



Lauri Hetemäki

Tutkimus EU:n politiikan tukena

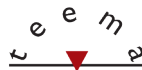
Hetemäki L. (2021). Tutkimus EU:n politiikan tukena. Metsätieteen aikakauskirja 2020-10667.

Tieteen tori: Tutkittu tieto ja metsien käyttö. 5 s. <https://doi.org/10.14214/ma.10667>

Yhteystiedot Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto, Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, Helsinki

Sähköposti lauri.a.hetemaki@helsinki.fi

Hyväksytty 8.12.2021



Tutkittu tieto ja metsien käyttö

Tämä artikkeli perustuu julkaisuihin:

Hetemäki L (2019) The role of science in forest policy—Experiences by EFI. Forest Policy Econ 105: 10–16.

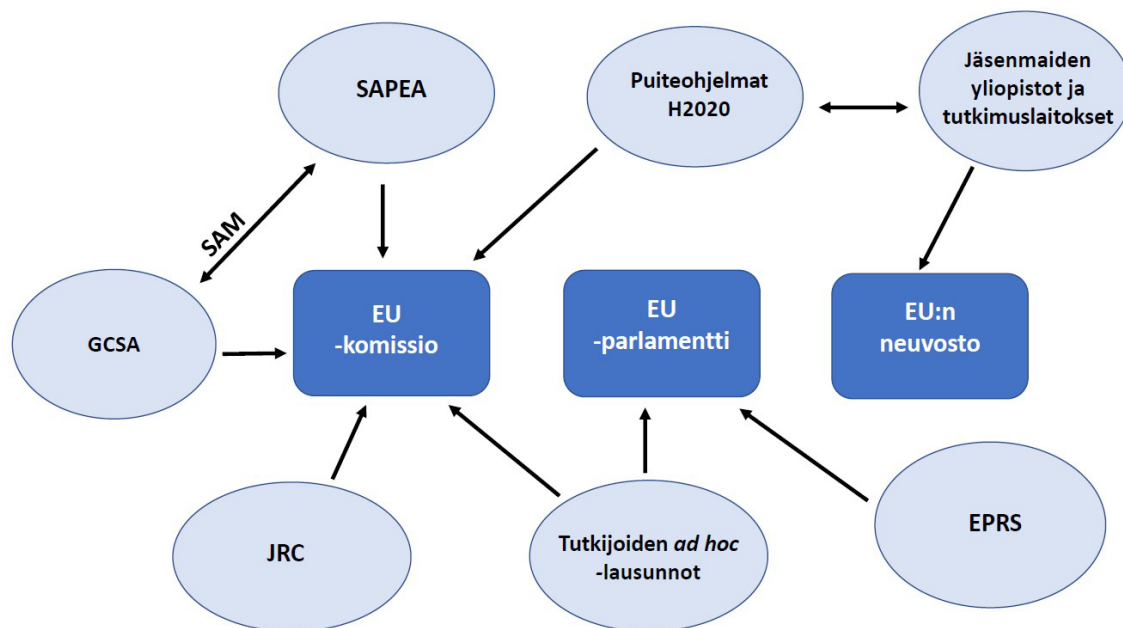
<https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.014>.

Hetemäki L (2022) The role of science in forest policy. Julkaisussa: Hetemäki L, Kangas J, Peltola H (toim) Forest Bioeconomy and Climate Change. Springer Publishers (painossa).

EU:n tutkimustiedon kanavat

Poliitikot ja tiedotusvälineet EU:ssa vaativat yhä enemmän tutkimukseen perustuvaa tietoa poliittisen päätöksenteon perustaksi. EU kertookin päätöksensä perustuvan mahdollisimman paljon tutkittuun tieteelliseen tietoon. Esimerkiksi vuonna 2021 EU julkaisi tiedonannon ”Better Regulation”, jossa se peräänkuulutti tutkittuun tietoon perustuvan päätöksenteon tärkeyttä. EU:n kolme keskeistä toimielintä – Euroopan komissio, Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto – hyödyntävät tutkimustietoa sekä päätösten valmistelussa että varsinaisessa päätöksenteossa. Kuvassa 1 on esitetty yksi hahmotelma keskeisistä kanavista, joiden kautta tutkimustieto välittyy EU:n päätöksentekoon.

