Lauri Rapeli
Forskningschef, Institutet för samhällsforskning
+358 503037271
lrapeli@abo.fi
3.9.2019

Lausunto Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle:

Pyydettynä lausuntona esitän tulevaisuusvaliokunnalle tiivistelmän olemassa olevasta tutkimustiedosta koskien demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksia tehdä tulevaisuuteen suuntautunutta, pitkäjänteistä politiikkaa. Lausunnossa keskitytään valtiotason päätöksentekoon Suomessa, johon liittyen esittelen tuoretta tutkimustietoa Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamasta PALO-hankkeesta (www.paloresearch.fi).

Edustuksellista demokratiaa syytetään usein lyhytjänteisyydestä. Samalla esitetään, että edustuksellisen demokratian päätöksenteon pitkäjänteisyyttä tulisikin lisätä. Tutkimuskirjallisuudessa pitkäjänteisen, demokraattisen päätöksenteon määritelmä on kuitenkin epäselvä. Politiikan tutkimuksen näkökulmasta voidaan kuitenkin sanoa, että pitkäjänteisyyttä vaativat sellaiset päätökset, joista voidaan odottaa (myönteisiä) vaikutuksia vasta vähintään seuraavien vaalien jälkeen. Yli vaalikauden ulottuva aikajänne edellyttää poliittisilta päätöksentekijöiltä kykyä tehdä ratkaisu asiassa, josta ei ole odotettavissa hyötyjä uudelleen valinnan kannalta. Sen sijaan odotettavissa saattaa olla haittaa, mikäli äänestäjät reagoivat negatiivisesti epävarmoihin, tulevaisuudessa häämöttäviin hyötyihin, joiden kustannukset lankeavat jo nyt. Vaikka jo yhden vaalikauden yli ulottuvat politiikkahyödyt saattavat edellyttää eksplisiittisesti tulevaisuuteen katsovaa päätöksentekoa, saattavat suuret yhteiskunnalliset kysymykset edellyttää huomattavasti kauemmas tulevaisuuteen ulottuvaa päätöksentekohorisonttia. Esimerkiksi ydinjätteen sijoittaminen vaatii ratkaisua tämän päivän poliitikoilta asiassa, jonka mahdolliset negatiiviset vaikutukset toteutuvat kenties vasta satojen sukupolvien päästä. Päätöksenteon aikajänteestä puhuttaessa onkin keskeistä määritellä, edes karkeasti, onko kyseessä 1) korkeintaan vain muutamien vaalikausien päästä materialisoituvat hyödyt 2) muutamien kymmenien vuosien päästä materialisoituvat hyödyt vai 3) hyödyt/haitat, jotka koskettavat vasta tulevien sukupolvien elinolosuhteita.

Åbo Akademi

Lähinnä pohjoisamerikkalaisesta kontekstista käsin toimivat tutkijat ovat spekuloineet, että seuraavat tekijät ovat keskeisimmät syyt, jotka selittävät demokraattisen päätöksenteon taipuvuutta lyhytnäköisyyteen: 1) lyhyet edustukselliset toimikaudet 2) niihin liittyvä äänestäjien kärsimättömyys 3) edunvalvontajärjestöjen valta hankaloittaa suuria yhteiskunnallisia suunnan muutoksia sekä 4) poliittisten kysymysten lisääntyvä monimutkaisuus ja tiedolliset epävarmuudet.

Suomen osalta olemme PALO-hankkeessa tutkineet sekä valtiotason päätöksentekijöiden että kansalaisten käsityksiä politiikan aikajänteestä. Keräsimme kyselyaineiston syksyllä 2018, jonka perusjoukkona olivat kansanedustajat, eduskuntapuolueiden puoluetoimistojen henkilökunta sekä puoluevaltuutetut, kaikkien ministeriöiden sekä sektoritutkimuslaitosten keski- ja ylin johto ja suurimpien etujärjestöjen keski- ja ylin johto. Kyselyyn vastanneet, n. 700 henkilöä, olivat työnkuvansa sekä sukupuolen osalta edustava otos koko perusjoukosta.

