

Katsausartikkeli

Tuhansien toimenpiteiden Suomi: Orpon hallituksen ohjelmaneuvoittelut teknopoliittisena prosessina

Juri Mykkänen, Doctor of Philosophy, vanhempi yliopistonlehtori, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Hanna Wass, valtiotieteiden tohtori, yleisen valtio-opin dosentti, varadekaani, valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Abstrakti

Katsausartikkeli analysoi kokoomuksen puheenjohtaja Petteri Orpon luotsaamia hallitusneuvotteluita ja niiden tuloksena syntynyttä hallitusohjelmaa teknokraattisen asiantuntijatiedon käytön näkökulmasta. Kysymystä lähestytään käyttämällä teknopolitiikan käsitettä, joka viittaa poliittisten päämäärien ja runsaan asiantuntijatiedon yhdistämiseen. Tuloksista nousee esiin vahva yhteys neuvottelupöydissä tehtyjen toimenpidekirjausten ja asiantuntijakuulemisten välillä. Havaintoa voidaan selittää usealla eri tavalla, mutta katsauksen tulkinta korostaa hallitusneuvottelujen poliittisen asetelman merkitystä enemmän kuin asiantuntijoiden itsensä pyrkimystä vallankäyttöön. Oikeistopopulistisen puolueen mukanaolo neuvotteluissa saattoi myös osaltaan lisätä asiantuntijatiedon käyttöä. Sama vaikutus oli kokoomuksen pyrkimyksellä rakentaa hyvin yksityiskohtainen ohjelma, jota oli mahdollista ryhtyä nopeasti toteuttamaan.

Avainsanat: teknokratia, hallitusneuvottelut, hallitusohjelma, Suomi

<https://doi.org/10.51810/pt.141517>

Johdanto

Hallituksen muodostaminen on monella tapaa jännitteinen prosessi, joka vaatii useiden eri suuntaan vetävien tavoitteiden yhteen sovittelua. Vaalituloksen muuntaminen hallituspohjaksi ja yhtenäiseksi hallitusohjelmaksi on erityisen kimuranttia Suomen kaltaisessa monipuoluejärjestelmässä, jossa äänet jakautuvat usean keskisuuren puolueen kesken eivätkä puolueet ole etukäteen muodostaneet keskenään kilpailevia ja sisäisesti ohjelmatasolla yhtenäisiä blokkeja, kuten usein verrokkina viitatussa Ruotsissa on ollut tapana (Hellström ja Lindahl 2021; Raunio 2021).

Oman paineensa hallitusneuvotteluihin tuo nykyisessä monikriisissä ajassa korostuva tarve pitkäjänteiseen politiikkaan yhden vaalikauden sijaan (Oksanen ja Vogt 2023). Pitkäjänteisen politiikan perään kuuluttaminen näkyi vuoden 2023 eduskuntavaalien edellä kahdessa virkamiespuheenvuorossa, joissa hahmoteltiin julkisen talouden tarpeista lähtevää tavoitteenasettelun mallia tulevien hallituskausien ohjaamiseksi (valtiovarainministeriö 2022a; 2022b; ks. myös Virtanen ja Wass 2022). Erityisasemaan on noussut nimenomaan talouspolitiikka ja sen perustana oleva valtiovarainministeriön tuottama tiedonmuodostus ja ennakointi (Mykkänen 2016; Heikkinen ja Tiihonen 2010; Tiihonen 1990). Toisaalta äänestäjät ovat usein siinä mielessä ”likinäköisiä”, että he haluavat politiikalta ennemmin lyhyellä aikavälillä saavutettavia etuuksia kuin pitkälle tulevaisuuteen suuntautuvia investointeja, joiden hyödyt ovat vaikeammin hahmotettavissa (Herne ja Palosaari 2023; Jacobs ja Matthews 2012; 2017; Rapeli 2023). Hallitusneuvottelut vaativat tasapainoilua myös näiden vaatimusten välillä. Ratkaisu politiikan linjasta tiivistyy usein julkisen talouden tilasta tuotettuun asiantuntija-analyysiin ja siitä johdettuun finanssipolitiikan linjaan, jonka tulkinta saattaa ratkaista hallituskoalition syntymisen, kuten näytti käyvän eduskuntavaalien jälkeen keväällä 2023.

Oikeistopopulististen puolueiden osallistuminen hallitusneuvotteluihin tuo mukanaan omat jännitteensä. Populismien suhde hitaaksi ja tehottomaksi moitittuun parlamenttivetoiseen demokratiaan on monesti jo lähtökohtaisesti kireä (Bickerton ja Invernizzi Accetti 2017; Wass 2023; Wass ja Tiihonen 2023). Valtaan päästyään populistipuolueilla on usein kova paine ylläpitää rakentamaansa erottelua ”korruptoituneen eliitin” ja ”kansan” välillä jatkamalla hyökkäyksiä esimerkiksi aikaisempia hallituksia kohtaan (Schwörer

2022). Populistipuolueiden äänestäjät suhtautuvat usein epäluuloisesti monipuoluehallituksille ominaiseen poliittiseen kaupankäyntiin (Plescia ja Eberl 2021), mikä voi olennaisesti heikentää puolueiden kykyä ja halua muodostaa kompromisseja hallituskumppaneiden kesken. Myös vallan keskittäminen toimeenpanevalla elimellä saatetaan kokea tarpeellisena uudistusten rivakaksi toteuttamiseksi, jolloin eri intressiryhmien kautta toteutuva moniääninen edustuksellisuus näyträttyy lähinnä hidasteena (Ruth-Lovell ja Grahn 2023).

Toisaalta populistinenkin puolue joutuu sovittamaan suoraviivaiset pyrkimyksensä sekä koalitiollahituksen että vallitsevien lakien ja asetusten kontekstiin. Jotta populististen puolueiden ajamat tavoitteet saataisiin istumaan toteuttamiskelpoiseen hallitusohjelmaan, poliittisten tavoitteiden realistisuutta on tarpeen pohjustaa asiantuntijatiedon avulla. Vaikka populistisessa retorikassa suhtaudutaan usein asiantuntijuuteen kriittisesti osana yhteiskunnan eliittirakennetta (Mede ym. 2022), halu häivyttää tavoiteltua yhtenäisyyttä repivä politiikan kiistanalaisuus ja moniäänisyys tietopohjaisuuden taakse voi vahvistaa yleisempää asiantuntijavallan kasvua päätöksenteossa (Tortola 2020). Hallituksessa tehdyt päätökset ovat tällöin myös helpommin perusteltavissa äänestäjille yleisen hyvän edistämisenä. Samalla poliittinen vastuu hämärtyy (Caramani 2017). Myös äänestäjien mieltymyksissä populismin ja teknokratian kannatus näyttävät liittyvän toisiinsa (Bertsou ja Caramani 2022; Heyne ja Costa Lobo 2021).

Populistipuolueiden osallistuminen hallitusneuvotteluihin saattaa siten pikemminkin lisätä neuvotteluiden asiantuntijakeskeisyyttä kuin vähentää sitä. Tämänkaltaisessa ”teknopopulismissa” on kyse uudentyyppisestä poliittisesta hallinnasta, jossa menneisyyden painolasteista ja ideologisista jakolinjoista riippumattomien asiantuntijoiden oletetaan löytävän tehokkaita ratkaisuja akuutteihin yhteiskunnallisiin ongelmiin (Bickerton ja Invernizzi Accetti 2021). Toisaalta hallituskumppanit saattavat käyttää asiantuntijatietoa rajoittaakseen populistien vaatimuksia ja vähentääkseen ylilyöntien ja irtiottojen mahdollisuutta. Luottamuksen varmistamiseksi populistien tavoitteille voidaan antaa teknokraattinen ilmiäsu, jossa asiantuntijoiden avulla poliittiset tavoitteet konkretisoidaan yksityiskohtaisesti. Samalla ohjelmasta poikkeamisesta tulee vaikeampaa. Lisäksi tietopohjaisuuteen sitoutumisen vuoksi muutokset vaatisivat tuekseen uusia asiantuntija-arvioita.

