

# Kohti yhteistä valtioneuvostoa?

Seppo Tiihonen

## MUISTUMA VUODELTA 2006

Vuonna 2007 julkaisin Hallinnon tutkimuslehdessä artikkelin valtioneuvoston ylimmän tason johtamisesta peräänkuuluttaen uudistuksia, sillä hallitus oli esittänyt radikaalin suunnitelman siirtymisestä uudenlaiseen virkamiesten urajärjestelmään (Tiihonen 2007). Hallitus oli antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laeiksi valtion johtavista virkamiehistä sekä valtion virkamieslain ja valtion virkaehtosopimuslain eräiden säännösten muuttamisesta (HE 245/2006). Uudistuksen tarkoituksena on ministeriöiden johtavien virkamiesten johtamisosaamista kehittämällä vahvistaa ministeriöiden asema hallinnonalansa toiminnan ja strategisten linjausten ohjaajana. Valtionhallintoon esitettiin luotavaksi uusi virkamieskategoria, valtionhallinnon yhteiset ylimmän johdon virrat. Tarkoituksena oli, että virkamies nimitetään

ensiksi johdon virkaan ja sen jälkeen määrätään tehtävään. Ylimmän johdon virkamiehet olisivat urajohtajia. Johtamisosaaminen olisi nostettu virkamiesten keskeiseksi valintaperusteeksi. Eduskunta ei esitystä hyväksynyt eikä seuraava hallitus sitä tuonut enää eduskuntaan. Ajatus kaatui ja saikin kaatua siinä vaiheessa.

Kiinnitin huomiota ministeriöiden koon jatkuvaan kasvuun. Nyt kymmenen vuotta myöhemmin on nähtävissä, että trendi on jatkunut. Oheinen taulukko tuo esille superministeriöiden, valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriön, vahvistumisen. Vaikka valtioneuvoston henkilökunnan lukumäärän kasvun trendi kääntyikin alenevaan suuntaan, on valtioneuvoston henkilökunnan suhteellinen osuus koko valtion henkilökunnan määrästä kasvanut jatkuvasti. Ohessa tuolloin esittämäni asetelma täsmennettynä tähän päivään:

Taulukko 1. Valtioneuvoston virkamiehistön lukumäärä 1980–2015.

Yksikkö	1980	1987	1990	1995	2000	2010	2014	2015
Valtioneuvoston kanslia	158	140	106	140	231	236	259	517
Ulkoasiainministeriö, kotimaa	556 (x)	763	820	951	976	953	988	875
Oikeusministeriö	349	395	415	404	401	241	259	243
Sisäasiainministeriö	318	245	261	289	344	274	262	183
Puolustusministeriö	236	247	230	155	131	142	146	128
Valtiovarainministeriö	337	323	314	289	323	378	400	353
Opetusministeriö	207	309	298	288	323	317	287	259
Maa- ja metsätalousministeriö	110	125	266	327	466	309	285	260
Liikenneministeriö	101	129	142	166	172	168	167	152
Kauppa- ja teollisuusministeriö	243	278	287	312	343			
Työ- ja elinkeinoministeriö						595	533	446
Sosiaali- ja terveysministeriö	211	253	241	377	453	452	452	386
Työministeriö	259	281	321	411	354			
Ympäristöministeriö		253	261	324	325	282	287	251
<b>Yhteensä</b>	<b>3085</b>	<b>3741</b>	<b>3962</b>	<b>4433</b>	<b>4842</b>	<b>4347</b>	<b>4325</b>	<b>4053</b>
Valtion palveluksessa yhteensä	199 380	214 268	146 948	124 670	123 721	86 386	78 767	73 676
Ministeriöiden henkilöstön osuus kaikista (%)	1,5	1,7	2,7	3,6	3,9	5,0	5,4	5,5

Ministeriöiden koon ja poliittisen merkityksen kasvamisen takia ja 1990-luvulla valtionhallinnossa ryhdyttiin uudistamaan johtamista ja tämän seurauksena ministeriöiden talous-, henkilöstö- ja tietohallinnon järjestelmiä hoitavien henkilöiden määrä kasvoi. 2000-luvulla palvelutehtäviä on siirretty uusiin hallinnon palvelukeskuksiin (Valtori ja Palkeet sekä myös Valtiokonttori,) ja viimeksi uuteen valtioneuvoston hallintoyksikköön, joka vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä. Kymmenen vuotta sitten korostin ministeriöiden sisäisen resurssihallinnon kokoamista ministeriön sisäisen hallinnon johtajaksi nousseille kansliapäälliköille ja heidän esikunnilleen. Tässä artikkelissa arvioin viimeisen kymmenen vuoden ajan kehitystä.

2007 katsoin, että ministeri ei voi keskittyä vain suureen valtiolliseen johtamiseen ja johtajuuteen, leadershipiin ja strategiseen pohdintaan vaan että hän joutuu osallistumaan ministeriön arkipäiväiseen, operatiiviseen johtamiseen, näkymättömään asioiden hoitamiseen, budjettiin, organisointiin ja henkilöstöpoliittiseen päätöksentekoon. 2000-luvun alun työjärjestykset viittasivat kuitenkin ministeriöiden johtamisjärjestelmien virkamiespainotteisuuteen. Mikä on tilanne tänä päivänä? Kysymyksen taustalla on julkisuudessa jatkuvasti esitetty kritiikki poliittisen johtamisen vahvistamista kohtaan.

