

seutukunta

asukas

valtuutettu

ehyt

maaseutu

oppiva

terve

Eurooppa

tasa-arvoinen

älykäs

Matti Wiberg

## Hallitseeko hallitus?

POLEMIA

muukalainen

kaupunki

hallinto

ehjä

kansalainen

ihminen

yliopisto

tarmokas

kilpailukykyinen

kehitysalue

koulu

demokratia

Suomi

kunta

vanhus

kylä

identiteetti

talous

koti

koulutus

kuntalainen

maakunta

osallistuva

luova

asiakas

oppilas

valtio

Pohjois-Suomi

johtaja

Etelä-Suomi

**Hallitseeko hallitus?**

Matti Wiberg

# Hallitseeko hallitus?

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ  
KAKS

# HALLITSEEKO HALLITUS?

Kunnallissalan kehittämissäätiön  
Polemia-sarjan julkaisu nro 72

© Pole-Kuntatieto Oy  
ja Matti Wiberg

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2009  
ISBN 978-952-5801-04-0 (nid.)  
ISBN 978-952-5801-05-7 (PDF)  
ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE	7
JOHDANTO	9
TAVOITE	11
SUOMEN TILANNE	12
SUOMEN HALLITUS: PERUSASIOITA	17
MITÄ HALLITUKSESTA OLISI HYVÄ TIETÄÄ?	58
MINISTERINÄKÖKULMA	63
HALLITUSNÄKÖKULMA	90
HALLITUS SUHTEESSA MUIHIN VALTAKESKUKSIIN	119
TIIVISTELMÄ	127
KIRJALLISUUS	129
LIITETAULUKOT	130

# Esipuhe

Valtioneuvosto, maan hallitus, on yhteiskunnallisen uudistustyön hermokeskus. Se valmistelee elämäämme säätelevät lait eduskunnalle. Se myös vastaa niiden toteutuksesta. Sillä on toimeenpanovalta.

Vahvasta vallastaan huolimatta valtioneuvosto on saanut viime aikoina olla rauhassa valta- ja muilta tutkijoilta. Toistaiseksi.

Valtioneuvosto, sen valta ja tapa, jolla se ja yksittäiset ministerit sitä käyttävät, ei jatku maailman tappiin samanlaisena. Muutoksia on tapahtunut koko ajan, eivätkä ne lopu. Professori Matti Wiberg avaa tässä kirjassa maan hallituksen työskentelyä ministerin, koko hallituksen ja valtioneuvoston työhön vaikuttavien tahojen kautta.

Ensiksi saamme lyhyen oppimäärän hallitusten toiminnasta ennen ja nyt. Sitten seuraavat kysymykset. Niitä on yli 400. Osaan Wiberg vastaa itse, osaan vastauksia odotetaan tutkijoilta, journalisteilta, päättäjiltä ja miksei meiltä kaikilta. Lämmin kiitos kirjoittajalle.

Huhtikuussa 2009

*Antti Mykkänen*

Asiamies

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö

[www.kaks.fi](http://www.kaks.fi)

”Ministerikaudellani on tullut koko ajan esiin asioita, jotka ovat vaatineet, että minun on täytynyt itse huolehtia siitä, että olen riittävän hyvin informoitu”, muotoili Brax keskiviikkoisessa tiedotustilaisuudessa. *HS 11.12.2008*

”Olen pitänyt koko ajan tärkeänä, että koko ajan myös tiedetään, mitä seuraavaksi tehdään.” *Matti Vanhanen, blogi 28.12.2008*

What is [m]ajest[y], when stripped of its externals, but a jest?  
*Edmund Burke*

Qui nescit dissimulare, nescit regnare. – Ken ei valehdella osaa,  
ei osaa hallita.

# Johdanto

**K**ussakin suvereenissa valtiossa on oma toimeenpanokoneistonsa, jonka huipun muodostaa poliittisen järjestelmän hallitus, eksekutiivin ydin. Sen olemistapaa ja toimintaa ei paradoksaalisesti tunneta tarpeeksi, vaikka hallitus on kunkin maan poliittisen elämän moottori ja aloitetehdas, kiistatta tärkein poliittinen instituutio. Ylimpien valtiuelinten työnjaossa toimeenpanohaaran valvonta on osoitettu edustukselliselle lainsäädäntöelimelle, ja esimerkiksi tiedotusvälineet käyttävät huomattavia voimavaroja hallituksen toiminnan valvontaan ja siinä esiintyvien epäkohtien kartoittamiseen. Silti hallituksen luonnetta ja sen toimintaa tunnetaan aivan liian vähän. Hallitusta pitäisi tutkia nykyistä oleellisesti syvällisemmin ja laajemmin. Tämä nostaisi realismin astetta ja osoittaisi poliittisesti mahdollisen rajat entistä selkeämmin.

Maan hallitus eli toimeenpanovalta on päävastuussa toimintansa aloitteellisuudesta, julkispolitiikan tekemisestä ja toimeenpanosta sekä valtion toimien koordinoinnista eli yhteen sovittamisesta. Hallitus on suomalaisen politiikan aloitemylly ja hermokeskus. Juuri hallitus on vastuussa päivittäisestä politiikan tekemisestä. Olennaisimmat Suomea koskevat aloitteet ja ehdotukset sekä linjanvedot ja julkisen sektorin voimavarojen suuntaamislinjaukset tulevat hallituksesta. Muut poliittiset instituutiot ovat enemmän reagoivia kuin hal-

litus. Sinänsä hallituskin voi olla pääasiallisesti reagoiva, mutta se joutuu reagoimaan todellisuuden muutoksiin, kun taas eduskunta joutuu reagoimaan lähinnä hallituksen näkemykseen todellisuuden muutoksista.

# Tavoite

Tämän Polemian tavoite on kahtalainen: ensin valottaa perusfaktoja Suomen hallitusinstituutiosta ja sitten kartoittaa valtioneuvostoon kohdistuvaa tutkimuksellista, journalistista ja kansalaisten tiedontarvetta nostamalla esiin eräitä oleellisia kysymyksiä, joita meillä ei ole likimainkaan tarpeeksi pohdittu, saati niihin vastattu. Kysymyksiä esitetään yhteensä yli neljäsataa. Niiden tarkoituksena on aktivoida tutkijoita, toimittajia ja kansalaisia, mutta myös kansanedustajia, ministereitä ja johtavia virkamiehiä sekä puolueiden ja etujärjestöjen edustajia pohtimaan hallituksen toiminnan rajoja ja mahdollisuuksia. Hallitusinstituution olemistapaa pitäisi pohtia paljon nykyistä enemmän. Meidän pitäisi saada nykyistä oleellisesti vivahteikkaampi käsitys suomalaisen hallitusinstituution perusasioista.

# Suomen tilanne

**V**oidaksemme fokusoida nimenomaisesti hallitusta koskevia tutkimustarpeita ja journalistista sekä kansalaisten tiedontarvetta koskevaa keskustelua on tarpeen hieman taustoittaa sitä kenttää, jossa hallitus joutuu toimimaan.

Suomen tilannetta voi hahmottaa monella vaihtoehdoisella tavalla. Niistä yksi hyödyllinen tapa on tarkastella, mitkä ovat ne käyttövoimat, jotka vaikuttavat tulevaisuuden ehtoihimme.

Suomen tulevaisuuteen vaikuttavia sisäisiä ja ulkoisia käyttövoimia on useita.

Sisäisiä käyttövoimia on ainakin kuusi.

1. *Asiantuntijaohjauksen ja neuvottelujärjestelmän jännite.* Asiantuntijaohjauksen keskeisen roolin ja toisaalta intressien edustamisen, kompromissien ja yhteisymmärryskulttuurin välillä on konflikti: jos joku kerran tietää, mitä pitäisi tehdä, miksi sitten pitäisi neuvotella ja tehdä kompromisseja?
2. *Julkisyhteisöjen eri roolit.* Toisaalta halutaan pitää valtiointerventio poissa, toisaalta halutaan hyvin pitkälle menevää valtion ja kuntien puuttumista asioihin, erityisesti sosiaalipalvelujen muodossa.
3. *Professionalismin ja maallikkovallan konfliktit.* Universalismin, sentralismin ja asiantuntijaohjauksen toisaalla ja intressiedustuksen, itsehallinnon ja maallikkovaikuttamisen välillä toisaalla on jännite.

4. *Politiikan ja byrokratian jännite.* Yleinen oletus on, että vahva yhteiskunta merkitsee vahvaa demokratiaa. Mutta ajatus julkisyhteisöistä palvelujen tuottajana edellyttää suurta byrokratiaa, joka tulee yhä vaikeammaksi hallita.
5. *Yleisen edun ja erityisten etujen konflikti.* Miten yhdistää taloudellinen tehokkuus ja kasvu vaatimukseen kaikkien yhdenvertaisuudesta ja hyvinvoinnista?
6. *Jännite yleisen tasa-arvoisuusvaatimuksen ja sukupuolten eriarvoisuuden välillä.* Monet perinteiset toimintamallit ja vanhentuneet toimintakulttuurit ehdollistavat nykyistä politiikkaa.

Ulkoisia kehityspiirteitä on ainakin kaksitoista.

1. *Muuttuneet tuotantosuhteet.* Maanviljely ja teollisuus työllistävät yhä harvempia. Informaatioteknologia työllistää yhä useampia. Sosiaaliset luokat muuttuvat. Palvelusektorin laajentuminen merkitsee syvällisiä muutoksia tuotantosuhteissa.
2. *Ympäristöongelmat.* Tuotannon nykyinen järjestely on ristiriidassa ekologisten periaatteiden kanssa.
3. *Kansainvälistyminen.* Globalisaatio kiihtyy ja vaikuttaa entistä enemmän kaikkiin kansallisiin toiminta-alueisiin. Elinkeinoelämän kansainvälistyminen vaikuttaa mahdollisuuksiin harjoittaa itsestä kansallista politiikkaa.
4. *Euroopan integraatio* pakottaa sopeutumiseen, jonka vaikutukset tuntuvat kaikilla yhteiskuntaelämän lohkoilla.
5. *Taloudelliset kriisinmerkit.* Suomen taloudella on vakavia rakenteellisia ongelmia, esimerkiksi työttömyys, väestön ikääntyminen, yrittäjyyden ja innovaatiotoiminnan vähäisyys.
6. *Väestömuutokset.* Muuttunut ikärakenne asettaa uusia vaatimuksia huoltotuotannolle ja tuotteiden jakaantumiselle työikäisten ja eläkeläisten kesken. Väestö vanhenee ja syntyvät kohortit pienevät.
7. *Naisten muuttunut asema.* Naisten yhä lisääntynyt osallistuminen palkkatyöhön, politiikkaan ja julkisuuteen vaikuttaa monilla tavoilla ratkaisevasti yhteiskuntaan.

8. *Monikulttuurinen yhteiskunta.* Siirtolaisuuden vaikutuksesta monikulttuurinen pluralismi on muuttumassa todellisuudeksi.
9. *Eriytyneet intressit.* Erityisintressien määrä lisääntyy. Eturyhmien homogeenisuus vähenee. Keskusjärjestöjen auktoriteetti vähenee. Yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen ja lievittäminen muutamien suurten ja homogeenisten etujärjestöjen neuvotteluihin vähenee.
10. *Hajauttaminen.* Sekä yksityiset että julkiset organisaatiot muuttuvat hajautetummiksi. Paikallisille yksiköille annetaan itsenäistä tulosvastuuta. Tavoiteohjaus korvaa määräysohjauksen. Julkisella sektorilla hajautetaan valtaa alueille ja kuntiin. Alueet ja paikalliset yksiköt itsenäistyvät ja joutuvat turvautumaan omiin voimiin.
11. *Mielipiteenmuodostus.* Nopeita muutoksia odotettavissa. Vakiintuneiden instituutioiden auktoriteetti asetetaan kyseenalaiseksi. Moderneista joukkoviestimistä tulee valtakeskittyymiä. Viestinten toimintalogiikka värittää muitakin yhteiskuntasektoreita. Julkisen elämän tempo kiihtyy. Viestimet puuttuvat ja vaikuttavat julkisiin päätösprosesseihin entistä enemmän.
12. *Poliittinen epävakaisuus.* Puoluejärjestelmä murenee. Puoluetta vaaleissa vaihtavien määrä lisääntyy. Vaalikampanjoiden ja viestinten merkitys vahvistuu. Vakaiden parlamentaaristen enemmistöjen löytäminen vaikeutuu. Äänestäminen vaaleissa vähenee.

Mainittujen ja muiden käyttövoimien ja jännitteiden alustavan havainnoinnin nojalla voidaan hahmottaa seuraavia asetelmia:

*A. Valtaresurssien jakautuminen ja kansalaisten valta vaikuttaa elinehtoihinsa*

1. Mitkä ovat suomalaisen yhteiskunnan tärkeimmät valtaresurssit?
2. Miten ne ovat jakautuneet?
3. Millaiset voimavarat yksittäisillä kansalaisilla on vaikuttaa yhteiskunnan muutokseen?
4. Millaiset mahdollisuudet eri ryhmillä ja yksilökategorioilla on vaikuttaa elämänsä ehtoihin?

*B. Valtaresurssien jakautuminen ja vaikutusvalta eri yhteiskunta-aloilla*

1. Millainen on valtaresurssien jakautuma neljällä keskeisellä yhteiskuntaelämän alalla (yrityselämä, organisaatiot, julkinen sektori, mielipiteenmuodostus)?
2. Millaiset mahdollisuudet yksilöllä on osallistua päätösprosesseihin ja vaikuttaa siihen, mitä alueilla tapahtuu?

*C. Lisääntyvätkö kansalaisten mahdollisuudet asioista perilläoloon ja kontrolliin?*

1. Mihin suuntaan valtaoimavarojen ja vaikutusvallan jakaantuminen muuttuu?
2. Muuttuvatko eri ryhmien vallankäytön muodot ja eri valtaryhmien yhteisvaikutukset siten että kansalaisten mahdollisuudet asioista perillä olemiseen ja asioiden kontrolloimiseen lisääntyvät?

Näitä asetelmia voi tarkastella tarkemmin esimerkiksi seuraavina valtapiireinä:

*Valtapiirit*

Ylimpien valtioiden ja kansalaisten keskinäiset valtasuhteet ja niiden muutokset uuden perustuslain aikana: *instituutiovalta*

EU-jäsenyyden vaikutus suomalaiseen poliittiseen järjestelmään: *EU-valta*

Taloudellinen vallankäyttö ja sen vaikutukset muuhun yhteiskuntaan: *talousvalta*

Suomalaisen korporatismien kehitys: *korporatuuri*

Suomalaisten kansanliikkeiden valta: *järjestövalta*

Julkishallinnon sisäisten ja ulkoisten valtasuhteiden kehityspiirteet: *hallintovalta*

Tuomioistuinten vallankäyttö: *tuomiovalta*

Vallan alueellisen jakautumisen kehitys: *aluevalta*  
Asiantuntijavallan muutokset: *asiantuntijavalta*  
Professionalismin ja maallikkovallan konflikti: *ekspertiisi ja kansanvalta*  
Teknologian mahdollistama biologisen tiedon hyväksikäyttö: *biovalta*  
Ympäristönäkökohdat yhteiskunnallisessa päätöksenteossa: *ympäristövalta*  
Tiedotusvälineistön vallankäyttö: *mediavalta*  
Vallan retoriikka: *puhevalta*  
Kansalaisten valtaoimavarat ja käsitykset vallan jakautumisesta: *kansalaisvalta*  
Sukupuolten voimavarat: *sukupuolivalta*  
Synteesi: Taloudellisen, poliittisen, hallinnollisen ja tiedotusvälineiden vallan keskinäiset suhteet

# Suomen hallitus: perusasioita

Valtioneuvoston aseman säädöspohja on laissa valtioneuvostosta, asetuksessa valtioneuvostosta sekä valtioneuvoston ohjesäännössä.

*Terminologinen selvennys.* Valtioneuvosto koostuu laajasti määritellen ministeristöstä ja ministeriöistä. Hallitus on sama asia kuin ministeristö. Ministeriö puolestaan on hallinnollinen yksikkö, päällikkövirasto, jonka johdossa on poliittisen vastuun alaisuudessa toimiva ministeri. Ministeriöiden tehtävänä on valmistella hallituksen päätöksiä ja panna niitä toimeen. Ylintä päätösvaltaa ministeriössä käyttää ministeri. Lainsäädännöllä on määritelty, mitkä asiat kuuluvat virkamiesten ratkaisovaltaan. Lisäksi ministeri voi delegoida asioita virkamiesten ratkaistavaksi.

Hallituksen asema on oleellisesti muuttunut Suomen siirryttyä semi-presidentialismista parlamentarismiin suuntaan uuden perustuslain myötä. Toisen maailmansodan jälkeisen kauden hallitukset olivat mitä suurimmassa määrin presidentin hallituksia, aina Mauno Koiviston ensimmäiseen hallitukseen saakka. Tosin jo Kalevi Sorsa onnistui kohottamaan pääministerin roolia kansakunnan johtajana, ja hän tavoitteli myös ulkopoliittisen johtajan roolia 1980-luvulla.

Aina kylmän sodan päättymiseen saakka Neuvostoliiton tosiasialinen valta vaikuttaa hallituskoostumukseen oli vahva, vaikka sillä ei tietenkään ollut veto-oikeutta yhteenkään puolueeseen; presidentti tosin otti maan kannan huomioon uutta hallitusta koottaessa. Tämä piti kokoomuksen eräitä tapauksia lukuun ottamatta poissa hallituksesta. Vielä 1987 presidentti nimitti pääministeriksi Harri Holkerin puoluejohtajien tahdon vastaisesti. Vasta presidentti Ahtisaaren ajasta alkaen pääministerit ovat kyennet omaksumaan poliittisen toimeenpanokoneiston johtajan roolin entistä tehokkaammin, varsinkin EU-jäsenyyden ansiosta.

Nykyään pääministeri on kiistaton toimeenpanovallan johtaja, jolla on myös laajalti ulkopoliittista aktiviteettia ja valtaa. Pääministeri osallistuu runsaasti kansainvälisiin kokouksiin.

Hallituksen muodostamisessa on viisi vaihetta: hallitustunnustelijan valinta, hallituspuolueiden valikointi, hallitusohjelman laadinta, ministerisalkkujen jako puolueiden kesken ja ministereiden valinta.

Puolueiden eduskuntaryhmien epävirallisen sopimuksen mukaan hallitustunnustelijan tehtävä annetaan nykyisin suurimman eduskuntaryhmän puheenjohtajalle. Vielä Kekkonen aikaan presidentti kykeni yksin nimeämään hallitustunnustelijaksi haluamansa – jopa vaalituloksesta välittämättä. Tunnustelijalla on tosiasiallisesti aivan ratkaiseva valta hallitusohjelman eli hallitukseen kuuluvien puolueiden valikoimisessa: hän voi kutsua neuvottelupöytään vain haluamansa puolueet ja jättää osan puolueista huomiotta. 1980-luvulta alkaen on ollut tapana, että enemmistöhallituksen runko koostuu kahdesta suuresta puolueesta ja lisäksi mukaan on otettu joukko pienempiä puolueita. Näin ollen yksi suurista puolueista on jäänyt oppositioon.

Hallitusohjelma koostuu koalition- ja ohjelmaperusteisesti, joten oppositioon jäävät puolueet eivät ole kannattaneet ehdotettua politiikkaa. Ensinnäkin puolueet katsovat, keiden muiden kanssa ne voivat mennä hallitukseen, ja sitten hallitusohjelmasta sopineet käyvät hallitusohjelman sisältöä koskevat neuvottelut. Jos Euroopan integraatioon liit-

tyvät kysymykset ovat olleet hallitusohjelmassa oleellisia, hallitus on muodostettu sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen varaan jättäen keskusta oppositioon. Jos perinteiset tulonjakoon ja hyvinvointiin liittyvät asiakysymykset ovat olleet ohjelmassa keskeisiä, on muodostettu joko keskusta-vasemmistolainen (keskusta + SDP) tai keskusta-oikeistolainen (kokoomus + keskusta) hallitus.

Salkkujakoon hallitustunnustelija voi vaikuttaa vain rajoitetusti, sillä suuret puolueet ottavat yleensä itselleen poliittiselta merkitykseltään painavimmat salkut. Tunnustelija ei myöskään pysty yksin valitsemaan ministereitä. Tätä koskeva päätöksenteko on hajautettu hallituspuolueisiin. Tunnustelijalla on paljon aloitevaltaa ja jossain määrin jopa veto-valtaa, mutta se on kaikessa olennaisessa puolueiden vallan rajoittamaa.

Pääministeri kykenee hyvin pitkälle itse valitsemaan oman puolueensa ministerit. Nykyään hallituskelvottomia puolueita ei tosiasiallisesti ole, vaan periaatteessa kaikki eduskuntapuolueet ovat hallituskoalitiokelpoisia. 1980-luvulta lähtien puolueet ovat olleet mukana hallituksessa enemmän edistääkseen pitkän tähtäyksen kansallista politiikkaa eikä niinkään taistellakseen akuuteista ryhmäeduista.

Uudessa perustuslaissa presidentti menetti roolinsa hallituksen muodostamisessa. Eduskunta valitsee hallituksen, ja presidentti nimittää muodollisesti ministerit tehtäviinsä pääministerin esittelystä. Puolueiden eduskuntaryhmät neuvottelevat ennen hallituksen muodostamista hallitusohjelmasta ja hallituskoostumuksesta.

## *Hallitusohjelma*

Hallitusohjelma on kehittynyt hallituksen toiminnan keskeiseksi ohjauvälineeksi. Hallitusohjelman laadinta on institutionalisoitu. Hallitusohjelmalla on useita tehtäviä: se on hallituksen poliittisen tahdon ilmentymä, se sisältää propagandaviestin kansalaisille ja tiedotusvälineille, se ilmaisee julkishallinnolle hallituksen poliittiset linjaukset,

se on keskeinen poliittisen ohjauksen työkalu, se on kokoelma ”lämpimiä sanoja” eli tiettyihin poliittisiin puolueisiin leimautuneita sanontoja, se on symbolisen politiikan instrumentti, se on hallituskumppaneiden käsiä sitomaan tarkoitettu vakuutusdokumentti, johon voidaan aina vedota, se on hallituksen kollektiivisen tahdon kirjaanvienti.

Puolueet laativat asiantuntijoidensa voimin taustamuistioita, jotka asiakohtaisesti kootaan neuvotteluissa. 1990-luvun alusta alkaen myös johtavat julkisen sektorin byrokraatit ovat esittäneet omia ohjelmalinjauksiaan nimenomaisesti hallitusneuvotteluissa poliittisesti sovittaviksi. Aiemmat yleisluonteiset ohjelmajulistukset ovat jääneet historiaan, ja tilalle on kirjoitettu varsin yksityiskohtaisia linjauksia sisältäviä ohjelmia. Tavoitteet on silti edelleen lausuttu varsin epämääräisesti, määrrien ilmaisemista välttämällä.

Hallitusohjelman toteuttamista seurataan tiiviisti. Suuria asioita, joita ei ole kirjattu jo hallitusohjelmaan, ei hallituksen agendalle hevin saa. Juuri hallitusohjelmaneuvottelut ovat se paikka, jossa maan tulevaisuuden kannalta oleelliset linjanvedot tehdään. Kaikki puolueet yrittävät saada kirjoitetuksi hallitusohjelmaan niille tärkeitä asioita, koska se avaa mahdollisuuden edistää kyseisiä asioita myöhemmin.

Hallitusohjelmaneuvottelut ovat tärkein arena, jolla valta aidosti on puolueilla. Hallitusohjelmaa luonnostelevat valmisteluryhmät eivät kenties lainkaan kuuntele virkamiehiä ohjelmaan kirjattavien tavoitteiden osalta, vaan he haluavat virkamiesten vain tarjoavan jonkinlaista tilannekuvaa ja ennustuksia mahdollisista tulevaisuuden vaihtoehdoista ja niiden todennäköisyydestä.

Johtavien virkamiesten merkitys on viime vuosikymmeninä korostunut hallitusohjelman laadinnassa, mutta on 2000-luvulla taas vähentynyt suhteessa poliitikkoihin. Viime hallitusohjelman laadintaan kansliapäälliköt eivät juuri päässeet vaikuttamaan, ja pohjapaperitkin laadittiin pääosin muualla kuin johtavien virkamiesten toimistoissa. Kansliapäälliköt kävivät Säätytalolla vain esittämässä tilannekatsauksensa. Ehkä tästä löytyy syy siihen, miksi hallitusohjel-

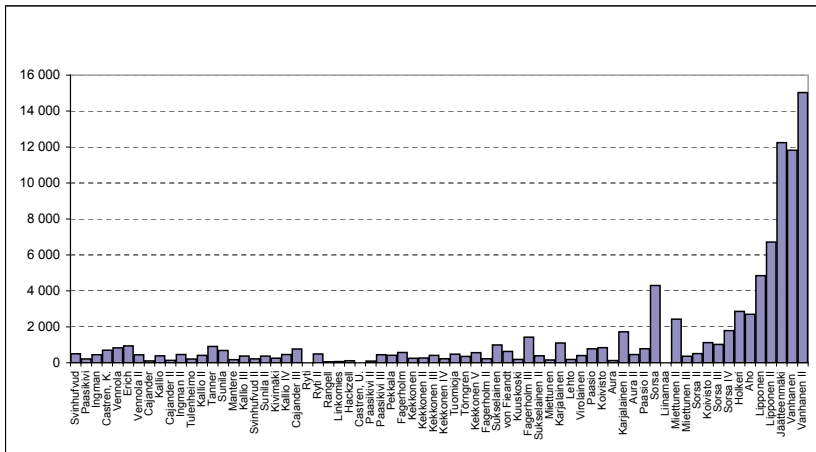
maan kirjattiin perustuslain vastaisia aloitteita, joita ei voitu viedä eteenpäin.

Hallitusohjelman operationalisointina voidaan pitää ensimmäisen kerran syksyllä 1995 käyttöön otettua *hankesalkkua* eli strategiasalkkua. Se muodostuu sellaisista hallinnonalojen välisistä tai yhdelle ministeriölle kuuluvista ohjelmista, jotka vaativat hallituksen poliittista ohjausta ja seurantaa. Hallitusohjelman säännöllinen seuranta oli aloitettu jo 1970-luvun alussa Sorsan ensimmäisessä hallituksessa. Hallituksen hankesalkun tavoitteena on tarjota pääministerille valtioneuvoston valmistelutyön ohjaamisväline ja valtioneuvoston jäsenille entistä kattavampaa informaatiota keskeisistä hankkeista. Tavoitteena on myös antaa ministeriöiden valmistelutyössä mukana oleville tiedot eri hallinnonaloilla vireillä olevista asioista.

Näissä tavoitteissa ei ole onnistuttu, sillä hankesalkku ei ole hallituksen strategisen johtamisen väline vaan puhtaasti hallinnollis-tekninen operaatio; se on liian laaja ja tuottaa pääosin mekanistista tietoa hankkeiden etenemisestä ja toimenpiteistä, ei laajemmin yhteiskuntapolitiikan lohkojen kehityksestä tai hallituksen politiikan vaikutuksesta. Hallinnonalojen analyysia tai yhteen sovittamista ei ole saatu aikaan.

Hallitusohjelmassa voi olla yli sata kehittää-verbiä. Epäselväksi jää usein se, kuka tekee, millaista tekeminen tarkkaan ottaen on ja mihin se kohdistuu. Hallitusohjelman toteutuksen arviointi ei yleensä noudata moderneja laadunvarmistustekniikoita, vaan syötteen, vaikutusten, prosessien ja tavoitteen sekä tehokkuuden toteutumista arvioidaan ylimalkaisesti ja epäjärjestelmällisesti.

Mikä on tulevaisuusselontekojen tosiasiallinen vaikutus hallitusohjelmiin?



Kuvio: Hallitusohjelman sanojen lukumäärä 1945–2007

## *Suomen hallitukset ja niiden eroaminen*

Hallitukset olivat lyhytikäisiä aina 1980-luvulle saakka. Vuosina 1917–1983 hallitusten keskimääräinen ikä oli 1,1 vuotta. Vuoden 1977 jälkeen hallitukset eivät ole eronneet muusta syystä kuin eduskunta- tai presidentinvaalien johdosta. Vuonna 1983 aloittanut Sor-san IV hallitus oli vasta Suomen historian toinen koko vaalikauden toiminut hallitus. Ensimmäinen oli Kivimäen hallitus vuosina 1932–1936. Vaalikausi oli kolmivuotinen vuoteen 1954 saakka, ja vasta toisen maailmansodan jälkeen tuli tavaksi, että ministeristöt eroavat eduskuntavaalien johdosta.

## *Suomen hallitukset*

Svinhufvud	27.11.1917–27.5.1918	Kekkonen IV	9.7.1953–17.11.1953
Paasikivi	27.5.1918–27.11.1918	Tuomioja	17.11.1953–5.5.1954
Ingman	27.11.1918–17.4.1919	Törngren	5.5.1954–20.10.1954
Castren, K.	17.4.1919–15.8.1919	Kekkonen V	20.10.1954–3.3.1956
Vennola	15.8.1919–15.3.1920	Fagerholm II	3.3.1956–27.5.1957
Erich	15.3.1920–9.4.1921	Sukselainen	27.5.1957–29.11.1957
Vennola II	9.4.1921–2.6.1922	von Fieandt	29.11.1957–26.4.1958
Cajander	2.6.1922–14.11.1922	Kuuskoski	26.4.1958–29.8.1958
Kallio	14.11.1922–18.1.1924	Fagerholm III	29.8.1958–13.1.1959
Cajander II	18.1.1924–31.5.1924	Sukselainen II	13.1.1959–14.7.1961
Ingman II	31.5.1924–31.3.1925	Miettunen	14.7.1961–13.4.1962
Tulenheimo	31.3.1925–31.12.1925	Karjalainen	13.4.1962–18.12.1963
Kallio II	31.12.1925–13.12.1926	Lehto	18.12.1963–12.9.1964
Tanner	13.12.1926–17.12.1927	Virolainen	12.9.1964–27.5.1966
Sunila	17.12.1927–22.12.1928	Paasio	27.5.1966–22.3.1968
Mantere	22.12.1928–16.8.1929	Koivisto	22.3.1968–14.5.1970
Kallio III	16.8.1929–4.7.1930	Aura	14.5.1970–15.7.1970
Svinhufvud II	4.7.1930–21.3.1931	Karjalainen II	15.7.1970–29.10.1971
Sunila II	21.3.1931–14.12.1932	Aura II	29.10.1971–23.2.1972
Kivimäki	14.12.1932–7.10.1936	Paasio II	23.2.1972–4.9.1972
Kallio IV	7.10.1936–12.3.1937	Sorsa	4.9.1972–13.6.1975
Cajander III	12.3.1937–1.12.1939	Liinamaa	13.6.1975–30.11.1975
Ryti	1.12.1939–27.3.1940	Miettunen II	30.11.1975–29.9.1976
Ryti II	27.3.1940–4.1.1941	Miettunen III	29.9.1976–15.5.1977
Rangell	4.1.1941–5.3.1943	Sorsa II	15.5.1977–26.5.1979
Linkomies	5.3.1943–8.8.1944	Koivisto II	26.5.1979–19.2.1982
Hackzell	8.8.1944–21.9.1944	Sorsa III	19.2.1982–6.5.1983
Castren, U.	21.9.1944–17.11.1944	Sorsa IV	6.5.1983–30.4.1987
Paasikivi II	17.11.1944–17.4.1945	Holkeri	30.4.1987–26.4.1991
Paasikivi III	17.4.1945–26.3.1946	Aho	26.4.1991–13.4.1995
Pekkala	26.3.1946–29.7.1948	Lipponen	13.4.1995–15.4.1999
Fagerholm	29.7.1948–17.3.1950	Lipponen II	15.4.1999–17.4.2003
Kekkonen	17.3.1950–17.1.1951	Jäätteenmäki	17.4.2003–24.6.2003
Kekkonen II	17.1.1951–20.9.1951	Vanhanen	24.6.2003–19.4.2007
Kekkonen III	20.9.1951–9.7.1953	Vanhanen II	19.4.2007–

*Taulukko: Hallitusten toiminnan päättymisen syyt 1917–2005*

	1917–1939	1939–1944	1944–1982	1982–2005	1917–2005
<b>EDUSKUNNASTA AIHEUTUVAT SYYT</b>					
Eduskuntavaalit	3	0	9	7	19
Luottamuspuola	7	0	1	0	8
Epäluottamuslause	3	0	2	0	5
Hallitusohjan laajenta- minen	0	0	1	0	1
<b>HALLITUKSESTA AIHEUTUVAT SYYT</b>					
Pääministeri valitaan presidentiksi	3	1	3	0	7
Pääministerin eroaminen	0	1	1	1	3
Hallituksen sisäinen hajoaminen	1	1	6	0	8
<b>PRESIDENTISTÄ AIHEUTUVAT SYYT</b>					
Erimielisyys presidentin kanssa	3	0	2	0	5
Presidentinvaali	0	1	2	0	3
<b>ULKOPOLITIikkaan LIITTYVÄT SYYT</b>					
Yhteensä	22	6	33	8	69

### *Ministerirekrytointi*

Suomalaisten ministereiden sosiaalista taustaa ja rekrytointia on tutkittu verraten vähän.

