

Hallituksen keskustelukulttuuri: Kurkistus kollektiivisen ja kollegiaalisen ulkokuoren alle

MINNA TIILI

Tässä katsauksessani käsittelem tutkimuksessani ”Ministerit strategisina johtajina” (Tiili 2003) esiin tulleita asioita hallituksen työskentelystä. Keskityn erityisesti hallituksen kollektiiviseen keskustelukulttuuriin. Hallitus on kollegiaalinen ja kollektiivinen päätöksentekoeelin, mutta mikä on näiden käsitteiden sisältö. Erityisesti, mitkä ovat tosiasialliset käytännöt hallituksen toiminnassa? Näyttää nimittäin siltä, että hallitus keskustelee suhteellisen harvoin kollektiivisesti ja aidon kollegion tavoin. Katsauksen lopuksi esitänkin ehdotuksia hallituksen yhteisten keskustelufoorumien kehittämiseksi.

Hallituksen toiminta kollegiaalisuuden ja kollektiivisuuden näkökulmasta

Käsitteitä kollegiaalisuus ja kollektiivisuus saataan käyttää synonyymeina tai sitten ei ainakaan tarkemmin määritellä, mitä niillä tarkoitetaan. Niiden erottaminen on kuitenkin hyödyllistä, kun analysoidaan hallituksen päätöksentekoprosessia. Kollektiivinen päätöksenteko on vähemmän vaativa termi: sillä viitataan vain siihen, että päätöksentekoprosessissa kaikki ministerit ovat mukana. Muodollisesti kollektiivisuus toteutuu, kun kaikilla ministereillä on mahdollisuus olla paikalla päätöksen ratifiointivaiheessa, valtioneuvoston yleisistunnossa. Kollektiivinen päätöksenteko sisältyykin oletuksena kollektiivisen vastuun periaatteen.¹ Kollegiaalinen päätöksenteko sen sijaan viittaa tasavertaisuuteen eli siihen, että jokaisella ministerillä on yhtä paljon sananvaltaa päätöksen-

tekoprosessissa. Muodollisen päätöksenteon hetkellä ministereillä on muodollisen asemansa puolesta yhtä paljon sananvaltaa. Käytännössä on kuitenkin aina ministereitä, jotka ovat arvostetumpia kuin toiset, ja siksi täysin tasavertaista asetelmaa on vaikea saavuttaa, vaikka pääministerikin toimiisi täysin ’primus inter pares’ -roolissa (Andeweg 1993).

Tarkastelemalla muodollista päätöksentekotilannetta ei päästä kovin syvälle hallituksen toimintaan, vaan on otettava mukaan myös poliittisen valmistelun vaihe, mikä tarkoittaa ministereiden keskusteluja virkamiesvalmistelun ja hallituksen päätöksen välillä. Suurin osa näistä keskusteluista käydään ministerivaliokunnissa ja ministeriryhmissä. Tämä tarkoittaa tietenkin sitä, että kaikki ministerit eivät voi olla mukana valmistelemissa jokaista asiaa. Käytännössä puolueiden puheenjohtajat ja muutama muu keskeinen ministeri osallistuvat useiden ryhmien toimintaan. Suuren puolueen riviministeri sen sijaan joutuu tyytymään vähäisiin vaikutusmahdollisuuksiin erityisesti, jos hallituksessa on edustettuina useita pieniä puolueita. Ministereiden tasavertaisuuden näkökulmasta ongelmana on se, että sellaiset ministerit, jolle ei riitä useita tai merkittäviä jäsenyyksiä ministerivaliokunnissa ja ministeriryhmissä, ovat

¹ Suomen perustuslain 60 §:ssä kollektiivisesta vastuusta todetaan: ”Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriväviä mielipidettä pöytäkirjaan merkittäväksi.”

vaarassa jäädä ulkopuoliseksi. He saavat tietää monista asioista vasta siinä vaiheessa, kun mitään ei ole tehtävissä tai kun ei enää ole aikaa perehtyä asiaan.

