

Muuttumaton, luja hallitusvalta

SEPPÖ TIIHONEN

Suomen valtioneuvostossa korostuvat vastakohdat ja ristiriidat. Valtioneuvosto on harvinainen historiallinen muistomerkki, mutta myös uutta aikaa seuraava edistyksen airut. Valtioneuvoston asema maan hallituksena on samaan aikaan sekä poikkeuksellisen vahva että harvinaisen heikko. Valtioneuvosto toimii joustavasti ja ritualistisen joustamattomasti.

Muutos ja muuttumattomuus

Valtioneuvostolla on vanhat juuret senaatin perinteissä. Vuosisataisista kameralistisista hallintoperiaatteista se ei ole kyennyt irtautumaan vieläkään esimerkiksi pöytäkirjojen valmistelussa, toimituskirjojen teossa ja kollegisessa päätöksenteossa. Periaatteita on seurattu pitkälle jopa valtiontalouden hoidossa, sen keskitetyissä, yksityiskohtaisissa ja valvontapainotteisissa toimintatavoissa. Menneisyys ilmenee myös valtiopäämies- ja esivaltakeskeisyydessä, tietynlaisessa sulkeutuneisuudessa sekä salaisuudessa.

Muuttumattomuus elää säädösten määrittelemässä jäykässä virastorakenteessa ja erottamattomassa virkamiehistössä. Ministerit tulevat ja menevät, mutta virkamiehet pysyvät. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä on ollut koko itsenäisyyden aikana vain 3 kansliapäällikköä. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ja maa- ja metsätalousministeriössä heitä on ollut 4. Hallituksia tänä aikana on istunut 64 ja ministereitä paljon enemmän. Varsinkaan lyhytaikaiset ministerit eivät ole kyenneet jättämään asioiden hoitoon omaa puumerkkiään vaan ovat tyytyneet hyväksymään pöydälleen tuodut esitykset.

Jos valtioneuvostoa luonnehditaan muuttumat-

tomuuden määreillä, niin koskeeko se myös historian yleisiä käännteitä? Kyllä. Pienehköjä poikkeuksia lukuun ottamatta historian suuret käännteet eivät valtioneuvostossa juuri näy. Itsenäistyminen oli pääasiassa senaatin nimenmuutos. Valtioneuvosto alkoi uudistua voimaperäisesti vasta toisen maailmansodan aikana. Tuolloin luotiin kabinetti, päätöksentekoa delegoitiin ja omaksuttiin uusi hallintokulttuuri. Sodan jälkeen ohjaksia kiristettiin ja palautettiin juridiset muodot kuniaan. Uudet ministerit tekivät päätöksiansään tuomioistuimen kaltaisessa istunnossa presidentin johdolla kuin senaattorit konsanaan. Laajentuneen hyvinvointivaltion kaudella valtioneuvosto on kasvanut, haaraunut ja muotoutunut moniportaiseksi hierarkkiseksi konemaiseksi virastomassaksi. Kun päätöksentekoa ei ole siirretty alas, valtioneuvosto ohjaa yhteiskuntaa entistä tiukemmin.

Jähmeys ei johdu yksinomaan hallinnosta ja virkamiehistöstä. Sitä on tukenut poliittisen järjestelmän staattisuus. Poliittiset heilahdukset ovat välittyneet valtioneuvostoon vain iskunvaimentimien läpi. Niinpä meillä ei ole koskaan vaihdettu täydellisesti hallituspohjaa. Uudessa hallituksessa ovat yleensä jatkaneet aina edellisen hallituksen kantavat voimat jopa henkilöitä myöten. Itsenäisyyden alussa jatkuvuudesta vastasi aluksi kokoomus, sitten maalaisliitto ja nyttemmin SDP. Pisimpään poliittista jatkuvuutta on edustanut maalaisliitto/keskustapuolue, joka on osallistunut kaikkiin enemmistöhallituksiin vuoteen 1987 saakka.