Kuvan 1 nuolet viittaavat ensisijaisiin kanaviin tutkimustiedon tuottajalta EU:n toimielimille. Käytännössä kanavat ovat monisyisempiä, ja kaikki tutkimustiedon välittäjät tuottavat tietoa EU:n eri toimielimille, ainakin välillisesti. Kuva havainnollistaa, että tutkimustiedon välittämiseen on jo olemassa useita eri kanavia, joista monet ovat EU:n mandaatilla toimivia instituutioita (JRC, EPRS, GCSA, SAM, SAPEA) ja osa ”epävirallisia” kanavia (tutkijoiden ad hoc -kuulemiset, jäsenmaiden ja tutkimuslaitosten välittämä tieto, tutkijoiden kirjelmät EU:n toimielimille). Nämä kanavat tarjoavat periaatteessa hyvät mahdollisuudet tutkimustiedon käytölle EU:n päätöksenteossa.



EPRS = European Parliamentary Research Service; GCSA = Group of Chief Scientific Advisors (7); JRC = Joint Research Centre; SAM = Scientific Advice Mechanism; SAPEA = Scientific Advice for Policy by European Academies

Kuva 1. Tutkimuksen kanavat EU:n politiikan tukena.

On kuitenkin tärkeä kysyä, miten hyvin nämä kanavat toimivat käytännössä ja miten EU:n toimielimet niitä käyttävät? Seuraavassa tarkastelen näitä kysymyksiä erityisesti metsätutkimuksen ja Euroopan komission osalta, jonka vastuulla on mm. strategioiden, lakien, asetusten, direktiivien ja säädösten valmistelu.

Tieteellisen tiedon tuottamista päätöksentekoa varten EU:lla on oma tutkimuslaitos, Joint Research Center (JRC). JRC:ssä on myös metsätutkimukseen keskittyvä yksikkö, missä vuonna 2021 työskenteli vajaat 30 tutkijaa. JRC:n yhteyteen on myös perustettu eri aihepiireihin syntyviä osaamiskeskustoja, esimerkkinä biotalouden osaamiskeskus (Bioeconomy Knowledge Center). Niiden yhtenä tarkoituksena on tehdä synteesejä päätöksentekijöille tieteellisestä tiedosta, jota tuotetaan myös JRC:n ulkopuolella. Osaamiskeskusten toimintaan osallistuu myös komission eri pääosastojen virkamiehiä, jotta niiden työ olisi mahdollisimman relevanttia päätöksenteon kannalta. Esimerkkeinä JRC:n tutkimustoiminnan vaikuttavuudesta EU:n päätöksenteossa voidaan mainita mm. LULUCF-sääntely, jossa sillä on ollut merkittävä rooli. Toisaalta esimerkiksi EU:n autoteollisuuden pakokaasupäästöjen mittauksessa tapahtuneet järjestelmälliset virheelliset tiedot paljastuivat pitkälti JRC:n tekemien tutkimusten perusteella.

Tutkimustiedon sudenkuopat

Tutkimuksen näkökulmasta tärkeä kysymys kuitenkin on, kuinka hyvää ja kattavaa on tutkimustieto, jota käytetään EU:n komission päätöksenteon tukena. Metsäalan tutkimustiedon käyttöön liittyvien kokemusten perusteella voidaan päätellä, että komission tutkimustiedon hyödyntämistä vaivaavat **samat ongelmat** kuin poliittisessa valmistelussa ja päätöksenteossa yleensä. Virkamiehet ja poliitikot voivat hyödyntää valikoiden vain sitä tutkimusta, joka tukee heidän jo valitsemaansa agenda (”poimitaan rusinat pullasta”) ja sivuuttaa muunlaisen tutkimuksen. Samoin tutkijoilla voi olla omat agendansa tai arvonsa, joiden perusteella he perustavat viestinsä vain valikoi-

