

Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta

JAAKKO NOUSIAINEN

ABSTRACT

The new look of Finnish politics: Consensual majority governance under activating parliamentary surveillance.

The look of Finnish parliamentary system underwent a sudden change in the 1980s: the structurally variable and short-lived governments, typical of many multi-party countries, were replaced by large majority coalitions that remained in power through full four year interelection period unthreatened by any serious internal conflicts.

The bargaining game is open to all parliamentary parties, and flexibility in the formation situation is increased by the fact that the old right–left dimension of the party system has been complemented by a new centre-periphery dimension that has both national and international determinants. The autonomy of the government with the respect to supporting party organisations has been strengthened, but at the same time parliament has visibly activated its controlling role, and the dialogue with the government has been much intensified since the 1970s. Inside the cabinet, consensual policy-making has led to a sectorization of activities emphasizing the position of cabinet committees as decision-making arenas as well as the role of the prime minister as a cohesive force in the disintegrating complex.

Parlamentaaristen hallitusten muodostaminen ja elämänsäkaari kaikkine toimintoinen ovat länsieurooppalaisen politiikan eräitä dynaamisimpia ja kiehtovimpia ilmiöitä; näin varsinkin siellä, missä tyydyttävän toimintakyvyn saattaminen edellyttää koalitiotumista, useiden puolueiden yhteistyötä. Niinpä tämä alue onkin noussut 1980-luvulta lähtien vilkastuneen institutionaalisen tutkimuksen keskiöön, ja siihen on kohdistunut runsaasti niin empiiristä kuin teoreettistakin tarkastelua. Myös yhdysvaltalaisessa politiikantutkimuksessa on havaittu eurooppalaisen koalitiopolitiikan kiinnostavuus.

Useiden puolueiden yhteistoimintaan perustuvan hallituspolitiikan ensimmäinen kysymys on itse koalitiotumisprosessi. Tähän kohdistuva tutkimus ohjautui aikanaan kahdelle eri linjalle. Toinen on rationaalisen valinnan oletta-

muksesta lähtevä amerikkalaisvaikutteinen pe-liteoreettinen ote, toinen länsieurooppalainen empiirinen tutkimus (ks. Laver & Schofield 1990, 7–11). Molemmat ovat ajan kuluessa kehittyneet yksinkertaisista lähtökohdistaan ja alkaneet myös lähentyä toisiaan. Lähtymistä on edesauttanut huomion kohdentuminen koalitionmuodostuksesta prosessin seuraavaan vaiheeseen, itse julkispolitiikan muotoutumiseen sekä parlamentarismien todellisiin ohjaus- ja valvontasuhteisiin.

Koalitionmuodostus ja puoluerakenne ovat parlamentaaristen hallitusten keskeisiä piirteitä. Muita ovat salkkujen jako ja henkilörakenne, sisäiset valtasuhteet, hallitusten vakaisuus, politiikan ohjautuminen, päämies–agentti -suhde sekä suorituskyky.

Olen aikaisemmin (Nousiainen 1991) hah-

mottanut parlamentarismien kansanvallan kehitystyyppinä kolmikerroksiseksi rakennelmäksi. Alimpana on vanhakantaisen hallitsijakeskeisen järjestelmän piirteitä, jotka näkyvät valtionpäämiehen tehtävissä ja asemassa. Parlamentarismien muodollis-institutionaalinen suhdejärjestelmä rakentuu kansaneduskunnan ja hallituksen vuorovaikutukselle; eduskunta ajatellaan itsenäiseksi ja yhtenäiseksi toimijaksi, joka on hallituksen vastavoima ja edustustason ylin auktoriteetti. Puoluehallitusmalli viimein asettuu institutionaalisen mallin päälle ja korjaa sen määräämiä suhteita. Eduskunta on kilpailevien poliittisten voimien toiminta-areena ja kansanvaltuuttama edustuksellinen päämies on enemmistöpuolue tai puolueyhmittymä, jonka agentteina eduskunnan enemmistö ja hallitus yhteisittäin hoitavat kansakunnan julkisia asioita.

Käytännön prosessissa kerrostumat lomittuvat toisiinsa ja painotukset vaihtelevat olosuhteiden ja tutkimusotteen mukaan. Yleisesitykset näkevät edelleenkin parlamentarismien kernaasti delegointijärjestelmänä, jossa valtaa siirretään pitkin yhtenäistä institutionaalista komentoketjua valitsijakunta >eduskunta >pääministeri >ministerit >byrokraatia ja kontrolloidaan sekä *ex ante* että *ex post* välinein (esim. Shepsle & Bonchek 1997, 434–435). 1970- ja 1980-luvun vertaileva politiikka-analyysi häivytti institutionaalisen kehikon suurelta osin pois ja tulkitsi taloudelliset suoritteet poliittisten ryhmien välisen vuorovaikutuksen tuotteiksi (ks. Nousiainen 1997, 4–5). Uusin empiirinen tutkimus on puolestaan ottanut nimenomaisesti selvitetäväksi ongelmaksi sen, missä olosuhteissa parlamentaarisen hallituksen oma institutionaalinen identiteetti korostuu ja milloin se toisaalta jää puolueiden epäitsenäiseksi agentiksi (Blondel & Cotta 1996).

Hallitusten syntyyn ja toimintaan liittyy monia epävarmuustekijöitä. Tutkimuksessa käytettyjä keskeisiä muuttujia ovat: (1) puoluejärjestelmän rakenne ja voimasuhteet; (2) yhteiskunnan intressiryhmärakenne ja puoluejärjestelmän suhde siihen; (3) ideologisen ja etupoliittisen kilpailun luonne (puolueiden ja ryhmien keskinäiset politiikka-asemat); (4) institutionaaliset järjestelyt (hallituksen muodostaminen, kabinettin ja parlamentin päätössäännöt jne.); (5) ennustamattomat tapahtumat esimerkiksi taloudessa ja ulkopoliitikassa. (Ks. Grofman & Van

Roosendaal 1997; Van Roosendaal 1997.)

Suomalainen parlamentarismi elää mielenkiintoista kolmatta kehitysvaihettaan. Ensimmäinen taite osui 1930-luvulle talvisotaa edeltäviin vuosiin, jolloin koalitioitumismalli muuttui kahden suuren puolueen, SDP:n ja Maalaisliiton, aloittaessa hallitusyhteistoiminnan. Toinen, varsin terävä taite osui 1980-luvulle, jolloin parlamentaarinen asetelma olennaisesti avautui ja hallitusvakaisuus lisääntyi. Tältä pohjalta muutokset ulottuivat hallitustoiminnan kaikkiin mainittuihin piirteisiin. Suomalainen parlamentarismi sai skandinaavisista naapureista poikkeavan uuden ilmeen. Tässä artikkelissa tarkastellaan parlamentarismien kolmatta kehitysvaihetta laadullisen, tulkitsevan analyysin keinoin ja lähinnä hallitusten puolelta nähtynä.

Hallitusten rakenne ja vakaisuus

Parlamentaarisessa elämässä puolueet joutuvat tekemään tärkeitä valintoja epävarman tiedon varassa, tasapainottamaan yhteensopimattomia tavoitteita sekä arvioimaan vaihtoehtoisten ratkaisujen hyötyjä ja kustannuksia. Ensimmäinen ratkaisu koskee hallitusvastuuseen osallistumista. Neuvottelupöytäan tuotavaa pääomaa ovat vaaleissa saadut edustajanpaikat, puolueen asema puoluejärjestelmän relevanteilla ulottuvuuksilla sekä julkituodut toimintatavoitteet. Rationaalisen ja empiristisen otteen kysymyksenasetteluja yhdistävä tutkimus erottaa tässä ratkaisutilanteessa kolme pelkistettyä puoluekäyttäytymisen mallia tai strategista tavoitetta: (1) poliittisten asemien hallinta (*office-seeking*); (2) vaikuttaminen hallituksen toimintapolitiikkaan (*policy-seeking*) ja (3) vaalikannatuksen maksimointi (*vote-seeking*) (esim. Strom & Müller 1999, 5–9).

Tyylittelevässä muodollisessa analyysissä ne saatetaan esittää ristiriitaisina ja vaihtoehtoisina ja siis kilpailevina käyttäytymismalleina. Puoluejohtajilla lieneekin harvoin mahdollisuus kaikkien näiden tavoitteiden joltiseenkin saavuttamiseen. Toisaalta nuo tavoitteet kytkeytyvät myös monimutkaisella tavalla toisiinsa. Toimijat tuskin itse pystyvät tältä pohjalta päätöksistään kovin rationaalisesti harkitsemaan ja tutkijan on työlästä jälkikäteen eritellä heidän motiivejaan (yritys tähän suuntaan on Müller & Strom 1999).

Hallitukseen osallistuminen on puolueille tärkeätä. Ministerinpaikkojen hallussapito tuo valtaa ja arvovaltaa ja on puoluejohtajille arvokas tavoite sinänsä. Empiirinen tutkimus viittaa kuitenkin siihen, että hallitukseen osallistumisella on ensisijaisesti välineellinen arvo, halu vaikuttaa politiikantekoon ja valvoa sen toteuttamista (esim. Budge & Keman 1990, 33). Vastapainona on tosin laskelmointi osallistumisen kustannuksista: Ministeriyden tuottama arvovalta ja näkyvyys saattavat edesauttaa vaalimenestystä, mutta usean puolueen yhteishallituksessa mikään ryhmä ei voi toteuttaa ideaalipolitiikkaansa (tästä ks. Shepsle & Bonchek 1997, 450), mikä aiheuttaa turhautumista valitsijakunnassa.