Tasavertaisuuden puute ilmenee myös sitä kautta, että tietyt foorumit ovat vaikutusvaltaisempia kuin toiset. Erityisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan jäsenet saavat muita ministereitä suuremman painoarvon hallituksessa sitä kautta, että talouspoliittinen ministerivaliokunta keskustelee monista tärkeistä asioista ilman, että asioita tuodaan enää koko hallitukseen, ainakaan niin, että vaikuttamismahdollisuutta enää olisi.² Hallitusryhmien vetäjät kuuluvat yleensä talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan lisäten sen painoarvoa, ja lisäksi vetäjät kokoontuvat keskenään. Hallitusryhmien vetäjien palaverissa pääasiassa sovitellaan ministereiden välisiä riitoja, mutta vetäjät saattavat myös tehdä linjauksia koko hallituksen puolesta.

Kollegiaalisuus voidaan ymmärtää tasavertaisuuden ohella myös löyhemmin tarkoittamaan yhteenkuuluvaisuuden tunnetta. Kollegiaalisen toiminnan ideana on vahva yhteishenki ja vastuu (ks. Tiihonen 2003, 389; Blondel ja Manning 2002). Tutkimustani varten haastattelin neljäätoista Paa-vo Lipposen hallitusten ministeriä. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että kollegiaalisuuden tunne on hallitustyöskentelyssä heikko: kukin ministeri vastaa omasta sektoristaan puuttumatta muiden asioihin ja tähän on myös pääministerin taholta kannustettu. Hallitustyöskentelyssä vallitseekin puuttumattomuuden periaate. Tämä periaate lausuttiin julki myös pääministeri Matti Vanhasen hallituksen pelisääntökeskustelussa, jossa sovittiin, että ”toisten reviierejä ei sorkita” (Helsingin Sanomat 5.9.2003). Yhteishengen säilymisen kannalta periaate saattaa olla hyödyllinen, sillä toisten asioihin puuttuminen voisi johtaa riitoihin. Paradoksaaliseksi asian tekee se, että ministerit ovat kuitenkin kollektiivisesti vastuussa päätöksistä. On myös kysyttävä, pääseekö yhteishenkeä alun perin syntymäänkään, kun hyvin pian hallituksen aloitettua työnsä ”sektorihenki” korostuu yhteishengen kustannuksella.

² Muodollisesti ottaen talouspoliittinen ministerivaliokunta ei tee päätöksiä koko hallituksen puolesta, mutta usein sen kanta tulkitaan hallituksen päätökseksi asiassa. Lisäksi, kun valiokunnassa istuvat hallituksen keskeisimmät ministerit, ulkopuolisten on enää vaikea vaikuttaa asiaan.

Osittain juuri puuttumattomuuden periaatteesta johtuen hallituksen kollektiivinen keskustelu on vähäistä.³ Tekemissäni ministerihaastatteluissa keskustelun puute tuli useammassa puheenvuorossa esiin ongelmana, ja samaan ovat viitanneet puoluejohtajat Suvi-Anne Siimes ja Osmo Soininvaara muistelmateoksissaan (Siimes 2002, 100–101; Soininvaara 2002, 159, 203). Haastatteluissa lähes jokainen ministeri mainitsi koko hallituksen yhteisen keskustelun olevan vähäistä, mutta kaikki eivät pitäneet sitä yhtä suurena ongelmana. Toisaalta kaikkien mielestä valtioneuvoston sektoroituneisuus on ongelma ja sitä lieventäisi se, että hallinnonalojen johtajat, ministerit, olisivat tiiviimässä yhteistyössä keskenään.

