

Participation in Long-Term Decision-Making (PALO) Policy Brief 1/2020

TULEVAISUUTEEN KATSOVA PÄÄTÖKSENTEKO SUOMESSA: ONGELMAT, ONNISTUMISET JA KEHITTÄMISMAHDOLLISUUDET

Vesa Koskimaa ja Lauri Rapeli

Kuten muillakin länsimailla, myös Suomella on edessään lukuisia vasta tulevaisuudessa täysimittaisesti realisoituvia yhteiskunnallisia haasteita, kuten ilmastonmuutos, kaupungistumisen, automatisaation ja digitalisaation talousvaikutukset sekä kansainvälinen muuttoliike. Haasteiden ratkaiseminen edellyttää päätöksentekoa, joka ylittää vaalikaudet ja huomioi tulevat sukupolvet.

Suomen poliittis-hallinnolliselta eliitiltä keräämistämme laajoista haastatteluista ja kyselystä käy ilmi, että politiikan aikajännettä Suomessa eniten lyhentävät ryhmäkohtaisia etuja ajavat perinteiset poliittiset toimijat kuten puolueet ja työmarkkinajärjestöt. Niiden toimintaa edelleen lyhytjänteistä hektisen mediamaiseman ja korkean epävarmuuden sävyttämä toimintakonteksti. Vakautta ja pitkäjänteisyyttä päätöksentekoon taas tuovat erityisesti kansainväliset sopimukset, sekä politiikkaohjelmia virkatyönä valmistelevat valtionhallinnon asiantuntijat ja tutkimusyhteisö.

Vastaajien mukaan pitkäjänteisyyttä voitaisiin parantaa kehittämällä päätöksenteon tietoperustaisuutta ja ennakoivaa asennetta, sekä purkamalla poliittisia ja hallinnollisia raja-aitoja. Demokratian kannalta järjestelmän suurin riskitekijä on kuitenkin juuri liian asiantuntijavetoisen hallinnon etääntyminen kansalaisten poliittisista tarpeista ja poliittisista vastuusuhteista.

Riskejä voitaisiin pienentää politiikan pitkäjänteisyyttä edistävällä tavalla vahvistamalla poliittisen ohjauksen roolia valmistelussa niin, että kaikki eduskuntapuolueet osallistetaan hallituskaudet ylittävään toimintaan. Lisäksi kansalaisten osallisuuden tunnetta voitaisiin vahvistaa luomalla parlamentaarisen väylän oheen kansalaiset suoremmin osallistavia instituutioita kuten kansalaisraateja, jotka purtaroisivat samoja asiakysymyksiä kuin parlamentaariset työryhmätkin.

ONGELMAT

Haastatteluissamme nousi esille kolme teemakokonaisuutta, jotka osaltaan selittävät politiikan lyhytjänteisyyttä:

- 1** Nykypolitiikka Suomessa on itsekästä, "markkinahenkistä" ja hallituskeskeistä. Poliittiset toimijat ovat ensisijaisesti kiinnostuneita omista intresseistään, joita edistetään hallituksissa, joiden tarkasti muotoillut ohjelmat ohjaavat politiikan huomioavaruutta ja valtiollisia rahavirtoja. Tulokset pyritään saamaan näkyviin jo saman vaalikauden aikana. Toimintaa sävyttää alati läsnä oleva "julkisuuspaniikki" ja vaalien läheisyys, jotka korostavat politiikan markkinahenkisyyttä ja vauhdikasta otetta.
- 2** Tiedollisesti järjestelmä korostaa vahvasti nykyhetken ongelmia jättäen helposti laajemmat, monimutkaisuutta ja epävarmuutta enemmän sisältävät kysymykset taka-alalle. Tästä ja hallitusohjelmakeskeisyydestä johtuen tulevaisuuden ongelmiin suuntautuvaa politiikantekoa on haastava koordinoida ja sille on vaikea löytää resursseja.
- 3** Vaikka ongelmat näyttävät kaukaa katsoen yhteisiltä, niiden suhteen on aina olemassa vakavia intressiristiriitoja, joita valvovat jokaisella päätöksenteon tasolla puolueiden lisäksi hyvin resursoidut ja organisoituneet etujärjestöt ja konsulttitoimistot.

Sisällytimme näitä teemoja muiden teemojen oheen kaikille hallinnonaloille suunnattuun laajaan kyselyymme. Kyselyn tulokset (ks. seuraavan sivun taulukot) tukevat haastatteluhavaintoja varsin hyvin.

MIKÄ TEKEE POLITIIKASTA LYHYTJÄNTEISTÄ?

