



Roope Uusitalo on tutkinut viime vuosina mm. ammattikorkeakoulu-uudistuksen ja työnantajamaksujen alemuskokeilun vaikutuksia. Tällä hetkellä hän arvioi vuoden 2003 työttömyysturvauudistusten vaikutuksia työttömyyden keston.

Policy-based evidence making

Ideaalitilanteessa talouspoliittinen päätöksenteko perustuu luotettavaan tutkimustietoon. Usein tutkimustulokset päätyvät kuitenkin vain politiikkamuis-tioiden koristeeksi.

Roope Uusitalo
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
roope.uusitalo@labour.fi

“Evidence-based policy making” on Tony Blairin New Labour-hallituksen tunnetuimpia sloganeita. Vuonna 1998 ilmestyneessä valkoisessa paperissa “Modernising government” muotoiltiin uusi politiikan tekotapa karkeasti kuvattuna seuraavasti. Ensin yhteiskuntatieteellinen tutkimus auttaa identifioimaan ratkaisua kaipaavia ongelmia. Tutkimuksen perusteella kehitellään ongelmaan ratkaisu, tai kopioidaan valmis ratkaisu ulkomailta. Ratkaisua kokeil-

laan pilottihankkeella, pilotin onnistuminen arvioidaan ja arvion perusteella päätetään, otetaanko kokeiltu menetelmä käyttöön koko maassa.

New Labourin agenda on poikunut pilottiprojekteja erityisesti koulutuksen, terveydenhuollon ja sosiaalipolitiikan alalla. Myös näiden projektien arviointiin on panostettu. Kolmessa vuodessa Blairin valtaannousun jälkeen esimerkiksi opetusministeriön tutkimusbudjetti tuplaantui ja perustettiin

kokonaan uusia tutkimuslaitoksia. Taloustieteilijöille tutuin lienee Lontoossa toimiva Center for Economics of Education.

Osataan sitä tutkimusta käyttää politiikanteon tukena Suomessakin. Joskus vain tulokset yllättävät tutkijanakin. Mielenkiintoinen esimerkki oli Lapissa kolme vuotta pyörinyt työnantajamaksujen alennuskokeilu. Julkaisimme kokeilusta viime keväänä seurantaraportin, jossa totesimme, että mitään näyttöä kokeilun vaikutuksesta työllisyyteen ei ole. Työnantajamaksut eivät lisänneet, joskaan eivät vähentäneetkään työllisyyttä. Työpaikkojen määrä muuttui työnantajamaksusta vapautetuissa kokeilualueen yrityksissä suunnilleen yhtä paljon kuin kokeilualueen ulkopuolelle jääneissä, muuten samanlaisissa yrityksissä.

Raporttiamme on luettu ilmeisesti tarkkaan. Sen tekstistä oli kopioitu monta sivua suoraan kokeilun jatkoa pohtivaan selvitysmiesraporttiinkin. Ainoastaan johdopäätökset oli vaihdettu, ja kokeilu jatkuu.

Toinen yhtä hauska episodi liittyy Työttömyysturvayöryhmän muistioon vuodelta 2001. Siinä viitataan Pekka Singon kirjoittamaan artikkeliin, jossa tutkija osoittaa työttömyysturvan porrastamisen ja samanaikaisen päivärahojen lähtötason korottamisen parantavan työnhaun kannustimia ja siksi alentavan työllisyyttä. Työryhmä päätyikin ehdottamaan työttömyysturvan porrastamista siten, että päivärahaa nostettaan ensimmäisten 130 työttömyyspäivän ajalta. Rahat tähän saataisiin poistamalla erorahajärjestelmä.

Työryhmältä jäi kuitenkin huomauttamatta, että jos arvioidaan tämän uudistuksen vaikutusta muistiossa käytetyn mallin avulla, ehdotettu ja myöhemmin hiukan toisenlaisena toteutettu muutos yksiselitteisesti kasvattaa työttömyyttä. Uudessa järjestelmässä nimittäin vanhan erorahan suu-

ruisen korvauksen saamisen edellytyksenä on pysyminen työttömänä riittävän pitkään.

