

PÄÄTTÄJÄT POLITIIKAN PYÖRTEISSÄ

**NÄKEMYKSIÄ ILMASTO-
POLITIIKASTA, DEMOKRATIASTA
JA PÄÄTÖKSENTEKOON
VAIKUTTAMISESTA**

Hanna Wass | Toni Ahva | Anu Kantola
Paula Saikkonen | Juho Vesa | Tuomas Ylä-Anttila

HELSINGIN YLIOPISTO

BIBU



strateginen TUTKIMUS

Keskeiset tulokset **3**

Päätäjät suunnannäyttäjinä **4**

Päätäjien ja kansalaisten näkemykset ilmastopolitiikasta **5**

Päittääkö kerho vai kansalaisraati? **11**

Vaikuttamista vaivaa säästämättä **16**

Lopuksi: Pysyvätkö päätäjät politiikan pyörteissä? **19**

Näin tutkimus toteutettiin **21**

Lähteet **22**

Keskeiset tulokset

- **Suomalaiset päättäjät asennoituvat ilmastonmuutoksen hillintään tähtääviin toimiin yleisesti kansalaisia myönteisemmin**
- **Poliittiset ja julkisen sektorin päättäjät sekä pienituloisemmat kansalaiset suhtautuvat ilmastotoimiin myönteisemmin**
- **Elinkeinoelämän päättäjät ja suurituloiset kansalaiset ovat kriittisimpiä ilmastotoimia kohtaan**
- **Päättäjät nojaavat vahvasti keskinäisiin verkostoihinsa ja samalla suhtautuvat usein varauksellisesti kansalaisten roolin vahvistamiseen päätöksenteossa**
- **Poliittiset päättäjät kannattavat kansalaisten roolin vahvistamista enemmän kuin elinkeinoelämän päättäjät**

PÄÄTTÄJÄT POLITIIKAN SUUNNANNÄYTTÄJINÄ

Keskeisissä yhteiskunnallisissa tehtävissä työskentelevillä eri alojen päättäjillä on merkittävä rooli politiikassa. Päättäjät heijastelevat kansalaisten ja omien taustayhteisöjensä näkemyksiä ja toimivat suunnannäyttäjinä mielipiteiden muodostamisessa. Päättäjien suhtautuminen eri asiakysymyksiin voi siten muokata tuntuvasti kansalaisten asenteita. Mikäli taas päättäjien ja kansalaisten välillä vallitsee mielipidekuilu, yhteiskunnalliset jakolinjat saattavat syventyä.

Onkin tärkeää tietää, millaisia näkemyksiä päättäjillä on, ja miten ne eroavat kansalaisten näkemyksistä. Tarkastelemme tässä raportissa politiikan, elinkeinoelämän, julkisen sektorin, palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen päättäjien käsityksiä ilmastonmuutoksen hillitsemisestä, joka on yksi politiikan polttavimmista kysymyksistä. Lisäksi kuvaamme sitä, miten päättäjät suhtautuvat ylipäänsä politiikan toimintamahdollisuuksiin ja kansalaisten osallistumiseen, ja millaisin keinoin he pyrkivät itse vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Päättäjien käsitykset demokratiasta ovat huomionarvoisia, koska ne vaikuttavat osaltaan siihen, millaisten käytäntöjen pohjalta päätöksiä tehdään.

Raporttimme perustuu kahteen ”*Kansalaisuuden kuulut ja kuplat (BIBU)*”-hankkeessamme toteutettuun kyselytutkimukseen, jotka teimme päättäjille (n=728) ja kansalaisille (n=2 106) syksyllä 2020. Tuloksemme osoittavat, että päättäjien suhtautuminen ilmastonmuutoksen hillintään on lähtökohtaisesti myönteisempää kuin kansalaisten. Molemmissa ryhmissä on kuitenkin runsaasti hajontaa tältä osin. Päättäjillä keskeinen jakolinja kulkee ilmastotoimia ja Suomen edelläkävijäroolia vahvasti kannattavien politiikan ja julkisen sektorin päättäjien ja siihen varauksellisemmin suhtautuvien elinkeinoelämän päättäjien välillä. Kansalaisissa pienituloiset ovat suurituloisia myönteisempiä. Havaitsimme myös, että päättäjät käyttävät aktiivisesti erilaisia vaikutuskanavia pyrkiessään tuomaan näkemyksiään esiin. Samanaikaisesti he ovat osin turhautuneita tehottomaksi kokemaansa politiikkaan ja suhtautuvat kriittisesti kansalaisten nykyistä suurempaan rooliin päätöksenteossa.

PÄÄTTÄJIEN JA KANSALAISTEN NÄKEMYKSET ILMASTOPOLITIIKASTA

Ilmastonmuutos on kohonnut politiikan asialistan kärkeen. Ilmastonmuutoksen hillitseminen on leimallisesti asiakysymys, jonka päämääristä vallitsee laaja yhteisymmärrys (engl. *valence issue*)¹, mutta näkemykset keinoista saattavat poiketa toisistaan huomattavastikin. EU:n heinäkuussa 2021 hyväksymän vihreän kehityksen ohjelman tavoitteena on tehdä Euroopasta ensimmäinen hiilineutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä.² Pyrkimyksenä on siis tuottaa tuolloin enää vain sen verran päästöjä kuin mitä hiilinielut sitovat. Sanna Marinin hallitus on asettanut tätäkin tiukemman päämäärän saavuttaa hiilineutraalius vuoteen 2035 mennessä ja tehdä Suomesta ensimmäinen fossiilisista polttoaineista luopunut hyvinvointiyhteiskunta.³ Hiilineutraaliutta ja sen jälkeen hiilinegatiivisuutta aiotaan tavoitella näin siten, että kansalaisille voidaan tarjota nykyisenkaltaiset julkiset palvelut ja etuudet.

Kunnianhimoisen ilmastopolitiikan ajaminen on varsin mutkikasta. Yksi keskeinen pulma liittyy oikeudenmukaisuuteen: on huolehdittava siitä, että ilmastotoimet eivät kasvata eriarvoisuutta alueiden, yhteiskuntaryhmien ja yksittäisten ihmisten välillä.⁴ Ilmastopolitiikan tulisi lisäksi olla johdonmukaista ja pitkäjänteistä, jotta yritysten toimintaympäristö ei muutu epävarmaksi ja siten heikennä kansallista kilpailukykyä.⁵ Ilmastonmuutoksen hillitsemisessä ei myöskään ole kyse pelkästään kustannusten jakamisesta. Tehokas ilmastopolitiikka edellyttää julkisia ja yksityisiä investointeja, jotka voivat osaltaan edistää nykyistä tasapuolisemmin jakautuvaa talouskasvua ja olla synnyttämässä uudenlaista kestävää liiketoimintaa.

