

Ministerit strategisina johtajina?

Strategisen poliittisen ohjauksen käytännöt Lipposen hallituksissa 1995–2003*

MINNA TIILI

Ministereiden toimintaympäristö on merkittävästi muuttunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Keskeisimpinä muutoksina mainitaan usein EU-jäsenyyden tuoma työmäärä sekä mediajulkisuuden korostuminen. Hallinnon ja politiikan tutkijan näkökulmasta yksi muutoksen aspekti on kuitenkin jäänyt vähälle huomiolle julkisuudessa. Tällä viitataan hallinnon uudistuksiin, joita alettiin toteuttaa Holkerin hallituksessa ja joita Ahon hallitus jatkoi. Markku Temmes ja Markku Kiviniemi (1997) ovat nimittäneet vuosien 1987–1995 reformeja uudistusaloiksi ja Ari Salminen (2001) on kuvannut 1980- ja 1990-lukujen uudistusintoa termillä *reform 'industry'*. Tuon ajanjakson keskeisimpinä uudistushankkeina nousevat esiin tulohajaus, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen sekä kuntien valtio-ohjauksen höllentäminen. Uudistusten taustalla kansainvälisessä keskustelussa voidaan nimetä New Public Management eli uusi julkisjohtaminen, NPM.

Väitöskirjassani tarkastelen strategisen poliittisen ohjauksen käytäntöjä NPM-tyyppisten uudistusten jälkeisessä Suomessa Lipposen hallitusten aikana 1995–2003. Tutkimusongelmaksi määritellin kysymyksen, missä määrin ministerit ovat olleet strategisia poliittisia ohjaajia vuodesta 1987 alkaen vallinneen uudistusretoriikan tarkoittamassa mielessä. Tutkimuksen lähtökohtana oli havainto siitä, että vaikka strategisen ohjaamisen tarve tuli tulohajauksen myötä, tulohajauksesta ei ole tullut niinkään ministerin väline, vaan ministeriön ja virastojen virkamiesten välinen ohjaussuhde,

jolloin strategisen ohjauksen konteksti on tulkittava laajemmin. Tutkimustehtäväni jaoin kolmeen osatehtävään:

1. Millaista roolia NPM edellyttää poliitikoilta, erityisesti ministereiltä?
2. Miten Suomessa on tulkittu ministereiden roolia uudistettaessa hallintoa vuodesta 1987 alkaen?
3. Miten tämä rooli on toteutunut Suomessa vuosien 1995 ja 2003 välillä?

Menetelmällisesti tutkimukseni on laadullista tutkimusta, jonka aineisto muodostuu puolistrukturoiduista haastatteluista ja dokumenttiaineistosta. Analyysimenetelmää voi nimittää laadulliseksi sisällönanalyysiksi. Haastattelin 14 johtavaa virkamiestä vuonna 2002 ja 14 ministeriä vuonna 2003. Kaikki haastatellut ministerit olivat toimineet Lipposen toisessa hallituksessa, osa jo Lipposen ensimmäisessä hallituksessakin. Dokumenttiaineisto koostui strategiatyökaluihin ja hallinnon kehittämiseen liittyvistä asiakirjoista. Oheisaineistona olivat ministereiden muistelmateokset, mutta niiden relevanssi oli vähäinen tutkimusongelman kannalta.

Väitöskirjani etenee tutkimuskysymysten mukaan siten, että luvussa 2 tarkastelen tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä, kuten NPM:ää, strategiaa, strategista suunnittelua ja johtamista sekä kartoitan aiempaa kirjallisuutta, joka on käsitellyt poliitikkojen roolia strategisen johtamisen tai ohjaamisen kontekstissa. Luvun tarkoitus on sekä tehdä välttämätön käsitteellinen ja teoreettinen taustoitus että etsiä vastausta siihen kysymykseen,

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 4.4.2008

millaista roolia NPM edellyttää politiikoilta ja erityisesti ministereiltä. Tarkastelun perusteella voidaan sanoa, että NPM:n periaatteiden mukaan uudistetussa hallinnossa ministereiden roolina on tehdä strategisen tason päätöksiä, jolloin operatiiviset päätökset jäävät virastotason virkamiehille. Toisin sanoen ministereiden tulisi keskittyä pitkän aikavälin politiikan linjaamiseen ja yleisen tason tavoitteenasetteluun.

Toinen tutkimuskysymykseni jatkaa tästä lähtökohdasta siirtyen tarkastelemaan suomalaista kontekstia eli miten Suomessa on tulkittu ministereiden roolia uudistettaessa hallintoa vuodesta 1987 alkaen. Analyysin kohteena olivat keskeiset hallinnon kehittämisen asiakirjat, sekä päätökset että työryhmämuistiot vuosilta 1987–2003. Dokumentteista välittyi ajatus strategisesta ohjaamisesta, joka kuuluu poliitikoille. Täsmällisin määritelmä poliitikkojen roolista löytyi Valtioneuvoston periaatepäätöksestä ja sen perustelumuihistiosta vuodelta 1993 (VNpp 1993). Päätöstekstin mukaan ”Eduskunnan ja hallituksen tehtävänä on asettaa valtionhallinnon keskeiset palvelu- ja tulostavoitteet lainsäädännössä, valtion talousarviossa ja muussa tulosohtausmenettelyssä”. Perustelumuihistiossa mainitaan näiden lisäksi kehysmenettely ja hallitusohjelma ja todetaan, että nämä kaikki yhdessä muodostavat hallinnon strategiset ohjauspäätökset.