Cajanderin punamultahallituksen (SDP+ML) muodostaminen maaliskuussa 1937 aloitti parlamentaarisen kehityksen toisen vaiheen. Kun siihen saakka porvarilliset vähemmistöhallitukset olivat olleet luonteenomainen hallitusratkaisu, siirryttiin nyt oikeisto–vasemmisto -rajan ylittäviin enemmistökokouksiin. Kun Skandinavian maissa yhden tai usean puolueen vähemmistöhallitukset mielletään edelleen tavanomaisiksi hallitusratkaisuuksi (Strom 1990), on ne Suomessa tästä lähin käsitetty tilapäisiksi, lukkiutuneen poliittisen tilanteen oikeuttamiksi hätäratkaisuuksi. Asennoitumiseroa selittää poliittisen asetelman ja kulttuurin eroavuus: ideologisessa ja konfliktierkässä ilmapiirissä ei ole ollut tilaa onnistuneelle vähemmistöhallituspolitiikalle.

Vuoteen 1987 saakka enemmistöhallitukset muodostettiin puoluejärjestelmän perinteisen oikeisto–vasemmisto -jaon puitteissa puolueiden rinnakkaisarjana siten, että hallituspuolueiden välissä ei ollut oppositioryhmiä; ne olivat hallitusrintaman oikealla puolella, vasemmalla puolella tahi molemmilla puolilla. Tätä kaavaa noudattivat niin keskustasävyiset punamultahallitukset, vasemmalle kallistuvat kansanrintamahallitukset kuin oikealle kallistuvat porvarilliset enemmistökokouksetkin. Maalaisliitto-keskusta oli sanotulla ulottuvuudella eduskunnassa mediaanipuolueen asemassa ja miltei täytti ne vaatimukset, joita muodollisessa tarkastelussa on asetettu parlamentaarisen asetelman *ydinpuolueelle*, *vahvalle puolueelle* tai *keskeispuolueelle* (ks. Laver & Schofield 1990, 135; Laver & Shepsle 1996, 90–92, 113–115).

Hallituksen muodostuksen keskihakuisen tendenssin mukaisesti maalaisliitto-keskusta hallitsi neuvottelupeliä; enemmistöhallitukseen pääseminen oli ylipäätään mahdollista vain sen myötävaikuttaessa ja vain poikkeuksellisesti syntyi vähemmistöhallituksia, joita se ei olisi dominoinut.

Puoluejohtajat olivat joukkopuolueissa sidoksissa kaadereihinsa ja äänestäjiinsä: Heidän oli tuotettava niitä suosivaa politiikkaa vastineeksi uhrautuvasta työstä ja vaalikannatuksesta. Keskustapuolueen, kuten ruotsalaisen kansanpuolueenkin, joukkokannatus oli kuitenkin suhteellisen vakaa. Vaalistrategia ei siten ollut niille aivan yhtä tärkeä kuin muille puolueille, mikä antoi mahdollisuuden joustamiseen kumpaankin suuntaan, kunhan kannattajakunnan keskeiset tarpeet tulivat vanhakantaisessa etujenjakopolitiikassa tyydytytyiksi. Yleisesti ottaen politiikkajousto oli kuitenkin vähäinen, mikä johti tiheisiin hallituskriiseihin ja pidättyymiseen yhteistyöstä. Hallituksen ulkopuolelle jäämisestä aiheutuvat politiikkakustannukset voitiin arvioida rajallisiksi, kun ehkä jo vuoden kuluttua tiedettiin päästävän uudelleen neuvottelupöytään. Parlamentaarinen politiikka oli nopeasykkeistä, järjestymätöntä ja vain heikosti ennustettavaa.

Koalitionmuodostuksen ”vanha kaava” jatkui ulkopoliittisten tekijöiden jäykistämänä 1980-luvulle ohi luontaisten edellytystensä ja punamultayhteistyön rapauduttua lopullisesti vuosikymmenen jälkipuoliskolla oltiin heti valmiita siirtymään uudenlaiseen koalitiointumiskäyttyymiseen. Sitä luonnehtivat: (1) herkistyminen eduskuntavaalien tulokselle aikaisempaa muutosalttiimmassa ilmapiirissä, (2) koalitiopelin keskittyminen kolmen suuren yleispuolueen (SDP, KESK ja KOK) suhde- ja neuvotteluareenalle, (3) tähtäyksen asettaminen koko vaalikauden jatkuvaan yhteistoimintaan, (4) hallituksen vapautuminen sidoksesta oppositioon perinteisten määräänemmistövaatimusten poistuessa sekä (5) painotuksen siirtyminen ryhmäkohtaisesta jakelevasta politiikasta kohti ns. yleistä politiikkaa.

Siirtyminen suhteellisen suljetuista vaaleista avoimiin sisälsi eduskunnan kaikkien ryhmien mukaantulon yhdistelmävaihtoehtojen rakenteluun – ”parlamentaarinen orkesteri alkoi soittaa laidasta laitaan”. Neuvottelutilanne

avartui, mutta samalla komplisoitui, kun puoluelaitoksen oikeisto–vasemmisto -ulottuvuuden päälle vahvistui uusille vastakohtaisuuksille rakentuva toinen ulottuvuus, *keskus-periferia* tai *kansainvälisyys-kansallisuus* (ks. Paloheimo & Wiberg 1997, 303–305). Tällä ulottuvuudella SDP on eduskunnan mediaanipuolue, joskaan sen asema ei ole niin vahva kuin aikaisemman keskustan, mutta se pystyy joka tapauksessa koalitoitumaan kumpaankin suuntaan. Esimerkiksi Lipposen hallituksissa ei kokoomuksen ja vasemmistoliiton väliin tässä katsannossa ole jäänytäkään merkittävää oppositior ryhmää. ”Se on Suomea Eurooppaan vievien puolueiden koalitio, jossa osa vasemmistoliiton joukoista jarruttelee aktiivisimpia eurointoilijoita” (mt., 305). Perinteisellä oikeisto–vasemmisto -ulottuvuudella koalitio oli sitä vastoin varsin hajanainen.

Viime vuosikymmenen aikana on vahvistunut sovinnaisääntö, jonka mukaan pääministeriys ja aloite uuden hallituksen pystyttämiseksi kuuluvat vaaleissa suurimman edustajamäärän keränneelle puolueelle. Viime kädessä juuri tämä puolue valitsee partnerinsa kahdesta muusta suuresta puolueesta ja vauhdittaa ohjelmakeskusteluja. Kun aikaisemmin pulmana oli vastahakoisten taivuttaminen enemmistöksi yltävään koalitioon, nyt ratkaistavana on, ketkä saadaan pudotetuksi ulkopuolelle. Esimerkiksi keväällä 1999 jokseenkin kaikki eduskuntapuolueet ilmoittivat tavoitteekseen pääsyn hallitukseen – kenen muun kanssa hyvänsä. Ohjelmakysymykset eivät olleet suurikaan este.

Oli siis tapahtunut nopea siirtymä konfliktierkäästä kilpailusta äärimmäiseen konsensuseseen. Arend Lijphartin (1975), Alankomaiden kokemuksen pohjalta, analysoima moniyhteisöllisen (*consociational*) parlamentarismien vaihe jäi suomalaisessa kehityskulussa varsin lyhyeksi. Erillisen tutkimuksen tehtävä on selvittää, millä tekijöillä tämän asenteellisen ja toiminnallisen konsensuksen vahvistuminen on selitettävissä.

Toisaalta, kun ylitsepääsemättömiä ideologioita ja etupoliittisia esteitä ei ole, näyttäyty puolueiden käyttäytyminen varsin ymmärrettävältä. Hallitusten eliniän piteneminen oli tosiaasia, eikä jääminen hedelmättömään oppositioon neljäksi vuodeksi puoluejohtajia houkuttele. Uudenaikaisessa poliittisessä asetelmassa

ministerinpaikat tuottavat välittömiä ja itseenäisiä etuja. Jo pelkkä näkyvyys on media-keskeisessä kulttuurissa tärkeä. Puolueet profiloituvat yleisöön päin johtajiensa välityksellä ja johtajat tarvitsevat jokapäiväistä julkisuutta ja näkyvyyttä. Siten varsinkin pienissä ryhmissä ministerinsalkkujen hallinta nähdään tärkeäksi puolueen esilläpidon välineeksi politiikan näyttämöllä. Näkyvyyden tuottama vaalietu saattaa kompensoida politiikkavastuun aiheuttamat äänestäjäkustannukset. Kokoomuksessa hallitukseen pääsyllä, pitkän oppositioikauden jälkeen 1980-luvulla, oli huomattava itseisarvonsa.