Eri sektoreita edustavilla päättäjillä on tärkeä rooli Suomen ilmastopolitiikan muotoilussa. Päättäjien ja kansalaisten väliset jyrkät näkemuserot voivat elvyttää politiikan luokkapohjaista konfliktiulottuvuutta⁶ ja johtaa siihen, että ilmastonmuutoksen hillintä hahmotetaan ensisijaisesti sosioekonomisena, vasemmisto-oikeisto-jakolinjalle asettuvana kysymyksenä. Tästä on saatu merkejä tuoreessa suomalaistutkimuksessa, jonka mukaan poliittis-hallinnollinen eliitti (n=675) on kansalaisia enemmän huolestunut ilmastomuutoksesta ja valmiimpi laskemaan omaa elintasoaan sen hillitsemiseksi.⁷ Toinen hiljattain julkaistu tutkimus kuitenkin osoittaa, että suomalaisten ilmastopoliittiset mielipiteet jakautuvat enemmän globalisti-nationalisti-ulottuvuudella kuin perinteisellä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella.⁸

On myös mahdollista, että ilmastonmuutoksen hillintä alkaa näyttäytyä viime eduskuntavaalien tapaan identiteettipoliittisena valintana, jossa yksilön oikeutta omaan elämäntapaansa puolustetaan yhteiskunnan asettamia vaatimuksia vastaan.⁹ Päättäjien perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa esittämällä puheenvuoroilla on huomattavaa vaikutusta siihen, millaisilla kehyksillä ilmastopoliittista keskustelua käydään, ja mitä vastakkainasetteluja ja vaihtoehtoja siinä piirtyy esiin.

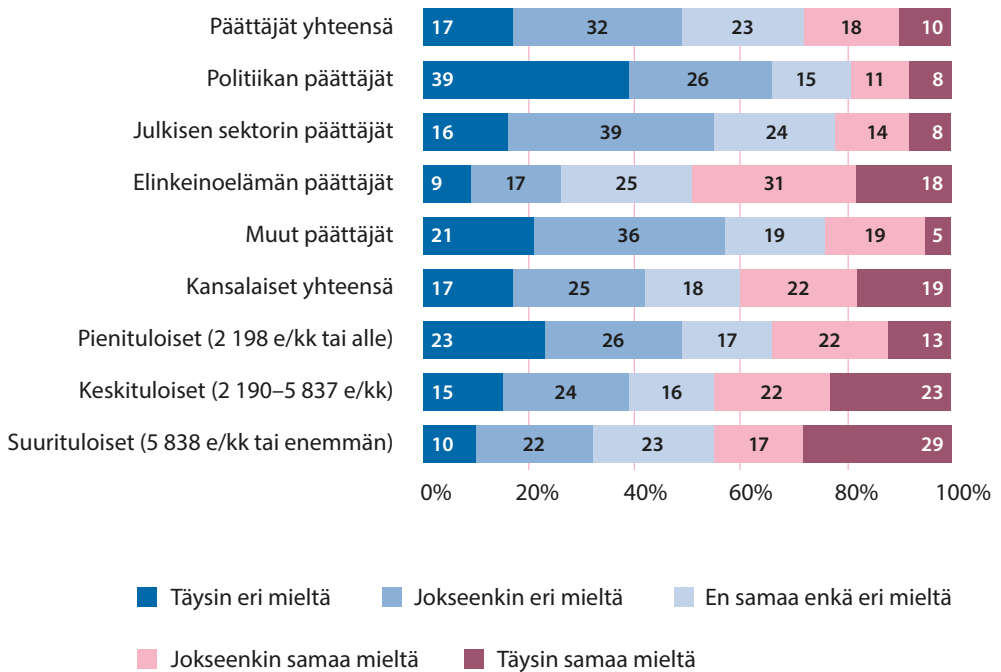
Selvitimme tätä raporttia varten päättäjien ja kansalaisten näkemyksiä ilmastonmuutoksen hillitsemisestä, sen suhteesta taloudelliseen kilpailukykyyn ja energian hintaan sekä Suomen roolista ilmastopolitiikassa. Kysymykset on poimittu aiemmista tutkimuksista.¹⁰ Valitsimme kysymyksiä, jotka asettavat vastakkain ilmastonmuutoksen hillinnän ja talouden, sillä tällaiset kysymykset jakavat olettavasti vastaajia vahvemmin kuin yleiset kysymykset ilmastonmuutoksen hillinnän tärkeydestä. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että ilmastotoimet olisivat aina kalliita. Ilmastotoimien edelläkävijät saattavat hyötyä kehittämästään uudesta teknologiasta myymällä sitä hitaammin eteneville. Tällöin ilmastotoimet voivat pidemmällä aikavälillä olla pikemminkin tuottoisia kuin hintavia.

Päättäjien näkemyksiä tarkastellaan yhtäältä sektoreittain ja toisaalta tulojen mukaan jaoteltuihin kansalaisryhmiin verraten (KUVIO 1). Yleisesti ottaen päättäjät korostavat vastauksissaan enemmän ilmastonmuutoksen hillintää siinä missä kansalaisilla taloudelliset seikat painavat vahvemmin. Päättäjistä selvä vähemmistö eli hieman yli neljännes (28 %) pitää kilpailukykyyn turvaamista tärkeämpänä kuin ilmastonmuutoksen hillintää (KUVIO 1A). Lähes kaksi kolmasosaa (62 %) päättäjistä olisi myös halukas lisäämään vähäpäästöisen energian käyttöä riippumatta sen vaikutuksista energian hintaan (KUVIO 1B).

Kansalaiset suhtautuvat ilmastonmuutoksen torjuntaan kriittisemmin. Heistä 41 prosenttia pitää kilpailukykyä ilmastonmuutoksen hillintää tärkeämpänä ja vajaa puolet (48 %) olisi valmis lisäämään vähäpäästöistä energiaa, vaikka siitä seuraisi hintojen nousu. Vastaava päättäjien ja kansalaisten välinen ero on näkyvissä myös näkemyksissä Suomen toimista, joskin lievempänä. Päättäjistä tasan puolet on samaa mieltä hallitusohjelman tavoitteen kanssa eli kannattaa sitä, että Suomi ottaa johtavan roolin kasvihuonekaasujen vähentämisessä (KUVIO 1C). Kansalaiset ovat tältä osin hivenen varauksellisempia (43 %).

