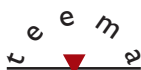


Markku Ollikainen

Miten yhteiskunnan tietotarpeet ja tutkimuksen terävin kärki saadaan kohtaamaan



Tutkijoiden näkökulmia metsäntutkimukseen

Johdanto

Tietoon perustuva politiikka (*evidence-based policy*) on päivän sana. Tunnus rantautui Suomeen 2000-luvun alkupuolella. Tietoon perustuvan politiikan viesti on, että poliittinen päätöksenteko perustuu jollain tavoin systemaattisesti koottuun relevanttiin tietoon. Vastakohta on päätöksenteko, joka perustuu todentamattomiin, lähinnä poliittisia mieltymyksiä vastaaviin väitteisiin.

Tietoon perustuva politiikka vaatii tiedeyhteisöltä paljon: monialaista tieteellistä osaamista, kykyä monitieteisiin synteeseihin ja uusia lähestymistapoja politiikkaohjelmien toteuttamisen analyysiin. Tutkimustiedon tarpeen ja tuottamisen kannalta on tärkeä erottaa politiikan neljä vaihetta, jotka Vesa Vihriälä ansiokkaasti vuonna 2008 esitti. Ne ovat politiikka-agendan muodostuminen, politiikkatoimien valmistelu ja päätöksenteko, politiikan toimeenpano ja seuranta, sekä politiikan vaikutusten jälkiarviointi ja päätelmät muutostarpeista. Sovellan tätä erottelua tarkastelemaan tutkimuksen roolia ja mahdollisuuksia erityisesti ympäristö- ja luonnonvarapolitiikan osalta.

Ympäristö- ja luonnonvarapolitiikan luomisen ja toteuttamisen eri vaiheet edellyttävät sekä tarkkuudeltaan että luonteeltaan erilaista tietoa ja siten tutkimuksen näkökulmasta katsottuna erilaista osaamista

ja erilaisten menetelmien hallintaa. Tarkastelen tutkimuksen ja politiikan kohtaamista vaihe vaiheelta. Kyse on yksittäisen tutkijan puheenvuorosta, joka heijastaa lähinnä omia kokemuksia erityisesti politiikkaneuvontatyössäni Suomen Ilmastopaneelissa.

Suuret agendat, luonnonvarat ja ympäristö

Suuret politiikka-agendat muodostuvat hitaasti ja ovat luonteeltaan kansainvälisiä teemoja. Esimerkeiksi sopivat ilmastonmuutos, monimuotoisuuden ja merien suojelu, miksei myös toisenlaisena energiatehokkuus tai innovaatiot. Näiden agendojen yleisluontoisia konkretisointeja ovat politiikkaa lähempänä olevat tunnukset, kuten biotalous tai kiertotalous. Suuret agendat virittävät sekä politiikkaa että tutkimusta.

Suuret agendat ovat selkein ja luonnollisin tarttumapinta ns. yhteiskunnallisesti relevantille tieteelliselle tutkimukselle kaikilla tieteenaloilla. Ne ovat luonteeltaan vaikeita ja monihaarisia ongelmia. Tutkijalle ne ovat haaste ja luovat samalla mahdollisuuden tieteelliseen menestykseen erityisteemoissa omalla tieteenalallaan. Syykin on ilmeinen. Teemoihin on runsaasti tutkimusrahoitusta, koko kansainvälinen tiedeyhteisö on aktiivinen ja tieteiden väliseen tutkimusyhteistyön on suuri mahdollisuus.

Läpimurtotutkimus tuo tutkijalle tutkimusrahaa, tohtorikoulutettavia ja akateemista kunniaa.

Kun ympäristö- ja luonnonvaraongelmista puhutaan, tutkimuksen primus motor on yleensä luonnontieteellinen tutkimus, joka havaitsee luontoon ja luonnonvarojen käyttöön liittyviä muutoksia ja riskejä. Näin pitää ollakin. Poliittikatieteet, kuten taloustiede, sosiologia, politologia tai oikeustiede, tulevat yleensä perässä. Valitettavasti ne ovat suhteellisen harvoin mukana, kun suuria agendoja hahmotetaan. Tämä liittyy ymmärtääkseni siihen, että monitieteisyys politiikan näkökulmasta on haastavampaa kuin monitieteinen yhteistyö luonnontieteiden kesken.

