

## Ministeriön johtaminen



Seppo Tiihonen

# Ministeriön johtaminen

Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto

Sähköinen julkaisu  
ISBN 951-44-6837-6 (pdf)

Copyright ©2006 Tampere University Press ja tekijä

*Myynti*  
Tiedekirjakauppa TAJU  
PL 617  
33014 Tampereen yliopisto  
puhelin (03) 3551 6055  
fax (03) 3551 7685  
taju@uta.fi  
www.uta.fi/taju  
<http://granum.uta.fi>

Kansi ja sivunvalmistus  
Maaret Young

ISBN 951-44-6596-2 (nid.)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2006

# Esipuhe

Ensimmäiset kokemukseni ministeriön johtamisesta sain vuonna 1974, kun nuorena hallintotieteen maisterina tulin valtiovarainministeriön palvelukseen. Toimipaikkani valtiovarainministeriön järjestelyosastolla sijaitsi tuolloin Aleksanterinkatu 36:ssa, Kansallis-Osake-Pankin ja Suomen Yhdyspankin pääkonttoreiden välissä. Ministeriön johto työskenteli muutaman korttelin päässä valtioneuvoston linnassa senaatintorin reunalla, mutta etäisyyden mitaksi eivät hallinnossa kelpaa korttelimitat eivätkä metrit. Seuraava työpaikkani oli valtioneuvoston kanslia, joka oli pieni virasto verrattuna valtiovarainministeriöön, mutta pääministeri kanslian päällikkönä oli vieläkin kauempana kuin ministeri valtiovarainministeriössä. Sekä pääministeri että valtiovarainministeri olivat korkealla ylhäällä, siellä jossakin. Ministerin ja nuoren esittelijävirkamiehen välissä oli noina aikoina monta hierarkkista kerrosta. Viestit ministerin linjauksista ja tahdonmuodostuksesta kulkivat lattiatasolle näiden portaiden läpi. Missä muodossa ne olivat liikkeelle lähteneet, siitä saatoin saada vain harmaan aavistuksen.

Valtioneuvoston toimintaan olen sittemmin tutustunut monin tavoin. Väitöskirjassani vuonna 1985 tutkin valtioneuvoston päätöksentekoa politiikan tutkimuksen lähtökohdista käsin. Hallintohistorian tutkimuksen kautta olen pureutunut ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksentekoon historiallisten aineistojen kautta. Virkamiehenä valtiovarainministeriössä olen päässyt seuraamaan ministeriön ylintä johtamista lähempää yläkerroksia kuin virkaurani alussa. Ensimmäisten kokemusteni havainnot eivät ole kuitenkaan kokonaan vanhentuneet. Ministeriöt ovat tiukkoja ja monikerroksisia hierarkioita. Ministerin käytössä olevat johtamisvälineet ja kommunikoinnin keinot ovat monipuolistuneet, mutta ne eivät ole byrokratian perusluonnetta muuttaneet.

Ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamiseen tutustuin 1970-luvun puolivälissä toimineen keskushallintokomitean kautta, sen työtä sivusta avustaen. Poliittisen valtiosihteerin viran perustamisen seuraamisesta muodostui kuin jatkokertomus, josta en ole malttanut luopua sen jälkeen. Kun eduskunta hyväksyi joulukuussa 2004 valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön muutoksen, jolla ministeriöihin perustettiin valtiosihteerin virat, päätin kirjoittaa viran perustamisen pitkän historian. Pian ilmeni, että viran perustaminen on erotamaton osa ministeriön virkamiesjohtamista, muita hallinnon uudistuksia ja sitä yleisempää poliittisen hallinnan muutosta. Valtiosihteerien virkojen perustamisen historia piti yhdistää niihin. Näin tutkimus sai sisällysluettelossa ilmenevän muotoonsa.

Käsitteellisen eri versioista olen saanut kommentteja useilta henkilöiltä. Erityisesti haluan kiittää hallitusneuvos Seija Saloa valtioneuvoston kansliasta, jonka kanssa olen asiasta keskustellut vuosikymmenten mittaan monia kertoja. Hän on ollut mukana useimmissa uudistuksen vaiheissa asiaa valmistelevana ja esittelevänä virkamiehenä. Helsingin yliopiston VTM Minna Tiili, tohtorikoulutettava on ministeriöiden strategisesta johtamista koskevien tutkimustensa kautta auttanut minua monin tavoin. Olen tehnyt tutkimukseni virkatyöni ohella – kirjoitan parhaillaan valtiovarainministeriön historiaa. Tiedän valtiosihteerin Raimo Sailaksen suhtautuvan myönteisesti ministeriön virkamiesten omaan tutkimustoimintaan. Olen tulkinnut, että tämä virkatyön ohella tekemäni tutkimus palvelee omalla tavallaan ja laveasti tulkiten myös ministeriön historiankirjoitusta. Kiitän häntä saamastani moninaisesta tuesta. Keskustelut dosentti Jyrki Iivosen kanssa ovat tuoneet uusia ulottuvuuksia tutkimukseeni. Kiitän myös Tampere University Pressin kustannuspäällikkö Outi Sisättöä ja julkaisusihteerin Maaret Youngia käsitteellisen saattamisesta kirjaksi. Viimeiset kiitokset menevät kotiin Paulalle, joka sanoo olevansa demokratian palveluksessa, toisin kuin minä, jota hän pitää byrokratian palvelijana. Hän on tyytynyt siihen, että vapaa-aika on kulunut tutkimuksen parissa. Ilman tätä kotona käytävää demokratian ja byrokratian

leikillistä taistelua tämän tutkimuksen terä olisi jäänyt paljon tylsemäksi. Eduskunta on kiistattomasti demokratian työssija, mutta ministeriö ei edusta yksinomaan byrokratiaa. Olen yrittänyt parhaani mukaan tasapainottaa näitä suhteita tässä tutkimuksessa.

Kruununhaassa 8.3.2006

*Seppo Tiihonen*





# Sisällysluettelo

Esipuhe .....	5
1. Kysymyksenasettelu .....	11
2. Poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen .....	19
2.1 Liberalistinen teoria lähtökohtana .....	19
2.2 Byrokratiateoria .....	21
2.3 Virkamiesten roolitulkinnat .....	25
2.4 Päämies-agenttiteoria ja institutionaalinen lähestymistapa ....	32
2.5 Teoreettisen keskustelun merkityksestä .....	34
3. Ministeriön johtamisen tutkimus .....	38
4. Ministeriön johtaminen .....	45
4.1 Ministeriöiden virkamiesjohtaminen .....	46
4.1.1 Pitkän linjan tausta .....	46
4.1.2 Virkamiesmallit .....	48
4.2 Valtioneuvoston ja ministeriöiden poliittinen johtaminen ....	52
4.2.1 Johtamisen poliittinen tausta .....	52
4.2.2 Johtamisen ja johtamispuheen nopea esiinmarssi .....	61
4.3 Johtamismuutoksen suuri linja .....	68
5. Valtiosihteerikeskustelun koukeroinen taival .....	72
5.1 Vanhimmat esitykset 1920-luvulta .....	72
5.2 Keskushallintokomitean esitys 1970-luvun lopulla .....	73
5.3 Holkerin hallituksen esitys vuodelta 1989 .....	79
5.4 Lipposen hallituksen pyrkimykset .....	84
5.5 Vanhasen hallitus onnistuu pitkäaikaisessa pyrkimyksessä ...	101
5.6 Suomen ensimmäiset valtiosihteerit .....	113

<b>6. Valtiosihteerien puolustus ja vastustus .....</b>	<b>119</b>
6.1 Valtiosihteerit osana suurta hallitsemismallin murrosta .....	119
6.2 Parlamentarismi valtiosihteerien perusteluna .....	123
6.3 Miksi valtiosihteereitä on vastustettu? .....	132
<b>7. Ministeriön johtamisen uudet tuulet .....</b>	<b>138</b>
7.1 Kaksi näkökulmaa: poliittinen ja ammatillinen .....	138
7.2 Poliittinen johtaminen .....	142
7.3 Mitä on politiikka? .....	155
7.3.1 1990-luvun poliittisen hallinnan legitimeettikriisi ..	158
7.3.2 Ministeriön poliittisen johtamisen toimialan kasvaminen .....	162
7.4 Virkamiesasiatuntemus ja -johtaminen ministeriössä .....	169
<b>8. Luottamus ministeriöihin .....</b>	<b>181</b>
8.1. Mitä luottamuksella tarkoitetaan .....	181
8.2 Suomalaisten luottamus ministeriöihin .....	185
8.3 Luottamuspuolan syistä .....	191
8.4 Luottamus valtiosihteereihin .....	198
8.5 Ministeriön virkamiesjohdon uudistus luottamuksen kannalta .....	202
<b>9. Ministeriön johtamisen kehittäminen .....</b>	<b>205</b>
9.1 Poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia haasteita .....	206
9.2 Hallitsemisesta hallintaan .....	213
9.3 Ministeriön johtaminen osaamisyhteiskunnassa .....	217
9.4 Poliittisten esikuntien rooli .....	223
Lähdeluettelo .....	228
Teokset .....	228
Viralliset asiakirjat .....	242
Komiteamietinnöt .....	243
Valtiovainministerin työryhmämietinnöt .....	243
Arkistot .....	244

*Presidentti Eisenhower on sanonut: ”Organisaatiot eivät voi tehdä neroa pätemättömästä eikä hän yksin voi saada organisaatiota toimimaan. ... Organisaatiot keräävät ja analysoivat tietoa tehokkaasti ja järjestävät asiantuntijoidensa löydöksiä loogiseen järjestykseen. Siitä syystä organisaatio auttaa vastuullisia ihmisiä tarpeellisten päätösten tekemisessä ja auttaa heitä vakuuttamaan, että päätökset tehdään tyydyttävällä tavalla.”<sup>1</sup>*

## 1. Kysymyksenasettelu

Suomessa vahvistettiin vuonna 2005 ministeriöiden poliittista johtamista poliittisten valtiosihteerien avulla. Uudistus päätti vuosikymmeniä jatkuneen keskustelun aiheesta. Valtiosihteerien virat olivat vastaus ikivanhaan kysymykseen siitä, kuinka laaja valta virkamiehillä on ja voi olla demokratiassa. Valta oli maan poliittisen eliitin ja eduskunnan mukaan Suomessa liian suuri. Ministeriöihin tarvittiin poliittinen valtiosihteeri vahvistamaan ministerin poliittista johtamista suhteessa ammatillista asiantuntemusta ja riippumattomuutta edustavaan virkamiehistöön. Eduskunnan päätös korostaa eduskunnalle vastuussa olevan ministerin roolia ministeriön johdossa ja heikentää virkamiesten valtaa. Poliitikot ovat perustelleet ratkaisua valtion tehtävien laajenemisella, Suomen EU-jäsenyydellä, virkamiesten liian suurella vallalla ja jopa epälojaalisuudella ministeriin nähden. Lisäksi he ovat viitanneet kansainvälisiin esikuviin. Vaikka virkamiehet ovat olleet vaisuja mielipiteensä ilmaisemisessa, selvää on, että uudistuksen pääasialliset vastustajat löytyivät virkamiehistöstä, sillä he katsoivat menettävän valtaansa ja yleisen edun joutuvan puoluepoliittisten näkökantojen alistamaksi.

---

1. Lord 2003, 121.

Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki muutti oleellisella tavalla vuoden 1919 hallitusmuodon ja vuoden 1929 valtiopäiväjärjestyksen säätelemän suomalaisen parlamentarismimallin presidentti-keskeisyyttä. Se siirsi Suomen kohti eurooppalaista normaaliparlamentarismia. Eduskunnan asema vahvistui hallituksen muodostuksen ohjaajana. Jo tätä ennen 1990-luvulla pääministeri oli noussut maan keskeisimmäksi poliittiseksi johtajaksi ja hallitusten luonne oli kehittynyt kohti kollektiivista ministerihallintoa. Kun hallitusten ikä oli alkanut kasvaa 1980-luvulla, virkamiesten yksinomainen rooli jatkuvuuden edustajana oli vähentynyt. Virkamiehet eivät voi nykyisin toisin kuin ennen saada enää kovin suuria lukuja laskiessaan toimikautensa ministerien määrää.<sup>2</sup> Muutokset ovat luoneet uudenlaiset edellytykset ministerin vahvalle johtamisroolille ja kasvaneelle vastuulle ministeriön johtajana. Vaikka hallituksen kollektiivisen työskentelyn edellytyksiä on lujitettu erilaisilla strategisen suunnittelun menetelyillä, 1990-luvulla toteutetut hallintouudistukset ovat jättäneet runsaasti tilaa ministerien henkilökohtaisille johtamistulkinnoille ja persoonallisille piirteille.

Poliittisen valtiosihteerijärjestelmän ja eduskuntakeskeisen parlamentarismimallin omaksumisen ohella suomalaisen poliittisen hallitsemisjärjestelmään ollaan suunnittelemassa muutosta, uudenlaista julkishallinnon ammattijohtajien järjestelmää. Valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon virat on tarkoitus muuttaa valtionhallinnon yhteisiksi julkisjohtajien viroiksi.<sup>3</sup> Ylimmän johdon tehtävistä tulee määräaikaaisia, mutta johtajan palvelussuhteesta pysyviä. Johtajan virkaan nimitetyt henkilöt ovat siirtymävelvollisia ja heidät määrätään tiettyyn johtajan virkaan aina viideksi vuodeksi kerrallaan. Johtaja voi hoitaa samaa johtajan tehtävää korkeintaan kymmenen vuotta. Uudistus ei kytkeydy virallisesti valtiosihteerien virkojen perustamiseen, mutta asiallisesti se vaikuttaa ministeriön johtamiseen. Uudessa järjestelmässä ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt ovat am-

---

2. Korte sanoo, että hänen oikeusministeriön virkamieskautena (1955–82) ehti ministerinä toimia 22 eri henkilöä ja ministeri vaihtui 25 kertaa. Korte 1992, 7.

3. Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen 2005. Ks. myös Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa 2003 ja Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012, selvitysosa 2003.

mattijohtajia. Johtamisesta tulee ura, johon rekrytoidaan henkilöitä heidän johtamistaitojensa ja henkilökohtaisten kehittymiskykyjensä perusteella. Johtaja solmii aina johtajan tehtävään määräämisen yhteydessä johtajasopimuksen, jossa hänen vastuunsa määritellään. Koska puolustusvoimien ja ulkoasianhallinnon urajärjestelmät ovat olleet tähän saakka ainoat poikkeukset asemaan perustuvasta virkajärjestelmästä, uusi urajärjestelmä muuttaa periaatteellisella tavalla Suomen valtionhallintoa. Muutoksen merkitystä korostaa se, että vuoden alusta voimaan tullut valtiosihteerien järjestelmä jo ravisteli valtioneuvoston johtamiskulttuuria. Tämän uudistuksen vaikutukset ovat valtiosihteeriuudistustakin fundamentalisemmat. Uudistus heikentää perinteistä ammatillisten virkamiesten edustamaa jatkuvuutta hallinnosta. Jatkuvuuden sijasta ministeriöissä painottuu toiminnallinen ja poliittinen dynamiikka ja muutosherkkyys.

Ammattijohtajien järjestelmä ei ole ensimmäinen askel uuteen suuntaan vaan kiinteä jatko 1990-luvun alusta saakka seuratulle julkisen johtamisen uudistamispolitiikalle. Ministeriön ylintä virkamiehistöä on kehitetty ammattimaisiksi johtajiksi, joiden tehtävissä on korostettu laaja-alaista vastuuta oman toimialansa institutionaalisesta kehittämisestä, toimialan visioinnista, strategioiden hahmotuksesta ja poliittisten linjausten toimeenpanosta. Ministeriöiden johtamisen uudistamishankkeissa ei ole problematisoitu poliittisen päätöksentekijän ja asiantuntijavirkamiesten rooleja ja työnjakoa. Ministeriön johtamista on käsitelty teknisenä kysymyksenä. Se ilmentää suomalaista konsensusajattelua sekä poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välisen rajapinnan näkymättömyyttä.

Ylimpien virkamiesjohtajien urajärjestelmän luomisen seurauksena on mahdollista, että valtionhallinnon ylimmistä johtajista kehittyy erillinen ammattikunta, joka on osin suljettu. Tältä osin suomalainen järjestelmä saa ranskalaisia piirteitä – kuitenkin ilman eliittikouluja.

Olen edellä arvioinut ministeriöiden poliittisen ja ammatillisen johtamisen keskinäistä dynamiikkaa 1990-luvun lopulla ja sen tulevia haasteita. Ministeriön johtaminen näyttäytyy tällöin kahden erillisen valtaeliitin toimintafoorumina, jossa kilpaillaan vallasta ja politiikan

linjauksista. Tämä oletus ei hyväksy Gaetano Moscan teoriaa 1900-luvun alusta yhtenäisestä hallitsevasta luokasta, joka koostuu poliittisesta luokasta ja päätöksiä valmisteleavasta virkamiesluokasta. Kun ministeriön johtamista tarkastellaan poliittisen johtamisen ja ammatillisen johtamisen kannalta, implisiittisesti oletetaan, että poliitikot ja virkamiehet edustavat kahta erilaista eliittiryhmää ja että ryhmät eivät ole yhdenmukaisia. Virallisesti ministeriön johtamisesta ei voida käydä kilpailua; ei siitä syystä, että ministerit ja johtavat virkamiehet olisivat yksi ja jakamaton eliittiryhmä vaan siitä syystä, että valtiosäännön mukaan poliittinen päätöksentekijä johtaa ministeriöitä. Virkamiehet avustavat ja panevat toimeen poliittiset päätökset.

Virallisesta, valtiosäännön ja lainsäädännön määrittelemästä yhtenäisen johdon opista huolimatta ministeriön johtamista pitää tarkastella eliittiteorian oletusten mukaisesti eri eliittien toiminnan foorumina. Suomalaisia eliittejä tutkinut Ilkka Ruostetsaari ei käytä Moscan käsitteistöä, mutta hän puhuu varauksellisesti suomalaisesta valtaeliitistä, joka koostuu useista ryhmistä. Suomessa ei ole Ruotsin tavoin kahta dominoivaa valtablokkia eli taloudellista valtaa ja poliittista valtaa. Suomalaista eliittiä luonnehtii enemmänkin konsensus kuin ristiriidat. 1990-luvun alussa suoritetun tutkimuksen mukaan valtaeliitti piti hallitusta vaikutusvaltaisimpana ryhmänä ja virkamiehiä vasta neljänneksi merkittävimpanä ryhmänä. Sen edellä olivat presidentti ja tiedotusvälineet.<sup>4</sup> Tämän tutkimuksen kannalta on oleellista se Ruostetsaaren tutkimustulos, että poliitikot ja virkamiehet eivät kuulu samaan eliittiryhmään, vaikka kuuluvatkin hallitsevaan eliittiin. 2000-luvun alun tutkimusten mukaan eliitin sisäiset rakenteelliset muutokset ovat olleet pienehköjä. Tutkimukset osoittavat, että poliittisen eliitin merkitys on kasvanut. Ruostetsaaren mukaan 1990-luvun keskustelusta löytyy viitteitä siitä, että Suomeen olisi muodostumassa ”entistä vahvempi poliittinen luokka”.<sup>5</sup> Se ei ole kuitenkaan heikentänyt suomalaisten eliittien koheesiota. Kysymys virkamiehien asemasta ministeriön johdossa liittyy poliittisen luokan kehitykseen.

4. Eliittiteorioista ja niiden soveltamisesta Suomeen 1900-luvun lopulla ks. Ruostetsaari 1992, erit. 287–288 ja 2003.

5. Ruostetsaari 2002, 316.

Tämän tutkimuksen kohde on ministeriöiden johtamisen muutos kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana. Käsittelen johtamista ministeriön poliittisen ja ammatillisen aspektin kautta ja poliittisen ja ammatillisen eliitin toiminnan kohteena. Lähdän liikkeelle 1970-luvun lopun ensimmäisestä poliittisesta valtiosihteeriesityksestä. Painotan valtiosihteerijärjestelmän keskustelun pitkää historiaa. Vaatimus poliittisten valtiosihteerien asettamisesta ministeriöiden ylimmäksi virkamieheksi ilmentää vaatimusta ministeriöiden johtamisen uudistamisesta Suomessa. Selvitän syitä valtiosihteerihankkeen toteuttamisen vaikeuteen ja samalla hankkeen ajamisen määrätietoisuuteen sen herättämästä vastustuksesta huolimatta. Pureudun hankkeen vastustuksen ja sen toteuttamisen syihin. Kytken vaatimuksen ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamisesta osaksi Suomen poliittisen hallitsemismallin ja hallintouudistusten pitkiä muutostrendejä.

Valtiosihteerihanke kuuluu Suomen hallintohistorian kauan esillä olleisiin uudistushankkeisiin ja niin sanottuihin vaikeisiin tapauksiin. Harvaa asiaa Suomen hallinnossa on ajettu niin sinnikkäästi kuin valtiosihteereitä. Yleensä hallinnolliset uudistukset on toteutettu nopeasti ja sujuvasti, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Useissa esityksissä ei ole pyritty puuttumaan keskushallinnon virkamiesten asemaan.<sup>6</sup> Tämä havainto vahvistaa tutkimustuloksia Suomen virkavaltaisesta hallitsemismallista.

En käsittele tässä vaikeiden hallintouudistusten taustoja vaan paneudun poliittisen johtamisen vahvistamiseen poliittis-hallinnollisen järjestelmän saranakohtana. Sijoitan ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamispyrkimyksen osaksi poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän pitkän linjan suurta rakenteellista ja institutionaalista muutosta. Ensimmäisen kerran valtiosihteeriä vaadittiin jo heti itsenäistymisen alussa. Valtiosihteeri olisi ollut virkamies, jolla ei ollut mitään poliittisia kytkeitä. Tuolloin sen taustana olivat itsenäisen Suomen

---

6. Pieneen, vaikeiden uudistusten joukkoon poliittisten valtiosihteerien ohella kuuluvat 1970-luvulla käynnistynyt hajasijoittaminen, ministeriörakenteen remontti, kansalaisten suoran demokratian omaksuminen aluehallinnossa tai maakunnissa, kuntarakenteen yksinkertaistaminen sekä keskusvirastojen aseman heikentäminen ja keskusvirastojen kollegioiden lakkauttaminen. Jokaisella niillä on omat erityiset vaikeutensa.

uusien poliittisten hallitsemisinstituutioiden ja valtasuhteiden määrittely ja autonomian ajan hallinnon sopeuttaminen itsenäisen Suomen omaksi hallinnoksi. Seuraavan kerran asia oli esillä samassa muodossa jatkosodan aikana. Esitys kaatui jo valmisteluvaiheessa. Näistä kahdesta esivaiheesta huolimatta valtiosihteerin perustamisen nykyinen historia alkoi 1970-luvun lopulla toimineesta valtion keskushallintokomiteasta. Komitea edusti ajankohdalle tyypillistä hallinnon poliittisen ohjauksen pyrkimystä. Kun kouluja ja yliopistoja politisoitiin 1970-luvulla, myös hallintoon vaadittiin poliittista ohjausta. Vaikka suunnitelma tuolloin kariutui, se ei kuollut. Valmistelun historiaa käsitellessäni pureudun kunkin vaiheen keskeisiin argumentteihin ja poliittisen johtamisen vaihtoehtoihin toteuttamiskeinoihin ja poliittisiin asetelmiin. Kiinnitän huomion poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen jännitteisiin.

Kytken tutkimuskohteen kolmeen erilaiseen ilmiöön. Ensimmäkin sijoitan valtiosihteerikeskustelun osaksi julkisen hallinnon keskeisten perusoletusten ja hallintopoliitiikan uudistumista. Valtiosääntö ja vallitseva poliittinen ohjausmalli lähtevät siitä, että virkamiehet ovat lojaaleja ministerille ja että he toteuttavat hallituksen määrittelemää hallitusohjelmaa ja toimivat ministerin edustamien arvojen mukaisesti eli toimivat hänen käsityksiään ja ”arvojaan” seuraten. Toisaalta Suomen virkamiehistössä on laajaa kannatusta vahvalla, itsenäisesti toimivan ja yleistä etua ajavan virkamiehen konseptilla. Virkamiehet edustavat virastonsa ammatillista asiantuntemusta ja jatkuvuutta ja ministerit edustavat yhteiskunnan, kansalaisten ja markkinoiden muuttuvia arvoja, arvostuksia ja tarpeita. Molemmilla on tärkeä rooli päätöksenteossa. Malli on toiminut kohtuullisen hyvin, mutta ovatko voimasuhteet tasapainossa?

Toiseksi tarkastelen ministeriöiden poliittista johtamista osana Suomen poliittisen järjestelmän viime vuosikymmenten historiallista muutosta. Kuinka ministerin poliittisen roolin heikkous kytkeytyy Suomen nykyiseen poliittisen johtamisen malliin, vakiintuneeseen parlamentarismitulkinintaan sekä sen muutoksiin 1980-luvulta alkaen? Presidentti Urho Kekkosen pitkän valtakauden aikana suomalaista parlamentarismia luonnehdittiin puolipresidialiseksi. Hallitukset oli-



vat lyhytikäisiä. Virkamieshallituksiin ja ammattiministereihin turvaututtiin usein, vaikka ne eivät edustaneet parlamentarismia. Valtioneuvoston toiminta oli kollegiaalista, ei ministeriöjohtoista eikä kollektiivista.<sup>7</sup> Viimeistään uuden valtiosäännön myötä Suomi on siirtynyt länsieurooppalaiseen parlamentarismiin. Ministerin henkilökohdainen rooli ja vastuu omasta hallinnonalastaan ovat korostuneet. Samalla on vahvistettu pääministerin asemaa ja luotu edellytyksiä hallituksen kollektiiviselle toiminnalle. On vielä liian varhaista ennakoida, mikä näistä kehityslinjoista saa yliotteen muista. Joka tapauksessa ministerin poliittisen johtamisen vahvistaminen ilmentää poliittisen järjestelmän hitaasti etenevää muutosta sekä kehittyvää parlamentarismia.

Kolmanneksi sijoitan tutkimusteeman laajaan valtion tehtäväkentän, organisaatorakenteen sekä toimintatavan muutokseen. Valtiosihteeri on poliittisen järjestelmän tulkinta siitä. Poliittinen järjestelmä on 1970-luvulta alkaen halunnut vahvan otteen 1960-luvulta alkaen kasvaneesta aiempaa merkittävämmästä valtiosta. Poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden työnjako ja valta-asetelmat olivat saaneet vakiintuneet muotonsa itsenäisyyden alussa, mutta 1960-luvun lopulla käynnistynyt hallinnon voimakas reformiaalto muutti niitä. Hallinnon ja julkisten menojen laajentumisen johdosta virkamiesten yhteiskunnallinen valta ja suomalaisen hallitsemismallin valtiojohtoisuus vahvistuivat. 1980-luvun lopulla hallinnossa omaksutut yritysmaailmasta tuodut johtamisopit kiinnittivät huomionsa virkamiesten johtamiskyvyn ja virkamiesten käytössä olevien johtamisjärjestelmien parantamiseen. Poliittisen järjestelmän toimijat ovat kokeneet, että heidän valtansa hallinnon johtajana uudistusten seurauksena on heikentynyt. Tutkimuksen kysymyksenasettelu palautuu siihen, missä määrin tämä tulkinta pitää paikkansa ja perustelee valtiosihteerin virkojen perustamista.

Kirjoituksen rakenne on seuraava. Luvussa kaksi selvitän politiikan ja poliittisen johtamisen suhdetta hallintoon ja ammattijohtamiseen. Siinä luodaan lyhyt katsaus poliittisen järjestelmän ja hallintokoneiston keskinäisen työnjaon ja toiminnan perusoletuksiin ja kes-

---

7. Hallitusten poliittisista rakenteista ks. Laver, Shepsle 1994, 5–8.

keisiin kysymyksiin kirjallisuuden perusteella. Esitän poliittisen mallin ja hallintomallin peruspiirteet. Luvussa kolme eritellään suomalaista hallintoa ja johtamista koskevaa kirjallisuutta. Luvussa neljä esittelen poliittisen ja ammatillisen johtamisen keskeiset vaiheet 1970-luvulta aina keväälle 2005 saakka. Sijoitan ne osaksi Suomen poliittisessa järjestelmässä 1980-luvulla käynnistyneitä uudistuksia, jotka ovat muuttaneet valtioneuvoston asemaa suhteessa presidenttiin ja eduskuntaan. Samaan aikaan toteutetut hallintouudistukset ovat nostaneet ministeriöjohtamisen merkitystä. 1980- ja 1990-luvun hallinnon ja hallintoajattelun muutokset pyritään suhteuttamaan edellisessä luvussa esiteltyyn valtiosihteerikeskusteluun. Luku viisi on teoksen laajin. Se kuvaa valtiosihteerin viran perustamisen historian Suomessa 1970-luvulta nykyaikaan. Luvussa esitellään ajanmukaisessa järjestyksessä kaikki valmisteluvaiheet keskushallintokomitean esityksestä oikeuskansleri Paavo Nikulan toimikunnan ja valtiosihteerin Risto Volasen työryhmän esitykseen ja niiden eduskuntakäsittelyyn. Luvussa kuusi jatketaan valtiosihteerijärjestelmän erittelyä pohtimalla viran perustamisen syitä ja sen vastustuksen perusteita. Luvussa seitsemän ministeriön johtaminen sijoitetaan ammatillisen ja poliittisen johtamisen kenttään. Luvussa eritellään erityisesti poliittisen johtamisen asettamia vaatimuksia ministeriön johtamiselle. Luvussa kahdeksan kytken ministeriön johtamisen eri maissa 1990-luvun alusta saakka voimistuneeseen poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden luottamuksen heikkenemistrendiin. Erittelen sen yhteyttä valtiosihteerihankkeeseen ja ministeriön virkamiesjohtamisen uudistamiseen. Luvussa yhdeksän kokoan tutkimuksen tuloksia ja siinä käytyä keskustelua ja kehitellen erityisesti poliittisen johtamisen tarvitsemaa tukea ja apua. Samassa luvussa esitetään vielä ajatuksia poliittisten esikuntien roolin kehittämiseksi.

## 2. Poliittinen johtaminen ja ammattijohtaminen

Esittelen seuraavaksi ministeriön johtamisen erilaisia lähestymistapoja. Kiinnitän huomiota sekä politiikan tutkimuksen että hallintotieteen lähestymistapoihin. Teoreettiset pohdinnat sijoitan ajalliseen kontekstiin. Käsittelen myös politiikan ja hallinnon sekä poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välisten suhteiden erilaisia lähestymistapoja. Tutkimuksen kysymyksenasettelun johdosta teoreettisissa lähestymistavoissa painottuvat käsitykset ylimmän virkamiehistön roolista poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän saranakohdassa. Se koskee erityisesti virkamiehistön lojaalisuutta ja eettistä orientaatiota.

### 2.1 Liberalistinen teoria lähtökohtana

Ministeriön poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamisen perusmallit on usein tiivistetty byrokraattisen teorian, päämies-agenttiteorian (*principal-agent* -theory) ja institutionaalisen teorian antamiin vastauksiin. Kaikki nämä mallit ottavat perusoletukseksi 1800-luvun lopulla kehittyneen liberalistisen teorian ja jakavat käsityksen politiikan ja hallinnon sekä poliitikon ja virkamiehen erottamisesta sekä politiikan ensisijaisuudesta suhteessa hallintoon. Poliitikko määrää ja johtaa hallintoa.<sup>1</sup> Vielä 1800-luvun alussa politiikan ja hallinnon välillä ei ollut selkeätä eroa tai se oli jäsentynyt heikosti. Niinpä 1800-luvun senaatti toimi samaan aikaan sekä poliittisena että hallinnollisena elimenä. Senaatin johto muodosti vain yhden eliitin. Senaattorinimityksissä ryhdyttiin ottamaan huomioon poliittisia näkökantoja 1870-luvulta alkaen ja poliittinen puoluemuodostus käynnistyi toden teolla vasta 1880-luvulla.<sup>2</sup> Samalla poliitikot ja virkamiehet alkoivat muodostaa kaksi erillistä eliittiä, jotka kuitenkin yhdessä

1. Ks. yleisesti keskustelua politiikan ja hallinnon välisestä suhteesta Raadschelders 2003, 287–248.
2. Ks. 1800-luvun lopulla Suomessa kehittyneestä parlamentaristisesta hallitusmallista yleisesti Turkkala 1978 ja senaatin 1800-luvun lopun nimityksistä Tyynilä 1992, 183–185

vastasivat kansakunnan hallitsemisesta. Tässä Suomi seurasi muun Euroopan kehitystä. Poliittisen ja hallinnollisen eliitin eriytyminen oli merkittävä muutos poliittisen järjestelmän ja poliittisen hallitsemisen kannalta, mistä syystä aihe herätti suurta huomiota eurooppalaisessa politiikan tutkimuksessa (Gaetano Mosca, Vilfred Pareto, Robert Michels ja Max Weber).<sup>3</sup>

Liberalistisessa hallitsemismallissa toimeenpanovalta jaetaan kahteen osaan, poliittiseen ja hallinnolliseen sfääriin tai toisin ilmaisten arvoihin ja keinoihin. Teorian mukaan äänestäjien vaaleissa ilmaiset arvot ohjaavat politiikkaa, joka on luonteeltaan arvorationaalista. Demokratian edellytys on, että ministerit johtavat keinoihin liittyvää toimeenpanovaltaa ja että virkamiehet toimivat ministerien johtovallan alaisuudessa. Kun hallinnon tehtävät ja toimintaperiaatteet määritellään lainsäädännössä, ministereille luodaan tehokkaat johtamisen välineet, ministerien ja virkamiesten toimivalta säädellään täsmällisesti ja virkamiehet nimitetään pätevyyden perusteella, arvo päätösten toimeenpano on rationaalista ja ammatillista. Äänestäjien vaaleissa ilmaisema tahto ohjaa silloin toimeenpanoa.

Tämä 1800-luvun lopulla muotoutunut politiikan ja hallinnon erottamisen malli, jonka pohjalle ministeriöiden ylimmän tason järjestelyt kaikissa Euroopan maissa rakentuvat, toimi 1900-luvun alussa kohtuullisen hyvin, mutta nykyisin mallia pidetään idealistisena tavoitetilana. Mallin kyseenalaistaminen johtuu useista seikoista. Esimerkiksi toimeenpanovallan tehtävien kasvun ja hallinnon laajenemisen johdosta äänestäjien tahto ei välity virheettömästi päätösten toimeenpanoon saakka. Virkamiehet kokevat edustavansa myös yleistä etua eivätkä pelkää ministerien määrittämiä puoluepoliittisia näkökantoja. Kun virkamiehet ovat edustaneet teknistä rationaalisuutta, hallinnon demokraattisen ja parlamentaarisen ohjauksen näkökannat ovat voineet syrjäytyä. Poliittikan ja hallinnon tehtäväjaon tasapainon on sanottu järkkyneen. Poliittisen johdon vastuu lainsäädäntövallalle ei toimi, jos ministerien käytössä olevat hallinnonalan hierarkkisen johtamisen välineet eivät ole sopusoinnussa suhteessa ministeriön tehtäväkenttään. Poliittiset päätöksentekijät korostavat, että ministerin

3. Ks. keskustelusta hallinnon kannalta Raadschelders 2003, 294–299.

työtaakka ja poliittinen vastuu ovat kohtuuttomat voimavaroihin ja käytössä oleviin ohjaus- ja johtamisvälineisiin nähden.<sup>4</sup>

## 2.2 Byrokratiateoria

Vaikka liberalistinen teoria erotti politiikan ja hallinnon toisistaan ja määritteli hallinnon tehtäväksi politiikan toimeenpanon, 1800-luvun pitkä perintö itsenäisestä virkamiehistöstä ei hävinnyt. Se oli käytännön tosiasia. Kirkkaimmalla, jo klassisen aseman saavuttaneella tavalla 1800-luvun lopulla kehittyneen käsityksen toimeenpanovallan tehtävästä ilmaisi Woodrow Wilson Yhdysvalloissa vuonna 1887. Hänen mukaansa ”Hallinto sijoittuu varsinaisen politiikan piiriin ulkopuolelle. Hallinnolliset kysymykset eivät ole poliittisia luonteeltaan.” ”Hallinnon piiri on toimeenpanoa. Se on poistettu politiikan kiireestä ja riitaisuudesta. Siitä huolimatta että politiikka asettaa hallinnon tehtävät, politiikan ei tulisi manipuloida sen virastoja.”

Wilson viittasi kantansa tueksi saksalaiseen Bluntschliin:

”Politiikka, hän sanoo, on valtion toimintaa ”suurissa ja yleismaailmallisissa asioissa” kun taas ”hallinto, ” on ”valtion toimintaa yksittäisissä ja pienissä asioissa. Poliitiikka on täten valtiomiesten aluetta kun taas hallinto on virkamiesten.” Poliitiikka ei tee mitään ilman hallinnon tukea ”, mutta hallinto ei silti täten ole politiikkaa.”

Wilsonin mukaan poliitikko ajaa eturyhmänsä etuja ja virkamies edustaa hallinnolle lainsäädännössä määriteltyä yleistä etua tai hallinnon tehtäviä. Poliitiikan ja hallinnon lopputulos johtuu poliitikon ja virkamiehen henkilökohtaisten kykyjen ja voimavarojen käsittelytapojen eroista.

Myös Max Weber, Wilsonin aikalainen Saksasta, korosti virkamiesten vahvaa roolia yleisen edun ajajana. Virkamiesten itsenäinen

---

4. Ks. kuvaus ministerin tehtävistä esim. Andersson 2000, 144–179; Soininvaara 2002 ja Siimes 2002.

asema turvaa hänen mukaansa yleisen edun toteutumisen ryhmäetuja vastaan sekä valtiollisen toiminnan jatkuvuuden politiikan muutosten aiheuttamaa epävarmuutta vastaan. Weberin ajatukset eivät edustaneet liberalistisen mallin idealistista tulkintaa toimeenpanovallasta vaan sisälsivät vahvan realistisen otteen.<sup>5</sup> Pohdinnan taustalla oli Saksan poliittinen kehitys, eli parlamenttien vallan kasvu ja pelko alati laajenevan äänioikeuden vaikutuksesta politiikan suuntalinjoihin ja saavutettujen etuoikeuksien puolustus. Vanha eliitti pelkää menettävänsä asemansa yleisen äänioikeuden takia. Virkamiehet edustivat tuossa tilanteessa perinteistä hallitsemismallia ja sen ylläpitämiä etuoikeuksia. Virkamiesten valta perustui salaiseen ja ammatilliseen tietoon.

Weberin kuvaus Bismarckin ajan virkamiesten tosiasiallisesta valasta Saksassa on kaukana ihanteellisesta käsityksestä. Monarkki hallitsi valtakuntaansa virkamiesten avulla, mutta hän ei hallinnut virkamiehiään.<sup>6</sup> Weberin mielestä ainoa keino ammattivirkamiehistön hallitsemiseksi on parlamentaristinen johtajuus.<sup>7</sup> Asian voi nähdä myös toisin päin. 1900-luvun alun julkisessa keskustelussa, jonka ilmauksia Weberinkin puheenvuorot olivat, pelättiin yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden johtavan massademokratiaan ja sitä vastaan kehitettiin erilaisia suojautumiskeinoja. Yksi niistä oli toimeenpanovallan sisäiset järjestelyt. Virkamiesten itsenäisen aseman avulla voitiin lieventää politiikan haitallista vaikutusta maan hallitsemisessa. Tässä oli se vaara, että pitkälle vietyinä se saattoi alistaa politiikan virkamiesten eli weberiläisittäin byrokratian vangiksi. Mikäli virkamiehistölle annetaan itsenäinen asema, politiikka ei ole turvassa byrokratian itseintressiä vastaan.<sup>8</sup> Se ei kykene johtamaan valtakuntaa poliittisesti.

Edellä olen nostanut poliittisen johtamisen oleellisimmaksi ja samalla vaikeimmaksi kysymykseksi poliittisten johtajien ja virkamiesten työnjaon ja vastuujärjestelmien suhteet. Mitä vastuu ja tilivelvollis-

5. Tämä ilmenee erityisen hyvin hänen kirjoituksessaan *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. Weber 1984a, 432–596.

6. Weber 1984 a, 470–472.

7. Weber 1984 a, 473–474

8. Weber 1984 b, 113–252 ja ks. suomalaisesta keskustelusta Temmes 1987, 39–48. Poliittisen johtamisen ja virkamieshallinnon kannalta asiaa tulkitsee Westerland 1990, 5–7.

suus tarkoittavat käytännössä? Mitkä ovat hierarkkisen, oikeudellisen, taloudellisen ja poliittisen vastuun sekä ammatillisen asiantuntijavastuun keskinäiset suhteet? Asiasta on keskusteltu kautta vuosikymmenten. Yhdysvalloissa asiasta syntyi kiintoisa väittely 1940-luvulla kahden merkittävän politiikan tutkijan Herman Finerin ja Carl Friedrichin kesken. Finer kannatti hierarkkista ja oikeudellista tilivelvollisuutta ja esitti siihen perustuvan luonnehdinnan virkamiesten vastuusta. Hänen määrittelynsä tähtäsi rajojen asettamiseen virkamiesten toiminnalle, sillä heidän tulee olla tilivelvollisia poliittisille päättäjille ja näiden tulee määrittellä virkamiesten tehtävät ja toiminnan suunta. Demokratian edellytys on, että virkamiehet ovat ehdottoman kuuliaisia käskyille.<sup>9</sup> Finerille vastakkaista, tai oikeammin moniulotteisempaa, itsenäisen ammattivirkamiesvallan käsitystä edusti Carl Friedrich. Hänen vastuukäsityksensä olivat enemmän poliittisia ja ammatillisia kuin oikeudellisia ja hierarkkisia. Friedrich puolusti virkamiesten kaksisuuntaista vastuuta sekä edustuslaitoksen että ammatillisten standardien ja ammatillisen etiikan suuntaan. Hallinnon ongelmat ovat luonteeltaan sellaisia, että virkamiehet eivät voi niitä antaa äänestäjien päätettäväksi, mistä syystä heidän on otettava ammatillisen koulutuksensa ja osaamisensa perusteella vastuu asioiden ratkaisemisesta. Tällöin he toimivat oman alansa ammattikunnan silmälläpidon alaisena. Friedrich jopa piti virkamiesten päätöksiä vastuuttomina, jos ne tehtiin ottamatta huomioon asiaa koskevaa inhimillisen tiedon varantoa. Erityisesti tämän on sanottu koskevan ulkoasioiden hoitoa ja sotilaskysymyksiä. Tästä ammatillisen vastuun korostamisesta huolimatta Friedrich ei väheksynyt virkamiesten vastuuta poliittisille päättäjille.<sup>10</sup>

Finerin ja Friedrichin keskustelun taustalla olivat erilaiset teoreettiset käsitykset poliittisen järjestelmän eri osien välisistä suhteista sekä vastuun ja tilivelvollisuuden suunnasta. Lisäksi he olivat tietoisia edustamistaan erilaisista poliittisista malleista. Luonnollisestikin heidän keskustelunsa on sijoitettava julkisen hallinnon ajankohtaiseen tilanteeseen Yhdysvalloissa ja Euroopassa. 1930-luvun New deal-politiik-

9. Finer 1978, 411–419, erit. 413. Ks. tulkinnasta Dunn 1997, 39.

10. Friedrich 1978, 403.

ka oli laajentanut hallintoa merkittävästi ja sodan aikana vastuun ongelmat saivat aivan erityisiä muotoja, sillä hallinto ei voinut toimia normaaliaikojen toimintaa säätelevien määräysten mukaisesta.<sup>11</sup>

Edellisen keskustelun argumentit on siirrettävissä muihin maihin, vaikka kussakin maassa seurataan omia poliittisen kulttuurin ja poliittisen hallitsemismallin erityispiirteitä. Tässä yhteydessä on syytä erottaa kaksi perusmallia, brittiläinen ja saksalainen. Brittiläisessä mallissa virkamiesten katsotaan olevan lojaaleja hallitukselle ja he saavat sen korvaukseksi anonymiteetin, nimityksen ja ylenemisen ammatillisilla perusteilla sekä pysyvän aseman. Saksalaisessa mallissa korostetaan virkamiesten roolia julkisten tehtävien toteuttajana ja yleisen edun edustajana ilman omaa intressiä (*sine irae ac studio*). He ovat enemmänkin lojaaleja perustuslaeille kuin istuvalle hallitukselle, vaikka saksalainenkaan malli ei lähde epälojaalisuusoletuksesta.<sup>12</sup> Mallit eivät kuitenkaan ole selkeitä vaan ne ovat lähentyneet toisiaan hallitsemisen byrokratisoitumisen myötä. Molemmissa maissa hallinto on politisoitunut. Monet virkamiehet kokevat palvelevansa poliittista järjestelmää ja toimivat omien yhteiskunnallisten preferenssiensä johdosta myös poliittisina toimijoina. Tämän johdosta oletusta politiikan ja hallinnon erottamisesta ei pidetä mahdollisena.

Juha Vartola, joka on tutkinut suomalaisen hallinnon kehitystä Weberin lähtökohdista, on 1979 eritellyt Weberin esittämää pelkoa byrokratian itseintressiä kohtaan. Kun byrokratia kasvaa sellaisiin mittoihin, jossa se ei ole enää poliittisesti kontrolloitavissa, ja jossa sille saattaisi alkaa muodostua itsenäinen tahto, se voi vaarantaa demokratian. Vartolan mukaan Weberille byrokratian tekninen etevämyys suhteessa teknisesti amatöörimäisiin poliittisiin johtajiin ja teknisen pätevyyden jatkuva kasvu valtion tehtävien lisääntyessä mahdollistaa byrokratian irtautumisen alkuperäisestä palvelijan tehtävästä. Weberin ratkaisu tähän oli johtajavaltainen demokratia. Parlamentin tehtävä on nostaa esille ohjelmaansa uskovia päteviä poliittisia johtajia, jotka valvovat kapea-alaisesti ajattelevia byrokraatteja.<sup>13</sup> Vartolan tutkimuksen taustalla oli Yhdysvalloissa käyty keskustelu hallintotie-

11. Ks. Finerin ja Friedrichin keskustelusta Dunn 1997, 37-41.

12. Hood 2001, 14-16.

13. Vartola 1979, 139.



teen kriisistä julkisen hallinnon laajenemisen johdosta, mutta myös Suomessa ajankohtainen hallinnon kasvu ja virkamiesten politisoituminen. Myös Kyösti Pekonen korosti 1983 weberiläistä tulkintaa byrokraatiasta.<sup>14</sup> Molemmat tutkijat ottivat kantaa suomalaiseen politiikan ja hallinnon suhteeseen.

Weberin käsitys hallinnosta tunnetaan byrokratiamallina.<sup>15</sup> Siinä politiikan lopputulos määrittyy poliitikkojen ja virkamiesten keskinäisen kaupankäynnin pohjalta ja siihen vaikuttavat poliitikkojen henkilökohtaiset kyvyt ja heidän käytössään olevat voimavarat. Malli on yksinkertaistus, joka ei kaikilta osin kestä arkielämän ankaraa testiä. Se ei esimerkiksi ota huomioon sitä, että monet virkamiehet ovat sitoutuneet poliittisesti. Vaikka he ovat hallituksen uskollisia palvelijoita, he voivat ajaa yleisen edun sijasta henkilökohtaisia ja hallinnonalakohtaisia etujaan sekä puolustaa ammatillisia näkökohtia ja hallinnon salaisuuksia.

## 2.3 Virkamiesten roolitulkinnat

Politiikan ja hallinnon erottaminen on synnyttänyt kaksi erillistä hallitsevaa eliittiryhmää, jotka osallistuvat maan hallitsemiseen ja kilpailevat vallasta. 1800-luvulla tuota eroa ei vielä ollut, oli vain yksi virkavaltaeliitti. Ensimmäiset poliittiset johtajat olivat vielä amatöörejä. Aberbach, Putnam ja Rockman sanoivat vuonna 1981 julkaisemassaan laajassa poliittisia ja hallinnollisia eliittejä koskevassa vertailevassa tutkimuksessa, että 1900-luvun keskeisimpiä trendejä poliittisen vallankäytön piirissä ovat ammattipoliitikkojen ammattikunnan syntyminen sekä vallan siirtyminen ammattipoliitikoille. Toinen tähän kehitykseen yhteydessä oleva 1900-luvun yhtä dramaattinen muutos on julkisten menojen ja valtion kasvaminen ja siitä seuraava virkamiesten lukumäärän ja vaikutusvallan räjähdysmäinen kasvu. Liberalistisessa teoriassa oletettu poliitikkojen ja virkamiesten tiukka raja on

---

14. Pekonen 1983.

15. Ks. Vartola 2004 ja Temmes 1987.

1900-luvulla myös sekoittunut. Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin tutkimuksen mukaan politiikan ja hallinnon erillisuus on enää myytti.

Tutkijat loivat kirjallisuuden perusteella neljä erilaista poliitikkojen ja virkamiesten suhteiden mallia ja testasivat sitä laajassa, ylimmille virkamiehille kohdistetussa haastattelututkimuksessa. Ensimmäinen malli perustui vuosisadan alun teoreettiseen ajatukseen politiikan ja hallinnon erottamisesta. Siinä poliitikko johtaa ja päättää, jonka jälkeen virkamies panee toimeen. Edellinen edustaa substantiaalista rationaalisuutta ja virkamiehet keinorationaalisuutta. Toisessa mallissa päätöksentekijä tekee arvopäätökset ja virkamies tarjoaa tietopohjan. Vaikka mallissa molemmat toimivat erillään, molemmat ottavat huomioon myös toistensa näkökantoja ja perspektiivejä. Kolmannessa mallissa molemmat ovat yhteydessä sekä keskenään että intressiryhmiin. Poliitikko pohtii visioita ja virkamies keskittyy budjettiin. Neljännessä mallissa roolit ovat sekoittuneet ja molemmat ryhmät osallistuvat politiikkaan ja hallintoon.<sup>16</sup> Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin vertailevan tutkimuksen mukaan toimeenpanovaltan ylimmällä tasolla mallit kolme ja neljä osoittautuivat kaikkein relevantimmiksi.<sup>17</sup> Myös monet muut tutkijat ovat tutkineet samaa asiaa ja esittäneet hieman erilaisia luonnehdintoja. Tässä yhteydessä on syytä mainita, että P. Guy Peters sisällyttää luokitteluunsa myös hallintovaltiovaihtoehdon (*administrative state model*), jossa toimeenpanovaltaa johtavat virkamiehet.<sup>18</sup> Malleista on keskusteltu tutkijoiden keskuudessa laajasti.<sup>19</sup>

1980-luvulla hallinnon ja politiikan keskinäisiä suhteita ryhdyttiin pohtimaan uudesta näkökulmasta. Enää ei keskitytty hallinnon ja politiikan väliseen suhteeseen Aberbachin, Putnamin ja Rockmanin luokittelun pohjalta. Huomio kohdistettiin siihen, kuinka laaja toimeenpanovalta on ja kuinka sitä johdetaan ja onko ylipäätään syytä uskoa toimeenpanovalle – poliitikot ja virkamiehet – niin suurta valtaa. Pohdinnan taustalla oli monia syitä. Useimmat niistä palautuivat julkisen toiminnan laajenemiseen ja julkisten menojen kasvuun,

16. Aberbach, Putnam, Rockman 1981, 1–23.

17. Aberbach, Putnam, Rockman 1981, 238–261.

18. Peters 1988, 159–160.

19. Ks. esim. Raadschelders 2003, 305–309.

toimeenpanovallan asiantuntijavaltaistumiseen sekä niistä johtuvaan julkisen vallan roolin ja merkityksen voimistumiseen markkinoiden ja yhteiskunnan ohjaajana. 50 %:iin ja ylikin bruttokansatuotteesta nousevien julkisten menojen katsottiin monissa puheenvuoroissa vaarantavan yksilön vapautta ja uhkaavan siten yksityisen ja julkisen välistä tasapainoa. Esitettiin jopa pelkoja demokratian puolesta. Kommunistisen talous- ja yhteiskuntamallin romahduksen sanottiin johtuvan vallan keskittymisestä ja monopolisoitumisesta valvonnan ulottumattomiin karanteelle hallitsevalle luokalle. Toisena taustaselityksenä hallinnon ja politiikan keskinäissuhteiden esiin nousulle oli huoli taloudellisen kasvun hidastumisesta, sillä julkisen toiminnan tuottavuus on heikompaa kuin yksityisen. Talouden tehokkuuden turvaamiseksi markkinoiden ohjaavaa vaikutusta haluttiin kasvattaa ja poliitikkojen valtaa supistaa. Kysyttiin kykenevätkö poliitikot politiikan ammatillistuuessa yhä valvomaan ja johtamaan hallintoa, toimeenpanokoneistoa ja asiantuntijoita, jotka hallitsevat yhteiskuntaa ja taloutta ammatillisen ja yhä salaisemmaksi käyvän tiedon avulla. Samat asiat oli Weber tuonut esille jo 1900-luvun alussa. Tähän teemaan palataan myöhemmin tarkemmin.

Keskustelu toimeenpanovallan yhteiskunnallisen merkityksen kasvusta ei koske vain virkamiesten ja poliitikkojen välisiä suhteita vaan kytkeytyy virkamiesten tehtäviin ja rooliin. Kansalaisten ja erityisesti äänestäjien asenteisiin hallitsemisesta vaikuttavat kansalaisten käsitykset poliitikkojen ja virkamiesten roolista ja tehtävistä. Kansalaiset luottavat monessa maassa enemmän virkamiehiin kuin poliitikkoihin. He katsovat virkamiesten ajavan yleistä etua ja poliitikkojen puolustavan puoluenäkökulmaa. Virkamiesten roolitulkinnat eivät kuitenkaan ole enää byrokraatiateorian alkuperäisen mallin mukaisesti kaksijaksoiset vaan moniulotteiset.

Tänä päivänä virkamiesten roolitulkinnasta puhutaan yleensä virkamiesetiikan otsikon alla, jolloin se koskee virkamiesten tulkintaa omasta tehtävästään. Ruotsalainen hallinnon tutkija, professori Lenart Lundquist on tiivistänyt virkamiesetiikan pääsuuntauksukset neljään koulukuntaan. Yleensä virkamiehet eivät niitä tarkemmin pohdi, mutta vaikeissa tilanteissa ja ristiriitatapauksissa he joutuvat niihin

paneutumaan. Lundquist kutsuu malleja julkisoikeudelliseksi virkamieskoulukunnaksi, weberiläiseksi poliitikkokoulukunnaksi, ammatilliseksi asiantuntijakoulukunnaksi ja intresenttikoulukunnaksi.<sup>20</sup> Mallien erot koskevat sitä, seuraako virkamies toiminnassaan lain, poliittisen hallituksen, ammatillisten periaatteiden vai suoraan kansalaisten tai eturyhmien näkökantoja. Vaikka näkökannat ja mallit pinnallisesti arvioiden näyttävätkin yleisiltä, niissä tiivistyvät ne eettiset periaatteet, joiden pohjalta hallitsemisen ammattimaiset avustajat, virkamiehet, kautta vuosisatoja ovat oman asemansa määrittäneet sekä hallitsijaan että toimintansa kohteisiin, alamaisiin ja kansalaisiin.

Lundquistin poliitikkokoulukunnaksi kutsuman mallin ydin on toteamuksessa, että hallinto on hallituksen epäitsenäinen toimeenpanokoneisto. Se panee toimeen hallitsijan, on tämä sitten suuriruhtinas, kuningas, keisari, presidentti tai parlamentaarinen hallitus, päätökset. Tämä oli tavoite 1500-luvulla, kun hallitsijat mursivat keskiajan feodalistisen järjestelmän ja pyrkivät yksinvaltaan.<sup>21</sup> Heidän tavoitteenaan oli järjestelmä, jossa virkamiehet ovat kuninkaan uskollisia käskyläisiä, jotka tekevät kaiken sen, mitä tämä määrää. Järjestelmän ydin säilyi muuttumattomana 1700-luvulle saakka. Koska hallitsija johti valtakuntaansa patrimonialisesti, seurasivat kuninkaan virkamiehet hallitsijan tahtoa ainoana lakinaan. Siinä määrin kuin kuninkaan käskyläisillä oli ylipäätään itsenäisyyttä, se rajoittui virkamiesten oikeuteen toimia hallitsijan määrittämän linjan ja oletetun tahdon mukaisesti. 1800-luvun alussa malli sai kilpailijakseen uudenlaisia lojaliteettimalleja, jolloin vanha malli joutui työntymään syrjään. Nykyisen muotonsa malli sai 1800-luvun lopulla, kun se asettui parlamentaristisen hallitUSDoktriinin tueksi ja keskeiseksi rakennuspuuksi. Modernin virkamiehistön tehtävä on sen mukaan toteuttaa parlamentille vastuunalaisen hallituksen tahtoa. Parlamentaristisen hallitusteorian onnistumisen edellytys on, että hallitus saa hallintokoneiston toimimaan oman tahtonsa mukaisesti valtakunnan kaikissa osissa.

20. Lundquist 1988, 208-217.

21. Ks. siitä Tiihonen 1994, 109-167.

Yleiseen etuun kiinnittyvän virkamiehen malli ja lojaliteettijärjestys, siinä muodossa kuin se nykyisin ymmärretään, syntyi valistuksen aatteellisessa hengessä 1700-luvun lopulla. Vaikka uuden ajan kuninkaas taistelivat 1500-luvulla feodaaliaatelia vastaan poliittisen yhteisön itsesäilytyksen ja yleisen edun (*ragione di stato*, gute Staatsräson, Reason of State) iskulauseiden avulla, ruumiillistui *ragione di stato* yksinomaan kuninkaassa. Virkamiehet edustivat valtiojärkeä ainoastaan hallitsijan kautta ja hänen epäitsenäisinä apulaisinaan, niin kuin edellinen hierarkkiseen järjestykseen alistumisen lojaliteettimalli määritteli. Yleiseen etuun kiinnittyvän mallin periaatteet löytyvät kahdelta suunnalta. Vanhimmat juuret tulevat filosofikuningas Platonin ajatuksista ja Hegelin valtiollisista käsityksistä, jotka painottavat virkamiehistöä valtion, Oikeuden Korkean Aatteen ja yleisen edun ajajana. Se on ryhmätujen vastakohta. Tavoitteena – vaikka ehkä ei koskaan saavutettuna – on virkamiehistön varaan rakennettu hallitseminen, joka toimii poliittisten vastakohtien ulkopuolella eräänlaista objektiivista etua edustaen.<sup>22</sup>

Yleiseen etuun kiinnittyvän lojaliteetin toisena taustafilosofiana on Ranskan vallankumouksen hellimä ajatus virkamiehistöstä kansan tahtoa ilmaisevan yleisen lain tulkitsijana ja toimeenpanijana.<sup>23</sup> Alkuperäisessä muodossaan 1800-luvun alussa ajatusmalli nosti virkamiehistön merkitystä Hegelin ajatusten mukaisesti. Sittemmin tämä kansansuvereniteettiin nojaava argumentaatio on lainsäädännön yksityiskohtaistuessa ja edustuslaitoksen toiminnan käynnistyttyä menettänyt merkityksensä. Se tukee nykyisin hierarkkiseen järjestykseen alistumisen lojaliteettia. Yhdysvalloissa tätä lojaliteettijärjestystä edustavat hallinnolliset platonistit.<sup>24</sup> Euroopassa viime vuosina voimistunut politiikan vastaisuus on nostanut argumentaatiomallin merkitystä. Se on ollut myös vahvana perustana EU:n komission virkamiesajattelussa.<sup>25</sup>

Kolmannen mallin ytimessä on asiantuntemus. Sen juuret palautuvat antiikin Roomaan ja keskiajalle roomalaisen oikeuden kukois-

22. Lundquist 1988, 212.

23. Tiihonen 1994, 168–204.

24. Lundquist 1988, 211.

25. Ks. siitä Tiihonen 1995, 139–165.

tuskaudelle saakka. Keskiajan kiertävät tohtorit ja juristit (legistit), jotka kiinnittyivät feodaaliruhtinain hoveihin ja kaupunginkirjureiksi esiin murtautuvan rahatalouden kanssa, edustivat sellaista asiantuntemusta ja ammattitietämystä, joka hallitsijoilta puuttui. Sittemmin absolutismin kaudella heitä tarvittiin kuninkaan tahdon julkisoikeudellisiksi kirjaajiksi sekä kauppa- ja pankkimiehiksi ruhtinaan finanssi- ja verohallinnon erikoistehtäviin.

Asiantuntijalajiteetti sai 1500-luvulta lähtien kilpailla hallitsijan käskyläishallinnon ja hierarkkisen järjestyksen kanssa. Käskyläisen toiminnan korkeimmaksi kriteeriksi nousi uskollisuus ja lojaalisuus hallitsijalle. Varsinaisesti malli sai vahvaa tukea 1700-luvulla, kun kuninkaan johtamaan hallintokoneistoon kiinnittyvä porvaristo pyrki nostamaan valistusfilosofian avulla ammatilliset kvalifikaatiot virkamiesten nimityksen ja toiminnan tärkeimmiksi kriteereiksi. He halusivat päästä aatelin rinnalle hallintoon. He taistelivat rekrytoinnista eivätkä kiinnittäneet huomiota aluksi lojaliteetin sisältöön. Ammatillinen lojaliteetti nostettiin esille vasta 1800-luvun puolivälissä, jolloin valtion tehtävien määrä oli jo kasvanut, virkamiehistön koulustausta monipuolistunut ja saanut uudenlaisia ulottuvuuksia. Hallinnon toimintaa ei arvioitu enää yksinomaan juridisesta tai kameralistisesta perspektiivistä vaan mitä erilaisimpien tieteiden edustaman sisällöllisen näkökulman pohjalta. Erityisasiantuntemuksen ja erityiskoulutuksen myötä hallinnon kulttuurit alkoivat eriytyä.

Viimeisenä, ja samalla uusimpana virkamiesten lojaliteettiperustana Lundquist nostaa kansalais- ja intresenttilojaliteetin. Sen juuret ulottuvat säätyvallan kaudelle saakka. Alun perin aatelin ja sittemmin myös muiden säätyjen tukemassa aristotelisessä järjestyksessä säätyjen katsottiin edustavan yhteiskuntaa, sen oikeuksia ja vapauksia. Kaupunkien itsehallinto, kirkon itsenäisyys sekä esimerkiksi aatelin 1600-luvun alussa Ruotsissa saamat valtakunnan virat ovat sen esimerkkejä. Hallinnon sisälle tunkeutuneet privilegit edustivat rajoitetta, joka itsevaltiaana hallinneiden kuninkaiden tuli ottaa huomioon. Kansalais- ja intresenttilojaliteetilla tarkoitetaan tässä varsinaisesti modernia, kansalaisten välitöntä osallistumista ja vaikutusta hallintoon. Se on suoran demokratian yksi versio, joka ilmenee pääasiassa paikallis-  
hallinnossa.

Eri maiden nykyiset poliittiset ja hallinnolliset kulttuurit ja niissä sovellettavat virkamiesmallit ja -käsitkset sisältävät piirteitä näistä Lundquistin malleista. Historian ja politiikan käänteet määrittävät sen, mikä malli dominoi. Kaikkialla läntisessä maailmassa vuosikymmeniä sovellettu liberalistiseen teoriaan perustuva parlamentaristinen hallitsemismalli ei tarjoa ratkaisua siihen, mikä on virkamiesten asema suhteessa parlamenttiin, kansalasiin ja lainsäädäntöön. Historiallisten traditioiden voima johtuu lisäksi siitä, että demokratia omaksuttiin laaja-alaisesti vasta 1900-luvulla, tosiasiaa kuitenkin vasta toisen maailmansodan jälkeen. Demokratiaan kuuluu, että vaalien voittajat muodostavat hallituksen. Parlamentille poliittisessa ja oikeudellisessa vastuussa toimivat ministerit johtavat omaa salkkuaan. Se, kuinka ministerit saavat toimeenpanovallan johtoonsa, vaihtelee maasta toiseen. Ministerien tehtävät hallituksen jäsenenä ja oman hallinnonalansa johtajana riippuvat monista kulttuurisidonnaisista seikoista. Keskeisimmin siihen vaikuttaa hallituksen rakenne (pääministerijohdoinen, kollegiaalinen tai kollektiivinen). Lennart Lundquistin 1990-luvulla esittämä luonnehdinta ministerin tehtävistä on suomalaisenkin poliittisen järjestelmän kannalta kiintoisa ja relevantti, sillä Lundquistin kimmokkeena ovat politiikan ja hallinnon sekä ammattipoliitikon ja asiantuntijavirkamiehen väliset suhteet.

Lundquistin malli on yksinkertaistus, joka nostaa esille erilaiset lojaliteetit. Se ei ota huomioon esimerkiksi sitä, että virkamiehet eivät muodosta yhtenäistä ryhmää. Historia on täynnä esimerkkejä keskenään kilpailevista virkamiesryhmistä. Poliittisen päätöksentekijän ja virkamiehen välisiä suhteita eivät määritä pelkästään virkamiesten käsitkset tehtävistään ja roolistaan vaan myös poliittisen johtajan tehtäviä ja rooleja koskevat käsitkset. Näitä on esitellyt hallintohistorian tutkija Jos Raadschelders. Hän on käynyt läpi erilaisia ryhmittelyjä ja ryhmittänyt poliittisen johtajan tehtävät yhdeksään kohtaan. Ne ovat 1) demokratian myytin lippulaiva (Raadsheldersin mukaan ”kansalaiset eivät hallitse vaan poliitikot”; Robert Hermanssonin mukaan ”se, että valta kuuluu kansalle ei tarkoita sitä, että kansa tuota valtaa käyttelisi”), 2) kansan edustaja, 3) näkemyksellinen johtaja, 4) yhteiskunnan ja byrokratian välittäjä, 5) päätöksentekijä, 6) hallinnon joh-

taja, 7) todellisen vallan eli yritysten, marionetti ja nukke, 8) poliittisen puolueen jäsen ja 9) moraalisesti esimerkillinen henkilö.<sup>26</sup> Luonnehdinnat ovat kärjistyksiä, mutta ne edustavat erilaisia tulkintamahdollisuuksia. Tulkinnat on syytä pitää mielessä, kun eritellään poliitikon roolia ministeriön päällikkönä sekä pohditaan ministerin ja ministeriön ylimmän virkamiesjohdon roolia ja työnjakoa ministeriön johtamisessa. Kansalaisten ja virkamiesten käsitykset ministerien tehtävistä ja rooleista eivät ole yhdenmukaiset vaan moninaiset. Nämä erilaiset roolikäsitykset vaikuttavat kansalaiseskusteluun poliitikasta, poliitikoista ja virkamiehistä.

## 2.4 Päämies-agenttiteoria ja institutionaalinen lähestymistapa

Byrokratiateorialla on ollut hallitseva asema politiikan ja hallinnon välisten suhteiden erittelyn teoreettisena mallina. 1980-luvulla tutkimuskeskustelu sai uusia piirteitä yritysorganisaatioissa tehdyistä tutkimuksista, teoreettisista pohdinnoista ja empiirisistä havainnoista. Kysyttiin, eikö yritysorganisaatioiden toiminnassa päteviksi havaittuja toimintamalleja ja toimintaoletuksia voitaisi pitää pätevinä myös julkisessa hallinnossa. Ministeriön poliittisen johtamisen kannalta toisen lähestymistavan tarjoaa rationaalisen valinnan teorioihin kuuluva päämies-agenttiteoria. Poliitiikan alueella sitä voitiin kutsua poliittiseksi päämies-agentti-teoriaksi.<sup>27</sup> Kuinka päämies saa sopijaosapuolensa eli agentin toimimaan hänen toiveidensa mukaisesti tilanteessa, jossa agentti on tietojensa perusteella päämiestä paremmassa asemassa ja kun heidän etunsa eivät ole yhteensopivat? Suoraviivainen vastaus on, että heikosti. Myös tässä mallissa oletetaan jokaisen ajavan omia intressejään ja pyrkivän maksimoimaan etunsa. Näin poliitikko samoin kuin virkamies pyrkivät hankkimaan valtaa ja säilyttämään sen itsellään sekä turvaamaan omat etunsa mahdollisimman pitkään ja

26. Raadschelders 2003, 300–302.

27. Wiberg 1991, 149–162.



mahdollisimman täydellisesti. Tässä lähdetään siitä yksinkertaisesta ajatuksesta, että virkamies eli agentti ajaa omia intressejään eli hän ei ole yleisen edun ajaja eikä edes puoluepoliittisten intressien edustaja. Jos teoriaa sovellettaisiin valtionhallinnossa, agentin omien etujen ajamisen hillintä tarkoittaisi valtionhallinnon hierarkkisen organisaatio-rakenteen radikaalia uudistamista. Virastoja pitäisi siirtää hierarkki-sesta ohjauksesta markkinaehtoiseen ohjaukseen. Teorian soveltami-nen valtionhallinnossa nostaisi poliittisen johdon ja virkamiessjohdon väliset suhteet erityisen huomion kohteeksi.

Hallinnon ja politiikan välisten suhteiden tarkastelun kolmas lä-hestymistapa on institutionaalinen teoria.<sup>28</sup> Se ei aseta kovin suurta merkitystä toimeenpanovallan sisäisille suhteille, virallisille organisa-aatiorakenteille ja toimivaltajärjestelyille vaan katsoo poliitikkojen ja virkamiesten välisten suhteiden heijastavan enemmänkin laajoja his-toriallisia ja institutionaalisia rakenteita, valtasuhteita ja mikrotason toiminta- ja valtasuhdeverkostoja kuin joitakin muodollisia järjestel-miä ja teorioita. Niin kuin Meyer ja Rowan otsikoivat artikkelinsa, muodolliset rakenteet ovat myyttejä ja seremonioita.<sup>29</sup> March ja Olsen puolestaan edustavat sekä politiikan että hallinnon realiteetit ymmär-tävää institutionaalista realismia.<sup>30</sup>

Tässä esityksessä otan lähtökohdaksi teorioiden ja virallisten sää-dösten määrittämät valtasuhteet, mutta painotan teoreettisten lähes-tymistapojen sijasta empiirisen tutkimuksen tuottamia tuloksia ja teo-rioita kyseenalaistavan historiallisen institutionalismin merkitystä poli-itikkojen ja virkamiesten välisten suhteiden ymmärtämisen perusta-na. Teorioiden ja virallisten organisaatioiden rinnalle asetetaan tällöin epäviralliset valtasuhteet ja toimintamallit. Katson politiikan ja hal-linnon välisten suhteiden määrittävän kulttuurisesti. Sitä ei voida sää-dellä tarkoin säädösten avulla. Suhteet saavat ratkaisunsa epävirallisissa sopimuksissa ja toimintakäytännöissä.

---

28. Ks. sen hyvä esittely *The New Institutionalism in Organizational Analysis* 1991.

29. Meyer, Rowan 1991, 41–62 ja myös DiMaggio, Powell 1991, 63–82

30. Ks. esim. March, Olsen 1995.

## 2.5 Teoreettisen keskustelun merkityksestä

Toimeenpanovallan järjestämistä, hallitsevaa eliittiä ja virkamiehistöä koskevat tutkimukset tarjoavat hyvän perustan eritellä suomalaista ministeriön johtamisen muutosta 1970-luvulta alkaen. Teoreettinen keskustelu suuntaa huomion tiettyihin ilmiöihin, auttaa kohdistamaan tutkimuksen oleellisiin kysymyksiin ja täsmentää tutkimuksen kohdetta. Tässä tutkimuksessa voidaan historiallisen institutionalismin ja teoreettisen tutkimuksen innoittamana pitää seuraavia lähtökohtia relevantteina: 1) ylintä virkamiehistöä ja ministereitä tarkastellaan eliittiteorian kannalta kahtena kilpailevana eliittinä, 2) virkamiehillä on erilaisia lojaliteetteja ja roolitulkintoja, 3) virkamiehet eivät ole yhtenäinen vaan heterogeeninen ryhmä ja 4) politiikan ja hallinnon välinen raja on myytti, kuin veteen piirretty viiva, erityisesti Suomessa. Suomalaiseen konsensus-ajatteluun eivät sovi vastakohtat vaan yhteistoiminta ja vuorovaikutus.

Vaikka korostankin institutionaalista lähestymistapaa, katson Wilsonin ja Weberin hallinnon ja politiikan välisiä suhteita luonnehtivien mallien vaikuttaneen eri maiden hallitusjärjestelmien rakenteisiin. Poliitiikan ja hallinnon erottamista pidetään keinotekoisena. Ministerit edustavat yhteiskunnan muuttuvia arvoja ja poliittisia näkökantoja, arvostuksia sekä tarpeita. Virkamiehet edustavat asiantuntemusta, virastojen rakenteisiin ja prosesseihin kiinnittyvää osaamista, institutionaalista muistia ja jatkuvuutta ylläpitävää ammatillista asiantuntemusta ja osaamista.<sup>31</sup> Molemmilla on tärkeä rooli päätöksenteossa. Ammatillinen asiantuntemus lisää periaatteessa kansalaisten luottamusta hallintoa kohtaan, sillä kansalaisten usko politiikkaa ja poliittisia päätöksiä kohtaan saa yleisissä kansalaisten asenteita mittaavissa tutkimuksissa alhaiset pisteet.

Teoreettiset mallit eivät missään maassa ohjaa hallinnollisten rakenteiden ja hallintokäytäntöjen muutoksia. Ne ovat osa erilaisia historiallisia muutostrendejä sekä jatkuvuuden ja katkeamien lainalaisuuksia. Muutoksiin sisältyy aina yksittäisten tapahtumien ennakoimattomuutta. Siitä syystä eri maissa samoista teorioista päädytään eri-

31. VN työryhmä 1997 ja ks. myös Dunn 1997, 18–42.

lasiin ratkaisuihin. Kansallisten poliittisten kulttuurien voima on otettava aina huomioon, sillä se on pohjavire, jonka kautta yleisiä kansainvälisiä teoreettisia virtauksia tulkitaan. Niinpä Ranskan ministeriöt, jotka muodostettiin 1800-luvun alussa Napoleonin määrittämien hierarkkisten organisaatiomallien mukaisesti, ovat klassinen esimerkki ministeriöhallintomallista, josta ei ole missään täysin samanlaisia kopioita. Toisaalta Ruotsissa on päädytty hallintomalliin, jota pidetään parhaana esimerkkinä itsenäisiin keskusvirastoihin perustuvasta keskushallinnosta. Se on ollut esimerkkinä 1980-luvulla anglosaksisissa maissa omaksutuille ns. next step-uudistuksille, joissa ministeriöiden alaisuuteen perustettiin itsenäisiä virastoja. Britit ovat virastojen avulla halunneen hajauttaa keskitettyä ministeriöiden valtaa. Hajautus sopii briteille, sillä he korostavat liberalistisen tradition merkitystä. Muutoin he vierastavat ruotsalaista valtiojohtoisuutta.

Tämän tutkimuksen kohteiden, ministeriöiden ja niiden keskeisten toimijoiden vallankäytön vastuumuotojen ja vastuusuhteiden määrittely kytkeytyy läheisesti toiseen mielenkiintoiseen ongelmaan eli vallankäytön legitimiteettiin. Se voidaan Weberin tekemän luokittelun mukaisesti jakaa kolmeen ryhmään, jotka ovat vallankäytön 1) legaalisuus eli lainalaisuus, 2) vaikuttavuus ja tehokkuus sekä 3) demokraattisuus. 1800-luvulla hallinnon ja siellä tehtävän päätöksenteon hyväksyttävyyden ylimmäksi kriteeriksi nousi vallankäytön legaalisuus. Termi oikeusvaltio (Rechtstaat, rule of law) kuvaa sitä. Siinä korostetaan asioiden muodollisen käsittelyn oikeellisuutta, mutta ei niinkään toiminnan tehokkuutta eikä vaikuttavuutta. Puhtaasti toteutettuna malli ei tee kompromissia tehokkuuden kustannuksella. Vallan toinen vaihtoehtoinen legitimiteettiperuste nostaa vaikuttavuuden ja tehokkuuden vallankäytön tärkeimmäksi hyväksyttävyyden perusteeksi.

Tehokkuus on tullut järjestelmän hyväksyttävyyden ratkaisevaksi perusteeksi toisen maailmansodan jälkeen. Se johtuu valtion tehtävien voimakkaasta kasvusta, erityisesti suhteessa käytössä oleviin tuloihin. Enää ei riittänyt, että toimitaan lainsäädännön puitteissa. On tultava tuloksia. Mallin tiukka soveltaminen voi tarkoittaa tehokkuuden ajamista lainalaisuuden ja demokraattisuuden kustannuksella. Lainsääd-

dännössä määriteltyjä hallintorakenteita, päätöksentekomuotoja, toiminnan julkisuutta ja poliittista valvontaa pidetään tehokkaan toiminnan rajoitteina.

Lainalaisuuden ja tehokkuuden rinnalla on kolmanneksi legitimizeerusteeksi toisen maailmansodan jälkeen ja vuoden 1968 ylioppilasvallankumouksen synnyttämän antiautoritaarisen yleismaailmallisen käänteiden jälkeen nostettu hallinnon ja päätöksenteon demokraattisuus. Sen tarkoittaa järjestelmää, joka välittää vallan lähtöiden eli kansalaisten ja äänestäjien näkökohdat mahdollisimman vääristämättömästi päätöksentekoon. Sen mukaisesti ratkaisuvälillä on keskitytty tiukasti poliittisen päätöksentekijän käsiin ja hallintoa on politisoitu. Demokratialegitiimaatio rikkoo periaatteessa liberalistisen teorian alkuperäisen ajatuksen politiikan ja hallinnon erottamisesta.