Ministerivaliokunnissa ja sektoripohjaisissa ministeriryhmissä keskustelua käydään, tosin vain asialistan puitteissa, mutta koko hallituksen ollessa läsnä keskustelutilanteet ovat vähäisiä. Valtioneuvoston yleisistunto on nopea päätösistunto, jossa asioista ei jäädä keskustelemaan. Hallituksen iltakoulu on menettänyt merkityksensä hallituksen sisäisenä epävirallisena keskustelutilaisuutena, ja sen säännöllisyydestäkin on alettu tinkiä. Hallituksen neuvottelut puolestaan ovat profiloituneet ongelmien ratkaisufoorumiksi. Ongelmia ratkotaan tosin myös hallitusryhmien vetäjien kesken tai bilateraalisin neuvotteluin.

Iltakoulun rapautuminen

Iltakoulun merkitys alkoi muuttua 1970-luvun lopulta alkaen, kun mukaan tulivat eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja yhä enemmän virkamiehiä (Murto 2003, ks. myös Tiihonen 1990, 267–275). Jo 1960-luvulla iltakoulun kestosta oli jouduttu tinkimään ministereiden kiireiden lisääntyessä (Numminen 1999, 58), mutta sisällöllisesti iltakoulu menetti epävirallisen vireensä viimeistään Sorsan IV hallituksessa, jossa puolueiden suhteet olivat tulehtuneet ja iltakoulun henki muuttui ratkaisuja aidosti etsivästä puolueiden tuttuja argumentteja toistelevaksi (Murto 2003). Myös Holkerin hallituksessa ministereiden innostus istua iltakoulussa oli laimea, ja he tulivat paikalle ”heikosti valmistautuneina suuret paperipinot ja virkamiesasiantuntijat mukanaan” (Murto 2003). Vaapaamuotoisen keskustelun ilmapiiri ei ole uudes-

³ Kollektiivisuuden puutteen syistä ks. tarkemmin Tiili 2003, 78–83.

taan herännyt Ahon eikä haastattelujen mukaan myöskään Lipposen hallituksissa. Ahon hallituksesta Hannele Pokka (1995, 45) kirjoitti havainneensa pian, että ”iltakoulu oli hyvin muodollinen paikka, jossa vapaamuotoista keskustelua käytiin vähän jos lainkaan.” Haastattelemistani ministereistä eräs kommentoi iltakoulua samaan tapaan viitaten siihen, että vaikka iltakoulun piti olla epävirallinen tilaisuus, ne olivat käytännössä ”muodollisen jäykkiä” ja ”ei siellä juteltu”.

Iltakoulun sisällöllinen muutos on vähitellen heijastunut myös sen säännöllisyyteen, joskin pääministerin mieltymyksillä on vaikutusta asiaan. Lipposen II hallituksessa iltakoulusta tuli harvinaisuus: sitä ei järjestetty edes kerran kuukaudessa. Kaiken kaikkiaan epävirallisten tapaamisten, iltakoulujen ja neuvottelujen, määrä notkahti selvästi Lipposen II hallituksessa. Lipposen I hallituksen kokoontumistahti oli lähempänä kolmea kuukaudessa, kun taas II hallituksessa jäi keskimäärin alle kahteen epäviralliseen tapaamiseen kuukaudessa.⁴

Hallituksen neuvottelut

Hallituksen neuvotteluja alettiin aiempaa säännöllisemmin käydä Lipposen hallituksissa, lähinnä Lipposen II hallituksessa. Ne ovat osittain korvanneet iltakoulun asioissa, joissa ministerit haluavat hallituksen tuen. Pääasiallisesti niissä on kuitenkin kyse siitä, että ne ovat, erään ministerin sanoin, ”*nopeatempoisia kannanmuodostuksia tiettyihin akuutteihin ongelmiin*”. Neuvotteluissa on keskusteltu myös esimerkiksi hallituksen vastauksista opposition välikysymyksiin. Neuvottelu on joustava tapa käsitellä ajankohtaisia asioita, mutta niitä voi ehkä kuvata ”pikapalavereiksi” enemmän kuin vapaamuotoisen keskustelun foorumeiksi. Neuvotteluja on pidetty yleensä joko raha-asiainvaliokunnan tai valtioneuvoston istunnon jälkeen.