Hallitusten harjoittaman yhteiskunta- ja talouspolitiikan sisältö on ollut poliittisista käännteistä huolimatta yleispiirteltään staattista. Linja

perustuu kollektiiviseen demokratiakäsitykseen; se rakentuu vahvan valtion ja julkisen sektorin varaan ja on valtiojohtoinen ja esivaltakeskeinen. Julkisen säätelyn ja julkisten palvelusten on katsottu lisäävän demokraattista päätöksentekoa ja tasa-arvoa. Poliitiikan juuret ovat peräisin vuonna 1937 asetetusta A. K. Cajanderin punamultahallituksesta. Sota-aikana politiikan sisällön määritteli pakko, sotatilalaki ja säännöstelyvaltuuslaki. Valtio oli totaalisesti johdettu sotavaltio. Merkittävimmän nykyiseen valtio- ja esivaltajohtoiseen yhteiskuntapolitiikkaan vaikuttivat sodan jälkeiset Paasikiven II ja III sekä Pekkalan hallitus. Paasion I hallitus vuonna 1966 ei aloittanut siten aivan uutta, ennen kokemattonta politiikkaa vaan käänsi sitä pari piirua vasemmalle. Myös vuoden 1987 kokoomuksen ja SDP:n yhteishallitus jatkaa valtiovaluutta- ja yhteiskuntapolitiikkaa.

Muuttumattomuus henkii myös valtioneuvoston elämisen tavassa. Itsenäisyyden alun juridisessa ajattelussa korostettiin kansalaisten oikeusturvaa ja virastojen itsenäisyyttä. Kaikkien toimien piti perustua lakiin. Sodan jälkeen taloudellinen tehokkuus ja rationaliteetti ovat nousseet juridiikan rinnalle. Erityisesti budjetti sekä keskipitkän aikavälin suunnittelu ovat nakertaneet pohjaa juridisilta traditioilta. Nyt päätöksentekoa hallitsevat talouden kysymykset.

Taludellinen tehokkuuskulttuuri on muuttanut myös valtioneuvoston valtasuhteita. Kun talous on tullut tärkeämmäksi kuin muodollis-juridiset seikat, finansseista ja taloudesta huolta kantava valtiovarainministeriö on ryhtynyt ohjastamaan muita ministeriöitä. Se on suomalainen superministeriö *par excellence*, ja sen sana painaa muita enemmän.

Vahvuus ja heikkous

Valtioneuvostolla on omat rajoitteensa sekä ylhäältä presidentin että alhaalta tiukasti institutionalisoidun virkakoneiston suunnalta. Jos valtioneuvosto on talous- ja yhteiskuntapolitiikassa ollut vahva suhteessa eduskuntaan ja yhteiskuntaan, se on ollut heikko suhteessa presidenttiin.

Hallitusmuodossa presidentille on määritelty poikkeuksellisen itsenäisen aseman hallituksen asettajana ja toimeenpanovallan johtajana. Presidentit ovat myös omaksuneet lähes poikkeuksetta vahvat presidenttijohtoiset tulkinnat hallitusvallan käytössä. Itsenäiset hallitukset ovat harvinaisia poikkeuksia. Itsenäisesti toimiva, presen-

tin tuesta riippumaton hallitus on ollut historiallinen sattuma. Parlamentarismin isänä mainittu Ståhlberg turvautui virkamieshallitukseen ja toimitusministeriöihin parlamentarismen kriisien ratkaisuna. Heikkona presidenttinä pidetty Relanderkin puuttui kaikkiin vähäisiinkin hallitusasioihin ja sai päättäväisyydellään lapuanliikkeen levottomuudet loppumaan. Kukaan ei ole Rydin, Paasikiven ja Kekkonen vahvuutta edes epäillyt.

Vahvaa, itsenäistä hallitusta ovat heikentäneet myös hallitusten poliittiset rakenteet ja parlamentarismen presidenttivetoisuus. Pääsääntöisesti hallitukset ovat olleet poliittisesti heikkoja. Keskimääräinen toimikausi on ollut erittäin lyhyt, ja virkamies- ja vähemmistöhallitukset eivät ole olleet poikkeuksia vaan toistuva sääntö. Vasta 1980-luvulta alkaen hallitusten keski-ikä on alkanut kasvaa. Rikkinäiset ja lyhytikäiset monipuoluehallitukset eivät kykene koskaan johtamaan maata vahvan poliittisesti. Maan poliittinen sekä talous- ja yhteiskuntapolitiittinen johto on kuulunut silloin jollekin muulle elimelle. Suomessa se on presidentillä.