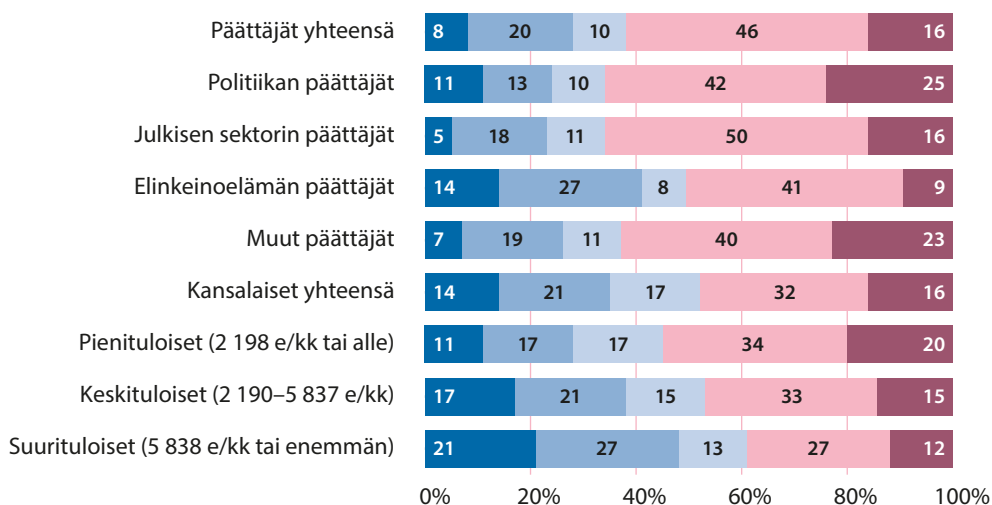
KUVIO 1 Päättäjien (n=728) ja kansalaisten (n=2 106) näkemykset ilmastopolitiikasta työskentelysektorin (päättäjät) ja tulotason (kansalaiset) mukaan (%).

KUVIO 1A. Suomen taloudellinen kilpailukyky on ilmastonmuutoksesta huolehtimista tärkeämpää



pienituloiset (n=530)
 keskituloiset (n=884)
 suurituloiset (n=118)
 politiikan päättäjät (n=72)
 julkisen sektorin päättäjät (n=392)
 elinkeinoelämän päättäjät (n=169)
 muut päättäjät (n=95)

KUVIO 1B. Vähäpäästöisen energian käyttöä on lisättävä Suomessa riippumatta siitä, miten se vaikuttaisi energian hintaan



■ Täysin eri mieltä ■ Jokseenkin eri mieltä ■ En samaa enkä eri mieltä

■ Jokseenkin samaa mieltä ■ Täysin samaa mieltä

pienituloiset (n=530)

keskituloiset (n=884)

suurituloiset (n=118)

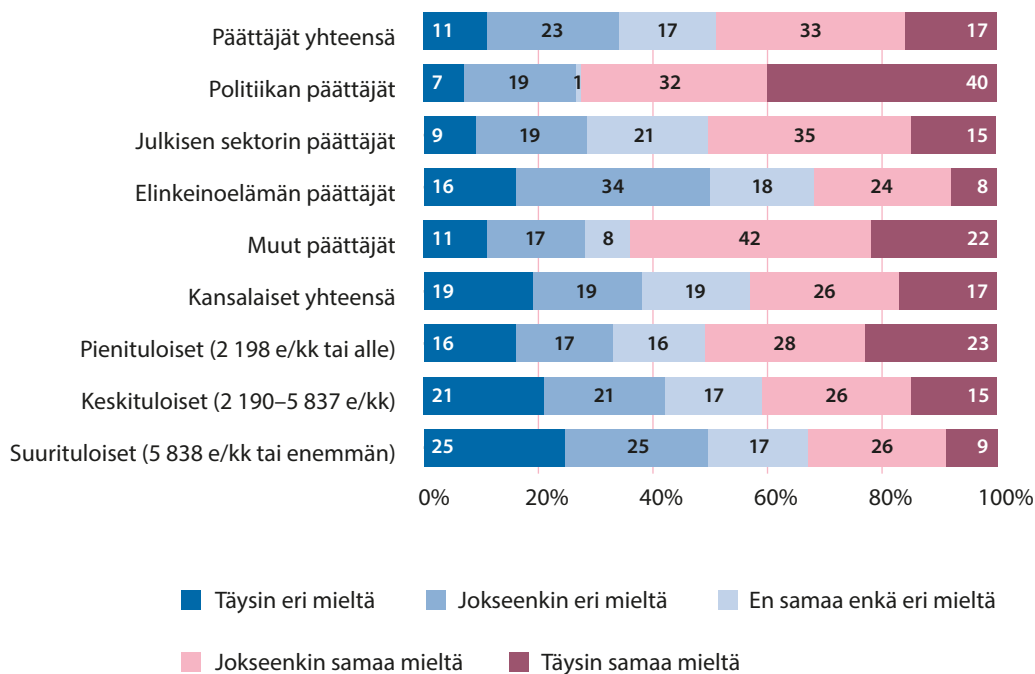
politiikan päättäjät (n=72)

julkisen sektorin päättäjät (n=392)

elinkeinoelämän päättäjät (n=169)

muut päättäjät (n=95)

KUVIO 1C. Suomen tulisi ottaa johtava kansainvälinen rooli kasvihuonekaasujen vähentämisessä



Päätäjät ja kansalaiset eivät kuitenkaan ole yhtenäisiä kannoissaan. Päätäjien näkemykset eroavat sektoreittain. Varauksellisimmin ilmastotoimiin suhtautuvat elinkeinoelämän päättäjät, joihin kuuluu pörssiyhtiöiden sekä muiden suurimpien suomalaisyritysten toimitusjohtajia ja hallitusten puheenjohtajia sekä elinkeinoelämän etujärjestöjen edustajia. Elinkeinoelämän päättäjistä 49 prosenttia pitää kilpailukyvyyn turvaamista ilmastonmuutoksen hillintää tärkeämpänä ja vain vajaa kolmannes (32 %) kannattaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen pitäisi pyrkiä ilmastopolitiikan edelläkävijäksi.

Myönteisimmin ilmastotoimiin suhtautuvat politiikan päättäjät (kansanedustajat, poliittiset valtiosihteerit ja muut puolueen edustajat) ja julkisen sektorin päättäjät (ministeriöiden, valtionhallinnon ja eduskunnan viranhaltijat sekä kunnanjohtajat ja hallintojohtajat): heistä vain noin viidennes pitää kilpailukykyä ilmastotoimia tärkeämpänä. Palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen edustajista muodostuva ryhmä ”muut” sijoittuu ilmastoasenteiltaan politiikan ja elinkeinoelämän päättäjien välin.