Aiempiä keskustelufoorumeiden kehittämisyrittämiä

Lipposen hallitusten aikana hallituksen keskustelukulttuuria pyrittiin kehittämään hallinnon kehittä-

tämishankkeiden yhteydessä. Valtioyhteisön hallintopolitiikkahanke yritti 1990-luvun loppupuolella markkinoida niin sanotun hallituksen neuvottelustunnon. Sen rooli olisi ollut erilainen kuin tarpeen mukaan koolle kutsuttavilla hallituksen neuvotteluilla. Neuvottelustunto otettiin esiin *Valtioyhteisön hallintopolitiikka* -hankkeen valtioneuvostotyöryhmässä (VM 1997, 13–14). Työryhmä ehdotti, että istunto voitaisiin pitää viikoittain. Istunnolle oli suunniteltu aikakin torstaihin yleisistunnon jälkeen. Neuvottelustunto esiintyi myös valtioyhteisö-hanketta seuranneessa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VNpp 1998). Periaatepäätöksessä neuvottelustuntoa luonnehdittiin tilaisuudeksi, jossa hallitus määrittelee poliittisia linjauksia, suuntaa hallituspolitiikkaa, sovittelee ristiriitoja, keskittyy poikkihallinnolliseen koordinaatioon ja käsittelee yhteisesti hallituksen strategisia tavoitteita. Periaatepäätöksessä neuvottelustuntoa pidettiin poliittisen johtamisen foorumina. Iltakoulun tehtävissä todettiin sen sijaan painottuvan hallituksen ja hallituspuolueiden sekä eduskuntaryhmien keskinäisen neuvonpidon, linjausten, politiikan arvioinnin sekä esitysten tekemisen ja niiden eteenpäin viemisen. Neuvottelustunnon tarkoituksena oli edistää ministereiden sitouttamista hallituksen yhteisiin linjauksiin.

Ministeri Suvi-Anne Siimeksen johtamassa keskushallintohankkeessa puhuttiin jälleen sen puolesta, että hallitus tarvitsee säännöllisen hallituksen neuvottelun, jotta hallituspolitiikan kannalta keskeisten strategisten kysymysten riittävän laaja yhteinen käsittely varmistetaan (Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002). Säännöllisellä kokoontumisella ajateltiin turvattavan se, että hallituksella kokonaisuutena on mahdollisuus käydä läpi asioiden laajempia taustoja, ennakoita tulevaa kehitystä sekä käydä politiikkaa linjoittavaa keskustelua (Ministerityöryhmän kannanotto keskustelun uudistamiseksi 2001).

Lipposen II hallituksessa keskusteltiin myös siitä, pitäisikö hallituksen ottaa käyttöön lounasajan tapaaminen tai jopa muuttaa iltakoulu lounasauoksi (Helsingin Sanomat 28.11.2002). Lounasajan tapaaminen olisi tarkoitettu säännönmukaiseksi tapaamiseksi toisin kuin satunnaisesti pidettävät hallituksen neuvottelut. Lipposen II hallituksessa ei kuitenkaan ehditty uudistaa keskustelufoorumeita, eikä Vanhasenkaan hallituksessa näytä olevan vireillä pyrkimyksiä siihen suuntaan aina-kan julkisuudessa.

⁴ Hallituksen vaihtumisvuotta 1999 ei tässä huomioitu, koska ns. toimitusministeristö ei pidä iltakouluja tai neuvotteluja ja aloittavan hallituksen järjestäytymiskokouksia ei tilastoida.

