

Jan Vapaavuori, *Puoliholtiton Suomi. Onko maillamme malttia vaurastua uudelleen?* Keuruu: Otava, 2016, 256 s.

Jan Vapaavuoren teos Puoliholtiton Suomi tarjoaa jokaiselle kotimaan politiikan tarkkailijalle ja politiikan tutkijalle erinomaisen kiinnostavan ja paljastavan tirkistysreiän hallituksen päätöksentekoon ja valtioneuvoston johtamiseen. Vapaavuoren kuvaus ei oikein istu oppikirjojen ja virallisten tutkimusten luomaan mielikuvaan. Hän kirjoittaa sisäpiiriin nousseen varmuudella sujuvasti, poikkeuksellisen kärjekkäästi ja jopa analyttisesti valtioneuvoston johtamisesta. Kirjan perusteella voidaan sanoa, että johtaminen pettää Suomen hallituksissa pahan kerran. Keskityn seuraavassa teoksen parhaaseen osaan eli analyysiin hallituksen johtamisesta ja päätöksenteosta, vaikka kirjan alaotsikko – Onko maillamme malttia vaurastua uudelleen? – nostaa talouden kysymykset etualalle.

Vapaavuorella on hyvä asiantuntemus valtioneuvoston toimintaan; häntä voidaan pitää aidosti hallituspolitiikkaan ja poliittiseen johtamiseen erikoistuneena asiantuntijana. Lähes koko hänen uransa kytkeytyy valtioneuvostoon. Vapaavuori on myös 1900-luvun lopun tyyppillinen politiikan ammattilainen, sillä hän aloitti poliittisen uransa jo opiskelijana ylioppilaspolitiikassa ja siirtyi sieltä lähes suoraan aluksi poliittiseksi avustajaksi ja sitten poliittiseksi päätöksentekijäksi. Ammatilliset kokemukset ovat kovin kevyet ja vain muutaman vuoden mittaisia; valmistuttuaan 1989 hän toimi yliopistolla pari vuotta vs. assistenttina ja tutkijana sekä oli vuosina 2001–2003 Suomen Urheiluliiton markkinointiyhtiö Track and Field Finland Oy:n toimitusjohtaja. Tosin hän toimi tänäkin aikana Helsingin kaupunginhallituksen jäsenenä. Vuodesta 1992 lähtien hän toimi kymmenen vuotta kolmen kokoomuksen ministerin erityisavustajana ja eduskuntaryhmän tiedotussihteerinä ja puolueen kansainvälisten asiain sihteerinä. Tultuaan valituksi kansanedustajaksi Vapaavuori palasi valtakunnan politiikkaan ja oli vuosina 2007–2015 keskeytyksettä Vanhasen II:n, Kiviniemen, Kataisen ja Stubbin hallitusten ministerinä. Kesällä 2014 hän hävisi kokoomuksen puheenjohtajavaalin ja siirtyi Euroopan investointipankin varapääjohtajaksi. Vapaavuoren kuvaus hallituksen toiminnasta perustuu perinpohjaiseen osaamiseen.

Kirjan otsikko Puoliholtiton Suomi tiivistää valtioneuvoston toiminnan sektori- tai riviministerin koke-

muksen perustalta. Vapaavuori arvostelee erittäin voimakkaasti hallituksen kollektiivisen toiminnan kuoleutumista. Ilmiön murroskautena voidaan pitää Paavo Lipposen hallituksia 1995–2003. Kun pääministeri Lipponen henkilökohtaisesti korosti vahvaa henkilökohtaista poliittista johtajuutta (niin sanottu Moosesen malli), poliittisen hallitsemisen johto siirtyi presidentin linnasta valtioneuvoston linnaan. Vaikka vuoden 2000 valtiosääntöuudistus ei muuttanut Suomen hallitusten kollegiaalista luonnetta, vallankäytön ja päätöksenteon mekanismit hallituksen sisällä vahvistivat pääministerin valtaa ja lujittivat hallituksen puoluejohtajista koostuvan sisäpiirin asemaa. Ns. saateenkaarihallitusten johto ei ollut edes kaikkien hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostamalla ryhmällä vaan pääministerillä ja valtiovarainministeri Sauli Niinistöllä. Pääministeri piti kiinni roolistaan hallituksen johtajana, joka antaa hallitukselle julkiset kasvat ja esittää hallituksen linjan julkisuudessa. Vapaavuori ei mene näin kauas historiaan vaan rajoittuu omaan ministerikauteensa. Mutta hänen esittämänsä luonnehdinta hallituksen ydinryhmän toiminnasta on aivan samanlainen kuin Lipposen hallituksen ministerien muistelmien tuottama kuva (Claes Andersson, Arja Alho, Suvi-Anne Siimes) ja Vanhasen toisen hallituksen kriittikona toimineen Paavo Väyrysen esittämät luonnehdinnat riviministerin tiedonsaannista.