Kehittyneiden teollisuusmaiden 1980-luvulla toteuttamat hallintouudistukset ovat tähänneet tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen. Niiden vastakohtana ei ole ollut niinkään toiminnan lainalaisuuteen vaan poliittiseen hyväksyttävyyteen perustuvat legitimizeerusteet. Tehokkuuden lisäämiseksi uudistuksissa on lisätty hallinnon toiminnallista itsenäisyyttä, otettu käyttöön uudenlaisia suunnittelun ja johtamisen teknisiä menettelyjä, uudistettu virkamieskoulutusta, laajennettu virkamiesten tiedollista perustaa, painotettu virkamiesjohtamista ja omaksuttu markkinaehtoisia toimintamalleja. Hallinnon tehokkuuden paranemisen katsotaan edellyttävän hallintoon kohdistuvan poliittisen ohjauksen väljentämistä, erityisesti silloin kun transaktiokustannukset ovat suuret. Malli ei ole kuitenkaan ongelmaton, sillä virkakoneiston itsenäisyys johtaa usein virastojen budjetin maksimointiin, vastuuttomuuteen, muutoksen vastustamiseen ja puuttuvaan tilivelvollisuuteen. Poliittisen toiminnan katsotaan byrokratisoituvan.<sup>32</sup>

Tehokkuuteen, demokraattisuuteen tai lainalaisuuteen liitettyjen legitimizeerusteiden taustalla ovat erilaiset käsitykset ihmisestä ja niiden toimivuudesta hallinnossa. Herbert Simonin mukaan taloustieteen oletus rationaalisesta taloudellisesta ihmisestä (economic man) ei toimi hallinnossa, jossa seurataan niin sanotun hallinnollisen ihmisen

32. Christensen, 1999, 1–8.

(administrative man) mallia. Hallinnollinen ihminen pyrkii tyydyttävään tulokseen ja rajoitettuun rationaalisuuteen.<sup>33</sup> Rajoitetun rationaalisuuden aiheuttamien ongelmia korjaavia ratkaisuja on 1980-luvulla etsitty principal agency-teorian suunnalta. Se tarkoittaa sitä, että julkisia organisaatioita, joissa oletus rationaalisesta ihmisestä ei toimi, on muutettu yksityisiksi, liiketaloudellisilla perusteilla toimiviksi, joissa tuon oletuksen sanotaan toimivan. Myös ulkoistaminen perustuu samaan ajatukseen.

---

33. Simon 1957.

### 3. Ministeriön johtamisen tutkimus

Ministeriöiden johtamista on tutkittu eri maissa jo kauan ja ministeriöiden johtamisesta on myös keskusteltu paljon, mutta Suomessa ministeriöitä on kehitetty johtamisen nimikkeellä vasta parin viime vuosikymmenen aikana. Käsittelen tässä suomalaista ministeriöiden johtamista koskevaa tutkimusta ja keskustelua. Juridisen tutkimustradition hallitsevan aseman takia suomalaisen valtioneuvostotutkimuksen keskiössä on ollut valtioneuvoston päätöksenteko. Ministerin roolia ministeriön ja hallinnonalan johtajana samoin kuin poliittista johtamista on tutkittu vasta viime vuosina. Ensimmäisen kerran hallituksen ja ministeriöiden johtamisen heikkoon tutkimustilanteeseen törmäsin 1980-luvun lopulla kirjoittaessani teosta *Hallitusvalta*. Huomasin, että ministerit eivät olleet pohtineet kysymystä muistelmissaan lähes lainkaan. Poliitikassa ja hallinnossa johtaminen oli siihen aikaan perin nuori käsite.

Jaakko Nousiainen teos *Politiikan huipulla: ministerit ja ministeritöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä*<sup>1</sup> vuodelta 1992 käynnisti uudenlaisen keskustelun valtioneuvostosta. Eero Murto seurasi tutkimuksessaan *Pääministeri* Nousiaisen metodista lähestymistapaa. Johtajien rooli on tutkimuksen keskiössä. Valtioneuvoston kanslia julkaisi samaan aikaan kaksi tilaamaansa ministeriön johtamista koskevaa tutkimusta. Ne ovat Markku Kiviniemen selvitys kansliapäälliköistä ministeriöiden johtamisjärjestelmässä ja Anna-Liisa Heusalan tutkimus suomalaisten ministerien johtamiskulttuurista. Tutkimukset ilmensivät uutta suuntausta.<sup>2</sup> Merkittävimmät tuoreet tutkimukset ministeriöiden johtamisesta ovat Minna Puoskarin (sittemmin Tiili) tekemät tutkimukset ministereistä strategisina johtajina. Tutkimukset perustuvat virkamiesten ja ministerien haastatteluihin. Puoskarin mukaan kansainvälinen keskustelu hallinnon uudistusten vaikutuksista poliittisen ja ammatillisen johtamisen – ministeri-virkamies – suhteeseen on verraten uutta ja että Suomessa tämä keskustelu

1. Nousiainen 1992.

2. Heusala 1991 ja Kiviniemi 1992.

on liittynyt tulohajautumiseen.<sup>3</sup> Seppo Määttä tutkimus valtiovarainministeriön strategisesta johtamisesta,<sup>4</sup> Marco Krogarsin tutkimus puolustusministeriön uudistumisesta, erityisesti sen strategisesta suunnittelusta<sup>5</sup> ja Petri Eerolan tutkimus ministeriön strategisesta kyvykkyydestä<sup>6</sup> ilmentävät jo sitä, että ministeriön johtamisen uudenlaiset käytännöt ovat vakiinnuttaneet asemansa hallinnossa ja että niitä myös tutkitaan aiempaa laeammalta pohjalta. Se ilmenee muun muassa siinä, että Määttä tutkimus kuuluu liiketaloustiede-laskenta-toimen alaan. Ilkka Puukan tutkimus *Valtapelit hallinnossa* puolestaan perustuu tätä klassisemmalle käsitteelle eli valtaan.<sup>7</sup> Puukka kuvaa puolustusministeriön toimintaa valtapelinä ja vallankäyttöä sekä erilaisten kulttuurien areenana.

Puoskarin virkamiesten haastattelututkimuksen mukaan strategisessa johtamisessa oli 1990-luvun lopulla vielä alkuvaikeuksia. Ministerit eivät olleet heti tuolloin omaksuneet rooliaan ministeriön tai hallinnonalan strategisina johtajina eivätkä toimineet sellaisina pitkän aikavälin haasteisiin huomionsa kiinnittävinä toimijoina, jotka painottaisivat tulevaisuutta. Nämä kysymykset jäävät virkamiesten mukaan virkamiesten vastuulle ja heidän haasteiksi. ”Strategiset asiat jäävät ministerin prioriteetti järjestyksessä alemmas erityisesti silloin kun ne eivät liity omaan hallinnonalaan, jonka edustajana menestyminen on ministerin menestyksen mitta.”<sup>8</sup> Ministerien kannustimet ohjaavat häntä toimintaan, jossa huolehditaan asioista tässä ja nyt. Samaan aikaan Puoskari kuitenkin toteaa, että virkamiesten mukaan ministeriöiden strateginen toimintatapa ei ole vähentänyt ministerien valtaa.<sup>9</sup> Hänen oma tulkintansa on, että kun näyttää siltä, ettei strateginen ohjaus oikein toimi minkään välineen osalta ja kun yksityiskohtaisen ohjauksen mahdollisuuksia on kavennettu, ministerin valta olisi tässä katsannossa vähentynyt hallinnon uudistusten kannalta tarkasteltuna.<sup>10</sup>

3. Puoskari 2002, 17–19 ja Tiili 2003. Esimerkiksi Pollitt and Bouckaert 2004 ovat kiinnittäneet huomiota tähän.

4. Määttä 2005.

5. Krogars 2001.

6. Eerola 1998.

7. Puukka 2005.

8. Puoskari 2002, 98.

9. Puoskari 2002, 21.

10. Minna Tiilin kommentti 14.12.2005.

Vanhemmissa tutkimuksissa valtioneuvostoa oli käsitelty kollegiaalisena elimenä ja ministereitä sen jäsenenä. Tutkimuksen vähäisyyden lisäksi myös muu keskustelu asiasta on ollut niukkaa. Ministeriöiden sijasta tutkijat ovat kohdistaneet huomion valtioneuvostoon. Esi-merkkejä tällaisista tutkimuksista ovat Jaakko Nousiainen *Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta*<sup>11</sup> ja Jan-Magnus Janssonin *Hajaannuksesta yhteistoimintaan*,<sup>12</sup> Ilkka Heiskasen *Julkinen kollektiivinen ja markkinaperusteinen, sekä 1977 ilmestynyt kolmi-osainen valtioneuvoston 50-vuotishistoriateos*.<sup>13</sup> Lisäksi voidaan mainita kansliapäällikkö Jaakko Nummisen teos *Valtioneuvoston ongelmia*.<sup>14</sup> Ari Salmisen ja Kimmo Tynkkysen tutkimus *Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista* ilmentää jo uudenlaista hallintotieteellistä johtamiseen ja päätöksentekoon keskittyvää tutkimusotetta.<sup>15</sup>

Uusimmassa suomalaisessa eliittitutkimuksessa virkamiehistöllä on keskeinen asema. Tutkimuksista mainittakoon Ruostetsaaren *Valtan ytimessä* ja *Valta muutoksessa*.<sup>16</sup> Ruostetsaari sijoittaa hallinnollisen eliitin osaksi yhteiskunnan muita eliittejä. Ruostetsaari on eritellyt erikseen poliittista eliittiä muun muassa energiapoliittisessa päätöksenteossa<sup>17</sup> ja politiikan ammatillistumista sekä poliittisen luokan muotoutumista Suomessa.<sup>18</sup> Hänen tutkimuksensa osoittavat, että ministeriöiden ylimpien virkamiesten, kansliapäälliköiden ja osastopäälliköiden lukumäärä hallintoeliitissä on 1990-luvulla kasvanut. Samaan aikaan on EU-jäsenyys kuitenkin vahvistanut keskitason virkamiesten valtaa EU-asioissa.<sup>19</sup> Sellaisista virkamiehistöä koskevista tutkimuksista, joissa käsitellään ministeriön ylintä virkamiehistöä, mainittakoon Jarmo Laineen tutkimus hallinnon politisoitumisesta *Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto*<sup>20</sup>, Vartolan ja af Ursinin tut-

11. Nousiainen 1975, 219–390.

12. Jansson 1993.

13. Valtioneuvoston historia 1917–1966 1–IV, 1975.

14. Numminen 1985.

15. Salminen, Tynkkynen 1976.

16. Ruostetsaari 1992 ja 2003

17. Ruostetsaari 1988 ja 1989.

18. Ruostetsaari 1998.

19. Ruostetsaari 2003, 97–103.

20. Laine 1993.



kimus *Hallintovirkamieskunta Suomessa*<sup>21</sup>, Temmeksen *Virastojen kehityskaaret: valtion virastojen kehitys*<sup>22</sup>, Tarvainen *Mitä oppia jos ei lainoppia: hallintovirkamiesten koulutus Suomessa vuosina 1905-1945*<sup>23</sup>, Stenvallin *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon: virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*<sup>24</sup> ja *Käskyläisestä toimijaksi*<sup>25</sup>, Tiihosen *Hallitusvalta*<sup>26</sup> sekä Ylikankaan *Suomen tasavallan virkamieseliitti*.<sup>27</sup> Uusimmissa virkamieseliitin tutkimuksissa korostuu virkamiehistön koulutuksen ja sosiaalisen taustan kehitys.

1980-luvun lopulla valtioneuvostoa koskeva tutkijakeskustelu sai uudenlaisia piirteitä hallinnon uudistusten ja hallintotieteellisen koulutuksen laajenemisen vaikutuksesta hallintotieteen diskurssin suunnalta. Siinä valtioneuvosto käsitellään lainalaisuuden sijasta tehokkuuden kannalta. Tutkijoiden mukaan Suomessa siirryttiin perinteisestä oikeustieteen ja byrokratiateorian määrittämästä julkisen hallinnon doktriinista liiketaloustieteen (business management ja management theory) suuntaamaan julkisen johtamisen (public management) doktriiniin.<sup>28</sup>

Ministereiden poliittisen tuen järjestämisestä on Suomessa käsitelty ainoastaan poliittisten sihteerien nimikkeen alla. Asiaa tutkinut Lars Westerlund on julkaissut tutkimukset poliittisista sihteereistä ja pääministerin avustajakunnasta.<sup>29</sup> Ne kattavat kaiken aiemman aiheita koskevan kirjallisuuden ja lehtikeskustelun. Westerlund on laatinut ministerien avustajista nelikentän, jonka toisella sarakkeella kuvataan avustajan jäsenyyttä edustuslaitoksessa ja toisella hallinnollista johtaja ohjausvaltaa ministeriössä. Tällöin vahvin asema on kansaneduslaitokseen kuuluvilla ja johtovaltaa ministeriössä käyttävillä henkilöillä. Esimerkkeinä näistä hän mainitsee Iso-Britannian junioriministerit (parliamentary secretary ja parliamentary under-secretary), Saksan parlamentaariset valtiosihteerit (Parlamentarische Staatssekretär) ja

21. Vartola, af Ursin 1987.

22. Temmes 1989.

23. Tarvainen 1991.

24. Stervall 1995.

25. Stenvall 2000.

26. Tiihonen 1990.

27. Ylikangas 1996, 805–931.

28. Temmes, Kiviniemi 1997.

29. Westerlund 1990 ja Westerlund 1988.

Ranskan valtiosihteeri (Secrétaire d'Etat). Jäsenyys edustuslaitoksessa, mutta ei määräysvaltaa ministeriössä, on Iso-Britannian parlamentaarisilla sihteereillä (parliamentary private secretary). Jäsenyys parlamentissa puuttuu, mutta määräysvalta ministeriössä, on Ruotsin ja Norjan valtiosihteereillä sekä Saksan virkamiesvaltiosihteerillä (Beamtliche Staatssekretär). Molemmat ominaisuudet puuttuvat Norjan ministerin henkilökohtaiselta sihteeriltä ja Suomen poliittisilta erityisavustajilta.<sup>30</sup> Vahvin asema on luonnollisesti poliittiseen kategoriaan kuuluvilla ministerin avustajina toimivilla edustuslaitoksen jäsenillä, riippumatta siitä oliko avustajalla määräysvaltaa.

Tutkijakeskustelun ohella valtioneuvoston johtamista on käsitelty useissa hallinnon kehittämistyön sivutuotteena syntyneissä julkaisuissa. Keskustelu käynnistyi pian sen jälkeen kun hallitukset olivat jo toteuttaneet merkittäviä hallintouudistuksia, olivat ottaneet käyttöön tulosohjauksen, kehysmenettelyn ja olivat ryhtyneet kokoamaan strategiasalkkua. 1997 valtioneuvostotyöryhmän terminologiaan kuuluu jo hallituksen strateginen toimintakyky.<sup>31</sup> Ensimmäiset puheenvuorot valtioneuvoston johtamisesta käyttivät alalla toimivat konsultit ja hallinnon kehittämisen ammattilaiset. He jatkoivat hallituksen käynnistämää keskustelua ja nostivat esille johtamisen tematiikan. Timo Santalainen ja Pekka Huttunen lähtivät 1993 julkaisemassaan kirjassa *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa* siitä, että ministeriöitä on edellisten vuosien aikana kehitetty konsernimallien mukaisesti eritasoisiksi julkisiksi konserneiksi.<sup>32</sup> Niiden toimintaa ja johtamista voidaan ja pitää hahmottaa konsernijohtamisen mallien mukaisesti. Tulosohtaus ja hallituksen strategiatyöskentely ovat sen välineitä. Santalainen ja Huttunen eivät problematisoineet ministeriön ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen roolia tai tehtäviä. Pääpaino heidän esityksessään oli ammattijohdon tehtävien erittelyssä. Eräässä keskeisessä luonnehdinnassaan he sanovat, että poliittisten päätöksentekijöiden on ratkaistava hyvinvointivaltion ja talouspolitiikan peruslinjaukset sekä sen millä yhteiskunnan sektoreilla kehityksen painopiste on ja mitä näillä sektoreilla on saatava aikaan. Hallitusohjelmassa

30. Westerlund 1988, 12.

31. Puoskari 2002, 16–17. Ks. myös Tiihonen 2000, 353.

32. Santalainen ja Huttunen 1993, 87–99.

sa haarukoidaan nämä megastrategiat. Ammattijohdon tehtäviä he kuvasivat Juhani Kivelän luonnehdinnan mukaisesti seuraavasti: 1) jatkuva ympäristöanalyysi – muutoserittely, 2) tavoitetarkistukset – tarpeiden määrittely ja esittely, 3) toimintavaihtoehtojen valmistelu ja esittely, 4) toimeenpanon organisointi, 5) tulostavoitteiden asettaminen ja 6) toimeenpanovoiman ylläpitäminen ja kehittäminen. Poliittisen johdon tehtävä oli tässä hahmotuksessa yhteiskuntapoliittisten johtopäätösten tekeminen ja poliittinen kannanotto edellisiin, päätöksenteko sekä tavoitteiden hyväksyntä.<sup>33</sup> Santalainen ja Huttunen eivät problematisoineet ministeriön poliittisen johtamisen kysymystä.

Pekka Huttunen täsmensi kirjassaan *Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa* (1994) poliittisen johdon ja virkamiesjohdon välistä työnjakoa. Hän paneutui asiaan laajemmin kuin edellisenä vuonna Santalaisen kanssa julkaisemaansa teokseen. Ministeriön poliittinen johto määrittää virkamiesten vastuulle kuuluvan hallintokoneiston johtamisen reunaehdot. Kun ministeriöihin luodaan uusia johtamisen välineitä, poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen rajapinta sekä siinä käytetyt pelisäännöt ja ohjausvälineet saadaan selkeiksi. ”Tätä varten ministeriöihin täytyy nimetä poliittinen ministeriä avustava johto, joka on suppea ja vaihtuva, jolloin myös poliittiset virkanimitykset vähenevät huomattavasti. Poliittiset virkanimitykset ovat auttamattomasti hämärtäneet poliittisen ja virkamiesjohdon vastuuta ja tehtäviä sekä lisänneet ministeriöiden virkamiesjohdon ylikapasiteettia. Poliittiselta johdolta tämä vaatii tehokkaiden mutta pelkistettyjen makrovälineiden käyttöä. ... Vastapainoksi täytyy kehittää kansliapäällikköinstituutio valmistelemaan ja toimeenpanemaan asioita, sillä muutoin hallinnon sisäiset koordinaatioasiat kohoavat poliittisille areenoille ja estävät oikean työnjaon poliittisen ja ammattijohdon välillä. Pahimmassa tapauksessa lopputuloksena voi olla, että hallintokoneistosta tulee entistä tehottomampi ja uudistukset tyrehtyvät.”<sup>34</sup>

Santalaisen ja Huttusen kirjat ilmentävät selvästi 1990-luvun hallinnon kehittämisen diskurssin muutosta. Vielä 1980-luvun lopulla hallituksen hallinnon kehittämispäätöksissä puhutaan 70-luvun ter-

33. Santalainen, Huttunen 1993, 108–109.

34. Huttunen 1994, 140–141.

minologian mukaisesti yhteiskuntapoliittisesta ohjauksesta ja suunnittelusta<sup>35</sup>, mutta 1990-luvun alussa jo tuloskulttuurista ja strategia-prosesseista. Seppo Määttä tutkimuksen otsikko ilmentää myös retorisen muutoksen: *Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja. Case Valtiovarainministeriö*.<sup>36</sup>

1990-luvun tietoyhteiskuntakehityksen ja globalisoitumisen seurauksena tietojohdamisen ja globalisaation hallinnon vaikutuksia on arvioitu valtioneuvoston toiminnalle. Tiihosen artikkeli *Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa?* vuodelta 2000 käsittelee erityisesti hiljaisen tiedon hyödyntämisen haasteita valtioneuvoston ja ministeriön johtamiselle.<sup>37</sup> Globalisaatiossa pärjäämisen teemat ovat nousseet kansallisen globalisaation hallinnon nimikkeellä valtioneuvoston toiminnassa, mutta sen tarkoittamia johtamisen haasteita koskeva tutkimus on vasta käynnistymässä. Käsitepari globaalihallinta ja globalisaation hallinta kuvaavat omalla tavallaan sitä kenttää, jossa valtioneuvosto joutuu toimimaan, mutta jota varten valtioneuvosto on vasta ottamassa ensimmäisiä askeleita.<sup>38</sup> Tutkijat tekevät ensimmäisiä alustavia havaintojaan asiasta. Sen teoreettiseen kehittelyyn on vielä pitkä matka ja se tulee kestäämään vuosia.

1990-luvun lopulla kehkeytynyt poliittisen hallitsemisen ja johtamisen murros on Tiihosen 2004 ilmestyneen teoksen *From governing to governance* teemana. Tutkimuksessa hahmotetaan perinteisen ylhäältä alas suuntautuvan autoritaarisen hallitsemiskäsityksen ja käytännön muutosta alhaalta ylös nousevaksi hallinnaksi.<sup>39</sup> Tutkimus kytkee hallinnon johtamisen ja poliittisen johtamisen toisiinsa korostamalla institutionaalista lähestymistapaa. Tutkimuksen edustamaa lähestymistapaa käytetään hyväksi tämän tutkimuksen luvussa 7.

---

35. 1990-luvun alun suunnitteluajattelun ja suunnittelukäytäntöjen alasarjasta Tiihonen, Tiihonen 1990.

36. Määttä 2005.

37. Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? <http://www.vn.fi/vm/kehittaminen/tietojohdES.htm>

38. Näistä ks. Tiihonen, Tiihonen 2004.

39. Tiihonen 2004.

## 4. Ministeriön johtaminen

Käsittelen seuraavassa Suomen poliittisen hallitsemisen ja hallintouudistusten pääpiirteitä 1900-luvun lopulla tarkoituksena hahmottaa ministeriön johtamisen nykyinen tilanne.<sup>1</sup> Kiinnitän huomion sellaisiin uudistuksiin ja muutoksiin, joilla on yhtymäkohtia poliittisen johtamisen teemaan. Käsittelen valtioneuvostoa kahdella tasolla, poliittisena ja hallinnollisena yksikkönä. Poliittisessa tarkastelussa arvioin hallituksen ja ministereiden toimintaa ja sen muutoksia 1900-luvun lopulla. Hallinnollinen perspektiivi pureutuu ministeriöiden johtamiseen ja virkamiehiin unohtamatta valtioneuvoston organisaation ja toimintaperiaatteiden kehitystä. En käy läpi kaikkia uudistuksia systemaattisesti vaan oletan ne pääpiirteissään tunnetuksi.

Se, että käsittelen ministeriöiden poliittisen johtamisen yhteydessä ja sen keskeisenä osana virkamieshallintoa johtuu siitä, että Suomessa on liberalistisen teorian mukaisesti erotettu politiikka ja hallinto toisistaan. Poliitikot ja virkamiehet muodostavat kaksi erillistä eliittiryhmää. Kuitenkin valtioneuvosto on määritelmällisesti organisaatio, jossa yhdistyvät hallinnollinen ja poliittinen toimipiiri. Valtioneuvosto voi tarkoittaa ministeristöä eli ministereitä. Sen laajaan määritelmään kuuluvat ministeriöt. Tästä erosta johtuen virkamiehet vastaavat ministeriöiden uudistamisesta ja hallituksen toimintaa käsitellään valtiosääntökysymyksenä. Tällöin valtioneuvostoa tarkastellaan vallanjaon kannalta suhteessa presidenttiin ja eduskuntaan.

Monet 1980- ja 1990-luvulla toteutetut laajat hallintouudistukset ovat olleet niin fundamentaalisia, että ne ovat hallinnon syvärakenteita koskettaessaan heijastuneet politiikan ja hallinnon rationaalisuusoletuksiin sekä hallinnon legitimitteettiperusteisiin, poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon työnjakoon, asioiden valmisteluun, johtamiseen ja budjetointiin eli syvälle suomalaisen hallitsemis- ja hallin-

---

1. Bouckaert, Ormond ja Peters ovat käsitelleet valtioneuvoston johtamisen vahvistamisen haasteita ja uudistustilanteen Lipposen II hallituksen hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmälle laatimassaan selvityksessä. Bouckaert, Ormond, Peters 2001.

tomallin perusteisiin sekä politiikan ja hallinnon välisiin valtasuhteisiin. Tutkijat eivät juurikaan keskustele valtasuhteista vaan olettavat, että 1900-luvun alussa vakiintuneet käsitykset politiikan ja hallinnon erottamisesta ja tavoitteiden ja keinojen erottamisesta pitävät edelleen paikkansa. Tutkijat ovat varovaisia arvioidessaan politiikan ja hallinnon, hallitsemisen ja hallinnon sekä tavoitteiden ja keinojen eroa. He eivät halua puhua niistä. Hallinnon tutkijoiden mielestä asia kuuluu politiikan tutkijoille ja politiikan tutkijat eivät käsittele hallinnon asioita. Työnjako on keinotekoinen eikä ota huomioon todellisuutta, eli hallinnon ja politiikan välisen rajan vaikeaa erottamista, rajan keinotekoisuutta.

## 4.1 Ministeriöiden virkamiesjohtaminen

### 4.1.1 Pitkän linjan tausta

Katsaus Suomen historiaan autonomian ajalle, itsenäistymisen ensimmäisiin konfliktierkkiin vuosiin, toisen maailmansodan jälkeiseen erittäin jännittyneeseen poliittiseen tilanteeseen ja 1960-luvun lopulta käynnistyneeseen niin sanottuun kansanrintamahallitusten kauteen osoittaa, että politiikan ja hallinnon väliset valtasuhteet ja työnjako ovat olleet aina jollakin tavoin hallintouudistusten taustalla. Poliittiset ja hallinnolliset toimijat ovat hallintoa uudistaessaan arvioineet muutoksia omien valta-asemiensa sekä poliittisen ja hallinnollisen vallanjaon kannalta. Hallintouudistusten kattavan erittelyn laiminlyönti johtuu monesta seikasta. Ensimmäiseksi katsoisin sen johtuvan siitä, että uudistuksia pidetään hallinnollisina, ilman tietoisia poliittisia päämääriä. Toiseksi uudistusten poliittiset implikaatiot eivät ilmene virallisista päätöksentekojärjestelyistä vaan monista epävirallisista toimintakäytännöistä ja -malleista sekä säätelemättömistä hallintomekanismeista, joita syntyy uudistusten sivutuotteena. Mitä suurempi muutos on sitä vahvemmin se vaikuttaa poliittiseen johtamiseen. Se on ollut ajoittain uudistusten tietoinen pyrkimys, mutta ei läheskään

aina. Eri toimijoiden valtasuhteita koskevat taustaoletukset eivät ilme-  
ne virallisista valmisteluasiakirjoista. Kolmantena syynä pidän valtio-  
opin tutkimuksen vähäistä kiinnostusta valtioneuvoston poliittisiin  
kysymyksiin. Käyn seuraavassa läpi uudistuksia, jotka vaikuttavat po-  
liittisen ja hallinnollisen johtamisen valtasuhteisiin ja työnjakoon. Si-  
tä ennen esitän lyhyen katsauksen valtasuhteiden historiallisiin perus-  
teisiin.

Suomen hallitus- ja hallintomallin juuret ovat ruotsalaisissa sää-  
döspohjaisissa hallintokäytännöissä, jotka siirrettiin Suomeen 1809  
jälkeen lähes sellaisenaan ja joita kehitettiin aluksi vanhalta pohjalta ja  
sitten 1800-luvun lopulta alkaen oikeusvaltiotradition hengessä sak-  
salaisen hallinto-oikeudellisen mallin mukaisesti. Molemmat histori-  
alliset juuret korostavat hallinnon tarkkaa juridista säätelyä. Se koskee  
hallinnon rakenteita, virkamiehistön asemaa ja valtiontalouden hoi-  
toa. Vaikka ruotsalaisen tradition mukaisesti Suomessa edelleen pai-  
notetaan edustuslaitoksen merkitystä hallinnon säätelijänä, virka-  
miehistöllä on vahva rooli yleisen edun toteuttamisessa. Sen syyt ovat  
moninaiset. Ensimmäiseksi nostan autonomia-ajan hallitusjärjestel-  
män keisarikeskeisyyden, ja sen hengessä itsenäisyyden aikana aina  
1990-luvulle saakka sovelletun presidenttikeskeisen parlamentarismi-  
mallin. Toiseksi virkamiehistön on tulkittu olleen keskeisiä toimijoita  
1800-luvun lopun venäläistämisen vastaisessa taistelussa. Tietoisuus  
tuosta asemasta on elänyt pitkään, ei vain itsenäisyyden alussa vaan  
myös toisen maailmansodan jälkeisinä niin sanottuina vaaran vuosina.

Kolmanneksi kansalaissodan jälkeen ja sen kokemusten pohjalta  
vuonna 1919 säädettyyn hallitusmuotoon tehtiin monet esteet valtio-  
neuvoston liian itsenäiselle toiminnalle. Presidentin ohella virka-  
miehistö sai vahvan aseman julkisten tehtävien toteuttajana ja yleisen  
edun edustajana ilman omaa intressiä (*sine irae ac studio*). Itsenäisen  
virkamiehistön tarkoituksena oli estää äkkinäiset poliittiset muutok-  
set. Alkuperäisessä weberiläisessä mallissa virkamiehet ovat enemmän-  
kin lojaaleja perustuslaeille kuin istuvalle hallitukselle<sup>2</sup> Hallitusmuoto  
turvasi keskusvirastoille ja niiden kollegioille itsenäisen aseman, jo-

---

2. Hood 2001, 14–16.

hon ”kansan ailahtelevaa poliittista tahtoa” edustavat ministerit eivät saaneet puuttua.<sup>3</sup> Kaikki edelliset itsenäisen virkamiehistön asemaa korostavat seikat ovat heijastuneet valtioneuvoston sekä ministerien päätöksentekoon ja asemaan ylimpien poliittisten toimijoiden keskinäisissä valtasuhteissa. Ministereiden itsenäinen ratkaisovalta on ollut vuosikymmeniä heikko, sillä se on ollut sidottu hallitusmuodossa valtioneuvoston kollegiaaliseen istuntoon. Presidentin itsenäisyys ja kiinteä kytkeä ministereihin on tehnyt ministereistä presidentin suitsemia ”miehiä ja naisia”.

Neljänneksi vahva presidentti, erottamaton virkamiehistö, itsenäiset keskusvirastot ja valtioneuvoston kollegiaalinen toimintatapa estivät sodan jälkeen hallitukseen nousseiden kommunistien mahdolliset vallankaappausuunnitelmat. Muuttumattomat hallintorakenteet ja vanha valtiosääntö turvasivat toiminnan jatkuvuuden ja vakauden. Ennen toista maailmansotaa valtioneuvosto ja presidentti pystyivät vielä tekemään enimmäkseen valtioneuvoston päätökset, mutta 1960-luvulta alkaen valtioneuvoston nopeasti kasvaneiden tehtävien johdosta ratkaisovaltaa oli pakko siirtää ministereille. Kuitenkin vasta 1990-luvulla päätöksentekojärjestelmää on radikaalisti kevennetty ja annettu ministerille itsenäistä ratkaisovaltaa.<sup>4</sup>

#### 4.1.2 Virkamiesmallit

Suomessa seurattiin aina 1970-luvulle saakka klassisen niin sanotun virkamieskoulukunnan mukaista virkamieskäsitettä. Siinä virkamies toimii suoraan lain määrittämin valtuuksin ja ne säätelevät hänen asemansa, oikeutensa ja velvollisuutensa. Virkamiehen tehtävänä on lain soveltaminen objektiivisella ja puolueettomalla tavalla. Hän on valtion, ei hallituksen palvelija ja hän on päivänpolitiikan ulkopuolella. Lennart Lundquist kutsuu tällaista virkamiesnäkemystä virkamies-

---

3. Ks. Mäenpää 1979. Tosiasiassa itsenäisen aseman tarkoituksena oli toimia turvana mahdollisia vasemmistolaisia hallituksia vastaan.

4. Ministeriöpäätöstöryhmän muistio Pöllä, Vuorela 2001.



koulukunnaksi.<sup>5</sup> Mallin perusoletuksia ei Suomessa kyseenalaistettu ennen 1960-lukua eikä sille tarjottu kilpailevia käsityksiä. Vuonna 1966 nimitetty pääministeri Rafael Paasion kansanrintamahallitus ja sen jälkeen muut hallitukset ryhtyivät ajamaan Suomeen uutta virkamieskäsitetä eli niin sanottua edustuksellisen byrokratian konseptia, joka tunnetaan politiikkakoulukunnan mukaisena poliittisen virkamiehen käsitteenä. Siinä hallinnon on edustettava kansaa.<sup>6</sup> Uusi virkamieskäsitys perusteli kansanrintamahallitusten käynnistämää hallinnon politisointia. Sen mukaan virkamiehen keskeinen lojaalisuus kohdistuu hallitukseen, ei valtioon ja lakiin.<sup>7</sup> Tämä virkamieskäsitys irtautuu klassisesta lainsäädännön määrittämästä yleiseen etuun kiinnittyvästä virkamieskäsityksestä. Mallilla on joitakin yhtymäkohtia brittiläiseen Civil Service käsitteeseen. Suomalaisessa mallin sovellutuksessa hallitus ottaa huomioon virkanimityksissä virkamiesten poliittisia sitoumuksia ja virkamiehet toimivat aktiivisesti myös puolueiden valmisteluelimessä.<sup>8</sup> Suomessa poliittisin perustein nimetyt virkamiehet eivät omalta osaltaan usko politisoitumisen johtavan virkatoiminnan kannalta kielteisiin seurauksiin.<sup>9</sup> Brittiläisessä mallissa virkamiesten ei sovi osallistua politiikkaan.<sup>10</sup>

Kansanrintamahallitusten käynnistämä uudenlainen virkamiesten rekryointitapa<sup>11</sup> on vaikuttanut johtavan virkamiehistön taustaan, mutta ei niin dramaattisesti kuin yleensä kuvitellaan. Pekka Vää-

5. Suomalaisesta virkamiesmallista ks. Blomstedt, 6/1979, 5–13 ja Vartola, af Ursin 1987, Kulla 1987. Ks. myös Lundquist 1993, 105–106. Hän kutsuu näkemystä virkamieskoulukunnaksi.

6. Ks. edustuksellisen byrokratian käsitteen teoreettinen kehitys ja sen tulkinta Suomessa Mälkiä and Senvall 1997, 233–237. Ks. esim. Väänänen 1982, 33–35 ja Vartola, af Ursin 1987, 95–96

7. Vartola, Ursin 1987, 213–218 ja myös Hannus 1979, 60. Poliitiikkakoulukunnan käsityksestä ks. Lundquist 1993, 106.

8. Tyypillinen esimerkki ministeriön politisoitumisesta on Pekka Vuoriston kuvaus joulukuulta 2004: ”Punamullan menneinä kultavuosina poliittinen ohjaus hoitui niin, että ministeriöissä oli sekä demari- että kepulaismiehitys. Kun ministeri oli demari, demarivirkamiehet tekivät työt ja kepulaiset vakoilivat heitä puolueensa laskuun – ja päinvastoin. Kun tämä päällystakki-järjestelmä purkautui, siirryttiin avustajavaltaan. ...” Pekka Vuoristo: Ministerille tulee luottovirkamiehet. HS 11.12.2004.

9. Vartola, af Ursin 1987, 206, 212.

10. Ks. Hojnacki 1996, 153 ja 137–164 sekä yleisesti erilaisista virkamiesmalleista Civil Service Systems in Comparative perspective 1996.

11. Ks. tästä poliittisen osallistujan kuvaus Kääriäinen 2002, 174–175.

näsen 1982 tekemien laskelmien mukaan ylimmän virkamiesjohdon poliittisuusaste oli 57 %. Sen sijaan virkamiesten poliittinen jakauma oli muuttunut. Vuonna 1950 vasemmistolaisia oli 14 %, mutta 1980 heidän osuutensa oli 23 %. Kokoomuslaisten osuus oli selvästi alentunut.<sup>12</sup> Krister Ståhlbergin vuosien 1975–1980 virkanimityksiä koskevan tutkimuksen mukaan noin kolmannes oli poliittisia.<sup>13</sup> Jarmo Laineen mukaan useimmissa 1980-luvun ja 1990-luvun alun ylimpien virkamiesten nimityksissä otettiin huomioon poliittiset näkökannat.<sup>14</sup>

1970- ja 1980-luvuilla hallinnossa syntyi laaja keskustelu erilaisista virkamiesmalleista. Johtavat virkamiehet ryhtyivät puolustamaan perinteistä mallia. Professori Veli Merikosken teos *Hallinnon politisointuminen* vuodelta 1968<sup>15</sup> ja kansliapäällikkö Arno Hannuksen teos *Virkamiehen näkökulmasta*<sup>16</sup> vuodelta 1979 avasivat tätä keskustelua. Hannuksen teos oli aikansa rohkea siviilipuheenvuoro, sillä Hannus arvosteli hallitusten harjoittamaa virkanimityskäytäntöä. Hän arvosteli virkamiehenä istuvaa hallitusta. 1980-luvulla oikeuskansleri Kai Korte jatkoi Hannuksen linjaa.<sup>17</sup> Kummatkaan puheenvuorot eivät olleet neutraaleja, vaan osoittivat syvää huolta kehityksestä. Puheenvuorot saivat yhä enemmän tilaa julkisuudessa ja tukijoita.<sup>18</sup> Tuolloinen oikeusministeriön lainvalmisteluosaston osastopäällikkö Antti Kivivuori perusteli julkisuudessa jäsenyneimmällä tavalla virkamies-

---

12. Väänänen 1982, 35–37.

13. Ståhlberg 1987.

14. Laine 1993, 136–200.

15. Merikoski 1968.

16. Hannus 1979.

17. Kansliapäällikkönä ollessaan Kai Korte esimerkiksi sanoi virastopäällikkö päivillä seuraavaa: ”Poliittisista virkamiehistä näyttää myös olevan nousemassa eräänlainen ”uusi rälsä”, etuoikeutettu ryhmä, jonka poliittinen päätöksentekijä vihkii omiin salaisuuksiinsa, ottaa mukaan juonitteluihinsa ja josta se myös pitää erityisen hyvää huolta. Tämä huolenpito on viime vuosina johtanut muun ohella korkeitten ja hyvin palkattujen virkojen perustamiseen mitatilaustyönä.” Korte 1979. Ks. myös Kortteen muistelmat ja siinä esitetty jälkikäteisarvio tuosta ajankohdasta ja sen keskustelusta Korte 1992, 168–171, 211–217 ja 281–282.

18. Esim. Uotila 1976, 19–20 puhui ministeriöportaan virkamiehistä, joiden lotaliteetin kohde on viraston sijasta puolue. ks. myös Rekola 1976, 17–19 ja Nikula 1979, 233–239. Nikulan mukaan kunnallishallinnossa sitoutumattoman on vaikea päästä edes hallinnon alimmille portaille ja Nousiainen 1979, 215–217 ja Blomstedt 1979, 13.

ten poliittista sitoutumista.<sup>19</sup> Raimo Sailas on 1990-luvulla edustanut valtiontalouden ja talouspolitiikan alalla samanlaista rohkeutta.

Klassisen virkamiehen varaan rakentunut hallintomalli ja siihen sekoittunut hallinnon politisointi toimivat aina 1980-luvun lopulle saakka toisiinsa sekoittuneina.<sup>20</sup> 1980-luvulla käynnistettyjen hallintouudistusten tavoitteena oli laventaa hallinnon uudistuksia siihen saakka määrittäneistä poliittisista sekä hallinto-oikeuden ylläpitämistä historiallisista traditioista. Viimeisiksi poliittisiksi pidäkkeiksi nostan ensiksi presidentti Koiviston käynnistämän irtautumisen Kekkonen ajan vahvasta presidenttijohtoisesta hallitsemisesta<sup>21</sup> ja Neuvostoliiton hajoamisen mahdollistaman itsenäisen sisä- ja hallituspolitiikan harjoittamisen Suomessa. Näiden seurauksena ei enää tarvittu poliittisia julkilausumattomia argumentteja itsenäisen virkamiehistön konseptille. Se ei tarkoittanut, että tuolla mallilla ei olisi ollut käyttöä edelleen vaan sitä, että mallia ei voitu perustella enää samoilla vanhoilla perusteilla kuin aiemmin. 1970-luvun lyhyt demokratia-aalto oli kuopattu jo aiemmin, mutta poliittisen virkamiehistön konseptia ei hävitetty, sillä hallitukset ottivat edelleen huomioon yhteiskunnalliset seikat virkanimityksissä. Virkamiehet, joiden virkanimityksissä oli otettu huomioon yhteiskunnalliset seikat eli poliittiset perusteet, muuttuivat hitaasti perinteisen, riippumattoman virkamieskonseptin kannattajaksi ja tekivät eroa poliittisen virkamiehen käsitteeseen.

19. Kivivuori 1979, 271–285, 331–332. Ks. keskustelusta Laine 1993, 32–41.

20. Ks. Tiuhonen. Elektroninen aineisto: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>

21. Vrt. kuitenkin Suomi 2005. Suomi tulkitsee presidentti Koiviston jatkaneen ulkopoliittisessa päätöksenteossään Kekkonen ajan käytäntöä ja toimineen hyvin itsenäisesti tiedottomatta keskeisistä ulkopoliittisista päätöksistään hallituksen ulkoasiainvaliokuntaa, eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ja jopa pääministeriä.

## 4.2 Valtioneuvoston ja ministeriöiden poliittinen johtaminen

### 4.2.1 Johtamisen poliittinen tausta

Valtioneuvoston ja ministeriöiden poliittista johtamista ei voida tarkastella vain valtioneuvoston sisäisenä ja hallinnollisena asiana. Se on kytkettävä poliittisen järjestelmän tasolle. Tällöinkin asiaan liittyy monia ulottuvuuksia. Poliittisen järjestelmän tasolla johtaminen kytkeytyy parlamentarismimallin muutokseen, kansallisen ja kansainvälisen järjestelmän välisiin suhteisiin eli Suomen EU-jäsenyyden aiheuttamiin muutoksiin sekä hallintomuutosten poliittisiin vaikutuksiin.

Valtioneuvoston toimintarajat eivät kytkeytyneet vain ministeriöiden ja keskusvirastojen työnjakoon vaan myös valtioneuvoston ja presidentin välisiin suhteisiin. Presidentti Kekkonen harjoittama tiukka presidenttijohtoinen poliittinen hallitseminen ja parlamentarismitulkinna eivät jättäneet suurta tilaa itsenäiselle valtioneuvostolle, vahvalle pääministerille ja vielä vähemmän itsenäisille ministereille. Kekkonen aikana ministeriöiden elinaika ja ministerien virkaurat olivat lyhyitä, vähemmistö- ja virkamiesshallitukset olivat yleisiä ja ministerinä oli puolueisiin kuuluvia ns. ammattiministereitä. Presidentti piti käsissään tärkeimpien ministerien nimitysvallan.<sup>22</sup> Ministerit eivät kyenneet helpolla jättämään omaa puumerkkiään ministeriön toimintaan. Jos ministeri aikoi tehdä merkittäviä muutoksia, hänen oli toimitettava nopeasti ja yhdessä virkamiesten kanssa. Paasion sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus lienee tunnetuin esimerkki merkittävästä muutospyrkimyksestä, mutta ilman koko virkamiehistön vahvaa tukea.<sup>23</sup>

Presidentti Koiviston käynnistämä siirtyminen kohti eduskunta-keskeistä parlamentarismia alkoi näkyä hallitusten kokoonpanoissa,

---

22. Ks. Nousiainen 1998, 240 ja yleisesti 233–259.

23. Ks. esim. Korte 1992, 205–217.

elinijissä ja ministerien valinnoissa 1980-luvun puolivälistä alkaen.<sup>24</sup> Valtioneuvoston asema hallitusvallan ytimenä tanakoitui ja pääministerin asemaa valtioneuvoston johtajana tukevoitettiin. Pääministeri Kalevi Sorsa ei kyennyt vielä ajamaan läpi pääministerin asemaa vahvistavia muutoksia.<sup>25</sup> Vasta pääministeri Harri Holkeri rakensi itselleen uudenlaisen poliittisen esikunnan ja palkkasi sinne valtiosihteerin, ulkopoliittisen avustajan ja poliittisia erityisavustajia. Kollegisesti toimiva valtioneuvosto sai uudenlaisia institutionaalisia rakenteita ja piirteitä. Ovet kohti eduskuntakeskeistä parlamentarismia ja pääministerivetoista hallitsemista aukenivat entistä avoimemmiksi Berliinin muurin kaaduttua, Neuvostoliiton hajottua ja YYA-sopimuksen irtisanomisen jälkeen. Presidentin ei tarvinnut holhota enää maan poliittista elämää. Hän ei siihen enää pystynytäkään. Suomen EU-jäsenyys 1995 nosti pääministerin politiikan johtajaksi ohi presidentin.

Viittasin edellä 1990-luvun alussa toteutettuun valtioneuvoston päätöksenteon uudistukseen, jossa päätösvaltaa siirrettiin yleisistunnolta ministeriöille. Vaikka Suomessa oli kuljettu jo vuosikymmeniä toisen maailmansodan jälkeen kohti ministerihallintoa, oleelliset askeleet siihen suuntaan otettiin 1980- ja 1990-luvun taitteen uudistuksissa, joissa lakkautettiin keskusvirastot ja ratkaisuvaltaa siirrettiin yleisistunnolta ministeriöille.<sup>26</sup> Kun samaan aikaan presidentin valtaoikeuksia supistettiin ja vahvistettiin pääministerin asemaa, uudistukset heijastuivat suomalaisen hallitusmallin perusteisiin saakka. Ne murensivat valtioneuvoston kollegiaalisen toimintamallin ydintä, sitä suinkaan rikkomatta. Valtioneuvosto ei näiden uudistusten avulla siirtynyt kuitenkaan aivan uudennlaiseen kollektiiviseen toimintatapaan saati ministeriöjohtoiseen malliin, vaikka askeleita molempiin suuntiin on otettu.<sup>27</sup>

24. Ks. esimerkiksi Jansson 1993, 157–166; Nousiainen 2000, 83–96. Siitä ks. Väänänen 2003, 277–280.

25. Nousiainen 2000, 83–96; Nousiainen 1993, 125–134 ja Väänänen 2003, 277–280.

26. Ks. tämän kehityksen optimistinen tulkinta Nousiainen 1999, 113–1104. Ks. hallituksen yleisistunnon ja muiden yleisten foorumien hitaasta tosiasiallisesta kehityksestä kohti yhteensovittavaa päätöksentekoa ja koordinoitua sekä poliittisten kompromissien tekoa Valtioneuvoston työn uudistaminen, 1997.

27. Ks. Nousiainen 2000.

Perinteisen kollegiaalisen toimintamallin säilyminen johtuu monista seikoista. Historiallisen tradition voima on yksi vahvimmista selityksistä. Valtioneuvoston uudistuskeskustelun missään vaiheessa ei asetettu tavoitteeksi kollegiaalisen perusmallin murtamista. Se kytkeytyy toiseen selityspusteeseen eli siihen, että Suomen monipuoluejärjestelmässä enemmistöhallitusten muodostamiseen tarvitaan vähintään kaksi suurta puoluetta. Ne haluavat seurata toistensa toimintaa. Parhaiten se käy kollegiaalisessa päätöksenteossa. Kollegiaalinen päätöksenteko on tärkeä myös pienpuolueille, sillä ne pääsevät sitä kautta vaikuttamaan hallituksen päätöksentekoon. Ne voivat nostaa asioita aina äänestykseen saakka. Tämä perustelu kytkeytyy kiinteästi kolmanteen. Vaikka Suomessa on seurattu kansainvälisiä käytäntöjä ja vahvistettu pääministerin asemaa politiikan johtajana, tuolla tiellä ei voida edetä pitkään. Puoluejärjestelmän rakenteesta johtuen Suomen hallituksia ei voida muuttaa pääministerivetoisiksi.

Siirtyminen eduskuntakeskeiseen parlamentarismiin vakiinnutettiin vuoden 2000 uudessa perustuslaissa. Siinä presidentin rooli hallituksen muodostamisessa supistettiin lähes olemattomiin ja johtovalta siitä siirrettiin eduskunnalle. Pääministeri ja hallituspuolueet nostettiin ministerien valinnan tärkeimmiksi toimijoiksi. Hallituksen parlamentaarista vastuuta eduskunnalle on sittemmin lujitettu monin eri tavoin. Hallitusohjelmasta on tehty tärkeä vipusin parlamentarismin ohjaajana ja valvojana. Uuden perustuslain määrittelemiä parlamentarismiperiaatteita ryhdyttiin soveltamaan jo 1990-luvulla. Se ilmeni selkeästi uudenaikaisissa poliittisen vastuun käytännöissä. Ministerit ovat joutuneet jo Lipposen ensimmäisestä hallituksesta alkaen kantamaan tosiasiallisen poliittisen vastuun tekemisestään.<sup>28</sup> Tämä on aivan uutta Suomen historiassa. Kekkonen ja Koiviston presidenttikausilla ministerit istuivat viroissaan presidentin tuella ja koko hallituksen nauttiman kollektiivisen vastuun turvin. Pekka Väänänen mukaan nyt ”luottamuksen voi menettää epäsuotavan teon johdosta eikä pelkästään lainvastaisesta toimesta. Ministerille on asetettu entistä korkeammat eettiset vaateet. Sopimattoman menettelyn vuoksi mi-

---

28. Väänänen 2003, 279.

nisteriydestä on joutunut luopumaan Juhantaloa keveämmin perustein kolme ministeriä.”<sup>29</sup>

Suomalaisen parlamentarismien johtavan tutkijan professori Jaakko Nousiainen, joka on ollut mukana viime vuosikymmenellä kaikissa perustuslain uudistamistoimikunnissa ja komiteoissa, mukaan hallitusten parlamentaarisen aseman muutoksessa ilmenee hallitusten ”politisoituminen”. Ilmiöön kuuluu:

- puoluejohtajien itseoikeutettu asema hallituksissa
- ministerien aiempaa kiinteämpi kytkentä puoluehallitukseen
- puoluejohtajien kiinnittyminen niin sanottuihin raskaisiin tai painaviin salkkuihin
- eduskuntaryhmien aseman vahvistuminen ministerivalinnoissa
- ministerivalintojen osuminen eduskuntaryhmien ja valiokuntien puheenjohtajille
- hallituskysymystä koskeva päätöksenteon vetäminen puoluehallituksista laajemmalle edustukselliselle areenalle
- hallitusohjelmien yksityiskohtaistuessaa puolueiden järjestökoneiston vahva asema hallitusta muodostettaessa
- 1970-luvulta lähtien hallitusten ja ministerien kehittyminen puoluejohdosta riippumattomaan suuntaan, mistä syystä puolueiden huippujohdon on oltava mukana hallituksessa
- hallituspolitiikan operatiivisen johdon keskittyminen ministeriryhmien käsiin, jolloin side muodolliseen puoluejohtoon jää löysäksi
- suuren toimintatilan jättäminen ministeriryhmille ja ministereille puoluekoneen sijasta
- puolueen hallituspolitiikan muotoaminen johtoryhmäksi ja työvaliokunnaksi kutsutun pienen ryhmän viikoittaisessa kokouksessa; se koostuu ministeriryhmästä, erityisavustajista, eduskuntaryhmän puheenjohtajistosta ja puoluesihteeristä.<sup>30</sup>

Nousiainen tulkinta ministeristön poliittisen roolin vahvistumisesta voidaan tiivistää kahteen suoraan sitaattiin seuraavasti. Ensimmä-

29. Väänänen 2003, 279. Väänänen viittaa ministeri Arja Alhoon, Suvi Lindéniin ja Matti Auraan.

30. Nousiainen 1993, 125–134 ja ks. myös Nousiainen 1991, 19–31.

mäinen tulkinta koskee hallituksen roolia ja asemaa: ”Ministeristö nousee edustuksellisen tason päämieheksi, jonka agentteina hallituspuolueiden eduskuntaryhmät ja järjestökaaderit suorittavat välittömiä tehtäviä.” Tässä tulkinnassa korostuu hallitusryhmän johtava rooli maan politiikan muotoilussa, yhdessä eduskuntaryhmän ja puolueen johdon kanssa.

Nousiainen toinen tulkinta koskee ministerin asemaa. Sen mukaan ”Todellisuudessa ministerit toimivat ensi sijassa puoluejärjestön agentteina, mutta kansanedustajien osallisuus prosessiin on myönnytys parlamentarismien muodollisille suhteille.”<sup>31</sup> Tämä huomautus vähättelee useimpien ministerien pitkän parlamentaarisen uran merkitystä ja ehkä liioittelee puoluekoneistojen vahvuutta ja merkitystä poliittisessa päätöksenteossa.

Perustuslaillisten uudistusten merkittävin pakote on Suomen EU-jäsenyys. Se muutti ulko- ja sisäpolitiikan välistä suhdetta. Presidentin roolia ulkopoliittisena johtajana jouduttiin arvioimaan uudelleen 1990-luvun alussa, kun Suomi valmistautui EU-jäsenyyteen. EU-asioiden johto valtioneuvostossa määrättiin pääministerille.<sup>32</sup> Presidentti on kokenut tämän askeleen erittäin dramaattisena aseman heikentämisenä. Vuoden 2006 presidentin vaalien keskustelut osoittavat sen ja sitä heijastaa myös presidentti Tarja Halosen tulkinta presidentin roolista. Presidentit Ahtisaari ja Halonen ovat pitäneet tiukasti kiinni oikeudestaan osallistua unionin jäsenmaiden päämiesten huippukoukukseen. Suomen harjoittama kahden lautasen politiikka ilmaisee presidentti-instituution kouristuksenomaisen pitäytymisen vanhaan hallitsemismalliin. Euroopan integraation syveneminen ja laajeneminen talouden ja politiikan alalle on siirtänyt monia entisiä valtioneuvoston päätöksiä osaksi EU:n päätöksentekorakenteita. Niissäkin asioissa, jotka eivät kuulu EU:n toimipiiriin, EU vaikuttaa arvoyhteisönä ja kaikkia jäsenmaita yhdistävänä toimintapolitiikan hahmottajana. Pääministerin ei olisi ilman Suomen EU-jäsenyyttä Suomen tosiasiallinen poliittinen johtaja.

31. Nousiainen 1993, 129.

32. Ks. PeVL 56/2005 vp., PeVM 10/1994 vp. ja PevM 10/1998 vp. ja PevL 49/2001 vp.



Pääministerin nousu valtioneuvoston poliittiseksi johtajaksi ilmaisee oivallisella tavalla myös poliittisen johtamisen nousun merkityksen kaikessa valtioneuvoston toiminnassa. Vaikka EU-asiat valmisteellaankin pitkälle virkamiestasolla, EU-asiat ovat poliittisempia kuin kotimaiset asiat. Yhteisen eurooppalaisen toimintapolitiikan ja niitä toteuttavien instituutioiden suunnittelu ja luominen muuttavat entisiä toimintapolitiikkoja ja niitä toteuttavia instituutioita, mikä on aina poliittinen kysymys. Toimintapolitiikkojen muuttaminen ei ole virkamiesten tehtävä eikä sitä voida jättää virkamiesten päätettäväksi. Tämä argumentti on tuotu esille selkeästi valtiosihteerikeskustelussa.

Suomen EU-jäsenyys ja Euroopan integraation kulkeminen entistä syvemmälle poliittiseen suuntaan ilmentää suurta kansainvälisen talouden avautumiskehitystä 1980-luvulta alkaen. Kansallisten rajojen avaaminen ihmisten, tavaroiden ja pääomien vapaalle liikkumiselle on muuttanut poliittisen päätöksenteon luonnetta. Se on supistanut kansallisten hallitusten toimivaltaa, mutta on myös samalla laventanut sitä. Westfalenilaiseen kansainväliseen järjestelmään kuuluneiden oletusten mureneminen on kylmän sodan päätyttyä luonut edellytykset erilaisten globaalien hallintajärjestelmien kehitykselle. Kun hallitukset osallistuvat globaaliin hallintaan, hallitusten käytössä olevat välineet vaikuttaa koko ihmiskunnan ja maapallon asioihin ovat monipuolistuneet. Ministerit joutuvat seuraamaan kansallisten ja EU-asioiden ohella myös oman alansa globaalitason kehitystä. Ne osallistuvat alalla järjestettäviin konferensseihin ja muihin kokouksiin. Ulkoasiainministeriön rooli kansainvälisten asioiden koordinoijana on heikentynyt. Vaikka kansainvälinen vuorovaikutus on lähentänyt kansallista ja kansainvälistä politiikkaa toisiinsa, kansainvälisissä asioissa toimijoita on monin verroin enemmän kuin kansallisissa asioissa. Asioiden poliittinen luonne on siten moniulotteisempi kuin kansallisten asioiden ja niiden hallinta on vaikeampaa. Globalisaatioksi kutsuttu ilmiö, jonka sanotaan heikentäneen poliittisen päätöksenteon roolia ja merkitystä, tarkoittaa siten tosiasiaassa valtioneuvostossa poliittisen roolin korostumista ja poliittisen harkinnan monialaistumista.<sup>33</sup>

---

33. Ks. globaalihallinnasta Tiihonen, Tiihonen 2004.

1980-luvulla toteutetut hallintouudistukset ovat vaikuttaneet hallituksen poliittiseen asemaan ja sisäisiin valtasuhteisiin muuttamalla poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon välistä työnjakoa. Erityisesti tähän ovat vaikuttaneet uudistukset, jotka ovat vahvistaneet valtioneuvoston kollektiivista roolia ja ministeriöiden vastuuta oman hallinnonalansa ohjaajana. Valtasuhdemuutoksiin ovat vaikuttaneet myös puoluekoneiston ja eduskuntaryhmän tehtävien ja roolien muutokset. Niitä ei tässä yhteydessä kuitenkaan käsitellä. Valtioneuvostoon suoraan vaikuttavista uudistuksista merkittävimpiä ovat suunnittelujärjestelmien lakkauttaminen, budjetoinnin uudistaminen ja päätösvallan siirto yleisistunnolta ministeriöille. Uudistuksia voidaan kuvata kehitykseksi, jossa valtion yhtenäinen, keskitetysti ohjattu organisaatorakenne hajoaa hajautuneeksi valtioyhteisöksi. Valtion organisaatorakenne on historialliselta taustaltaan hierarkkinen ja keskitetysti ohjattu ja johdettu. Tuota perusoletusta ei ole kyseenalaistettu kuin vasta aivan viime aikoina.<sup>34</sup>

1960-luvulla muotiin tullut suunnitteluajattelu ei myöskään tätä oletusta murtautunut vaan päinvastoin lisäsi keskitystä ja teki keskitetyn ohjauksen entistä tiukemmaksi. Suunnittelun nimissä valtioneuvostoon oli luotu lähes kaksikymmentä erilaista suunnittelujärjestelmää, joiden kautta valtioneuvostolla oli yksityiskohtainen valta vaikuttaa kuntien hyvinvointipoliittisiin investointeihin, päättää henkilöstön määrästä ja asettaa uusia hyvinvointipoliittisia tavoitteita. Suunnittelujärjestelmät olivat vahvistaneet hallituksen poliittista valtaa toimeenpanokoneiston sisällä, ennen muuta suhteessa kuntiin. Suunnittelu joutui kuitenkin kovan arvostelun kohteeksi heti 1970-luvun lopulta alkaen ennen muuta sen poliittisten vaikutusten kautta. Kriitikot elinkeinoelämässä katsoivat, että valtio ottaa suunnittelun kautta koko talouden ohjaukseensa ja korvaa markkinat voimavarojen allokointivälineenä. Kuolettavan iskun suunnittelun ja keskitetyn ohjauksen käytännöille antoi kuitenkin vasta Neuvostoliiton hajoaminen ja koko suunnitelmatalouden romahdus.<sup>35</sup>

---

34. Ks. tästä kehityksestä Tiihonen 1999, 205–214.

35. Ks. suunnitteluajattelun noususta ja sen hajoamisesta Tiihonen, Tiihonen 1990.

Suunnittelujärjestelmien tilalle hallitukselle luotiin ajankohdan uudenaikaisimpien mallien mukaisesti hallituksen yhdenmukaista johtamista tukevia järjestelmiä. Hierarkkista hallintamallia eivät uudet järjestelmät ole murtaneet.<sup>36</sup> 2000-luvun alussa hallitukselle oli luotu systemaattisesti toimiva kehysmenettely ja strateginen hankesalkku, joka sittemmin kehitettiin hallituksen strategia-asiakirjamenettelyksi. Viimeisimpänä uudistuksena on 2003 käyttöön otettu valtioneuvoston poikkihallinnollista johtamista tukeva ohjelmajohtaminen.<sup>37</sup> Uudistukset ovat olleet osittain keskenään ristiriitaisia, sillä poikkihallinnollisen painotuksen ohella 1990-luvulla ministeriöiden roolia hallinnonalansa konsernijohtajina on vahvistettu. Konserniohjaus ilmentää keskitystä ja hallinnonalan kokonaisuutta. 1990-luvun alussa omaksuttu tulosohtaus<sup>38</sup> ja ministeriöiden strategisen ohjauskasiteetin vahvistamispyrkimykset kuuluvat myös näihin uudistuksiin. Kaikkiaan uudet toimintajärjestelmät ovat luoneet edellytyksiä itsenäisesti toimiville ministeriöille.

1990-luvun lopulla ministeriöiden konserniohjauksen sijasta painotettiin hallituksen kollektiivisen toimintakyvyn parantamista. Ajatus valtioneuvoston neuvotteluitunnosta palveli tätä tavoitetta. Neuvotteluitunnon käytännöllinen merkitys on jäänyt odotuksia vähäisemmäksi, sillä valtioneuvoston kanslian tuoreen raportin mukaan hallitusryhmien puheenjohtajien muodostama kopla on hallituksen tehokkain päätösfoorumi, jossa päätetään isoista ja pienistä asioista.<sup>39</sup> Ministerit eivät helpolla luovu saavuttamastaan itsenäisyydestä.

Valtioneuvoston päätöksenteon uudistaminen, erityisesti päätösvalan siirtäminen alaspäin yleisistunnolta ministeriöille, raha-asiainvaiokunnan käsittelemien asioiden supistaminen, kehysbudjetointi ja yleiset ministeriöiden strategista johtamista tukevat menettelyt ovat

36. 1990-luvun uudistusajattelua kuvaavia asiakirjoja ovat muun muassa Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi 1992 ja Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi 1993.

37. Näitä kuvataan esimerkiksi seuraavissa asiakirjoissa Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa 15.10.2002 ja Valtion keskushallinnon uudistaminen 2002.

38. Ministeriö tulosohtajaana 1990; Valtiovarainministeriö tulosohtajaana projekti 1989; Ministeriö tuloksetekijänä. 1995 ja Liikenneministeriö: Liikenneministeriön tulosohtauksen loppuraportti 1993.

39. Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa 2005, 24–25.

suunnanneet valtioneuvoston kehitystä kohti ministerihallintojärjestelmää ja korostaneet ministeriöiden johtamisen poliittista merkitystä. Poliittisen päätöksenteon painopiste on siirtynyt valtioneuvoston kollegiaaliselta tasolta ministeriöihin, ministerin ja valtioneuvoston välisen suhteen kysymyksiin.<sup>40</sup> Muutostrendillä on periaatteessa poliittisen järjestelmän tason vaikutuksia. Uudistukset on toteutettu monipuoluehallitukseen kuuluva kollegiaalinen luottamus säilyttäen hallinnollista tietä pienten askelta uudistuksina.<sup>41</sup>

Esko Ahon hallituksen hallintopoliittisissa linjauksissa painotettiin hajauttamista. Linjauksella oli merkittäviä poliittisia ulottuvuuksia. Pyrkimys maakuntahallintoon, valtionosuusjärjestelmän uudistus ja suunnittelujärjestelmien lakkauttaminen lisäsivät kunnallishallinnon itsenäisyyttä ja heikensivät valtioneuvoston ohjausotetta ministeriöistä. Kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen oli hallituksen merkittäviä toimenpiteitä. Hallitus pyrki tuomaan hallintoon myös markkinamekanismeja vahvemmin kuin aiemmat hallitukset. Se supisti poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvien asioiden määrää hallinnossa. Hallitus jatkoi voimakkaasti virastojen liikelaitostamista ja yhtiöittämistä.

Paavo Lipposen hallitus otti markkinamekanismeihin Ahon hallitusta varautuneemman kannan. Hallitus jatkoi kuitenkin uudistuksia ja valmisteli hallintopoliittisen periaatepäätöksen. Sen lähtökohtana oli havainto, että 1980-luvulla käynnistyneiden uudistusten seurauksena vanha, keskitetysti ohjattu ja yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti toiminut valtionhallinto oli muuttunut uudenlaiseksi, aiempaa eriytyneemmäksi valtioyhteisöksi. Valtioyhteisön katsottiin koostuvan kolmesta osasta. Ne ovat ensinnäkin yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä kansalaisten perusoikeuksista ja yhteiskunnan demokraattisesta järjestyksestä vastaava viranomaishallinto. Toisen osan muodostavat julkiset palvelutoiminnot, joissa ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä, vaan yrityksille ja kansalaisille suuntautuvista palveluista. Kunnat tuottavat pääosan kansalaisille suunnatuista palveluista. Kolmanteen osaan kuuluvat julkiset liiketoimet ja tuotannol-

40. Ks. tästä Puoskari 2002 ja Tiili 2003.

41. Ks. tulkinnasta Tiili 2003, 23–40.

liset sekä kaupalliset tehtävät. Lipposen hallitus hyväksyi ajatuksen yhtenäisen valtion hajoamisesta kolmeen erilaisiin arvoihin pohjautuvaan valtioyhteisöön. 1998 tehdyn periaatepäätöksen mukaan ”Hallintopolitiikka eriytetään ja hajautetaan niin, että valtioyhteisön kutaakin tehtävää hoidetaan sille parhaiten sopivien organisaatiomallien kautta ja toimintaa ohjataan ja rahoitetaan tehtävien luonteen mukaisesti.”<sup>42</sup> Hallituksen tavoitteena oli luoda kullekin valtioyhteisön osalle siihen sopivat organisaatiomallit, päätöksenteko-, ohjaus- ja valvontaperiaatteet. Valtioyhteisö toimisi yhtenäistä valtionhallintoa hajautuneemmin.

Julkisessa keskustelussa tässä kuvattuja uudistuksia on luonnehdittu politiikan byrokratisoitumiseksi. Sauli Niinistö, kokoomuksen puheenjohtaja ja valtiovarainministeri Lipposen hallituksissa, kommentoi hallituspolitiikan byrokratisoitumis- ja teknokratisoitumiskritiikkiä sanomalla, että politiikka on myös jokapäiväistä toimitusjohtajuutta. Niinistö myöntää sen tuovan politiikkaan management-ilmettä, mutta se on parempi kuin ”kuolleet sanat ja kirjaimet”. Siitä on hänen mukaansa esimerkkejä rautaesiripun takaa.<sup>43</sup>

#### 4.2.2 Johtamisen ja johtamispuheen nopea esiinmarssi

1980-luvun hallintouudistajien tietoisuutta alkoi painaa byrokratian taakka. Juha Vartolan väitöskirja vuodelta 1979 oli osoittanut, että Suomen julkinen hallinto on oppikirjamainen esitys weberiläisestä byrokraattisesta hallintomallista.<sup>44</sup> Sen juuret ovat syvällä ruotsalaismallisessa oikeudellisessa säätelyssä. Hallinnon kehittäjät olivat tutustuneet viimeistään sodan aikana taylorilaisiin rationalisoinnin teorioihin ja 1930-luvun lopulla Yhdysvalloissa kehittyneisiin hallintoteollisiin ajatuksiin, jotka asettivat tehokkuuden organisaation keskeiseksi uudistamisen tavoitteeksi.<sup>45</sup> Hallinnon perinteinen oikeustieteen määrittämä toimintakulttuuri ei näistä ensimmäisistä uusista ajatuk-

42. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen yhteiskunta 1998, 8.

43. Niinistö, Sauli: *Politiikka politiikkaan*. Turun Sanomat 15.5.2002.

44. Vartola, 1979 ja Temmes 1987 ja Vartola 2004.

45. Vartola 1978.

sista hetkessä muuttunut. Voimakkaimmin uudet ajatukset vaikuttivat talouden ja valtiontalouden hoidossa 1970-luvulta lähtien. Tehokkuuden tulkittiin tarkoittavan päätösvallan keskittämistä. Uudet, 1970-luvulla perustetut suunnittelu- ja ohjausjärjestelmät palvelivat tätä tavoitetta. 1970-luvulla Suomen yliopistolaitokseen perustetut hallintotieteen laitokset esittelivät ohjausteorioita.<sup>46</sup>

1980-luvulla hallintoajattelun terminologia ja ajattelutavat muutuivat jälleen kerran. 1980-luvun lopulle saakka näytti siltä, että hallinto oli korvautunut suunnittelulla. Eero Pitkänen aloitti teoksensa *Ohjelma-perusteinen suunnittelu julkishallinnossa* seuraavasti: ”Elämme suunnittelun kulta-aikaa. Jokainen joutuu suunnittelun kanssa tekemisiin. Yksityiset kansalaiset, kotitaloudet, yritykset, järjestöt, kunnat, valtio ja ylipäätään kaikki yhteiskunnassa toimivat yksiköt pyrkivät varautumaan tulevaisuuteen ja vaikuttamaan siihen. Samoin yhteiskunta kokonaisuutena. Suunnittelu ei ole viime aikojen keksintö. Niin kauan kuin inhimillistä toimintaa on ollut olemassa, on myös harjoitettu suunnittelua jossakin muodossa.”<sup>47</sup> Vuosikymmenen lopulla suunnittelu ja ohjaus hylättiin ja tilalle nostettiin johtaminen. Edellisestä Pitkäsen sitaatista voisi sanan suunnittelu korvata 1990-luvun muototermillä johtaminen. Keskitetyn ohjauksen ja suunnittelun sanottiin tehneen haaksirikon viimeistään Neuvostoliiton romahhtaessa. Sana johtaminen alkoi esiintyä hallintopoliittisessa diskurssissa yhä useammin. Johtaminen oli noussut liiketaloustieteellisessä tutkimuksessa tärkeäksi tutkimuskohteeksi ja yrityksissä merkittäväksi johtajien toimintafunktioksi jo paljon aiemmin eli 1950-luvulla. Peter Drucker oli alan johtava keskustelija ja management-kirjallisuuden ensimmäinen oppi-isä. Hän kirjoitti 1946 General Motorsissa tekemänsä tutkimuksen perusteella uraa uurtavan kirjan *The Concept of corporation* ja ensimmäisen merkittävän kirjan johtamisesta 1954 *The Practice of Management*.<sup>48</sup> Julkisessa hallinnossa johtaminen sai odottaa veran alla varsinaista löytämistään, sillä 1970-luvulla julkisessa hallinnossa suunnittelua pidettiin uudenaikaisimpana teknologiana.

46. Ks. esim. Ahlstedt, Jahnukainen, Vartola 1977.

47. Pitkänen 1975, 3.

48. Drucker 1946 ja Drucker 1954.

Temmes, Kiviniemi ja Peltola ovat luetelleet valtionhallinnon johtamisen kehittämisen keskeiset uudistukset ja hankkeet johtamisen ”virstanpylväinä” seuraavasti:

- 1971 johdon koulutuksen aloittaminen valtion koulutuskeskuksessa, johdon seminaarit, 1975–78 valtiovarainministeriön tavoitejohtamisprojekti ja sen tuloksena julkaisusarja *Johtamisen kehittäminen* 1–7
- 1979 valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma (KM 1979:53)
- 1984–90 pitkät, 10–12 viikkoa pitkät johdon koulutusohjelmat valtion koulutuskeskuksessa (myöhemmin valtionhallinnon kehittämiskeskuksessa)
- 1989–95 tulosohjaus uudistus
- 1992–94 ammatiltaan johtaja-hanke
- henkilöstön kehittämishanke 1993–95
- toimiva työyhteisöhanke ja Tiimihanke 1992–97
- kansallisen strategian kehitysohjelma 1991–98
- johdon valinnan uudistaminen 1997–98
- EU-puheenjohtajuusvalmennus 1997–99
- johdon kehittämishanke 1997–99
- johtamis- ja asiantuntijapotentialin kehittämishanke 1997–99.<sup>49</sup>

Hallinnon uudistukset ja johtamisen kehittäminen etenivät virkamiespohjaisesti valmisteltuna aina Holkerin hallituksen nimittämiseen vuonna 1987 saakka. Uusi hallituspohja antoi poliittisen tuen pitkään valmisteltujen hallintouudistusten käynnistämiseksi, vaikkakaan ei vielä vahvalle esiinmarssille. SDP:n ja keskustapuolueen pitkät hallitusyhteistyö ei ollut kyennyt löytämään ratkaisuja talouden ja yhteiskunnan ongelmiin. Ulkopoliittisen pakon hävittyä puolueilla ei ollut tarvetta pakottaa itseään enää yhteistyöhön. Holkerin hallituksen käynnistämät uudistukset kuuluvat Suomen 1900-luvun hallinto historian kiistattomasti merkittävimpiin. Ensimmäiseksi hallitus lak-

49. Temmes, Kiviniemi, Pekonen 2001, 19–32.

kautti itsenäisen virkamiesvallan lujimpina linnakkeina pidetyt keskusvirastot muuttamalla niitä virastoiksi, kehittämiskeskuksiksi tai liikelaitoksiksi.<sup>50</sup> Toiseksi tehtäviä ryhdyttiin siirtämään virastoilta yksityisille palvelujen tarjoajille eli toimintoja ulkoistettiin, liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja yksityistettiin ja markkinaehtoisia toimintamalleja otettiin käyttöön valtionhallinnon sisällä.<sup>51</sup> Kolmanneksi hallinnon toiminnan ja rakenteiden säätelyä kevennettiin, jopa purettiin, mikä lisäsi virastojen itsenäisyyttä ja loi edellytyksiä itsenäiselle virastojohtamiselle sekä uudennaiselle henkilöstöpolitiikalle. Ulkoistamisen, delegoinnin ja säätelyn purkamisen periaatteet ulotettiin finanssihallintoon ja talouden ohjausjärjestelmiin, mistä tulosohtaus on hyvä esimerkki. Neljänneksi, johtaminen nousi aikaa myöten yhä keskeisempään osaan hallinnon uudistuksessa. Valtiovarainministeriön palkkaosasto ja sen vastaava henkilöstöpolitiikka integroitui aiempaa kiinteämmin osaksi muuta hallinnon kehittämistä. Palkkaosaston nimi muutettiin henkilöstöosastoksi.

Uudistusten teoreettiset taustat olivat moninaiset, muun muassa uudenlainen managerialismi (Pollitt), julkisen valinnan teoriat (Buchanan & Tullock), transaktiokustannusten taloustiede (Williamsson) ja päämies-agenttiteoria (Moe).<sup>52</sup> Käytäntöjen ja teorioiden yhteys oli usein kaukainen, mutta yhteys on tunnistettavissa. Uudistajia ohjasi ajatus, että julkisen hallinnon tehottomuuden ongelmat johtuvat byrokraattisesta hallintomallista, sen ylläpitämistä jäykkyyksistä, keskityksestä ja huonosta johtamisesta. Uudistukset tähtäsivät keskitetyn valtiollisen ohjauksen hajauttamiseen. Ne loivat edellytyksiä itsenäiselle virastojohtamiselle. Keskusvirastojen muuttaminen liikelaitoksiksi, osakeyhtiöiksi sekä lopulta niiden yksityistäminen kuuluvat tällaisiin uudistuksiin.

Johtamisen terminologia ei tullut vain hallintotieteen piiristä vaan yhä enemmän suoraan liiketaloustieteen piirissä kehitetyistä johtamisopeista. Monet hallintotieteen laitokset yliopistoissa muuttivat

---

50. Ks. periaatteellisesti kiintoisa analyysi hallinnon uudistamisen tilanteesta 1980-luvun lopulla KM: 1989:8 ja Virastojen johtaminen 1989.

51. Ks. uudistuksen arviointi ja kuvaus Temmes, Kiviniemi 1997 ja Tiuhonen Elektroninen aineisto: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>.

52. Ks. näiden eri taustojen erittely esim. Terry 2005, 430–433.



1990-luvulla nimensä julkisjohtamisen laitoksiksi. Johtamisen käsitteistöä ei omaksuttu vain valtiontalouden suunnittelun alueella vaan myös henkilöstöpolitiikan ja virastajohtamisen alueella. 1989 asetettu valtion henkilöstökomitea ja sen perusteella hallituksen tekemä periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä olivat tärkeitä virstanpylväitä uuteen johtamiskulttuuriin siirtymisessä.<sup>53</sup> Valtiovarainministeriö asetti vuonna 1992 erityisen johtamisen kehittämishankkeen, jonka tavoitteena oli luoda edellytyksiä tulokselliselle johtamiselle, edistää johtajien valmennusta ja johtajavoimavarojen joustavaa käyttöä.<sup>54</sup> Varsinaisen läpimurtonsa yleiseksi, julkista toimintaa luonnehtivaksi käsitteeksi johtaminen teki vasta 1990-luvun lopulla. Hallinto ja suunnittelu olivat jääneet historiaan. Julkisesti toiminnasta tuli johtamista.

Ajattelutavan muutoksen nopeus ilmenee esimerkiksi virkamieslain pikaisissa muutoksissa 1988 ja 1994. Vuonna 1986 pitkän, 12 vuotta jatkuneen valmisteltutyön pohjalta hyväksytty valtion virkamieslaki (valtion virkamieslaki 755/1986) edusti vielä perinteistä virkamieskonseptia ja käsitystä valtion tehtävien laajenemisesta.<sup>55</sup> Laki ei ehtinyt olla pitkään voimassa, toisin kuin edeltäjänsä, joka oli vuodelta 1924, sillä hallitus käynnisti jo heti 1990-luvun alussa koko virkamieslain täysremontin. Tavoitteena oli siirtyä yhtenäiseen työehtosopimuslähtöiseen palvelussuhteeseen ja irrottautua vanhasta virkajärjestelmästä. Vuonna 1994 voimaan tulleessa virkamieslaissa luotiin edellytykset valtion tehtävien supistamiselle. Lain perusteluiden mukaan ”on mahdollista, että valtionhallinnon hoidettavaksi jäävät vain selkeästi julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.”<sup>56</sup> Virkoja pitäisi voida kohdentaa uudelleen ja siirtää virastosta toiseen. Lain perustelujen mukaan hallinnon uudistukset, erityisesti päätösvallan hajautta-

53. Niistä ks. Mattila 2005, 355–357.

54. Ks. Johtamisen kehittämishanke 2000; Johtamisen kehittämishanke 1999; Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (<http://www.vm.fi/vm/liston/print.jsp?r=7318&cl=fi>); Ammatiltaan johtaja 1994 ja Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa 2003. Kuvaus johtamisen kehityksestä 1980- ja 1990-luvulla Temmes, Kivinen, Lumijärvi, Mertano Moilanen, 1998, 28–32.