Itsenäisten hallitusten valtaa ovat alhaalta nakertaneet lainsäädännöllä määritellyt valtioneuvoston virastorakenteet ja itsenäinen, vahvan erottamattomuuden suojassa toimiva virkamiehistö. Hallitukset pystyvät harjoittamaan vahvaa hallituspolitiikkaa, jos ne saavat hallintokoneiston toimimaan oman tahtonsa mukaisesti. Virkamiehet ovat säilyneet viroissaan kaikissa poliittisissä käänteissä. Tullessaan hallitukseen vuonna 1944 kommunistit yrittivät heikentää virkamiesten virassapysymissäännöksiä mutta epäonnistuiivat hankkeessaan. Näin he joutuivat toimimaan sen virkamiehistön kanssa, joka ministeriöissä oli ollut jo sota-aikana. Ylimmät virkamiehet nimitti presidentti tai koko hallitus yhdessä. SKDL:n ministerit, niin kuin kaikki ministerit, saivat itse suorittaa nimitykset vain alimman tason virkoihin. Erottamaton virkamiehistö ja pysyvät virastorakenteet takasivat staattisuuden, mutta rajoittivat toisaalta hallituksen itsenäistä vallankäyttöä.

Vahvan hallituspolitiikan harjoittamisen näkökulmasta valtioneuvoston kolleginen päätöksenteko on vahvuuden tae ja heikkouden siemen. Lyhytikäisen ja eripuraisen monipuoluehallituksen päätöksentekofoorumiksi kolleginen yleisistunto on hidas, kankea ja muodollinen. Päätökset ovat konsensuspäätöksiä. Hallituksen tärkeimmissä ratkaisuisissa näkyvät kaikkien hallituspuo-

lueiden intressit; päätökset on tasapainotettu eri hallinnonalojen, puolueiden, yhteiskuntapolitiikan lohkojen, alueiden sekä väestöryhmien tarpeiden pohjalta. Päätökset ovat juridisesti virheittämiä sekä talouspolitiikan ja valtiontalouden kannalta perusteltuja. Kun yhteinen päätös vihdoin syntyy, hallitus voi hallita maata periaatteessa lujalla kädellä. Kolleginen, keskitetty päätöksenteko näivettää poliittista vastuuta. Yksittäistä ratkaisijaa ei enää löydykään. Kun kaikki osallistuvat päätöksentekoon, on yleisistunto tosiasiallisen vaikuttamisen kannalta kovertunut jo tyhjäksi.

Keskitetyn, kollegisen päätöksenteon kääntöpuoli ministerin kannalta on siinä, että ministerin itsenäinen päätöksenteko rajautuu vähäisiin asioihin. Kaikki suurimmat poliittiset asiat päättää joko presidentti tai hallitus kokonaisuudessaan. Asiat kulkevat monien hierarkiaportaiden ja erilaisten käsittelyvaiheiden läpi. Asian valmistelua johtanut ministeri ei ehkä tunne lopullisesta ratkaisusta enää omakseen. Häntä olisikin paha panna yksin vastuuseen.