Lyhentänyt politiikan aikajännettä jonkin verran tai paljon, yhteensä yli 50 %:n mielestä (%)

Instituutio tai toimija:



Ilmiöt ja käytännöt:



ONNISTUMISET

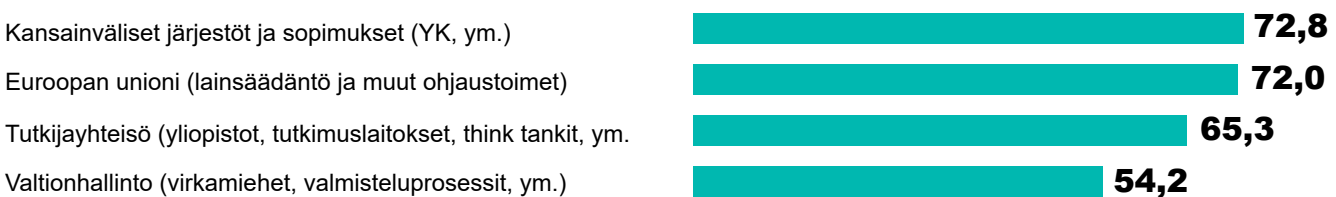
Toisaalta esimerkiksi Tulevaisuusvaliokunnan kansainvälisestäkin varsin ainutlaatuinen rooli osoittaa, että suomalaisessa päätöksenteossa on jo pitkään selkeästi ajateltu myös tulevaisuuden haasteiden huomioimista. Haastatteluissamme esiin nousi etenkin kolme tekijää, jotka ovat edistäneet tulevaisuusorientaatiota Suomessa.

- 1** Poliittisesta valmistelusta vastaavat alansa huippuasiantuntemusta edustavat julkishallinnon virkamiehet, joita virka-asema suojaa vaalipolitiikan aiheuttamilta heilahteluilta
- 2** Suomi on etenkin YK:n ja EU:n kautta sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joita virkamiehistö myös valvoo niiden voimaansaattamisen jälkeen
- 3** Poliitikasta ja hallinnosta ainakin osittain irrallaan elävät tutkijayhteisö ja laaja järjestökenttä kykenevät valvomaan asioiden etenemistä ja pitämään niitä agendalla.

Nämäkin tekijät nousivat useimmiten mainittujen joukkoon kyselytutkimuksessamme:

MITKÄ INSTITUUTTIOT JA TOIMIJAT LUOVAT POLITIIKKAAN PITKÄJÄNTEISYYTTÄ?

Pidentänyt politiikan aikajännettä jonkin verran tai paljon, yhteensä yli 50 % mielestä (%)



KEHITTÄMISKOHTEET

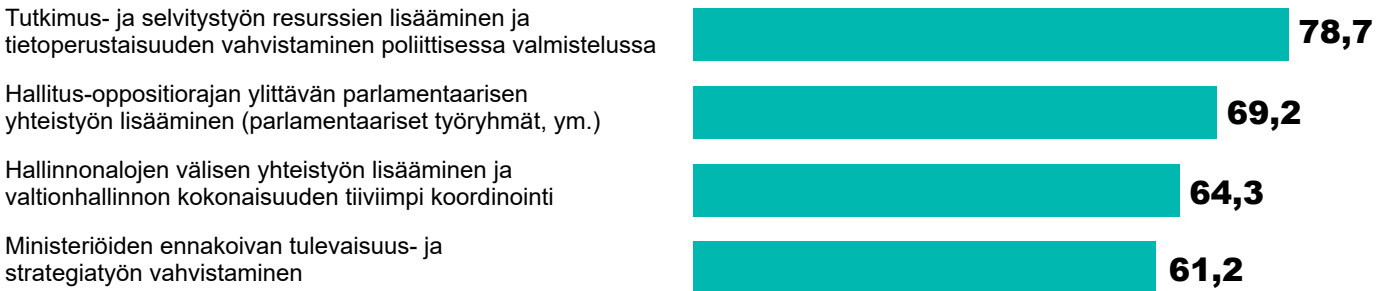
Tiedustelimme haastatteluissa ja kyselyssä lopuksi myös sitä, miten vastaajat kehittäisivät valtionhallinnon järjestelmiä, jotta ne kykenisivät paremmin huomioimaan tulevaisuuden haasteet. Haastatteluissa esiin nousivat seuraavat teemakokonaisuudet:

- 1** Poliittiseen päätöksentekoon tarvitaan instrumentteja, jotka mahdollistavat ongelmien vaikuttavan käsittelyn yli perinteisten edustuksellisen demokratian raja-aitojen, kuten hallitus-oppositiokuilun ja vaalikausien. Instrumentit lieventäisivät valmistelun poliittisuutta ja parantaisivat vaikeiden kompromissien mahdollisuuksia.
- 2** Hallinnon kehittämisessä perinteisten hallinnonalojen muodostamien "siilojen" purkaminen on tärkeää, samoin kuin uudenlainen, strategisempi ja ilmiölähtöisempi ohjelmatyö. Ohjelmille on konkreettiset tavoitteet ja niiden edistymistä on kyettävä seuraamaan kunnollisilla mittareilla.