Kansalaisten näkemykset ilmastotoimista näyttävät vaihtelevan jonkin verran eri tuloluokissa: suhtautuminen ilmastotoimiin on sitä kriittisempää mitä suurituloisempia kansalaiset ovat. Pienituloisimmasta kolmanneksesta reilu kolmasosa eli 35 prosenttia pitää kilpailukykyä ilmastotoimia tärkeimpinä, kun taas suurituloisimmasta kolmanneksesta tätä mieltä on 46 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että tähän voi vaikuttaa se, että pienituloissa on paljon opiskelijoita, jotka ovat ilmastotoimien vahvoja kannattajia.

Vaikka suomalainen elinkeinoelämä näyttäisi viime vuosina liikkuneen ilmastomyönteisempään suuntaan¹¹, elinkeinoelämän päättäjät eivät näiden tulosten perusteella edelleenkään ole yhtä ilmastomyönteisiä kuin politiikan ja julkisen sektorin päättäjät, ainakaan mikäli ilmastotoimet aiheuttavat taloudellisia kustannuksia tai ne asetetaan vastakkain kansallisen kilpailukyvyn kanssa.

Kansalaisten suhteen havaintomme eivät tue julkisessa keskustelussa ajoittain esiintyviä väitteitä, joiden mukaan ilmastotoimissa olisi syytä olla varovainen, koska esimerkiksi energian hinnan nousun iskisi erityisesti pienituloisiin kansalaisiin. Pienituloisimmat kansalaiset näyttäisivät päinvastoin olevan kaikista valmiimpia hyväksymään kunnianhimoisia ilmastotoimia silloinkin kun ne lisäävät elinkustannuksia.

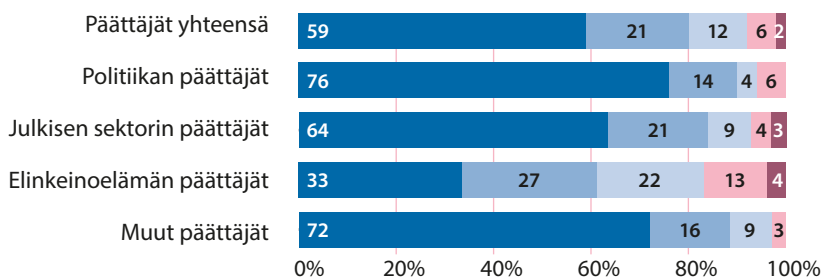
Toisaalta pienituloisetkaan eivät ole yhtenäinen ryhmä: tulostemme perusteella heidänkin joukossaan on huomattava määrä ihmisiä, jotka suhtautuvat ilmastotoimiin kriittisesti.

PÄÄTTÄÄKÖ KERHO VAI KANSALAISRAATI?

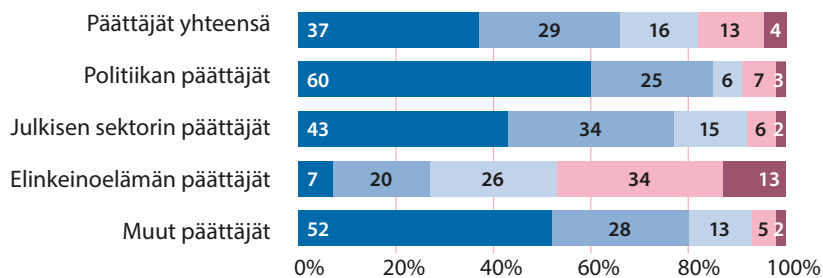
Harjoitettavaan politiikkaan ja valittavissa oleviin ratkaisuvaihtoehtoihin vaikuttaa olennaisesti se, millaisten menettelyjen pohjalta päätöksiä tehdään. Tästä näkökulmasta on kiinnostavaa tarkastella päättäjien näkemyksiä siitä, keiden ylipäänsä tulisi olla mukana päätöksenteossa ja millä tavoilla. Osaltaan tämä ilmentää päättäjien politiikkakäsityksiä: nähdäänkö politiikka lähinnä kilpaillevien eliittiryhmien välisenä valtakamppailuna, keinona saavuttaa sopimalla neuvotteluosapuolten välinen yhteisymmärrys tekemällä kompromisseja tai ”lehmänkauppoja” vai pikemminkin pyrkimyksenä saavuttaa yhteisen hyvän kannalta optimaalinen lopputulos mahdollisimman laajan joukon osallistumisen myötä. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että suomalaiset poliitikot luottavat jokseenkin vähän kansalaisten kykyyn tuottaa päätöksentekoa tukevaa tietoa erilaisten puntaroivan demokratian osallistumismuotojen, kuten erilaisten kansalaisraatien, kansanäänestysvaihtoehtoja arvioivien kansalaisfoorumien ja konsensuskonferenssien kautta.¹³ Missä määrin sama pätee muihin päättäjärühmiin?

KUVIO 2 Päättäjien näkemykset poliittisesta päätöksenteosta työskentelysektorin mukaan (%).

KUVIO 2A. Demokratiassa on siinä määrin ongelmia, että autoritääriset järjestelmät ovat vähintään yhtä tehokkaita



KUVIO 2B. Suomen asiat hoituisivat paremmin, jos politiikasta päättäisivät menestyksekkäät yritysjohtajat



■ Täysin eri mieltä
 ■ Jokseenkin eri mieltä
 ■ En samaa enkä eri mieltä
■ Jokseenkin samaa mieltä
 ■ Täysin samaa mieltä

päättäjät yhteensä (n=728)

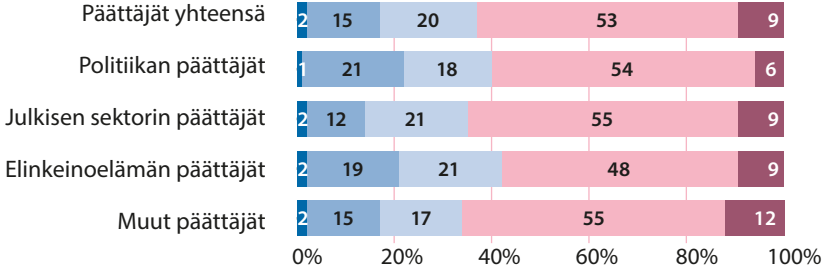
politiikan päättäjät (n=72)

julkisen sektorin päättäjät (n=392)