Agendoja luovassa tutkimuksessa ei toki puutu intoa suhteessa politiikkaan. Usein tässä vaiheessa tehdäänkin tärkeitä rajauksia, jotka muovaavat politiikan toteuttamisen puitteita. Toisinaan varsinaisen politiikan tutkimuksen jäädessä sivuun tehdään ratkaisuja, joita myöhemmin joudutaan tarkastelemaan kriittisesti. Mieleen tulee esimerkkinä jo varhain tehty raja, että uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä koituvat päätöt ovat ilmastollisesti neutraaleja huolimatta siitä, että niiden käytöstä koituu samantyyppisiä hiilidioksidipäästöjä kuin fossiilistakin polttoaineista. Vaihtoehto uusiutuvien luonnonvarojen käytön ilmastoneutraalisuudelle olisi ollut nettopäästöjen kontrollointi. Tarkoitukseni ei ole tässä ottaa kantaa siihen, kumpaa periaatetta tulee noudattaa, vaan todeta että politiikka näyttää erilaiselta sen mukaan, kumpaa periaatetta noudatetaan.

Toiseksi esimerkiksi varhaisesta ja vähän pohdittua raamituksesta sopii Itämeren suojeleminen. Siinä jo varhain naulattiin kiinni periaate, että yhdyskuntajätevesien puhdistus on jo hoidettu EU:n yhdyskuntajätevesidirektiivillä ja puhdistuksen paine tulee kohdistaa muihin sektoreihin, lähinnä maatalouteen. Myöhempi Itämeren suojelempolitiikan tutkimus on joutunut taistelemaan kiivaasti tätä – tässä sen voi perustellusti sanoa – virheellistä raamitusta vastaan.

Politiikkatoimien valmistelu

Agendat ohjaavat tavoitteiden, kansainvälisten sopimusten ja kansallisten politiikkatoimien tarkempaa muotoilua. Mutta politiikan tasolla otetaan merkittävä askel eteenpäin agendan raameista ja yleistavoit-

teista: nyt valitaan parhaita toimia, etsitään sopivia ohjaukeinoja ja luodaan yhtenäisiä toimenpideohjelmia kuten strategioita ja tiekarttoja. Verrattuna suurten agendojen luomiseen politiikkaohjelmien valmistelun tietovaatimukset ovat ratkaisevasti erilaiset. Ensiksikin tarvitaan selkeä linkki, jolla varmistetaan että suunnitellut toimet ovat yhteensopivia suuren agendan raamien kanssa. Esimerkiksi valitun toimen on oltava ilmastokestävä tai sen tulee varmasti edistää monimuotoisuuden suojelua. Mutta tämän jälkeen tarvitaan runsaasti yksityiskohtaista tietoa valittavista toimenpiteistä ja niiden konkreettisista vaikutuksista. Usein toimenpiteiden vaikutukset riippuvat yksityiskohdista ja niiden kytköksistä toisiinsa. Kolmas tarvittava tiedonlaji on tieto siitä, kuinka toimijat reagoivat valittuun politiikkaan, ohjaukeinoihin ja päätöksiin. Ilman sitä ohjelman vaikuttavuutta olisi mahdoton arvioida luotettavasti.

Jos katsotaan yllä esitettyjä tietovaatimuksia, on selvää, että luonnontieteellistä tutkimusta tarvitaan edelleen tutkimuksessa, joka palvelee politiikkatoimien valmistelua. Mutta tässä vaiheessa politiikkatieteet astuvat tärkeämpään rooliin, koska on tarpeen analysoida harkittavien toimenpiteiden kustannuksia, hyötyjä, oikeudellisia rajoituksia sekä sosiaalista hyväksyttävyyttä – mainitakseni jotain tyyppillisiä politiikan valmisteluun liittyviä teemoja. Poliittikkaa valmisteleva tutkimus ja tiedon tuottaminen on oma lajinsa myös sikäli, että tutkija joutuu astumaan mukavuusalueensa ulkopuolelle ja kohtaamaan tietopohjan vajavuuden ja asioiden yhteiskunnallisen herkkyyden paineet.

Politiikkaa konkreettisesti tukevasta tiedosta meillä on jatkuvasti pulaa. Jos tällaista tietoa onkin, sen hyödyntäminen on vielä vähäistä politiikkaa valmistelevässä hallinnossa ja itse päätöksenteossa. Mutta helppoa ei ole politiikkaa valmistelemissä instansseissakaan, kuten ministeriöissä. Ilmastopaneelin suorittamissa politiikan valmistelijoiden haastatteluissa on käynyt ilmi kiinnostavia seikkoja. Poliittikan suunnittelija joutuu yleensä uimaan runsaan tiedon virrassa, josta on vaikea saada selvää ja päättää mitä uskoa. Hallitusohjelmat raamittavat usein politiikan suunnittelua, mutta valmistelun haasteena on se, onko politiikka-aiheista tehty riittävän hyvissä ajoin analyysia. Poliittisten päätösten aikataulu on myös nopea, jolloin vain heti saatavilla oleva tutkimustietoa käytetään, mutta mikään ei ta-