Tarkastelemme tässä katsausartikkelissa Petteri Orpon hallituksen muodostamiseen johtaneita neuvotteluita asiantuntijatiedon näkökulmasta ja nostamme esiin siihen liittyviä politiikan teknokratisoitumisen piirteitä. Analyysin ytimen muodostavat hallitusneuvottelujen asiantuntijakuulemisista koostamamme ja analysoimamme tilastoaineistot. Täydennämme näin syntyvää analyysiä myös muilla aineistoilla, kuten medialähteillä ja yhdellä taustahaastattelulla. Viittaamme teknokratisoitumisella kehityskulkuun, jossa arvopohjaan ja ideologiaan perustuvat poliittiset valinnat pyritään esittämään kaikkia hyödyttävinä ”objektiivisina” ratkaisuin, joihin kuka tahansa päätyisi käytettävissä olevan asiantuntijatiedon pohjalta (Caramani 2020, 3). Asetamme Orpon oikeistohallituksen ohjelmaneuvottelut aikaisempien neuvotteluiden kontekstiin ja peilaamme neuvottelutulosta hallitusohjelman luonteesta käytyyn keskusteluun. Katsauksen lopussa pohdimme neuvotteluissa ilmenneen teknokratisoitumisen heijastumista varsinaiseen hallitustyöskentelyyn.

Hallitusohjelman toimenpiteiden ja asiantuntijakuulemisten yhteys

Yksi tapa tarkastella hallitusneuvottelujen teknokraattisuutta on kiinnittää huomio prosessiin osallistuneiden asiantuntijoiden määrään. Tässä tarkastelutavassa ei oleteta, että päätöksenteko siirtyisi asiantuntijoille esimerkiksi siten, että pääministeriksi tai keskeisiin ministeritehtäviin nimitettäisiin puoluepolitiikan ulkopuolelta tulevia henkilöitä (esim. Alexiadou ja Gunaydin 2019; Pastorella 2016; Wratil ja Pastorella 2018). Samanaikaisesti pidetään selvänä, ettei päätöksiä voida tehdä ilman asiantuntijoiden myötävaikutusta (Caramani 2020). Asiantuntijoiden osallistuminen hallitusneuvotteluihin on Suomessa tavanomaista. Hallitustunnustelija voi päättää rajoittaa asiantuntijoiden määrää, kuten Juha Sipilä teki keväällä 2015, tai hän voi omaksua liberaalin linjan ja antaa ratkaisuvallan neuvotteluryhmille, kuten Orpo toimi keväällä 2023.

Tarkastelemme aluksi Orpon johtamien neuvotteluiden asiantuntijakeskeisyyttä muutamien tunnuslukujen pohjalta. Kokoomuksen johdolla touko-kesäkuussa neuvoteltu hallitusohjelma on poikkeuksellisen yksityiskohtainen. Laskujemme mukaan siinä on mainittu kaikkiaan 1 715 yksittäistä toimenpidettä. Jos jätetään huomiotta hankalina tai vähemmän merkityksellisinä

selvitettäväksi merkityt asiat, jää jäljelle vielä 1 435 toimenpidettä, joiden yksityiskohtaisuuden taso vaihtelee huomattavasti (taulukko 1, s. 48). Vertailu Jyrki Kataisen niin ikään pitkään ohjelmaan antaa perspektiiviä: virkamiehet tunnistivat siitä noin 900 toimenpidettä (Mykkänen ja Virtanen 2020, 215)

Neuvottelut käytiin kahdeksassa kokoomusvetoisessa temaattisessa neuvottelupöydässä, joiden lisäksi puoluesihteereillä ja valtioneuvoston johtamiseen liittyvillä asioilla oli omat pöytänsä. Neuvottelupöydissä oli tarkemmin rajattuihin teemoihin keskittyneitä jaostoja, joiden jäsenyyksissä oli jonkin verran päällekkäisyyksiä. Eniten toimenpiteitä (361) esitettiin sisäiseen turvallisuuteen, oikeudellisiin asioihin ja maahanmuuttoon keskittyneessä pöydässä 8, jota voidaan pitää yhtenä perussuomalaisten neuvottelijoiden prioriteetti-alueista. Tässä pöydässä kirjattiin ohjelmaan paitsi eniten täsmätoimenpiteitä (157) myös eniten selvitettäväksi jääviä asioita (77). Myös yrittäjyyteen, sääntelyn vähentämiseen, talouskasvun edistämiseen, infrastruktuuriin ja maatalouden kannattavuuteen keskittynyt Kasvun kaava -neuvottelupöytä 5 kirjasi suuren määrän toimenpiteitä (335). Täsmätoimenpiteitä, joille ei ollut osoittaa tarkkaa toteutustapaa, oli pöydässä 5 itse asiassa hieman enemmän kuin pöydässä 8. Yritysmuotoisiin kasvutekijöihin keskittyvää pöytää 5 voidaan pitää oikeistohallituksessa tasaisesti kaikille poliittisesti relevanttina. Sosiaali- ja terveystalouteen ja aluehallintoon keskittynyt pöytä 2 kirjasi kolmanneksi eniten toimenpiteitä (243) ohjelmaan.

Kun tarkastelimme eniten esityksiä kirjanneita neuvottelupöytiä asiantuntijatiedon hyödyntäjinä, havaitsimme, että niissä vastaavasti kuultiin eniten asiantuntijoita (kuvio 1, s. 50). Kirjattujen esitysten ja asiantuntijakuulemisten välillä on havaittavissa voimakas, tilastollisesti merkitsevä korrelaatio. Vaikka siitä ei voi suoraan päätellä syy-seuraus-suhdetta, antaa kuvio 1 viitteitä siitä, että asiantuntijoiden kuuleminen on kasvattanut esitysten määrää. Oletus perustuu siihen, että asiantuntijoiden käyttö lisää neuvottelijoiden tietoisuutta käsiteltävän asian eri ulottuvuuksista ja politiikkaideoiden vaikutuksista. Mitä enemmän kuullaan eri asiantuntijoita, sitä todennäköisempää on, että esiin nousee uusia ulottuvuuksia tai osaongelmia, jotka pitää ratkaista varsinaisen päätavoitteen saavuttamiseksi tai jättää selvitettäväksi.