Kysyimme vastaajilta ” Ajattele nyt valtiollista päätöksentekoa 2010-luvun Suomessa. Valtiollisella päätöksenteolla tarkoitamme hallituksen, ministeriöiden ja eduskunnan yhteistoimintaa, jonka tuloksena kansallisen tason poliittiset päätökset syntyvät. Kuinka hyvin seuraavat väitteet mielestäsi kuvaavat sitä?” Vastaukset antavat selkeän yleiskuvan. Selvästi yli 80 % on täysin tai jossain määrin samaa mieltä siitä, että päätöksenteossa 1) painottuvat käsillä olevan hallituskauden ongelmat tulevaisuuden ongelmien kustannuksella 2) kapeat ja välittömät ryhmäedut ovat asiantuntijatietoa tärkeämpiä ja 3) poliittinen valmistelu on hätäistä.

Tämän jälkeen pyysimme vastaajia arvioimaan ”miten seuraavat instituutiot ja toimijat ovat vaikuttaneet valtiollisen päätöksenteon aikajänteeseen 2010-luvun Suomessa.” Johdonmukaisesti edellisen kanssa, 76 % sanoo puolueiden lyhentäneen aikajännettä. Myös hallitus (69 %), työmarkkinajärjestöt (64 %) ja suuryritykset (63 %) nähdään keskeisinä aikajännettä lyhentävinä tahoina. Myös Sosiaalisen median tuoma paine on selvästi lyhentänyt politiikan aikajännettä päättäjien mielestä (68 %). Toisaalta EU (72 %) ja kansainväliset järjestöt ja sopimukset (73 %) ovat yhtä selvästi pidentäneet suomalaisen politiikan aikajännettä.

Kyselyn lopuksi pyysimme vastaajia kertomaan missä määrin listaamamme *ilmiöt ja käytänteet* ovat hankaloittaneet pitkäjänteistä päätöksentekoa Suomessa sekä missä määrin listatut asiat voisivat edesauttaa sitä. Vastaajista 80 % mielestä politiikan hektisyys ja nopeasti muuttuva agenda on hankaloittanut pitkäjänteisyyttä paljon tai melko paljon. 71 % on sitä mieltä, että syynä on somevetoinen politiikka. Nämä kaksi tekijää ovat selkeimmät pitkäjänteisyyttä hankaloittavat ilmiöt. Mahdollisista ratkaisuista esiin nousevat erityisesti tietoperustaisuuden vahvistaminen valmistelussa (79 %) ja hallitus-oppositio –rajan ylittävän yhteistyön lisääminen (69 %). Tulevaisuusvaliokunnan toimivallan lisäämisen vaikutukseen uskoo 31 %.

Havaintojen perusteella syntyvä kokonaiskuva pitkäjänteisyydestä Suomen poliittisessa päätöksenteossa on melko selkeä. Vaikka Suomi kansainvälisesti arvioiden onnistuu tulevaisuuteen suuntautuvassa päätöksenteossa hyvin, yleisesti tunnistettuja ongelmia on useita ja ne ovat luonteeltaan lähinnä edustuksellisen demokratian rakenteisiin liittyviä. Puoluepolitiikkaan läheisesti liittyvä ryhmäetujen tavoittelu näyttäytyy keskeisenä taustatekijänä päätöksenteon lyhytnäköisyydelle. Se yhdistyy puolueiden taipumukseen ajatella vain yhden vaalikauden puitteissa, joka ymmärrettävästi hankaloittaa pidemmälle tulevaisuuteen kurkoittavaa päätöksentekoa. Sosiaalisen median paine vaikuttaisi puolestaan yhdistyvän kokemukseen politiikan alati kasvavasta nopeatempoisuudesta, joka ei anna mahdollisuutta huomioida muita kuin välittömästi ratkaisua kaipaavia kysymyksiä.