55. Ks. laista ja sen pitkistä valmistelusta Mattila 2005, 287–296.

56. 1993 vp., HE 291, 26.

minen ovat asettaneet uudenlaiset vaateet virkamiesjohtamiselle seuraavasti: ”Valtionhallinnon johtajien tehtävät ovat siten lähentyneet luonteeltaan yksityisen sektorin johtajien tehtäviä.”<sup>57</sup>

Markku Temmes sanoi vuonna 1991 Valtionhallinnon kehittämiskeskuksen julkisen johtamisen koulutuksen konsulttina laatimansa teoksen *Julkisen johtaminen* esipuheessa, että ”liikkeenjohdon teorian antama innovatiivinen vaihtoehto julkiselle johtamiselle on pakko perustaa yleiseen organisaatioteoriaan, joka pääosin pohjautuu valitettavan heterogeeniseen yhdysvaltalaiseen liikkeenjohdon teoriaan. Tätä teoria-ainesta onkin välttämätöntä systematisoida ja modifioida, jotta se soveltuisi hyvinvointivaltion virastojen johtamisen spesifeihin vaatimuksiin.”<sup>58</sup> Temmeksen mukaan yritysten soveltamia malleja ei voida soveltaa sellaisenaan. Yritysten johtamisoppien ja johtämiskustelun juuret eivät ole kuitenkaan aivan vieraita julkiselle hallinnolle, sillä yritystenkin johtamisopit palautuvat satojen vuosien taakse hallitsijoille ja sotapäälliköille luotuihin oppikirjoihin ja teoksiin, jossa analysoidaan hallitsijan tehtäviä ruhtinaskuntansa tai valtapiirinsä johtajana. Klassinen teos alalla on Niccoló Machiavellin *Ruhtinas (Il Principe)* vuodelta 1513. Sotilaallisen johtamisen klassikkoja ovat Carl von Clausewitzin teos sodasta *Vom Kriege* vuodelta 1832 ja kiinalaisen Sun Tzun *Sodankäynnin taito* 2500 vuoden takaa.

Virkamiesten koulutusta on suunnattu palvelemaan paremmin uudenlaista virastojohtamista. 1990-luvun alkupuolella Suomen Itsenäisyyden Juhlarahasto (Sitra) ja HAUS (entinen Valtion koulutuskeskus, sittemmin hallinnon kehittämiskeskus) käynnistivät Kansallisen strategian ja Julkisen johtamisen (JuJoKe) kehitysohjelmat. Kansallisen strategian kehitysohjelma suunnattiin yksityisen ja julkisen ylimmälle johdolle ja se tähtäsi strategisen johtamisen kehittämiseen. Mukana ovat olleet Sitra, Liikkeenjohdon instituutti ja Hallinnon kehittämiskeskus.<sup>59</sup>

57. 1993 vp., HE 291, 38. Uudistuksen tavoitteistosta ks. julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö KM 1979: 26, 34, HE 291, 1993 vp., 26. Ks. vuoden 1988 virkamieslain selitysteos Bruun, Mäenpää, Tuori 1988, 19–29 sekä ja Kulla 1987, 788–807. Vrt. sitä vuoden 1994 virkamieslain selitysteokseen Bruun, Mäenpää, Tuori 1995 ja Mattila 2005, 358–361.

58. Temmes 1991, 4–5.

59. Temmes, Kivinen, Lumijärvi, Mertano, Moilanen 1998, 28–30 ja Temmes, Kiviniemi, Pekonen 2001, 40–52.

Johtamisen näkökulma ei pyrkinyt luomaan edellytyksiä vain uudenlaiselle tulohajautukselle ja -johtamiselle vaan tuloksiin perustuvalle palkkausjärjestelmälle ja henkilöstöpolitiikalle. Siirtyminen tehokkaasta ja tuottavuutta edistävään toimintaan edellyttää virastopäällikön vastuun lisäämistä henkilöstöpolitiikasta, palvelussuhteen ehtojen määrittelystä, palkkauksesta ja rekrytoinnista. 2000-luvun alussa huomio on kiinnitetty valtionhallinnon muodostaman kokonaisuuden sisäiseen koordinaatioon. Tehokkaan virastojohtamisen lisäksi koko valtionhallinnon tulisi toimia tehokkaasti. Kun hallinnonalojen rakenteellista jäykkyyttä ei ole kyetty rikkomaan tulohajautuksen, kehysbudjetoinnin eikä tietojohdannon menettelyillä, yhdeksi keinoksi on kehitetty ajatus ylimmän johdon virkojen muuttamisesta valtionhallinnon yhteisiksi viroiksi.

Uusi johtamisen konsepti pyrkii eroon hallinnonalasiiloista panemalla ylimmän virkamiesjohdon kiertämään yhdeltä hallinnonalalta toiselle. Ylimmästä virkamiesjohdosta tehdään johtamisen ammattilaisia. Ajatus hylkää weberiläiset organisaatiomallit, virkamieskoulukunnan käsityksen valtiota palvelevasta ja kokonaisuuden etua ajavasta sekä järjestyksen säilymisestä huolta kantavasta virkamiehiströistä. Samoin se irtautuu 1970-luvulla itsensä läpi lyöneestä poliittikkakoulukunnan edustamasta poliittisen virkamiehen konseptista. Näiden tilalle tulee virkamiesjohtaja, johtamisen ammattilainen, joka tuntee johtamisteorian, rationaaliset hallinnolliset menettelyt ja päätösprosessit. Hän on hyvä toimeenpanija.<sup>60</sup> Aiheeseen palataan kappalessa 7.3.

Uuden johtamiskonseptin nopeata omaksumista hallinnossa kuvaa se, että Mälkiän ja Stenvallin 1990-luvun puolivälissä tekemässä, ylimmälle virkamiesjohdolle kohdistetussa haastattelututkimuksessa poliittiselle virkamieskonseptille ei löytynyt enää juurikaan kannattajia. Vielä 1980-luvulla tehdyssä tutkimuksessa kolmasosa virkamiehistä hyväksyi ja tuki poliittisen virkamiehen käsitettä.<sup>61</sup> Käänteentekee kiintoisaksi se, että haastatellut henkilöt ovat pääosin samoja ihmisiä. 1990-luvun puolivälissä haastatellut virkamiehet eivät tunnus-

60. Ammatiltaan johtaja 1994. Katso kuvaus johtamisen asiantuntijakoulukunnasta Lundquist 1993, 106–107 ja 109–123.

61. Vartola, af Ursin 1987, 208.

taneet kuuluvansa poliittisten virkamiesten ryhmään. Jotkut haastatellut sentään myönsivät toimineensa uransa jossakin vaiheessa puolueissa. Kaikki haastatellut virkamiehet pitivät omaa orientaatiotaan ammatillisena ja asiantuntemukseen perustuvana, ei poliittisena. Suurin osa haastatelluista sanoi, että virkanimityksissä ei oteta huomioon poliittisia seikkoja. Tutkijoiden mukaan haastatteluaineisto osoittaa, että virkamiehet pitävät mahdottomana yhdistää virkamiehen poliittista ja ammatillista roolia. Vaikka virkamiehet toimivatkin ammatillisilla perusteilla, he sentään eivät kiistä omaan asemaansa sisältyvää merkittävää vallankäytön mahdollisuutta. He eivät hallituksen lojalaina virkamiehinä sitä kuitenkaan käytä. Haastatelluista 38 virkamiehestä 30 oli sitä mieltä, että ylimmällä virkamiehistöllä on merkittävä tai erittäin merkittävä vaikutusvalta politiikkaan.<sup>62</sup> Mälkiän ja Stenvallin tutkimuksen perusteella poliittisen virkamiehen malli oli kadonnut Suomesta 1990-luvun alkuun mennessä.

### 4.3 Johtamismuutoksen suuri linja

Poliittisen järjestelmän ja poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon kannalta arvioiden uudistukset – koskevat ne johtamista, hallinnon rakenteita tai budjetointia – ovat siirtäneet monia aiemmin poliittiselle päätöksentekijälle kuuluneita asioita virkamiesten vastuulle. Uudistusten syvälinnainen merkitys ei rajoitu hallinnon legitimititeetti-perusteeseen siirtämiseen oikeusvaltiollisesta legitimitetistä tehokkuuslegitimitettiin. Uudistukset ovat heijastuneet hallinnon demokratialegitimitettiin saakka. Useiden uudistusten tavoitteena on ollut poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen vahvistaminen. Keskusvirastojen lakkauttaminen ja virastojen kytkeminen ministeriöiden ohjaukseen sekä tulosohjaus ovat näistä merkittävimmät. Ne ovat lisänneet hallinnon demokratialegitimitettiä. 1980-luvun lopulta alkaen noudatettu valtiollisen keskityksen, hierarkkisen johtamisen ja ohjauksen purkamisen ja pyrkimys hajautukseen ja alhaalta tulevaan vaikuttamiseen ovat

---

62. Mälkiä, Stenvall 1998, 238–243.

muuttaneet poliittisen ohjauksen muotoja, sitä osittain heikentäen, mutta myös uusia vaikuttamisen keinoja tarjoten.

Markkinaehtoisiin keinoihin tukeutuvia ratkaisuja pidetään poliittisen päätöksenteon vaikutusta heikentävinä, mutta virkakoneiston valtaa vahvistavina uudistuksina. Kuitenkin, myös nämä uudistukset ovat lisänneet hallinnon vaikuttavuutta ja tuottavuutta ja vahvistaneet julkisen sektorin poliittista legitimitettä. Minkään hallintouudistusten tavoitteena ei ole ollut hallinnon demokraattisen legitimitetin heikentäminen. Päinvastoin, kaikki uudistukset ovat hallinnon tehokkuuden lisäämisen kautta pyrkineet vahvistamaan hallinnon hyväksyttävyyttä. Kun palvelut tuotetaan aiempaa pienemmillä kustannuksilla ja parannetaan niiden laatua, hallinnon demokraattinen hyväksyttävyys lisääntyy.

Suomen EU-jäsenyys on muuttanut valtioneuvoston päätöksentekorakenteita ja poliittisen järjestelmän sisäisiä valtasuhteita. Monet ministeriöt joutuvat suunnittelemaan toimintalinjojaan ja harjoitettavan politiikan sisältöä osana eurooppalaisia päätöksentekorakenteita. EU-jäsenyyden on arvosteltu vahvistaneen virkamiesvalmistelun merkitystä ja siirtäneen asioita kansallisen poliittisen päätöksenteon piiristä EU-tasolle ja siten heikentäneen poliittisen järjestelmän demokraattista legitimitettä. Suomessa noudatettu EU-asioiden käsittelyjärjestelmä, jossa korostetaan eduskunnan merkitystä, on toteutettu eurooppalaisittain poikkeuksellisen vahvan demokratiaperiaatteen mukaisesti.

Suomen osallistuminen kansainvälisen talouden integraatioon on tarkoittanut kansallisen päätöksenteon piiriin aiemmin kuuluneiden taloudellisten kysymysten supistamista ja siirtämistä kansainväliselle tasolle. Markkinoiden vapauttaminen ja julkisen markkinasäätelyn muuntaminen markkinoiden itsesäätelyksi on supistanut yhtä paljon poliittisen kuin hallinnollisen päätöksenteon piiriä.

Näiden erilaisten uudistusten yhteenlaskettua kokonaisvaikutusta demokratian ja tehokkuuden akselilla on vaikea tarkasti arvioida. Ne ovat sekä edistäneet hallinnon autonomiaa suhteessa poliittiseen johtamiseen että tarjonneet välineitä poliittiselle johdolle saada aiempaa kiinteämpi ote hallinnosta. Tämän tutkimuksen teeman kannalta

johtamisen uudistukset nousevat tässä kehityssuunnassa erityisen tärkeiksi.<sup>63</sup> Lopullinen tase riippuu ainakin osittain poliittisten johtajien kyvystä ottaa hallinto johtoonsa.

Edellinen tulkinta on tehty hallintouudistuksista. Sen sijaan arvio poliittisen hallitsemisen uudistusten ja poliittisten tulkintojen muutoksesta on yksiselitteisempi. Suunta on kohti kasvavaa demokratialegitimiteettiä ja kohti vahvistuvaa parlamentaarista tilivelvollisuutta. Tähän suuntaan kulkevista poliittisista muutoksista mainittakoon eduskunnan vallan kasvattaminen parlamentarismien vipusimena, ammattiministerien ja virkamieshallitusten siirtyminen historiaan, siirtyminen vaalikauden mittaisiin hallituksiin sekä hallituksen ja pääministerin aseman vahvistaminen siirtämällä valtaa presidentiltä hallitukselle. Poliitiikan tutkimuksen kannalta käsitys hallinnon epäpoliittisuudesta on kokonaisuudessaan ongelmallinen.

Kansainvälisissä eri maiden hallintouudistuksia analysoivissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota siihen, että hallintouudistukset ovat vahvistaneet virkamiesten valtaa ja siten virkamiesjohdon poliittista roolia.<sup>64</sup> Väitteen, että hallintouudistukset olisivat neutraaleja hallinnon poliittisen ohjauksen kannalta, tutkijat sanovat perustuvan riittämättömään analyysiin. B. Guy Petersin ja Jon Pierren mielestä 1990-luvun hallintouudistusten poliittinen merkitys ei saa riittävää huomiota tutkijakeskustelussa.<sup>65</sup> Tutkijat löytävät mielenkiintoisia kehityspiirteitä eri maista. Yhteenvetona näistä tutkimuksista Peters ja Pierre väittävät yhtäältä virkamiesten vallan kasvaneen. Toisessa tapauksessa poliitikot ovat huomanneet, että virkamiehet autonomiapyrkimyksineen ovat ongelma, eivät sen ratkaisuyritys. Kolmannessa mallissa poliittinen päätöksentekijä on lisännyt valtaa virkamiesten kustannuksella.<sup>66</sup> Eri maista tehtyjä tutkimuksia yhdistää tekijöiden mukaan kuitenkin poliitikkojen ja virkamiesten konfliktien lisäänty-

---

63. Ks. arvio julkisen johtamisen ja johtamisen käytäntöjen muutoksesta Suomessa Temmes, Kiviniemi, ja Peltola 2001 sekä Heusala 1991 ja Kiviniemi 1992.

64. Ks. siitä esim. Halligan 2003, 98–108. Vrt. kuitenkin Pollitt, Bouckaert, 2004, 145–150.

65. Peters, Pierre 2001, 1–2.

66. Esimerkkinä parlamentin kasvaneen vaikutusvallasta mainitaan Suomi. Ks. Peters, Pierre 2001, 2.

minen ja ristiriitojen kehitys.<sup>67</sup> Petersin ja Pierren analyysi on Suomessa saanut huomiota poliittisten toimijoiden käymässä poliittista valtiosihteerää koskevassa keskustelussa. Kun poliittisen johtamisen resursseihin ei ole kiinnitetty vastaavaa huomiota, poliittisen järjestelmän piirissä on koettu virkamiesjohtamisen vahvistamisen ilman poliittisen johtamisen vastaavia uudistuksia lisänneen ammattijohtajien valtaa – myös poliittista. Ministerit ovat jääneet ministeriön yksinäisiksi poliittisiksi toimijoiksi.

Virkamiehet eivät välttämättä hyväksy väitettä, sillä heidän kannaltaan monet hallintouudistukset ovat luoneet aiempaa paremmat edellytykset ministerin poliittiselle johtamiselle. Esimerkiksi tulosohjaus, kehysbudjetointi ja budjettirakenteen uudistus antoivat entistä kokonaisvaltaisemmat välineet ministeriön johdolle suunnata ministeriön ja hallinnonalan toimintaa.

---

67. Peters, Pierre 2001, 4.

## 5. Valtiosihteerikeskustelun koukeroinen taival

### 5.1 Vanhimmat esitykset 1920-luvulta

Nykymuotoinen keskustelu poliittisista valtiosihteereistä käynnistyi 1970-luvun lopulla, mutta jo hallituksen esityksessä valtioneuvostolainsäädännöksi vuodelta 1921<sup>1</sup> hallituksen tarkoituksena oli asettaa ministerin avuksi Ruotsin mallin mukaisesti valtiosihteeriksi. Hänen toimivaltansa olisi ollut laajempi kuin kansliapäällikön. Valtiosihteeriksi olisi tuonut pysyvyyttä hallitusten vaihtumisesta aiheutuvaan epäjatkuvuuteen. Hänelle olisi annettu oikeus ratkaista asioita, jotka eivät olisi vaatineet ministerin päätöksentekoa. Eduskunta ei hyväksynyt esitystä, sillä se piti sitä pöyhkeilynhaluisten virkamiesten oman aseman korostamiskytkimykseenä. Ratkaisuvalltaa käyttävistä valtiosihteereistä pelättiin muodostuvan apulaisministereitä.<sup>2</sup>

Kansliapäälliköt, jotka olivat esityksen takana, eivät jättäneet asiaa siihen vaan ajoivat esitystä myöhemmin. Ensimmäisen kerran he palasivat asiaan virkamiesoloja selvittävässä ns. Hyvösen komiteassa 1920- ja 1930-luvun taitteessa. Asia ei edennyt silläkään erää. Uudelleen valtiosihteeriasia tuli esille valtioneuvoston ohjesääntökomiteassa vuonna 1942. Kansliapäällikön virat esitettiin muutettavaksi valtiosihteerin viroiksi. Näillä olisi laajempi ratkaisuvallta kuin kansliapäälliköillä. Kyse ei ollut tälläkään kertaa poliittisesta valtiosihteeristä. Muun muassa Rafael Erich kannatti *Lakimies-lehteen* laatimassaan artikkelissa laajoilla valtuuksilla varustettujen ei-poliittisten valtiosihteerien asettamista ministeriöihin. Asia hautautui ja ajatus puolueetomasta valtiosihteeristä kuoleutui.<sup>3</sup>

---

1. Hallituksen esitys laiksi valtioneuvostosta sekä laiksi valtiosihteerin asettamisesta valtioneuvostoon ja esittelijän oikeudesta lopullisesti ratkaista eräitä asioita, no 7/1921 vp.

2. Tiuhonen 1990, 69 ja 106–107.

3. Tiuhonen 1990, 201



## 5. 2 Keskushallintokomitean esitys 1970-luvun lopulla

Valtiosihteerit ilmestyivät hallintopoliittiseen keskusteluun 1970-luvun lopulla osana valtion keskushallinnon vuosikymmeniin kattavinta ja systemaattiselta pohjalta valmisteltua uudistuspakettia eli valtion keskushallintokomitean mietintöä. Nyt valtiosihteerit olisivat poliittisia. Uudistusesitys oli 1960- ja 1970-luvulla voimaperäisesti käynnistyneen valtiojohtoisen hyvinvointivaltion rakennustyön loppusilauksen viimeisiä vaiheita. Uudistuksen aikaisemmissa vaiheissa maahan oli perustettu lukuisia keskusvirastoja, lisätty valtion ja kuntien virkamiesten määrää, omaksuttu uusia teknokraattisia valtiontalouden suunnittelumalleja, otettu käyttöön atk-tekniikkaa ja laajennettu valtion tehtäväkenttää. 1970-luvulla erilaiset yhteiskunnalliset reformit toteutettiin isoina kokonaisuuksina.<sup>4</sup> Valtion keskushallintoa uudistamaan asetettu komitea, joka teki esityksen poliittisten valtiosihteerien asettamisesta, oli osa ajankohdan laajoja rationaaliselle ajattelumallille perustuneita uudistushankkeita.<sup>5</sup> Huomattakoon vielä, että komitean kaikki esitykset käsiteltiin virkamiehistä kokoonpannussa komiteassa ja sen poliittisessa johtoryhmässä. Komitea työskenteli näin hallituksen ohjauksessa.

Valtiosihteerien asettamisesityksen perustelut tulivat hyvinvointivaltion rakentamista ohjanneesta käytännön yhteiskuntateoriasta, jota Ilkka Heiskanen kutsuu valtiojohtoisen suunnittelun superideologiaksi.<sup>6</sup> Siinä painotettiin valtion toimipiirin laajentamista, markkinoiden ja yhteiskunnan toiminnan valtiollisen sääntelyn tiukentamista sekä poliittisen ohjauksen tehostamista valtiokoneiston sisällä muun muassa ottamalla huomioon poliittiset seikat virkanimityksissä. Suunnittelu oli korvannut hallinnon julkisen toiminnan keskeisenä määreenä. Suunnitteluun perustuvassa asioiden hoidon mallissa valtio oli vastuussa talouden ja yhteiskunnan menestyksestä, mihin ei riittänyt vain se, että hallitus perusti erilaisia hallintoelimiä vaan myös harjoitti aktiivista ohjausta ja suunnittelua sekä säätelyä. Kaikkea tätä varten

4. Ks. esim. Stenvall 1990.

5. KM 1978, 22: Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Nide 3. Helsinki 1978.

6. Heiskanen 1977, 44–57.

valtiolle palkattiin teknokraattisen koulutuksen saaneita virkamiehiä. Hallituksen poliittisen ohjauksen varmistamiseksi ministerin avuksi haluttiin perustaa poliittisen valtiosihteerin virkoja.

Valtiosihteerin virkoja perusteltiin myös edustuksellisen demokratian konseptilla. 1970-luvun hallintopoliittisissa diskursseissa korostettiin virkamiehistön heikkoa poliittista edustavuutta. Vaikka suomalaisen virkamiehistön sanottiin olevan puolueetonta, se tarkoitettiin vasemmistopuolueiden kannalta puolueettomia porvareita. Vasemmistopuolueiden edustajat sanoivat, että pitkän oppositiokauden aikana johtavasta virkamiehistöstä olivat kadonneet ne muutamankin vasemmistolaisesti ajattelevat virkamiehet, jotka hallintoon oli palkattu sodan jälkeen. Ensimmäinen askel tilanteen korjaamiseksi ja poliittisen ohjauksen lisäämiseksi olivat 1960-luvun lopulla ministereiden avuksi nimitetyt poliittiset sihteerit. Varsinainen poliittisten sihteerien järjestelmä luotiin 1972.<sup>7</sup> Poliittisten valtiosihteerien nimittäminen olisi ministeriön poliittisen johtamisen toinen vaihe – ei kuitenkaan siinä merkityksessä, että ministerin poliittisen sihteerin virkoja perustettaessa olisi tietoisesti suunniteltu poliittisen valtiosihteerin virkojen perustamista.<sup>8</sup>

Keskushallintokomitea painotti hallinnon uudistamistavoitteissa demokratiaa. Se ja osallistuminen olivat ajankohdan paljon käytetyt hallinnon uudistamisen periaatteet. Demokratia ja osallistuminen ohjasivat myös paikallishallintokomitean, väliportaana hallinnon uudistuskeskustelua, hallintodemokratiapyrkimyksiä sekä koulu- ja yliopistodemokratian uudistuksia. Valtiosääntöuudistuksessa ne olivat ongelmallisia tavoitteita, sillä demokratia olisi iskenyt suoraan presidentin valtaoikeuksiin. Niihin ei presidentti Kekkonen aikana sopinut puuttua.

Keskushallintokomitea halusi kääntää keskushallinnon kehittämisen keskusvirastojärjestelmästä kohti ministerihallintoa eli heikentää virkamiesvaltaa ja lisätä hallinnon demokraattista legitimitettä. Tässä tarkoituksessa se halusi antaa ministerille pidätysoikeuden keskusvirastoissa päätettävistä asioista ja esitti ministerien aseman lujittamisesta hallinnonalansa johtajana.

7. Järjestelmän synnystä ks. Westerlund 1990, 45–51.

8. Valtioneuvoston kansliapäälliköt 6.3.1969. Pöytäkirja 2/1969.

Sisäasiainministeriön osastopäällikkö Aulis Pöyhönen kytki syksyllä 1976 julkaisemassaan artikkelissa ajatuksen poliittisista valtiosuhteereistä hallinnon politisoitumiskehitykseen. Pöyhösen artikkeli ennakoiki jo keskushallintokomitean esitystä. Hän sanoi, että aiemmin korkeintaan hallitusneuvos oli poliittisesti sitoutunut, mutta “tänään ministeriöiden alimmat esittelijätkin alkavat olla poliittisia...”<sup>9</sup>

Valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö Reino Lindroos laati marraskuussa 1976 – hyvissä ajoin ennen keskushallintokomitean esityksen valmistumista – muistion pääministerin poliittisen johtamisen vahvistamisesta. Kun tämä oli ajankohdan yleinen henki ja keskushallintokomitean tavoite, oli luonnollista, että poliittisen valtiosuhteerin virkojen perustaminen aloitettaisiin valtioneuvoston kansliasta. Sen katsottiin kuitenkin edellyttävän valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön viran lakkauttamista. Lindroosin mukaan valtioneuvoston kanslian valtiosuhteeri toimisi kansliapäällikkökokouksen johtajana, iltakoulujen sihteerinä, poliittisten sihteerien yhdysiteenä ja koordinoisi valtioneuvoston kanslian vastaamaa yhteiskuntapoliittista suunnittelua.<sup>10</sup>

Keskushallintokomitea päätyi valtioneuvoston poliittista ohjausta vahvistaessaan kahteen vaihtoehtoiseen malliin. Ne olivat apulaisministerimalli ja valtiosuhteerimalli. Komitea suositti valtiosuhteerimallia. Apulaisministerimallin komitea torjui lainsäädännöllisillä perusteilla, koska sen toteuttaminen edellytti valtiosäätöön tehtäviä muutoksia.<sup>11</sup> Malleja vertailtuaan komitea esitti, että jokaiseen ministeriöön perustetaan korkeatasoinen, hallinnonalaan tunteva ministerin erityistä luottamusta nauttiva valtiosuhteerin virka. Samalla ministerillä voisi olla useitakin valtiosuhteereitä.<sup>12</sup> Keskushallintokomitean esittämät mallit ovat toistuneet tämän jälkeen aihetta koskevissa selvityksissä aina 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puoliväliin saakka eli vajaat kolmekymmentä vuotta. Myös komitean argumentit ovat toistuneet lähes sellaisenaan vuosikymmenestä toiseen.

9. Aulis Pöyhönen: Poliittisen valtiosuhteerin rooli. HS 15.11.1976.

10. Valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön viran muuttaminen. 29.11.1976, Reino Lindroos. Valtion keskushallintokomitean arkisto. VNA.

11. Keskushallintokomitean II osamietintö KM 1978:22, kohta 6.3.4.

12. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, nide 1, KM 1978: 289–301.

Komitean hahmottamassa mallissa valtiosihteerit eivät olisi poliittisesti eivätkä oikeudellisesti ministeriin rinnastettavia, eikä heille annettaisi valtioneuvoston kollegion jäsenen tai ministerin sijaisen tehtäviä. Heidän toimikautensa olisi sama kuin ministerin. He olisivat palkkaukseltaan likipitään ministerin tasolla. Valtiosihteerien tehtävät koskisivat muun muassa lainsäädännön, toiminta- ja taloussuunnittelun ja tulo- ja menoarvion valmistelua. Heille tulisi antaa pidätysoikeus ministeriön virkamiehiin nähden. Komitea halusi ministeriön johtamisen selkeyden varmistamiseksi lakkauttaa kansliapäällikön ja ministeriön hallinnollisen osaston päällikön virat. Tilalle tulisi perustaa valtiosihteerin ja osastopäällikön viran väliin sijoittuva hallintopäällikön virka. Hänelle jäisi vastuu ministeriön jatkuvista toimintojen ylläpidosta ja kehittämisestä sekä rutiinihallinnosta. Hän hoitaisi ministeriön sisäistä hallintoa. Komitea esitti pääministerille kuutta sihteeriä ja jokaiselle ministerille yhtä valtiosihteeriä.<sup>13</sup>

Valtiosihteerillä komitea tarkoitti henkilöä, joka 1) on ministerin lähin apulainen ja ministeriön ylin päällikkövirkamies, 2) on tai voi olla selvästi poliittinen henkilö ja nauttii ministerin erityistä luottamusta, 3) vaihtuu hallituksen ja ministerin mukana ja 4) omaa ko. hallinnonalan asioiden hyvän tuntemuksen ja hoitaa ministeriön yleisjohtamiseen liittyviä tehtäviä ja ministerin antamia erityistehtäviä. Poliittisten sihteerien tehtävistä poiketen valtiosihteerin tehtävät olisivat vaativammat ja vaikuttavammat. Komiteassa oli arvioitu, että valtiosihteerit olisivat ministeriön ja hallinnonalan päällikkövirkamiehiä, yliopistoihmisiä ja järjestöjen palveluksessa olevia.

Komitean sihteeri Keijo Koivukankaan mukaan komitean tarkoituksena oli laajentaa ministeriön poliittista kerrosta ja näin helpottaa poliittista päätöksentekoa. Poliittiset näkökannat tulevat siten riittävän ajoissa ohjaamaan asioiden valmistelua. Päästään eroon aikaansaamattomuudesta ja voidaan heikentää virkamiesten valtaa ja hallinnon ulkopuolista ohjausta. Samalla voidaan vähentää virkamiesten pikkupolitikointia.<sup>14</sup>

13. Emt. 299–301.

14. Keijo Koivukangas: Ministerille apulaiset. Poliittiset valtiosihteerit tehostaisivat hallituksen käytännön toimia. HS 13.9.1976.

Hallitus otti komitean ehdotusten toteuttamisen tehtäväkseen ja asetti 22.12.1977 keskushallinnon uudistamista selvittävän ministerivaltiokunnan, jonka puheenjohtajaksi määrättiin pääministeri. Sor-san lisäksi sen jäseninä olivat ministerit Johannes Virolainen, Esko Rekola, Kristian Gestrin, Paul Paavela, Paavo Väyrynen, Kalevi Kivistö, Eero Rantala, Tuure Salo ja Arvo Aalto eli hallituksen kokoneimmat jäsenet. Ministerivaliokunta käsitteli kaikkia keskeisiä keskushallintokomitean esittämiä toimenpide-ehdotuksia, myös valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottamista. Ministerivaliokunnan pöytäkirjojen mukaan asia oli otettu esille useita kertoja, mutta sen käsittelyä oli lykätty kerta toisensa jälkeen. Valiokunnalle valmisteltu muistio ”Poliittiset valtiosihteerit” 7.2.1978 esitteli ehdotuksen pääosin siinä muodossa kuin komitea, mutta ei kaikilta osin. Erityisen merkittävä ero koski kysymystä kansliapäälliköistä. Muistion mukaan ministeriöissä olisi säilytettävä kansliapäällikön virat ”jatkuvuuden turvaamiseksi”, mutta hänelle tulisi keskittää rutiiniluonteisten tehtävien hoito, jotta valtiosihteerit voisivat keskittyä poliittisesti tärkeimpiin ministeriä avustaviin tehtäviin. Pääministerillä voisi olla yksi tai useampia valtiosihteereitä. Valtiosihteerin tehtävät olisivat olleet samanlaiset kuin komitean ehdotuksessa. Niinpä hän ei saisi olla ministerin sijainen esimerkiksi ministerivaliokunnissa eikä valtioneuvoston istunnoissa.<sup>15</sup> Asiaa ei käsitelty kuitenkaan koskaan ministerivaliokunnassa.

Hallitus halusi toteuttaa ehdotukset vaalien jälkeen asetettavassa hallituksessa, mutta esitys ei edennyt komitean suunnittelemassa muodossa. Poliittista johtamista vahvistettiin sisällyttämällä vuoden 1979 budjettiin varat kahden poliittisen sihteerin viran palkkaamiseen. Uudistukset pysähtyivät siihen, sillä pääministeri Mauno Koiviston johtama hallitus (1979–82) siirsi esityksen vihreän veran alle. Koivisto ei poliittisista valtiosihteereistä piitannut. Hän halusi pitää kaikki poliittiset langat omassa käsissään.<sup>16</sup> Valtiosihteerien asettaminen ei kaatunut yksin Koiviston vaan myös julkisuuden vastustukseen, sillä lehdistö arvosteli esitystä ankarasti. Puolueiden kannat alkoivat myös ajan kuluessa hajota. Ainoastaan vasemmistopuolueet jäivät uudistuksen

15. Keskushallintoministerivaliokunta 1978. Ministerivaliokunnan aineisto valtioneuvoston kansliassa.

16. Ks. Tiuhonen 1990, 245, 271–274.

kannalle.<sup>17</sup> Yleisessä lehdistö- ym. keskustelussa sanottiin, että valtioneuvoston toimintamahdollisuudet ovat riittävät ilman valtiosihteeritkin. Lisäksi arvosteltiin hallinnon paisumista sekä sitä että, valtiosihteeristä muodostuu virkamieshallinnon rinnalle oma järjestelmä. Suomenmaan mukaan esitys lisää byrokratiaa ja aiheuttaa valtioneuvoston loudellisia kustannuksia.<sup>18</sup> Jukka Ukkola sanoi Kalevassa, että valtiosihteerit toimisivat ministerin tuntosarvina ja käytyreinä silloin kun ministeri itse miettii sinisiä ajatuksia valtioneuvostossa. ”He kantelisivat kiltisti ministerille, jos ministeriö ei toimisi linjan mukaisesti”.<sup>19</sup> Lehdet eivät jakaneet komitean käsitystä, että poliittiset valtiosihteerit vähentävät poliittisia virkanimityksiä. Päinvastoin, lehdet katsoivat, että esitys kasvattaa puoluevaltaa ja että se ilmentää poliittisen vallan ahneutta.<sup>20</sup>

Esitys ei kaatunut kuitenkaan yksinomaan puolueiden, lehdistön ja Koiviston vastustukseen vaan ennen muuta presidentti Kekkonen kantaan. Komitean silloinen pääsihteeri Heikki Aaltonen on 2004 kertonut, että kun mietintöä esiteltiin presidentti Kekkoselle päivää ennen sen julkistamista, presidentti esitti epäilyksensä valtiosihteeriiä kohtaan. Aaltosen mukaan tämä oli ratkaisevaa asian myöhemmän jatkon kannalta.<sup>21</sup> Tuon ajan poliittisessa kulttuurissa presidentin sanalla oli kantavuutta, jota on tänä aikana vaikea ymmärtää. Kun pääministeri ja presidentti olivat esitystä vastaan, sitä ei voitu ottaa esille alemmallakaan tasolla.

Valtiosihteeriasia jäi 1980-luvun alussa unholaan presidentin vaihdoksen ja isojen poliittisten asetelmien muututtua, mutta puolueet eivät sitä unohtaneet. Asia tuli esille muun muassa valtioneuvoston kanslian toiminnan kehittämistä selvittäneen työryhmän muistiossa vuonna 1985. Työryhmä esitti, että kanslian johtoon pitäisi saada pääministerin mukana vaihtuva poliittinen valtiosihteerii.<sup>22</sup> Myös valtioneu-

17. Uusi Suomi otti muista porvarillisista lehdistä poikkeavan kannan, sillä se piti poliittisten sihteerien järjestelmänkehittämistä perusteltuna. Uusi Suomi 16.3.1979. Valtiosihteerit

18. Suomenmaa 5.10.1978 Turha uudistus.

19. Jukka Ukkola: Valtion sihteerit. Kaleva 17.3.1973.

20. Kouvolan sanomat 16.3.1979, Torjuttu ehdotus.

21. Alivaltiosihteerii Heikki Aaltosen haastattelu 30.1.2005.

22. Valtioneuvoston kanslian tehtävät ja organisointi. Valtioneuvoston kanslia 1985.

neuvoston kanslian myöhemmissä toiminta- ja taloussuunnitelmissa asiaa pidettiin esillä.

### 5.3 Holkerin hallituksen esitys vuodelta 1989

Poliittiseen keskusteluun valtiosihteeriasia tuli uudelleen noin kymmenen vuoden kuluttua, kun pääministeri Harri Holkeri otti asian esille hallituksen budjettiriihessä elokuussa 1987. Holkerin tavoitteena oli saada valtiosihteerin ainakin omaan ministeriöönsä. Se ei käynyt käden käänteessä, sillä valtioneuvoston kanslian silloinen kansliapäällikkö Paul Gustafsson oli 63-vuotias eikä lehtitietojen mukaan ollut halukas jäämään vielä eläkkeelle. Tuolloin katsottiin, että uutta virkaa ei voinut perustaa lakkauttamatta kansliapäällikön virkaa. Asia oli arka myös siitä syystä, että poliittinen valtiosihteerikysymys herätti edelleen arvostelua julkisuudessa.

Seuraava askel asiassa oli konkreettisten esitysten valmisteleminen sen jälkeen kun Gustafssonin eroaika koitti. Esityksen valmistelun Holkeri antoi 26.9.1989 kansanedustaja Erkki Pystysen johtamalle työryhmälle.<sup>23</sup> Työryhmän kokoonpano oli poliittinen, sillä sen ainoa virkamiesedustaja oli ryhmän sihteerin, hallitusneuvos Heikki Euramo valtiovarainministeriöstä. Työryhmä ei selvittänyt muita poliittisen johtamisen vahvistamisen vaihtoehtoja, sillä pääministeri oli määrännyt, että ryhmän pitää selvittää vain poliittista valtiosihteerijärjestelmää.<sup>24</sup> Toimeksiantonsa mukaisesti ryhmä esitti poliittisen valtiosihteerin perustettavaksi vain valtioneuvoston kansliaan. Muiden ministerien poliittisen johtamisen vahvistamiseksi riittäisi poliittisten sihteerien tilapäisten tointen muuttaminen ministerin erityisavustajien viroiksi. Samalla pitäisi nostaa näiden palkkoja. Työryhmä katsoi, että palkankorotus varmistaisi poliittisen avustajan korkean

---

23. VM Poliittisten valtiosihteerin järjestelmää selvittäneen työryhmän mietintö. Helsinki 1989.

24. Työryhmä sai selvityksen hallituksen ja ylimmän virkamiesjohdon suhteista Britanniassa, Yhdysvalloissa, Saksan Liittotasavallassa, Ranskassa, Itävallassa, Norjassa ja Ruotsissa.

tason.<sup>25</sup> Lisäksi ryhmä esitti, että ministerin tulisi voida ottaa muitakin poliittisia avustajia. Poliittisten erityisavustajien järjestelmän kehittämisestä muodostuikin työryhmän painavimmat ehdotukset.

Poliittisen ohjauksen tarvetta työryhmän perusteli ministeriöiden toiminnan ja luonteen muuttumisella ja kansainvälisten tehtävien laajenemisella. Poliittisen ohjauksen vahvistamisen tulisi lähteä liikkeelle ministeriön johtoryhmätyöskentelyn uudistamisesta. Virkamiehille tulisi siirtää ratkaisuvalltaa vähemmän tärkeissä yhteiskuntapolitiittisissa asioissa. Ministeriön asemaa hallinnonalan yleisenä johtajana tulisi lujittaa.

Työryhmän suurin huoli valtiosihteerijärjestelmän toteuttamisessa oli virkamiesjohdon asema. Työryhmä totesi selkeästi, että ylimmän virkamiesjohdon lojaalisuutta ministerin tavoitteenasettelulle ja toimintaohjeille ei ole aihetta asettaa yleisesti kyseenalaiseksi.<sup>26</sup> Ryhmä selvitti huolellisesti – laajemmin kuin muut vastaavaa asiaa käsitelleet selvitykset – valtiosihteerin viran asettamisen virkamiesoikeudellisia ja henkilöstöhallinnollisia ongelmia. Se piti niitä vakavina. Ongelmallista oli esimerkiksi se, että valtiosihteerin ei voida soveltaa hallitusmuodossa määritettyjä virkaylennysperusteita. Ryhmä kiinnitti huomiota valtiosihteerin vaikeaan asemaan ministeriön ylimpänä virkamiehenä eli virastopäällikkönä. Jos valtiosihteerin on virastopäällikkö, hallinto ja sen virat politisoidaan. Ryhmä toi esille sen, että valtiosihteerin voisi virastopäällikkönä vaarantaa asioiden objektiivisen valmistelun ja lisätä hallinnon poliittisuutta. Valtiosihteerin voisi vaikeuttaa objektiivisen tiedon saantia asioiden valmistelusta ja siten lisätä muiden puolueiden halua poliittisiin nimityksiin toisten puolueiden johtamissa ministeriöissä.<sup>27</sup> Järjestelmän käyttöönnoton tarkoittaman hallinnon yleisen politisoitumisen ryhmä pelkäsi vaikuttavan kielteisesti kansalaisten ja

25. Hannele Pokka sanoi ministeriaikaa kuvaavassa kirjassaan erityisavustajien valinnasta ajankohdan yleistä mielikuvaa mukailleen seuraavaa: ”Ministerillä pitää olla erityisavustaja. ... Enemmistö oli ottanut puoluetuomistonsa väkeä. Joitakin tuli ministerin kotikulmilla. Saman puoluetuomistonsa omaava kotipuolen kunnanjohtaja tuntui olevan lyömätön nimi. Sitoutumatonta erityisavustajaa ei ollut kenelläkään, sillä yhdenkään ministerin päähän ei ollut aikaisemmin palkkautunut, että ministeri kutsuisi avustajikseen muita kuin luotettuja puoluemiehiä.” Pokka 1995, 47.

26. Työryhmän mietintö 30.11.1989 ja VNK Dno 453/40/89, 4 ja 30.

27. Työryhmän mietintö 30.11.1989, VNK Dno 453/40/89, 28.



elinkeinoelämän sekä muiden eturyhmien luottamukseen hallinnon toimivuuteen, objektiivisuuteen ja varmuuteen. Pätevyyteen perustuvan nimityskäytännön murtaminen voisi heikentää virkamieskunnan tasoa, työmotivaatiota ja lojaalisuutta sekä pätevän henkilöstön kiinnostusta julkisen hallinnon virkoihin. Pääosaa väitteistä ryhmä ei pitänyt kuitenkaan ylitsepääsemättöminä.

Punnittuaan järjestelmän käyttöönnoton tarkoittamia etuja ja haittoja ryhmä päätyi suosittelemaan valtiosihteerin viran perustamista vain valtioneuvoston kansliaan. Pääministerin sihteerin Jarmo Heino ja erityisavustaja Pekka Ruotsalainen kannattivat mietintöön liittämässään lausumassa valtiosihteerin nimittämistä jokaiselle ministerille. Erityisavustajien palkkausta tulisi korjata palkkaluokkien A 23:n ja A 28:n välille, henkilön kokemuksesta riippuen.<sup>28</sup> Palkkauksen parantamisen johdosta voitaisiin kohottaa siihenastista avustajien poliittista junioritasoa. Julkisuudessa ministerin erityisavustajia pidettiin usein ”nuorina puoluevirkailijoina tai ministerien kotiseuduilta poimittuina kunnallismiehinä”.<sup>29</sup>

Ryhmän esityksen mukaisesti hallitus perusti 1990 valtioneuvoston kansliaan pääministerin avuksi valtiosihteerin viran, lakkautti kansliapäällikön viran ja perusti sen tilalle alivaltiosihteerin viran. Ministerien poliittisten sihteerien toimet muutettiin ministerin erityisavustajien viroiksi. Holkeri palkkasi ensimmäiseksi valtiosihteerikseen pankinjohtaja Matti Korhosen Kansallis-Osake-Pankista. Lehdissä häntä luonnehdittiin muun muassa ”Suomen superlobbariksi”, joka tuntee kaikki Suomen tärkeät ihmiset ja ”melkein kaikki haluavat olla hänen kavereitaan”. Korhosen valinnalla Holkerin sanottiin haluavan saada uuteen virkaan arvovaltaa. Nimityksen haluttiin viestittää, että valtiosihteeriksi pitäisi vastaisuudessakin saada kovan tason väkeä.<sup>30</sup> Lehdissä arvioitiin, että Korhosen virkaura tulee luomaan toimintamallin tulevaisuudelle. Jos se kehittyy samaan suuntaan kuin Ruotsissa ja Saksassa, ”valtiosihteerin on Suomessa kova sana”.<sup>31</sup> Toi-

28. Työryhmän mietintö 30.11.1989, VNK Dno 453/40/89

29. HS 14.8.1992 Unto Hämalainen: Neuvoantajia talouselämästä.

30. HS 4.3.1990: Arto Asikainen: Suomen superlobbari tulee Holkerin valtiosihteeriksi.

31. US 9.6.1990: Jalmari Torikka: Holkerin Vonkamies.

mittaja Jalmarin mukaan poliittinen valtiosihteeri asettuu valtion virkahierarkiassa oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tuntumaan. Poliittista valtiosihteeriä koskeva julkisuuskuva oli näin ladattu korkeilla odotuksilla.

Seuraavan hallituksen eli Esko Ahon hallituksen oli otettava kantaa valtiosihteereihin, kun Holkerin hallitus oli avannut oven siihen suuntaan, mutta jättänyt jatkopäätökset uudelle hallitukselle. Asia ei tullut kuitenkaan esille hallituksen asettamisen yhteydessä, sillä hankkeen määrätietoisin ajaja, SDP oli nyt oppositiossa. Kun muutkaan asiaa kannattaneet puolueet eivät nostaneet sitä esille hallitusneuvotteluissa, Ahon hallitus eteni asiassa matalalla profiililla. Se jatkoi kuitenkin ministerien poliittisen johtamisen vahvistamista nimittämällä erityisavustajia enemmän kuin aiemmat hallitukset, eli yhteensä 24. Holkerin hallituksessa heitä oli ollut 21 sekä yksi poliittinen valtiosihteeri.

Ahon hallitus loi sammutetuilla lyhdyillä, vaivihkaa, käytännön kautta valtioneuvostoon aivan uudenlaisen poliittisten virkamiesten järjestelmän eli nimitti neuvotteleviksi virkamiehiksi poliittisia henkilöitä. Uudet poliittiset neuvottelevat virkamiehet toimivat erillään ministeriön virkahierarkiasta suoraan ministerin alaisuudessa. Heidän toimikautensa oli sidottu korkeintaan ministerin toimikauteen. Uudet nimitysperusteet ja uusi asema ministeriössä tarkoittivat pysyvien virkojen uudenlaista politisointia ja poliittisten virkojen ujuttamista virkajärjestelmän sisälle. Ajatuksen isäksi on jälkepäin tunnustautunut työministeriön entinen kansliapäällikkö Pertti Sorsa. Hän kertoi 2003 lehtiartikkelissaan niitä argumentteja, joita työministeriössä käytettiin, kun sinne nimitettiin maan ensimmäinen poliittinen neuvotteleva virkamies. Hän sanoi, että ”voin pitää itseäni ”syllisenä” siihen, että poliittisten neuvottelevien virkamiesten käytäntö syntyi.” Tämä johtui Sorsan mukaan siitä, että työministeri Ilkka Kanerva oudoksui ministeriön virkamieskuntaa. Sorsa sanoi, että ”ymmärsin hyvin hänen ahdistumisensa. Olihan työministerin salkku ollut pitkään vasemmistopuolueiden tai maaseudunpuolueen hallussa. Luotamuksen rakentamiseksi ministerin ja virkamiehistön välillä ehdotin, että palkataan ministeriöön hänen toimikaudekseen hänen valitse-

mansa korkeatasoinen työpolitiikan asiantuntija tukemaan ministeriä ministeriön poliittisessa ohjauksessa. Ehdotusta ei tarvinnut kahdesti esittää.” Virkaan nimitettiin silloisen toimihenkilöiden ja virkamiesten keskusjärjestön TVK:n tutkimusjohtaja Iikko B. Voipio. Käytäntö jatkui Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen aikana, vaikka työministerin puoluekanta vaihtui. ”Liisa Jaakonsaari oli tuskin astunut ministerin huoneeseensa, kun hän jo otti puheeksi ”oman” neuvottelevan virkamiehen saamisen. Sana oli kiirinyt. Tällä tavalla menettely vakiintui. Työministeriöstä käytäntö on levinnyt jonkin verran niin, että Paavo Lipposen toisen hallituksen aikana vastaavat neuvottelevat virkamiehet olivat kahdessa tai kolmessa muussa ministeriössä.”<sup>32</sup>

Kansliapäällikkö Sorsan kokemukset poliittisista neuvottelevista virkamiehistä olivat positiiviset. ”Kun heillä on ollut ministerin täysi luottamus, he ovat voineet käydä hänen puolestaan ja valtuuttamaan neuvotteluja esimerkiksi kiperistä työläinsäädännön muutoskysymyksistä.” Sorsan puheenvuoro ajoittuu ajankohtaan, jolloin maassa keskusteltiin kiivaasti poliittisista valtiosuhteista. Sorsa puolusti kannanotollaan kansliapäällikön virkoja. ”Jos taas kansliapäälliköiden virat tässä yhteydessä lakkautettaisiin, ministeriöiden pitkäjänteinen ammattimainen johtaminen ja kehittäminen väistämättä kärsisivät.” Sorsa suositti poliittisia neuvottelevia virkamiehiä muihinkin ministeriöihin.<sup>33</sup>

Ahon poliittisena valtiosihteerinä toimi aluksi toimitusjohtaja Pekka Tuomisto,<sup>34</sup> ja hänen jälkeensä tilastokeskuksen pääjohtaja Timo Relander, jonka uran edelliset merkittävät asemapaikat olivat Teollisuuden keskusliiton toimitusjohtajuus ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston osastopäällikkyyys.

32. Soininvaara kuvaa ministerikauttaan jännittäväksi seikkailuksi. Soininvaaran ilmaus kirjan: Ministerikytyt. ”Se oli jännittävä seikkailu”, julkistamistilaisuudessa. 29.11.2002 (STT) STT Risto Jussila. Soininvaara haluaisi ehdottomasti, että ministerillä olisi enemmän esikuntaa. Jälkeenpäin häntä on harmittanut, ettei hän toiminut yhtä härskesti kuin muut ja nimittänyt neuvottelevia virkamiehiä avukseen.

33. Pertti Sorsa HS 29.09.03 ”Kysymys johtavista poliittisista virkamiehistä on virkamiehistä on periaatteellisesti tärkeä.”

34. Hänet nimitettiin sittemmin ministeriksi ja myöhemmin Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi.

## 5.4 Lipposen hallituksen pyrkimykset

Ahon hallituksen aikainen hiljaiselo valtioshteereistä päättyi pääministeri Lipposen hallituksen nimitykseen huhtikuussa 1995. Lipponen nimitti ensimmäiseksi valtioshteerikseen valtiovarainministeriön kansliapäällikön, Raimo Sailaksen, jolla on valtioshteerin arvo.<sup>35</sup> Lipponen määräsi hänet 18.4.1995 eli heti hallituksen nimittämisen jälkeen puheenjohtajaksi työryhmään, jonka tehtävä oli valmistella valtioshteerityyppisten poliittisten avustajien ottamista valtioneuvostoon erityisesti EU-jäsenyyden aiheuttaman ministerien kasvaneen työmäärän johdosta. Ryhmän tehtävänä ei ollut arvioida avustajien tarvetta vaan ainoastaan tehdä esitys uusista valtioshteerityyppisistä avustajista. Toimeksiannon mukaan järjestely tulisi toteuttaa kevein ratkaisuin. Ryhmän ei tulisi ehdottaa perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttäviä lainsäädäntömuutoksia. Ryhmän jäsenet olivat virkamiehiä (kansliapäälliköitä ja työmarkkinalaitoksen ja oikeusministeriön edustajia).<sup>36</sup> Ryhmä jätti muistionsa jo 26.4.1995. Ryhmän sihteeriksi nimitetty hallitusneuvos Heikki Aaltonen oli toiminut jo keskushallintokomitean pääsihteerinä.<sup>37</sup> Hän tunsu valtioshteerikeskustelun taustat perin pohjin. Valtioshteeriajatuksen sanottiin syntyneen hallitusohjelmaneuvoittelussa puolueshteerien pikaisen ideoinnin tuloksena.<sup>38</sup>

Ryhmä esitti ministerien avuksi tärkeimmille ja suuritoisimmille toimialoille nimitettäväksi erityisavustajien sijasta korkeatasoisia alivaltioshteerejä. Poliittisten erityisavustajien määrää ryhmä esitti korotettavaksi 23:sta 25:een. Ehdotus olisi ollut aluksi kokeiluluontoinen. Työryhmä selvitti erilaisia toteuttamisen vaihtoehtoja. Ne olivat 1) määräaikaiseen virkasuhteeseen perustuva malli, 2) perustettaviin

35. Sailas jätti valtioshteerin tehtävän jo syyskuussa 1995 ja hänen seuraajakseen pääministeri valitsi Raision kaupunginjohtaja Rauno Saaren, joka toimi tehtävässä myös Lipposen toisen hallituksen ajan. Sen jälkeen hänet nimitettiin Länsi-Suomen läänin maaherraksi.

36. Jäsenet olivat kansliapäällikkö Matti Vuoria, työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpelto, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja hallitusneuvos Heikki Aaltonen.

37. Valtioneuvoston kanslia, Valtioshteerityöryhmä 26.4.1995

38. Jorma Pöysä: Puolueet valmiita luopumaan poliittisista valtioshteereistä. US 26.4.1995

virkoihin pohjautuva malli ja 3) ministeritasoon pohjautuva malli. Ryhmä eritteli malleja aiempaa monipuolisemmalla pohjalta. Lisäksi ryhmä joutui selvittämään Suomen EU-jäsenyyden aiheuttamia uusia haasteita. Merkittävin niistä oli Rooman sopimuksen 146 (1) artikla, joka edellyttää ministerineuvostossa toimivalta henkilöltä ministeritasoon asemaa. Ryhmän mukaan ministerin alaisten korkeatasoisten henkilöiden tulisi olla sellaisessa asemassa että ministeri voi käyttää heitä vaativiin tehtäviin. Heillä tulisi olla ministeriin verrattavissa oleva järjestöelämän, politiikan ja kansainvälisen toiminnan tuntemus.

Ryhmän ehdotukset tyrmättiin lehdissä heti alkuunsa.<sup>39</sup> Myös hallituspuolueiden edustajien mielipiteet jakoutuivat. Kansanedustaja Pertti Salolaisen mukaan uudesta järjestelmästä tulisi sekasikiö. Valtiosihteerillä ei olisi vastuuta. Myös vihreiden kansanedustaja Tuija Brax ja kokoomuksen Ben Zyskowicz, molemmat hallituspuolueiden edustajia, vastustivat hanketta.<sup>40</sup> Esitys alivaltioshteereistä osui herkkään ajankohtaan, sillä hallitus oli sitoutunut toteuttamaan kovia julkisen talouden leikkauksia. Hyvin pian kävi ilmi, että ajatus ei sopinut tuohon ajankohtaan, sillä jo seuraavana päivänä (27.4.) mietinnön luovuttamisen jälkeen lehdissä kerrottiin, että Lipposen hallitus tulisi hyllyttämään alivaltioshteerihankkeen. Pääministeri oli todennut, että asia siirretään seuraavalle hallitukselle, sillä kysymykseen liittyy juridisia ja hallinnollisia ongelmia. Pääministeri Lipponen puolusti aluksi valtioshteereitä julkisuudessa, mutta taipui vastustuksen edessä. ”Amerikassahan tämä on erityisen tunnettu systeemi. Ne ovat poliittinen resurssi, johon yhdistyy asiantuntemus ja kokemus.”<sup>41</sup> Hallitus jatkoi tästä huolimatta Ahon hallituksen linjaa ministereiden erityisavustajien määrän lisäämiseksi ja nimitti poliittisia neuvottelevia virkamiehiä. Poliittisia erityisavustajia se nimitti 28 kappaletta.

39. Ilta Sanomat, pääkirjoitus: Valtioshteereitä vai politrukkeja ja HS pääkirjoitus: Poliittiset valtioshteerit ja HS 19.4.1995; Mikael Pentikäinen: Säilä ryhtyy Lipposen valtioshteeriksi. Lehdissä povattiin, että vasemmistoliitto nimittää puolueshteeri Matti Viialaisen valtioshteeriksi, vaikka hänellä ei ole EU-kokemusta.

40. Jorma Pöysä: Puolueet valmiita luopumaan poliittisista valtioshteereistä. US 26.4.1995 ja Katri Peltola: Alunperinkin erimielisyyttä. HS 27.4.1995.

41. Mikael Pentikäinen: Lipposen hallitus hyllytti koko valtioshteerihankkeen. Hallitus lisää hieman ministereiden erityisavustajien määrää. HS 27.4.1995.

Kun EU-valtiosihteerin asettaminen kariutui, ministerien oli selvittävä EU-tehtävistä omin päin. Se tarkoitti päävastuun antamista virkamiehille. Valtiovarainministeriö katsoi kuitenkin, että se ei selviä töistään silloisilla virkamiehillä, mistä syystä se esitti EU-asioiden liisääntymisen takia vuoden 1996 budjettiin uuden alivaltiosihteerin viran perustamista. Virka ei ollut poliittinen vaan virkamiesvirka. Lehtitietojen mukaan esillä oli vastaavien virkojen perustaminen myös kauppaja- ja teollisuus- sekä liikenne- ja maa- ja metsätalousministeriöön.<sup>42</sup> Näistä suunnitelmista ei kuitenkaan tullut mitään.

Ajatus valtiosihteereistä ei kuollut, vaikka ensimmäinen yritys epäonnistui. Ministerit ja muut poliitikot ottivat asian esille puheissaan.<sup>43</sup> Myös valtioneuvoston jäsenet kannattivat valtiosihteerin asettamista marraskuussa 1996 antamassa kertomuksessaan.<sup>44</sup>

Varsinaisesti asiaa ryhdyttiin selvittämään valtion keskushallinnon uudistamista selvittäneessä niin sanotussa valtiosuhteidenhankkeessa. Ensimmäisen esityksen asiassa teki valtiosuhteidenhankkeeseen kuulunut valtioneuvoston toiminnan uudistamista selvittänyt valtiosihteerin Rauno Saarien johtama työryhmä. Ryhmä asetettiin 8.10.1996<sup>45</sup> ja se pyrki vahvistamaan valtioneuvoston kollektiivista johtamisotetta ja irtautumaan kollegiaalisen päätöksenteon rajoitteista. 1980-luvun lopulta alkaen toteutettujen hallintouudistusten ryhmä katsoi merkinneen hallinnon hajauttamista niin, että valtioneuvoston poliittinen johtaminen oli heikentynyt, mistä syystä ryhmä esitti ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamista. Se vertaili keskushallintokomitean tapaan valtiosihteerimallin ja apulaisministerimallin etuja ja haittoja. Apulaisministerimallia se piti Suomeen heikosti sopivana ja kat-

42. Mikael Pentikäinen, Anna-Riitta Sippola: Ministeriöihin kaavailaan EU-alivaltiosihteerin virkoja. HS 6.10.1995.

43. Pauli Takala: Paasio haluaa valtiosihteerit. Demari 14.3.1996; Juhana Vartiainen: Poliittiset valtiosihteerit, Demari 6.3.1996; STT 19.7.1996; Andersson kaipaa poliittisia valtiosihteereitä; Kansan Uutiset: Valtiosihteerit uudelleen esille. 25.7.1996. Vrt. HS 26.3.1996: Häkämies ei halua poliittisia valtiosihteereitä ja Risto Uimonen: Sujuuhan se ilman apuvoimiakin, HS 3.8.1996.

44. Valtioneuvoston jäsenien kertomus vuodelta 1995, 56.

45. Ryhmän jäseninä olivat alivaltiosihteerin Heikki Aaltonen, kansliapäällikkö Vilho Hirvi, varatuomari Carl-Olaf Homén, alivaltiosihteerin Juhani Kivelä, ylijohdaja Juhani Karjalainen, pankinjohtaja Matti Louekoski, kansleri Jaakko Nousiainen, hallitusneuvos Riitta Rainio, osastopäällikkö Saara Reinius kansliapäällikkö Kirsti Rissanen ja hallitusneuvos Ritva Viljanen.

soi sen toteuttamisen edellyttävän kaiken lisäksi valtiosääntötasoisia muutoksia. Samaan aikaan valmisteltavana olevassa ja vuoden 2000 alussa voimaan tulevassa valtiosäännön uudistuksessa asiaa ei haluttu ottaa esille. Ryhmä päätyi monessa eurooppalaisessa maassa omaksuttuun poliittiseen valtiosihteerimalliin.<sup>46</sup> Ryhmä ei tarkemmin eritellyt sitä, miksi asia ei ehtisi valtiosäännön uudistukseen. Keskushallintokomitea oli aikoinaan vastustanut apulaisministerimallia, sillä se katsoi asian edellyttävän valtiosääntömuutoksia. Taustalla oli koko ajan ollut ajatus, että uusi valtiosääntö on kuin pyhä arkki, jota ei saa muuttaa pitkään aikaan.

Työryhmän mukaan ministeriötasolla valtiosihteerin tehtävänä olisi ministerin avustaminen ministeriön toiminnan johtamisessa ja sisäisessä yhteensovittamisessa sekä osallistuminen ministeriöiden väliseen koordinaatioon. Valtiosihteeri osallistuisi ministerin apuna tärkeimpien yhteiskunnallisten kysymysten käsittelyyn ja vastaisi ministerin hänelle antamien laajakantoisten asioiden käsittelystä. Koska valtiosihteeri toimii ministerin poliittisena avustajana, poliittisen sovittelevan johtaminen olisi valtiosihteerin tehtävä.

Valtiosihteerin tulisi avustaa ministeriä poliittisten linjausten muotoilussa. Yhtenä ministerin työtä helpottavana menettelynä ryhmä piti sitä, että valtiosihteerit voivat pyrkiä sopimaan asioiden linjauksista jo ennen niiden käsittelyä ministerivaliokunnissa tai hallituksessa. Näin ministerivaliokuntien ja yleisistunnon työ helpottuisi, sillä niissä voitaisiin vahvistaa alemmilla tasoilla sovitut ratkaisut ja keskittyä niihin, joista ratkaisu ei ole vielä syntynyt. Ministereille vapautuisi aikaa muuhun johtamiseen. Menettely varmistaisi käsiteltävien asioiden ja ratkaisujen poliittisen tahdonmuodostuksen.

Valtiosihteerin hallitustasoa koskevana keskeisenä tehtävänä olisi hallitusohjelman seuranta ministerin toimialalla ja ministerin avustaminen sen toimeenpanossa. Lisäksi hän käsittelee ministeriön toimintaan kuuluvia poliittisia neuvottelu-, valmistelu- ja yhteydenpitotehtäviä. Ministeriöiden johtoryhmätyöskentely kuuluisi luontevasti

---

46. Valtioneuvoston työn uudistaminen. Valtioyhteisön hallintopolitiikka-hanke. Valtioneuvostotyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/97. Helsinki 1997, 26–28. Työryhmän sihteerinä toimivat hallitusneuvos Seija Salo ja neuvotteleva virkamies Seppo Tiihonen.

valtiosihteerin tehtäviin. Tavoitteena kuitenkin tulisi olla, että ministeri johtaa ministeriön johtoryhmää ja valtiosihteerin toimisi hänen sijaisenaan.

Valtiosihteerin ratkaisuvallasta sekä tarkemmasta työnjaosta kansliapäällikön kanssa säädettäisiin joko ministeriön hallintoasetuksessa tai työjärjestyksessä. Valtiosihteerille ei ole välttämätöntä määrätä ratkaisu- eikä nimitystoimivaltaa vaan hänen toimintansa perustana voisi olla ministerille kuuluva toimivalta. Pidätysoikeudesta säädettäisiin valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtiosihteerin olisi valtioneuvoston esittelijä, joten hänen vastuullaan voisi olla selvästi hallituksen politiikkaan liittyvien asioiden, kuten selontekojen ja vastaavien valmistelu. Valtiosihteerin asettaminen ei olisi tehnyt kansliapäälliköstä keskushallintokomitean esityksen tapaista hallintopäällikköä. Valtiosihteeristä ei olisi tehty ministeriön ylintä virkamiestä eli kansliapäällikön päällikköä. Se, kuinka heidän keskinäiset suhteensa muotoutuisivat, olisi jäänyt käytännön muovattavaksi.

Valtiosihteerin olisi ollut virkamiehenä virkavastuussa kuten muutkin virkamiehet, esittelijänä esittelijän vastuussa ja käyttäessään ministerin valtaa hän olisi ollut poliittisessa vastuussa ministerilleen. Ylimmän virkamiesjohdon pätevyysvaatimusten mukaisesti valtiosihteerin olisi tullut täyttää samat korkeat kelpoisuusvaatimukset – ylempi korkeakoulututkinto ja perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus – kuin ministeriön ylin virkamiesjohto. 1997 hallitus oli tehnyt periaatepäätöksen, jossa johtamistaidot ja johtamiskyky oli nostettu ylimpien virkamiesten keskeiseksi virkanimitysperusteeksi ja akateeminen loppututkinto oli ylimmille virkamiehille itsestään selvyyksi.<sup>47</sup>

Valtioneuvostotyöryhmän muistiosta pyydettiin lausunnot puolueilta ja ministeriöiltä. Noin puolet lausunnonantajista kannatti valtiosihteerimallin käyttöön ottamista. Puolueista sitä kannattivat SDP ja RKP. Vihreä Liitto oli joustava eri mallien suhteen, mutta kannatti enemmän apulaisministerimallia. Kokoomus piti valtiosihteerimallia heikompana kuin apulaisministerimallia. Perussuomalaiset ei-

47. Valtioneuvoston periaatepäätös ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyjen uudistamisesta (VM 2/22/97).



vät kannattaneet kumpaakaan mallia. Suomen Kristillinen liitto kannatti apulaisministerien nimittämistä ministeriöihin, joissa on paljon EU-asioita. Vasemmistoliitto ja Suomen Keskusta eivät antaneet lausuntoa mietinnöstä.<sup>48</sup> Keskusta katsoi poliittisen valtiosihteerimallin asettamisen voivan johtaa vaikeisiin ristiriitatilanteisiin ja ongelmiin heidän ja kansliapäälliköiden ja muun virkamiesjohdon välillä. Apulaisministerimalli olisi puolueen mielestä parempi vaihtoehto.<sup>49</sup>

Näin valtioneuvostotyöryhmän ehdotus ei saanut jakamatonta kannatusta puolueiden keskuudessa. Julkisessa keskustelussa kokouksen puheenjohtaja Sauli Niinistö asemoitui poliittisten valtiosihteerien vastustajaksi. Hänen mukaansa EU-asioiden takia neljään tai viiteen ministeriöön voitaisiin perustaa apulais- tai varaministerin virat.<sup>50</sup> Hallintoministeri Jouni Backman, jonka johdossa hallintoasiat Lipposen hallituksessa olivat, vastusti kokouksen ajamaa apulaisministerimallia.<sup>51</sup> SDP ei ollut asiassa kuitenkaan yksimielinen, sillä ulkoministeri Tarja Halonen kannatti nuorempia ministereitä, jotka toimisivat ministerin sijaisina poliittisella vastuulla.<sup>52</sup> SDP:n puoluesihteerin Kari Laitisen mielestä ministeriöiden tuolloinen johtajärjestelmä, joka koostuu ministeristä, erityisavustajasta, kansliapäälliköstä ja osastopäälliköistä, eivät muodosta sellaista kokonaisuutta, että ministerillä olisi kaikki mahdollisuudet ministeriön poliittiseen johtamiseen.<sup>53</sup> Lopullisen naulan esityksen arkkuun sillä erää antoi Tasavallan Presidentti Martti Ahtisaari virastopäällikköpäivillä 18.11.1997. Hänen mukaansa hallituksen toiminnan poliittinen johto kuuluu ministerille tai vastaavassa asemassa oleville henkilöille ja että virkamiehet on nimitettävä pätevyyden, kokemuksen ja johtamistaitojen perusteella. Apulaisministerimalli tulisi sisällyttää vireillä olevaan valtio-

48. Kirsi Kuuttiniemi: PM: Yhteenveto valtioneuvostotyöryhmän muistiosta annetuista lausunnoista. 22.12.1997. Valtioneuvostotyöryhmän arkisto. Valtiovarainministeriön arkisto.

49. HS 15.2.1998, Paavo Rautio: Poliittisista valtiosihteereistä ei löytynyt sopua.

50. Pirjo Kukko-Liedes: Valtiosihteerit saatava nopeasti. Edustaja Pertti Paasio vaatii pääministeri Lipposta ryhdistäytymään. Kaleva 17.2.1998. STT: Niinistö ehdottaa vara- tai apulaisministerijärjestelmää 25.11.1997.

51. Paavo Rautio: Backman ei lämpene apulaisministeri-mallille. HS 15.2.1998.

52. Demari 8.12.1998: Pentti Manninen: Halonen toivoo juniorministereitä.

53. Pekka Norrena: SDP:n hallitus asettui valtiosihteerin kannalle. Demari 4.1.21997.

säännön kokonaisuudistukseen.<sup>54</sup> Ahtisaari oli taustaltaan ulkoasiainministeriön virkamies, viimeksi valtiosihteeri.

Lipposen hallitus otti lopullisen kannan valtioneuvostotyöryhmän esityksiin hallintopoliitiikan kehittämistä koskevassa periaatepäätöksessä keväällä 1998, muutama kuukausi Ahtisaaren kannanoton jälkeen. Kun mielipiteet olivat hajonneet, hallitus ei ottanut kantaa vain yhden mallin puolesta vaan esitteli ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamiselle kaksi vaihtoehtoista tapaa, joita se kutsui joko poliittiseksi tai virkamiespohjaiseksi ratkaisumalliksi. Poliittista ratkaisua hallitus kutsui junioriministerimalliksi. Junioriministeri toimisi puhtaasti poliittisella tasolla ja olisi rinnastettavissa ministeriin. Kun junioriministerit olisivat parlamentaarisen vastuun piirissä, heidän asema olisi poliittisesti vahva. He eivät kuuluisi kuitenkaan valtioneuvoston kollegioon vaan laajempaan hallitukseen. Valtiosihteerit edustivat poliittisen johtamisen virkamiesmallia.

Lipposen hallitus kannatti valtioneuvostotyöryhmän valtiosihteerille esittämiä kovia pätevyysvaatimuksia. Se piti heidän tehtäviään vaativina. ”Niissä edellytetään poliittista kokemusta ja ammatillista asiantuntemusta. Pätevyys poliittisen valtiosihteerin tehtävien menestykselliseen hoitamiseen voidaan hankkia eri tavoin. Valtiosihteerillä tulee olla valtionhallinnon laaja tuntemus ja vaativan tehtävän edellyttämä johtamiskokemus. Viran hoidon kansainväliset velvoitteet muun muassa EU-asioissa edellyttävät hyvää kielitaitoa. Asiantuntemusta ei ole syytä rajata vain kyseisen hallinnonalan erityistietoon.”<sup>55</sup>

Hallituksen periaatepäätös tarkoitti asian siirtämistä vaalien jälkeiselle hallitukselle, mutta ei asian hautaamista. Vähän ennen vaaleja hallintoministeri Jouni Backman sanoi, että hallitusohjelmanevotte-luja varten on ”valmisteltu sellaiset aineistot”, joista näkee, millä aika-  
taululla ja toimenpiteillä järjestelmä voidaan ottaa käyttöön. Vaikka asiasta on erilaisia malleja, apulaisministerimallia ei voida toteuttaa, sillä se vaatii perustuslain muutoksia. Uusia valtiosihteereitä voidaan hänen mukaansa perustaa jopa 18.<sup>56</sup> Helsingin Sanomat torjui pääkir-

54. <http://www.tpk.fi/puheet-1996/971103.virasu.html>

55. Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta 1998, 22.

56. Taloussanomat 24.2.1999: Jarkko Pohjola: Jouni Backmanin mukaan järjes-

joituksessaan Backmanin ehdotuksen.<sup>57</sup> Kun julkista keskustelua hallitsi valtiosihteerien vastustuksen henki, poliittiset puolueet eivät nostaneet sitä vaalitaistelun teemoiksi. Valtiovarainministeriön hallinnollinen alivaltiosihteeri Juhani Kivelä, joka oli johtanut valtiosihteerihanketta Backmanin alaisuudessa, asettui vastustamaan valtiosiihteereitä laajassa Helsingin Sanomien haastattelussa. Hän viittasi Ruotsista kuuluvaan arvosteluun poliittisista valtiosiihteereistä. Kjell-Olof Feldt oli esittänyt niistä luopumista.<sup>58</sup>

Vaalien jälkeen asetetun Lipposen II hallituksen ohjelmassa ei ollut mainintoja valtiosiihteereistä. Hallituksen oli otettava asiaan kantaa kuitenkin uuden perustuslain edellyttämän alemmanasteisen lainsäädännön valmistelun yhteydessä, sillä eduskunta oli vaatinut, että hallituksen oli selvitettävä kiireellisesti ”ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosiihteeri-järjestelmä) ja annettava tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esitys eduskunnalle”. Hallitus uskoi selvitystehtävän 26.9.2001 oikeuskansleri Paavo Nikulan johtamalle toimikunnalle. Koska hallitus selvitti asiaa eduskunnan vaatimuksesta, toimikuntaan otettiin hallituspuolueiden ja ison oppositiopuolueen eduskuntaryhmien edustus. Sen virkamiesjäsenet edustivat ministeriöiden juridista asiantuntemusta.<sup>59</sup>

Toimikunnan ensimmäinen esitysluonnos valmistui kesällä 2002. Siinä poliittisen johtamisen vahvistamisen mallit rajattiin valtiosiihteerimalliin ja apulaisministerimalliin. Toimikunta kannatti poliittista valtiosiihteerimallia. Apulaisministerimallin toteuttamista toimikunta piti keskushallintokomitean (1978) ja valtioneuvostotyöryhmän (1997) tavoin juridisesti vaikeasti toteutettavana. Se aiheuttaisi ongelmia

---

telmä on otettava jo loppukevällä käyttöön. Uuden hallituksen ministereiden avuksi jopa 18 valtiosiihteeriä.

57. HS Pääkirjoitus: Valtiosiihteerit tulevat. 25.2.1999.

58. Unto Hämäläinen: Valtiovarainministeriön Juhani Kivelä: Poliittisia valtiosiihteereitä ei tarvita, kakkosministerit hoitamaan EU-asioita. HS 25.3.1999.

59. Toimikunnan jäsenet olivat kansanedustajat Susanna Rahkonen, Sirpa Pietikäinen, Esko Helle, Tuija Brax ja Anneli Jäätteenmäki (sittemmin Mauri Pekkarinen, mutta joka ei osallistunut toimikunnan viime vaiheen työskentelyyn). Lisäksi siihen kuului valt.lis. Stefan Johansson, alivaltiosiihteeri Heikki Aaltonen, neuvonantaja Martti Manninen, hallitusneuvos Tarja Hyvönen, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, neuvotteleva virkamies Katju Holkeri, esittelijäneuvos Risto Hiekkataipale. Pysyvänä asiantuntijana toimi Veli-Pekka Viljanen.

eduskunnan varaedustajajärjestelmälle. Jos ministerit ja apulaisministerit olisivat pois eduskunnasta yhtä aikaa, eduskuntaan olisi luotava varamiesjärjestelmä. Valtiosihteerien tehtävät toimikunta rakensi ministerien toimenkuvan pohjalta. Valtiosihteeri edustaisi ministeriä asioiden valmistelussa aina, kun ministeri ei ehdi paikalle. Hän osallistuisi ministeriryhmien työhön ministerin sijaisena. Lakisääteisiin ministerivaliokuntiin hänellä ei olisi asiaa. Hän voisi edustaa ministeriä eduskunnan valiokunnissa, kansainvälisissä tilaisuuksissa ja EU:n ministerineuvoston varsinaisissa kokouksissa. Valtiosihteeri toimisi kuin ministeri, mutta olisi ilman poliittista vastuuta. Toimikunnan suunnittelemaa valtiosihteeriä voitaisiin luonnehtia ministerin valtuuksilla toimivaksi supervirkamieheksi, jolloin kansliapäälliköt latistuisivat ministeriöiden hallinnollisiksi johtajiksi. Tämän varmistaisi viimeistään se, että toimikunta piti kiinni valtiosihteerin kovista kelpoisuusvaatimuksista. ”Valtiosihteeri olisi kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Tämän vuoksi virkaan nimitettävältä tulisi edellyttää ylempää korkeakoulututkintoa, vaikka viran kelpoisuusvaatimukset muutoin olisi perusteltua muotoilla kansliapäällikön kelpoisuusvaatimuksia väljemmin.”<sup>60</sup>

Lopullisessa mietinnössään toimikunta irtautui Lipposen I hallituksen ottamasta kannasta, että valtiosihteerin tulisi täyttää samat pätevyysvaatimukset, mitä edellytettiin ylimmiltä virkamiehiltä eli ylempi korkeakoulututkinto ja johtamistaito ja -kokemus.<sup>61</sup> Kannanotto oli periaatteellisesti tärkeä, sillä se oli vastoin 1990-luvun lopun voimakasta ammatillisen asiantuntemuksen korostamisen linjaa. Toimikunta oli luomassa poliittisen uran luoneille henkilöille tarkoitettua poliittisten valtiosihteerien järjestelmää. Ammatillisten kvalifika-

60. Valtioneuvostolakitoimikunta 25.6.2002 HAREnro VNK0815:00, 6 §:n perustelut.

61. 1990-luvun lopulla oli valtiovarainministeriön työryhmä valmistellut suunnitelman valtion ylimpien virkamiesten valinnasta. Se korosti ylimmiltä virkamiehiltä edellytettävää johtamistaitoa ja johtamiskokemusta. Valtioneuvosto teki 6.2.1997 esityksen mukaisen periaatepäätöksen ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyjen uudistamisesta (VM 2/22/97). Säädöksiä on muutettu päätöksen perusteella niin, että kaikilta johtavassa olevilta virkamiehiltä edellytetään nykyisin osoitettu johtamistaito. Ks. päätöksestä, sen taustasta ja ylimmän johdon kehittämisen taustapohdintoista Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012, 2003.

tioiden sijasta toimikunta katsoi, että ”kelpoisuuden arvioinnissa painottuvat erityisesti henkilökohtaiseen luottamukseen ja henkilön sopivuuteen perustuvat seikat muodollista ansioituneisuutta ja kokemusta enemmän” ja ”ministerin ja valtiosihteerin luottamussuhteesta johtuu, että sovellettaessa perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiä nimitysperusteita valtiosihteerinimityksissä kelpoisuuden arvioinnissa painottuisivat erityisesti henkilökohtaiseen luottamukseen ja henkilön sopivuuteen perustuvat seikat muodollista ansioituneisuutta ja kokemusta enemmän.”<sup>62</sup>

Useimmat ministeriöt kannattivat ehdotusta. Tämä ei ollut yllätys, sillä ministeriöt ovat päällikkövirastoja. Ministeri allekirjoittaa ministeriön lausunnon eikä virkamiehillä ole tapana liittää asiakirjoihin eriäviä mielipiteitä. Vain valtiovarainministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö, joissa oli kokoomuslainen päällikkö, suhtautuivat kielteisesti esitykseen. Lopullinen mietintö valmistui syyskuussa 2002. Valtiovarainministeriön ja sisäasiainministeriön edustajat esittivät asiasta eriävän mielipiteen. Johtava oppositiopuolue, Suomen keskusta, ei osallistunut mietinnön viime vaiheen käsittelyyn eikä sitoutunut sen ehdotuksiin.