Ministerinsalkuilla on kuitenkin hintansa. On punnittava hallitukseen osallistumisen tuottamat politiikkaedut ja vaalitappion muodossa myöhemmin mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Tekemäni selvitys osoittaa, että eduskuntavaaleja toimitettaessa hallituksessa olleet puolueet ovat toisen maailmansodan jälkeen useimmiten menettäneet äänimääräosuuttaan, vuodesta 1987 lähtien keskimäärin 4,7 prosenttiyksikköä, eli selvästi enemmän kuin aikaisemmin (Nousiainen 2000, taulukko 8). Hallitukseen siis pyritään entistä innokkaammin huolimatta siitä, että lähimmissä eduskuntavaaleissa maksettava hinta on kohonnut.

Tässä punninnassa asetetaan vastakkain lyhyen tähtäimen varmat hyödyt ja pitemmällä aikavälillä aiheutuvat ehkä suuret, mutta epävarmat kustannukset. Strategisessa ajattelussa puolueet panevat pääpainon edellisille. Äänestäjien liikkuvuuden huikeasti lisääntyneä tulevaisuus on joka tapauksessa työläästi ennustettavissa, jolloin näyttää viisaalta turvata osallistuminen kansalliseen politiikantekoon ja joidenkin lyhyen tähtäyksen erityistavoitteiden saavuttaminen laajan koalition neuvotteluprosessissa. Suhteellisissa vaaleissa tappiot eivät muodostu katastrofaalisiksi eivätkä välttämättä sulje puoluetta uuden koalitoitumisprosessin ulkopuolelle.

Vuosien 1965–1990 välillä nimitetystä 252 ministeristä karkeasti puolet oli samanaikaisesti puoluehallitusten jäseniä. Johtajuuden kasautuminen oli ymmärrettävästi suurin pienissä puolueissa, jotka saavat vain salkun tai kaksi, mutta se näyttää myös suurissa puolueissa lisääntyneen (Nousiainen 1993, 126–128). Karjalaisen II hallitus (1970–1971) oli toistaiseksi viimei-

nen B-joukkueista koottu ministeristö, johon ei siis tullut yksikään viiden osallistuvan puolueen puheenjohtaja tai puoluesihteerin. 1980-luvulta lähtien on ollut selvää, että huippujohtajat eivät voi pysyä ulkopuolella: sekä poliittinen näkyvyys että halu vaikuttaa vaativat – jos mahdollista – tärkeiden salkkujen hallussapitoa.

On järkevää olettaa, että hallitushalukkuutta on lisännyt siirtyminen ns. enemmistöparlamentarismiin, jonka mahdollisesti lepäämäänjättämismenettelyn ja verolakien määrääntövaatimusten poistaminen vuodesta 1992 lähtien. Mainitut mekanismit tarjosivat oppositiolle tehokkaan keinon hallitusrintaman pakottamiseksi neuvotteluihin ja kompromisseihin, kun taas niiden poistaminen raivasi tilaa oppositiosta piittaamattomalle enemmistöpolitiikalle. Toisaalta koalitionmuodostuksen kokoperiaate ja politiikan yhtenäisyyskriteeri (ks. Strom ym. 1994, 304) näyttävät neuvovan ”muodostajapuoluetta” pidättäytymään, uudessa tilanteessa, ylisuurista ja hajanaisista hallitusrintamista. Tehostena on myös 1990-luvulla tapahtunut ministerien yksilöllisen toimintatilan olennainen laajentuminen valtioneuvoston kollektiivisten toimintojen kustannuksella. Eritoten pienille puolueille tämä tarjoaa mahdollisuuden omaehtoiseen politiikantekoon jollakin toimintalohkolla.

Suomalaiselle parlamentarismille ominaiset ylisuuret koalitiot saattoivat varhemmin selittyä joltakin osin ”ylisuurten enemmistöjen” vaatimuksella. Se ei kuitenkaan ollut ainoa, tuskin tärkeinkään selittävä tekijä. Blokkirajan ylittävissä enemmistökoalitioissa on ollut tarpeen rakentaa eduskunnallinen voimatasapaino myös hallituksen sisälle, mikä on edellyttänyt joidenkin pienten ryhmien mukaanottoa yli yksinkertaisen enemmistöaseman. Hallitustilaston valossa näyttää sitä paitsi sattumanvaraiselta, onko hallitus yltänyt tärkeään kahden kolmasosan enemmistöön. Toisaalta hallituspohja ei myöskään ole odotuksen mukaisesti kaventunut. Lipposen ensimmäisen hallituksen takana oli 145 kansanedustajaa ja toisen 140.

Puoluejärjestelmän komplisoitumisesta ja neuvotteluasetelman avautumisesta huolimatta hallituksen muodostamisen vaatima aika on lyhentynyt ja yrityskerrat ovat vähentyneet. Muodostamisen keskimääräinen kesto ja epäonnistuneiden yritysten keskimääräinen luku edus-

kuntavaalien jälkeisessä tilanteessa olivat eräänä ajanjaksoina seuraavat (ks. myös Nousiainen 2000, taulukko 2):

Ajankohta	Hallituksen muodostamisen kesto (päiviä)	Epäonnistuneet yritykset
1945–62	53	2.3
1966–83	60	1.8
1987–99	34	0.3

Kun yhdistelmävaihtoehtojen luku oli parlamentaarisen kehityksen aikaisemmassa vaiheessa selvästi pienempi kuin nykyään, täytyy lähteä siitä, että neuvottelujen venyminen aiheutui politiikkavaateiden yhteensopimattomuudesta. Edellä viitattiin joukkopuolueiden ajan jäykään neuvotteluasetelmaan. Yleisenä esitetyn hypoteesin mukaan puoluedemokratia ja sisäisen päätöksenteon hajauttaminen korostavat puolueen politiikkasuuntautuneisuutta (Strom & Müller 1999, 17). Kääntäen: suuntaus takaisin kohti kaaderipuoluetyyppiä ja toimintojen keskittyminen väljentää johtajien politiikkasitoutumista ja antaa tilaa niistä riippumattomalle *office seeking* -motiiville.

Parlamentarismien uusi kehitysvaihe antaa tukea Gregory M. Luebbertin (1986) väitteelle, että konsensuaalisissa järjestelmissä puoluejohtajat – yrittäessään sovittaa yhteen ristiriitaisia tavoitteitaan – ovat taipuvaisia joustamaan politiikkavaateissaan ja rajoittamaan ratkaisevat preferenssinsä muutamiin harvoihin kohtiin. Hallitusohjelmiin ja hallituspolitiikkaan ei ole kohdistettu kattavaa sisällön erittelyä, mutta perusteltu olettaimus on, että niiden sävy on monella tapaa muuttunut.

Parlamentaarisen hallituksen toimintapolitiikkaa voidaan tyypitellä muun muassa sen mukaan, kuinka keskittyneitä tai hajautuneita sen tuottamat edut ja sen aiheuttamat kustannukset ovat väestöryhmittäin (esim. La Spina 1990). Lohkoutuneen yhteiskunnan hajanaiset monipuoluehallitukset tuottivat luonteenselvästi *jakelevaa politiikkaa*, jonka edut kohdistuivat rajatulle väestöryhmälle, mutta kustannukset jakautuivat laajalle yhteiskuntaan. Puolueiden yhteiselo leimasi keskinäinen epäluulo

ja vartiointi sekä konfliktien purkaminen väsyttävissä neuvotteluissa. Hallitusohjelma oli vielä ympäröivä julistus eikä voimakkaasti vaikuttava, mutta perusvaatimuksista sopiminen vuorottaisin myönnytyksin pitkitti neuvotteluja.

Yhteiskuntarakenteen ja puolueiden muuttuessa sekä vapaan politiikkatilan kaventuessa suuntaus on ollut kohti *yleistä politiikkaa*, jossa sekä edut että kustannukset ovat hajautuneita. Tunnuksena on ollut yhteiskunnan rationaali hallinta. Jo 1970-luvun alussa havaittu kehitys, ohjelmien tuleminen kokonaisvaltaisemmiksi, yksityiskohtaisemmiksi, mutta myös teknokraattisemmiksi (Koskiahho 1973; Wiberg 1991), on varmastikin tehostunut. Hallitusohjelman täsmentymisen 1960-luvulla sanotaan alkaneen poliittisista syistä, hallitusosapuolet pyrkivät saamaan eräänlaisen tapaturmavakuutuksen tulevien päivien varalta. Sittemmin ohjelmat ovat edelleen kehittyneet rationaalien poliitikantekopyrkimyksen merkeissä ja niiden ohjausvoima on kasvanut. Keskeinen pohja-aineisto, josta neuvottelutyöryhmät työstävät nopeasti yleiseen politiikkaan keskittyvän asiakirjan, ei tulle enää puolueista vaan ministeriöistä. Kun 1950-luvun ohjelmat olivat tyyppillisesti 200–400 sanan pituisia, päästiin 1980-luvulla lähelle 3 000 sanaa, vuonna 1995 jopa yli 4 500 sanan.

