

Strateginen johtaminen valtioneuvostotason prosessina

Minna Tiili

Strategic management in the Finnish government

During the 1990's and early 2000's strategic management has emerged as a tool to improve political steering. The cabinet and the ministries are supposed to have strategic steering capacity instead of detailed control towards the government agencies. The central government reform during the Lipponen second government focussed on improving the strategic management capacity of the government. As a result of this central government reform project, the cabinets of Jäätteenmäki and Vanhanen adopted the programme management which is a means to concentrate on a few strategic policy programs.

This article deals with strategic management practices in the Lipponen governments in 1995-2003. The data of this research covers documentary data as well as interviews with ministers and civil servants. The basis of strategic management in the government is the government programme which is a plan for next four years. In addition to the programme the cabinet has started to collect a strategic portfolio which is supposed to present the strategies of the cabinet to implement the policies mentioned in the government programme. Another strategic tool of the cabinet is the frame budgeting which can be used to decide the priorities of the government. The article analyses how strategic management has succeeded from the point of view of these tools. The possibilities of the programme management approach are also discussed.

TAUSTAA

Hallituksen strategisen johtamisen parantaminen oli yhtenä keskeisenä tavoitteena 1990-luvun hallinnon uudistuksissa (Tiihonen 2000, 353). Tulosohjauksen ja kehysohjauksen myötä ministereille tarjottiin mahdollisuus keskittyä yhteiskuntapoliittisesti merkittäviin päätöksiin yksityiskohtaisen päätöksenteon sijaan. Kehysohjausta voidaan pitää yhtenä merkittävimpänä uudistuksena hallituksen poliittisen ohjauksyyvyn näkökulmasta (Tiihonen 2000b, 19). Varsinaisen hallinnon uudistusaallon jälkeen strategisen kapasiteetin korostus on tullut näkyviin vieläkin selvemmin Lipposen hallituksissa. Lipposen I hallitus otti käyttöön niin sanotun strategiasalkun. Strategisen johtamisen vahvistaminen oli voimakkaasti esillä myös Lipposen I hallituksen periaatepäätöksessä Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta (VNpp 1998) sekä Lipposen II hallituksen asettamassa keskushallintohankkeessa.

Lipposen II hallituksen aikana valtiovarainministeriö tilasi keskushallinnon uudistamisen tausta-aineistoksi kolmelta kansainväliseltä asiantuntijalta arvon Suomen keskushallinnosta. Geert Bouckaertin, Derry Ormondin ja Guy Petersin arvon perusteella suunnattiin keskushallintohankkeen teemoja. Strategisen johtamisen näkökulmasta asiantuntijoiden arvio oli se, että perusta on olemassa, viitaten strategiasalkkuun ja kehysmenettelyyn, mutta visionäärisuutta ja strategisen prosessin edelleen kehittämistä tarvitaan (Bouckaert ym. 2000).

Keskushallintohanke ajoittui vuosiin 2000-2003. Yksi hankkeen kantavista teemoista oli ohjelmajohtaminen. Sen idea esitettiin Sirpa Kekkosen (2001) selvitysmiesraportissa ja tarkemmin sen toimintatavat täsmennettiin ohjelmajohtamisen simulointihankkeen raportissa (VM 2002). Ohjelmajohtamisen avulla voidaan organisoida laajoja tehtäväkokonaisuuksia eli politiik-

kaohjelmia ja sitä kautta vahvistaa hallituksen kokonaisjohtamista. Anneli Jäätteenmäen hallitus otti mallin käyttöön ja Matti Vanhasen hallitus on jatkanut sen toteuttamista.

Viimeistään ohjelmajohtamisen myötä strateginen johtaminen on noussut esille poliittisen johtamisen tehostamisvälineenä. Strateginen johtaminen on väline tunnistaa merkittäviä koko yhteiskuntaa koskevia ongelmia ajoissa, jotta myös mahdollisia ratkaisuja voitaisiin miettiä hyvissä ajoin. Poliittisten päättäjien eli ministereiden tulisi olla tämän strategiaprosessin johtajia, koska kyseessä ovat koko yhteiskuntaan vaikuttavat ratkaisut. Merkittävät ongelmat ovat yhä useammin hallinnonalojen rajat ylittäviä, mikä edellyttää strategiatyöhön panostamista koko valtioneuvoston tasolla, ei vain yksittäisillä hallinnaloilla.

STRATEGINEN JOHTAMINEN KÄSITTEENÄ

Strategisen johtamisen kirjallisuus, erityisesti yksityisen sektorin kontekstissa¹, on hyvin laajaa ja siten erilaisia näkökulmia on paljon (ks. esim. Mintzberg ym. 1998). Kirjallisuuskatsauksen sijaan tässä esitetään hyvin tiivistetysti se, mistä strategisessa johtamisessa on kyse, jotta voidaan määritellä, mitä strateginen johtaminen valtioneuvoston tasolla tarkoittaa. Liikkeelle voidaan lähteä Frieder Nascholdin ja Glenn Daleyn (1999) tekemän analyysin pohjalta. Heidän mukaansa useimmissa strategisen johtamisen lähestymistavoissa on kyse neljän tekijän yhdistelmästä. Nämä neljä tekijää ovat tavoite-orientoitunut suunnittelu, mahdollisten tapahtumien ennakointi, elementtien koordinointi ja strategisen kyvykkyyden kehittäminen.

Tavoiteorientoitunut suunnittelu on strategian ydin. Suunnittelun avulla luodaan tavoiterakenne, jossa on tavoitteita ja alatavoitteita sekä määritellään resurssit ja tarvittavat tehtävät kunkin tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnossa strateginen suunnittelu yleensä tarkoittaa yksinkertaisesti pitkän tähtäimen suunnittelua, mutta Naschold ja Daley (mt., 54) painottavat kuitenkin sitä, että käsitteellisesti aikajännettä tärkeämpää on tavoitteiden ja toiminnan yhteensovittaminen.

Mahdollisten tapahtumien ennakointi osana strategista johtamista on alun perin tarkoittanut yritysmaailman kontekstissa tai sodassa sitä, että on yritettävä saada selville, mitä vastapuoli aikoo

tehdä, jotta sen aiheet voitaisiin estää tai ainakin olla ennen kilpailijaa tekemässä samaa. Julkisella sektorilla kilpailu ei ole samalla tavalla suoraan läsnä, vaikka voidaankin ajatella, että kuntien välillä on kilpailua esimerkiksi yrityksistä, matkailijoista ja poliittisesta vaikutusvallasta (mt., 55). Samaan tapaan kilpailua on myös valtioiden välillä ja koska maan hallitus tekee päätöksiä valtion kilpailukykyyn vaikuttavista asioista, ennakointi on tärkeää valtioneuvoston tasolla. Kilpailun lisäksi mahdollisten tapahtumien ennakointia tarvitaan sisäisten kontingenssitekijöiden, kuten väestöllisten muutosten, rakenteellisten talouden muutosten, teknologisten, poliittisten ja kulttuuristen muutosten tai jopa ilmastonmuutosten vuoksi (mt., 55). Sisäisten tekijöiden ennakoiminen on erityisen tärkeää valtioneuvoston tasolla, sillä tällaisiin tekijöihin voidaan parhaiten vaikuttaa koko valtakunnan tasolla.

Strategiseen johtamiseen kuuluu keskeisesti myös elementtien koordinointi. Paikallishallintoa käsitellessään Naschold ja Daley (mt., 55) toteavat, että elementtien koordinoinnin vaatimus on korostunut, kun operatiivisista yksiköistä on tullut itsenäisempiä eli kun hallintoa on hajautettu, strateginen johtaminen on tullut entistä tärkeämmäksi. Myös valtioneuvostotasolla ministeriöiden alainen hallinto on muuttunut aiempaa itsenäisemmäksi. Kun ei voida enää yksityiskohtaisesti ohjata alaista hallintoa, on pystyttävä strategiseen ohjaamiseen. Tässä näkyikin strategisen johtamisen ero strategiseen suunnitteluun: operatiivisten yksiköiden toimintaa ei voida suunnitella, parhaimmillaan vain johtaa (mt., 55).