Syitä asiantuntijoiden ahkeraan kuulemiseen voi olla useita. On esimerkiksi mahdollista, että asiantuntijoiden tarve on seurausta neuvottelujen kohteena olevien asioiden monimutkaisuudesta tai poliittisten pyrkimysten esille

TAULUKKO 1. NEUVOTTELUPÖYTIIEN HALLITUSOHJELMAAN TEKEMÄT TOIMENPIDE-ESITYKSET (ESITYSTEN MÄÄRÄN MUKAISESSA SUURUUSJÄRJESTYKSESSÄ).¹

	Pöytä 8: Turvallinen ja kriisin- kestävä oikeus- valtio	Pöytä 5: Kasvun kaava	Pöytä 2: Toimiva ja kestävä hyvinvoin- tiyhteis- kunta	Pöytä 6: Puhtaan energian Suomi	Pöytä 3: Hyvin- vointi syntyy työstä	Pöytä 7: Kansain- välinen ja aktiivinen Nato- Suomi	Pöytä 4: Osaava Suomi	Pöytä 1: Kestävä julkisen talous	Puolue- sihteeri- pöytä	Valtio- neuvoston johta- minen	Yh- teensä
Selvi- tykset	77 (21 %)	46 (14 %)	51 (21 %)	26 (13 %)	33 (22 %)	13 (9 %)	22 (18 %)	7 (18 %)	2 (10 %)	3 (18 %)	280 (17 %)
Täsmen- tymät- toimen- piteet	126 (35 %)	154 (46 %)	106 (44 %)	107 (52 %)	46 (30 %)	70 (49 %)	58 (48 %)	14 (35 %)	3 (14 %)	6 (35 %)	690 (42 %)
Täsmäl- liset toimen- piteet	157 (44 %)	135 (40 %)	82 (34 %)	72 (35 %)	73 (48 %)	60 (42 %)	41 (34 %)	14 (35 %)	16 (76 %)	8 (47 %)	658 (40 %)
Toimen- piteestä pidätty- minen	1 (0 %)	0 (0 %)	4 (2 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	5 (13 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	10 (1 %)
Yhteensä	361 (100%)	335 (100%)	243 (100%)	205 (100%)	152 (100%)	143 (100%)	121 (100%)	40 (100%)	21 (100%)	17 (100%)	1 638 (100%)*

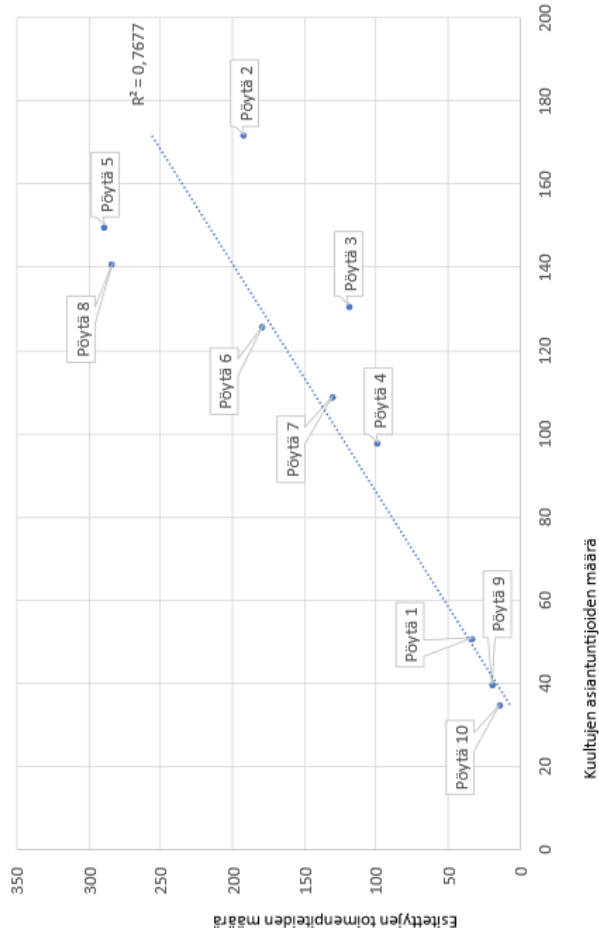
*Taulukosta puuttuu 29 toimenpidettä, joille ei ollut nimetty erikseen neuvottelupöytää (Suomi liikkeelle -ohjelma).

nostamista vaikeista juridisista ja hallinnollisista kysymyksistä. Neuvottelijat ovat saattaneet itse tehdä runsaasti aloitteita, joita tukemaan he ovat kutsuneet sopiviksi katsomiaan asiantuntijoita. Voi myös olla, että perussuomalaisten keskuudestaan valitsemien neuvottelijoiden kokemattomuus hallitusneuvotteluissa on johtanut haluun varmistaa kirjausten realistisuus ja mahdolliset vaikutukset asiantuntijoilta. Myös Orpon tavalla johtaa neuvotteluita lienee ollut jokin vaikutus. Haastattelemamme neuvottelulähteen mukaan hyvin valmistautuneella kokoomuksella oli etulyöntiasema muihin osapuoliin nähden. Vaikka kokoomuksen neuvottelijoilla ei juuri tästä syystä olisi ollut suurta halua kutsua asiantuntijoita kuultaviksi, muilla puolueilla näin saattoi olla. Orpo halusi myös antaa neuvottelijoille runsaasti aikaa kirjausten hiomiseen, mikä on saattanut kannustaa asiantuntijoiden kuulemiseen neuvotte-
lustrategisista syistä silloinkin, kun se ei olisi ollut tiedollisesti välttämätöntä. Neuvottelupöydillä oli vapaus valita kuulemansa asiantuntijat.

Hallitusneuvotteluissa kuultiin tällä kertaa poikkeuksellisen paljon asiantuntijoita riippumatta siitä, mitkä syyt tähän vaikuttivat. Kaikkiaan kuultiin yli tuhatta asiantuntijaa, joista noin puolet edustivat viranomaisorganisaatioita, ennen kaikkea ministeriöitä (kuvio 2, s. 52). Asiantuntijoiden runsaskaan käyttö ei ole itsessään erityistä: myös aikaisemmin neuvotteluissa on turvaututtu lukuisiin asiantuntijoihin, ennen kaikkea ministeriöiden virkamiehiin. Vertailun vuoksi Antti Rinteen johtamissa neuvotteluissa keväällä 2019 kuultiin 378 asiantuntijaa (valtioneuvoston viestintäosasto 2019). Orpon neuvotteluihin ministeriöt tuottivat myös suuren määrän selvityksiä neuvottelijoiden tarpeisiin. Valtioneuvoston kanslia julkaisi niitä kaikkiaan 511 kappaletta. Tämän lisäksi neuvottelupöydillä on luettavana neuvotteluiden aloituseminaarin materiaalit ja kansliapäälliköiden katsaukset. Yliopistoja ja tutkimuslaitoksia edustavia asiantuntijoita kuultiin jokseenkin paljon, kuten myös työmarkkinajärjestöjen ja muiden etujärjestöjen edustajia.

Hallitusneuvotteluprosessi on kokonaisuudessaan hallitustunnustelijan määräysvallassa. Hän ja hänen taustajoukkonsa määrittävät neuvotteluorganisaation, jakavat puheenjohtajuudet ja pitävät huolta koordinaatiosta. Tästä vallitsee puolueiden kesken selkeä yksimielisyys (valtioneuvosto 2023a). Toukokuussa 2023 lähdettiin siten vaalituloksen pohjalta suurimman puolueen kokoomuksen johdolla neuvottelemaan hallituksen kokoonpanosta ja sen ohjelmasta. Kokoomus halusi nimenomaan yksityiskohtaisen ohjelman:

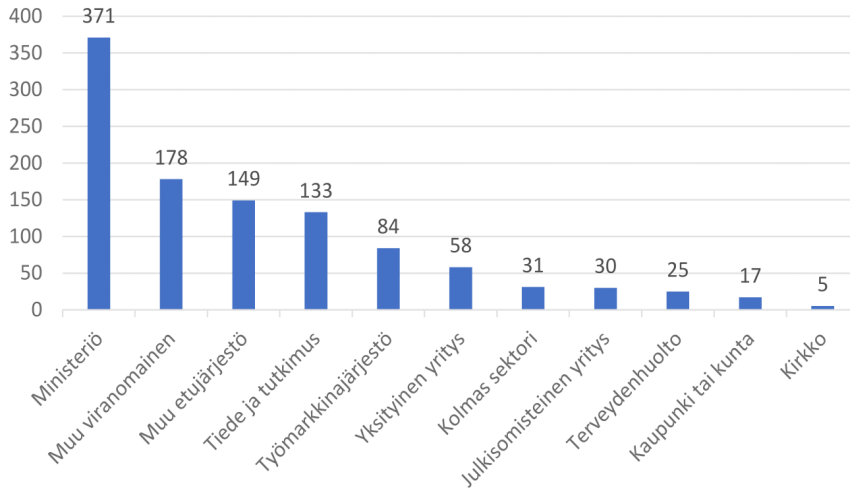
KUVIO 1. NEUVOTTELUPÖYTÄTÄN ASIAINTUNTIJOIDEN MÄÄRÄ SUHTEESSA PÖYDISSÄ TEHTYJEN TOIMENPIDE-ESITYSTEN MÄÄRÄÄN (N = 1 358, ESITYKSET SELVITETTÄVISTÄ ASIOISTA POISTETTU).