Vapaavuori tekee selkeästi ja avoimesti riviministerin tulkinnan hallituksen johtamisesta. Riviministerit kuuluvat hallituksen sisäisessä hierarkiassa kolmannelle rukkastasolle. Ylin kerros koostuu hallituspuolueiden puheenjohtajista (ja heidän ykkösavustajistaan), seuraavalle kerrokselle pääsevät muut lakisääteisten ministerivaliokuntien (ennen muuta ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, talouspoliittinen ministerivaliokunta ja EU-asiainministerivaliokunta) jäsenet ja kolmannella kerroksella ovat muut ministerit. Vapaavuori pääsi kakkostasolle vasta tultuaan elinkeinoministeriksi sen jälkeen kun Jyri Häkämies erosi hallituksesta ja siirtyi EK:n johtajaksi. Lyhytaikaisessa Kiviniemen hallituksessa hän kuului jo talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan, mutta joutui Kataisen hallituksessa palaamaan tavallisen ministerin tasolle aina siihen saakka, kunnes hänestä tuli elinkeinoministeri.

Julkisuudessa on jo kiinnitetty huomiota Vapaavuoren avomielisiin paljastuksiin iltakoulun kuoleu-

tumisesta ja kehys- ja budjettiriihen teatraalisuudesta ja roolista hallituksen julkikuvan ylläpitäjänä. Suuret talous- ja muut kiistakysymykset ratkotaan puoluejohtajien muodostamassa johtoryhmässä. Hänen mukaansa on onnetonta, että hallitus ei käytännössä koskaan pohdi koko porukalla isoja talouskysymyksiä. Mielikuva hallituksen yhtenäisyydestä on hänen mukaansa illuusio. ”Budjettiriihet noudattavat samaa sapluunaa vuodesta toiseen. Kokoukset alkavat pääministerin ja valtiovarainministerin lyhyillä puheenvuoroilla. Puheenvuorot ovat tosiaan varsin lyhyitä, koska kumpaakaan ei sanottavamin tunnu enää huvittavan sanoa mitään olennaista. Enemmän kyse on velvollisuudentunnosta avata kokous sanomalla mieluummin jotain fiksuma kuin jokin tyhmää ja toisaalta ajoittaisesta yrityksestä luoda vähän yhteishenkeä.” Kirjassani Talouden ylitvalta vuodelta 1991 esitin samansuuntaisen analyysin budjettijärjestelmästä ja käyntein samansuuntaisia luonnehdintoja budjettisuunnittelun luonteesta pakonomaisena rituaalina. Hallitsemisen todellisuus ei ole paljontaan muuttunut. Instituutioiden inertia – hitaus ja vitka – on vahva este muutoksille.

Ministerin rajallinen valta ministeriönsä ulkopuolisiin asioihin johtaa ministerit keskittymään vahvasti omaan hallinnonalaansa. Tämän takia ministerit tullaan samaistumaan ministeriöihinsä vahvemmin kuin hallitukseensa. Monet ministerit ovatkin, varsinkin vaalikauden taittuessa loppupuolelle, enemmän ministeriönsä edustajia hallituksessa kuin hallituksen edustajia ministeriössä ja taistelevat ”naarastiikerin lailla oman ministeriönsä hankkeista ja määrärahoista.” Kokonaisuutta pohtii vain pää- ja valtiovarainministeri, jos hekään. Jouni Backman esitti aikoinaan, että ministeristä tulee ministeriönsä asian ajaja kolmessa kuukaudessa. Tästä syystä kaikki hallintouudistukset on tehtävä ennen hallituksen nimittämistä eikä niistä saa hiiskua etukäteen. Työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin sillä tavoin.