Ministereiksi kohoamisen väylät on Suomessa perinteisesti luokiteltu virka-, järjestö- ja agraariväylään. Tämän luokittelun erottelevuus on vähentynyt, koska koulutustaso on kauttaaltaan parantunut ja lähes kaikki ministerit ovat nykyään kansanedustajia. Agraariväylä on käytännössä kadonnut ja virkaväyläkin oleellisesti heikentynyt. Yhä useammalla ministerillä on kokemusta toiminnasta kansanedustajana, kunnanvaltuutettuna ja puolueen johtotehtävissä.

*Taulukko: Ministereiden koulutustaso vuosina 1945–1972 ja vuosina 1983–2001 (%)*

<b>Koulutustaso</b>	<b>1945–1972</b>	<b>1983–2001</b>
Tutkijakoulutus	22	16
Korkeakoulututkinto	38	64
Ylioppilas	3	7
Ammatillinen tutkinto *	11	9
Kansa- tai keskikoulu **	25	4
Yhteensä	100	100
N	219	89
Akateemisia	61	80

\* Vuosina 1983–2001 viisi henkilöä, joilla alempi korkea-asteen ammatillinen tutkinto ja kolme, joilla keskiasteen tutkinto

\*\* Vuosina 1983–2001 sisältää yhden henkilön, jolta oppikoulu jäänyt kesken eikä siten ole suorittanut kansakouluakaan loppuun

## *Valtioneuvostorakenne ja toiminta*

Valtioneuvostossa on nykyisin seuraavat ministeriöt:

1. valtioneuvoston kanslia
2. ulkoasiainministeriö
3. oikeusministeriö
4. sisäasiainministeriö
5. puolustusministeriö
6. valtiovarainministeriö
7. opetusministeriö
8. maa- ja metsätalousministeriö
9. liikenne- ja viestintäministeriö
10. työ- ja elinkeinoministeriö
11. sosiaali- ja terveysministeriö
12. ympäristöministeriö.

Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa.

Pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii hallituksen politiikkaa muotoavien ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Pääministeri huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteen sovittamisesta valtioneuvostossa.

*Taulukko: EU-asioiden valmistelu Suomessa ja unionin instituutioissa*

EU-TASON VALMISTELU	VALMISTELU SUOMESSA
1) Komissio aloittaa säädösvalmistelun.	1) Vastuuministeriö aloittaa kansallisen valmistelun.
2) Komissio neuvottelee eturyhmien ja kansallisten virkamiesten kanssa.	2) Vastuuministeriö osallistuu neuvotteluihin ja muotoilee Suomen alustavan kannan.
3) Komissio päättää ehdotuksen sisällön.	3) Virkamiehet päättävät alustavasta kannasta. Eduskuntaa informoidaan asiasta.
4) Komissio julkistaa ehdotuksen.	4) Ministeriöiden välisissä keskusteluissa päätetään Suomen tarkempi kanta.
5) Neuvoston työryhmät ja Euroopan parlamentti aloittavat ehdotuksen käsittelyn.	5) Vastuuvirkamies osallistuu työryhmätyöskentelyyn ja esittää Suomen kannan sekä raportoi edistymisestä Suomessa. Eduskunnan suurta valiokuntaa informoidaan, ja se voi antaa ohjeita Suomen linjasta. EU-edustusto esittää tarvittaessa Suomen tavoitteet suomalaisille Euroopan parlamentin jäsenille.
6) Pysyvien edustajien komitea (COREPER) ja neuvosto käsittelevät ehdotuksen.	6) Pysyvä edustaja, ministeri ja virkamiehet hiovat Suomen kantaa. EU-ministerivaliokunta päättää ministerin liikkumavara neuvostossa. Suuri valiokunta kuulee vastuuministeriä.

Ministeri toimii ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto. Jokaisella ministerillä on tehtävänsä mukainen nimike, joka vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä.

Valtioneuvosto määrää pääministerin sijaiseksi sekä muun ministerin sijaiseksi toisen valtioneuvoston jäsenen sen varalta, ettei pää-

ministeri tai muu ministeri voi tilapäisen esteen takia hoitaa tehtäviään. Pääministerin sijaisuudesta on muutoin voimassa, mitä siitä perustuslaissa säädetään.

Ministerin sijaisesta ministerivaliokunnassa valtioneuvosto voi määrätä erikseen.

Pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Myös muuta ministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003, muut 1401/2004) 44 §:n 2 momentin mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana

1. edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteutumista
2. ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla
3. huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä
4. avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa
5. edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti
6. hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.

Valtiosihteeri toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ministeriä poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteen sovittamisessa, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-tehtävien ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteerillä ei ole muodollista ratkaisuvalltaa.

Valtiosihteerin nimittää virkaansa valtioneuvoston yleisistunto (VNOS 42 §) asianomaisen ministerin esityksestä. Virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta

(virkamiesasetus 7 §). Tehtävään nimitettävältä henkilöltä edellytetään ylempää korkeakoulututkintoa. Tehtävään voidaan nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittu pätevyys sekä tehtävän edellyttämä kokemus (VNOS 43 § 1 kohta).

Valtiosihteeri on virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet ja asioiden esittelijänä esittelijänvastuussa. Hänen asemansa on sidottu ministerin toimialaan, toimikauteen ja tämän nauttimaan luottamukseen eduskunnassa. Valtiosihteeri voidaan irtisanoa, jos hän menettää sen ministerin luottamuksen, jonka toimikaudeksi hänet on nimitetty (valtion virkamieslaki 26 a §).

Valtioneuvoston ohjesäännön 44 a §:n mukaan ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri määrätään toimimaan myös niissä ministeriöissä, joihin ministeri on määrätty käsittelemään ministeriön toimialaan kuluvia asioita. Määräys annetaan nimittämiskirjassa. Valtiosihteerin toimiala vastaa ministerin toimialaa. Valtioneuvosto päättää ministereiden työnjaosta ministeriöissä.

Valtiosihteeri on kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Valtiosihteerin tehtävät ovat kuitenkin ministerikohdaisia ja vastaavat ministerin toimialaa. Näin turvataan se, että myös niissä ministeriöissä, joissa asiat on jaettu useamman ministerin kesken, ministeriä avustaisi hänen luottamuksensa varassa toimiva valtiosihteeri. Valtiosihteerin toimiala kohdennetaan nimittämispäätöksessä asianomaisiin ministeriöihin ministerin tehtävien mukaan. Ministerit voivat antaa valtiosihteerilleen valmisteltavaksi laajojakin asiakokonaisuuksia.

Ministeriö jakautuu osastoihin ja tarpeen mukaan muihin toimintayksikköihin ministeriön tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Ministeriön järjestysmuodosta ja toiminnan yleisestä järjestämisestä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön asetuksena annettavalla ministeriön työjärjestyksellä.

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai velvoite sisällöltään kuuluu.

Ulkoasiainministeriö käsittelee lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoasiainministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa.

Ulkoasiainministeriö avustaa kansainvälisten asioiden yhteen soveltamisessa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin sovittaa yhteen Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä Euroopan unionissa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat.

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu.

Valtioneuvoston kanslia sovittaa yhteen Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä.

Valtioneuvosto ratkaisee pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeriön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu.

Valtioneuvosto voi myös päättää, minkä ministeriön on käsiteltävä sellainen laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä asia, joka koskee useamman kuin yhden ministeriön toimialaa.

Ministeriöiden toimialajaon muuttuessa siirtyvät ministeriön hallinnonalalle kuuluvat virastot, laitokset, toimielimet ja yhtiöt uuden toimialajaon mukaisen ministeriön hallinnonalalle. Samoin siirtyvät vireillä olevat asiat sekä ministeriön tekemät sopimukset ja muut sitoumukset samoin kuin niistä johtuvat oikeudet ja velvoitteet uuden toimialajaon mukaiselle ministeriölle.

Valtioneuvosto voi siirtää ministeriöön perustetun viran ministeriöiden toimialajaon muutosta vastaavasti toiseen ministeriöön. Samoin voidaan määrääjäksi nimitetty virkamies siirtää toisen ministeriön palvelukseen määrääjän päättymiseen saakka. Virka ja virkamies voidaan siirtää ilman virkamiehen suostumusta vain, jos siirto ei vaikuta virkamiehen vapautteen valita asuinpaikkansa.

Määrärahan siirtämisestä ministeriön toimialan muuttuessa säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988).

## *Valtioneuvoston päätöksenteko*

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Ministeriössä ministeri on veto-pelaaja, sillä ilman hänen suostumustaan asioita ei muuteta, elleivät virkamiehet kaappaa itselleen kuulumatonta valtaa. Valtioneuvoston yleisistunnossa voittava enemmistökoalitio on veto-pelaaja. Pääministerin ei välttämättä tarvitse kuulua tähän koalitioon.

Yleisistunnossa käsitellään tasavallan presidentille tehtävät ehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään lisäksi perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella.

Muut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriöissä.

Valtioneuvosto nimittää niihin ministeriön virkoihin, joihin nimittämistä ei perustuslaissa tai muussa laissa säädetä tasavallan presidentin tehtäväksi. Nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriön välillä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Jos virkaan nimittäminen tai siirtäminen taikka tehtävään määrittäminen säädetään muualla laissa tai asetuksessa valtioneuvoston ratkaistavaksi, asia ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa.

Ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä.

Yleisistunnolle ei kuitenkaan saa siirtää valitus- tai alustusasiaa.

Ministeri ratkaisee toimialaansa kuuluvat asiat sekä johtaa ministeriön toimintaa työnjaon mukaisesti.

Ministeriössä päätettäviä muita kuin yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittäviä asioita voidaan antaa ministeriön esittelijöinä toimivien virkamiesten ratkaistavaksi. Ministeriön asetuksen anta-

misesta päättää ministeri. Ratkaisuvallan siirron perusteista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tarkempia säännöksiä asiasta voidaan antaa ministeriön työjärjestyksellä.

Ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi.

Jos virkamies katsoo, että hänen päätettäväkseen kuuluva asia on yksittäistapauksessa yhteiskunnallisesti tai taloudellisesti merkittävä, on asia ennen sen ratkaisemista saatettava ministerin tietoon.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään ministeriön virkamiehen oikeudesta pidättää päätettäväkseen asia, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista.

Valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asiat valtioneuvoston esittelijän esittelystä.

Käsiteltävään asiaan lausuu istunnossa kantansa ensin se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos erimielisyyttä ilmenee, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa.

Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, se on esittelijän pyynnöstä merkittävä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan.

Valtioneuvosto voi siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa. Valtioneuvoston jäsenten oikeudesta saada päätöksenteko lykätynksi asiaan perehtymistä varten säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tasavallan presidentin päätettäväksi säädetty asia esitellään presidentille valtioneuvostossa. Esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa tulee vähintään viiden ministerin osallistua käsittelyyn. Presidentti johtaa puhetta asioita hänelle esiteltäessä.

Presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Asian, jonka presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, esittelee asianomainen ministeri presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Presidentti päättää sotilaskäskyasioista, sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista siten kuin niistä erikseen säädetään.

Asian palautumisesta valtioneuvoston valmisteltavaksi säädetään perustuslaissa.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti asiaa, jonka tasavallan presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Valtioneuvoston yleisistunnon esittelijöinä toimivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon nimittämät ministeriön virkamiehet sekä valtioneuvoston määräämät esittelijät.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtioneuvoston määräämien esittelijöiden kelpoisuusvaatimuksista.

Pääministeri määrää valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen.

Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä.

Valtioneuvoston kanslia vahvistaa yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanslian kanssa ajankohdat, jolloin asioita esitellään valtioneuvostossa tasavallan presidentille.

Pääministeri voi antaa yleisiä määräyksiä virkamiesten saapuvilaolosta valtioneuvoston yleisistunnossa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille.

Valtioneuvostossa on neljä lakisäätteistä ministerivaliokuntaa, joiden puheenjohtaja on pääministeri: ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA), EU-ministerivaliokunta (EU-MINVA), raha-asiainvaliokunta (RV) sekä talouspoliittinen ministerivaliokunta (TALPOL). Näiden ministerivaliokuntien jäsenten tulee olla valtioneuvoston jäseniä. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvosto voi tarvittaessa asettaa muitakin ministerivaliokuntia, joiden jäsenet pääministeri määrää neuvoteltuaan hallitusryhmien kanssa.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tätä tilaisuutta kutsutaan nimellä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous eli TP-UTVA.

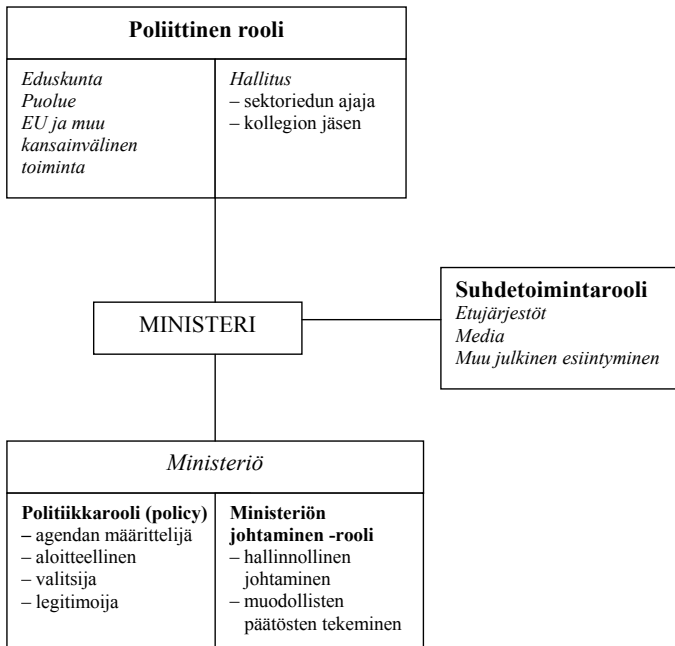
Ministeriössä asiat ratkaistaan esittelystä, jollei valtioneuvoston asetuksella erityisestä syystä toisin säädetä.

Jos esittelijän mielipide eroaa päätöksestä, on se esittelijän pyynnöstä merkittävä asian toimituskirjan arkistokappaleeseen.

Tasavallan presidentin este todetaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Presidentin tehtävien hoitamisesta presidentin esteen aikana säädetään perustuslaissa. Presidentin estettä koskevan asian esittely yleisistunnossa kuuluu oikeusministeriölle.

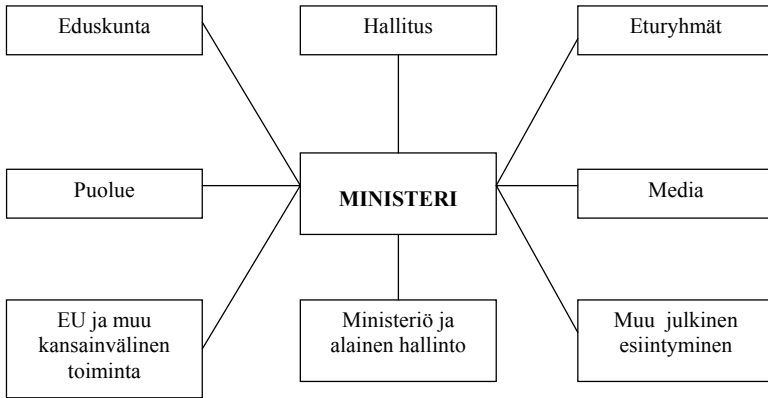
Presidentin pysyvistä esteistä annetaan tieto Suomen säädös-koelmassa julkaistavalla valtioneuvoston ilmoituksella.

Valtioneuvoston asetuksena annettavassa valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta sekä ministeriön virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista.



*Kuvio: Ministerin roolit*

Ministerin tehtävä on ennen muuta poliittinen luottamustehtävä. Tämän vuoksi esimerkiksi perustuslaissa ei ole katsottu perustelluksi etukäteen rajoittaa tiukoilla muodollisilla kelpoisuusehdoilla niiden henkilöiden piiriä, jotka voivat tulla nimitetyksi ministeriksi.



*Kuvio: Ministerin toimintaympäristö*

### *Miten kollektiivinen ja kolleginen hallitus on?*

Hallituksen jäsenet voivat periaatteessa olla tasavertaisia tai valta voi olla pienemmällä ryhmällä tai se voi olla kasautunut yksin pääministerille. Päätökset voidaan tehdä periaatteessa neljällä areenalla. Ottamalla valta-aspekti ja areena-aspekti huomioon saadaan seuraava asetelma.

*Taulukko: Parlamentaaristen hallitusten rakennetyypit*

	AREENA			
VALTA	yksilö-pohjainen	sektori-pohjainen	puolue-pohjainen	kollektiivinen
pääministerivaltainen	1	4	7	10
harvainvaltainen	2	5	8	11
kolleginen	3	6	9	12

Ihannetapauksessa hallitus on sekä kolleginen että kollektiivinen. Käytännössä ihanne ei toteudu. Suomi ei yksikäsitteisesti sijoitu mihinkään luokkaan, vaan hallituksen päätöksentekoprosessissa on piirteitä kaikista malleista. Kun huomio kiinnitetään lopullista muodollista päätöstä edeltäviin vaiheisiin, valmisteluun ja keskusteluun, pääpaino on sektoripohjaisilla areenoilla eli ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä.

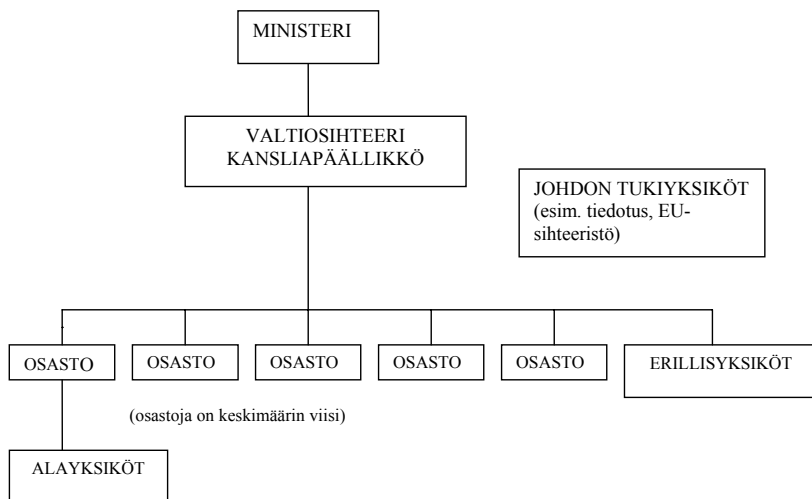
Muodollisesti meillä on ollut tasapäinen hallintokollegio, jossa ministerit pohtivat yhteisissä kokouksissaan valtakunnan asioita. Toisiasiallisesti suomalainen koalitiollahitus on harvainvaltainen, sillä pääministerillä ja puolueiden puheenjohtajilla tai puolueiden ministeriryhmien vetäjillä on muita ministereitä suurempi painoarvo hallituksessa ja juuri he muodostavat kokoonpanon, joka lopulta ratkaisee hallituksessa syntyvät ristiriidat. He ohjaavat päätöksentekoa kuitenkin lähinnä vain ongelmatilanteissa.

Ministereiden itsenäisyys on suurta, kunnes ilmenee ongelmia. Nykyään hallitus edustaa meillä lähinnä luokkaa 4 tai 5 eli sektoripohjaista ja joko pääministerivaltaista tai harvainvaltaista: hallitus on toiminnallisesti hajautunut ja sektoroitunut. Ministerit näkevätkin toisiaan vain harvoin. Pääministerille jää suuri vastuu toimintakokonaisuuden hallinnasta.

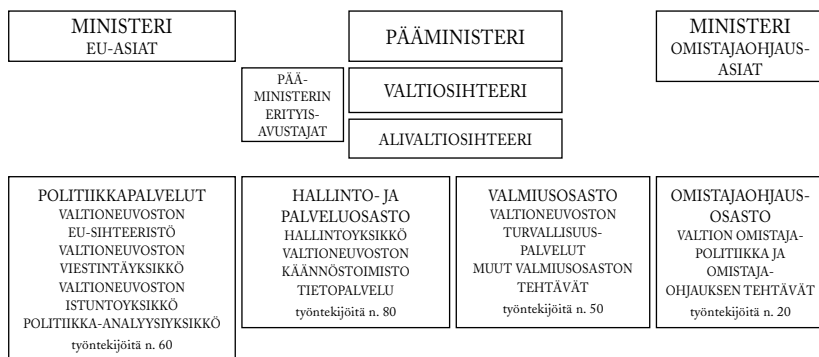
Voidaan myös väittää, että suomalainen malli on lähinnä luokkaa 9 eli puoluepohjaista ja kollegista: hallituksessa edustettujen puolueiden ministerit tapaavat keskenään, ja hallituksen keskeinen jakolinja perustuu puolueisiin. Hyviä perusteita on myös luokitella Suomen hallitusmalli luokkaan 8 eli puoluepohjaista ja harvainvaltaista, sillä hallitusryhmien vetäjien palaveri on koalitiokomitea. Toisissa asioissa taas korostuu yksittäisen ministerin valta, jolloin Suomi sijoittuisi lähinnä luokkaan 2. Tämä malli kuvaa poliittisesti ongelmattomia tilanteita hallitustyöskentelyssä. Äänestystilanteissa Suomi edustaa edelleen luokkaa 12 eli kollektiivista ja kollegista, sillä jokaisella ministerillä on 1 ääni. Äänten mennessä tasan pääministerin antama ääni ratkaisee.

Myös areena-ulottuvuudella kaikki vaihtoehdot tulevat kyseeseen, sillä osan päätöksistä ministeri tekee ministeriössä ja loput käsitellään

niin ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä kuin puoluepalavereissa ja kollektiivisesti hallituksessa. Niistä asioista, joista ministeri ei voi päättää yksin, päätetään lähinnä sektoripohjaisilla areenoilla.



*Kuvio: Ministeriön tyypillinen organisaatiorakenne*



*Kuvio: Valtioneuvoston kanslian organisaatiokaavio*

## *Asioiden valmistelu valtioneuvostossa*

Hallituksella on käytössään virkamiesten ja puolueiden valmistelukoneistot. Hallituksen virallinen valmistelutyö tapahtuu ministeriöissä virkamiestyönä. Valmistelun poliittisesta johdosta vastaavat ministerit ja valtiosihteerit.

Poliittiseen valtiosihteerijärjestelmään siirryttiin vuoden 2005 alusta. Missä määrin valtiosihteerit kykenevät toimeensa astumatta perinteisen virkamieskunnan toimivallan piiriin? Aivan ilmeisenä vaarana on, että valtiosihteerien taholta tuleva virkamiesvalmistelun ohjaus kilpailee kansliapäällikön harjoittaman ohjauksen kanssa. Reviiritaistelut ovat ilmeisiä.

Pysyvien poliittisten ministerivaliokuntien lisäksi valtioneuvostossa toimii myös niin sanottuja määräaikaaisia valmisteluelimisiä, joihin kuuluvat työryhmät, komiteat, toimikunnat, neuvottelukunnat ja selvityshenkilöt. Suurin osa ministeriöiden määräaikaaisesta valmistelusta tehdään nykyisin työryhmissä. Myös neuvottelukuntia on useita, mutta komiteoita ja toimikuntia asetetaan vuosittain vain muutamia. Valtiollisen politiikan tulevaisuuden hahmottelussa komiteoiden lukumäärä on vähentynyt työryhmien ja selvitysmiesraporttien lisääntyessä.

*Taulukko: Määräaikaisten valmisteluelinten lukumäärä*

	Komiteat	Työryhmät	Selvitysmiesraportteja
1970			
1971			
1972	178	113	
1973	108	152	
1974	127	158	
1975	76	172	
1976	62	300	
1977	62	287	
1978	48	268	
1979	43		

	Komiteat	Työryhmät	Selvitysmiesraportteja
1980	45		
1981	60		
1982	62		
1983	54		
1984	48		
1985	37	284	
1986	40	323	
1987	53	401	
1988	44	353	
1989	42	403	2
1990	47	370	1
1991	38	312	2
1992	28	328	13
1993	22	371	18
1994	12	368	10
1995			14
1996			22
1997			12
1998	11		
1999	6		
2000	11		
2001			
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			

Valmisteluelimien tehtävänä on vastata lainsäädännön sekä ministeriöiden toteuttamien uudistusten ja kehityshankkeiden valmistelutyöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valmistelutyössä päätöksenteon kannalta olennaiset asiat selvitetään, kootaan ja ar-

vioidaan. Valmistelun pohjalta syntyy esitys asiassa tehtäviksi toimenpiteiksi.

Valmisteluelimissä on usein mukana myös asiantuntijoita valtioneuvoston ulkopuolelta. Hankkeet ovat monesti myös usean ministeriön yhteisiä projekteja, ja valmistelutyötä tekevässä ryhmässä on jäseniä monesta ministeriöstä. Tiedot valmistelutyötä tekevästä ryhmästä ja selvityshenkilöistä löytyvät valtioneuvoston hankerekisteristä.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tehtävää laajennettiin vuoden 2006 alusta niin, että se kattaa ne tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat, joilla on yhtymäkohtia ulkosuhteisiin ja turvallisuuspolitiikkaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan puheenjohtaja on pääministeri. Muut jäsenet ovat ulkoasiainministeri, puolustusministeri, sisäasiainministeri ja enintään kolme muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Jos ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään on määrätty ministeri, hänkin on valiokunnan jäsen.

Hallituksessa voi toimia myös ministerityöryhmiä, jotka asetetaan valmistelemaan jotain yksittäistä asiaa tai asiakokonaisuutta.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ministerityöryhmät ovat

- hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä
- tulevaisuusselonteon ministerityöryhmä
- ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmä
- sivistyspoliittinen ministerityöryhmä
- sosiaalipoliittinen ministerityöryhmä
- peruspalveluohjelman ministerityöryhmä
- liikenne- ja viestintäpoliittinen ministerityöryhmä
- paremman sääntelyn ministerityöryhmä
- maahanmuuttopolitiittinen ministerityöryhmä
- teollis- ja tekijänoikeusasioiden ministerityöryhmä
- politiikkaohjelmien ministeriryhmät.

Lisäksi on asetettu politiikkaohjelmien seurantaryhmät.

Pääministeri Vanhasen hallituksen kaudella aloitetut *politiikkaohjelmat* ovat uusi keino tehostaa määräaikaista valmistelutyötä valtio-

neuvostossa. Poliittikaohjelmat koskevat kaikkia ministeriöitä, mutta kussakin ohjelmassa vetovastuu on uskottu ohjelmaa ohjaavalle ministerille ja erikseen nimitetylle ohjelmajohtajalle.

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksella (2003–2007) oli seuraavat neljä poliittikaohjelmaa, joita johtivat ja koordinoivat ohjelmista vastaavat ministerit:

1. tietoyhteiskuntaohjelma (pääministeri)
2. työllisyysohjelma (työministeri)
3. yrittäjyyden poliittikaohjelma (kauppa- ja teollisuusministeri)
4. kansalaisvaikuttamisen poliittikaohjelma (oikeusministeri).

Nykyiset, Vanhasen II hallituksen poliittikaohjelmat ovat

1. työn, yrittämisen ja työelämän poliittikaohjelma (elinkeinoministeri)
2. terveyden edistämisen poliittikaohjelma (peruspalveluministeri)
3. lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin poliittikaohjelma (kulttuuri- ja urheiluministeri).

Poliittikaohjelmat ovat hallitusohjelmassa määriteltyjä laajoja, hallinnonalojen yhteisiä tehtäväkokonaisuuksia hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliittikaohjelmat koostuvat eri ministeriöiden toimialaan kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Poliittikaohjelmille määritellään yhteiskunnalliset vaikutustavoitteet.

Valtioneuvoston hankerekisteri – HARE – on eduskunnan ja ministeriöiden julkinen verkkopalvelu (<http://www.hare.vn.fi/>). Siinä on tietoja eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriöiden hankkeista ja niiden asettamista komiteoista, toimikunnista, neuvottelukunnista, lautakunnista, selvitysmiestöistä, työryhmistä sekä valtion virastojen, laitosten ja liikelaitosten johtoelimistä. Rekisterissä on myös tietoja ministeriöissä virkamiestyönä valmisteltavista lainsäädäntöhankkeista. Eduskunta ja kukin ministeriö vastaavat omista hanketiedoistaan.

Valtioneuvosto työskentelee monella eri tavalla. Ministeriöiden entistä suurempi itsenäisyys ja keskitettyjen johtamisjärjestelmien purkaminen ovat hajauttaneet hallituksen strategista työskentelyä ja vaikeuttaneet kokonaisuuden käsittelyä hallitustasolla. Valtioneuvos-



*Taulukko: Eräitä hallituksen istuntoja vuosina 1997–2008*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valtio- neuvoston yleis- istunnot	60	65	69	72	63	72	63	66	61	70	63	67
Tasavallan presidentin esittelyt	48	47	47	42	48	43	40	39	40	36	35	41
Raha- asiainvalio- kunnan istunnot	59	61	61	68	58	67	59	62	63	68	59	55
Hallituksen neuvottelut ja iltakoulut	31	29	7	11	20	30	20	18	30	23	21	27

Lähde: Valtioneuvoston kanslia

Vuosina 1999 ja 2003 sekä 2007 hallitus vaihtui. Ns. toimitusministeriö ei pidä iltakouluja eikä neuvotteluja, ja aloittava hallitus puolestaan pitää järjestäytymiskokouksia, joita ei tilastoida.

Hallituksen varsinaiset keskustelut käydään iltakoulussa, neuvotteluissa ja ministerivaliokunnissa ja -työryhmissä. Valiokunnista useimmin kokoontuu raha-asiainvaliokunta.

## *Iltakoulu*

Iltakoulua on pidetty 1930-luvun lopulta, aluksi vapaamuotoisena keskustelutilaisuutena mutta sittemmin epävirallisena neuvotteluna poliittisesti hankalista asioista. Se on myös ministereiden etukäteisinformaation jakelupaikka ja poliittisen tuen sopimisareena. Toisen maailmansodan jälkeen iltakoulu muodostui tilaisuudeksi, jossa voitiin käsitellä kaikenlaisia poliittista harkintaa vaativia kysymyksiä ja jonka päätökset kirjattiin ministerien muistiin ja pääministerin sihteerin pitämään vapaamuotoiseen pöytäkirjaan.