- Pöytä 1: Kestävä julkinen talous
- Pöytä 2: Toimiva ja kestävä hyvinvointiyhteiskunta
- Pöytä 3: Hyvinvointi syntyy työstä
- Pöytä 4: Osaava Suomi
- Pöytä 5: Kasvun kaava
- Pöytä 6: Puhdasta energiaa Suomelle
- Pöytä 7: Kansainvälinen ja aktiivinen Nato-Suomi
- Pöytä 8: Turvallinen ja kriisikestävä oikeusvaltio
- Pöytä 9: Puoluesihteeri-pöytä
- Pöytä 10: Valtioneuvoston johtaminen

Korrelaatio
Spearman: .927, p<.001

KUVIO 2. NEUVOTTELUPÖYTIIN KUTSUTTUJEN ASIAANTUNTIJOIDEN MÄÄRÄ SEKTOREITTAIN (N = 1 081).



se ei ollut tulosta vain siitä, että asiat olisivat olleet vaikeita ja kiistanalaisia tai että osapuolten keskinäinen luottamus olisi ollut koetuksella. Nämäkin ovat olennaisia seikkoja, mutta kokoomuksen neuvottelustrategiaan kuului yksityiskohtaisuuden tavoittelu, jotta voitaisiin varmistaa ohjelman toteuttaminen. ”Se varmistaa muutosta”, Orpo totesi kesäkuussa (Salminen 2023). Tämä heijastui myös asiantuntijoiden käyttöön hallitusneuvotteluissa. Kokoomuksen varapuheenjohtaja Antti Häkkänen ennakoiki yksityiskohtaista ohjelmaa jo siinä vaiheessa, kun hallitustunnustelijan johdolla laadittiin puolueille tunnustelijan kysymyksiä huhtikuussa (Ahonen 2023). Tärkeää on myös huomata se, että hallitusneuvottelija edeltäneen nelivuotisen oppositioikauden aikana kokoomuksessa tehtiin perusteellista valmistelutyötä mahdollista pääministeriyttä varten (Ijäs 2023; Heasman ja Backman 2021, 24–28).

Kokoomuksella oli selkeät julkiseen talouteen, sosiaaliturvaan ja työelämän muutokseen liittyvät tavoitteensa, joiden toteuttamiseen oli pitkälti mietitty keinot valmiiksi, jopa lakipykälä myöten. Kokoomus poikkesi hallitusneuvottelujen totutusta mallista esittämällä neuvotteluryhmille pohjapaperit, joista ryhmien oli tarkoitus lähteä liikkeelle. Kokoomuksella oli ollut omia poliitikoista ja asiantuntijoista koostuvia työryhmiään valmistelemaan ohjelmakirjauksia

jo edeltävänä syksynä (oma haastatteluaineisto 28.9.2023²). Tämä todennäköisesti lisäsi painetta asiantuntijoiden käyttöön varsinaisissa hallitusneuvotteiluissa, koska muut puolueet eivät olleet yhtä perusteellisesti valmistautuneita ja mahdollisesti kokivat joutuvansa altavastajiksi ilman omia asiantuntijoita. Kokoomus olisi pystynyt laatimaan hallitusohjelman hyvinkin nopeasti, mutta muille puolueille haluttiin antaa aikaa perehtyä pohjapapereihin ja edistää myös omia näkemyksiään, osin asiantuntijoiden avustuksella. Kokoomuksessa esiintyi myös epäluottamusta perussuomalaisten kykyyn ja haluun sitoutua hallitusohjelmaan, mikä osaltaan kannusti yksityiskohtaisiin kirjauksiin (oma haastatteluaineisto 28.9.2023). Kolmantena poliittisena yksityiskohtia lisäävänä tekijänä olivat varsinkin ruotsalaisen kansanpuolueen neuvottelijoille vaikeat maahanmuuton rajoittamiseen liittyvät kysymykset, joita perussuomalaiset vaativat hallitusohjelmaan. Asiantuntijatieto oli tässä tapauksessa laajasti käytössä.

Yksityiskohtien politiikkaa

Kun arvioidaan ohjelmaneuvoitteluiden teknokraattisuutta, on syytä kysyä, onko löydettävissä jokin yhteinen tekijä teknisiä yksityiskohtia lisäävän poliittisen paineen ja asiantuntijoiden läsnäolon taustalla. Molemmat ovat alisteisia nyky-yhteiskuntaa luonnehtivalle monimutkaisuudelle. Hallitusohjelmaa on melko mahdotonta laatia yleisellä tasolla niin, että onnistutaan tavoitteiden toteutuksessa ilman, että jokaista toimenpidettä tarkastellaan suhteessa olemassa olevaan säädöskehikkoon ja arvioidaan toimenpiteiden vaikutuksia asetettuja tavoitteita vasten. Lainvalmistelun prosessi on monin tavoin säädelty tietopohjan ja asianosaisten kuulemisen suhteen. Se on siis poliittisessa ohjauksessa tehtävää asiantuntijatyötä, jota jokaisen hallitusohjelman toteuttaminen vaatii. Asiantuntijat saattavat myös itse olla aktiivisia ja pyrkiä vaikuttamaan ohjelmaneuvoitteluiden tulokseen. Perinteisesti ministeriöissä valmistaudutaan hallitusneuvotteluihin hyvissä ajoin esimerkiksi kokoamalla erilaisia katsauksia ja aineistoja neuvottelijoiden käyttöön. Osin näihin aineistoihin siivilöityy ministeriöiden keskeneräisiä hankkeita, mutta niihin sisältyy myös ministeriöissä vireillä olevia suunnitelmia tai johtavien virkamiesten näkemyksiä oman hallinnon alansa suunnasta.

Lähihistorian hallitukset ovat kokeilleet erilaisia keinoja tavoitteidensa läpiviennin systematisoimiseksi virkakoneistossa. Esimerkiksi Kataisen, Sipilän ja Rinteen hallitukset teettivät valtioneuvoston kansliassa hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman, jossa hallitusohjelman keskeiset tavoitteet oli konkretisoitu ja niille oli asetettu vastuuministeriöt aikatauluineen. Ministerivaliokunnat ja ministerityöryhmät sekä näitä avustavat virkamiessihteeristöt ovat olleet keskeiset hallituksen ”työrukkaset” toimenpiteiden koordinaatiossa. Myös hallituksen epävirallinen, yleensä keskiviikkoisin kokoontuva iltakoulu on ollut paikka, jossa ministerit pystyvät koordinoimaan toimenpiteitä. Poikkeuksena tähän Sipilän hallitus otti iltakoulun sijaan käyttöönsä erityiset strategiaistunnot, joissa käytiin läpi hallitusohjelman ”kärkihankkeiden” toimeenpanoa. Sittemmin monimuotoisempi iltakouluinstituutio on palautettu osaksi hallituksen rutiineja. Orpon hallitus poikkesi tästä perinteestä jättämällä toimeenpanosuunnitelman tekemättä. Toisaalta hallitusohjelma on itsessään niin detaljoitu, että se pitkälti korvaa vastaavan suunnitelman. Toimenpiteiden vastuuministeriöistä linjattiin alustavasti jo silloin, kun neuvotteluorganisaatiosta eli niin kutsutuista reformipöydistä ja niiden jaostoista päätettiin. Neuvottelupöydistä toimenpiteet siirtyivät hallitusohjelman luvuiksi ja edelleen hallituksen seitsemään ministerityöryhmään ja neljään lakisääteiseen ministerivaliokuntaan (valtiontalous, Euroopan unionin (EU) asiat sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikka) asianmukaisine vastuuministeriöineen.