Kehittämisehdotukset

Hallituksen toiminnassa korostuvat sektoripohjaiset valmisteluryhmät samalla, kun kollektiivinen keskustelukulttuuri on heikko. Ministerivaliokuntien tai ministerityöryhmien roolia ei ole syytä vähätellä, mutta myös hallituksen yhteisten keskusteluforumien vahvistaminen olisi tarpeen. Keskushallintohankkeen ministerityöryhmän argumentti vahvistamisen puolesta oli se, että hallituspolitiikan kannalta keskeisten strategisten kysymysten riittävän laaja yhteinen käsittely on turvattava. Kaikkien ministereiden halutaan siis olevan mukana, kun on kyse todella strategisista kysymyksistä. Yhteinen käsittely parantaisi strategisten asioiden hoitamista. Sektoroituneisuus vaikeuttaa strategisten asioiden hoitoa, koska ne ovat usein kokonaisuuksia, joihin ei voida vaikuttaa vain yhden sektorin toimilla. Toinen argumentti keskusteluforumien kehittämisen puolesta onkin se, että valtioneuvoston sektoroituneisuutta voitaisiin lieventää lähtemällä liikkeelle hallituksen suunnasta: kun ministerit sitoutuisivat hallituksen kokonaisuohjelmaan ja politiikan suuntaviivoihin, heidän ei olisi niin helppo samaistua virkamiestensä sektorinäkökulmaan ja ryhtyä hallituksessa ministeriönä ”asianajajaksi”. Onhan ministereiden pätehtävä poliittisen tahdon edustaminen ministeriössä. Kolmas peruste on se, että jos hallitus jättää kollektiivisen valtansa käyttämättä, se liukuu toisaalta yksittäisille ministereille vahvistaen sektoroituneisuutta ja toisaalta hallitusryhmien vetäjille tai muulle sisäpiirille heikentäen kollegiaalisuutta.

Uusien keskusteluforumien luominen tai entisten kehittäminen vaatii kuitenkin istuvan hallituksen, erityisesti pääministerin, mutta myös muiden ministereiden halukkuutta avata mahdollisuuksia keskustelulle. Vaikka edellä mainittuja argumentteja pidettäisiin pätevinä, jää jäljelle syitä, jotka voivat hallituksen sisällä vaikuttaa siihen suuntaan, ettei hallituksen kollektiivisuutta ja kollegiaalisuutta tietoisesti haluta lisätä. Pääministerin näkökulmasta keskustelumahdollisuuksien tarjoaminen voi olla turhauttavaa, jos asiat sen vuoksi pitkiytyvät. Pahimmassa tapauksessa hallituksesta tulee riitainen, kun keskustelu sallitaan. Yksittäisten ministereiden näkökulmasta puolestaan nykytilanne saattaa olla siinä mielessä ihanteellinen, että kukin ministeri voi toimia suhteellisen itsenäisesti omalla sektorillaan, hallitusohjelman luomis- ja puitteissa.

Tutkijan tehtäväksi jää esitellä niitä vaihtoehtoja, joita kollektiivisen keskustelukulttuurin kehittämiseksi on käytettävissä. Tukeudun tässä Simon Jamesin (1999, 239–240) ehdotuksiin, mutta suomalaiseseen hallitustyöskentelyyn sovitettuina. James esittää kolme institutionaalista keinoa kollegiaalisuuden⁵ lisäämiseksi mutta toteaa, pääministerikeskeisen Iso-Britannian mallin kontekstissa, ettei kollegiaalisuuden tunne synny pelkästään institutionaalisilla keinoilla, vaan pääministerin asenne on ratkaiseva. Pääministeri voi toimintatavoillaan vahvistaa kollegiaalisuuden tunnetta, esimerkiksi varmistamalla, että ministereitä konsultoidaan tärkeimmässä asioissa, näyttämällä hyvää esimerkkiä siinä, ettei asioita vuodeta medialle, muistuttamalla ministereitä heidän velvollisuudestaan kunnioittaa kollektiivisia päätöksiä ja juurruttamalla heihin tunnetta yhteisestä vastuusta (mt.).