Vuodesta 1995 alkaen hallinnon kehittämisen asiakirjoissa näyttäytyi kolmipäinen strategisen ohjauksen malli, jossa hallitusohjelman ohella keskeisiä olivat Lipposen ensimmäisen hallituksen käyttöön ottama hallituksen strategiasalkku ja jo aiemmin lanseerattu budjetin kehysmenettely. Näiden kehittäminen on myös ollut dokumenttien toistuvana aiheena.

Käytännössä strateginen poliittinen ohjaus tapahtui Lipposen hallituksissa hallitusohjelman, hallituksen strategiasalkun ja budjetin kehysmenettelyn kautta sekä ministeriöstrategioiden avulla. Analyysi luvuissa 4 ja 5 keskittyikin näihin kolmeen strategiатыökaluun. Luvussa 4 analysoin hallitusohjelmaa, hallituksen strategiasalkkua ja kehyspääöstä strategisina dokumentteina sekä tarkastelen hallituksen roolia hankesalkun yhteydessä ja kehyspääöstä päättämisen prosessia. Luvussa 5 vien tarkastelun ministeriötasolle siten, että analyysin kohteena on ministereiden toiminta omissa ministeriöissään suhteessa strategiasalkkuun ja kehysmenettelyyn sekä ministeriöiden erilaisiin strategiaapareihin.

Seuraavaksi tiivistän tutkimuksen empiiriset havainnot. Hallitusohjelmaa voi pitää toimivana poliittisen ohjauksen välineenä, mutta kovin strateginen se ei ole ollut. Lipposen hallitusten hallitusohjelmat kyllä erosivat edeltäjistään siinä, että ohjelmassa oli johdanto, jossa hallitus määritteli visionsa ja tavoitetilat, joihin koko hallitus pyrki nelivuotiskaudellaan. Ongelmallista oli kuitenkin, että tavoitetiloihin ei viitattu ohjelman varsinaisissa tekstiosissa eivätkä ne ohjanneet hallituksen strategiasalkun valmistelua. Johdantoa seuraavat luvut olivat kutakin toimialaa koskevia lukuja, joissa ilmaistiin mitä moninaisimpia tavoitteita hallituksen pyrkimyksistä edistää, kehittää tai parantaa jotakin. Hallitusohjelman perusteella ministerille tuskin välittyi, mihin asioihin hänen olisi huomionsa keskitettävä omalla toimialallaan.

Lipposen hallituksissa hallitusohjelman toimeenpanoa yritettiin terävöittää hallituksen strategia- tai hankesalkulla. Hankesalkku kuitenkin syntyi kokoamalla yhteen ministeriöiden ehdotukset hallitusohjelmaan liittyvistä hallinnonalansa keskeisistä hankkeista, jolloin salkusta tuli laaja koelma hankkeita ilman strategista fokusta ja vahvaa poliittista ohjausta. Hallitus hyväksyi salkun iltakoulussaan, mutta strategialähtöinen tarkastelu puuttui. Sen sijaan hankesalkkuun hyväksyttiin kunkin ministeriön ehdotukset, koska ministerit eivät halunneet avata peliä, jossa toiset ministerit olisivat vastavuoroisesti voineet puuttua oman hallinnonalan hankkeisiin. Ministeriössä ministerit eivät haastattelujen mukaan olleet kovin vahvasti mukana, vaan hyväksyivät virkamiesten esitykset hankesalkkuun, mikä oli siinä mielessä ymmärrettävää, että ministerit eivät vielä olleet ehtineet päästä ministeriönsä asioista kovin hyvin perille, kun salkkua jo koottiin.

Budjetin kehysmenettely puolestaan näyttäytyi hyvin valtiovarainministeriövetoisena eikä hallitus ministereiden mukaan käynyt strategista keskustelua budjetin painopisteistä tai keskustellut poliittisista linjauksista. Talouspoliittinen ministerivaliokuntakin käsitteli vain talouden reunaehtoja ja hallitusryhmien vetäjät käsittelivät sellaisia asioita, joiden valmistelu oli mennyt poliittiseen umpisolmuun. Hallituksen yhteinen keskustelu oli valtiovarainministerin ja sektoriministerin sanailua kunkin vuorollaan, jota muut ministerit yleisönä seurasivat. Toisten ministereiden asioihin ei puututtu, jotta omiinkaan ei puututtaisi. Tämä vastavuoroisuusperiaate mainitaan monia maita koskevissa

ministeritutkimuksissa, joten suomalaiset ministerit eivät muodosta tässä poikkeusta.

