kysymyksiin. Poliittikkaa koskevia kannanottoja – etenkin kovin mielenkiintoisia – ei usein pysty tekemään pelkästään ”puhtaan tieteelliseltä” pohjalta. Moniin päätöksiin liittyy väistämättä erilaisia arvovalintoja.

Ehkäpä voisi kysyä, mihin suomalaisten taloudellisten tutkimuslaitosten edustajien esittämät poliittikkakannanotot pyrkivät. Mikä on keskimääräisen taloudellisen hyvinvoinnin paranemisen merkitys? Mikä on esimerkiksi ”mahdollisuuksien tasa-arvon” merkitys? Voi

olla, että tutkimuslaitosten välillä ei tässä suhteessa ole dramaattisia eroja. Voi olla, että tavoitteet ovat suurelta osin jaetut yhteiskunnassa laajemminkin. Olisi silti kiinnostavaa nähdä esimerkiksi ETLAn johdon määrittelemänä jonkinlainen ”yhteiskunnallinen tappiofunktio”. Sellaista ei löydy ETLAn 70-vuotisjuhlakirjasta, mutta voiko toivomuksen esittää vaikkapa 75-vuotisjuhlakirjaa silmällä pitäen? □

Kirjallisuus

Haavio, M., Schauman, H. ja Vanhala, J. (2013):
Kasvattaako työn tarjonnan lisääminen työttömyyttä? BoF Online 4/2013.