tuihin tutkimuksiin tai eivät informoi tutkimuksiin liittyvistä rajoituksista ja niiden vaikutuksista johtopäätöksiin. Esimerkkejä on tapauksista, joissa samalla tavoin ajattelevat tutkijat ovat laatineet tutkimukseen perustuvia vetoamuksia EU:n päätöksentekijöille, mutta niissä on sivuutettu alan tutkimukset, jotka eivät tue heidän viestiään. Päätöksenteon kannalta ongelma onkin, että eri alojen tutkijoilla voi olla erilaisia johtopäätöksiä tai että tutkijoilla on erilaisia arvoja ja näkemyksiä, jotka heijastuvat heidän viesteihinsä. Kaikki tutkimustieto tai sen välittäminen päätöksentekijöille ei ole yhtä läpinäkyvää ja hyödyllistä.

Euroopan komission metsäalan tutkimukseen liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa on nähtävissä myös piirteitä ja haasteita, jotka ovat vain sille ominaisia. Komission laajalti käyttämä JRC on tärkeä tutkimustiedon välittäjä, mutta sen työhön liittyy kaksi rajoittavaa tekijää. Ensinnäkin JRC:n on hyvin vaikea arvioida riippumattomasti EU:n omaa politiikkaa, kuten vaikkapa ilmastopolitiikkaa. Virkamiehet, jotka vastaavat komission politiikan valmistelusta, ohjaavat myös JRC:n työtä. Eli tutkimuksen ohjaaja ja politiikan valmistelija istuu kahdella tuolilla. Toisaalta, koska EU:lla ei ole toimivaltaa metsäpolitiikassa, komissiossa on tämän vuoksi hyvin vähän metsäalaa hyvin tuntevia virkamiehiä. Tämä heikentää mahdollisuuksia hyödyntää ja ymmärtää metsäalan tutkimustietoa. Lisäksi JRC:n omat resurssit metsäalan tutkimuksessa ovat suhteellisen pienet verrattuna metsäalan tutkimukseen Euroopassa yleensä.

Joulukuussa 2020 Ruotsin kuninkaallinen maatalous- ja metsätalousakatemia (KSLA) järjesti seminaarin otsikolla ”Metsätutkimustulokset eivät aina ole todisteita [ruots. evidens]”. Saattaa tuntua oudolta, että akateeminen ja tieteeseen perustuva instituutio päättää järjestää tällaisella otsikolla nimetyn seminaarin. KSLA-seminaarissa ei kuitenkaan kyseenalaistettu tutkimustiedon merkitystä sinänsä, vaan haluttiin kiinnittää huomiota siihen, miten tutkimustietoa voidaan myös tuottaa ja käyttää väärin. Esimerkkinä nostettiin esiin Ceccherinin ym. vuonna 2020 Nature-tiedelehdessä julkaistu [artikkeli](#) liittyen EU:n metsien hakkuisiin. Satelliittitietoihin perustuen artikkeli raportoi, että EU-alueen hakkuut lisääntyivät 49 prosenttia vuosina 2016–2018 verrattuna vuosiin 2011–2015. Artikkelissa esitettiin, että tämän muutoksen taustalla oli EU:n biotalouspolitiikan aikaansaama hakkuiden lisäys.

Kaikki artikkelin kirjoittajat ovat JRC:n tutkijoita, eli instituutin, joka vastaa tutkimustiedon välittämisestä EU:n päätöksentekoon. Artikkelin sai poikkeuksellisen paljon julkisuutta tiedotusvälineissä Euroopassa sekä suurta poliittista huomiota, erityisesti Euroopan komissiossa. Nature julkaisi artikkelin pohjalta myös [pääkirjoituksen](#), jossa se teki seuraavat johtopäätökset: i) Ceccherinin ym. artikkeli on tärkeä, koska sen tuloksilla on vaikutuksia metsien biologiseen monimuotoisuus- ja ilmastopolitiikkaan, ii) hakkuiden kasvu johtuu puubiomassan energiakäytöstä, jota EU:n biotalousstrategia on tukenut, iii) metsien hyödyntäminen ei voi jatkua nykyisellä tahdilla.