Mitä monimutkaisempi asia on pöydällä, sitä enemmän tarvitaan asiantuntijoita kertomaan sen toteuttamismahdollisuuksista. Esimerkiksi hallitusneuvottelujen pöydässä 1 julkisen talouden ja verotuksen toimenpiteet eivät vaatineet lukuisaa asiantuntijoiden joukkoa, koska hallituspuolueet olivat sitoutuneet valtiovarainministeriön esittämään julkisen talouden tasapainotamistavoitteeseen. Talouden tasapainotusta varten tehtävistä säästöistä suurin osa oli esitelty jo ennen vaaleja valtiovarainministeriön omassa virkamiespuheenvuorossa ja sen liitemuistioissa sekä meno- ja verokartoituksissa. Hallituspuolueiden yhteinen näkemys, jonka mukaan hallitus ei omin toimin nosta kokonaisveroastetta, oli myös selvillä. Sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten yksityiskohdista ja vaikutuksista sen sijaan neuvoteltiin perinpohjaisesti pöydässä 2, jossa kuultiin erittäin runsaasti asiantuntijoita ja kirjattiin myös suuri määrä toimenpiteitä (kuvio 1). Samoin maahanmuuttoon ja oikeuslaitokseen keskittyneessä neuvottelupöydässä 8 varsinkin perussuomalaisten

neuvottelijat joutuivat sovittamaan omat keskeiset tavoitteensa asiantuntijoiden esittämiin reunaehtoihin, joita käsiteltiin pitkään.

Teknokratisoitumista edisti osaltaan myös se, että kokoomus oli jo hallitusneuvottelujen alussa sitoutunut siihen, että esitettyjen toimenpiteiden työllisyysvaikutukset todennetaan valtiovarainministeriössä. Työllisyyden lisääminen on yksi hallitusohjelman keskeinen oikeutusperusta. Tämä heijastelee osin valtiovarainministeriön asemaa tiedon portinvartijana ja EU-lainsäädännön perusteella Suomen ainoana neutraalina talouden ennustajana (Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta...2012/869 2 a § (6.2.2015/79)). Toisaalta oikeistohallituksen aikana ministeriön esitysten käytössä on kyse myös poliittisesta tarkoituksenmukaisuudesta, koska työllisyysvaikutusten arvioinnissa valtiovarainministeriön laskentamallit soveltuvat ainoastaan etuuksien leikkauksien tarkasteluun. Valtiovarainministeriöllä oli Orpon johtamissa neuvotteluissa selvästi keskeisempi rooli kuin sosiaalidemokraattien puheenjohtaja Antti Rinteen johtamissa neuvotteluissa vuonna 2019 (Mykkänen ja Virtanen 2020). Sen sijaan keskustan Sipilä sitoutui keväällä 2015 hallitusta muodostaessaan valtiovarainministeriön näkemykseen (Mykkänen 2016). Valtiovarainministeriölle annetusta ohjausroolista onkin ainakin jossain määrin tullut Suomessa vasemmistoa ja oikeistoa erottava tekijä (Virtanen ja Mykkänen 2021).

Päätelmät: tahto- ja teknopolitiikan liitto

Kun Orpon johtamia hallitusneuvotteluja vertaa vuosien 2011–2019 vastaviin prosesseihin, nimenomaan hallitusohjelmalle asetetut odotukset näyttävät muuttuneen (Mykkänen ja Virtanen 2020). Vielä vuonna 2019 valtio-neuvoston kanslia yhdessä puolueiden edustajista kootun seurantaryhmän kanssa piti esillä strategiseksi ohjelmaksi kutsuttua käsitystä hallitusohjelmasta (valtioneuvosto 2019). Strategisen ohjelman esikuva löytyy liikkeenjohdon päätöksentekoteorioista. Niiden mukaan onnistunut johtaminen koostuu strategisista valinnoista eli suhteellisen harvalukuisista toimintaa ohjaavista päämääristä. Johdon tärkein tehtävä on ympäristön analyysin perusteella tunnistaa nämä päämäärät ja valjastaa organisaatio toteuttamaan niitä käytännössä. Hallituksen tulisi siis toimia kuten yrityksen hallitus tai

johtoryhmä. Selvin yritys tähän suuntaan oli Sipilän oikeistohallituksen ohjelma vuosilta 2015–2019.

Vuoden 2023 eduskuntavaalien edellä valtioneuvoston kanslia julkaisi tuttuun tapaan evästyksensä hallitusneuvotteluihin (valtioneuvosto 2023a). Kun aikaisempia raportteja voi pitää teknokraattisina siinä merkityksessä, että niissä pyrittiin antamaan neuvotteluille ja hallitusohjelmalle strategisen johtamisen teorioihin perustuva kehystys, kevään 2023 raportti tyytyi ainoastaan yleispäteviin neuvotteluiden sujuvuutta edistäviin toteamuksiin. Tärkein viesti oli, että neuvottelut ovat vetäjänsä näköinen poliittinen prosessi. Ero aikaisempiin vastaaviin evästyksiin oli tältä osin selvä.

Neuvottelut olivatkin todellinen kokoomuksen poliittinen voimanäyttö. Erityisesti päämäärien tarkka hahmottaminen ja niiden saavuttamisen keinoihin keskittyvä luonnostelu – oli taustalla sitten hyvä valmistautuminen tai luottamuksen varmistaminen – nostaa esiin eräänlaisen teknopolitiikan hallitusohjelman lajityyppinä. On vaikea katsoa, että hallituksen ajama tahtopolitiikka olisi mahdollista ilman mittavaa määrää teknistä asiantuntemusta. Kun politiikka nostetaan keskiöön siten, että keskeisenä päämääränä on muutosten aikaan saaminen, jonkun on esiteltävä konkreettisia keinoja niiden toteuttamiseen ja osoitettava arviot niiden tehokkuudesta. Samalla saadaan ainakin alustavasti testattua poliittisten ideoiden kestävyys asiantuntijavalmistelussa. Tämä voidaan tehdä hallitusneuvotteluissa hallituissa olosuhteissa: esillä on runsaasti avauksia, mutta vain osa päättyy kirjauksina hallitusohjelmaan.