Joustavuus ja joustamattomuus

Muuttumattomuus kytkeytyy joustamattomuuteen. Pitäytyessään vanhoihin juridisiin muotoihin ja kollegiseen päätöksentekoon sekä säilyttäessään virkamiesten erottamattomuuden kunnissa ja jättäessään virastorakenteet lailla muutettaviksi valtioneuvosto taltuttaa malttamattomankin ministerin sekä takaa staattisuuden myös poliittisissa myllerryksissä. Vuosien 1944—1948 poliittinen uudelleensuuntautuminen pysäytettiin pysyvän virkamiehistö, staattisen hallintorakenteen ja presidentin mahtiaseman turvin. Kokoomuksen tulo hallitukseen monen vuosikymmen tauon jälkeen vuonna 1987 muistuttaa vuosien 1944—1948 tilannetta. Kokoomus ei tuntenut valtioneuvoston ja hallituspolitiikan arkipäivän käytäntöjä, ja se on hitaasti opetellut kollegisen, ritualistisen päätöksenteon salaisuudet. Uusien kokoomusministereiden on pitänyt alistua presidentin valtaan ja oppia, että kunkin ministerin on taivutettava ensin hallituksen kaikki ministerit kantansa taakse ja saatava myös valtiovarainministeriön hyväksyminen. Kokoomukseen julkisuudessa kohdistettu arvostelu osoittaa, että puolue ei ole saanut jähmeää valtiolaivaa noin vain kääntymään. Valtioneuvoston massiivinen virastokoneisto ja valtarakenne taltutti kommunistit

1940-luvun lopulla. Liekö se tehnyt nyt niin myös kokoomukselle?

Valtioneuvosto pystyy muuttumaan ja olemaan joustava erityisesti silloin kun se tekee päätöksiä kabinetissa ja sopii asioista iltakoulussa. Itsenäisyyden alkukaudella valtioneuvosto pyrki aluksi ratkomaan yhteiskunnan muutospainet virallisen järjestelmän avulla, mutta hankkeen epäonnistuttua loi kokonaan uudentyyppisen iltakoulun yleisistunnon rinnalle. Vaikeina sotavuosina valtioneuvosto johti totaalisesti koko yhteiskuntaa suppeen, pienen piirin kabinetin kautta. Sodan jälkeen virallisella tasolla valtioneuvosto teki päätöksiä joustamattomasti, lain kirjainta pikkutarkasti noudattaen, 1800-luvun senaatin tavoin. Joustavasta toimintalinjasta vastasi Paasikivi. 1960-luvulta alkaen valtioneuvoston epäviralliset ja joustavat muodot ovat keskittyneet poliittiselle tasolle lakisääteisiin ministerivaliokuntiin ja iltakouluun. Lakisääteiset ministerivaliokunnat muodostavat suljetun, joustavasti sukkuloivan kabinetin verkoston, johon kuuluvat hallituspuolueiden puheenjohtajat tai hallituksen osallistuvien puolueiden johtajat. Hallituksen kaikki tärkeät asiat kulkevat näiden ministerivaliokuntien kautta. Asiat sovitaan siellä ja vain siunataan ritualistisessa yleisistunnossa entisessä senaatin istuntosalissa, perinteiden turvissa, tai presidentin istuntosalissa entisten presidenttien muotokuvien silmien alla.

1990-luvulla valtioneuvoston on saatava lisää joustavuutta, muutosherkkyyttä ja avoimuutta. Ministerien tulee johtaa suuria politiikan kysymyksiä vahvemmin suhteessa presidenttiin ja pysyvään toimeenpanovallan koneistoon. Poliittista vastuuta on lisättävä. Se edellyttää eduskuntapainotteisen parlamentarismikäytännön omaksumista.

Tulevaisuudessa ei riitä, että hallitus näyttäytyy yhteiskunnalle ritualistisesti ja kantaa vastuun ritualististen muotojen kautta, kun todellinen päätöksenteko on kätkeyty taustalle. Hallituksen on keskityttävä poliittiseen hallintaan, politiikan suunnitteluun ja johtamiseen myös julkisessa mielikuvassaan. Arkipäivän hallinnointi on siirrettävä virkamiehille, vaikka hallituksen käsittelemät lukemattomat pikkuasiat ovat poliitikolle kiintoisia ja vaikka hallituksen päätöksentekokapasiteetti olisikin riittävä myös hallinnointiin. Jos hallitus pitää itsellään kaiken maailman pikkuasiat ja tulevaisuudessa seurataan edelleen esivaltakesteistä asioiden hoitamisen tapaa, poliittisen järjestelmän uskottavuus natisee.