Iltakoulun osallistujapiiri laajeni vuosina 1977–1979 kattamaan ministereiden lisäksi myös eduskuntaryhmien puheenjohtajia. Samalla iltakoulusta tuli muodollisempi ja se teknokratisoitui eikä lopulta enää ollut vapaamuotoisen keskustelun areena, saati avara hallituspoliittinen päätöksentekotilaisuus ja linjanhahmotus, vaan asioita käsiteltiin aina jonkin nimenomaisen asiakirjan pohjalta.

Ministerit eivät 1980-luvulta alkaen ole juuri ehtineet valmistautua iltakouluun vaan joutuvat sielläkin turvautumaan virkamiehiinsä. Iltakoulun päätöksenteossa on kolme porrasta: 1) asioista keskustellaan poliittisesti eli ratkaistaan asiasisältö, 2) keskustellaan muodollisesti eli ratkaistaan, millä tavalla asia hoidetaan, esimerkiksi lailla tai asetuksella, sekä 3) keskustellaan poliittisesti eli arvioiden päätöksen merkitystä hallituksen kannatuksen kannalta. Ministerit pitävät edelleen iltakoulua hallituksen tärkeimpänä keskustelufoorumina. Poliittisten sopimusten solmimisen paikaksi iltakoulu on paisunut osallistujamäärältään liian suureksi. Nytemmin iltakoulua ei aika-aulusyistä juuri ehditä käydä. Niitä järjestetään vuosittain noin viisi. Sen sijaan erilaiset neuvottelut ovat lisääntyneet. Niitä käydään vuosittain parikymmentä.

### *Ministerivaliokunnat*

Ministerivaliokunnat toimivat hallituksen yleisistunnon ja iltakoulun välimaastossa. Ne ovat operatiivisia valmisteluelimiä, joilla ei ole itsenäistä muodollista ratkaisovaltaa mutta jotka tosiasiallisesti ovat tehtävien poliittisten päätösten kannalta ratkaisevia. Ne toimivat pääministerin ohjausvälineenä, kun hän sovittaa yhteen hallituksen asioita. Käytännössä oleelliset asiat ratkaistaan pääministerin johdolla muutaman ministerin kesken.

Kaikissa hallituksissa muodostuu ajan oloon sisäpiiri eli valtokeskittymä, jonka myötävaikutuksella sovitaan asioista ennen virallista päätöksentekoa. Tämä pieni ryhmä valmistelee ja tosiasiallisesti ratkaisee hallituksen politiikan. Hallituksen kakkosketju eli sisäpiirin

ulkopuoliset ministerit saavat tiedon ratkaisuksista vasta jälkepäin – eikä niitä siinä vaiheessa enää voi muuttaa. Sisäpiiriin kuuluvat yleensä puolueen johtohahmot, puheenjohtajat. Suurelta osin kyseessä on pääministerin ja valtiovarainministerin voimakaksikko.

Lakisäätöisiä eli pysyviä ministerivaliokuntia ovat raha-asiainvaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta, ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta ja EU-ministerivaliokunta. Ulkoasiainvaliokunta ja raha-asiainvaliokunta ovat peräisin jo itsenäisyyden alusta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta virallistettiin vuonna 1978, ja EU-ministerivaliokunta syntyi EU-jäsenyyden myötä. Pääministeri johtaa näitä valiokuntia, tosin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa puhetta johtaa presidentti silloin kun hän on paikalla. Tätä menettelyä on noudatettu Koiviston presidenttiajoista saakka.

*Taulukko: Pysyvien ministerivaliokuntien kokouksia vuosittain*

Vuosi	RV	UTVA	EU-MINVAL	TALPOL
1995	70	27	39	43
1996	75	19	40	45
1997	58	15	39	34
1998	60	15	34	30
1999	61	29	41	25
2000	68	11	40	32
2001	58	17	34	31
2002	66	8	38	28
2003	59	18	43	29
2004	60	19	41	22
2005	63	11	41	19
2006	68	10	38	16
2007	59	9	35	17
2008	55		33	

Lähde: Valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, ulkoasiainministeriö

UTVAn edeltäjä, hallituksen ulkoasiainvaliokunta (UAV) kokoon-tui 22 kertaa vuonna 1994. 2000-luvulla tasavallan presidentin ja

ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous on pidetty perjantaisin tasavallan presidentin esittelyn jälkeen.

Näiden virallisten areenoiden ohella ministerit tekevät politiikkaa myös neuvotteluissa ja hallitusryhmien vetäjien palavereissa.

### *Neuvottelut*

Hallituksen neuvotteluja pidetään tarpeen mukaan, yleensä raha-asiaivaliokunnan tai valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen. Ne ovat nopeitempöisiä tilaisuuksia, joissa otetaan kantaa akuutteihin pääministerin tai jonkun muun ministerin esiin nostamiin ongelmiin. Neuvotteluja käydään, iltakoulun muodollistuttua ja sen merkityksen vähennyttyä, spontaanissa hengessä, toisinaan ilman etukäteisagendaa.

Näissä tilanteissa toimijat joutuvat muodostamaan nopeasti käsityksen monimutkaisista asioista, varsin usein hyvin puutteellisen ja toisinaan jopa harhaanjohtavan tiedon varassa. Toimijoilla ei välttämättä ole kovin hyvin kiteytyneitä näkemyksiä asioista, ja ratkaisuehdotusten kytkeytyminen ministerin sidosryhmien intresseihin voi olla epäselvää. Asiantuntijoiden käsitykset voivat olla ristiriitaiset ja perustelut vastakkaisia.

### *Hallitusryhmien vetäjien palaveri*

Tosiasiallinen vallankäytön sisäpiiri ja toiminnallinen suunnanottaja on kunkin hallituspuolueen puheenjohtajista tai ministeriryhmän vetäjistä koostuva neuvottelu- ja sopimuskenttä. Kokoonpanonsa eli jäsenlukunsa mukaan tätä nimitetään milloin troikaksi ja milloin kvartetiksi. Näissä epäsäännöllisesti tarpeen mukaan pidettävissä palavereissa alettiin ensin 1990-luvun lopulla ratkaista sellaisia kiistoja, joissa hallinnonalan ministeri ja jonkin toisen hallituspuolueen ministeri eivät olleet päässeet sopuun. Näissä tilaisuuksissa pääministe-

rillä on vastuu sovittelusta. Näissä tilaisuuksissa ratkaistaan ne suuret asiat, joista ei muualla ole voitu sopia.

Poliittisen vallan käyttö on olennaisesti taloudellista valtaa. Valtion talousasiat päätetään hyvin pitkälti valtion tulo- ja menoarvion eli budjetin yhteydessä.

### *Valtion talousarvion valmistelu*

Valtion talousarvioesityksen laatiminen alkaa vuosittain maaliskuussa hallituksen hyväksytyä valtiontalouden kehyykset. Kehysbudjetoinnin käyttöönotto 1980- ja 1990-lukujen taitteessa merkitsi laadullisesti uutta askelta.

Kehysten mitoitus perustuu hallituksen asettamiin yhteiskunta-poliittisiin painopisteisiin, joista hallitus käy strategisen keskustelun. Kehysten varsinainen tarkoitus on huolehtia menokurista: kehysmenettelyssä päätetään vain määrärahoista. Kehykset koskevat vain ministeriökohtaisia määrärahoja; niihin ei sisälly menokehyyksiä yksittäisille politiikkalohkoille. Kehyspäätöksessä ei juuri ole ohjeita toiminnan mitoituksesta eikä suuntaamisesta. Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelmia ei käsitellä valtiovarainministeriössä eikä hallituksessa, kuten alun perin kehysbudjetointiin siirryttäessä oli tarkoitus.

Kehysmenettelyn ongelmakohtia on useita: Valtiovarainministeriö puuttuu yksityiskohtaisesti ministeriöiden kehysten sisältöön. Kehykset ovat varsin kaavamaisia, ja niistä puuttuvat poliittiset painopistekeskustelut ja tarveharkinnat. Kehykset määräytyvät historiallisesti. Kehyksillä on heikko yhteys hallituksen toiminnan linjauksiin.

Kehysten ja valtiovarainministeriön ohjeiden pohjalta valmistelu jatkuu ministeriöissä, jotka antavat omat ohjeensa alaisilleen virastoille ja laitoksille. Nämä laativat ehdotuksensa kevään kuluessa. Ministeriöt tekevät virastojen ja laitosten suunnitelmista hallinnon alansa talousarvioehdotuksen, joka toimitetaan valtiovarainministeriölle

toukokuussa. Lisäksi ministeriöt voivat tehdä kehyksistä poikkeavan muutosehdotuksen asioista, joista ministeriö on laatinut kehittämisehdotuksen, ja saattaa muutosehdotuksen hallituksen käsiteltäväksi talousarvioesityksen yhteydessä.

Valtiovarainministeriössä hallinnonalojen budjettiehdotukset käsitellään kevään ja kesän kuluessa. Valtiovarainministeri päättää ehdotuksesta valtion talousarvioesitykseksi heinä-elokuussa ja toimittaa ehdotuksensa ministeriöille. Samanaikaisesti ehdotus julkaistaan Internetissä.

Valtiovarainministeriön kannanoton pohjalta käydään asianomaisten ministereiden ja valtiovarainministeriön johdolla ministeriöittäin neuvottelukierros, jossa pyritään ratkaisemaan mahdolliset erimielisyydet määrärahojen mitoituksesta. Neuvottelukierroksen jälkeen elokuussa koko hallitus käsittelee valtiovarainministeriön laatimaa talousarvioehdotusta budjettiriihessään, joka nykyisin kestää pari kolme päivää. Budjettiriihessä hallitus asiallisesti hyväksyy talousarvioesityksensä sisällön.

Kun valtiovarainministeriö on viimeistellyt hallituksen talousarvioesityksen, se esitellään valtioneuvoston yleisistunnolle ja tasavallan presidentille ja annetaan eduskunnan käsiteltäväksi heti eduskunnan syysistuntokauden alkaessa. Valtiovarainvaliokunnan annettua mietintönsä esityksestä valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan täysistunnossa joulukuussa.

Jos hyväksyttyyn talousarvioon välttämättä tarvitaan muutoksia, eduskunnalle voidaan antaa lisätalousarvioesitys. Lisätalousarvioesitysten laadinnassa noudatetaan pääosin samoja menettelytapoja kuin varsinaisten talousarvioiden laadinnassa.

Ministerit käyttävät monenlaisia strategioita yrittäessään upottaa kehittämisehdotuksia budjettiperusteisiin. Itse asiassa tämä on yksi ministerin pätevyyden testeistä.

## *Budjetin vuosittainen aikataulu*

### *Joulukuu*

Ministeriöiden toiminta- ja taloussuunnitelman yhteenveto valtiovarainministeriölle

### *Maaliskuu*

Hallituksen päätös valtiontalouden kehyksistä

### *Toukokuu*

Ministeriöiden talousarvioehdotus valtiovarainministeriölle

### *Heinä-elokuu*

Valtiovarainministeriön kannanotto ministeriöille hallinnonalojen talousarvioehdotuksiin

Hallituksen talousarviokäsittely (ns. budjettiriihi)

### *Syyskuu*

Hallituksen talousarvioesitys eduskunnalle

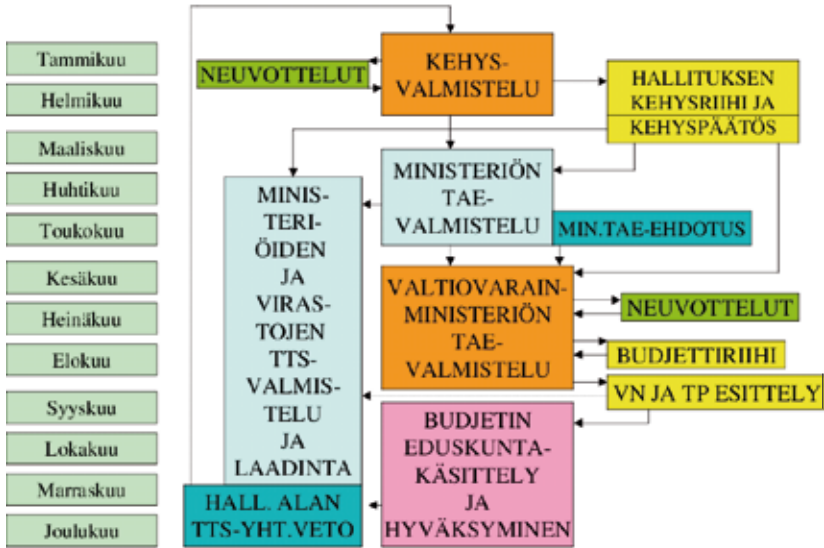
### *Joulukuu*

Hallituksen talousarvioesitys hyväksytään eduskunnassa (mahdollisesti muutettuna)

## *Hallitus puoluekomiteana*

Walter Bagehot luonnehti Britannian perustuslain ”tehokasta salaisuutta” kirjoittamalla, että sille on leimallista toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan läheinen liitto, miltei täydellinen fuusio: hallitus on sen yhdistävä linkki. Hallitus on yhdistävä komitea, joka liittää valtion lainsäädäntövallan toimeenpanovaltaan. (Bagehot: *The British Constitution* 1993, 67 [1867].)

Hallitus on tämän näkemyksen mukaan hallitusvaltaa pitävien puolueiden komitea. Juuri puoluelaitos liittää hallituksen parlamenttiin. Vastakkain eivät siten ole ylimmät valtioelimet hallitus ja parlamentti vaan parlamentin hallituspuolueet ja oppositio. Olennainen vedenjakaja ja rintamalinja ei siis ole ylimpien valtioelinten välillä



Kuvio: Toiminta- ja taloussuunnittelu- sekä talousarvioprosessi

vaan parlamentin keskellä. Hallitusta pitää koossa lähinnä kolme asiaa: puoluelojaalisuus, kollektiivinen vastuu ja salaisuus.

Yksittäistä ministeriötä koskevissa asioissa ministeri on yksin vastuussa parlamentille, mutta kaikissa suurissa asioissa hallitus tekee päätöksensä kollektiivisesti ja on niistä yhdessä vastuussa eduskunnalle. Vaikka Pohjoismaissa varsin laajalle ulottuva avoimuus on ominaista kaikelle julkiselle vallankäytölle, niin hallituksen työskentelyn tehokkuus edellyttää, että olennaisia valmistelussa olevia suuria asioita salataan ainakin ennen kuin hallitus on keskuudessaan muodostanut niihin yhteisen kollektiivisen kantansa.

Tällaiset neuvottelut käydään suuren salaisuuden vallitessa: toisinaan salataan jopa se, käydäänkö näitä keskusteluja puolueiden kesken vai ei. Näissä neuvonpidoissa ministerit voivat esittää yksityisiä näkemyksiään vapaasti, mutta kun hallituksen yhteinen kanta on muodostettu, vaikka äänestystä hyväksi käyttämällä, jokaisen ministerin

on hallituksen kollektiivisen vastuunkannon periaatteen mukaan sitouduttava hallituksen yhteiseen kantaan. Ministeri ei voi olla olennaisissa poliittista linjanvetoa koskevilla ratkaisuisilla toisinajattelija. Hän ei voi olla hallituksen istunnoissa yhtä mieltä ja julkisuudessa toista. Hän on sitoutunut hallituksen kantaan, vaikka sitä yksityisesti saattaisi vastustaa. Juuri kollektiivinen vastuunkanto yhdistää toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan.

### *Ministerivastuu*

Ministerivastuu ilmenee monin tavoin:

1. Yksimielisyys. Julkisuudessa hallituksen jäsenet esiintyvät yksimielisesti, lukuun ottamatta niitä erittäin harvinaisia asioita, joista pääministeri on päättänyt, että omantunnon kysymyksissä, uskonnollisista tai alueellisista tai muista vastaavista syistä ministereille annetaan ns. vapaat kädet.
2. Luottamus. Hallitus pysyy vallassa vain niin kauan kuin sillä on kansanedustuslaitoksen luottamus. Luottamus oletetaan eduskunnassa osoitetuksi hallituksen asettamisen yhteydessä pääministerille annetun tuen muodossa kunnes toisin luottamuslauseäänestyksessä osoitetaan.
3. Luottamuksellisuus. Ministereiden yksimielisyys on perustuslainen fiktio, mutta ministereiden on voitava luottaa toisiinsa, jotta poliittisiin ratkaisuihin vaikuttavat tiedot voidaan vapaasti ilmaista ja niiden perusteella voidaan käydä avointa keskustelua päätösvaihtoehdoista.

Näillä asettamuksilla on useita seurauksia.

1. Ministeri ei voi eduskunnassa äänestää hallituksen politiikkaa vastaan. Jos ministeri äänestäisi hallituksen linjaa vastaan, tämä vaatisi ministerin eroamista tai johtaisi hänen erottamiseensa.
2. Ministeri ei saa julkisuudessa puhua hallituksen ratkaisuja vastaan tai olla tukematta hallituksen linjaa. Käytännössä ministerit kuitenkin, jos niin haluavat, voivat keksiä keinoja, joilla he muodol-

lisesti kyllä tukevat hallituksensa linjaa mutta ilmaisevat eriävät mielipiteensä esimerkiksi pidättäytymällä toimimasta hallituksen linjan vaatimalla tavalla.

3. Kaikki hallituksen päätökset ovat koko hallituksen päätöksiä. Tämä tarkoittaa, että kaikkien ministerien täytyy kantaa vastuu kaikista hallituksen tekemistä valinnoista.
4. Entiset ministerit eivät saa paljastaa virkakautensa hallitussalaisuuksia.

### *Pääministerin korostunut asema*

Valtioneuvoston kanslia on pääministerin johtama ministeriö. Sen tehtävänä on varmistaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteon sujuvuus sekä pääministerin toimintaedellytykset antamalla poliittisia, toiminnallisia ja hallinnollisia palveluja.

Suomalaisen poliittisen järjestelmän parlamentaaristuminen näkyy hyvin pääministerin roolin muutoksessa. Pääministeri Ahosta alkaen pääministeri on esiintynyt eduskunnan täysistunnoissa edeltäjiään oleellisesti useammin.

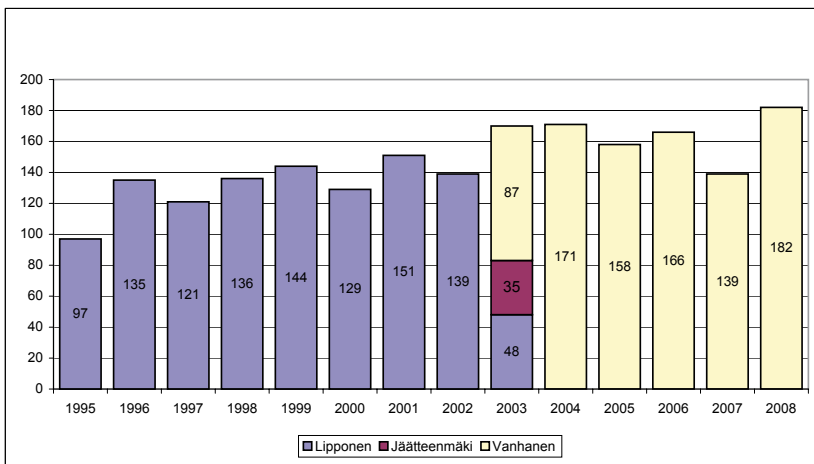
*Taulukko: Pääministereiden täysistuntopuheenvuorojen lukumäärä vuosina 1970–2008*

<b>Pääministeri</b>	<b>Puheenvuoroja</b>	<b>Puheita/vallassaolopäivät</b>
Karjalainen II	51	0,1
Aura II	0	0
Paasio II	3	0,02
Sorsa	39	0,03
Liinamaa	0	0
Miettunen II–III	4	0,007
Sorsa II	14	0,02
Koivisto II	4	0,004
Sorsa III	2	0,004
Sorsa IV	15	0,01

Pääministeri	Puheenvuoroja	Puheita/vallassaolopäivät
Holkeri	144	0,1
Aho	445	0,3
Lipponen I	502	0,3
Lipponen II	605	0,4
Jäätteenmäki	62	0,9
Vanhanen I	681	0,5
Vanhanen II	403	0,6

Lähde: Valtiopäiväasiakirjat

Kun 1970-luvun loppuun saakka pääministeri puhui eduskunnassa vain harvoin vallassaolopäivinä, niin viime hallitusten pääministerit ovat puhuneet eduskunnassa keskimäärin jopa joka toisena vallassaolopäivänään.



Lähde: Yleisradion TV-arkisto / Eva Lintunen

*Kuvio: Pääministerin esiintyminen televisiossa Ylen pääuutislähetyksissä 1995–2008*

## *Pääministerin haastattelutunti*

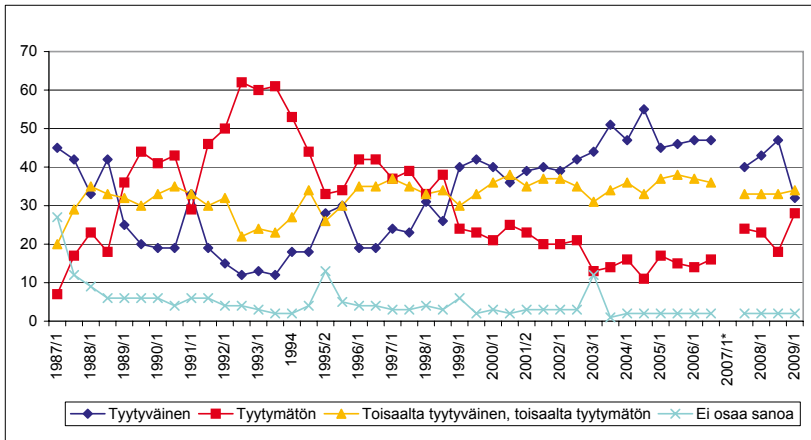
Pääministeri joutuu jatkuvasti vastaamaan tiedostusvälineiden edustajille. Nämä haastattelut ovat yleensä hyvin lyhyitä, vain yhteen asiaan kulloinkin keskittyviä – eivätkä kovin syvällisiä. Eri viestinten edustajat toimivat haastattelijoina.

Yleisradion lähettämä pääministerin haastattelutunti on kuitenkin perusteellisempi haastattelutilaisuus, jossa eri tiedostusvälineiden edustajilla on tilaisuus kysyä pääministeriltä kulloinkin ajankohtaisista asioista, myös varsin syvällisesti. Pääministerin haastattelutunti lähetettiin ensimmäisen kerran syyskuussa 1962 Ahti Karjalaisen ollessa pääministeri. (Vanhin Yleisradiossa tallessa oleva lähetys on marraskuulta 1962.)

Ensin haastattelutunnit olivat radion ja TV:n yhteislähetyksiä, sittemmin haastattelut ovat rajoittuneet radioon. Mauno Koiviston pääministerikaudella perinteeseen tuli katkos kahden haastattelutunnin jälkeen. Kalevi Sorsa puolestaan suivaantui Yleisradioon niin pahasti, että kieltäytyi kokonaan osallistumasta haastattelutuntiin. Haastattelutunti elvytettiin vuoden 1987 eduskuntavaalien jälkeen, ja ensimmäiseksi tentattavaksi joutui tuore pääministeri Harri Holkeri. Nykyisin pääministerin haastattelutunti pyritään lähettämään noin kerran kuukaudessa lomakausia lukuun ottamatta eli noin kymmenen kertaa vuodessa, yleensä pääministerin virka-asunnosta Kesärannasta.

## Tyytyväisyys hallitukseen

Tyytyväisyys hallituksen on vaihdellut eri aikoina.



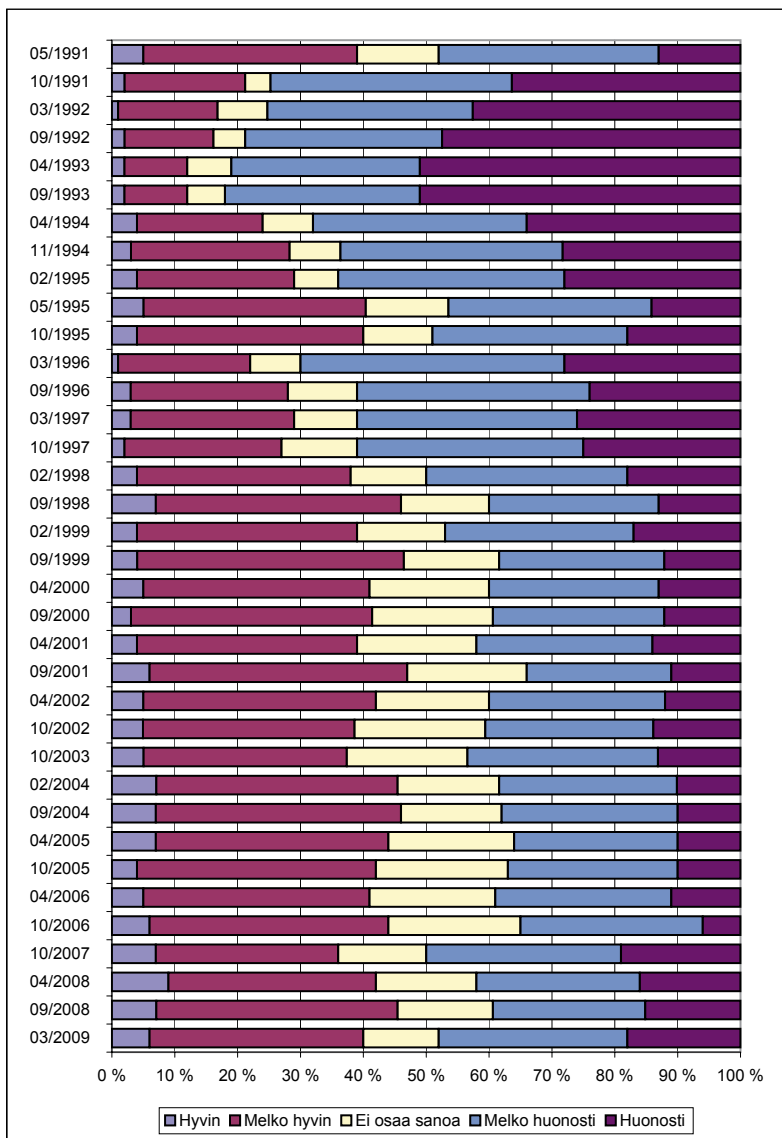
Lähde: TNS Gallup Oy / Kaleva

\* Ei mitattu vaalien takia

*Kuvio: Tyytyväisyys hallitukseen (%)*

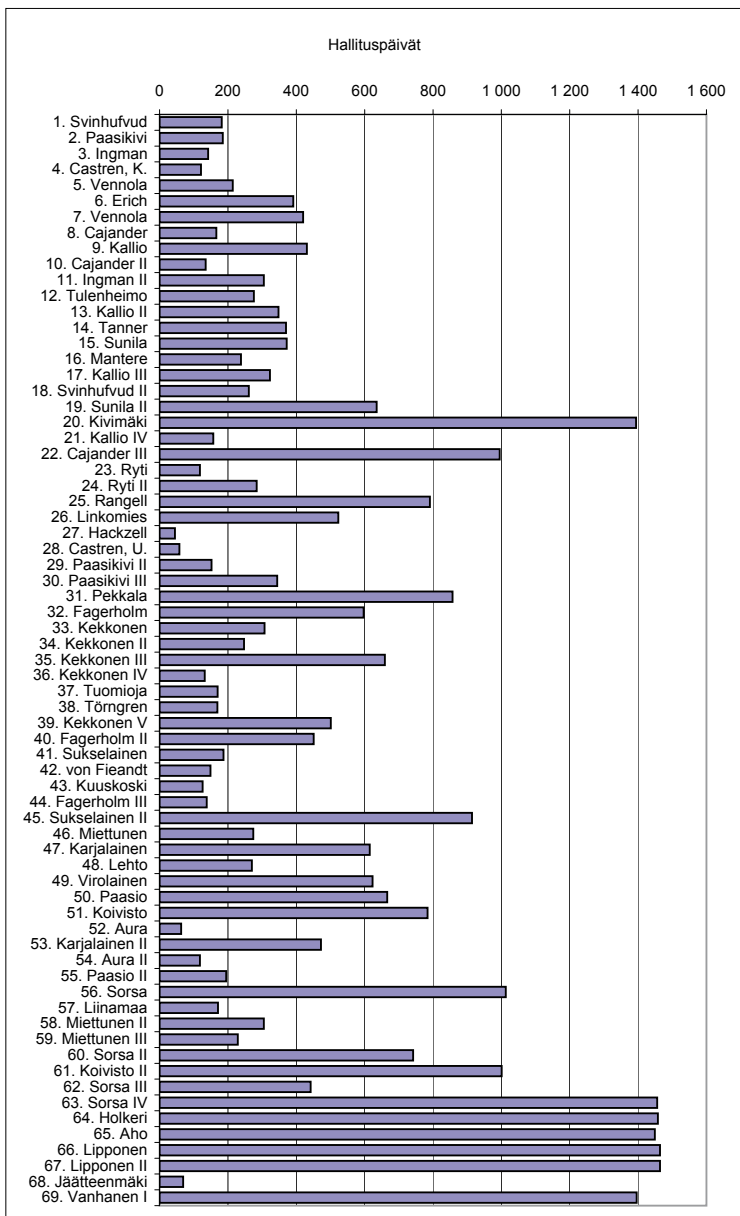
Myös puolueiden ajankohtaistutkimuksissa on selvitetty kansalaisten tyytyväisyyttä hallitukseen, jo 1970-luvulta alkaen.

Parlamentarismien vahvistumisen myötä hallituskaudet ovat pidentyneet. Nykyään hallitukset istuvat koko vaalikauden. Poikkeuksena on Jätteenmäen hallitus, joka joutui eroamaan parin kuukauden jälkeen.



Lähde: TNS Gallup Oy 2009 / Pgraphics

*Kuvio: Arvio hallituksen onnistumisesta tehtävissään (%). Puolueiden yhteistutkimus 1/2009.*



*Kuvio: Hallitusten ikä päivinä*

*Taulukko: Valtioneuvoston viikko*

Klo	Maanantai	Tiistai	Keskiviikko	Torstai	Perjantai
8–10		Talouspoliittinen ministerivaliokunta	Talousneuvosto		EU-ministerivaliokunta UTP
10–12				Hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä (1 krt/kk)	Lähialue-ministerivaliokunta 11 Presidentin esittely
12–14		Eduskunnan täysistunto	13 Raha-asiaivaliokunta	13 Valtioneuvoston yleisistunto	13 Eduskunnan täysistunto
14–16			15 Eduskunnan täysistunto		
16–			Iltakoulu	16.00 Eduskunnan suullinen kyselytunti	

Näiden yleiskatsauksellisten kartoitusten jälkeen siirrytään toiseen osaan eli kartoittamaan valtioneuvostoa koskevaa tiedontarvetta.

## Mitä hallituksesta olisi hyvä tietää?

**S** seuraavan katsauksen tarkoituksena on kartoittaa valtioneuvoston kohdistuvaa yleistä tiedontarvetta ja aivan erityisesti yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen tutkimustarpeita, mutta yhtä lailla myös journalistisesti kiintoisia kysymyksenasetteluja sekä asioita, joista kansalaisten olisi syytä olla nykyistä oleellisesti paremmin perillä. Seuraavassa inventoidaan mahdollisimman vähän ennakkoletuksia asettaen tutkimuskysymyksiä ennakoimatta niihin mahdollisesti saatavia vastauksia tai edes sitä, ovatko kysymykset journalismin tai tieteen keinoin tai kansalaiskeskustelussa ylipäänsä vastattavissa. Katsauksessa ei myöskään kartoiteta kysymyksiin vastaamisen strategioita. Tämä esitys ei siten ole tutkimussuunnitelma vaan kansalaisia kiinnostavien kysymysten hahmotelma.