Ensimmäinen Jamesin mainitsemista institutionaalisista keinoista on tuoda kabinetin keskusteltavaksi merkittäviä asioita. Poliittisesti merkittävät asiat poimittaisiin keskusteltavaksi hallituksen valiokuntien tai työryhmien kautta, mutta kriteerinä olisi niiden poliittinen merkittävyys, eikä se, onko niistä päästy sopuun valiokunnassa. Nythän valiokoituminen tapahtuu Suomessakin niin, että koko hallitukseen nousevat valmisteltaviksi vain ne asiat, jotka ovat jumiutuneet ministerityöryhmissä tai valiokunnissa. Suomessa Jamesin ehdottama hallituksen istunnossa tapahtuvan keskustelun lisääminen ei näytä todennäköiseltä, koska yleisistunto on vain muodollisuus ja sellaisena se varmasti halutaan säilyttää. Sen sijaan yleisistunnon jälkeen hallitus voisi jäädä epäviralliseen neuvotteluun niin kuin tähänkin asti. Erona entiseen olisi se, että keskusteluun otettaisiin myös sellaisia poliittisesti erityisen merkittäviä asioita, jotka ovat ministerivaliokuntien, lähinnä talouspoliittisen tai ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan⁶ tai ministerityöryhmien, käsittelyssä ja joissa koko hallituksen mukanaolo katsottaisiin tarpeelliseksi riippumatta siitä, eteneekö käsittely sovussa. Tähän saakka neuvotteluissa on käsitelty vain asioi-

⁵ Tässä kollegiaalisuus viittaa sen löyhempään merkitykseen yhteisöllisyytenä ja tunteena siitä, että ministerit muodostavat kollegion, joka yhdessä päättää asioista.

⁶ EU-ministerivaliokunnassa kaikki ministerit voivat olla paikalla. Raha-asiainvaliokunta puolestaan on valtioneuvoston yleisistuntoa päätöksenteossa edeltävä muodollinen istunto.

ta, joissa on tullut ongelmia joko hallituksen sisällä tai ulkopuolella. Jotta neuvottelu olisi tarkoituksenmukainen, tällaisia asioita voisi olla hyvin rajallinen määrä. Neuvottelu voisi kuitenkin olla säännöllisesti joka viikko, jolloin neuvotteluun voitaisiin tuoda tilanteen mukaan joko ongelmallisia asioita tai edellä kuvattuja poliittisesti erityisen merkittäviä asioita.

Iso-Britannian tapauksessa epävirallisten tapaamisten käyttöönotto on yksi mahdollisuus lisätä kollegiaalisuuden tunnetta (James 1999, 239–240). Siihen nähden onkin edistyksestä, että Suomessa epävirallisia tapaamisia ylipäätään on. Suomi mainitaankin usein iltakoulukäytäntönsä nojalla esimerkimaaksi, mutta kuten edellä on todettu, iltakoulu ei enää vastaa tarpeeseen epävirallisesta keskustelufoorumista. Uudempi foorumi, hallituksen neuvottelu on epävirallinen tapaaminen, mutta ei laajemmin keskustelufoorumi. Vapaan keskustelun lisäämiseksi voitaisiin ottaa käyttöön lounasajan tapaaminen Ruotsin ja Norjan mallin mukaan (ks. Larsson 1997, 241 ja Eriksen 1997, 216).

Lounastapaamisen sovittaminen valtioneuvostorutiinien sekaan olisi helpompaa kuin varata yksi ilta viikosta iltakoululle. Lounastapaaminen loisi tai pitäisi yllä hallituksen yhteishenkeä. Yhteinen lounas voisi olla kerran viikossa, esimerkiksi perjantaisin presidentin esittelyn jälkeen. Lounasajan tapaamisen agenda olisi avoin. Mitään perusteellisia keskusteluita hallituksen politiikasta siellä ei voitaisi käydä, vaan se sopisi hyvin ajankohtaisten asioiden käsittelyyn samaan tapaan kuin Ruotsissa. Toisin sanoen voitaisiin pohtia, vaativatko jotkin asiat toimenpiteitä. Lounastapaamista voisi tietysti kukin ministeri käyttää myös mielialojen tunnistamiseen jossakin tulevassa asiassa. Varsinainen konfliktien ratkaisu ja sovittelu jäisi kuitenkin hallituksen neuvotteluihin tai hallitusryhmien vetäjien palaveriin.