Hallituksen näkökulmasta kehysmenettely olisi siis vain budjettikatkojen asettamista, vaikka kehysmenettely tarjoaisi mahdollisuudet harjoittaa aktiivista uudelleenallokointipoliittikkaa hallituksen strategisten tavoitetilojen edistämiseksi. Omissa ministeriöissään ministerit kuitenkin ottivat ohjat päätettäessä siitä, mihin kohteisiin ministeriö tavoittelee lisää määrärahoja. Mutta koska lisärahoitus on ollut marginaalista, strateginen poliittinen ohjaus tältä osin oli vähäistä.

Viimeisenä kokonaisuutena tarkastelin ministeriöiden strategiavalmistelua. Haastattelujen perusteella ministerin rooli ei tyypillisesti ollut kovin vahva. Koko ministeriön kattavat strategiat koettiin virkamiesvetoisiksi kun taas erilaisten alastrategioiden kohdalla poliitikkojen kiinnostus oli voimakkaampaa. Siltikin vain harvat haastatelluista ministereistä aktiivisesti johtivat näiden alastrategioiden valmisteluprosesseja. Näillä poikkeuksellisilla ministereillä joko oli aiempaa ministeriön toimialan asiantuntemusta tai he olivat muutoin kiinnostuneita osallistumaan konkreettiseen valmisteluun olipa kyse strategiaprosesseista tai muista valmisteltavana olevista asioista. Tyypillinen ja perinteisesti orientoitunut yleispoliitikko ei automaattisesti pitänyt strategiaprosesseja ajan ja energian uuraamisen arvoisina, vaan he toimivat ministerin ”perinteisessä” roolissa eli virkamiehet esittelivät ministerille strategiavalmistelun etenemisen tuloksia, viimeistään loppuvaiheessa. Tällöin ministerillä oli mahdollisuus lausua oma käsityksensä.

Kaiken kaikkiaan empiiriset havainnot johtavat siihen päätelmään, että strateginen poliittinen ohjaus oli hyvin vaatimatonta, erityisesti, kun tarkastellaan koko hallituksen tasoa, mutta myös ministerit omista ministeriöissään eivät olleet ottaneet kovin vahvaa roolia ja harva pyrki omaa rooliaan haastatteluissa korostamaan. Pidemmälle menevänä johtopäätöksenä esitän, että yksittäiset poliitikot voivat osoittaa strategisen visionäärin tai johtajan taitoja, mutta on epätodennäköistä, että hallintoa ja menettelytapoja uudistamalla kaikista ministereistä kehittyisi strategisia johtajia. Yksityiskohtaisen päätöksenteon mahdollisuuksia on kyllä merkittävästi kavennettu, mutta aktiivisessa mielessä strateginen poliittinen ohjaus ei ole kehit-

tynyt hallinnon uudistajien toivomalla ja NPM-mallin edellyttämällä tavalla. Mielestäni tämä tarkoittaa sitä, että NPM-malli on ollut epärealistinen sovittaessaan strategisen johtajan viittaa poliitikkojen harteille.

Etsiessä syitä heikkoon strategiseen poliittiseen ohjaukseen voidaan ensinnäkin kiinnittää huomiota politiikan luonteeseen. On väitetty, että menestyvän ministerin keskeisimpiä taitoja on kyky neuvotella, sopia ja tehdä vaihtokauppoja, jolloin olisi poliittisesti epäviisasta lausua selviä tavoitteita ja asettaa asiat tärkeysjärjestykseen taktisesti liian aikaisessa vaiheessa. Tämä politiikan ominaispiirre on vahvimmillaan koalitionhallituksissa. Koalitionhallituksissa myös poliittiset erimielisyydet ja kompromissit vesittävät strategisen tavoitteen asetelun ja toisaalta, vaikka tavoitteista oltaisiin yhtä mieltä, keinoista voidaan olla erimielisiä. Poliittikan luonteeseen ja koalitionhallitusten asettamiin vaikeuksiin liittyvien rajoitteiden lisäksi ministerit kohtaavat konkreettisia rajoitteita eli suhteellisen lyhyen aikajänteen vaalikauden muodossa ja uudelleenvalinnan paineen. Poliitikkojen aikajänne on tyypillisesti vain vaalikauden mittainen ja uudelleenvalintaa tavoitellessaan moni poliitikko turvautuu lyhytnäköiseen politikointiin. Lisäksi ministereitä vaivaa jatkuva kiire. Voitaisiin tietysti vaatia, että ministereiden on raivattava aikaa strategiseen pohdintaan, mutta oleellista on huomata, että edellä esitetyn perusteella ministereillä ei ole kannustimia siihen. Kaiken kaikkiaan näissä oloissa on melko sattumanvaraista, mikä asia milloinkin nousee strategiseksi asiaksi ja se on tietyllä tapaa politiikan ominaispiirre, jonka edessä hallinnon uudistajat ovat voimattomia.

LÄHTEET

- Salminen, Ari. 2001. The Reform 'Industry' in the Finnish Government. Teoksessa B. Guy Peters ja Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, ECPR Studies in European Political Science.
- Temmes, Markku ja Kiviniemi, Markku. 1997. *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Edita.
- VNpp 1993. *Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 17.6. 1993*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.