Yhteenvetona: puoluejohtajilla on odotuksia sekä hallitukseen osallistumiseen että oppositioon jäämiseen liittyvistä hyödyistä ja rasituksista. Mitä suurempi on odotettujen nettohyötyjen ero hallituspuolueiden hyväksi, sitä innokkaammin johtajat tavoittelevat ministerinsalkkuja. Niin sanotun blokkipolitiikan puuttuminen ja pitkälle edennyt korporativisoituminen asettavat Suomessa edelleenkin esteitä puhtaalle enemmistöhallinnalle, jossa voittaja vie kaiken. Mutta kaikki huomioon ottaen politiikan palkinnot nähdään olevan saavutettavissa hallituksesta käsin, eikä enää ole ratkaisevaa, kenen kanssa nuo palkinnot joudutaan jakamaan. Taloudellisten vaikeuksien keskellä muodostajapuolue saattaa houkutella muita hallitukseen jakamaan vastuuta ja rasituksia, mutta sitenkään mukaan tuskin lähdetään uhrautumaan isänmaan puolesta.

Hallitusten elinikä Länsi-Euroopassa ei ole uusimpana aikana yleisesti noussut. Tuoreenkin selvityksen mukaan (Müller & Strom 2000)

Suomi näyttäisi kuuluvan alimpaan vakaisuusluokkaan yhdessä Italian kanssa (keski-ikä 1,2 vuotta). Kuva on harhainen yhtäältä sen vuoksi, että toisen maailmansodan jälkeistä kautta käsitellään yhtenä kokonaisuutena ja toisaalta sen vuoksi, että vähäininkin muutos hallituksen puoluerakenteessa tulkitaan hallituksenvaihdokseksi. Pienen ryhmän luopuminen yhteistoiminnasta ei kuitenkaan merkitse hallituksen elämässä enempää kuin tavanomainen ministerikierrätys brittiläisessä yhden puolueen ministeristössä. Realistisempaa on ainakin Suomen tapauksessa tarkastella muodollisia hallituksia. Silloin johtopäätös on, että vuodesta 1983 lähtien hallitusten tosiasiallinen kesto on ollut yhtä pitkä kuin niiden maksimaalinen potentiaalinen kesto, eli eduskuntavaaleista toisiin.

Ministeristön elämän päätyminen voi aiheutua hallitustoimijoiden tietoisesta valinnasta, kun odotukset tulevaisuuteen nähden muuttuvat tai hallitustoimijoista riippumattomista ulkoisista syistä. Jälkimmäisiä ovat vaikkapa pääministerin kuolema taikka eduskunnan epäluottamuslause sekä lakimääräiset tai ennenaikaiset vaalit. Uusimman kauden hallitukset ovat olleet ns. *tasapainokabinetteja*, jotka pysyvät pystyssä, koska yhdelläkään poliittisella toimijalla, joka pystyisi kaatamaan hallituksen ja korvaamaan sen jollakin toisella, ei ole perusteita tehdä niin. Ja toisin päin: yksikään toimija, joka haluaisi korvata hallituksen jollakin vaihtoehdolla, ei pysty saamaan vaihdosta aikaan (ks. Laver & Shepsle 1996, 61–62). Kun johtavat hallituspuolueet ovat päättäneet säilyttää koalition, on oppositio voimaton, ja pienten hallitusosapuolten järein vastalausemuoto on omista ministerinsalkuista luopuminen. Kun Mauno Koivisto loi ennakkotapauksen kehottamalla istuvaa hallitusta jatkamaan vuoden 1988 presidentinvaalien jälkeen ja kun ennenaikaisen vaalien järjestäminen riippuu pääministerin aloitteesta, voivat tasapainohallitukset nyttemmin päättyä vain säännönmukaisesti eduskuntavaaleihin.

Hallitusvakaisuutta, eli sitä miksi ministeristöt säilyvät läpi vaalikauden tai kaatuvat sen aikana, on pyritty selittämään joko poliittisen järjestelmän rakenteellisilla tekijöillä tai poliittisen prosessin ”kriittisillä tapahtumilla”. Suomen tapauksessa mitkään yksittäiset tekijät eivät vakaisuuden lisääntymisen selitykseksi yllä;

ratkaiseva on poliittisen kokonaiskompleksin muutos, jossa monenlaiset tekijät kietoutuvat toisiinsa.

Hallituksen valtasuhteet ja toiminta-areenat

Parlamentaarisen hallituksen sisäiset toimintatavat ovat oikeudellisten toimintasääntöjen ja pitkäaikaisen käytännön kiinteitä ja kehittyvät vain hitaasti ympäristön muutoksen paineessa. Keskeisinä rakenne-elementteinä erottuvat ministeristön sisäiset valtasuhteet ja päätöksentekoaareenat. Länsi-Euroopan maiden hallituksia vertaillen tarkastellut tutkijaryhmä rakensi analyysinsä tueksi kuvion 1 sisältämän kehikon (Andeweg 1993). Toisella ulottuvuudella on kysymys siitä, missä päätöksenteko tapahtuu, toisella siitä, kuka sanelee päätökset.

Autonomian ajalta itsenäinen Suomi oli perinyt hallituslaitoksekseen tasapaisen hallintokollegion, jossa keskenään rinnastetut ministerit pohtivat yhteisissä kokouksissaan valtakunnan asioita (tyyppiluokka 12). Tästä lähtökohdasta käsin valtioneuvosto on kahdeksan vuosikymmenen ajan elänyt perinteen ja uudenai-kaistumisvaateen ristikkäispaineessa: Puoluepohjaisen parlamentarismien kiinteytyessä ja julkisen yhteiskuntapolitiikan aktivoituessa valtioneuvoston hahmo poliittisena hallituksena korostui, mutta toimintojen muodollisena perustana säilyi ministerien tasa-arvoisuuden ja yhteisvastuun sekä legalismin hallinnollinen perinne. Sopeutuminen on tapahtunut olojen paineessa ja yksittäisratkaisujen tietä (ks. Nounsiainen 1999).

Toisen maailmansodan jälkeisissä yhteishallituksissa puolueyhymäorganisaation merkitys

korostui, mutta kollektiiviset areenat säilyivät hallintokollegioina ja yhteensovittamisen keskuksina. Oli pysyvä jännite puoluepreferenssin ja koalitio-preferenssin välillä, puolueiden yhteiseloa leimasi keskinäinen epäluulo ja varjotointi sekä konfliktien purkaminen väsyttävissä neuvotteluissa. Hallituksen täytyi olla keskus-televa laitos.

Uudistavat ajatukset tukahtuivat hallinnon perinteisiin asenteisiin sekä puolueiden pelkoon valvonta- ja vaikutusvallan menettämisestä yhteishallituksissa. Vasta Holkerin hallituksen aikana (1987–1991) käynnistyneessä valtioneuvoston kehittämishankkeessa oltiin valmiita periaateratkaisuun valtioneuvoston politiikka-roolin ja ministerihallinnon hyväksi. Valtion keskushallintokomitea oli vaatinut tätä jo vuosikymmen aikaisemmin: ”Komitea lähtee siitä, että valtioneuvoston yleisistunnon rooliin yhtenä ylimpänä valtioelimenä ja keskushallinnon johtoelimenä kuuluu ennen kaikkea yhteensovittava päätöksenteko ja koordinointi sekä näihin liittyvä poliittisten kompromissien tekeminen... Yleisistunnon tehtävänä ei periaatteessa tulisi olla hallintoasioita koskeva päätöksenteko, jossa sovelletaan lainsäädännössä annettuja säännöksiä kulloiseenkin yksityistapaukseen.” (Komiteanmietintö 1978:22, 245–246.) Tässä hengessä hallitus linjoitti nyt tavoitteen: ”Yleisistuntoa suunnataan linjakysymysten ja periaateratkaisujen käsittelyyn. Ratkaisuvallan jako yleisistunnon ja ministeriöiden välillä on tarkoitus selkeyttää ja tehdä nykyistä huomattavasti joustavammaksi. Ministeriön toimenkuvaa hallinnonalansa tulosohjaajana kehitetään.” (Palvelempaan hallintoon 1990, 40.)

Valtioneuvoston toimivalta määritettiin sekä yleisistunnon että ministeriöt kattavaksi. Toi-

AREENA

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

Kuvio 1. Parlamentaaristen hallitusten rakennetyypit

mivallan jakaminen näiden tasojen kesken tuli käytännölliseksi, joustavassa menettelyssä ratkaistavaksi, kysymykseksi. Kollektiivisella areenalla yleisistunnossa ratkaistaviksi pidettiin ”laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat”. Vuoden 1994 alusta voimaantullut uusi jako oli käänteentekevä ja näkyi heti työtilastossa. Kun valtioneuvosto päätti kaudella 1986–1989 keskimäärin 2 300 asiaa vuodessa, oli vastaava luku kaudella 1995–1998 pyöreästi 700. Työtaakka keveni asialistan useimmissa sisältöluokissa. Istuntojen päiväjärjestykseen sisältyi tosin myös joukko edelleen presidentille esiteltäviä asioita. Edellisenä ajanjaksona yleisistunto käsitteli ennakoivasti noin 2 300 asiaa ja jälkimmäisenä 1 500 asiaa vuodessa. Uusi perustuslaki siirtää osan näistäkin asioista valtioneuvoston päätettäväksi.