Toimikunta säilytti lopullisessa esityksessä alkuperäisen ajatuksensa valtiosihteerien poliittisesti painottuneista kvalifikaatioista. Heiltä edellytettiin korkeakoulututkinto, mutta ”(t)ehtävään voitaisiin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittu tehtävän vaatima taito ja kokemus”. Valtiosihteeri toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. ”Kansliapäällikön tehtävät kehittyisivät vastaisuudessa ministeriön hallinnolliseen johtamiseen ja ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen.”<sup>63</sup>

Toimikunnan jäsenet perustelivat esitystä siitä julkisuudessa käydystä keskustelusta ministerin työtaakan kasvulla ja poliittisen ohjauksen lisäämisen tarpeella ministeriöissä. Oikeuskansleri Nikula sanoi, että ministerien työtaakka on niin valtava, että he eivät ehdi edes lukemaan pöydälleen kertyviä muistioita ja mietintöjä muilta kiireiltään. ”Valtiosihteeri ehtisi paremmin perehtyä erilaisiin selvityksiin ja

62. Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö 2002.

63. Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö 2002, 22.

tutkimuksiin ja muutenkin seurata ministeriönsä työtä. Tällä tavalla voitaisiin tehostaa politiikan suunnittelua ja huolehtia, että asiat tulevat ministerien eteen jo ennen kuin virkamiehet ovat ehtineet pureskella ne valmiiksi.”<sup>64</sup>

Toinen argumentti, jolla valtiosihteeriuudistusta perusteltiin, oli poliittisten virkanimitysten vähentäminen. Nikulan mukaan valtiosihteerin nimittämisen myötä ministerin erityisavustajien määrää voidaan supistaa ja päästä eroon muutamasta poliittisesta neuvottelevasta virkamiehestä. Hän korosti sitä, että poliittisten virkojen pitäisi olla läpinäkyviä. Oikeusministeri Johannes Koskinen oli arvellut esityksen jopa vähentävän ministerien määrää. Poliittisten valtiosihteerien johdosta ainakin sisä-, opetus- ja valtiovarainministeriöihin riittäisi jatkossa yksi ministeri.<sup>65</sup>

Lipposen II hallituksen hallintouudistukset keskittyivät valtioneuvoston tason kysymyksiin. Valtiosihteeriuudistus oli vain yksi osa näistä pyrkimyksistä. Vastuu valtioneuvoston kehittämisen ja ministeriöiden johtamisen uudistamisesta kuului hallinnon uudistuksista vastaavalle II valtiovarainministeri Suvi-Anne Siimeksen johdolla toimivalle keskushallinnon uudistushankkeelle. Se teki esityksiä valtioneuvoston ja ministeriöiden työskentelyn tehostamisesta, ministeriöiden välisen yhteistyön kehittamisestä, hallitusohjelman, kehysohjauksen ja lopullisen budjettivalmistelun koordinaation kehittamisestä sekä ohjelmajohtamisen toteuttamisesta valtioneuvostossa.<sup>66</sup> Hanke tuotti erittäin laajan ja monialaisen uudistussuunnitelman valtioneuvoston toiminnan kehittamisestä. Siihen kuului muun muassa koodinoivien ministerien ja ns. ohjelmajohtajien käyttöönottoa tehostamaan hallinnonalarajat ylittävien hankkeiden toteuttamista.

Siimeksen johtaman hankkeen ja Nikulan toimikunnan esitykset olivat monin osin päällekkäisiä, mutta myös ristiriitaisia. Koska Siimeksen hanke oli osa valtiovarainministeriön vastaamaa hallinnon kehittämisen traditiota, siinä painotettiin johtamista ja strategista suunnittelua sekä käsiteltiin hallinnon uudistamisen kysymyksiä henkilös-

64. Tuomo Lappalainen: Jäsenkirjat näkyviin. Suomen kuvalehti 50/2002, 21.

65. Em. artikkeli Lappalainen 2002, 21.

66. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.

töpolitiikan, organisaatorakenteiden uudistamisen, teknologian käyttöönottamisen ja ohjausjärjestelmien kehittämisen kannalta. Nikulan toimikunnan tehtävä koski valtioneuvostolainsäädännön ajantasaistamista, mutta julkinen keskustelu kiinnitti huomion lähes täysin sen kannanottoihin valtiosihteeriasiassa. Se näyttäytyi poliittisen valtiosihteerin yhden asian liikkeeltä.

Julkinen keskustelu Nikulan toimikunnan esityksistä ennen vuoden 2003 eduskuntavaaleja toisti niitä argumentteja, jotka 1990-luvun keskustelussa oli jo aiemmin esitetty. Harri Holkeri käytti puheenvuoron Suomen ensimmäisen valtiosihteerin ”isänä” ja valtiosihteerimallin rakentajana.<sup>67</sup> Hän piti järjestelmää hyvänä, sillä kaikkia valtiosihteeerejä ei ole syytetty tarpeettomuudesta. Nikulan toimikunnan ehdotusta hän piti epäselvänä. Valtiosihteerien asettaminen olisi liitettävä osaksi koko valtioneuvoston työnjaon uudistusta ja ministeriöiden lukumäärän uudelleenmäärittelyä. ”Sen jälkeen olisi päätettävä, miten ministeriöitä johdetaan ja mitkä ovat poliittiset ja virkavastuusuhteet.” Ongelmia kyllä riittäisi, sillä esimerkiksi ulkoasiainministeriössä oli tuolloin neljä ministeriä. He olivat ulkoministeri, ulkomaankauppaministeri, kehitysyhteistyöministeri ja pohjoismainen yhteistyöministeri. Tavoitteeksi olisi asetettava, että kullakin valtioneuvoston jäsenellä on yksin vastattavanaan yksi ministeriö. Laaja-pohjaisissa enemmistöhallituksissa on ”pasianssin tasan saamiseksi jopa puolitettu peruspalveluministeriys!” Mutta paineet eivät saa estää järjen käyttöä. ”Ei joka ministeriöllä tarvitse olla omaa kivitaloa, raskasta henkilöstöhallintoa eikä viimeisen päälle olevaa palvelutekniikkaa.” Hän kannatti kakkosministerijärjestelmää.

Suomalaista eliittiä tutkinut Ilkka Ruostetsaari<sup>68</sup> kytki Helsingin Sanomiin kirjoittamassaan artikkelissa valtiosihteerikeskustelun vanhaan poliittisista virkanimityksistä käytyihin kiistoihin 1970-luvulla. Ne eivät ole hänen mukaansa loppuneet vieläkään ”mutta laajoista hallituspuolueiden kesken sovituista ”virkapaketeista” ja ”pakasteviroista” on luovuttu – osin kielteisen julkisuuden vuoksi. Poliittisten

67. Harri Holkerin kolumni Turun Sanomissa 7.2.2003: Antaa mennä uusiksi.

68. Ilkka Ruostetsaari Virkamiesvalmisteluun lisää poliittista ohjausta. HS 24.9.2003.

virkanimitysten puolesta esitetty yleisin argumentti on ns. edustuksellisen byrokratian vaatimus eli vaatimus yhteiskunnan erilaisten arvojen ja näkemysten edustautumisesta virkakunnassa. Koska hallintokoneisto käyttää merkittävää poliittista – mutta ei välttämättä puoluepoliittista – valtaa, hallinnossa tulisi olla poliittisesti nimitettäviä virkoja. Ministeri tarvitsee avustajan, joka ”voisi keskittyä virkamiesvalmistelun poliittiseen ohjaukseen”.

Ruostetsaari puolusti valtioshteereitä tai apulaisministereitä, koska virkamiehet valmistelevat poliittisia ratkaisuja ja heidän toimintansa on laajassa mielessä poliittista. Kun lisäksi ministerien tehtävät ovat lisääntyneet, ministerit tarvitsevat rinnalleen poliittista apua. Hallinnon asiantuntijavaltaistuessa poliittisesti täytettävien virkojen piiri on pienentynyt. ”Poliittinen luokka eli politiikasta leipänsä saavien joukko näyttää olevan sulkeutumassa, koska poliittiselta uralta on yhä vaikeampi siirtyä siviiliuralle.” Ruostetsaaren mukaan kansliapäälliköiden virat voitaisiin lakkauttaa.<sup>69</sup>

Ehdotuksista syntyi hallituksessa erimielisyyttä kuten annettujen lausuntojen perusteella saattaa arvata. Ministeri Sasi (kok) jatkoi Niinistön edustamaa valtioshteerin vastustamisen linjaa. 27.11.2002 pidetyssä hallituksen iltakoulussa, jossa käsiteltiin hallituksen esitystä, vasemmistoliittoa edustanut kansanedustaja Outi Ojala hyväksyi esityksen.<sup>70</sup> Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä otti asiaan seuraavalla viikolla kielteisen kannan. Ministeri Siimes sanoi samaan aikaan lehtihaastattelussa: ”Suhtaudun etäisen viileästi ylipäätänsä puuhiin, joita Nikulan toimikunnassa on tehty. Ajattelu poliittisista valtioshteereistä lähtee siitä, että poliittisen ohjauksen oikea samaistumispaikka on ministeriössä. Se lisää myös byrokratiaa ja hämärtää entisestään vastuusuhteita. ... Ministereiden on keskityttävä poliittisiin linjauksiin ja katsottava, mitä pikkunippeliasioita voitaisiin siirtää ministeriöstä muualle.” Avustajajärjestelmän kehittäminen on hänen mielestään parempi vaihtoehto kuin korkean profiilin valtioshteerivirkojen perustaminen. Siimesen mielestä EU-asioiden hoidon ongelmana on asioiden äärimmäinen virkamiesvaltaisuus. Siimes ihmettelee, että

69. Em. artikkeli.

70. Muistio: S. Salo/13.5.2003 PM. Valtioshteeri. Valtioneuvoston kanslia.



EU-kokouksiin osallistuisi ihminen, jolla ei olisi virkamiehen virkavastuuta eikä myöskään poliitikon poliittista vastuuta eduskunnalle. Hän muistuttaa, että ministerineuvostoja karsitaan parhaillaan.<sup>71</sup> Hallitus joutui äänestämään asiasta. Sitä vastustivat Siimes, kokoomuksen ministeristä Kimmo Sasi ja Sauli Niinistö.

Erilaisista kannanotoista huolimatta hallitus antoi äänestyksen jälkeen (3–8) esityksen (HE 270/2002 vp) laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi vuoden 2002 lopulla pääosin Nikulan toimikunnan esityksen mukaisena. Valtiosihteerit eivät esityksen mukaan olleet poliittiselta tai oikeudelliselta asemaltaan ministeriin rinnastettavia, eikä heille siten esitetty annettavaksi valtioneuvoston jäsenen sijaisen tehtäviä. Hallitus ei asettanut heille virkamiesten pätevyysvaatimuksia, vaikka valtiosihteeristä tulisi ministeriön ylin virkamies ja virka kuuluisi virkajärjestelmän piiriin. Hallituksen mukaan viran vahvan poliittisen luonteen takia ”sovellettaessa perustuslain 125 §:n 2 momentin yleisiä nimitysperusteita valtiosihteerinimityksissä kelpoisuuden arvioinnissa painottuisivat erityisesti henkilökohdalliseen luottamukseen ja henkilön sopivuuteen perustuvat seikat muodollista ansioituneisuutta ja kokemusta enemmän.”<sup>72</sup> Hallitus katsoi, että valtiosihteeri edusti ”kansliapäällikön rinnalla ministeriön ylintä virkamiesjohtoa. Tehtävään nimitettävältä edellytettäisiin pääsääntöisesti ylempää korkeakoulututkintoa.” Tästä huolimatta valtiosihteeriksi voitaisiin nimittää myös henkilö, jolla on muulla tavoin hankittua tehtävän vaatimaa taitoa ja kokemusta. ”Tehtävän erityisen luonteen vuoksi kelpoisuusvaatimukset on perusteltua muotoilla kansliapäällikön kelpoisuusvaatimuksia väljemmin.”<sup>73</sup> Perusteluissa ei kommentoitu sitä, että esitys oli tältä osin vastoin 1990-luvulla omaksuttua ammattijohtamista ja asiantuntemusta painottanutta linjaa.

Hallituksen äänestyspäätös oli merkittävä esityksen eduskuntakäsittelyn kannalta. Se tarkoitti sitä, että hallituspuolueiden rivit olivat hajalla ja se antoi oppositiolle hyvän mahdollisuuden poliittiseen laskelmointiin. Suomen keskustan kansanedustaja Mauri Pekkarinen

71. Tuomo Yli-Huttula: Siimes uudistaisi valtionyhtiöiden ohjauksen. Kaleva 15.7.2002.

72. HE 270/2002 vp., 29.

73. HE 270/2002 vp., 29.

sanoi, että hän voisi puolustaa esitystä, jos hallitus olisi ollut asiassa yksimielinen.<sup>74</sup>

Perustuslakivaliokunnan eräiden professoriasiantuntijoiden lausunnot olivat kriittisiä. He pitivät valtiosihteerin asemaa ministeriön johdossa epäselvänä. Kaarlo Tuorin mukaan esitys viittaa siihen, että valtiosihteerin on ministeriön virkamiehiin esimiesasemassa, sillä hän saisi pidättää ”alaistensa” ratkaisultaan kuuluvia asioita ja että hän saisi puuttua kansliapäällikön päätöksentekoon. Virkamiehiin kohdistuisi ristikkäisohjausta. Lisäksi Tuori arvosteli sitä, että valtiosihteerille on määritelty virkamiesasema, joka poikkeaa kuitenkin oleellisesti normaalista virkamiesjärjestelmästä erityisesti nimittämisen ja erotamisen osalta.<sup>75</sup> Antero Jyrängin mukaan ongelmallista oli että, valtiosihteerin saisi ”johtaa” ministerin apuna asioiden valmistelua ja käsitellä asiat, jotka ministeri hänelle antaa.<sup>76</sup> Mikael Hidénin mukaan on oikeudellisesti ongelmallista antaa valtiosihteerille – eikä ministerille – suorastaan kuuluvaa pidätysvaltaa ministerin virkamiehen päätösvaltaan kuuluvassa asiassa. Lisäksi hän kiinnitti huomion siihen, että kansliapäällikön ja valtiosihteerin pidätysoikeus olisivat rinnakkaisia pidätysoikeuksia.<sup>77</sup> Esitetyssä muodossa valtiosihteerin heikentäisi ministeriöiden päätöksenteko- ja johtojärjestelmää. Professorit Jaakko Nousiainen ja Veli-Pekka Viljanen kannattivat esitystä.

Arvostelu kohdistui erityisesti ministeriön ylimpien virkamiesten, valtiosihteerin ja kansliapäällikön välisten suhteiden järjestelyyn. Hallitus esitti yleisesti, asiaa tarkemmin täsmentämättä, että valtiosihteerin ”toimisi ministeriön johdossa kansliapäällikön rinnalla. Valtiosihteerillä olisi oikeus pidättää päätettäväkseen asia, jonka hänen alaisensa muutoin saisi ratkaista. Tämä tarkoittaisi asioita, joissa ratkaisulta on ministeriössä siirretty ministeriltä virkamiehen ratkaistavaksi.” Työnjako toteutettiin kuitenkin niin, että valtiosihteerin ei saisi pi-

74. Ed. Mauri Pekkarinen, PTK 179/2002 vp., 14.1.2003, HE 270/2002 lähetekeskustelu.

75. Kaarlo Tuori. Lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.1.2003. Perustuslakivaliokunta. Eduskunta.

76. Antero Jyränki: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.1.2003. HE 270/2002. Perustuslakivaliokunta. Eduskunta.

77. Mikael Hidén: Lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.1.2003. Perustuslakivaliokunta. Eduskunta.

dättää kansliapäällikölle kuuluvia asioita ratkaistavakseen, mutta valtiosihteerin saisi osoittaa kansliapäällikölle kuuluvan asian ministerin ratkaistavaksi. Valtiosihteerin ei siten ratkaisisi kansliapäällikölle kuuluvaa asiaa itse, vaan siirtäisi sen ministerin päätettäväksi.<sup>78</sup> Tosiasiassa tämän voi tulkita tarkoittaneen kansliapäällikön alistamista valtiosihteerin alaisuuteen.

Valiokunta piti moniin kuulemiinsa asiantuntijoihin viitaten hallituksen esityksen valtiosihteeripykälää jatkoselvitystä vaativina. Valiokunnan mukaan ”valtiosihteerin tavanomainen virkamiesasema soveltuu huonosti esityksessä ajateltuihin menettelytapoihin, jotka korostavat järjestelmän kantavan tausta-ajatuksen mukaisesti ministerin luottamuksen keskeistä merkitystä.”<sup>79</sup> Valiokunta kiinnitti huomion siihen, että valtiosihteerin saisi pidättää itselleen kansliapäällikön ratkaistavaksi kuuluvan asian ministerin ratkaistavaksi. Valtiosihteerin asema ministeriön organisaatiossa kaipaava valiokunnan mukaan selvitystä. ”Erityisen ongelmalliselta vaikuttaa valtiosihteerin muodollinen esimiesasema kansliapäällikön aseman kannalta ministeriön virkamiesjohtajana.” Valiokunta ei puoltanut valtiosihteerijärjestelmän toteuttamista esityksen pohjalta.<sup>80</sup>

Eduskunta ryhtyi käsittelemään esitystä vaalinedustunnelmissa. Pääministeri Lipponen perusteli esitystä nimenomaan parlamentarismin ja poliittisen päätöksenteon strategisen valmistelun vahvistamisella. Esityksen ponttimena ei ole hänen mukaansa hallituksen tuntema epäluulo virkamiesten lojaalisuutta kohtaan. Hän sanoi, että ”minun kokemukseni on se, että kansliapäälliköt huolimatta siitä, että voidaan nähdä poliittista taustaa, ovat hyvin lojaaleja, he toimivat virkamiehinä. Minulla on erittäin hyviä kokemuksia nykyisen oppositiopuolueen aikana nimitetyistä kansliapäälliköistä, heidän lojaalisuudestaan. Valtiosihteerin valvoisi asioiden valmistelua ja hallitusohjelman toteutumista.”<sup>81</sup> Edustaja Säde Tahvanainen ei puhunut epälojalisuudesta, mutta korosti, että valtiosihteerit edustivat kansan ääntä hallinnossa. Hän viittasi myös tehokkuusargumenttiin ja sanoi, että

78. He 270/2002 vp., 30.

79. PeVM 13/2002 vp. – HE 270/2002 vp.

80. PeVM 13/2002 vp. – HE 270/2002 vp.

81. PTK 179/2002 vp., 14.1.2003.

asiat eivät etene virkamiesvalmistelun kautta, mutta kun valmistelu saadaan poliittisten valtiosihteerien johtoon, asioiden käsittely nopeutuu. Edustaja Virpa Puisto kuitenkin katsoi, että elleivät poliittiset päättäjät ota poliittisia valtioshteereitä, niin ”meille epämääräisiksi tulevat kansliapäälliköt hoitavat asioita.” Toisaalta monet edustajat, jotka vastustivat esitystä, painottivat ministerin pätevyysvaatimuksia ja johtamiskykyä (ed. Pekka Kuosmanen). Edustaja Veijo Puhjo sanoi, että jos ministeri ei saa tahtoaan läpi päällikköviraston muotoon organisoidussa ministeriössä, ministeriä on vaihdettava.

Eduskuntakeskustelussa kansanedustajat kiinnittivät huomiota poliittisilta valtioshteereiltä puuttuviin pätevyysvaatimuksiin. Edustaja Outi Ojala esitti pelkonsa pätevien virkamiesten puolesta sen jälkeen kun ministeriöihin nimitetään valtioshteereitä poliittisilla perusteilla.<sup>82</sup> Edustaja Kalevi Olinin mukaan oleellista ovat valtioshteerin pätevyysvaatimukset, jotka ovat kovemmat kuin erityisavustajan. Edustaja Paula Kokkonen korjasi Olinia ja sanoi, että valtioshteereiltä puuttuvat pätevyysvaatimukset ovat nimenomaan esityksen pahimpia ongelmia. Edustaja Esko Helle oli samaa mieltä kuin Olin, sillä valtioshteereiltä edellytetyn poliittisen kokemuksen johdosta valtioshteerin pätevyysvaatimukset ovat tosiasiaissa kovemmat kuin virkamiesten.<sup>83</sup> Edustaja Pertti Hemmilä tuki edustaja Kokkosta, sillä hänen mukaansa valtioshteerille korkeana virkamiehenä pitää asettaa suuremmat pätevyysvaatimukset kuin hallituksen esityksessä.<sup>84</sup>

Suuren huomion keskustelussa saivat valtioneuvoston rakenteelliset ongelmat, joita korjaamalla voitaisiin monen edustajan mielestä parantaa ministeriöiden johtamisedellytyksiä. Ministeri Johannes Koskisen mukaan esimerkiksi 15 ministeriä voisi olla riittävä määrä Suomeen. Monet edustajat vaativat uusia ministeriöitä ja monet päinvastoin esittivät lakkautettavaksi eräitä ministeriöitä, erityisesti työministeriön tarpeellisuuteen kiinnitettiin huomiota.<sup>85</sup>

Nikulan toimikunnan esittämän valtioshteerimallin ongelmaksi muodostui, että malli olisi rikkonut virkamiesjärjestelmän ja tuonut

82. PTK 179/2002 vp, 14.1.2003.

83. PTK 208/2002 vp, 17.2.1003.

84. PTK 179/2002 vp, 14.1.2003.

85. PTK 208/2002 vp, 17.2.2003,

ministeriöön kaksipäisen johtojärjestelmän. Selkeään poliittiseen vastuuseen perustuva apulaisministerijärjestelmä ei saanut kannatusta. Myöskään kabinettijärjestelmästä ei toimikunnassa keskusteltu. Sitä ei ilmeisestikään ranskalaisena mallina pidetty meille sopivana.

Lipposen molemmat hallitukset olivat ajaneet valtiosuhteerijärjestelmää Suomeen voimaperäisesti, mutta eduskunnassa hallituspuolueiden kannat lopulta hajosivat ja hanke kaatui. Esityksellä oli kuitenkin eduskunnassa niin suuri kannatus ja Lipposen hallituksessa sosialidemokraatit olivat panneet arvovaltansa peliin niin voimakkaasti, että tuntui itsestään selvältä, että asia tulisi esille seuraavassa hallituksessa.

## 5.5 Vanhasen hallitus onnistuu pitkäaikaisessa pyrkimyksessä

Muutama kuukausi Jäätteenmäen/Vanhasen hallituksen asettamisen jälkeen poliittinen valtiosuhteeri palasi poliittiseen keskusteluun, vaikka asia ei ollut esillä lehtien selostamissa hallitusohjelmakeskusteluissa. Pertti Paasio on arvostellut kauan virkamiesten valtaa Suomessa ja vaatinut useita kertoja poliittisia valtiosuhteereitä Suomeen. Heti vaalien jälkeen hän muun muassa Turun Sanomiin antamassaan haastattelussa arvosteli virkamiesten valtaa Suomessa. Hän oli valtiosuhteeri-ajatuksen tunnetuimpia edustajia jo vuosien takaa. Paasio sanoi, että poliitikkojen pitää ottaa itselleen valta, joka on luisunut johtavien virkamiesten käsiin. Muutaman vuosikymmenen aikana Suomeen on syntynyt valtatyhjiö, jonka poliitikot ovat jättäneet täyttämättä ja sen ovat täyttäneet johtavat virkamiehet, joiden tehtävänä pitäisi olla poliitikkojen tekemien päätösten toimeenpano. ”Suomi on ainoita maita, joissa uuden hallituksen muodostamisen jälkeen johtava virkamies sanoo mitä tehdään ja mitä ei. Merkittäviä poliittisia avauksia julistavat enemmän johtavat virkamiehet kuin ne, jotka on valittu avauksia tekemään.”<sup>86</sup> Myös Pentti Puoskari, joka on toiminut valtiovarainministeriön virkamiehenä ja pääministeri Lipposen talouspoliittisena

86. Ari Niemi: Pertti Paasio: Poliittiset valtiosuhteerit ja pormestarit palauttamaan poliitikkojen valtaa.” Turun sanomat 20.10.2003.

neuvonantajana, arvosteli 2002 ilmestyneessä kirjassaan virkamiesvaltaa. Hänen mukaansa johtavat valtiovarainministeriön virkamiehet ovat keskeisiä vallankäyttäjiä.<sup>87</sup> Siteeratuissa puheenvuoroissa ei pohdittu johtavien virkamiesten liian suuren vallan syitä.<sup>88</sup> Asiaa tarkemmin miettimättä lukija voisi uskoa siihen yksioikoiseen käsitykseen, että pahat virkamiehet ovat kaapanneet itselleen vallan, jonka pitäisi kuulua hyvälle ministereille.<sup>89</sup> Tällöin unohtuu se, että ”ei ministerin yli kävellä ellei ministeri itse sitä salli, eikä varmaankaan usean ministerin, elleivät he itse sitä salli,” kuten Paula Kokkonen asian ilmaisi.<sup>90</sup>

Ministerikautensa kokemuksia kirjaava Osmo Soininvaara (*Ministerikyyti*) esittää toisenlaisen tulkinnan ministeriöstä. Soininvaaran mukaan ministeriön tulisi toimia asiantuntijaorganisaation tavoin keskustelevana, näkökohtia esittävänä kehittämisorganisaationa, mutta se on kuin ”Napoleonin armeijalta kopioitu käskyorganisatio”. Soininvaaran mukaan hän joutui tekemään työtä kuullakseen virkamiesten omat mielipiteet ja omat kannat asiasta, erityisesti jos ne poikkesivat ministerin kannasta. ”Organisaatiossa, jossa kaikki ajattelevat kuin pomo, vain yksi ajattelee.”<sup>91</sup>

Soininvaara kuvasi ministerin työtä jäniksen selässä istumiseksi. Ministerikaudesta jää mieleen vain jatkuva kiire ja riittämättömyyden tunne. Pohdintaan ja periaatteellisiin kysymyksiin ei jää aikaa. ”Tietoisuus siitä, että voisinkin tehdä monia tärkeitä asioita, jos vielä jaksaisin ponnistella vähän uutterammin, oli tehdä minusta hermoraunion.

87. Puoskari 2002, 77, 79, 102–109, 180–182.

88. Ks. Siimes, joka kritisoi ministeriöiden osallistumista hallitusohjelma neuvotteluihin muistioiden valmistelijana ja näkymättömänä taustavaikuttajana. Hän arvostelee virkamiesten osallistumista arvovalintojen tekemiseen piilossa julkisuudelta. Tämän huomautuksen tehtyään Siimes kuitenkin ihmettelee, mistä syystä me poliittiset päättäjät tämän vuosi vuoden jälkeen sallimme. Siimes 2002, 155–156.

89. Aineksia tällaisiin ajatuksiin toi muun muassa Arja Alho ministerikautensa kokemuksia kirjaavassa kirjassaan Alho 1997, esim. 104–148. Ks. toisaalta Esko Rekolan huomautus, että vallankaappauksena pidetään sitä, että valtiovarainministeriön valtiosihteerin rohkenee kertoa vaalien jälkeen pystytettävän hallituksenkin joutuvan tekemään kiusallisia päätöksiä. Rekola 1998, 157.

90. Paula Kokkonen eduskunnassa 17.2.2003 PTK 208/2002 vp (Edk prk 23.2.2003).

91. Soininvaara 2002, 100–101.

Mikään suuryhtiö ei Suomessa menestyisi, jos se käyttäisi ylimmän johtonsa aikaa yhä paljon joutavanpäiväisyyksiin.”<sup>92</sup>

Kun Lipposen hallituksen ajama valtiosihteeriesitys oli kaatunut ennen vuoden 2003 vaaleja, pääministeri Vanhanen käynnisti asian valmistelun uudelleen asettamalla 10.3.2004 valtiosihteeriksi Risto Volasen johtaman suppean työryhmän selvittämään asiaa. Työryhmän tehtävänä oli ”valmistella ehdotukset ministerien poliittisten erityisavustajien järjestelmän kokoamisesta. Tähän liittyen työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotukset ministereitä esikunta-asemassa avustavista poliittisista valtiosiihteereistä, joiden sijoittaminen ministeriöihin har- kitaan erityisesti ministeriön kansainvälisistä tehtävistä aiheutuvan työmäärän perusteella.”<sup>93</sup> Ryhmän toimeksianto poikkesi merkittävästi aiemmista, sillä sen oli selvitettävä esikunta-asemassa olevan valtiosiihteerin asettamista. Valtioneuvoston kansliassa oleva valtiosiihteerin oli ministeriön ylin virkamies.

Työryhmä sai työnsä valmiiksi nopeasti. Sen mietintö oli lyhyt, hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus, joka mahdollistaa poliittisen valtiosiihteerin viran perustamisen ministeriöihin. Ryhmä toisti aiemmat perustelut eli ministerin kasvaneen työmäärän ja parlamentaarisen vastuukatteen toteutumisen. Se ”edellyttää, että ministereit voivat tehokkaasti seurata hallinnonalansa toimintaa sekä ohjata ministeriössä ja valtioneuvostossa päätöksenteon valmistelua, jotta päätökset aidosti vastaisivat päätöksentekijöiden tahtoa. Ministerien muiden tehtävien hoito asettaa ajalliset rajoitukset valmistelun ohjaukselle”.<sup>94</sup> Työryhmän asettaminen osoitti sen, että Lipposen hallituksen aikana esitystä vastustanut keskusta hyväksyi nyt esityksen. Myös puolueen lehdistö piti sitä tarpeellisena, vaikka oli sitä muutama kuukausi aiemmin vastustanut.<sup>95</sup>

Aiemmin kaatuneen esityksen saama kritiikki oli otettu huomioon työryhmän uudessa esityksessä. Valtiosiihteerin oli esikunta-asemassa eikä häntä esitetty ministeriön ylimmäksi virkamicheksi. Vola-

92. Soininvaara 2002, 200.

93. Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys 2004, saatekirje.

94. Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys 2004, 13.

95. Suomenmaa: Valtiosiihteerijärjestelmä on tarpeen sanelema. Pääkirjoitus 20.7. 2004.

nen puolusti esitystä lehdistössä Ranskan mallin mukaisena kabinettijärjestelmänä.<sup>96</sup> Hän ei kuitenkaan eritellyt kabinettijärjestelmää, jonka keskeisiin piirteisiin kuuluu elitistisyys ja se, että kabinettipäälliköt olivat useimmiten Ranskan hallintokorkeakoulun käyneitä korkeita virkamiehiä, jotka eivätkä välttämättä toimi ministerin puoluepoliittisina avustajina.

Volasen ryhmän ehdotuksessa määriteltiin selkeästi kansliapäällikön ja valtiosihteerin suhteet ja tehtävät. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Esityksen muuttumista aiemmasta eduskunnan hylkäämästä mallista ilmentää työryhmän toteamus, että ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteriin. Uudessa esityksessä valtiosihteerin tehtävät rakentuivat samalla tavoin kuin Lipposen hallituksen asettamassa valtiosihteri Saaren työryhmässä. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädetäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Ranskassa ministeriä avustava kabinetti toimii eräänlaisena siltena hallinnon ja poliitikkojen välillä, avustaa ministeriä ministeriön johtamisessa, ideoi uusia ajatuksia ja tarjoaa teknistä apua ja käy neuvotteluja muiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi kabinetit toimivat ministeriön valvojina, jopa eräänlaisina ministeriön vahtikoirina ja ministerin silmänä ja korvana. Kabinetin roolien moninaisuudesta johtuen kabinetin jäsenet kuuluvat koko Ranskan poliittisessa järjestelmän ehdottomaan eliittiin. Yleensä kabinetissa on 10–15 virkamiestä. Osa niiden henkilökunnasta on hyvin korkeita ylimpiin virkakuntiin kuuluvia virkamiehiä ja osa nuoria poliittisia avustajia. Vaikka kabinetit vaihtuvatkin yleensä ministerin mukana, usein jopa puolet kabinetin jäsenistä voi jäädä paikalleen myös uuden ministerin avuksi.

Vastuu kabinetin toiminnasta on kabinetin johtajalla, joka toimii eräänlaisena apulaismministerinä ja ministerin lähimpänä neuvonantajana. Hän valvoo ministerin politiikan noudattamista, koordinoi ministeriön osastojen toimintaa, valvoo kabinetin työskentelyä sekä toimii ministerin sijaisena. Lisäksi hän saattaa olla vastuussa joistakin

---

96. Marja Luumi: Volanen luottaa ilmapiiriin lämpenevän poliittisille valtiosihtereille. Demari 20.7.2004.



ministeriön osastoista. Usein kabinetteihin kuuluu sen hierarkian ulkopuolella ministeriä avustava ministerin erityistehtäviä hoitava virkamies. Kabinetin johtohenkilöihin kuuluu myös kabinetin päällikkö, joka on ministerin henkilökohtainen ystävä ja pitkäaikainen avustaja, mistä syystä hän koordinoi lehdistön ja parlamentin välisiä suhteita, käsittelee ministerin poliittisen postin, vastaa ministerin henkilökohtaisista poliittisista asioista sekä hoitaa seremoniaalisia asioita. Yllä esitetyn kabinetin poliittisen osan rinnalla kabinetissa on ns. tekninen osa, jonka muodostavat tekniset neuvokset ja tehtävistä vastaavat neuvonantajat. He toimivat yhdysiteenä ministerin ja ministeriön osastojen välillä.

Kabinetit kuuluvat ranskalaisen hallintokulttuurin ytimeen. Ensimmäisen kerran ne asetettiin jo heinäkuun 1830 monarkian aikana. Ne ovat löytäneet paikkansa Ranskan hallitusjärjestelmässä, vaikka niiden ja ministeriön virkamiesjohdon välillä ajoittain esiintyykin ristiriitoja. Kabinetit ovat keskeinen osa ranskalaista elitististä hallitsemisjärjestelmää, jossa hallinnollisella eliitillä täytyy olla runsaasti paikkoja ja virkoja, joihin se voi rekrytoitua ja joissa se voi luoda uransa. Koska kabinettien jäsenten palkkiot maksetaan ao. virastosta tai ministeriöstä ja kabinettien jäsenet säilyttävät varsinaiset virkansa kabinetissa työskennellessään, kabineteilla on taipumus kasvaa. Kabinettiin virkamiehiään menettävän viraston kannalta järjestely saattaa tuntua kalliilta, mutta toisaalta virkamiehen rekrytoinnin kabinettiin arvioidaan lisäävän viraston arvovaltaa. Viidennen tasavallan aikana yli 80 % kabinetin jäsenistä on ollut virkamiehiä.<sup>97</sup>

Vanhasen hallituksen esitystä valtiosihteereistä voidaan pitää periaatteellisenä askeleena kohti ministerin poliittista kabinettia. Se on aivan uusi instituutio Suomen valtioneuvostossa.

Hallitus antoi asiasta työryhmän mietinnön mukaisen hallituksen esityksen eduskunnalle syksyllä 2004 (HE 142/2004). Työryhmän esityksen tavoin hallitus esitteli laajasti valtiosihteerin ja kansliapäällikön välistä suhdetta. Vanhasen hallituksen valtiosihteerimallin oleelliset linjaukset sisältyivät seuraavaan valtiosihteerin asemaa mi-

97. Suleiman 1984, 120. Ks. myös Tiuhonen 1995, 130–131 ja Modeen 2003, 345–348.

nisteriön johtojärjestelmässä määrittäviin perusteisiin: ” Ministeriön kansliapäällikkö ei olisi alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteriin. Kansliapäällikön tehtävät keskittyisivät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihterin ja kansliapäällikön välillä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä. Pääministerin valtiosihteeristä muiden ministerien valtiosihteerien asema eroaisi siinä, että he eivät olisi linjassa ministeriön ylimpiä virkamiehiä, vaan linjajohto kuuluisi ministerin alaisuudessa kansliapäällikölle. Valtiosihteerillä ei olisi pääministerin valtiosihteerin tavoin yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatio-tehtäviä, vaan hän johtaisi ministerin apuna asioiden sisällöllistä valmistelua ministerin toimialalla. Hänellä ei olisi pidätysoikeutta ministeriön virkamiehiin nähden.”<sup>98</sup>

Kansliapäällikön ja valtiosihteerin tehtävien keskinäissuhdetta hallitus luonnehti lisäksi seuraavalla lausumalla: ”Valtiosihteerien nimittäminen vain osalle ministreistä ei vaikuttaisi ministeriöiden kansliapäälliköiden asemaan ja tehtäviin, sillä valtiosihteerien tehtävät muodostuisivat pitkälti ministerin ja hänen erityisavustajansa nykyisistä tehtävistä.” Kun hallituksen mukaan valtiosihteerin tehtävät olisivat pitkälti erityisavustajan tehtävien kaltaiset, tulee ymmärrettäväksi, että hallitus ei asettanut valtiosihteerille samanlaisia pätevyysvaatimuksia kuin johtaville virkamiehille. Valtiosihteeriksi Volasen mukaan tässä mallissa valtiosihteeristä ei tule kansliapäälliköiden eikä muiden virkamiesten päällystakkeja. Valtiosihteerillä ei ole pidätysoikeutta linjahallintoon eikä kansliapäällikön asioihin kuten edellisessä esityksessä.<sup>99</sup>

Hallituksen esitys painotti valtiosihteerin merkitystä parlamentaarisen katteen edistäjänä. Poliittista ohjausta tulisi lisätä erityisesti asioiden valmisteluvaiheessa. ”Asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta olisi edullista, jos poliittiset linjaukset ja poliittinen yhteensovittaminen voitaisiin tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisissa vaiheissa.”<sup>100</sup> Ei ole aivan tavatonta, että puolueiden suhtautuminen lakiesityksiin riippuu siitä, onko puolue hallituksessa vai oppo-

98. HE 142/2004 vp., 10.

99. Pirjo Kukko-Liedes: Piilo-nimitykset poistuvat. Savon Sanomat 30.8.2004.

100. HE 142/2004 vp., 8.

sitiossa. Asiaa, jota puolue on ajanut hallituksessa, se voi vastustaa kovin herkästi.

Kun valtiosihteerikysymys oli ollut esillä julkisuudessa jo 1970-luvun lopulta lähtien ja hallituksen edellinen esitys oli kaatunut runsas vuosi aiemmin eduskunnassa, mielipiteet eduskunnassa hajosivat myös tällä kertaa, mutta hieman eri tavalla kuin Lipposen hallituksen aikana. Nyt oppositioon mennyt kokoomus otti ryhmänä kielteisen kannan valtiosihteerihin.<sup>101</sup> Edellisellä kerralla kokoomuksen äänet hajosivat. Myös vasemmistoliitto vastusti tällä kertaa esitystä yhtenäisesti. Keskusta oli edellisellä kerralla vastustanut esitystä, mutta nyt se kannatti sitä. SDP on aina kannattanut valtiosihteerää. Keskustan piiristä korostettiin nyt, että valtiosihteerit antavat lopullisen pisteen poliittisille piilonimityksille.

Eduskunta kuuli asiantuntijoita. Professori Jaakko Nousiainen, joka oli ollut mukana valmistelemassa esitystä jo Saaren työryhmässä, piti parhaana ratkaisuna ministerihierarkiaan perustuvaa järjestelyä. Ministerillä pitäisi olla joko apulaisministereitä tai nuorempia ministereitä. Kun perustuslaki avataan valtioneuvoston kohdalta, tämä mahdollisuus tulisi avata. Nousiaisen mukaan Suomessakin tulisi irtautua vanhakantaisesta legalistisesta ja virkamiesvaltaa korostavasta hallintokulttuurista, jossa ei nähdä, että ministeriöiden ”virkavastuissa byrokratiakoneistossa” tehdään ministeriöpolitiikkaa, joka on ”arvosidonnaisten päätösten valmistelua ja tekemistä.”<sup>102</sup> Mikael Hidénin mukaan kun valtiosihteerin on tarkoitettu poliittiseksi toimijaksi eikä ”joksikin ylätasoin virkamieheksi ministeriössä”, säädöksissä tulisi selvittää missä määrin hänelle voidaan antaa tavanomaista hallinnollista päätösvaltaa, jossa tehdään yksilön oikeuksiin vaikuttavia päätöksiä.<sup>103</sup> Kaarlo Tuorin mukaan uuteen esitykseen oli tehty ne korjaukset, jotka perustuslakivaliokunta oli edelliseen hallituksen esitykseen tehnyt valtiosihteerin päätösvalasta ja suhteesta kansliapäällikköön.

101. Pekka Vuoristo: Kokoomus jättää välikysymyksen työllisyydestä. HS 25.8.2005.

102. Jaakko Nousiainen: Valtioneuvostolain muutos – kysymys valtiosihteeristä. lausunto Perustuslakivaliokunnalle 8.10.2004. Eduskunta, perustuslakivaliokunta.

103. Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.10.2004 kello 10.30 HE 142/04 vp. Eduskunta perustuslakivaliokunta.

Se oli poistanut pidätysoikeuden ministeriön virkamiehen päättämiin asioihin ja poistanut valtiosihteeriltä kansliapäällikön kanssa kilpailevan esimiesaseman.<sup>104</sup>

Eduskuntapuheenvuoroissa valtiosihteerijärjestelmän vastustajat toistivat aiemmat argumentit. Kun valtiosihteerit ei ole enää ministeriön ylin virkamies, arvostelijat kiinnittivät huomiota siihen, että uusi järjestelmä tarkoittaa tosiasiasa palkankorotusta erityisavustajille. Heidän palkkansa nousee palkkaluokista A 28–29 palkkaluokkaan A 33 (eli noin 3397 eurosta 7513 euroon). Ministeri Pekkarinen torjui väitteen sanomalla, että erityisavustajat eivät ole vielä valmiita niihin vaativiin tehtäviin, mitä valtiosihteerille on määritelty. Uusi, korkeampi palkka mahdollistaa pätevempien henkilöiden rekrytoinnin. Arvostelijat huomauttivat myös, että järjestelmä kasvattaa hallintoa ja heikentää kansan luottamusta siihen (ed. Ben Zyskowics). Jos ministeriltä puuttuu poliittinen taito ja kyky, ei valtiosihteerit tuo ministeriöön puuttuvaa ”henkeä” (ed. Zyskowics). Lain ei uskottu poistavan poliittisia virkamiehiä hallinnosta vaan tuovan hallintoon poliittisen päällystäjijärjestelmän (ed. Sasi). Lakia pidettiin puhtaana virkanimityslakina, sillä valtiosihteeereille ei ole asetettu mitään pätevyysvaatimuksia (ed. Timo Soini). Sen sanottiin hämärtävän virkavastuuta (ed. Raimo Vistbacka). Jotkut lain puolustajat katsoivat, että laki ei poista hallinnosta poliittisia virkanimityksiä (ed. Miia-Petra Kumpula).

Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat tervehtivät tyydytyksellä sitä, että valtiosihteerin toimenkuvaa ja suhdetta ministeriön linjajohtoon on selkeytetty asettamalla heidät ministeriössä esikunta-asemaan ja antamalla valtiosihteeereille tehtäviä, jotka pitkälti muodostuisivat ministerin ja hänen erityisavustajan tehtävistä. Asiantuntijoilla ei ollut tähän huomauttamista.<sup>105</sup> Eduskunta muutti hallituksen esitystä oleellisesti yhdessä asiassa eli EU-asioiden käsittelyä EU:n neuvostossa. Valiokunnan kannan mukaan valtiosihteerit eivät voi ministerin poissa ollessa käyttää Suomen äänivaltaa ministerineu-

104. Kaarlo Tuori lausunto perustuslakivaliokunnalle 15.10.2004. Eduskunnan perustuslakivaliokunta.

105. Jaakko Nousiainen: Valtioneuvostolain muutos – kysymys valtiosihteeereistä. Lausunto Perustuslakivaliokunnalle 8.10.2004. Eduskunta, perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat 8.10.2004.

voston lakisäättävissä kokouksissa. ”Valtiosihteeri voi kuitenkin ministerin ollessa estynyt edustaa häntä EU:n ministerineuvoston muissa kuin lakiasäättävissä Suomen äänivallan käyttöä edellyttävissä kokouksissa.”<sup>106</sup> Kun hallitus oli esittänyt, että valtiosihteeri voisi edustaa ministeriä EU:n ministerineuvoston kokouksessa, eduskunta muutti esitystä niin, että ”Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.” Valiokunta katsoi, että valtiosihteerit voivat osallistua asioiden valmisteluun ja osallistua valmistelukokouksiin. Muutos oli erittäin oleellinen. Kun perustuslakivaliokunta oli muuttanut esitystä näin, ulkoministeri Erkki Tuomioja asetti kyseenalaiseksi koko lakiesityksen. ”Voi hyvin kysyä, tarvitaanko tällaisia vai olisiko parempi odottaa aikaa, jolloin alkuperäinen ajatus olisi läpivietävissä.” Valiokunnan mietinnön mukaisessa mallissa valtiosihteerit jäävät komeamman tittelin ja palkankorotuksen saaviksi erityisavustajiksi.

Laki hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan esittämässä muodossa joulukuussa 2004. Kun presidentti oli vahvistanut lain, valtioneuvoston ohjesäännössä täsmennettiin heidän tehtävänsä. Kansliapäällikön tehtävä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ”johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa: 1) vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti; 2) huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä; 3) vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriön sisällä; 4) johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa; 5) vastata ministeriön hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta; 6) vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittamisestä. (VNOS 45 a §). Ainoa ero Lipposen hallituksen hahmottamaan malliin oli se, että kohdassa 6 kansliapäällikön olisi tullut vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämistä yhdessä valtiosihteerin kanssa.

Valtiosihteerin aseman heikentäminen Lipposen hallituksen alkuperäisestä esityksestä ilmeni selvimmin viran tehtävämäärittelyssä. Valtiosihteerille ei annettu oikeutta pidättää itselleen virkamiehelle

---

106. PeVM 5/2004 vp.

kuuluvaa ratkaisovaltaa. Lopullisen valtioneuvoston ohjesäännön 44 §:n mukaan valtiosihteerin tehtävänä on ministerin apuna ja edustajana: 1) edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista; 2) ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla; 3) huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä; 4) avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa; 5) edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti sekä 6) hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle antaa.<sup>107</sup> Lipposen hallituksen mallissa valtiosihteerin tehtävä olisi ollut johtaa, eikä vain ohjata, ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla. Lipposen hallituksen suunnitelmassa valtiosihteerin olisi huolehtinut yksin ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä, mutta tässä riisutusmallissa hän huolehtii asioista yhdessä kansliapäällikön kanssa. Kohta 5 oli Lipposen hallituksen mukaan ollut oleellisesti vahvempi. Valtiosihteerin tehtävänä olisi ollut ”5) edistää ja seurata ministerin toimialalle kuuluvia asioita”. Myös seuraavassa kohdassa (6) olisi Lipposen hallituksen esitystä hieman karsittu. Alun perin suunniteltiin, että valtiosihteerin olisi tullut ”6) käsitellä ne asiat, jotka ministeri hänelle antaa.”<sup>108</sup>

Huhtikuussa 2005 eduskunnan perustuslakivaliokunta joutui palaamaan poliittisen valtiosihteerin asemaan EU-ministerineuvostossa, sillä oikeuskansleri Nikula oli valmistellut valiokunnalle muistion, jossa hän otti kantaa hallituksen ja eduskunnan väliseen riitaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan EU-neuvostoa koskeva kanta oli ongelmallinen. Eduskunnan kanta oli liian rajaava ja neuvoston tosiasialliseen kokouskäytäntöön heikosti sopiva. Nikula kertoi kokouksen jälkeen, että hänellä ja valiokunnalla on sama näkemys siitä, että valtiosihteerin toimivalta EU:n ministerineuvostossa on rinnastettava EU-suurlähettilääseen. Uuden täsmennetyn tulkinnan mukaan valtiosihteerin ei siten voi muuttaa Suomen kantaa tilanteen muuttuessa, vaan kannan määrittely on tehtävä aina kotimaassa lähinnä EU-ministerivaliokunnassa ja eduskunnan suuressa valiokunnassa.<sup>109</sup> Oi-

107. VNOS 44 §, (1401/2004).

108. HE 270/2002 vp, Liite, Valtioneuvoston ohjesääntöesitys 44 §.

109. STT 8.4.2005: Valtiosihteerien EU-valtuudet puhuttiin selviksi.

keuskanslerin tulkinta hallituksen ja eduskunnan väliseen ristiriitaan oli, että ”valtiosihteeri ei ministerin ollessa pois neuvoston kokouksesta kuulu neuvoston päätöksentekokokoonpanoon (quorumiin eli päätöksentekoon tarvittavaan jäsenmäärään). Hän voisi kuitenkin siinä, samoin edellytyksin ja rajoituksin kuin pysyvä edustaja, tarvittaessa ilmoittaa Suomen kannan, joka on tullut selville jo päätösvaiheessa olevan asian aiemmissa valmisteluvaiheissa poliittisella tasolla kotona sekä EU:n valmisteluelimissä.” Perustuslakivaliokunta yhtyi oikeuskanslerin esitykseen paitsi, että se lisäsi siihen kaksi sanaa. Valtio­kunnan mukaan valtiosihteeri voisi ilmoittaa Suomen ”asianmukaisesti päätetyn” kannan.<sup>110</sup> Eduskunnan tekemällä äänivallan poistolla ei ole ollut kuitenkaan käytännössä suurta merkitystä, koska ministerineuvoston kokouksissa ei äänestetä vaan äänet ”lasketaan” jäsenmaiden kannanottojen perusteella, jolloin voidaan todeta esityksen tulleen hyväksytyksi tai hylätyksi. Toisaalta Suomen EU-edustuston selvityksen mukaan äänestäminen on tavallista. Lähes jokaisessa neuvoston istunnossa äänestetään jostakin asiasta. Epävirallisten laskelmien mukaan viime vuosina neuvoston hyväksytyistä säädöksistä vuosittain noin 10–25 %:ssa jokin valtuuskunta on äänestänyt vastaan tai pidät­ tynyt äänestämästä.<sup>111</sup>

Kun presidentti oli vahvistanut valtioneuvostolakia koskevan muutoksen (6 §) ja valtioneuvosto antanut sen mukaisen valtioneu­voston ohjesäännön, jossa määriteltiin valtiosihteerin tehtävät, valtioneuvoston kanslia, joka vastaa valtioneuvoston toimintaa kokevista säädöksistä, pyrki yhdenmukaistamaan ministeriöiden työjärjestysten säännöksiä valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtävistä. Kansliassa valmisteltiin muistio *Valtiosihteeri ministeriöiden työjärjestyksissä*. Siinä annettiin ohjeita valtiosihteerin ja kansliapäällikön aseman määritte­ lyksi työjärjestyksissä. Ohjeessa pohdittiin säädöstämisen erilaisia ta-

---

110. Oikeuskansleri Paavo Nikula 28.2.2005: Ministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri EU:n neuvostossa. Eduskunta, perustuslakivaliokunta 8.4.2005. Ks. myös Arto Asikainen: Valtiosihteerit saavat osallistua EU-kokouk­ siin. HS 9.4.2005.

111. EUE 19.1.2005/OH Päätöksenteko EU:n neuvostossa käytännössä. Liite oikeuskansleri Paavo Nikulan muistioon 28.2.2005: Ministerin toimikaudek­ si nimitetty valtiosihteeri EU:n neuvostossa. Eduskunta, perustuslakivalio­ kunta 8.4.2005.

poja, esimerkiksi sitä, muutetaanko työjärjestystä vai annetaanko hallinnollisia määräyksiä. Toiseksi muistiossa selvitettiin kysymystä valtiosihteerin osallistumisesta ministeriön johtoryhmien työskentelyyn. Muistion mukaan on syytä tarkistaa mihin ministeriön johtoryhmään valtiosihteerin on syytä osallistua. Kolmanneksi muistiossa muistutettiin siitä, että samalla tavoin kuin kansliapäällikön tulee työjärjestysten mukaan olla informoitu ministeriön keskeisistä asioista, vaatimus koskee myös valtiosihteeriä.<sup>112</sup>

Tammikuun 26. päivänä 2005 valtioneuvoston kanslia asetti työryhmän selvittämään valtiosihteerin asettamisen huomioon ottamista ministeriön työjärjestyksissä. 5.4.2005 pääministerille luovuttamassaan muistiossa työryhmä totesi, että ministeriöiden työjärjestykset poikkeavat toisistaan sen verran, että yhtenäistä mallia ei ole annettavissa. Sen sijaan ryhmä toi esille näkökohtia, joita tulisi ottaa huomioon. Ensinnäkin työjärjestyksissä tulisi kansliapäällikön tehtävät yhdenmukaistaa ja ottaa huomioon valtiosihteerille valtioneuvoston ohjesäännössä määrätyt tehtävät. Maininta siitä, että kansliapäällikkö ministerin lähimpänä apuna johtaa ja valvoo, tulee poistaa työjärjestyksistä. Työjärjestykseen tulisi lisätä maininta, että ministeri voi antaa valtiosihteerin tehtävistä pysyvää määräyksen. Muistiossa muistutettiin siitä, että ministerin oikeus antaa virkamiehille toimeksiantona tehtäviä, jotka kuuluisivat työjärjestyksen mukaan tietyille osastolle tai yksikölle, koskee myös valtiosihteeriä. Kansainvälisten tehtävien osalta tulisi täsmentää mitkä mainituista tehtävistä kuuluvat valtiosihteerille tai miten hän niiden valmisteluun osallistuu. Ohjeessa kiinnitettiin huomio myös ministeriöiden johtoryhmiä koskevaan säätelyyn. Valtiosihteerille tulee säätää osallistumisoikeus kaikkiin johtoryhmiin ja ministerin estyneenä ollessa valtiosihteeri toimii johtoryhmän puheenjohtajana.<sup>113</sup>

Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelussa 17.3.2005 sovittiin periaatteista valtiosihteerien osallistumisesta hallituksen työskentelyyn. Sen lähtökohtana on eduskunnan määrittelemä muotoilu val-

---

112. S. Salo 12.1.2005. Valtiosihteeri ministeriöiden työjärjestyksissä. VNK.  
113. VNK 5.4.2005 valtiosihteerit ministeriöiden työjärjestyksissä. VNK007:00/2004.



tioneuvostolain 6 §:ssä. Muistiossa oleellista oli täsmentää mitä tarkoittaa valtioneuvoston ohjesäännön ilmaus, että valtiosihteeri ”edustaa ministeriä hänen toimeksiantojensa mukaisesti” ja ”hoitaa muut tehtävät, jotka ministeri hänelle määrää”.

Muistion mukaan lähtökohdan valtiosihteerin toiminnalle tarjoaa hallituksen esityksen maininta, että valtiosihteeri ei voi toimia ministerin sijaisena lakisääteisissä ministerivaliokunnissa, mutta voi toimia asioita valmisteleivissa ministerityöryhmissä ja ylimääräisissä ministerivaliokunnissa. Hallituksen puheenjohtajien neuvottelussa tehtiin suositus, että valtiosihteeri voi edustaa ministeriä budjetti- ja kehysriihessä, iltakoulussa, hallituksen neuvotteluissa ja muissa vastaavissa koko hallituksen kokoonpanoissa, valmisteleivissa ministeriryhmän tai politiikkaohjelman ministeriryhmän kokouksissa. Hänet voidaan kutsua asiantuntijaksi lakisääteisten ministerivaliokuntien kokouksiin, jossa hän voi edustaa ministeriä, mutta ei osallistua päätöksentekoon. Lakisääteisissä ministerivaliokunnissa hän voi olla kokouksessa asiantuntijana ministerin ohella, kun käsitellään hänen ministerinsä toimialaan liittyviä asioita. Valtioneuvoston ja raha-asiainvaliokunnan istuntoihin valtiosihteeri ei voi osallistua.<sup>114</sup>

Ohjeet oli otettu syyskuuhun 2005 mennessä huomioon sisäasiainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön työjärjestyksissä.

## 5.6 Suomen ensimmäiset valtiosihteerit

Vanhasen hallitus nimitti vuoden 2005 alussa yhdeksän valtiosihteeriä. Näistä SDP:lle ja keskustalle kummallekin kuului neljä ja RKP:lle yksi. He olivat STTK:n johtaja, OTK Leila Kostianen (54), maakuntajohtaja, VTM Antti Mykkänen (48), johtaja, FK, Anssi Paasivirta (59), kotieläinasiainmies, MMM Pekka Pesonen (41), erityisavustaja VTM ja OTK Perttu Puro (33), erityisavustaja, OTL Pertti Rauhio (41), hankepääällikkö, OTK Kari Salmi (57), erityisavustaja, HTM

---

114. Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelu 17.3.2005. Valtiosihteerien osallistuminen hallituksen työskentelyyn. TL. Valtioneuvoston kanslia.

Terttu Savolainen (49) ja varapäätoimittaja, VTM Stefan Wallin (37). Vanhasen hallituksen erityisavustajia näistä olivat Rauhio, Puro ja Salmi. Wallin on ollut edellisissä hallituksissa erityisavustajana kuusi vuotta, mutta siirtyi nyt valtiosihteeriksi muista tehtävistä.

Valtiosihteerien urat ovat hyvin vaihtelevia. Valtionhallinnon ura<sup>115</sup> on ainoastaan kauppa- ja teollisuusministeri Pekkarisen valtiosihteerinä Paasivirralla, joka on toiminut virkamiehenä valtioneuvoston kansliassa, sisäasiainministeriössä ja työministeriössä vuodesta 1974 lähtien, viimeksi osastopäällikkönä ja johtajana. Kunnallisten itsehallinto-organisaatioiden kokemus on Salmella ja Mykkäsellä. Sisäministeri Rajamäen valtiosihteerinä Salmi on toiminut Lahden apulaiskaupunginjohtajana ja kaupunginjohtajana kaksikymmentä vuotta. Ministeri Mannisen valtiosihteerinä Mykkänen on toiminut maakuntaliiton toiminnanjohtajana ja maakuntajohtajana tehtävissä vuosina 1987–2005. Ainoastaan maa- ja metsätalousministeri Korkeaojan valtiosihteerinä Pesosen uran pääpaino on elinkeinoelämässä, Valio Oy:llä vuosina 1991–1997 ja sen jälkeen kotieläinasiamiehenä Brysselissä.

Useimmilla valtiosihteeereillä uran painopiste on puoluejärjestöissä, eduskuntaryhmissä, muissa järjestötehtävissä ja ministerien erityisavustajana. Liikenne- ja viestintäministeri Luhtasen, sittemmin ministeri Huovisen valtiosihteerinä Puro on toiminut SDP:n eduskuntasihteerinä kaksi vuotta, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimusavustajana vajaa kaksi vuotta ja ministerin erityisavustajana vuodesta 2000 lähtien. Ympäristöministeri Jan-Erik Enestamin valtiosihteerinä Wallin on toiminut toimittajana vuosina 1989–93, 1993–1994 ja RKP:n puoluetoimistossa tutkimussihteerinä 1993 sekä ministerin erityisavustajana vuosina 1994–2000. Sen jälkeen hän on ollut Åbo Underrättelsen varapäätoimittaja. Ministeri Hyssälän valtiosihteerinä Savolainen toimi uransa alussa lyhyen aikaa kunnallishallinnossa, mutta pääosan urastaan eli vuodesta 1978 lähtien hän on ollut Keskuksen kunnallissihteerinä, järjestöpäällikkönä, eduskuntaryhmän

---

115. Lehtitietojen mukaan hallituspuolueiden herrasmiehsopimuksissa oli sovittu, että valtiosihteeereitä ei nimitetä ministeriön sisältä, koska äkkiniisuus ohi koko virkahierarkian saattaisi aiheuttaa mielipahaa tavallisissa virkamiehissä. Sopimus ei kuitenkaan estä hallinnonalojen rajojen ylityksiä. Ks. Unto Hämäläinen: Valta valtiosihteeereille. HS 13.2.2005.

suunnittelusihteerinä ja sosiaali- ja kunnallisasiain sihteerinä. Valtiovarainministeri Kalliomäen valtiosihteeriksi Rauhiolla on toiminut SDP:n eduskuntaryhmän sihteeritehtävissä vajaat kaksi vuotta, muissa järjestötehtävissä noin kymmenen vuotta. Valtionhallinnossa hän on toiminut kolme vuotta ja Suomen Yrittäjien suunnittelupäällikkönä ja työmarkkina-asiamiehenä noin kolme vuotta. Ministeri Mönkäreen valtiosihteeriksi Kostiaisen on toiminut Suomen Lääkintävoimistelijaliiton puheenjohtajana vuosina 1979–1982, Tehyn palkkiasihteerinä 1982–1994 ja lakimiehenä 1994–2000 ja sen jälkeen STTK:n työmarkkinayksikön johtajana.

Uudet valtiosihteerit eivät edustaneet uutta poliittikotyyppiä, jonka esiintulosta oli aiemmin puhuttu tässä yhteydessä. Muun muassa Jouni Backman oli ennakoanut sellaisen asiaan kiinnittyvän poliittikotyyppin nousua, jotka eivät tee poliittista työtä itsensä vaan asioiden vuoksi ja ovat mukana sisällä prosesseissa. Ilkka Ruostetsaaren mukaan tällainen poliittikotyyppi ei ole toiminut juurikaan puolueen tai ammattijärjestön palveluksessa eikä hänellä ole kovin vankkaa kokemusta puolueen tai julkisen vallan luottamustehtävistä.<sup>116</sup> Pääosa valtiosihteereistä ei sopinut tähän ryhmään. He kuuluivat perinteiseen poliittikotyyppiin.<sup>117</sup> Useat heistä olivat vasta uransa alussa. Alansa sisällöllisinä asiantuntijoita olivat Mykkänen, Paasivirta, Pesonen ja Salmi. Useimmilla eli Kostiaisella, Purolla, Rauhiolla, Savolaisella ja Wallinilla oli puolue- ja järjestöpainotteinen ura.

Ministeriöiden ylin virkamiehistö oli perinteisesti vastustanut ehdotusta, sillä se oli katsonut ehdotuksen sotkevan ministeriöiden johtamisjärjestelmää. Valittu malli onnistui osittain häivyttämään näitä epäilyjä, sillä valtiosihteerille ei siirretty kansliapäällikön tehtäviä eikä hän saanut pidätysoikeutta kansliapäällikön päätöksiin. He eivät osallistu ministeriön viralliseen päätöksentekoon, mikä tarkoittaa, että he ovat esikunta-asemassa. Tässä vaiheessa on mahdotonta arvioida kuinka uusi järjestelmä vaikuttaa ministeriöiden toimintaan ja ministeriöiden kulttuuriin. Erityisen tärkeää on seurata mallin vaikutuksia epävirallisiin valtasuhteisiin ja ministeriöiden toimintamallin kehitykseen.

<sup>116</sup> Ruostetsaari 2003 ja Ruostetsaari 1997, s. 27–46.

<sup>117</sup> Ks. Westerlund 1990 analyysi poliittisten sihteerien urista Suomessa.

Kansainvälisen hallintotieteellisen instituutin Suomen osaston 16.12.2005 järjestämässä seminaarissa kansliapäällikkö Juhani Korpela esitti kansliapäällikön kokemuksiin perustuvan puheenvuoron valtiosihteerin virkojen merkityksestä ministeriön johtamisessa. Hänen mukaansa ministeriöiden sisäisen toiminnan kannalta uudistus ei ole kuitenkaan ollut ongelmaton, vaikka se on helpottanut ministerin työtä monin tavoin. Lisäksi hän kiinnittää huomion siihen, että kasvaneista resursseista huolimatta poliittiselta johdolta ei tunnu löytyvän aikaa toiminta- ja talous-suunnitelmien valmisteluun eikä tulosohjaukseen, sillä uudet voimavarat käytetään päiväkohtaisten asioiden valmisteluun ja mediajulkisuuteen. ”Poliitikot eivät arvioi virkakoneiston toimintaa tulostavoitteiden saavuttamisen perusteella, vaan sen mukaan, miten hyvin heidän taustaryhmilleen tärkeät yksittäiset asiat hoituvat.”

Oleellisin ongelma kansliapäällikkö Korpelan kannalta uudessa järjestelmässä on se, että virkamiesjohto ei tiedä tarkoin edustaako valtiosihteerin aidosti ministerin kantaa. ”Ongelmallista valtiosihteerien taholta tulevassa ohjeistuksessa on se, ettei aina ole varmuutta siitä, onko ohje valtiosihteerin oma ja onko ministeri todella samaa mieltä. Ministerin sijaan ohjeiden antajana on yhä useammin valtiosihteerin. Vielä vaikeampi voi olla tilanne ministeriöissä, joissa poliittista ohjausta suorittavat valtiosihteerin lisäksi useat poliittiset erityisavustajat. Sekavuus ministeriöiden johdossa ei paranna valtion kilpailukykyä pätevän työvoiman pysyttämässä ja saannissa.”<sup>118</sup> Korpela ehdotti, että valtiosihteerien asemaa ja uutta järjestelmää arvioitaisiin siitä saatujen kokemusten perusteella.

Merkittävän puheenvuoron valtioshteereistä on käyttänyt myös eduskunnan puheenmies Paavo Lipponen. Hän puolusti pääministerinä ollessaan valtiosihteerihanketta lämpimästi sekä eduskunnassa että muualla julkisuudessa. Sen jälkeen kun valtiosihteerin virat on perustettu, eduskunnan puhemies Lipponen sanoi pääjohtajakunnan 50-vuotistilaisuudessa marraskuun 9. päivänä 2005 seuraavaa:

118. Kansliapäällikkö Juhani Korpela (Liikenne- ja viestintäministeriö) Kansainvälisen hallintotieteellisen instituutin (IIAS) Suomen osaston järjestämä seminaari 16.12.2005 Säätytalo 16.12.2005. Yes minister, ministeriön johtamisen uudet tuulet poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen kannalta. Julkaistu Kanava 1/2006, 4–6.

”Kansalaisyhteiskunnan toimivuus ja avoimuus lepää virkamiesten työmoraliin varassa. On tärkeää, että virkamiesseetosta tuetaan eikä pilata sitä poliittisella juonittelulla. Kun poliittisten virkamiesten lukumäärää kasvatetaan, kasvaa myös riski hallinnon poliittisen tason eristäytymisestä omaksi sisäpiirikseen, josta virkamiehet pidetään loitolla. Riski on sitä suurempi, kun hallintoon perustetaan uusi taso, poliittiset valtiosihteerit. Sellaisella ei pidä syrjäyttää kokonaan normaalia virkamiesvalmistelua. Etenkin ministerin olisi hyvä pitää avustajineen etäisyyttä valmisteluportaaseen voidakseen säilyttää edellytykset arvioida asioita mahdollisimman objektiivisesti. Jatkuva poliittinen sorkkiminen rappeuttaa ja demoralisoi hallinnon.”<sup>119</sup>

Lipposen ja Korpelan puheenvuorot innostivat Helsingin Sanomien päätoimittaja Janne Virkkusen poikkeuksellisen mielenkiintoiseen kommenttiin asiassa. Hän korostaa sitä, että Lipponen, joka on ajanut hanketta, käytti näin pikaisesti tällaisen puheenvuoron. Virkkusen mukaan “jos jokin järjestelmä osoittautuu sellaiseksi, että se tuhoaa tai heikentää asioiden huolellista virkamiesvalmistelua, pitää olla valmius tarkistaa järjestelmää. Poliittisten valtiosihteerien kohdalla saattaa olla tarpeen tehdä juuri näin, ja siihen tarjoutuu tilaisuus vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen.”<sup>120</sup> Virkkunen myöntää myös Helsingin Sanomien suhtautuneen ymmärtäväisesti valtiosihteerien virkojen perustamiseen aikanaan. Virkkusen mukaan Korpelan kommentit heijastanevat laajemminkin ministeriöiden korkeimman virkamiesjohton tuntoja.

Korpelan, Lipposen ja Virkkusen kommentteissa ilmenee ministeriöiden poliittisen johtamisen poliittinen herkkyyys. Ajatus uuden järjestelmän perumisesta vuosi sen jälkeen se ei ole löytänyt vielä oikein paikkaansa ministeriön johtamisessa. Järjestelmän alkuperäiset vastustajat eivät ole tyytyväisiä poliittiseen ratkaisuun vaan ajavat pa-

119. Kansliapäällikkö Juhani Korpelan puheenvuoro Kansainvälisen hallinto tieteellisen liiton Suomen osaston järjestämässä seminaarissa Yes minister, ministeriön johtamisen uudet tuulet poliittisen johtamisen ja virkamies johtamisen kannalta säätyalolla 16.12.2005.

120. Janne Virkkunen: Valtiosihteeri ja todellinen valta. HS 15.1.2006.

luuta takaisin. Kriitikot ovat oikeassa sanoessaan, että ministeriön poliittisen johtamisen vahvistaminen oli iso periaatteellinen linjamuutos virkamiesvetoisessa valtioneuvostossa. Uudistuksen toteuttamisen lähes kolmekymmentä vuotta kestänyt historia osoittaa sitä. Hallinnon syvärakenteisiin kuuluvia institutionaalisia muutoksia ei pitäisi toteuttaa koskaan kevyin perustein. Niistä on keskusteltava ja edut ja haitat on keskenään punnittava. Vielä kummallisempaa olisi, jos tällä tavoin toteutettuja uudistuksia ryhdyttäisiin perumaan vanhojen vastakohta-asetelmien pohjalta juuri kun järjestelmä on saatu luotua.

## 6. Valtiosihteerien puolustus ja vastustus

Pohdin seuraavassa ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamisen perusteluja sekä periaatteelliselta että käytännölliseltä kannalta ja arvioin sen vastustamisen syitä ja mallin toiminnallisia vaikutuksia valtioneuvostossa. Aluksi esitän lyhyen tulkinnan siitä poliittisesta ja ennen muuta taloudellisesta tilanteesta, jossa viime vuosien keskustelu valtiosihteereistä käytiin ja jossa sitä joudutaan edelleen kehittämään.

### 6.1 Valtiosihteerit osana suurta hallitsemismallin murrosta

Valtiosihteerikeskustelun viime vaiheet osuvat ajankohtaan, jolloin toisen maailmansodan jälkeen luotu valtiollinen hallitsemismalli alkoi murtua ja uusi, aiempaa markkinavetoisempi hallitsemismalli hahmottua, globalisaatio kiihtyi ja Suomi osallistui Euroopan yhdentymiseen. Suomen poliittinen eliitti on tässä tilanteessa ajanut valtiosihteereitä, sillä se on kokenut voimattomuutta näiden rakenteellisten murrosten edessä. Se on nähnyt oman asemansa epävarmaksi. Se oli 1980-luvulta alkaen hiljalleen joutunut luopumaan monista niistä poliittisista toimintaoletuksista ja institutionaalisista vallankäytön mekanismeista, jotka Suomeen oli luotu edellisten vuosikymmenten aikana suljetun hyvinvointivaltion hallitsemiseksi. Kansainvälisen talouden integroituminen ja Suomen EU-jäsenyys ovat tuoneet lisää poliittisia haasteita ja kiihdyttäneet muutosnopeutta. Poliittinen johto on joutunut antamaan periksi kaikkein oleellisimmassa eli uskossaan rationaalisen, valtiojohtoisen talous- ja yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kaikkivoipaisuuteen. Suunnittelun sijasta se on ryhtynyt puhumaan johtamisesta. 1980-luvulta alkaen valtio alkoi purkaa talouden ja yhteiskunnan säätelymekanismeja ja siirtää niitä kansainväliselle tasolle. Osan niistä se on hävittänyt kertakaikkisesti. Kehityksen lopputulosta on vaikea edes nähdä.

Toisen maailmansodan jälkeen muotoutuneen hallitsemismallin, joka tunnetaan nimellä hyvinvointivaltio, joka perustui vahvaan valtion valtaan – valtion tehtävien laajentamiseen, valtion aktiivisen säätelyyn ja tulonsiirtoihin – kurssin kääntäminen säätelyn puruksi ei ollut vain kotimainen ilmiö eikä ainakaan alkuperältään suomalainen. Suomessa hyvinvointivaltiolla oli 1980-luvun puolivälissä kaikkien puolueiden jakamaton kannatus.<sup>1</sup> Korjausliike käynnistyi 1980-luvulla Yhdysvalloissa, Iso-Britanniassa ja Uudessa Seelannissa, jossa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa ryhdyttiin kääntämään markkinoiden merkityistä ja yksilöiden omaa vastuuta painottavaksi. Muutos tuli politiikan suunnalta. Ronald Reagan ja Margaret Thatcher käänsivät kurssia. Kun OECD, IMF ja Maailmanpankki omaksuivat myös samanlaisen konseptin – ns. Washingtonin konsensus – käänteestä tuli yleismaailmallinen. Suomi oli aktiivinen sopeutuja aivan alusta alkaen. Suomen ja ensimmäisten kurssin kääntäjien ero oli retoriikassa. Suomessa ei luovuttu vanhasta hyvinvointivaltion retoriikasta, mutta USA, Britannia ja Uusi-Seelanti ajoivat tietoista politiikan suunnan muutosta. Ne halusivat irtautua julkisten menojen perustalle rakentuneesta keynesiläisestä talouden ja yhteiskunnan säätelystä. Suomessa on pidetty kiinni julkisen puheen tasolla laajan hyvinvointivaltion mallista, mutta käytännön politiikassa hyvinvointipolitiikkaa on jouduttu muotoilemaan uudelleen. Uusia syytykkeitä vaatimukset saivat Berliinin muurin sortumisesta ja Neuvostoliiton romahduksesta. Ne olivat kuolinisku valtiososialistiselle ajattelulle, jolla oli laajaa kannatusta myös markkinatalousmaissa, erityisesti Pohjoisessa.

Uuden hallitsemismallin keskeisiin elementteihin kuuluu aiempaa avoimempi kansainvälinen talous. Todelliset edellytykset sille antoi 1980-luvun lopulta alkaen harppauksenomaisesti kehittynyt informaatio- ja kommunikaatioteknologia. Sen ansiosta pääomien, informaation, tavaroiden ja ihmisten liikkuminen maapallolla lähes rajattomasti tuli mahdolliseksi.

Vanhan, ylhäältä valtiollisesti ohjatun hallitsemismallin korvaaminen markkinavetoisemmalla, hajautuneemmalla ja alhaalta nousevalla hallitsemisella ei ole voinut käydä käden käänteessä. Se saattoi

---

1. Smolander 2000.



onnistua vain määrätietoisen johtamisen avulla. Vesa Nissisen mukaan ”tehokkaaseen muutosjohtamiseen pääseminen edellyttää toimintaperiaatteita tulevaisuuden luomiseksi, järjestelmällisiä menetelmiä muutosten linjaamiseksi ja toimivia strategioita sekä organisaation sisä- että ulkopuolella. Muutoksen ja jatkuvuuden välille on löydettävä tasapaino”<sup>2</sup>

Jokaisen hallitsemismallin rakentaminen on kestänyt aina vuosikymmeniä. Vaikka aloitteet niihin ovat voineet tulla eri suunnilta yhteiskunnasta, vastuu hallitusmallin rakentamisesta ja soveltamisesta on kuulunut maan poliittiselle johdolle. Hallitsemismallin rakentamisessa hallitus tarvitsee virkamiesten asiantuntemusta sekä yritysjohtajien ja kansalaisyhteiskunnan sitoutumista ja luottamusta hallituksen kykyyn vastata tehtävistään. Nykyisin ei mikään ylhäältä pakotettu ja annettu juurro poliittiseksi tai yhteiskunnalliseksi käytännöksi ilman konflikteja ja kaikkien edes jonkin asteista sitoutumista.

1900-luvun lopulla käynnissä oleva hallitsemisen rakenteellinen siirtyminen ylhäältä tulevasta autoritaarisesta hallitsemisesta alhaalta kumpuavaan liberalistiseen hallintaan<sup>3</sup> asettaa kovat vaatimukset samaan aikaan käynnissä olevalle kansallisvaltioiden hallitsemismallin sopeuttamiselle avoimeen kansainvälisen talouden järjestelmään.<sup>4</sup> Tilanteen vaikeutta lisää se, että maailman suurvallat, hallitustenväliset organisaatiot ja globaalisti toimivat suuryritykset eivät ole kyenneet sopimaan siitä, kuinka avoimesti toimivaa maailmantaloutta ja kansainvälistä järjestelmää hallitaan eli millainen on tulevaisuuden globaalihallinnan järjestelmä. Syyskuun 2001 terrorismisota on lisännyt suurpoliittisia ristiriitoja. Tästä huolimatta kansainvälisten markkinoiden globalisoituminen jatkuu. Työpaikkoja siirryy kehittyneistä maista Kiinaan ja Intiaan sekä muihin halvan palkkatason maihin, sillä niissä on tulevaisuuden markkinat.

Kaikkien suurten muutosten – globalisaatio sen merkittävimpana nykyisenä ilmenemismuotona – asettuminen ihmisten tietoisuuteen vie aikansa, sillä hallitsemisen mallit ovat kompleksisia rakennel-

---

2. Nissinen 2004, 133.

3. Siitä ks. Tiuhonen 2004.

4. Siitä ks. Tiuhonen, Tiuhonen 2004.

mia, joihin kuuluu virallisten instituutioiden ohella lukematon määrä epävirallisia instituutioita ja järjestelmää tukevia arvoja.<sup>5</sup> Makro- ja mikrotason on limityttävä toisiinsa ja kuljettava samaan suuntaan. Parasta olisi, jos ne etenisivät samaan tahtiin. Rakenteiden muutos ja organisaatioiden kulttuurin sekä ihmisten käyttäytymisen muutokset eivät saisi olla ristiriidassa keskenään. Johtajat tarvitsevat kansalaisten luottamuksen ja sitoutumisen. Se on oleellista.