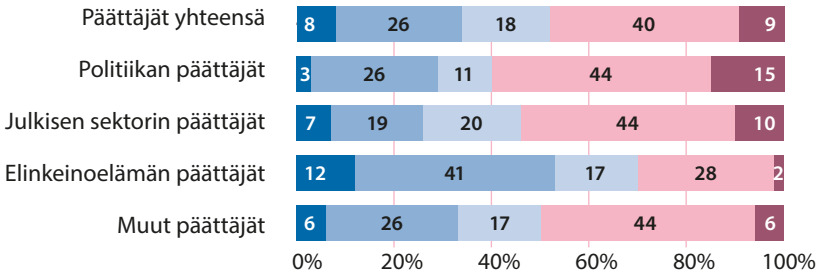
elinkeinoelämän päättäjät (n=169)

muut päättäjät (n=95)

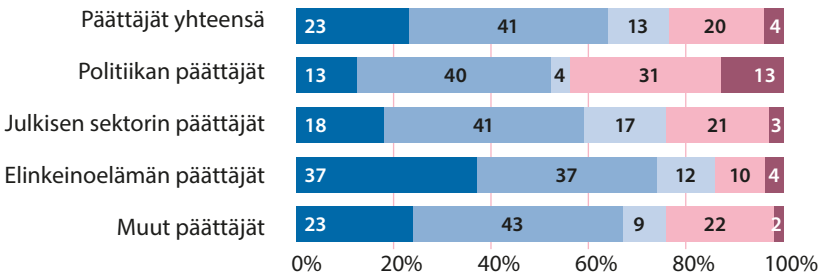
KUVIO 2C. Voi hyvin sanoa, että Suomi on kerho, jossa päättäjät ovat tiiviisti yhteydessä keskenään



KUVIO 2D. Kansalaisia tulisi kuulla laajemmin ja heidän neuvonantovaltaansa tulisi lisätä valtiollisessa päätöksenteossa (esim. keskustelevat kansalaisraadit ym.)



KUVIO 2E. Kansalaisille pitäisi antaa enemmän suoraa ja sitovaa päätösvaltaa valtiollisessa päätöksenteossa (kansanäänestykset, osallistava budjetointi ym.)



Tiedustelimme kyselyssämme päättäjien käsityksiä ihanteellisista päätöksentekotavoista. KUVIOSTA 2A näkyy, että yleisesti ottaen päättäjät ovat sitoutuneita edustuksellisen demokratiaan sekä järjestelmän perusteiden että käytänteiden tasolla. Kansainvälisessä tutkimuksessa esiin nostettu huoli demokratian heikentymisestä ei siten vaikuta aiheelliselta Suomen kontekstissa.¹³ Hienoisen poikkeuksen muodostavat elinkeinoelämän päättäjät, joista 17 prosentin mielestä demokratiassa on siinä määrin ongelmia, että autoritääriset järjestelmät ovat vähintään yhtä tehokkaita.

Kansainvälisesti on huomattu, että turhautuminen poliittiseen päätöksentekoon voi ilmetä edustuksellisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuvan häivedemokratian kannatuksena, kuten kaipuuna yritysmaailmasta omaksuttuihin toimintamalleihin.¹⁴ Kysyimmekin, tuntuuko suomalaisista päättäjistä, että yritysmaailman johtajat olisivat parempia päättäjiä myös politiikassa (KUVIO 2B). Tällä kannalla olivat muita useammin elinkeinoelämän päättäjät, joista lähes puolet (47 %) katsoi asioiden hoituvan paremmin, mikäli politiikasta päättäisivät menestyksekkäät yritysjohtajat. Vastaava havainto on tehty aiemmin energiapolitiikassa, jossa sekä kansalaiset että asiantuntijoista ja päättäjistä muodostuva ”energiaeliitti” pitivät asiantuntijoiden ja yritysten edustajien osallistumista päätöksentekoon tärkeämpänä kuin poliitikkojen osallistumista.¹⁵

Suomessa päättäjiä on pidetty usein tiiviisti yhteen kytkeytyvänä verkostona, jossa päättäjät ovat paljon tekemisissä toistensa kanssa. Kyselymme tukee tätä käsitystä: 62 prosenttia päättäjistä on sitä mieltä, että Suomi on kerho (KUVIO 2C). Päättäjät ovat asiasta myös huomattavan yksimielisiä sektorista riippumatta.

Päättäjillä on myös näkemyksiä kansalaisten poliittisen osallisuuden vahvistamisesta. Päättäjät jakautuvat kahtia siinä, miten kansalaisia voisi kuulla nykyistä enemmän päätöksenteossa: noin puolet kannattaa sitä, että kansalaisten kuultaisiin enemmän päätöksenteossa erilaisten neuvoa antavien menetelmien avulla (KUVIO 2D). Toisaalta päättäjät suhtautuvat paljon nihkeämmin siihen, että kansalaisille annettaisiin entistä enemmän suoraa ja sitovaa valtaa päätöksenteossa (KUVIO 2E).

Poliittiset päättäjät suhtautuvat kaikista myönteisemmin kansalaisten nykyistä tiiviimpään osallistumiseen. Sen sijaan elinkeinoelämän päättäjät suhtautuvat kansalaisten osallisuuteen kriittisemmin. Heistä selvästi alle viidennes (14 %) olisi halukas antamaan kansalaisille sitovaa valtaa valtiollisessa päätöksenteossa esimerkiksi kansanäänestysten tai osallistuvan budjetoinnin kautta. Aiemmassa tutkimuksessa tehty havainto siitä, että päättäjät suhtautuvat kansalaisia varauksellisemmin kansalaisten laajamittaiseen poliittiseen osallisuuteen,¹⁶ saakin myös tässä kyselyssä vahvistusta.