Palahí ym. julkaisivat [vastineen](#) Ceccherinin ym. artikkeliin Nature-lehdessä vuonna 2021. Siinä 33 tutkijaa 13:sta Euroopan maasta osoittavat merkittäviä ongelmia JRC:n tutkimuksen metodologiassa sekä johtopäätöksissä. Palahí ym. esittävät, että suuret raportoidut hakkuumuutokset johtuivat metodologisista virheistä satelliittitiedon käytössä sekä metsätuhojen tulkittamisesta hakkuiksi. Lisäksi Palahí ym. toteavat, että Ceccherinin ym. artikkeli ei esitä mitään analyysiä (syy-yhteyttä) keskeiselle johtopäätökselle, jonka mukaan hakkuut ovat seurausta harjoitetusta biotalouspolitiikasta. Lisäksi useat EU-maiden kansalliset metsätilastoviranomaiset ilmaisivat vakavan huolensa siitä, että Ceccherinin ym. tulokset ovat ristiriidassa virallisten metsien hakkuutilastojen kanssa. Näistä kriittisistä arvioista huolimatta Euroopan komission virkamiehet (mm. ympäristökomissaari) jatkoivat viittaamista Ceccherinin ym. artikkeliin tärkeänä lähteenä EU:n metsiin liittyvän politiikan suunnittelussa.

KSLA:n seminaari ja edellä kuvattu esimerkki viittaavat siihen, että tutkimustiedon käytössä päätöksenteon tukena on syytä olla myös kriittinen. Erityisen varovainen tulee olla tilanteissa, joissa alan tutkijoiden välillä vallitsee asiasta erilaisia näkemyksiä, sekä ymmärtää, että myös

tutkimustiedon tuottamisessa ja välittämisessä päätöksentekijöille voi vaikuttaa erilaiset arvot ja intressit. Esimerkiksi sidosryhmät ja kansalaisjärjestöt taistelevat jatkuvasti poliittisten päättäjien ja tiedotusvälineiden huomiosta, ja heillä on erinomaiset taidot etsiä ja valita niitä tieteellisiä julkaisuja, jotka tukevat heidän omaa agendaansa. Näitä tutkimuksia käytetään poliitikkojen lobbaamiseen ja mediahuomion saamiseen. Tutkijoilla voi myös olla omat agendansa, mikä voi vaikuttaa heidän tutkimusaiheidensa valintaan ja rajauksiin sekä heidän välittämiensä viestien sisältöön. Yhteenvedon voidaan todeta, että kaikki tieteeseen perustuvat tutkimukset, niiden julkaisu ja käyttö eivät ole yhtä neutraaleja, vankkoja ja hyödyllisiä päätöksenteon tukena, vaikka ne julkaistaisiinkin arvostetuimmista tiedelehdissä.

Parempaa tutkimustietoa päätöksenteon tueksi

Vastaus yllä oleviin haasteisiin ei ole tehdä vähemmän tiedettä tai käyttää vähemmän tutkimustietoa päätöksenteon tukena, vaan tehdä se paremmin. Tätä tukisivat seuraavat toimet.

Ensinnäkin tutkimustiedon hyödyntämisessä päätöksenteossa (poliitikot) ja tutkimustiedon välittämisessä päätöksentekijöille (tutkijat, media, intressiryhmät) tulisi kiinnittää erityistä huomioita siihen, että vältetään ”rusinat pullasta” -tyyppistä valikoitua tiedon hyödyntämistä ja tuottamista. Eli tulisi välttää sitä, että käytetään tai välitetään vain niitä tutkimuksia, jotka tukevat poliitikon tai tiedon välittäjän omaa agenda ja sivuutetaan muunlainen tutkimus. Toiseksi päätöksentekijöiden ja median tulisi myös läpinäkyvästi viestiä, heijasteleeko heidän käyttämänsä ja välittämänsä tutkimustieto laaja-alaisesti tieteen tuloksia.