Periaatteessa vastattavissa oleva kysymys voi jäädä käytännössä vastaamatta lukuisista syistä. Niitä ovat mm. journalismin ja tutkimuksen laiminlyönti, siis se, että kysymystä ei pyritäkään ratkaisemaan. Toisinaan ei ole olemassa tarvittavia empiirisiä aineistoja. Joskus ei ole menetelmiä, jotka mahdollistaisivat tyydyttävän vastauksen saamisen. Toisinaan itse kysymyksenasettelu on jollakin tavalla puutteellinen, harhautunut, väärille oletuksille perustuva tai muuten epäkelpo tieteen keinoin vastattavaksi. Joskus kysymys on vastattavissa muin kuin tieteen keinoin, esimerkiksi journalistisin haastatteluin.

Joskus kysymys on ratkeamaton muista käytännön syistä. Katsaus ei ole kattava, vaan pikemminkin painopisteitä kokoava, tutkimuksen laiminlyöntejä valottava ja olennaisia tutkimustehtäviä operationalisoiva.

Olellisuuksien inventaario jättää tietysti monia sinänsä tutkimisen arvoisia seikkoja vähälle huomiolle.

Hallituksen toimintaa ja toimimattomuutta, aktiviteetteja ja laiminlyöntejä sekä aikaansaannoksia voi tarkastella monesta näkökulmasta. Kaksi hyödyllistä ja valaisevaa tapaa on tarkastella hallitusta ensinnäkin yksittäisen ministerin näkökulmasta ja toiseksi koko hallituksen muodostamana kollektiivina. Nämä yksilö- ja kollektiivitasot täydentävät toisiaan ja edellyttävät toisiaan, sillä ilman yksilöitä ei ole kollektiivia eikä ilman kollektiivia ole yksittäistä ministeriä. Kolmas näkökulma liittyy läheisesti toiseen: hallitus suhteessa muihin valtakeskukseen.

*Näkökulmia* hallitukseen on monia:

Muodollinen ja reaalinen: mitä säädetään säädöksissä ja mitä tapahtuu todellisuudessa?

Sisäinen ja ulkoinen: mitä tapahtuu hallituksessa ja mitä sen ulkopuolella?

Mikä on hallitus ja sen konteksti?

Millainen on hallituksen sisäinen suhdeverkko ja ulkoinen suhdeverkko?

Ajallisesti voidaan hahmottaa kaksi tutkimusasetelmaa:

Joko voidaan tehdä *poikkileikkaus* eli kartoittaa tilanne jonakin tiettyinä ajanhetkenä tai sitten voidaan tehdä *historiallinen tutkimus* eli kartoittaa tilanne jonakin tiettyinä ajanjaksona, jolla on selvä alku- ja päätepiste.

Kiinnostus hallitukseen vaihtelee tiedonintressin mukaan: ollaanko kiinnostuneita esimerkiksi hallituksen toimintaedellytysten parantamisesta vai huonontamisesta (oppositionäkökulma)?

## *Hallituksen rooli*

Gouverner, c'est choisir, hallitseminen on valitsemista, kuten Ranskan pääministerinä 1950-luvun puolivälissä toiminut Pierre Mendès France nimesi koottujen teostensa erään niteen (*Œuvres complètes*, tome III, Gouverner, c'est choisir 1954–55, 1986) viitaten François Gastonin maksiimiin. Jos politiikassa joutuu tilanteeseen, jossa vaikuttaa siltä, että toimijalla ei ole valinnanvaraa, on hyvin lähellä tilannetta, jossa tosiasiallisesti ei itse hallitse todellisuutta, vaan todellisuus hallitsee toimijaa.

Mikä on hallituksen asema ja rooli Suomen poliittisessa järjestelmässä? Ei ole epäilystäkään, että juuri hallitus on suomalaisen politiikan olennaisin moottori. Jos hallitus lopettaisi työskentelynsä, poliittinen elämä pysähtyisi. Hallitus on poliittisen verenkieron päälähte.

Hallituksesta esitetään niin poliittisessa keskustelussa ja tutkimuskirjallisuudessa kuin laajassa tiedotusvälinejulkisuudessa toinen toistaan kiintoisampia väitteitä. Miten hyvin ne pitävät paikkansa?

Eri toimijoilla on toisistaan vahvasti poikkeavia näkemyksiä hallituksesta. Kun useat väitteet ovat toisensa poissulkevia, kaikki eivät voi samanaikaisesti olla totta.

Esimerkiksi poliittisessa muistelmakirjallisuudessa ja vastaavissa yhteyksissä esitetään sisäpiiriläisten näkemyksiä. Missä määrin seuraavat väitteet pitävät paikkansa?

Ei hallituksessa voi mitään suunnitella pitkällä tähtäyksellä. Hallituksen töitä voi suunnitella korkeintaan kuukauden eteenpäin.

*Johannes Virolainen*

Politiikassa hallituksen ja opposition välillä ei ole mitään sellaista, mitä voisi kutsua herrasmiesmäisydeksi.

*Matti Vanhanen*

Jokaisessa hallituksessa asioita hallitsevat näyttävät löytävän toisensa, puoluekannasta riippumatta.

*Esko Aho*

Hallitustyön onnistuminen perustuu pitkälti pääministerin ja valtiovarainministerin akseliin. Jos se toimii, pienet ristiriidat eivät pysty järkyttämään suuren linjan toteuttamista.

*Esko Aho*

Huomasin, että talouspoliittinen ministerivaliokunta oli hallituksen sisäpiiri, jossa tehtiin kaikki tärkeimmät talouspolitiikan ratkaisut ja käytiin kiinnostavimmat keskustelut. Meille ulkopiiriläisille, ministereille, jotka emme olleet valiokunnan jäseninä, tuorein tietolähde oli usein aamuinen Helsingin Sanomat.

*Hannele Pokka*

Toimittaja: Onko ministerillä ollut kiireitä?

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri *Paula Lehtomäki*: ”Että niin helevetin kiire, mutta eihän sitä sellaista saa televisiossa sanoa.”

Valtioneuvostoon on ehkä miellyttävä mennä, mutta siellä on riivatun vaikea ja kova olla. Paine oli ajoittain niin kova, että kun istahdin puuduttamatta hammaslääkäriin tuoliin porattavaksi, niin siinäkin suorastaan rentouduin.

*Mikko Pesälä*

Ministeriaikoinani ovelle raapijoita kyllä riitti, mutta kun käänsit selkäsi, he kivittivät.

*Mikko Pesälä*

Jälkikäteen on aina vaikea muistaa, mitä kaikkea päivän aikana teki, ellei katso kalenteria.

*Matti Vanhanen*

Ministereiden erityisavustajat kävelevät halutessaan puolueorganisaation yli – ja haluavatkin usein.

*Ralf Sund*

Yleistä, kaiken kattavaa tieteellistä totuutta tai journalistista ki-teytystä näistä kysymyksistä ei ole olemassa. Eri maiden kokemukset vaihtelevat suuresti, ja erilaisten poliittisten järjestelmien institutio-naalisten perusratkaisujen vaikutus hallituksen tosiasiallisiin vaiku-tusmahdollisuuksiin vaihtelee monin tavoin. Saman maan historia voi osoittaa monenlaisia erilaisia vaihtoehtoja, joista vain yksi kul-loinkin on realisoitunut. Seuraava esitys paljastaa, että tietomme hal-lituksesta ja sen toimintamahdollisuuksista ovat lopulta hyvin vaja-vaaiset. Voi olla, että ylimitoitettut käsityksemme ja perusteettomat ennakkoluulot hallituksen tosiasiallisesta vaikutuskyvystä joutuvat koetukselle.

# Ministerinäkökulma

**Y**ksinkertaisinta on aloittaa hallituksen avainpelaajista eli ministereistä.

## *Ministerirekrytointi*

Kukaan ei ole ministeri luontojaan, vaan heidät kaikki rekrytoidaan monivaiheisessa seulonnassa. Siitä tiedetään hyvin vähän. Pyrkijöitä on aina enemmän kuin paikkoja on jaossa. Aina ei ole varmaa, että jonkin kiinteän kriteeristön mukaisesti parhaat tulevat nimitetyiksi. Ministerivalinnoissa voidaan myös suoranaisesti epäonnistua eli valita tärkeille paikoille tunareita.

Areenat: Missä ja miten ministerit rekrytoidaan?

Pelaajat: Ketkä toimivat rekrytoinneissa? Kuka päättää mistäkin asiasta?

Miten ehdokasjoukko muodostuu?

Millaisten vaiheiden kautta ehdokasmäärää supistetaan?

Miten ehdokkaat valitaan?

Mitä kriteereitä todella noudatetaan?

Poikkeavatko ne julki lausutuista kelpoisuusvaatimuksista?

Millaisia ominaisuuksia ministereillä on?

Millaisia ministereitä ministeriöihin tulee?

Mitkä ovat ministereiden olennaisimmat ominaisuudet: poliittinen kokemus eli lähinnä puolueura, koulutus, ikä, työkokemus, sukupuoli?

Käytännöllisesti katsoen kaikki ministerit ovat nykyisin, eräät ani harvat poikkeukset pois lukien, ministeriaikanaan myös kansanedustajia. Miten ministerit toimivat kansanedustajina? Poikkeavatko ministerien kansanedustajatoimet muiden kansanedustajien ja erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajien toimista? Millaisia poikkeamisia on? Miten ne selittyvät?

Millainen on tyypillinen ministeriura? Mitkä ovat ministereiden ministeriuran oleelliset etapit?

Vaikka eri puolueilla on hieman toisistaan poikkeavat säännöt ministerivalinnoista, pääosin kaikilla puolueilla on sama käytäntö neuvotella muiden mahdollisten koalitiokumppaneiden korkeimman johdon kanssa. Puolueen johto vastaa virallisesti ja epävirallisesti ministereiden hankinnasta ja salkkujaosta heidän kesken. Käydään momentansoisia poliittisia neuvotteluja toisaalta puolue-elinten ja toisaalta eduskuntaryhmien eri elinten kesken. Ministeriksi harva joutuu

vahingossa tai vastentahtoisesti. Tarvitaan sekä oma halu että muiden kannatus. Vastustusta ei saa olla liikaa. Tärkeitä ominaisuuksia ovat poliittinen kokemus, ikä, sukupuoli, vaalipiiri sekä asema puolueessa. Viimeistä ei saa, ellei poliitikko käytä sen hankkimiseen paljon voimavaroja.

Vaalikampanjat ovat meillä kallistumistaan kallistuneet, eikä nykyään ole mahdollista tulla juuri missään valtakunnallisissa vaaleissa valituksi ilman runsasta taloudellista tukea, omaa tai muilta saatua. On epäselvää, onko politiikassa tämän johdosta liian paljon vai liian vähän rahaa.

Liian paljon ilmeisesti sinä mielessä, että vain vauraat voivat asettua ehdolle siinä toivossa, että he realistisesti voisivat tulla valituksi. Köyhäilyllä ei vaaleissa pitkälle potkita – ja mainostaminen on kallista. Vain ani harva tulee valituksi ilman tukevaa vaalibudjettia.

Liian vähän siinä mielessä, että pienilläkin panostuksilla, kuten jo 5 000 eurolla, voi kaikesta päätellen ostaa aika paljon poliittista vaikutusvaltaa. Ehkä politiikkaan kerta kaikkiaan investoidaan liian vähän rahaa. Jos panokset olisivat suurempia, ehkä politiikkakin järkevöityisi investoijien vaatiessa korkoa sijoituksilleen. Mikään suomalainen puolue ei tällä hetkellä ole silkalla rahalla ostettavissa, mutta päteekö tämä yksittäisiin ehdokkaisiin, on epäselvää. Syytä lapsenuskaisuuteen ei ole. Rahalla voi ostaa vaikutusvaltaa, tavalla tai toisella. Seteleiden ei tarvitse välttämättä vaihtaa omistajaa tässä vaihdannassa.

Moni ei meillä vielä ole tajunnut, että vaaleissa menestymisen kannalta ratkaisevaa ei ole pelkästään se, että kykenee *hankkimaan* omalle leirille rahaa. Yhtä vaikutuksellista voi olla se, että pystyy *estämään* vastapuolen rahoituksen tai ainakin vaikeuttamaan sen hankintaa. Oma suhteellinen asema ei parane pelkästään hankkimalla rahaa omille vaan myös pitämällä huolen siitä, että vastapuoli ei saa varoja. Jokaisen vaaleissa ehdolla olevan on syytä huolellisesti miettiä, miten paljon voimavaroja hänen kannattaa käyttää omaan varainhankintaansa ja miten paljon voimavaroja hänen kannattaa kohdentaa kilpailijoidensa rahoituksen vaikeuttamiseen.

Tästä avautuva perspektiivi johtaa likaisiin temppuihin, kielteiseen kampanjointiin ja suoranaiseen vaalisabotaasiin, jota meillä on totuttu näkemään ainakin toistaiseksi hyvin vähän. Ei ole takeita, että tämä olotila jatkuu ainiaan.

Rahan korostaminen ja korostuminen vaalikampanjoinnissa voi nopeasti johtaa poliittisten mannerlaattojen kohtalokkaisiin siirtymisiin. Jos raha alkaa määrätä entistä enemmän myös politiikan sisältöä, yhä harvempi hyötyy politiikasta. Hyödyt tosin voivat kasvaa mutta kohdentua yhä harvemmille. Tarvittaisiin paljon lisätietoa ennen kuin voitaisiin antaa perusteellinen vastaus kysymykseen, mikä on poliittisen rahan yleinen merkitys esimerkiksi vaalitukena. Ei se aivan mitätön voi olla, kun rahaa kerran liikkuu.

Ottaen huomioon, miten keskeinen asema ministereillä Suomen poliittisessa järjestelmässä on, aivan liian vähän pohditaan ministereiden kannustimia. Mitä ministerit *todella* tavoittelevat erotukseksi heidän ohjelmajulistuksistaan tai virallisissa asiayhteyksissä ilmoittamistaan päämääristä? Mitä ministereiden kannattaa tehdä – ja olla tekevinään? Ovatko todelliset tavoitteet myös julki lausuttuja? Kovin ilmeisiä ristiriitoja ministerin käytännössä toteuttamien päämääräpyrintöjen ja hänen ohjelmallisten ilmoitustensa välillä ei voi ajan oloon olla ilman että se nostaisi esiin ministerin kannalta kiusallisia kysymyksiä.

Tämä tosin edellyttäisi ministereiden toimien nykyistä oleellisesti perusteellisempaa ja syvälleluotaavampaa seurantaa. Kun tätä eivät tee juuri sen enempää opposition kansanedustajat kuin tiedotusvälineiden edustajatkaan, niin yksittäisille kansalaisille muodostuu ylivoimaiseksi tehtäväksi päästä perille ministereiden tosiasiallisista toimista, saati valvoa niitä.

Kaikki ministerit pelaavat vangin dilemmaa toisiaan vastaan. Jokainen ministeri joutuu puntaroimaan yhteistyön ja välistävedon välillä. Jokainen ministeri joutuu kilpailemaan toisia ministereitä vastaan varoista, lainsäädännöstä, virkamiehistä – kaikesta. Kannustimet yksipuoliseen välistävetoon ovat ilmeiset, vahvemmat kuin pelkkään yhteistyöhön innoittavat. Yhteistyöstrategia, jos sitä soveltaa yksin,

johtaa omalta kannalta oleellisesti huonompaan lopputulokseen kuin jos vetää välistä. Jokainen ministeri tietää voivansa hyötyä muiden kustannuksella. Kun kaikki yrittävät tätä, lopputuloksena on yhteistyön vaikeutuminen.

Onko ministeri puolueensa edustaja ministeriössä vai ministeriön edustaja puolueessaan? Ministeriö voi nielaista ministerinsä. Tällöin hänestä tulee ministeriön edunvalvoja puolueessaan eikä hän niinkään voi toimia puolueensa edunvalvojana ministeriössä. Virkamiehillä on kosolti keinoja yrittää suitsia ministeriään. Ministerillä puolestaan on hyvin vähän välineitä ottaakseen ministeriön haltuunsa, muodollisen asemansa lisäksi.

### *Ministerin esikunta*

Millaisia virkamies- ja poliittisia avustajia ministerillä on? Miten nämä vaihtelevat eri ministereiden kesken?

Kun ministerivalinnasta on päätetty, kukin ministeri varsin pitkälle itse päättää, ketkä hänen lähimmät poliittiset avustajansa ovat. Mitään muodollisia pätevyysvaatimuksia ei ole, ei myöskään kokeemukseen perustuvaa ihannekuva. Eri ministerit saattavat painottaa erilaisia vahvuuksia. Puolue-elimilläkin voi olla sanansa sanottavaan avustajia valittaessa. Ministeri joutuu valitsemaan apulaisiaan mielessään kaksi arviointiperustetta: tehtävän hoitamiseen tarvittava pätevyys sekä poliittinen luotettavuus. Valinta voi epäonnistua.

*Taulukko: Ministeriavustajatypologia*

		Poliittisesti luotettava	
		On	Ei
Pätevä	On	Ideologimanageri	Ei-puolueellinen teknokraatti
	Ei	Poliittinen juoksupoika	Tuplatumpelo

Virkamiehet antavat mielellään vaikutelman, että poliittisin perustein rekrytoidut avustajat ovat poliittisia juoksupoikia, jotka eivät

sisäistä virkamiesetiikkaa vaan pyrkivät vain jokaisessa mahdollisessa – ja yli-innostuneisuuttaan joskus mahdottomassakin – tilanteessa edistämään kapeasti käsitettyä puolue-etua. Onkin hyvin vaikea nimetä valovoimaisia ideologimanagereita suomalaisesta lähihistorias-  
ta.

Poliitikot puolestaan joutuvat usein pettymään rekrytoimiinsa avustajiin: joko he ovat tuplatumpeloita, joilla ei oikeasti tee mitään ja joiden nettovaikutus hyvinkin voi olla negatiivinen, tai he ovat teknokraatteja, jotka eivät suostu toteuttamaan ministerin omaa, poliittista agendaa. He omaksuvat neutraalin virkamiesasenteen eivätkä ole puolueen uskollisia sotilaita vaan ottavat toimissaan huomioon muutkin kuin puoluenäkökohdat.

Valtiollinen byrokratia on organisaatiomuotona perustettu ja sitä ylläpidetään kaikissa siihen nojaavissa maissa yhdestä syystä: ettei raha tai jokin muu erityisintressi yksin johtaisi maata. Siksi virkamieskunnan pitääkin tietyissä rajoissa vastustaa poliittisia päiväperhoja, sellaisia ideologisesti värittyneitä ehdotuksia, jotka eivät palvele muuta kuin pientä etujärjestön tai edunsaajien ryhmää.

Suomen kokoisessa maassa rekrytoitavien avustajien joukko on hyvin pieni. Ei ole olemassa avustajafarmia, josta ministerit voisivat käydä valitsemassa omia tarpeitaan parhaiten palvelevat. Pätevät poliitikot eivät edes pyri avustaviin tehtäviin muuta kuin käydäkseen hankkimassa ansioluetteloonsa pari hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista riviä. Avustajasta voi tällöin tulla ministerille kilpailija, joka luonnollisesti ratkaisevasti vähentää avustajan käyttökelpoisuutta ministerille.

## *Poliittiset valtiosihteerit*

Miten valtiosihteerijärjestelmä valmisteltiin ja otettiin käyttöön ja miten valtiosihteerijärjestelmä on kehittynyt vuoden 2005 jälkeen?

Mikä muodollinen ja tosiasiallinen mandaatti valtiosihteereillä on?

Miten puolue vaikuttaa valtiosihteereihin ja valtiosihteereiden kautta?

Onko kansliapäälliköiden rooli murenemassa?

Onko valtiosihteereillä ollut vaikutusta valtioneuvoston sisäiseen elämään?

Millaista?

Miten valtiosihteeri-instituution käytännöt ovat vaihdelleet eri ministeriöiden välillä?

Poliittisten valtiosihteereiden kokemuksia ei ole vielä kertynyt tarpeeksi, jotta voitaisiin antaa kattava arvio instituution onnistuneisuudesta. Seniorivirkamiehet ovat kaiken aikaa vastustaneet ministeriöiden poliittisen ohjauksen vahvistamista, varsinkin luonnollisista syistä. Johtavat virkamiehet ovat pyrkineet selittämään, että vain ministeriöiden omilla asiantuntijoilla on tarpeellinen asiantuntemus oleellisten linjausten tekemiseen. Virkamiehet valvovat omia etujaan ja tässä mieluusti naamioivat omat valtapyyteensä hallinnon kaa-puun. Heille poliittiset valtiosihteeri edustavat kilpailevaa valtakeskusta, joka vain aiheuttaa häiriöitä asioiden tavanomaiseen sujumiseen. Sitä, että tavanomainen sujuminen käytännössä on virkamies-valtaa, virkamiehet jättävät strategisista syistä korostamatta.

*Taulukko: Nykyiset poliittiset valtiosihteerit*

VNK	Risto Volanen (Kesk.)
OPM	Carl Haglund (RKP) ja Heljä Misukka (Kok.)
MMM	Jouni Lind (Kesk.)
TEM	Mikko Alkio (Kesk.) ja Katariina Poskiparta (Vihr.)
STM	Terttu Savolainen (Kesk.), Ilkka Oksala (Kok.) ja Carl Haglund (RKP, tasa-arvoasiat)

*Taulukko: Valtiosihteerit 1.1.2005–*

<b>Hal- litus</b>	<b>Ministeri ja ministeriö, johon hänet nimitetty</b>	<b>Ministeriö, jossa ministeri on määrätty toimimaan</b>	<b>Valtiosihteerit</b>
<b>VANHANEN I</b>		Pääministeri Matti Vanhanen, VNK	Risto Volanen
Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma, VM			Pertti Rauhio
Sisäasiainministeri Kari Rajamäki, SM			Kari Salmi
Alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, SM		YM: asuntoasiat ja rakentaminen	Antti Mykkänen
Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaoja, MMM			Pekka Pesonen Jouni Lind
Liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen, LVM			Ulpu Iivari
Liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen, LVM			Perttu Puro
Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen, KTM			Anssi Paasivirta
Sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen, STM			Leila Kostiainen
Peruspalveluministeri Liisa Hyssälä, STM			Terttu Savolainen
Ympäristöministeri Jan-Erik Enestam, YM		UM: pohjoismainen yhteistyö	Stefan Wallin
Ympäristöministeri Stefan Wallin, YM		UM: pohjoismainen yhteistyö	Stefan Johansson

<b>Hal- litus</b>	<b>Ministeri ja ministeriö, johon hänet nimitetty</b>	<b>Ministeriö, jossa ministeri on määrätty toimimaan</b>	<b>Valtiosihteeri</b>
<b>VANHANEN II</b>		Pääministeri Matti Vanhanen, VNK	Risto Volanen
Valtiovarainministeri Jyrki Katainen, VM			Velipekka Nummikoski
Ulkoasiainministeri Ilkka Kanerva, UM			Teija Tiilikainen
Ulkoasiainministeri Alexander Stubb, UM			Teija Tiilikainen -> 31.12.2008
Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi, VM			Timo Reina
Sisäasiainministeri Anne Holmlund, SM			Antti Pelttari 1.1.2009 ->
Opetusministeri Sari Sarkomaa, OPM			Heljä Misukka
Kulttuuri- ja urheiluministeri Stefan Wallin, OPM	STM: tasa-arvoasiat		Stefan Johansson (-> 6.11.2008) Carl Haglund (20.11.2008 ->)
Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttila, MMM			Jouni Lind
Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen, TEM			Mikko Alkio
Työministeri Tarja Cronberg, TEM			Katariina Poskiparta
Sosiaali- ja terveysministeri Liisa Hyssälä, STM			Terttu Savolainen
Peruspalveluministeri Paula Risikko, STM			Ilkka Oksala

Onko valtiosihteeri tosiasiallisesti sijaisministeri vai vain ministerin tekninen varjo?

Miten valtiosihteerijärjestelmän käyttöönoton julkiset perustelut ja tosiasiallinen olemus ja kehitys vastaavat toisiaan? Tekevätkö valtiosihteerit sitä, mitä heidän väitettiin tulevan tekemään? Jos eroja julkisten perustelujen ja tosiasiallisen kehityksen välillä on, niin miten ne selittyvät?

Poliittisten valtiosihteereiden sisäanjoo perusteltiin monenlaisin perustein, mutta ei ole aivan helppoa hahmottaa, mitkä niistä olivat vain julki lausuttuja hurskasteluja ja mitkä tosiasiallisia perusteita. Eri puolueilla saattoi olla erilaisia motiiveja kannattaa poliittisten valtiosihteereiden järjestelmää. Ei ole mitenkään itsestään selvää, että puolueet edes olivat tietoisia siitä, miksi eri puolueet kannattivat järjestelmän käyttöönottoa. Systemaattista näyttöä poliittisten valtiosihteereiden tosiasiallisesta toiminnasta ei ole kerätty – tokkopa edes puolueiden itsensä toimesta ja niiden tarpeisiin.

Valtioneuvostolain muutostarpeita selvittäneen työryhmän muis-tio luovutettiin huhtikuussa 2009. Se ei sisältänyt kokonaisvaltaista selvitystä valtiosihteeri-instituutiosta vaan keskittyi lähinnä selvittä-mään ministereiden sijaisuusjärjestelmää ja esteellisyyden sääntelyä, mutta kosketteli myös hieman valtiosihteerijärjestelmän toimivuut-ta.

Työryhmän mukaan valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut käytännössä toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministe-riöissä. Työryhmä ehdottaa muun muassa ministeriöiden johdon yh-teistyökäytäntöjen kehittämistä, kirjallisten toimeksiantojen käyttä-mistä merkittävässä valmistelutehtävissä sekä harkittavaksi lisäystä valtiosihteerin kelpoisuusvaatimuksiin.

Valtiosihteerijärjestelmää koskevien myönteisten arvioiden ja eh-dotusten osalta valtiosihteeri Volanen kiinnitti huomiota esitykseen lisätä valtiosihteerin kelpoisuusvaatimuksiin käytännössä osoitettu johtamistaito. Jos näin meneteltäisiin, voitaisiin samalla harkita kai-kissa ministeriöissä nykyisen valtioneuvoston kanslian mallin mu-kaista valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtävien yhdistämistä. Sa-massa yhteydessä tarjoutuisi mahdollisuus vahvistaa paremman lain-valmistelun vaatimia voimavaroja ministeriöiden virkamiesjohdossa, Volanen katsoi.

Valtiosihteerijärjestelmä pitäisi tutkia huolellisesti eikä vain tyytyä poliittisina valtiosihteereinä toimineiden haastatteluun. Varsin on-gelmallinen asia on poliittisen vastuun tosiasiallinen toteutuminen. Valtiosihteeri toimii ministerin luottamuksen varassa.

Vastuu eduskunnalle toteutuu ministerin kautta, jos toteutuu. Toisen kautta kannettava vastuu on aina monimutkainen asia. Eiköhän vastuu laimene toisten kautta kannettuna. Miten ministeri kantaa vastuun, jos ja kun hänen poliittinen valtiosihteerinsä toimii kysymyksiä nostattavalla tavalla? Valtiosihteerit toimivat virkavastuun ja poliittisen vastuun harmaassa välimaastossa. Tilannetta tuskin voidaan olennaisesti parantaa pelkkiä sääntöjä selkiyttämällä, vaan tarvitaan poliittiseen tapakulttuuriin entistä parempia mekanismeja vastuun tosiasialliseksi kantamiseksi. Kun ministereille kuuluvaa valtaa tosiasiaassa on sekä tarkoittamattomana oheistuotteena tullut delegoiduksi että delegoimalla delegoitu virkamiehille, tarvitaan tälle kehitykselle vastavoima. Mutta ei valtiosihteereillekään voi delegoida valtaa ilman vastuuta. Heidän vastuunkantonsa tapoja pitää parantaa.

### *Tuki ministerille*

Miten ministeri voi mobilisoida poliittista tukea linjalleen? Mitä keinoja ministerillä on hankkia poliittisesti ja hallinnollisesti sekä taloudellisesti merkitsevää kannatusta valitsemalleen linjalle?

Eri ministerit poikkeavat toisistaan menestyksen suhteen. Toisille kompurointi ja epäonnistuminen tulevat kuin luonnostaan, kun taas toiset näyttävät onnistuvan, mihin tahansa ryhtyvätkin. Todellisuudessa ministerin onnistuminen ei ole pelkästä sattumasta kiinni: kokenut ministeri ei ryhdy ennalta tuhoon tuomittuihin hankkeisiin vaan osaa huolellisesti lukea aikaansa ja tekee vain ehdotuksia, joille on olemassa riittävä poliittinen tuki, joko luonnostaan tai luomalla luotuna. Jälkeenpäin näyttää siltä kuin kyseinen ministeri olisi Hanu Hanhi, vaikka kyseessä saattoi vain olla poliittisen kokemuksen ilmentymä.

## *Ministerin tietovirrat*

Mitä ministeri tietää ministeriksi tullessaan? Tästä ei ole olemassa koottua tutkimustietoa. Ministerille ei ole olemassa tietotestiä: ministerin kelpoisuusvaatimukset eivät edellytä minkäänlaisia nimenomaisia tietoja. Perustuslain mukaan ”ministerien on oltava rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia” (§ 60).

Moni ministeriksi tullut tulee piiloisesti olettaeneksi, että hänelle on kerrottava kaikki häntä kiinnostava tieto. Todellisuudessa jokainen ministeri joutuu itse aktiivisesti hankkimaan tietoja eri lähteistä. Hänen olisi syytä noudattaa tiedonhankinnassaan vähintään samaa lähdekritiikkiä kuin tutkijat ja toimittajat soveltavat. Ei ole tiedossa, miten hyvin tässä on onnistuttu.

Miten ministerin tiedot kehittyvät tai taantuvat ministerinäoloaikana? Tämä vaihtelee valtavasti mm. ministerin oman uteliaisuuden, työkyvyn, virkamiesten yhteistyöhalukkuuden ja asioiden monimutkaisuuden mukaan.

Mistä ministeri saa ja hankkii tietonsa? Millaista on ministeri-informaation input ja output: miten eri informaationsyötteet vaikuttavat? Ministerin ei pitäisi olla kuin pesusieni, joka luovuttaa jotakin vasta puristettuna. Hänen pitäisi käsittää roolinsa aktiiviseksi tiedonjakajaksi.

Suomalaiset ministerit, oikeastaan kautta aikain, ovat kehoja parlamentaarisen eetoksen viljelijöitä. Eduskunnan pitäisi olla itse-tietoisempi. Oppositionkin kansanedustajat päästävät ministerit liian helpolla, mutta myös hallituspuolueiden kansanedustajien pitäisi tässä suhteessa terästyä. Eduskunnan pitäisi entistä pontevammin varjella sitä valtaa, joka sille perustuslain mukaan kuuluu mutta joka tosiasiallisesti on kansanedustajien lepsuilun takia hävinnyt sen käsisistä.

Tiedostojen vaihdosta lainatulla terminologialla voidaan puhua ministeristä lataajana ja jakajana. Ministeri ei saisi olla pelkkä lataaja eli informaation vastaanottaja, joka vain lataa itselleen tietoja eikä jaa niitä muille. Tietoa pelkästään lataavalla ministerillä on huono ns.

jakosuhde, joka kertoo sen, paljonko ministeri lähettää tietoa suhteessa siihen määrään, jonka hän on itse ladannut. Avoimessa kansanvallassa pätee yleisesti, että mitä suurempi tämä suhde on, sen parempi. Hyvänä suhteena voidaan pitää 1,5:tä, eli on jaettu 1,5 kertaa niin paljon kuin on ladattu. Riittävänä suhteena voidaan puolestaan pitää 1,0:aa eli siitä, että ministeri välittää eteenpäin sen, minkä on saanutkin. Tämä ei tietenkään koske lainsäädännöllä salattaviksi säädettyjä asioita. Ministerin pitää siis olla paitsi lataaja niin myös jakaja. Mutta missä määrin eri ministerit ovat lataajia ja jakajia? Tätä ei ihme kyllä ole sen enempää tieteellisesti tutkittu kuin journalistisesti arvioitu.