VAIKUTTAMISTA VAIVAA SÄÄSTÄMÄTTÄ

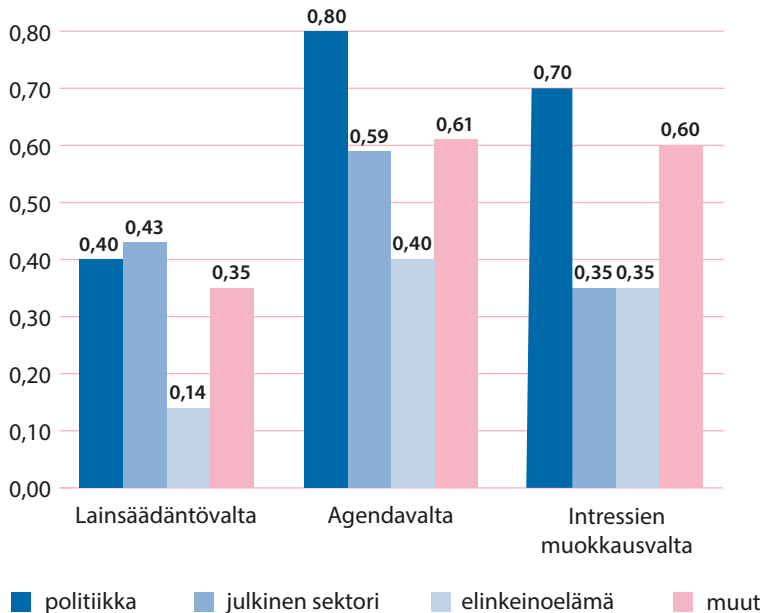
Yhteiskunnan keskeisissä tehtävissä toimivilla päättäjillä on monenlaisia keinoja käytössään vaikuttaa ilmastopolitiikan kaltaisiin merkittäviin kysymyksiin. Näistä keinoista ja toimintamahdollisuuksista puhutaan usein valtaresursseina.¹⁷ Poliittisilla päättäjillä on suoraa lainsäädäntövaltaa ja myös virkamiehet voivat usein vaikuttaa lainsäädäntöön epäsuorasti. Valta voi olla myös agendavaltaa eli mahdollisuutta ja kykyä vaikuttaa politiikan asialistaan: mitkä kysymykset ylipäänsä päätyvät päätöksentekoaareenalle, millaisessa muodossa ja yhteydessä ne esitetään ja miten asioiden keskinäiset suhteet, toimijoiden väliset vastuut ja valittavat vaihtoehdot on määritelty? Päättäjät voivat vaikuttaa myös julkisen keskustelun kautta. Esimerkiksi päättäjien julkiset ilmastopolitiikkaa käsittelevät puheenvuorot ovat tapa vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja sitä kautta politiikan agendaan ja päätöksiin.

Etenkin Yhdysvaltoja, mutta myös enenevässä määrin Euroopan eri maita koskevissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota erityisesti talouseliittien poliittiseen vaikutusvalttaan esimerkiksi lobbaamalla.¹⁸ Tutkimuksissa on myös todettu, että etujärjestöjen vaikuttamiskeinot saattavat vaihdella jossain määrin poliittikakasyksymysten mukaan.¹⁹ Erityisesti talouseliittejä ja yrityksiä edustavien järjestöjen johtajilla on usein hyvät mahdollisuudet päästä kuultavaksi päätösten valmistelussa ja pyrkiä siten suoraan vaikuttamaan päätöksenteon lopputuloksiin.²⁰ Talouseliitit vaikuttavat myös politiikan asialistaan, tapoihin joilla listalla olevat asiat kehystetään ja ymmärretään sekä valittavien ratkaisuvaihtoehtojen muotoiluun.²¹ Myös Suomessa huipputuloisin promille on erittäin aktiivinen edunvalvonnassa. He ovat kuvanneet haastatteluissa verkostojaan ja yhteyksiään poliittisiin päättäjiin sekä tapojaan ”sparrailla” poliitikkoja asiakysymyksissä, mikä heijastaa osaltaan huomattavaa agendavaltaa.²²

Mittasimme päättäjien poliittista vaikuttamista esittämällä kymmenen erilaista vaikuttamistapaa ja pyytämällä vastaajia merkitsemään jokaisen kohdalle, onko hän tehnyt jotakin niistä viimeisen kahden vuoden aikana. Pisteytimme vastaukset asteikolla nollasta yhteen (0 = en kertaakaan, 0,25 = harvemmin, 0,75 = useamman kerran vuodessa ja 1 = useamman kerran kuukaudessa). Muodostimme yhteensä kolme summamuuttujaa mittaamaan vallan eri muotoja. Mittasimme *lainsäädäntävaltaa* kolmella eri vaikuttamistavalla: osallistunut valio-kuntatyöskentelyyn eduskunnassa (esim. ollut kuultavana), ollut kuultavana

poliittisten päätösten valmistelussa ja osallistunut jäsenenä ministeriön asettaman työryhmän tai valmistelu-elimen kokoukseen. *Agendavallan* mittareiksi valitsimme kolme eri vaikuttamismuotoa: ottanut yhteyttä poliittiseen päättäjään tai virkamieheen, lähettänyt laatimansa muistion poliittiselle päättäjälle tai virkamiehelle ja käynyt keskustelua epävirallisessa yhteydessä (esim. harrastus). *Intressien muokkausvaltaa* mittasimme neljän eri tavan kautta: laatinut tai allekirjoittanut julkisen kannanoton, esiintynyt tiedotusvälineissä, ottanut yhteyttä toimittajaan ja ilmaissut sosiaalisessa mediassa näkemyksensä jostakin yhteiskunnallisesta aiheesta.

KUVIO 3 Päätäjien (n=728) poliittisen vaikuttamisen muodot työskentelysektorin mukaan



1 = useamman kerran kuukaudessa
 0,75 = useamman kerran vuodessa
 0,25 = harvemmin
 0 = en kertaakaan

Tarkastelemme KUVIOSSA 3 vaikuttamisen muotoja päättäjien työskentelysektorin mukaan. Tuloksista havaitaan, että samanaikaisesti kun päättäjät ovat melko haluttomia antamaan kansalaisille lisää osallistumismahdollisuuksia, he pyrkivät itse aktiivisesti vaikuttamaan poliittisten päätösten valmisteluun.

Poliittiset päättäjät erottuvat ymmärrettävästi joukosta paitsi lainsäädäntömyös agendavallan käyttäjinä. Heidän runsas panostamisensa myös yleiseen mielipiteeseen vaikuttamiseen on merkilläpantavaa. Muut päättäjät ovat niin ikään kiinnostava joukko tältä osin: palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen edustajista muodostuvan ryhmän päättäjät käyttävät varsin aktiivisesti kaikkia kolmea vallankäytön muotoja.

LOPUKSI: PYSYVÄTKÖ PÄÄTTÄJÄT POLITIIKAN PYÖRTEISSÄ?

Olemme tässä raportissa tarkastelleet suomalaisten päättäjien näkemyksiä ilmastotoimista sekä poliittisesta päätöksenteosta ja siihen vaikuttamisesta. Ilmastonmuutoksen hillinnässä nousee esiin selvä jakolinja ilmastotoimiin myönteisesti suhtautuvien politiikan päättäjien ja niiden kustannuksista huolestuneiden elinkeinoelämän päättäjien välillä. Huomattava osa elinkeinoelämän päättäjistä on tulostemme mukaan aktiivisia poliittisessa vaikuttamisessa, ja elinkeinoelämän etujärjestöillä on Suomessa vahva asema.²³ Tämä aiheuttanee hankausta päätöksentekoon: poliittisten päättäjien voi olla vaikea edistää sellaisia ilmastotoimia, joita merkittävä osuus talouden toimijoista eivät tue.