Siinä missä edustuksellinen demokratia ei tulosten valossa edesauta pitkäjänteisyyttä, voivat kansainväliset sitoumukset ja yhteistyö edistää sitä. Voidaan tulkita, että useasti epädemokraattisiksi koetut järjestelmät, kuten EU, ovatkin erityisen tärkeitä juuri pitkäjänteisen päätöksenteon kannalta. Tutkimustiedon roolin kasvattaminen päätöksenteossa oli valtaosan mielestä todennäköisin tapa edesauttaa pitkäjänteisyyttä Suomessa. Ajatus hallituksen ja opposition yhteistyön kehittämisestä pitkäjänteisyyden lisäämiseksi on ymmärrettävä, koska nimenomaan edustuksellisen demokratian toimintalogiikka kaipaa uudistumista, jotta päätöksenteko voisi paremmin huomioida yli vaalikausien ulottuvia ongelmia. Mikäli siis Suomessa halutaan edelleen vahvistaa tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa, ovat valtiotason päätöksentekoeliitin mielestä 1) tutkimustiedolla ohjaaminen sekä 2) puoluepoliittisten vaikuttimien vähentäminen keskeisimmät keinot tavoitteen saavuttamiseksi.

Lauri Rapeli
Forskningschef, Institutet för samhällsforskning
+358 503037271
lrapeli@abo.fi
3.9.2019

Utlåtande till riksdagens framtidsutskott:

Enligt framtidsutskottets förfrågan, presenterar jag härmed ett utlåtande om forskningen kring möjligheterna att föra framtidsinriktad och långsiktig politik i det demokratiska beslutsfattandet. Utlåtandet behandlar beslutsfattandet på nationell nivå i Finland utgående från färska forskningsresultat från PALO-projektet (www.paloresearch.fi) som finansieras av rådet för strategisk forskning vid Finlands Akademi.

Den representativa demokratin anklagas ofta för kortsiktighet. Samtidigt menar man att långsiktigheten i den representativa demokratin också borde ökas. Inom forskningslitteraturen är definitionen av långsiktigt demokratiskt beslutsfattande emellertid oklar. Man kunde ur statsvetenskaplig synvinkel dock säga att långsiktighet krävs i sådana beslut som förväntas leda till (positiva) effekter först efter följande val. Ett tidsspann som sträcker sig utöver mandatperioden förutsätter att de politiskt valda beslutsfattarna kan fatta beslut som inte direkt gynnar deras möjligheter att bli omvalda. Tvärtom, kan möjligheterna att bli omvald försämras ifall väljarna reagerar negativt på att nyttorna med besluten är osäkra och konkretiseras först i framtiden, medan det finns kostnader redan i nutiden. Trots att beslut som sträcker sig över en mandatperiod kan förutsätta explicit framtidsblickande beslutsfattande, kan stora samhälleliga frågor kräva ett betydligt längre tidsperspektiv. Till exempel slutförvaring av kärnavfall är en fråga som kräver en lösning av dagens politiker, men vars möjliga negativa effekter kanske förverkligas först efter hundratals generationer. När man talar om tidsperspektiv i beslutsfattandet är det viktigt att ens i stora drag fastslå ifall nyttorna materialiseras 1) efter högst några mandatperioder 2) efter tiotals år eller 3) ifall nyttorna/skadorna berör kommande generationers levnadsförhållanden.

Åbo Akademi

Forskare i en främst nordamerikansk kontext har spekulerat att följande faktorer är de främsta förklarande orsakerna till det demokratiska beslutsfattandets benägenhet för kortsiktighet: 1) korta mandatperioder 2) väljarnas otålighet i samband med dessa 3) att intressebevakningsorganisationers makt försvårar stora samhälleliga riktningsförändringar samt 4) politiska frågors ökande komplexitet och kunskapsrelaterade osäkerheter.

För Finlands del har vi i PALO-projektet forskat i både beslutsfattarnas och väljarnas uppfattningar om politikens tidsspann. Under hösten 2018 samlade vi in ett enkätmaterial vars population utgjordes av riksdagsledamöter, personal vid riksdagspartiernas partikanslier samt partifullmäktige, ledningen på mellannivå och högsta nivå vid alla ministerier och sektorforskningsinstitut, och ledningen på mellannivå och högsta nivå vid de största intresseorganisationerna. De ca. 700 personer som svarade på enkäten utgjorde ett representativt urval av populationen när det gäller arbetsbild och kön.