Mikä sääntelee ministerin informaation kysyntää ja tarjontaa? Miten ministeri tiedottaa itsestään ja politiikastaan? Mitkä tahot informoivat ministeriä? Osa joutuu virkavelvollisuuttaan informoimaan ministeriä, mutta osa pyrkii itse aktiivisesti vaikuttamaan ministerin käyttäytymiseen tietoja jakamalla. On varsin paljastavaa, keitä ministeri pyytää toimittamaan tietoja ja se, keiltä hän ei pyydä tietoja.

Harva ministeri tulee edes itselleen selvittäneeksi, millä volyymilla ja intensiteetillä eri tahot informoivat häntä. Tästä tiedosta voisi kuitenkin olla ministerille hyötyä, sillä se auttaisi häntä suodattamaan epäolennaista. Ei kuitenkaan ole ennalta annettua kokoelmaa tietoja, jotka ministerin vähintään pitäisi saada ministerisitulopäivänään. Ministerille tarjottava ensimmäisen päivän tietopaketti sisältää lähinnä käytännön asioita. Täten ei ole mitään takeita siitä, että ministeri saisi tarvitsemansa tiedot heti.

Mistä ministeri voi edes periaatteessa tietää, onko hän saanut tarvitsemansa tiedot, kun hän ei vielä voi tietää, mitä hän käytännössä tarvitsee? Ministerillä ei ole mitään keinoa etukäteen varmistua siitä, että hän on saanut kaiken tarvitsemansa tiedon. Hän ei myöskään voi varmasti tietää, saako hän tarvitsemansa tiedon juuri niiltä, joiden pitäisikin toimittaa se hänelle vai joutuuko hän käyttämään toisiaan täydentäviä omia tietolähteitään ohi virallisen koneiston. Hyvin todennäköistä on, että ministeri, joka turvautuu vain virkalinjan mu-

kaisiin virkalähteisiin, on nopeasti poliittisesti hukassa. Ministeri on informaation tuottaja- ja levittäjätohojen manipuloitavissa siinä missä muutkin ihmiset ovat.

Miten ministerin autonominen ja itsenäinen kannanmuodostus on mahdollista, jos ministeri on käyttämiensä tietolähteiden armoilla? Ei mitenkään.

- Mistä ministeriä informoidaan?
- Miksi ministeriä informoidaan?
- Mistä ministeriä ei informoida, vaikka pitäisi?
- Mistä ministeriä informoidaan, vaikka ei tarvitsisi?
- Mitkä ovat ministerin informaation katvealueet?
- Ministerille annetaan toisinaan harhautusmielessä paikkansa-pitämätöntä tietoa. Miten hyvät edellytykset ministerillä on tällaisen harhautuksen havaitsemiseen?
- Miten ministerin saama informaatio eli passiivisesti vastaanottama informaatio eroaa hänen itse aktiivisesti hankkimastaan?
- Millainen rooli ministerillä on informaatiovirtojen kohteena ja aktiivisena hankkijana?
- Ketkä saavat osallistua informaatiopeliin?
- Kenellä on näkemysvaltaa?
- Mitä ministerin vähintään pitää tietää?
- Tietääkö ministeri nämä asiat?

*Taulukko: Ministerin informaatiovirrat: Saako ministeri tarvitsemansa tiedot?*

	Tarvitsee	Ei tarvitse
Saa	1	2
Ei saa	3	4

Saako ministeri kaiken tarvitsemansa tiedon ja vain sen? Luultavasti tämä ihannetila ei koskaan toteudu. Todennäköistä on, että ministeri ei saa kaikkea tarvitsemaansa. Sen sijaan hän voi saada paljon sellaista, mitä ei tarvitse. Informaation ylitarjontaa voidaan aktiivisesti ylläpitää siinä tarkoituksessa, että ministeri ei keskittyisi pelkäämään olennaiseen vaan harhautuisi sivupoluille ja eksyisi epäolennaisuuksiin.

Informaation tuottajilla ja levittäjillä sekä käyttäjillä on useita strategisia näkökohtia, joita he joutuvat ottamaan huomioon mieltiesään, mitä he ministereille kertovat. Ei ole olemassa koottua tutkimustietoa siitä, miten informaatiolla pyritään vaikuttamaan politiikan sisältöön ja ajoitukseen.

Miten paljon ministeri esiintyy tiedotusvälineissä? Olisi hyödyllistä, jos meillä olisi käytettävissämme määrällinen kartoitus eli aikasarja ministereiden esiintymisistä tärkeimmissä tiedotusvälineissä. Eri ministeriöiden tiedotusosastot saattavat tehdä alkeellisia kartoituksia ministereidensä esiintymisestä eri viestimissä, mutta koottua ja analysoitua tietoa tästä ei ole.

Millaiset ovat salaisen ja julkisen rajat valtioneuvoston työskentelyssä? Miten hyvin nämä rajat vastaavat voimassa olevaa lainsäädäntöä ja perusteltuja hallintokäytäntöjä? Vaikka asiakirjajulkisuuslainsäädäntöön erikoistuneet oikeustieteilijät ovatkin kirjoittaneet hyvän hallinnon sääntöjä dokumenttien julkisuudesta, ei ole kunnollista selvitystä siitä, miten asiakirjajulkisuuteen tosiasiallisesti suhtaudutaan. Luultavasti eri virastojen käytännöissä on suuria eroja.

Tiedotusvälineet pyrkivät luomaan ja ylläpitämään hyviä suhteita johtaviin virkamiehiin ja ministereihin sekä heidän avustajiinsa saadakseen parasta mahdollista saatavilla olevaa tietoa. Näiden tietoverkostojen luonnetta ei yleisesti tunneta. Vuotoja tapahtuu meillä harvakseltaan, ja unelias media ei juuri pengo oleellisiakaan suunnitelmia esiin niiden luontivaiheissa. Media pikemminkin näyttää toimivan sillä periaatteella, että se odottaa virastojen liepeiltä aktiivista yhteydenottoa tilanteissa, joissa skuuppi olisi saatavissa.

## *Ministeripuheet*

Ministerit vaikuttavat monin tavoin paitsi muodollisia päätöksiä tekemällä myös epämuodollisesti linjaamalla asioita puheissaan. Ei ole yhdentekevää, missä ministeri puhuu. Puheareenan valinta on oleellinen asia ja sisältää piiloviestin: tärkeimmillä areenoilla puhutaan toisella tavoin kuin merkityksettömillä. Ministerin onnistumista työssään voikin arvioida mm. sillä, miten hän hoitaa julkiset puhetilaisuutensa. Mitä vaikutuksia ministerin puheilla on? Tätä seurataan epäjärjestelmällisesti ja vain satunnaisesti. Miten ministerin puheet valmistellaan, pidetään, julkistetaan, vaihtelee monin tavoin. Eri ministereillä on omia käytäntöjään. Ei ole kohtuullista olettaa, että ministeri itse kirjoittaa kaikki puheensa, mutta kohtuullista ei ole sekään, että hän puhuu pelkästään muiden valmistelemia tekstejä.

Ministerin on pakko pitää puheita vain hyvin pienestä määrästä asioita. Se, mistä ministeri puhuu, onkin mielenkiintoinen asia, koska se paljastaa jotakin olennaista hänen henkilökohtaisesta tavastaan painottaen asioiden merkitystä.

Ministerin puheet julkistetaan eri tavoin eri ministeriöissä. Toisissa ministerin kaikki olennaiset puheenvuorot ovat helposti saatavissa, toisissa eivät. Mm. valtiovarainministeriön verkkosivulta niitä ei löydy. Ei ole systemaattista tutkimusta siitä, missä määrin tiedotusvälineet julkaisevat ministereiden puheita. Tämä luultavasti vaihtelee monin tavoin mm. niiden ajankohtaisuuden ja taloudellisen, poliittisen tai muun olennaisen merkityksen mukaan. Järjestelmällistä seuranta ei ole siitäkään, mitä ministereiden puheista seuraa. Liian vähän tiedetään siitä, miten ministerit käyttävät julkisuutta ja miten julkisuus käyttää ministereitä.

Ottaen huomioon, miten ikävä asia valehtelemisesta kiinni jääminen ministerille on, asian järjestelmälliseen seurantaan käytetään hyvin vähän voimavaroja. Lisäksi on tiettyjä politiikkalohkoja kuten esimerkiksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät asiakokonaisuudet, joissa valehtelua yleisesti ottaen ymmärretään varsin pitkälle. Maanpuolustuksen etu tai muu vastaava turvallisuusnäkö-

kohta sallii ministereiden syöttävän yleisölleen miltei miten paksua pajunköyttä tahansa.

Ministerit panostavat selvästi liian vähän puheisiinsa. Maassa on yllin kyllin käyttämätöntä asiantuntemusta, jota ministerit voisivat hyödyntää niin puheitaan kuin kolumnejaan laatiessaan.

### *Ministerihaastattelut*

Ministeri voi ilmoittaa kannanottojaan paitsi puheissaan myös haastatteluissa, joita ministeri voi itse aktiivisesti tarjota tai passiivisesti myöntää pyynnöstä. Missä tiedotusvälineissä julkaistaan ministereiden haastatteluja? Hyvin monissa, sillä toimituksissa arvostetaan ministereiden esiintymistä. Ei kuitenkaan ole kattavaa selvitystä siitä, mistä ministereitä haastatellaan ja mitä asiakysymyksiä haastattelut koskevat.

On huomattava, että ministereitä haastatellaan runsaasti myös muista kuin heidän salkkuaan koskevista asioista. Aivan henkilökohtaisiakin asioita saatetaan udella ja käsitellä, vaikka niillä ei olisi yleistä mielenkiintoa ministerin työtehtävien hoidon kannalta. Ministereitä saatetaan haastatella lauseen tai useamman aukeaman verran. Haastattelujen vaikutuksia sen enempää ministereiden itsensä kuin toteutuvan politiikankaan kannalta ei ole selvitetty.

Yleinen arvio on, että ministerihaastattelujen taso on keventymistään keventynyt. Ministereiltä ei nykyään tiedustella tarpeeksi paljon yleisesti kiinnostavia ohjelmallisia, periaatteellisia tai ideologisia linjauksia koskevia asioita. Liian paljon ollaan kiinni päivänkohtaisissa seikoissa, ja ministereiden näkemyksiä nykyisyyden ja tulevaisuuden isoista kysymyksistä aliraportoidaan. Tosin monen ministerin näkemykset voisivat tällaisissa haastatteluissa osoittautua pelottavan kevyiksi, perusteettomiksi ja suorastaan vääriksi.

Kehnohkosta yleistilanteesta seuraa, etteivät kansalaiset edes periaatteessa voi olla perillä hallituksen kulloisistakin linjauksista, tehdyistä päätöksistä ja niiden vaikutuksista, sillä haastatteluissa ne ohi-

tetaan yhä lyhyemmin. Ministerin pukeutumisesta löytyy helposti sivukaupalla artikkeleita, mutta hänen asettamiensa työryhmien arvovalinnoista uutisointia saa hakemalla hakea. Luultavasti jopa ministerit kärsivät tästä pinnallistumisesta, sillä usein ministereillä olisi kyllä haastattelijalle oikea uutinenkin.

### *Ministerin verkostot*

Ministeri ei ole saari, vaan hän on lukuisissa suhteissa mitä moninai-  
simpiin tahoihin. Osan hän voi itse valita mutta pääosaa ei.

Mitkä ovat ministerin toiminnan tärkeimmät rajapinnat? Eri ministereillä on erilaisia suhteita hyvin monenlaisiin toimijoihin. Suhteet vaihtelevat eri aikoina ja politiikkalohkoittain mutta myös ministerin oman kiinnostuksen mukaan kulloisenkin poliittisen tilanteen sanelemana.

Miten ministerin verkostot kehittyvät ministeriyden myötä? Ministeri on puoluetoimija, mutta ministeriytensä myötä hänestä tulee korkeiden koti- ja ulkomaisten virkamiesten yhteistoimintakumppani. Ministeri on lähes poikkeuksetta myös kansanedustaja, joten hänellä on vahva alueellinen kiinnittyminen jo ennen ministeriksi tuloaan, ja tämä alueaspekti luultavasti vahvistuu ministeriyden aikana. Ministeriin ollaan aivan toisella tavalla ja vakavuudella yhteydessä kuin kansanedustajaan. Ministerin kansainvälinen rooli vie runsaasti aikaa.

Missä verkostoissa ministeri ministeriksi tultuaan toimii? Ministerin entiset verkostot ovat pääosin hänen areenoitaan myös ministeriaikana, mutta niiden lisäksi hänelle tulee uusia kontakteja, jotka voivat olla hyvinkin aikaa vieviä. Ei ole aina varmaa, että ministeri osaa ottaa täydessä määrin huomioon tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat: hän voi tuhlatu niukkoja voimavarojaan joutaviin verkostoihin ja laiminlyödä elintärkeitä.

Mitkä toimijaverkostot ovat ministerille olennaisia? Ministeri on poliitikko, joten hänen on pidettävä ainakin poliittiset verkostonsa

kunnossa, yhteydet niin ministeritovereihin kuin eduskuntaan ja puolueensa eri toimielimiin. Hän voi kuitenkin tarvella poliittiset mahdollisuutensa tyrimällä muissa verkostosuhteissa. Esimerkiksi kehnot suhteet tiedotusvälineiden edustajiin vaikuttavat olennaisesti ministerin toimintaedellytyksiin. Tiedotusvälineet noudattavat yksinkertaista kaavaa suhteessa lähes kaikkiin toimijoihin: ensin ne nostavat, sitten ne kostavat. Vaatii erityisiä ihmissuhde- ja muita taitoja osata tasapainoilla median oikukkaiden edustajien kanssa.

Ministeri joutuu myös kunnioittamaan oman hallinnonalansa kaikkia etujärjestöjä, niitäkin, jotka hän laskee vihollisikseen. Ministeri ei myöskään saa suututtaa alaisiaan ministeriössä. Monissa ministeriöissä korkeimmat virkamiehet ovat tottuneet olemaan hallinnonalansa satraappeja, jotka eivät mieluusti seuraa sivusta aktiivisen ministerin uusia ajatuksia ja niiden toimeenpanoa. Konfliktit ovat ilmeisiä.

Mitkä ovat ministerin välttämättömiä sidosryhmiä? Puolueet niin hallituksessa kuin oppositiossa ovat olennaisen tärkeitä. Media on ministerin iholla alituisen, milloin asiallisesti ja milloin epäasiallisesti. Eri sidosryhmillä on ministerille eri painoarvo eri yhteyksissä, mutta ministeri joutuu menestyäkseen tasapainoilemaan eri tahojen kanssa.

Harva ministeri pystyy etukäteen onnistuneesti arvioimaan eri verkostojen tärkeyden itselleen. Hän joutuu selviytymään monenlaisessa lähtökohtaisesti vihamielisessä maastossa. Ministerin epäonnistumista eivät suinkaan toivo hänen vastustajansa pelkästään oman puolueen ulkopuolella: moni saa tuntea oman puolueen riveistä iskettyjen puukkojen painon selässään.

Miten eri ministeriöiden hitaasti muuttuvat hallintokulttuurit vaikuttavat ministeriin?

## *Ministerin ajankäyttö*

Ministeri on monen kalenterin orja. Hänellä on virkasihteerinsä ylläpitämä virkakalenterinsa, mutta myös itsensä tai lähimpien poliitisten avustajiensa ylläpitämä poliittinen kalenteri. Ne eivät ole ongelmitta sovittavissa yhteen. Kumpikin kalenteri joutuu toisinaan joustamaan toisen hyväksi.

Mihin ministeri käyttää aikaansa? Ministeri voi vain hyvin vähän säädellä sitä, mihin hänen aikansa menee. Ministeri voi itse päättää kalenterinsa sisällöstä lopulta hyvin rajallisesti. Päätöselinten aikataulut luovat hyvin ahtaat puitteet. Mitkä ministerin ulkopuoliset tekijät määrittävät ministerin ajankäyttöä? Mitkä seikat määräävät ministerin kalenterin? Ministeri joutuu sopeutumaan ministeriönsä ja hallituksensa aikatauluun. Myös puolue-elimet asettavat tai tulevat asettaneeksi jokaiselle ministerille oleellisia aikaa koskevia rajoitteita. Työskentely EU:n ministerineuvostossa asettaa aikatauluja, joiden sisältöön ministeri voi vaikuttaa hyvin vähän tai ei ollenkaan.

Ministerin kalenteri vaihtelee vuodenaikojen mukaan, sillä parlamentilla on oma aikataulunsa, johon ministerin täytyy sopeutua. Ei ole selvitetty sitä, miten ministerin ajankäyttö jakautuu kansallisten ja kansainvälisten tehtävien välillä, mutta luultavaa on, että tämä vaihtelee suuresti eri ministereiden kesken. Ulkoministerillä on oleellisesti enemmän kansainvälisiä velvoitteita kuin esimerkiksi sisäministerillä. Kuka vaikuttaa ministerin juoksujärjestykseen eli siihen, mitä ministeri eri aikoina tekee?

Kaikki, mihin ministeri käyttää aikaansa, ei johdu hänen poliittisesta luottamusasemastaan. Ministeri on monenlaisten alueellisten vaatimusten kohteena, sillä moninaiset tahot haluavat ministerin kunnioittavan tilaisuuttaan läsnäolollaan. Miten suuri osa ministerin ajankäytöstä on luonteeltaan poliittista? Tämä ei ole itsestään selvää, sillä poliittisen ja ei-poliittisen ajankäytön rajan määrittely ei ole helppo tehtävä. Asia, joka voi nyt näyttää ei-poliittiselta, voi tulevaisuudessa olla sitä – ja päinvastoin. Mikä pitäisi luokitella poliittisek-

si ja mikä ei-poliittiseksi ajankäytöksi? Kysymykseen ei ole helppo vastata.

Eduskunnan pitäisi olla ministerin yksi pääareena. Kaikille se ei sitä suinkaan ole. Miten ministeri käyttäytyy eduskunnassa? Tässäkin on suuria eroja eri aikoina ja hallituksen kokoonpanon mukaan. Toiset ministerit ovat kuin virkamiehiä ministeriössään eivätkä edes välitä parlamentin viesteistä, toiset vaivautuvat eduskunnan eteen sellittämään valintojaan ja ovat myös valmiita omien ja virkamiestensä valintojen itsekriittiseen arviointiin. Periaatteessa eduskunta voisi terästäytyä tässä suhteessa ja nykyistä oleellisesti enemmän vaatia ministereiden läsnäoloa ja osallistumista täysistuntokeskusteluihin. Ministerit pääsevät nykyään liian helpolla eduskunnan täysistuntosalissa. Lopputuloksena on kehnompaa politiikkaa kuin mihin päästäisiin, jos kansanedustajat olisivat valppaampia ja pakottaisivat ministerit paneutumaan paremmin salkkunsä sisältöön.

### *Päätöksenteko*

Ministerin toimen ydinsisältö on päättäminen. Se tapahtuu virkamiesten esittelystä. Taitava ministeri säätelee omaa agendaansa taiten eikä alistu virkamiestensä kumileimasimeksi, vaan itse aktiivisesti perusteellisen punninnan perusteella nostaa toisia asioita ja painaa toisia. Miten suuri osa ministerin ajankäytöstä on suoranaista päättämistä? Luultavasti hyvin vähän, vaikka ministeri valtaisan määrän papereita allekirjoittaaakin. Tosiasiallinen päätös on valtaosassa asioita tehty toisaalla.

Mistä ministeri päättää? Osa ministerin tehtävistä seuraa oikeudellisista sääntelyistä, mutta osa seuraa ministerin puoluepoliittisin tai muin poliittisin perustein tekemistä valinnoista. Epäpätevä ministeri päättää vain niistä asioista, joita virkamiehet hänelle esittelevät. Kokenut ministeri puolestaan valikoi huolella, mihin toimiin hän ryhtyy.

Miten ministerin päätösagenda muodostuu? Siihen vaikuttavat monet tekijät, joista vain harvat ovat ministerin itsensä päätettävissä.

Mitkä keinot ministerillä on saada asioita toisaalta muodolliseen ja toisaalta tosiasialliseen päätökseen? Ministeri voi periaatteessa käyttää kolmea keinoa: hän voi käynnistää sääntelyhankkeita eli vaikuttaa oikeudellisiin normeihin, hän voi päättää budjetilla eli myöntämällä määrärahoja ja hän voi vaikuttaa todellisuuteen asettamalla virkamiehiä tehtäviinsä eli valitsemalla byrokraatteja erilaisiin tehtäviin.

Minkä arvojen vallitessa ministeri päättää? Jokaisella ministerillä on oma arvopohjansa, olipa hän siitä hyvin tietoinen tai ei.

Mitä tekijöitä ministeri ottaa huomioon asioita päätätessään? Tätä ei voida tietää, sillä ei ole olemassa menetelmää, jolla tätä voitaisiin suoraan kartoittaa. Ministeri tai hänen lähipiirinsä voi perustella tehtyjä ratkaisuja periaatteessa tavoilla, joilla ei ole mitään tekemistä päätöksentekoon tosiasiallisesti vaikuttaneiden tekijöiden kanssa. Päätöksiä voidaan aina perustella sopivasti ajankohtaisilla arvoilla tai niihin vetoamalla, vaikka tosiasiallinen syy päätökseen olikin puolueetu tai jokin muu julki lausumaton seikka.

Mitä arvoja ministeri ei ota huomioon päätöksiä tehdessään? Tätäkään ei voida suoraan mitata, sillä ei ole olemassa menetelmää, jolla voidaan erottaa ne asiat, joita aktiivisesti päätettiin olla ottamatta huomioon niistä, joita nyt vain ei syystä tai toisesta otettu huomioon.

Missä määrin päätökset vastaavat ministerin arvoja? Kun ministerin arvot eivät ole jokaisen suoraan luetteloitavissa eikä ole aina selvyyttä siitäkään, mitä päätös tosiasiallisesti merkitsee, ei ole ongelmatonta arvioida arvojen ja päätösten yhteensopivuutta. Voihan sitä paitsi olla niinkin, että arvot ja päätökset ovat yhdenmukaiset, mutta päätökset syntyivät arvoista huolimatta.

Toisinaan ministeri ei ole suvereeni päättämään. Toisinaan hän joutuu puoluekurin tai hallituksen yhtenäisyyden takia toimimaan vastoin tahtoaan. Mikä määrittää sen, missä asioissa ministeri joutuu toimimaan omia preferenssejään ja arvojaan vastaan? Tähän kiehtovaan kysymykseen ei ole yksinkertaista vastausta. Mitkä ovat ministerit työkalut? Mitä välineitä ministerillä on käytössään? Periaattees-

sa ministeri voi käyttää normiohjausta, budjetilla vaikuttamista tai virkamiesten kautta toimimista, mutta hän voi myös pyrkiä vaikuttamaan puhumalla, vakuuttamalla tai tietoa jakamalla.

Miten ministerin päätöksentekovaihtoehdot syntyvät? Miten valintajoukko muodostuu? Ketkä vaikuttavat valintajoukkoa rajoittavasti? Miten? On hyvin tärkeää, mitä asiantuntemusta ministeri päästönsä perustana käyttää. Virkamieskunnalla, joka on ministerin tärkeimpiä tietolähteitä, voi olla omia strategisia tavoitteita, jotka eivät välttämättä tähtää samaan tulokseen kuin mihin ministeri kuvittelee päätöksillään päästävän.

Asiantuntemuksen valinta on ministerin kypsyyn ja pätevyyden tärkeimpiä mittoja. Kaikkia asiantuntijoiksi julistautuneita tahoja ministerin ei kannata kuulla. Lobbareilla on omia etuja edistettävänä, ja he käyttävät ministereitä tähän työhönsä piittaamatta siitä, mitä se merkitsee kokonaisuuden kannalta. Lobbareille riittää, että he saavat aikaan omalta kannaltaan edullisen päätöksen, mutta ministeri joutuu menestyäkseen maksimoimaan muutakin kuin jonkin erityisintressiryhmän edut.

Miten ministeri käyttää valtaa? Suhteessa mihin? Ei ole olemassa kiinteää luetteloa tavoista, joita ministeri tietoisesti hyödyntää tai tulee tiedostamattaan käyttäneeksi toimissaan. Se mitä keinoja ministerillä on vallankäyttöön, saattaa vaihdella monen tekijän mukaan. Sekin, miten paljon ministeri käyttää eri keinoja, voi vaihdella mm. hänen asemansa ja poliittisen tukensa mukaan. Miten ministereiden vaikuttamistavat poikkeavat toisistaan? Jokaisella ministerillä on oma vaikuttamisprofiilinsa, eikä tutkimuskirjallisuudessa ole kiteytetty yleispätevää mallia siitä, miten ministerit eroavat tässä suhteessa toisistaan.

Vaihtelevatko ministerin päätökskohteet ja -tavat ministerin elinkaaren aikana? Miten? Luultavasti jokainen ministeri oppii kokemuksistaan, ei pelkästään ministeriajastaan vaan myös muusta poliittisesta kokemuksestaan. Aloitteleva ministeri ei vielä tiedä toimiensa vaikutuksia, mutta kokemuksen karttuessa hänen mahdollisuutensa ennustaa toimiensa vaikutuksia voi parantua.

Ovatko hallituksen politiikka ja toimet poliittisten suhdannevaihtelujen teorian (political business cycle) mukaisia? Ehdollistavatko vaalit hallituksen politiikkaa? Jokainen tulevaisuudesta kiinnostunut hallitus joutuu ottamaan päätöksiä tehdessään huomioon, miten päätökset otetaan vastaan ja miten ne vaikuttavat hallituksen suosioon. On kuitenkin epäselvää, missä määrin hallitus kykenee toimimaan poliittisten suhdannevaihteluiden teorian mukaisesti ja missä määrin hallitus onnistuu toimimaan teorian mukaan menestyksekseen. Yritystä voi olla paljonkin, mutta se ei vielä riitä menestykseen.

Missä määrin poliittinen patronaatti ilmenee meillä? Miten paljon julkisia voimavaroja osoitetaan yksilöille kiitokseksi heidän vaalitukseen?

Asiat eivät tule poliittisilla areenoilla työstettäväksi itsestään, vaan ne täytyy politisoimalla politisoida. Poliittisilla areenoilla päätetään tyypillisesti asioista, joista ei ole muualla voitu sopia. Mielenkiintoista on eritellä, millaiset asiat eivät kuulu kenenkään vastuulle. Millaiset asiat putoavat ministerisiilojen väliin? Mitä ominaisuuksia tällaisilla policy-asioilla on?

Miten hallinnon sektoroituminen vaikuttaa kokonaisuusien hallintaan? Luultavasti asioiden kattavan hallinnan kokonaisvaltaista otetta heikentävästi.

### *Ministerin politiikan toimeenpano*

Ministerin tekemät päätökset eivät toteudu itsestään. Mikään asia ei realisoidu pelkästään ministerin nimikirjoituksella. Virkamiesten pitää myös panna päätökset toimeen. Tämä ei suinkaan ole mikään automaattinen prosessi. Päätökset eivät monistu tuloksiksi itsestään. Virkamiehillä tai päätösten kohteilla voi olla omia, päätöksestä poikkeavia tavoitteita, jotka voivat olla suoranaisessa ristiriidassa päätöksen kanssa. Tällöin toimeenpano voi olla tahmeaa. Ministeri tarvitsee toimeenpanijoiden myötävaikutusta ja yhteistyötä. Sillä voi usein olla hintalappu.

Tosiasiallisesti virkamiehet voivat vitkastelullaan tai suoranaisella vastarinnalla estää päätösten toteutumisen aiotulla tavalla. Mitkä seikat vaikuttavat ministerin tekemien päätösten muodolliseen ja tosiasialliseen toimeenpanoon? Ketkä ovat ministerin päättämän politiikan olennaisimmat toimeenpanijat? Tämä vaihtelee varmaan hyvin paljon eri politiikkalohkojen välillä. Toisinaan vaikutuspiirissä voivat olla kaikki kansalaiset, kun taas toisinaan muutaman avainvirkamiiehen toimet ovat riittäviä.

Mitkä seikat vaikuttavat siihen, miten ja milloin ministerin päätökset pannaan toimeen? Ei ole olemassa kiinteää listaa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat päätösten onnistumiseen. Riittävä poliittinen tuki voi olla toimeenpanon avain tilanteissa, joissa virkamiehet vastustavat päätöksen toimeenpanoa. Tällöin virkamiesten on paineiden edessä sopeuduttava poliittiseen linjaukseen.

Mitkä tekijät edistävät ja toisaalta vaikeuttavat ministerin päätösten toimeenpanoa? Voiko ministeri sanktioida toimeenpanoa hidastavia? Miten? Virkavirheeseen syyllistynyt virkamies voidaan asettaa syytteeseen ja häntä voidaan rangaista tehtävien laiminlyönneistä, mutta jos virkamies vain vitkuttelee laillisuuden puitteissa, häneen on vaikea puuttua. Tosin hänen urakiertonsa voi hidastua, sillä nimitäjällä on vaikutusta siihen, keitä hän nimittää. Mitkä tekijät vaikuttavat päätösten toteutuksen onnistumiseen ja epäonnistumiseen? Ei ole olemassa yleispätevää teoriaa, joka osoittaisi, mitkä tekijät vaikuttavat päätösten toteutukseen myönteisesti ja mitkä kielteisesti.

Politiikka voi onnistua tai epäonnistua. Ministerillä ei ole takuuvarmaa tapaa saada omat päätöksensä toteutumaan haluamassaan aikataulussa toivomallaan tavalla tehtäviin asetettujen virkamiesten suosiollisella myötävaikutuksella. Hänellä ei aina myöskään ole voimavaroja epäonnistuneiden päätösten korjaamiseksi.

## *Ministeriarviointi*

Ministeri on periaatteessa erittäin seurattu ihminen, mutta ei ole itsestään selvää, että valvonta tai edes sen pääosa kohdistuu olennaiseen. Vaikka ministeri lausuu sinne ja tänne ja näitä lausuntoja monistetaan, ei siitä mitenkään vielä seuraa, että joku todella myös noteeraisi ministerin puheet. Ministerikin voi huutaa tuuleen – vasta-kaikua saamatta. Parlamentarismin ydin on hallituksen vastuunalaisuus eduskunnalle. Noudattaako parlamentti tässä työnjaossa sille kuuluvaa tehtävää, on toinen juttu. Kansanedustajat voivat tosiasiallisesti jättää ministerin valvonnan liian heikolle, kansakuntaa haittaavan matalalle tasolle. Siitä on meillä nyt paljon merkkejä.

Mitkä seikat vaikuttavat siihen, miten ministeriä ministerinä arvioidaan? Varmaa on, että pelkästään poliittiset arviot eivät tätä asiaa ratkaise. Ministeriön virkamiehet arvioivat esimiestänsä tai esinastetaan omista näkökulmistaan, esimerkiksi niistä, miten laatuksia lakeja hänen johdollaan luonnostellaan, miten paljon määrärahoja ja miten paljon virkoja ministeri onnistuu hallinnonalalleen hankkimaan – tai ylipäänsä, miten hyvin ministeri pystyy pitämään oman hallinnonalansa puolia. Ei kuitenkaan ole kiinteää listaa, jonka perusteella ministereille voitaisiin jakaa pisteitä tai arvioida heitä keskenään.

Ketkä arvioivat ministeriä? Virkamiesten lisäksi ministeriä arvioivat jatkuvasti, mutta eivät mitenkään yhtenäisesti tai samoja kriteerejä käyttäen, niin omat kuin kilpailevat puolue-elimet sekä media. Millä kriteereillä ministeriä arvioidaan eri aikoina? Tämä vaihtelee monien eri tekijöiden mukaan. Toisinaan korostuvat taloudelliset, toisinaan tyylliseikat. Joskus ollaan kiinnostuneita yhteishengen luomisesta ja ylläpitämisestä, joskus mitattavissa olevista aikaansaannoksista. Eri toimijat arvioivat ministereitä eri mitoin.