Toisaalta on myös merkkejä siitä, että yritysmaailman ja politiikan välinen kuilu ilmastopolitiikassa on kaventumassa. Suomessa Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) allekirjoitti jo vuonna 2018 vetoituksen, jossa vaadittiin EU:n päästövähennystavoitteen kiristämistä.²⁴ EK myös korostaa ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumisessa liittyvän paljon mahdollisuuksia vientimarkkinoiden ja yritysten kasvumahdollisuuksien kautta.²⁵ Tässä yritysmaailma tarvitsee politiikkaa: globaaleilla markkinoilla toimiville suomalaisille yritykselle on olennaista, että kansainvälistä sääntelyä syntyy. On todennäköistä, että EU:n ja Yhdysvaltojen suuret investoinnit hiilineutraaliutta edistävään vihreään teknologiaan ovat omiaan entisestään lisäämään tuesta hyötyvien alojen johtajien kannatusta ilmastotoimille.

Tutkimuksemme osoittaa, että suomalaiset päättäjät luottavat edelleen demokraattisen järjestelmän kykyyn tuottaa poliittisia päätöksiä. Samanlaisesti he nojaavat vahvasti keskinäisiin verkostoihinsa. Sanonta Suomesta kerhona kuvaa edelleen monen päättäjän tuntoja. Tällainen toimintamalli kehittyi sotien jälkeen kun uudistuksia toteutettiin poliittisia kompromisseja muodostamalla. Tämä toimi hyvin niin kauan, kun eri kansalaisryhmät tulivat edustetuiksi läheisiksi kokemuensa puolueiden ja edunvalvontajärjestöjen kautta. Päättäjien suhde kansalaisiin on kuitenkin muuttunut 2000-luvulla huomattavasti aiempaa epävakammaksi: äänestäjät, kuluttajat ja järjestöjen jäsenistöt ovat entistä liikkuvampia. Tämän vuoksi on kiinnostavaa, että päättäjät suhtautuvat varsin varauksellisesti kansalaisten neuvoa antavan tai sitovan osallisuuden lisäämiseen. Osallisuusväylien avaaminen kansalaisille saattaa

kuitenkin olla tulevaisuudessa yhä keskeisemmässä roolissa, jotta kansalaiset kokisivat päätökset oikeutettuina ja olisivat valmiita sitoutumaan niihin.²⁶

Kansalaisten osallisuus on keskeistä myös ilmastonmuutoksen hillitsemisessä. Ilmastopolitiikassa yritetään kiireellisesti saavuttaa yhteisymmärrys toimista, joilla maapallon lämpeneminen saataisiin pysäytettyä 1,5 asteen tavoitteeseen. Samalla ilmastonmuutoksen vaikutukset ja sopeutumistoimet vaihtelevat eri yhteiskunnissa ja monet valtiot suosivat itselleen edullisia toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi. Myös kokemukset eri toimien oikeudenmukaisesta jakautumisesta vaihtelevat.²⁷ Tämä kaikki korostaa toimivan demokratian merkitystä: tarvitaan mekanismeja, joilla päätöksiä saadaan tehtyä ja toimeenpantua nykyistä nopeammin. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa ilmastotoimille saattaa kuitenkin olla helpompi saavuttaa kansalaisten hyväksyntä kuin muualla, etenkin mikäli ilmastotoimet yhdistyvät eriarvoisuuden torjuntaan, jolle on suuri kannatus.²⁸

Näin tutkimus toteutettiin

Analyysimme perustuu ”Kansalaisuuden kuulut ja kuplat (BIBU)”-tutkimusprojektissa kerättyyn kahteen kyselyaineistoon. Niistä ensimmäinen on BIBUn päättäjäkysely, jossa tiedusteltiin näkemyksiä talous-, työllisyys- sosiaali- ja ilmastopolitiikan keinoista, demokratiasta ja päätöksentekotavoista sekä omasta yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja yhteydenpitoverkostoista. Otimme mukaan päättäjiä, jotka ovat johtavissa asemissa yhteiskunnan merkittävässä instituutioissa. Määrittelimme ensin merkittävissä yhteiskunnallisissa valta-asemissa olevat instituutiot ja organisaatiot ja poimimme niistä johtavassa asemassa olevat tai yhteiskunnalliseen päätöksentekoon muuten merkittävästi vaikuttavat henkilöt. Kutsu osallistua verkossa toteutettuun kyselyyn lähetettiin sähköpostitse yhteensä 3 580 politiikan, elinkeinoelämän, julkisen sektorin, palkansaajajärjestöjen, korkeakoulujen, tutkimuslaitoksen, ajatushautomojen, median ja vaikuttajaviestintätoimistojen edustajalle. Verkkokysely oli käynnissä 15.9.–21.11.2020, minä aikana lähetettiin kaksi muistutusta. Koko kyselyyn vastasi 699 henkilöä (vastausprosentti 18). Lisäksi 247 henkilöä aloitti vastaamisen ja jätti sen jossain vaiheessa kesken. Heidän vastauksensa on huomioitu analyysissä siltä osin kuin ne ovat saatavilla. Muodostunut otos vastaa koostumukseltaan hyvin alun perin tavoiteltua joukkoa. Elinkeinoelämän vastausprosentti oli hieman keskimääräistä suurempi ja politiikan päättäjien osalta pienempi. Lukumäärällisesti eniten vastaajia oli julkisella sektorilla työskentelevien päättäjien keskuudesta (viranhaltijat ministeriöistä ja muualta valtionhallinnosta sekä kunnanjohtajat).

Toisena aineistona on käytetty Taloustutkimuksen kanssa toteutettua kyselyä, jossa kartoitettiin suomalaisten näkemyksiä talous- ja työllisyyspolitiikan keinoista. Lisäksi vastaajilta tiedusteltiin mielipiteitä sosiaaliturvan uudistamisesta ja ilmastonmuutoksen hillitsemisestä. Kysely toteutettiin elo-syyskuun 2020 vaihteessa internet-paneelissa, ja siihen vastasi 2 106 16–79-vuotiasta suomalaista. Muodostunut aineisto on painotettu sukupuolen, iän ja asuinpaikan mukaan niin, että se vastaa tilastollisesti Suomen väestöä (virhemarginaali +- 2 prosenttiyksikköä). Kansalaiskyselyn tulokset on raportoitu tarkemmin raportissa ”*Kansalaiset koronakriisin kourissa: mitä poliittisia toimia kannatetaan?*” (Kantola ym. 2020).