Hallitsemismallin rakentamisen vaikeimpia tehtäviä on kaikkien kansallisimpien ja perustavimpien toiminta-alueiden toimivuuden arviointi tulevaisuutta varten. On analysoitava mitkä meidän nykyisistä hallitsemisen mekanismeista voidaan säilyttää sellaisenaan tai hieman korjattuna ja mitkä on hylättävä kokonaan. Instituutiot ovat tärkeitä osaamisen kantoaluksia. 2000-luvun alussa käyty keskustelu globalisaation hallinnasta on nostanut esille jo kysymyksen konsensuksen eli työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan kolmikantaiseen yhteistyöhön perustuvan päätöksenteon tulevaisuudesta. Pystyvätkö kaikki osapuolet löytämään kovassa kilpailutilanteessa yhteisymmärryksen?

Samanlainen epävirallinen toimintamekanismi on ollut poliittisen päätöksentekijäin ja hallinnollisten ammattijohtajien yhteensovit- tamismalli valtioneuvostossa. Siinä on yhdistynyt ammatillista osaa- mista ja sosiaalista pääomaa tavalla, jota tietojohdamisen opeissa kuva- taan käsitteellä hiljainen tieto. Se on tuottanut hyviä yhteiskunnallisia ja taloudellisia tuloksia tähän saakka. Poliittinen päätöksentekijä on voinut jättää todella vaikeita asioita virkamiesten hoidettavaksi tyyliin ”Sailaksen lista” ja keskittyä arvokeskusteluun. Yleisen edun tulkin- nasta vastanneen virkamieskonseptin murruttua vastuu on jakamatto- masti poliittisella päättäjällä.

Globaalien markkinoiden varaan rakentuvan hallitsemismallin luominen tai ainakin nykyisen korjaaminen on poliittisten päätöksen- tekijöiden tehtävä. Sitä varten he haluavat vahvistaa otettaan ministe- riöiden johtamisessa. He haluavat ottaa entistä vahvemman vastuun ja antaa poliittiset kasvot myös päätöksenteon valmistelulle. Avoimuus- den kautta haetaan luottamusta. Virkamiehet tuovat esille tulevaisuu- den haasteita, edustavat hallinnon asiakirjoihin ja arkistoihin kerty-

5. Fukuyama 2005.

nyttä institutionaalista muistia ja osaamista, mutta heistä ei ole päätöksentekijöiksi.

Poliittiset päätöksentekijät ovat lopullisessa vastuussa talouden ja yhteiskunnan toimivuudesta äänestäjille. Kun hallituksen toimenpiteet vaikuttavat kansalaisten elämän ohella myös yritysten toimintaedellytyksiin, ovat poliittiset päättäjät välillisesti vastuussa myös yritysten menestyksestä. Päättäjät joutuvat hankkimaan neljän vuoden välein mandaatin toiminnalleen. Niin kauan kuin hyvinvointivaltion periaatteita ei ole kumottu eikä niitä edes esitetä kumottavaksi, äänestäjät vaativat entisten etuuksien säilyttämistä ja pitävät kiinni vanhoista kollektiivisista etuoikeuksistaan. Äänestäjät kertovat kantansa poliittisille päättäjille vaaleissa. Yritysjohdo tekee sijoituspäätöksiä, supistaa ja laajentaa tuotantoa sekä palkkaa ja irtisanoo ihmisiä. Yritykset eivät äänestä. Tuotannon ne sijoittavat sinne, missä ovat kannattavimmat tuotannon edellytykset. Globaalitaloudessa yrityksillä ei ole isänmaata. Yritysjohdo sanoo, että heillä ei ole enää mahdollisuuksia isänmaallisuuteen. Sijoitusrahastot eivät toimi patrioottisesti.

## 6.2 Parlamentarismi valtiosihteerien perusteluna

Seuraavaksi käsittelemme ministeriön poliittisen johtamisen syitä, perusteita ja perusteluja. Olen koonnut ne sekä poliittisesta keskustelusta että tutkimuksen teoreettisista taustoista. Edellinen analyysi poliittisen hallintamallin nykyisestä murroksesta käy esimerkiksi analyytisestä perustelusta.

Kokoan ministeriön poliittista johtamista tukevat argumentit viiteen ryhmään seuraavasti: 1) demokratia ja parlamentaarinen vastuu, 2) siirtyminen eduskuntakeskeiseen parlamentarismiin ja ministerihallintojärjestelmään, 3) virkamiesten epäluotettavuus ja 4) hallitsemisen legitimitetti ja 5) poliittisen toiminnan luonteen muuttunut tulkinta.

Ensimmäiseksi ja oleellisimmaksi ministeriön poliittisen johtamisen perusteluksi nostan demokratian ja siihen kytkeytyvän poliittisen vastuun. Demokratialla ja vaaleilla on merkitystä ainoastaan, kun

eduskunnalle poliittisessa vastuussa olevat ministerit (PL 60 §) saavat tahtonsa läpi hallinnossa. Parlamentarismiperiaatteen toteutumisen ja vahvistamisen vastustaminen halventaa demokratiaa. Kansan tahto ei voi olla väärässä, vaikka se saattaa ilmentyä vääristyneellä tavalla vaaleissa. Siitä syystä on pidettävä huolta siitä, että vaalitulokset heijastaisi mahdollisimman hyvin kansan vaaleissa ilmaisemaa tahtoa ja että se ilmenee hallituksen kokoonpanossa ja sen hyväksymässä hallitusohjelmassa. Kaikki mekanismit, jotka pyrkivät korjaamaan vaalitulosta esimerkiksi joillakin teknokraattisilla vallan tasapainojärjestelmillä – esimerkiksi virkamiesten ja poliitikkojen valtaa keskenään sovittavilla menettelyillä – eivät ole demokraattisia.<sup>6</sup> Tässä suhteessa tilanteen pitäisi Suomessa olla kunnossa vuonna 2000 säädetyn perustuslain johdosta. Valtiosihteerit vahvistavat ministerin roolia valtioneuvoston jäsenenä, oman hallinnonalansa johtajana, hallituksen päätösten toimeenpanijana sekä kansalaisten edustamien arvojen ja tavoitteiden suorana välittäjänä valtioneuvostoon ja hallintoon.

Toiseksi poliittisen johtamisen vahvistamisen argumentiksi nostan julkisessa keskustelussa heikosti lausutun perustelun eli 1990-luvulla toteutetun siirtymisen puolipresidiallisesta hallitsemismallista eduskunta- ja valtioneuvostokeskeiseen malliin. Virkamiehet olivat tottuneet vuosikymmeniä siihen, että ministerien urat olivat lyhytikäisiä eivätkä he ehtineet oikein asettua taloksi ennen kuin hallitus jo vaihtui. Esko Rekolan ja Kai Kortteen muistelmat ovat kuvauksia siitä. Eduskunnasta tulevat ministerit ovat nyttemmin asettuneet pysyvästi ministeriöiden ylimmiksi johtajiksi ja he toimivat usein tehtäväänsä yli yhden kauden. Ammattiministereiden<sup>7</sup> tai virkamieshallitusten aika näyttää tällä erää jääneen historiaan.

6. Esimerkkejä tällaisista argumenteista löytyy esimerkiksi ulkopoliittikan alalta. Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston kakkosmies Paavo Laitinen valitti brittilähettiläälle vielä 1970-luvun alussa, että hän ei voinut avoimesti keskustella kaikkien sosialidemokraattisen kanssa ulkopoliitikasta. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja Kalevi Sorsaan hän ei voinut luottaa. Amerikkalaisille hän valitti, että ulkoasiainministeriöstä on torjuttava kaikki ulkopoliittisen linjan vaarantavat tahot, vaikka se ei ole demokraattista. Renola 2005, 288.
7. Kokonaan ammattiministerit eivät ole kuitenkaan kadonneet. Lipposen hallituksissa maatalousministereinä toimivat Kalevi Hemilä ja Tammilehto ammattiministereinä. Heitä edeltävistä ammattiministereistä mainittakoon Paavo Rantanen Ahon hallituksessa. Kiitän Minna Tiiliä tästä muistutuksesta.

Ministerin poliittisen johtamisroolin kannalta on huomattava erityisesti kaksi asiaa. Ensimmäinen johtuu presidentin vallan supistumisesta. Toinen on rakenteellinen ilmiö, joka kytkeytyy suomalaisen puoluejärjestelmän nykyiseen muotoon. 1990-luvulla tapahtunut ja vuoden 2000 perustuslaissa lopullisen muotonsa saanut presidentin aseman uudelleenmääritys ja vanhojen poikkeuksellisen suurten valtuuksien supistaminen hävittivät valtioneuvoston ja ministerin poliittista johtamisroolia rajoittaneet valtamekanismit ja valtasuhdeverkot. Sen seurauksena parlamentaarisen järjestelmän normalisoiduttua ministerit nousivat hallinnonalansa todellisiksi johtajiksi. Suomen EU-jäsenyys 1995 siirsi lisää poliittista valtaa valtioneuvostolle ja ministereille ulkoasiainhallinnon piiristä. Ministeri on joutunut todelliseen poliittiseen vastuuseen tekemistään päätöksistä eduskunnalle. Jotta hän voisi kantaa tuon vastuun, hänen poliittinen esikuntansa on saatava tuon vastuun kantamisen edellyttämälle tasolle.

Ministereiltä hallinnonalansa poliittisina johtajina edellytetään vahvan poliittisen johtamisen ohella teknokraattisia johtamistaitoja. On osattava toimia EU-tasolla ja kotimaassa. Aiemmin maata hallittiin Helsingistä käsin. Nyt päätöksiä tehdään myös Brysselissä. Enää ei riitä, että ministeri valmistelee lakeja ja johtaa toimeenpanovaltaa. 2000-luvulla kaikilta johtajilta vaaditaan myös henkilökohtaisia johtamisominaisuuksia, henkilöstöjohtamisen taitoja ja henkilökohtaisen oppimisen valmiutta. Ministeriltä odotetaan uudenlaisia tiedollisia vaatimuksia ja johtamiskokemusta sekä erilaisten johtamisprosessien teknistä osaamista.<sup>8</sup> Ministeri tarvitsee kaikkeen tähän moniulotteiseen toimintaan korkeatasoisen luotetun neuvonantajan. Virkamies on erinomainen neuvonantaja asiakysymyksissä, mutta ei henkilökohtainen luotettu. Tämä johtuu byrokratian virallisesta persoonatonomasta luonteesta.

Suomalaisen puoluejärjestelmän rakenteesta johtuen enemmistöhallituksissa on aina vähintään kaksi suurta puoluetta. Siitä syystä suomalaiset hallitukset eivät voi olla niin pääministerijohtoisia kuin yhden puolueen enemmistöhallitukset muualla maailmassa. Siitä seu-

8. Ks. Tiili 2003 yleisesti 19–22 ja johtamisprosessien taitamisesta 23–40 ja Puoskari 2002, 44–71. Ks. Niskanen 2004, joka korostaa johtamisen moniulotteisuutta.

raa, että hallitusten päätöksenteko on kollegiaalista. Sitä on pyritty kehittämään kollektiiviseen, eli periaatteista ja linjauksista vapaamuotoisesti keskustelemaan suuntaan, mutta kollegiaalisuus on säilyttänyt asemansa.<sup>9</sup> Kollegiaalisuus tarkoittaa tällöin muodollista ja virallista päätöksentekoa valtioneuvoston yleisistunnossa. Hallituspuolueiden edustajat ovat kannattaneet keskustelevan otteen lisäämistä, mutta ovat samaan aikaan pitäneet kiinni kollegiaalisesta toimintamallista, sillä he katsovat sen turvaavan hallitusten päätösten avoimuuden. Kollegiaalisesti toimivassa yleisistunnossa ministerit voivat seurata kollegojensa toimintaa ja pääsevät siihen myös vaikuttamaan – niin tahtoaan.

Monipuoluehallitusten rakenteesta johtuen hallitusohjelmat ovat kehittyneet yksityiskohtaisiksi asiakirjoiksi, joista sovitaan hallituskautensa aikana toteutettavista uudistuksista. Perustuslain mukaan (PL 62 §) hallituksen on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Jokaisella ministerillä on suomalaisessa järjestelmässä vastuu omalle hallinnonalalleen kuuluvien hallitusohjelmakohtien toteuttamisesta ja muiden hallinnonalojen toiminnan seuraamisesta. Se on ennen muuta poliittista toimintaa, jota ei voida siirtää virkamiehille.

Valtioneuvoston päätöksenteossa on yhdistettävä kansalaisten arvot ja tarpeet sekä asiantuntemukseen ja ammatilliseen johtamiseen perustuvat tekniset näkökannat. Ellei näitä kyetä yhdistämään, päätöksenteko ajalehtii ja vastuu linjauksista jää joko virkamiehille tai poliitikoille. Molemmat ovat yksinään ongelmallisia. Jos poliittinen päätöksentekijä ei kykene määrittelemään linjauksia ja johtamaan poliittikkaa määrätietoisesti, asioita hoitaa virkamies. Demokratiassa poliittista hallitsemista ei voida antaa virkamiehille.<sup>10</sup> Vaikka virkamie-

9. Tiili 2003, 72–89.

10. Janne Virkkunen sanoi 24.3.1996, että Lipposen I hallituksen aikana valtiovainministeriön voimakolmikon – valtiosihteeri Raimo Sailas, alivaltiosihteeri Jonny Åkerholm ja budjettipäällikkö Erkki Virtanen – sekä kansliapäällikkö Matti Wuorinen, valtiosihteeri Jaakko Blombergin ja kansliapäällikkö Juhani Korpelan asema ja vaikutusvalta lisääntyi, sillä ministerin kokemattomuuden johdosta hallituksesta puuttui keskeisiä valtakunnallisesti vahvoja vaikuttajia. Janne Virkkunen: Virkamiesten valta kasvaa. HS 24.3.1996. Ks. myös Pentti Puoskari 2002, 74–82.

het osaisivat hoitaa asian, heillä ei ole uskottavuutta eikä politiikalla demokraattista legitimitettä. Demokratialta on vaadittava enemmän. Jo Weber pelkäsi aikanaan byrokratian rautahäkkiä.

Poliitikkojen tehtävä on johtaa ja virkamiesten tehtävä on valmistella. Virkamiehet ottavat kantaa asioihin teknisen tietämyksensä perusteella, pitkän kokemuksensa ja johtamistaitonsa antamalla osaamisella. He ovat myös lojaaleja ministerilleen. Siitä huolimatta he eivät osaa eivätkä rohkene ottaa kantaa arvopohjaisiin asioihin. Siihen tarvitaan poliittinen päätöksentekijä, presidentti, hallitus tai ministeri, joka kantaa asioista poliittisen vastuun. Hän valitsee erilaisista vaihtoehdoista sen, joka puolustaa niitä arvoja, joita hänen äänestäjänsä ja hänen puolueensa edustavat. Mikäli ministeriössä ei ole riittävää poliittista johtoa, vaalit ovat tarpeettomat. Poliittinen johto on ministeriöissä turvattava.

Kaikkien parlamentarismia lujittavien uudistusten johdosta ministerin rooli ministeriön johtajana on määritelty selkeästi. Parlamentarismien kehitystä ja hallitusten edellä mainittua kollegiaalista päätöksentekemuotoa ei käytetty argumentteina ministerin poliittisen roolin vahvistamista koskevassa keskustelussa. Valtiosihteerin viran perustaminen on vahvistanut ministerin parlamentaarista johtamisedellytyksiä. Suhteessa ministeriön todellisen poliittisen johtamisen haasteisiin, valtiosihteerit eivät ole kehityksen viimeinen askel. 1980-luvulta lähtien ministerien poliittisten avustajien määrää on lisätty, erityisesti hallitusryhmien vetäjille. Heidän avustajansa muodostavat jo selkeän alun ministerien kabineteille. Vanhasen hallituksessa valtiovainministeri Heinäluomalla on valtiosihteerin lisäksi neljä erityisavustajaa.

Kolmanneksi ministerin poliittisen johtamisen vahvistamista on perusteltu virkamiesten epälojaalisuudella. Argumentti ei ole yleisesti jaettu eikä enää nykyisin yhtä vahvasti esillä kuin menneinä vuosikymmeninä valtiosihteerien tarvetta perusteltaessa. Esimerkiksi pääministeri Lipponen on valtiosihteereitä puolustaessaan sanonut, että suomalaiset virkamiehet ovat lojaaleja esimiehilleen. Kuitenkin koko poliittisen vahvistamisen pitkän historian perustana on epälojaalisuusargumentti. Aluksi poliitikot perustelivat sitä kansanrintamahal-

lituksen ministerien ja ylimmän virkamiehistön sosiaalisilla eroilla.<sup>11</sup> Myöhemmin epälojaalisuusargumenttia ovat käyttäneet virkamiehet. He ovat Palosen mukaan ikään kuin halunneet suojella valtiota poliitikalta.<sup>12</sup> He kiinnittivät huomion poliittisten virkanimitysten hallintoon synnyttämään epäluottamuksen ilmapiiriin.<sup>13</sup> Esko Rekolan mukaan etenkin ensikertalainen ministeri voi rakentaa poliittisen sihteerinsä kanssa valmistelu- ja keskusteluverkoston, johon vain oman ja mahdollisesti läheisen puolueen virkamiehet otetaan mukaan. Toisen puolueen virkamiehet seuraavat valmistelun etenemistä ja raportoivat siitä omalle puolueelleen. Mukana ovat vain hallituspuolueiden virkamiehet.<sup>14</sup> Rekolan ja Kai Kortteen samanlainen argumentti on

11. Pääministeri Rafael Paasion sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen opetusministeri Pentti Holappa sanoi talvella 1972, että virkamiehet ovat valmiit sabotoimaan hallituksen työtä aina laillisuuden rajoille saakka. Edustaja Gestrin esitti asiassa suullisen kysymyksen (no 70 1972 vp) ministeri Holapalle. Hän kysyi, mitä hallitus aikoo tehdä korjatakseen kuvan, että osa virkamieskunnasta olisi valmis virkavelvollisuuksien laiminlyöntiin ja ehkäpä ilmeiseen laittomuuteen tarkoituksena sabotoida hallituksen toimintaa. Ministeri Holappa sanoi, että hän ei ole sanonut, että virkamiehet syyllistyisivät toimintaan, joka ylittää laillisuuden rajan. Virkamiehet vieroksuvat hallituksen poliitikkaa, mutta eivät varmaan halunneet ylittää laillisuuden rajaa vaan päinvastoin välttävät niin tekemästä. Hän sanoi, että hallitus joutuu toteuttamaan politiikkaa sellaisen virkakoneiston avulla, jonka eräät osat vieroksuvat sosialidemokraattisen työväenhallituksen aatteellisia pyrkimyksiä, ”Maassamme on viime vuosina keskusteltu vilkkaasti virkamiesten puolueettomuudesta ja poliittisuudesta. Tällöin on tavan takaa todettu, että useimmat virkamiehet ovat lähtöisin ylimmistä sosiaaliryhmistä ja että heidän arvomaailmansa on vieras poliittisen vasemmiston arvomaailmalle. Edelleen on huomautettu, että koska virkamiehetkin ovat vain ihmisiä, ei heidän henkilökohtainen katsomuksensa voi olla vaikuttamatta heidän toimintaansa virkakoneistossa.” PTK 1972, vp. I, 408).

12. Palonen 2003, 496.

13. Palonen kiinnittää huomion siihen, että politisoitumisen kritiikissä oli kyse murroksesta, jossa käsitys yhtenäisestä valtiotahdosta oli kumoutumassa. Palonen 2003, 496.

14. 1970-luvun ja 1980-luvun alussa jopa katsottiin virkamiesten sitoutuvan yhteen puolueeseen enemmän kuin virkamiehen rooliin ja seuraavan puolueen ohjelmaa vahvemmin kuin hallituksen. Puolueet perustivat joissakin tapauksessa asia korjaamiseksi niin sanottuja päällystakkivirkoja eli osastopäällikön rinnalle apulaisosastopäällikön viran. Kappaleessa oleva Rekolan ilmaus: Rekola 1985, 297. Oikeuskansleri Kai Korte kiinnitti asiaan huomiota samaan asiaan kuin Rekola ja sanoi, että ”Keskushallinnossa ylipolitisoitunut virkamiehistö on vaarallinen. Meillähän ministerit vaihtuvat mutta virkamiehet pysyvät. Leimallisesti poliittinen virkamies on puolueelleen uskollinen, vaikka esimieheksi vaihtuisi eri puolueen edustaja. Lojaliteettiin on silloin vaikea luottaa. Korte 1985, 200. Ks. myös Peltola 1991, 35–36 ja Hannus 1979, 61.



menneiltä vuosikymmeniltä, mutta tilanne ei ole tässä suhteessa muuttunut. 2000-luvun alussa ministerit tuntuvat kokevan edelleen, että he eivät voi ministeriön ”poliittis-strategista suunnittelua ja ohjausta” tehdä ja hahmottaa yhdessä leimallisesti toiseen puolueeseen kuuluvan kansliapäällikön kanssa.<sup>15</sup>

Poliittiset päättäjät ovat perustelleet valtioshteereitä epälojaalisuusargumenteilla aina viime vuosiin saakka, vaikka puheenvuorojen sävyt ovat lieventyneet 1970-luvulta oleellisesti. Edustaja Miapetra Kumpula ilmaisi epälojaalisuuden äskettäin Lipposen hallituksen esityksestä eduskunnassa keskusteltaessa seuraavalla tavalla: ”No, tästä tulee sitten kysymys, että eikö luoteta virkamiehiin ja muuta. Sillä lailla se on helppo debatoida, mutta ei toki tästä ole kysymys, vaan saadaan sitä kokonaisuutta valvomaan, ja niin kuin itse sanoin, ministerin henki näkymään useampaan paikkaan. Voi olla, että se oli kovin hengellinen viittaus, mutta tarkoitan sillä sitä, että kun tiedämme, että henkilö, joka on läheisessä päivittäisessä yhteydessä ministeriin ja hänen tahtonsa kanssa tulee erilaisiin palavereihin paikalle, niin kyllä se henki ministerin tahtoa silloin, ja suuntaan ja toiseen tietävät työryhmässä tai palaverissa ovat, että tästä tieto menee noin minuutissa ministerille, jos tarvis vaatii.”<sup>16</sup> Valtioshteeri toimii tässä katsannossa ministeriön virkamiesten poliittisen lojaalisuuden komissaarina.

Pertti Sorsan kuvaama tapaus Ilkka Kanervan tuntemasta orpoudesta työministeriössä ilmaisee epälojaalisuutta. Miapetra Kumpulain mainitsema huoli ministerin hengen siirtymisestä virkamiehille ja Arja Alhon kuvaukset ministerin virkamiesten suhteista ministeriin ilmentävät tätä.<sup>17</sup> Julkisoikeuden professori Teuvo Pohjolainen syytti Helsingin Sanomissa virkamiehiä – mukaan lukien poliittiset avustajat – yleisesti ministerien harhaanjohtamisesta, vaikka hän ei esitellyt

15. Jouni Backmanin haastattelulausunto Minna Tiilille: Ministerit tarvitsisivat apua ”siihen poliittis-strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen, missä on nyt vähän hankalaa, jos esimerkiksi joku vaikka demariministeri joutuu sitä pohdintaa käymään leimallisesti keskustalaisen kansliapäällikön kanssa niin se kuulostaa vieraalta ja sen takia tämä nykyjärjestelmä on vielä liikaa niin kuin Unkarin ministeri sanoi mulle, että meillä on preussilainen virkamiesjärjestelmä, jossa kammokset tuotaisiin tänne sisään.” Tiili 2003, 92.

16. PTK 138/2004 vp, 13.12.2004.

17. Alho 1997, 104–111.

mitään tapauksia vaan kirjoitti yleisellä tasolla tutkijana. Hän kiinnitti huomion virkamiesten valmisteluaineiston laatuun ja luotettavuuteen ja sanoi, että virkamiesten tarjoama valmisteluinformaatio ministerille ei ole aina luotettavaa. ”On käynyt ilmi, että virkamies saattaa kuitenkin joskus tietoisesti syöttää päätöksentekijälle informaatiota yksipuolisesti. Pahimmillaan tämä johtaa päätöksentekijän jälkikäteen kiusalliseen asemaan. Ratkaisu ei perustukaan oikeisiin tosiasioihin.” Jos virkamies ei noudata hyvän hallinnon periaatteita, hän toimii virheellisesti. ”Ei voida kuitenkaan kuvitella, että ministerille tai valtioneuvostolle kuuluva poliittinen harkinta siirtyisi valmisteleville virkamiehille. He eivät voi suodattaa päätöksentekijälle toimitettavaa informaatiota.”<sup>18</sup> Pohjalaisen mukaan näin kuitenkin tapahtuu.

Poliittista epäluottamusta ei aina ilmaistu suoranaisesti vaan välillisesti. Esimerkiksi edustaja Astrid Thorsin vaatimus poliittisen ohjauksen lisäämisestä asioiden valmisteluvaiheessa voi tarkoittaa tätä. ”Olemme monesti saaneet kuulla .... että ministeri on vasta muutama päivä ennen ratkaisevaa ministerivaliokuntaa saanut käsiteltäväkseen asioita, joita virkamiehet ovat aikaisemmin hoitaneet. Toivon, että poliittiset valtiosihteerit tässä voivat merkitä muutosta ja saamme yleiseen valaisevaan poliittiseen keskusteluun EU-asioita paremmin.”<sup>19</sup> Edustaja Susanna Rahkonen kiinnitti huomion samaan asiaan. ”Ministeriöiden valmistelu on liian virkamiesvetoista. Poliittisen valtiosihteerin pitäisi paimentaa asioiden valmistelua, ei vain loppuvaihetta.” ”Poliittinen ohjaus tulee silloin vastaan, kun asioita valmistellaan, ja nimenomaan tähän puoleen tarvitaan vahvistusta hallintoon, ministeriöihin.”<sup>20</sup>

Neljäs perustelu lähtee poliittisen toiminnan luonteen ja sen tulkinnan muutoksesta ja niiden vaikutuksesta poliittiseen johtamiseen. Julkisuuden ja poliittisen toiminnan suhteen muututtua ministeri ei kykene johtamaan ministeriötä ja pitämään johtamisen uskottavuutta ilman poliittisia avustajia. Yhteiskunnan ja talouden muutosnopeus on kiihtynyt ja ajautunut kohti instant-kulttuuria. Poliittisia johta-

18. Teuvo Pohjolainen: Virkamiehet, politiikka ja etiikka. Helsingin Sanomat 20.1.2005.

19. PTK 138/2004 vp., 13.12.2004.

20. PTK 138/2004 vp., 13.12.2004.

misvaatimuksia ministereille asettavat yritysjohtajat, kansalaiset, kansainvälisten toimijat ja kansalaisjärjestöt. Ministerien on pitänyt ennenkin nopeasti tehdä päätöksiä yhteiskunnan ja talouden institutionaalisisista toimintarakenteista ilman poliittisten avustajien apua. Esimerkiksi itsenäistymisen ensi vuosina, 1920- ja 1930-luvun oikeistoradikalismien nousun vaaratilanteissa, sodan aikana ja sen jälkeen jälleerakennuksen vuosina ja viimeksi 1970-luvun alun Neuvostoliiton sekaannuttua Suomen sisäisiin asioihin ministereiltä vaadittiin todella paljon. Julkisuus toimi tuolloin aivan erilaisella toimintalogiikalla. Se jätti tilaa ministereille toimia ja hoitaa omat tehtävänsä. Heidän ei tarvinnut esittää käsityksiään koko ajan julkisuudessa. Nykyisin tiedotusvälineet kulkevat poliittisten päättäjien perässä jatkuvasti ja tiivaavat heiltä kommentteja ja näkemyksiä uusista asioista sekä kysyvät päätösten perään. Tämä vahvistaa demokratiaa ja kuuluu sen syvimpään olemukseen. Julkisuuden on seurattava ministereiden toimintaa avoimesti ja kriittisesti ja kaivettava esille ministerien heikkoja ja keskinkertaisia suorituksia. Suurenuslasin alla on myös heidän henkilökohtainen elämänsä. Kun parlamentarismi on kehittynyt 1990-luvulla ministerin henkilökohtaisen vastuun suuntaan pois kollektiivisesta vastuusta tai presidentti Kekkonen ajan käytännöistä, jolloin presidentin leveä selkä suojasi ministereitä, ministeri tarvitsee uudenlaista poliittista tukea. Ilman sitä hän ei pärjää. Ministerin on itsensä hoidettava isot poliittiset asiat ja ne ovat kansakunnan menestyksen ja ministerin tehtävissä onnistumisen kannalta kaikkein oleellimmat. Virkamiehet avustavat häntä siinä, mutta poliittisessa harkinnassa hän tarvitsee luotettujen ja osaavien kollegoiden tukea.

Viimeisenä argumenttina poliittisen johtamisen vahvistamiselle nostan hallitsemisen demokraattisen legitimitietin. Kun hallitseminen on globalisoitunut ja eurooppalaistunut, ministerin päätöksenteon kriteerit, samoin kuin päätösten arviointikriteerit muuttuvat yhä poliittisemmiksi. Ministereille ja maan poliittiselle johdolle asetetaan erilaiset vaatimukset kuin virkamiehille. Poliittinen asiantuntemus poikkeaa ammatillisesta. Jos ministerille asetettaisiin samanlaiset vaatimukset kuin virkamiehille, menettäisimme otteen elämän arkeen ja sen realiteetteihin. Tähän dilemmaan kytkeytyykin poliittisen ja am-

matillisen johtamisen vaikeus. Kun suuret poliittiset linjavalinnat tehdään teknokraattisin muodoin ja jatkuvana päätösten virtana, voidaan kysyä, kykeneekö ministeri yksin yhden junioritasoisen erityisavustajansa kanssa hahmottamaan näin muodostuvan suuren poliittisen linjan ja suuntaamaan on toimialansa kehitystä oman arvopohjansa perustalta riittävän lujasti? Tämän pitäisi tapahtua jo asioiden valmisteluvaiheessa niin, että päätöksillä on toivottu vaikutus eli että ne toteuttavat hallitusohjelman tavoitteita ja kansalaisten vaaleissa ilmaissimia arvoja. Tuohon johtamiseen kuuluu oman hallinnonalan politiikan suuntaaminen, vaikuttaminen valtioneuvostossa esille tuleviin kysymyksiin, linjapuheiden valmistelu, osallistuminen EU:n toimielinten toimintaan ja yhteyden pitäminen sidosryhmiin ja valitsijoihin. Jos vastaus on myönteinen, asiat hoituvat virkamiesten kautta. Valtiovarainministeriön ylijohtaja Sixten Korkmanin mukaan perinteinen malli politiikan ja hallinnon erosta ei pidä paikkaansa, sillä virkamiehet toimivat monimutkaisessa maailmassa, jossa on lukuisia tavoiteristiriitoja, joita ei voida koskaan ratkaista, sekä metodien valintaa koskevia keinoristiriitoja.<sup>21</sup> Tosiasioiden tunnustaminen lähtee kuitenkin siitä, että ministeriön poliittisen johdon tehtävä ei ole pelkästään johtaa asioiden valmistelua vaan myös tuoda esitykset julkisuuteen ja ”myydä” ne kansalaisille. Vaikka kansalaiset luottavat enemmän virkamiehiin kuin poliitikkoihin, vaikeiden päätösten myynti esimerkiksi eduskunnalle onnistuu paremmin ministeriön poliittiselta johdolta kuin virkamiehiltä.

### 6.3 Miksi valtiosihteereitä on vastustettu?

Seuraavassa kokoaan yhteen valtiosihteerin viran vastustamisen argumentteja. Näitä on useita. Ensinnäkin hanketta on arvosteltu siitä,

21. Stig Kankkonen: Tiga är inte alltid guld – inte ens för byråkrater. Hbl 13.4. 1991. – Det finns en gammal föreställning om tjänstemännen som teknokrater som verkställer order de fått av en regering som valts av en riksdag som valts av folket och därmed uppnår man de målsättningar de folkvalda, alltså sist och slutligen folket, uppställt. – Det är lögn och dikt att det skulle vara så. I vår komplicerade värld finns en mängd målkonflikter som man aldrig kan lösa, konflikter när det gäller val av metod för att nå mål och så vidare.

että valtiosihteerin viran perustamisen kautta pääsy valtioneuvoston korkeimpaan virkamiesvirkaan kulkee politiikan, ei ammatillisen osaamisen tai asiantuntemuksen kautta. Toiseksi virkamiehet ovat pitäneet valtiosihteerin virkoja epäluottamuslauseena ammatillista osaamista ja lojaliteettia kohtaan. Kolmanneksi valtiosihteerin virkoja ei ole pidetty todellisena ratkaisuna valtioneuvoston ongelmiin vaan sen on katsottu tuovan yhden ylimääräisen hallintokerroksen. Neljänneksi, sitä on vastustettu osana yleistä politiikan vastaisuutta.

Ensimmäinen vastustava argumentti perustuu hallinnon poliittisoinnin pelkoon. Riippumattomat virkamiehet ovat 1970-luvulta saakka pelänneet hallinnon yleistä politisointia. He ovat kytkeneet poliittiset valtiosihteerit osaksi tätä kehitystä eivätkä ole uskoneet siihen, että valtiosihteerin virkojen perustaminen kääntää kehityksen suunnan ja että sen jälkeen poliittisia nimityksiä ei tarvita. He ovat katsooneet, että ylimmäksi tavoiteltavaksi palkkaluokaksi jää tosiasiaassa osastopäällikön palkkaluokka. Kovin moni ei halua hallintojohtajaksi astetta korkeammalla palkalla, mutta ilman sisällöllistä vaikutusvaltaa. Valtiosihteerin viran pelätään lisäävän hallinnon poliittisia kytkentöjä. Poliittisen kannan ottaneet virkamiehet voivat kuulua siihen joukkoon, josta puolueet hakevat valtiosihteereitä. Se voi lisätä virkamiesten halukkuutta kiinnittyä poliittisiin puolueisiin ja politisoida hallintoa.

Valtiosihteerejä vastustavissa argumenteissa aina Vanhasen hallituksen esitykseen saakka pelättiin, että sinä päivänä kun puolueet nimeävät ministeriöiden ylimmät virkamiesjohtajat poliittisilla perusteilla, hallinnon rakenteen yksi keskeisimmistä pilareista murtuu. Ministeriöiden ylin virkamiesjohto muuttuu nimittäjiensä kuuliaisiksi edustajiksi. Jos ministeriön ylimmän virkamiesjohtajan ei katsota enää edustavan yleistä etua ja riippumattomuutta, miten sitä voivat tehdä hänen alapuolellaan olevat virkamiehet?

Epäluottamus, valtiosihteerien virkojen toinen vastustuksen peruste, on ydinasia. Se on sekä viran kannattajien että vastustajien tietoisuudessa. Keskustelu siitä on ollut niukkaa, mutta virkamiehistö on sen kokenut omalla tavallaan. Ministeriöiden virkamiehet ovat 1970-luvulta lähtien nähneet poliittisen järjestelmän nostavan halli-

tusten vaihtuessa esille vaatimuksen ministerin luottamusta nauttivista valtiosiheteistä, sillä poliitikot eivät luottaneet virkamiesten lojaalisuuteen. Virkamiesten kannalta valtiosihetei, joka olisi ollut ylin virkamies ministeriössä, olisi ilmentänyt epäluottamusta ammatillista osaamista ja lojaalisuutta kohtaan. Tie ministeriön ylimpään virkaan olisi avoimesti poliittinen. Muutos ei tosin olisi ollut kovin dramaattinen aiempaan nähden, sillä viime vuosikymmeninä useimmat korkeimpiin virkoihin nimitetyt ovat kuuluneet johonkin virkanimityspakettiin. Kun avoimet poliittiset nimitykset ovat 1990-luvun lopulla vähentyneet, ovat monet sitä kautta virkoihin nousseet sanoutuneet irti siitä järjestelmästä, jota kautta he ovat virat saaneet.<sup>22</sup> Kriitikki virkapaketteihin oli saanut julkisessa keskustelussa sellaiset mittasuhteet, että hallitusten oli viisainta 1990-luvun alussa pyrkiä tietoisesti irtautumaan niistä<sup>23</sup> ja heittämään romukoppaan poliittisten nimitysten taustalla olleet argumentit edustuksellisesta byrokratiasta.<sup>24</sup> Ministeriöiden ylin virka aina keskushallintokomitean esityksestä Lipposen hallituksen esitykseen saakka olisi suljettu poliittisesti riippumattomien virkamiesten ulottumattomiin. Ilman Vanhasen hallituksen päätöstä sijoittaa valtiosiheteit esikunta-asemaan olisi virkamiehen uran huipennukseksi tullut ministeriön hallinnollinen konttoripäällikkyyt. Mitkä näkymät tulevaisuuden osaamis yhteiskunnalle?

Luottamus hallinnossa ei koske pelkästään ministerin ja virkamiesten välistä suhdetta vaan lisäksi hallinnon ja kansalaisten välistä suhdetta. Luottamus poliittisia ja hallinnollisia instituutioita kohtaan ei ole erityisen korkea. Kansliapäällikön viran säilyttäminen katkaisi siivet tältä luottamusargumentilta.

Epäluottamusargumentista ei keskusteltu kovinkaan laajasti valtiosiheteiä koskevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä.

22. Suvi-Anne Siimeksen mukaan poliittiset virkanimitykset muodostivat poliittisten läänitysten maailman, joka heijastuu edelleen nykyaikaan saakka. ”Ja niinhän se on, että suuri osa korkeista virkamiehistä ja erilaisten valtionyhtiöiden ja laitosten johtajista on edelleen vanhoja keskustalaisia ja hieman vähemmän vanhoja demareita, eikä heidän asemansa ja siihen liittyvää läänityskulttuuria kyseenalaista edes 60- ja 70-luvun tunnettu radikaali.” Siimes 2002, 113.

23. Ks. ensimmäinen kriittinen analyysi hallinnon politisoitumisesta Merikoski 1968 ja 1990-luvun alkupuolen analyysi siitä Laine 1993.

24. Niistä ks. Westerlund 1990, 14–17.

Muun muassa pääministeri Paavo Lipponen puhui kauniisti virkamiesten lojaalisuuden puolesta. Sen jälkeen kun valtiosihteerin virat on perustettu, eduskunnan puhemies Lipponen esitti epäilyjä järjestelmää kohtaan.

Kolmas vastustava argumentti lähtee siitä, että valtioneuvoston ongelmat pitää asettaa tärkeysjärjestykseen. Isoimmat on ratkaistava ensin ja vasta sitten voidaan perustaa uusia virkoja, joiden lopullisia vaikutuksia ei tunneta. Edustaja Ahti Vielma sanoi, että ”Poliittisten valtiosihteerien virkoja perusteellaan hallituksen esityksessä muun muassa sillä, että ministerit ovat kohonneet aikaisempaa selvemmin hallinnonalojensa ja politiikkalohkojensa johtajiksi. Näinhän siellä sanatarkasti sanotaan. Minun on valitettavasti pakko todeta tältä paikalta, että on käynyt juuri päinvastoin: Liian monet ministereistä ovat menettäneet otteensa johtajuudesta eikä se poliittisia valtiosihteerit palkkaamalla tule korjaantumaan. Todennäköisesti tulee käymään juuri päinvastoin ja kuva ministeriöiden johtamisesta tulee entistäkin sekavammaksi. ... Täällä eduskunnassa tarvitsemme pikemminkin selontekoa siitä, miten eri ministeriöt toimivat tänä päivänä ja mitä tulisi tehdä niiden ministeriöitten osalta, joiden toiminta ei meitä kansanedustajia eikä kansalaisia tyydytä. Näitä ministeriöitä meillä valitettavasti on. Kysymys on ministeriöiden johtamisesta, joka ei, kuten sanoin aikaisemmin, tule poliittisten valtiosihteerien avulla parantumaan vaan tulee entistäkin sekavammaksi.”<sup>25</sup>

Uusien virkojen on sanottu tuovan lisää byrokratiaa. Kansliapäällikön esimieheksi asetetun valtiosihteerin pelättiin tuovan ministeriöihin yhden ylimääräisen johtajakerroksen ja hallintoportaan. Kansliapäällikkö oli vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa jätetty ministeriön ainoaksi virkamieheksi, jonka presidentti nimittää. Viran lakkauttaminen ei olisi ollut erityisen linjakasta. Se olisi voitu toteuttaa muuttamalla perustuslakia. Nikulan toimikunnan esittämässä järjestelmässä normaali asioiden esittelyketju esittelevältä virkamieheltä ministerin tekemäksi päätökseksi olisi ollut pitkä. Esimerkiksi valtiovarainministeriössä ja ulkoasiainministeriössä ketju virkamiehiltä ministerille kulkisi yksikön päällikön, osastopäällikön, ali-

25. PTK 138/2004 vp., 13.12.2004.

valtiosihteerin, valtiosihteerin-kansliapäällikön ja lopulta valtiosihteerin kautta ministerille. Hierarkkisten portaiden rakentaminen ministeriöihin hallinnon supistamisen aikaan on eittämättä kiistanalainen toimenpide.

Neljäs ja varsin yleinen vastustamisen syy kumpuaa yleisestä julkisuudesta elävästä politiikan vastaisuudesta. Kansalaiset ja julkisuus arvostelevat herkästi kaikkea poliittista päätöksentekoa. Ministeriöiden poliittisen johdon vahvistamisessa on näitä piirteitä. Jos poliittinen päätöksentekijä toimii puoluepoliittisella tavalla ja ajaa kapeasti tulkittuja etuja, häneen ei luoteta. Luottamus poliittiseen päätöksentekoon myös kärsii siitä. Ministeriön poliittisen johdon vahvistaminen on toteutettava niin, ettei se murena uskottavuutta siihen, että ministeriön ja hallituksen päätökset edustavat yleistä hyvää eikä niitä tehdä pääasiassa puoluepoliittisten, erityisintressiin perustuvien näkökantojen pohjalta.

Teoreettisen perustelun vastustaa poliittisen päätöksenteon laajentamista tarjoavat taloustieteen tutkijat. Keskustellessaan julkisen vallan koosta tutkijat esittävät usein argumentin valtion monopolistiseen asemaan liittyvästä oman edun ajamisesta. Valtaa ei käytetä vain yleisen edun ajamiseen vaan vallassa olevan ryhmän erityisten etujen ajamiseen (rent-seeking). Mikäli poliittisen johtamisen malli siirtää painopistettä yleistä etua ajavan virkamiehistöön suunnalta vahvan poliittisen johtamisen suuntaan, suomalainen yleiseen etuun kiinnittyvä virkamieskonseptio siirtyy englantilaisen mallin suuntaan. Virkamiehillä ei ole yleisen edun edistämisen tehtävää vaan heidän tulee olla lojaaleja hallitukselle. Teoria omien etujen ajamisesta saa siitä tukea. Vahva poliittisen johtamisen malli voi pahimmassa tapauksessa heikentää perinteistä virkamieskäsitystä ja siirtää sitä kohti hallitukselle lojaalia virkamieskäsitystä. Taloustieteilijöiden huoli voi osoittautua oikeaksi myös Suomessa.

Viidentenä argumenttina valtioshteereitä vastaan on pelko yhteiskuntakeskustelun jähmettymisestä. Virkamiehillä on asemansa kautta merkittävää tietoa yhteiskunnan hallitsemisesta ja oman alansa sisällöllisestä tilanteesta. He ovat alansa parhaita sisällöllisiä asiantuntijoita ja osajia. Heille kuuluu myös rooli julkisessa yhteiskunta-



keskustelussa. Mikäli valtiosihteerin tehtävään tuodaan piirteitä, jotka pyrkivät estämään virkamiehiltä julkisen keskustelijan roolia, avoimeen keskusteluun perustuvan demokraattisen päätöksenteon edellytykset murenevat. Avoimeen yhteiskuntakeskusteluun kuuluvat myös virkamiesten puheenvuorot yhteiskunnan edessä olevista haasteista ja harjoitettavan politiikan vaaroista. Ministeriön poliittisen johtamisen vahvistaminen ei saa rajoittaa avointa yhteiskuntakeskustelua.

## 7. Ministeriön johtamisen uudet tuulet

### 7.1 Kaksi näkökulmaa: poliittinen ja ammatillinen

Hallinnon toiminnassa korostuu lainsäädännön määrittämä jatkuvuus ja siten samalla konservatismi. Hallintoa kutsutaankin usein yhteiskunnan institutionaaliseksi muistiksi. Väite hallinnon tehtävästä jatkuvuuden edustajana voi tuntua vieraalta tämän päivän nopeasti muuttuvassa tai ainakin muuttuvan tuntuaisessa maailmassa, jossa virkamiehet näyttäytyvät muutoksen vaalijoina. Kuinka ylimmästä virkamiehistöstä on tullut muutoksen airut? Onko kyse roolien sekoituksesta vai näköharhasta?

Hallinnon institutionaalisen jatkuvuuden ylläpitämiseen kuuluu lukematon määrä historian eri aikoina syntyneitä etuja, vastuita sekä virallisia ja epävirallisia toimintajärjestelmiä. Hallinnon vastuulle kuuluva oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ei tarkoita vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden koneiston hoitamista ja valtiojärjestyksen laittomien kumousyritysten torjumista vaan moniulotteista yhteiskunnan sosiaalisten, taloudellisten, poliittisten ja kulttuuristen verkostojen huoltamista. On korjattava aikansa eläneet yhteiskunnalliset ja taloudelliset instituutiot, jotka eivät turvaa kansallista menestystä globaalissa kilpailussa. Tehtävää voidaan kutsua Marchin ja Olsenin ilmauksen mukaisesti instituutioiden puutarhanhoidoksi.<sup>1</sup> Valtiojärjestyksen perustana olevien arvojen ja oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ei tarkoita aina – eikä varsinkaan nopean kansainvälisen talouden ja kansainvälisen politiikan muutoksen aikana – syvällistä muutosta vaan edellyttää harkitsevaa uudistamista. Aristoteles käyttää tästä ilmausta harkitsevaisuus *prudence*.<sup>2</sup> Valtioiden rajojen avauduttua ja kansallisten talouksien integroiduttua yhä globaalimmaksi ylin virkamiehistö, joka on vastuussa oikeusjärjestyksen ylläpitämisestä lainsäädännössä valtiolle määriteltyjen tehtävien hoitamisessa, näkee verkostojensa kautta muutostarpeet nopeammin ja paremmin kuin tavalliset

1. March, Olsen 1983, 292.

2. Käsitteestä ks. Lord 2003, 27–28 ja 31 sekä viitteistä Aristoteleen teoksiin 236.

kansalaiset ja ehkä myös poliitikot. Virkamiehet toimivat nykyisin julkisuudessa myös vahvoina uudistajina. Tästä syystä valtiovarainministeriön valtiosihteeri Raimo Sailas ja ylijohtaja Anne Brunila ovat esiintyneet julkisuudessa muutoksen airueina enemmänkin kuin perinteen säilyttäjinä. Budjetin tasapainosta vastaavina virkamiehinä he laskevat nopeasti, että lainsäädännössä valtiolle määriteltyjä tehtäviä ja menoja ei voida kattaa, jos menoperusteita ei muuteta tai veroja nosteta. Oikeusjärjestyksen ylläpitäminen tarkoittaa heille budjetin tasapainoa, mistä he ovat vastuussa.

1980-luvun lopulla käynnistynyt globalisaation kolmas aalto nosti virkamiesten ylläpitämisen muutosdiskurssin julkisuuteen. Samansuuntainen vaikutus on ollut 1990-luvun uudella julkishallinnon johtamiskurssilla, joka perustuu yritysten soveltamiin johtamisopeihin ja korostaa tulevaisuuden haasteiden hahmotusta, visiointia, kilpailua ja tehokkuutta. Tämän mukaan virkamiesjohdon perinteisen oikeusjärjestyksen ja vakauden ylläpitämistehtävän sijasta virkamiehillä on vastuu varautumisesta tulevaisuuden haasteisiin.

Julkisen keskustelun perusteella näyttää siltä, että poliittisen järjestelmän toimijat, joilla on juuret syvällä yhteiskunnan arvoissa ja äänestäjien arkisissa huolissa, edustavat tällä hetkellä jatkuvuutta. Poliittiset päätökset perustuvat aina kansallisen kulttuurin keskeisiin instituutioihin, kuten kieleen, rotuun, kirjallisuuteen, tapoihin, arvoihin ja uskontoon. Ne kuuluvat yhteiskunnan hitaimmin muuttuviin perusteisiin ja ovat lähellä kansalaisten elämää ja kokemusmaailmaa. Poliitikot ovat kiinni niissä. Avoimen kansainvälisen talouden oloissa, jolloin globaalitason ja kansallisen valtiollisen tason tiukkana pidetty raja on hämärtynyt, virkamiesten toimintaa sanelevat taloudelliset arvot kansallisten kulttuuriarvojen sijasta.

Jos virkamiehet esiintyvät julkisuudessa muutoksen agenteina ja poliitikot toimivat konservatiivisina säilyttäjinä, heidän roolinsa eivät enää vastaa vakiintuneen poliittisen järjestelmän mallia.<sup>3</sup> Vähäisissä asioissa ja tilapäisenä ilmiönä se voi olla mahdollista, mutta mikäli siitä muodostuu pysyvä asiain tila ja mikäli virkamiehistö vetoaa kansalliseen etuun omassa esiintymisessään, joudutaan pohtimaan perus-

3. Ks. arviota ruotsalaisesta virkamiesten osallistumisesta julkiseen keskusteluun Rothstein 2004, 295–305, erityisesti 303–304.

tavaa laatua olevia poliittisia kysymyksiä, jopa demokratian kriisin mahdollisuutta. Suomessa siitä ei kuitenkaan ole kyse.

Suomen politiikan, talouden, hallinnon, tiedotusvälineiden ja ammattiyhdistysliikkeen eliitit hyväksyvät integroitumisen avoimesti toimivaan kansainvälisen talouden järjestelmään. Muutoksen ja muuttumattomuuden näennäinen ristiriita johtuu siitä, että virkamieseliitti on vapaa pitämään yllä keskustelua muutoksesta, sillä heidän asemansa ei riipu äänestäjistä. He esiintyvät myös julkisuudessa aktiivisemmin kuin ennen. Lisäksi tiedotusvälineet esittelevät heidän käsityksiään laajasti, vaikka julkisuus ei ole heidän perusfooruminsa. Vanha, perinteinen poliitikkojen ja virkamiesten toimintamalli oli se, että virkamiehet esittivät omat ammatilliset, asemaansa liittyvät argumentit poliitikoille hallinnon areenoilla julkisuuden ulottumattomissa. Poliitikot tekivät niiden pohjalta valintoja ja päätöksiä sekä hankkivat linjauksilleen kansalaisten hyväksynnän.

Virkamiesten julkisuudessa edustamalla uudenaikaisella muutospuheella on Suomessa tosiasiaa syvät historialliset juuret – kyse ei ole sittenkään uudesta ilmiöstä. Virkamiesten roolilla on ainakin viisi perinnettä ja syytä. Ensinnäkin se johtuu Suomen valtioneuvoston kaksoisluonteesta poliittisena ja hallinnollisena elimenä. Virkamiehet osallistuvat politiikkaan hallituksen päätöksiä valmistellessaan. Tämä on vanha historiallinen traditio Suomessa. Vastuu valtioneuvoston toimivuudesta on jaettu kahtaalle, ministerille ja virkamiehille yhteisesti, vaikka sitä on tulkittu virkamieskeskeisesti vuosikymmeniä. Suomen valtioneuvosto on 1809 perustetun keisarillisen hallituskonseljin/senaatin suora perillinen, minkä seurauksena 1800-luvulta peräisin olevat politiikan ja hallinnon erottamattomuuden traditiot ovat siirtyneet valtioneuvostoon sellaisenaan. Senaatin/valtioneuvoston ylin johto on kokenut, että heillä on vastuu Suomen hallinnasta.

Toisena selityksenä voidaan nostaa sodan jälkeinen puolipresidialinen parlamentarismi, jossa ministereille ei jäänyt tilaa ottaa vahvaa vastuuta ministeriön johtamisesta. Vähemmistö- ja virkamieshallitukset olivat yleisiä. Hallitusten keski-ikä oli noin vuosi aina 1970-luvulle saakka. Asioiden hoidon virkamiesvastuinen perinne jatkui aina 1980-luvun lopulle saakka.

Kolmanneksi suomalaisen parlamentarismin presidenttijohtoisuus on estänyt ministerien nousemisen todellisiksi johtajiksi. Hallitusten lyhytikäisyyden johdosta ministeriöiden ylimpien virkamiesten oli turha odottaa tai pelätä, että lyhytaikaiset ministerit olisivat ottaneet vastuuta ministeriöstä ja hallinnonalasta. Pitkäaikaisten virkamiesten on tuossa tilanteessa pitänyt ulottaa vastuunsa yli sen, mitä virkamiehen rooliin normaalin politiikan ja hallinnon välisen työnjaon pohjalta olisi pitänyt kuulua.<sup>4</sup> Virkamieshallitukset ja ammattiministerit eivät nousseet koskaan virkamiesten todellisiksi johtajiksi.

Neljänneksi poliittisen ja hallinnollisen eliitin asemat ovat erilaiset. Poliittinen eliitti, ministerit ja kansanedustajat, joutuvat asettamaan asemansa koetteille neljän vuoden välein. Virkamiesten on helppo toimia muutoksen airuina, sillä he ovat pysyvissä viroissa. Viidenneksi, ministeriöt ovat päällikkövirastoja, mistä syystä ministeriön ylin johto vaihtuu aina vaalien jälkeen muodostettavissa hallituksissa. Nykyisin hallituspuolueiden puheenjohtajat valitsevat ministerit. Puheenjohtajat valitsevat tehtävään puolueen kannalta parhaan kansanedustajan, joka ottaa käsiinsä ministeriön poliittisen johdon ja valitsee itselleen valtiosihteerin ja erityisavustajan. On selvää, että ministeri ei nuoren erityisavustajansa avulla kykene ainakaan heti virkaan tultuaan suuntaamaan ministeriön toimintaa uudelleen ilman ministeriön ylimmän virkamiesjohdon tukea.

Virkamiehet edustavat näennäisestä muutospuheestaan huolimatta ministeriön jatkuvuutta, asiantuntemusta, lainsäädännössä ministeriölle ja sen alaiselle hallinnolle määrättyjä tehtäviä ja persoonattomia sääntöjä sekä ministeriön institutionaalista muistia. He eivät edusta pelkästään muuttumatonta menneisyyttä vaan nykyisten muutosta koskevien johtamisoppien mukaan tulevaisuuden haasteita.

Vaikka ministeriöiden johtaminen on ollut viime vuosina hallinnon kehittämisen kohteena monessa eri uudistushankkeessa (tulosojohtaminen, tulosohjaus, henkilöstöpolitiikan uudistaminen, valtioyhteisöhanke, keskushallinnon uudistamishanke) ja erilaisia uudistuksia on toteutettu (kehysbudjetointi, hallituksen strategiasalkku, ohjelmajohtaminen, valtiosihteerit), ministeriön ylimmän johdon or-

4. Ks. esim. Korte 1992.

ganisointia ministeriön poliittisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamisen areenana on tutkittu varsin vähän. Poliitikkojen ratkaisu ministeriön johtamisen ongelmaan ovat olleet valtiosihteerit. Valtiosihteerin virkojen perustaminen ja valtiosihteerien sijoittaminen virkamieshierarkian ulkopuolelle on kiintoisa avaus, jonka poliittista ja hallinnollista merkitystä uudistuksen esitöissä ei käsitellä. Virkamiehet ovat puolestaan kehittäneet ministeriön ammatillisen johtamisen erilaisia järjestelmiä. Suunnitteilla oleva julkisen ammattijohtajan urajärjestelmä nojaa ulkopuoliseen asiantuntemukseen ministeriön johdossa. Molemmat uudistukset ovat syvällisiä, sillä ne tuovat uudenlaisia piirteitä ministeriöiden nykyiseen johtamiseen. Kysymys on yleinen ja se tunnetaan alan kirjallisuudessa nimellä hallitsijan neuvonantajat, ruler's advise.

## 7.2 Poliittinen johtaminen

Kokoan seuraavassa yhteen eräitä keskustelun aiempia teemoja ja hahmotan joitakin tulevaisuuden haasteita. Ensimmäiseksi kiinnitän huomion kiistanalaiseen aiheeseen eli poliittiseen johtamiseen yleensä ja erityisesti siinä tarvittavaan osaamiseen ja pätevyYTEEN. Toiseksi teemaksi nostan suuret rakenteelliset uudistukset, esimerkiksi hallitsemismallin perusteiden uudistamisen.

Poliittisen johdon pätevyysvaatimukset on arka ja kiistanalainen aihe. Se on ikivanha teema, josta on keskusteltu vuosituhsia ja siitä on esitetty erilaisia mielipiteitä: jo Platon ja Aristoteles toivat esille asiassa erilaisia näkökantoja. Tässä tutkimuksessa olen käsitellyt poliittisen johtajan avustajan, en poliittisen johtajan pätevyysvaatimuksia. Pääministeri Lipposen I hallituksen edustamassa valtiosihteerimallissa valtiosihteerille asetettiin samanlaiset sisällölliset ja koulutukselliset pätevyysvaatimukset kuin ministeriön ylimmille virkamiehille. Tämä johtui siitä, että valtiosihteeriksi olisi ollut ministeriön ylin virkamies eli hän olisi kuulunut virkajärjestelmän piiriin. Pätevyysvaatimukset olisivat koskeneet johtamistaitojen ohella sisällöllistä asiantuntemusta. Asiasta ei kiistely. Taustalla oli ajatus, että samanlaiset

pätevyysvaatimukset ministerin avustajalla kuin ylimmälle virkamiesjohdolla turvaisivat sekä arvoja että keinoja koskevan osaamisen poliittisen päätöksenteon sisällä. Valtiosihteerit olisivat yhtä päteviä kuin kansliapäälliköt. He edustaisivat poliittisia arvoja ja hallitsisivat asioiden sisällön ja olisivat päteviä johtajia. Nikulan toimikunta luopui poliittiselle johtamiselle asetettavista pätevyysvaatimuksista. Toimikunnan edustaman mallin taustalla lienee ollut ajatus, että valtiosihteerin pätevyysvaatimuksia on verrattava ministerin pätevyysvaatimuksiin, sillä molemmat ovat poliittisia toimijoita. Ministeri on johtaja ja valtiosihteeri hänen avustajansa. Tämän tulkinnan ovat uudet valtiosihteerit myös omaksuneet. Valtiosihteeri Leila Kostiainen sanoo: ”Tämä on poliittinen tehtävä, jossa toimitaan virkavastuulla, muttei ”varaministerin” valtuuksilla. En tunne itseäni virkamieheksi”.<sup>5</sup> Valtiosihteerin toimintaa pitää siten arvioida poliittisen johtamisen perspektiivistä, ei virkamiehen toiminnalle asetettujen kriteerien kannalta. Vanhasen hallituksen mallissa pätevyysvaatimuksia ei ole, mutta valtiosihteeri johtaakin ministerin poliittista kabinettia ja toimii siten selkeästi ministerin mandaatilla ja poliittisen johtamisen alueella. Hän ei puutu ammattijohtamiseen, joka on virkamiesten asian-  
tuntemusalue.

Parlamentaristisen hallitusjärjestelmän peruslähtökohta on se, että poliittinen johtaminen eli hallitseminen kuuluu poliittisen järjestelmän piiriin. Eduskunta ja hallitus vastaavat päätöksistä. Jo Aristoteleen mukaan ihanteelliseen valtiojärjestykseen kuuluu, että hallittavilla täytyy olla oikeus päättää ketkä heitä hallitsevat ja miten. Virkamiesten valta ei täytä tätä ehtoa eikä ehto täyty, vaikka virkamiehille asetettaisiin millaiset pätevyysvaatimukset tahansa. Kun Jussi Teljon mukaan Aristoteleelle oli ratkaisevan tärkeitä, että mikään ylipääsemätön muuri ei saa erottaa hallitsevia hallituista, toisin sanoen että hallitsevien täytyy hallita valtiota hallittujen suostumuksella<sup>6</sup>, siirtyminen asiantuntijavaltaan on askel pois demokratiasta.

Kun valtioita ja sen kansalaisia hallitaan politiikan kautta, ei ole merkityksetöntä mitä politiikka tarkoittaa. Robert C. Tucker on ryh-

5. Jukka Ukkola: Ministerin kultajyvä. Suomen Kuvalehti 34/2005, 31.

6. Teljo 1949, 125.

mittänyt politiikkaa koskevat käsitykset kolmeen valtaa ja johtamista korostavaan ryhmään. Molempien juuret löytyvät antiikista. Poliitiikka ja hallitseminen kuuluvat ihmiskunnan vanhimpiin instituutioihin. Platonille politiikka oli valtion johtamista eli yhteisten asioiden hoitamista. Jo 2500 vuotta sitten esitettiin sittemmin klassiseksi tulleet luonnehdinnat politiikasta vallan tavoitteluna ja vallan käyttämisenä ja että valtiomies pyrkii valtaan ennen muuta taivuttelun avulla, mikä tarkoittaa sitä, että hänen keskeisiä keinojaan on retoriikka.<sup>7</sup> Sittemmin Niccoló Machiavelli lavensi Aristoteleen ja Platonin välistä politiikan luonnetta koskenutta keskustelua vallan suuntaan. Hänen teoksensa *Rubtinas* nosti politiikan keskiöön vallan ja loi politiikan valtaa korostavan koulukunnan. Tucker nostaa Weberin esittämän käsityksen politiikasta johtamisena kolmanneksi politiikan luonnetta koskevaksi koulukunnaksi.<sup>8</sup>

Vaikka keskustelu politiikan luonteesta voidaan palauttaa antiikin Kreikkaan, se ei tarkoita sitä, että ihmiskunta olisi saanut sieltä perinnökseen tietynlaisen instituution tai hyvän määritelmän. Ihmiskunta sai sieltä ristiriitaisia määritelmiä ja käsitteitä. Antiikin Kreikassa politiikasta ja hallitsemisesta eli poliittisen johtamisen malleista kiisteltiin avarasti ja erilaisten hallitusmallien etuja sekä haittoja keskenään punniten. Antiikin Kreikassa sovellettiin myös erilaisia poliittisiä hallitusmalleja. Sekä Platon että Aristoteles erittelivät mallien ominaisuuksia sekä niiden etuja että haittoja. Parhaimmalla tavalla antiikin erilaiset johtamisen käsitykset ilmenevät Platonin filosofikuninkaiden johtamassa valtiossa tai Aristoteleen demokraattisessa mallissa. Platonin mukaan poliittinen valta, eli valtion johtaminen oli annettava filosofeille, sillä heillä oli siihen parhaat tiedot ja osaaminen. Heidän valtaansa ei pidä sitoa pysyvällä lainsäädännöllä.<sup>9</sup> Aristoteles irtautui Platonin ajatuksista eikä pitänyt filosofeja itseoikeutettuina hallitsijoina. Koska valtion tarkoitus on hyvä elämä, se on myös politiikan korkein tavoite. Sen ylimpänä asiantuntijoita ovat kaikki kansalaiset. Lainsäädännöllä on määriteltävä hallitsemisen instituutiot ja periaatteet. Aristoteles sanoi: ”Jokaisella on hyvä arvostelukyky niiden

7. Tucker 1992, 29–31.

8. Tucker 1992, 31–37.

9. Platon: Valtio 1972, 146–149, 248–249, 260–302.



asioiden suhteen, jotka hän osaa.”<sup>10</sup> Teljo on tiivistänyt tästä Aristoteleen periaatteesta seuraavan päätelmän politiikan alalle seuraavasti: ”Valtiotaidon arvosteleminen ei kuulu ainoastaan politiikan asiantuntijoille vaan niillekin, jotka joutuvat nauttimaan tämän taidon hedelmiä. Hallitut pystyvät itsekin arvostelemaan, hallitaanko heitä hyvin vai huonosti.”<sup>11</sup> Poliitiikan alalla osaamiseen kuuluu myös kokemus, poliittinen taito ja viisaus. Teoreettinen oppi ei yksin riitä.<sup>12</sup>

Keskustelu poliittisen johtajan pätevyydestä on sitten Platonin ja Aristoteleen jälkeen muuntunut 1900-luvulla muotoon tuleeko poliitikon olla sisällön asiantuntija, joka yleensä on politiikan amatööri, vai politiikan ammattilainen, joka ei ole sisällön asiantuntija. Ministerien tapauksessa vaihtoehtoina ovat sisällöllinen asiantuntijaministeri tai politiikan ammattilainen eli ammattipoliitikko. Molemmilla näkökannoilla on puolustajansa. Suomessa poliittiset johtajat edustavat molempia tyyppejä. Ammattipoliitikolla on vanhat perustelut, joissa viitataan Max Weberin argumentteihin poliittisesta kutsumuksesta. Hänen mukaansa poliitikon tulee olla asialleen antautunut. Hänellä on ”intohimo – vastuuntunto – silmämääräisyys. Intohimo asiallisuuden merkityksessä: intohimoinen *antautuminen* ”asian” puolesta, Jumalalle tai paholaiselle, joka on hänen alaansa... Poliitikoksi ei tulla, jos ihminen, joka toimii jonkin asian puolesta, ei ota myös vastuuta siitä asiasta eikä nosta vastuuta siitä ratkaisevaksi tekijäksi. Ja siihen tarvitaan – ja tämä on poliitikon ratkaisevin psykologinen piirre – silmämääräistä taitoa ja kykyä antaa sellaisten realiteettien, jotka ovat sisäisesti yhtenäisiä ja tasapainoisia, vaikuttaa itseensä, eli: etäisyyttä asioihin ja ihmisiin.”<sup>13</sup>

Weberin keskustelu tunnettiin Suomessa 1900-luvun alussa. Senaatin jäseneksi oli jo 1860- ja 1880-luvulla nimitetty henkilöitä, jotka täyttivät uudenlaisen poliitikon kriteerit. Professorit J. W. Snellman ja Leo Mechelin ajoivat valtiollisia asioita vuosikymmeniä täydestä sydäimestään ja täydellä voimalla, vaikka hoitivat omia siviilivirkojaan politiikkaa tehdessään. Heille ei tarjolla päätoimista poliitikon

10. Aristoteles 1981,1094b25.

11. Teljo 1949, 124

12. Ks. Teljo 1949, 126

13. Weber 1984b, 227.

tointa. Zach. Castrén puolusti vuonna 1919 aikakauskirjassa *Tuleva Suomi* ammattipoliitikkoja seuraavasti: ”On tarpeen sellaisia valtiomiehiä, jotka ottavat valtiollisen työn elämänsä kutsumukseksi ja samalla ammatikseen. Valtiollisten ammattihenkilöiden on pääasiallisesti käytettävä voimansa valtiollisten asiain syvään ja laajaan käsittämiseen ja läheiseen vuorovaikutukseen erittäinkin niiden kansalaispiirien kanssa, joiden luottamushenkilöksi hän itsensä tuntee. Vasta tällainen asialle täydellinen antautuminen voi saada aikaan sellaisia todellisia valtiollisia johtohenkilöitä, joita kansanvaltainen elämäjärjestys edellyttää. Valtiollinen johtotoimi edellyttää erikoisia luonnonlahjoja samoin kuin myöskin lujaa siveellistä luonnetta, joka voi kestää valtiolliseen elämään kuuluvat voimakkaat kiusaukset. Se toimii edellyttää myöskin erikoista valmistusta ja kehittymistä. Varsinaisimmin siihen vaaditaan sellaista rakkautta asiaan ja todellista antautumista, joka voi tehdä valtiollisen henkilön luottamusta ansaitsevaksi johtajaksi ja valtiollisen tietoisuuden kasvattajaksi laajoissa kansalaispiireissä.”<sup>14</sup>

Castrén ei sanonut, ett tuolloin politiikalle saattoi antautua vain henkilö, jolla oli siihen riittävä varakkuus. Kirjoituksen julkaisemisen aikaan ammattipoliitikot olivat vielä harvinaisia, mutta ura oli kuitenkin jo syntymässä. 1800-luvun senaattorit ja itsenäisyyden ajan ministerit olivat yleensä taustaltaan ammattilaisia. Poliittinen toiminta oli vielä harrastusluonteista, vaikka 1800-luvulta löytyvät kuitenkin jo ensimmäiset ammattipoliitikot.

Ruostetsaaren mukaan uuden poliitikkotyypin synty ajoittui Suomessa toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan ja kehityksen kruunasi vuonna 1967 puoluetuen käyttöönotto. 1970-luvulla puoluetointiminta byrokratisoitui ja samaan aikaan kansanedustajien koulutustaso kohosi. Kun koulutus keskittyi oikeus- ja yhteiskuntatieteisiin, kansanedustajien ”ammattikoulutus” parani. Hyvinvointivaltion rakentamisen myötä Suomeen syntyi uusi poliitikkotyyppi – asiantuntijapoliitikko – jonka ”hyvinvointivaltion substantiaalinen kompetenssi on syrjäyttämässä politiikan proseduaaliset, ”politiikan tekemisen” taidot.<sup>15</sup> Erityisesti hän katsoo professionalisoitumisen koskeneen mi-

14. Castren 1919, 135.

15. Ruostetsaari 1998, 58–59.

nistereitä. Sen seurauksena päätöksentekijöiden riippuvuus virkamiehistä on vähentynyt. Puoskari, joka on verrannut ministerien taustoja korostaa puolestaan sitä, että politiikan tekemisen taidot ovat vuosista 1964–87 vuosiin 1983–2001 korostuneet erityisesti amatöörien (sekä poliittisesti että asiantuntemuksellisesti) ja poliitikkoasiantuntijoiden kustannuksella.<sup>16</sup>

Poliitikon erityisominaisuus virkamieheen verrattuna on kyky yhdistää erilaisia asioita ja tarkastella asioita ohi hallinnonalarajojen. Hän kiinnittyy ihmisten paikalliseen kulttuuriin, traditioihin, laajaan historialliseen perspektiiviin, heidän moraalisääntöihinsä, käsityksiinsä ja tabuihinsa sekä menneisyydestä periytyviin oikeisiin ja vääriin tietoihin, jotka kulkevat suusta suuhun. Toiseksi hän hakee toiminnallisen viitekehyksen muiden yksilöiden laatimista poliittisista ohjelmista ainutlaatuisella tavalla omassa mielessään ja omalla luonteenlaadullaan. Näistä aineksista hän muovaa itselleen henkilökohtaisen ohjelman, jota hän edustaa poliittisilla areenoilla ja jonka taakse hän saa kannatuksen vaaleissa. Poliittisen toiminnan perusluonteesta johtuen yleispoliitikon ohjelma kiinnittyy ennen muuta yhteiskunnallisiin arvoihin ja moraalisiin periaatteisiin. Poliitikon tietoisuudessa historia, kulttuuri ja identiteetti nivoutuvat vahvasti toisiinsa.<sup>17</sup>

Poliittisen strategian ja identiteetin kiinnittyminen historiaan ja kulttuuriin ilmenee erinomaisesti Seppo Kääriäisen väitöskirjasta, joka koskee Keskustan strategisia valintoja 1964–2001 (*Sitä niittää, mitä kylvää*). Teoksen pikainenkin vertaaminen yritysjohtamisen tai julkisen johtamisen strategista toimintaa koskeviin teoksiin osoittaa sekä eroja että yhtäläisyyksiä. Poliittinen strategiatyö kytkeytyy puolueen historiallisesti muotoutuneeseen syväidentiteettiin, jota muokataan jatkuvasti arvojen ja uskomusten sekä tuntojen muutoksen myötä. Poliittisessa toiminnassa nykyisyyttä kuvataan, politiikkaa analysoidaan ja sille annetaan merkityksiä. Tulevaisuuden poliittista strategiaa rakennetaan menneisyyden arvojen ja syväidentiteetin pohjalta.

Yritysten, julkisen hallinnon ja ministeriöiden strategiaprosessit ovat puolueen strategioita tiukemmin kiinni tulevaisuudessa ja sen

16. Puoskari 2002, 41.

17. Ks. esim. Kääriäinen 2002, 46–49.

haasteissa. Ero ei luonnollisestikaan ole jyrkkä, sillä poliittinen toiminta ei voi elää menneisyydessä. Poliittisen ja hallinnollisen strategiaproessin erot ovat kuitenkin mitä ilmeisimmät. Syyt ovat moninaiset, mutta yksi itsestään selvä selitys on se, että ministeriön identiteettiä ja historiaa ei voida nostaa julkisuuteen tuotavan identiteetin kohteeksi.

Toinen oleellinen ero on strategian kohteessa. Kansalaiset eivät voi samaistua esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön strategioiden arvopohjaan, mutta kylläkin esimerkiksi työväenliikkeen saavutuksiin, suomalaisuuden maaseutuhenkisiin juuriin ja pienviljelijän arvomaailmaan, tai kotiin, uskontoon ja isänmaahan. Globaalit asiat ja ihmiskunta ovat esimerkkejä uusista mahdollisista kiinnittymiskohteista. Eurooppa kiinnittymiskohteena on jo pilattu, sillä kansalaisille se tarkoittaa byrokratiaa ja heikkoa päätöksentekokykyä. Ministeriön strategiat koskevat jotakin osaa ministeriön tai hallinnonalan toiminnasta. Hallinnon maailma hahmottuu hallinnonalarajojen mukaisesti ja koskee keinoja enemmän kuin arvopohjaisia valintoja.

Poliittisen ja hallinnollisen strategiatyön oleellisin ero on myös siinä, että julkisen hallinnon strategiat ovat aina virkamiesten tekemiä. Kansalaisten kannalta ne valmistellaan ”jossakin siellä ylhäällä” ja niiden kohteena on hallinto, asioiden hoitamisen tapa. Puolueiden strategiat ovat puolueiden jäsenkunnan tekemiä – ainakin periaatteessa – ja ne koskettavat enemmän identiteettejä ja arvoja kuin asioiden hoidon käytännön vaihtoehtoja tai organisatorisia kysymyksiä.

Poliittisessa strategiatyössä tukeudutaan samoihin strategiatyön oppikirjoihin<sup>18</sup> kuin ministeriöiden strategiatyössä.<sup>19</sup> Näin poliittisen ja hallinnollisen näkökulman yhteensovittamisen pitäisi olla periaatteessa helppoa. Lisäksi, poliittinen johto tarvitsee virkamiesten asiantuntemusta. Ministeri ei kykene laatimaan linjauksia ilman virkamiesten edustamaa ministeriön sisällöllistä asiantuntemusta ja tietoa toimialan institutionaalisen toiminnan pelisäännöistä. Vuosikymmenten mittaan kehittyneitä toimintaperiaatteita, jotka perustuvat muun muassa toimijoiden keskinäiseen yhteistyö- ja voimasuhdeverkostoi-

18. Ks. esim. Kääriäinen 2002, 29–44,

19. Ks. tuore tutkimus ministeriön strategisesta tutkimuksesta ja sitä koskevasta kirjallisuudesta Määttä 2005.

hin, ei ole kirjattu asiakirjoihin. Totta on myös päinvastoin: ministeriön ylimmät virkamiehet ovat voimattomia strategioineen ilman ministerin tukea. Virkamieheltä puuttuu valtakirja ja äänestäjien antama mandaatti uudistusten toteuttamiseen. Ratkaisevaa ei ole se, kuinka älykäs hallinnon valmistelema strategia tai ohjelma on vaan se, että ohjelma on äänestäjien ja heitä edustavien ministerien hyväksymä. Viisaista ja osaavista virkamiehistä ei ole hallitsijoiksi, vaikka he tuntuivat kuinka hyvin muutoksen tarpeellisuuden ja tietäisivät, mitä pitää tehdä, jos äänestäjät eivät sitä hyväksy.

Virkamiehen taito on siinä, että hän kykenee vakuuttamaan ministerin ajatustensa välttämättömyydestä. Se on johtavien virkamiesten ylin onnistumisen kriteeri ja strateginen taito. Ministeriön ylimmän virkamiesjohdon taito punnitaan heidän kyvyssään yhdistää poliittinen mahdollisuus ja hallinnollinen tai taloudellinen välttämättömyys. Heidän on osattava toimia. Se ei kuitenkaan tarkoita strategia-papereiden laatimista. Toimintastrategiat ovat hiljaisia, ei-julkilausuttuja tiekarttoja. Yritysjohdolle laaditut strategian oppikirjat eivät tiedä siitä mitään, sillä ministeriön johtaminen ei ole samaa kuin yrityksen johtaminen.

Poliittisten päätöksentekijöiden, kutsutaan heitä poliittiseksi luokaksi tai ei, tärkeimmät toimintafoorumit ovat parlamentti ja ministeriö. Poliitikko tavoittelee kansanedustajuutta ja ministeriyttä. Tehtävät ovat erilaisia ja edellyttävät erilaisia taitoja, mutta molemmat roolit kiinnittyvät poliittisten vastuu- ja tilivelvollisuusmekanismien kautta äänestäjien suuntaan. Lennart Lundquist on hahmottanut poliitikon tehtäviä demokrateorian teoreettisesta ja idealistisesta mallista käsin. Hänen luonnehdintansa koskee enemmänkin ammatti-poliitikkoa kuin sisällöllistä asiantuntijapoliitikkoa. Lundquistin mukaan poliitikon ensimmäinen tehtävä on olla vuorovaikutussuhteessa kansalaisten kanssa. Toiseksi hänen on vietävä ohjelma läpi eli johdettava toimintaa siihen suuntaan mihin hän tähtää.<sup>20</sup> Kaikkeen tähän poliitikolla on oltava tietoa, vaikutusvaltaa ja riittävä toimintakyky. Poliitikon on kyettävä muodostamaan tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömiä enemmistöjä. Lundquistin mukaan poliitikolla tulee

---

20. Lundquist 1992, 62–66.

olla vuorovaikutus- ja johtamistaitoja sekä hyviä yleisiä ominaisuuksia.