Neuvottelujen säännöllistämisen ja lounastapaamisen lisäksi voisi olla hyödyllistä pitää esimerkiksi kerran vuodessa niin sanottu 'awayday' (James 1999, 239) tai Ruotsin hallituksen tapaan 2–3 päivän tilaisuus, jossa keskustellaan tulevasta politiikasta ja jossa on mahdollisuus syventyä pohtimaan pidemmän aikavälin strategisia asioita (Larsson 1997, 237 ja 1994, 174). Arkisista huolista irtottautuminen päivän ajaksi takaisi sen, että hallitus voi edes yhtenä päivänä vuodessa paneutua johonkin pidemmän aikavälin kysymykseen, jolla on

strateginen merkitys. Jamesin mukaan tällainen seminaarikäytäntö toimii vain, jos hallitus on suhteellisen yhtenäinen, pääministeri on täydestä sydäimestään mukana ja seminaaria on etukäteen valmisteltu pääministerin kansliassa.

Edellä esiteltyjen keinojen toteuttaminen merkitsisi valtioneuvoston viikkorutiinissa sitä, että torstaisin valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen hallitus jäisi epäviralliseen tapaamiseen, jota voidaan nimittää hallituksen neuvotteluksi kuten tähänkin asti. Neuvotteluun voitaisiin edelleen nostaa ajankohtaisiakin ongelmia, mutta tarkoituksena olisi säännöllistää neuvottelu siten, että joka viikko olisi mahdollisuus keskustella jostakin poliittisesti erityisen merkittävästä asiasta koko hallituksen kesken. Perjantaisin presidentin esittelyn jälkeen, kun koko hallitus on koolla lounasaikaan, olisi lyhyehkö lounastapaaminen. Tämän tapaamisen agenda olisi täysin vapaa, mutta sen tarkoitus olisi lähinnä nostaa esille hallituksen toimia vaativia asioita. Näiden viikoittaisten tapaamisten lisäksi järjestettäisiin tarpeen mukaan seminaaripäiviä, joissa voitaisiin syventyä johonkin strategiseen kysymykseen.

Edellä esitetyt ehdotukset nostavat iltakoulun kohtalon pohdittavaksi, sillä sen ainoaksi funktioksi jäisi yhteydenpito eduskuntaan hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien läsnäolon kautta. Käytännössä yhteydenpito onnistuu eduskunnassakin, kun ministerit käyvät eduskuntaryhmissä kertomassa asioista. Iltakoulu ei kuitenkaan ole virallinen instituutio, joten sen suhteen ei ole tarpeen tehdä muodollista ratkaisua. Se voi olla edelleen taustalla optiona kuten mikä tahansa muukin epävirallinen tapaaminen. Niiden järjestäminen on kiinni pääministerin halukkuudesta ja siitä, kuinka innokkaita ministerit itse ovat tuomaan asioitaan koko hallituksen käsittelyyn.

Ministereiden aikatauluun keskustelufoorumien lisääminen luo paineita. Tälläkään hetkellä kaikki ministerit eivät ehdi viettää riittävästi aikaa omassa ministeriössään. Suomessa näyttää jostakin syystä olevan erittäin vaikeaa saada läpi apulaisministerijärjestelmä tai poliittisten valtiosuhteiden järjestelmä. Jos poliittisen ohjauksen vahvistamiseen ja ministereiden ajankäyttöongelmiin suhtauduttaisiin vakavasti, olisi otettava käyttöön apulaisministerijärjestelmä. Ministeriön ykkösmministerillä olisi kokonaisvastuu omasta sektoristaan. Poliittisesti vastuunalainen kakkosministeri, apulaisministeri, toimisi hänen alaisuudessaan viet-