VIITTEET JA LÄHTEET

1. Green, J. (2007) When parties and voters agree: Valence issues and party competition. *Political Studies* 55(3), 629–655.
2. Euroopan komissio (2021) *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma: Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa*, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi.
3. Ympäristöministeriö (2021) *Hallituksen ilmastopoliittika: kohti hiilineutraalia Suomea 2035*, <https://ym.fi/hiilineutraalisuomi2035>.
4. Suomen Ilmastopaneeli (2021) *Ilmastopoliittikan oikeudenmukaisuus*, <https://www.ilmastopaneeli.fi/ilmastopoliittikan-oikeudenmukaisuus/>.
5. Eerola, E., Huhtala, A., Laukkanen, M. ja Palanne, K. (2021) *Ympäristöhaittojen hinnoittelu – katsaus ilmastotoimia koskevaan tutkimuskirjallisuuteen*. VATT Muistio 64. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-279-7>
6. Otjes, S. (2018). What's left of the left-right dimension? Why the economic policy positions of Europeans do not fit the left-right dimension. *Social Indicators Research* 136(2), 645–662.
7. Rapeli L. ja Koskimaa, V. (2021) Concerned and willing to pay? Comparing policymaker and citizen attitudes towards climate change. *Environmental Politics* DOI: 10.1080/09644016.2021.1970458
8. Chen, T.H.Y., Salloum, A., Gronow, A., Ylä-Anttila, T. ja Kivelä, M. (2021) Polarization of climate politics results from partisan sorting: Evidence from Finnish Twittersphere. *Global Environmental Change* 71, 102348. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102348>
9. Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E. ja Wass, H. (toim.) (2020) *Politiikan ilmastomuutos: eduskuntavaalitutkimus 2019*. Selvityksiä ja ohjeita 5/2020. Helsinki: oikeusministeriö.
10. Compon.org; Ympäristöministeriö (2019) Ilmastobarometri 2019: Suomalaiset haluavat ilmastokriisin ratkaisut politiikan ytimeen, [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Ilmastobarometri_2019_Suomalaiset_haluav\(49670\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Kartat_ja_tilastot/Ilmastobarometri_2019_Suomalaiset_haluav(49670)).
11. Ylä-Anttila, T., Gronow, A., Karimo, A., Goodman, J., ja da Rimini, F. (2020) Breaking the treadmill? Climate change policy networks and the prospects for low carbon futures in Australia and Finland. *Society & Natural Resources* 33(11), 1380–1398.
12. Koskimaa, V. ja Rapeli, L. (2020) Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy & Politics* 48(4), 637–652.
13. Foa, R.S. ja Mounk, Y. (2016) The danger of deconsolidation: The democratic disconnect. *Journal of Democracy* 27(3), 5 – 17; ks. myös Apunen, M., Fukuyama, F., Haavisto, I., Ylisalo J. ja Zakaria, F. (2017) *Tyytymättömyyden siemenet: mistä populismi tulee?* Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta, <https://www.eva.fi/blog/2019/09/20/lue-tas-ta-tyytymattomyyden-siemenet-raportti/>.
14. Hibbing, J.R. ja Theiss-Morse, E. (2009) *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.
15. Ruostetsaari, I. (2017) Stealth democracy, elitism, and citizenship in Finnish energy policy. *Energy Research & Social Science* 34(2017), 93–103.

16. Koskimaa, V. ja Rapeli, L. (2020) Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations. *Policy & Politics* 48(4), 637–652.
17. Baldwin, D.A. (2021) The faces of power revisited. *Journal of Political Power* 14(1), 85–96.
18. Elkjær, M. ja Klitgaard, M. (2021) Economic inequality and political responsiveness: A Systematic Review. *Perspectives on Politics*, <https://doi.org/10.1017/S1537592721002188>.
19. Binderkrantz, A.S, ja Krøyer, S. (2012) Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies. *Interest Groups & Advocacy* 1, 115–138 (2012).
20. Vesa, J., Kantola, A. ja Binderkrantz, A.S. (2018) A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41(4), 239–262.
21. Gilens, M. ja Page, B.I. (2014) Testing theories of American politics: Elites, interest groups and average citizens. *Perspectives on Politics* 12(3), 564–581.
22. Kantola, A. ja Kuusela, H. (2019) *Huipputulokset – Suomen rikkain promille*. Tampere: Vastapaino.
23. Hirvola, A., Mikkonen, S., Skippari, M. ja Tiensuu, P. (2021) *Kohti avoimempaa lobbausta: lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla*. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:6. Helsinki: oikeusministeriö; Vesa, J., Kantola, A. ja Binderkrantz, A.S. (2018) A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41(4), 239–262.
24. Helsingin Sanomat (2021) *Jyri Häkämies koki ilmastoherätyksen vaimon kanssa käydyissä keskusteluissa: ”Tajusin, että emme tee EK:ssa riittävästi asian hyväksi”*, <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008189346.html>, 30.8.2021.
25. Elinkeinoelämän keskusliitto (2021) *Ilmasto ja energia*, <https://ek.fi/tavoitteemme/ilmasto-energia-ja-liikenne/ilmasto-ja-energia/>.
26. Schmidt, V.A. (2013) Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and ‘throughput’. *Political Studies* 61(1), 2–22.
27. Suomen ilmastopaneeli (2021) *Ilmastonmuutokseen sopeutumisen ohjauskeinot, kustannukset ja alueelliset ulottuvuudet*. Raportti 2/2021, <https://www.ilmastopaneeli.fi/tiedotteet/ilmastopaneelin-raportti-alueellinen-ilmastonmuutostieto-tukee-sopeutumistyota-suomessa/>
28. Otto, A. ja Gugushvili, D. (2020) Eco-social divides in Europe: Public attitudes towards welfare and climate change policies. *Sustainability* 12(1), 404, <https://doi.org/10.3390/su12010404>.

Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama
KANSALAIKUUDEN KUILUT JA KUPLAT
-TUTKIMUSHANKE (BIBU) tutkii kansalaisuuden
muutoksia. Monitieteisessä hankkeessa on mukana
tutkijoita yhteensä kuudesta yliopistosta ja
tutkimuslaitoksesta.

Tackling Biases and Bubbles in Participation
www.bibu.fi | [#biburesearch](https://twitter.com/biburesearch)

Lisätietoja:

Hanna Wass, yleisen valtio-opin dosentti, Helsingin yliopisto
hanna.wass@helsinki.fi, puh. 050 448 4399

Paula Saikkonen, erikoistutkija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
paula.saikkonen@thl.fi, puh. 029 524 8133



HELSINGIN YLIOPISTO
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA



Ulkoasu: Kaskas Media
Kansalaisuuden kuilut ja kuplat, 7/2021
ISSN 2669-8080