Asialistan uusjako, konsensuaalinen politiikka ja sektoriareenojen vahvistuminen ovat ohentaneet huomattavasti yleisistunnon roolia. Säännölliset viikkoistunnot eivät enää paljon aikaa vie, ministerit vain pistäytyvät torstaisin katsomassa kollegojaan. Käsittelyn sujuvuutta lisäsi sekin, että esittelytehtäviä ministeriöissä keskitettiin, ja sittemmin vuonna 1996 luovutettiin hallintorutiineissa esittelijän paikallaolosta tykkään.

Hallituksen toinen kollektiivinen areena, iltakoulu, oli avartunut toisen maailmansodan jälkeen tilaisuudeksi, jossa voitiin käsitellä monenlaisia poliittista harkintaa vaativia kysymyksiä ja jonka päätökset kirjattiin ministerien muistiin ja pääministerin sihteerin pitämään vapaamuotoiseen pöytäkirjaan. Sittemmin on myös iltakoulun luonne muuttunut; se ei ole enää entisenlainen rauhallinen, saunomisen ja illastamisen keventämä ministeristön keskinäinen neuvottelutilaisuus. Kiireiset ministerit pyritään kokoamaan virka-ajan päätyttyä ja ennen iltamenoja lyhyehköihin kokouksiin, jotka ovat sävyltään entistä muodollisempi ja jotka ovat avautuneet kahteen suuntaan. Yhtäältä asioita esittelevien virkamiesten sekä muistioiden ja mietintöjen määrä on lisääntynyt, toisaalta hallituspuolueiden eduskuntaryhmien johdon mukaantulo 1970-luvun alkuvuosista lähtien on kasvattanut osanottajien lukumäärää. Iltakoulun asema parlamentaaristen voimavirtojen – puolueiden, eduskunnan ja byrokratian – risteyskohtana on korostunut ja iltakoulu lienee sopivin ajan-

kohtaisen hallitusagendan keskitason kysymysten pohdinnan areenaksi. Ajoittain – esimerkiksi Sorsan IV hallituksen (1983–1987) loppukaudella – iltakoulu oli hallitusrintaman sisäisten suhteiden tulehtumisen vuoksi passivoitunut. Silloin hallituspolitiikan koordinointi oli siirtynyt täydelleen sektoriareenoille, puolueyhmiin sekä ministerivaliokuntiin ja -työryhmiin.

Hallinnollisen ja poliittisen käsittelytien yhdistävät ministerivaliokunnat ovat varsinkin yhteishallituksissa välttämättömiä valmistelun ja sovittelun areenoja. Huippukautena 1970-luvulla ministeri saattoi kuulua samanaikaisesti 10–12 ylimääräiseen ministerivaliokuntaan (Salminen 1979, 297), mutta sittemmin näistä muodostelmista on puoluesuhteiden ja toimintatyylin muuttuessa suurimmilta osin luovuttu. Sen sijaan lakimääräiset valiokunnat ovat saaneet entistä keskeisemmän aseman asioiden valmistelijoina ja tosiasiallisina päätöksentekijöinä sekä pääministerin johtajuuden välineinä. Talouden painoarvon huikeasti lisääntyessä talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta tuotoutui 1970-luvun lopulta lähtien hallituksen ydinryhmä ja operatiivinen johtoelin, joka käsittelee kaikki keskeiset talouspoliittiset asiat. Valtiovarainministeriön poliittisella ja hallinnollisella johdolla on vahva ohjausvaikutus sen toiminnoissa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valiokunnasta puolestaan on tullut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta-areena, jonka voi odottaa edelleen institutioituvan uuden perustuslain edellyttämän ulkopolitiittisen johtamismallin puitteissa. Uusi EU-ministerivaliokunta esiintyy alansa koordinoijana ja päätöksentekijänä, kun monia tärkeitäkään unioniasioita ei saateta koko hallituksen käsittelyyn. Raha-asiainvaliokunnan asialistaa on vahvasti karsittu alapäästä, mutta se on painottanut rooliaan valtiontalouden kannalta olennaisten kysymysten yhteensovittajana.

Uudelle vuositukselle siirryttäessä kehitys on johtanut siihen, että hallinnollinen kollegiaalisuus on valtioneuvostosta suurimmilta osin hävinnyt, mutta sen tilalle ei ole saatu vakaannutetuksi aitoja poliittisen kollektivismiin toimintamuotoja. Valtioneuvosto on toiminnallisesti hajautunut ja sektoroitunut, suomalaiset ministerit näkevät toisiaan harvoin ja viettävät aikaansa yhdessä länsieurooppalaisittainkin katsoen vähän. Sektoroitunut päätöksenteko-

malli sopii konsensuaalisen yleisen politiikan työvälineeksi, mutta pääministerille lankeaa vallitsevassa asetelmassa suuri vastuu toimintakokonaisuudesta, systeemin koossapitämisestä. Toiminta on ohjautunut kuvion 1 hahmottamassa tilassa kohti tyyppiluokkia 4 ja 5 (ks. kuvio 1).

Jo vuonna 1928 oli J.T. Hyvönen virasto- ja virkamiesoloista laatimassaan mietinnössä ehdottanut valtioneuvoston toiminnan painopisteen siirtämistä muodollis-hallinnollisesta poliittis-parlamentaariseen supistamalla yleisistunnon toimivaltaa ja kehittämällä ministeristön puolivirallisia neuvottelukokouksia (Komiteamietintö 1928:15, 8–10). Asiaan palasi hallituksen muuttuneen työasetelman pohjalta valtioneuvoston työn uudistamista pohtinut työryhmä vuonna 1997 laatimassaan selvityksessä (Valtioneuvoston työn uudistaminen). Se ehdotti mallia, jossa hallinnollisena päätöksentekokoneena toimivan yleisistunnon rinnalle tuotaisiin säännöllisesti viikoittain kokoontuva poliittinen neuvotteluistunto. Istunto ei tekisi muodollisia päätöksiä, vaan sopsi ainoastaan poliittisista linjauksista; sellaisena se vastaisi useiden muiden maiden parlamentaaristen hallitusten kokouksia. Uuden areenan käyttöönottamisesta ei ole tehty nimenomaista päätöstä, mutta tiettävästi ministeristön kollektiivisia toimintoja kehitetään tähän suuntaan.

Hallinnollisissa istunnoissaan ministeristö on muuntautunut politiikantekorooliin tekemällä niin sanottuja periaatepäätöksiä, jotka eivät ole normipäätöksiä eivätkä hallintopäätöksiä ja joilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia. Poliittikkapäätöksinä ne sisältävät ehkä useimmiten toimintalohkojen linjanvetoja sekä konkreettisempina toimintaohjeita viranomaisille uusia hankkeita valmisteltaessa. (Nousiainen 1992, 207–211; Sipponen 2000, 101–104.)

Hallituksen valtarakenteessa muutokset näkyvät ministerihierarkian korostumisena, kun samat johtavat ministerit ovat jäseninä tärkeissä valiokunnissa. Presidentillisen profiilin madaltuminen, unionipolitiikan ensisijaisuus ulkosuhteissa sekä konfliktiherkkyuden väheneminen puoluesuhteissa ovat puolestaan raivanneet tilaa pääministerin johtajasemalle. Laajan koalition pääministerillä on hallituksen johdossa kaksi tavoitetta: ensiksikin hän haluaa pitää ministeristönsä koossa, turvata kohtuullisen si-

säisen kiinteyden ja päätöksenteon sujuvuuden ja toiseksi hän haluaa tehdä politiikkaa, saada aikaan jotakin. Ainakin 1980-luvun loppuvuosista lähtien pääministerillä on ollut aivan erilaiset mahdollisuudet kuin edeltäjillä olla aktiivinen, vaatia solidaarisuutta ja välttää konfliktit. Aika ja tarmo eivät ole menneet hallituksen koossapitämiseen. Hallitusvakaisuuden lisääntyessä on siirrytty kiertävästä ja satunnaisesta johtajuudesta todelliseen ja vaikuttavaan.

Vuoden 2000 perustuslaki irrottaa pääministerin kollegiosta, kun hän saa mandaattinsa erillisessä menettelyssä eduskunnalta ja kun muut ministerit nimitetään ainakin muodollisesti hänen ehdotuksestaan. Pääministerin johtajanrooli saa viimeinkin muodollisen tunnustuksen: ”Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta” (66.§).

Toisin kuin eräissä muissa Länsi-Euroopan maissa on laita, Suomen hallitusohjelmat koalitionsopimuksina rajoittuvat politiikkatavoitteiden esittämiseen sisältämättä minkäänlaisia koalition toimintasääntöjä (Nousiainen 2000, taulukko 5). Hallitusneuvottelujen yhteydessä on kylläkin laadittu erillisiä kirjallisia menettelytapasääntöjä. Koalition laukeamisherkkyttä lisäsi aikaisemmin sellaisen sovinnais-säännön puuttuminen, että hallituksen eroaminen kesken vaalikauden johtaisi ennen aikaisiin vaaleihin. Tuota sääntöä ei ole vielä kukaan, mutta konsensuaalisessa asetelmassa koalitiot ovat jäykistyneet niin, että pääministeri voi vaatia vahvaa solidaarisuutta, yhteisvastuuta ja yksimielisyyttä keskeisissä asioissa.

