



LAUSUNTO 12.11.2014

**Seija Iilmakunnas
Johtaja
PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS**

Valtioneuvoston kanslialle

Lausunto selvityshenkilön raportista ”Näyttöön perustuva päätöksenteko – suomalainen neuvonantojärjestelmä”

Valtioneuvoston kanslia on pyytänyt lausuntoa kansleri emeritus Kari Raivion laatimasta raportista. Raportti kuvaa ja arvioi näyttöön perustuvaa päätöksentekoa Suomessa, tarkastelee kansainvälisiä esimerkkejä ja esittää neljätoista kehittämisehdotusta. Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunnossa arvioidaan tehtyjä esityksiä ennen kaikkea suhteessa näyttöön perustuvan päätöksenteon sitkeiksi osoittautuneisiin ongelmakohtiin.

Tausta

Tutkimustiedon systemaattinen käyttö tähtää viime kädessä parempaan politiikkaan, jossa päätöksenteon tietoperusta on riittävä erilaisten vaihtoehtojen osalta ja päätösten vaikutukset läpinäkyviä myös niiden kustannusten osalta. Näyttöön perustuva politiikka edesauttaa myös siinä, että politiikkapäätösten vaikutuksia voidaan arvioida systemaattisesti jälkikäteen. Tämä rajoittaa päätöksentekijöiden taipumusta nähdä ja perustella valintansa liian optimistisilla arvioilla. Tutkimuksen edistysaskeleet esimerkiksi taloustieteellisessä vaikuttavuustutkimuksessa ovat antaneet merkittävästi lisää hyviä välineitä tällaiselle tutkimukselle. Tältä osin näyttöön perustuvan päätöksenteon edellytykset ovat huomattavasti paremmat kuin joi-tain vuosikymmeniä aikaisemmin.

Pyrkimys vahvistaa näyttöön perustuvaa päätöksentekoa on Suomessakin pitkään tunnustettu, mutta kehitys ei ole vastannut odotuksia. Lainvalmistelun tasoa on pyritty nostamaan erityisesti ns. paremman sääntelyn politiikan aikana ja yhtenä keskeisenä osana on ollut uuden lainsäädännön vaikutusarviointin parantaminen. Kuvaavaa on, että parinkymmenen vuoden jaksolla on asetettu kymmenkunta työryhmää kehittämään lainvalmistelun tasoa. Työryhmien esitykset eivät ole tuottaneet kaivattua tulosta ja toteutuksen ongelmat ovat siis osoittautuneet sitkeiksi.

Esitykset

Selvitysmies toteaa esitystensä taustaksi, että suurimmat esteet näyttöön perustuvan päätöksenteon tiellä ovat kysyntäpuolella eikä tarjontapuolella. Toisin sanoen ongelmia ilmenee enemmän päätöksentekijöiden päässä kuin tutkijamusta tekevien päässä. Tätä luonnehdintaa voi pitää oikeana. Samalla on kuitenkin valitettavaa, että raportissa yllä olevan näkemyksen perustelut jäävät ranskalaisten viivojen tasolle. Sikäli kuin ydinongelmat ovat ministeriöiden kompetenssin ja avoimuuden puutteessa sekä niiden tutkimuskulttuurin ohuudessa jäävät keskeiset esitykset valtioneuvoston kansliaan sijoittuvasta tiedoneuvonantajasta ja Tiedeakatemian neuvottelukunnan TANK:n yhteyteen perustettavasta tiedeanalyysiyksiköstä vain osittain perustelluiksi.

Keskeisin peruste esitykselle valtioneuvoston tiedoneuvonantajan virasta liittyy sen varmistamiseen, että pääministerin ja valtioneuvoston käytössä on paras mahdollinen puolueeton tieteellinen tieto. Sen ohella toimenkuvaan kuuluu pitkä lista muita tehtäviä, mm. eduskunnan valiokuntien avustaminen ja tiedolla johtamisen hallintorakenteet. Suuri kysymys ja huoli liittyy luonnollisesti siihen, voiko yksi henkilö tuntea riittävästi eri tieteenaloja siten, että hän voi toimia siltana päätöksentekijöiden ja näiden hyvin erilaistenkin alojen tutkijoiden välillä. Toisaalta voi esittää epäilyksen siitä, onko tehtävän kuva laajuudessaan liian moniulotteinen houkuttellakseen tieteellisesti riittävän meritoituneita henkilöitä.

Raportissa esitetään myös, että tiedoneuvonantaja kutsutaan valtioneuvoston kanslian koordinoiman tutkimus-, ennakointi- ja arviointi (TEA) -työryhmän puheenjohtajaksi. Kyseinen työryhmä on valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan tutkimuksen tilaajaryhmä ja on joka tapauksessa perusteltua, että tämän ryhmän toiminta ja kilpailutettavan tutkimuksen käytännöt ovat läpinäkyviä ja tasapuolisia eri tutkimusorganisaatioiden suhteen. Tämä



korostuu entisestään, sillä sektoritutkimusuudistuksessa määrärahat tähän toimintaan ovat kasvaneet. Samalla on olemassa riski mm. siihen, että ministeriöt suuntaavat haut siten, että niiden omat sektoritutkimuslaitokset saavat etulyöntiaseman hakujen määrittelyssä ja valintaprosessissa. TEA-ryhmän puheenjohtajalla on tällöin oltava sellainen tutkimustausta ja -osaaminen, että hankkeita arvioidaan tutkimuksellisen laadun näkökulmasta, oli hän sitten valtioneuvoston tiedenevonantaja tai muulla nimikkeellä toimiva henkilö.