Orpon hallituksen muodostamisneuvottelut ja niiden seurauksena syntynyt hallitusohjelma, joka sisältää nelinumeroisen määrän yksityiskohtaisia toimenpiteitä, nostaa esiin kysymyksen strategisuuden merkityksestä. Unohduiko aikaisemmin kovassa nosteessa ollut strateginen ohjelmaformaatti (esim. Mykkänen 2019; Mykkänen ja Virtanen 2023; Sitra 2018; valtioneuvosto 2019; valtiovarainministeriö 2014) teknopolitiittisten neuvottelujen tuoksinnassa? Nähdäksemme kysymys perustuu kahteen sekaannusta aiheuttavaan oletukseen. Yhtäältä strategisuuden mittarina on pidetty ohjelman pituutta ja toisaalta on katsottu, että päämäärien selkeys ja niihin liittyvät valinnat ja poisvalinnat (keskittyminen vain harvoihin päämääriin) kertovat strategisuudesta ja siten edistävät politiikan vaikuttavuutta. Varsinaisessa merkityksessään strategia viittaa kuitenkin niihin keinoihin, joilla asetetut päämäärät on mahdollista saavuttaa (Ansoff 1965). Tästä näkökulmasta Orpon hallituksen

ohjelma on hyvin strateginen. Yksityiskohtainen ohjelma onkin strategisempi kuin yleisluontoinen ohjelma, jossa lähinnä päämäärät ovat korostetusti esillä. Yleisluontoinen ohjelma edellyttää lisäksi suunnitelmaa ohjelman toimeenpanoa varten, mikä puolestaan avaa päätöksenteon monille eri intresseille ja epävarmuuksille. Orpon hallituksen ohjelmasta löytyy myös strategisen johtamisen oppikirjamaisia esityksiä ympäristön analyysista ja siihen perustuvasta tavoitteenasettelusta, joiden toteuttamisen keinoiksi on valikoitunut yhteensä 1 715 toimenpidettä. Sama perusteellisuus näkyi jo vuoden 2022 lopulla julkaistussa virkamiespuheenvuorossa tulevien hallituskausien tavoitteista, joita pohjusti 42 taustamuistiota (valtiovarainministeriö 2022b; ks. myös Virtanen ja Wass 2022).

Edellä esitetystä piirtyy kuva, jossa Orpon hallitusohjelman muodostaminen näyttäytyy hyvin koordinoituna prosessina, joka on kulkenut johdonmukaisesti kokoomuksen ohjelmatyöstä hallitusneuvottelujen kautta valtioneuvoston toimeenpano-organisaatioon. Niin yksityiskohtainen kuin Orpon hallituksen ohjelma onkin, hallitus on jo useamman kerran törmännyt siihen, ettei toimenpiteiden vaikutuksia ole pystytty kattavasti arvioimaan eikä asiantuntijoiden lausuntokierroksille ole myöskään varattu riittävästi aikaa, mistä myös oikeuskansleri on huomauttanut (valtioneuvoston oikeuskansleri 2023). Kun politiikalla vaikutetaan monimutkaisiin ja toisistaan sekä riippuviin että riippumattomiin osajärjestelmiin, tarvitaan näiden osajärjestelmien asiantuntijoita, jotka tyypillisesti eivät ole vaaleilla valittuja poliitikkoja. Esimerkiksi yksinkertaiselta kuulostava ja Perussuomalaisille keskeinen poliittinen tavoite polttonesteiden hinnannousun kompensatiosta pitää sisällään hyvin monimutkaisen kokonaisuuden, jossa risteävät muun muassa EU-direktiivin yksityiskohdat, Suomea kohtaan aloitettu komission rikkomusmenettely, uusiutuvien polttoaineiden luokittelu, öljyn maailmanmarkkinahinta, polttoaineiden verotus, lisääntyvien kasvihuonepäästöjen kompensointi, omaisuudensuoja ja aluepolitiikka. Asiaa koskeva hallituksen esitys on edellyttänyt pitkälle menevää asiantuntemusta työ- ja elinkeinoministeriössä (Hallituksen esitys HE 53/2023vp). Kaikkiin asioihin ei edes asiantuntijoiden myötävaikutuksella saada helposti ratkaisuja, kuten vaikkapa tavoite Heinäveden Palokin koskien ennallistamisesta lohikalakantojen elvyttämiseksi on osoittanut. Ennallistamista koskevissa neuvotteluissa kuullut asiantuntijat, lähinnä WWF ja Palokin

voimalaitoksen omistava Pohjois-Karjalan Sähkö Oy, ovat asiassa eri mieltä ja perustavat sinänsä rationaaliset argumenttinsa eri tietopohjaan (Pölkki 2023).

Hallitusohjelman julkistamisen jälkeen heränneessä julkisessa keskustelussa hallituspuolueet ovat usein torjuneet kritiikin vetoamalla huolellisesti neuvoteltuun hallitusohjelmaan. Perussuomalaisten ministerit ovat jopa vetäytyneet keskustelusta viittaamalla hallitusohjelman kirjauksiin. Perussuomalaisten puheenjohtaja, valtiovarainministeri Riikka Purra on puheenvuoroissaan korostanut hallitusohjelmassa tiivistyvää politiikan suunnanmuutosta, jossa julkisen talouden tasapainottamista, yksityisen sektorin toimintaedellytysten parantamista ja valtion rajoitettua roolia talouselämässä korostava linja yhdistyy maahanmuuttopolitiikan kiristykseen (Purra 2023). Vaikka valtion roolia halutaan perussuomalaisten kannanotoissa pikemminkin supistaa, työmarkkinapoliittisten uudistusten toteuttamiseksi hallitus on ottanut itselleen keskeisen toimijuuden vastakohtana sopimusyhteiskunnan ”paperinpyörittämiselle” (Wass 2023). ”Suu säkkiä myöten” -retoriikka ja vahvaa toimeenpanovaltaa korostavat ulostulot nojaavat suoraviivaiseen talouspopulismiin, mutta ne saavat tukea hallitusohjelman keinovalikoimasta ja takaavat siten luottamuksen kokoomuksen suuntaan.

Orpon hallitusohjelma heijastaakin hyvin yleiseurooppalaista kehitysuuntaa, jossa perinteinen oikeisto on muodostanut koalition oikeistopopulistien kanssa ajaakseen menosopeutuksia painottavaa talouspolitiikkaa. Siinä on myös elementtejä hyvinvointisovinismista, jossa universalismin sijaan korostetaan sosiaalietuuksien vastikkeellisuutta tiettyjen kriteerien, kuten kansalaisuuden tai työpanoksen kautta (Careja ja Eloisa 2022). Eduskuntavaaleissa näkynyt yleinen oikeistolaistumiskehitys ja kokoomuksen ja perussuomalaisten äänestäjien keskinäinen yhtenäisyys talouspoliittisissa kysymyksissä (Isotalo 2023; Söderlund 2023) antavat hallitukselle vahvan mandaatin toteuttaa ohjelmaansa. Hallitusneuvotteluihin käytetty panos voidaan tästä näkökulmasta nähdä teknopoliittisena investointina, joka on sitouttanut hallituksen pääpuolueet ja niiden äänestäjät sekä poliittisiin tavoitteisiin että konkreettisiin keinoihin niiden edistämiseksi.

Hallitusneuvottelujen teknopoliittisuus nostaa esiin myös kiinnostavan kysymyksen Orpon hallitusohjelman implementaation ja asiantuntijatiedon suhteesta. Pääministeri on usein korostanut hallituksen sitoutuneisuutta edeltäjiensä tavoin tietopohjaiseen päätöksentekoon. Silti erityisesti

sosiaalipolitiikkaa koskevilla uudistuksilla poliittiset päämäärät näyttävät korostuvan asiantuntijavetoisuuden sijaan. Oikeustieteilijät ovat arvostelleet jyrkästi perustuslakivaliokuntaa sosiaaliturvan heikennysten käsittelystä erikseen, jolloin niiden yhteisvaikutusten oikeudellinen arviointi jää puutteelliseksi. Hallitus on vastannut kritiikkiin järjestämällä yhteisen valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden kuulemisen, mutta silti lakiesitykset käsitellään asiantuntijoiden suosituksesta poiketen erillisinä.