Vuorovaikutus määrittää tahdonsuunnan, johon poliitikko samastuu ja jota hän edustaa. Se koskee ohjelmaa, joka on tilanteesta riippuen joko puolueen tai hallituksen laatima. Hänen ei välttämättä tarvitse jakaa sen kaikkia yksityiskohtia, mutta hänen on siihen sitouduttava ja hänen tehtävänsä on edustaa sitä. Kyse on arvopohjasta ja siitä poliittisesta strategiasta, jota puolue kulloinkin noudattaa. Nämä kytkevät poliitikon äänestäjiin ja puolueen edustamaan syväidentiteettiin sekä poliittisiin koalitioihin. Vuorovaikutukseen kuuluu myös yhteiskunnallinen edustavuus. Hän edustaa joitakin yhteiskunnallisia seikkoja tai arvoja, esimerkiksi työväestöä, naisia, aluetta tai ammattia sekä tiettyä ajattelutapaa ja asioiden ratkaisutapaa. Niitä hän tulkitsee omien poliittisten puolueohjelmiansa kautta.

Poliitikon keskeisin johtamistaito on kyky saavuttaa ne tavoitteet, joiden takia äänestäjät ovat häntä vaaleissa äänestäneet. Siihen tarvitaan poliitikon kyvykkyyttä, tietoja, vaikutusvaltaa ja toimintaa. Tiedot voivat koskea joko asiaa – tieteellinen tieto, käytännöllinen tieto – tai prosesseja eli sitä, kuinka asioihin vaikutetaan ja toiminta saadaan liikkeelle. Lundquist tiivistää vaatimuksen niin, että poliitikon on tunnettava mitä asia vaatii (asiatieto), mitä kansalaiset haluavat tai tarvitsevat ja kuinka tämä kaikki muunnetaan menestykselliseksi toiminnaksi (prosessitieto). Lundquistin mukaan poliitikoilla tulee olla prosessitiedon osaamista, sillä virkamiesten ja asiantuntijoiden vastuulle kuuluu asiatieto. Prosessijohtaminen tarkoittaa kykyä saada seuraajia. Poliitikon on kyettävä muodostamaan koalitioita ja hankkimaan ohjelman tarvitsemat resurssit.<sup>21</sup>

Poliitikon yleisiin ominaisuuksiin Lundquist lukee tämän henkilökohtaiset ominaisuudet ja siitä seuraavan käyttäytymisen. Poliittisen johtajan henkilökohtaiselle elämälle asetetaan korkeammat vaatimukset kuin virkamiehen ja tavallisten ihmisten elämälle, sillä hän hoitaa toisten asioita. ”Ei siten riitä, että poliitikko yksityiselämässään seuraa lakia.”<sup>22</sup> Nauttiakseen luottamusta poliitikon on näytettävä esimerkiksi.

21. Lundquist 1992, 69.

22. Lundquist 1992, 70.

1900-luvun poliittisen johtamisen ongelmaksi ovat muodostuneet poliittisen ja ammatillisen johtamisen välinen suhde ja työnjako. Kun julkisten tehtävien määrä on kasvanut 1900-luvulla, poliittiset johtajat eivät kykene yksityiskohtaisesti johtamaan heille määriteltyä vastuualuetta. Siitä huolimatta he ovat siitä poliittisessa vastuussa. Ministerin ongelma on, kuinka hän kykenee suuntaamaan hänelle määritellyn tehtäväkentän äänestäjien arvojen mukaiseksi, olemaan siitä poliittisessa vastuussa ja sovittamaan siihen virkamiesten edustaman sisällöllisen asiantuntemuksen. Kaikki tämä on tehtävä luonnollisestikin niukoissa budjettiraameissa. Ohjelmalla on oltava myös kansalaisten luottamus. Tehtävä ei ole helppo, sillä ministerisalkkuja ei aina jaeta poliitikkojen ammattiosaamisen perusteella. Poliitikon on otettava ministeriö johtoonsa yleispoliittisen osaamisensa perustalta samastumatta siihen liian tiukasti. Hänen tehtävänsä on tuoda puolueen tulkitsemat suomalaisten arvot ministeriöön ja suunnata sitä niiden pohjalta.

Toinen ongelma koskee sitä, että valtioneuvoston organisaatio ja ministeriörakenne on kehittynyt nykyiseen muotoonsa vuosikymmeniä sitten suljetun säännöstelytalouden oloissa. Virkamiehet kiinnittyvät ministeriöihinsä ja hallinnonalaansa. Tätäkin oleellisempaa on se, että hallinnon valmistelemat strategiat laaditaan hallinnonalarajojen mukaisesti lähtien hallinnonalan muodostaman tiedollisen viitekehysten mukaisesti. Maailman todellisuus ei kuitenkaan hallinnon ulkopuolella, yhteiskunnassa tai taloudessa tai ihmisten elämässä rakennu sen mukaisesti. Poliitikot ovat ennen ministeriksi nimitystään irti hallinnonalarajoista, mutta sisäistävät rajat pian nimityksen saatuaan. Erityisen helposti samastuminen käy asiantuntijaministeriltä, jotka toimivat oman ammattialansa ministeriössä, sillä he tuntevat ongelmat jo etukäteen ja hallitsevat teknokratian kielen.

1900-luvun lopun kehitys on kulkenut Suomessa politiikan ammatillistumisen suuntaan, pois ammattiministereistä.<sup>23</sup> 1970-luvulla ministereiksi ryhdyttiin nimittämään nuoria, ensimmäisen ja toisen kauden kansanedustajia, joilla oli takanaan jo kouluneuvos-

---

23. Ks. esimerkiksi Helander 1995, 268–269 ja Puoskari 2002, 40–43 ja Tiihonen 1991.

toista alkanut pitkä poliitikon ura. 1990-luvulla käytännön kautta omaksutussa parlamentarismimallissa on tosiasiaa siirrytty siihen tulkintaan, että ministerit ovat pääsääntöisesti kansanedustajia<sup>24</sup> ja että ministerin ei tarvitse olla oman salkkunsa asiantuntija. Minna Tiilin esittämien laskelmien mukaan vuoden 1983 toimineiden hallitusten ministereistä kansanedustajia oli seuraavasti: Sorsan IV hallituksen ”kansanedustajapitoisuus” oli 80 %, Holkerin 96 %, Ahon 82 %, Lipposen I 88 % ja Lipposen II 95 %.<sup>25</sup> Jäätteenmäen ja Vanhasen hallituksen kaikki ministerit ovat kansanedustajia. Tämä on myös uuden perustuslain 60 §:n sisältö. Uutta perustuslakia suunnitellut oikeuskansleri Nikulan johtama perustuslaki 2000-komitea perusti ajatuksensa tiukkaan parlamentarismiin tulkintaan, jossa ministerin tehtävä on poliittinen luottamustehtävä ja se määrittää ministerin kvalifikaatiot.

Nikulan johtama valtiosääntökomitea muutti ministerin pätevyyttä koskevaa vanhan hallitusmuodon 36 §:ää. Sen mukaan ministerien tuli olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettuja Suomen kansalaisia, joista oikeusministerin ja yhden muun tuli olla lainoppineita (HM 36 §, 3 mom). Nikulan komitean mukaan pätevyysvaatimus ei sovellu moderniin parlamentarismiin. Komitean mielestä edes oikeusministerille ei voida asettaa pätevyysvaatimuksia.<sup>26</sup> ”Parlamentarismiin lähtökohta on, että ministerit toimivat eduskunnan luottamuksen varassa. Ministerin tehtävänä on ennen muuta poliittinen luottamustehtävä, johon puolueen puheenjohtaja voi jopa määrätä pohtimatta henkilöiden intressejä ja kysymättä omia salkkukiinnostuksia.<sup>27</sup> Tämän vuoksi ei ole perusteltua etukäteen rajoittaa tiukoilla muodollisilla kelpoisuusehdoilla niiden henkilöiden piiriä, jotka voivat tulla nimitetyksi ministeriksi.”<sup>28</sup> Poliittisen johtamisen vahvistamisen käytän-

24. Lipposen molemmissa hallituksissa maa- ja metsätalousministerinä toiminut Kalevi Hemilä on selkein poikkeus tästä käytännöstä. Myöskään Olli-Pekka Heinonen ja Suvi-Anne Siimes eivät ensimmäistä kertaa nimitettäessä olleet kansanedustajia. Jussi Järventaus on myös lyhytaikainen poikkeus tästä säännöstä.

25. Tiilin tarkistetut laskelmat esitetty tekijälle 14.12.2005. Ks. laskelmista Tiili 2002.

26. Vanhasen hallitukseen nimitettiin Leena Luhtanen maan ensimmäiseksi oikeusministeriksi, jolla ei ollut oikeustieteen tutkintoa.

27. Ks. esim. Tiili 2003, 47–50 Lipposen hallituksen ministerien valinnoista.

28. Perustuslaki 2000, 1997, 201.



nöllisessä ratkaisussa poliittisella johdolla on vapaa valta päättää tarvittavan asiantuntemuksen sisällöstä. Se voi päättyä joko arvopohjaisiin ratkaisuihin, sisällöllistä asiantuntemusta painottaviin malleihin tai puoluepoliittisiin näkökantoihin.<sup>29</sup> Useimmista ministeriöistä ammatillinen kytkentä on kadonnut jo aikoja sitten, sillä puolustusministerit eivät ole sotilaita eivätkä sisäministerit poliiseja.

Tämän hetken vakiintunut ministerien valintaa koskeva käytännön tulkinta perustuu Suomessa ajatukseen, että yleispoliitikolla on parhaat edellytykset toimia ministeriön poliittisena johtajana. Yleispoliitikko on politiikan asiantuntija. Hän edustaa hallituksessa omaa puoluettaan ja sen kantoja sekä tekee arvopohjaisia valintoja ja ajaa poliittisesti läpi ohjelmansa.<sup>30</sup> Hän ottaa kantaa esille tuleviin asioihin edustamiensa arvojen pohjalta. Ministerit itse kokevat, että tämä antaa heille paremman mahdollisuuden poliittiseen johtamiseen kuin asiantuntijan tausta. Jouni Backman on sanonut ministerikokemuksestaan seuraava: ”Kun ministeriössä on kysymys päällikkövirastosta niin tärkein tehtävä on johtaa ja silloin taas nämä keskeiset taidot liittyvät nimenomaan johtamisen taitoihin eikä välttämättä niin paljon kuin jotkut ehkä odottavat ja olettavat, substanssitaitoihin. Mulla ei

---

29. Helsingin yliopiston rehtori Kari Raivion arvostelu Lipposen II hallituksen opetusministerin valinnasta herätti periaatteellisen keskustelun ministerin valintaperusteista. Kun pääministeri Lipponen sanoi, että hän valitsi opetusministeri Majja Raskin sukupuolen ja asuinpaikan perusteella, rehtori Raivio katsoi pääministerin vähättelevän opillisia ansioita ja osaamista. (Rehtori Raivio: Vieroksuuko valtiovalta koulutettua väkeä?, Yliopisto 13/1999, 16.). Puoluesihteri Kari Laitinen vastasi tähän sanomalla, että ”Ministeriksi tarvitaan jatkossakin koeteltua kansalaisyhteiskuntaa osoittaneita ihmisiä, joilla on riittävän laaja hahmotuskyky koko yhteiskunnasta ja kyky hakea valtavasta tiedontulvasta se olennainen.” Raiviolle hän kommentoi demokratiasta ja tiedeestä todeten: ”Kun asettuu muiden yläpuolelle, niin asettuu helposti muiden ulkopuolelle. Se on virhe juuri siksi, että nyky-yhteiskunta vaatii kykyä soveltaa teoria ja käytäntö toisiinsa.” Kirsti Törmänen: SDP:n puoluesihteri Kari Laitinen: Sivistys on teorian ja käytännön yhteensovittamista.” SSD 13.9.1999, 3.

30. Ks. esimerkiksi Tiili 2003, 13 ja Wiberg Matti: Ministeri on politiikan asiantuntija. HS 21.9.1999. Vanhasen hallituksen ministeri Lehtomäen äitiysloman sijaiseksi nimetty kansanedustaja Mari Kiviniemi ilmaisi nimityksensä yhteydessä antamassaan lehtilausunnossa asian seuraavasti: ”Poliitikon pitää kuitenkin pystyä ottamaan laaja-alaisesti salkku kuin salkku. On aika vähän sellaisia salkkuja, joissa tarvitaan aivan ehdottomasti erityisosaamista.” Maria Heinola: Mari Kiviniemestä Lehtomäen äitiysloman sijainen” HS 22.6.2005.

kyllä ollut omasta mielestäni ongelmia myöskään substanssin osalta, mutta siihen löytyy aina tarvittaessa virkamieskuntaa, mutta jos ministeri ei osaa johtaa niin sitten on asia pääläellaan, että jos ministeri rupeaa vain olemaan substanssiasioissa, tarttuu pieniin asioihin niin sen jälkeen virkamiehet johtaa, määrittävät suunnan. Sen takia yleiset johtamistaidot, joihin liittyy hyvin paljon sitten vielä jopa ihan tällaisia organisaatiotaitoja, organisaation kehittämistaitoja, prosessien uudistamistaitoja ja sitä kautta ehkä vielä voi puhua jopa ihmissuhdetaidoista, että niitä silloin tällöin tarvitsee ja ehkä vähän enemmän kuin mitä itse koki omaavansa.”<sup>31</sup> Poliitikon tehtävän kehittämistä elämänuraksi on edistetty parantamalla kansanedustajien palkkaus- ja eläkejärjestelmiä.

Koska ministeriön toimintaa koskevat ylimmät päätökset tehdään poliittisen järjestelmän piirissä, professionaalinen ammattipoliitikko hallitsee asiantuntijaministeriä paremmin ministeriön ja sen virkamiesten johtamisen poliittiset peliasetelmat ja -säännöt. Hän voi asiantuntijaministeriä helpommin avata uusia toimintalinjoja, poiketa aiemmista käytännöistä, tehdä uusia aloitteita, siirtyä kannattamaan jotakin aiemmin väheksytyä vaihtoehtoa ja tehdä rohkeita aloitteita, sillä poliitikon rooliin kuuluu omavastuisuus ja voimasuhteiden arviointikyvyyn taito.<sup>32</sup>

Ministeriön johtamiseen kuuluu valintojen tekemistä ristiriitaisen ratkaisuvaihtoehtojen ja näkemysten välillä. On kuultava erilaisia näkemyksiä ja luotava asiantuntijaverkostoja. Virkamiesten näkemykset ovat yksi lähtökohta. Asioiden teknistyydessä, monimutkaistuuessa ja perustuessa entistä enemmän tieteelliseen asiantuntemustietoon erimielisyydet kasvavat ja päätöksenteko tulee luonteeltaan entistä poliittisemmäksi. Akateemikko Pekka Jauho on kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikeissa ja monimutkaisissa kysymyksissä ei ole odotettavissa yksimielisyyttä asiantuntijoiden kesken, ”päinvastoin täysi yksimielisyys on epäilyksiä herättävä ja voi olla vaarallisena merkkinä asiantuntemuksen mataluudesta ja tunteenomaisesta asennoitumisesta ky-

31. Sitaatti Tiili 2003, 20.

32. Weber 1984 a, 432–598. Ks. ministerin ja virkamiesten välisistä suhteista ja rooleista ulkopoliitiikan alalla Törnudd 2005, 21–40, erit. 33.

symykseen.”<sup>33</sup> Jauhon ohje valintojen tekoa varten on yksinkertainen: Poliittisen päätöksentekijän on käytettävä useata mahdollisimman pätevää asiantuntijaa ja päätöksenteossa on muistettava heidän lausuntojensa tilastollinen luonne. Vaikeinta on erottaa objektiivisen tiedon osuus muusta päättelystä, koska juuri sen esillesaamiseen tarvitaan asiantuntemusta.<sup>34</sup>

### 7.3 Mitä on politiikka?

Edellisessä jaksossa käsiteltiin poliittisen päätöksenteon vastuita, mutta ei viitattu politiikan sisältöön. Tässä yhteydessä käsittelem kysymystä vain ministeriön johtamisen kannalta. Poliitiikan luonnehdintojen hakeminen 1800-luvun lopulta on perusteltua, sillä tuolloin luodut hallitsemisen instituutiot ovat voimassa edelleen. Vaikka 1800-luvun liberalistisessa parlamentarismimallissa politiikka ja hallinto työnnettiin erilleen, järjestelmän keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että valtiollisessa päätöksenteossa toteutuvat kansalaisten pyrkimykset ja edut ja että päätökset heijastavat kansalaisten yhteiskunnallisia tarpeita. Tämän periaatteen toteutumisen keskeiseksi vipusimeksi nostettiin ministerin parlamentaarinen luottamus.<sup>35</sup> Leo Mechelin, joka oli ajan kohdan terävin ja vaikutusvaltaisin liberalistinen poliitikko Suomessa, nosti subjektin harkintaa edellyttävät toimet politiikan alueeksi. Aloitteiden tekeminen tai uusiin toimenpiteisiin ryhtyminen, lainsäädännön ja valtiontalouden uudistaminen sekä saavutettujen oikeuksien ja vapauksien puolustaminen kuuluvat hänen mukaansa politiikan piiriin. Poliitiikka rakentuu subjektiivisille tekijöille eli ideoille ja erilaisille eduille. Lain tarkoitusta toteuttavat toimet ja lakien toimeenpano ei ole politiikkaa.<sup>36</sup> Se oli valtiovallan kolmijako-opin mukaisesti toimeenpanoa tai oikeudenkäyttöä. Niissä ei ole subjektiivisilla teki-

33. Jauho 1992, 268.

34. Jauho 1992, 270.

35. Nämä ajatukset tulevat esille selkeästi 1800-luvun lopun suomalaisesta parlamentarismikeskustelusta. Sen keskeiset argumentit on esitellyt Tapani Turkkala, 1987, erityisesti sivut 22–28. Merkittävimmät puheenvuoron käyttäjät olivat Leo Mechelin ja Robert Montgomery.

36. Mechelin 1875, 197. Ks. Turkkala 1978, 38.

jöillä suurta merkitystä. Sen sijaan niissä korostuu muuttumattomuus ja pysyvyys ja siten toiminnan ennustettavuus. Mechelinin mukaan ainoastaan politiikka voi turvata kansakunnan intressit eli eteenpäin katsovan toiminnan ja kehityksen.<sup>37</sup> Hallinto ei voi yksin turvata kansakunnan perimmäisiä ja syvällisimpiä etuja.

Hannah Arendt on aristotelisista lähtökohdista tulkinut politiikan sisällön Mechelininä yleisemmin. Se tarkoittaa hänen mukaansa vapauden turvaamista. Arendt halusi keskustella vapaudesta 1900-luvulla, sillä se oli totalitarististen hallitusjärjestelmien ja massamurhien vuosisata, jolloin poljettiin ihmisen vapautta. Arendt ymmärsi vapauden laajasti, ei vain vapaudeksi sorrosta ja terrorismista vaan positiiviseksi tavoitteeksi, joka varmistaa politiikan tekemisen mahdollisuuden eli yhteiskunnan järjestämisen sekä jokaiselle ihmiselle mahdollisuuden onneen ja hyvään elämään. Arendtin vapauskäsitteen nykyaikainen tulkinta ei siten rajoitu vain siihen, kuinka yhteiskunta suojautuu terrorismilta ja suojaa kansalaisiaan terrorismin torjunnan mukanaan tuomilta vapauden rajoituksilta vaan ulottuu syvälle yhteiskuntapolitiikan ytimeen ja valtion tehtäviin.

Politiikka määrittelee yhteiskunnan periaatteet yleensä lainsäädännössä. Yleisimmällä tasolla ne on ilmaistu perustuslaissa. Suomessa se tarkoittaa valtiosäännön henkeä eli sen demokraattisen oikeusvaltion periaatteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Niiden nostaminen politiikan ylimmiksi periaatteiksi on yhdenmukainen Aristoteleen ja Arendtin tulkinnan kanssa. Poliitiikan sisältö on vapauden antaminen ihmisille ja turva, että he voivat elää elämänsä. Se ei tarkoita passiivisuutta vaan huolenpitoa siitä, että vapauden edellytykset ovat olemassa.<sup>38</sup> ”Tarkoitus ei ollut vapaus muuten vain, kuten se toteutui Poliksessä, vaan esipoliittinen vapautuminen Poliksen vapaudelle. Poliitiikan merkitys, mutta ei tarkoitus, on tässä se, että ihmiset seurustelevat keskenään vapaudessa ilman väkivaltaa, pakkoa tai herruutta, vertaisensa kanssa, jotka vain hätätapauksissa, eli sodan aikana, toisiaan käskivät ja tottelevat. Muuten kaikki asiat selvitetään toisilleen puhumalla sekä vastavuoroisella vakuuttamisella.”<sup>39</sup>

37. Mechelin 1875, 296. Ks. esittely ja keskustelu tästä Turcka 1978, 40.

38. Arendt 2003, 30, 34–44.

39. Arendt 2003, 39.

Myös Dwight Waldo, johtava sodan jälkeisen ajan amerikkalainen hallinnon tutkija, on pohdinnoissaan demokratian ja byrokratian välisestä suhteesta nostanut demokratian keskeiseksi arvoksi vapauden. Sen ohella hän painottaa tasa-arvoa sekä ihmisarvoa (*human dignity*). ”Demokratia merkitsee minulle tasa-arvoa ja vapautta.” Demokratian ja ihmisarvon tulee koskea arvoina ei vain politiikkaa ja hallintoa vaan myös yhteiskunnallista ja taloudellista toimintaa.<sup>40</sup> Waldon ajatukset heijastelivat 1970-luvun amerikkalaisen hallintotieteen niin sanotun Uuden hallintotieteellisen koulukunnan ajatuksia.<sup>41</sup> Hän nosti julkisjohtajan keskeisiksi arvoiksi demokratian, oikeudenmukaisuuden ja toiminnan muiden kuin etuoikeutettujen ihmisten puolesta.

Suomalaiselle politiikalle Arendtin ja Waldon käsitykset demokratiasta ja vapaudesta voivat tuntua pikaisesti ajatellen vierailta ja idealistisilta, mutta tarkemmassa pohdinnassa osoittautua ajankohtaisiksi. Monet politiikan kysymykset on pohdittava uudelta kannalta, sillä kansalliset ongelmat kytkeytyvät maapallon ongelmiin. Vapauden ja demokratian *polis* on jo laventunut Suomesta Euroopaksi ja aikaa myöten mahdollisesti laajenee maapalloksi. Arendtin ajatukset tarjoavat hyvän pohjan politiikan sisällön ja arvojen uudelleen määrittelylle. Niiden lähtökohta on kestävä. Hallinnan perspektiivin nostaminen globaalille ja eurooppalaiselle tasolla osoittaa, kuinka ajankohtainen kysymys vapaudesta on.

Vapauden yksi tulkintavaihtoehto lähtee siitä, että hallinnon ja politiikan rajat ovat erilaiset. Hallinnon vapaudet ovat lainsäädännön määrittämät ja ministeriöiden on toimittava niiden sisällä. Hallinnon alan näkökulma määrittää asioiden tarkastelun tavan ja perspektiivin. Hallinnon vapauksia rajoittavat hallinnonalarajojen ohella asioiden tarkastelun näkökulmat. Poliitikassa näitä rajoja ei ole, vaikka todellisuus on käytännössä osoittautunut rajatummaksi. Poliitikassa ideologiat ovat ajattelun vahvimmat pidäkkeet. Sen ohella äänestäjien saavutetut etuudet rajoittavat politiikan vapautta. Myös itse käsite va-

---

40. Waldo 1981, 86.

41. Siitä ks. *Toward a New Public Administration* 1971, Waldo 1981, 95–107, ja esittely Suomessa Vartola 1979, 28–43 ja Salminen 2005, 73–75.

paus on ristiriitainen ja sitä tulkitaan ideologisesti, mikä ilmenee Suomen puoluekentän rakenteessa. Vasemmistopuolueiden kollektiivisen tulkinnan vastakohtana on oikeistopuolueiden yksilöpohjainen tulkinta. Tästä periaatteellisesta erosta huolimatta vapaus kuuluu ennen muuta politiikkaan.

Myös edellä viitatus Mechelinin ajatukset elävät edelleen nykyaikana. Se ilmenee hyvin esimerkiksi Sauli Niinistön eräissä politiikan luonnehdinnoissa. Poliitiikan tehtävä on hänen mukaansa vakaan ja turvallisen toimintaympäristön kehittäminen, ”sellaisen sektorin paa-  
luttaminen tulevaisuuteen, että voidaan sanoa jokapäivän toimijoille, että nuo puitteet pysyvät paikallaan, menkää ja tehkää se hyvä tulevaisuus.” Ajatukseen sisältyy vapauden elementti, vaikkakaan ei aristoteelisessa merkityksessä vapautena hyvään elämään. Niinistö ei jätä omaa poliittista luonnehdintaansa kuitenkaan tähän vaan sisällyttää siihen arkisen elementin. Hän sanoo, että politiikkaan kuuluu myös arkista osallistumista valtioneuvoston ja ministeriöiden pikkupiirteisiin hallintomenettelyihin ja suunnitteluprosesseihin. Poliitikka ei ole hänen mielestään kuitenkaan kaikkivoipaista, sillä viime kädessä yksilöt ja yritykset luovat itse oman tulevaisuutensa.<sup>42</sup> Niinistön periaatteet ovat kunniakkaat, mutta sisältävät onneksi myös realistisen tulkinnan, kun hän puolustaa myös arkista hallinnointia politiikan tehtävänä.

### 7.3.1 1990-luvun poliittisen hallinnan legitimititeettikriisi

Kun 1990-luvulla Suomessa omaksuttiin eduskuntakeskeinen parlamentarismimalli ja siirryttiin kohti poliittista hallitsemismallia, ammattipoliitikot saivat vastuun poliittisesta hallitsemisesta. Muutos on asettanut poliittisille päättäjille kovan haasteen, sillä poliittinen valta on eduskunnalla kokonaan ja yhtenäisesti eikä sitä ole jaettu. Presidentin ja virkamiesten suuntaan ei voi enää osoittaa syyttävää sormea. Samaan aikaan Suomessa samoin kuin monessa muussa maassa on keskusteltu laajasti politiikan arvostuksen laskusta, jopa politiikan vastaisen ilmapiirin voimistumisesta. Tämä johtui muun muassa sii-

<sup>42</sup> Niinistö, Sauli: Poliitikka politiikkaan. Turun Sanomat 15.5.2002.

tä, että politiikka ei kyennyt 1990-luvun alun syvässä taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa murroksessa turvaamaan hyvän elämän ehtoja kaikille ihmisille. Hyvinvointivaltiolliset rakenteet ja instituutiot pettivät jolloin yritykset tekivät konkurssuja ja ihmiset joutuivat työttömiksi. Kun kollektiiviset turvaverkot eivät toimineet, uusi puhetapa, joka korosti yksilöiden vastuuta omasta toimeentulostaan ja menestymisestään, ei auttanut. Lainsäädännössä määriteltyjä turvaverkkoja ja ihmisten toiminnan vakiintuneita virallisia ja epävirallisia instituutioita ei voida hävittää hetkessä. Myöskään uusien kilpailuun ja kilpailukykyyn perustuvien instituutioiden rakentaminen ei käy käden käänteessä. Kun poliitikot eivät olleet valmiita niin nopeaan muutokseen kuin voimakkaimmissa muutoksen puheenvuoroissa vaadittiin, poliitikkoja syytettiin rohkeuden puutteesta tehdä tarpeellisia päätöksiä.

1990-luvun alussa päätään nostaneissa uuselitismien (Ruostetsaaren ilmaus) puheenvuoroissa vallan sanotaan demokratian nimissä luisuneen kabineteista gallupeille ja tupailloille. Jotta valta ei luisuisi massoille, politiikan johtoon on vaadittu sankaripoliitikkoja.<sup>43</sup> Keskustelun kantavana teemana on ollut demokratian kriisi, sillä gallupit ovat osoittaneet, että kansalaisten luottamus poliitikkoihin on vähentynyt.<sup>44</sup> Sen syyt ovat moninaiset – päätösten lykkäämisestä väärien päätösten tekemiseen ja ongelmien kiertämiseen. Niihin ei tässä paneuduta. Voidaan ainoastaan viitata pohjoismaisen valtiokeskeisen ja suljetun talous- ja yhteiskuntamallin sopeutumisvaikeuksiin kansainvälisen talouden avauduttua. On ymmärrettävää, että taloudellisen kasvun heikkeneminen, massatyöttömyys, henkilökohtaiset konkurssit, elämän mittaiset velat, yhteiskuntakehityksen epävarmuus ja henkilökohtaisen elämän epävarmuus synnyttivät tyytymättömyyttä, mikä passivoitti äänestäjiä.

Julkisessa keskustelussa huomio kiinnitettiin poliittisten päättäjien kyvykkyyteen ongelmien ratkaisijana. Ryhdyttiin puhumaan poliitikoilta edellytettävistä pätevyysvaatimuksista. Saksan presidentti Richard von Weitzsäckerin artikkeli poliittisesta väsymisestä toimi

43. Ruostetsaari 1992, 300. Liikkeen merkittävimäksi edustajaksi Ruostetsaari mainitsee tuolloisen tullihallituksen pääjohtaja Jermu Laineen.

44. Ks. esim. Maier 1994, 49–64, joka asettaa 1990-luvun keskustelun historiallisiin yhteyksiinsä.

lähtölaulukausena keskustelulle myös Suomessa. Hänen mukaansa monien yhteiskunnallisten ongelmien taustalla on poliittisen luokan rekrytointi. Valtakunnan asioita hoitavat ammattipoliitikot ja puolueuskolliset ihmiset, jotka vartioivat, ettei kukaan ulkopuolinen pääse vallan asumuksiin. Hänen vastauksensa oli politiikasta riippumattoman valtiollisen auktoriteetin vahvistaminen.<sup>45</sup> Von Weitzsäckerin selitys oli kapea-alainen ja jopa populistinen, sillä kyse on monialaisesta talouden ja yhteiskunnan muutoksesta. Suomeen keskustelun toi valtiosihteri Martti Ahtisaari. Hän luki presidenttiehdokkaana sosiaalidemokraattien vaalitulaisuudessa ystävänsä kirjeen, jossa arvosteltiin suomalaista hallitsemistapaa. Ystävän mukaan kansanedustajat olivat onnenonkijoita ja todellista valtaa maassa käyttivät puolue-eliitit ja korporaatoiden napamiehet kabineteissa. Ahtisaaren mukaan emme tarvitse poliitikkojen ammattikuntaa vaan eri elämänalojen ammattilaisia, jotka tuntevat yhteiskunnallista vastuuta.<sup>46</sup> Lehdistö keskusteli teemasta aktiivisesti. Se toisti edellisen arvostelun perussanomana. Se kytki ongelman muun muassa parlamentaarikkojen ja heidän avustajiensa heikkoon ammatilliseen pätevyyyteen.<sup>47</sup>

Poliitikkojen puolustajia oli tuossa tilanteessa vähemmän kuin arvostelijoita. Muun muassa Kauko Sipponen käytti merkittävän politiikan puolustuspuheenvuoron. Sipposen mukaan ”ajatus, että politiikka edustaisi jotenkin kielteisempää voimaa kuin muut yhteiskunnan voimat, on mielestäni väärä. Sellainen ajattelu tähtää myös julkisen vallan aseman kaventamiseen, mikä on pienen kansalaisen kannalta äärimmäisen turmiollista. Hänen mahdollisuutensa edes jollain tapaa selviytyä ovat olennaisesti poliittisten voimien ja kansanliikkeiden varassa.”<sup>48</sup> Puheenvuoron periaatteellisuutta vahvisti se, että poliittisten virkanimitysten kuumimpana aikana 1970-luvulla monet johta-

45. Richard von Weitzsäcker im Gespräch mit Günther Hofmann und Werner A. Perger 1992. Ks. myös Saksan seuraavan presidentin puheenvuoro: Herzog, Roman: Miksi mitään ei synny? HS 20.7.1997.

46. Tiihonen 1995 a, 25–26.

47. Ks. esimerkiksi Erkki Pennanen: Kokemus hupenee eduskunnasta. HS 19.3.1996. Johannes Salminen: Poliitikot. HS 20.3.1994, Martti Tiuri: Poliitikassa tarvitaan kiinnostuneita asiantuntijoita. HS 6.4.1994 Janne Virkkunen: Eduskuntaa on vaikea puolustaa. HS 13.4.1997.

48. Kauko Sipposen haastattelu Kotimaa-lehdessä 13.1.1995.



vat virkamiehet olivat aidosti huolestuneita hallinnon politisoitumisesta. He arvostelivat poliittisia päätöksentekijöitä ja loivat mielikuvaa vahvoista, oikeassa olevista virkamiehistä ja kapea-alaista puoluepolitiikkaa ajavista ministereistä. He edustivat tuolloin tarvittavaa siviilirohkeutta. Kansalaisten luottamuksen romahdettua politiikkaan virkamiehet eivät ole tulleet Kauko Sipposen tavoin puolustamaan ministereitään. Klaus Törnudd on tuoreessa kirjassaan *Turvallisuus on oven avaamista* esittänyt rohkean puolustuspuheenvuoron ministeristä virkamiehen näkökannalta. Hän sanoo:

”Virkamies saattaa joskus kuvitella olevansa fiksumpi kuin ministeri, mutta hän kunnioittaa silti ministeriä, ei niinkään ministerin muodollisen aseman takia vaan sen vuoksi, että ministeri on asettanut itsensä alttiiksi politiikassa. . . . Poliitikon täytyy panna itsensä likoon aivan toisella tavalla kuin virkamiehen. Hänen täytyy jaksaa hakea itselleen kannatusta kansan keskuudessa toreilla ja turuilla. Poliitikon täytyy tarvittaessa sietää myös tappioita ja vastoinkäymisiä. Poliitikolla täytyy olla tuntosarvet ”kenttään”, joka koostuu lukemattomista kansalaisista. Poliitikon rooli ei luonnistu kaikille. Poliitikolla on ennen kaikkea oltava voimakas vaikuttamisen tahto – Keijo Korhosella oli tapana sanoa, että poliitikon luonteeseen kuuluu ”kylmä kiihko”. Monet virkamiehetkin tekevät pitkiä työpäiviä yli kaikkien virkaimkojen, mutta he tekevät näin velvollisuudesta, eivät voidakseen toteuttaa omaa tahoaan ja säilyttääkseen kansalaisten kannatuksen.”<sup>49</sup>

Politiikan ja puolueiden luottamuksen laskun ja luottamuksen heikkenemisen taustalla on monissa länsimaissa 1970-luvulta alkanut julkisen sektorin kasvun arvostelu enemmänkin ideologisista kuin taloudellisista syistä. 1980-luvulla julkisen sektorin ja siten poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvan toimipiirin supistaminen sai laajan kannatuksen useimmissa OECD-maissa. Supistamista on perusteltu

---

49. Törnudd 2005, 37.

erilaisilla syillä, kuten julkisen toiminnan heikolla tuottavuudella sekä byrokraattisuudella, yksilön toimintavapauksien supistumisella sekä poliittisen luokan kyvyttömyydellä. Ahtisaaren samoin kuin von Weitzsäckerin ratkaisu kriisiin oli henkilökohtainen johtajuus. Presidentiksi valittuaan Ahtisaari painotti kansalaisyhteiskunnan vastuuta. Ahtisaari tarttui herkkään suomalaisen poliittisen kulttuurin piirteeseen eli vahvaan autoritaarisuuteen, mutta samaan aikaan ajoi vahvaa henkilökohtaista johtajuutta. Hänen kannaltaan parlamentarismiuudistus oli ongelmallinen, sillä valmisteltavana olleessa valtiosääntöuudistuksessa presidentin valtaoikeuksia supistettiin. Presidentille ei jäänyt juuri mahdollisuuksia vahvaan henkilökohtaiseen johtajuuteen. Vaikka Ahtisaari ehkä oli huolestunut enemmän presidentin valtaoikeuksista kuin poliittisen järjestelmän kriisistä, hän edisti omalla tavallaan presidentti Kekkonen jälkeen yleisesti hyväksytyyn kollektiivisen johtamisen vaihtumista yksilöjohtamisen suuntaan.<sup>50</sup> Paavo Lipposen vaalitaistelussa esille nostettu mielikuva Mooseksesta ilmensi tuota vahvaa henkilökohtaista johtajuutta. 1990-luvun yritysjohtaminen on samalla kehittynyt vahvojen yritysjohtajien suuntaan.

Muutaman vuoden kuluttua Saksan seuraava presidentti, Roman Herzog tarttui samaan aiheeseen, mutta tällä kertaa politiikan tulosten kannalta. Hän arvosteli saksalaisia, mutta ennen muuta maan poliittista eliittiä uudistuskammosta ja riskien ottamisen pelosta. Maan talous oli kriisissä. Hänen mukaansa suuntalinjojen ja muutoksen on tultava poliitikoilta, eli niiltä, joilla on demokraattiset valtuudet toimia ja johtaa, ei niiltä, jotka saavat suuren yleisön puolelleen.<sup>51</sup>

### 7.3.2 Ministeriön poliittisen johtamisen toimialan kasvaminen

Edellä on käsitelty poliittista johtamista yleisesti ja viitattu alan teoreettiseen keskusteluun. Seuraavassa tarkastelu kohdistetaan ministeriön käytännön johtamiseen. Aina 1980-luvulle saakka ministeriöiden toimintaa ei pohdittu johtamisen nimikkeellä. Asiaa käsiteltiin

50. Helander 1994, 267–268.

51. Herzog 20.7.1997.

hallinnon, päätöksenteon, ohjaamisen ja suunnittelun käsitteiden kautta ja näiden perspektiivistä. Käsitteet ovat olleet nopeassa liikkeessä. Toisen maailmansodan jälkeen hallinnon ongelmia käsiteltiin suunnittelun, päätöksenteon sekä ohjauksen käsitteiden kautta. Tällä hetkellä muodissa on johtaminen.

Kun uusi käsitteistö on rantautunut valtioneuvostoon, johtaminen on ulotettava koskemaan sekä ammatillista että poliittista toimintaa ja näiden välistä suhdetta. Tällä hetkellä johtaminen käsitetään kuitenkin pääasiassa virkamiesten toiminnaksi. Poliitiikan alueella johtamisen perspektiiviä tulisi soveltaa valtioneuvoston parlamentarismitulkintaan, valtioneuvoston kehitystä kohti ministerihallintoa, pääministerijohtoiseen suuntaan tai kollegiaalisen mallin suuntaan. Tällä hetkellä valtioneuvostosta on tunnistettavissa kaikkia näitä piirteitä.

1990-luvun alussa valtioneuvostossa pyrittiin irtautumaan vanhoista kollegiaalisista traditioista siirtämällä päätösvaltaa yleisistunnolta ministeriöille. Uudistus loi edellytyksiä ministerihallinnon suuntaan kulkevalle kehitykselle. Sen tueksi olisi tarvittu tietoista kollektiivisen toiminnan kehittämistä. Pääministeri Lipposen vahvan henkilökohtaisen johtajuuden malli vuosikymmenen lopulla ei kuitenkaan jättänyt paljon tilaa valtioneuvoston kollektiivista toimintaa merkitseville käytännöille.<sup>52</sup> Näin ollen valtioneuvosto toimi hänen aikanaan samaan aikaan pääministerikeskeisesti ja kollegiaalisesti, mutta kollektiivisuudessa oli toivomisen varaa. Nämä erisuuntaiset kehitystrendit eivät estäneet itsenäisen ministerihallinnon suuntaan kulkevaa kehitystä ja ministeriön johtamisen vahvistamista. 1990-luvun lopulla luodut koko valtioneuvoston roolia korostavat johtamisen prosessit – kehysmenettely, tulosjohtaminen ja hallituksen strategiaprosessit ja Vanhasen hallituksen käyttöön ottama ohjelmajohtaminen – pyrkivät

---

52. Minna Tiili on ministerihaastattelujen, Soininvaaran ja Siimeksen ministeriaikaa kuvaavien muistelmateosten ja ministerien lehdistössä antamien haastattelujen perusteella havainnut, että pääministeri Lipponen oli haluton pitämään yllä keskustelevaa ilmapiiriä eli kollektiivista toimintamallia hallituksessa. Hän ei pitänyt keskusteluista hallituksen iltakouluissa, eli Lipposen mukaan ”pitämään seminaareja”. Tiili 2003, 77 ja 82.

tasapainottamaan pääministerijohtoisuutta ja tietä kohti ministerihallintoa.

Tässä luvussa ei epäillä uuden johtamisdiskurssin oleellisuutta vaan mennään sen sisälle. Luvun peruskysymykset esitetään suunnittelukeskustelun termein seuraavasti: Mitä eduskuntakeskeinen parlamentarismi edellyttää ministeriön poliittiselta johtamiselta? Kuinka ministeriön johtamisen nykyinen infrastruktuuri palvelee ministerin poliittisen johtamisen tarpeita? Onko poliittisen valtiosihteerin perustaminen riittävä toimenpide ministerin poliittisen johtamisen varmistamiseen?

1990-luvulla Suomessa on koettu neljä ministerin eroa (Arja Alho, Olli-Pekka Heinonen, Suvi Lindén ja Matti Aura) ja yksi 1990-luvun ministeri on tuomittu valtakunnanoikeudessa (Kauko Juhantalo). 2000-luvulla on pääministeri Anneli Jäätteenmäki menettänyt virkansa eduskunnan puuttuvan luottamuksen takia. Kaikki nämä tapaukset ovat hyvin harvinaisia Suomen valtioneuvoston historiassa. Ne ilmentävät parlamentarismien terävöitymistä, mutta pohtimisen arvoinen kysymys on, mitä ne kertovat ministeriön poliittisesta johtamisesta. Ovatko johtamisjärjestelmät pettäneet? Olisivatko paremmat poliittiset ja hallinnolliset johtamisjärjestelmät voineet estää nämä tapaukset? Tässä ei kyetä vastaamaan kysymyksiin, sillä siihen tarvitaan lisätutkimusta. Voidaan ainoastaan todeta, että terävöitynyt parlamentarismi edellyttää ministeriltä oman salkun aiempaa toimivampaa hallintaa. Hän tarvitsee poliittista apua, ministeriön ja hallinnonalan kehityksen seurantaan eikä se koske pelkästään suuria periaatteellisia linjoja vaan myös yksityiskohtia.

Poliittisen vastuun aiempaa tiukemman seurannan vaikutuksesta ministerin ja hänen lähimpien virkamiestensä välisen suhteen tulee perustua luottamukseen. Englantilainen Yes Minister-sarja osoittaa, että ministerille lojaalit virkamiehet ovat tärkeitä. Kun ministeri voi luottaa virkamiesten kykyyn panna toimeen ministerin tekemät päätökset asianmukaisesti, hän voi kantaa niistä poliittisen vastuun eduskunnassa ja keskittyä oleellisten poliittisten linjausten valmisteluun ja ministeriön poliittiseen johtamiseen. Parlamentaarisen valvontajärjestelmän terävöitymisen vaikutuksesta ministerin poliittisessa johtami-

sessä nousee luottamuksen rakentaminen hallinnon sisälle ratkaisevan tärkeäksi tekijäksi. Ilman luottamusta virkamiesten kyky ja jopa halu panna kaikkensa likoon heikkenee.<sup>53</sup>

Yritysten soveltamien johtamismallien ja -ajatusten läpimurto ministeriöiden johtamisessa on monialainen ilmiökenttä. Se tarkoittaa sekä johtamisen ideologiaa että johtamista varten luotuja käytäntöjä. Ne on syytä pitää erillään, sillä hallinnon byrokraattiset traditiot ja säädösten avulla määriteltävät prosessit usein latistavat johtamisen symboliseksi toiminnaksi, joka on arkista, vuosittain toistuvaa suunnitelmien laatimista tarkoin ajoitettujen aikataulujen rajoissa ja valmiiksi laadituille lomakkeille – se on johtamista paperilla. Ajatusten muuntaminen hallinnollisiksi toiminnoiksi, jotka säädellään määrämuotoisiksi ja toistuviksi järjestelmiksi johtuu hallinnon perusluonteesta. Budjettiprosessit ovat sen parhaita esimerkkejä. Näissä on kyse julkisten varojen käytöstä, johon tarvitaan hyvät tilivelvollisuusmekanismit. Julkisten varojen käsittely ei sovellu uuden ja luovan ajattelun eikä toimintalinjojen järjestämisen malliksi. Myös hallituksen strategiasalkku on esimerkki 1990-luvun uudesta strategisen johtamisajattelun hallinnollisesta käytännöstä. Ministerit ovat pitäneet niitä usein ”liikaa muodon vuoksi pyörivinä instrumentteina” tai ”muoto-seikkojen tarkistuksina” ja että ne ”elävät omaa elämäänsä”, joita virkamiehet vartioivat. Varsin yleinen on käsitys, että julkisessa hallinnossa ei ole oikeita strategioita, ”on paljon puheita, mutta ei toimivia strategioita ja ainakaan sellaisia joilla oikeasti olisi muuta kuin paperiarvo”.<sup>54</sup>

Ministerien suhtautuminen ministeriöiden laatiin koko hallinnonalaan koskeviin strategioihin on samanlaatuinen kuin koko val-

---

53. Pitkään jatkunut poliittinen valtiosihteerikeskustelu, jossa tuotiin esille virkamiesten lojaalisuusepäilyjä, ei tukenut luottamuksen rakentamista. Myös julkiset lausumat virkamiesten kyvyttömyydestä voidaan ymmärtää helposti väärin. Tunnettuja esimerkkejä tästä ovat pääministeri Linkomiehen luonnehdinta valtioneuvoston virkamiesten kyvykkyydestä. Ks. myös Lipposen II hallituksen hallintoministeri Siimeksen kannanotto Helsingin Sanomien haastattelussa: ”Kaikki muutokset keskushallinnossa menevät pieleen, jos ne annetaan korkeimpien virkamiesten tehtäväksi.” HS 29.11.2001.

54. Kommentit ovat Minna Tiilin tekemästä ministerihaastattelusta, ministerit Heinonen ja Perho sekä Korhonen (paperiarvo). Ks. Tiili 2003, 28 ja 92.

tioneuvostoa koskeviin strategioihin. Jotkut ministerit pitivät niitä Miina Tiilin suorittamassa ministerihaastattelussa harmaalle vyöhykkeelle kuuluneina juttuina, joihin ministeri eivät paljon puutu. Toisaalta jotkut ministerit ryhtyivät henkilökohtaisesti vetämään ministeriön strategiatyötä. Lisäksi he ottivat aktiivisen osan ministeriön johtamisessa eli menivät ”iholle virkamiesten suhteen”. Tällaiset ministerit sanoivat oppineensa niistä paljon, sillä silloin menttiin asioissa aina pohjamutiin saakka.<sup>55</sup>

Ministerihaastattelut ovat osoittaneet, että useimpien ministerien valmius ajaa omaa ohjelmaa heti pian ministeriksi nimittämisen jälkeen ei ole ollut erityisen suuri, sillä ministerinimitystä eikä tulevaa salkkua voi ennakoida etukäteen. Se ei läheskään aina ole oman kiinnostuksen eikä asiantuntemuksen mukainen. Useimmat eivät myöskään tunne etukäteen tulevan ministeriönsä johtamisjärjestelmää ja välineitä tai niitä liikkeenjohdon uusimpia johtamismalleja, joita ministeriöissä sovelletaan – on se sitten *balance scorecard*-menettely tai jokin muu vastaava uusi malli. Monet ministerit tunnistavat selkeää kitkaa virkamiesjohdon ja poliittisen johdon välillä. Ministerit eivät ole täysin varmoja, kuinka paljon on sopivaa tuoda omia näkökantoja virkamiesten valmiisiin suunnitelmiin ja kuinka järkevästi heidän tulee ajaa omia asioitansa virkamiesten vastaan haraamisesta huolimatta.<sup>56</sup> Näyttää siltä, että ministerit ovat kiinnostuneita omista asioistaan ja projekteistaan, mutta eivät virkamiesten vastaamista määrämuotoisista suunnittelujärjestelmistä, eivätkä etenemään niiden kautta omien asioidensa kanssa. Tämä on oleellista poliittisen johtamisen kannalta. Ministeri ei ole kiinnostunut järjestelmästä vaan asiasta. Virkamies haluaa asioiden etenevän siinä järjestyksessä, kuin niille on luotu etenemisura ja asiat on saatava suunnitelmaan. He osaavat hoitaa asioita luotujen järjestelmien kautta.

Virkamiehille osoitettu haastattelututkimus ministereistä ministeriön johtajana osoitti, että virkamiesjohdon tavoitteena on saada johtoonsa vahva ministeriön asialle antautuva ministeri. Ministeriltä toivotaan selkeää tahtoa ja johtajuutta ministeriön sisäisissä ja ulkoi-

55. Tiili 2003, 42–45 (ilmaus Backmanin).

56. Kuvaus Tiili 2003, 47–53 (viimeinen ilmaus Matti Korhonen).

sisä ristiriidoissa. Hänen ei haluta sekaantuvan kuitenkaan liian tiukasti ministeriön käytännön asioihin. Silloin hänen sanotaan toimivan virkamiesjohtajan tavoin. Virkamiehet haluavat hänen keskittyvän strategiaan kysymyksiin.<sup>57</sup> Tämä on ymmärrettävää, sillä strategiset kysymykset konkretisoituvat vasta vuosien päästä, mutta hallinto on arkipäiväistä päätöksentekoa, joka vaikuttaa nyt ja heti ja sen vaikutukset on helppo tunnistaa. Virkamiehet haluavat hoitaa tämän raskaan työn ja jättää suurten linjojen vetämisen ministereille.

Oppikirjamainen kuva ministerin ja virkamiesten roolista linjausten tekijänä ja ministeristä pitkän aikavälin ja arvopohjaisten, poliittisten linjojen vetäjänä ei saanut Minna Puoskarin virkamieshaastatteluissa varauksetonta tukea. Kaikki ministeriöiden johtavat virkamiehet eivät olleet huomanneet, että ministeriön strategiatyö oli siirtynyt uuden parlamentarismikäytännön omaksumisen myötä ministereille. Vuosikymmeniä jatkunut poikkeustila olisi siten ministereiden aktivoituneen poliittisen johtamisen myötä Suomessa päättynyt. Joissakin virkamieshaastatteluissa ministeriä pidettiin puoluepoliittisena toimijana, jonka vaikutus saa ulottua vain hallituskaudelle, ei sen ylitse. ”En tarkoita sitä, etteikö ministerit olisi kaukokatseisia ihmisiä, mutta tavallaan se valmistelun tähtäin on koetettava asettaa aika pitkälle tuonne kymmenen vuoden päähän, kahden, kolmen hallituskauden mittaiseksi.”<sup>58</sup> Tässä katsannossa virkamies kokee oman vastuunsa laiveampana kuin ministerin. Hän ei huomaa sitä, että hän itse kantaa huolta oman hallinnonalansa asioista, ei sitä laajemmasta asiakokonaisuudesta. Virkamies nostaa itsensä yleisen edun edustajaksi ja katsoo, että ministeri kantaa huolta vain puoluepoliittisesta intressistä. Virkamiehen ja ministerin roolit ja vastuut ovat tältä virkamieheltä menneet pahasti sekaisin.

Ministerien käsitykset hallinnonalan poliittis-strategisen suunnittelun poliittisesta luonteesta herättävät virkamiehissä kummastusta. Kaikki virkamiehet lähtevät siitä, että hallinnonalan linjausten määrittely on poliittista, mutta eivät hyväksy sitä, että suomalaisissa monipuoluehallituksissa se on puoluepoliittista. Virkamiehen on vai-

57. Puoskari 2002, 72–73 ja 77–80

58. Puoskari 2002, 78.

kea ymmärtää kuinka ministeri, joka sanoo, että hän ei voi harjoittaa ministeriön poliittis-strategista suunnittelua ja ohjausta yhdessä muuhun puolueeseen kuuluvan kansliapäällikön kanssa, pystyy saamaan linjauksilleen koko hallituksen ja yhteiskunnan yleisen hyväksynnän.

Edellinen ministerien ja virkamiesten käsitysten erittely strategiasta ja strategisesta johtamisesta viittaa virkamiesten ja ministerien erilaisiin käsityksiin strategiasta. Strateginen työskentely ja johtaminen ovat 1990-luvulla hallinnon muotiaaltoja.<sup>59</sup> Modernin strategia-ajattelun juuret ovat kaukana historiassa ja nimenomaan sotilaallisessa toiminnassa. Alkuperäiseen strategiseen ajatteluun sisältyy käsitys vihollisesta, taistelusta, suunnitelmasta, voitosta ja tavoitteiden saavuttamisesta. Poliitikassa tämä käsitys on verraten yleinen. Muun muassa Claes Andersson sanoo, että politiikka koostuu luokka- ja eturistiriidoista, lainsäädäntötoimista, erilaisista kompromisseista ja koalitioista. ”Kyse on taistelusta ja sodasta ihmisten tavoittamiseksi ja voittamiseksi.”<sup>60</sup> Virkamiesten vastaamassa strategiapuheessa korostuu suunnittelu ja rationaalinen toiminta. Hallinto valmistelee strategioita lähes kaikista asioista eikä strategia poikkea tällöin mitenkään suunnitelmasta.

Lord varoittaa siitä, että yritysten soveltamien johtamismallien rantautuminen hallintoon voi tarkoittaa esimerkiksi machiavellilaiseen ajatteluun kuuluvien taustaoletusten omaksumista.<sup>61</sup> Machiavellilainen ajattelu houkuttelee monia yritysjohtajia ja johtamismalleja, sillä yritystoiminta on kilpailua markkinoista. Lord sanoo, että Machiavellin kuvaamaan nuoren leijonan voimakas ja aggressiivinen toimintamalli on hallintoon paremmin sopivan Aristoteleen korostaman harkitsevaisuuden vastakohta. Machiavellilainen johtaminen perustuu ajatukseen, että johtaja ei voi toimia varovaisesti ja harkitsevasti, sillä maailma muuttuu ihmisten tahdon perusteella. ”Energiset johtajat luovat mielikuvaa voimasta, joka mykistää ja tekee vaikutuksen, joka johtuu heidän menestyksestään.” Lordin mukaan energisen ja aggressiivisen johtajan mallin suosio on kasvanut uuden taloudelli-

59. Ks. Määttä 2005 ja siinä mainittu kirjallisuus.

60. Andersson 2000, 174.

61. Ks. Määttä 2005.



sen eliitin keskuudessa. Se haluaa ottaa riskejä. Poliittiseen päätöksentekoon ja erityisesti hallintoon soveltuvat parhaiten Aristoteleen painottama *prudence* eli harkitsevaisuus, vaikka nuoret vähän poliittista kokemusta omaavat johtajat katsovat voimaan perustuvan ajattelun soveltuvan myös julkiselle puolelle.<sup>62</sup> Lordin kritiikki ei päde välttämättä Suomeen, sillä hallinnon valmistelemat strategiat ovat hallintokäsittelyn aikana hioutuneet aivan tavallisiksi suunnitelmiksi.

## 7.4 Virkamiesasiantuntemus ja -johtaminen ministeriössä

Olen edellä pitänyt vahvaa virkamiehistöä itsenäisyyden ajan suomalaisen hallitsemismallin yhtenä peruspilarina. Sillä on monia ilmene-  
mismuotoja ja se on osoittanut hyviä tuloksia. Viittasin autonomian ajan lopun venäläistämisvuosien kokemuksiin, toisen maailmansodan aikaan sekä sodan jälkeisiin vaaran vuosiin. Itsenäisellä, yleiseen etuun kiinnittyvällä ja lainalaisuutta korostavalla virkamiehistöllä on ollut näinä aikoina tärkeä kansallinen tehtävä. Virkamiehistö ei ole ollut vain neutraali toimeenpanija vaan tietoisesti toimiva aktori.

Samaan ilmiöön kuuluu Suomen virkamiehistön hyvä maine kansainvälisissä korruptiotutkimuksissa. Transparency Internationalin viime vuosien mittauksissa Suomi on osoittautunut maailman vähiten korruptoituneeksi maaksi. Tuloksen syyt ovat moninaiset ja yksi tärkeimmistä syistä liittyy virkamiehistön poliittisten kytkentöjen vähäisyyteen. Monissa vahvan poliittisen johtamisen kulttuureissa, kuten Ruotsissa, Saksassa, Belgiassa, Italiassa ja Espanjassa, politiikka, hallinto ja talous ovat kietoutuneet toisiinsa kiinteämmin kuin Suomessa. Tutkimukset keskushallinnon korruptiosta osoittavat hallinnollisen ja poliittisen korruption kytkeytyvän toisiinsa. Yritysten ei kannata lahjoa tai yrittää lahjoa politiikasta irrallista ja riippumatonta virkamiehistöä, sillä lahjat on kohdistettava poliittisille puolueille, jotka tarvitsevat varoja vaalimainontaan. Virkamiehistön asema on ollut lujaa ja hallituksen poliittisista ailahteluista riippumaton. Tuon

---

62. Lord 2003, 208–209.

mallin säilyttäminen on ollut tärkeä periaatteellinen kysymys. Alkuperäisissä keskushallintokomitean esityksissä valtiosihteerin olisi tullut ministeriön ylimmäksi virkamieheksi, jolloin virkamiehistö olisi voinut pahimmassa tapauksessa kytkeytyä rakenteellisen korruption mekanismeihin.<sup>63</sup>

Kun Vanhasen hallitus päätyi malliin, jossa valtiosihteerin sijoitettiin ministerin kabinetin päälliköksi, hallitus päätti säilyttää perinteisen epäpoliittisen virkamiesjärjestelmän. Ministeriöiden ylin virkakunta säilyy myös tulevaisuudessa ammatillisena. Kukaan ei väitä, että klassinen jako politiikkaan ja hallintoon olisi menetännyt merkityksensä ja etteikö ”hallinnossa tehdä politiikkaa, siinä sovelletaan lakia, ja siinä käytetään erilaista asiantuntijatietoa. Poliitiikka, juridiikka ja fakta sulautuvat hallinnossa yhteen: siellä tehdään hyvää politiikkaa, mutta myös huonoa: tehdään hyvää juridiikkaa, mutta myös huonoa: käytetään sekä hyvää että huonoa asiantuntemusta”.<sup>64</sup> Oleellista oli, että valtiosihteerin virat eivät rikkoneet Suomen hallinnon rehellisyyden yhtä keskeistä syytä eli pysyvän virkakunnan periaatetta. Suomi on harvoja maita, joissa ylimpiä virkamiehiä ei vaihdeta vaalien jälkeen. Erityisesti Yhdysvalloissa, mutta myös Saksassa vaalien jälkeen vaihdetaan hyvin laajasti ylintä virkamiehistöä.<sup>65</sup> Suomessa puolueiden ja vaalien rahoittajat, jotka kaikkialla edustavat isoja ja hyvin järjestäytyneitä taloudellisia intressejä, eivät saa hallinnon virkoja palkkiokseen. Tie politiikan korruptiosta hallinnon korruptioon on Suomessa suljettu rakenteellisilla keinoilla. Meillä valtio ja sen virkakunta edustavat demokraattisen järjestelmän arvoja, yleistä etua ja lainmukaisuutta sekä jatkuvuutta, institutionaalista muistia.

Tämän tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana on ollut eduskunnan joulukuussa 2004 tekemä päätös valtiosihteerin virkojen perustamisesta. Ministerin avuksi perustettua valtiosihteerin virkaa oli tarkasteltava osana monialaista poliittisen järjestelmän ja virkamieshallinnon muutosten ketjua. Muutokset käynnistyivät jo 1980-luvun lopulla eivätkä ne näytä saavuttaneen lopullista muotoaan vieläkään.

63. Tiihonen, P. 2003, 88–118.

64. Eriksson 1995, 226.

65. Ks. tästä esim. Dunn 1997, 22–23.

Tutkimuksen viime vaiheessa keskeiseksi kysymykseksi on noussut ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen yhteensovittaminen, sillä valtioneuvostossa valmistellaan parhaillaan siirtymistä uudenlaiseen ammattijohtajien järjestelmään eli ylimmän virkamiesjohdon virkojen muuttamista valtionhallinnon yhteisiksi.<sup>66</sup> Valtiosihteerien asettamisen ja kiertovelvollisten ammattijohtajien asettamisen jälkeen Suomen valtioneuvoston ylin johtamisjärjestelmä tulee saamaan aivan uusia piirteitä.

Julkishallinto on julkisten asioiden hoitamista ja se tapahtuu aina poliittisessa kontekstissa. Julkisen ja yksityisen toiminnan yhdenmukaisuuden ja niiden johtamisen samankaltaisuuden korostaminen ei ole tätä perusluonnetta muuttanut. Vaikka virkamiesjohtaja toimiiikin politiikan täytäntöönpanijana ja perinteisen tavoite-keinodikotomian mukaisessa ajattelussa keinojen alueella instrumentaalisesti, ylin virkamiesjohto toteuttaa yhteiskunnallisesti merkittäviä tehtäviä ja valmistelee poliittisia päätöksiä. Heiltä edellytetään erityistä luottamusta.<sup>67</sup> Lennart Lundquistin mukaan on absurdi ajatus, että julkisten tehtävien hoitamisesta puhutaan ilman poliittisia termejä johtamisensa ja teknokratiana. Kuinka julkinen johtaja voi ymmärtää asioiden hoitoa poliittisessa järjestelmässä ja demokraattisten vaateiden kautta, jos hänen pätevyyskriteerinsä eivät ole kehittyneet vahvan demokratian ja julkisen edun mukaisten arvojen pohjalta vaan byrokraattisten kriteerien pohjalta?<sup>68</sup> Huomautus on relevantti Suomen ministeriöissä, jossa tavoitteiden ja keinojen mukaista toimintaa ei voida erottaa toisistaan. Ylin virkamiesjohto valmistelee poliittisia päätöksiä.

---

66. Ensimmäisen suunnitelman siitä laati kansliapäällikkö Sirkka Hautojärven johtama työryhmä. Mietintö valmistui tammikuussa 2003 (Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa 2002–2012, 2003). Sen taustaksi valmisteltiin erilaisia selvityksiä johtamisympäristön muutoksesta, valtioyhteisön johtajista, ylimpien virkamiesten nimittämisestä, ja kansainvälisestä kehityksestä alalla (Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012, 2003). Lopullisen esityksen näiden selvitysten perusteella laati työmarkkinajohtaja Teuvo Metsäpellon johtama työryhmä helmikuussa 2005 (Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen, 2005). Ryhmä valmisti lakiesityksen muotoon valmistellun ehdotuksen valtioneuvoston yhteisiksi viroiksi (lakiehdotus valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämisestä ja tehtävään määrittämisestä).

67. Ks. HE 291, 1993 vp., 38.

68. Lundquist 1993, 137.

Suomessa virkamiesten asema, toiminnan luonne ja eettinen perusta on määritelty uudessa perustuslaissa osaksi suomalaista kansanvaltaista järjestelmää.<sup>69</sup> Näin Suomessa ei siten pitäisi olla Lundquistin pelkäämää epäselvyyttä siitä, etteikö virkamiehistö toimi osana demokraattista järjestelmää ja sen vaateita. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki ottaa kantaa yleisen ideologisen perustansa ja taustansa kautta virkamiesten toiminnan orientaatioon. Se ilmenee perustuslain taloudellisuuden ja laillisuuden välistä suhdetta julkisessa toiminnassa määrittelevistä periaatteista. Perustuslain mukaan julkisen toiminnan keskeisin periaate on oikeusvaltioperiaate ja se sisältyy perustuslain 2 §:ään. ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Vaikka periaate on yleinen, sitä voidaan pitää julkisen hallinnon perusluonteen ja virkamiehistön *esprit de corps*’n keskeisenä määreenä. Virkamiesten eettisen toiminnan ylin kriteeri on hallinnon lainalaisuus. Julkisen toiminnan hyväksyttävyyttä perustuu toiminnan lainalaisuuteen. Legaliiteetti-periaate on tärkeämpi kuin tehokkuus- ja taloudellisuusperiaate.<sup>70</sup> Heuru tulkitsee tämän koskevan ei vain velvoittavaa julkisen vallan käyttöä vaan myös palvelevaa ja suojelevaa julkisen vallan käyttöä.<sup>71</sup> Se tarkoittaa sitä, että virkamiehen toiminnan on tapahduttava lain mukaisia muotoja noudattaen ja että toiminnan tulosten on oltava oikeusjärjestyksen mukaisia.<sup>72</sup> Virkamiesten tehtävää suomalaisen oikeusvaltion toimijana korostaa myös PL:n 118 §, jonka mukaan ”Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuus-

69. Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistamista selvittänyt työryhmä eivätkä sitä edeltäneet johdon strategiaa valmistelleet mietinnöt käsitelleet virkamiesten eettisiä periaatteita perustuslain pohjalta. Kaikissa näissä selvitetyksissä painotettiin tehokkuuspainotteisia näkökantoja. Toisaalta valtiovarainministeriössä toimi vuonna 2000 työryhmä, joka selvitti virkamiesetiikan perustaa, nykytilaa ja kehittämisalueita. Virkamiesetiikka 2000. Lisäksi valtiovarainministeriö julkaisi käytännönläheisen julkaisun Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja, 2005. Se on tarkoitettu johtajien, esimiesten ja henkilöstön käyttöön yhteisen arvopohjan kehittämiseksi.

70. Perustuslain 21 §:ssä säädetään lisäksi, että ”käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

71. Heuru 2003, 66–68.

72. Heuru 2003, 154.

sa sellaisesta monijäsenenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut.”

Tapani Turkka on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslakiin sisältyvät kansalaisten perusoikeudet eivät ole pelkästään valtiollisen vallankäytön ohjenuora, vaan että ne muodostavat sellaisen periaatteiden, sääntöjen ja menettelytapojen koosteen, joka ulottuu usealle elämänalalle, talouteen, politiikkaa ja esimerkiksi kulttuuriin ja joihin nähden muiden oikeudellisten normien tulee olla yhteneväisiä. Perusoikeudet ilmaiset yhteiskunnan ja valtion kehittämisen arvo- ja periaateratkaisuja. ”Perusoikeudet muodostavat Suomen perustuslaissa sen aspektin, jota kutsutaan tälle ajalle ominaiseksi perustuslaiksi. Vallankäyttö on materiaalisesti sidottu perusoikeuksien ilmaisemien periaatteiden ja menettelytapojen sisällön toteuttamiseen; vallankäyttö on tämän sisällön konkretisointia mitä erilaisimmilla elämänalueilla.”<sup>73</sup> Tulkintaan on helppo yhtyä, sillä perustuslain 1 §:n määrittelee Suomen valtiosäännön arvopohjan seuraavasti: ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa”. Suomen valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen arvopohja on tiukasti kiinni perusoikeuksissa. Turkan tulkinta viittaa Aristoteleen tarkoittamaan eettiseen valtiosääntökäsitteeneseen. Aristoteleen mukaan eettinen valtiosääntö ilmaisee ne arvot ja ihanteet, jotka kansalaisyhteisö on itselleen omaksunut ja joita se pyrkii seuraamaan.<sup>74</sup>

Perustuslain tulkinta sisältää mielenkiintoisia piirteitä johtavien virkamiesten tehtävien arvioinnille. Kun ylimmän virkamiehien rooli tulkitaan laveasti perustuslain oikeusvaltiollisista perusteista, virkamiesten vastuulle perinteisesti kuuluva Staatsräson-tehtävä saa sisällön. Oikeusjärjestyksen ylläpitäminen täsmentyy yleiseksi perustuslaissa määritelyjen oikeusvaltioperiaatteiden ja perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien noudattamiseksi. Valvojan tehtävä heille ei sovellu, mutta demokraattisen oikeusvaltion periaatteiden ja perusoikeuksien turvaaminen ei voi olla heidän tehtäväkenttensä ulkopuolella. Ylim-

73. Turkka 2005, vol. 47, 159. Tämän periaatteen perusoikeuksien horisontaalisesta merkityksestä määriteltiin jo vuoden 1995 perusoikeuden esitöissä Ks. Jyränki 2000, 288–289.

74. Ks. tästä Teljo 1949, 127.

män virkamiehistön arvoperusta ja politiikan sisältö on johdettavissa valtiosäännön perustavanlaatuisista arvoista eli ihmisarvon loukkamattomuudesta, yksilön vapauksista ja oikeuksista sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa. Oikeuksien subjekteja ovat ihmiset. Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet on kirjoitettu velvoittamaan julkista valtaa. Koska valtiosäännön taustalla olevat perustavanlaatuiset arvot ja perustuslain säätämät perusoikeudet ovat luonteeltaan kattavat, perusoikeuksien toteuttaminen ulottuu kaikille hallinnonaloille ja kaikkiin julkisen vallan toimiin. Ne koskevat taloudellisten voimavarojen päätöksentekoa, poliisitointa, sosiaali-, koulutus- ja terveystaloudista puhumattakaan. Kauko Sipponen sanoo: ”Arvot eivät ole mitään temppejuja tai kauppatavaran päälle liimattuja iskulauseita. Niihin täytyy sitoutua.”<sup>75</sup>

Virkamiesten toimintaa on Suomessa perinteisesti pidetty aina lakisidonnaisena. Oikeusvaltioperiaate on syvällä suomalaisen virkamiehistön ja kansalaisten tajunnassa. Uuden perustuslain demokraattinen perusta oikeuttaa puhumaan demokraattisesta oikeusvaltiosta.<sup>76</sup> Se, että oikeusvaltio on suomalaisten virkamiesarvojen ja -teoksen ytimessä, ei ole estänyt virkamiehistöä mieltämästä omaa tehtävänsä lainalaisuuden ylläpitämisen ja edistämisen ohella vahvaksi yleisen ”kokonaisedun” ja järjestyksen turvaamiseksi. Tehtävää ei ole koskaan määritelty lainsäädännössä, mutta virkamiehistö on tulkinnut sen seuranneen niistä valtiosäännön säädöksistä, jotka ovat määritelleet virkamiesten itsenäisen ja vahvan aseman Suomen oikeusjärjestyksessä. Sen on tulkittu koskevan ennen muuta kansallista etua ja kansakunnan olemassa oloa. Itsenäisyyden ajan historia sisältää useita sisäisiä ja ulkoisia kriisejä, joissa virkamiehistö on kokenut toimivansa kansakunnan edun lähtökohdista käsin.

Hallintoa ja virkamiehistöä koskeva lainsäädäntö täsmentää monin tavoin virkamiehistön asemaa ja hallinnon arvopohjaa. Kun hallintoperiaatteita 1970- ja 1980-luvulla määriteltiin ja ryhdyttiin viemään virkamieslainsäädäntöön, taloudelliset seikat korostuivat. Vuoden 1986 virkamieslaki asettaessaan ensimmäisen kerran virkamiesten

<sup>75</sup> Sipponen 2000, 358. Ks. yleisemmin keskustelu perusoikeuksista Sipponen 2000, 248–358 ja perusoikeusarvoista Sipponen 2000, 358–362.

<sup>76</sup> Ks. käsitteestä Tuori 1990.

viranhoidolle laadulliset tavoitteet korosti tehokkuutta. Sen lähtökohdat sisältyvät voimassa olevaan vuoden 1994 virkamieslakiin. Sen mukaan virkatehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytyksettä.<sup>77</sup> Siihen kuuluu mahdollisimman tehokas ja taloudellinen asioiden hoitaminen.<sup>78</sup> Myös hallintomenettelylakiin sisällytettiin tehokkuuden periaatteet, mutta lain tulkinta virkamiesten toiminnasta oli laiveampi. Se sisälsi hyvän hallinnon vaatimukset sekä tehokkuuden että oikeusturvan painotukset.<sup>79</sup>

Hallintouudistuksia koskevassa kansainvälisessä keskustelussa korostetaan usein sitä, että hallintouudistusten taustalla olleet taloudellisia seikkoja korostaneet teoreettiset mallit, erityisesti rationaalisen valinnan teoria, ovat luoneet virheellisen, yksilöpohjaisen kuvan julkisen toiminnan luonteesta. Hallinnon irrottaminen sen perinteisestä roolista ja arvopohjasta sekä toivon asettaminen virastojohtajien henkilökohtaiseen johtamiskykyyn julkisen toiminnan perustavaa laatua olevien ongelmien ratkaisijana ei perustu todellisuuden analyysiin eikä ainakaan mihinkään normatiivisiin oletuksiin vaan toiveisiin ja idealismiin.<sup>80</sup> Terry kiinnittää huomion siihen, että yksilöpohjaiset uudistukset ovat heikentäneet julkisen hallinnon arvopohjaa siinä määrin, että sen perusteita määrittävät institutionaaliset, normatiiviset ja kognitiiviset pilarit ovat kovertuneet uudistuksissa. Hallinnon normatiivisen perustan ohentuessa ja institutionaalisen muistin hävitessä virastot menettävät kykynsä välittää ja pitää huolta sen perinteisistä normeista ja yksikköä ylläpitävistä arvoista.<sup>81</sup> Tulostamien ja -palkkioiden paineessa toimivat johtajat eivät ole omiaan ylläpitämään organisaation integriteettiä.

---

77. Valtion virkamieslaki 755/1986, 20 § sekä Valtion virkamieslaki 750/1994, 2 § ja 14 §.

78. Vuoden 1994 virkamieslain perusteluissa korostetaan lisäksi valtion tehtävien hoidolta edellytettävää luotettavuutta, oikeusvarmuutta ja tehokkuutta (HE 291, 1993 vp, 27). Vuoden 1994 virkamieslain 2 §:ssä korostetaan vanhasta laista poiketen sitä, että koko lain tarkoituksena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen. Ks. lakien tulkinnasta Bruun, Mäenpää, Tuori 1988, 123 ja Koskinen, Kulla 2001, 91–92.

79. Ks. tulkinnasta Heuru 2003, 69 ja Koskinen, Kulla 2001, 91–92.

80. Ks. esimerkiksi Rothstein 2005, 11–13.

81. Terry 2005, 433–440.

Kansainvälisestä hallintotieteellisestä keskustelusta ei voida tehdä suoria päätelmiä Suomen valtioonhallintoon ja sen arvopohjaan, mutta tuota keskustelua on syytä seurata, sillä hallintouudistuksia, joita Suomessa toteutetaan, on monessa maassa toteutettu jo pidemmän aikaa. Uudistuksista on kertynyt kokemuksia jo aiemmin kuin meillä.

Tätä taustaa vasten on syytä jatkaa uuden perustuslain arvojen erittelyä. Perustuslain 21 § kannustaa virkamiesjohtoa toimimaan ennistä määrätietoisemmin hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamiseksi. 21 § on peräisin 1990-luvun alussa hallitusmuotoon otetusta uudesta 16 §:stä, joka pyrki täsmentämään hyvän hallinnon periaatteita. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän keskeiset periaatteet ovat julkisten perusoikeuksien, oikeusturvan tai muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteuttaminen. 22 § määrittää perusoikeuksien toteuttamisen hallinnon vastuulle. Pykälän mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>82</sup> Yksityisyyden suoja, ihmisarvon kunnioittaminen, yksilön oikeusturva ja hallinnon lainalaisuusvalvonta ovat niitä ehdottomia periaatteita, jotka kaikessa hallintotoiminnassa on otettava huomioon.

Perustuslain arvopohja sekä perus- ja ihmisoikeudet julkisen hallinnon perustana eivät kohtaa nykyistä julkisen johtamisen diskurssia, joka painottaa henkilöstöjohtamista, muutosjohtamista ja strategista johtamista. Myös Olli Mäenpää on kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnon kehittämässä seurattavat arvot ja valtiosäännön arvot eivät ole sanottavasti kohdanneet toisiaan. ”Tämä tulee esiin etenkin siinä, että perustuslaissa määritellyt julkisen vallan käytön periaatteet, arvot ja veloitteet ovat toistaiseksi tuskin lainkaan konkretisoituneet hallinnon kehittämisen yleisissä tavoitteissa. Niiden sijasta taloudellista tuloksellisuutta, hallintotyön tuottavuutta ja johtamisen tehokkuutta

82. Ks. keskustelua tästä Sipponen 2000, 188–200.



korostavat, sinänsä merkitykselliset näkökohdat ovat olleet erityisen keskeisessä asemassa. Hallinnon valtiosäntöön sisältyvien yleisten puitteiden ja päämäärien sijasta on siten pidetty tärkeänä vain hallinnon manageriaalista kehittämistä ja taloudellista tehokkuutta.”<sup>83</sup> Julkisen hallinnon uudistajien on syytä kuunnella uudistusten kriitikoiden argumentteja. Hallinto ei saa menettää yhteyttään valtiosäntöön, sillä ilman sitä hallinnolta katoaa legitimitetti ja se irtoaa itsenäiseksi valtapiirikseen. Ilman selkeää yhteyttä valtiosäntöön määrittämään hallinnon perustuslailliseen tehtävään, tekniseen toimeenpanoon keskittyvä ja yksilökohtaisen motivaation perustalle rakennettu ylimmän virkamiesjohdon järjestelmä saattaa tuottaa sellaisia ongelmia, joihin Terry viittaa.

Ylimpien virkamiesjohtajien rooli toimeenpanon ammattilaisina ei ole yhteensopimaton perustuslain arvopohjan kanssa. Kyse on tulokinnasta ja painotuksista. Jos ministeriöiden ylimpien virkamiesten motiivi on henkilökohtaisen uran luominen ja jos heidän tehtävänsä rajoitetaan teknokraattiseksi toimeenpanon johtamiseksi, mikä tarkoittaa ministerin toimeksiannosta budjetin ja henkilöstöasioiden hoitoa ja päätösten ja sopimusten valmistelua, perustuslain ajatus julkisesta vallasta Suomen demokraattisen valtiojärjestyksen ytimenä ja valtiojärjestyksen arvopohjan vaalijana tulkitaan kapeasti. Virkamiesten tehokkuutta ja tuottavuutta painottavassa ajattelussa perus- ja ihmisoikeudet voivat näyttää jopa toiminnan rajoitteilta. Ongelman yhtenä syynä voitaisiin pitää sitä, että virkamiesjohtamisen uudistusten teoreettisia taustoja dominoivat politiikan tutkimuksen sijasta käytännöllisperäiset yritysjohtamisen opit. Nykyisen johtamisdiskurssin mukaan virkamiehet ovat budjetoinnin, informaatioteknologian, juridiikan, henkilöstöhallinnon ja johtamisen teknikkoja, jotka toteuttavat annetun tehtävän tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.<sup>84</sup>

Järven jään paksuutta kuvaavalla esimerkillä Terry kuvaa Philip Selznickin esittämän organisaation yhtenäisyyden ja eheyden (integri-

83. Mäenpää 2005, 1068.

84. Teljo on Aristoteleen politiikka-käsitystä esitellessään käyttänyt Aristoteleen esittämää esimerkkiä arkkitehdista ja talon rakentamisesta. Se sopii tähän yhteyteen kuvamaan poliitikon ja virkamiesjohtajan välistä suhdetta. ”Arkkitehti päättää asiantuntijana, miten mökki tai palatsi on rakennettava, mutta asiakas päättää ensin, rakennuttaako hän itselleen mökin vai palatsin.” Teljo 1949, 128.

teetti) käsitettä. Integriteetti tarkoittaa organisaation erityisiä arvoja, roolia, pätevyyttä ja tehtäviä. Ohut jää on kuin heikko integriteetti; se ei kestä liikaa painoa vaan pettää. Terryn esimerkin mukaisesti valtionhallinnon heikko kiinnittyminen perustuslain määrittelemään arvopohjaan ja oikeuskulttuuriin voi pahimmassa tapauksessa johtaa integriteetin murtumiseen. Selznickin mukaan organisaation johto on vastuussa integriteetin säilyttämisestä ja kehittämisestä.