Päätösvallan järjestely valtioneuvoston sisällä on laventanut ministeriöiden agenda hallintorutiineista hallituspolitiikan keskitason kysymyksiin päin. Hallituksen toimintapolitiikka riippuu muodostamisprosessissa tehdyistä kolmentasoisista ratkaisuista: hallituksen puoluerakenteesta, ministerinsalkkujen jakelusta puolueiden kesken ja ministerinsalkkujen jakelusta yksittäisille poliitikoille puolueiden sisällä. Kaksi jälkimmäistä tekijää ovat vanhastaan olleet melko vähämerkityksisiä ensimmäisen rinnalla, mutta nyt ne ovat saaneet lisää painoa. Ministerit ovat nousseet – paljon myös eurooppolitiikan vaikutuksesta – uudella tavalla hallinnonalansa johtajiksi ja huomattavasti enem-

män kuin aikaisemmin riippuu heidän poliittisista näkemyksistään ja henkilökohtaisesta kyvykkyydestään (vrt. Raunio ja Wiberg 2000). Heillä on aivan erilainen ote asioihin kuin edeltäneillä ”yhden kerran ministereillä”, jotka viipyivät paikallaan vain vuoden jos sitäkään. Visionäärinen ja uudistavan politiikan mahdollisuudet vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa, jota leimaavat hämmennys ja epävarmuus niin poliitikkojen kuin kansankin keskuudessa, ovat vain radikaalisti vähentyneet. EU-jäsenyyden terävöittävä ajankohtainen ongelma on joka tapauksessa ministeriöiden poliittisen johtamisen vahvistaminen joko uudenaikaistamalla tärkeimpien ministeriöiden kaksoisjohtoa tahi ottamalla käyttöön ruotsalaismallinen poliittisten valtiosihteerien järjestelmä tai Länsi-Euroopassa tavallinen ns. nuorempien ministerien järjestelmä (ks. Nousiainen 1999, 1107–1109).

Toimintapolitiikan ohjautuminen

Parlamentarismien pelkistetty puoluehallitusmalli näyttää edellyttävän, että hallituspolitiikka ohjautuu suoranaisesti päämiehinä toimivista puolueista käsin. 1980-luvun ns. *Party manifesto* -projektin eräs keskeisiä johtopäätöksiä oli kuitenkin, että puoluepolitiikalla oli vähäisempi ja hajanaisempi vaikutus hallitusten toimintaan kuin oli ajateltu (Laver & Budge 1992).

Hienojakoiset erittelyt osoittavat, että julkinen päätöksenteko on monipolvinen prosessi, johon osallistuu useita vaihtelevin voimavarojen varustettuja toimijoita. Myös yhtenäishallituksissa, joissa ylin puoluejohto on muuntautunut ministeristöksi, toimijoille kehittyi pian erillinen poliittinen identiteettinsä. Puoluejärjestö esittää etupoliittisen ja ideologisen perusprofiilinsa mukaisia politiikkavaateita, kun taas vastuunalaisen kansallisen hallinnan rooli saattaa ministerit alttiiksi monenlaisille ristikkäisille paineille, jotka tulevat byrokraatiasta, markkina-voimilta, ammattijärjestöiltä, ulkovalloilta jne. Ruotsin sosiaalidemokraattisten hallitusten politiikan on havaittu olevan systemaattisesti puolueen ajamia tavoitteita ”oikeistolaisempaa” (Strom & Bergman 1992, 109–150). Koalitiiossa hallituspolitiikkaan kohdistuu vielä suurempia rajoitteita, kun yleislinjaa tai yksittäisiä toimia ei voida johtaa minkään puolueen omista

kannanotoista. Tämä voi myös lisätä hallituksen autonomiaa, jos siitä tulee ristikkäisten vaateiden sovittelukeskus.

Paineiden ja rajoitteiden seurauksena toimintatyyli vaihtelevat parlamentarismien yleisen muodon, hallituksen puoluerakenteen ja toiminta-alueen mukaan. Pelkistettyinä malleina erotuvat toisistaan: (1) kabinettihallitus, (2) puoluehallitus, (3) korporatiivinen hallitus ja (4) ministerihallitus. Kabinettihallitus edustaa päätöksentekomuotoa, jossa ministeristöllä on huomattava autonomia sitä tukeviin puolueisiin ja muihin toimijoihin nähden. Monipuoluejärjelmässä järjestely edellyttää suhteellisen heikkoja puolueita ja/tai samanmielisten puolueiden koalitiota. Puoluehallitusmallissa ministerit ovat alistettuja jäykille ja hyvin organisoiduille puolueille, joista käsin toimintapolitiikka ohjautuu hallituksen esityslistalle. Koalitiioissa sen soveltaminen merkitsee välttämättömän sovittelujärjestelmän sijoittumista ministeristön ulkopuolelle, järjestöjohtajien neuvotteluihin. Korporatiiviseen malliin politiikanteko mukautuu pääasiassa hyvinvointi- ja työelämän sektorilla maissa, joissa etujärjestöverkko on laaja ja voimakas ja joissa taloudelliset järjestöt ovat saaneet tunnustetun aseman kansallisella neuvotteluareenalla. Ministerihallitus on vahvasti rakenteellinen ominaisuus, järjestely, jossa hallinnonhaarojen poliittisilla johtajilla on olennainen vaikutus toimintoihin.

Näyttää tarkoituksenmukaiselta erottaa kaksi politiikanteon tasoa, strateginen ja operatiivinen, sekä kaksi riippuvuuden tasoa, ministeristön ja ministerien riippuvuus tai autonomia. Ministeristön riippuvuus viittaa areenaan, jolla hallituspolitiikka muotoillaan eli missä määrin hallitus on tukipuolueista institutionaalisesti erillään ja irrallaan. Ministerien riippuvuus viittaa ministeriryhmien ulkopuolelta saaman instruktiovoimakkuuteen. Hallitus instituutiona on vahvasti riippuvainen, jos strategiset politiikkasyötteen tulevat tukipuolueilta ja jos myös operatiivinen sovittelu on sijoitettu sen puitteiden ulkopuolelle. Autonominen hallitus on tehokas keskusteluareena, jolla ristiriitaiset vaateet kohtaavat. Ministerit ja ministeriryhmät puolestaan ovat autonomisia siinä määrin kuin ne pystyvät itse asettamaan alkuperäiset vaateet ja hyväksymään tehdyt kompromissit. Muuttujien yhdistämisestä syntyy seuraava nelikenttä:

		Hallituksen autonomia	
		suuri	pieni
Ryhmäautonomia	suuri	1. Päättävä hallitus	2. (Ministerihallitus)
	pieni	3. Sovitteleva hallitus	4. Toimeenpaneva hallitus

Kuvio 2. Hallituksen tehtävä neljässä tilanteessa

Yhdessä tapauksessa (1) hallitus on todellinen päätöksenteon keskus ja ministereille jää runsaasti toimintatilaa. Toisessa ääritapauksessa (4) koalitionsopimus ja järjestöneuvottelut jättävät hallitukselle vain täytöntöönpanoroolin. Belgian ja Itävallan hallituksissa on jälkimmäisen tyyppin piirteitä, Englannin kabinetissa edellisen. Kolmannessa tyyppiluokassa (3) hallitus on politiikkaongelmien selvityskeskus, mutta ministerit ovat ulkoapäin ohjattuja ja valvottuja. Tämä päätöksenteon malli on jäykkä ja altis umpikujille. Neljäs tyyppi (2), sikäli kuin se on lainkaan relevantti, olisi ehkä tulkittavissa lohkoutuneeksi ministerihallitusmalliksi.

Lainsäädäntöprosessin tapaustutkimuksiin perustuva tarkastelu (Blondel & Cotta 1996) on osoittanut pysyviä eroja toimintatyyeissä Länsi-Euroopan poliittisten järjestelmien, koalitiotyyppien sekä politiikkalohkojen kesken. Suomen parlamentaarinen päätöksentekojärjestelmä on yhdistänyt puoluekeskeisen ja hallituskeskeisen mallin piirteitä. Ohjelmallisella tasolla ministeristöt sitoutuvat yhä kiinteämmin edeltä käsin puolueuuvotteluissa tehtyihin suunnitelmiin. Edellä viitattiin siihen, kuinka aikaisemmat pyöreät julistukset ovat muuttuneet jäsennellyiksi ja konkreettisiksi asiakirjoiksi, joissa pyritään viitoittamaan kattavasti ja sitovasti tulevien vuosien julkispolitiikkaa. Mutta vieläkin niitä ei voi nimittää todellisiksi koalitionsopimuksiksi, jotka sisältäisivät yksilöityjä toimenpideluetteloita, toteuttamisaikatauluja, kustannuslaskelmia ja lakiluonnoksia. Ohjelmat on edelleen laadittu ”jokaiselle jotakin” hengessä, ne ovat kokoelma yhteisesti sovittuja periaatteita, hyviä aikomuksia ja yleisiä tavoitteita.