Ilmeisesti kummassakaan tapauksessa tutkimustuloksilla ei ollut loppujen lopuksi mitään vaikutusta poliittisiin päätöksiin. Ensimmäisessä tapauksessa tutkimuksen tulokset noteerattiin, mutta päätökset tehtiin niistä huolimatta. Toisessa päätöksentekijät eivät ilmeisesti ihan ymmärtäneet tutkimuksen tuloksia. Päätösmuistioita oli kuitenkin silti päätetty koristella tutkimustiedolla.

Demokratiassa ei voine vaatiakaan, että tutkimustuloksilla olisi tämän enempää vaikutusta. Tutkijalla on vain yksi ääni riippumatta siitä, kuinka viisaasti hän ääntään käyttää.

Hiukan ikävämpi esimerkki tutkimustulosten käytöstä liittyy vuoden 2005 eläkeuudistukseen. Sen valmistelua auttoi ns. eläkepalkkatyöryhmä, jonka selvityksen mukaan uudistus kasvattaa eläkkeitä keskimäärin yli 10 prosenttia. Kun uudistus samalla näytti alentavan eläkemaksujen kasvupainetta ja turvaavan eläkkeiden rahoituksen, saatiin tutkimuksesta sille vankkaa tukea.

Se, joka epäilee, ettei pienentyvistä eläkemaksuista millään voida maksaa entistä isompia eläkkeitä yhä suuremmalle ikääntyvien joukolla, joutuu pehkeytyä myös raportin tekniseen osaan. Kirjoittajat tosin ehdottavat raportissa, että ”kiireinen lukija voi hypätä tämän yli”. Yli hypättäväksi tarkoitettua jaksosta selviää, että eläkkeitä aikanaan yli 10 prosenttia pienentävän elinaikakertoimen vaikutusta ei ole laskelmissa otettu huomioon ja että laskelmissa on kylmästi oletettu (ilman ensimmäistäkään estimaattia), että eläkkeellesiirtymisikä kasvaa kahdella vuodella.

Ehkä tässä ei tapahtunut mitään vahinkoa. Sekä Lapin kokeilun jatkoa että työttömyysturvan uudistamista

koskevat poliittiset päätökset saattoivat olla ihan järkeviä. Kummassakin tapauksessa riippumaton tutkimus tuotti mahdollisimman luotettavaa näyttöä politiikan vaikutuksesta. Eläkeuudistuksenkin arvosteleminen väärin sammutetuksi lienee turhaa viisastelua. Suomessa sentään toteutettiin mittava ja tarpeellinen eläkereformi ilman, että kansa lähti kaduille.

Pitäisikö yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella sitten olla muutakin kuin koristearvoa? Tutkimustulosten päätyminen valmistelumuihistoihin on sentään merkki tutkimuksen arvostuksesta politiikantekijöiden keskuudessa. Tutkimuksen vaikuttavuudesta se ei toki kerro vielä mitään. Muistioden koristeeksikin päätyviltä tutkimustuloksilta vaaditaan, että ne näyttävät uskottavilta ja että ne on esitetty niin, että päätöksentekijät saavat niistä selvää.

Tutkimukselle asetettavat laatu- ja riippumattomuusvaatimukset nousevat vielä tästäkin huimasti, jos tutkimuksen tulokset alkavat oikeasti vaikuttaa poliittisiin päätöksiin. Tällainen evidence-based policy making voi olla nykyisillä taloustieteen tutkimuksen resursseilla vielä liian kaukainen tavoite. Riippumattomuutta ei voi silti liikaa korostaa. Kun tutkimusprojektit enenevässä määrin muuttuvat tilaustutkimuksiksi, kasvaa riski, että tilaajan ja maksajan ääni kuuluu myös tutkimuksen tuloksissa tai niiden tulokinnassa. Tällaiselle, vain yhdenlaisia tuloksia hyväksyvälle ”tutkimukselle” paremmin kuvaava nimi olisikin policy-based evidence making. ■

Suurin vaara on, että politiikka alkaa sanella, millaisia tuloksia yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen on tuotettava.