Av respondenterna frågade vi ”Tänk nu på statligt beslutsfattande i Finland på 2010-talet. Med statligt beslutsfattande menar vi det samarbete mellan regeringen, ministerierna och riksdagen som resulterar i politiska beslut på nationell nivå. Hur bra beskriver följande påståenden detta?” Svaren ger en tydlig helhetsbild. Rejält över 80% av respondenterna var helt eller delvis av den åsikten att 1) den nuvarande mandatperiodens problem betonas på bekostnaden av framtida problem 2) snäva och omedelbara gruppmässiga fördelar är viktigare än expertinformation och 3) att den politiska beredningen är förhastad.

Därefter bad vi respondenterna att ” Uppskatta hur följande institutioner och aktörer har påverkat tidsperspektivet i det statliga beslutsfattandet i Finland på 2010-talet.” I enlighet med föregående fråga uppgav 76 % att partierna har förkortat tidsperspektivet. Även regeringen (69 %), arbetsmarknadsorganisationerna (64 %) och storföretag (63 %) ansågs vara centrala aktörer när det gäller att förkorta tidsperspektivet. Dessutom ansåg beslutsfattarna att trycket från sociala medier (68 %) tydligt har bidragit till förkortandet av tidsperspektivet i politiken. EU (72 %) samt internationella organisationer och avtal har å andra sidan lika tydligt bidragit till att förlänga tidsperspektivet i finländsk politik.

Åbo Akademi

Avslutningsvis bad vi respondenterna att ange i vilken mån olika *företeelser och praktiker* har gjort det svårare att föra långsiktig politik i Finland och i vilken mån de saker vi listade kunde underlätta det. Av respondenterna ansåg 80 % att politikens hektiskhet och snabbt föränderliga agenda har gjort det mycket eller ganska mycket svårare att föra långsiktig politik. 71 % ansåg att detta orsakas av den på grund av sociala medier personifierade mediapolitiken. Dessa två faktorer försvårar långsiktigheten tydligast. Att göra den politiska beredningen mer kunskapsbaserad (79 %) och att öka samarbetet som överskrider gränsen mellan regering-opposition (69 %) var de mest framträdande av de potentiella lösningarna. 31 % tror på att öka framtidsutskottets befogenheter.

Helhetsbilden som åskådliggörs med hjälp av observationerna är rätt tydlig. Trots att Finland internationellt sett klarar sig bra när det gäller framtidsinriktat beslutsfattande, finns det många allmänt kända problem som till sin karaktär främst hör ihop med den representativa demokratins strukturer. Strävan efter att gruppintressen möts är en framträdande aspekt av partipolitiken, och visar sig vara en central bidragande faktor till beslutsfattandets kortsiktighet. Trycket från sociala medier verkar för sin del kunna anknytas till politikens ökande tempo, som inte tillåter att uppmärksamhet ägnas åt annat än problem som kräver omedelbara lösningar.

Medan den representativa demokratin i ljuset av resultaten inte främjar långsiktighet, kan internationella avtal och samarbete istället göra det. System som ofta upplevs vara odemokratiska, såsom EU, är synnerligen viktiga för långsiktigheten i beslutsfattandet. Att öka forskningens roll i beslutsfattandet var enligt en majoritet det mest sannolika sättet att främja långsiktigheten i Finland. Idén om att utveckla samarbetet mellan regering och opposition i hopp om att öka långsiktigheten är förståelig, eftersom förnyandet av den representativa demokratins principer är precis vad som krävs för att man i beslutsfattandet bättre kunde uppmärksamma problem som sträcker sig över mandatperioderna. Ifall man alltså ytterligare vill förstärka det framtidsinriktade beslutsfattandet i Finland, anser beslutsfattareliten på nationell nivå att de bästa sätten att nå målet är 1) forskningsbaserad styrning och 2) minskad partipolitisk drivkraft.