Neljäs strategisen johtamisen osatekijä on rakenteellinen kyky hallita epävarmuutta. Kun strategisessa suunnittelussa varaudutaan jokaiseen mahdolliseen tapahtumaan, strateginen johtaminen perustuu siihen, että pyritään kehittämään rakenteellinen kyky sopeutua satunnaisiin tapahtumiin. Strategisen kyvykkyyden kehittäminen on myös New Public Management -ajattelun mukaista, sillä yksi sen olettamuksista on ollut se, että virastot voivat vastata satunnaisiin tapahtumiin luovalla tavalla, kun ne on erotettu liiallisen yksityiskohtaisista säännöistä. Strategisen kyvykkyyden luomisen haasteena on luoda yhteys organisaation yleisten tavoitteiden ja organisaation rakenteen, resurssien ja tekniikkojen tai teknologioiden välille. (Mt, 55-56.)

Alan Steissin (1985, 21) kuvaus strategisen johtamisen osa-alueista osoittaa konkreettisesti,

mistä strategisessa johtamisessa on kyse:

1. Strategisen suunnittelun avulla määritetään organisaation tavoitteet ja strategiat niihin pääsemiseksi.
2. Resurssienhallintaprosessi auttaa allokoimaan resurssit organisaation yksiköiden välillä siten, että suunnitelmat voidaan toteuttaa.
3. Seurannan ja arvioinnin avulla strategioiden toimeenpano varmistetaan.

Tämän kokonaisuuden hallinta on strategista johtamista. Käyttökelpoinen on myös Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa -työryhmän (VM 2002, 31) määritelmä strategisesta johtamisesta: "Toimintavaihtoehtojen valinta sekä toiminnan ohjaaminen ja hallinta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminta organisaation pitkän aikavälin suoritustason vahvistamiseksi ja ylläpitämiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä." Valtioneuvostotasolle ajateltuna toimintavaihtoehtojen valinta viittaa poliittiseen tahtoon ja toiminnan ohjaaminen ja hallinta poliittisen tahdon toteutumisen varmistamiseen. Toinen strategisen johtamisen aspekti, pitkän aikavälin suorituskky viittaa siihen, että poliitikkojen, vaikka ovatkin tehtävässään kerrallaan vain vaalikauden, tulisi huolehtia siitä, ettei seuraavienkaan vaalikausien aikana tai seuraaville sukupolville tule eteensä ongelmia, jotka olisi voitu hoitaa tai lieventää edellisten vallankäyttäjien toiminnalla. Strategien johtaminen valtioneuvostossa tarkoittaa siis sitä, että poliitikot virkamiesten avustuksella tunnistavat strategiset asiat, määrittelevät niihin liittyvät tavoitteensa ja tekevät linjaukset niiden hoitamiseksi sekä huolehtivat siitä, että näin määritelty poliittinen tahto myös toteutuu erityisesti huolehtimalla riittävästä resursseista, mutta myös seuraamalla, että toimeenpano etenee.

TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA AINEISTO

Edellä esitetyn strategisen johtamisen määritelmän mukaisesti voidaan esittää täsmennetyt tutkimuskysymykset. Niitä on kolme, kun toimijoina ovat hallitus ja sen ministerit:

1. Miten strategiset asiat tunnistettiin?
2. Miten strategisiksi tunnistettuihin asioihin liittyvät tavoitteet ja linjaukset määriteltiin?
3. Miten strategisten tavoitteiden toteutuminen varmistettiin?

Kun tarkasteltavana on strateginen johtaminen hallituksen tasolla, keskeiseksi tutkimuksen kohteeksi nousevat hallituksen strategiasalkku ja kehysbudjetointi, jotka ovat hallituksen tärkeimmät strategiatyökalut. Hallitusohjelma puolestaan on strategisen johtamisen perusta ja siten analyysin lähtökohta. Tutkimuksen aikarajaus määrittyy Lipposen hallitukseen eli vuosiin 1995-2003. Aikarajaus on perusteltu siitä syystä, että hallituksen strategiasalkku otettiin käyttöön vuonna 1996, kehysmenettelyä on käytetty normaaleissa taloudellisissa olosuhteissa vasta Lipposen hallituksissa ja hallitusohjelmakin on täsmentynyt strategista johtamista palvelevaksi samanaikaisesti.

Artikkeli perustuu aiemmin julkaistuihin tutkimusraportteihin Puoskari 2002 ja Tiili 2003. Artikkelin tavoitteena on esitellä kyseisen tutkimushankkeen keskeiset tulokset strategisen johtamisen näkökulmasta. Tutkimuksen aineistona olivat asiakirja-aineiston ohella asiantuntija-haastattelut. Tutkija teki vuonna 2002 neljätoista avainvirkamiesten haastattelua ja vuonna 2003 haastatteli neljätoista ministeriä. Artikkelin perustuu pääosin asiakirja-aineiston analyysiin. Silloin, kun suoria haastattelulainauksia on käytetty, ne on osoitettu lainausmerkein.

Artikkelissa tarkastellaan ensin hallituksen strategiaprosessia keskittymällä erikseen hallitusohjelmaan, hankesalkkuun ja kehysmenettelyyn. Sitten analysoidaan yhtenäisesti, miten strategisen johtamisen malli on toiminut. Lopuksi esitetään päätelmät ja käsitellään lyhyesti sitä, mitä ohjelmajohtaminen tuo mukanaan.

HALLITUKSEN STRATEGIAPROSESSI

Hallituksen strategiaprosessi lähtee liikkeelle hallitusohjelmasta, joka saa lopullisen muotonsa vaalien jälkeisissä hallitusohjelmaneuvoitteluuissa. Käytännössä hallitusohjelman syntyprosessi on kuitenkin pitkä (ks. Määttä ym. 2001). Ohjelmaa valmistelee kukin puolue omilla tahoillaan. Myös ministeriöissä tuotetaan valmistelun pohjaksi

aineistoa. Lisäksi järjestökenttä tekee omaa valmisteluun ja pyrkii vaikuttamaan puolueiden ja ministeriöiden valmisteluun. Hallitusohjelman muodostuminen on tärkeä tutkimuskohde, mutta se rajautuu ulkopuolelle tässä, kun tarkastellaan niitä keinoja, joita istuvalla hallituksella, käytännössä, on ministereillä, on käytettävissään ohjatakseen valtioneuvostoa strategisten suuntaavivojen mukaisesti. Hallitusohjelma otetaan siis annettuna siinä mielessä, että kun hallitus on nimitetty, sen muodostavat puolueet ja ministerihenkilöt ryhtyvät toteuttamaan neuvotteluissa muodostettua ohjelmaa. Tosin on myönnettävä, että puolueet olivat toimijoina jo tekemässä ohjelmaa ja monet ministereistäkin olivat ohjelmaneuvotteluissa mukana, jos eivät tulevan ministeriönsä toimialan, niin jonkin toisen toimialan valmisteluryhmässä.

Hallitusohjelma on siis strategiaproessin lähtökohta: ohjelmassa tunnistetaan hallituskauden strategiset asiat ja määritellään hallituksen toimintalinjat. Hallituksen nimittämisen ja hallitusohjelman julkistamisen jälkeen hallitus valmistelee seuraavien vuosien budjettikehykset, jolloin sillä on mahdollisuus muuttaa edellisen hallituksen vuoden alussa tekemiä budjettikehyksiä. Kehysmenettely on budjettiproessin ensimmäinen vaihe ja tilaisuus tehdä strategisia painopistevalintoja valtioneuvoston tasolla. Varsinaiseen budjettivaiheeseen mentäessä hallinnonalojen määräraha-kehukset on jo määritelty ja myös niiden sisällä on tehty ainakin alustavat resursien allokointipäätökset. Kehys- ja budjettiproessi toistuu joka vuosi siten, että hallitus antaa kehykset keväällä, yleensä maaliskuussa ja budjettineuvottelut käydään elokuussa. Eduskunnalle hallituksen talousarvioesitys annetaan syyskuussa.

Hallituksen ensimmäisinä viikkoina aletaan myös koota hallituksen hankesalkku. Hankesalkun tehtävänä on täsmentää hallitusohjelman linjaukset hankkeiksi. Hankesalkun merkitys strategiasalkkuna näkyy siten, että salkussa on tarkoitus esittää strategiat eli keinot hallituksen tavoitteisiin pääsemiseksi. Hankesalkun avulla myös seurataan hallitusohjelman toteutumista. Seurantavälineenä hankesalkku toimii budjettiproessin aikataulun mukaisesti siten, että hankesalkun päivitys keväällä ajoittuu ennen kehysneuvottelua ja päivitys syksyllä tapahtuu budjettineuvottelun jälkeen. Tämä prosessikuvaus koskee siis Lipposen hallituksia, mutta

aikataulu ei ole merkittävästi muuttunut ohjelmajohtamisen myötä. Sen sijaan menettelytapa on pyritty kehittämään.

HALLITUSOHJELMA

Vuoden 1991 hallitusmuodon osittaisuudistuksessa hallitukselle tuli velvollisuus esittää ohjelmansa viivytyksettä tiedonantona eduskunnalle. Uudistukseen saakka hallitusohjelman laatiminen ei ollut pakollista, mutta se on kuitenkin lähes poikkeuksetta aina laadittu (Määttä ym. 2001, 9). Hallitusohjelman esittäminen tiedonantona merkitsee sitä, että eduskunta äänestää hallituksen nauttimasta luottamuksesta. Samalla hallituspuolueiden eduskuntaryhmät sitoutuvat hallitusohjelmaan ja sen tavoitteisiin (mt.). Hallitusohjelman painoarvon kasvaminen on merkinnyt myös sitä, että se ohjaa hallinnonalojen toimintaa entistä tarkemmin. Sitä on palvellut myös ohjelmien täsmentyminen.

Aiemmin hallitusohjelma oli tiivis julistuksenomainen asiakirja, joka ei Jaakko Nousiaisen (1998, 250) mukaan antanut oppositiolle ja suurelle yleisölle selvää kuva hallituksen suunnitelmista. Enemmistöhallitusten kausina 1960-luvulta alkaen ohjelman asema ja merkitys on kuitenkin muuttunut. Hallitusohjelmista on tullut täsmällisempiä ja yksilöidymiä toimintasuunnitelmia, joiden toteutumista hallituspuolueet valvovat (mt.). Näyttää siltä, että hallitusohjelmien laajuus on kasvanut hallitusten pitkäikäistymisen myötä. Kun hallitus mitä todennäköisimmin istuu koko vaalikauden, ohjelmaan on tarkoituksenmukaista kirjata mahdollisimman paljon asioita. Osaltaan kyse on varmasti siitä, että sekä ministeriöissä että järjestöissä halutaan omalta kannalta tärkeät asiat kirjatuksi ohjelmaan, jos ei muuten niin mainintana edistämisen, selvittämisen tai turvaamispyrkimyksestä. Puolueiden näkökulmasta hallitusohjelmien laajentuminen on sen sijaan alkanut tuottaa vaikeuksia, kun useimmista asioista ei hallitusneuvotteluissa kyetä sopimaan, vaan ohjelma jää yleiselle tasolle: ohjelmassa esitellään hallituksen hyvät aikomukset tai jopa vain selvityskohteet. Toisaalta hallitusohjelmiin on niiden laajentuessa alkanut tulla myös sentyyppistä täsmällistä aineistoa, joka on kirjattu ohjelmaan legitimoimaan ministeriön olemassa olevia tai jo valmisteltuja hankkeita. Tämänkaltaisen täsmentyminen on pikemminkin haitallista,

kun suuret yhteiskuntapolittiset linjaukset eivät erotu hallinnonaloittaisesta aineistosta (vrt. Kekkonen 2001, 17-18 ja Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002).

Hallitusohjelma muodostuu monien tekijöiden summasta. Siitä syystä sen rooli on ristiriitainen, kun se on toisaalta valtioneuvostotason tärkein strateginen asiakirja ja muun strategiatyön lähtökohta, mutta se on myös toiveiden tynnyri. Hallitusohjelmassa ovat sekaisin niin isot strategiset tavoitteet, puolueiden kirjauttamat pikku asiat kuin ministeriöiden legitimoitintarkoituksessa kirjaamat asiat ja sidosryhmien lobbauksen tuloksena kirjatut asiakin. Haastatteluissa, sekä virkamiesten että ministereiden, hallitusohjelmasta välittyikin selvimmin juuri sen moniaineksisuus. Hallitusohjelmassa on hyvin monentyyppisiä toteamuksia, joiden ohjausvaikutus vaihtelee, ei pelkästään niiden tarkkuuden mukaan, vaan myös sen mukaan, kenen toimesta ne ovat hallitusohjelmassa ja mikä on toteuttavan ministeriön ja ministerin puolueen kanta asiaan. Virkamiesten mielestä hallitusohjelmassa olisi kehittämisen varaa siinä mielessä, että siellä voisi olla systemaattisemmin strategisia asioita. Erityisesti koettiin, että puolueiden kirjauttamat pikku asiat hämärtävät hallitusohjelman strategisuu- ta. Ministereiden näkökulmasta hallitusohjelman puolestaan tulisi irtautua hallinnonalojen näkökulmasta ja se pitäisi rakentaa keskeisten yhteiskunnallisten ongelmien ympärille.

HALLITUKSEN HANKESALKKU

Hallituksen hankesalkun otti käyttöön Lipponen I hallitus. Idea hankesalkusta tai hallituksen strategiasalkusta esitettiin ministeriön tulosohjauksen kehittämishanke II:ssä eli niin sanotussa Sorsa II -työryhmässä (VM 1995). Hankesalkulla tavoiteltiin hallitusohjelman ohjausvaikutuksen vahvistamista: "Yhdellekään organisaatiolle ei riitä joka neljäs vuosi laadittava toimintaohjelma. Jotta hallitusohjelmasta tulisi politiikkaa vaikuttavasti suuntaava asiakirja, olisi se purettava konkreettiseksi strategisen tason hankkeiksi. Voidaan puhua erityisestä strategiasalkusta." (VM 1995, 19). Strategiasalkun ajateltiin siis edesauttavan sitä, että ohjelma ei jää vain periaatejulistikseksi, vaan sillä on konkreettisia seurauksia. Hankesalkku strategiasalkkuna viittaa siihen, että salkussa täsmennetään halli-

tuksen strategiat eli keinot hallitusohjelmassa ilmaistuihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Nimitystä strategiasalkku ei kuitenkaan laajemmin käytetty, vaan alettiin puhua hankesalkusta. Salkun erilaisten nimitysten suhde voidaan nähdä siten, että salkun kokoamisen jälkeen strategiasalkusta tulee hankesalkku, jonka avulla seurataan hankkeiden etenemistä. Hallitusohjelmien toteutumista oli säännönmukaisesti alettu seurata Sorsan I hallituksessa (Tiihonen 1980, 78), mutta nyt seuranta saattoi kehittyä, kun seurattavana oli konkreettisia hankkeita, ei vain julistuksia.

Sorsa II -työryhmän ehdottamalla tavalla strategiasalkkukäytäntö ei kuitenkaan muotoutunut, sillä työryhmän ehdotuksessa (VM 1995, 45) puhuttiin ohjelmista ja niiden käsittelystä kehysneuvottelussa sekä valmisteluvastuussa olevan ministerin tai ministerityöryhmän nimeämisestä eli tavoitteena oli pitkälti samansuuntainen käytäntö kuin ohjelmajohtamisen myötä on otettu käyttöön. Hankesalkusta tuli luettelo tärkeimmistä hallituskaudella toteutettavista hankkeista. Hankesalkkumenettely on koettu hallinnolliseksi operaatioksi, jonka kokoaminen ja päivittäminen eivät ole olleet tehokkaasti poliittisessa ohjauksessa. Erityisesti hallituksen yhteistä käsittelyä ei ole pidetty riittävänä. Salkku on ollut myös liian laaja ja tuottanut pääosin mekanistista tietoa hankkeiden etenemisestä ja toimenpiteistä, ei laajemmin yhteiskuntapolitiikan lohkojen kehityksestä tai hallituksen politiikan vaikutuksista. Poikkialinnollista analyysiä ja yhteensovittamista ei myöskään ole tapahtunut (Kekkonen 2001, 22-23).

Hankesalkun kokoaminen on aloitettu uuden hallituksen annettua ohjelmansa. Hankesalkku noudattaa hallitusohjelman rakennetta. Kokoamisvastuu on ollut valtioneuvoston kanslialla, jonka valtiosihteeri on lähettänyt ministeriöihin ministereille osoitetun kirjeen, jossa hän on pyytänyt esitystä hallituksen hankesalkkuun otettaviksi hankkeiksi. Hankkeista on pyydetty ilmoittamaan hankkeen tavoitteet, osahankkeet, aikataulut ja vastuuministeriö sekä osallistuvat ministeriöt. Ehdotusten pohjalta valtioneuvoston kansliassa on koottu luonnos, joka on käsitelty kansliapäällikkökokouksessa. Kansliapäälliköiden käsittelyn jälkeen hankesalkkuluonnos on esitelty hallituksen iltakoulussa. Hankesalkku on päivitetty kaksi kertaa vuodessa. Päivitys on julkistettu helmikuussa hallituksen kehysneuvottelujen alla ja elo-syyskuussa joko ennen budjettineuvottelua

tai sen jälkeen. Valtiosihteerin ohella kansliassa on ollut päivityksistä vastuussa oleva virkamies. Päivitusluonnos on käsitelty kansliapäällikkökoukussa ja esitelty sen jälkeen joko hallituksen iltakoulussa tai muussa hallituksen neuvottelussa. (VM 2000, 37-38.) Päivityksissä salkusta on poistettu hankkeet, jotka on katsottu toteutuiksi. Vielä jatkuvien hankkeiden osalta on täsmennetty hallituksen aikomuksia ja selostettu, mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt.

Haastatteluissa käsitykset hankesalkusta olivat samankaltaisia kuin aiemmissakin arvioinneissa (esim. Kekkonen 2001). Osa virkamiehistä moitti hankesalkua hyvin voimakkaasti, jopa täysin turhaksitai haitalliseksi. Myös osa ministereistä näki hankesalkun ongelmallisena erityisesti sen byrokrattisuuden vuoksi. Hankesalkusta on muodostunut "pakkopullaa", "muotoseikan tarkistus" ja se on alkanut elää "omaa elämäänsä irti hankkeista". Hankesalkun hyöty näyttäytyi siis lähinnä hallinnollisen seurannan mielessä, mutta ei tuonut ministereille tai virkamiehille suurta lisäarvoa. Parhaimmillaan sitä pidettiin arvossa sen vuoksi, että salkusta saa tietoa muiden ministeriöiden hankkeista ja sen avulla pystyy kootusti seuraamaan oman ministeriön hankkeita. Ministeriötasolla salkulla on siis ollut merkitystä. Sen sijaan hallituksen tasolla salkku on jäänyt vähälle huomiolle. Salkun pitäisi olla kokoelma hallituksen strategioita siitä, miten hallitusohjelman tavoitteet täytetään. Salkun kokoaminen on kuitenkin tapahtunut niin, että sinne on hyväksytty ministeriöistä toimitetut listat eikä hallitus ole juurikaan käyttänyt aikaa sen miettimiseen, mitkä olisivat hallituskauden strategiset hankkeet. Hankelista on päivitetty kaksi kertaa vuodessa ja kukin ministeri on hallituksen pöydässä istuessaan keskittynyt omiin hankkeisiinsa. Muilla ministereillä on kuitenkin periaatteessa ollut mahdollisuus kommentoida ja hallituksella kokonaisuutena puuttua asiaan, jos hanke ei ole edennyt suunnitellulla tavalla. Käytännössä salkun käsittely on kuitenkin ollut yleensä sitä, että "jokainen ministeri vahatii omaa sektoriaan" (ministerihaastattelut).

BUDJETIN KEHYSMENETTELY

Suomessa siirryttiin kehysohjaukseen OECD:n budjettiyhteistyön innoittamana 1980- ja 1990-lukujen vaihteen hallinnon uudistusten

myötä. Kehysohjaus aloitettiin tulosohjaus uudistuksen ja toiminta- ja taloussuunnittelun uudistamisen myötä. Ensimmäistä kertaa kehysohjausta sovellettiin vuonna 1991 eli vuosien 1992-1995 toiminta- ja taloussuunnitelmia ja vuoden 1992 budjettia laadittaessa (Harrinvirta ja Puoskari 2001, 445-6). Kehysbudjetoinnin ideana on määrätä budjetin kehukset eli raamit ylhäältäpäin (top-down), jotta alhaalta päin (bottom-up) tulevat vaatimukset eivät kasvata budjettia hallitsemattomasti (Harrinvirta 1998, 20-21).

Alun perin hallituksen tarkoituksena oli antaa menokehukset yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävistä tehtäväkokonaisuuksista (ks. VNp 1990). Näin tehtiin vain ensimmäisellä kehyskierroksella vuonna 1991, jolloin Holkerin hallitus antoi kautensa päätteeksi kehukset, joihin sisältyi hallinnonalojen sisäiset merkittävät kehysalueet (VM 1997, 1-2). Kehysalueiden taustalla oli ajatus siitä, että kehysten mitoitukset perustuisi hallituksen asettamiin yhteiskuntapoliittisiin painopisteisiin, joista hallitus kävisi strategisen keskustelun. Tätä yritettiin ensimmäisellä kehyskierroksella, mutta kehysalueita oli liikaa, useita kymmeniä eikä painopistealueita määritelty hallituksen poliittisessa keskustelussa, vaan ne muotoutuivat lähinnä valtiovarainministeriön ja yksittäisten ministereiden ja ministeriöiden kesken käydyissä neuvotteluissa (Kekkonen 2001, 22). Kun valtioneuvosto vielä seuraavina vuosina ajautui taloudelliseen kriisiin, huomio keskittyi kokonaisuutensa hallintaan ja pysyväksi käytännöksi muodostui kehysten antaminen vain hallinnonalatasolla. Myös aikataulun osalta kehysten käsittely jäi niukaksi: ne käsiteltiin vain keväällä eikä tarkistettu enää vuoden mittaan. Muotoutunut käytäntö kirjattiin valtioneuvoston päätökseen 21.6.1995, "jolloin oliin etäännytty jo varsin kauas alun perin tavoitteena olleista käytännöistä" (VM 2003, 29).

Kehysbudjetoinnin yhteydessä on Suomessa päätetty vuosittain neljän vuoden määräraha-kehysistä. Käytännössä merkitystä on kuitenkin vain ensimmäisen vuoden kehyskellä, mitä kuvastaa se, että kehukset laaditaan joka vuosi ikään kuin puhtaalta pöydältä kuluvan vuoden talousarvion ja uusien oletusten pohjalta eikä perustuen edellisen vuoden kehyspäätökseen (VM 2003, 33-34). Kehysvalmistelu alkaa toiminta- ja taloussuunnitelman eli TTS:n valmistelulla syksyllä. Ministeriö kokoaa hallinnonalansa TTS:n, jonka pohjalta se tekee kehysesitutuk-

sen ja toimittaa ehdotuksensa sekä TTS-yhteenvetön valtiovarainministeriöön vuoden loppuun mennessä. Vuosi alkaa valtiovarainministeriössä kehysluonnosten käsittelyllä ja helmikuun tienoilla valtiovarainministeriö toimittaa kantansa kehysluonnokseksi ministeriöihin. Helmikuun aikana käydään myös valtiovarainministeriön ja ministeriöiden väliset kehysneuvottelut, joissa ovat paikalla valtiovarainministeri ja sektoriministeri virkamiehineen. Maaliskuussa kehysluonnos on valmiina jaettava hallituksen jäsenille, jotta hallitus voi neuvotella kehuksesta hallituksen kehysneuvottelussa, niin sanotussa kehysriihessä. Kehysneuvottelu on normaalisti vain aamupäivän pituinen hallituksen neuvottelu, jossa on ministereiden lisäksi mukana valtiovarainministeriön virkamiehiä kuten budjettiriihessäkin. Kehysneuvottelussa nousevat yleensä esiin ne asiat, joista ei päästy sopuun kahdenvälisissä neuvotteluissa ja joissa ministeriö ei tyydy valtiovarainministeriön kantaan. Neuvottelun jälkeen esitys käsitellään vielä raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa, jonka jälkeen tuloksena on hallituksen kehyspäätös.

Kehysten valmistelu hoidetaan pitkälti valtiovarainministeriövetoisesti. Valtiovarainministeriö käy kahdenvälisiä neuvotteluja ministeriöiden kanssa ja valtiovarainministeri sektoriministerin kanssa ennen kuin kehusehdotus tulee koko hallituksen käsiteltäväksi. Hallitus kokonaisuutena ei ole valmistellut kehyspäätöstä. Joinakin vuosina valtiovarainministeri on kuitenkin pitänyt hallituksen neuvottelussa lähtökohtatilanteen esittelynsiinä vaiheessa, kun ministeriön toiveet on laskettu yhteen, jolloin tilaisuuden tarkoituksena on yleensä ollut ministereiden vakuuttaminen leikkaustarpeesta (ministerihaastattelut). Näyttää siltä, että talouspoliittista ministerivaliokuntaakin on käytetty vain yleisesti menotason hallinnan apuvälineenä. Hallitusryhmien vetäjien palaverissa on puolestaan käsitelty joitakin yksityiskohtia, mutta ei laajemmin painopisteiden asettamista. Keskustelua käydään lähinnä puolueiden sisällä niiden pohtiessa painotuksiaan kehysneuvottelua varten. Myös puolueiden eduskuntaryhmät evästävät ministeriryhmiä. (Ministerihaastattelut.)

Ministereiden mukaan kehysmenettelyn yhteydessä on käyty vain niukasti keskustelua hallituksen painopisteiden asettamisesta ja toimintalinjoista. Keskustelu käydään niistä asioista, jotka ovat riitautuneet valmisteluprosessin aikana. Vaikka koko hallitus on paikalla, kes-

kustelu jää käytännössä valtiovarainministerin ja sektoriministerin väliseksi. Periaatteena on, että kukin ministeri taistelee yksin valtiovarainministeriä vastaan: "Varsinaiset kehyskeskustelut ovat minusta olleet enemmän semmoisia valtiovarainministeriö vastaan ministeri matseja eikä niinkään rakentavia painopistekeskusteluja."; "Käytännössä se oli kyllä aika paljon valtiovarainministerin sanelua."; "...kehyskeskustelu ei kyllä täyttänyt keskustelun vaatimuksia. Se oli enemmänkin sitten vuoropuhelua VM:n ja asianomaisen ministerin välillä." (Ministerihaastattelut.) Jos valtiovarainministerin ja sektoriministerin kiista ei saa ratkaisua, pääministerin roolina on neuvotella ratkaisu.

Keskustelun puute koskee sekä budjettineuvottelua että kehysneuvottelua. Syinä keskustelun niukkuuteen ministerit näkivät ensinnäkin yleisen toimintakulttuurin, jossa kukin huolehtii vain omista asioistaan. Toiseksi reviiirinvarjelu juuri resursseista päätettäessä saa aikaan "kaikkien sota kaikkia vastaan" asetelman, kun ministerit joutuvat pohtimaan, uskaltavatko ottaa riskin oman rahapottinsa pienentymisestä, jos tukevat muiden esityksiä. Lievempi versio tästä pelosta on se, että toisen ministerin vaatimuksen tukeminen vähentää kokonaisuutena, joka on käytettävissä menonlisäyksiin. Vahvemmin tämä pelko voidaan ilmaista niin, että jos ministeri tukee toisen ministerin vaatimuksia, valtiovarainministeri kysyy, paljonko ministeri on valmis luopumaan omasta budjetistaan. Toisen ministerin vaatimuksia ei myöskään kannata vastustaa, sillä sopivan tilaisuuden tullen kyseinen ministeri todennäköisesti vastavuoroisesti kommentoisi omia vaatimuksia.

Keskustelun välttäminen kehyksistä päätettäessä on ensisijaisesti valtiovarainministeriön tavoite, sillä budjettivaiheessa toimiminen helpottuu, kun suurin osa asioista saadaan lyötyä lukkoon jo kehysvaiheessa. Sama tavoite on myös pääministerillä hallituksen työskentelykulttuurin näkökulmasta, sillä jos auki olevia asioita on paljon, hallituksen työskentely vaikeutuu. Keskustelun mahdollisuutta hillitsee myös valtiovarainministeriön kamreerimainen asenne, millä eräs ministeri tarkoitti sitä, että ollaan kiinnostuneita vain vuosibudjetin loppusummasta eivätkä sellaiset perustelut päde, että menonlisäykset nyt säästäisivät rahaa myöhempinä vuosina. "Kamreerimeiningistä" valtiovarainministeriö sai moitteita myös virkamiesten haastatteluissa. Kes-

kustelun vähäisyys ja sen keskittyminen vain valtiovarainministerin ja sektoriministerin kädenvääntöön yksittäisissä asioissa saa aikaan sen, että suurin osa määrärahoista jaetaan historiallisten tietojen perusteella eikä hallitus systemaattisesti tee suuria painopistevalintoja.

HALLITUKSEN STRATEGIAPROSESSI STRATEGISEN JOHTAMISEN NÄKÖKUL- MASTA

Strategisten asioiden tunnistaminen

Kuten hallitusohjelmasta edellä todettiin, se on monien ristiriitaisten tavoitteiden ja toiveiden summa. Strategisia tavoitteita ja toimeenpanotyyppistä hankeaineistoa on sulassa sovussa - tai ristiriidassa. Lipposen hallitusten ohjelmat olivat kuitenkin kehittyneitä siinä mielessä, että niiden aluksi listattiin hallituskauden tärkeimmät linjaukset. Lipposen I hallituksen ohjelmassa luettiin yhdeksän kehittämislinjaa, jotka olivat tavoitetiloja vuosituhaten vaihteeseen mennessä. Näitä tavoitteita siivitti toteamus, joka viittaa strategiseen johtamiseen: "Nopeiden muutosten maailmassa tulevaisuudelle on annettava suunta ja sisältö." Lipposen II hallituksen ohjelmassa esitettiin visio: "Oikeudenmukainen ja kannustava - sosiaalisesti eheä Suomi". Ohjelmassa luettiin kymmenen kehittämislinjaa, jotka olivat hallituskauden aikana saavutettavia tavoitetiloja. Näiden hallitusohjelman aloittavien asioiden perusteella voitaisiin tulkita, että hallitus tai pikemminkin sen muodostamat puolueet olivat hallitusohjelmaneuvotteluissa tunnistaneet hallituskauden strategiset asiat ja samalla lyhyesti linjanneet tavoitteensa näissä asioissa. Varsinaisesti strategisia asioita ei missään lueltu saati asetettu prioriteettijärjestykseen, vaan edettiin suoraan tavoitteisiin siitä huolimatta, että Lipposen II hallituksen ohjelman aluksi todettiin: "Talouden kasvunäkymät ovat hyvät, työllisyys on vahvistumassa. Tulevaisuuteen voi katsoa toiveikkaasti, vaikka näköpiirissä on myös uhkatekijöitä ja suuria ongelmia ratkaistavaksi." Tämä toteamus viesti vahvuuksien, heikkouksien, mahdollisuuksien ja uhkien (SWOT) analyysistä, mutta näitä tekijöitä ei kuitenkaan julkilausuttu. "Uhkatekijöiden ja suurien ongelmien" erittely olisi ollut askel kohti hallituskauden strategisten asioiden selkeämpää tunnistamista.

Hallitusohjelman varsinaisissa substanssiosioissa strategiset asiat eivät nousseet esiin. Useimmissa sektoriluvuissa on ilmaistu yleisluontoinen tavoite, jota voidaan nimittää strategiseksi tavoitteeksi. Strategisten asioiden tunnistamisesta ei kuitenkaan ollut kyse siinä mielessä, että olisi tunnistettu maan tulevaisuuden kannalta strateginen asia, linjattu tavoitteet kyseisessä asiassa ja määritelty hallituksen linjaukset. Sen sijaan todettiin, mikä on suuri linja, jota hallitus kyseisellä sektorilla noudattaa. Tämä toimintatapa on siinä mielessä oikeansuuntainen, että valtioneuvostotasolla strategisten asioiden tunnistaminen pitäisi tapahtua kokonaisuuden tasolla, ei siten, että kultakin hallinnonalalta nostetaan esiin yksi tai useampi strateginen asia. Strategisten asioiden tunnistaminen ohjelman sektoriluvuissa korostaisi sektoroituneisuutta entisestään.

Hallituksen hankesalkku on hallitusohjelman jälkeinen toinen tilaisuus tunnistaa strategisia asioita, mutta se on kuitenkin riippuvainen hallitusohjelmasta siten, että tarkoituksena on nostaa salkkuun hallitusohjelman asioita. Hankkeiden lukumäärä salkussa on ollut niin suuri, että on vaikea puhua strategisten asioiden tunnistamisesta. Lipposen I hallituksen salkussa hankkeita oli 42 ja Lipposen II hallituksen salkussa 41, alahankkeet mukaan lukien 60 hanketta (Puoskari 2002, 50).

Strategisia asioita voidaan tunnistaa myös budjettiprosessin yhteydessä, vaikka varsinaisesti budjetti onkin väline vasta strategisiin asioihin liittyvien tavoitteiden toteuttamisessa. Budjetin kehysmenettely olisi oikea vaihe pidemmän aikavälin haasteiden tunnistamiseen. Hallituksen keskusteltavaksi asti ovat kuitenkin nousseet vain ne asiat, joissa sektoriministeriöllä ja valtiovarainministeriöllä on riitaa, eivät minkään prosessin kautta tärkeiksi tunnistetut politiikkalohkot. Sama menettelytapa toistuu elokuun budjettiriihessä. Lisäksi hallitus tekee määrärahoihin vaikuttavia päätöksiä pitkin vuotta erilaisissa yhteyksissä ja tämä hallitsemattomuus onkin valtiovarainministeriön näkökulmasta epätoivottavaa. Budjettiprosessin ulkopuolella toimiminen on perusteltua silloin, jos voidaan osoittaa, että kyse on selkisiin strategisiin asioihin vastaamisesta, jotka vaativat välittömiä toimia rutiniiniprosessien ulkopuolella (vrt. Bryson 1995, 32).

Strategisten tavoitteiden määrittely ja linjaukset tavoitteiden saavuttamiseksi

Strategisten asioiden tunnistaminen tapahtui Lipposen hallituksissa lähinnä hallitusohjelman aloittavassa osiossa. Ongelmana strategisen johtamisen näkökulmasta oli kuitenkin se, että jos mainittuja asioita todella pidettiin strategisina kysymyksinä, niiden käsittely erityisinä asioina unohtui jatkossa. Niihin liittyviä kohtia oli hallitusohjelmassa kaiken muun joukossa. Hallitusohjelman ohella tavoitteiden määrittely ja linjaaminen voitaisiin tehdä hankesalkussa. Siinä merkityksessä hankesalkku on kuitenkin jäänyt niukaksi. Erityisesti ensimmäinen, Lipposen I hallituksen hankesalkku, oli vain toimenpideluettelo, jossa tavoitteita oli määriteltä hyvin niukasti. Toinen, Lipposen II hallituksen salkku sisälsi jo enemmän tavoitteita, mutta strategisen johtamisen näkökulmasta ongelmana oli se, että hankkeiden kokoaminen salkkuun ei perustunut hallitusohjelman alussa esitettyihin tavoitetiloihin, vaan kukin ministeriö kokosi salkkuun omia hankkeitaan omista hallitusohjelmaluvuistaan lähtien. Hankkeiden yhteyttä hallitusohjelman alkuluvun tavoitetiloihin ei julkilausuttu eikä siihen todennäköisesti oltu edes pyritty. Myös kehysmenettelyn yhteydessä hallituspolitiikan linjanveto on jäänyt niukaksi. Hallituksen kehyspäätöksessä ilmoitetaan vain kunkin hallinnonalan kehys ja lyhyesti mainitaan suurimmat menonlisäykset.

Hallitusohjelman ensimmäisen luvun strategiset asiat olivat jo valmiiksi tavoitetilän muodossa, joten tavoitteiden määrittely tapahtui osittain jo siinä yhteydessä, tosin hyvin yleisellä tasolla. Se, mikä jäi puuttumaan, oli hallitusohjelman linjausten yhdistäminen alussa lausuttuihin tavoitetiloihin. Toisaalta tavoitetilat olivat niin yleisiä, että voitaisiin todeta, että koko hallitusohjelma oli linjausta näihin tavoitteisiin pääsemiseksi.

Strategisten tavoitteiden toteutumisen varmistaminen

Strategisten tavoitteiden toteutumisen varmistamisessa olennaista on resurssien turvaaminen. Kehysmenettelyä ei kuitenkaan ole käytetty strategisten asioiden budjetin turvaamiseen. Hallitusohjelman tai hankesalkun keskeisten toiminnallisten linjausten saattamista toiminnaksi ei ole resurssipäätösten yhteydessä käsitelty. Silloin,

kun asia ei ole yhden hallinnonalan hoidettavissa, ennen ohjelmajohtamisen käyttöönottoa ei ollut välinettä, joka pakottaisi tarkastelemaan poliittikalohkon rahoitusta kokonaisuutena. Ne ministeriöt, joilla ei ollut päävastuuta hankkeesta, eivät olleet halukkaita rahoittamaan omasta kehyksestään yhteisiä hankkeita.

Resursseista päättämisen ohella poliitikkojen vastuulla on strategisten hankkeiden toteutumisen seuranta, kun toimeenpano operatiivisella tasolla jää virkamiesten vastuulle. Hallituskauden aikana hallitusohjelman seuranta on toteutettu hankesalkun muodossa. Jos oletettaisiin, että kaikki yli 40 hankesalkun hanketta ovat olleet strategisia asioita, niiden seuranta ei ole saanut hallituksen tasolla sitä huomiota, mitä strategisten asioiden seuraaminen olisi edellyttänyt. Hankesalkun seuranta on jäänyt enimmäkseen valtioneuvoston kanslian hallinnolliseksi operatioksi eikä ministeriöissä ole tuotettu riittävää tietoa hankkeiden vaikutuksista. Enemmän on oltu kiinnostuneita siitä, voidaanko hanke jo poistaa salkusta ja siten todeta, että hallitus on saanut aikaan sen, mitä pitikin.

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen ohjelman seurantaraportissa 5.2.2003 palattiin hallitusohjelman ensimmäisessä luvussa esitettyihin hallituskauden keskeisiin linjauksiin, jotka edellä tulkittiin hallituskauden strategisiksi asioiksi. Seurantaraportissa luettiin samaan tapaan ranskalaisin viivoin kuin itse linjauksetkin oli luettu, mitä kussakin asiassa on tehty. Seurantaraportin sävy oli toteava: "työttömyys on alentunut", "on panostettu", "on kannustettu", "lähtökohtana on ollut", "ovat perustuneet", "on pyritty vahvistamaan", on ollut keskeisiä painopisteitä", "on saavutettu merkittäviä tuloksia", "on toimittu aktiivisesti". Näiden toteamusten perusteella näyttäisi siis siltä, että hallitus on toteuttanut kaikki keskeiset tavoitteensa. Toteamusten uskottavuutta heikentää kuitenkin se, ettei tavoitetiloihin eksplisiittisesti kiinnitetty huomiota hallituskauden aikana hankesalkussa tai resurssipäätösten yhteydessä.

Strategisten kokonaisuuksien hallinta

Valtioneuvoston muodostavat ministerit ja heidän alaisensa ministeriöt. Ministeriöitä on kolmelta, joista yksi on valtioneuvoston kanslia. Valtiovarainministeriöllä on oma erityisroolinsa

määrärahojen vartijana. Loput yksitoista ministeriötä ovat niin sanottuja sektoriministeriöitä tai substanssiministeriöitä. Kullakin sektoriministeriöllä on vahva oman reviirinsä varjelen tarve. Myös ministeri omaksuu sektorijattelun hyvin nopeasti, vaikka hän useimmiten tulee ministeriönsä yleispoliittikkona (Puoskari 2002b ja Tiili 2003, 13). Ministeri on riippuvainen virkamiehistään. Se on päälimmäisin syy, miksi poliitikko, joka ei useimmiten ole toimialan asiantuntija, samaistuu voimakkaasti ministeriönsä ja saattaa alkaa ajaa ministeriönsä linjaa, ei hallituksen linjaa. Toinen syy on se, että ministerin toimintaa arvioidaan sen mukaan, miten hän menestyy oman hallinnonalansa asioiden hoitamisessa. Ministerin kannustimet siis ohjaavat keskittymään omaan sektoriin ja sen puolustamiseen. Kolmas syy sektorijattelun korostumiseen on se, että hallituksen toiminnan kannalta on pidetty tärkeänä, että kukin ministeri keskittyy vain oman tonttinsa hoitamiseen.

Sektorijattelu johtaa siihen, että valtioneuvostotasolla on vaikea hahmottaa strategisia kokonaisuuksia ja huolehtia sellaisten strategisten asioiden hoitamisesta, jotka koskettavat useampaa hallinnonalaa. Hallituksen tasolla tämä näkyy käytännössä siten, että ministereiden toivotaan pysyttelevän omalla tontillaan eikä puuttuvan toisten ministereiden asioihin. Yhteistä keskustelua asioista käydään harvoin (ks. tarkemmin Tiili 2003, 56, 75-78). Näin ollen poikkihallinnollisten asioiden käsittely on vaikeaa, kun oletuksena on se, että kukin ministeri hoitaa omat asiansa. Hallinnon tasolla poikkihallinnollisen toiminnan vaikeus näkyy muun muassa määrärahapäätösten yhteydessä. Määrärahat ajatellaan omina potteina, jolloin yhteisten hankkeiden rahoittaminen on pois omasta rahapotista. Merkitystä on vain sillä, kenellä on muodollisesti ottaen päävastuu hankkeesta. Ne ministeriöt, joilla ei ole päävastuuta, eivät ole halukkaita rahoittamaan hanketta omasta potistaan. Reviirikiistojen ohella vähintään yhtä suuri ongelma onkin se, että poikkihallinnollisten asioiden vaarana on jäädä ei kenenkään maalle eli kokonaan hoitamatta.

Strategisen johtamisen kannalta reviirirajat ovat todellinen ongelma. Kun yksi strategian tehtävistä on fokusoida organisaation toimintaa ja koordinoita eri yksiköiden toimia niin, että kaikki tavoittelevat samoja päämääriä (Nutt ja Backoff 1992, 58-59), näyttää siltä, ettei strategiaa tässä merkityksessä ole sisäistetty. Kun ministeriöt pitävät

kiinni omasta kapeasta näkökulmastaan, kokonaisnäkemyistä ei synny. Hallitusohjelmassa sektorijattelu näkyy siten, että sitä ei ole rakennettu kyseisenä ajanjaksona havaittujen keskeisten yhteiskunnallisten ongelmien ympärille, vaan hallitusohjelmaluvut ovat enimmäkseen sellaisia, että niiden alla luetellut asiat ovat yhden ministeriön vastuulla. Samaa lukujaottelua noudattaa myös hankesalkku. Sektorijattelu on kaikkein voimakkainta kehysmenettelyssä, jossa annetaan kullekin hallinnonalalle oma kehys eikä ennen ohjelmajohtamisen käyttöönottoa mietitty sitä, mitä sellaisia poikkihallinnollisia politiikkalohkoja olisi, joita pitäisi rahoittaa useamman ministeriön kehyksestä. Hankesalkussa vastuuministeriöt lueteltiin, mutta hankesalkun ja budjetoinnin välillä ei ollut yhteyttä.

PÄÄTELMÄT

Strategisten asioiden tunnistaminen tapahtuu hallituksen strategiaprozessissa pääosin hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman aluksi on yleisellä tasolla hahmoteltu kymmenisen tavoitetilaa, jotka voidaan tulkita hallituskauden strategisiksi asioiksi. Hallituksen strategisalkkuun nämä tavoitetilat eivät suoraan heijastu, vaan hankesalkku on rakennettu hallinnonalakohtaisten hallitusohjelmalukujen pohjalta ilman viittauksia koko hallitukselle yhteisesti asetettuihin tavoitetiloihin. Hallitusohjelman substanssiluvuthan voidaan ajatella kullekin sektorille annettuina tavoitteina, joista kukin ministeri vastaa.

Strategisten asioiden tunnistamisesta strategisen johtamisen seuraavaan vaiheeseen, strategisten tavoitteiden määrittelyyn ja linjaamiseen, ei ole systemaattisesti edetty. Jos hallitusohjelman ensimmäisessä luvussa esiin nostettuja asioita todella pidettiin strategisina kysymyksinä, niiden käsittely erityisinä asioina unohtui jatkossa. Niihin palattiin uudestaan vasta hallitusohjelman seurantaraportissa, jossa ne sivuutettiin kukin yhdellä lauseella. Strategisten tavoitteiden toteutumisen varmistaminen on pitkälti resurssien allokointiin liittyvä kysymys. Kehysmenettelyä ei kuitenkaan ole käytetty strategisten asioiden budjetin turvaamiseen. Hallitusohjelman tai hankesalkun keskeisten toiminnallisten linjausten saattamista toiminnaksi ei ole resurssipäätösten yhteydessä käsitelty.

Kaiken kaikkiaan voidaan vetää se johtopää-

tös, että strategisten asioiden tunnistaminen on ainakin jollakin tasolla tehty. Sen jälkeen punainen lanka on kuitenkin kadonnut. Jotta strategisen johtamisen malli voisi toimia, strategisten asioiden tunnistaminen pitäisi tehdä perusteellisemmin ja ilmaista strategiset asiat niin eksplisiittisesti, että niihin liittyvien tavoitteiden asettaminen, linjausten määrittely ja toteuttaminen eivät voi jäädä sivuseikaksi. John Brysonin (1995, 31) mukaan strategisten asioiden ilmaiseamiseen pitäisi kuulua kolme elementtiä. Ensinnäkin strategiset asiat on ilmaistava ytimekkäästi, mieluiten yhdessä kappaleessa. Toiseksi pitäisi listata ne tekijät, jotka tekevät asiasta perustavaa laatua olevan haasteen eli mikä tekee siitä organisaatiolle strategisen asian, kun otetaan huomioon organisaation mandaatit, missio, arvot, sisäiset vahvuudet ja heikkoudet sekä ulkoiset mahdollisuudet ja uhat. Näiden tekijöiden listamisesta on hyötyä, kun kehitetään strategiaa. Kolmanneksi pitäisi todeta, mitä siitä seuraa, jos asiaa ei pystytä hoitamaan. Jos asian hoitamatta jättämisestä ei seuraa mitään, kyseessä ei voi olla strateginen asia. Jos taas seuraukset olisivat erittäin haitalliset, on todellakin kyse tärkeästä strategisesta asiasta, joka on hoidettava viipymättä.

Ohjelmajohtaminen näyttää olevan avainsana useimman tutkimuksen aikana esiin tulleisiin ongelmien strategisessa johtamisessa. Ohjelmajohtaminen tuo mukanaan systemaattisen mallin, jossa ohjelmalle nimetään vastuuministeri, jolla on koordinointivahvuudet sekä ohjelmajohtaja ja ministereistä koostuva seurantaryhmä. Malliin kuuluu, että hallitus nimeää hallitusohjelmassaan muutamia politiikkaohjelman, jotka se täsmentää hallituksen strategia-asiakirjassa. Strategia-asiakirjan käsittely kytketään budjettiprosessiin, jossa ohjelmia tarkastellaan kokonaisuutena ja siten tajotaan politiikalle aiempaa paremmat mahdollisuudet asettaa tärkeysjärjestyksiä ja myös muuttaa niitä myöhemmin arviointitiedon perusteella. Malli takaa sen, että strategisten kokonaisuuksien vastuu on määritelty, mutta samalla muuton missiot ovat sidotuneet ohjelmiin, kun niiden budjetkehystä käytetään ohjelmien rahoittamiseen. Muutoksen kuin vastuuministeriön virkamiesten sidotisuus hallituksen ohjelmiin parane. Kaiken kaikkiaan ohjelmajohtaminen tuo muutoksen siihen, että hallitus keskittyy muuttamaan strategiseksi havaittuun asiaan, määrittelee niissä hallituksen linjauksen ja organisoii sen

ohjelmaksi, jolle se turvaa resurssit ja jonka toimeenpanon seurannasta se huolehtii. Näin ohjelmajohtaminen siis periaatteessa toimii, mutta analyysi sen todellisista vaikutuksista valtioneuvostotason strategiseen johtamiseen on vielä ennenaikaista.

VIITE

1 Julkista sektoria käsittelevistä teoksista mainitakoon Nutt ja Backoff (1992), Bryson (1995), Moore (1995), Joyce (1999) ja Johnson ja Scholes (2001).

LÄHTEET

- Bouckaert, Geert, Ormond, Derry ja Peters, Guy. 2000. A Potential Governance Agenda for Finland. Helsinki: Ministry of Finance.
- Bryson, John M. 1995. Strategic Planning for Public and Nonprofit organizations. A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Harrinvirta, Markku. 1998. Tulosohjausjärjestelmän toimivuus ministeriöissä ja laitoksissa. Tutkimukset ja selvitykset 2/98. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Harrinvirta, Markku ja Puoskari, Pentti. 2001. Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 97:3, 445-459.
- Johnson, Kerry ja Scholes, Kevan (toim.). 2001. Exploring Public Sector Strategy. New York: Financial Times, Prentice Hall.
- Joyce, Paul. 1999. Strategic Management for the Public Services. Buckingham: Open University Press.
- Kekkonen, Sirpa. 2001. Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen. Keinona ohjelmajohtaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Ministeriöryhmän loppuraportti 28.6.2002. Sarjassa Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Mintzberg, Henry, Ahlstrand, Bruce ja Lampel, Joseph. 1998. Strategy Safari. The Complete Guide through the Wilds of Strategic Management. London: Prentice Hall.
- Moore, Mark H. 1995. Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.
- Määttä, Seppo, Peltomäki, Antti, Holkeri, Katju ja Kekkonen, Sirpa. 2001. Avauksia hallitusohjelmavalmistelun tieto- ja tietämysperustan kehittämiseen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Naschold, Frieder ja Daley, Glenn. 1999. The Strategic Management Challenge: Modernizing Local Government. Part Two. International Public Management Journal 2:1, 52-67.
- Nousiainen, Jaakko. 1998. Suomen poliittinen jär-

- jestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. Porvoo: WSOY.
- Nutt, Paul C. ja Backoff, Robert W. 1992. *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Puoskari, Minna. 2002. Ministerit strategisina johtajina. Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa. Julkaisijat: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Puoskari, Minna. 2002b. Suomalaisten ministereiden sosiaalinen tausta ja rekrytoituminen vuosina 1983-2001. *Politiikka* 44:4, 328-342.
- Steiss, Alan. 1985. *Strategic Management and Organizational Decision Making*. Lexington: Lexington Books.
- Tiihonen, Seppo. 1980. Yhteiskuntapoliittisten päätösten toteuttamisen ja valvonnan muodoista Suomen hallintojärjestelmässä. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia, N:o 25.
- Tiihonen, Seppo. 2000. Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? *Hallinnon tutkimus* 19:4, 347-367.
- Tiihonen, Seppo. 2000b. *From Uniform Administration to Governance and Management of Diversity. Reforming State Functions and Public Administration in Finland*. Research reports 3/2000. Helsinki: Ministry of Finance.
- Tiili, Minna. 2003. Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Julkaisijat: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Edita.
- VM 1995. Ministeriö tuloksetkijänä. Ministeriön tulosohjauksen kehittämishanke II. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/1995. Helsinki.
- VM 1997. Kehystyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/97. Helsinki.
- VM 2000. Valtioneuvoston yhteisten asianhallintaprosessien kuvaukset ja suositukset. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 7/2000. Helsinki.
- VM 2002. Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat. Valtioneuvoston ohjelmajohtamisen simulointihankkeen raportti 15.10.2002. Sarjassa Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VM 2003. Finanssipolitiikan sääntöjen ja kehysmenettelyn kehittäminen Suomessa. Valtiovarainministeriö, työryhmäraportti 7.2.2003.
- VNp 1990. Valtioneuvoston päätös toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä tulo- ja menoarvioehdotusten laadinnassa sovellettavista periaatteista 18.10.1990.
- VNpp 1998. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998.