Valtiojärjestys lähtee selkeästi siitä, että toimeenpanon johtajana virkamiehistö ei voi astua poliittisen päätöksenteon alueelle ja poliittisen johtamisen kenttään. Poliitikka ja hallinto on pidettävä erillään toisistaan. Vaikka perustuslaki tekee tämän eron, se samaan aikaan ulottaa perus- ja ihmisoikeuksia painottavan arvopohjan hallinnon sisälle, virkamiesten toiminnan ylimmiksi arvoiksi. Christopher Pollitt on kiinnittänyt huomion samaan asiaan, mutta yleisemmällä tasolla. Hänen mukaansa julkisjohtamisen liiallinen korostaminen voi syrjäyttää hyvään julkiseen hallintoon kuuluvat oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja yleisen edun varteenottamisen sekä muut eettiset periaatteet, kuten oikeudenmukaisuuden, edustavuuden ja osallistumisen.<sup>85</sup> Ne ovat Selznickin tarkoittamia integriteetin asioita. Kirsti Rissanen on sanonut, että ”virkamiesten tehtävä on pitää silmällä kansalaisten parasta ja yleistä etua silloinkin, kun muutostoimat pyörittävät rakenteita.”<sup>86</sup>

Johan Wolfgang von Goethe on teoksessaan Faust pukenut tuotavuuteen ja tehokkuuteen rajoittuneesti kiinnittyvän teknokraatin, Mefistoteleen, mentaliteetin sanoiksi kanslerille seuraavasti:

”Se, mitä ette voi koskea, on kaukana teistä,  
se, mitä ette voi ymmärtää, puuttuu teiltä,  
sitä, mitä ette voi laskea, te ette pidä totena,  
se, mitä ette voi punnita, sillä ei ole teille merkitystä  
se, mille ette voi antaa rahallista arvoa, ei ole teille arvoa.”<sup>87</sup>

85. Pollitt 1990, 36.

86. Rissanen 1998, 65.

87. Oma suomennos alkuperäisestä tekstistä: ”Was Ihr nicht tastet, steht euch im-eilenfern; was Ihr nicht fasst, das fehlt euch ganz und gar; was ihr nicht rechnet, glaubt ihr, sei nicht wahr; was ihr nicht wägt, hat für euch kein gewicht; was ihr nicht münzt, das meint ihr, gelte nicht.”

Perustuslain mukaan ylin virkamiehistö on vastuussa julkisen toiminnan institutionaalisen integriteetin sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta ja demokraattisen kulttuurin eetoksen ylläpitämisestä. Tästä seuraa vaatimuksia monelle eri suunnalle, erityisesti virkamiesten nimitysperusteisiin eli heidän pätevyysvaatimuksiinsa, heidän henkilökohtaisiin ominaisuuksiinsa ja julkisten johtamistehtävien järjestämisperusteisiin eli ylimpien virkamiesten järjestelmän avoimuuteen.

Ylimmän virkamiehistön demokraattista valtiojärjestystä koskevan roolin johdosta virkamiesten legitimitettiin voidaan varmistaa virkanimityksissä ja virkanimitysperusteissa. Valintamenettelyssä sovellettavat valintakriteerit, jotka muotoutuvat käytännön kautta, eivät ole poliittisia eivätkä painotu kapea-alaisiin meriitteihin, tuloksellisuuteen ja tuottavuuteen, varmistavat korkeatasoisen johtamisen sekä demokratian ja oikeusvaltion toteutumisen. Virkamiehen onnistuneeseen uraan sisältyy hyviä tuloksia sekä byrokraattisten että demokraattisten periaatteiden toteutumisesta, hyviä tuottavuuslukuja ja aitoa vastuunottoa ja korkeatasoista eettistä toimintaa.

Suomalaisen valtiosäännön arvoja ja hallintouudistusten edustamia arvoja ei ole verrattu toisiinsa, mutta on selvää, että 1990-luvun hallintouudistuksia hallitsivat tehokkuuden ja tuottavuuden periaatteet.<sup>88</sup> Lundquistin mukaan julkisen hallinnon eettisiä periaatteita koskevassa keskustelussa puhutaan kahdenlaisesta eetoksesta. Toinen kattaa julkisen toiminnan luonteeseen kuuluvat demokraattiset arvot ja eetoksen (julkinen etiikka, oikeusturva, puolueettomuus, demokratian prosessit ja sisältö) ja toinen koostuu byrokraattisista arvoista (ammattillisuus, asiantuntemus, jatkuvuus, rationaalisuus, pitkän aikavälin näkökulma, tehokkuus ja tuottavuus).<sup>89</sup> Suomessa tällä demok-

---

Otto Mannisen suomennos tästä tekstistä on seuraava:

”Etäällä teist’ on, mit’ ei sormet yllä;  
mit’ ette oivalla te, teist’ on kasku;  
jos ette laske te, on väärä lasku;  
ei paina, mit’ ei teidän vaakaan panna;  
ei päde, mik’ ei teidän leimaa kannan.”

von Goethe, 1957, 157. Viitteen tähän olen löytänyt Samierin artikkelista: *Toward Public Administration as a Humanities Discipline: A Humanist Manifesto*, 2005, 20.

88. Ks. esim. Syrjänen 1996, 136–183.

89. Lundquist 1993, 149–1163.

raattisella tulkinnalla on vahva poliittinen tuki. Heikki Kullan mukaan eduskunta kiinnitti huomiota vuoden 1986 virkamieslakia käsitellessään ja siihen merkittäviä muutoksia tehdessään huomion enemmänkin virkamiehistön asemaan valtiollisen demokratian mukaisena institutiona kuin sen asemaan valtiollisen jatkuvuuden varmistajana.<sup>90</sup>

Onko virkamiehistöllä julkista roolia? Siitä on puhuttu Suomessa aika ajoin. Viime vuosien kehitys on kulkenut yhä liberaalimpaan suuntaan. Virkamiehiä kannustetaan tuomaan käsityksiään julkisuuteen. Erkki Tuomiojan ihanteena on riippumaton virkamies. Hän kannattaa Suomeen brittiläistä mallia, jossa virkamiehen ja poliitikkojen roolit on erotettu selkeästi. Vaikka hallinnon ja politiikan välinen raja onkin epäselvä ja veteen piirretty, johtavan virkamiehistön rooliin ei kuulu esittää täysin poliittisia ja ideologisia ohjelmia. Heillä on oikeus osallistua poliittiseen keskusteluun, mutta omia poliittisia ohjelmiaan virkamiesten ei kuulu ajaa päättäjien ohi.<sup>91</sup>

Ministeriöiden johtavalla virkamiehistöllä on asemansa puolesta sellaista tietoa, jota suomalaisessa yhteiskunnassa ja taloudessa toimijat tarvitsevat, mutta joka ei ole salaista. Heillä on velvollisuus tuoda tuota tietoa laajasti kaikkien suomalaisten tietoon. Siihen on luotava helppoja ja hyvin toimivia järjestelmiä. Tämä tieto on erityisen tärkeätä, sillä globalisoituvassa maailmassa yrityksillä ja kansalaisilla on entistä suurempi vastuu omasta menestyksestään. Tämän lisäksi virkamiehillä on tärkeä rooli toimia julkisuudessa demokratian puolustajana, jos hallinto tekee epäeettisiä, moraalin, demokratian tai jopa lainvastaisia päätöksiä. Tarvitaan siviilirohkeutta. Siihen Suomen virkamiehistöllä on osoittaa historiallisia perinteitä.

Valtioneuvosto on Suomen julkisen hallinnon johtaja ja ydin. Sen johtavan virkamiehistön pitää toimia myös koko valtionhallinnon edustamien periaatteiden ja eettisten arvojen esimerkillisenä lipunkantajana. On pidettävä huoli siitä, että se myös tulevaisuudessa säilyttää Suomen julkisen hallinnon kunniaakkaat perinteet toimien demokratian vartijana. Sen on kyettävä uudistumaan ja oltava uudistaja, joka yhdistää demokratian ja tehokkuuden.

90. Kulla 1987, 788.

91. Tuomioja, Erkki: Riippumaton virkamiesihanne. *Vastine Helsingin Sanomissa* 9.4.1999 (<http://www.eduskunta.fi/fakta/edustaja/357/virkami.htm>), luettu 2.9.1999

## 8. Luottamus ministeriöihin

### 8.1. Mitä luottamuksella tarkoitetaan

Kaikkein tärkeintä on luottamus, myös ministeriön johtamisessa. Luottamus on perustavaa laatua oleva asia niin yksityiselle ihmiselle kuin instituutioillekin. Luottamuksen rakentaminen kestää kauan, jopa vuosikymmeniä. Sen voi kuitenkin menettää hetkessä ja sen jälleerakentaminen voi taas kestää jopa vuosikymmeniä.

Ministeriön hyvään ja tulokselliseen johtamiseen tarvitaan koko kansan luottamus. Viime vuosikymmeninä kansalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin on laskenut Suomessa samoin kuin muissa Euroopan maissa. Samaan aikaan uusi perustuslaki on asettanut entistä kovemmat vaatimukset valtiolle ja sitä kautta virkamiehille. Se on määrittänyt yleisen edun sisältöä perusoikeuksien, oikeudenmukaisuuden ja demokraattisen oikeusvaltion suuntaan. Kansalaisilla on oikeus odottaa, että julkinen valta vastaa aktiivisin toimenpitein kansalaisten peruspalveluista, ihmisen turvallisuudesta sekä yhteiskunnan taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen kehityksen edellytyksistä. Kirsti Rissanen on sanonut, että kun sosiaaliset oikeudet ovat nykyisin subjektiivisia, ei riitä, että hallinto toimii keskimäärin hyvin. Hallinto voi hänen mukaansa onnistua tehtävässään vain jos se tuntee ihmisten elinolot ja tietää kuinka hallinto suoriutuu tehtävistään. Siihen tarvitaan paremman johtamisen ohella virkamiesten omaa kokemustietoa.<sup>1</sup> Uuden perustuslain määrittämä arvopohja perustuu enemmän yhteisvastuullisuuteen kuin yksilöllisyyteen ja kilpailuun, mutta hallinnon kehittämisen arvot ovat painottaneet 1980-luvun lopulta alkaen kilpailua, tehokkuutta ja tuottavuutta. Ristiriita voi heikentää hallinnan legitimitettä, ellei ristiriidan syitä selvitetä. Kansalaisten ja hallinnon arvot eivät pitemmän päälle voi olla vastakkaiset.

Luottamus hallitukseen on demokratian ja poliittisen järjestelmän toimivuuden keskeisimpiä kysymyksiä ja sen lasku on askarruttanut tutkijoita ja päätöksentekijöitä. Asiasta on kirjoitettu lukuisia kir-

1. Rissanen 2000, 10.

joja ja tehty selvityksiä. Tässä yhteydessä nostan esille vain eräitä ministeriön johtamisen kannalta mielenkiintoisia tulkintoja. Francis Fukuyaman teos *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity* vuodelta 1995 asettaa luottamuksen laajoihin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä. Hän käsittelee sitä osana suurta kansallisen hallinnan ja talouden makro- ja mikrotason muutosta, jonka käynnistymispiste ajoittuu 1980-luvun lopulle. Ensimmäinen suuri muutostrendi koskee hallintaa. Tällöin ryhdyttiin irtautumaan toisen maailmansodan jälkeisestä vahvojen julkisen vallan organisaatioiden harjoittamasta keskusjohtoisesta hallinnasta ja otettiin ensimmäisiä askeleita kohti aiempaa itsenäisemmin toimivia markkinoita ja markkinoiden vastamaa hallintaa. Tämän hallintaa koskevan makrotason muutoksen seuraukset ilmenivät monin tavoin ihmisten elämässä eri puolilla maailmaa. Ihmiset olivat tottuneet saamaan julkisen vallan kautta erilaisia palveluja ja kun valtio ei niitä enää tarjonnut aiemmalla tavalla, joutuivat ihmiset etsimään uudenlaisia sosiaalisia ja taloudellisia turva- verkostoja. Vakiintuneiden ja luotettujen järjestelmien katoaminen heikensi ihmisten luottamusta julkisia organisaatioita kohtaan. Toisen kehitystrendi koskee talouden makrotason muutosta. Epävarmuutta ihmisten elämään on tullut myös kansainvälisten markkinoiden avautumisesta ja yritystoiminnan globalisoitumisesta ja tuotannon laaja-alaisesta uudelleenjärjestelystä sekä työpaikkoja siirtymisestä kehittyviin maihin. Kolmanneksi suureksi muutoksen tasoksi Fukuyama nostaa talouden mikrotason. Yritykset ovat irtautuneet viime vuosisadan lopulla lähes sata vuotta vanhasta taylorilaisesta hierarkkisesta tuotannon mallista, joka tunnetaan myös fordistisena mallina.<sup>2</sup>

World Value Surveys -tutkimuksia tehnyt Ronald Inglehart tulkitsee luottamuksen laskun kytkeytyvän teollisissa maissa pitkään käynnissä olleeseen siirtymiseen materialistisista arvoista postmaterialistisiin arvoihin. Ihmisten noudattamat politiikan säännöt – erityisesti sen arvioinnin osalta – ovat muuttuneet. Ihmiset asettavat poliitikoille ja hallintoeliitille aiempaa kovempia vaatimuksia. He haluavat vaihtaa johtajia eivätkä ole enää puolueuskollisia. He eivät toimi enää vain puolueiden kautta vaan mitä erilaisimpien kansalaisjärjestöjen

---

2. Fukuyama 1996, 3–21, 221–324

välityksellä. Korkeat tulot ja koulutus eivät välttämättä korreloidu subjektiivisen tyytyväisyyden kanssa. Postmaterialististen arvojen mukaisesti elävät ihmiset painottavat itsensä toteuttamista ja ilmaisemista sekä subjektiivisia ja individualistisia arvoja ja toimintamalleja. Se on tehnyt hallitsevan eliitin toiminnan entistä vaikeammaksi. Heitä arvostellaan ja heihin ollaan hyvin tyytymättömiä. Apatian sijasta kansalaiset osoittavat aktiivista sekaantumista politiikkaan. Inglehartin mukaan ”Auktoriteetin kunnioitus on kuihtumassa, ja pitkän aikavälin trendi kohti kasvavaa joukkomittaista osallistumista ei ainoastaan jatku vaan saa uudenlaisen luonteen. ... Postmodernissa yhteiskunnassa huomio on siirtymässä äänestämisestä aktiivisempaan ja asiapohjaisempiin osallistumisen muotoihin. Joukkomittainen lojaalisuus pitkäaikaisille poliittisille puolueille jäytyy; ihmiset eivät ole tyytynneet olemaan vain kurinalainen joukko, vaan ovat tulleet kasvavassa määrin itsenäisiksi ja eliittiä uhkaavaksi. Vaikka äänestysvilkkaus on entisellään tai alenee, ihmiset osallistuvat politiikkaan aiempaa aktiivisemmin ja aiempaa tiukemmin asiakohtaisella tavalla.”<sup>3</sup>

Fukuyaman makrotasoisien ja Inglehartin arvoihin pohjautuvan selitysten ohella tutkijapiireissä on muita mielenkiintoisia tulkintoja. Joseph S. Nye nostaa esille hallituksen koon kasvamisen ja hallituksen suorituskyvyn heikkenemisen ja erittelee niiden poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia syitä.<sup>4</sup> Gary Orrenin mukaan syitä ei voida rajoittaa vain arvojen muutokseen Inglehartin tavoin, eikä Fukuyaman ja Putnamin tavoin yhteiskunnan sosiaalisen pääoman ja sosiaalisen koheesion heikkenemiseen tai Nyen tavoin valtion tehtävien laajenemiseen. Kaikki nämä liittyvät toisiinsa ja muodostavat yhdessä kansalaisten hahmottaman eettisen käsityksen hallituksen arvokkuudesta. Siihen vaikuttaa hallituksen tosiasiallinen toiminta, siitä syntyvä julkinen mielikuva ja käsitys poliittisten johtajien arvokkuudesta suhteessa ministerin tehtävän valtiolliseen luonteeseen. Siihen vaikuttavat myös käsitykset virkamiesten integriteetistä ja rehellisyydestä. Poliitikkojen ja virkamiesten aitous on ilmiönä erittäin herkkä ja säröt siinä ruokkivat helposti kyynisyyttä ja epäilyksiä aitoutta kohtaan. Lehdistö tekee

3. Inglehart 1998, 217–236, sitaatti sivulla 236.

4. Nye 1998, 1–18,

tässä oman osansa. Se kiinnittää huomionsa poliitikkojen henkilökohtaisiin asioihin sekä seuraa tarkoin lupausten ja suoritusten välisiä suhteita.<sup>5</sup> Saksalainen oikeustieteen professori Hans Herbert von Arnim ruotii poliittisen eliitin omien taloudellisten etujen ajamista, laitonta puoluerahoitusta ja korruptiota yleisemminkin.<sup>6</sup> Suomalaisen alhaisen korruption johdosta hänen tulkintansa ei ole relevantti meille.

Edellinen keskustelu on osoittanut, että luottamus on moniulotteinen ilmiö, jota voidaan käsitellä monin tavoin. Ilman sitä valtioneuvosto ja ministeriöt eivät saavuta tuloksiaan eivätkä onnistu tehtävissään. Luottamuksen menettäminen on nyky-yhteiskunnassa helpoa. Luottamuksen ylläpitämiseksi on tehtävä koko ajan töitä. Valtiolliseen toimintaan liittyy edelleen sellaista symboliarvoa, jota ei esimerkiksi liiketoiminnassa, yhdistyselämässä ja kulttuurissa tarvita. Valtioneuvosto ministeriöineen edustaa kansakuntaa, sen kunniaa, saavutuksia, pitkää historiaa ja valtion kaikkia kansalaisia sekä valtiollista arvokkuutta. Perinteisten auktoriteettirakenteiden ja autoritaaristen arvojen heikentyminen on muuttanut yhteiskuntaa monin tavoin ja tämä arvomuutos on heijastunut myös valtiolliseen toimintaan. Suomen poliittisen ja hallinnollisen kulttuurin esivaltakeskeinen ja byrokraattinen luonne on heikentynyt ja avautunut yhteiskunnan suuntaan. Poliitiikan pyrkimys ajan seuraamiseen ja kansanomaisuuteen saattaa samalla hämärtää poliitikkojen tietoisuutta valtiollisen toiminnan erityisluonteesta ja sen roolista kansakunnan arvonedustajana. Ministeriöiden toiminnan luottamuksen kriteerit eivät ole muuttuneet. Ministeriötä arvioidaan lainsäädännössä määriteltyjen tehtävien toteuttamisen, uusien haasteiden ennakoinnin ja niihin vastaamisen kannalta. Sen lisäksi ministeriöiden toimintaa arvioidaan ministerin henkilökohtaisten ominaisuuksien, henkilökohtaisen käytäytymisen ja viran edellyttämän arvokkuuden kannalta. Vaikka julkiset organisaatiot ovat onnistuneesti omaksuneet yritysten malleja toimintaansa, oppia julkisen toiminnan erityisluonteen ylläpitämisestä julkinen valta ei saa yrityksistä. Siinä sen on seisottava omalla pohjal-

---

5. Orren 1998, 88–102.

6. Ks. von Arnimin asiaa koskevasta laajasta tuotannosta esim. von Arnim 1998a ja 1998b sekä 2002.



laan ja tutkittava menneisyyden periaatteita. Julkisilla organisaatioilla on julkisoikeudellisen luonteensa ja tiukkojen arkistointivaatimusten johdosta parempi muisti kuin yrityksillä.

## 8.2. Suomalaisen luottamus ministeriöihin

Fukuyaman tulkinta suuresta muutoksesta on helposti tunnistettavissa myös Suomessa, vaikka suomalainen hallintamalli ei ole muuttunut makrotasolla Fukuyaman tulkitsemalla tavalla. Suomalaisen hyvinvointivaltion rakentaminen käynnistyi hitaammin kuin muissa Euroopan maissa ja kansalaisten sosiaaliset ja taloudelliset perusoikeudet kirjattiin perustuslakiin vasta 1990-luvulla. 1990-luvun alun syvän laman poliittinen ratkaisu perustui entisen valtiovarainministerin järjestelmän säilyttämiseen muuttumattomana. Tuloterot eivät kasvaneet pahimpina lamavuosina lainkaan eikä kansalaisten luottamus valtioon ja hallintoon heikentynyt. Valtio toimi laman aiheuttamien shokkien puskurina ja turvasi demokratian häiriöttömän jatkumisen. Samaan aikaan hallitus toteutti laaja-alaisia hallinnon uudistuksia, joiden tarkoituksena oli taloudellisuuden ja tehokkuuden lisääminen julkisissa organisaatioissa. Kansalaiset hyväksyivät uudistukset, sillä he ymmärsivät niiden välttämättömyyden. 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa uudistuksia on jatkettu, mutta kansalaisten tyytymättömyys on kasvanut niitä kohtaan.

Lipposen II hallitus tilasi 1990-luvun lopulla kolmelta kansainväliseltä tutkijalta Geert Bouckaertilta, Derry Ormondilta ja Peter Guy Petersiltä raportin Suomen hallinnon uudistuksista *A potential governance agenda for Finland* ennen kuin hallitus päätti jatkaa uudistuksia. Kansainväliset arvioijat korostivat sitä, että hallinnon on säilytettävä kansalaisten luottamus.<sup>7</sup> Elleivät kansalaiset luota siihen, että ministeriöt ja hallintokoneisto toimivat heidän edukseen ja palvele heitä, hallinto ei saavuta yhteiskunnallisia tavoitteitaan. Hallitus päätti raportin suositusten mukaisesti tilata tutkimuksen, jossa selvitetään kansalaisten ja virkamiesten luottamusta ministeriöihin. Päätöksen taustal-

7. Bouckaert, Ormond, Peters 2000.

la oli myös selkeä tietoisuus siitä, että pitkän ajan trendi viittasi kansalaisten luottamuksen heikentymiseen 1980-luvulta alkaen. Oheinen Kirsti Rissanen vuonna 2000 kokoama taulukko kuvaa luottamusta eri instituutioihin.<sup>8</sup> Taulukon mukaan valtion virkamieskunnan luottamus oli alentunut koko ajan.

**Taulukko 1.** Luottamus eri instituutioihin vuosina 1981–1998.

Taulukossa niiden osuus (%), jotka luottavat melko tai hyvin paljon (muut vaihtoehdot ei kovin paljon, ei ollenkaan, ei osaa sanoa).

	1981	1986	1988	1990*	1993	1996	OPTL 1998
<b>Poliisi</b>	86	89	78	77*	82	84	92
<b>Puolustusvoimat</b>	96	76	70	58*	65	86	88
<b>Kirkko</b>	54	52	50	32*	38	55	68
<b>Oikeuslaitos</b>	80	82	68	65*	62	66	66
<b>Yrityselämä</b>	41	45	61	37*	34	48	-
<b>Ay-liike</b>	58	54	45	29*	36	49	-
<b>Valtion virkamieskunta</b>	54	54	-	33*	20	35	49
<b>Eduskunta</b>	68	68	48	35*	20	32	44

Lähteet: World Values Surveys 1981–1996; Suomen Gallup Oy 1981–1996; Nurmela et al. 1997; Wiberg 1996.

\* Vuonna 1990 aineiston keruutapa ja otoskoko poikkesivat muista

Risto Mattilan ja Risto Sänkiähon tuoreen luottamusta poliittiseen järjestelmään koskevan selvityksen mukaan luottamus vuonna 2000 olisi hieman kohonnut 1990-luvun tuloksista.<sup>9</sup> Eri tutkimuksissa on kuitenkin hieman eroja, sillä Helsingin Sanomat teetätti 1970-luvun lopulta alkaen Suomen Gallupilla haastatteluja luottamuksesta virkamiehiin. Kansalaisten luottamus virkamiehiin hieman kasvoi

8. Rissanen 2000, 11.

9. Mattila, Sänkiäho 2005, 79–82.

vuodesta 1977 vuoteen 1988. Suhtautuminen oli vuonna 1977 täysin myönteinen 53 %:lla haastatelluista, 1979 tyytyväisten osuus oli enää 24 % ja 1988 osuus oli noussut 34 %:iin. Neutraali eli toisaalta myönteinen, toisaalta kielteinen suhtautuminen oli vastaavina vuosina kasvanut eli osuudet olivat 36 % (1977), 47 % (1979) ja 47 % (1988). Vuonna 1977 suhtautuminen oli kielteinen 9 %:lla haastatelluista, mutta 1979 enää 1 %:lla ja vuonna 1988 2 %:lla.<sup>10</sup> Samansuuntainen on tulos Suomen Gallupin Kirkon tutkimuskeskukselle tekemässä tutkimuksessa vuosilta 1990, 1996 ja 2000. Sen mukaan poliisi ja puolustusvoimat nauttivat suurta luottamusta Suomessa. Kansalaisten luottamus hallitukseen, eduskuntaan, valtion virkamiehiin, kirkkoon ja lehdistöön lisääntyi vuonna 2000 aiempaan verrattuna.<sup>11</sup>

Professorit Risto Harisalo ja Jari Stenvall tekivät valtiovarainministeriön tilauksesta tutkimuksen kansalaisten luottamuksesta ministeriöihin ja virkamiesten luottamuksesta johtamiseen ministeriöissä. Ensinnäkin tutkijat havaitsivat, että kansalaisten luottamus ministeriöihin oli heikompaa kuin muiden instituutioiden. Ihmiset luottivat enemmän poliisiin, puolustusvoimiin, oikeuslaitokseen, hallitukseen ja eduskuntaan. Ainoastaan Euroopan unionilla oli heikompi luottamus kuin ministeriöillä.<sup>12</sup> Tutkijat hämmästelivät tutkimustulosta, eikä syyttä, sillä kansalaiset eivät osoita EU:hun minkäänlaista kunnioitusta ja luottamusta. Ministeriöiden luottamuksen sijoittumisen lähes samalla tasolle pitäisi havahduttaa päätöksentekijät.

Ministeriöiden välillä oli suuria luottamuseroja. Eniten luottamusta herätti puolustusministeriö, johon kertoi luottavansa 45 % kyselytutkimuksen vastaajista. Viimeiseksi sijoittuivat työministeriö, johon luotti 15 % vastaajista ja valtioneuvoston kansliaan luotti vain 14 %. Korkea luottamus oli myös opetusministeriöllä, ulkoasiainministeriöllä ja sisäasiainministeriöllä. Ministeriön ja ministerin luottamus eivät korreloineet keskenään. Niinpä valtioneuvoston kansliaa johtavaan pääministeri Lipposeen luotti 48 % ja työministeri Tarja Filatoviin 48 % vastaajista. Korkean luottamuksen ministeriöiden

10. Luottamus virkamiehiin on selvästi lisääntynyt Helsingin Sanomat 27.2.1988.

11. Suomi luottaa poliisiin ja armeijaan. Helsingin Sanomat 31.10.2000.

12. Harisalo, Stenvall 2001b, 74–75.

päälliköt eivät saaneet sen korkeampia luottamuskilpua kuin heikon luottamuksen ministerit. Puolustusministeri Jan-Erik Enestamiin luotti 56 % ja ulkoministeri Tuomiojaan 64 % vastaajista.<sup>13</sup>

Ministeriöihin luottivat eniten korkeasti koulutetut, alle 30-vuotiaat yhteiskunnallisesti aktiiviset kansalaiset. Epäluottamusta tunsivat eniten ikääntyneet, heikosti koulutetut ja yhteiskunnallisesti passiiviset kansalaiset. Miehet luottivat ministeriöihin enemmän kuin naiset. Yhteiskunnalliset alistussuhteet tai syrjäytyneisyys näkyivät maantieteellisesti, sillä penseitä ministeriöiden virkamiehille olivat Itä- ja Pohjois-Suomen pienten kuntien asukkaat.<sup>14</sup> Tuloksen voidaan tulkita ilmentävän yleistä syrjäytyneisyyttä ja myös sitä, kuinka eri ihmiset kykenevät ajamaan omia etujaan hallinnossa. Ne, jotka eivät osaa sukkuloida hallinnon verkostoissa eivätkä tunne lainsäädännön tarjoamia etujaan, eivät myöskään luota ministeriöihin.

Vahvimman luottamuksensa haastatellut antoivat ministeriöiden toiminnalle lakeja kunnioittavina ja lahjomattomina sekä asiantuntevasta edustavina organisaatioina. Sen sijaan vain 19 % piti ministeriöiden toimintaa oikeudenmukaisena. Vielä harvempi piti niitä rehellisinä, avoiminä ja tehokkaina. Vain 11 % kansalaisista uskoi ministeriöiden toimivan kansalaisten parhaaksi.<sup>15</sup> Tulokset voitaisiin kuitata tietämättömyyden ilmauksiksi, mutta tulkinta on ongelmallinen, sillä ministeriöt ovat keskeinen osa poliittisten päätösten valmistelua ja täytäntöönpanoa. Ministeriöiden heikko legitimitetti kytkeytyy demokratian legitimitettiin. Luottamuksen kohottamista ei voida jättää pelkästään hallintoteknisten ratkaisujen varaan. Ongelmallista on, jos ihmiset eivät luota ministeriöiden oikeudenmukaisuuteen ja rehellisyyteen.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan 1980-luvun alusta saakka Suomen Gallupilla teettämässä kansalaisten asennetutkimuksissa on havaittu ”poikkeuksellisen kärjekäs poliitikkojen ja politiikan käytäntöjen arvostelu”.<sup>16</sup> Tulosta ei voida tulkita vain politiikan epäonnistumiseksi vaan kansalaisen odotusten muuttumiseksi. Haikosen ja Kilju-

13. Harisalo, Stenvall 2001b, 74–75.

14. Harisalo, Stenvall 2001b, 80–81.

15. Harisalo, Stenvall 2001b, 105–107.

16. Haikonen, Kiljunen 2003, 62.

sen mukaan Suomessa irtauduttiin 1980-luvulla perinteisistä auktoriteettikäsitteistä, jolloin itsenäinen ja luova ajattelu sai entistä enemmän painoa. Riippumatta siitä, mikä oli luottamuksen heikkenemisen syy, puolueet ja virkamiehet eivät tutkimuksissa enää vuoden 1984 jälkeen nauttineet samanlaista luottamusta kuin aiemmin. Vuonna 1990 76 % haastatelluista oli sitä mieltä, että kansalaisten mielipiteellä ei ole paljonkaan vaikutusta siihen, minkälaisia päätöksiä yhteiskunnassa tehdään.<sup>17</sup>

Valtiovarainministeriö tutkitutti myös virkamiesten luottamusta ministeriöihin. Tutkimus *Luottamus johtamiseen ministeriöissä* osoitti, että ministeriöissä on runsaasti luottamusta, mutta ei riittävästi. Virkamiesten mielestä ministeriöiden luottamuksen pahimmat ongelmat olivat huono avoimuus ja läpinäkyvyys. Kun ministeriöissä ei ole tarpeeksi luottamusta, työntekijät eivät uskalla käyttää mielikuvitustaan ja osaamistaan toiminnan kehittämiseen. ”Luottamus ei ole vielä kehittämisen, muutoksen ja uudistumisen riittävä voimavara.”<sup>18</sup> Ministeriöissä tarvitaan tutkijoiden mukaan ideoiden jakamista, avoimuutta ja vuorovaikutusta. Avoimuuden puute viittaa selkeästi perinteisen hierarkkisen organisaatiomallin elinvoimaan ja sitkeyteen.

Vaikka tutkimuksessa ei selvitetty ministeriöiden eroja, niitä on tutkimuksesta löydettävissä.<sup>19</sup> Useiden tutkittujen muuttujien profiilit korreloivat sen verran, että valtioneuvostosta on erotettavissa hyvän ja heikon luottamuksen ministeriöitä.<sup>20</sup> Opetusministeriö, oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö saivat muita useammin luottamusta

17. Heikonen, Kiljunen 2003, 63–65 ja 81.

18. Harisalo, Stenvall 200a, 160–162.

19. Harisalo, Stenvall 2001, 158–160.

20. VNK sai heikon ja OPM ja LVM korkean arvon ulottuvuudella luottamus esimiehiin visioijana (69), OPM:llä oli korkea ja PLM:llä matala arvon ulottuvuudella luottamus esimiehen tukeen, innostamiseen ja tiedon jakamiseen (73), PLM:ssä on luottamus suurinta ja TM:ssä, UM:ssä ja VNK:ssa alhaisinta rakenteen tehokkuuteen (81), LVM:ssä, YM:ssä, PLM:ssä ja VNK:ssa on luottamus pienintä delegointiin (92), OM:ssä on luottamus suurinta ja PLM:ssä vähäisintä luovan työn mahdollisuuksiin (93), MMM:ssä, OPM:ssä ja OM:ssä on luottamus suurinta ja TM:ssä, SM:ssä ja VNK:ssa pienintä tiedonkulkuun (95), KTM:ssä luotetaan koordinaatioon ja TM:ssä ja VNK:ssa luottamusta ei juuri ole (97), LVM:ssä ja VNK:ssa tunnetaan epäluottamusta toimimiseen hyväksytyjen tavoitteiden mukaisesti (106), VM:ssä, OPM:ssä luottamus on korkea toiminta-ajatukseen, mutta VNK:ssa, UM:ssä ja SM:ssä luottamus on vähäistä (107), VM:ssä ja OM:ssä luotetaan ministeriön arvoihin

osoittavia tuloksia kuin muut ministeriöt ja valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö jäivät muita useammin epäluottamuksen ministeriöiksi. Tulokset eivät ole yhdenmukaiset kansalaisten ministeriötä kohtaan osoittaman luottamuksen kanssa.

Ministeriön poliittisen johtamisen kannalta Harisalon ja Stenvalin tutkimus on ongelmallinen, sillä siinä ei käsitellä ministeriöiden poliittista ja ammatillista johtamista. Tutkijoille ministeriöt ovat hallintovirastoja ilman politiikkaa ja poliittista johtoa. Kuitenkin ministeriöt ovat jo valtiosäännön mukaan eduskunnalle vastuussa olevia, ministerin johtamia yksikköjä, joita ei voida erottaa politiikasta. Ministeriön kaikki tärkeät päätökset tekee poliitikko. Tutkijoiden ratkaisun tekee kummalliseksi se, että ministeriöiden johtamisen poliittisesta vahvistamisesta on keskusteltu Suomessa vuosikymmeniä ja ministeriöiden virkanimitykset ovat olleet julkisuudessa säännöllisesti. Tutkijoiden ratkaisusta johtuen tutkimustuloksia voidaan tulkita vain virkamiesten keskinäisen suhdeverkoston kannalta. Siitä on vaikea tehdä ministeriöiden poliittista johtamista koskevia päätelmiä.

Bouckaertin, Ormondin ja Petersin esille nostama luottamus hallinnon uudistamisen agendalle ilmentää sitä jännitettä, mikä radikaaleja hallintouudistuksia kohtaan on monissa maissa koettu. Suomi ei ole tästä poikkeus, vaikka asiasta ei olekaan aiemmin keskusteltu. Vuoden 1987 jälkeen nopeassa tahdissa toteutetut hallintouudistukset ovat nostaneet jännitteitä myös suomalaisen yhteiskuntaan, vaikka hallinnon uudistamisen korostetaankin Suomessa olevan epäpoliittinen asia, johon ei synny poliittisia rintamalinjoja. Tätä voidaan perustella sillä, että hallinnon uudistusten linja on muuttumaton hallitusten poliittisista kokoonpanoista riippumatta. Suomessa on vastuu hallinnon uudistamisesta vuoden 1987 jälkeen kuulunut ministerivaliokunnalle tai ministerityöryhmälle ja hallintoministerin toimi on

---

hin, mutta VNK:ssa, STM:ssä, ja LVM:ssä ei (108), VM:ssä tunnetaan luottamusta tavoitteiden toteutumiseen, mutta UM:ssä ja TVM:ssä luottamus on matalalla tasolla (109-110), OPM:ssä on korkea luottamus jatkuvaan koulutautumiseen, mutta OM:ssä ja LVM:ssä asiassa ilmenee epäluottamusta (116), OM:ssä luotetaan pätevyyden arvostamiseen, mutta UM:ssä, LVM:ssä, PLM:ssä ja VNK:ssa se siihen ei ole luottamusta (118). Luottamus avoimuuteen on suurta MMM:ssä ja pientä LVM:ssä, PLM:ssä ja OM:ssä (135).

kuulunut kokoomuksen, keskustapuolueen, sosiaalidemokraattien ja vasemmistoliiton ministerille.

Kansalaiset eivät ole kuitenkaan kyenneet pysymään mukana uudistusvauhdissa. Kansalaisilla on taipumusta kiinnittyä instituutioihin ja luottaa niihin, mistä syystä uudistukset koetaan usein kielteisinä. Presidentin valtaoikeuksien karsimista he eivät ymmärtäneet. Virastojen yksityistäminen, julkisten toimintojen ulkoistaminen ja yritysorganisaatioiden soveltamien organisaatio-, toiminta-, palkitsemis- ja johtamismallien omaksuminen julkisessa hallinnossa ovat herättäneet arvostelua. Ihmiset ovat vastustaneet lääninhallinnon uudistusta Lipposen I hallituksen aikana, kuntien yhdistämisä ja useiden julkisten palvelulaitosten muutoksia. Bouckaert, Ormond ja Peters muistuttivat Suomen hallitusta siitä hallintouudistusten periaatteesta, että uudistukset on toteutettava vaarantamatta hallinnon uskottavuutta. Uudistuksia varten on suunniteltava myös julkisuuskampanja. Teknokraattisten uudistusten ohella hallituksen on toteutettava uudistuksia, jotka varmistavat valtion toimenpiteiden ja poliittisen hallinnan uskottavuuden kansalaisten silmissä.

Harisalon ja Stenvallin tutkimus osoitti Bouckaertin, Ormondin ja Petersin esittämän huolen pitäneen paikkansa. Kansalaiset eivät luottaneet siihen, että ministeriöt soveltavat lakeja niin, että kansalaiset ovat tasa-arvoisia lakien edessä.<sup>21</sup> Kansalaisten mielestä ministeriöt eivät painota kansan parasta, avoimuutta ja lupauksen pitämistä koskevia arvoja. Tutkijoiden mukaan tulosta ei voida pitää kovin mairittelevana ministeriöille eikä ylipäätään poliittiselle järjestelmälle.<sup>22</sup> Ministeriöiden arvoihin kohdistuu kansalaisten luottamusvaje.

### 8.3. Luottamuspuolan syistä

Mistä tuo luottamuspuola kumpuaa? Edellä viitattiin kasvavaan kriittiseen kansalaismielipiteeseen, tyytymättömyyteen kaikkia auktoriteetteja kohtaan ja julkisten menojen supistamiseen. Ne eivät kuitenkaan

21. Harisalo, Stenvall 2001b, 121.

22. Harisalo, Stenvall 1001b, 105.

ole riittäviä perusteita eivätkä oikeuta tulosten syrjäyttämiseen. Viitteitä pysyvistä tyytymättömyydestä voidaan etsiä hallinnon ja kansalaisten arvojen suunnalta. Klaus Helkama ja Tuija Seppälä ovat tutkineet arvomuutoksia 1980-luvulta 2000-luvulle ja kiinnittäneet huomion kansalaisten ja eliitin arvojen erilaisuuteen. On jo vanha tutkimustulos, että lama ei 1990-luvulla muuttanut suomalaisten arvojen tärkeysjärjestystä. Hyväntahtoisuus, universalismi ja turvallisuus ovat säilyneet viimeiset 15 vuotta suomalaisten keskeisimpinä arvoina.<sup>23</sup> Suomalaisten arvot olivat kehittyneet jo 1980-luvulla erittäin postmaterialistisiksi. Ronald Inglehartin World Values Surveyn mukaan suomalaiset edustivat vuonna 1990 hollantilaisten ohella kaikkein postmaterialistisimpia arvoja 40 tutkitusta maasta.<sup>24</sup> Yksilökeskeisyys nousi suomalaisten arvomaailmaan 1980-luvulla, mutta sen asema ei ole kohonnut enää 1990-luvulla tavallisen kansan keskuudessa, mutta eliitin keskuudessa on. Eliitti on korostanut kilpailukykyarvoja, muutostalvuuksia, itseohjautuvuutta, työnarvoja ja suoriutumista. Kansalaisten keskuudessa tänä aikana ovat kohonneet perhekeskeisyyden ja uskonnollisuuden merkitys, sosiaalinen arvojärjestys sekä yhdenmukaisuuden ja säilyttämisen arvot.<sup>25</sup> Helkama ja Seppälä tulkitsevat, että kansalaisten ja eliitin erilaisiin arvopohjien ajautumiseen on saatavissa kaukupohjaa yhteiskunnan vahvasta eriytymiskehityksestä. He viittaavat tällöin Richard Sennettiin, joka sanoo, että ”Tämän päivän kapitalismissa tarvitaan syvempää oman itsensä tuntemusta, sillä yhä useammat on nyt tuomittu epäonnistumaan.”<sup>26</sup>

Luottamuksen ongelmat kytkeytyvät mitä ilmeisimmin hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen ja sektoroitumiseen. Hallinnon uudistajat työskentelevät ylhäällä hierarkian huipulla eivätkä tunne sosiaali- ja työvoimahallinnon arkipäivää eivätkä julkisen palvelutuotannon asiakkaiden ongelmia. Sennettin viittaama sosiaalishallinnon työntekijöille tuttu kansalaisten eriarvoistuminen ja syrjäytymisilmiö näyttää rajautuvan sosiaali- ja työvoimahallinnon huoleksi, ennen

---

23. Helkama, Seppälä 2006, 136–138.

24. Inglehart 1997, 157–159.

25. Helkama, Seppälä 2006, 142–143 ja 150–152.

26. Helkama, Seppälä 2006, 154. Viittaus Sennettin teokseen *Työn uusi järjestys* (Tampere 2002).



muuta hallinnon toimeenpanoportaan, vaikka uusi perustuslaki määrittelee perusoikeudet ja oikeudenmukaisuuden koko valtiollisen toiminnan perusarvoiksi. Jos perustuslain määrittämää arvopohjaa ei kytkeä hallinnon arvovirkamiesten arvopohjaan, ne eivät myöskään ohjaa käytännön hallintouudistuksia. Hallinnon uudistamisen arvojen ja perustuslain arvopohjan tulisi olla yhdenmukaisia. Tilanne ei tässä suhteessa ole aivan selkeä. Valtioneuvosto on vuonna 2001 määritellyt valtionhallinnon arvopohjaksi ”toiminnan tuloksellisuuden, laadun ja vahvan asiantuntemuksen, palveluperiaatteen, avoimuuden, luottamuksen, tasa-arvon, puolueettomuuden, riippumattomuuden ja vastuullisuuden.”<sup>27</sup> Valtion työmarkkinalaitos on laatinut käsikirjan siitä, kuinka näitä arvoja tulkitaan hallintokäytännössä.<sup>28</sup>

Hallinnon luottamuksen säilyttämiseksi hallinnon uudistajien tulisi täsmentää julkisuudessa kansalaisille – ei vain heille itselleen selvää seikkaa – perustuslain määrittelemän valtion toiminnan arvopohjan konkretisoitumista arkisessa hallintotoiminnassa ja hallinnon suurissa uudistamishankkeissa. Valtioneuvoston tuottavuusohjelma, tulospalkkaus ja ylimmän virkamiesjohdon uudistus ovat esimerkkejä tällä hetkellä toteutettavista isoista käytännön uudistushankkeista. Ylimmän virkamiesjohdon uudistuksesta julkisuus ei tiedä mitään. Tuottavuusohjelma on julkisuudessa leimautunut virkojen vähentämisen johdosta kapea-alaiseksi menojen leikkaushankkeeksi, joka muistuttaa 1950-luvun budjetin teurastuskomiteita.<sup>29</sup> Tuottavuuden sijaan ja rinnalla pitäisi ehkä puhua rakenteellisista prioriteeteista eikä vain ”kaikkialta vähän pois höyläysmentaliteetista”, jonka sivuvaikutus voi olla toimintojen sisäinen näivettyminen. Tuottavuus on välttämätöntä, mutta hallinnon kehittäjät eivät ole ehkä osanneet riittävän hyvin korostaa hallinnon supistamisen yhteyttä perustuslain toteuttamiseen. Jos verovarot käytetään hallinnon ylläpitämiseen, perustuslain määrittämien palvelusten ja etuuksien maksamiseen ei riitä rahaa. Tä-

27. Valtioneuvoston periaatepäätös: Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8. 2001. Huomattakoon, että tässä arvopohjan määrittämisessä ei viitata uuden perustuslain määrittämään arvopohjaan – eikä sillä ole muutoinkaan välitöntä yhteyttä siihen.

28. Arvot arjessa – virkamiehen etiikka 2005.

29. Ks. esimerkiksi Markku Heikkilä: Pelkoa ja kauhua valtionhallinnossa. Kaleva 22.2.2006

män kansalaiset ymmärtävät. Kansalaisten silmissä hallinto saa legitimeettinsä siitä, että hallinnon yhteiskunnallinen vaikuttavuus on hyvä ja että se toimii taloudellisesti.

Helkaman ja Seppälän esille nostama eliitin ja kansalaisten arvojen erilaisuus ja samaan aikaan käynnissä oleva suomalaisen yhteiskunnan eriarvoistuminen virallisista tasa-arvotavoitteista huolimatta voidaan kytkeä ministeriöiden heikkoon luottamukseen. Arvojen erilaistuminen tarkoittaa sitä, että tehokkuuteen, tuottavuuteen, tulohajaukseen ja tulospalkkaukseen huomionsa kiinnittävät hallinnon uudistukset – enemmänkin kuin arvojulistukset – ovat kansalaisten kannalta teknokraattisia ja jopa merkityksettömiä, siltä osin kuin ne koskevat hallinnon sisäistä elämää. Ihmiset huolestuvat niistä silloin, kun uudistukset kajoavat heidän tuntemiinsa ja luottamiinsa instituutioihin. Luottamuksen palauttamiseksi hallinnon uudistajien pitäisi kiinnittää huomio luottamuksen taustalla oleviin periaatteellisiin hallintokulttuurin kysymyksiin. On myös selvittettävä lainsäädännön kansalaisille säätämien etuuksien ja tosiasiallisen palvelutarjonnan kohtaantoa eli hallinnon vaikuttavuutta, lainsäädännön määrittämien tavoitteiden ja suoritteiden välistä suhdetta. Hallinnon teknokraattinen uudistaminen ja tuottavuushankkeet eivät ole tällöin riittäviä ratkaisuja. Esimerkkeinä tarpeellisista, mutta vasta ensi askeleen toimenpiteistä tähän suuntaan voidaan mainita erilaiset kansalaisten kuulemista hallinnossa tarkoittavat hankkeet. Näitä ovat ”Uusi tietotekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet” -hanke,<sup>30</sup> ”Kansalaisvaikuttaminen tietoverkoissa” -hanke<sup>31</sup>, [www.otakantaa.fi-foorumi](http://www.otakantaa.fi-foorumi)<sup>32</sup> sekä hallinnon yhteiset kuulemisen ja sähköisen kuulemisen periaatteet.<sup>33</sup> Luottamuksen teema on mukana myös Jäätteenmäen ja Vanhasen hallitusten käynnistämässä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa. Ohjelma käsittelee edustuksellista demokratiaa, kansalaisten ja hallinnon välistä suhdetta sekä kansalaisten omaehtoista toimintaa.<sup>34</sup>

30. Kohti verkkovaikuttamista, 2001.

31. Ks. tämän hankkeen internet-sivut. <http://www.minedu.fi/opm/kulttuuri/kirjastot/perustietoa/tyoryhmat/kansalaisvaikuttamishanke.html>

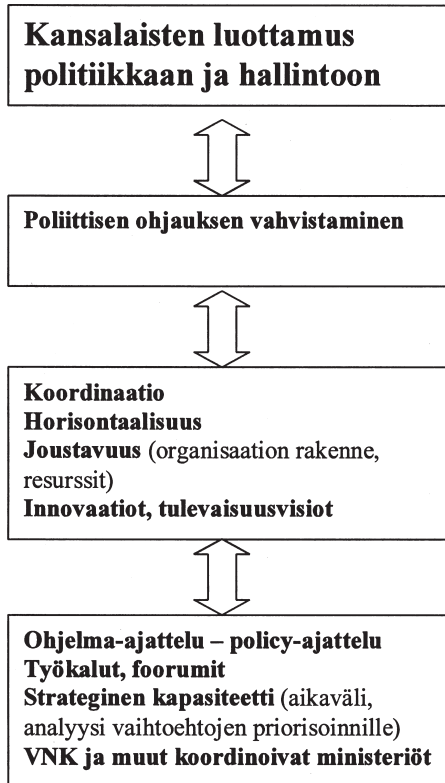
32. <http://www.otakantaa.fi/>

33. <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/93548.pdf>.

34. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta ks. <http://www.om.fi/24014.htm> ja <http://www.valtioneuvosto.fi/vn/liston/base.lsp?r=40242&k=fi&old=40232>

Sirpa Kekkonen, joka oli mukana valmistelemassa Lipposen II hallituksen hallintouudistuksia, sijoitti luottamuksen keskeiseksi perusteluksi poliittisen ohjauksen vahvistamista koskeville uudistuksille. Hän perusteli ohjelmajohtamista, ministeriöiden tulevaisuuskatsauksia ja hallituksen strategiasalkkua luottamuksella. Oheinen kuvio ilmentää tätä uudistusketjua.

**Kuvio 1.** Kansalaisten luottamus politiikkaan ja hallintoon<sup>35</sup>



35. Kekkonen 2001, 7.

Vilma Luoma-ahon tuore tutkimus luottojoukosta julkisten organisaatioiden sosiaalisen pääoman rakentajina *Faith-holders as Social Capital of Finnish Public Organisations* tuo kiintoisan näkökannan ministeriöiden luottamuksen teemaan. Luoma-ahon tutkimuksen kohteena oli erilaisten julkisten organisaation sidosryhmien mielipiteitä vuosina 2001–2004. Hänen lähtökohtansa on, että julkiset organisaatiot on perustettu palvelemaan kansalaisia ja sidosryhmiä ja että ne saavat oikeutensa ja hyväksyttävyytensä luottamuksen kautta. Tutkimuksen mukaan tutkitut organisaatiot nauttivat luottamusta ja että sitä ylläpitivät julkisten organisaatioiden läheisyydessä toimivat luottojoukot. Luottojoukko tarkoittaa toistuvasti organisaation kanssa asioivia tahoja, joilla on vahva luottamus organisaatioon. Luottojoukoilla on keskeinen asema julkisorganisaation toiminnan oikeutukselle ja jatkumiselle.<sup>36</sup> Luottojoukot tuntevat organisaation toimintatavat, saavat niistä etuja ja palveluksia ja sitä kautta tuntevat luottamusta sitä kohtaan.

Luoma-ahon mukaan Suomen julkisen hallinnon organisaatioilla ei ole luottamuspulaa, päinvastoin tilanne on niin myönteinen, että julkisen hallinnon jatkuva uudistuskierre hämmentää sitä. Luoma-aho kutsuu suomalaisten luottamusta julkisyhteisöjen sosiaalisiksi pääomaksi, joka tarkoittaa resursseja, joita organisaatio voi hyödyntää toiminnassaan.<sup>37</sup> Tämä tulkinta kytkeytyy havaintoon, että koulutetut kansalaiset luottavat hallintoon enemmän kuin vähän koulutetut ja että he ovat aktiivisia. Luottojoukko koostunee tällaisista ihmisistä. Luoma-ahon tutkimustulokset tukevat yleistä luonnehdintaa suomalaisesta yhteiskunnasta korkean luottamuksen ja sosiaalisen pääoman maana. Suomessa virkamiehistö ei ole eikä ole 1900-luvulla toiminut suljettuna eliittinä, jonne pääsy olisi rajattu sääty-aseman tai syntyperän perusteella. Hallinto edustaa suomalaista tasa-arvoajattelua. Martti Ahtisaari sanoi virastopäällikköpäivillä 1997 asiasta seuraavaa: ”Tasa-arvon tunne tulee historiasta. Virkamiehet ovat aina olleet suomalaisia, vaikka itsenäisyyden Suomi sai vasta 1917. Kun 1800-luvun lopulla suomi tuli hallinnon kieleksi ja hallinto laajeni, virkamiehet

---

36. Luoma-aho 2005,

37. Luoma-aho 2005, 323.

edustivat kansaa ja sen yhteiskunnallisia näkemyksiä jo varsin hyvin. Virkamiehistö on Suomessa varsin arkista, sillä se koostuu pääosin opettajista, sairaanhoitajista, lääkäreistä ja insinööreistä. Kun 30 % työvoimasta on julkisen hallinnon palveluksessa, osuu jokaiseen perhekuntaan virkamiehiä. Suomessa virkamiehistö, edes korkein sellainen, ei ole irtaantunut ihmisten arkimaailmasta.”<sup>38</sup>

Harisalon ja Stenvallin tutkimus kansalaisten luottamuksesta ministeriöihin ei sovi tähän kuvaan, sillä ministeriöiden luottamus on alhaisempia kuin muiden suomalaisten poliittisten ja hallinnollisten instituutioiden. Harisalon ja Stenvallin mukaan epäluottamuksen taustalla on tyytymättömyyttä valtiovallan tarjoamiin palveluihin, etuuksiin ja hyötyihin.<sup>39</sup> Kun kansalaiset kokevat julkisen vallan palvelut tärkeiksi, varmoiksi ja turvallisiksi, luottavat niihin ja pitävät palveluja välttämättöminä, eivät ministeriöt, jotka ovat vastuussa palveluiden johtamisesta, saa hyviä arvosanoja kansalaisilta aikoina, jolloin palveluja leikataan ja supistetaan. Vastaus löytyy heidän mukaansa siten todellisuuden ja odotusten välisestä ristiriidasta. Ongelmaa voidaan lähestyä myös toiselta suunnalta eli Suomesta pienen valtaetäisyyden maana ja siihen liittyvästä suomalaisten vanhastaan tuntemasta terveestä auktoriteettien vastustamisesta ja jopa herravihasta. Presidentti Ahtisaarien ilmauksen mukaan ”suomalaiset ovat vanhaan suhtautuneet herroihinsa epäluuloisesti ja jopa tasa-arvoisesti – herrojen edessä ei kekkuloida. Antti Rokan kommentit Väinö Linnan Tuntemattomassa sotilaassa kivien asettelusta polun viereen ovat syöpyneet aikalaisten tajuntaan.”<sup>40</sup>

Omassa tulkinnassani nostan luottamuksen heikkenemisen syiksi kansalaisten pelon julkisten palvelujen supistamisesta, huolen yhteiskunnan rakennemuutoksen aiheuttamasta turvallisuuden heikkenemisestä sekä eliitin ja kansalaisten arvojen ja elämänpiirin erkaantumisen 1990-luvun lopulta alkaen. Kansalaisille ministeriöt ovat valankäytön elimiä, jossakin siellä ylhäällä. Monella voi olla virheellinen

38. Presidentti Martti Ahtisaaren puhe virastopäällikköpäivillä 1997: <http://www.valtioneuvosto.fi/tpk/puheet-1996/P971103.virasu.html>

39. Harisalo, Stenvall 2001, 130.

40. Presidentti Martti Ahtisaaren puhe virastopäällikköpäivillä 1997: <http://www.valtioneuvosto.fi/tpk/puheet-1996/P971103.virasu.html>

ja populistinen käsitys, että eliitti ajaa mustilla autoilla, elää varakkaasti ja integroituu yhä tiiviimmin ei vain Brysseliin vaan osaksi koko maapalloa hallitsevaa globaalia eliittiä. Kuinka tässä tilanteessa luottamuksen suunta voitaisiin kääntää vahvistuvaan suuntaan ja kuinka ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamista ja ylimmän virkamiesjohdon uudistusta voitaisiin käyttää luottamuksen vahvistamisen välineinä – jos ollenkaan?

#### 8.4. Luottamus valtiosihteereihin

Valtiosihteeriuudistusta on arvioitava luottamuksen kannalta. Ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamisella voidaan vaikuttaa positiivisesti ministeriön nauttimaan luottamukseen kansalaisten keskuudessa, jos valtiosihteerit ja ministerin esikunnat kykenevät lähentämään ministeriötä ja sen virkamieshallintoa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin. Hyviä edellytyksiä siihen luo valtiosihteerien, ministerin poliittisten avustajien urien erilaisuus ministeriön pysyvän virkamiehistön urarakenteista. Monet poliittiset avustajat ovat toimineet puolueiden erilaisissa elimissä, osallistuneet vaalitoimintaan sekä työskennelleet etujärjestöissä ja yrityksissä. Heillä on periaatteessa läheisemmät yhteydet yhteiskuntaan ja kansalaisten arkimaailmaan kuin virkamiehillä. He toimivat Luoma-ahon tarkoittamien ministeriön luottojoukkojen suunnalla. Ministeriöiden virkamiesten urien sulkeutuneisuus saman ministeriön tai korkeintaan samalle hallinnonalalle ei edistä yhteiskunnan ja tavallisten ihmisten elämän todellisuuden hahmotusta. Valtiosihteeri ja ministeriön muut poliittiset avustajat laventavat ministeriön kosketusta yhteiskuntaan ja luovat uudenlaisia edellytyksiä lisätä ministeriön ja yhteiskunnan keskinäisiä yhteyksiä ja edistää ministeriön luottamuksen vahvistumista.

Ministeriön poliittisen johdon vahvistuminen ja virkamiesten edustaman arvopohjan täydentäminen yhteiskunnan muuttuvilla arvoilla ei käy käden käänteessä eikä ilman tietoista toimintaa. Se voi onnistua vain ministeriön poliittisen johdon aktiivisen toiminnan avulla. Minna Tiilin suorittamien haastattelujen perusteella on tulkit-

tavissa, että ministeriöiden poliittinen johto ei paneudu kaikissa ministeriöissä riittävän aktiivisesti ministeriön johtamiseen ja hallintokulttuurin uudistamiseen. Ministeriön esittelijätason asiantuntijavirkamiehelle ministeriön poliittinen johtokerros jää täysin vieraaksi eikä heidän vaikutuksensa valu alas. Tapauskohtaiset havainnot osoittavat, että ministeriön arvoja koskevaan keskusteluun poliittisella johdolla ei ole tapana osallistua, mutta miksi näin on? Ministeriön virkamiesjohdon ja ministerin poliittisen esikunnan välille vuosikymmenten mittaan moniin ministeriöihin muotoutuneen näkymättömän muurin murtaminen edellyttää vahvaa poliittista johtajuutta. Vastuu siitä kuuluu ministerille. Jokaisessa organisaatiossa pitkän ajan kuluessa käytäntöjen kautta kehkeytyneet arvot eivät muutu kevyillä julistuksilla ja periaatteilla vaan käytännön johtamistoiminnan kautta. Muutoksen pitäisi koskea koko valtioneuvostoa ja se pitäisi ulottaa kaikkiin ministeriöihin. Valtiosihteerien asettaminen ministeriöihin ja ministeriön esikuntien kehittäminen tarjoavat periaatteellisen mahdollisuuden ministeriöiden uudistamiseen ja ministeriön vakiintuneen arvopohjan uudistamiseen niin, että kansalaisten luottamus ministeriöihin vahvistuisi.

Ministeriön poliittisen johdon vahvistaminen voi heikentää kansalaisten luottamusta ministeriöihin, mikäli ministeriön johtaminen heikkenee sen johdosta, että ministeriön johtaminen ei ole virkamiesjohdon eikä poliittisen johdon käsissä. Johtamisen uudistaminen on rikkonut entiset valta-asetat ja synnyttänyt epäselvän tilanteen. Tämän tulkinnan taustalla on ministeriön virkamiesjohdon mahdollisesti kokema interregnum-tilanne. Odotetaan poliittisen johdon tulkintaa ministeriön uudesta johtamisjärjestelmästä. Ilmassa on kansalaisten kokema epäluulo poliittisia instituutioita kohtaan, mutta vahva luottamus laista sekä järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaaviin instituutioihin. Epäluulotulkintaa ei pidä liioitella, sillä Harisalon ja Stenvallin tutkimus osoitti, että epäluottamus ei koske ministeriön johtoa vaan ainoastaan ministeriötä. Kansalaiset luottivat enemmän ministeriin kuin ministeriöön. Valtiosihteerin voidaan olettaa sijoituvan samaan ryhmään ministerin kanssa ja tuovan siten ministeriöön luottamuspääomaa. Sen käyttäminen riippuu valtiosihteerin kohdis-

tuvasta henkilökohtaisesta luottamuksesta, hänen taustastaan, kokemuksestaan ja poliittisesta vahvuudestaan. Ilman määrätietoista julkisuuspolitiikkaa valtiosihteeri voi jäädä tuntemattomaksi eikä siten käyttää hyväkseen sitä mahdollisuutta, mikä korkeaan asemaan liittyy. Koska valtiosihteeri sijoittuu ministeriön poliittisen johdon ja virkamiesjohdon epäselvään välimaastoon – nimike valtiosihteeri viittaa virkamiesasemaan, mutta hänen nimityksensä ja vastuusuhteensa kytkevät hänet poliittiseen järjestelmään – julkisuuden odotukset hänen pätevydestään ovat kaksinkertaiset ministeriin verrattuna. Häneltä edellytetään teknokraattista osaamista ja poliittista taitoa ja kytkentöjä. Jos hänet mielletään virkakoneiston jatkeeksi, hänen mahdollisuutensa lisätä ministeriön poliittista pääomaa ovat heikot. Ilman selkeää profilia hän voi pahimmassa tapauksessa vain vaikeuttaa ministeriön johtamista ja hämärtää vastuusuhteita.

Edellinen keskustelu osoittaa käynnissä olevan ministeriön poliittisen johtamisen vahvistamisen tarjoavan erinomaisen tilaisuuden ministeriön luottamuksen parantamiselle. Sen hyödyntämiseksi on valmisteltava tietoinen ohjelma ja tehtävä päätöksiä. Ilman tietoista toimintaa ja määrätietoisia päätöksiä ministeriöiden johtaminen voi joutua ajelehtimaan.

Poliittisen johtamisen uudistuksen merkityksestä ministeriön sisäisen luottamukseen ei ole saatavissa vielä tietoa. Kansliapäällikkö Juhani Korpelan puheenvuoro Kanava-lehdessä samoin kuin siinä viitattu puhemies Paavo Lipposen kritiikki ovat ensimmäiset satunnaiset arviot järjestelmästä. Poliittinen ohjaus on Korpelan mukaan sekoittanut hierarkkista ohjausta. Hän pelkää, että valtiosihteerimallin omaksuminen hävittää virkamiesten itsenäisyyttä yleisen edun ajajana ja vaikeiden asioiden ja poliittisille päätöksentekijöille ongelmallisten tulevaisuuden haasteiden esille tuojana.<sup>41</sup> Korpelan kritiikin taustalla lienevät hänen omat kokemuksensa ja analyyttinen arvio uuden johtamisasetelman synnyttämistä jännitteistä ja esimerkiksi eri ikäpolvien välisestä vastakohtaisuudesta. Kansliapäällikön virka on ministeriön korkein virkamiesvirka, joka on useimmille pitkän virkamiesuran päätös. Ensimmäiset valtiosihteerinimitykset nostivat ammatillisesti

---

41. Ks. Korpela 2006, 4-6.



ja jopa poliittisesti junioritasoisia erityisavustajia ministerin lähimmiksi avustajiksi kansliapäällikön rinnalle ministeriön ylimpään virkaan. Vaikka hallintouudistukset ovat madaltaneet hierarkioita, 2000-luvun alussa auktoriteetti ei menneitten vuosisatojen tapaan tule vanhakantaisesta ranki- ja palkkajärjestyksestä vaan osaamisesta ja taidosta. Osaamisen osoittaminen ei kuitenkaan käy käden käänteessä.

Kansallinen menestys on osaamisyhteiskunnassa luottamuksen, uusien innovaatioiden, luovuuden ja tuottavuuden varassa. Ministeriöt eivät ole organisaatioita, joiden tulee luoda innovaatioita yritysten tavoin tai pyrkiä jatkuvaan pakonomaiseen muutokseen. Ne tarvitsevat erittäin korkeatasoisia asiantuntijoita, jotka hahmottavat globaalin ja kansallisen tason toiminnan ja hallinnan suuret trendit ja osaavat avustaa ministeriön johtoa näissä sekä välittävät omaa osaamistaan suomalaisille ja yrityksille. Tuon tiedon, osaamisen ja luovuuden on siirryttävä ministeriön johdon käyttöön. Tämä voi toimia ja onnistua vain avoimessa ja litteässä organisaatiossa, joka kunnioittaa asiantuntemusta ja osaamista.

Ministeriöt ovat kaikesta uudistamispuheesta huolimatta edelleen monikerroksisia hierarkioita. Harisalón ja Stenvallin tutkimuksen yksi keskeisimpiä havaintoja ministeriön sisäisessä luottamus- tutkimuksessa koski avoimuuden puutetta. Pahimmin sulkeutuneisuus, hierarkkisuus, suljetut tietorakenteet, tiukka ohjaus, ankarat tuotto- ja tehokkuusvaatimukset koetaan ministeriöiden lattiatasolla, esittelijöiden ja asiantuntijoiden keskuudessa. Valtiosihteerien ja ministerin esikuntien onnistumisen yksi kriittisimmistä kysymyksistä onkin, kuinka ne asettuvat osaksi ministeriöiden kommunikaatioketjuja ja epävirallisia toimintajärjestelmiä. Kykenevätkö ne tuomaan ministeriön sisälle avoimuutta, hyödyntämään ministeriön osaamista ja antamaan oman erityisosaamisensa, yhteiskunnalliset suhteet ja kytkennät ministeriön käyttöön?

Valtiosihteerin tehtävänä on avustaa ministeriä ministeriön johtamisessa. Uskon, että uudet valtiosihteerit kokevat tehtävän vaikeana, sillä he tuntevat valtiosihteerijärjestelmän rakentamisen pitkät historialliset jännitteet ja järjestelmän synnyttämän vastustuksen hallinnossa. Heidät nimitettiin virkoihin, joita kohtaan virkamiehistössä

ei ollut suurta luottamusta. Seuraavalla kierroksella tilanne on helpompi. Ensimmäiset ovat auranneet tiet. Kun seuraavan hallituksen valtiosihteerit asettuvat puhtaalta pöydältä virkoihinsa, heidän on helpompi lunastaa korkean viran ja suurten saappaiden valta ja vastuu. Heidän on hankittava toiminnalleen ministerin luottamuksen ohella se myös virkamiehistöltä virassa, joka on perustettu voittamaan ministeriöihin historian aikana syntyneitä jäykkyyksiä. Heidän on osoitettava minkä lisäpanoksen he voivat antaa ministeriön johtamiseen. Viran tehtäväala ja luonne ovat kuin tehty luovaa toimintaa varten. Valtiosihteerit eivät sijaitse hierarkkisessa ketjussa vaan ovat esikunnassa. Näin he voivat ja heidän tulee edistää luovuuden ilmapiiriä ministeriössä eli tuoda sinne avoimuutta, joustavuutta, empaattisuutta sekä yhdessä ja yksin tekemisen iloa. Tällä hetkellä sellaista luovuutta tarvitaan hallinnon edessä olevien supistamispainoiden takia. Ratkaisuja siihen voitaisiin etsiä muun muassa tuottavuutta laaja-alaisemman vaikuttavuuden suunnalta.

## 8. 5. Ministeriön virkamiesjohdon uudistus luottamuksen kannalta

Valmisteltavana oleva ylimmän virkamiesjohdon uudistus on toinen ministeriöiden luottamukseen tiukasti kytkeytyvä suuren luokan hanke. Se luo mahdollisuuksia ministeriöiden ulkoisen luottamuksen lisäämiseen, mutta sisältää sen heikkenemisen vaaroja, mikäli luottamus puuttuu. Ministeriöiden johtamisen uudistaminen ammattimaisen johtamisen suuntaan pitäisi lisätä ministeriöiden toiminnan uskottavuutta, sillä ylin virkamiesjohto on tarkoitus valita ammatillisen osaamisen ja manageriaalisen kyvykkyyden perusteella. Kansalaiset luottavat asiantuntemukseen ja osaamiseen. Uudet julkisjohtajan uralle antautuvat ammattijohtajat täyttävät nämä edellytykset.

Uudistuksen mahdolliset ongelmat kytkeytyvät luottamuksen kannalta siihen, missä määrin uusi ammattimainen johtajisto kykenee pysymään erossa siitä elitistisestä leimasta, joka erilaisiin johtoeliitteihin helposti liitetään. Ranskan johtava virkamieseliitti, kermojen ker-

ma, ei nauti suurta luottamusta kansalaisten keskuudessa, vaikka Ranskalla on pitkä historia sosiaalisesti määrittynyistä eliiteistä ja vaikka Ranska ei ole Suomen tavoin vahvan tasa-arvon ja pienen valtaetäisyyden yhteiskunta. Ranskan ylin virkamieseliitti pitää sisällään sosiaalisen yläluokkaisen taustan, mistä syystä se poikkeaa Suomesta. Myös Englannin ylin virkamiehistö Oxford- ja Cambridge-taustoineen tuo saman luottamusta vähentävän piirteen maansa hallintoon. Suomalaisen ylimmän virkamiehistön sosiaalinen tausta on yläluokkaisempi kuin koko virkamiehistön tausta, mutta rekrytointikanavat ovat Suomessa avoimet.

Valtionhallinnon johtajien palkat ovat nousseet jonkun verran 1990-luvulta alkaen, mutta nousua ei voi verrata millään tavoin siihen tulojen nousuun, josta yritysten johtajat ja omistajat ovat päässeet nauttimaan. Valtionhallinnon palkat ovat edelleen hyvin vaatimattomat verrattuna yritysten maksamiin ja optio-ohjelmassa mukana olevien johtajien palkkioihin. Kansalaiset ovat kokeneet eriytymiskehityksen erittäin kielteisinä. 1990-luvun lopulta alkaen Suomessa toteutuneen tuloerojen kasvun johdosta kansalaisten tyytymättömyys yhteiskunnan erilaisia eliittejä kohtaan on kasvanut. On tärkeää, että ammattimaisten julkisjohtajien urajärjestelmään tähtäävä uudistus ei saa vääränlaista elitististä leimaa ja siten vaaranna hallinnon luottamusta. Uudistuksen kriittinen piste onkin se, kuinka hyvin sitä käytöön otettaessa kyetään torjumaan vääränlaiset mielikuvat. Positiivista mielikuvaa siitä, että ministeriöiden johtavat virkamiehet nimitetään edelleen perustuslaissa säädettyjen ammatillisten pätevyysvaatimusten mukaisesti ja että ammatillinen osaaminen on nimitysten ylin kriteeri, ei saa rikkoa. Virkamiesten perustuslaissa säädettyjen pätevyysvaatimusten tarkoituksena on varmistaa valtiovallan uskottavuus. Erottamattomuussuojaa ja perustuslakeihin kirjoitettuja nimittämis- ja ylentämisperusteita – kyky, taito ja koeteltu kansalaiskunto – on tarvittu 1940-luvun myrskyisissä oloissa ja niitä tarvitaan myös tulevaisuuden suurissa yhteiskunnallisissa murroksissa turvaamaan hallinnon luottamusta.

Presidentti Ahtisaari kiinnitti huomiota valtion nauttiman luottamuksen tärkeyteen edellä siteeratussa virastopäällikköpäivillä pitämässään puheessa. Hän sanoi, että

”on tärkeätä, että kussakin tehtävässä työskentelevillä virkamiehillä ja työntekijöillä on selkeä tietoisuus toiminnan perusravoista. Yleistä etua hoitavien virkamiesten toiminta ei saa vaarantaa uskottavuutta valtion kykyyn ja haluun toimia pelkästään valtion ja yleisen edun puolustajana.

Keskustelu virkamiesten eettisistä arvoista on erityisen tarpeellista nyt, kun hallinnon ylimääräisten rönsojen karsimisen jälkeen virkamiesten tehtävät koskevat nimenomaan valtion ydintoimintoja. Kun hallinto eriytyy ja hajautuu, kansakunnan ja valtion kokonaisuuden hallinta nousee entistä tärkeämmäksi. Kansainvälistyvässä maailmassa valtiolla on entistä keskeisempi vastuu kansallisten etujen ja kansalaisten yleisten etujen ajajana. Virastopäällikköiden on keskuudessaan oltava aktiivisia tämän arvokeskustelun käynnistäjiä. Päällikköiden on oltava esimerkillisiä sellaisissa asioissa kuin ahkeruus, osaaminen ja oikeudenmukaisuus.

Tulevaisuudessa virkamiesarvot eivät voi jäädä entiselleen, sillä globalisoituminen edellyttää aloitteellisuutta ja innovatiivisuutta. Aikana, jolloin kehityksen kärjessä kulkevilta yrityksiltä ja omasta elämästään vastaavilta kansalaisilta vaaditaan aktiivisuutta, virkamiehetkään eivät voi jäädä passiivisiksi myötäilijöiksi. Muutosherkkyys ja uuden luotsaaminen on nostettava uusien virkamiesarvojen joukkoon. Harmaan yksitotinen virkamies ei ole paras virkamies. Päinvastoin. Perinteisen byrokraatin sijasta tulevaisuudessa tarvitaan monialaista asiantuntemusta, uuden teknologian hallintaa, liikemaailman nopeutta, tiedemaailman älyä, tuotteiden luonnin innovaatiokykyä, kansainvälisen kanssakäymisen sujuvuutta ja johtamistaitoja.”<sup>42</sup>

42. Presidentti Martti Ahtisaaren puhe virastopäällikköpäivillä 1997: <http://www.valtioneuvoisto.fi/tpk/puheet-1996/P971103.virasu.html>

## 9. Ministeriön johtamisen kehittäminen

Käsittelen tutkimuksen viimeisessä luvussa valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisen tulevaisuutta. Aluksi esitän esimerkinluonteisesti eräitä sisällöllisiä tulevaisuuden haasteita, joiden kanssa ministerit, valtiosihteerit, kansliapäälliköt ja osastopäälliköt joutuvat toimimaan lähivuosina. Millä tavoin valtiosihteeri ja ministeriön kansliapäälliköt ja osastopäälliköt menettelevät näiden tulevaisuuden ongelmien ratkaisussa?

Toiseksi esittelen lyhyesti asioiden hoitamisen tapaa koskevan pitkän aikavälin haasteen, jonka ministeriöt kohtaavat lähivuosina. Kyse on käänteestä, johon kehittyneet valtiot joutuvat aikaa myöten reagoimaan ja jonka ne kohtaavat eli ylhäältä tuleva hallitseminen kääntyy kohti alhaalta nousevaa verkottuvaa hallintaa. Usko suuriin johtajiin ja komentamiseen ja kontrolliin ei tuota tuloksia osaamisyhteiskunnassa. Tulevaisuudessa tarvitaan luovuutta ja luovia ratkaisuja. Ministeriöille se onkin vaikea kysymys, sillä luovuus kiertää kaukaa hierarkiat. Globaalilla tasolla tämä ei varmaan pidä paikkaansa, mutta kehittyneissä maissa, joissa luodaan uusia tuotteita ja tuotanto perustuu osaamiseen, myös näihin ongelmiin on syytä varautua. Innovaatiot eivät synny käskystä vaan innostuksesta ja vapauden tilassa. Hierarkkisen komentamisen ja kontrollin on tehtävä tilaa osaaville yksilöille ja heidän verkostoilleen. Eivät edes kunnat tänä päivänä tottele valtioneuvoston ja valtion keskushallinnon käskyjä. Käännettä ei ole vielä tiedostettu.

Kolmanneksi käsittelen valtioneuvoston ja ministeriöiden johtamisen tilannetta edellä olevien haasteiden kannalta ja suhteessa siihen, kuinka valtioneuvostoa ja ministeriöitä on viime vuosikymmeninä uudistettu. Nostan esille valtioneuvoston ja ministeriöiden nykyisen vanhakantaisen rakenteen. Neljänneksi esitän eräitä avauksia ministeriöiden poliittisten esikuntien suuntaan. Vaikka ministeriöihin on perustettu vuoden 2005 alusta esikunta-asemassa olevat valtiosihteerien virat, poliittisten esikuntien roolia ei ole määritelty vielä tarkemmin. Jakso on samalla hahmotus tutkimusteemalle hallitsijan neuvoantajista (*ruler's advise*).

## 9.1 Poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia haasteita

Euroopan poliittinen tilanne on kehittynyt viime vuosina epävakaiseen suuntaan synnyttäen poliittista hajaannusta sekä kansallisia häiriötiloja. Kehityksen taustalta löytyy markkinoiden kansainvälistymisen luomaa taloudellista epävakautta ja työttömyyttä, jatkuvan pakolaisuuden ja siirtotyöläisten tuomia työttömyysongelmia, ulkomaalaisvihamielisyyttä, demografisen muutoksen – ikääntymisen – aiheuttamia hyvinvointiohjelmien leikkauksia, lakkoliikkeitä sekä eurooppalaisten yritysten jäykkyyksistä johtuvaa tuotannon siirtymistä halpatuotantomaihin ja uusille markkina-alueille. Kun sijoittajat eivät luota Eurooppaan, työttömyys ja epävarmuus kasvavat.