Hallituksen asialista ei toisaalta voi koskaan olla etukäteen määrätty; uusia ongelmia, vaateita ja ratkaisuja kulkeutuu viikoittain ja kuukausittain päätöksentekoprosessiin. Vain poikkeuksel-

lisissä oloissa pystyvät nykyaikaiset hallitukset olemaan sosiaalisia ongelmia ennakoivia dynaamisia toimijoita. Enimmäkseen ne joutuvat reagoimaan ympäristön muutoksiin häiriöiden poistamiseksi. Hallitusten politiikanteko on vahvasti tilannekohtaisesti määräytyntä.

Näin siis hallituksen agendanmuodostus tapahtuu asioiden katkeamattomana virtana. Parhaimmillaan hallitusohjelma antaa keskustelunaiheet ja määrää jonkin projektin yleisen suunnan, mutta yksityiskohtat on hiottava erisuuntaisten puoluepreferenssien pohjalta monivaiheisessa neuvottelu- ja sovittelumenettelyssä. Tämän tehtävän helpottamiseksi ja pääministerin johtajanroolin tueksi ohjelmaprojektit koottiin Lipposen I hallituksessa 1995 erityiseksi strategiasalkuksi. Kysymys on siitä, millä areenoilla tämä operatiivinen politiikanmuodostus tapahtuu.

Hallituksen ja sitä tukevien puolueiden suhteet ovat 1970-luvulta lähtien kehittyneet ministeristöjen ja ministerien lisääntyvän riippumattomuuden suuntaan. Suomen hallitukset eivät kyllä ole koskaan olleet pelkkiä toimeenpanijoita; operatiivisella tasolla ne ovat aina säilyttäneet asemansa koalitiopolitiikan muotoamisen areenana. Tehdyt tapaustutkimukset antavat vahvaa tukea yleisille havainnoille suomalaisen politiikanteon hallituskeskeisyydestä. Hallituspuolueiden puoluesihteerit saattavat tavata satunnaisesti, mutta hallituksen ulkopuolella ei ole institutioituja areenoja välttämätöntä tämentämis- ja sovittelutehtävää varten. Oireellista on, että suuri enemmistö – noin 70 prosenttia – joukkoviestinnän 1960-luvulta 1980-luvulle julkistamista hallitusrintaman ristiriidoista ratkaistiin ministeristön omassa piirissä puoluejärjestöjen tullessa mukaan vain suhteellisen harvoin tilanteisiin (Nousiainen 1992, 191–192).

Tärkeintä näyttää kuitenkin olevan ministeriautonomian laajentuminen. Se on yhteydessä poliittisen julkisuuden muuttumiseen ja puolueiden avartumiseen yleispuolueiksi. Huippujohtajilla ei ole varaa jäädä ulkopuolelle ja poliittikkajousto korvaa koalitiijouaston vaikeuksista selviytymisen keinona. Suomen tapaus antaa tukea hypoteesille, että kuta enemmän puoluejärjestelmän konfliktitaso laskee ja parlamentaarinen asetelma vakaantuu, sitä tehokkaammin vaikuttava puoluejohto miehittää hallituksen ja sitä enemmän koalitiiohallitus irrottautuu puoluejärjestöistä. Puolueen hallituspolitiikan tehokas käsittely sijoittuu tavallisimmin johtoryhmäksi tai työvaliokunnaksi kutsutun, puoluehallitusta pienemmän ryhmän viikoittaisiin kokouksiin. Tätä sisäpiiriä ministeriryhmä ja sen erityisavustajat dominoivat ja kaiken kaikkiaan side muodolliseen järjestöjohtoon jää jotenkin löyhäksi. Suhteessa puoluejärjestöihin ministerit ovat enemmän vapaita luottamushenkilöitä kuin sidottuja valtuutettuja. (Nousiainen 1993, 133.) Ilmiö kytkeytyy puolueiden muuntumiseen joukkopuolueista takaisin kaaderipuolueiksi, joissa puoluejärjestö samastuu toiminnallisesti huippueliittiin. Kun vaikuttava puolue on sellaisenaan hallituksessa, menettää kysymys järjestön ja ministeriryhmän välisestä suhteesta mielekkyyttään. Tässä asetelmasa puoluehallitusmallin suhteet kääntyvät myös kätevästi päälle: ministeristö nousee edustuksellisen tason päämieheksi, jonka agentteina hallituspuolueiden eduskuntaryhmät ja järjestökaaderit suorittavat välttämättömiä tehtäviä. Eduskunnan enemmistö vahvistaa lait ja budjetit sekä turvaa parlamentarismien vaatiman muodollisen tuen hallitukselle, järjestökaaderit puolustavat hallituspolitiikkaa kentällä ylläpitäen yhteisökiinteyttä ja torjuen äänestäjäkatoa. Suhde ei ole häiriötön eikä vailla jännitteitä, koska agentit odottavat palkintoja ja korvausta palveluksistaan sekä yleisinä poliittikkatuotoksina että kohdennettuina suosionosoituksina.

Institutionaalinen valvonta korostuu

Kontrolli on aikaisemmin siirretyn toimivallan käyttöä, päätöksenteon jälkikäteistä tarkistamista ja toimintalinjan uudelleen suuntaamista korjaavan ohjauksen keinoin. Kun hallitus domi-

noi parlamentarismien uudessa kehitysvaiheessa poliittisen agendan muodostumista, joltisenkin tasapainon ylläpitäminen toimijasuhteissa on antanut lisää painoa kontrollifunktiolle, ja sen harjoittamisessa institutionaalinen valtiollinen asetelma jälleen korostuu. Viimekätisenä päämiehenä valitsijakunta tarkkailee kriittisesti hallituksen tekemisiä ja tekemättä jättämiä vaalikauden aikana ja joko palkitsee tai rankaisee vaaliurnilla. Eduskuntavaalien muuttuminen suljetuista avoimiksi ja hallitusvaaleiksi on antanut uutta ilmettä koko kansanvaltaiselle poliittiselle prosessille.

Valvontafunktion puolelta katsottuna edustuslaitoksella on edelleen tärkeä päämiesroolinsa ja niinpä eduskunta instituutiona ja eduskuntaryhmät – puolueisiin nähden – ovat nostaneet huomiota herättävällä tavalla profiiliaan. Aikaisemmat ”kovat” keinot ovat paljolti korvautuneet pehmeämmillä. Parlamentarismien perinteisen doktriinin mukaan valvontavastuu lankeaa ensisijaisesti oppositiolle. Uusimuotoinen parlamentarismi on vienyt siltä terävimmät aset: Hallitus on viimeksi kaatunut epäluottamuslauseeseen vuonna 1957 (von Fieandt), eikä oppositioryhmillä juuri ole keinoja pakottaa vakaita enemmistöhallituksia korjaamaan politiikkaansa. Suuren puolueen oppositiopolitiikkaa hillitsee yleensäkin halu säilyttää siedettävät suhteet hallituspuolueisiin seuraavaa koalitiotumiskierrosta silmällä pitäen. Korostettu julkisuus nousee silloin etualalle, jota palvelevat muun muassa toistuvat välikysymykset. Hallitusta tukevat kansanedustajat yrittävät vaikuttaa ministereihinsä puolue ryhmien tilaisuuksissa ja jossain määrin myös iltakoulukokouksissa puheenjohtajiensa välityksellä.

Tärkeintä on kuitenkin täysistuntoareenalla käytävä avoin ja jatkuva vuoropuhelu, johon osallistuu niin oppositio kuin hallitusrintamakin. Toimeliaisuus on aivan eri tasolla kuin vaikkapa 1970-luvun aallonpohjan vuosina. Tuolloin täysistuntotuntien lukumäärä valtiopäivien aikana oli karkeasti 200, josta se on noussut 600–700 tuntiin. 1970-luvulla pääministeri puhui vain muutaman harvan kerran vuodessa eduskunnalle – kaksilla valtiopäivillä ei kertaakaan. Nykyään pääministerin puheenvuorot kyselytunneilla ja päiväjärjestysasioissa on laskettava useissa kymmenissä valtiopäiviä kohden.

Eduskunnan jäykän muotosidonnaista toimintatyyliä on vuosien mittaan kevennetty tehostamalla vuoropuhelua hallituksen kanssa ja avaamalla uusia keskustelun areenoja. Tällaisia ovat täysistunnon suulliset kyselytunnit, joiden aikana edustajat kysyvät ja ministerit vastaavat sekä milloin hyvänsä kansanedustajan aloitteesta järjestettävät ajankohtaiskeskustelut päivänpoliittisista kysymyksistä. Hallituksen tiedonantojen, selontekojen ja ilmoitusten käsittely kuuluu eduskunnan toiminnan arkipäivään. Kansanedustajien aloiteoikeuden rajoitukset on poistettu ja valiokuntien yhteyskanavia hallintoon on avarrettu.