Vertaillaanko eri ministereitä samoilla kriteereillä? Ei välttämättä. Nuoria voidaan arvioida eri mitoin kuin kokeneita, miehiä eri mitarein kuin naisia, eri puolueiden edustajia toisin perustein kuin toisia jne. Ollaanko arvioinneissa edes johdonmukaisia? Todennäköi-

sesti ei olla. Eri arvioitsijat soveltavat mittojaan suosikkejaan suosien ja inhokkejaan korostaen.

Miten arviointikriteerit operationalisoidaan, ja miten arvioinneissa käytetty data luodaan ja tulkitaan? Jokaisella arvioitsijalla on vapaus itse valita omat mittansa ja mitata ministeriä mitä erilaisimmin perustein. Toisille todistusaineistoksi riittävät huhupuheet, ja vain harvat käyttävät tieteellisiä tutkimusmenetelmiä luodakseen yhtenäisen ja kattavan todistusaineiston. Arvioidaanko olennaisuuksia vai sivuseikkoja?

Arvioinnin ollessa mitä on ei ole mitään takeita siitä, että arvioinneissa edes pääosin keskityttäisiin olennaisuuksiin. Se mikä toiselle on ratkaisevan tärkeää, voi toiselle olla mitättömän arvoista. Mitä vaikutuksia arvioinneilla on eri tahoille? Ministeri, joka on joutunut kielteisen huomion kohteeksi, harvoin onnistuu kääntämään tilanteen voitokseen.

Miten pääministeri hallinnoi ministereiden palkkioita ja rangaistuksia? Koalitiollahituksen pääministerillä on käytettävissään lopulta hyvin vähän keinoja sanktioida niskuroivaa ministeriä tai palkita hyvin menestynyttä. Eräissä maissa pääministeri on edellyttänyt jokaiselta ministeriksi nimitettävältä allekirjoitetun eroanomuksen, josta puuttuu vain päivämäärä. Ei ole tiedossa, sovelletaanko tätä käytäntöä Suomessa.

Miten toisaalta yksittäisen ministerin tehtävien suoritus ja toisaalta koko hallituksen toiminta vaikuttaa ministerin henkilökohtaisiin palkkioihin ja rangaistuksiin?

Ovatko näitä koskevat havaittavissa olevat suhteet johdonmukaiset kannustinteorian kanssa? Ovatko näitä koskevat havaittavissa olevat suhteet johdonmukaiset hallituksen kollektiivista vastuuta koskevan teorian kanssa?

Näihin kysymyksiin joutuu valitettavasti vastaamaan: emme tiedä. Asiasta on aivan liian vähän niin tutkimustietoa kuin muuten käytökelpoista informaatiota. Niin tutkijoiden kuin tiedostusvälineiden edustajien tulisi panostaa näiden asioiden selvittelyyn nykyistä oleellisesti enemmän voimavaroja.

# Hallitusnäkökulma

**K**ysymys *Mikä hallitus on?* voi vaikuttaa omituiselta, mutta käytännössä kullakin poliittisella järjestelmällä on lukuisa määrä toisensa pois sulkevia vaihtoehtoja järjestää hallitusinstituutionsa. Millaisia vaihtoehtoja hallituksen olemistavalle on? Suomessa tähän on paneuduttu aivan liian vähän, vaikka kansainväliset kokemukset osoittavat, että asiassa on runsaasti valinnannavaraa. Juuri nykyisenkaltainen hallitusinstituutio rooleineen ja toimivaltoineen on syntynyt tietyn historiallisen kehityksen tuloksena, mutta emme mitenkään luonnonvoimaisesti ole sitoutuneet noudattamaan nykyistä järjestelmää hamaan maailmanloppuun sakka. Asioita voidaan varioida. Mitä vaihtoehtoja nykyhallitusjärjestelmälle realistisesti ajatellen on? Moniakin, mutta on hyvin vähän kiistattomia tutkimustuloksia, jotka antaisivat selkeitä politiikkasuosituksia.

Mikä on hallituksen paikka ja rooli ylimpien valtioelinten työnjaossa ja suhdeverkossa? Kaikki ratkaisevat toimijat kunnioittavat hallituksen keskeistä roolia kaikessa kansallisessa poliittisessä toiminnassa, mutta olisi harhaluulo kuvitella, että hallituksen paikka olisi annettu ja kiinteä. Se vaihtelee poliittisten suhdanteiden ja voimasuhdekonstellaatioiden mukaan.

Niihin eivät vaikuta pelkästään puolueiden keskinäiset voimasuhteet vaan myös eri valtiollisten laitosten keskinäiset suhteet sekä nii-

den muutospaineet. Esimerkiksi hallituksen suhde tasavallan presidenttiin voi vaihdella paitsi hallituksen ja presidentin poliittisen värin mukaan myös erilaisten henkilötekijöiden perusteella. Myös politiikan agendalla olevien asioiden vaikutus voi ulottua näihin suhdetekijöihin. Hallituksen suhde hallintoon voi vaihdella taloustilanteen mukaan mutta myös sen mukaan, mitä hallitus hallinnolta vaatii. Jos eliittivirkamiehistö joutuu tekemään itselleen epämieluisia asioita, tämä väistämättä vaikuttaa hallituksen toimintaan sen toimintaedellytyksiä heikentävästi.

Ministeriöiden lokeroituminen ja sektoroituminen sekä ministeriösiiloajattelu vaikuttavat kokonaisuuksien hallintaan monilla tavoilla. Voi jopa käydä niin, että kokonaisuuksista ei kukaan kannu huolta jokaisen ollessa kiinnostunut vain oman hallinnon alansa eduista. Voidaan tehdä epäjohdonmukaisia ratkaisuja, kun jokin etutaho saa oman etunsa toteutumaan muiden kustannuksella.

Mikä määrittää, mitä ja millaisia sekä miten käytettävissä olevia voimavaroja hallituksella on? Osaan voimavaroja hallitus voi itse vaikuttaa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä, toiset taas ovat sen vaikutuspiirin ulottumattomissa. Jokainen hallitus joutuu aloittamaan historiallisen perinnön raskauttamana: kukaan ei voi aloittaa tyhjältä pöydältä. Polkuriippuvuus on jokaisen hallituksen riesa. Hallitus ei voi luoda maailmaa kokonaan mieleisekseen, sillä aiemmin tehdyt päätökset asettavat sen toimintavapaudelle runsaasti reuna- ja rajoitteita.

Esimerkiksi historiallisella perinnöllä, taloudellisilla, kansainvälisillä, poliittisilla ja muilla tekijöillä on suuri vaikutus aloittavan hallituksen toimintamahdollisuuksiin, mutta mikään hallitus ei kykene näitä tyhjentävästi kartoittamaan toimintaansa aloittaessaan. Kaikkia tosiasiallisesti vaikuttavia tekijöitä ei voida edes saada tietoon: Minervan pöllö lähtee lentoon vasta illan hämärässä. Aina on myös muita vaikuttavia tekijöitä, joita hallitus ei huomaa. Myös politiikassa tulee yllätyksiä.

Poliittinen päätöksenteko ja virkamiesvalmistelu ovat vaihdelleet ajan oloon monin tavoin. Toisinaan vannotaan keskussuunnittelun

nimeen, toisinaan ajelehditaan vain reagoimalla esiin tuleviin haasteisiin miten parhaiten taidetaan, kulloisenkin epätäydellisen tiedon valossa. Toisinaan poliittiset aloitteet antavat valmistelukoneistolle ratkaisevia syötteitä, toisinaan virkamiehet pitävät huolen siitä, etteivät poliitikkojen aloitteet muutu puheista lihoiksi.

Mitkä seikat vaikuttavat hallintoajatteluun ja siihen, miten hallitusta johdetaan? Miten hallitus selvittää ja päättää, mitä mieltä se on? Toiset hallitukset omaksuvat kollektiivisen, yhdessä tekemisen hengen, toiset ovat toisiaan vihamielisesti kyräilevien ministereiden miehittämiä.

Hallituksen policy-positiot voivat määräytyä hyvin vähäiselläkin valmistelulla, punninnalla ja harkinnalla. Ministeri voi aamulla partaa ajaessaan tai maskaraa sivellessään saada omasta mielestään neronleimauksen ja käynnistää monivaikutteisen prosessin. Toisinaan pitkälinenkin kollektiivinen valmistelu ei johda oikein mihinkään.

Mitkä seikat toisaalta luovat ja ylläpitävät ja mitkä seikat toisaalta estävät ja hajottavat hallituksen yhtenäisyyttä? Aatteellinen samamielisyys on tärkeimpiä tekijöitä, jotka siivittävät hallitusta johdonmukaiseen toimintaan. Keskinäinen riitely taas varmasti heikentää hallituksen kykyä vaikuttaa todellisuuteen. Hallituksen kollegiaalisuus ja yhtenäisyys eivät synny eivätkä varsinkaan tule ylläpidetyiksi pakolla. Ei kuitenkaan ole helppo määrittää, miten hallituksen yhtenäisyyttä pitäisi mitata. Pelkkä äänestyspäätösten puuttuminen ei vielä ole tae todellisesta yksimielisyydestä. Voidaan näet päättää, ettei kiistanalaisia asioita edes tuoda päätettäväksi saakka ja sillä tavalla estää avointen erimielisyyksien ilmitulo.

Toistaiseksi tiedetään hyvin vähän yleispätevää siitä, miten juridinen hallintokulttuuri, valtiontaloutta koskeva kulttuuri ja virkamiesten asemaa, oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva virkamiesoikeus ja siitä kehittynyt henkilöstöpolitiikka vaikuttavat hallitustyöskentelyyn. On kuitenkin ilmiselvää, että näillä asioilla on vaikutusta hallituksen toimintaedellytyksiin ja aikaansaannoksiin.

Missä määrin hallitus on kollektiivinen elin? On hallituksia, joissa ministerit viettävät rinnakkaiselämää toisiaan juuri näkemättä, ja

on hallituksia, jotka todella työskentelevät yhdessä asioista neuvotellen ja niitä yhdessä miettien. Suomessa hallitukset ovat viime aikoina ilmeisesti muuttuneet entistä vähemmän kollektiivisiksi mietintä-areenoiksi. Jokainen ministeri hallitsee omaa ministeriötään eikä juuri ole perillä muiden ministereiden toimialaan kuuluvista asioista.

Mitkä ovat kollektiivisuuden kriittisiä testitapauksia? Suosittuja päätöksiä on helppo puolustaa, mutta varsinainen testi ministereiden keskinäiselle solidaarisuudelle ovat ne tapaukset, joista ministereiden kesken vallitsee erimielisyys.

Miten hallituksen sisäinen kollegiaalisuus on kehittynyt? Ainakin on selvä, että viime vaalikausien hallitukset kokoontuvat kaikkien ministerien yhteisiin neuvonpitoihin paljon vähemmän kuin esimerkiksi 1980-luvun hallitukset. Kollegiaalisuuden mittaa ei kuitenkaan ole, saati luotettavaa aineistoa, joten on mahdoton päätellä mitään varmaa kollegiaalisuuden kehittymisestä.

Kokenut ministeri Paavo Väyrynen kritisoi hallituksen toimintatapoja ja arvosteli hallitusta erityisesti keskustelun puutteesta 12.4.2008 Yleisradion Lauantaiseurassa. Väyrynen sanoi, että pääministeri Matti Vanhanen toimii kuin konsernijohtaja ja neuvottelee kunkin ministerin kanssa erikseen. Keskustelujen puutteen takia hallitukselta puuttuu Väyrysen mukaan kokonaisnäkemys.

Ministeripäiviä keränneiden on usein väitetty syyllistyvän ylimielisyyteen. On naurettavaa, miten helposti uusi ministeri alkaa rakentaa rokokoofantasioita omasta merkityksestään maailmanhistoriassa. Tuskin kukaan ministeri täysin välttyy tältä tuntemukselta. Liian harva kestää asemastaan johtuvaa imartelua, ja liian moni vetää sitä henkeen. Monesta saattaa vaikuttaa siltä, että kun hän itse on parhaiten informoitu, hänen on vaikea kestää huonommin tietävien kysymyksiä. Jokaisen ministerin on kuitenkin syytä muistaa kuolevaisuutensa: *Media vita in mortes sumus*, elämän keskellä olemme kuolleita. Ministeriys ja hallituksen elinkaari voivat tosiasiallisesti loppua minä tahansa päivänä. Tulevaisuuden varjo lankeaa ministerin jokaisen päivän päälle.

Miten asiapaljous on vaikuttanut kollegiaalisuuteen? Voisi ajatella, että tilanteissa, joissa politiikan esityslistalla on paljon asioita, ministerit ovat joustavampia toistensa tekemisten suhteen kuin tilanteissa, joissa asioita on vähän. Sellaisessa tilanteessa ministereillä on enemmän mahdollisuuksia valvoa kriittisesti myös toistensa tekemisiä ja tekemättä jättämisistä.

Missä määrin eri ministeriöt osittaisoptimoivat eli pyrkivät siirtämään vastuita toisille toimijoille? Olisi omituista, jos ministeriöiden johtavat viranhaltijat eivät syyllistyisi tähän lainkaan. Se olisi suorastaan vastoin odotuksia, sillä byrokraatit ovat rationaalisia toimijoita siinä missä ministeritkin. Esimerkiksi nuorten syrjäytyminen on sekä sosiaalitoimen että opetustoimen murheena, ja kumpikin hallinnonlohko yrittää sysätä omia vaikeuksiaan toisten murheeksi. Toisaalta esimerkiksi työttömyys on sekä valtiovarainministeriön että työ- ja elinkeinoministeriön pulma. Kumpikin ministeriö yrittää siirtää vastuuta toisten kannettavaksi. Vastaavanlainen ilmiö näkyy myös ministereiden käyttäytymisessä: omalle hallinnonalalle kuuluvia murheita yritetään säilyttää toisten ministereiden salkkuun.

Jokaisessa hallituksessa on sisäpiiri, *camera stellata*, joka tosiasiallisesti ratkaisee poliittisesti kiperimmät pulmat. Koalitiollahituksen oloissa se muodostuu tavallisimmin hallituspuolueiden puheenjohtajien ryhmästä, jolla ei ole mitään virallista tai muodollista asemaa tai toimivaltaa mutta joka käytännössä toimii kiistanalaisimpien asioiden selvittelykeskuksena. Sisäpiirin koostumus vaihtelee eri aikoina, ehkäpä pääosin sen mukaan, miten ministerisalkut ovat jakautuneet puolueiden keskeisten toimijoiden kesken. Ei kuitenkaan tiedetä, mikä vaikuttaa sisäpiirin koostumuksen ja toiminnan vaihteluun eri aikoina, eikä siitäkään ole selvyttä, miten sisäpiirin valta vaihtelee eri asioissa.

Nimensä mukaisesti sisäpiirin tekemiset ovat pääosin julkisuudelta salattuja. Ei ole mitään selvää kriteeriä sille, mistä asioista sisäpiiri päättää, mutta selvää on, että sinne päätyvät vaikeimmat asiat, joista ei ole voitu muualla sopia. Voi olla, että on asioita, joihin sisä-

piiri ei puutu, mutta periaatteessa se voi alistaa minkä tahansa asian ratkaistavakseen. Muut sitten tyytyvät tähän – korkeintaan jupisevat.

Tosiasiallisen sisäpiirin vaikutus hallitukseen ja muihin on epäselvä. Se mitä keinoja sisäpiirin ulkopuolisilla toimijoilla on vaikuttaa sisäpiiriin, vaihtelee tietysti sen mukaan, miten vahvoja poliittisia resursseja eri toimijoilla on.

Missä määrin hallitus noudattaa toiminnassaan niitä arvoja, joita se on keskeisissä asiakirjoissaan ilmoittanut noudattavansa? Tällaista johdonmukaisuudesta ei järjestelmällisesti tehdä. Edes media, pinnallisuuttaan, ei ole kiinnostunut asiasta kuin toisinaan jonkin ajankohtaisen asian osoittaessa, että julki lausuttujen tavoitteiden ja toteutetun politiikan välinen ristiriita on ilmeinen.

Kansalaisia ja kansanedustajia luulisi kiinnostavan, missä määrin hallituksen ja ministeriöiden toiminta on luotettavaa, puolueetonta, korruptoimatonta ja pätevää, mutta hyvin vähän on sellaista toimintaa, joka tähtäisi näiden asioiden selvittämiseen. Epäselvää on sekín, miten nämä ominaisuudet voidaan mitata ja operationalisoida.

Mikä tekee joukosta ministereitä kollektiivin? Hallitus ei ole pelkkä kokoelma ministereitä, vaan kollektiivinen elin. Missä määrin tämä kollektiivinen puoli todella toteutuu, vaihtelee eri hallituksissa. Toiset ovat hajanaisempia kuin toiset. Toiset hallitukset käyttävät aikaa yhteisten kantojensa hiomiseen, toisissa hallituksissa muutama keskeinen ministeri linjaa koko hallituksen puolesta hallituksen kollektiivisen näkemyksen ja muut ministerit sopeutuvat tähän omia, mahdollisesti eriäviä näkemyksiään julkistamatta, saati ministeritovereilleen kertomatta.

Mitkä tekijät määräävät hallituksen iän? Ei ole yleisesti pätevää teoriaa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat siihen, miten pitkään hallitus jatkaa toimintaansa. Meillä hallitus kaatuu epäluottamusäänestykseen varsin harvoin.

Mitä vaiheita hallituksen elinkaarella on? Kuherruskuukauden eli noin sadan ensimmäisen päivän mentyä hallitukseen aletaan suhtautua hieman vaativammin. Jossakin vaiheessa ministerit ovat niin ru-

tinoituja, että monien mielestä he ovat sairastuneet ylimielisyyden syntiin.

Onko hallituksella kuherruskuukausi suhteessa lainsäädäntövaltaan? Päteekö sadan päivän sääntö? Tähän ei pitäisi olla mitään syytä, sillä oppositio on oppositio heti hallituksen astuttua tehtävänsä. Sen pitäisi myös käyttäytyä opposition tavoin.

Mitä vaikutuksia hallituksen päätöksillä ja laiminlyönneillä on? Vaikka jokainen kansalainen ja muu toimija periaatteessa voi suorasti tai epäsuorasti joutua hallituksen toimien tai tekemättä jättämisen kohteeksi, niin yhtenäistä, koottua käsitystä ei hevin saada aikaan – eikä meillä ole edes yritettykään saada aikaan.

Vaikuttavatko hallituksen päätökset todellisuuteen? Ei ole mitenkään itsestään selvää, että hallituksen päätökset vaikuttavat muuhun kuin päätösluetteloihin. Toimet voidaan kohdentaa epätarkoituksenmukaisella tavalla, tai niiden toteuttamiseen annetaan liian vähän voimavaroja. Tällöin päätökset voivat jäädä symbolisiksi.

Vaikuttavatko hallituksen päätökset todellisuuteen ennakoiduilla ja toivotuilla tavoilla? Hallituksella ja sen apuna toimivalla virkamiehistöllä ei aina ole pätevää kuvaa asiantiloista. Tällöin voidaan tehdä päätöksiä, jotka osoittautuvat virheiksi.

Millä ei-ennakoiduilla tavoilla päätökset voivat vaikuttaa? Ei ole kaiken kattavaa teoriaa, joka osoittaisi, mitä muita kuin tarkoitettuja vaikutuksia päätöksillä voi olla. Periaatteessa lista on tietysti loputon. Eri asia on sitten tietysti se, ettei ole otettu huomioon perusteltukaan varoituksen sanoja.

Millaisia ei-ennakoidut vaikutukset ovat luonteeltaan? Ne voivat tietysti olla niin myönteisiä kuin kielteisiä. Kaikkia hyödyttäviä tai kaikille haittaa tuottavia asioita on vähän. Luultavasti vaikutukset ovat toisille myönteisiä ja toisille kielteisiä.

Miten ihmisten arkea häiritsevien sosiaalisten ongelmien alkulimasta kehkeytyy poliittisilla areenoilla ja agendoilla poliittisten toimijoiden työstämiä asioita?

Millainen on hallituksen kyky tosiasiallisesti johtaa säädösvalmistelua? Oletettavasti varsin heikko, sillä asiaan on kiinnitetty huomio-

ta jo muutama vuosikymmen, mutta lainsäädännön valmistelun taso ei ole kohentunut. Päinvastaisesta on runsaasti merkkejä.

Mikä on hallituksen kyky tuottaa aloitteita? Tälle ilmiölle ei, ihme kyllä, ole kehitetty kunnollisia mittareita. Hallitus voi olla lastu laineilla tai komentokeskus, mutta vain joidenkin asioiden osalta. Hallitus voi keskittyä näpertelyyn, jolla ei ole toivottuja laajoja myönteisiä vaikutuksia.

Miten ja miten menestyksekkäästi hallitus syöttää aloitteita kansainvälisille areenoille? Merkillistä on, ettei meillä julkaista tästä aihepiiristä juuri mitään selvityksiä. Suomen pärjäämistä edes EU:ssa ei seurata säännöllisesti ja kattavasti, vaikka tämän jos minkä voisi olettaa kiinnostavan varsin EU-kriittisiä kansalaisia.

Miten tehokkuus- ja demokratiapohdinnat vaikuttavat hallitukseen ja sen ydintoimijoihin? Pääministerit sairastuvat kaikissa maissa, myös demokratioissa, kauan vallassa oltuaan kärsimättömyyden paheeseen. Heille tehokkuus käy demokratian edelle. Ollakseen oikeutettua ja kansalaisten arvoihin ankkuroitua päätöksenteon ja sen valmistelun tulee kuitenkin perustua avoimeen kansalaiskeskusteluun ja päättäjien ja kansalaisten kiinteään ja jatkuvaan, kaiken olennaisen kattavaan dialogiin. Missä määrin tämä toteutuu käytännössä? Luultavasti varsin kehnosti, vaikka meillä mitä ilmeisimmin paremmin kuin useimmissa maailman valtioissa.

## *Parlamentarismi*

Millainen on hallituksen ja lainsäädäntöelimen suhde? Mitkä tekijät siihen vaikuttavat? Periaatteessa hallituksen on nautittava kansanedustuslaitoksen nimenomaisesti osoittamaa luottamusta. Tämä on parlamentarismien ydin. Ennen perustuslakiuudistusta tämä todettiin epäsuorasti: hallitus nautti eduskunnan luottamusta, ellei eduskunta ollut nimenomaisesti toisin osoittanut. Nyttemmin hallitus saa vahvemman valtakirjan eduskunnan äänestäessä hallituksen tehtäväänsä.

Todellisuudessa voi kuitenkin havaita myös sellaista, että hallitus katsoo itsellään olevan sellaisen aseman, että itse asiassa kansanedustajien toimia rajoitetaan hallitussovun säilymiseksi. Ei esimerkiksi pidetä sopivana, että hallituspuolueen kansanedustajat arvostelevat ”oman” puolueensa tai edes muiden puolueiden ministerien toimia. Kansanedustajat ovat, puolueensa jäseninä, monin tavoin sidoksissa kulloiseenkin hallitukseen. He eivät suinkaan ole vapaita kriittisesti tarkastelemaan ministereiden tekoja ja tekemättä jättämisiä. Ryhmäkuri pitää huolen siitä, että vahvan enemmistön tuen turvin hallitus voi toteuttaa kansanedustajien enemmistön miltei miten vähän tahansa kannattamaa politiikkaa.

Kansanedustajien hallitukseen osoittaman kritiikin vähäisyydestä ei siten tosiasiallisesti voi päätellä mitään siitä, miten suosittua tai kannatettavaa hallituksen politiikka kansanedustajien keskuudessa on. Kansanedustajat voivat olla vaiti, vaikka olisivat tyytymättömiä, pelkästään siksi, että he pelkäävät sanktioita puolueensa johdolta, jos lausuvat tosiasiallisen mielipiteensä. Ulkoisesta käytöksestä voisi naiivisti päätellä parlamentarismiin olevan voimissaan, vaikka kyseessä olisi pakkovaltaan perustuva näennäistuki.

Perustuslain 29 §:ssä sanotaan näin: ”Kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.” Tosiasiassa kansanedustajaa sitovat myös monet muut säännöt. Erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajien kädet ovat monin tavoin sidotut. Itse asiassa on hyviä perusteita väittää, että hallituspuolueen kansanedustajan käsi on tosiasiallisesti sidottu painamaan vihreää eli kyllä-nappulaa.

Uuden hallituksen muodostamisen yhteydessä hallituspuolueiden eduskuntaryhmät laativat yhteistoimintasäännöiksi kutsutun asiakirjan, jonka tunnollista noudattamista ryhmät varjelevat. Asiakirja allekirjoitettiin hallituspuolueiden kesken jo 1980-luvun puolivälissä. Yhteistoimintasääntöjä on noudatettu jokaisessa hallituksessa siitä saakka. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmät valvovat paitsi sitä, että omat kansanedustajat noudattavat sovittuja menettelytapoja, erityi-

sesti sitä, että muiden hallituspuolueiden kansanedustajat eivät poikkeava sovitusta. Jokaiseen poikkeukseen puututaan koko poliittisella painovoimalla.

### *Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien yhteistoimintasäännöt*

Eduskuntaryhmien kesken on sovittu seuraavista ryhmien yhteistoimintaan liittyvistä menettelytavoista:

1. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien yhteisenä pyrkimyksenä on, että hallituksen esitykset ja muut eduskuntaan tulevat asiat käsitellään niin, että hallituspuolueiden eduskuntaryhmät toimivat yhtenäisesti sekä täysistunnoissa että valiokunnissa.
2. Hallituksessa yksimielisesti sovittuja asioita voidaan muuttaa vain yhteisesti neuvotellen ja sopien. Mikäli valiokuntaryhmät keskenään eivät pääse muutoksista yksimielisyyteen, asia tuodaan hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien neuvotteluun, jossa muutoksista sovitaan.
3. Valiokunnan mietinnön sisällöstä päätetään yhteisymmärryksessä hallituspuolueiden valiokuntaryhmien kesken. Lakitekstin muuttaminen ja eduskunnan ponteen johtavan lausuman sisällyttäminen mietintöön edellyttää hallituspuolueiden valiokuntaryhmien tai eduskuntaryhmien puheenjohtajien yksimielistä päätöstä asiasta.
4. Eduskunnan täysistunnossa hallituspuolueiden edustajat eivät tee hallituspuolueiden eduskuntaryhmien yhteisestä sopimuksesta poikkeavia esityksiä eivätkä äänestä tällaisten esitysten puolesta.
5. Poikkeuksen näistä säännöistä muodostavat selkeät paikalliset ja nk. omantunnonasiat, joiden osalta menettely todeetaan etukäteen hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien neuvottelussa kussakin tapauksessa erikseen.

6. Asianomaista ministeriä informoidaan välittömästi ja tarpeen mukaan neuvotellaan mahdollisista lakeihin ja niiden perusteluihin liittyvistä muutoksista ja täydennyksistä. Muutoksista valtion tulo- ja menoarvioon sekä lisätalousarvioon sovitaan yhteisymmärryksessä hallituksen kanssa.

Dokumentti paljastaa, että ryhmien johdon olennaisiksi mieltämissä kysymyksissä hallituspuolueen kansanedustajan tulee, välttääkseen sanktiot, toimia ryhmän enemmistön tahdon mukaisesti. Toisinaan hallitusryhmän enemmistön kannasta poikenneita edustajia rangaistaan myös sellaisilla rangaistuksilla, joita ei tunneta edes eduskuntaryhmän säännöissä. Sikäli kuin eduskuntaryhmän säännöissä sanktioita ylipäänsä enää on – esimerkiksi kokoomuksen ryhmän säännöistä ne poistettiin vuonna 2003 – ne koskevat ryhmästä erottamista.

Poliittiseen luottamukseen liittyviä seuraamuksia voi kuitenkin olla. Esimerkiksi joulukuussa 2005 sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä lausui, että sen tuntema luottamus seitsemään jäsenensä, jotka vastustivat ryhmäpäättökseen vastaisesti varallisuusveron poistamista, on ”olennaisesti heikentynyt”. Luottamuksen heikentymiselle ei määritelty kouriintuntuvaa sisältöä eikä myöskään määritelty mitään aikarajaa, jonka jälkeen luottamus palautuisi ennalleen, ei myöskään menettelyä, jolla luottamuksen voisi palauttaa. Ryhmän kannasta poikenneita edustajia jätetään valitsematta heidän haluamiinsa valiokuntiin ja toisinajattelihoita jätetään ottamatta mukaan ulkomaanmatkojen valtuuskuntiin.

Hallituspuolueiden kansanedustajat ovat poliittisten paineiden varaventiilejä, jotka joutuvat ottamaan vastaan hallituksen politiikkaan kohdistuvan kriittisen kansalaispalautteen, vaikka itse olisivat hallituksen kanssa eri mieltä. Hallituspuolueen kansanedustajan on puolustettava hallitusta, vaikka hampaat irvessä.

Kansanedustajat ovat monien roolien kantajia ja varsinaisia järjestöaktiiveja. Juuri kukaan kansanedustajista ei ole pelkästään kansanedustaja, vaan heillä on yleensä lukuisia luottamustehtäviä ja pitkä ura erilaisissa järjestöissä.

Mitkä tekijät vaikuttavat siihen, mitä hallitus hallituksena päättää tehdä? Miten osasta kansalaisten tai virkamiesten arkea häiritseviä moninaisia asioita suodattuu poliittisilla päätösfoorumeilla päätettäväksi otettavia poliittisia esityksiä, ja miten osa valikoidaan pois näiltä areenoilta? Tämä ei tapahdu valtaa käyttämättä, mutta tunnemme näitä vaikutustapoja liian vähän. Miksi jostakin asiasta tulee poliittisesti työstettävä asiakokonaisuus eli issue, ja miksi jostakin toisesta asiasta ei tule? Miten asiat suodattuvat hallituksen esityslistoille? Poliitikkojen muistelmia lukiessa ei voi välttyä vaikutelmalta, että kyseessä on aidosti kaoottinen prosessi, jota yksittäinen ministeri tai edes ydinministereiden ryhmä ei voi yksin hallita. Aina on päälle kaatuvia asioita, joihin ei ole osattu tai ehkä haluttukaan varautua.

Presidentti-instituution ollessa tosiasiallisesti parlamentaarisen vastuukatteen ulottumattomissa meillä on potentiaalinen häiriölähde, joka tosin ei ole toistaiseksi ilmennyt juuri muuten kuin periaatteellisena, rakenteellisena epäkohtana. Ongelma on institutionaalinen ja valtiosäännöllinen. Jos presidenttinä olisi ominaisuuksiltaan toisenlainen henkilö kuin nykyinen, voisimme kokea monenlaisia perustuslaillisia kriisejä. Ei ole tiedossa, miksi konfliktit eivät ole manifestoituneet ilmiöiksi, mutta mainiota tietysti on, etteivät ole. Ei kuitenkaan ole takeita siitä, että tämä jokseenkin harmoninen tilanne jatkuisi myös toisenlaisissa poliittisissa suhdanteissa.

### *Hallituksen ohjausinstrumentit*

Hallitus pystyy vaikuttamaan vain osaan todellisuutta. On myös asioita, joihin hallitus ei voi vaikuttaa. Ei ole itsestään selvää, että ministereiden enemmistö osaa erottaa nämä asiat toisistaan. Paljon on maailman historiassa nähty epäonnistuneita sääntely-yrityksiä, eikä

hyvää ehkä tarkoittavien mutta puutteellisin tiedoin varustautuneiden poliitikkojen halukkuudelle säännellä asioita poliittisesti ole mitään rajoja.