Entinen elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren sanoo kirjassaan Puoliholtiton Suomi, että ”Todellisuudessa ministerinkin on sukellettava kohtuullisen syvälle operatiivisen johtamisen hankalaan maailmaan, jos he haluavat lykkiä isoja prosesseja eteenpäin. Ellei hän sitä tee vaan siirtää vastuun käytännön johtamisesta virkamiehilleen, hän menettää kosketuksensa ministeriön johtamisen todellisuuteen. ... Keskeiset virkamiehet ovat alansa huippuasiantuntijoita, mutta vain toisinaan hyviä operatiivisia johtajia. Asioiden eteenpäin vieminen, ratkaisujen kasaanpusertaminen ja muutoksen aikaansaaminen vaativat paitsi sitoutumista ja omistajuuden ottamista hankkeesta myös prosessien osaavaa johtamista.” (Vapaavuori 2016, 170). Vapaavuoren mukaan ministeriön poliittinen johtaminen ei ole vain strategioiden suunnittelua vaan ratkaisujen kokoamista.

## MINISTERIÖIDEN NYKYINEN JOHTAMISTILANNE

2000-luvun alussa ministeriöiden työjärjestykset vaikenivat ministerin roolista ministeriön johtamisessa. Nykyisin tilanne on toinen. Tosin ministeriöiden välillä on suuria eroja; ministerin johtaman johtoryhmän tehtävien määrittely vaihtelee yksityiskohtaisesta hyvin avaraana määrittelytapaan. Nykyisin kaikissa ministeriöissä on ministerin oma johtoryhmä. Joissakin ministeriöissä ei ole kansliapäällikön vetämiä johtoryhmiä lainkaan. Tällöin voidaan kysyä jääkö ministerille lainkaan aikaa ministeriön poliittiseen, arvopohjaiseen ja institutionaaliseen johtamiseen. Ministeriöiden johtamisjärjestelmät on vanhastaan rakennettu kansliapäälliköiden varaan.

Valtiovarainministeriön historiaa kirjoittaesani kiinnitin huomion ministeriön johtamisjärjestelmän virkamiesjohtoisuuteen. Ministeriä palvelevaa johtamisjärjestelmää ei ollut. Ainoat johtoryhmät olivat osastopäällikkökoukous, talouspolitiikan ja resurssipolitiikan (hallintopolitiikan) johtoryhmät. Jossain vaiheessa oli laajennettu ja supistettu johtoryhmä. Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi ryhtyi pitämään epävirallisia ministerin johtoryhmiä. Valtiovarainministeri Jyrki Katainen seurasi mallia (Heikkinen, Tiuhonen 2010, 250–251). Sittemmin niistä on otettu yleinen maininta ministeriön työjärjestykseen (Valtiovarainministeriön asetus valtiovarainministeriön työjärjestyksestä (966/2005), 20 §). Valtiovarainministeriössä ministeri päättää edelleen pitääkö hän johtoryhmän kokouksia vai ei.

Tämän päivän tyyppinen ministerin vahvaa strategista vastuuta korostava malli on liikenne- ja viestintäministeriössä: ”Ministeriötä ja sen hallinnon alaa koskevien laajakantoisten tai muuten tärkeiden asioiden käsittelyä varten on ministeriön johtoryhmä, jonka puheenjohtajana on liikenne- ja viestintäministeri sekä muina jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt ja viestintäjohtaja.” (Liikenne- ja viestintäministeriön työjärjestys 1267/2015, 5 §). Valtiovarainministeriössä asia jätetään ministerin ratkaistavaksi: ”Ministeri voi asettaa toimialansa asioiden valmistelua ohjaamaan ministerin johtoryhmän. Johtoryhmän puheenjohtajana toimii ministeri tai häntä edustava

valtiosihteri. Ministeri määrää johtoryhmän jäsenet.” (Valtiovarainministeriön työjärjestys 1030/2014, 20 §).

Valtioneuvoston kansliassa johtoryhmää johtaa valtiosihteri. Valtioneuvoston kanslia onkin ainoa ministeriö, jossa ylimpänä virkamiehenä toimii poliittinen valtiosihteri (Valtioneuvoston kanslian asetus valtioneuvoston kanslian työjärjestyksestä (162/2015), 15 §). Ulkoasiainministeriössä johtoryhmä kokoontuu ministerin johtamassa kokoonpanossa ja virkamieskokoonpanossa (Ulkoasiainministeriön työjärjestys (550/2008), 8 ja 9 §).

Useimmissa työjärjestyksissä ei ole mainintoja pöytäkirjojen pitämisestä eikä päätösten tiedottamisesta. Julkisen hallinnon perusperiaatteiden mukaisesti pöytäkirjojen pitämistä voidaan pitää itsestään selvyytenä. Modernin johtamisperiaatteiden mukaista olisi, että johtoryhmien päätöksistä tiedotetaan henkilökuntaa vähintään yleisellä tasolla.

Valtioneuvoston ohjesäännössä on yleissäännös ministerien erityisavustajista. Kaikki ministeriöt ovat täydentäneet ohjesäännön määräyksiä erityisavustajien asemasta ministeriön johtamisen järjestelmässä. Valtioneuvoston kanslian selvityksen mukaan ministerin erityisavustajien osallistumisessa on vaihtelua, ja erityisavustajat ovat mukana virkamiesjohtoryhmissä seitsemässä ministeriössä (Selvitys ministeriöiden johtoryhmäkäytännöistä 2013, 2). Valtiovarainministeriön työjärjestyksessä maininta on niukin. Siinä ei mainita valtiosihterin (poliittinen henkilö) eikä erityisavustajan oikeudesta osallistua johtoryhmiin (Valtiovarainministeriön työjärjestys (966/2005) 30 ja 33 §). 1970-luvulla valtiovarainministeriössä erityisavustajalle sellainen oikeus annettiin, mutta se sittemmin poistettiin. Useimmissa ministeriöissä erityisasiantuntijallekin sallitaan pääsy ministeriön johtoryhmiin. Järjestelmä turvaa tiedonkulun virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välillä. Jos ministeriön johtajajärjestelmä on sellainen, että ministerillä on oma johtoryhmänsä ja virkamiehillä omansa, ministerien ei tarvitsisi sekaantua manageriaalisiin tehtäviin, mutta pysyisi kuitenkin perillä niistä.

## PYRKIMYS YHTENÄISYYDEN LISÄÄMISEEN VALTONEUVOSTOSSA

Kahden viimeisen vuosikymmenen tärkein muutostrendi valtioneuvostossa on pääministerin aseman lujittuminen valtiollisena johtajana ja hallituksen toiminnan koordinoijana. Paavo Lipposen pitkä pääministerikausi vuosina 1995–2003 loi sille hyvän pohjan. Kehitystä tähän suuntaan ovat vieneet presidentin valtaoikeuksien riisuminen valtiosääntöuudistuksessa, eurooppalaiset esikuvat, EU:n valtiopäämiestokousten merkitysten kasvu ja turvallisuus-kysymysten merkityksen nousu valtiollisessa johtamisessa (Ks. Tiihonen 2013). Toisaalta, koska monipuoluehallitukset ovat poliittinen realiteetti, Suomen pääministerin on jaettava johtajuus muiden hallituspuolueiden puheenjohtajien kanssa kvartetissa, sekstetissä välillä viisikossa tai kolmen miehen kesken (poliittisen johtamisen sisäisessä kabinetissa, jota voidaan kutsua myös koplaksi). Valtioneuvostossa on vanhastaan pääministerillä ollut vahva rooli lakisäateisten ministerivaltio kuntien puheenjohtajana. Ilman hallituksen ryhmäjohtajien kabinetittyyppistä toimintaa ja vastuun ottoa suurista poliittisista linjavalinnoista keskustelut hallituksen linjauksista käytäisiin julkisuudessa. Yleensä hallituksen poliittinen kabinetti valmistelee asiat ensin, sitouttaa päätöksiin muut ministerit ja vasta sen jälkeen sallii julkisen keskustelun. Tämä malli muistuttaa vanhan ajan kabinettipolitiikkaa, mutta se toimii. Pääministerit Lipponen, Vanhanen ja Sipilä ovat tämän mallin tunnetuimmat edustajat. Pääministeri Vanhanen totesi, että hän ei halua puhua keskeneräisistä asioista ja arvata lopputulosta. Asiat valmistellaan ensin, sitten tehdään päätökset ja vasta sen jälkeen avataan suu (Myllymäki 2010). Uimosen mukaan lobbarit ja poliittisten irtopisteiden kerääjät eivät ehdi kunnolla vauhtiin mukaan, kun avainministerit naulaavat kantansa kiinni (Uimonen 2003). ”Kataisen hallituksessa meno on ollut toista. Hallituskumppania on johonkin rajaan saakka saanut kritisoida julkisesti.” (Elonen 2013).

Vapaavuori kuvaa erinomaisesti hallituksen sisäisen kabinettipäätöksenteon ja hallitusmallin puutteita; kollegiaalisuuden ja kollektiivisuuden kuihtumista, valtioneuvoston toimin-

nallisen eriytymisen kasvun ja ministereiden tiukka kiinnittyminen omaan ministeriöönsä ja hallinnonalaansa. Ministereiltä vaaditaan lojallisuutta hallitusohjelmaa ja hallituskokonaisuutta kohtaan sekä aktiivista ja luovaa keskustelua vaikeista yhteiskuntapolittisista asioista. Tämän hallituksen sisäisen eriytymisen seurauksena ministeriöt eivät saa riittävästi tietoa hallituksen suppean sisäpiirin toiminnasta eivätkä toisten ministeriöiden toimenpiteistä, päätöksistä ja kehittämislinjauksista. Tähän kiinnitettiin huomiota jo Vanhasen hallituksen aikana, kun todettiin, että ”hallituksen sisäisiä keskustelua käydään varsin vähän.” (Hautamäki 2007). Kun jokainen ministeri vastaa omasta toimialastaan, ei ole suotavaa, että he kommentoivat toisten ministereiden tekemiä julkisuudessa. Vanhanen korosti, että hallituksen on keskusteltava asiat keskuudessaan ja tultava julkisuuteen valmiin esityksen kanssa. Jo hallitusneuvottelujen aikana Vanhanen ilmoitti vierastavansa selkeää johtamismallia, jossa ministerit käyvät poliittisia kiistoja julkisuuden palstoilla. Hänestä keskeneräisiä asioita ei pidä levitellä kaikkien katsottavaksi, sillä se ei auta asioiden etenemistä. Keskeneräisten asioiden käsittelystä julkisuudessa ei tule muuta kuin harmia hallituksen työskentelylle (Ministerit Vanhasen liekanarus 2007). Tämäkään malli ei ole aivan toimiva, sillä hallituksen sisäistä päätöksentekoa ei ole kehitetty kollektiivisen kabinettipäätöksenteon suuntaan; hallituksella ei ole toimivaa foorumia keskustella strategioista. Vapaavuoren mukaan iltakouluistunnot ”muistuttavat usein aikamoista hollitupaa, jossa ministerit tulevat ja lähtevät miten sattuvat.” (Vapaavuori 2016, 168).

Vapaavuoren kuvaa kiintoisalla tavalla ministereiden asettumisen hierarkkiseen järjestykseen. Ylimmälle tasolle kuuluvat hallituspöytäpuoleiden puhteenjohtajat. Ryhmän suuruus määrittyy hallituksen rakenteesta. Toiselle sisäpiirin tasolle pääsevät lakisääteisten ministerivaliokuntien tärkeimmät jäsenet. Joukko on edellistä laajempi. Kolmannelle tasolle kuuluvat muut. Perinteisesti hallituksen kaikkein suppeimman ydinryhmän ovat muodostaneet kahden suurimman puolueen puhteenjohtajat, jotka toimivat lähes poikkeuksetta pää- ja valtiovarainministerinä. Unto Hämäläisen mukaan Sipilän hallituksen toiselle tasolle kuuluvat kolmen puhteenjohtajan lisäksi ministerit Olli Rehn, Jari

Lindström ja Petteri Orpo (Hämäläinen 2016, 50).

Valtioneuvoston keskitettyjä ohjausjärjestelyjä on pyritty vahvistamaan 2000-luvulla jatkuvasti, yleensä aina hallituksen vaihdoksen yhteydessä. Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus otti käyttöön Lipposen toisen hallituksen aikana valmisteltuja hallituksen yhtenäisen johtamisen vahvistamiseen tähtääviä uudistuksia.. Poliittiset päätöksentekijät eivät tunteneet siitä juurikaan hyötyvän eivätkä virkamiehetkään siitä pitäneet (Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja 2010, 39–43). Se oli raskas ja paperinmakuinen pakkopullamainen byrokraatia. Vanhasen hallitus otti käyttöön myös uudenlaiset politiikkaohjelmat (Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli 2006). Vanhasen toinen hallitus jatkoi niitä hieman uudistetussa muodossa, sillä ohjelma ei ollut täyttänyt kaikkia siihen asetettuja toiveita (Miettinen 2005 ja Hallitus ei työskentele riittävästi yhdessä 2005). Myöskään uudistetut politiikkaohjelmat eivät löytäneet paikkaansa vahvan poliittisen ohjauksen välineinä (Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma (2010) ja Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja 2010, 10–13 ja 45–47). Vanhasen hallituksen toteuttamat uudistusyhtymät osoittivat, että valtioneuvoston vakiintuneiden valtarakenteiden murtaminen toiminnallisilla uudistuksilla on tuskallisen vaikeata.

Vanhasen hallituksen loppukaudella valtioneuvoston virkamiehistö ryhtyi jälleen kehittämään uusia menettelyjä valtioneuvoston yhtenäisen johtamisen vahvistamiseksi. Asiasta laadittiin suunnitelmia ennen vaaleja. Tavoitteena oli vahvistaa hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja parantaa päätöksenteon tietopohjaa ja lisätä sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen koordinaatiota. (Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla. Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä, 2011). Vaalien jälkeen asetettu Jyrki Kataisen hallitus omaksui valmisteltujen esitysten perusajatukset ja täsmensi hallitusohjelman seurantamenettelyä. Ministeriöt pitivät uusia menettelyjä ”paperinmakuisina” verrattuna valtiovarainministeriön johtamaan ja ”omistamaan” kehysmenettelyyn. Kritiikin ytimessä oli se, että valtioneuvoston kanslian ohjauksella ei ollut yhteyttä ministe-

riöiden toimintaan ja arkipäivän rahankäyttöön, jota hallitsee valtiovarainministeriö ja jonka puitteissa ministeriöt joutuvat toimimaan. Valtiovarainministerin vastaaman finanssipoliittisen suunnittelun ja valtioneuvoston kanslian vastaaman eräänlaisen strategisen suunnittelun menettelyjen koordinointi on vuosikymmeniä vanha teema, jota on jatkuvasti pohdittu, mutta uudistukset eivät yleensä ole täyttäneet niihin asetettuja odotuksia vaan ovat jääneet vaatimattomiksi (Ks. Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla, 2011 ja vanhemmasta keskustelusta Tiihonen 1990).

Myös Juha Sipilän hallitus uudisti valtioneuvoston johtamista. Uudistuksen taustalla ovat Valtion ohjauksjärjestelmän kehittämistä ennen vaaleja pohtineen ns. OHRA-hankkeen ehdotukset (Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjauksjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksukset 2013). Sipilän hallitus omaksui joitakin näistä neuvoista, mutta ei kaikkia. Hallitusohjelma ja sen kärkihankkeita konkretisoiva toimintasuunnitelma on edelleen yksityiskohtaisia. Ministerit tuntuvat edelleen sitoutuvan yksittäisiin lauseisiin, vaikka maailma on alta muuttunut.

Oleellisimpana ministeriöiden johtamisen rajoja asettavana valtioneuvostotasoisena menettelynä on edelleen 1990-luvun alussa luotu kehysmenettely. 2000-luvulla sen kriittisimmäksi vaiheeksi on noussut hallitusohjelman valmistelu ja hallitusohjelmaan sisällytetyt kirjat hallituskauden kehyksestä eli niin sanottu hallituksen menokehyssääntö. Sipilän hallitus on sitoutunut noudattamaan hallitusohjelmassa määriteltyä menosääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa määriteltyä valtiontalouden kehyspäätöstä.

Finanssikriisin ja sitä seuranneen euromaiden valtionvelkakriisin seurauksena tiivistynyt euroaluetta koskeva ja koko julkiseen talouteen kohdistuva finanssipoliittinen suunnittelujärjestelmä on tällä hetkellä tiukimmin ministeriöitä sitova ohjauksinstrumentin (Kohti julkisen talouden kokonaisuohjausta 2015). Finanssipoliittisen suunnitelman ehdottomuus johtuu siitä, että se on osa euromaita koskevaa finanssipoliittista sopimusta ja EU:n talous- ja finanssipoliittikan koordinaatioketjua. Kansallisen tason toimeenpanon järjestelyjä on ohjannut bud-

jettikehysdirektiivi. Suomessa tähän perustuva julkisen talouden suunnitelmaa säätelee finanssipoliittinen laki (869/2012) ja valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014) (Henriksson, Kajaste 2013, 467–483). Julkisen talouden suunnitelma toimii Suomen vakausohjelmalla ja vastaa EU:n vaatimukseen keskipitkän aikavälin budjettisuunnitelmasta. Suunnitelmassa hallitus tarkastelee julkista taloutta kokonaisuutena ja tekee linjauksia ja valintoja, jotka sitovat lainsäädännön ja budjetin valmistelua. Suunnitelma kattaa valtiontalouden, kuntatalouden, lakisääteiset työeläkelaitokset ja muuta sosiaaliturvarahastot. Suunnitelman valmistelun kriittinen hetki on hallitusohjelman valmistelu ja siinä tapahtuva menosäännön valmistelu. Näiden prosessien johtovastuu kuuluu valtiovarainministeriölle.

Kataisen hallitus asetti tavoitteekseen valtioneuvoston voimavarojen, osaamisen ja vastuiden joustavamman organisoimisen. Valmistelu uskottiin ns. KEHU-komitealle (Keskushallinnon uudistushanke (KEHU). <http://vm.fi/keskushallinnon-uudistushanke>). Komitea ei kuitenkaan rohkennut tehdä esitystä syvälle menevästä valtioneuvoston uudistamisesta. (Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö 2015, 48.)

Kataisen hallitus perusti myös uuden valtioneuvoston hallintoyksikön 2014. Se johtaa, sovittaa yhteen ja kehittää kaikkia valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisiä hallintoprosesseja. Hallintoyksikkö kokoaa ministeriöiden sisäisissä toiminnoissa hajallaan olleet resurssit yhteen. Valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisesta huolimatta ministeriöt ovat omia virastokokonaisuuksiaan. Ne vastaavat toimialansa lainsäädännön valmistelusta, hallitusohjelman toimeenpanosta, kansainvälisistä asioista, hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelusta ja virastojen tulosohjauksesta, toimialan ohjauksesta, valtionavustus- ja valtionosuuspolitiikasta, sekä ministeriöiden sisäisestä organisoimisesta. Hallintoyksikön perustaminen on supistanut ministeriöiden henkilöstön määrää ja kasvattanut valtioneuvoston kanslian henkilöstömäärää.

Myös Sipilän hallitus jatkaa yhtenäisen valtioneuvoston rakentamista. (Ks. Työryhmä arvioi yhtenäistä valtioneuvostoa ja komiteatyön

uudistamista 2016). Yhtenäisen valtioneuvoston toteuttaminen yhden virastomallin pohjalta edellyttää perustuslain muutosta. Tämän askeleen ottamista vaikeuttavat poliittiseen kulttuurimme kuuluvat monipuoluehallitukset; puolueiden on vaikea hyväksyä sitä, että suuriman puolueen puheenjohtaja saisi pääministerinä ylivallan muihin ministereihin nähden. Tämän on myös Sipilä havainnut, sillä Vapaavuoren mukaan ”hallituspuolueet kokevat harvoin olevansa samalla puolella rintamalinjaa, joten ne kisaavat jatkuvasti keskenään.” (Vapaavuori 2016, 171).

## MINISTERIÖN JOHTAMINEN

Onko tavoite yhtenäisestä valtioneuvostosta realistinen? Mitä sen toteuttamien tarkoittaa? On selvää, että ministerit ovat erilaisia persoonia ja edustavat erilaista johtamisosaamista ja -tyyliä. Heidän kätensä ovat sidotut monin tavoin; viime vuosina kehitetyt valtioneuvoston yhteiset johtamisjärjestelmät ja päätöksentekorakenteet muodostavat viitekehyksen, joihin ministeriöiden johtamisjärjestelmät sijoittuvat. Osa näistä on rakenteellisia ja juridisia. Lisäksi poliittisen kulttuurin ja hallintokulttuurin perinteet ovat realiteetteja, joita ei voida sivuuttaa. En esittele niitä tarkemmin. Viittasin edellä lyhyesti ministerien sisäpiireihin ja hierarkioihin.

Kuinka pyrkimys yhtenäiseen valtioneuvostoon vaikuttaa kunkin ministerin henkilökohtaisen johtamisotteeseen ja lainsäädännössä ministeriölle määriteltyjen tehtävien toteuttamiseen? Arvioin aluksi ministerien henkilökohtaisia johtamisprofileja. Preston on eritellyt Yhdysvaltain presidenttien johtamistyyliä typologian avulla. Tämä johtamistyylianalyysi soveltuu myös ministereiden johtamisen analyysiin. Sen toisena päämuuttujana on johtajan osallistuminen johtamiseen ja hänen halunsa valvoa johtamistilannetta. Väliin tulevana tekijänä on presidentin herkkyys tilanteelle. Presidentin osallistuminen ja kontrolli kuvaavat hänen haluaan osallistua henkilökohtaisesti johtamiseen. Presidentin yleinen herkkyys tilanteelle kuvaa johtajan halua saada tietoa, olla mukana ja herkkyyttä politiikan ympäristölle ja muiden mielipiteille asiassa.

Preston on erottanut neljä johtajan tyyppiä johtamiseen osallistumisen ja kontrollin pohjalta (Preston 2001, 14–31). Ne ovat johtaja

(director), hallinnoija, magistraatti ja delegoija. En erittele niitä tarkemmin tässä yhteydessä. Oleellinen päätelmä tästä Suomeen ja ministeriöiden johtamiseen on joustavuus; ministeriöiden johtamisjärjestelmien tulisi antaa tilaa erilaisille johtajille ja heidän johtamismalleilleen. Johtamisjärjestelmän tulee tukea ministerin henkilökohtaista johtamisotetta. Vähin edellytys on, että ministeri voi turvata poliittisten ja ei-poliittisten näkökantojen huomioonottamisen johtamisessaan ja päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa.

Ministerin asiantuntemuksesta riippuu, millaisen roolin hän ottaa ministeriönsä johtajana. Hän voi toimia lainsäätäjän, politiikan valitsijan, aloitteen tekijän, suurlähettilään tai toimitusjohtajan roolissa ja siitä riippuen määrittää sen, kuinka hän johtaa ministeriötä. Riippuen hallitusohjelman yksityiskohtaisuudesta ja omasta johtamiskokemuksestaan ministeri päättää omasta roolistaan ministeriön johtajana, poliittisen sihteeristönsä rekrytoinnista, yhteydenpidosta ministeriön virkamiehiin – kansliapäällikköön, osastopäällikköihin – poliittisille avustajille annetuista rooleista johtamisen avustamisessa. Hän voi jonkun oman osaamisalueensa heikkoutta paikata palkkaamalla neuvonantajan, joka on tuon alueen erityisasiantuntija.

Ministerin poliittisen johtamisprofiilin ytimessä ovat arvopohjaiset asiat, organisaation merkityksen muodostus. Hänen tulee keskittyä toimintoihin, jotka konkretisoivat ministerin määrittelemiä arvoja (Seltznick 1957, 28). Valtioneuvoston johtamista uudistettaessa tulee turvata samaan aikaan sekä valtioneuvoston kokonaisuus että ministereiden ja ministerien johtamisen edellytykset. Ministereille tulee varata tilaa hallinnonalan poliittiseen, strategiseen ja institutionaaliseen johtamiseen hallituksen yhteisesti määrittelemän ohjelman sisällä. Virkamiesjohdon tehtävä on tukea tätä. Sen on vastattava ministerin linjausten muuntumisesta käytännön toiminnaksi ja toimeenpanoksi.

Kun hallitusohjelma on nykyisin jokaisen ministerin toimintaa tarkoin ohjaava dokumentti, ministerit voivat helposti unohtaa, että he ovat vastuussa oleellisesti suuremmasta kokonaisuudesta kuin hallitusohjelman toteuttamisesta. 1990-luvulla ministeriöiden johtamisjärjestelmiä kehitettiin ministerivetoisiksi. Ministerit keskittyvät tällöin samoihin manageriaalisiin ja operatiivisiin kysymyksiin kuin virkamiesjohto.

Kun samaan aikaan vahvistettiin ministerien poliittisia esikuntia, virkamiehet kokoivat politiikan sekaantuneen hallinnollisiin asioihin. 2000-luvulla valtioneuvoston uudistamisessa on painotettu valtioneuvoston yhtenäisyyttä ministeriön johtamisen sijasta, mutta samaan aikaan on edelleen vahvistettu ministeriöiden poliittista johtamista.

Ministeriöiden tärkeimpänä sisäisen johtamisen järjestelmänä toimii edelleen 1990-luvulla luotu tulosohjaus (Strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi tulosohjaus 2012 ja Kivelä 2010). Ministeriöt ovat kokeilleet myös uudenlaisia johtamismalleja. Tunnetuin yritys on 2007 perustetun työ- ja elinkeinoministeriön ns. matriisijohtamisen malli. Se ei osoittautunut kovin toimivaksi vaan raskaaksi ja vastuita sekoittavaksi. Elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen sanoi, että se on ”radikaalein muutos Suomen julkisessa hallinnossa.” (Työ- ja elinkeinoministeriöön haetaan lihaksia matriisimallista, 2007). 2010 matriisirakenne koettiin ministeriössä osin toimimattomaksi erityisesti kasvaneen hallinnon ja epäselvien vastuiden takia (Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä 2010, 47). Useat ministeriöt ovat luopuneet perinteisestä toiminta- ja taloussuunnittelusta ja korvanneet sen ministeriön ja alaisen hallinnon välisillä, hallituskauden kestäväillä strategia-asiakirjoilla sekä niihin kytkeytyvillä tulostavoiteasiakirjoilla. Hallinnonaloilla on lukuisia toimintapoliittisia strategioita. Strategiat ovat tämän päivän iskusana. Useimmat ministeriöt laativat hallitusohjelmaan, hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan ja nelivuotisen kehysbudjettiin perustuvan ministeriön oman strategian. Useissa tapauksissa ministeriöiden strategiat valmistellaan virkatyönä ilman suoraan yhteyttä poliittisiin prosesseihin (Ks. esim. Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä 2014, 27). 1970-luvulta 1990-luvun alkuun ministeriöissä ei laadittu strategioita. Sen sijaan valmisteliin suunnitelmia. Eron tekeminen näiden välillä on kuitenkin vaikeaa; sana strategia on lyhyempi kuin suunnitelma.

Yksityiskohtaisen hallitusohjelman nousu hallituksen toimintaa ohjaavaksi asiakirjaksi oli aikanaan merkittävä edistysaskel, mutta se muuttui ajan saatossa laajaksi ja yksityiskohdattaiseksi asiakirjaksi. Ministerit pitivät sitä pak-

kopaitana, joka säätelee elämää liian tarkoin. Vapaavuori totesi 2013, että ”Hallitusohjelmasta on tullut puolijumalallinen instituutio, jossa on määritelty kaikki isot asiat. Ja isoja asioita voidaan tehdä vain, jos ne ovat hallitusohjelmassa” ja että ”hallitusohjelma ei anna ollenkaan osviittaa sille, mitä tässä ajassa ja näissä haasteissa ja tämän talouskasvun oloissa pitäisi tehdä.” Kun hallituskauden puolivälissä aktiviteetti hidastuu ja alkaa valmistautuminen seuraaviin hallitusneuvotteluihin, ”on irvokasta, että jopa johtavat virkamiehet puhuvat, että uudistuksia on valmisteltava seuraavaan hallitusohjelmaan” (Sutinen 2013). Virkamiehet tietävät kokemuksesta, että seuraavat isot uudistukset voidaan tehdä vasta vaalien jälkeen. Paavo Väyrynen sanoi 2007, että ”Vääntö käydään hallitusta muodostettaessa. Kun työskentely alkaa ohjelman pohjalta, ei enää kovin paljon keskustellakaan.” Kukin ministeri hoitaa vain sovitun määräraha-kehityksen puitteissa omia asioitaan. Ainoa muiden ministereiden asioihin puuttuva ministeriö on valtiovarainministeriö (Hautamäki 2007).

## PÄÄTELMÄ

Pyrkimys yhteen 4000 hengen valtioneuvostovirastoon edennyt 2000-luvulla monin tavoin. Se ilmenee ministeriöiden työjärjestyksistä ja valtioneuvoston yhteisistä ohjausjärjestelyistä. Askeleet ovat olleet enimmäkseen hallintoteknisiä eivätkä ole koskeneet sisältöjä hallitusohjelmaa lukuun ottamatta. Kun hallitukset ovat Suomessa hamaan tulevaisuuteen koalitionhallituksia, puhdasta pääministerijohtoista valtioneuvostoa ei voidaan saavuttaa. On kehitettävä erilaisia poliittisia johtamisjärjestelmiä esimerkiksi hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostaman sisäpiirin, synergisen konsernin, yhteisten pelisääntöjen ja toimintamallien avulla, kehittämällä laajapohjaista valmistelua ja verkostomaisen toiminnan avulla. Poliittista kulttuuria on uudistettava kollektiivisen mallin pohjalta. Ministereitä ei pidä alistaa vain sisäpiirin määrittämän politiikan toimeenpanijoiksi. Ministeriöiden ylin virkamiehistö on saatava myös mukaan uudistukseen. Sen ammatillinen asema on turvattava. Oleellista on kehittää, poliittisen johtamisen kulttuuria, toteuttaa rakennuudistuksia ja hallinnollisia johtamisprosesseja.

## LÄHTEET

- Elonen, Piia (2013). *Hallituksen vaietut asiat* Helsingin Sanomat 14.5.2013.
- Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla. Tehokkaan strategisen työskentelyn välineitä* (2011). Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hallitusyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen* (2010). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hallitus ei työskentele riittävästi yhdessä*. Pääkirjoitus Helsingin Sanomat. 31.10.2005.
- Hautamäki, Jaakko (2007). ”Hallitusohjelmaa pitää tulkita luovasti”. Paavo Väyrynen: *Hallitus käy varsin vähänsisäisiä keskusteluja*. Helsingin Sanomat 11.6.2007.
- Heikkinen, Sakari, Tiihonen, Seppo (2010). *Hyvinvoinnin turvaaja*. Valtiovarainministeriön historia. 3. Helsinki: Edita.
- Henriksson, Marketta, Kajaste, Ilkka (2013). *Finanssipolitiikan säännöt, EU ja Suomi. Kansantaloudellinen aikakauskirja* 109 (4), 467–483.
- Hämäläinen, Unto (2016). *Sisäpiiriepäily hallituksessa*. Helsingin Sanomat kuukausiliite 350/2016/toukokuu, 80.
- Keskushallinnon uudistushanke (KEHU)*. Haettu sivulta <http://vm.fi/keskushallinnon-uudistushanke> 21.7.2016.
- Kivelä, Juhani (2010). *Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka?* Tampere: Tampere University Press.
- Kohti julkisen talouden kokonaisuudesta. Julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman kehittäminen* (2015). Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Miettinen, Hanna (2005). *Politiikkaohjelmat ja valtion budjetti elävät toisistaan erillään*. Helsingin Sanomat 22.10.2005.
- Ministerit Vanhasen liekanarussa*. Pääkirjoitus. Helsingin Sanomat 24.7.2007.
- Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys* (2004): Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2004. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Myllymäki, Arvo (201). *Suomen pääministeri. Presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi*. Helsinki: Talentum.
- Politiikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli* (2006). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Politiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma* (2010). Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 212/2010. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjauksjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks* (2013). Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM 142:00/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö
- Preston, Thomas (2001). *The President & his Inner Circle. Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*. New York: Colombia University Press.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration. A sociological interpretation*. New York: Harper & Row.
- Selvitys ministeriöiden johtoryhmäkäytännöistä. Valtioneuvoston kanslian muistio 6.9.2013. Tekijän hallussa.
- Strategisempi, kevyempi, poikkihallinnollisempi ja yhtenäisempi tulosohtaus* (2012). Tulosohtauksen kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 21/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Sutinen, Tuija (2013). *Hallitusohjelma sitoo kädet. Elinkeinoministeri Jan Vapaavuoren mielestä hallitusohjelmista on tullut liian yksityiskohtaisia*. Helsingin Sanomat 3.7.2013.
- Tiihonen, Seppo (2013). *Presidentit valtiollisina johtajina*. Teoksessa Seppo Tiihonen, Maritta Pohls ja Juha Korppi-Tommola (toim.), *Presidentti johtaa* (301–351). Helsinki: Siltala.
- Tiihonen, Seppo (2007). Ruhtinaan kesyttäminen eli tahto ministeriön johtamiseen. *Hallinnon tutkimus* 1. (26) 1, 3–21.
- Tiihonen, Seppo (1990). *Talouden ylivalta*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia, no 2. Hallintohistoriakomitea. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjauksjärjestelmä* (2010): Valtiontalouden tarkastusvirasto Tuloksellisuustarkastuskertomus 234/2010. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Työ- ja elinkeinoministeriöön haetaan lihaksia matrisimallista*. Kauppalehti 21.09.2007.



- Työryhmä arvioi yhtenäistä valtioneuvostoa ja komiteatyön uudistamista.* Valtiovarainministeriö 16.2.2016 10.33. Haettu sivulta [http://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyoryhma-arvioi-yhtenaista-valtioneuvostoa-ja-komiteatyon-uudistamista](http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-arvioi-yhtenaista-valtioneuvostoa-ja-komiteatyon-uudistamista). 21.7.2016.
- Uimonen, Risto: *Vanhasen ja Kalliomäen uusi ote ja uusi tyyli.* Kaleva 18.11.2003.
- Valtiovarainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä* (2014). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2014. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Vapaavuori, Jan (2016): *Puoliholtiton Suomi.* Helsinki: Otava.
- Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö* (2015). Valtiovarainministeriön julkaisu 7/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.