Yksi keskeinen vallankäytön muoto nykyisessä yhteiskunnassa onkin relevantin tiedon määrittely. Tietopohjainen päätöksenteko otetaan siinä määrin itseoikeutettuna tavoitteena, että aina ei malteta pysähtyä pohtimaan tiedon roolia itse prosessissa. Laajan ja mahdollisesti eri suuntaan vetävän tutkimustiedon kartoittamisen sijaan kyse saattaa välillä olla pikemminkin päätöksenteon tietopohjaistamisesta. Tällöin ratkaisua vaativa kysymys pyritään viemään pois ”normaalin” politiikan piiristä, jolloin politiikan vakiintuneiden periaatteiden ja edustukselliseen demokratiaan olennaisesti kuuluvien vastuu- ja tili-velvollisuusmekanismien vaikutus heikkenee (Caramani 2020). Tarkasteltava asia ikään kuin nostetaan poliittisten kiistojen yläpuolelle ”puolueettoman” asiantuntijavälitteisen tiedon pohjalta ratkaistavaksi. Tämä tekee ymmärrettäväksi myös sen, miksi myöskään populististen puolueiden suhde asiantuntijatietoon ei ole yksiselitteisen kielteinen, vaan sen avulla omia tavoitteita voidaan perustella yleisellä hyvällä ja kansan etujen ajamisella. Tästä näkökulmasta teknokratia ja populismi ovat pikemminkin kaksi ilmentymää irtaantumisesta puolueiden ja eri intressiryhmien kautta toteutuvasta moniäänisestä edustuksellisesta demokratiasta (Caramani 2020; Ruth-Lowell ja Grahn 2023). Kun asiantuntijoiden tuottama tieto yritetään asettaa ideologisten kiistojen ratkaisijaksi, asiantuntijat tulevat helposti politisoituiksi. Politisoimispyrkimyksiin yritetään puolestaan vastata korostamalla asiantuntijoiden puolueettomuutta. Näennäisen neutraliteetin vaateet kuitenkin usein vain tukevat populismille ominaiseen politisoimiseen tähtäviä narratiivia siitä, että eliitin edustajat, asiantuntijat mukaan lukien, pyrkivät pohjimmiltaan aina edistämään omia etujaan yhteisen edun sijaan. Tämä jännite yhtäältä riippumattomaan asiantuntijatietoon nojautumisen ja toisaalta riippumattoman tutkimuksen politisoimiseen näkyi hyvin myös valtioneuvoston marraskuussa 2023 tekemässä päätöksessä olla hyväksymättä strategisen tutkimuksen neuvoston esittämää maahanmuuttoteemaista tutkimusohjelmaa.

Viitteet

- 1) Esitysten tunnistaminen nimenomaan toimenpiteiksi ei kaikissa tapauksissa ole täysin yksiselitteistä. Luokittelussa on pyritty jättämään pois ne ohjelman kohdat, joissa ilmoitetaan vain päämäärä. Esimerkiksi hallituksen tavoite lisätä Suomeen suuntautuvia investointeja ei ole toimenpide. Sen sijaan se, että ”luodaan kansallinen toimintamalli isojen investointihankkeiden kotiuttamiseksi ja houkuttelemiseksi Suomeen” (valtioneuvosto 2023b, 97) on toimenpide, mutta luokittelussa vielä täsmennyksellä. ”Varmistetaan englanninkieliset ja digitaaliset viranomaispalvelut yrityksille” (valtioneuvosto 2023b, 97) on toimenpide, joka saa tarkkuudessaan lisämääreen täsmällinen.
- 2) Tämä katsaus on osa käynnissä olevaa tutkimusta, jota varten tehtiin yksi haastattelu 28.9.2023. Haastattelu tehtiin haastateltavan anonymiteetin säilyttämiseen sitoutuen, eikä tässä katsauksessa siten ole käytetty suoria sitaatteja.

Lähteet

- Ahonen, Hannamari. 2023. ”Pelkkä ohjelman runnominen kasaan ei riitä” – Hallitustunnustelija Orpo korostaa luottamusta. *Iltalehti*, 4.4.2023.
- Alexiadou, Despina ja Gunaydin, Hakan. 2019. Commitment or expertise? Technocratic appointments as political responses to economic crises. *European Journal of Political Research*, 58:3, 845–865. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12338>
- Ansoff, H. Igor. 1965. *Corporate strategy: an analytic approach to business policy for growth and expansion*. New York: McGraw-Hill.
- Bertsou, Eri ja Caramani, Daniele. 2022. People haven’t had enough of experts: technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American Journal of Political Science*, 66:1, 5–23. <https://doi.org/10.1111/ajps.12554>
- Bickerton, Christopher J. ja Invernizzi Accetti, Carlo. 2017. Populism and technocracy: opposites or complements? *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20:2, 186–206. <https://doi.org/10.1080/13698230.2014.995504>

- Bickerton, Christopher J. ja Invernizzi Accetti, Carlo. 2021. *Technopopulism: the new logic of democratic politics*. New York: Oxford University Press.
- Caramani, Daniele. 2017. Will vs. reason: the populist and technocratic forms of political representation and their critique to party government. *American Political Science Review*, 111:1, 54–67. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000538>
- Caramani, Daniele. 2020. Introduction: the technocratic challenge to democracy. Teoksessa Eri Bertsou ja Caramani, Daniele (toim.), *The technocratic challenge to democracy*. New York: Routledge, 1–26.
- Careja, Romana ja Harris, Eloisa. 2022. Thirty years of welfare chauvinism research: Findings and challenges. *Journal of European Social Policy*, 32:2, 212–224. <https://doi.org/10.1177/09589287211068796>
- HE 53/2023vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_53+2023.aspx [Luettu 5.12.2023]
- Heasman, Lia ja Backman, Jouni. 2021. *Miten Suomeen muodostetaan hallitus? Selvitys hallituksen muodostamisprosessista*. Sitran selvityksiä 181. Helsinki: Sitra.
- Heikkinen, Sakari ja Tiihonen, Seppo. 2010. *Hyvinvoinnin turvaaja: valtiovarainministeriön historia 3*. Helsinki: Edita.
- Hellström, Johan ja Lindahl, Jonas. 2021. Sweden: the rise and fall of bloc politics. Teoksessa Torbjörn Bergman, Hanna Back ja Johan Hellström (toim.), *Coalition governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 574–610.
- Herne, Kaisa ja Paosaari, Essi. 2023. Rationaalisuus ja tunteet päätöksenteossa. Teoksessa Markku Oksanen ja Henri Vogt (toim.), *Huomisen huomaava demokratia*. Tampere: Vastapaino, 77–98.
- Heyne, Lea ja Costa, Lobo. 2021. Technocratic attitudes and voting behaviour ten years after the Eurozone crisis: Evidence from the 2019 EP elections. *Electoral Studies*, 70, 102288. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2021.102288>
- Ijäs, Johannes. 2023. Vetikö kokoomus höplästä perussuomalaisia ja muita hallitusneuvottelupolueita? – Nyt puhuu asiantuntija. *Demokraatti*, 7.5.2023.