täen enemmän aikaa ministeriössä ja siten huolehtisi poliittisen ohjauksen toimivuudesta. Ykkösministerit muodostaisivat kabinetin ja hallituksen yhteiset keskustelufoorumit koskisivat vain kabinet-tia. Keskusteluilmapiirin luominen olisi helpom-

paa, kun keskustelijoita olisi vain sen verran kuin ministeriöitäkin. Ykkösministerin toiminnassa painopiste olisi hallitustyöskentelyssä, ja siten ykkösministerit muodostaisivat nykyistä aidomman kollegion.

LÄHTEET

- Andeweg, Rudy. 1993. A Model of the Cabinet System: The Dimensions of Cabinet Decision-Making Processes. Teoksessa Jean Blondel ja Ferdinand Müller-Rommel (toim.), *Governing together. The Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*. New York: St. Martin's Press.
- Blondel, Jean ja Manning, Nick. 2002. Do Ministers Do What They Say? Ministerial Unreliability, Collegial and Hierarchical Governments. *Political Studies* 50:3, 455–476.
- Eriksen, Svein. 1997. Norway: Ministerial Autonomy and Collective Responsibility. Teoksessa Jean Blondel ja Ferdinand Müller-Rommel (toim.), *Cabinets in Western Europe*. Second Edition. Houndmills: Palgrave.
- Helsingin Sanomat 28.11.2002. Iltakoulu voi muuttua lounastauoksi.
- Helsingin Sanomat 5.9.2003. RKP otti aikalisän kansliapäällikkönimitykseen.
- James, Simon. 1999. *British Cabinet Government*. Second Edition. London: Routledge.
- Larsson, Torbjörn. 1994. Cabinet Ministers and Parliamentary Government in Sweden. Teoksessa Michael Laver ja Kenneth A. Shepsle (toim.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge university press.
- Larsson, Torbjörn. 1997. Sweden: The New Constitution – An Old Practice Adjusted. Teoksessa Jean Blondel ja Ferdinand Müller-Rommel (toim.), *Cabinets in Western Europe*. Second Edition. Houndmills: Palgrave.
- Ministerityöryhmän kannanotto keskushallinnon uudistamiseksi 2001. Hallituksen iltakoulumuistio 20.6.2001.
- Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002. Sarjassa Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Murto, Eero. 2003. Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Pasi Saukkonen (toim.), *Suomen poliittinen järjestelmä. Verkko-oppikirja*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksella tuotettu verkko-oppikirja [www.osoitteessa URL:http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/johdanto.html](http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/johdanto.html) (myös julkaisuna ”Paikkana politiikka”).
- Numminen, Jaakko. 1999. Valtioneuvosto. Teoksessa Jorma Selovuori (toim.), *Valta ja byrokratia Suomessa 1809–1998*. Helsinki: Edita, Valtioneuvoston kanslia.
- Pokka, Hannele. 1995. *Porvarihallitus*. Porvoo: WSOY.
- Siimes, Suvi-Anne. 2002. *Politiikan piilokuvat*. Helsinki: Otava.
- Soininvaara, Osmo. 2002. *Ministerikytyi*. Helsinki: WSOY.
- Tiihonen, Seppo. 1990. *Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä*. Helsinki: Vap-kustannus, Hallintohistoriakomitea.
- Tiihonen, Seppo. 2003. Komissiota uudistetaan eurooppalaisen yhteisen politiikan lujaksi moottoriksi: Ovatko tehokkuus ja toimintakykyisyys vastoin kansallisia etuja. *Hallinnon tutkimus* 22:4, 385–393.
- Tiili, Minna. 2003. *Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti*. Julkaisijat: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos ja Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Edita.
- VM 1997. Valtioyhteisön hallintopolitiikka -hanke. Valtioneuvostotyöryhmän muistio. Valtioneuvoston työn uudistaminen. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97. Helsinki.
- VNpp 1998. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998.