Aikaisemmissakin selvityksissä on käynyt ilmi, että ministeriöiden välillä on suuria eroja tutkimuksen tilaajaosaamisessa. Raportissa esitetään tutkimusjohtajan virkojen perustamista ministeriöihin, missä niitä ei vielä ole. Tutkimuksen tilaajaosaamisen tasalaatuisuus yli eri ministeriöiden on hyvä tavoite. Kaikissa ministeriöissä on perusteltua olla tutkimusjohtajanimikkeellä (tai vastaavalla) toimiva henkilö, joka kykenee ymmärtämään tutkimustoiminnan luonnetta ja ehtoja.

Muulta osin raportin esitys tutkitun tiedon käytön tehostamiseksi lainsäädännön valmistelussa jää ilmaan. Tämä on kuitenkin se kohta, joka kaikkein eniten kaipaaisi parannusta ja johon aikaisemmat työryhmäesitykset eivät ole tuoneet juurikaan parannusta. Valtioneuvosto on vuosien varrella täsmentänyt ohjeistustaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinneista, mutta ongelmat eivät ole poistuneet. Aikataulujen ohella kysymys on laaja-alaisesti ministeriöiden tutkimuskulttuurista, virkamiesten tutkimusosaamisesta ja johdon asenteista. Vahvan mandaatin omaava tutkimusjohtaja on yksi osaratkaisu, mutta sen ohella tarvitaan myös laajempaa virkakunnan virittämistä tutkimustulosten hyödyntämiseen ja tutkimusosaamisen painottamista myös muissa rekrytoinneissa.

Rahoitus uudistuksille (mm. tiedeasiantuntijan toimisto) esitetään tehtäväksi leikkaamalla ministeriöiden sitomattomia tutkimusvaroja. Tämä on omiaan vaikuttamaan negatiivisesti lainsäädännön vaikutusarvioinnin tasoon eli esitys toimii päinvastoin kuin esitys tutkitun tiedon käytön tehostamiseksi lainvalmistelussa. Ministeriöiden sitomattomat tutkimusvarat ovat muutoinkin kutistuneet, mikä juuri kuvaa sitä, että näyttöön perustuva päätöksenteko ei aidosti ole muodostunut vallitsevaksi käytännöksi ministeriötasolla.

Raportissa esitetään, että tutkimuslaitosuudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi valtion tutkimuslaitosten laiskäätiset toimenkuvat tulisi tarkistaa ja täsmentää, valmistelun ja päätöksenteon tukivaroja tulisi selkeyttää sekä epärelevanttejä tehtäviä karsia. Näitä voi pitää perusteltuina esityksinä huomioitaessa tutkimusrahoituksen siirto tutkimuslaitoksilta kilpailtuun rahoitukseen. Tällainen toimenkuvien tarkistus on paikallaan myös siitä

syystä, että se auttaa suuntaamaan Suomen Akatemian yhteyteen perustetun Strategisen tutkimuksen neuvoston tutkimusohjelmia. Niitä perustettaessa kannattaa kiinnittää huomiota erityisesti niihin tutkimuskysymyksiin, joihin vastaamaan ei ole osoitettuna omaa tutkimuslaitosta (esimerkkinä työmarkkinatutkimus).

Tiedeakatemian neuvottelukunnan (TANK) yhteyteen esitetään perustettavaksi tiedeanalyysiyksikkö, jonka tehtäviin kuuluisi mm. tuottaa katsauksia tutkimustiedosta valtionhallinnon tilaamana tai oma-aloitteisesti. Tällaisessa rakenteessa saattaa olla päällekkäisen tutkimusbyrokratian vaara, ja joka tapauksessa tuntuisi luonteelta, että tällainen organisoituminen tapahtuisi pikemminkin akateemisesti itsenäisten tiedeakatemioiden itsensä aloitteesta kuin valtionhallinnon ohjaamana.

Taloudelliset tutkimuslaitokset ovat tutkimuslaitoksia eivätkä välittäjäorganisaatioita

Raportti pitää sisällään hyvin hämmentävän luonnehdinnan kolmesta taloudellisesta tutkimuslaitoksesta -ETLA, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Pellervon taloustutkimus - niputtaen ne ajatuspajojen kanssa samaan tutkimuksen välittäjäorganisaatoriseen kategoriaan. Luonnehdinnassa sivuutetaan täysin se, että laitoksissa tuotetaan vertaisarvioituja julkaisuja ja että ne kilpailevat yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten kanssa samasta tutkimusrahoituksesta ja tekevät yhteistyötä muiden tutkimusorganisaatioiden kanssa valtaosassa tutkimuksiaan. Esimerkiksi Palkansaajien tutkimuslaitoksessa lähes kaikki tutkijat ovat väitelleitä. Tällaisissa tutkimusympäristöissä tarkoitushakuisella tutkimuksella ei ole edes olemassaolon edellytyksiä. Edellä mainituilla kolmella tutkimuslaitoksella on iso rooli soveltavassa taloustieteellisessä tutkimuksessa ja erityisesti myös politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnissa. Tätä niiden tehtävää korostaa se, että taloustieteellisen tutkimuksen rooli valtion sektoritutkimuksessa on pieni ja yliopistoissa tehtävä tutkimus on puolestaan etäämpänä käytännön talouspolitiikan kysymyksenasettelusta. On erittäin valitettavaa, että päätöksentekoa palvelevaa tutkimusta käsittelevässä selvitysmiesraportissa annetaan virheellinen kuva näiden tutkimuslaitosten toiminnasta. ■

Helsingissä marraskuun 12. päivänä 2014

*Seija Ilmakunnas
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos*