

Pitivätkö Sipilän hallituksen puolueet vaalilupauksensa?



Vertaileva näkökulma vaalilupauksen toteutumiseen Suomessa 2015–2019

JUHA YLISALO
KIMMO MAKKONEN

TIIVISTELMÄ Puolueet lupaavat vaalikampanjoissaan edistää monenlaisia asioita. Suuri yleisö suhtautuu vaalilupauksiin skeptisesti. Siitä, missä määrin puolueiden vaaleissa lupaamat asiat toteutuvat Suomessa, ei kuitenkaan ole aiemmin ollut saatavilla systemaattisesti koottua tietoa. Tässä tutkimuksessa sovellettiin kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa vakiintuneita menetelmiä Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) puolueiden vaaliohjelmiin sisältyneiden lupauksen tutkimiseen. Vaalilupaus määriteltiin sellaisena sitoumuksena tiettyyn toimenpiteeseen tai lopputulokseen, että toimenpiteen suorittaminen tai lopputuloksen saavuttaminen on selvästi todennettavissa. Luvattujen asioiden toteutuminen tai toteutumatta jääminen todennettiin asiakirja- ja tilastoaineistoilla. Sipilän hallituksen muodostaneet puolueet tekivät vuoden 2015 eduskuntavaaleissa yhteensä 319 vaalilupausta, joista 45 prosenttia toteutui ainakin osittain. Osuus on jokseenkin pieni, kun sitä verrataan monista muista maista saatuihin tuloksiin. Jos kuitenkin huomioidaan Sipilän hallituksen koostuminen useista puolueista ja erot puolueiden kokeneisuudessa hallitusvastuusta, toteutuneiden lupauksen osuus näyttäytyy kansainvälisesti vertaillen varsin tavanomaisena.

JOHDANTO

Vaalikampanjoissaan puolueet ja ehdokkaat ilmaisevat sitoutuvansa monenlaisten asioiden edistämiseen alkavalla vaalikaudella – toisin sanoen tekevät vaalilupauksia. Jos ajatellaan, että vaaleissa on kyse politiikan suuntaviivojen asettamisesta tuleviksi vuosiksi, vaalilupauksilla tulisi olla informaatioarvoa sen suhteen, millaisia päätöksiä vallanpitäjät tekevät ja millaisia lopputuloksia vaalikauden aikana saavutetaan. Meillä ei kuitenkaan ole järjestelmällisesti kerättyä näyttöä siitä, missä määrin vallassa olevien puolueiden vaaleissa lupaamat asiat tapaavat Suomen poliittisessa järjestelmässä toteutua.

Tämä tutkimus kohdistuu Juha Sipilän (kesk.) hallituksen (2015–2019) puolueiden vaalilupauksiin ja siihen, missä määrin ja millä ehdoilla ne täyttyivät politiikan tuotosten ja lopputulosten tasolla. Tutkimus on ensimmäinen suomalaiseen aineistoon perustuva sovellus kansainvälisestä vaalilupauksiin ja niiden politiikkavaikutuksiin keskittyvästä tutkimussuuntauksesta (ks. esim. Naurin ym. 2019; Thomson ym. 2017). Eri puolilla maailmaa toimivat vaalilupaustutkijat ovat viime vuosien aikana kehittäneet menetelmällisiä valintojaan siten, että pätevät vertailut eri poliittisten järjestelmien ja ajanjaksojen välillä ovat mahdollisia (Royed ym. 2019). Tuloksia Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupausten toteutumisesta verrataan tämän artikkelin lopussa siihen, millaisia tuloksia muista poliittisista järjestelmistä on saatu.

Suomen puolueiden vaalilupauksista, saati niiden politiikkavaikutuksista, ei aiemmin ole tehty kattavaa, järjestelmälliseen tutkimukseen perustuvaa analyysia. Tiedotusvälinejulkisuudessa korostuvat tapaukset, joissa puolue ei syystä tai toisesta ole pitänyt lupaustaan (esim. Lapalainen 2019). Journalistisissa raporteissa ei myöskään tavata soveltaa mitään täsmällistä vaalilupauksen määritelmää.

Tutkimuskirjallisuudessa vakiintuneiden menetelmällisten standardien mukaisesti tässä tutkimuksessa keskitytään sellaisiin toimenpiteisiin ja lopputuloksiin, joihin puolueet ovat kirjallisessa vaaliohjelmassaan ilmaisseet sitoutuvansa (Royed 1996). Vaalilupauksina pidetään siis sellaisia asioita, joiden edistämiseen, ylläpitämiseen tai estämiseen puolueet ovat sitoutuneet oma-aloitteisesti. Sitoumuksen on myös oltava sikäli yksiselitteinen, että siinä tarkoitettun asian toteutuminen on selvästi todennettavissa. Tällainen vaalilupauksen operationalisointi vähentää riskiä, että tutkijoiden omat tulkinnat vinouttaisivat arvioita vaalilupausten pitämisestä. Yksittäisten ehdokkaiden vaalilupaukset rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle, samoin muut vaalit kuin eduskuntavaalit.

Artikkeli etenee seuraavasti: Ennen vaalilupauksia koskevan tutkimuskirjallisuuden esittelyä tehdään katsaus Sipilän hallituksen ohjelmalliseen profiliin ja hallituskauden päävaiheisiin. Tästä edetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen: vaalilupaustutkimuksen teoreettisiin perusteisiin ja tärkeimpiin empiirisiin tuloksiin. Tämän jälkeen esitellään tutkimuksessa sovelletut menetelmät vaalilupausten tunnistamiseen ja luvattujen asioiden toteutumisen tarkistamiseen esimerkkien valossa. Sipilän hallituksen vaalilupausten toteutumista tarkastellaan ensisijaisesti lupaustyyppien ja toteutuneiden lupauksien osuuksien pohjalta. Tuloksia verrataan muihin maihin, joista on saatavilla tässä tutkimuksessa käytetyillä menetelmillä tuotettua tietoa vaalilupausten toteutumisesta. Artikkelin lopuksi keskustellaan siitä, mitä tulokset merkitsevät suomalaisen edustuksellisen demokratian kannalta ja mihin suuntiin jatkotutkimusta olisi syytä viedä.

KATSAUS SIPILÄN HALLITUKSEN KAUTEEN

Keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisten muodostama Sipilän hallitus tuli valtaan vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen tilanteessa, jossa Suomen taloutta oli jo pitkään luonnehtinut hidas kasvu ja korkea työttömyys. Sen edeltäjä, edellisen vaalikauden alussa aloittanut kuuden puolueen niin sanottu sixpack-hallitus oli ollut riitaisa. Vaalikauden loppupuolella vasemmistoliitto ja vihreät olivat lähteneet hallitusrintamasta, ja etenkin kautensa lopussa hallituksella oli ollut vaikeuksia saavuttaa yhteisymmärrystä merkittävistä asiakysymyksistä.

Sipilän hallituksen tavoitteenasettelussa korostuivat talouden dynaamisuus, sääntelyn purkaminen ja strategisen ajattelun vahvistaminen poliittisessa päätöksenteossa. Sipilän hallituksen hallitusohjelma saikin alaotsikokseen ”strateginen hallitusohjelma” (Valtioneuvoston kanslia 2015) – termi, jota keskusta ja kokoomus käyttivät jo vaalikampanjan aikana (Keskusta 2015; Kokoomus 2015a).

Aatteellisesti Sipilän hallitus oli suomalaisittain melko yhtenäinen. Sen puoluepoliittinen koostumus ei ylittänyt perinteistä ”sosialististen” ja ”ei-sosialististen” puolueiden rajaa (kuten punamulta- ja sinipunahallitukset) tai tuonut yhteen konservatiivisia arvoja ajavia porvaripuolueita ja liberaalien arvojen edistäjiksi identifioituvia vihreitä (kuten Vanhasen II hallitus). Tässä suhteessa Sipilän hallitus poikkesi oleellisesti ensin Jyrki Kataisen (kok.) ja sittemmin Alexander Stubbin (kok.) johtamasta ideologisesti hajanaisesta sateenkaarikoalitiosta, joka alkoikin hajota jo paljon ennen vuoden 2015 vaaleja.

Keskusta sai vuoden 2015 eduskuntavaaleissa merkittävän vaalivoiton, ja perussuomalaiset olivat pysyneet jo useita vuosia yhtenä suosituimmista puolueista. Vaalitulos oli erityisesti perussuomalaisten ja kokoomuksen keskinäisen suuruusjärjestyksen suhteen tiukka, sillä kokoomus selvisi kannatuksensa puolesta päättyneestä hallituskaudestaan vähäisemmin vaurioin kuin valtiovarainministeripuolue SDP. Hallitukselta odotettiin paljon, erityisesti mitä tuli talouden saattamiseen kasvu-uralle.

Vaalikauden alkupuolella perussuomalaisten kannatus mielipidekyselyissä laski tuntuvasti, mikä todennäköisesti oli yhteydessä hallituksen ajamaan työvoimakustannusten alentamiseen ja budjettileikkauksiin (esim. Koskinen 2016). Tämä sai silloisen puheenjohtajan ja ulkoministerin Timo Soinin vakuuttamaan, että puolue piti kiinni vaalilupauksistaan (MTV Uutiset 2016). Perussuomalaiset tunnetusti hajosi vaalikauden puolivälissä pian kesän 2017 puoluekokouksen jälkeen. Puolue-eliitin ehdokkaan Sampo Terhon hävittyä puheenjohtajavaalin maahanmuutovastaisen siiven Jussi Halla-aholle suuri osa vanhasta puolue-eliitistä, mukaan lukien koko ministeriryhmä, irtaantui omaksi ryhmittymäkseen, joka myöhemmin rekisteröityi Sininen tulevaisuus -nimiseksi puolueeksi.

Tässä suhteessa perussuomalaisten hallitustaival muistutti Itävallan vapauspuolueen (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ) kivikkoista hallituskautta 2000-luvun alkuvuosina. Sipilän hallituksen ohjelmaan ei koskettu perussuomalaisten hajoamisen seurauksena, vaan sittemmin Siniseksi tulevaisuudeksi organisoitunut ryhmittymä hyväksyi ohjelman sellaisenaan. Koska Sininen tulevaisuus näyttäytyi vanhan, ”soinilaisen” perussuomalaisen puolueen jatkajana paljon selvemmin kuin ”halla-aholainen” puolue, sitä käsitellään tässä tutkimuksessa perussuomalaisten vuoden 2015 vaaliohjelman toteuttajana vaalikauden jälkimmäisellä puoliskolla (vrt. Pra-protnik ja Ennser-Jedenastik 2019).

Vain viikkoja ennen kevään 2019 eduskuntavaaleja pääministeri Sipilä pyysi yllättäen eroa itselleen ja hallitukselle, joskin hän jatkoi toimitusministeristön johtajana Antti Rinteen (sd.) hallituksen valtaantuloon saakka. Sipilän eron merkittävä vaikutin oli hallituksen epäonnistuminen julkisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamisessa (Toivonen 2019).

”Sote-uudistus” oli yksi vaalikauden suurista projekteista, jonka pohjaksi valikoitui hallituspuolueiden välisenä kompromissina uuden, alueellisen hallintotason yhdistäminen malliin, jossa julkinen rahoitus olisi seurannut palvelujen käyttäjän itsensä valitsemalle palveluntarjoajalle. Kaikki hallituksen esittelemät mallit olivat kuitenkin joko juridisesti ongelmallisia, poliittisesti kestäättömiä tai molempia, eikä mikään niistä edennyt lopulliseen käsittelyyn eduskunnassa. Vaalikeväänä 2019 nousi lisäksi kohu vanhustenhuollon epäkohdista, ja arvostelun kohteiksi joutuivat myös yksityiset hoivapalveluiden tuottajat – eli yritykset, jotka olisivat olleet keskeisiä toimijoita hallituksen ajamassa mallissa.

Kevään 2019 eduskuntavaaleissa keskusta koki merkittävän tappion, sovinlainen puolue katosi käytännössä kokonaan puoluekartalta ja kokoomuskin menetti kannatustaan edellisiin vaaleihin verrattuna. Sipilän hallituksen kausi päättyi merkittävän hankkeen eli sote-uudistuksen näyttävään haaksirikkoon. Korkeakoulupiireissä muistetaan myös niin sanottu koulutuslupaus, jossa muun muassa keskustan ja kokoomuksen silloiset johtajat sitoutuivat olemaan leikkamatta koulutusmenoista, mikä kuitenkin ei estänyt merkittäviä vähennyksiä korkeakoulujen määrärahoihin. Kaikesta huolimatta Sipilän hallituksen kaudella talous kasvoi, työllisyys lisääntyi ja julkisen talouden alijäämää kurottiin umpeen – kuten puolueet olivat luvanneet. Se, missä määrin Sipilän hallituksen puolueet oikeastaan toteuttivat vaaleissa antamia lupauksia, on tähän saakka jäänyt avoimeksi kysymykseksi.

VERTAILEVA VAALILUPAUSTUTKIMUS

Sanalla ”vaalilupaus” on lähes koko demokraattisesti hallitussa maailmassa huono kaiku. Jos suomalaisia pyydetään arvioimaan väitettä ”koskaan ei voi luottaa minkään puolueen vaalilupauksiin”, suuri enemmistö ilmoittaa olevansa ainakin osittain samaa mieltä (Ylisalo 2020). Vaalilupauksiin kohdistuvaan laajaan epäluottamukseen viittaavia kyselytutkimustuloksia on saatu lukuisista maista (Naurin 2011, luku 5), joten suomalaisten vähäinen luottamus vaalilupauksiin ei ole poikkeuksellista.

Vaalilupauksen poliittikkavaikutukset

Puolueiden vaaleissa tekemillä sitoumuksilla on tärkeä sija edustuksellisen demokratian teoriassa. Ensinnäkin ne mahdollistavat informoitujen äänestyspäätösten tekemisen. Poliittisen kilpailun odotetaan niin akateemisissa keskusteluissa kuin käytännön yhteiskuntaelämässä vahvistavan politiikan sisältöjen ja kansalaisten näkemysten välisiä yhteyksiä. Stefano Bartolini (1999; 2000) erittelee ehtoja, joiden vallitessa tämä odotus on perusteltu. Ehtoihin sisältyy muun muassa se, että vaaleissa äänestäjille on tarjolla toisistaan sisällöllisesti poikkeavia politiikka-

vaihtoehtoja ja että äänestäjien valinnoilla on merkitystä sen kannalta, millaista politiikkaa vaalien jälkeen tehdään. Vaalilupausten voi ajatella olevan sisäänrakennettuja näihin ehtoihin; ne voivat vahvistaa politiikan responsiivisuutta, jos vaalikilpailun osallistujat antavat toisistaan poikkeavia lupauksia ja myös pyrkivät toteuttamaan lupauksensa valtaan päästyään. Niin sanottu vastuullisten puolueiden teoria näkee puolueiden keskeisenä tehtävänä sen, että ne muotoilevat lukuisista eri asiakysymyksistä koherentteja ohjelmallisia kokonaisuuksia, joiden noudattamisesta äänestäjien on mahdollista pitää puolueita vastuussa (American Political Science Association 1950).

Vastuullisten puolueiden teoriassa on sekä normatiivinen että empiirinen puoli. Hyvin toimivassa demokratiassa puolueilla voidaan ajatella olevan velvollisuus tarjota vaihtoehtoja ja pitää niistä kiinni. Puolueilla voidaan myös ajatella olevan kannustimia tehdä näin, sillä valtaa saavuttaakseen niiden on erotuttava kilpailijoistaan ja vältettävä äänestäjien antamaa rangaistusta, joka seuraa lupausten rikkomisesta. Näkemys, jonka mukaan politiikan responsiivisuus kansalaisten mieltymyksille kumpuaa suureksi osaksi äänestäjien kyvystä vaatia edustajiltaan lupauksia toimia tietyllä tavalla ja palkita tai rangaista lupausten pitämisestä tai rikkomisesta, on perinteisesti ollut poliittisesta edustuksesta käytyjen teoreettisten keskustelujen keskiössä (Mansbridge 2003).

Skeptisyys vallantavoittelijoiden lupauksia kohtaan kuuluu demokratiaan. Useita eri maita ja alueita koskevat tutkimukset puolueiden vaalilupausten politiikkavaikutuksista viittaavat kuitenkin siihen, että vaalilupaukset eivät ole pelkkää katteetonta markkinointia. Toistuva tulos on ollut se, että puolueen päästyä hallitusvaltaan sen lupaamista asioista merkittävä osuus toteutuu vaalikauden aikana (esim. McMillan 2020; Naurin 2014; Royed 1996). Vaihtelu on kuitenkin ollut suurta niin maiden kuin ajanjaksojen välillä. Siinä missä joissain tapauksissa jopa yhdeksän kymmenestä vaalilupauksesta on ollut mahdollista luokitella täyttyneeksi, etenkin joissain uusissa demokratioissa ja valtioissa, joiden demokraattisuus on joissain suhteissa kyseenalaista, vain vähemmistö hallituspuolueiden lupaamista asioista on toteutunut (esim. Bulut ja Yildirim 2020, 97–112; Kostadinova 2013; Škvrňák 2015; Toros 2015). Näissäkin maissa täyttyneiksi luokiteltavissa olevia vaalilupauksia on tehty paljon.

Vaihtelua vaalilupausten toteutumisessa on selitetty ensinnäkin institutionaalisilla tekijöillä, jotka vaikuttavat vallan jakautumiseen. Yksi vertailevan tutkimuksen päätuloksista on ollut se, että yksin hallitusvaltaa käyttävät puolueet tapaavat täyttää suuremman osan lupauksistaan kuin koalitionhallitukseen osallistuvat puolueet, riippumatta hallituksen enemmistö- tai vähemmistöstatuksesta (Thomson ym. 2017; Thomson ym. 2019). Tämä on luonnollista siksi, että koalitionhallituksissa puolueet joutuvat tekemään kompromisseja saadakseen aikaan hallituksen yhteisen ohjelman; puolueet joutuvat luopumaan joistakin tavoitteistaan saadakseen toisia yhteiselle agendalle. Näin on etenkin Suomen kaltaisissa järjestelmissä, joissa puolueiden proto-koalitiot eivät osallistu vaaleihin yhteisohjelmilla.

Aiempiä tutkimuksia yhdistää havainto, että vallitsevan asiointilan säilyttämiseen sitoutuvat *status quo* -lupaukset ovat toteutuneet useammin kuin muutoslupaukset. Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu myös, että jos vaalilupaus on otettu osaksi hallitusohjelmaa tai koalitionsopimusta, luvattun asian toteutumisen todennäköisyys kasvaa oleellisesti (Mansergh ja Thomson 2007; Schermann ja Ennsner-Jedenastik 2014a). Vaikka hallitusohjelman merkitys on suomalaisessa politiikassa selvä, hallitusohjelmien sisältö jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Myös maan taloudellisen tilanteen on havaittu vaikuttavan siihen, missä määrin hallituspuolueet pystyvät täyttämään vaalilupauksiaan: kun talouskasvu ja julkinen talous ovat vahvoja, lupaukset on helpompi pitää kuin hitaan talouskasvun ja heikon julkisen talouden aikana (Pétry ja Duval 2018; Praprotnik 2017; Thomson ja Costello 2016). Monipuoluepolitiikassa puolueiden yksi- tai erimielisyys voi ratkaista poliittisen hankkeen kohtalon. Lupauksen täyttymisen todennäköisyyttä kasvattaa aiemman tutkimuksen valossa se, jos useampi kuin yksi puolue on tehnyt sisällöltään yhtenevän lupauksen (Costello ja Thomson 2008; Thomson ym. 2019).

Vaalilupauksen täyttämisen tai täyttämättä jättämisen normatiiviset implikaatiot eivät ole täysin yksiselitteisiä. Yleisesti ottaen lupauksen pitäminen on moraalisesti arvokkaampaa kuin niiden rikkominen. Kuitenkaan kaikissa tilanteissa ei ole perusteltua ajatella, että vaalilupauksesta kiinni pitäminen on normatiivisessa mielessä parempi kuin lupauksen sivuuttaminen. On mahdollista, että olosuhteiden muuttuessa vaalilupauksen täyttämättä jättäminen voi osoittautua moraalisesti kestävimmäksi toimintatavaksi. Kuvitteellisena esimerkkinä voi ajatella lupauksen leikata puolustusmenoja merkittävästi ja käyttää säästyneet varat veronalennuksiin. Sotilaallisen aktiivisuuden nopea lisääntyminen naapurimaassa voisi antaa perustellusti aiheutta jättää tällainen lupaus täyttämättä yleisen edun nimissä.

Periaatteessa lupaus voi olla lähtökohtaisesti moraaliton, kuten lupaus syrjiä jotakin väestöryhmää syntyperän perusteella. Myös kansalaisten mielipiteet voivat muuttua vaalikauden aikana, jolloin alkujaan suositun vaalilupauksen täyttäminen voi osoittautua yleisen mielipiteen vastaiseksi. Tämän vuoksi täytettyjen vaalilupauksen määrän suhdetta täyttämättömien vaalilupauksen määrään ei tule suoralta kädeltä tulkita edustuksellisen demokratian onnistumisen mittarina. On joka tapauksessa kohtuullista ajatella, että puolueella on velvollisuus toimia lupauksella tavalla, ellei selvästi ilmene jotain sellaista, mikä tekee lupauksen hylkäämisestä parhaan tavan toimia (Schedler 1998).

Puolueet näyttävät ottavan vaalilupauksensa yleisesti ottaen vakavasti, mutta tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että puolueet pitävät joitakin lupauksiaan tärkeimpinä kuin toisia (ks. Kennedy ym. 2021). Vaalilupauksen vertaaminen toisiinsa tärkeyden suhteen on ongelmakokonaisuus, johon tutkimuskirjallisuudessa on vasta alettu kiinnittää huomiota (Mellon ym. 2021).

Mitä vaalilupauksella tarkoitetaan?

Tässä tutkimuksessa puhutaan *vaalilupauksesta*, kun tarkoitetaan puolueen vaaliohjelmassaan julkistamaa sitoumusta sellaiseen toimenpiteeseen tai lopputulokseen, jonka toteutuminen on selvästi todennettavissa (Royed ym. 2019, 24). Tämä on vakiintunut vaalilupauksen määritelmä empiirisessä kirjallisuudessa, mutta eri poliittisia järjestelmiä analysoineet tutkijat ovat soveltaneet sitä hieman eri tavoin. Kapeimman tulkinnan mukaan puolueen on itse määriteltävä kriteeri, jolla täyttymistä on arvioitava, jotta kirjaus kävisi lupauksesta (Thomson 2001). Laveimman tulkinnan mukaan vaalilupauksia ovat sellaisetkin sitoumukset, jotka ovat täytettävissä useilla tavoilla. Lavein tulkinta jättää tutkijalle tulkinnanvaraa sen suhteen, miten luvattun asian toteutumista voi arvioida (Royed ym. 2019); tällöin tutkija arvioi, millä eri tavoilla luvattu asia voisi olla saavutettavissa ja tarkistaa, onko jokin näistä toteutunut. Eri operationalisointeja yhdistävät

kuitenkin selvyyden ja todennettavuuden kriteerit: on oltava selvää, mihin puolue sitoutuu, ja on oltava mahdollista todentaa, onko luvattu asia toteutunut.

Puolueet ja poliitikot itse ovat haluttomia puhumaan vaalilupauksista. Vaaliohjelmissaan puolueet eivät yleensä suoranaisesti ilmoita lupaavansa mitään; puolueet ja poliitikot puhuvat mieluummin esimerkiksi ”tavoitteista” sekä vaaliohjelmissa että niiden ulkopuolisessa viestinnässä. Vaaliohjelmiin sisältyvät kirjaukset kuitenkin antavat lukijalle aiheita olettaa, että puolue sitoutuu edistämään vaaliohjelmassa mainittuja asioita, vaikkakin monipuoluejärjestelmässä on selvää, etteivät minkään puolueen tavoittelemat asiat voi toteutua täysimääräisesti. Ainakin on kohtuullista odottaa, että puolue hylkää vaalikampanjassaan esittelemänsä tavoitteen vain pätevistä syistä. Näin ollen on perusteltua puhua vaalilupauksista, vaikka poliittiset toimijat ovat haluttomia käyttämään sanaa omista tavoitteenasetteluistaan.

Puolueet ja poliitikot tekevät vaalilupauksia myös muuten kuin kirjaamalla niitä vaaliohjelmiin. Osa vaalilupauksista tehdään ”kentällä”, reaktioina kilpailijoiden tai muiden tahojen viesteihin. Myös ehdokkaiden vastauksia vaalikonekysymyksiin voi pitää vaalilupauksina (Hiilamo ym. 2022). Vaikka vaaliohjelmiinkin vaikuttavat vaaleja edeltävä ilmapiiri ja puolueen asema hallituksessa tai oppositiossa, ohjelmat ovat puolueorganisaatiossa valmisteltuja ja hyväksytyjä eivätkä esimerkiksi mainostoimistojen tai konsulttien laatimia (Karjalainen ym. 2017). Siksi kirjallista vaaliohjelmaa voi pitää yksiselitteisimpänä kuvauksena siitä, mitä puolue tavoittelee ja millaisten asioiden edistämiseen puolue sitoutuu tulevilla vaalikaudella. Keskittyminen vaaliohjelmiin on perusteltua, kun halutaan tutkia nimenomaan puolueiden vaalilupauksia ja niiden vaikutuksia politiikan sisältöihin.

Tässä tutkimuksessa keskitytään vaaliohjelmiin sisältyviin lupauksiin myös siksi, että näin tulokset ovat vertailukelpoisia muualta saatujen tulosten kanssa. Tämä tekee mahdolliseksi päättelöt siitä, tulevatko Suomen puolueiden vaalilupaukset useammin tai harvemmin politiikan sisällöiksi kuin muissa maissa. Silti on pidettävä mielessä tutkimusasetelman rajoitteet; esimerkiksi yksittäisten ehdokkaiden lupaukset, jotka ehdokasäänestämisen vuoksi ovat oleellisia suomalaisessa kontekstissa, rajautuvat kokonaan tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Osa vaaliohjelmiin sisältyvistä kirjauksista voi olla tarkoitettu muille vastaanottajille kuin keskivertoäänestäjälle, kuten puolueen sidosryhmille ja aktiiveille tai muille puolueille hallituskoneuvotteluja ajatellen; Robert Harmel (2018) toteaa, että äänestäjien tavoittaminen on vain yksi vaaliohjelmien lukuisista funktioista. Suomen kaltaisessa järjestelmässä, jossa politiikan sisällöt ovat suureksi osaksi useiden eri tahojen välisiä kompromisseja, voi hyvästä syystä uskoa, että vaaliohjelmien sisältöön vaikuttavat useat eri motiivit. Silti puolueiden tekemät sitoumukset antavat aiheita olettaa, että puolueet ainakin pyrkivät toimimaan sitoumustensa mukaisesti, mikä antaa perusteita pitää valtaa käyttäviä puolueita vastuullisina niiden lupaamien asioiden edistämisestä.

Tässä tutkimuksessa sovellettu vaalilupauksen määritelmä kattaa toimenpiteet ja lopputulokset, jotka ovat väistämättä vaatimattomia siinä mielessä, että ne ovat toteutettavissa yhden vaalikauden aikana. Laajamittaiset yhteiskunnalliset uudistukset voivat vaatia useita vaalikausia kattavan valmistelu-, toimeenpano- ja seurantatyön. Malliesimerkki on hiilineutraalius, jota tuskin mikään taho esittää saavutettavaksi yhden vaalikauden puitteissa. Kuitenkin hiilineutraalius on tavoitteena merkittävä ja epäilemättä jollakin aikavälillä saavutettavissa. Erityisesti energia- ja ilmastopolitiikan sektoreilla puolueet sisällyttävät vaaliohjelmiinsa usein pitkän aikavälin tavoitteita, jotka sinänsä täyttävät tässä tutkimuksessa käytetyn vaalilupauksen määritelmän

mutta joiden toteutuminen ei ole todennettavissa; ei ole mahdollista tietää, millä tasolla fossiilisten polttoaineiden käyttö tulee olemaan esimerkiksi 2030-luvulla. Tällaisia asioita koskevat lupaukset rajautuvat tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Mitä voidaan odottaa Sipilän hallituksen lupauksen toteutumisesta?

Aiemmasta tutkimuksesta saadut tulokset viittaavat siihen, että kokemus hallitusvastuussa olemisesta parantaa puolueen mahdollisuuksia saada tavoitteitaan läpi usean puolueen neuvotteluissa ja täten tukee tämän puolueen vaalilupauksen täyttymistä (Praprotnik ja Ennser-Jedenastik 2019). Puolue, jolla on kokemusta hallitustyöskentelystä, voi ensinnäkin tehdä verrattain realistisia lupauksia, sillä se osaa huomioida sekä juridiset että poliittiset esteet politiikan suunnanmuutoksille. Toiseksi puolueen neuvottelijoilla on todennäköisesti kokemusta siitä, millaiset neuvottelutaktiikat toimivat. Sipilän hallituksen puolueista keskustalle ja kokoomukselle oli vuoteen 2015 mennessä kertynyt paljon kokemusta hallituksessa olemisesta, myös pääministeripuolueena ja talouden realiteetit erityisen selvinä kohtaavana valtiovarainministeripuolueena. Perussuomalaisilla hallituskokemusta sen sijaan ei ollut lainkaan, ellei lasketa sen edeltäjän Suomen maaseudun puolueen mukanaoloa Kalevi Sorsan (sd.) ja Harri Holkerin (kok.) hallituksissa 1980-luvulla. Voidaan siis odottaa, että perussuomalaisten lupauksista täyttyi pienempi osuus kuin keskustan ja kokoomuksen lupauksista.

Suomen puolueiden vaaliohjelmiä käsittelevissä viimeaikaisissa tutkimuksissa on painotunut sisältöjen analysointi ilman kattavaa politiikkavaikutusten arviointia (esim. Railo 2013). Anne-Maria Karjalainen ja kollegat (2020) tutkivat diskurssianalyttisesti, millaisia tulkintoja hyvinvointivaltiokansalaisuudesta on tehty neljän suurimman puolueen eduskuntavaaliohjelmissä. Karjalainen ja muut (2017) tutkivat diskurssianalyysin avulla puolueiden vaaliohjelmiin sisältyvää yleisempää hyvinvointipuhetta.

Olli Jakonen ja Vappu Renko (2019) tutkivat kevään 2019 eduskuntavaalien kulttuuripoliittisia ohjelmia, joissa toimenpiteiden määrä ja tarkkarajaisuus vaihtelivat suuresti, eivätkä kaikki eduskuntapuolueet maininneet kulttuuria lainkaan. Monilla puolueilla oli erillinen ohjelmadokumentti, joka sisälsi lukuisia yksityiskohtaisia tavoitteita, esimerkiksi vihreillä peräti 124 tavoitetta, vaikka samalla puolue ei edes mainitse kulttuuria eduskuntavaaliohjelmassaan. Jakonen ja Renko toteavat monien puolueiden eduskuntavaaliohjelmien vastaavan opetus- ja kulttuuriministeriön hallitusohjelmatavoitteita, mikä jättää kysymään, missä määrin puolueilla on omaa kulttuuripoliittista tavoitteenasettelua ja missä määrin ministeriö ammentaa tavoitteensa puolueilta. Minna Sirnö (2020) on tutkinut taide- ja kulttuuripoliittisia ohjelmalinjauksia pitkällä ajanjaksolla, jossa korostuu jatkuvuus. Sitä kautta olisi odotettavissa, että kulttuuripoliitikassa *status quo* -lupauksen (ks. ”Aineisto ja menetelmä”) osuus on suurehko, mutta aineistossamme lupaukset sisälsivät muutoksia koulujen ja varhaiskasvatuksen opetukseen sekä perussuomalaisilla laajoja kielipoliittisia uudelleenlinjauksia.

Tapio Raunio (2015; 2019) on kirjoittanut vuosien 2015 ja 2019 eduskuntavaalikampanjoista. Hänen mukaansa vuoden 2015 vaalien alla ajateltiin yleisesti, ettei Kataisen–Stubbin hallitus ollut pitänyt lupauksiaan, kuten sote- ja kuntauudistusta. Vuoden 2019 kampanjatunnelmien yleisessä kuvailussa Raunio mainitsee ”vappusatasen” eli SDP:n puheenjohtaja Antti Rinteen

lupauksen korottaa alle 1 400 euron eläkkeitä, mikä on hyvä esimerkki erittäin täsmällisestä vaalilupauksesta. Sipilän hallituksen puolueilla tavallisempia 2015 vaaleissa olivat hieman laajemmat, mutta vielä tarkistettavissa olevat lupaukset miljardiluokan budjettileikkauksista.

Sipilän hallituksen puolueiden lupaamien asioiden toteutumiseen voi odottaa vaikuttaneen sen, että hallitus oli monen puolueen koalitio, jonka kokoonpanosta sovittiin vasta vaalien jälkeen. Sekä monipuoluehallinto että vaaleihin yhteisillä ohjelmilla osallistuvien protokoolitoiden puuttuminen ovat aiemman tutkimuksen valossa omiaan painamaan toteutuneiden vaalilupauksen osuutta alemmas. Näin on etenkin verrattuna Yhdistyneen kuningaskunnan kaltaisiin klassisiin enemmistöjärjestelmiin mutta myös Ruotsin kaltaisiin, niin sanottuun blokkipolitiikkaan perustuviin järjestelmiin (Thomson ym. 2019).

Myös suomalaisen politiikan henkilökeskeisyyden voi olettaa vähentävän puolueiden vaalilupauksen merkitystä politiikan sisällöille verrattuna järjestelmiin, joissa vaalit käydään selvemmin puolueiden kesken. Tästä seikasta ei kuitenkaan ole saatavilla aiempia tuloksia. Tämän tutkimuksen tuloksia tulkittaessa on joka tapauksessa huomioitava, että tutkimusjakso kattaa ainoastaan yhden vaalikauden, Sipilän hallitus oli suomalaisittain kompakti ja euroalueen taloustilanne oli vaikea, erityisesti hallituksen aloittaessa työnsä.

AINEISTO JA MENETELMÄ

Tutkimus perustuu Sipilän hallituksen puolueiden vuoden 2015 eduskuntavaaliohjelmien sisällön analyysiin. Niistä etsittiin kirjaukset, joissa puolue sitoutui toimenpiteeseen tai lopputulokseen, jonka toteutuminen tai toteutumatta jääminen vaalikauden aikana on selvästi todennettavissa. Tässä tutkimuksessa asemoidutaan lähemmäs kapeampaa vaalilupauksen tulkintaa: lupauksina huomioidaan ainoastaan sellaiset kirjaukset, joissa selvästi mainitaan asia, johon sitoudutaan. Tämä palvelee ensinnäkin tulosten vertailtavuutta, sillä kaikki alan tutkijat pitävät kapean tulkinnan mukaisia vaalilupauksia vaalilupauksina (Royed ym. 2019). Toiseksi kapea tulkinta vähentää riskiä, että arviot lupauksen toteutumisesta heijastaisivat tutkijoiden subjektiivisia näkemyksiä puolueiden onnistumisesta tehtäviensä hoitamisessa; vaalilupauksen laeva tulkinta voisi mahdollistaa sen, että tutkija tietoisesti tai tiedostamattaan soveltaa joidenkin puolueiden lupauksiin laajempaa toteutustapojen inventaaria kuin toisten puolueiden lupauksiin, mikä kasvattaisi todennäköisyyttä, että ensiksi mainittujen puolueiden lupaukset luokitellaan toteutuneiksi. Kolmanneksi vaalilupauksen toteutumisen selvittäminen on työvoimaintensiivistä, ja laevasti tulkittujen vaalilupauksen toteutumisarviot vaatisivat huomattavia resursseja, vaikka analysoituja puolueita on niinkin vähän kuin kolme.

Selvitettäessä, millaisia vaalilupauksia Sipilän hallituksen puolueet tekivät, tutkimusryhmä kävi huolellisesti läpi puolueiden eduskuntavaaliohjelmat vuodelta 2015. Vaaliohjelmista etsittiin ensin ”mahdolliset lupaukset” (Royed 1996, 79) eli kohdat, jotka jollain tavoin viittaavat tulevaan: siihen, mitä tulevaisuudessa aiotaan tehdä, mitä vaaditaan tehtäväksi, millaisia lopputuloksia nimetään tavoittelemisen arvoisiksi ja minkä on tulevaisuudessakin pysyttävä ennallaan. Toisella lukukerralla mahdollisista lupauksista seulottiin kirjaukset, jotka täyttivät edellä mainitun vaalilupauksen määritelmän.

Vaalilupaukset identifioitiin sisällön perusteella. Yksi lupaus saattoi olla useiden virkkeiden mittainen, mutta yhteen lauseeseen saattoi myös sisältyä useita lupauksia. Lupaukseksi tulkitut väittämät oli muotoiltu monin eri tavoin. Monet lupaukset sisälsivät sellaisia ilmaisuja kuin ”pitää tärkeänä”, ”kannattaa” ja ”haluta”. Toisaalta lupaus saattoi olla muotoiltu tulevalle hallitukselle esitettynä vaatimuksena (”seuraavan hallituksen täytyy”, ”tulevalla vaalikaudella täytyy”) tai vaatimuksena, jonka kohdetta ei tarkemmin määritellä (”on tehtävä”). Oleellisinta vaalilupauksen identifioinnissa oli, että puolue antoi selvästi ymmärtää sitoutuvansa sellaisen asian edistämiseen, jonka toteutuminen on jälkikäteen tarkistettavissa.¹

Keskustan vaaliohjelma koostui yhdestä asiakirjasta (Keskusta 2015). Kokoomukselta analysoitiin kaksi asiakirjaa, joista toinen oli otsikoitu strategiseksi hallitusohjelmaksi (Kokoomus 2015a) ja toinen työlistaksi (Kokoomus 2015b). Perussuomalaisten osalta vaaliohjelmaksi on katsottu kahdeksan dokumentin muodostama kokonaisuus: ”pääteemat” (Perussuomalaiset 2015a) ja seitsemän sektorikohtaista ohjelmaa (Perussuomalaiset 2015b–h). Tämä on tehty siksi, että kaikki nämä dokumentit on lueteltu puolueen kotisivuilla (Perussuomalaiset, ei päiväystä) otsikon ”Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelmat 2015” alla, ja dokumenttien sisältö antaa selvästi ymmärtää, että kyse on puolueen tavoitteenasettelusta kyseisen vuoden vaalikampanjassa. Vaaliohjelmat ladattiin puolueiden omilta verkkosivuilta.

Toteutumista arvioitiin vaalilupaustutkimuksessa vakiintuneella kolmiportaisella asteikolla *toteutunut – toteutunut osittain – ei toteutunut*. ”Osittainen toteutuminen” tarkoittaa sitä, että vaalikauden aikana on tehty toimenpide tai saavutettu lopputulos, joka on luvattun suuntainen mutta ei täysin yllä siihen, mitä on luvattu. Esimerkiksi jos puolue lupaa, että vaalikauden aikana työllisyysaste nousee 75 prosenttiin (Kokoomus 2015a; 2015b), mutta tosiasiaassa työllisyysaste on vaalikauden loppuun mennessä noussut 73 prosenttiin, luvattu asia on toteutunut osittain. Osittain toteutuneena pidettiin myös sellaista lupautta, jossa luvattulle asialle on asetettu määräaika, mutta lupaus täyttyy vasta tämän määräajan jälkeen. Yleisesti takarajana pidettiin vaalikauden loppua: (osittaisen) toteutumisen edellytyksenä oli se, että luvattu asiointila oli saavutettu ennen uuden eduskunnan kauden alkua.

Tästä pääsäännöstä tehtiin kaksi poikkeusta. Ensinnäkin toteutuneiksi katsottiin toimenpiteitä koskeneet lupaukset, joiden toteuttamista merkitsevä päätös oli tehty vaalikauden aikana, mutta lainmuutos tuli voimaan vasta myöhemmin. Tällainen oli esimerkiksi kokoomuksen lupaus työaikapankeista, joita koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle syksyllä 2018 ja eduskunta teki päätöksensä maaliskuussa 2019. Itse laki tuli voimaan 1.1.2020. Toiseksi taloudellisten tunnuslukujen muutoksia koskevien lupauten kohdalla huomioitiin vuosi 2019, vaikka kyseisen vuoden aikana vaihtuivat sekä hallitus että eduskunta. Tämä on perusteltua siksi, että poliittisten päätösten voi olettaa vaikuttavan taloudellisiin indikaattoreihin viiveellä.

Arvioitaessa luvattujen asioiden toteutumista ensisijaisena lähteenä käytettiin eduskunnan lainsäädäntötuotosta ja sitä tiivistetysti kuvaavia hallituksen vuosikertomuksia, julkisen talouden tunnuslukuja sekä toimenpiteitä, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan päätösten johdosta. Tarvittaessa käytettiin myös muita lähteitä, kuten valtiopäiväasiakirjoja, julkishallinnon tuottamia raportteja sekä, etenkin lopputuloksia koskevien lupauten osalta, Tilastokeskuksen ja muiden viranomaisien tuottamia aineistoja. Yksityiskohtaiset tiedot vaalilupauten täyttymisen tarkistamisessa käytetyistä lähteistä on esitetty teknisessä raportissa, joka on saatavilla pyynnöstä.

Vaalilupauksista koostettiin aineisto, jossa havainto on yksittäinen vaalilupaus. Jokaista havaintoa kuvaa joukko muuttujia. Näihin kuuluvat ensiksikin *puolue*, jonka ohjelmasta lupaus on peräisin. Toinen tärkeä muuttuja on vaalilupauksen *toteutuminen* edellä kuvatulla asteikolla arvioituna.

Vaalilupauksen toteutumiseen voi vaikuttaa sen suhteutuminen muiden puolueiden lupauksiin. Jokaista Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupausta verrattiin muiden koalitioon kuuluneiden puolueiden antamiin lupauksiin. Vaalilupauksen katsottiin olevan *konsensuaalisessa* suhteessa toisen puolueen antamaan lupaukseen, jos jälkimmäisen lupauksen täyttäminen merkitsisi edellisen lupauksen täyttymistä ainakin osittain. Vaalilupauksen katsottiin olevan *ristiriitaisessa* suhteessa toisen puolueen antamaan lupaukseen, jos jälkimmäisen lupauksen täyttäminen merkitsisi sitä, että edellinen jää täyttymättä (konsensuaalisen ja ristiriitaisen lupauksen määritelmistä ks. Costello ja Thomson 2008). On myös mahdollista, ettei lupaus ole sen paremmin konsensuaalisessa kuin ristiriitaisessakaan suhteessa muiden puolueiden lupauksiin.

Useimmat lupaukset koskivat asioiden muuttamista. Puolue voi myös luvata, että jokin asiointi pysyy ennallaan, jolloin lupaus koodattiin *status quo* -lupaukseksi. Joissain tapauksissa rajankäynti vaati lisätulkintaa, kun lupaus jätti jonkin kehityssuunnan avoimeksi. Esimerkiksi lupaus kokonaisveroasteen nousun estämisestä jättää veroasteen laskun mahdolliseksi. Myös tällaiset tapaukset laskettiin *status quo* -lupauksiksi.

Puolueet voivat sitoutua joko toimenpiteeseen tai lopputulokseen. Lupaus koodattiin *toimenpidelupaukseksi*, jos sen täyttäminen merkitsee jonkin toimenpiteen suorittamista, kuten lain säätämistä tai asetuksen antamista. *Lopputuloslupaus* on kyseessä, jos puolue sitoutuu jonkin lopputuloksen (kuten tietyn työllisyysasteen) saavuttamiseen, jolloin lupauksen pitäminen riippuu pikemminkin useisiin erilaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä. Vaikka lopputulokset eivät suoraan riipu poliittisista päätöksistä, lopputuloslupauksia tekemällä puolueet antavat ymmärtää pystyvänsä vaikuttamaan niihin, mikä antaa aihetta tutkia lopputuloslupauksen toteutumista (ks. Royed ym. 2019, 32–33).

Koodauksiin voi liittyä subjektiivinen elementti, minkä vuoksi niiden reliabiliteettia arvioitiin vertaamalla tutkimusryhmän eri jäsenten koodauksia toisiinsa. Tutkimusryhmän jäsenet etsivät vaaliohjelmista lupauksia ensin itsenäisesti. Tämän pohjalta voitiin verrata sitä, millaisia kirjauksia tutkimusryhmän jäsenet pitivät selvinä ja todennettavissa olevina sitoumuksina; tulkinnoista myös keskusteltiin yksityiskohtaisesti tutkimusryhmän jäsenten kesken. Esimerkiksi kokoomuksen *Jos vanha tapa ei toimi* -ohjelman (Kokoomus 2015a) kohdalla havaittiin, että kriteerien soveltamisen tiukkuudessa oli selviä eroja; tutkimusryhmän jäsenistä yksi löysi asiakirjasta 58, siinä missä toinen löysi 106 lupauksia. Yksimielisyysprosentit vaihtelivat pareittain vertailtuina 52:n ja 60 välillä, mutta koko ryhmän yksimielisyysprosentti oli vain 41.² Koodausperiaatteita tarkennettiin, ja lupaukset valittiin lopulliseen aineistoon tutkimusryhmän sisäisten keskustelujen perusteella.

Taulukossa 1 on annettu esimerkkejä kirjauksista, jotka täyttävät tässä tutkimuksessa sovelletun vaalilupauksen määritelmän. Esimerkit koskevat eri politiikkasektoreita, niiden toteutumisessa on vaihtelua ja ne havainnollistavat yllä kuvattuja luokitteluja.

Taulukko 1. Esimerkkejä Sipilän hallituksen puolueiden vaaliohjelmiin sisältyneistä lupauksista.

Lupaus	Puolue	Toteutuminen
Työperäistä maahanmuuttoa lisätään luopumalla työvoiman saatavuusharkinnasta.	KOK	Ei toteutunut
EU- ja ETA-maiden ulkopuolisen työvoiman tarveharkinta on säilytettävä.	PS	Toteutunut
Lukukausimaksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille on mahdollistettava.	KESK (KOK, PS)	Toteutunut
[O]maishoitajien rahallinen tuki on siirrettävä Kelan vastattavaksi.	KESK (PS)	Ei toteutunut
Pidennetään [työntekijöiden] koeaikaa puoleen vuoteen, jotta työnantaja pystyy vakuuttumaan siitä, että työntekijä on työtehtävään sopiva.	KOK	Toteutunut
Ruotsin kielestä on tehtävä valinnainen kaikilla kouluasteilla.	PS	Ei toteutunut
[T]yöllisyysaste nostetaan 75 prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä.	KOK	Toteutunut osittain

Huom. Vaalilupaukset on esitetty siinä muodossa, jossa ne on kirjattu puolueiden vaaliohjelmiin. Vaalilupauksen lähteet: Keskusta (2015), Kokoomus (2015a), Perussuomalaiset (2015c; 2015f; 2015g). Sarakkeessa ”puolue” on mainittu ensimmäisenä puolue, jonka vaaliohjelmasta lupauksen sanamuoto on peräisin. Sulkeissa on mainittu mahdolliset muut hallituspuolueet, joiden ohjelmiin sisältyi asiallisesti sama lupaus.

Kokoomuksen ja perussuomalaisten lupaukset työperäisen maahanmuuton tarveharkinnasta ovat esimerkkejä keskenään ristiriitaisista lupauksista: toisen täyttäminen merkitsee väistämättä toisen täyttymättä jäämistä. Perussuomalaisten lupaus työvoiman tarveharkinnasta toimii myös esimerkkinä *status quo* -lupauksesta, sillä puolue lupaa säilyttää vallitsevan asiointilan.

Lukukausimaksuja koskeva lupaus on taulukossa 1 siinä muodossa, jossa se on kirjattu keskustan vaaliohjelmaan. Asiasisällöltään sama kirjaus on myös kokoomuksen ja perussuomalaisten vaaliohjelmissa, joten kyseessä on konsensuaalinen lupaus. Tämä lupaus myös toteutui. Sen sijaan keskustan ja perussuomalaisten konsensuaalinen lupaus omaishoitajien tuen siirtämisestä Kansaneläkelaitoksen vastattavaksi ei toteutunut. Kokoomuksen lupaus työntekijöiden koeajan enimmäiskeston kasvattamisesta havainnollistaa koodausten teknistä puolta: lupaus sisältyy kolmilauseisen virkkeen ensimmäiseen lauseeseen, ja lupaukset identifioitiin ainoastaan sisällön perusteella.

Yhtä lukuun ottamatta Taulukkoon 1 sisältyvät lupaukset koskevat toimenpiteitä. Kokoomuksen lupaus työllisyysasteesta on esimerkki sitoutumisesta lopputulokseen: työllisyysaste ei ole suoraan poliittisten päätöksentekijöiden päätäntävällässä, vaan kyse on siitä, että jokin lopputulos saavutetaan useiden eri toimenpiteiden seurauksena. Se on myös esimerkki osittain toteutuneesta lupauksesta: työllisyysaste nousi vaalikauden aikana mutta ei 75 prosenttiin.

Vaalilupauksina ei tässä tutkimuksessa käsitellä sellaisia sitoumuksia, joiden toteutumista ei ole mahdollista todentaa objektiivisesti. Esimerkiksi kirjaus ”[s]euroja ja järjestöjä rasittavia normeja ja byrokratiaa on purettava” (Keskusta 2015) ei täytä vaalilupauksen määritelmää, koska ”rasittaville” normeille ja byrokratialle ei ole selviä kriteereitä. Samoin sellainen kirjaus kuin ”[r]ahoitusta ohjataan kansallisesti strategisesti keskeisten tieteenalojen tutkimusinfrastruktuureihin” (Kokoomus 2015a) on liian epämääräinen käydäkseen tässä tarkoitettua vaalilupauksesta, sillä ei ole selvää, mitä strategisesti keskeiset tieteenalat ovat.

Joitakin lupauksia jätettiin aineistosta pois toteutumisen tarkistamisvaiheessa sen vuoksi, ettei tarvittavaa dataa ollut saatavilla. Tällainen on esimerkiksi keskustan lupaus alkoholin yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen vähentämisestä; kyseisiä kustannuksia on aiemmin kartoitettu kattavasti (Jääskeläinen 2016), mutta ajantasaista vertailutietoa ei tätä kirjoitettaessa ole.

TULOKSET

Seuraavassa tarkastellaan lupausten toteutumista puolueittain ja lupaustyypeittäin, minkä jälkeen tehdään katsaus siihen, missä määrin puolueiden lupaukset olivat konsensuaalisessa tai ristiriitaisessa suhteessa toisiinsa. Taulukkoon 2 on koottu tiedot Sipilän hallituksen puolueiden vaaliohjelmiin sisältyneiden lupausten kokonaislukumääristä, toteutumisesta ja erityyppisten lupausten määristä.

Selvästi eniten vaalilupauksia sisältyi perussuomalaisten laajaan ohjelmakokonaisuuteen (174 kpl): puolue teki enemmän lupauksia kuin keskusta ja kokoomus yhteensä (145 kpl). Perussuomalaisten lupausten lukumäärä oli kolminkertainen keskustaan verrattuna, joka oli lupausten suhteen säästeliäin (58 kpl). Perussuomalaiset teki sekä lukumääräisesti että suhteessa eniten *status quo* -vaalilupauksia; keskustalla ja kokoomuksella oli ainoastaan yksittäisiä lupauksia vallitsevan asiointilan säilyttämisestä. Kaikkien kolmen puolueen lupauksista ylivoimainen enemmistö koski toimenpiteitä. Keskusta erottui muista siinä, että sen lupauksista 21 prosenttia (12 kpl) koski lopputuloksia, siinä missä perussuomalaisilla vastaava osuus oli seitsemän prosenttia (12 kpl) ja kokoomuksella kymmenen (9 kpl).

Kaikkien puolueiden lupauksista vähemmistö oli luokiteltavissa *täysin* toteutuneiksi. Pääministeripuolue keskustan lupaamista asioista täysin toteutui noin kolmannes, eniten lupauksia tehneen perussuomalaisten lupauksista noin neljännes. Kokoomuksen vaalilupauksista noin neljä kymmenestä toteutui täysin. On kuitenkin huomattava, että perussuomalaisten lupaamien asioiden suuren määrän vuoksi puolueen lupauksista toteutui lukumääräisesti suunnilleen yhtä moni kuin kokoomuksen lupauksista. Keskustan lupauksista toteutui *osittain* huomattavasti suurempi osa kuin muiden puolueiden lupauksista.

Huomattava osa kunkin puolueen lupauksista jäi toteutumatta. Hallituspuolueiden kaikista lupauksista enemmistö on luokiteltavissa ”ei toteutunut” -kategoriaan, mikä johtuu pitkälti siitä, että lähes seitsemän kymmenestä perussuomalaisten lupauksesta ei toteutunut. Jos perussuomalaiset jätetään pois laskuista, hallituspuolueiden lupauksista täyttymättä jääneiden osuus putoaa vajaaseen 40 prosenttiin. Vailla aiempaa hallituskokemusta olleen ja vaalikauden aikana hajonneen perussuomalaisten kohdalla vaalilupauksen täytyminen oli siten olennaisesti harvinaisempaa kuin hallitusvastuusta pitkän kokemuksen kartuttaneiden keskustan ja kokoomuksen.

Taulukko 2. Vaalilupauksen toteutuminen ja lupaustyypit puolueittain

	Toteutuneita		Osittain toteutuneita		Ei toteutuneita		Yhteensä	
	Lkm	Rivi-%	Lkm	Rivi-%	Lkm	Rivi-%	Lkm	% kaikista
KESK								
Muutos	15	29	17	33	20	38	52	90
Status quo	6	100	0	–	0	–	6	10
Toimenpide	17	37	13	28	16	35	46	79
Lopputulos	4	33	4	33	4	33	12	21
Ei yhteyttä	9	25	16	44	11	31	36	62
Konsensuaalinen	12	57	1	5	8	38	21	36
Ristiriitainen	0	–	0	–	1	100	1	2
Yhteensä (KESK)	21	36	17	29	20	34	58	100
PS								
Muutos	23	15	14	9	114	75	151	87
Status quo	18	78	1	4	4	17	23	13
Toimenpide	37	23	15	9	110	68	162	93
Lopputulos	4	33	0	–	8	67	12	7
Ei yhteyttä	30	20	11	7	110	73	151	87
Konsensuaalinen	9	47	4	21	6	32	19	11
Ristiriitainen	2	50	0	–	2	50	4	2
Yhteensä (PS)	41	24	15	9	118	68	174	100
KOK								
Muutos	35	42	13	15	36	43	84	97
Status quo	3	100	0	–	0	–	3	3
Toimenpide	34	44	12	15	32	41	78	90
Lopputulos	4	44	1	11	4	11	9	10
Ei yhteyttä	23	36	12	19	29	45	64	74
Konsensuaalinen	14	74	0	–	5	26	19	22
Ristiriitainen	1	25	1	25	2	50	4	5
Yhteensä (KOK)	38	44	13	15	36	41	87	100
Kaikki								
Muutos	73	25	44	15	170	59	287	90
Status quo	27	84	1	3	4	13	32	10
Toimenpide	88	31	40	14	158	55	286	90
Lopputulos	12	36	5	15	16	48	33	10
Ei yhteyttä	62	25	39	16	150	60	251	79
Konsensuaalinen	35	59	5	8	19	32	59	18
Ristiriitainen	3	33	1	11	5	56	9	3
Yhteensä (kaikki)	100	31	45	14	174	55	319	100

Huom. Pyöristysten vuoksi prosentiosuukien summat eivät välttämättä ole täsmälleen 100 prosenttia.

On vaikea erottaa säännönmukaisuuksia siinä, millaisia aihepiirejä koskeneet lupaukset toteutuivat tai jäivät toteutumatta. Ylipäätään lupauksen yksiselitteinen luokittelu aihepiirien suhteen olisi erittäin vaikeaa; on tulkinnanvaraista, liittyykö esimerkiksi lupaus työurien keskimääräisen keston pidentämisestä (keskusta ja kokoomus) eniten julkisen talouden tervehdyttämiseen, työmarkkinapolitiikkaan vai esimerkiksi työhyvinvointiin. On joka tapauksessa selvää, että niin toteutuneet kuin toteutumattomat lupaukset koskivat lukuisia politiikan lohkoja. Täysin toteutuneisiin lupauksiin lukeutuivat muun muassa arvonlisäverovollisuuden alarajan korottaminen 10 000 euroon (keskusta), YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen ratifioinnin saattaminen päätökseen (perussuomalaiset), verkkotiedusteluvaltuuksien antaminen puolustusvoimille (perussuomalaiset) sekä ministerien määrän vähentäminen (kokoomus). Toteutumatta jäivät sen sijaan muun muassa lupaukset ruoan arvonlisäveron alentamisesta (perussuomalaiset), Valtion Infra oy:n perustamisesta (keskusta) sekä rattijuoppoudesta annettavien rangaistusten asteikon kiristämisestä (kokoomus).

Vaalilupauksen toteutuminen lupautyypeittäin

Kuten edellä todettiin, eri puolueilla painottuivat hieman eri lupautyypit, mikä voi heijastua puolueiden välisiin eroihin vaalilupauksen toteutumisessa. Taulukkoon 2 sisältyvät tiedot myös erityyppisten lupauksen toteutumisesta puolueittain. Taulukosta käy selvästi ilmi, että *status quo* -lupaukset, jotka tarkoittavat jonkin asiain tilan säilyttämistä ennallaan, toteutuivat kaikkien puolueiden kohdalla huomattavasti useammin kuin lupaukset jonkin asian muuttamisesta. Tämä on hyvin ymmärrettävää, sillä useimmiten *status quo* -lupauksen pitäminen ei vaadi toimenpiteisiin ryhtymistä. On kuitenkin syytä huomata, että *status quo* -lupauksen osuus oli kaikilla puolueilla melko pieni. Silti niistä perussuomalaisen lupauksista, jotka toteutuivat ainakin osittain, kolmannes kuului tähän kategoriaan.

Toimenpiteitä ja lopputuloksia koskeneiden lupauksen toteutumisessa tai toteutumatta jäämisessä ei ollut merkittäviä eroja minkään puolueen kohdalla. Molempien lupautyypien toteutumisprosentit heijastelivat sitä, missä määrin kunkin puolueen lupaukset ylipäätään toteutuivat. Näin on siitä huolimatta, että toimenpidelupaukset koskevat asioita, jotka ovat suuremmin poliittisten päätöksentekijöiden vaikutusvallassa.

Konsensuaaliset ja ristiriitaiset lupaukset

Puolueiden välinen konsensus eli se, että vähintään kaksi hallituspuoluetta oli tehnyt saman sisällön lupauksen, näyttää parantaneen vaalilupauksen toteutumisen mahdollisuuksia. Tämä pätee erityisesti luvattujen asiain *täyteen* toteutumiseen. Vastaavasti lupauksen välinen ristiriita teki niiden toteutumisesta varsin epätodennäköistä. Tällaisia lupauksia oli kuitenkin ylipäätään vähän.

Taulukossa 3 on kuvattu konsensuaalisten ja ristiriitaisten vaalilupauksen lukumäärät puoluepareittain. Kaikki kolme puoluetta antoivat konsensuaalisen lupauksen yhdestä asiasta, ulkomaalaisten opiskelijoiden lukukausimaksuista. Muut konsensuaaliset lupaukset koskivat muun

muassa omaishoidon kriteerien valtakunnallista yhtenäistämistä (keskusta ja perussuomalaiset) sekä koulutusmenoista leikkaamisen välttämistä (perussuomalaiset ja kokoomus).

Taulukko 3. Konsensuaaliset ja ristiriitaiset lupaukset

	Keskusta		Perussuomalaiset		Kokoomus	
	Konsensus	Ristiriita	Konsensus	Ristiriita	Konsensus	Ristiriita
Keskusta			12	1	11	0
Perussuomalaiset	12	1			9	4
Kokoomus	11	0	9	4		

Konsensuaalisten lupauksen lukumäärät olivat verrattain pieniä suhteessa lupauksen kokonaismäärään. Vielä pienempi oli ristiriitaisen lupauksen osuus. Niissä kaikissa vastapuolina olivat perussuomalaiset ja kokoomus; keskustan ja perussuomalaisen ainoa suoranaisesti ristiriitainen lupaus koski ulkomaisen työvoiman saatavuusharkintaa, jonka poistamista sekä keskusta että kokoomus kannattivat perussuomalaisen vastustaessa. Kokoomuksen ja perussuomalaisen muut ristiriitaiset lupaukset koskivat suurituloisten verotusta, polttoaineveroja ja työehtosopimusten sitovuutta.

Kaikkien kolmen puolueen lupauksista valtaosa ei ollut sen paremmin konsensuaalisessa kuin ristiriitaisessa suhteessa muiden hallituspuolueiden lupauksiin. Enimmäkseen puolueet siis lupasivat vaaleissa tavoitella eri asioita.

Lupauksen toteutuminen kansainvälisessä vertailussa

Ovatko Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupauksen toteutumisosuudet epätavanomaisia? Suomen kaltaisissa monipuoluejärjestelmissä, joissa hallitusvastuu jakautuu useille puolueille, vaalilupauksen toteutuminen tapaa olla jossain määrin vähäisempää kuin järjestelmissä, joissa hallitusvaltaa käyttää yksi puolue (tai jo ennen vaaleja muodostettu koalitio). Esimerkiksi Ruotsissa hallitukset ovat viime vuosiin saakka olleet yleensä joko yhden puolueen vähemmistöhallituksia tai vaaleissa melko yhtenäisenä rintamana esiintyneitä blokkeja tai protokoalitioita. Ruotsissa täysin toteutuneiden, kapean tulkinnan mukaisten vaalilupauksen osuudet ovat tyypillisesti olleet huomattavan suuria. Elin Naurinin (2019, 185) viisi vaalikautta (1994–2014) ja kaksi eri hallituspohjaa kattavan tarkastelun mukaan osuudet ovat vaihdelleet noin 69 prosentista noin 92 prosenttiin. Muista pohjoismaista ei ole tällä hetkellä saatavilla vertailukelpoisia tietoja, joten laajempi pohjoismainen vertailu ei ole mahdollista.

Sipilän hallituksessa perussuomalaiset oli omaa luokkaansa sekä vaalilupauksen lukumäärän että toteutumatta jääneiden lupauksen osuuden suhteen. Jos puolue jätetään tarkastelun ulkopuolelle, ainakin osittain toteutuneiden vaalilupauksen osuus (noin 60 prosenttia) muuttuu

kansainvälisesti vertaillen varsin tavanomaiseksi. Robert Thomsonin ja kollegoiden (2019, 64) kaksitoista maata kattavaan analyysiin sisältyvistä hallituspuolueiden vaalilupauksista juuri 60 prosenttia oli luokiteltavissa ainakin osittain toteutuneiksi.

Perussuomalaisten vaalilupausten heikko toteutuminen vertautuu Itävallan FPÖ:n hallitusvastuun alkutaipaleeseen kansallispopulistisen puolueen saatua vaalivoiton vuoden 1999 kansallisneuvostovaaleissa. FPÖ:n vaalilupauksista toteutui vähintään osittain vain 24 prosenttia, kun pitkään hallitusvastuussa toiminut ÖVP toteutti vähintään osittain 50 prosenttia lupauksistaan (Praprotnik ja Ennser-Jedenastik 2019). Seuraavalla vaalikaudella vaalilupausten toteutumisessa ei ollut yhtä rajua eroa, mutta perussuomalaisten tilannetta vastaava kehityskulku nähtiin, kun FPÖ:stä irtautui hallituksessa jatkanut BZÖ-puolue.

Populismien ja kapeasti määriteltyjen vaalilupausten suhdetta on tutkittu niukasti. Tšekissä lyhytikäiseksi jäänyt *Věci veřejné* -populistipuolue toteutti vaalilupauksistaan vähintään osittain 35 prosenttia hallituskaudella 2010–2013, mikä oli kuusi prosenttiyksikköä vähemmän kuin muilla keskimäärin (Škvrňák 2015). Italiassa Silvio Berlusconiin hallituskausista toisella toteutui vähintään osittain 58 ja kolmannella 51 prosenttia vaalilupauksista, mikä ei jäänyt Romano Prodin keskustavasemmistohallituksia huonommaksi (Moury ym. 2019). Berlusconiin ensimmäiseltä lyhyeksi jääneeltä hallituskaudelta ei ole vastaavaa vaalilupaustutkimusta. Nämä kapeasti tulkittujen vaalilupausten toteutumisosuudet eivät kerro, erosivatko populistipuolueiden lupaukset laadullisesti epäpopulistisista tai oliko kyse kenties kokemattomuudesta hallitusvastuussa.

Jos tarkastellaan kaikkien hallituspuolueiden yhteensä tekemiä lupauksia, toteutumatta jääneiden lupausten osuus (55 %) on melko suuri verrattuna tuloksiin, joita on saatu koalitionhallitusten vaalilupausten toteutumisesta. Edellä mainitussa Thomsonin ja muiden (2019, 66) useita maita kattavassa tarkastelussa enemmistöasemasta käsin hallitsevien monipuoluehallitusten vaalilupauksista toteutui 53 prosenttia; vaikka tämä on vain niukasti yli puolet, osuus on huomattavasti suurempi kuin Sipilän hallituksen kohdalla. Sipilän hallituksen vaalilupausten 45 prosentin toteutumisosuus vertautuu lähinnä Italiaan, jossa hallituspuolueiden vaalilupaukset ovat toteutuneet kaikkein epätodennäköisimmin edellä mainitun vertailun mukaan.

Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupausten toteutuminen oli kaikesta huolimatta linjassaan kanssa, mitä aiemman empiirisen tutkimuksen valossa saattoi odottaa. Kokeneiden hallituspuolueiden lupaamista asioista toteutui merkittävä osa, puolueiden samanmielisyys kasvatti toteutumisen todennäköisyyttä ja vallitsevan asiointilan säilyttämistä koskeneet lupaukset toteutuivat todennäköisemmin kuin lupaukset asioiden muuttamisesta.

PÄÄTELMÄT

Puolueet sitoutuvat vaalikampanjoissaan lukuisien asioiden edistämiseen. Nämä sitoumukset, puolueiden vaalilupaukset, tarjoavat politiikan ohjelmallisuuteen näkökulman, joka on viime vuosina tullut yhä vahvemmin esiin valtio-opillisessa tutkimuksessa. Tämä tutkimus on lähestymistavan tiettävästi ensimmäinen sovellutus suomalaisen politiikkaan.

Vaikka vaalilupauksella on julkisessa keskustelussa negatiivinen kaiku, useista maista saadut tulokset ovat toistuvasti osoittaneet, että hallitusvaltaan päästyään puolueet tapaavat pitää suuren

osan lupauksistaan. Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupausten tarkastelu vaalikaudelta 2015–2019 tukee päätelmää, että puolueet ottavat ohjelmatyönsä ja vaaleissa lupaamansa asiat vakavasti. Toteutuneiden lupauksen osuus oli pitkälti sillä tasolla, jolla sen aiemman, muista maista saadun tutkimusnäytön valossa saattoi odottaa olevan.

Sipilän hallituksen puolueista keskustalla ja kokoomuksella oli runsaasti hallituskokemusta jo ennestään. On uskottavaa, että nämä puolueet ovat sekä osanneet sovittaa tavoitteenasettelunsa politiikan todellisuuteen että edistää tavoitteitaan puolueiden välisissä neuvotteluissa. Perusuomalaisten – ja sen seuraajana tässä yhteydessä käsitellyn Sinisen tulevaisuuden – lupauksista pienempi osuus toteutui, mikä ei ole yllättävää ottaen huomioon, että puolue oli hallituksessa ensimmäistä kertaa. Vastaavia tuloksia on saatu myös muualta. Tällä hetkellä saatavilla olevien tulosten perusteella on kuitenkin vaikeaa tarkentaa, missä määrin alemmat toteutumisosuudet selittyvät kokemattomuudella ja missä määrin populistisella suuntautumisella.

Hallitusohjelmasta on viime vuosikymmeninä tullut erittäin tärkeä poliittinen ohjausinstrumentti. Hallitusohjelmat ovat kasvaneet laajoiksi, ja niissä pyritään määrittämään yksityiskohdaisesti koko seuraavan vaalikauden lainsäädäntöagenda. Poliitiikan lopputulosten kannalta sillä, mitä hallitusohjelmaan sisällytetään, on oleellista merkitystä. Lisätutkimusta tarvitaan siitä, mikä selittää eri vaalilupausten tuloa osaksi hallitusohjelmaa. Tästä on kansainvälisestikin huomattavasti vähemmän tutkimusta kuin luvattujen asioiden lopullisesta toteutumisesta (Schermann ja Ennsler-Jedenastik 2014b; Vodová 2020). Poliittisten päätösten kansanvaltaisen legitimitietin kannalta oleellinen kysymys on sekin, miten suuri osa hallitusohjelmien sisällöstä on peräisin jostain muualta kuin puolueiden vaalilupauksista tai ylipäätään ennen vaaleja julkistetuista lähteistä. Esimerkiksi kevään 2019 hallitusneuvottelujen yhteydessä julkisessa keskustelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että hallitusneuvotteluja käytiin osaksi viestintätoimistojen henkilökunnan voimin (esim. Kinnunen ym. 2019). Lisätutkimusta tarvitaan myös siitä, miten vaalilupauksissa tarkoitettujen asioiden sisältyminen hallitusohjelmaan vaikuttaa lupauksen toteutumiseen Suomen poliittisessa järjestelmässä.

Siihen nähden, että sote-uudistus oli hallituskauden keskeinen kiistakysymys, vaaliohjelmassa oli sote-aiheisia lupauksia vähälukuisesti: ”sote-uudistus pitää saada maaliin” (kesk) ja ”sote-uudistus on vietävä maaliin nopeasti ja varmistettava säästötavoitteiden toteutuminen” (ps). Kokoomus lupasi jatkaa sote-uudistusta terveydenhuoltomallillaan: ”toteutetaan terveydenhuollossa valinnanvapausmalli, jossa perusterveydenhuollon rahoitusosuus kulkee ihmisen valitsemalle palveluntuottajalle.” Muutamia kapeita vaalilupauksia liittyi tämän ohella omaishoitoon, perhehoitoon, maahanmuuttajien toimeentulotukeen ja sairauspoissaoloihin. Jatkotutkimukselle herääkin kysymys, jätetäänkö kiperimmät kysymykset laveiden lupauksen suuntaviitteen varaan myöhemmin neuvoteltaviksi.

Tämän tutkimuksen pohjalta ei voi tehdä päätelmiä siitä, miten Sipilän hallituksen puolueiden vaalilupausten toteutuminen suhteutuu aiempiin tai myöhempisiin hallituksiin taikka vaihtoehtoisin hallituskokoonpanoihin, jotka olisivat olleet muodostettavissa vaalikaudella 2015–2019. Laajempiin ja pidemmän aikavälin kattaviin aineistoihin perustuvia tutkimuksia tarvitaan, jotta saadaan parempi käsitys siitä, millainen yhteys vaalilupausten ja politiikan sisältöjen välillä on keskimäärin Suomessa. Tässä tutkimuksessa käsitelty rajallinen aineisto antaa joka tapauksessa viitteitä siitä, että Suomessakin kokeneet hallituspuolueet voivat lunastaa enemmistön vaaleissa tekemistään lupauksista ainakin osittain, mikä sopii yhteen

monista muista poliittisista järjestelmistä saadun näytön kanssa. Vaikka Suomessa monenlaiset hallitusohjelmat ovat mahdollisia, puolueiden pitkäikäisyyden vuoksi hallitukseen tulee harvoin vailla aiempaa kokemusta olevia puolueita.

Vertailemalla vaaliohjelmia eri aikakausilta on mahdollista havaita, että vaaliohjelmissä on ollut taipumusta tulla pidemmiksi ja yksityiskohtaisemmiksi. Ruotsissa on havaittu, että vaaliohjelmiin sisältyvien lupauksen määrä on kasvanut ajan mittaan (Håkansson ja Naurin 2016). Nicklas Håkansson ja Naurin yhdistävät tämän puolueiden ja kansalaisten välisen suhteen muutokseen, kuten äänestäjien liikkuvuuden kasvuun ja tiedotusvälinejulkisuuden kasvaneeseen rooliin. Saattaakin olla, että puolueiden on yhä tärkeämpää erottua toisistaan useiden eri asiakysymysten suhteen. Toistaiseksi ei ole juuri saatavilla tutkimustietoa siitä, miten esimerkiksi vaalikampanjoiden siirtyminen sähköisille alustoille vaikuttaa puolueiden vaalilupauksiin. Tämä olisikin tärkeä jatkotutkimuksen aihe.

Vaalilupauksen tärkeyden problematiikka jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Periaatteessa on mahdollista, että triviaaleimpia asioita (kuvitteellinen esimerkki: ”Suomi ei liity tulevalle vaalikaudella Afrikan unioniin”) lupaavat puolueet näyttäytyisivät parhaimpina lupauksensa pitäjinä, sillä lupauksen toteuttaminen ei vaatisi vaivannäköä. Vaalilupauksen tärkeyden mittaaminen empiirisesti ei kuitenkaan ole yksinkertaista, sillä tärkeyttä voi lähestyä monesta näkökulmasta. Erityisen tärkeinä voisi pitää esimerkiksi sellaisia lupauksia, joiden täyttämällä olisi merkittäviä vaikutuksia perusoikeuksiin tai julkiseen talouteen tai jotka ovat erityisen julkisen mielenkiinnon kohteena. Samoin vaalikausien yli ulottuvat lupaukset jäivät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Niiden tutkiminen voisi auttaa ymmärtämään yhteiskuntien kohtaamien pitkän aikavälin ongelmien syitä ja mahdollisia ratkaisuja.

Jonathan Mellon ja kollegat (2021) ovat esitelleet kyselykokeeseen perustuvan menetelmän, jolla vaalilupauksia on mahdollista painottaa sen suhteen, miten tärkeinä yleisö niitä pitää. Sovellettaessa painotusta brittiläiseen aineistoon täyttyneiden lupauksen osuus pienenee selvästi, sillä suuri osa täytetyistä lupauksista on koskenut yleisön toissijaisina pitämiä asioita. Toisaalta joillekin kansalaisille ne voivat olla ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä. Vaalilupauksen tärkeyteen liittyvät teoreettiset ja empiiriset seikat olisivatkin oleellinen jatkotutkimuksen aihe.

VIITTEET

1. Puolueiden välillä näyttäisi olevan ainakin jokseenkin järjestelmällisiä eroja siinä, miten ne muotoilevat tavoitteensa. Esimerkiksi kokoomus suosii passiivirakenteita (esim. ”[l]yhennetään kotihoidon tuen kesto” [Kokoomus 2015b, 3]), siinä missä perussuomalaiset esittävät vaatimuksia (esim. ”[t]oisen asteen duaalimalli tulee säilyttää” [Perussuomalaiset 2015c, 5]). SDP, joka vuosina 2015–2019 oli oppositiossa ja jonka lupaukset jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle, käyttää myös monikon ensimmäistä persoonaa (esim. ”[k]orotamme takuueläkettä” [SDP 2015, 24]).
2. Yksimielisyyssprosentti (engl. *percentage of agreement*) tarkoittaa tässä parin (ryhmän) molempien (kaikkien) jäsenten yhteensä löytämien lupauksen lukumäärää jaettuna niiden lupauksen lukumäärällä, jotka molemmat (kaikki) olivat koodanneet lupauksiksi.

TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Tämän tutkimuksen ovat rahoittaneet Emil Aaltosen Säätiö (*Vaalilupauksen elinkaari monipuoluedemokratiassa* -projekti) ja Suomen Akatemia (päättönumero 340660).

KIITOKSET

Kirjoittajat kiittävät Matti Nikamaa, Marikki Pitkästä ja Petteri Mäkitaloa osallistumisesta aineiston kokoamiseen. Poliittisten viestien uskottavuus -työryhmän osallistujat vuoden 2021 Poliitiikan tutkimuksen päivillä sekä Turun yliopiston valtio-opin tutkimusseminaarilaiset esittivät hyödyllisiä ja oivaltavia kommentteja käsikirjoituksen aiemmista versioista.

VAALIOHJELMAT

Keskusta. 2015. *Suomi kuntoon. Keskustan vaaliohjelma, eduskuntavaalit 2015*. Helsinki: Suomen Keskusta.

Kokoomus. 2015a. *Jos vanha tapa ei toimi, tarvitaan korjausliike. Strateginen hallitusohjelma 2015*. Helsinki: Kansallinen Kokoomus.

Kokoomus. 2015b. *Kokoomuksen työlista*. Helsinki: Kansallinen Kokoomus.

Perussuomalaiset. 2015a. *Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelma – pääteemat*.

Perussuomalaiset. 2015b. *Perussuomalaisten kielipoliittinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015c. *Perussuomalaisten koulutuspoliittinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015d. *Perussuomalaisten maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015e. *Perussuomalaisten maaseutupoliittinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015f. *Perussuomalaisten sosiaali- ja terveystieteellinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015g. *Perussuomalaisten talouspoliittinen ohjelma 2015*.

Perussuomalaiset. 2015h. *Perussuomalaisten turvallisuuspoliittinen ohjelma 2015*.

LÄHTEET

American Political Science Association (APSA). 1950. Toward a more responsible two-party system: A report of the committee on political parties. *American Political Science Review* 44:3 (Osa 2: Liite).

Bartolini, Stefano. 1999. Collusion, competition and democracy: part I. *Journal of Theoretical Politics* 11:4, 435–470. <https://doi.org/10.1177%2F0951692899011004001>

Bartolini, Stefano. 2000. Collusion, competition and democracy: part II. *Journal of Theoretical Politics* 12:1, 33–65. <https://doi.org/10.1177%2F0951692800012001002>

Bulut, Alper T. ja Yildirim, T. Murat. 2020. *Political stability, democracy and agenda dynamics in Turkey*.

- Cham: Palgrave Macmillan.
- Costello, Rory ja Thomson, Robert. 2008. Election pledges and their enactment in coalition governments: a comparative analysis of Ireland. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18:3, 239–256. <https://doi.org/10.1080/17457280802227652>
- Harmel, Robert. 2018. The how's and why's of party manifestos: some guidance for a cross-national research agenda. *Party Politics* 24:3, 229–239. <https://doi.org/10.1177%2F1354068816678880>
- Hiilamo, Aapo, Ristikari, Tiina, Helve, Otto, Kaila, Minna, Jalonen, Harri ja Virtanen, Petri. 2022. Election promises on children's wellbeing and health 2015 to 2021 – a study of Finnish voting advice applications database. *Scandinavian Journal of Public Health* (sähköinen ennakkajulkaisu). <https://doi.org/10.1177%2F14034948221111263>
- Håkansson, Nicklas ja Naurin, Elin. 2016. Promising ever more: An empirical account of Swedish parties' pledge making during 20 years. *Party Politics* 22:3, 393–404. <https://doi.org/10.1177/1354068814549338>
- Jakonen, Olli ja Renko, Vappu. 2019. Kulttuuripolitiikan visiot ja jatkuvuus. Katsaus Suomen puolueiden kevään 2019 eduskuntavaaliohjelmiin ja tuoreimpiin kulttuuripoliittisiin erityisohjelmiin. *Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja* 4:1, 36–51. <https://doi.org/10.17409/kpt.83622>
- Jääskeläinen, Marke. 2016. Arvio eräistä alkoholin ja huumeiden käytön aiheuttamista välillisistä kustannuksista Suomessa vuonna 2012. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:6, 692–700. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2016121431418>
- Karjalainen, Anne-Maria, Luodonpää-Manni, Milla ja Laippala, Veronika. 2017. Hyvinvointivaltio ja kielitietoisuus: hyvinvoinnin diskurssit neljän suurimman puolueen eduskuntavaaliohjelmissä. Teoksessa Sirkku Latomaa, Emilia Luukka ja Niina Lilja (toim.), *Kielitietoisuus eriarvoistuvassa yhteiskunnassa – Language awareness in an increasingly unequal society. AFinLA:n Vuosikirja 75*. Jyväskylä: Suomen soveltavan kielitieteen yhdistys AFinLA ry, 114–132.
- Karjalainen, Anne-Maria, Pietilä, Ilkka ja Ukkonen-Mikkola, Tuulikki. 2020. Hyvinvointivaltiokansalaisuusdiskurssit neljän suurimman puolueen eduskuntavaaliohjelmissä 1991–2019. *Politiikka* 62:3, 225–250. <https://doi.org/10.37452/politiikka.89052>
- Kennedy, John, Alcantara, Christopher, Armstrong, David A. 2021. Do governments keep their promises? An analysis of speeches from the throne. *Governance* 34:3, 917–934. <https://doi.org/10.1111/gove.12548>
- Kinnunen, Pekka, Sundman, Robert ja Martikainen, Annika. 2019. Hallitusneuvotteluiden ensimmäinen viikko on takana – Rinne: ”Ensi viikolla alkaa vaikein vaihe, kun hintalappuja aletaan laskea yhteen”. *YLE Uutiset* 10.5.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10776534>. Viitattu 9.9.2022.
- Koskinen, Tero. 2016. Huonojen kannatuslukujen kanssa painiva Soini puolueensa kansanedustajille: Älkää katsoko kengänkärkiin! *YLE Uutiset* 29.8.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-9127223>. Viitattu 9.9.2022.
- Kostadinova, Petia. 2013. Democratic performance in post-communist Bulgaria: election pledges and levels of fulfillment, 1997–2005. *East European Politics* 29:2, 190–207. <http://dx.doi.org/10.1080/21599165.2012.747954>
- Lappalainen, Tuomo. 2019. ”Lapsilisät kolminkertaistettava!” – Mahdoton vaalilupaus tuo ääniä mutta vie maineen. *SK.fi* 8.2.2019. <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/politiikka/lapsilisat-kolminkertaistettava-mahdoton-vaalilupaus-tuo-aania-mutta-vie-maineen/>. Viitattu 15.2.2021.
- Mansbridge, Jane. 2003. Rethinking representation. *American Political Science Review* 97:4, 515–528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>

- Mansergh, Lucy ja Thomson, Robert. 2007. Election pledges, party competition, and policymaking. *Comparative Politics* 39:3, 311–329. <https://doi.org/20434043>
- McMillan, Fraser. 2020. Devolution, “new politics” and election pledge fulfilment in Scotland, 1999–2011. *British Politics* 15, 251–269. <https://doi.org/10.1057/s41293-019-00120-9>
- Mellon, Jonathan, Prosser, Christopher, Urban, Jordan ja Feldman, Adam. 2021. Which promises actually matter? Election pledge centrality and promissory representation. *Political Studies* (julkaistu ennakkoon internetissä). <https://doi.org/10.1177%2F003232172111027419>.
- Moury, Catherine, Conti, Nicolò ja Fernandes, Jorge M. 2019. Italy. Teoksessa Elin Naurin, Terry J. Royed ja Robert Thomson (toim.), *Party mandates and democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 205–221.
- MTV Uutiset. 2016. Soini: Perussuomalaiset ei ole syönyt vaalilupauksia. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/soini-perussuomalaiset-eivat-ole-syoneet-vaalilupauksia/5939002>. Viitattu 15.2.2022.
- Naurin, Elin. 2011. *Election promises, party behaviour and voter perceptions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Naurin, Elin. 2014. Is a promise a promise? Election pledge fulfilment in comparative perspective using Sweden as an example. *West European Politics* 37:5, 1046–1064. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.863518>
- Naurin, Elin. 2019. Sweden. Teoksessa Elin Naurin, Terry J. Royed ja Robert Thomson (toim.), *Party mandates and democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 175–188.
- Naurin, Elin, Royed, Terry J. ja Thomson, Robert (toim.). 2019. *Party mandates and democracy: making, breaking, and keeping election pledges in twelve countries*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Perussuomalaiset. Ei päiväystä. *Perussuomalaisten eduskuntavaaliohjelmat 2015*. <https://www.perussuomalaiset.fi/eduskuntavaalit-2015/perussuomalaisten-eduskuntavaaliohjelmat-2015/>. Viitattu 10.2.2022.
- Pétry, François ja Duval, Dominic. 2018. Electoral promises and single party governments: the role of party ideology and budget balance in pledge fulfillment. *Canadian Journal of Political Science – Revue canadienne de science politique* 51:4, 907–927. <https://doi.org/10.1017/S0008423918000379>
- Praprotnik, Katrin. 2017. Jurisdiction, time, and money: the role of resources in pledge fulfillment. *Party Politics* 23:6, 848–859. <https://doi.org/10.1177%2F1354068816642805>
- Praprotnik, Katrin ja Ennsner-Jedenastik, Laurenz. 2019. Austria. Teoksessa Elin Naurin, Terry J. Royed ja Robert Thomson (toim.), *Party mandates and democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 241–254.
- Railo, Erkkä. 2013. Kurissa ja globalisaation nuhteessa? Kokoomuksen, SDP:n ja Perussuomalaisten vaaliohjelmien suhtautuminen kansainvälistymiseen. *Tiedepolitiikka* 38:4, 41–50.
- Raunio, Tapio. 2015. The Greens and the 2015 elections in Finland: finally ready for a breakthrough? *Environmental Politics* 24:5, 830–834. <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1055884>
- Raunio, Tapio. 2019. The campaign. *Scandinavian Political Studies* 42:3/4, 175–81. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12149>
- Royed, Terry J. 1996. Testing the mandate model in Britain and the United States: evidence from the Reagan and Thatcher eras. *British Journal of Political Science* 26:1, 45–80. <https://doi.org/10.1017/S0007123400007419>
- Royed, Terry J., Naurin, Elin ja Thomson, Robert. 2019. A systematic research design for studying the fulfilment of electoral pledges. Teoksessa Elin Naurin, Terry J. Royed ja Robert Thomson (toim.),

- Party mandates and democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 23–38.
- Schedler, Andreas. 1998. The normative force of electoral promises. *Journal of Theoretical Politics* 10:2, 191–214. <https://doi.org/10.1177%2F0951692898010002003>
- Schermann, Katrin ja Ennser-Jedenastik, Laurenz. 2014a. Coalition policy-making under constraints: examining the role of preferences and institutions. *West European Politics* 37:3, 564–583. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.841069>
- Schermann, Katrin ja Ennser-Jedenastik, Laurenz. 2014b. Explaining coalition-bargaining outcomes: evidence from Austria. *Party Politics* 20:5, 791–801. <https://doi.org/10.1177%2F1354068812453373>
- SDP. 2015. *Suunta Suomelle – työtä, tasa-arvoa ja turvallisuutta. SDP:n vaaliohjelma*. Helsinki: Suomen Sosialidemokraattinen Puolue.
- Sirnö, Minna. 2020. Taiteella on vapautensa mutta... taide ja kulttuuri puolueiden ohjelmissa vuosina 1960–2019. *Politiikka* 62:4, 324–353. <https://doi.org/10.37452/politiikka.90642>
- Škvrňák, Michael. 2015. Election pledges in the Czech Republic (2010–2013). *Politologický časopis – Czech Journal of Political Science* 22:3, 216–237. <https://doi.org/10.5817/PC2015-3-216>
- Thomson, Robert. 2001. The programme to policy linkage: the fulfilment of election pledges on socio-economic policy in the Netherlands, 1986–1998. *European Journal of Political Research* 40:2, 171–197. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00595>
- Thomson, Robert ja Costello, Rory. 2016. Governing together in good and bad economic times: the fulfilment of election pledges in Ireland. *Irish Political Studies* 31:2, 182–203. <https://doi.org/10.1080/07907184.2016.1149066>
- Thomson, Robert, Royed, Terry, Naurin, Elin, Artés, Joaquín, Costello, Rory, Ennser-Jedenastik, Laurenz, Ferguson, Mark, Kostadinova, Petia, Moury, Catherine, Pétry, François ja Praprotnik, Katrin. 2017. The fulfilment of parties' election pledges: a comparative study on the impact of power sharing. *American Journal of Political Science* 61:3, 527–542. <https://doi.org/10.1111/ajps.12313>
- Thomson, Robert, Naurin, Elin ja Royed, Terry J. 2019. A comparative analysis of pledge fulfilment. Teoksessa Elin Naurin, Terry J. Royed ja Robert Thomson (toim.), *Party mandates and democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 57–80.
- Toivonen, Terhi. 2019. Sote kaatoi hallituksen – Pääministeri Sipilä: Edellytyksiä etenemiselle ei ole, se on minulle valtava pettymys. *YLE.fi* 8.3.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10679239>. Viitattu 18.2.2021.
- Toros, Emre. 2015. Piecrust promises: an analysis of the Turkish political parties' electoral pledges. *Turkish Studies* 16:2, 240–252. <https://doi.org/10.1080/14683849.2015.1048233>
- Valtioneuvoston kanslia. 2015. *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>. Viitattu 2.2.2021.
- Vodová, Petra. 2020. Who makes a compromise? Adopting pledges in Czech coalition agreements. *European Review* 28:5, 728–743. <https://doi.org/10.1017/S1062798720000204>
- Ylisalo, Juha. 2020. Suomalaisten arviot puolueiden vaalilupauksen luotettavuudesta ja toteutumisesta. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Helsinki: Oikeusministeriö, 221–237. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-838-7>

KIRJOITTAJATIEDOT

JUHA YLISALO

VTT, tutkijatohtori

Valtio-opin oppiaine

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

juha.ylisalo@utu.fi

KIMMO MAKKONEN

VTM, väitöskirjatutkija

Valtio-opin oppiaine

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

kimmo.makkonen@utu.fi