Vapaavuoren analyysi hallituksen toiminnasta ja johtamisesta koskee poliittista kulttuuria. Hän katsoo, että korjausten aikaansaaminen edellyttää poliittisen johtamisen uudistamista. Tästä on tehtävistä se päätelmä, että vaatimus valtioneuvoston rakenteiden muuttamisesta Ruotsin mallin mukaisesti yhdeksi virastoksi ei ratkaise ongelmaa. Jos poliittinen kulttuuri ei muutu, askel yhdeksi virastoksi ei muuta mitään – luultavasti johtaa entistä suurempaan turhautumiseen. Ministereiltä –erityisesti näiltä kolmannen kerroksen ministereiltä – viedään

nykyisetkin vaikuttamismahdollisuudet. Kun valtioneuvoston yhteisestä ohjelmasta puuttuu aito sitouttava ja osallistuva johtajuus, Vapaavuoren mukaan valtioneuvoston ”lähes kafkamaisessa todellisuudessa” moni ministeri vaipuu hallinnon kehittämistä koskevaan pysyvään mielenkiinnottomuuteen. Lopputulos on apatia ja keskittyminen niihin asioihin, jotka kuuluvat omaan päätösvaltaan.

Vaikka kirjan päähuomio on poliittisessa kulttuurissa, Vapaavuori kiinnittää huomiota myös hallintokulttuuriin. Hän sanoo, että kukin viranomaisen pyrkii maksimoimaan oman merkityksensä. Hallituksen ongelma on priorisointi ja tasapainon löytäminen eri tavoitteiden välille. Helppoa se ei ole, sillä ensiksi ”pitäisi pystyä priorisoimaan sitä, mitä halutaan priorisoida.” Vapaavuoren mukaan hallinto on siiloutunut, mikä johtaa osaoptimoinnin riemukkuun kokonaisuuden vaalimisen sijasta ja jokainen vartioi omaa osa-alueitaan. Olemme eräänlaisen ”hajota, jotta kukaan ei voi hallita eikä muuttaa”-hallintomallin vankeja.

Vapaavuorella on erittäin myönteinen käsitys suomalaisesti virkamiehistöstä, jota hän pitää ammattitaitoisena, moraalisesti korkeatasoisena ja isänmaan ja kansakunnan asioita kunnolla hoitavana. Palkitsemisjärjestelmät eivät kuitenkaan kannusta luovuuteen, järkevään toimintaan uusien toimintatapojen kehittämiseen. ”Päinvastoin kaikki kannustimet ohjaavat pelaamaan varman päälle, toimimaan totutulla tavalla, välttämään riskejä ja uudelleenajattelua. ... Se, että koneistomme toimii niinkin hyvin kuin se toimii, on päinvastoin seurausta hyvällä ammattietikalla ja täysjärkisellä ajattelutavalla varustetusta virkamieskunnasta.” Tälle virkamieskunnan ylistykselle voidaan esittää vasta-argumentti; jos ministerit oppivat hetkessä ministeriönsä näkökulman puolustajaksi, niin mistä muulta kuin virkamiehiltä he imevät ministeriönsä näkökulmat?

Vapaavuoren kirja antaa ajattelemisen aihetta yhtiäisen valtioneuvoston rakentajille. On pelko, että ilman poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin syvälistä mullistusta pyrkimys tehdä valtioneuvostosta yksi virasto toistaa vanhaa suomalaista hallintouudistusten traditiota, jonka ytimessä ovat laatikkoleikit. Siihenhän sote-uudistuskin on lopulta ajautunut.

SEPPO TIIHONEN