- Isotalo, Veikko. 2023. *Hallituspuolueiden ideologinen kongruenssi*. Vaalivälähdykset 2023:11. Helsinki: vaalitutkimuskonsortio. <https://www.vaalitutkimus.fi/hallituspuolueiden-ideologinen-kongruenssi/> [Luettu 5.12.2023]
- Jacobs, Alan M. ja Matthews, J. Scott. 2012. Why do citizens discount the future? Public opinion and the timing of policy consequences. *British Journal of Political Science*, 42:4, 903–935. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000117>
- Jacobs, Alan M. ja Matthews, J. Scott. 2017. Policy attitudes in institutional context: rules, uncertainty, and the mass politics of public investment. *American Journal of Political Science*, 61:1, 194–207. <https://doi.org/10.1111/ajps.12209>
- Mede, Niels G., Schäfer, Mike S., Metag, Julia ja Klinger, Kira. 2022. Who supports science-related populism? A nationally representative survey on the prevalence and explanatory factors of populist attitudes toward science in Switzerland. *PLoS One*, 17:8, e0271204. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0271204>
- Mykkänen, Juri. 2016. Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainsstituution muutos. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen*. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Helsinki: oikeusministeriö, 224–245.
- Mykkänen, Juri. 2019. Tulos tai ulos: Onko strateginen hallitusohjelma politiikan uusi paradigma? *Politiikasta*, 3.4.2019. <https://politiikasta.fi/tulos-tai-ulos-onko-strateginen-hallitusohjelma-politiikan-uusi-paradigma/> [Luettu 5.12.2023]
- Mykkänen, Juri ja Virtanen, Joonatan. 2020. Hallituksen muodostaminen: katosiko strateginen hallitusohjelma? Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Helsinki: oikeusministeriö, 196–220.
- Mykkänen, Juri ja Virtanen, Joonatan. 2023. Muoto seuraa funktiota – hallitusohjelman kehittämispolitiikan itsekritiikin aika. *Politiikasta*, 10.3.2023. <https://politiikasta.fi/muoto-seuraa-funktiota-hallitusohjelman-kehittamispolitiikan-itsekritiikin-aika/> [Luettu 5.12.2023]
- Oksanen, Markku ja Vogt, Henri. 2023. Johdanto. Teoksessa Markku Oksanen ja Henri Vogt (toim.), *Huomisen huomaava demokratia*. Tampere: Vastapaino, 7–28.

- Pastorella, Giulia. 2016. Technocratic governments in Europe: getting the critique right. *Political Studies*, 64:4, 948–965. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12217>
- Plescia, Carolina ja Eberl, Jacob-Moritz. 2021. ‘Not my government!’ The role of norms and populist attitudes on voter preferences for government formation after the election. *Party Politics*, 27:1, 103–113. <https://doi.org/10.1177/1354068819827513>
- Purra, Riikka. 2023. Valtiovarainministeri Riikka Purran puhe vuoden 2024 talousarvioesityksen lähetekeskustelussa. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/valtiovarainministeri-riikka-purran-puhe-vuoden-2024-talousarvioesityksen-lahetekeskustelussa> [Luettu 5.12.2023]
- Pölkki, Minna. 2023. Hallitus antaisi jättipotin tämän kosken vapauttamiseen – Ei onnistu, sanoo sähköyhtiö. *Helsingin Sanomat*, 19.11.2023.
- Rapeli, Lauri. 2023. Voter myopia reassessed. Teoksessa Michael MacKenzie, Maija Setälä ja Simo Kyllönen (toim.), *Democracy and the future*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 215–231.
- Raunio, Tapio. 2021. Finland: forming and managing ideologically heterogeneous oversized coalitions. Teoksessa Torbjörn Bergman, Hanna Back ja Johan Hellström (toim.), *Coalition governance in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 165–205.
- Ruth-Lovell, Saskia Pauline ja Grah, Sandra. 2023. Threat or corrective to democracy? The relationship between populism and different models of democracy. *European Journal of Political Research*, 62:3, 677–698. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12564>
- Salminen, Viivi. 2023. hallituksen muodostaja Orpo: hallitusohjelmasta on tulossa pitkä ja yksityiskohtainen. *Suomenmaa*, 13.6.2023.
- Schwörer, Jakob. 2021. Less populist in power? Online communication of populist parties in coalition governments. *Government and Opposition*, 57:3, 467–489. <https://doi.org/10.1017/gov.2021.2>
- Sitra. 2018. *Ilmiömäinen julkinen hallinto: keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi*. Sitran työpaperi 31.8.2018. Helsinki: Sitra.

- Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun lain muuttamisesta 2012/869. 2 a § (6.2.2015/79) Valtiovarainministeriön ennustetoiminta. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120869#P2a> [Luettu 5.12.2023]
- Söderlund, Peter. 2023. Political value orientations. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Kim Strandberg (toim.), *Finland turned right: voting and public opinion in the parliamentary election of 2023*. Åbo: Institutet för samhällsforskning (Samforsk), Åbo Akademi, 49–56.
- Tiihonen, Seppo. 1990. *Talouden ylivalta*. Helsinki: Hallintohistoriakomitea.
- Tortola, Pier Domenico. 2020. Technocracy and depoliticization. Teoksessa Eri Bertson ja Caramani, Daniele (toim.), *The technocratic challenge to democracy*. New York: Routledge, 61–74.
- Valtioneuvosto. 2019. *Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishankkeen suosituksen*. Valtioneuvoston julkaisu 2019:2. Helsinki: valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-690-4>
- Valtioneuvosto. 2023a. *KOVA – Kohti vaikuttavaa vaalikautta: Tukea ja suosituksia hallitusvaihdokseen*. Valtioneuvoston julkaisu 2023:6. Helsinki: valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-879-6>
- Valtioneuvosto. 2023b. *Vahva ja välittävä Suomi: pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. Helsinki: valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. 2023. Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta. https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/145162811/julkaistu_lausunto_yleisesta_asumistuesta_annotun_lain_muuttaminen_OKV_1739_21_2023.pdf/4e16843c-20a0-b669-da70-2c0be81b2afd/julkaistu_lausunto_yleisesta_asumistuesta_annotun_lain_muuttaminen_OKV_1739_21_2023.pdf?t=1695213854011. [Luettu 5.12.2023]
- Valtioneuvoston viestintäosasto. 2019. Hallitusneuvotteluiden asiantuntijakuulemiset, päivitetty 4.6. <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitusneuvotteluiden-asiantuntijakuulemiset> [Luettu 5.12.2023]

- Valtiovarainministeriö. 2014. *Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen raportti ja toimenpidesuosituks*. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.1014. VM142:00/2013.
- Valtiovarainministeriö. 2022a. *Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-085-3>.
- Valtiovarainministeriö. 2022b. *Uudistuva ja kestävä Suomi: valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro 2022*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-205-5>.
- Virtanen, Joonatan ja Mykkänen, Juri. 2021. Ajatuspaja hallitusta muodostamassa. *Politiikasta*, 1.3.2021. <https://politiikasta.fi/ajatuspaja-hallitusta-muodostamassa/> [Luettu 5.12.2023]
- Virtanen, Joonatan ja Wass, Hanna. 2022. Kestävän talouspolitiikan tulee myös vahvistaa demokratiaa. *Helsingin Sanomat*, 16.12.2023.
- Wass, Hanna. 2023. Bisnes pakenee kun demokratia kapenee – miten demokratian heikentyminen on riski myös taloudelle. *Ilmiö*. <https://ilmiomedia.fi/artikkelit/bisnes-pakenee-demokratia-kapenee/> [Luettu 5.12.2023]
- Wass, Hanna ja Tiihonen, Aino. 2023. Demokratia taipuu kunhan hommat hoituu? Populistipuolueiden kannattajien kiinnittyminen demokratiaan. *Politiikasta*, 9.10.2023. <https://politiikasta.fi/demokratia-taipuu-kunhan-hommat-hoituu-populistipuolueiden-kannattajien-kiinnittyminen-demokratiaan/> [Luettu 5.12.2023]
- Wratil, Christopher ja Pastorella, Giulia. 2018. Dodging the bullet: how crises trigger technocrat-led governments. *European Journal of Political Research*, 57:2, 450–473. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12234>