Hallitusohjelmassaan hallitus sitoutuu lähitulevaisuuden, nyttemmin lähinnä vaalikauden mittaiseen suunnitteluhorisonttiin. Monien ulkoisten tekijöiden voidessa perusteellisesti ravistella hallitusohjelman laadinnan aikaan voimassa olevia oletuksia voi vaalikauden mittainen aika yksinkertaisesti olla liian pitkä. Tulevaisuuden muutokset voivat olla niin rajuja, että hallituksen ei ole järkevää sitoa käsiään koko vaalikauden mittaiseen suunnitelmaan. Väliaikatarjoustuksia voidaan tarvita ehkä enemmän kuin nykyinen puoliväliriihi. Strategiaasiakirja on hallituksen keskeinen ohjausinstrumentti, sillä se on hallitusohjelman toimeenpanon ja seurannan väline, joka sisältää hallitusohjelmassa sovitut useita hallinnonaloja koskevat politiikkaohjelmat.

### *Politiikkariihet*

Hallituksen keskuudessaan järjestämän politiikkariihen rooli on ollut kahdessa viime hallituksessa vahva. Niissähän on käytännössä uudistettu hallitusohjelmaa ja tehty lisäyksiä siihen ja hallituksen poliittisiin linjauksiin. Puoliväliriihessä on mahdollista tosiasiallisesti avata hallitusohjelma ja tehdä siihen kirjatusta olennaisesti poikkeavia kirjauksia.

Meillä ei valitettavasti ole syvällisiä tutkimuksia siitä, miten budjetointi ja suunnittelu ovat meillä kehittyneet: tuorein kattava raportti taitaa olla vuodelta 1989 (Paula Tiuhosen Budjettivalta). Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun näivettyminen on tosiasia.

Yllättävästi meillä ei ole ministeriöissä rutiinomaisesti käytössä toimenpideohjelmaa, joka säännöllisin välein tarkistaisi, tehdäänkö ministeriössä kaikki tarpeelliset toimet ja vain ne voimavaroja säästäten eli niitä tuhlaamatta. Tämän luulisi olevan nimenomaan ministeriöläisten itsensä etu, mutta näin he eivät ajattele lainkaan. Muu-

tosvastarinta on pontevaa ilmiselvissä ja tolkkuttomissa tuhlaustilanteissakin.

Paljon puhutaan valtiovarainministeriön suuresta painoarvosta. Tämä on varsin luontevaa, sillä puhuivatpa poliitikot aluksi mistä tahansa, lopulta heidän on aina pakko puhua rahasta. Missä määrin valtiovarainministeriö sitten todella on superministeriö? Luultavasti useammassa suhteessa kuin moni äkkiseltään tulee ajatelleeksi. Valtiovarainministeriö on tosiasiallinen kirstunvartija mutta myös moninaisten laajojen yhteiskunnallisten reformien siittäjä ja kättilö, toisinaan myös abortioija.

Julkisen sektorin innovaatioiden alkulähde on usein jäljitettävissä valtiovarainministeriöön, joko sen omiin virkamiehiin tai sitten sen virkamiesten kansainvälisiin yhteistyöverkostoihin. Apinoimme monissa asioissa valtiovarainministeriön johtavien virkamiesten viiteryhmissään oppimia trendikkäitä reformeja. Aina tätä ei meillä edes tajuta, vaan syytetään väärää tahoja: virkamiesten ohjelmallisia linjauksia kiltisti ja kyselemättä toteuttavaa ministeriä.

Missä määrin valtiovarainministeriö pimittää tietoja? Tätä emme tiedä, mutta keskeisten yhteiskunnallisten toimijoiden olisi hyödyllistä muodostaa tätä koskeva perusteltu kantansa.

On kysytty ja kysyn edelleen: miksi valtiovarainministeriössä tehdyiksi väitettyjen laskelmien perusaineistoja (data) ja sovellettuja malleja ei julkisteta niin että jokainen voi itse todentaa, pitävätkö laskelmien pohjalta esitetyt väitteet paikkansa ja tarkistaa, mihin tuloksiin tultaisiin, jos mallien oletuksia muutettaisiin?

Onko tiedon pimittämiseen joitakin strategisia syitä? Varmasti on, sillä nykyaikana datan ja mallien laittaminen Internetiin kaikkien arvioitavaksi on lastenleikkiä. Miksi ministeriö ei tätä tee, on varsin mielenkiintoinen kysymys, jonka luulisi herättävän ihmetteleviä kysymyksiä niin poliitikoissa kuin toimittajissa, mutta eipä vain näytä herättävän. Ministeriö on kuitenkin meidän kaikkien kansalaisten palveluksessa, eikä sillä ole mitään muuta olemassaolon oikeutusta.

Toinen mielenkiintoinen kysymys on, missä asioissa valtiovarainministeriön valta on pienempää tai suurempaa kuin säännöt edellyt-

täisivät. Tosiasiallinen vallan jakautuminen ei noudata kirjattua lainsäädäntöä pilkulleen. Missä ministeriö on onnistunut kahmimaan itselleen ylivaltaa? Entä missä asioissa se ei yllä edes sellaiseen valta asemaan kuin säännöt edellyttäisivät? Emme tiedä, mutta syytä olisi.

### *Policy-prosessin vaiheet*

Keiden näkemyksillä on painoarvoa hallituksen pyrkiessä kollektiivina edistämään joitakin päämääriä? Miten policy-saarekkeet syntyvät? Tätä voisi selvittää esimerkiksi kartoittamalla, miten hallituksen dokumentit syntyvät. Missä määrin ministerit todella edes ohjaavat keskeisten asiakirjojen kirjoittamista, ja missä määrin ministerit ovat muualla laadittujen käsikirjoitusten toteuttajia? Mitä asioita hallituksen asiakirjoihin kirjoitetaan ja mitä asioita ei kirjoiteta? Silmiini ei ole sattunut tätä koskevaa analyysia.

Hallituksen toimintaa voi arvioida myös selvittämällä, mistä sen aloitteet oikein ovat peräisin. Pitäisi saada aikaan policy-ärsykkeiden typologia eli kartoitus siitä, mistä aloitteet tulevat, millaisia aloitteita eri toimijat esittävät ja millaiset prosessit vaikuttavat aloitteiden valikoitumiseen ja niiden edelleen työstämiseen politiikan agendoilla. Missä määrin hallituksen ideatuotantoa luonnehtii ajan oloon ajatusten ehtyminen, intellektuaalinen stagnaatio, ja missä määrin lisääntyvä laadukkaiden ajatusten ja aloitteiden vuo? Missä määrin hallituksella ylipäänsä on aikaa ajatella? Missä määrin kiireellinen hukuttaa tärkeän (engl. the urgent crowds out the important)? Luultavasti hyvin nopeasti.

Eri hallituksia voisi arvioida esimerkiksi Lowin politiikkatypologian avulla. Voisi myös tarkastella sitä, miten yhden ja saman hallituksen toimet sijoittuvat Lowin luokittelussa.

	<i>Politiikan tavoiteltu vaikutus</i>	
<i>Politiikan toteuttamistapa</i>	Vaikuttaa yksilön toimintaan	Vaikuttaa toimintaympäristöihin
Vaikuttaa suoraan	<i>Hallintapolitiikka</i> (regulatory policies): säädöksistä seuraa velvollisuuksia	<i>Uudelleenjakopolitiikka</i> (redistributive policies): säädökset muodostavat luokituksen tai vaikuttavat yksilöiden asemaan
Vaikuttaa välillisesti	<i>Jakopolitiikka</i> (distributive policies): säädökset muodostavat etuoikeuksia tai palveluja vastikkeetta	<i>Rakennepolitiikka</i> (constituent policies): säädökset muodostavat valtaoikeuksia, säädökset säätelystä

Lähde: Lowi, T. 1985, Hechathorn, D. ja Maser, S. (1990)

*Kuvio: Theodore Lowin politiikkatypologia*

Julkinen sektori voi vaikuttaa todellisuuteen lähinnä kolmella instrumentilla: säädösin, budjetein sekä asettamalla virkamiehiä tehtäviinsä. Mikä ratkaisee sen, mitä instrumenttia ensisijaisesti käytetään? Miksi hallitus toisinaan valitsee lainsäädäntöintensiiviset keinot ja toisinaan talousintensiivisiä keinoja ja toisinaan hallintointensiivisiä keinoja? Onko eri hallitusten välillä eroja sen suhteen, missä määrin eri keinoja käytetään?

Miten hallituksen tilannekuva muodostuu? Onko hallituksella kollektiivina oma yhtenäinen tilannekuva, vai onko jokaisella ministerillä vain oma sirpaleinen näkemyksensä? Mitkään tiedossa olevat seikat eivät anna sellaista vaikutelmaa, että hallitus näkisi vaivaa yhtenäisen tilannekuvan muodostamiseksi. Monipuoluehallituksessa se ei koskaan voi täysin onnistua, koska eri puolueet ovat hallituskumppaneinakin toistensa kilpailijoita – ja jotkut vaalit ovat aina tulossa.

Mitkä seikat vaikuttavat siihen, millainen näkemys hallituksella kollektiivina on eri asioista? Tähän avainministerit, erityisesti pää- ja valtiovarainministeri, voivat halutessaan vaikuttaa oleellisesti. Ei ole tiedossa, onko viime hallituksen pää- ja valtiovarainministereillä ollut halu. Ei myöskään ole olemassa sellaista tiedonhankintatapaa, jolla tästä asiasta saisi varman totuuden pää- ja valtiovarainministeristä riippumatta.

Suurimmalle osalle kansalaisista ja jopa julkishallinnon ydintoi-  
mijoille on epäselvää, millaiset ovat hallituksen informaatiopelin  
säännöt. Ketkä saavat osallistua informaatiopeliin tietoa tuottamalla,  
tietoa levittämällä, tietoa analysoimalla, politiikkasuosituksia teke-  
mällä ja niitä arvioimalla? Mitkä tekijät määrittävät informaatiopeliä?  
Kenellä on näkemysvaltaa? Keiden näkemyksillä on merkitystä? Kei-  
den kannanottoja ja signaaleja väheksytään ja jätetään huomiotta? Ei  
ole suinkaan yhdentekevää, keitä hallitus kutsuu asiantuntijoikseen.  
Hallituksen työllistämät asiantuntijat eivät välttämättä ole puolueet-  
tomia eksperttejä, vaan he voivat aivan mainiosti olla jonkin etujär-  
jestön viestintuojia ja palkattuja konsultteja. Tietävästi meillä ei ole  
tehty tutkimuksia, joissa kartoitettaisiin, missä määrin hallitukset  
viipeellä toteuttavat etujärjestöjen julkisuuteen lausumia tavoitteita.  
Tulokset voisivat yllättää monet.

Mistä asioista hallituksella ylipäänsä on kollektiivinen näkemys?  
Keiden tehtävänä tilannekuvan luominen on, varsinkin jos pääminis-  
teri ei ole kiinnostunut jakamaan saamiensa tai hankittavissaan olevia  
informaatiomassoja? Mikä tiedonosa on kenenkin hankinta- ja ana-  
lysointivastuulla? Miten valvotaan, että hallitus todella saa tarvitse-  
mansa tiedot? Etukäteen tätä tuskin koskaan voidaan varmasti tietää  
– ja jälkikäteen tämä on usein liian myöhäistä, paitsi ehkä oppimisen  
kannalta. Miten varmistetaan tietojen paikkansapitävyys?

Hallitus joutuu luottamaan virkamiehiinsä ja muihin tietolähtei-  
siin. Hallitus ei toimi kuten tieteellinen aikakauslehti, joka pyytää  
riippumattomia asiantuntijoita arvioimaan sille julkaistavaksi lähe-  
tettyjä asiakirjoja. Hallitus joutuu luottamaan asiantuntijoihinsa, jot-  
ka vaihtelevan virkamiesetiikan puitteissa tarjoavat vaihtelevan laa-  
tuista informaatiota, toisinaan kansakuntaa vilpittömästi palvellen,  
toisinaan omia strategisia etujaan kansakunnan edun kustannuksella  
edistämään pyrkien.

Miten hallituksen tiedot analysoidaan? Ikävä kyllä hallituksen  
saamia tietoja analysoivat pääosin samat tahot, jotka ne tuottavatkin.  
Tämä on epäkohta, sillä tuottajilla voi olla omia etuja ajettavanaan.  
Jos tietoja eivät analysoi tuottajista riippumattomat tahot, voidaan

joutua tiedontuottajien panttivangeiksi. Mikä on optimaalinen ja tarkoituksenmukainen tiedonhankinta- ja analysointijärjestelmä? Hallituksen täytyy toimia ajassa, eikä silloin aina ole riittävästi aikaa monipuoliseen ja kypsään harkintaan. Saako hallitus tarvitsemansa tiedot ajallaan ja täydellisinä? Luultavasti ei, sillä toimijoilla, joilla tieto on, voi olla hallituksen tavoitteista poikkeavia päämääriä, ja tällöin omia tietojaan ei kannata antaa kokonaisuudessaan hallitukselle.

Miten ministereiden ja muiden relevanttien toimijoiden näkemykset kootaan hallituksen kollektiiviseksi näkemykseksi? Tässä suhteessa eri hallitukset luultavasti poikkeavat ainakin jossakin määrin toisistaan. Sisäpiirillä luonnollisesti määritelmän mukaan on aina muita painavampi sanansa sanottavanaan. Toisinaan ministerikollegat voivat uskoa päteväksi arvioimaansa kollegaansa, mutta toisinaan tämän puoluepoliittinen paino tai poliittinen valta-asema saattaa olla liian vähäinen, jotta hän saisi oman näkemyksensä koko hallituskollegion kannaksi.

Mitä takaisinkytkentöjä tehtyjen päätösten ja niiden toimeenpanon arvioinnilla on hallituksen politiikkaan? Hallitus ei perinteisesti Suomessa ole kovin kiinnostunut siitä, mitä sen politiikasta seurasi. Tämä on tavallaan varsin ymmärrettävää, sillä tuloshan voisi olla hallituksen kannalta ikävä. Uusi hallitus ei yleensä ole senkään vertaa kiinnostunut edellisten hallitusten toimien vaikutuksista.

Miten hallitus itse arvioi toimintaansa? Missä määrin hallitus ylipäänsä arvioi toimintaansa? Mitä hallitus arvioi? Miksi? Milloin? Miten? Millä vaikutuksilla? Mitä seikkoja hallitus toimintaansa arvioidessaan mittaa? Miten tämä data luodaan? Miten tämä data tulkitaan? Kenelle arviointitulokset toimitetaan? Mitä vaikutuksia arviointituloksilla on? Näistä seikoista ei ole koottua ja perusteellista selvitystä. Kukin hallitus ja sen ministerit keräävät luonnollisesti joihtakin tietoja oman tulevan päätöksentekonsa tueksi, mutta verrattuna vaikkapa Ruotsiin tällaista toimintaa on meillä surkean vähän. Puutteesta kärsivät kaikki – eivätkä vähiten tulevat ministerit.

Ottaen huomioon, miten konfliktiherkkää politiikka monipuoluejärjestelmässä on, meillä hallituksessa äänestetään todella harvoin

– likimain ei koskaan. Eräässä mielessä äänestys tietysti on merkki eri näkemysten yhteen sovittamisen epäonnistumisesta. Mutta eihän demokratia ole vain sitä, että aina voi olla eri mieltä mutta koskaan ei ole. Joskushan erimielisyyden pitää manifestoituakin.

Mitkä ovat hallituksen toiminta-areenat? Missä määrin hallitus itse voi valita, millä niistä se toimii? Osa areenoista on pakollisia ja osa valinnaisia. Mikä on hallituksen vaikutus toiminta-areenoidensa agendanmuodostukseen ja päätöksentekoon? Toisiin esityslistoihin ja päätöksiin hallitus voi vaikuttaa ratkaisevasti, toisiin vain marginaalisesti ja joihinkin ei ollenkaan. Pelkkä läsnäolo kokouksissa ei ole tae vaikutusvallasta. Suomessa puhutaan politiikan retoriikan tasolla hyvin paljon siitä, että meidän pitää osallistua kaikkiin niihin pöytiin, joissa tehdään meitä koskevia ratkaisuja. Liian vähän puntaroidaan sitä, saammeko näissä pöydissä jotakin aikaan, vaikka paikalla olisimmekin.

Esimerkiksi EU:ssa Suomen paino vastaa useimmilla mitoilla arvioituina maan väestöosuutta Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteenlasketusta väestöstä: pari prosenttia. Suomen valta on siten parhaimmillaankin marginaalista. Suomella on 1 komissaari 27:stä eli 3,7 prosenttia ja 7 ääntä ministerineuvoston 345 äänestä (2 prosenttia) sekä 14 Euroopan parlamentin jäsentä 785 jäsenestä (1,8 prosenttia), jopa maan osuus a priori äänestysvallasta vastaa likimain maan parin prosentin väestöosuutta. Ei kai kukaan edes Suomessa kuvittele, että edustajamme näissä EU:n toimielimissä olisivat oleellisesti ovelampia maansa etujen valvojia kuin muiden maiden edustajat omiensa? Entäpä jos meikäläiset ovat jopa keskimääräistä huonompia? Mistä me tämän tietäisimme, kun perusteellista, kattavaa ja järjestelmällistä valvontaa ei ole eikä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa ole tulossakaan.

Hallitus voi vaikuttaa moniin asioihin, mutta kaikkiin se ei voi vaikuttaa, vaikka halua ministereillä kuinka paljon tahansa olisikin. Missä asioissa hallitus on veto-pelaaja eli toimija, jonka suostumus tarvitaan status quon muuttamiseen? Missä asioissa hallitus ei ole veto-pelaaja? Eduskunta esimerkiksi on muodollisesti suvereeni niin

lainsäädäntökysymyksissä kuin valtion talousarvioasioissa, mutta käytännössä näin ei suinkaan ole, eikä asiaa ole viime vuosikymmeninä juuri yritetty testata.

Liian harva suomalainen on edes auttavasti perillä siitä, miten talouspoliittinen päätöksenteko todellisuudessa tapahtuu. Missä määrin päätöksenteon julki lausutut prioriteetit vastaavat todellisia politiikkavalintoja? Tämän mahdollisen eron mittaajia ei ole viime vuosikymmeninä juuri löytynyt, tokkopa uusia mittavälineitäkään on kehitelty. Kansakunta kyllä tarvitsisi tällaista toimeliaisuutta, mutta erinäisistä syistä arvioimatta on jäänyt tämäkin hallituksen tärkeä asia.

Tarkastellaan vaikkapa talousarvioita. Poikkeavatko hallituksen budjettipuheet ja budjettiteot toisistaan? Ovatko käytännön sovellukset linjausten mukaisia? Missä määrin ja missä asioissa? Miksi eroja on? Millä ne selittyvät? Kenen hyödyksi erot ovat olemassa? Kenelle eroista koituu haittaa? Miten todellisuuspohjainen jatkuva puhe valtion kassakriisistä on valtion tilinpäätösten valossa? Pitäisikö valtion olla velaton? Miten finanssipolitiikan tietopohjaa on kehitetty ja mitä heikkouksia siinä on? Näistä asioista vallitsee liki pohjaton tietämättömyys. Talousarvion toteutus ja seuranta on likimain samoissa käsissä. Tämä ei voi olla tarkoituksenmukaista.

Onko Suomessa havaittavissa ns. common pool problem? Jos eri ryhmät osittaisesti kontrolloivat hallituksen menorakennetta, mikään ryhmistä ei täysin sisäistä fiskaalista menoa. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa kiistatta, että eri puolueista koostuvat koalitiollahitukset kuluttavat enemmän kuin yhden puolueen hallitukset. Yhdestä puolueesta koostuva hallitus käyttäytyy yhtenä päätöksentekijänä, kun taas koalitiollahitus kohtaa kollektiivisen toiminnan ongelman vapaamatkustajapulmineen. (Poterba, J. ja J. von Hagen (toim.) (1999); Bawn, K. ja F. Rosenbluth 2006.)

Aivan perustavistakin asioista on liian vähän perusteellista tietoa: Miten julkiset menot ovat kehittyneet? Ketkä ovat olleet voimavarojen jaon voittajat ja häviäjät eri aikoina? Mitä julkisen sektorin koolle on tapahtunut? Onko menossa uusliberalistinen alasajo vai holtiton

menolisäys? Millaisin perustein pitäisi tehdä kestävyysarvioita tulevasta kehityksestä?

## *Veropolitiikka*

Ottaen huomioon, miten suuri julkinen sektori meillä on vertailumaihin suhteutettuna, on yllättävää, miten vähän meillä käydään periaatteellista verokeskustelua.

Miksi veroja kannetaan ja miten paljon meillä kannetaan mitäkin veroja? Asiasta ei liiemmästi ole tutkimustietoa, mutta näppituntumalta uskaltaa veikata, että kansalaisten verotietämys on heikkoa, suorastaan olematonta. Maksettujen verojen ja niillä saatavien palvelujen suhde on useimmille veronmaksajille täydellisen hämärän peitossa. Useimmat meistä eivät tiedä, mistä valtion ja kuntien verokeretyvät tulevat ja miten eri verot rasittavat eri veronmaksajia.

Millaisia ovat olleet veropolitiikan suuret käännteet sekä ex ante- ja ex post -arviot niistä? Kokonaisvaltaista analyysia ei ole saatavilla, eikä tärkeimpiä kokemuksia siten ole olemassa. Oikeastaan tämä on häkellyttävä puute. Miten voidaan ajatellakaan, että veropolitiikkaa voidaan mielekkäällä tavalla linjata, jos ei tiedetä, miten edellisten linjausten päätökset vaikuttivat todellisuuteen? Saavutettiin tavoitteet vai ei? Mitä olisi kannattanut tehdä toisin? Opittiinko reformeista jotakin hyödyllistä?

Miten hyvin esimerkiksi arvioiden tulonjakovaikutukset ovat osuneet kohdalleen eri aikoina? Miten Suomi selviytyy kansainvälisessä verokilpailussa? Mitä mittareita näissä vertailuissa pitäisi soveltaa?

Tätä koskevaa laajaa kansalaiskeskustelua meillä on aivan liian vähän. Liian vähän myös tehdään julkisuudessa verovertailuja muihin maihin. Kuvitellaan liikaa, että verotus voidaan toteuttaa vain juuri sillä tavalla kuin se meillä nyt toteutetaan. Liian vähän poliittista mielikuvitusta käytetään veropolitiikan sisällön puntarointiin. Kansalaisten valistuneisuudessa on paljon toivomisen varaa. Liian harva

poliitikko on syvällisesti paneutunut veropolitiikan sisältöön ja vaihtoehtojen hahmottamiseen.

Meillä on viime vuosikymmeninä harjoitettu jonkinlaista yksityistämispolitiikkaa. Sitä on ohjannut vahva ideologinen latautuneisuus. Liian vähän kuitenkin tiedetään, miten yksityistämispolitiikkaa on käytännössä toteutettu? Millaisia arvoja ja perusteluja yksityistämisen hyödyistä ja haitoista on esitetty, ja miten hyvin ne pitävät paikkansa? Kuka on hyötynyt yksityistämisestä, ja kenelle siitä on koitunut haittaa? Ovatko hyödyt olleet haittoja suurempia? Asiaa koskevia tilastollisia tarkasteluja ei juuri ole, sillä asiaan ei ole riittävästi paneuduttu sen enempää tutkimuksen piirissä ja tiedotusvälineiden uutistajonnassa kuin puolueiden ja muiden yhteiskunnallisten organisaatioiden toiminnassa kansalaiskeskustelusta puhumattakaan.

### *Hallituksen aikaansaannosten seuranta*

Missä määrin hallitus ylipäänsä perustelee päätöksiään laadukkein perusteluin ja pätevin vaikutusarvioin? On runsaasti esimerkkejä laajakantoisista päätöksistä, joita tosiasiallisesti ei ole perusteltu lainkaan. On voitu esittää perusteluja etäisesti muistuttavia argumentaatiolinjoja, jotka tosiasiallisesti eivät kuitenkaan perustele juuri tehtyjä päätöksiä vaan ovat muuten vain ajassa käyviä argumentteja. Virkamiehistö on voitu panna noukkimaan hyllyltä ajan henkeen sopivia perusteluita, vaikka niiden kytkös nimenomaiseen päätökseen on ohut tai peräti olematon.

Nykyisissä oloissa olisi kansakunnalle hyödyksi tietää, mitkä ovat valtion finanssipolitiikan hallituksen kannalta oleellimmat indikaattorit? Luultavasti tämä ei ole yleisessä tietoisuudessa edes kansanedustajien keskuudessa. Perustuuko hallituksen budjettilinjat parhaiden indikaattoreiden pätevään käyttöön? Millä testeillä tätä koetellaan? Vaivaudutaanko tätä valtiovaraministeriössä ylipäänsä selvittämään? Missä määrin Suomi on ottanut oppia muiden teollisuusmaiden kokemuksista? Missä määrin hallitus tosiasiallisesti manipu-

loi muiden toimijoiden talouskäsitteitä edukseen? Missä määrin hallitus onnistuu tässä? Millainen on tosiasiallisten menojen kehitys? Aikasarja-analyysi hinta- ja volyymitietoineen ei ainakaan helposti ole uteliaiden saatavissa.

Missä määrin ennustuksilla pyritään ohjaamaan käytöstä? Ennustuksia ei tilata huvia vuoksi, vaan tiedonintressi voi olla hyvin väli-neellinen. Tästä seuraa, että ennustuksien strategista hyödynnettävyyttä yritetään käyttää omaksi eduksi.

Kansanvallassa mikään taho ei voi yksin määrätä toteutettavan poliitiikan sisällöstä. Päätökset täytyy perustella kansalaisille. Perusteleeko hallitus päätöksensä? Miten hyvin se tässä onnistuu? Mikä pitäisi laskea epäonnistumiseksi? On epäselvää, kenelle hallitus perustelee päätöksiään. Millaisia hallituksen eri tahoille esittämät perustelut ovat? Vaihtelevatko perustelut kohdeyleisöjen mukaan, vai onko hallitus johdonmukainen perusteluissaan? Miten tämä tiedetään?

Voidakseen toimia järkevästi hallituksen pitäisi seurata toimiaan ja oppia niistä. Mitä arviointeja hallitus teettää? Milloin ja millä perusteilla? Mistä asioista arviointeja tehdään?

Kaikesta päätellen mitään systemaattista seuranta ei ole, vaan eri asioita selvitetään vaihtelevasti. Miksi esimerkiksi 20 miljoonan köyhyyspakettia arvioitiin monella tavalla ja intensiivisesti, mutta 500 miljoonan yritysveroratkaisua 2005 ei arvioitu käytännöllisesti katsoen lainkaan? Tai miksi 260 miljoonan autoveroratkaisua ei arvioitu? Ei ole yleisesti tiedossa, millaisia vaikutusarvioita hallitus teettää.

Suomi on ollut EU:n jäsen vuodesta 1995, mutta jäsenyyden vaikutuksia ei ole kokonaisvaltaisesti arvioitu eräitä akateemisia tutkielmia ja antologioita lukuun ottamatta.

Miksi EU-asioista ei rutiininomaisesti tehdä kolmivaiheista seuranta: mitä tavoittelimme, mitä päätettiin, mitä tosiasiallisesti pantiin toimeen? Mikä selittää erot näissä kohdissa? Luulisi, että jokaisessa ministeriössä tällainen seuranta olisi rutiinia, mutta pelottavasti ei ole. Ei myöskään ole mainittavaa halukkuutta ryhtyä tällaiseen seurantaan. Selittykö passiivisuus sillä, että tulokset jo etukäteen uumoillaan kielteisiksi?

Kulloisellekin hallitukselle itselleenkin vaikuttaa olevan epäselvää, miten se arvioi itseään. Mitä indikaattoreita käytetään? Mitä pitäisi käyttää? Mikä on hallituksen itsearvioinnin yleisö? Missä määrin arviointien tuloksia julkistetaan? Esiintykö tässä julkistamistoiminnassa manipulaatiota?

Edes lainsäädäntöasioissa ei ole kokonaisvaltaista seuranta. Lainsäädännön laadinta on saanut jatkuvasti vakavia huomautuksia niin eduskunnalta kuin valtion tilintarkastajiltakin, mutta kohentumista ei ole näköpiirissä. Miten hallituksen lainsäädäntösuunnitelma syntyy ja elää? Mitkä tekijät ja toimijat voivat vaikuttaa siihen? Ketkä vaikuttavat ja miten sekä milloin? Missä määrin vaihtoehtoisten talouslaskelmien salaaminen perustuu siihen, että hallitus ei halua antaa välineitä oppositiolle? Missä määrin hallitus väittää laskelmia tehdyn, vaikka tosiasiallisesti niitä ei vahvassa mielessä ole?

### *Ohjelmajohtaminen*

Hallituksessa on siirrytty ohjelmajohtamiseen, mutta vaikutelma on, että ohjelmat eivät ole elävässä yhteydessä koko hallituksen työskentelyyn. Poliitiikkaohjelmat ovat hallitusohjelmassa määriteltäviä laajoja tehtäväkokonaisuuksia hallituksen keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Poliitiikkaohjelmat koostuvat eri ministeriöiden toimialaan kuuluvista toimenpiteistä, hankkeista ja määrärahoista. Poliitiikkaohjelmille määritellään yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, mutta ei ole yleisesti tiedossa, miten niiden toteutumista seurataan ja seuraako tavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamattomuudesta jotakin.

On hyvin paljon vastuuministereiden kiinnostuksen varassa, tuleeko poliitiikkaohjelmista mitään mainittavia rakentavia tai myönteisiä tuloksia. Valtaosa ohjelmajohtamisesta on jäänyt ylätasoon puuhasteluksi ja jo muualla paremmin tehtyjen asioiden mekaaniseksi kopioinniksi vailla aitoja innovaatioita. Resursseja on tuhlailltu, ja ilmeisesti toteutuksessa on suosittu ystäviä ja muita lähipiiriläisiä.

Jonkinlainen sisäänpäinlämpiävyys onkin ehkä kaikkien ohjelmien silmiinpistävin piirre. Kansalaisille niistä ei juuri ole koitunut hyötyjä.

Ainakin toistaiseksi on jäänyt ohjelmien seuraajilta tyyten epäselväksi

- mitä ohjataan
- miten ohjelmat valikoituvat
- miten ohjelmat resursoidaan
- mikä vaikuttaa resurssien jakoon
- vahvistaako ohjelmajohtaminen poliittista johtamista
- missä määrin ohjelmajohtamisella voidaan johtaa, vai onko kyseessä vain management by asking
- miten virkamiehet ja poliitikot suhtautuvat ohjelmajohtamiseen
- onko tässä eroja eri ministeriöiden kesken
- miten ne selittyvät ja mitä eroista seuraa
- mitä ohjelmajohtamisella on saatu aikaan
- onko ohjelmajohtaminen ollut siihen sijoitettujen voimavarojen arvoista.

### *Tilannekartoitus*

Kunkin hallituksen pitäisi aloittaa työskentelynsä perusteellisella tilannekartoituksella, johon kuuluisivat vastaukset ainakin seuraaviin ydinkysymyksiin:

Mitkä ovat tärkeimmät poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriset valtakeskukset?

Millä painoarvolla valtakeskukset vaikuttavat hallitukseen?

Vaihtelevatko valtakeskusten vaikutukset hallitukseen ajan suhteen? Miten?

Miten valtakeskusten vaikutuskeinot ja -menetelmät vaihtelevat?

Mitkä ovat hallituksen mahdollisuudet vastavaikutuksiin?

Minkä mukaan vastavaikuttamisedellytykset vaihtelevat?

Tunnistetaanko hallituksessa näiden toisten valtakeskusten vaikutukset ajoissa?

Mitkä seikat toisaalta vaikeuttavat ja toisaalta helpottavat näiden vaikutusten todentamista ja niihin tarkoituksenmukaisella tavalla vastaamista?

Miten hallituksen mahdollisuuksia vaikuttaa muihin valtakeskuksiin voitaisiin parantaa?

Millä keinoilla ja menetelmillä?

Mitkä ulkoiset valtakeskukset ovat sellaisia, joita hallitus ei voi jättää huomioitta ja mitkä ovat vähemmän merkityksellisiä?

Millä mekanismeilla erityisintressit, erityisesti tiettyjen identifioitavissa olevien ryhmien edustajina toimivat etujärjestöt, vaikuttavat hallitukseen ja hallitus niihin?

Miten etujärjestöt hankkivat vaikutusvaltansa?

Mikä määrää niiden vaikutusvallan rajat?

Mitä tapahtuu, kun eri ryhmät kamppailevat vaikutusvallasta?

Missä määrin hallitus voi immunisoida itsensä etujärjestöjä vastaan?

Tiettävästi ainutkaan Suomen hallituksista ei ole tällaista analyysia tehnyt.

### *Voimavarat*

Mitä voimavaroja hallituksella on käytettävissään?

Miten hallituksen käytettävissä olevat taloudelliset, poliittiset ja muut voimavarat ovat vaihdelleet eri aikoina?

Vaihtelevatko voimavarat hallituksen elinkaaren aikana? Miten?

Missä määrin hallitus itse pystyy vaikuttamaan voimavaroihinsa ja niiden saatavuuteen?

Mitkä voimavarojen volyymit ovat hallituksesta riippumattomia?

Mitkä muut tahot kuin hallitus pystyvät vaikuttamaan hallituksen voimavarojen saatavuuteen ja käytettävyyteen?

### *Tavoitteet*

Miten hallituksen ja sen eri ministereiden tavoitteenasettelu on vaihdellut eri aikoina?

Miten tavoitteet asetetaan?

Ketkä asettavat hallituksen tavoitteet?

Millaisten prosessien kautta tavoitteet seuloutuvat?

Ketkä ovat tavoitteidenasettelun kannalta olennaisia toimijoita?

Miten kompromissit tavoitteista syntyvät?

Missä järjestyksessä tavoitteita toteutetaan?

Mitkä seikat vaikuttavat tavoitteiden toteutumiseen?

Mikä osuus hallituksen toimilla on tavoitteiden toteutumisessa?

Missä määrin hallituksen tavoitteet toteutuvat hallituksen toimista huolimatta?

### *Aikaansaannokset*

Valtiovastuun tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kokonaisarviointi:

Onko hallituksella pätevä käsitys siitä, mihin sen kannattaa ja mihin sen ei kannata puuttua?

Missä määrin hallituksella on pätevä käsitys siitä, milloin sen on mielekästä puuttua asioihin ja milloin sen on mielekästä olla puuttumatta?

Mistä hallitus tietää, mitkä ovat tarkoituksenmukaisia toimia ja mihin ajankohtaan ne on syytä ajoittaa?

Mitä seikkoja hallitus ottaa huomioon interventio päätöksiä tehdessään (taloudellisia, poliittisia, moraalisia, kulttuurisia, oikeudellisia)?

Mikä paino eri näkökohdilla on?

Keiden etuja maksimoidaan?

Mitkä ryhmät pärjäävät parhaiten?

Jäävätkö joidenkin ryhmien edut toistuvasti huomioitua?

Mikä suunnitteluhorisontti hallituksella on? Vaalikausi?

Mitä hallitus voi saada aikaan?

Miten hallituksen aikaansaannokset pitäisi mitata, mitä mittoja käyttäen?

Mitä mittoja hallitus itse asettaa itselleen?

Julkistaako hallitus etukäteen käyttämänsä mitat?

Mitä aikaansaannoksia eri tahot noteeraavat?

Missä määrin hallitus pyrkii omimaan muiden toimijoiden aikaansaannoksia omikseen?

Miten hallituksen ja sen eri ministereiden aikaansaannokset ja niiden mittaaminen ovat vaihdelleet eri aikoina?

Mitä indikaattoreita on käytetty?

Mitkä ovat parhaita indikaattoreita?

Hallitukset eivät aloita työskentelyään inventoimalla käytettävissä olevat voimavarat, asettamalla selkeitä tavoitteita ja valitsemalla niiden saavuttamiseen tarkoituksenmukaisia keinoja. Ne eivät myöskään arvioi toimintaansa edes karkeasti käyttämällä tarkoitukseen sopivia määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita. Kokonaisvaltaisesta suunnittelusta ja sen toteutuksen seurannasta ei ole oikeastaan jälkeäkään. Yksittäisille ministereille ja hallitukselle kollektiivina tämä ilmeisesti sopii paremmin kuin hyvin, jättäähän se heille sopivasti selittelyn sijaa alati vaihtelevissa poliittisissa suhdanteissa ja toimintaympäristön jatkuvasti muuttuessa.

# Hallitus suhteessa muihin valtakeskuksiin

**M**itä sellaisia kansallisia ja kansainvälisiä valtakeskuksia on olemassa, jotka pelkällä olemassaolollaan vaikuttavat hallitukseen ja joihin hallitus vaikuttaa? Tätä liian harva kysyy – ja vielä harvempi osaa vastata.

”Mikä on poliittisen päätöksenteon asema pörssiyhtiöiden hallitsemassa markkinataloudessa, median vahvassa asemassa yhteiskunnassa tai korporaatioiden vieläkin aika tavalla jyllätessä, ja myös tällaisen pitkävaikutteisen hallinnon viedessä asioita omalla lainalaisuudellaan eteenpäin? Mikä on tässä kokonaisuudessa poliittisen päätöksenteon arvo ja merkitys? Minusta tuntuu, että moni kansalainen katsoo, että politiikka on siinä hieman lastu laineilla: joutuu ainoastaan reagoimaan eikä vaikuttamaan itse suuriin linjavalintoihin.”

*Seppo Kääriäinen Ajatuspaja e2:n lounastreffeilä 29.1.2008*

Vaikuttaa siltä, että kenelläkään, varsinkaan ministereillä, ei ole tähän päteviä vastauksia. Luultavaa ja inhimillisesti jopa ymmärrettävää on, että ehkäpä ministerit eivät haluakaan tietää. Monille ministeriksi pääseminen on monivuotisen kilpailun tulos. Asemaan tähdätään vuosikaupalla, eikä siten ole aseman saavuttamisen jälkeen kohtuullista edellyttää, että ministeri ensi töikseen ryhtyisi kartoit-

tamaan toimiansa todellista vaikutuspiiriä. Mieluummin ministeri säilyttää itsellään illuusion omista vaikutusmahdollisuuksistaan ja pyrkii saamaan muutkin siihen käsitykseen, että ministeri on asioiden ydinratkaisija, tiesipä hän tämän olevan harhaluulo tai ei. Hyvin suuri osa valta-aseman vahvuudesta juontuu alamaisten asemaa koskevista uskomuksista. Jos osoitetaan, ettei ministerillä ole valtaa, hänen mahdollisuutensa vaikuttaa todellisuuteen pienenevät.

Jälkeenpäin ollaan helposti imelän jälkiviisaita ja naureskellaan aiemmin tehdyille päätöksille. Ministerillä ei kuitenkaan päätöksiä tehdessään ole tietoa maailmanhistorian sujumisesta päätöksen jälkeen. Siksi historiallisessa tarkastelussa pitäisi olla sortumatta historian mittaamiseen oman ajan mitoin. Poliitiikkaa tehdään ajassa, eikä historiallisille toimijoille siten ole selvää, mitkä kaikki historialliset prosessit vaikuttavat lopputulokseen. Päätökset voivat olla kontra-produktiivisia, jos ne tehdään vastoin ajalle ominaisia valta-asetelmia tai ne huomioon ottamatta. Voimakkaat mutta kenties päättäjien tunnistamattomat valtatahot voivat mitätöidä tehdyt päätökset, jos ne toimisivat voimakkaiden intressien vastaisesti. Päättäjät eivät tällaisia tahoja etukäteen aina helposti tunnista. Aina se ei ole mahdollista-kaan.

### *Valtion ja kuntien suhde*

Miten valtion ja kuntien työnjako on historiallisesti kehittynyt?

Mikä selittää nykyisen työnjaon?

Missä määrin valtio yrittää säilyttää kuntien tehtäviksi omia tehtäviään?

Missä määrin kunnat yrittävät säilyttää valtion tehtäviksi omia tehtäviään?

Missä määrin kunnat ja valtio ovat onnistuneet näissä yrityksissään?

Mikä selittää onnistumiset ja epäonnistumiset?  
Missä määrin kunnat ovat riippuvaisia valtiosta taloudellisissa ja muissa merkityksissä?  
Missä määrin valtio on riippuvainen kunnista taloudellisissa ja muissa merkityksissä?  
Missä määrin valtiolla ja kunnilla on yhteneväisiä ja eroavia intressejä?  
Kumman tahto yleensä voittaa konfliktitilanteissa?  
Miten tyytyväisiä oleelliset toimijat ovat valtion ja kuntien nykyisiin suhteisiin?  
Missä asioissa nähdään ongelmia?  
Miten valtion ja kuntien suhteet Suomessa poikkeavat esimerkiksi muiden Pohjoismaiden vastaavista?  
Mitkä ovat suurimmat erot ja yhtäläisyydet?  
Miten valta kunnissa ja hallituksessa vaikuttaa valtion ja kuntien suhteeseen?  
Miten hallitus ja sen ministereiden asema, rooli, tehtävät ja työnjako ovat vaihdelleet eri aikoina?  
Mitkä tekijät selittävät vaihtelua?  
Mikä vaikutus historialla on hallituksen toimintaan?  
Miten historiallisesti polkuriippuvaista kulloisenkin hallituksen valintojen valintajoukko on?

### *Puolueaspekti*

Miten hallituksen puolueisuus eli se, että hallitus koostuu puolueista, vaikuttaa hallitustyöskentelyyn? Vaaleissa puolueet kilpailevat toistensa kanssa kannatuksesta ja hallitukseen pääsemisestä. Vaalien jälkeen muodostettavassa hallituksessa näiden keskenään mahdollisesti kiivaastikin kilpailleiden pitää kuitenkin nopeasti ryhtyä yhteistyöhön toistensa kanssa. Siinä voi luottamus olla koetteella. Ulospäin

pitää kuitenkin aina näyttää sopuisalta, yhteistyöhaluiselta ja yhteistyökykyiseltä. Miten nopeasti vastakkainasettelusta voidaan todellisuudessa siirtyä yhteistyöhön? Vaalikampanjoiden haavat eivät vielä ole arpeutuneet, mutta yhteistyön hedelmällisyyttä, tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä pitää kuitenkin ryhtyä vilpittömästi ylistämään. Vaaditaan teflonasenne, jotta tämä voisi vakuuttavasti onnistua. Todellisuudessa poliitikot kyllä muistavat toistensa konnankoukut ja vaaleissa annetut potkut. Kyräily ja epäluottamus kuuluvat politiikkaan: toisiin ei voida luottaa, ja tällä on vaikutusta kaikkiin ministereihin.

Mitkä sitten ovat koalitionhallituksen tärkeimmät puoluevaikutukset eli mitä seurauksia puolueen hallituksessaolosta on puolueen sisäisiin asioihin? Tätä ei yleisesti käsitetä. Yksipuoluehallituksista meillä ei ole kokemuksia. Niissä maissa, joissa kokemuksia on, tiedetään, että näissäkin oloissa hallituspuolueeseen helposti syntyy erilaisia kuppikuntia, fraktioita ja leirejä. Monipuoluehallituksissakin syntyy erilaisia porukoita, jotka tulevat toimeen keskenään. Ministeri voi inhota omaa puoluetoveriaan enemmän kuin toisen puolueen ministeriä, mutta ei ole soveliasta näyttää sitä ulospäin.

Miten puolueinstituutio vaikuttaa hallitukseen ja sen toimintaan? Puolue-elimet asettavat ministereilleen odotuksia, toiveita, vaatimuksia, ja ministerit helposti ottavat sellaisen asenteen suhteessa puolue-eliimiin, että niiden olisi parempi olla liikvoja neuvomatta. Ministereillä voi olla hyvinkin yrmeä asenne puoluevirkailejiin. Kaikki eivät kestä korkean valtiollisen aseman heille tuomaa gloriaa vaan unohtavat helposti juurensa.

Miten hallitus vaikuttaa hallituspuolueisiin ja toisaalta oppositioon? Hallitus pyrkii tosiasiallisesti alistamaan puolue-elimet itselleen. Ministerit eivät juuri tilaa hallituspuolueiden kansanedustajien terveisiä ministereille. Hallituspuolueen edustajien kädet ovat varsin pitkälle sidotut.

Irtopisteiden kerääjiä ja irtiottoja harrastavia sanktioidaan, muodollisesti tai epävirallisesti, mutta vaikuttavasti. Monet oppivat muiden yrityksistä, että niitä kannattaa välttää ja kuuliaisesti painaa kyllä-nappulaa. Siinä pääsee hallituspuolueen kansanedustajakin hel-

pommalla. Opposition kansanedustajat joutuvat itse ottamaan selvää asioista ja hahmottamaan omia vaihtoehtojaan valiokuntatyössä ja täysistunnoissa. Se on paljon vaativampaa ja työläämpää kuin vain hallituksen linjausten kannattaminen.

Mihin puolueorganisaatioiden osiin hallitus ensisijaisesti vaikuttaa? Hallitus vaikuttaa luonnollisesti kaikkiin puolue-elimiin, mutta varmaan eniten eduskuntaryhmään. Puoluehallitukseen ja puoluevaltuustoon hallitus vaikuttaa suoraan vähemmän, mutta oleellisissa linjaratkaisuissa tietysti väkevästi.

Missä määrin ministeri on puolueensa tahdon toteuttaja ja missä määrin hän asettaa puolueensa tavoitteita? Vaikutus on mitä todennäköisimmin kaksisuuntainen. Puolueiden ohjelmatuotannon surkastuttua ja puolueiden ohjelmalinjauksia tuottavien työryhmien toiminnan näivetyttyä vaikuttamisen painopiste on mitä luultavimmin siirtynyt ministeristä puolueeseen päin.

Missä määrin ministerillä on itsenäisyyttä suhteessa omaan puolueeseensa ja muihin hallituspuolueisiin? On ministereitä, jotka käyttävät ministერიytensä itse tärkeinä pitämiensä asioiden edistämiseen puolueestaan juuri piittaamatta, ja on ministereitä, jotka kollektiivisesti puolue toimijoiden kanssa pohtivat tulevia haasteita ja linjauksia.

Missä asioissa puolueen tavoitteiden toteuttaminen on toisaalta helppoa ja toisaalta vaikeaa? Minkä mukaan tämä helppous tai vaikeus vaihtelee? Ristiriitatilanteissa, joissa koalitionhallituksen puolueilla on vastakkaisia kantoja, omien tavoitteiden toteuttaminen on luonnollisesti vaikeampaa kuin tilanteissa, joissa puolueilla on yhteisiä näkemyksiä.

Mitkä yksittäisen ministerin ja koko hallituksen voimavarat vaihtelevat puoluetoustan mukaan? Millaisia hallituksen puolueresurssit ovat? Suurilla puolueilla on aina enemmän asiantuntemusta ja muita voimavaroja hyödynnettävänä kuin pienillä puolueilla. Pienen puolueen ministeri on aina enemmän omillaan kuin suuren puolueen ministeri.

## *Hallitus ja EU sekä muut kansainväliset areenat*

Hallituksen jokainen ministeri edustaa Suomea Euroopan unionin ministerineuvostossa. Kokouksiin osallistumiseen menee erittäin paljon aikaa, jonka käytöstä meillä on hyvin vähän tietoa. Ministereiden pitää menestyäkseen paneutua virkamiestensä kanssa asioihin jo paljon ennen lopullista, muodollista päätöstä, jotta heidän ajamansa asia nousisi politiikan keskustelupäiväjärjestyksestä päätöksiä edellyttävälle esityslistalle. Ministerineuvosto on unionin keskeinen lakiasäättävä elin. Asiat valmistellaan ministerineuvoston valmisteluelimissä.

Suomessa EU-asioiden valmistelu- ja koordinaatiokoneisto toimii kohtalaisen tehokkaasti ja ilman suuria julkisia ongelmia, vaikka hallinnon sisäiset kädenväännöt ovat arkipäivää, onneksi ilman suurta dramatiikkaa, vaikka toisinaan suurten hallinnollisten egojen konflikteja joudutaankin sovittelemaan. EU-jäsenyys on vahvistanut valtioneuvoston asemaa suhteessa eduskuntaan ja presidenttiin. Valtioneuvostossa pääministerin asema on korostunut: hän on suomalaisen politiikan johtaja entistä enemmän. EU-jäsenyys on kasvattanut ja edelleen kasvattaa ministerien ja ministeriöiden työtaakkaa. Varsinkin valtiovarainministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, ulkoministeriön sekä valtioneuvoston kanslian vastuut ovat lisääntyneet EU-oloissa.

Kansainvälisten asioiden nousu hallituksen agendalle vaikuttaa paitsi ministereiden ajankäyttöön myös siihen, miten kansallisia asioita valmistellaan. Suomen ulkosuhteiden hoidon koneisto on tottunut toimimaan omassa ylimielisessä ylhäisyydessään, eikä kansanedustajien enemmistö aktiivisesti seuraa kansainvälisten asioiden prosessointia. Ulkoministeriä ei valvo ainakaan eduskunta eikä edes sen ulkoasiainvaltiokunta, joka useimmiten on vihitty paremmin tietävien joukkoon annostelemalla tiedonmuruja suuren salamyhkäisyyden vallitessa.

## *Politiikka ja hallinto*

Politiikan ja hallinnon rajapinta on alituisessa muutoksessa. Toisinaan muutokset ovat hitaita eikä niihin juuri kiinnitetä huomiota, toisinaan muutokset ovat niin rajuja, että jokainen huomaa ne, halusipa tai ei.

Julkisen sektorin virkamiesten tehtävänä on ollut tarjota poliittisille esimiehilleen neuvoja, tukea, tarvittaessa jopa skeptisiä varoituksia ja jonkinlaista institutionaalista muistia. Tässä tehtävässä he ovat toimineet likimain täydellisen julkisen anonymiteetin suojassa. Ministereiden tehtävänä puolestaan on ollut saada päätöksiä aikaan ja vastata poliittisiin paineisiin, silloinkin kun asiat menivät pieleen. Poliittisen vastuunalaisuuden periaate on leimallisesti ollut valtiosääntödoktriinimme ydintä. Ministereiden epäkiitollisena tehtävänä on ottaa vastaan tyytymättömien kansalaisten valitukset silloin, kun kansalaiset tarvitsevat syntipukin ja jonkin tahon haukuttavaksi.

Entisajan hallintomandariinit ovat kuitenkin muuttuneet entistä enemmän julkisuuden tunnistamiksi hallinnoijiksi: virkamiesten anonymiteettiä ei juuri enää ole. Jokainen virkamies joutuu vastamaan nimellään ja kasvoillaan, ainakin tiedotusvälineissä. Kun ministerit vaativat virkamiehiltään tuloksia kansalaisille jaettaviksi, he haluavat virkamiehiä, jotka tuovat tuloksia eivätkä kysele hankalia kysymyksiä.

Poliitikkojen ja virkamiesten työnjaon muuttuessa on entistä vaikeampaa löytää vastuunalaisia ja vastuunkantajia. Jos virkamiesten on tuotettava tuloksia eikä vain neuvoja, kykenemättömyys tuotosten luomiseen lankeaa ensin virkamiesten ja sitten poliitikkojen vastuulle. Kumpikaan ei ole halukas tuota vastuuta kantamaan.

Monet virkamiehet inhoavat sydämensä kyllyydestä joutumista julkisuuden valokeilaan ja julkisuudessa puntaroitavaksi, kun taas osa virkamiehistä hakeutumalla hakeutuu julkisuuteen omaa erinomaisuuttaan paistattelemaan, mutta vastuun hekin mielellään asettavat poliitikkojen harteille. Tämän vastuunkannon väistelyn seurauksena on se, ettei todellisia vastuunkantajia enää ole missään eivätkä edes opposition kansanedustajat niitä etsi hallituspuolueiden pelotelluista

kansanedustajista puhumattakaan. Tästä taas seuraa, etteivät äänes-täjät vaaleissa kykene asettamaan ehdokkaita vastuuseen.

EU-jäsenyys on pakottanut virkamiehet ottamaan toiminnassaan huomioon kansallisen lainsäädännön ohella entistä enemmän myös yhteisön oikeuden peruseriaatteita ja unionin lainsäädäntöä sekä oikeuspäätöksiä. Entistä laajemmalle ulottuvat EU-säädökset vaativat entistä enemmän hallinnonalojen kansallista ja kansainvälistä koor-dinaatiota. Erityisesti virkamiehistö joutuu huolehtimaan siitä, et-teivät kansalliset säädökset ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kans-sa.

USA:n kokemukset *More business in government, less government in business* -kokeiluineen antaisivat monenlaista oppimisen arvoista meillekin, jos vain olisi järkeä ottaa oppia muiden virheistä ja panos-taa itsenäiseen ja riippumattomaan tutkimustoimintaan, pätevään ja kattavaan journalistiseen seurantaan sekä vivahteikkaaseen kansalais-keskusteluun. Hyvin monet Suomessakin toivovat, että hallitus toi-misi enemmän yrityskonsernin tavoin, virtaviivaisemmin, yksityistä-en, veroja vähentäen ja sääntelyä purkaen. Hallitus ei kuitenkaan ole eikä voi olla bisnes, sillä sen tavoitteena ei ole tuottaa voittoa omis-tajilleen vaan palvella koko kansakuntaa. Sen jäsenet eivät saa ottaa juomarahoja niitä tarjoavilta.

# Tiivistelmä

**M**aan hallituksen institutionaalista asemaa ja sen tosiasiallista toimintaa koskee koko maan kattava tietovaje. Erityisen pahasti hallitusta koskevan olennaisen tiedon tuottamisen ovat laiminlyöneet yhteiskuntatieteilijät, toimittajat ja korkeimmilla poliittisilla paikoilla toimineet ministerit sekä kansanedustajat, jotka ovat käytännöllisesti katsoen laiminlyöneet valistustehtävänsä.

Jokaisen yksittäisen ministerin ja koko hallituksen tulee olla eduskunnan kautta vastuussa koko kansalle. Ovatko he sitä tosiasiallisesti? Toteutuuko parlamentarismi, jos itse asiassa hallitus valvoo eduskuntaa eikä eduskunta hallitusta? Ei toteudu. Hallituspuolueiden noudattamat yhteistoimintasäännöt sitovat hallituspuolueiden kansanedustajat painamaan kyllä-nappulaa.

Hallituspuolueiden ryhmäkurin ja ryhmäsolidarisuuden taakse paenneet ministerit ovat vetäytyneet parlamentaarisen vastuun ulottumattomiin, koska hallituspuolueiden kansanedustajat eivät uskalla asettaa ministereitä vastuuseen hallituspuolueiden johdosta tulevan sanktioinnin pelossa. Pelkästään määrääjain vaaleissa mitattava vastuu ei riitä kattavan parlamentaarisen vastuun kantamiseksi sen enempää yksilö- kuin puoluetasolla. Myös hallituspuolueiden kansanedustajien tulee asettaa ministerit vastuuseen eduskunnan täysistunnoissa ja kyselytunnilla.

Vastuun testaajat ovat käytännöllisesti katsoen tietämättömiä hallituksen toiminnasta ja toimimattomuudesta. Tästä kärsivät niin kansanedustajat kuin kansalaiset. Hallituksen valvontatehtäviä ovat laiminlyöneet niin kansanedustajat kuin kansalaiset, niin media kuin muutkin yhteiskunnalliset toimijat. Tietovaje on laajuudessaan kamottava.

Ministerit eivät tarpeeksi valista kansakuntaa sen tulevista valintavaihtoehdoista ja politiikan agendan muodostumiseen vaikuttavista seikoista, mutta eivät sitä tee vaalikampanjoissaan puolueetkaan. Vaihtoehtojen luominen on yksi tärkeimpiä politiikan tehtäviä sen ohella, että politiikan pitää valita saatavilla olevista vaihtoehdoista jossakin merkityksessä parhaat. Poliitiikan sisällön järjestelmällistä seurantaa ei meillä ole likimainkaan tarpeeksi, eikä varsinkaan olennaisten kehityspiirteiden seurantaa.

Media ei raportoi politiikan olennaisuuksia eikä rohkaise vaihtoehtoisten poliittisten agendojen luomista tai informoi niiden olemassaolosta. Kansalaiset eivät itse ota tarpeeksi selvää politiikasta. Alamaiskulttuuri kukoistaa. Presidentti-instituution suosio, sen suoranaisten ihannoitien, on seurausta parlamentaarisen eetoksen ylläpitämisen laiminlyönnistä.

Kansanedustajien tulisi korostaa eduskuntaa ylimpänä valtioelimenä ja pitää huoli siitä, ettei yksikään ministeri tätä hetkeksikään unohda. Ministereiden kuuluu kunnioittaa eduskuntaa. Eduskunnan pitäisi entistä pontevammin varjella sitä valtaa, joka sille perustuslain mukaan kuuluu mutta joka tosiasiallisesti on lähinnä kansanedustajien lepsuilun takia hävinnyt sen käsistä.

# Kirjallisuus

- Bagehot, Walter (1993): *The British Constitution*. [1867] Fontana Press: Guernsey.
- Bawn, Kathleen and Frances Rosenbluth (2006): Short versus Long Coalitions: Electoral Accountability and the Size of the Public Sector. *American Journal of Political Science* 50:2, 251–265.
- Hechathorn, D. and S. Maser (1990): The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology. *The Journal of Politics* 52:4, 101–1123.
- Lowi, Theodore (1985): The State in Politics: The relation between Policy and Administration, pp. 67–110 in Noll, Roger (ed.): *Regulatory Politics and the Social Sciences*. University of California Press: Berkeley.
- Poterba, J. and J. von Hagen (eds.) (1999): *Fiscal Rules and Fiscal Performance*. University of Chicago Press: Chicago.
- Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio, *Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 7/2009*.
- Wiberg, Matti (2006): *Politiikka Suomessa*. WSOY: Helsinki.

*Liite 1: Valtioneuvoston yleisistunnon päätökset vuosina 1993–2008*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Henkilöstöasiat	298	247	195	125	168	126	106	150	157	215	179	200	213	196	266	205
Normipäätökset	87	81	161	139	135	103	103	35	3	6	9	9	4	16	8	27
Asetukset								279	356	309	279	289	287	268	300	279
Hallintopäätökset	-	-	-	-	-	-	-	-	24	29	28	22	17	26	25	16
Periaatepäätökset	40	31	12	16	22	24	17	25	16	12	20	24	12	31	34	24
Sivelinorganisaatiot	204	145	153	124	107	114	119	139	110	92	134	82	73	101	126	77
Taloudellinen ohjaus	354	157	108	127	91	94	117	82	111	85	97	86	63	82	68	62
Lupa-asiat	265	76	48	52	53	39	36	17	22	17	33	38	23	26	38	45
Selonteko/tiedon- annot EK:lle	5	2	5	7	5	2	5	4	4	7	7	8	6	8	4	7
Eduskunnan kirjelmät								8	13	18	25	14	21	27	16	14
TP/hallitus	5	8	16	14	14	9	27	17	4	23	21	8	24	12	37	21
Toimenpiteet EK:n päätösten johdosta	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tulosopimukset/ VES/TES	4	2	5	1	1	2	1	1	3	1	2	-	3	1	-	-
Valtioneuvoston kirjelmä		36	62	75	65	89	60	82	89	80	74	83	55	68	57	88
Kv. ja EU-asioita								28	49	43	29	48	39	39	36	31
Muut	18	17	21	14	15	18	5	5	4	3	2	2	11	6	2	5
	1 281	802	786	694	676	620	596	872	965	940	939	913	851	907	1 017	901

*Liite 2: Tasavallan presidentin valtioneuvostossa (TP:n esittely) tekemät päätökset 1997–2008*

	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
HE:t / lakien vahvistus	500	508	431	429	455	518	375	536	455	524	407	453
Muut EK-asiat	33	30	36	17	27	13	23	10	18	16	19	11
Asetukset	415	296	346	124	58	74	56	79	52	75	57	56
Henkilöstöasiat	248	225	136	94	89	68	92	80	83	84	101	94
Kansainväliset asiat	160	131	137	102	95	88	77	63	69	62	61	76
Ahvenanmaan asiat	80	54	19	14	15	14	16	19	13	19	18	24
Valtioneuvostoa koskevat	6	5	6	10	5	12	2	–	2	2	5	3
Kansalaisuudet	991	1 886	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Armonanomukset	230	200	145	176	225	178	170	16 <sup>14</sup>	20	21	19	20
Avoliittoerivapaudet	1	1	1	–	2	–	–	–	–	–	–	–
Hengenpelastusmitalit	1	64	–	22	8	14	31	1 <sup>14</sup>	–	1	1	1
Arvonimet	201	212	230	218	255	219	172	5 <sup>14</sup>	2	3	3	3
Virkka- ja muut ansiomerkit	974	909	1 046	1 214	920	1 469	1 547	3 <sup>14</sup>	2	2	2	3
Muut	3	2	3	8	4	1	3	–	8	2	–	–
Yhteensä	3 843 <sup>2</sup>	4 523 <sup>3</sup>	2 536 <sup>4</sup>	2 428 <sup>5</sup>	2 158 <sup>6</sup>	2 668 <sup>7</sup>	2 564 <sup>8</sup>	812 <sup>9</sup>	724 <sup>10</sup>	811 <sup>11</sup>	693 <sup>12</sup>	744 <sup>13</sup>

<sup>1</sup> 1.3.2000 uusi perustuslaki

<sup>2</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 1 445 asiaa.

<sup>3</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 1 458 asiaa.

<sup>4</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 1 345 asiaa.

<sup>5</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 766 asiaa.

<sup>6</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 735 asiaa.

<sup>7</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 761 asiaa.

<sup>8</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 626 asiaa.

<sup>9</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 768 asiaa.

<sup>10</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 677 asiaa.

<sup>11</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 716 asiaa.

<sup>12</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 645 asiaa.

<sup>13</sup> Joista yleisistunto käsittelee ennakoivasti 690 asiaa.

<sup>14</sup> Tilastoitu llistoitain vuodesta 2004 alkaen.

*Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet*

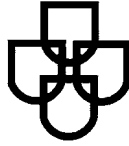
- 1 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas, Jorma Sipilä,  
Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus (1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIikka PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ (1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseseen kuntaan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA (1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTÄJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula–Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA (1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään (2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN? (2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO  
Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)

- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)
- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)



Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa: *Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme *www.kaks.fi*.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi, p. 0400 570 087
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi, p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi, p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (*www.kaks.fi*)!

seutukunta asukas valtuutettu  
ehyt maaseutu oppiva terve  
Eurooppa tasa-arvoinen älykäs

Kuka Suomea hallitsee? Miten maan hallitus tekee päätöksiä?  
Missä kulkevat hallituksen toiminnan rajat ja mahdollisuudet?  
Mikä on yksittäisen ministerin mahdollisuus vaikuttaa? Onko kansa pimennossa todellisista päätöksistä?

Edellä on vasta viisi yli neljästäsadasta kysymyksestä, jotka professori Matti Wiberg esittää pohtiessaan valtioneuvoston eli maan hallituksen nykytilaa ja tulevaisuutta tässä Polemia-sarjan julkaisussa.



muukalainen kaupunki hallinto  
ehjä kansalainen ihminen  
yliopisto tarmokas kilpailukykyinen  
kehitysalue koulu demokratia  
Suomi kunta vanhus  
kylä identiteetti talous koti  
koulutus kuntalainen maakunta  
osallistuva oppilas valtio  
luova asiakas  
Pohjois-Suomi johtaja Etelä-Suomi