Päätöksenteon haasteet ovat yhä enemmän globaaleja ja monimutkaisia, kuten metsien, biologisen monimuotoisuuden, ilmastonmuutoksen ja biotalouden välinen yhteys. Tiede on kuitenkin erikoistunut yhä enemmän, ja se tyypillisesti keskittyy hyvin erityisiin ja yksityiskohtaisiin kysymyksiin, koska näin tiede edistyy. Tutkimusten on asetettava lukuisia rajoittavia oletuksia (järjestelmäraajat) ja jätettävä jotkin tekijät pois analyysistä, jotta tutkimustyö olisi hallittavissa. Eli päätöksentekijän laaja-alaisen ja monisyisen tiedon tarve ja tieteen tapa tehdä tutkimusta eivät kohtaa. Tässä tilanteessa ei näytä olevan muuta keinoa paeta tutkimuksen kapeasta ja osittaisesta näkökulmasta kuin tuottaa olemassa olevaan tutkimukseen perustuvia kokonaisvaltaisia ja monialaisia katsauksia, arvioita ja synteetitutkimuksia sekä räätälöidä ne päättäjien omaksuttavaan muotoon.

Hyviä esimerkkejä monitieteisistä, tutkijoiden erilaisia näkemyksiä sisältävistä synteetiraporteista ovat IPCC:n ja IPBES:n raportit. Käytännössä näin laaja-alaisiin raporteihin on kuitenkin harvoin resursseja, mutta pienemmässäkin mittakaavassa niiden periaatteita ja tiedon tuottamisen prosesseja voidaan pyrkiä noudattamaan. Ongelmana on, että tällaiset synteetiraportit jo julkaistuista tutkimuksista eivät ole tieteellistä alkuperäistutkimusta ja siten niihin ei myöskään yleensä ole saatavissa tutkimusrahoitusta. Ne tarvitsevat omat rahoituskanavansa. Niiden tuottamiseen pitäisikin kohdistaa yhä enemmän julkista rahoitusta, esimerkiksi EU:n puiteohjelmien ja jäsenvaltioiden kansallisen rahoituksen kautta.

On kuitenkin selvää, että EU:n päätöksenteko ei perustu pelkästään tutkittuun tietoon. Demokratiassa päätöksistä vastaavat viime kädessä vaaleilla valitut poliitikot ja he ottavat päätöksissään huomioon myös muita seikkoja kuin tutkimustiedon. Näin tekee myös EU:n neuvosto ja EU:n parlamentti. Tämä on hyvä pitää mielessä arvioitaessa tutkimuksen roolia EU:n päätöksenteossa.

Tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon suunnittelussa tarvitaan yhä enemmän tieteiden välisen ja monialaisen tieteellisen tiedon syntetisointia. Toisaalta kun päättäjät ja media käyttävät tieteellistä tietoa, on tärkeää, että ne arvioivat tiedon luotettavuutta ja selvittävät, onko ko. johtopäätöksillä laaja tuki tiedeyhteisössä.

Lähteitä

- Ceccherini G, Duveiller G, Grassi G, Lemoine G, Avitabile V, Pilli R, Cescatti A (2020) Abrupt increase in harvested forest area over Europe after 2015. *Nature* 583: 72–77. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2438-y>.
- European Commission (2021) Better regulation: joining forces to make better laws. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions. https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_en. Viitattu 8.12.2021
- Heräjärvi H (2021) Science as a decision-support tool in forest policies. *Silva Fenn* 55, article id 10566. <https://doi.org/10.14214/sf.10566>.
- Hetemäki L (2019) The role of science in forest policy—Experiences by EFI. *Forest Policy Econ* 105: 10–16. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.05.014>.
- Hetemäki L (2022) The role of science in forest policy. Julkaisussa: Hetemäki L, Kangas J, Peltola H (toim) *Forest Bioeconomy and Climate Change*. Springer Publishers (painossa).
- KSLA (2020) Forskningsresultat om skog är inte alltid evidens. <https://www.ksla.se/aktivitet/forskningsresultat-om-skog-ar-inte-alltid-evidens/>. Viitattu 8.12.2021
- Palahí M, Valbuena R, Senf C, ym. (2021) Concerns about reported harvests in European forests. *Nature* 592: E15–E17. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03292-x>.
- Pielke RA (2007) *The honest broker: making sense of science in policy and politics*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818110>.