Kyselyssä (ks. taulukko seuraavalla sivulla) esiin nousivat myös tutkimus- ja selvitystyön resurssiperustan vahvistaminen, sekä ministeriöiden ennakointityön kehittäminen.

MITEN PITKÄJÄNTEISYYTTÄ VOITAISIIIN KEHITTÄÄ?

Edistäisi politiikan pitkäjänteisyyttä paljon tai melko paljon, yhteensä yli 50 %:n mielestä (%)



RISKIT

Virkamiesten vahvasta asiantuntijaroolista johtuen Suomen poliittista järjestelmää voidaan pitää varsin hallintovetoisena. Mikäli päätöksenteosta halutaan tulevaisuusorientoituneempaa vähentämällä politiikan roolia hallinnossa, kuten tuloksistamme voi tulkita, keskeiseksi kysymykseksi nousee: pysyvätkö kansalaiset perässä? Jos päätöksenteko muuttuu vielä nykyistäkin asiantuntijavetoisemmaksi, vaikeammin hahmotettavaksi ja politiikasta irrallisemmaksi, saattaa politiikan ulkokehälle jäävien äänestäjien tyytymättömyys kasvaa.

POLITIIKKASUOSITUKSET

Pitkäjänteisen politiikanteon kannalta Suomen keskeisin haaste on: miten edistää politiikan tulevaisuusorientaatiota heikentämättä demokraattisen hallinnan legitimitettä? Esitämme havaintoihimme pohjaten kaksi laajaa ehdotusta:

- ➔ Tulevaisuuteen kurkottava ja aikaa kestävä politiikka edellyttää huolellista valmistelutyötä, yhteisymmärrystä sekä laajoja kompromisseja. Näitä voidaan tukea ylihallituskausittaisilla parlamentaarisilla yhteistoimintaelimillä, jotka samalla vahvistavat poliittisen ohjauksen roolia valmistelutyössä. Liian tiukoista hallituskausitavoitteista on kyettävä antamaan periksi. Poliitikkojen vastuulla on tehdä haasteiden aikaulottuvuus selkeämmin näkyväksi myös äänestäjille.
- ➔ Demokratian legitimitetin vahvistamiseksi edustuksellisen järjestelmän rinnalle voitaisiin luoda suoran kansalaisosallistumisen kanavia, kuten puntaraisia kansalaisraateja, jotka samalla lisäisivät politiikkaprosessien läpinäkyvyyttä ja kansalaisten tietoisuutta monimutkaisista asioista. Kansalaisten osallisuus vahvistuisi ja poliittisten haasteiden aikaulottuvuuden selkiyttäminen kävisi helpommaksi poliitikoille.

AINEISTOT

Eliittihaastattelut

- 24 noin tunnin mittaista haastattelua ympäristöpolitiikan keskeisiltä asiantuntijoilta (Eduskunta, YM, VNK, etujärjestöt, tutkijat, liike-elämä)

Eliittisurvey

- Perusjoukko: ministeriöiden ja keskusvirastojen ylin ja keski-johto, kansanedustajat + puolueiden toimihenkilöt, työmarkkinajärjestöt (n. 3 500 henkilöä)
- Vastaajat: n. 700, painotettu vastaamaan perusjoukkoa toimenkuvan ja sukupuolen mukaan
- Aineistonkeruu syksyllä 2018

TUTKIMUSHANKE

Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (Participation in Long-Term Decision-Making, PALO) on monitieteinen tutkimushanke, jossa ovat mukana Turun ja Tampereen yliopistot, Åbo Akademi ja Luonnonvarakeskus. Hankkeessa tutkitaan ja kehitetään entistä toimivalampia menettelytapoja kansalaisosallistumiselle ja julkiselle päätöksenteolle. Nelivuotista (2017–2021) hanketta rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto.

KIRJOITTAJAT

Projektitutkija Vesa Koskimaa, Åbo Akademi (vesa.koskimaa@abo.fi)
Tutkimusjohtaja Lauri Rapeli, Åbo Akademi (lauri.rapeli@abo.fi)

DEMOKRATIA JA OSALLISTUVA KANSALAIUUUS

TÄMÄ JULKAISU on osa demokratiaa ja osallistuvaa kansalaisuutta tutkivien strategisen tutkimuksen hankkeiden tuottamaa julkaisujen sarjaa. Sarja julkaistaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa ja sitä hyödynnetään Kansallisen demokratiaohjelman 2025 valmistelussa ja toimeenpanossa. Hankkeita rahoittaa Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto.