Uusi perustuslaki jatkaa samaa linjaa. Eräs valtiosääntöuudistuksen tärkeimmistä muutoksista, joka tulee muovaamaan uudelleen poliittista järjestelmää, oli siirtyminen presidentti-keskeisestä hallituksen muodostamismenettelystä eduskuntakeskeiseen. Poliittisena prosessina hallituksen muodostaminen saa kiinteytävään kuvionsa käytännössä. Normaalitytapauksessa ennen pääministeriäänestystä käytävissä puolueuuvotteluissa sovitaneen sekä hallitusohjasta ja ohjelman suuntaviivoista että pääministerin henkilöstä. Perustuslain käsittelyssä eduskunta korosti, että menettely pysyy kaikissa vaiheissaan sen ohjauksessa (vrt. Jyränki 2000, 137–138). Uudistus lopettaa viimeinkin hallituksen sitoutumisen presidentti-instituutioon ja kytkee sen eduskuntaan; ministerit eivät enää ole presidentin vaan eduskunnan ministereitä. Puoluepohjaisen parlamentarismien päämies-agentti -suhde tuskin muuttuu – puoluejohtajat pysyvät hallituksessa – mutta hallituksen ja eduskunnan suhde tiivistyy. Tästä lähin lienee entistä vaikeampi sivuuttaa parlamentaarikkoja ministerivalinnoissa.

Politiikan kaksi erityislohkoa ansaitsevat vielä maininnan. Eduskunnan – niin kuin liki kaikkien edustuslaitosten – asema ulkoasiainvallan käytössä on ollut syrjäinen. 1980-luvulle saakka enimmäkseen kansanedustajat eivät rohjenneet kosketella koko aluetta aloitteissaan, kysymyksissään ja puheissaan. Ratkaiseva muutos tuli poliittisen maailmannäyttämön uudistuessa 1990-luvun alussa ja etenkin Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1995. Unioniasioiden käsittelyjärjestyksessä oli tosin kysymys vain eduskunnan vaikutuksen turvaamisesta eurotasolle siirtyneissä sisäpolitiikan kysymyk-

sissä, mutta tämän vuorovaikutusjärjestelmän piiriin on valumassa yhä suurempia osia myös ”perinteisen” ulkopolitiikan asioista. Tehokkaasti sovellettuna perustuslain 97. pykälä avaa perinteestä jyrkästi poikkeavia mahdollisuuksia eduskunnan tiedonsaannille ja valvonnalle ulko- ja turvallisuuspolitiikan kaikissa osioissa. Ulkopolitiikan johdon autokraattisessa vaiheessa hallitus saattoi kieltäytyä vastaamasta presidentin toimia koskeviin kansanedustajien kysymyksiin (ks. esim. Nousiainen 1985, 243–244); nyt hallitus on osallisena kaikissa ulkopoliittisissa toimissa ja joutuu niistä myös vastaamaan eduskunnalle.

Finanssivallan ja erityisesti budjettivallan alueella painotus eduskunnan osalta on selvästi ollut siirtymässä ohjaavasta päätöksenteosta finanssivalvonnan suuntaan. Eduskunnan omassa piirissä esitetyn arvion mukaan perinteinen ohjaus ja budjettijärjestelmä ei enää toimi: 1990-luvun alussa toteutettu budjetinuudistus, julkisten tehtävien yhtiöittäminen, liikelaitostaminen ja rahastopohjaiseksi muuttaminen, normiohjauksen korvaaminen tulosohjauksella, kuntien valtionapujärjestelmän uudistaminen ja EU-jäsenyys ovat olennaisesti kaventaneet eduskunnan mahdollisuuksia aiemman kaltaiseen yksityiskohtaiseen budjettipäätökseen. Siinä missä eduskunta aikaisemmin otti kantaa satoihin tuhansiin markkoihin, puhutaan nykyään kymmenistä miljardeista. (Ks. tulevaisuusvaliokunnan lausunto 1/1999 valtiopäivät.)

Tässä tilanteessa eduskunnan ohjausta on pyritty tehostamaan antamalla sille mahdollisuus lausua mielipiteensä talouden suurista linjoista ja talousarvion kehyksistä ennen budjettiesityksen valmistamista hallituskoneistossa. Kevättalvella 2000 hallitus esittikin budjettikehyksensä tiedonantona eduskunnalle. Erilaisia mielipiteitä on siitä, lisääkö menettely eduskunnan budjettivaltaa vai sidotaanko siinä eduskuntaryhmien kädet ennakkoon hallituksen vasta myöhemmin paljastuviin menoerittelyihin. Painotuksen siirtymistä ulkoiseen finanssivalvontaan manifestoi joka tapauksessa valtionalouden tarkastuksen siirtäminen valtiovarainministeriöstä eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta lukien.

LÄHTEET

- Andeweg, Rudy (1993): A Model of the Cabinet System: The Dimension of Cabinet Decision-Making Processes. Teoksessa Jean Blondel & Ferdinand Müller-Rommel (eds.): *Governing Together: The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, s. 23–42. Macmillan Press, London.
- Blondel, Jean & Cotta, Maurizio (eds.) (1996): *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. Macmillan Press, London.
- Budge, Ian & Keman, Hans (1990): *Parties and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Grofman, Bernard & Van Roozendaal, Peter (1997): Review Article: Modelling Cabinet Durability and Termination. *British Journal of Political Science* 27, s. 419–451.
- Jyränki, Antero (2000): *Uusi perustuslakimme*. Iura Nova, Turku.
- Komiteanmietintö 1928:15. Mietintö virasto- ja virkamiesoloista.
- Komiteanmietintö 1978:22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.
- Koskiaho, Briitta (1973): Hallitusohjelma ei ole puu. Teoksessa Harto Hakovirta & Tapio Koskiaho (toim.): *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945–1973*, s. 191–220. Gaudeamus, Helsinki.
- Laver, Michael & Budge, Ian (eds.) (1992): *Party Policy and Government Coalitions*. Macmillan Press, London.
- Laver, Michael & Schofield, Norman (1990): *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Laver, Michael & Shepsle, Kenneth A. (1996): *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge University Press, New York.
- La Spina, Antonio (1990): Some Reflections on Cabinets and Policy-Making: Types of Policy, Features of Cabinets, and Their Consequences for Policy Outputs. *European University Institute, Florence, Working Paper SPS*, No. 90/5.
- Lijphart, Arend (1975): *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in The Netherlands*. 2nd ed. University of California Press, Berkeley.
- Luebbert, Gregory M. (1986): *Comparative Democracy: Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*. Columbia University Press, New York.
- Müller, Wolfgang & Strom, Kaare (eds.) (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Müller, Wolfgang & Strom, Kaare (eds.) (2000): *Coalition Governance in Western Europe*. Käsikirjoitus (painossa).
- Nousiainen, Jaakko (1985): *Suomen presidentit valtiollisina johtajina*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo–Helsinki–Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1991): Suomalaisen parlamentarismien ohjaus- ja valvontajärjestelmä. *Politiikka* 33:1, s. 19–31.
- Nousiainen, Jaakko (1992): *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo–Helsinki–Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1993): Parlamentaarinen hallitusvalta – kenen valtaa? Teoksessa Pekka Lämsineva & Veli-Pekka Viljanen (toim.): *Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993*, s. 125–134. Turun yliopisto, Turku.
- Nousiainen, Jaakko (1997): Principal or Agent: The Role of Government in Public Policy-Making. Teoksessa Pekka Kettunen & José Valanta (toim.): *Hallinto ja kansanvalta. Esseitä Voitto Helanderin 60-vuotispäivän kunniaksi*, s. 3–12. Turun yliopisto, Turku.
- Nousiainen, Jaakko (1999): Hallintoa vai politiikkaa. Valtioneuvosto perinteen ja uuden aikaistumisvaateen ristikkäispaineissa. *Lakimies* 97:6–7, s. 1102–1111.
- Nousiainen, Jaakko (2000): Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance. Teoksessa Wolfgang C. Müller & Kaare Strom (eds.): *Coalition Governance in Western Europe*. Käsikirjoitus (painossa).
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1997): *Politiikan perusteet*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Porvoo.
- Palvelevampaan hallintoon. *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle julkisen hallinnon uudistamisesta 3.4.1990*.
- Raunio, Tapani & Wiberg, Matti (2000): Building Elite Consensus: Parliamentary Accountability in Finland. *Journal of Legislative Studies* 6:1 (painossa).
- Salminen, Seppo (1979): Toimintakykyinen hallitus. *Kanava* 8, s. 294–297.
- Shepsle, Kenneth A. & Bonchek, Mark S. (1997): *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. W.W. Norton & Company, New York.
- Sipponen, Kauko (2000): *Kansalainen, isäntä vai renki*. Werner Söderström Osakeyhtiö, Juva.
- Strom, Kaare (1990): *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Strom, Kaare & Bergman, Torbjörn (1992): Sweden: Social Democratic Dominance in One Dimension. Teoksessa Michael Laver & Ian Budge (eds.): *Party Policy and Government Coalitions*.
- Strom, Kaare, Budge, Ian & Laver, Michael J. (1994): Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science* 38:2, s. 303–335.
- Strom, Kaare & Müller, Wolfgang C. (1999): Political Parties and Hard Choices. Teoksessa Wolfgang Müller & Kaare Strom (eds.): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions* s. 1–32. Cambridge University Press, Cambridge.
- Valtioneuvoston työn uudistaminen. Valtioyhteisön hallintopolitiikka-hanke, Valtioneuvostotyöryhmän muistio. *Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1997:23*.
- Van Roozendaal, Peter (1997): Government Survival in Western Multi-Party Democracies. *European Journal of Political Research* 32, s. 71–92.
- Wiberg, Matti (1991): *Analysis and Politics*. Department of Political Science, University of Turku, Studies on Political Science, No 11.