kaa, että helpoimmin saatavilla oleva tieto on paras tieto. Kun tutkimustiedon tuottaja voi usein ajatella, että tuotettu tieto sinänsä on hyvää ja hyödyllistä, politiikan valmistelijan ongelmana on puute käytökelpoisesta tiedosta, joka yhdistää erikoistietoa toimiviksi strategisiksi synteeseiksi. Tämä tarve on käynyt hyvin ilmi myös Ilmastopaneelin työssä. Tieteellinen tutkimustieto, usein soveltavakin, on vajavaista, ja koherentin politiikkakuvan luominen edellyttää paitsi tiedon muokkaamista myös lisäselvitystä ja aukkojen paikkaamista. Sitä paitsi, yksi tiede ei juuri koskaan riitä – ongelmat ovat monitieteisiä, samoin kokonaisvaltaiset ratkaisut.

Politiikan tutkimus tulee niin lähelle politiikkaa, että se voi olla toisinaan – onneksi harvoin – päättäjien kannalta jopa kiusallista, – siis silloin, kun tutkimus ei tuekaan päättäjien valitsemaan linjaa. Myös tiedemaailmassa on toisinaan harhaa suhteessa politiikkatieteisiin: aina ei osata ajatella, että ympäristö- ja luonnonvarapolitiikasta voidaan lausua politiikkatieteiden tutkimukseen nojaten perusteltuja arvioita tai tehdä analyysiin perustuvia suosituksia. Tämä ilmenee toisinaan politiikkatieteiden aliarviointina tiedepolitiikassa ja tutkimusmäärärahojen jaossa.

Politiikan toimeenpano ja seuranta

Politiikan toimeenpano tai poliittisen reformin tekeminen on luonteeltaan yhteiskunnallisten käytäntöjen muuttamista. Päätös reformista on aina hyppy tuntemattomaan: kun toimintaolosuhteita muutetaan, myös yritykset, kuluttajat, kansalaiset ja instituutiot muuttavat käyttäytymistään. Jos tätä ei osata ennakoida, hyväkin toimenpide voidaan saattaa käytäntöön huonosti. Se voidaan esimerkiksi toteuttaa byrokraattisesti, kalliisti tai jäykästi. Päätösten mitoitaminen vaatii paitsi tietoa myös paljon taitoa. Esimerkiksi kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että ilmasto- ja energiapolitiikan on tärkeää edistää innovaatioita. Mutta mitkä instrumentit tai toimenpiteet edistävät niitä parhaiten, onkin jo hankala sanoa.

Kaikesta huolimatta tieteellinen tutkimus voi osaltaan auttaa myös toimeenpanossa ja seurannassa. Ympäristö- ja luonnonvarakysymysten osalta politiikkareformit tulisi toteuttaa hyödyntäen kolmi-

vaiheista tutkimukseen perustuvaa proseduuria: 1) analyttinen tutkimus reformin luonteesta ja vaikutuksista, 2) erilaisten laskentamallien käyttö reformin toteuttamisen vaikutusten simulointiin ja 3) tarvittaessa pilotti, jossa reformi toteutetaan käytännössä valitulle vapaaehtoiselle joukolle. Mikäli kaikki tulokset ovat lupaavia, perusteet reformin toteuttamiselle käytännössä ovat hyvät.

Nykyinen hallitusohjelma korostaa kokeiluyhteiskunnan roolia. Poliittikasimuloinnit ja pilotit kuuluvat *kokeiluyhteiskuntaan* ja tieteelliseen tutkimukseen. Ne tarjoavat strategisesti tärkeän politiikan ja tutkimuksen saumakohdan. Sanottu koskee kaikkia tieteitä. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten analyysia ja reformien kokeilu on alue, jossa taloustiede kehittyi juuri nyt nopeasti. *Ns. experimental and behavioral economics* tarjoavat uusia työkaluja tällaiseen tutkimukseen. Uusia ohjausmekanismeja voidaan testata ensin todellista käyttäytymistä jäljittelevissä laboratorioissa, jossa osallistujat tekevät valintoja tietokoneohjelman yhdistämällä markkinalla. Muista tieteistä löytyy erilaisia vastaavia menetelmiä. Tutkijoista, malleista ja aineistosta on kyllä pulaa. Tieteissä on siten paljon parantamisen varaa, jotta tieteellä on tarpeeksi pohjaa kohdata politiikan luomisen tarpeet.

Politiikan vaikutusten jälkiarviointi

Politiikan vaikutusten systemaattinen arviointi on ollut Suomessa vähäistä. Tähänkin tieteellinen tutkimus tuo tärkeää valoa, mutta vaikutusanalyysi edellyttää jälleen omia menetelmiä. Poliitiikan ohella monet ulkoiset, politiikkantekijöistä riippumattomat kehityskulut vaikuttavat lopputulokseen. Haasteena on niiden erottaminen varsinaisen politiikan vaikutuksista. Yksi mahdollisuus on soveltaa kontrafaktuaalista analyysia, joka tähtää juuri tähän erotteluun. Analyysi perustuu ideaan, jossa kysytään mitä olisi tapahtunut, jos politiikkaa ei olisi ollut ja tätä lopputulosta verrataan politiikan tuottamaan lopputulokseen. Tällainen analyysi voidaan suorittaa suhteellisen vaivattomasti silloin, jos on alueita tai ryhmiä, jotka ovat jostain syystä jääneet politiikan ulkopuolelle ja tarjoavat tästä aidon verrokin. Jälleen kyseessä on lähestymistapa, jota voidaan soveltaa monissa tieteissä, myös luonnontieteissä.

Kaikissa tapauksissa tosin tietovaatimukset ovat suuret ja menetelmien kehittäminen tarpeen.

Lopuksi

Kun puhutaan tieteen roolista politiikan auttamisessa, se usein samaistetaan suuriin agendoihin. Tällöin unohtuu politiikan monitasoisuus ja tarvittavien välitysten monimutkaisuus; sanalla sanoen se mitä kaikkea tieteen pitää ja tiede voi tuottaa päättäjien avuksi. Sekä päättäjillä että meillä tieteilijöillä on paljon parantamista tieteen ja politiikan saama-alueiden ymmärtämisessä.

Yksi uusi piirre tietoon perustuvan politiikan kehittämisessä on ollut tiedon välittäjäorganisaatioiden luominen. Britanniaan luotiin ilmastolain hyväksynnän myötä ilmastopaneeli (*Committee of Climate Change*), joka tieteeseen nojaten tekee suoraan Britannian parlamentille, siis ohi hallituksen, ehdotukset hiilibudjeteista. Viisivuotiskausittain laadittavat hiilibudjetit määrittävät, kuinka Britannian tulee edetä tiellä kohti vähähiilistä yhteiskuntaa. Viimeisin hyväksytty hiilibudjetti koskee vuosia 2023–2027. Britannian tieteellisellä ilmastopaneelilla on täten suorastaan keskeinen politiikan teon rooli ja sen mukaisesti se on myös resursoitu. Suomen Ilmastopaneelilla ei ole näin merkittävää roolia. Sen tehtävänä on antaa neuvoa tieteen ja politiikan saumakohdassa, jolloin tärkeintä on saattaa tutkimustieto politiikantekoa palvelevaan muotoon. Tiedepaneelien määrä on meillä ja muualla kasvussa. Toistaiseksi tosin vain Ilmastopaneelilla on lain suoma erityisasema ilmastopolitiikan valmistelussa.

Toivon että yllä esitetyt ajatukset osoittavat, että tieteellisellä huippututkimuksella ja politiikalla on lukuisia teemoja ja tiloja, joissa kohdata. Kaikki tieteen tuottama tieto tarvitaan hyvän politiikan tekemiseen, mutta kaikkien tieteiden tulee myös kehittää omia menetelmiään suuntaan, jossa politiikan palveleminen on mahdollista. Voin kokemuksestani vakuuttaa, että Suomessa ilmasto- ja energiapolitiikkaa valmistelevat tahot, kuten ministeriöt, ja lukuisat poliitikot, ovat kiinnostuneita siitä, mitä tutkimus sanoo. Entä kun politiikantekijöitä kohdataan, milloin tiedeneuvosta on otettu vaarin? On hyvä muistaa, että valtiollinen politiikka on kompromisseja. Silloinkin kun tutkimustieto otetaan huomioon, se suodattuu kompromissien kautta.

Lähteet

Vihriälä V. 2008. Poliitiikka-analyysi (talous)politiikassa. Julkaisussa: Ilmakunnas, S., Junka, T. & Uusitalo, R. (toim.). Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. VATT Julkaisuja 47. Saatavissa: https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j47.pdf

■ Prof. Markku Ollikainen, Helsingin yliopisto,
Taloustieteen laitos
Sähköposti markku.ollikainen@helsinki.fi