Globalisaation aiheuttama epävakaus on jo nyt synnyttänyt kansainvälistä rikollisuutta ja ääriryhmien ylläpitämää terrorismia ja ruokkinut diktatuureja, joiden kautta terroristi- ja rikollisryhmät toimivat. Taloudellisen ja sosiaalisen epävarmuuden sekä poliittisen turvallisuuden oloissa ihmiset luottavat herkästi populistisiin ryhmiin ja ääriilikkeisiin eivätkä hyväksy muutoksia. Ääriilikkeiden nousu joissakin maissa ja kansanäänestykset EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta ilmentävät kansalaisten epävarmuutta muutosten merkityksestä heidän omalle elämälleen. Tällä hetkellä näyttää siltä, että Euroopan politiikka ajelehtii ja etsii suuntaansa.<sup>1</sup> Kansanäänestysten seurauksena hallitukset ovat tulleet epävarmoiksi ja lykänneet talouden tulevaa kasvua turvaavia rakenneuudistuksia. Poliittisten päättäjien lamautuneisuuden tunne on edelleen tukenut kansalaisten muutosvastarintaa. Euroopan kansalaisten menestyksen kannalta välttämättömät muutokset jäävät näin tekemättä.

Päätöksentekijöiden tiedossa on, että avoimet kansainväliset markkinat, uusi teknologia ja erityisesti kommunikaatioteknologia supistavat koko ajan Euroopan taloudellista johtoroolia siirtämällä talouden painopistettä Yhdysvaltain ja Aasian suuntaan. Demografinen kehitys – väestön vanheneminen – tuo sopeutumisongelmaan ylimääräisiä vaikeuksia. Euroopan poliittiset johtajat ja kansalaiset eivät voi vastustaa Yhdysvaltain ja Aasian kehitystä eivätkä estää eurooppalais-

1. Ks. esim. Esko Antola: EU nojaa kansallisiin johtajiin. HS 6.3.2006.

ten markkinoiden siirtymistä Euroopasta, vaikka voivatkin estää omat rakenneuudistukset. Poliittisilla johtajilla on tässä vaikea valintatilanne. Heidän on hankittava uudistuksille kansalaisten tuki ja synnyttävä aidon muutoshalukkuuden henki. Johtajien tehtävä on yhdistää kansalaisten henkilökohtaiset edut kansallisiin ja Euroopan unionin yhteisiin etuihin. Vastuussa olevien poliittisten johtajien tehtävä on ilmaista muutoksista oma kantansa, joka perustuu talous- ja yhteiskuntakehityksen realiteeteille ja sitä koskevaan poliittiseen analyysiin, mahdollisen ja mahdottoman tasapainoon. Hyväksynnän hankkiminen kansalaisilta rakenteellisille uudistuksille edellyttää, että suurten muutosten ensimmäiset hyödyt kohdistetaan kaikkein heikoimmassa asemassa oleville. Hyväosaiset hankkivat hyödyt itsekin. Muutosstrategian tulisi perustua hyvinvointivaltion määrittämään oikeudenmukaisuuden periaatteeseen. Sen tulisi olla globalisaatiostrategian keskeinen kulmakivi. Kyse on poliittisesta valinnasta ja valintojen teko ei onnistu ilman poliittisen järjestelmän selkeää johtoa. Ajelehtivaa poliittista kenttää ei voida johtaa keinoja koskevan keskustelun avulla eikä virkamiesten teknisillä argumenteilla sopeutumisen välttämättömyydestä.

Globalisaatioon sopeutumisen kansalliseen hallintaan – muuttumattomuuden mentaliteetin murtamiseen ja rakenteellisten jäykkyysien ja pidäkkeiden purkamiseen – tarvitaan poliittista, taloudellista, sosiaalista ja hallinnollista asiantuntemusta ja osaamista. Euroopan hallitusten on kytkettävä siihen kaikki kansallinen osaaminen ja kapasiteetti, virkamiehet, hallituksen poliittiset esikunnat, yliopistot ja erilaiset *think tankit*. Kaikissa suurissa muutoksissa on kaikkien oltava mukana ja ne on tehtävä yhteisiksi hankkeiksi. Suomessa luotiin talvisodan sytyttyä kansallinen yksimielisyys politiikan keskeiseksi vipusimeksi. Se on osoittanut tämän jälkeen onnistuneisuutensa 1940-luvun lopulla ja hyvinvointivaltion rakentamisessa.

Globalisaation hallinnan yritykset ovat monissa Euroopan maissa tuoneet poliittiseen järjestelmään epävakautta, häiriötä ja kansalaisten tyytymättömyyttä. Ovatko poliittiset johtajat epäonnistuneet tehtävänsä toteuttamisessa eli yhteiskunnallisen vakauden turvaamisessa, jos kansalaiset eivät hyväksy muutoksia ja poliittiselta päätöksenteki-

jältä puuttuu kansalaisten luottamus? Johtuuko epävakaus päättäjien haluttomuudesta tehdä päätöksiä vai hallintokoneiston huonosta analysointitaidosta? Mielestäni kysymys ei ole kummastakaan seikasta. 1990-luvun alussa presidentit von Weitzäcker ja Ahtisaari syytivät poliitikkoja heikosta johtajuudesta. Vuosikymmenen lopulla Saksan presidentti Herzog esitti samanlaisen arvion. Sekä Suomessa että Saksassa kaikissa näiden puheenvuorojen jälkeen järjestetyissä vaaleissa kansalaiset ovat äänestäneet valtaan puolueet, jotka ovat puolustaneet enemmän saavutettuja oikeuksia kuin puhuneet muutoksen puolesta. Se ei ole rohkaissut kansalaisia muutoshalukkuuteen ja uusien arvojen omaksumiseen. Toisaalta hallitukset ovat tehneet koko ajan päätöksiä, jotka ovat sopeuttaneet suljetun talouden oloja varten luotuja hyvinvointijärjestelmiä avoimeen kansainvälisen talouden järjestelmään.<sup>2</sup> Uusi perustuslaillinen sopimus on hyvä esimerkki siitä. Puheen tasolla hallitukset ovat pitäneet kiinni entisen talous- ja hallitsemismallin perusoletuksista ja sen arvopohjasta, mutta ovat käytännön päätöksin pitäneet huolta tarpeellisista reformeista. Hallitukset ovat jättäneet pienin askelin etenevien muutosten taustalla olevat suuret periaatteelliset poliittiset ja yhteiskunnalliset linjaukset usein vain pinnallisten mainintojen varaan.

Euroopan kokema talouden ja hallitsemisen rakennemuutos on osa kansainvälisen talouden liberalisointia ja globalisoitumista. 1990-luvulla toteutettu hyvinvointimenojen leikkaaminen ja 1980-luvulla luotujen hyvinvointipoliittisten ohjelmien hallittu karsiminen sekä käynnissä oleva tuottavuusohjelma kuuluvat myös siihen. Rakennemuutoksen poliittinen hallintaongelma on siinä, että 1960-luvulla alkaneessa hyvinvointivaltion rakentamisessa korostettiin tasa-arvoa ja tuloerojen tasaamista, mutta nykyisin nämä perusteet on siirretty taemmalle. Kansainvälisessä keskustelussa on sanottu, että kylmän sodan päätyttyä tuloerojen tasaamiseen tähtäävien ohjelmien poliittiset perusteet eli talousjärjestelmien välinen kilpailu menettivät merkityksensä. Suomessa tilanne on toinen. Hyvinvointivaltion tasa-arvotavoitteet sisällytettiin perustuslain arvopohjaksi vasta 1990-luvulla. Näiden arvojen ylläpitämistä ovat vaikeuttaneet enemmän kansainvä-

---

2. Ks. tästä mallista Skurnik 2005.



lisen talouden vapauttaminen ja julkisen vallan finanssipoliittisten välineiden heikkeneminen kuin teoriat kylmän sodan päättymisestä. Edellä viitattiin siihen, että globalisaation hallinnan yhteydessä uudistukset tulisi käynnistää niin, että heikko-osaiset hyötyvät siitä ensimmäiseksi. Periaate soveltuu myös hyvinvointivaltion tulevaisuuteen niin, että perustuslain määrittämiä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden periaatteita sovelletaan kaikkein tiukimmin yhteiskunnan heikoimpiin.

Tämän tutkimuksen teeman kannalta huomio kiinnittyy siihen, miten tässä esitettyihin esimerkinomaisiin haasteisiin vastataan ministeriöissä. Mikä rooli siinä on kunkin ministeriön poliittisella johdolla, ministerillä ja hänen poliittisella esikunnallaan ja ministeriön virkamiesjohdolla, kansliapäälliköllä ja osastopäälliköillä? Tässä voidaan asiaa käsitellä vain yhden esimerkin avulla. Seppo Määttä tutkimus valtiovarainministeriön strategioiden valmistelusta ja toimeenpanosta kuvaa tilannetta ministeriön virkamiesvalmistelun kannalta. Pentti Puoskari on analysoinut talouspolitiikan valmistelua, mutta on kiinnittänyt huomion myös poliittisten toimijoiden rooliin.<sup>3</sup> Määttä pitää valtiovarainministeriön virkamiesjohdon tunnettua talouspoliittista strategiaa, jonka se julkaisi muutama päivä vuoden 1991 eduskunta-vaalien jälkeen sekä budjettipäällikkö Raimo Sailaksen laatimaa julkisen talouden sopeuttamisohjelmaa 1990-luvun alun talouslamasta selviämisen ratkaisevimpina poliittisina linjauksina.<sup>4</sup> Määttä mukaan hallituksen päälle 1991 kaatunut talouden syvä lama pakotti Esko Ahon<sup>5</sup> hallituksen omaksumaan virkamiesten etukäteen valmistelemat strategiat. Vanhat linjaukset olivat menettäneet tehonsa eikä edellinen hallitus ollut suostunut käynnistämään muutoksen suunnittelua. Hallituksen oli tehtävä jotain ja pikaisesti. Virkamiehet olivat seuranneet aikaansa ja olivat valmistelleet linjauspapereita. Virkamiehet toimivat vastuullisesti, vaikka poliittinen johto ei ottanut selkeätä johtoa asioissa.<sup>6</sup> Puoskarin esittämässä tulkinnassa poliitikot eivät olleet

3. Puoskari 2002.

4. Määttä 2005, 242–247 ja myös Uimonen 1998, 128–131. Vrt. kuitenkin Puoskari 2002, 66–85, joka pitää valtiovarainministeriön virkamiesjohdon merkityksen roolia liioiteltuna.

5. Ahon hallituksesta ks. Uimonen 1995.

6. Uimonen 1998, 76–78.

niin passiivisia, kuin Määttä virkamieshaastattelut antavat ymmärtää.<sup>7</sup>

Ahon hallitusta seuranneita Lipposen hallituksia pidetään selkeän poliittisesti ja määrätietoisesti johdettuina hallituksina. Ne ottivat talouspolitiikan linjauksiin poliittisen johdon, vaikka ne monissa asioissa seurasivat Ahon hallituksen käynnistämää markkinoille aiempaa enemmän vastuuta antavaa talouspolitiikkaa.<sup>8</sup>

Määttä mukaan 1990-luvun alussa muotoiltu talouspolitiikan strategia irrottautui siihen asti noudatetusta uskosta kvantitatiiviseen informaatioon, mallipohjaiseen suunnitteluun ja kokonaistaloudelliseen ennustamiseen. Hallitus toteutti suuren linjamuutoksen. ”Muotoillun ja myös toteutetun strategian olemuksen ydin perustui markkinatoimijaperusteiseen perusoletukseen, jonka mukaan talouden toimijoiden tulee itse luoda kilpailukykyä ja onnistumisensa.”<sup>9</sup> Tilanteen poliittinen paradoksi on Määttä mukaan siinä, että hallitukset toteuttivat strategiaa, jonka valmistelua ne eivät olleet täysin johtaneet. Paradoksiin kuului, että lähes kaikki poliittiset päätöksentekijät irtautuivat pitkäksi aikaa tuosta linjasta puheiden tasolla ja siirsivät vastuun siitä valtiovarainministeriön virkamiehille.<sup>10</sup> Käsite Sailaksen lista muodostui julkisuudessa kirosanaksi, joka ruumiillisti valtiovarainministeriön harjoittaman politiikan. Poikkeuksellista vuoden 1991 tilanteessa oli se, että talouspoliittisen linjan suunnanmuutoksen toteutti poliittisesti varsin heikko hallitus. Vaikka Ahon hallitus oli enemmistöhallitus, sen poliittinen uskottavuus ja poliittiset johtamisedellytykset olivat varsin huonot. Sosialidemokraatit, joilla oli kiinteä yhteys ammattiyhdistysliikkeeseen, olivat ensimmäistä kertaa vuosikymmeniin oppositiossa. Hallituksen päälle kaatuvien taloudellisten vaikeuksien syvyys ja hallituksen heikko hallitsemiskyky selittävät hallituksen valmiuden hyväksyä virkamiesvalmisteluun perustuvat linjaukset.

1990-luvun alussa muotoutunut kansantalouden linja on sittemmin vakiinnuttanut asemansa vallitsevaksi talouspolitiikaksi. Se on

7. Puoskari 2002, 39–85.

8. Puoskari 2002, 88–150 ja Uimonen 1998, 80–82.

9. Määttä 2005, 247 ja 245, josta suora sitaatti.

10. Uimonen 1998, 83–86.

tuottanut hyviä taloudellisia tuloksia. Suomen talous on kasvanut ja maan tuotantorakenne on monipuolistunut. Sen poliittinen ja taloudellinen hinta on pitkään jatkunut rakennetyöttömyys ja sen seurauksena kansakunnan voimavarojen tuhlaus sekä poliittisen luottamuksen heikkeneminen ja poliittisen pääoman mureneminen.

Valtiovarainministeriön virkamiehistö on 2000-luvulla joutunut Määtän mukaan pohtimaan sitä, miksi ministeriön tulevaisuusorientoituneet yhteiskunnan ja talouden rakenteelliset analyysit ja rakenne-muutosstrategiat, jotka jatkavat 1991 luotua linjaa, eivät enää tuota tulosta. Miksi ne eivät siirry poliittis-hallinnollisen järjestelmän päätöksenteoksi vaan jäävät ministeriön muistioihin ja strategia-asiakirjoihin? Ministeriössä on Määtän mukaan ”herkistytty jonkun verran pohtimaan kysymystä siitä, tulisiko VM:n arvioida kriittisesti vallitsevien perusoletustensa pätevyyttä tilanteessa, jossa sinänsä pätevät strategiaehdotukset eivät vaikuta etenevän tai ainakin niiden toteuttaminen on erittäin vaikeaa.”<sup>11</sup> Virkamiesten laatimien strategioiden heikon toteutumisen johdosta Määtän joissakin haastatteluläusunnoissa muistutetaan, että valtiovarainministeriö on osa yhteiskuntaa. Sen on pohdittava millaisten prosessien kautta ministeriön valmistelmat ehdotukset saadaan siirrettyä käytäntöön. Ministeriön on tultava muutosten tekijäksi, se ei voi jäädä ulkopuoliseksi tarkkailijaksi ja analysoivaksi näkijäksi.

Määtän tutkimus on erinomainen analyysi ministeriön virkamiesjohtamisesta 1990-luvun ja 2000-luvun alun Suomessa. Se tarjoaa aineistoa poliittisen ja ammatillisen johtamisen pohdintaan ja linjamuutosten vastuusuhteiden analyysiin. Tutkimus kuvaa virkamiesten tulkintaa ministeriön johtamisesta. Ministeriö on päällikkövirasto, jota johtaa eduskunnalle poliittisessa vastuussa oleva ministeri. Hän päättää ministeriön strategisista linjauksista ja linjausten täytäntöönpanosta. Jos ministeriön johto ei sitoudu linjauksiin eikä varsinkaan niiden vaikutuksiin ”ihmisten elämään laajasti”, virkamieslinjaukset ovat epävarmalla pohjalla. Jopa tutkija voi ajautua pohtimaan tutkimuskohteittensa esille nostamaa kysymystä, asemoituuko ministeriö yhteiskunnan ja talouden ulkopuoliseksi tarkkailijaksi vai muu-

---

11. Määttä 2005, 266–269, sitaatti 268.

tosten toteuttajaksi. Virkamiesten teknistä puhetta muutosten välttämättömyydestä kansalaiset eivät hyväksy, jos poliittinen johto ei sille lämpene. Ministeri päättää muutoksista ja kantaa niistä myös vastuun.

Vuoden 1991 talouspolitiikan linjan käänne ja valtiovarainministeriön tekemät rakenneanalyysit vuosikymmenen lopulla ja 2000-luvulla ovat esimerkkejä tulevaisuuden ennakoinnista. Työtä tehdään myös ministeriöiden ulkopuolella kuten yliopistoissa, tutkimuslaitoksissa ja muualla hallinnossa. Tulevaisuuden ennakoinnin tulisi palvella poliittista päätöksentekoa. Ennakoinnin ongelma on, että sen tulokset jäävät usein julkaisuiksi, joista ei seuraa päätöksiä eikä niihin reagoida tai että ennakointi on teknistä ja kapea-alaista valmistelua ja että ennakoitihankkeiden tulos on määrätty jo toimeksiantoa kirjoitettaessa. Niihin ei ole sisällytetty erilaisiin arvopohjiin sisältyvien tulevaisuuksien hahmotusta. Heikki Patomäen mukaan ennakoitihankkeiden tulokset ovat ennakolta kirjoitettua liturgiaa.<sup>12</sup> Aito vaihtoehtoisten tulevaisuuksien hahmottaminen jää tekemättä, sillä hallinnossa se koetaan poliittisesti araksi ja kuuluvan hallinnon ulkopuolelle, politiikan piiriin. Suuret muutokset edellyttävät aina vakiintuneiden toimintaohjeiden kyseenalaistamista, mistä syystä poliittinen päätöksentekijä on kytkettävä mukaan ennakointiin. Poliittisilla esikunnilla tulisikin olla tärkeä tehtävä tulevaisuuden ennakoinnin kytkennässä poliittiseen päätöksentekoon. Vain poliittisella päätöksentekijällä on toimivaltaa muuttaa vakiintuneita toimintalinjoja. He ovat myös vastuussa muutoksiin kuuluvasta kansalle tarkoitettusta arvopuheesta.

Myös valtioneuvoston nykyinen rakenne tuottaa ongelmia tulevaisuuden ennakoinnille ja haasteisiin vastaamiselle. Virkamiehiltä puuttuu toimivalta käsitellä asioita yli heidän oman ministeriönsä rajojen, mutta maailma ja sen ongelmat ja niiden ratkaisut eivät jäsenny hallinnonalarajojen mukaisesti. Ministereiden poliittisten esikuntien tulisi avata rajoja ja tuoda asioiden käsittelyyn poikkihallinnollisuutta ja sitä kautta lisätä valtioneuvoston kollektiivista työskentelyä.

---

12. Heikki Patomäki: Ennakoitihankkeiden tulokset ovat ennakolta kirjoitettua liturgiaa. HS 3.3.2006.

Esittämäni haasteet heijastivat 1980- ja 1990-luvulla toteutettujen suurten muutosten poliittisia vaikutuksia. Kansallisten rajojen avauduttua politiikan ja valtion rooli on muuttunut. Jotkut sanovat sen heikentyneen, jotkut luonnehtivat muutosta uudenlaiseksi hallinnaksi. Vakiintuneen toimintamallin joutuminen muutosten kohteeksi aiheuttaa aina ongelmia, erityisesti silloin, kun ihmisten ja yritysten saamat viestit poliittiselta suunnalta ovat ristiriitaisia. Ihmiset hyväksyvät yleensä muutokset, kunhan he ymmärtävät niiden perustelut ja kokevat ne oikeudenmukaisiksi ja kun ne perustuvat heidän hyväksymiin poliittisiin arvoihin. Tekniset perustelut, joilla virkamiehet yleensä argumentoivat muutoksia, eivät riitä. Sailaksen lista on teknisten perustelujen erinomainen symboli. Poliittisen esikunnan tehtävä on avustaa ministeriä muutoksen poliittisessa argumentoinnissa julkisuutta varten.

## 9.2 Hallitsemisesta hallintaan

Kansakunnan johtaminen on muuttunut monin tavoin 2000-luvulta tultaessa. Tässä tutkimuksessa on kiinnitetty huomio julkisen sektorin hallinnollisiin uudistuksiin sekä poliittisen järjestelmän muutoksiin. Näistä merkittävimmät ovat eduskunnan ja pääministerin aseman vahvistuminen, presidentin aseman heikkeneminen sekä Suomen EU-jäsenyydestä johtuva kansallisen ja kansainvälisen tason keskinäis-suhteiden muutos, mikä tarkoittaa aiemmin kansalliselle tasolle kuuluneen päätösvallan siirtymistä EU:n toimielimille tai ministerineuvostolle. 1980- ja 1990-luvuilla käynnistynyt globalisaation kolmantena aaltona tunnettu ilmiö eli kansainvälisen talouden integroituminen on myös murtautunut monia niitä kansallisen tason päätöksenteon välineitä, joiden avulla hallitukset aiemmin johtivat kansallista talous- ja yhteiskuntakehitystä. Nämä muutokset ovat johtaneet uudenlaisen globaalihallinnan muotoutumiseen. Tähän ilmiöön kuuluu myös valtion vakiintuneiden talouden ja yhteiskunnan ohjauksen välineiden supistuminen. Kehityksen päätepistettä on tässä vaiheessa vaikea nähdä.

Poliittisen järjestelmän muutokset, hallintouudistukset, Suomen EU-jäsenyys ja globalisaatio ovat alkaneet rikkoa toisen maailmansodan jälkeen muotoutuneen keskitettyyn valtiolliseen päätöksentekoon ja ohjaukseen perustuneen hallitsemismallin keskeisimpiä oletuksia. Kyse on pitkän keston muutoksesta, jota voidaan kutsua siirtymiseksi ylhäältä tulevasta hallitsemisesta alhaalta nousevaan hallintaan ja keskityksen purkamiseksi. Uusi hallintamalli ei ole hävittänyt eikä hävitä poliittisen johtamisen ja hyvin toimivan valtiollisen politiikan tarvetta. Päinvastoin, poliittisella johtamisella on tärkeä tehtävä, mutta se poikkeaa vanhasta. Se on verkostojen johtamista. Kun valtio on toiminnallisesti aiempaa hajautuneempi ja hierarkkisesti aiempaa litteämpi, valtion johtamistakin on hajautettava ja eriytettävä. Siinä tarvitaan uudenlaisen hallinnan osaamista.

Uudenlaiset poliittisen johtamisen haasteet ovat arkipäivää ja todellisuutta jo tänä päivänä. Ministeri, joka on vastuussa oman hallinnonalansa kaikkien yksiköiden toiminnasta, ei johda enää virastojen armeijaa vaan eri tavalla organisoitujen, eri tavalla budjettiin kytkeytyvien yksiköiden ja muulla tavoin erilaisilla ohjausjärjestelmillä ministeriöön yhteydessä olevien organisaatioiden kenttää. Ministerin salkku sisältää ainakin seuraavat ohjattavat yksiköt: 1) ministeriö, joka luo hallituksen politiikkaa ja valmistelee lakeja sekä joissakin tapauksissa tuottaa palveluksia, 2) keskushallintoyksiköt, jotka toimivat asiantuntijayksikköinä ja tuottavat lainsäädännön määrittelemiä julkisia palveluksia, joiden johtamisen yleiset puitteet määrittellään ministeriön neuvottelemassa tulossopimuksessa, 3) läänin- ja aluehallinnon yksiköt, 4) markkinaehtoisesti toimivat liikelaitokset ja osakeyhtiöt, joista osa on pörssissä ja osa ei ja joissa valtion omistusosuus vaihtelee merkittävästi, 5) ulkoistetut, palveluksia ministeriölle tuottavat yksityiset yritykset sekä 6) kunnallishallinto, joka tuottaa hallinnonalan julkisia palveluksia, joiden periaatteet on määritelty lainsäädännössä ja joita valtio rahoittaa tietyissä määrin. Ministerin suhde näihin hallinnonalan yksiköihin, hänen niitä koskeva vastuunsa ja toimivaltansa niiden ohjaamisessa vaihtelee. Se riippuu kunkin yksikön lainsäädännössä määritellyistä tehtävistä. Lisäksi ministerin on vastattava omaa hallinnonalaansa koskevan julkisen mielipiteen seurannasta

ja sen keskusteluihin osallistumisesta ja sen suuntaamisesta. Tämän tehtävän merkitys korostuu tulevaisuudessa, sillä valtion suoran, julkisten viranomaisten ja julkisen talouden kautta tapahtuvan ohjauksen merkitys supistuu.

Uudenlaisen hallinnan kehittyminen ilmenee jo 1990-luvulla toteutetuissa hallintouudistuksissa, jotka ovat rikkoneet vanhan keskiteytysti ohjatun valtion kolmeen osaan. Ne ovat julkista valtaa käyttävä valtionhallinto eli ydinvaltio, markkinaperusteilla toimivat markkinaehtoiset julkiset liiketaloudelliset tehtävät ja julkiset palvelutehtävät.

Uudenlainen hallinta ilmentää ihmisten arvo- ja asennemuutoksia, jotka ovat viime vuosikymmeninä kulkeneet kollektiivisista arvoista yksilöarvojen suuntaan. Ne ovat hajottaneet ihmisten perinteistä luokka- ja kerrostumatietoisuutta ja heikentäneet vanhoja auktoriteettirakenteita. Arvomuutokset ovat luoneet uudenlaisia identiteetin määrittelyn mekanismeja sekä heikentäneet uskoa yhtenäiseen valtiolliseen organisaatioon ja valtaan. Jo nyt on havaittavissa, että yksilöllistyminen ja auktoriteettirakenteiden rikkoutuminen ovat vaikeuttaneet hallitusten pyrkimystä jatkaa vahvaa, hierarkkista ja ylhäältä tulevaa vallankäyttöä. Hallitusten legitimitetti on kyseenalaistettu. Kun entisen hallitsemismallin keinot menettävät tehoaan, tilalle on löydettävä uudenlaisia keinoja pitää yllä kiinteyttä niin, että yhteiskunnassa säilyy taloudellisen kasvun kannalta riittävä yhtenäisyys ja että yhteiskunta ei hajoa.

Uuden hallintamallin keskeiset piirteet – monet näistä tässä vaiheessa vielä enemmänkin heikosti tunnistettavia kehitystrendejä kuin empiirisesti havaittavissa olevia käytäntöjä – voidaan tiivistää seuraavasti. Ensinnäkin uudenlainen hallinta ei ole valtiokeskeistä eikä valtio toimi enää yhdenmukaisen ohjauksen mukaisesti vaan on aiempaa eriytyneempi valtioyhteisö. Uudessa hallintamallissa katsotaan, että jos jokin asia voidaan hoitaa byrokratian ja normiohjauksen sijasta markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan kautta, yksityisille ratkaisuille on annettava etusija. Toiseksi uudessa hallinta-ajattelussa painottuvat kansalaisten, kansalaisyhteiskunnan ja yritysten suora osallistuminen ja osallisuus eli alhaalta lähtevä ohjaus ja verkottuminen julkisen vallan kanssa. Kolmanneksi hallinnassa yksityisen ja julkisen vastakoh-

taisuuden sijasta painotetaan yksityisen ja julkisen luottamukseen perustuvaa yhteistoimintaa ja yhteisesti määriteltäviä pelisääntöjä. Neljänneksi valtiolla on etuoikeutettu ja muita vastuullisempi asema hallintaverkostojen johtamisessa. Viidenneksi modernissa hallinnassa korostetaan moninaisten keinojen merkitystä eli byrokraattisten ratkaisujen rinnalla yksityisten toimijoiden omavastuuta, kuhunkin ongelmaan sopivien ratkaisujen etsintää. Hallinnassa luotetaan markkinoiden itsesäätelyyn ja kansalaisyhteiskunnan ja yksilöiden omaan vastuuseen.<sup>13</sup>

Uusi hallintamalli, joka koskee kansallista hallintaa, Euroopan Unionin päätöksentekoa ja globaalihallintaa, muuttaa Suomen poliittisten johtajien ja julkisen sektorin virkamiesjohtajien toimintaympäristöä ja tehtävien luonnetta. Ratkaisun avaimet eivät löydy enää byrokratiasta ja säätelystä – klassiseen byrokraatiaan kuuluvasta komentamisesta ja kontrollista – vaan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistoiminnasta, vuorovaikutuksesta ja verkottuvasta toiminnasta. Siirtyminen uudelleen hallintaan perinteisestä valtiojohtoisesta hallitsemisesta kestää kauan. Mikäli siihen suuntaan halutaan kulkea, sen puolesta on tehtävä työtä.

2000-luvun alun osaamiseen perustuvassa taloudessa kansakunnan kaikki voimavarat on saatava mukaan talouden toimintaan. Komentaminen ja käskeminen, joka kuuluu perinteisen vallankäytön ja vanhojen auktoriteettirakenteiden kovimpaan ytimeen, on korvautumassa osallistuvalla ja motivointiin perustuvilla auktoriteettijärjestelmillä. Uudenlaisessa hallinta-ajattelussa painotetaan yksityisen ja julkisen vastakohtan sijasta yksityisten ja julkisten toimijoiden luottamusta, yhteistoimintaa ja yhteistä pelisääntöjen määrittelyä; määräämisen, komentamisen, ohjaamisen ja valvonnan sijasta neuvotteluja ja taivuttelua; johtamistaitojen ja -osaamisen sijasta mahdollistamistaitoja ja -osaamista sekä julkisen vastuun sijasta yksityistä vastuuta ja siirtymistä verkostomaiseen toimintaan. Kun uudessa hallinnassa luotetaan markkinoiden itsesäätelyyn ja jätetään kansalaisyhteiskunnalle vapaus ihmisten oman elämän hallinnasta, sen vastapainona ovat ai-

---

13. Ks. hallinta-ajattelun kehityksestä ja hallinnan käsitteestä yleisesti Tiuhonen 2004.



empaa suuremmat vastuut. Uudenlainen hallinta koskee myös ministeriöitä.

Suurten järjestelmämuutosten toteuttaminen kestää kauan. Siirtyminen patrimoniaalisesta järjestelmästä moderniin liberaaliin demokratiaan kesti Euroopassa toistasataa vuotta. Valistusfilosofien ajatuksille perustuvan Ranskan vallankumouksen ensimmäiset sovellukset 1700-luvun lopulla olivat alkeellisia ja herättivät vastavallankumouksen 1830-luvulla. Parlamentaristinen hallitusjärjestelmä, joka perustuu yleiseen, yhtäläiseen ja salaiseen äänioikeuteen ja miesten ja naisten tasa-arvoon, on saavutettu Euroopassakin vasta viime vuosikymmeninä. Jo Niccoló Machiavelli sanoo teoksessaan *Ruhtinas* 1500-luvulla: ”On näet muistettava, ettei mikään yritys ole vaikeampi alkaa, vaarallisempi suorittaa ja epävarmempi tuloksiltaan kuin uuden järjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja näet saa vastaansa kaikki ne, joille vanha olotila oli edullinen; ja nekin joita uusi voisi hyödyttää, ovat sen laimeita puolustajia. Tämä penseys johtuu osaksi siitä, että ihmiset ovat epäuskoisia eivätkä yleensä luota uudistuksiin ennenkuin pitkällisen kokemuksen jälkeen. Niinpä käykin, että milloin vaan uuden olotilan vastustajilla on tilaisuutta käydä kimppuun, he heti tekevät niin, kun taas ystävät puolustavat sitä niin laimeasti, että ruhtinasta uhkaa heidän kanssaan vaara.”<sup>14</sup>

Tässä kuvattu siirtyminen hierarkkisesta hallitsemisesta verkostomaiseen, alhaalta nousevaan hallintaan ei ole merkitykseltään verrannollinen siirtymiseen liberalistiseen demokraattiseen järjestelmään. Siitä huolimatta kyse on murroksesta, joka on tiedostettava ja tunnistettava.

### 9.3 Ministeriön johtaminen osaamisyhteiskunnassa

Riippumatta siitä, kuinka ministeriön poliittinen johto ja ministeriöiden virkamiehet tunnistavat nykyiset haasteet ja hallitsemisen suuret muutokset sekä kuinka he hahmottavat oman roolinsa ministeriön johtamisessa, he joutuvat pohtimaan ministeriön poliittista panosta

14. Machiavelli 1918, 40.

kansakunnan menestykselle. Kuinka ministeriön panosta voidaan parantaa? Kuinka nykyisiä organisaatorakenteita on muutettava? Vastaus sisältää lukemattomia mahdollisuuksia, mutta tässä nostan Lordia seuraten kaksi ministeriöiden johtamisen tehtävää ylitse muiden. Ne ovat kansakunnan menestystä tarkoittavien instituutioiden ja institutionaalisten kulttuurien luominen ja yhteisymmärryksen edistäminen.<sup>15</sup>

Ministeriöt, jotka joutuvat edellä oleviin tulevaisuuden haasteisiin vastaamaan, ovat ottaneet vuoden 2005 alussa yhden pienen askeleen. Ministeriöihin asetettiin valtiosihteerit vahvistamaan ministerin poliittista valmistelukapasiteettia. Ministerin poliittiset kabinetit ovat muuttaneet ministeriön johtamisen institutionaalisia perustoja. Vuosikymmenien aikana ministeriöihin muotoutuneet viralliset ja epäviralliset työnjaon ja toiminnan mallit sekä toimivaltasuhteet ovat joutuneet pienen myllerryksen kohteeksi. Ministeriön ylin virkamiehistö seuraa kiinnostuneena, kuinka uudet poliittiset toimijat muuttavat heidän vakiintunutta asemaansa ja rooliaan asioiden esittelijänä ja neuvojen antajana ministerille sekä aloitteiden tekijänä. Heikkeneekö heidän vahvaksi muodostunut asemansa? Muutos on odotettavissa, sillä maan poliittinen johto on ajanut läpi uudistusta määrätietoisesti, vaikka se herätti vastustusta.

Ministeriöiden virkamiesten johtamisjärjestelmän pitäisi olla periaatteessa kunnossa, sillä sitä on uudistettu eri tavoin 1980-luvun lopulta alkaen. Sen keskeiset osat ovat budjetointi, tulohjaus, tulosjohtaminen ja henkilöstöhallinto ja -politiikka. Tästä huolimatta ministeriöiden ylimpään virkamiesjohtamiseen suunnitellaan Suomen hallintohistorian yhtä radikaaleinta muutosta – johtajien manageriaalista urajärjestelmää. Sitä ei voida arvioida tässä yhteydessä, sillä se edellyttää erillisen tutkimuksen tekemistä. Sen sijaan tässä voidaan esittää huomio nykyisestä ministeriörakenteesta.

Suomi on 1980-luvulta alkaen siirtynyt suljetusta säännöstelytaloudesta avoimeen globaalitalouteen, liittynyt EU:n jäseneksi 1995, muuttunut 1990-luvulla tietoon perustuvaksi informaatioyhteiskunnaksi ja osaamistaloudeksi. Kaikki tämä on toteutettu itsenäisyyden

---

15. Lord 2003, 209–210.

alkukaudella luodun ministeriörakenteen avulla. Järjestelmä on toiminut hyvin, mutta ministeriörakenteen toimivuutta ei ole rohjettu uudistaa eikä edes selvittää. Maailmantalouden ja yritystoiminnan rakennemuutoksesta johtuen Suomen ja koko Euroopan taloudellisen tulevaisuuden näkymät eivät voi perustua enää teollisuusyhteiskuntaa varten luotuihin jäykkiin, tiukasti säädelyihin instituutioihin vaan korkeaan osaamiseen, verkottumiseen ja joustavuuteen. Se tulisi ottaa huomioon valtioneuvoston toiminnassa ja rakenteessa, joita tulisi uudistaa. Sen tehtävien, organisaatioiden ja toimintaprosessien toimivuus tulisi arvioida suhteessa 2000-luvun alun avoimen maailmantalouden haasteisiin.

Arvioinnin tarpeellisuutta puoltaa se, että valtioneuvostossa 1990-luvulla toteutetuissa hallintouudistuksissa on painotettu ministeriöiden itsenäisyyttä eli valtioneuvostoa on kehitetty ministerihallinnon suuntaan. Valtioneuvosto on muuttunut yhtenäisestä ja yhtenäisesti ohjatusta rakenteesta kohti itsenäisesti toimivien ministeriöiden virastoverkostoa. Ministeriöitä on kuvattu itsenäisiksi siiloiksi. Kunkin ministeriön tehtäväkenttää ja ministeriötä koskevaa lainsäädäntöä määrää se näkökulman, josta käsin se maailmaa tarkastelee. Kukin ministeriö toimii itsenäisesti ja hoitaa yksin kaikki hallinnolliset asiansa. Sen seurauksena valtioneuvostossa on sisäisessä hallinnossa päällekkäisiä rakenteita. Yhtenäisyyttä on yritetty lisätä erilaisilla koordinaointimenettelyillä, viimeksi ohjelmajohtamisen avulla. Ruotsin valtioneuvosto toimii yhtenä virastona. Myös Suomen valtioneuvoston periaatteellista luonnetta tulisi arvioida. Kuinka valtioneuvosto kykenee vastaamaan edessä oleviin haasteisiin nykyisen rakenteensa kautta? Mitä etuja olisi saavutettavissa, jos se muutettaisiin yhdeksi virastoksi? Yhdeksi virastoksi muuttaminen tarkoittaisi sitä, että kaikki ministeriöiden virkamiehet asetettaisiin samaan pooliin. Heistä tulisi valtioneuvoston virkamiehiä. Heitä voitaisiin siirtää ministeriöistä toiseen tarpeen mukaan. Siirtymävelvollisuuden avulla voitaisiin päästä eroon ministeriöiden reviiropuolustuksesta. Muutos on iso ja periaatteellinen, mutta isoja ovat myös edessä olevat ongelmat ja haasteet.

2000-luvun alussa on korostettu tiedon, innovaatioiden ja osaamisen merkitystä kansallisena menestystekijänä. Valtioneuvostoon sovellettuna tämä tarkoittaa sitä, että ministeriöitä olisi kehitettävä poliittisen ja toimintapoliittisen osaamisen keskuksiksi. Erityyppisen osaamisen kytkeminen ministeriön johtoon on avoimen kansainvälisen talouden oloissa erityisen tärkeää. Globalisaation syveneminen on asettanut ministeriöiden osaamiselle entistä kovemmat sisällölliset vaatimukset. Suomen jatkuva menestys riippuu kansallisten menestystekijöiden jatkuvasta analysoinnista ja tiedon välittämisestä siitä kaikille suomalaisille. Ministeriöt osaamisen keskuksina ei tarkoita ministeriöiden kasvattamista vaan kaikkialle yhteiskuntaan ja talouselämään kasautuneen tiedon ja osaamisen välittämistä valtioneuvoston käyttöön. Osaamiseen perustuvassa talouden kasvun mallissa ministeriöiden toimintalinjojen suunnittelun tulee perustua mahdollisimman laajaan vuorovaikutukseen yhteiskunnan ja talouden kanssa. Toimintalinjoja ei voida suunnitella yksin hallinnossa. Ministeriöiden on avattava ovia ulospäin ja ministeriöiden on palveltava kaikkien suomalaisten tiedon tarvetta. Osaamisyhteiskunta ei toimi, jos vuorovaikutus ei ole kahdensuuntaista.

Ministeriöiden vastaaman poliittisen hallintatehtävän keskeisiä periaatteita osaamistaloudessa ja verkottumiseen perustuvassa hallinnassa ovat avoimuus ja julkisuus. Kansalaisille, elinkeinoelämälle ja kansainvälisille toimijoille ei saa jäädä epäselvyyttä hallituksen pitkän aikavälin toimintalinjoista, niiden vakaudesta, menestyksen kulmakivistä eikä siitä kuinka valtio poliittiset hallintatehtävänsä hoitaa ja mitä periaatteita markkinoiden ja yhteiskunnan hallinnassa noudatetaan.

Ministeriön johtamisen tulevaisuuden haaste on poliittisen, hallintoteknisen ja sisällöllisen osaamisen yhdistäminen. Ministerin poliittinen taito mitataan hänen kyvykkyydessään hallita suuret linjat, hahmottaa tämän hetken isot taloudelliset, yhteiskunnalliset, teknologiset ja poliittiset haasteet ja tehdä niistä sellaisia toimintalinjauksia, jotka turvaavat kansakunnan menestyksen. Hänen on johdettava ministeriötä ja omaa hallinnonalaansa suuntaan, joka on kestävä pitkällä aikavälillä. Lisäksi hänen on johdettava ministeriölle lainsäädännössä

määritelyjen tehtävien toimeenpanoa tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Hänen tehtävänsä keskittyvät ministeriön pitkän aikavälin toimintalinjojen pohdintaan, erityisesti siihen kysymykseen, miltä osin noudatettava toimintalinja on kestävä pitkällä aikavälillä. Lähimmiksi asiantuntijoihinsa ministeri tarvitsee hallinnonalan, valtioneuvoston ja eurooppalaisen kehityksen suuret valtavirrat ymmärtävän ja niistä hallinnonalan politiikkaan seuraavat implikaatiot hallitsevia henkilöitä. Heidän tulee olla myös luovia ja rohkeita. Tehtävään tarvitaan antautumista. Se ei ole vain julkisjohtajan, johtamisen ammattilaisen uran yksi vaihe, josta siirrytään seuraavalle hallinnonalalle. Se ei ole myöskään nuorten poliittista uraa luovien poliittisten neuvonantajien tehtävä. Heidä ei voida kiinnittää pysyvästi asiantuntijan asemaan mihinkään ministeriöön. He ovat kuin palokuntalaisia, joilla ei ole pysyvää sijaintipaikkaa vaan he kiertävät eri ministeriöissä. Heidän koulutusprofiilinsa ovat vaihtelevia. Ministeriön hallinnollinen johto ja poliittinen esikunta ovat vastuussa erilaisen erityisasiantuntemuksen organisoimisessa ministerin avuksi ja päätöksenteon tueksi.

Ministeriöiden johtamisen haaste on moniulotteinen asia, ja tässä voidaan viitata vain eräisiin sen ulottuvuuksiin. Sisällöllisen asiantuntemuksen monipuolisuuden varmistamiseen on jo edellä viitattu. Kuinka kytetään maan paras osaaminen Suomen poliittisten linjausten suunnitteluun? Mikä on esikunnan rooli tässä ja mitkä ovat niiden tehtävät? Kolmas teema koskee valtioneuvoston nykyisen rakenteen toimivuutta ja uudistamista. Kuinka nykyinen ministeriörakenne soveltuu osaamisyhteiskunnan tarpeisiin?

2000-luvun alun avoimessa kansainvälisessä ympäristössä toimivassa osaamisyhteiskunnassa, kun joudutaan arvioimaan monien hyvinvointipoliittisten toiminta-aloitusten pitkän aikavälin kestävyyttä, päätöksentekojärjestelmän on oltava kunnossa ja sen on perustuttava parhaimpaan osaamiseen. Ministeri tarvitsee tehtävässä politiikan ammattilaisten, hallinnon asiantuntijoiden ja uusimman tieteellisen osaamisen panoksen. Mallia tulisi ottaa hyvinvointivaltion ja sen instituutioiden rakentamisen hallinnollisista menettelyistä eli komitealaitoksesta,<sup>16</sup> jonka avulla hyvinvointivaltion instituutiot rakennet-

16. Ks. arvio tästä Temmes 2001 ja komitealaitoksen historiallisesta kehityksestä Tuori 1983.

tiin. Uudet kommunikaatiovälineet tarjoavat nykyisin uusia mahdollisuuksia, mutta niihin tulee kytkeä vanhoja hyväksi koettuja käytäntöjä. Globaalia taloutta varten luotavan kansallisen hallintajärjestelmän suunnittelussa tulee käyttää hyväksi kansainvälisen talouden ja yritysjohtamisen osaamista, markkinamekanismien tuntemusta, kansalaisyhteiskunnan näkökulmaa ja tulevaisuuden tutkijoita.

Vuoden 2005 marraskuussa 95-vuotiaana kuollut Peter Drucker, joka jo pari vuosikymmentä ennen muita korosti osaamisen ja tietojohdamisen merkitystä, ilmaisi osuvasti vuonna 1993 ilmestyneessä kirjassaan *Post-Capitalist Society* organisaation johtajien ja sisällöllisten asiantuntijoiden yhteistyön. Hän kutsuu tietotyöläisiä seuraavassa sitaatissa intellektuelleiksi.

”Koulutetun ihmisen tulee olla valmis elämään ja tekemään töitä kahdessa kulttuurissa – ”intellektuellin”, joka keskittyy sanoihin ja ideoihin, ja ”johtajan”, joka keskittyy ihmisiin ja työhön. Intellektuellit näkevät organisaation työkaluna; sen kautta he voivat harjoittaa *tehneään*, eli erikoisosaamistaan. Johtajat näkevät tiedon välineenä organisatoriselle suoritukselle. Molemmat ovat oikeassa. He ovat vastapuolia; mutta he ovat yhteydessä toisiinsa kuten navat eivätkä ristiiriitaisuudet. He varmasti tarvitsevat toisiaan; tiedemies tarvitsee johtajaa aivan yhtä paljon kuin johtaja tarvitsee tiedemiestä. Jos tasapaino horjahtaa, on tuloksena vain suorittamattomuutta ja yleistä turhautuneisuutta. Intellektuellin maailmasta, siinä tapauksessa, että johtaja ei ole sitä tasapainottamassa, tulee maailma jossa kaikki ”tekevät omaa juttuaan” mutta kukaan ei saavuta mitään. Johtajan maailmasta, siinä tapauksessa, että intellektuelli ei ole sitä tasapainottamassa, tulee tylsistynyt ”organisaatiomiehen” byrokratia. Siinä tapauksessa, että nämä kaksi tasapainottavat toisiaan, voidaan saavuttaa luovuttua ja järjestystä, täyttymystä sekä kutsumusta.”<sup>17</sup>

Kaksi 1980-luvun lopulla toteutettua hallintouudistusta eli keskusvirastojen lakkauttaminen ja komitealaitoksen alasajo ovat heikentäneet valtioneuvoston nykyistä osaamispääomaa. Keskusvirastot edustivat keskushallinnon sisällöllistä asiantuntemusta. Osa lakkautettujen keskusvirastojen osaamisesta siirrettiin ministeriöihin, mutta

17. Drucker 1994, 215.

vain pieni osa. Nykyisessä toimintamallissa ministeriöiden virkamiehet ovat vastuussa oman hallinnonalansa sisällöllisten, teknisten ja ammatillisten haasteiden hahmotuksesta, sillä useimmissa tapauksissa he eivät voi turvautua enää alaisten ammattiviranomaisten apuun. Komitealaitoksesta ei jäänyt jäljelle mitään osaamista, sillä komiteat olivat tilapäisiä elimiä. Muutokset supistivat ministeriöiden sisällöllisen asiantuntemuksen pohjaa. Komitealaitoksen lakkauttaminen kasvatti myös julkisen keskustelun piiriä sulkemalla sen pääosin hallinnon sisälle. Paradoksaalisesti muutos toteutettiin ajankohtana, jolloin Suomessa irrottauduttiin – ainakin julkisen puheen – tasolla ylhäältä ohjatusta hierarkkisesta hallitsemisesta ja siirryttiin alhaalta kumpuaavaan, verkottuvaan hallintaan ja ryhdyttiin korostamaan osaamisen merkitystä. Keskusvirastoja ei ole syytä perustaa uudelleen eikä vanhaa komitealaitosta palauttaa sellaisenaan, mutta niihin sisältyvää sisällöllistä osaamista, luovuutta ja innovaatioita tulee kiinnittää ministeriöihin jollakin tavoin. Ammattijohtajat eivät riitä.

## 9.4 Poliittisten esikuntien rooli

Ministerin poliittiset esikunnat etsivät paikkaansa ministeriöiden nykyisessä johtamisjärjestelmässä, sillä esikunnat ovat tuore ilmiö Suomessa. Niiden roolia ei selvitetty valtiosihteeriudistuksen missään vaiheessa. Vain pääministerillä ja hallituspuolueiden puheenjohtajana toimivilla ministreilla on tähän saakka ollut jonkinlaiset poliittiset esikunnat. Valtioneuvoston kanslia on erikoistapaus, josta on vaikea tehdä päätelmiä muihin ministeriöihin. Ministeriöiden ja valtioneuvoston tulevan kehityksen kannalta huomio kiinnittyy siihen, että Suomessa ei ole keskusteltu ministeriön johtamisen uusista haasteista poliittisten esikuntien perustamisen jälkeen. Mikä on ministereiden poliittisten esikuntien rooli ministeriön johtamisessa ja ministerin päätöksenteon avustamisessa? Kuinka maissa, joissa on vahva poliittinen esikunta, ministerin päätöksenteossa yhdistetään poliittisen esikunnan, ministeriön hallintojohtoon ja asiantuntijoiden näkökulmat? Asiaan ei ole yhtä vastausta, sillä poliittisten esikuntien tehtävät ja roolit poikkeavat toisistaan eri maissa.

Poliittisia esikuntia tutkinut Wellner on koonnut niille eräitä yhteisiä piirteitä laajan vertailevan aineiston perusteella. Ensinnäkin hän korostaa, että niiden tarkoituksena ei ole estää erilaisten näkökantojen pääsyä päättäjän tietoisuuteen. Päinvastoin, niiden tehtävä on varmistaa erilaisen tiedon saatavuus ja käyttö päätöksenteossa. Virkamiesten toimittama tieto on vallitsevan toimintalinjan mukaista, sillä virkamiehet edustavat lainsäädännössä määriteltyä oikeusjärjestystä ja periaatteita. Ministerin esikunnan tehtävänä on järjestää ja integroida erilaiset virikkeet, vaateet ja innovaatiot, sekä viralliset että epäviralliset, päätöksentekoon. Vaikka poliittinen esikunta toimii päätöksentekijän lähimpänä avustajana, Wellnerin mukaan sen on oltava mukana päätöksenteon valmistelun kaikissa vaiheissa.<sup>18</sup>

Julkisuuden ja aiempaa yksilökohtaisemman parlamentaristisen tilivelvollisuuden johdosta ministeri tarvitsee toimintapolitiikkaa koskevan virkamiesvalmistelun lisäksi erilaista avustusta, ennen muuta poliittiselta kannalta, mutta myös tietoa toimintapolitiikasta. Esikunnan tulee

- tuottaa uusia ajatuksia,
- kyseenalaistaa hallinnon ja virkamiesten ylläpitämiä vakiintuneita toimintaoletuksia ja reviierejä,
- nostaa esille kriittisiä kysymyksiä ja uusia asioita,
- kiinnittää huomio yhteiskunnan suunnalta tuleviin paineisiin,
- arvioida tehtyjen päätösten julkista käsittelyä ja vastaanottoa,
- sisältää poliittisen varoitusjärjestelmän,
- tuottaa tietoa alan uusimmista virtauksista, erilaisista ja ristiriitaisista tutkimustuloksista ja
- arvioida ministerin päätösten vaikutuksia ja merkityksiä poliittisesti.

Ministerin poliittisen esikunnan rooli poikkeaa virkamiesten tehtävästä, jotka koskevat toimintapolitiikan sisältöä. Onnistuakseen tehtävässään esikunta ei voi toimia vain puoluepoliittisesti. Sen on hankittava myös kansalaisten ja virkamiesten luottamus. Howard

---

18. Wellner 1987, 154.



Machinin mukaan päätöksentekijä tarvitsee asiantuntevaa, lojaalia, nopeaa ja eri vaihtoehtojen erittelyyn perustuvia neuvoja.<sup>19</sup> Näiden vaatimusten täyttämiseksi ministerin esikunnan kokoonpanon on oltava monipuolinen.

Yehezkel Dror lähestyy poliittisen johtamisen avustamista poliittisen johtamisen henkilökohtaisen luonteen erittelyn ja päätöksenteon epärationaalisen luonteen suunnalta. Hänen mukaansa poliittinen johtaja tarvitsee koviin ammatillisiin faktatietoihin ja puoluepoliittisiin näkökantoihin keskittyvän avustuksen lisäksi henkistä tukea, jossa esillä ovat henkilökohtaisten seikkojen lisäksi eettiset ja moraaliset seikat.<sup>20</sup> Drorin mukaan ministerin neuvoantajajärjestelmä ei saa olla homogeeninen vaan siinä on oltava sisäistä erilaisuutta ja jännitteitä. Poliittinen johtaja tarvitsee avukseen luotetun henkilön tukea, puoluepoliittisen toimijan apua sekä virkamiesten tarjoaman asiantiedon sekä institutionaalisen muistin.<sup>21</sup> Ranskassa ministerien ja Euroopan komission jäsenten esikunnat ovat esimerkkejä suurista esikunnista, jotka eivät palvele vain puoluepoliittisia tavoitteita vaan myös poliittikan luottamuksen vaatimuksia.

Poliittisen avustajan tulisi olla yhtä pätevä kuin ministerin, sillä mitä apua ministeri saa kokemattomalta avustajalta. Ministeri tarvitsee erilaisia avustajia. Jokaisen ministerin toimiala on niin monialainen, että yksi ihminen ei sitä hallitse. Esikuntaan voitaisiin siirtää virkamiehiä muualta hallinnosta tai palkata yliopistosta tilapäisesti joitakin keskeisiä asiantuntijoita.

Poliittisen esikunnan vaatimukset ovat kovat, erityisesti vaikeina aikoina ja suurten, rakenteellisten ja taloudellisten murrosten hetkinä. Silloin irrottaudutaan vakiintuneista toimintamalleista, joudutaan su-pistamaan saavutettuja etuuksia ja luomaan uusia virallisia ja epävirallisia instituutioita. Tehtävässä tarvitaan kykyä rakentaa instituutioita sekä vahvaa poliittista osaamista ja auktoriteettia. Uusien hallitsemis-instituutioiden rakentamisessa on otettava huomioon nykyinen poliittinen kulttuuri, joka ei ole enää vanhan, ylhäältä hallitun autoritäärisen valtion kulttuuri vaan alhaalta nouseva osallistumista painottava

19. Machin 1987, 165–166.

20. Dror 1987, 185–215.

21. Dror 1987, 204.

markkinavaltion kulttuuri. Se edellyttää kaikkien keskeisten osapuolten aktivointia, osallistumista ja mukaan saamista. Poliittisten esikuntien onnistumista arvioidaan sillä, minkälaisen lisäpanoksen ne tuovat ministeriön virkamiesten vastaamaan ministeriön asioiden hoitoon ja valmisteluun.

Kansallista yksimielisyyttä, joka on asetunut suomalaisen hallitsemismallin keskeisimmäksi periaatteeksi, on hyödynnettävä myös tässä tehtävässä. Sille on löydettävä uusia muotoja. Se ei voi tarkoittaa erilaisten näkemysten sulkemista päätöksenteon valmistelun ulkopuolelle vaan yhteistyömuotojen kehittämistä. Vuoden 2005 alusta saakka ministeriöiden johdossa toimineet ministerin esikunnat ovat etsineet paikkaansa vakiintuneessa toimintajärjestelmässä. Virkamiehistö, joka on muutosta mahdollisesti vierastanut, on joutunut havaitsemaan, että heidän valmistelemansa toimintalinjaukset eivät muutu käytännön politiikaksi ilman poliittista hyväksyntää ja poliittista puhetta. Se on poliittisen johdon tehtävä. Poliittiset esikunnat eivät voi saada asioita läpi ilman virkamiesten sitoutumista. Sen ehtona on keskinäinen luottamus ja tosiasioiden tunnustaminen. Molemmilla on tärkeä tehtävä ministeriön johtamisessa. Molemmilla on omat erityiset toimintakenttänsä, tehtävänsä ja roolinsa. Ministeriön poliittisen ja ammatillisen johdon edun mukaista on toimia yhdessä ja luoda keskinäiseen luottamukseen perustuvat yhteistyösuhteet. Ainoastaan yhteistyössä ne pystyvät toteuttamaan ohjelmansa.

Samanlainen keskinäiseen yhteistyöhön ja toisen osaamisen kunnioittamiseen perustuva suhde on luotava ministeriön johdon – poliittisen tai virkamiesjohdon – ja asiantuntijoiden välille. Ellei ministerillä ole apunaan ja käytettävissään korkeatasoista sisällöllistä osaamista, hän ei poliittisten avustajiensa ja ammattijohtajiensa avulla pysty luomaan uutta ja toteuttamaan poliittisia tavoitteitaan. Sisältö on ratkaisevaa. Ainoastaan kovan sisällöllisen osaamisen kautta syntyy uutta ja innovatiivista. Ministeriön kehittämisessä on pidettävä huolta ministeriön sisällöllisestä asiantuntemuksesta. Huomion kiinnittäminen vain ministeriöiden ylimpiin johtajakerroksiin tarkoittaa – luultavasti ilman tietoista pyrkimystä – ministeriöiden ammatillisen osaamisen sijoittamista aiempaa alemmille hierarkkisille tasoille. Tämä

osaaminen ei integroidu ministerin päätöksentekoon hierarkkisilla käskyillä eikä ilman palkitsemista. En epäile, etteivätkö ministerit löydä siihen toimivia ratkaisuja, sillä vastuu asiassa kuuluu heille. Ministeri ei kykene toimimaan yksin esikuntansa eikä ylimpien virkamiesjohtajiensa avulla. Hän tarvitsee myös teknisten asioiden sisällöllisiä osaajia, laajasti sivistyneitä humanisteja, maailman kulttuurien ja uskontojen tuntijoita, ehkä enemmän kuin koskaan aiemmin ihmiskunnan historiassa. Ministeriön johtamisen uudet järjestelyt luovat siihen mahdollisuuden, kunhan ne osataan käyttää hyväksi.

## Lähdeluettelo

### Teokset

- Aberbach, Joel, D., Putnam, Robert, D., Rockman, Bert, A.: *Bureaucrats & politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.
- Advising the rulers*. Edited by William Plowden. Basil Blackwell, Oxford 1987.
- Advising West European governments. Inquiries, expertise and public policy*. Edited by B. Guy Peters, Anthony Barker. Edinburgh 1993.
- Ahlstedt, Leo, Jahnukainen, Iiro, Vartola, Juha: *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Weilin + Göös, Helsinki 1977.
- Alho, Arja: *Kafka kävi meillä*. Tammi, Helsinki 1997.
- Andersson Claes: *Kaksitoista vuotta politiikassa – muistikuvia, mustelmia, unia*. WSOY, Helsinki 2000.
- Apunen, Osmo: *Linjamiehet: Paasikivi-seuran historia*. Tammi, Helsinki 2005.
- Arendt, Hannah: *Was ist Politik? Fragmente aus dem Nachlaß*. Herausgeben von Ursula Sontheimer. Piper München, Zürich 2003.
- Aristoteles: *Nikomakhoksen etiikka*. Kääntänyt ja selityksillä varustanut Simo Knuutila. Gaudeamus, Helsinki 1981.
- von Arnim, Hans Herbert: *Diener vieler Herren: die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern*. Knauer, München, 1998 (von Arnim 1998a).
- von Arnim, Hans Herbert: *Fetter Bauch regiert nicht gern: die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben*. Büchergilde Gutenberg, Frankfurt am Main 1998 (von Arnim 1998b).
- von Arnim, Hans Herbert: *Vom schönen Schein der Demokratie: Politik ohne Verantwortung*. Droemer Knauer, München 2002.
- Blomstedt, Yrjö: *Suomalaisen virkamiehen asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista: Kebityksen oikeushistoriallista taustaa*. Hallinto 6/1979.
- Bouckaert, Geert, Ormond Derry and Peters, Guy: *A potential governance agenda for Finland: turning 90 in the administration's tasks and functions*. Ministry of Finance, Helsinki 2000. Research reports. 8/2000.

- Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli, Tuori, Kaarlo *Uusi virkamiesoikeus*, Otava, Helsinki 1988.
- Bruun, Niklas, Mäenpää, Olli, Tuori, Kaarlo: *Virkamiesten oikeusasema*, Otava, Keuruu 1995.
- Campbell, Colin: *Governments under stress: Political executives and key bureaucrats in Washington, London, and Ottawa*. University of Toronto Press, Toronto 1983.
- Castren, Zachr. *Ammattipoliitikkojen tarpeellisuus. Tuleva Suomi 1919*. 2. vuosikerta. Edistysseurojen kustannus, Helsinki 1919.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard: *Bureaucratic autonomy as a political asset*. Paper presented at the workshop Politicians, bureaucrats, and institutional reform. ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 1999.
- Civil Service Systems in Comparative perspective*. Edited by Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen. Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis 1996.
- DiMaggio, Paul, J., Powell, Walter W.: *The iron cage revised: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*. Teoksessa *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Toim. Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio. The University of Chicago Press, Chicago and London 1991.
- Dror, Yehezkel: *Policymaking under adversity*. Transaction Books, New Brunswick, New Jersey 1986.
- Dror, Yehezkel: *Conclusion*. Teoksessa *Advising the Rulers*. Edited by William Plowden. Basil Blackwell, Oxford 1987
- Drucker, Peter, F.: *The concept of corporation*. The John Day Company, New York 1946.
- Drucker, Peter, F.: *The practice of management*. Harper & Brothers Publishers, New York 1954.
- Drucker, Peter: *Post-capitalist society*. Harper Business, New York 1994.
- Dunn Delmer, D.: *Politics and administration at the top. Lessons from down under*. University of Pittsburgh press, Pittsburgh 1977.
- Eerola, Petri: *Ministeriön strateginen kyvykkyys*. Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin hallinto-opin pro gradu-tutkielma. Marraskuu 1998.

- Eriksson, Lars D.: *Myytti itsenäisestä hallinnosta. Hallinto-oikeustiede on kuollut, mutta miksi*. Oikeus 3/1995.
- Finer, Herman: *Administrative responsibility in democratic government*. Teoksessa Bureaucratic power in national Politics. Edited by Francis Rourke. 3<sup>rd</sup> ed. Little Brown, Boston 1978.
- Fishman, Ethan: *Introduction: What is prudential leadership?* Teoksessa Tempered Strength. Studies in the Nature and Scope of Prudential Leadership. Edited and Introduced by Ethan Fishman. Lexington Books, Lanham 2002.
- Friedrich, Carl, J.: *Public policy and the nature of administrative responsibility*. Teoksessa Bureaucratic power in national Politics. Edited by Francis Rourke. 3<sup>rd</sup> ed. Little Brown, Boston 1978.
- Fukuyama, Francis: *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*. Penguin Books, London 1996.
- Fukuyama, Francis: *State building. Governance and world order in the Twenty-First Century*. Profile Books, London 2005.
- Goethe Johan Wolfgang von: *Faust*. Teoksessa Valitut teokset. I. Otava, Helsinki 1965.
- Haikonen, Jyrki, Kiljunen, Pentti: *Mitä mieltä, suomalainen? EVA:n asennetutkimuksien kertomaa vuosilta 1984-2003*. EVA-raportti, EVA, Helsinki 2003.
- Halligan, John: *Leadership and the senior service from a comparative perspective*. Teoksessa Handbook of Public Administration. Edited by B. Guy Peters, Jon Pierre. Sage publications, London 2003.
- Hannus Arno: *Virkamiehen näkökulmasta*. WSOY, Juva 1979.
- Harisalo, Risto, Stenvall, Jari: *Luottamus johtamiseen ministeriöissä. Valtion keskushallinnon uudistaminen*. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2001 (Harisalo, Stenvall 2001a).
- Harisalo, Risto, Stenvall, Jari: *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin. Valtion keskushallinnon uudistaminen*. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2001 (Harisalo, Stenvall 2001b).
- Harrinvirta, Markku: *Strategies of public sector reform in the OECD countries: a comparison*. Finnish Society of Sciences and Letters, Commentationes scientiarum socialium, 57. Helsinki 2000.

- Heiskanen, Ilkka: *Julkinen, kollektiivinen, markkinaperusteinen*, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 1977.
- Helander Voitto: *Ovatko puolueet totuuden edessä?* Poliitiikka 4/1995.
- Helkama, Klaus, Seppälä, Tuija: *Arvojen muutos Suomessa 1980-luvulta 2000-luvulle*. Teoksessa Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?. Toim. Risto Heiskala, Eeva Luhtakallio. Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko: *Hyvä hallinto*. Edita publishing Oy, Helsinki 2003.
- Heusala, Anna-Liisa: *Suomalaisten ministerien johtajuuskulttuuri*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/1991, Helsinki 1991.
- Hojnacki, William, P.: *Politization as a civil service dilemma*. Teoksessa Civil Service Systems in Comparative perspective. Edited by Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen. Indiana University Press, Bloomington, Indianapolis 1996.
- Hood, Christopher: *Public service bargains and public service reform*. Teoksessa: Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform. Edited by B. Guy Peters, Jon Pierre. Routledge, London 2001.
- Huttunen, Pekka: *Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa – yhtymäjohtaminen*, Weiling-Göös, Espoo 1994.
- Inglehart, Ronald: *Modernization and post-modernization: cultural, economic and political change in 43 societies*. Princeton University Press, Princeton 1997.
- Inglehart, Ronald: *Postmaterialist values and the erosion of institutional authority*. Teoksessa Why people don't trust government. Edited by Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, David C. King. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1998.
- Jansson, Jan-Magnus: *Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita*. Suom. Asko Puumalainen. Gaudeamus, Tampere 1993.
- Jauho, Pekka: *Asiantuntemus ja sen hyväksikäyttö nyky-yhteiskunnassa*. Kanava 3/1992.
- Jyränki, Antero: *Uusi perustuslakimme*. Iura Nova, Turku 2000.
- Järvinen, Tiina: *Selvitys ylimpien virkamiesten nimittämisestä 1998–2002*. Teoksessa Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012. Selvitysosa. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 6/2003.

- Kekkonen, Sirpa: *Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen: – keinona ohjelmajohtaminen*. Valtionvarainministeriö, Helsinki 2001.
- Kiviniemi, Markku: *Ministeriöiden kansliapäälliköiden työ ja johtamisrooli. Haastattelututkimus tehtävistä, yhteydenpidosta ja johtamiskokemuksista*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/1992.
- Kivivuori, Antti: *Virkamiehen sidonnaisuudet ja virkamiesmoraali. Poliitikka* Vol. 21, 1979, 4.
- Kivivuori, Antti: *Hallintolakimiehen ammattietiikka. Oikeus* 1,1987.
- Korte, Kai: *Virkamiesmoraali ennen ja nyt; havaintojani*. Hallinto 6/1979.
- Korte, Kai: *Yritysjohdajan, poliitikon ja virkamiehen etiikasta; lainvalvojan näkökulma. Kanava* 14/1985.
- Korte, Kai: *Ministerit tulivat ja menivät*. Gummerus, Jyväskylä 1992.
- Koskinen, Seppo, Kulla, Heikki: *Virkamiesoikeuden perusteet*. Kauppa-kaari, Helsinki 2001.
- Krogars, Marcus: *Uudistuva puolustusministeriö*. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2001. Helsinki 2001.
- Kulla, Heikki: *Kansalaiskunto ja kelpoisuus tutkimus virkaylennysperusteiden taustasta, kehityksestä ja tulkinnasta vuoteen 1919*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Vammala 1987.
- Kulla, Heikki: *Valtion virkamieslaki taustansa valossa. Lakimies* 7/1987.
- Kääriäinen, Seppo: *Sitä niittää, mitä kylvää. keskustan strategiset valinnat 1964–2001*, Gummerus, Jyväskylä 2002.
- Laffin, Martin: *Understanding minister-bureaucrat relations: Applying multi-theoretic approaches in public management. Australian Journal of Public Administration* March 1997.
- Laine, Jarmo: *Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto*. Art House, Helsinki 1993.
- Laver Michael and Shepsle, Kenneth, A. (eds). *Cabinet ministers and governments ministers*. Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Lord, Carnes: *The Modern Prince. What leaders need to know now*. Yale University Press New Haven, London 2003.



- Lumijärvi, Ismo, Salo, Sari: *Valtionhallinnon tulosohejausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta* Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja; 7 Vaasa 1996.
- Lundquist, Lennart: *Byrokratisk etik*. Studentlitteratur, Lund 1988.
- Lundquist, Lennart: *Vilka egenskaper bör våra politiker ha?* Teoksessa *Professioner, politik och förvaltning*. Toim. Claus Stolpe & Kristina Ståhlberg, Institut för jämförande nordisk politik och förvaltning. Åbo akademi 1992.
- Lundquist, Lennart: *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefen i demokratin*. Nordstedts juridik, Falköping 1993.
- Luoma-aho, Vilma: *Faith-holders as social capital of Finnish public organisations* Jyväskylä Studies in Humanities, No 42, Jyväskylä 2005.
- Machiavelli, Niccolò: *Ruhtinas*. Arvi A. Karisto osakeyhtiö, Hämeenlinna 1918.
- Machin, Howard: *Advice on economic and foreign policy*. Teoksessa *Advising the Rulers*. Edited by William Plowden. Basil Blackwell, Oxford 1987.
- Maier, Charles: *Democracy and its discontents*. Foreign Affairs, July/August 1994.
- March, James G. Olsen, Johan, P.: *Organizing political life: What administrative reorganization tell Us about government*. *The American Political Science Review*, 1983, vol. 77, 2, June.
- March, James G. and Olsen, Johan, P.: *Democratic governance*, The Free Press, New York 1995.
- Mattila, Aarne: *Valtio työnantajana*. Valtion työmarkkinalaitos 1955–2005. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2005.
- Mechelin, Leo: *On de politiska studierna. Inledande föreläsning höstterminen 1875*. Teoksessa *Album utgifvet af nyländningar*, osa VI, Helsingfors 1875.
- Merikoski, V.: *Hallinnon politisoituminen*. WSOY, Porvoo 1968.
- Meyer, John, W., Rowan, Brian: *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*. Teoksessa *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Edited by Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, The University of Chicago Press, Chicago and London 1991.

- Modeen, Tore: *Poliittiset neuvonantajat Ranskassa ja Suomessa*. Kanava 4–5/2003.
- Mosca Gaetano: *The ruling class*. Edited and revised by Arthur Livingston. Translated by Hannah D. Kahn. McGraw Hill books company New York, Toronto, London 1939.
- Mäenpää, Olli: *Keskusviraston asema valtionhallinnossa: julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 1979.
- Mäenpää, Olli: *Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan*. Lakimies 7–8/2005.
- Mälkiä, Matti and Senvall, Jari: *Contradictions between the political and professional roles of higher civil servants*. *Hallinnon tutkimus* 3/1997.
- Määttä, Seppo: *Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja*. *Case valtiovarainministeriö*. Turun kauppakorkeakoulu, Sarja A-2: 2005. Turku 2005.
- The New Institutionalism in organizational analysis*. Edited by Walter W. Powell, Paul J. DiMaggio, The University of Chicago Press, Chicago and London 1991.
- Nikula, Paavo: *Politiikka virkanimityksissä*. *Oikeus* 4:1979.
- Nissinen, Vesa: *Syväjohtaminen*. Talentum, Helsinki 2004.
- Nousiainen, Jaakko: *Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta*. *Valtioneuvoston historia 1917–1966*. Valtioneuvosto, Helsinki 1975.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomalaisen parlamentarismin ohjaus- ja valvontajärjestelmä*. *Politiikka* 1/1991
- Nousiainen, Jaakko: *Politiikan huipulla: ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarissa järjestelmässä*. WSOY, Porvoo 1992.
- Nousiainen, Jaakko: *Parlamentaarinen hallitusvalta – kenen valtaa?* Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993. Turun yliopisto, Turku 1993.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. Viides uusittu painos. WSOY, Porvoo 1998.
- Nousiainen, Jaakko: *Hallintoa vai politiikkaa. Valtioneuvoston perinteen ja ja uudenaikaistumisvaateen ristikkäispaineessa*. *Lakimies* 6–7/1999.

- Nousiainen, Jaakko: *Suomalaisen parlamentarismin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliittika* 42: 2, 2000.
- Nousiainen, Kevät: *Virkamiehen asema ja statuskomitea*. Oikeus 2:1979
- Numminen, Jaakko: *Valtioneuvoston ongelmia*. Otava, Helsinki 1985.
- Nye, Joseph, S Jr.: *Introduction: The Decline of confidence in government*. Teoksessa *Why people don't trust government*. Edited by Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, David C. King. Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1998
- Organisaatio ohjauksjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*. Leo Ahlstedt, Iiro Jahnukainen, Juha Vartola . Weilin + Göös, Helsinki 1977.
- Orren, Gary: *Fall from Grace: The public's loss of faith in government*. Teoksessa *Why people don't trust government*. Edited by Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, David C. King. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1998.
- Palonen, Kari: *Poliittika*. Teoksessa *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Toim. Matti Hyvärinen ym. Vastapaino, Tampere 2003.
- Pareto, Vilfredo: *Sociological writings*. Selected and introduced by S. E. Finer. Translated by Frederick Mirfin. Pall Mall Press, London 1966.
- Pekonen, Kyösti: *Byrokratia politiikan näkökulmasta. Poliittikan ja byrokratian keskinäinen yhteys valtio- ja yhteiskuntapolitiikan kehityksen valossa*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä 1983.
- Pekonen, Osmo: *Ranskan ja Euroopan hallitsijoiden koulu. École nationale d'administration*. Kanava 1/1994.
- Peltola, Pekka: *Esikuntaorganisaatiot päivänvaloon. Hallinto* 4/1991.
- Pennejä taivaasta? Talouspolitiikkakoulutusta 25 vuotta*. Toim. Tuovi Alén ja Matti Karhu. Edita 2003.
- Peters, P. Guy: *Comparing Public bureaucracies: Problems of theory and method*. University of Alabama Press, Tuscaloosa 1988.
- Peters, B. Guy, Pierre, Jon: *Civil servants and politicians*. Teoksessa *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Edited by B. Guy Peters, Jon Pierre. Routledge 2001.

- Pitkänen, Eero: *Ohjelmaerusteinen suunnittelu julkishallinnossa*. Gaudamus, Helsinki 1975.
- Platon: *Valtio*. Suomentanut ja selityksillä varustanut. O.E. Tudeer Toisen painos. Otava 1972.
- Pokka, Hannele: *Porvarihallitus*. WSOY, Porvoo 1995.
- Pollitt, Christopher: *Managerialism and the public services. The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell, Oxford 1990.
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert: *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford University Books, Oxford 2004.
- Puoskari, Minna: *Ministerit strategisina johtajina. Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa*. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 2002.
- Puoskari, Pentti: *Laman varjo ja sateenkaari: talouspoliittinen päiväkirja 1900-luvulta*. Edita, Helsinki 2002.
- Puukka, Ilkka: *Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistuksessa*. Kustannus OY Suomen mies, Tampere 2005.
- Pöllä, Terho, Vuorela Terho: *Tulosvastuun haaste. Selvitys ministeriöiden tulosohtausotteesta*. Helsinki 2001.
- Raadschelders, Jos, C.N.: *Government. A public administration Perspective*. M. E. Sharpe, Armonk, New York 2003.
- Rekola, Esko: *Puheenvuoro virastopäällikköpäivillä, Hallinto 4/1976*.
- Rekola, Esko: *Valtioneuvoston ongelmien pohdintaa. Kanava 5/1985*.
- Rekola, Esko: *Viran puolesta*: WSOY, Helsinki 1998.
- Rentola, Kimmo: *Vallankumouksen aave. Vasemmisto, Beljakov ja Kekkonen 1970*. Otava 2005.
- Richard von Weitzäcker im Gespräch mit Günther Hofmann und Werner A. Perger*. Frankfurt am Main, Eichborn 1992.
- Rissanen, Kirsti: *Virkamiesvastuun ja -etiikan haasteet. Lakimies 1/1998*.
- Rissanen, Kirsti: *Ansaitseeko suomalainen virkamies kansalaisten luottamuksen. Valtiotyönantaja, 3/2000, Syyskuu 2000*.
- Rothstein, Bo: *Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater. Nyt Norsk Tidsskrift vol. 21, 2004: not 3-4*.
- Rothstein, Bo: *Is political science producing technically competent barbarians. European Political Science, 2005: 3*.

- Ruostetsaari, Ilkka: *Puolueet ja energiapolitiikka*. Tampereen yliopisto, Poliitiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia; 1988/99 Tampere 1988.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Energiapolitiikan määräytyminen*. Tampereen yliopisto, Acta Universitatis Tamperensis ser A, vol. 278, Tampere 1989.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Poliitiikan professionalisoituminen ja poliittisen luokan muotoutuminen Suomessa*. Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos, julkaisuja 3. Tampere 1998.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Vallan ytimessä: tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä*. Gaudeamus, Helsinki 1992.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Valta muutoksessa*. WSOY, Helsinki 2003.
- Ruostetsaari, Ilkka: *Julkinen sektori ja parlamentaarisen eliitin rekrytoituminen*. *Hallinnon tutkimus* 16, 1, 1997.
- Salminen, Ari: *Julkisen toiminnan johtaminen*. *Hallintotieteen perusteet*. Edita Helsinki 2005.
- Salminen, Ari, Tynkkynen, Kimmo: *Ministeriöiden johtamiseen ja organisaatioon liittyvistä ongelmista ja kehittämismahdollisuuksista*. Tampereen yliopisto, hallintotieteen laitos, julkishallinnon julkaisusarja 2/1976, Tampere 1976.
- Samier, Eugenie: *Toward Public Administration as a humanities discipline: A humanist manifesto*. Teoksessa *Halduskultuur*. Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, Tallinn 2005.
- Santalainen, Timo ja Huttunen, Pekka: *Strateginen johtaminen julkisessa hallinnossa*. Weiling & Göös, Jyväskylä 1993
- Siimes, Suvi-Anne: *Poliitiikan piilokuvat*. Tammi, Helsinki 2002.
- Simon, Herbert: *Models of Man*. Wiley & Sons, New York 1957.
- Sipponen, Kauko: *Kansalainen – isäntä vai renki*. WSOY, Helsinki 2000.
- Skurnik, Samuli: *Suomalaisen talousmallin murros: suljetusta sääntelytaloudesta kaksinapaiseen globaalitalouteen*. Tammi, Helsinki 2005.
- Smolander, Jyrki: *Suomalainen oikeisto ja "kansankoti": Kansallisen koottomuksen suhtautuminen pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin jälleenrakennuskaudelta konsensusajan alkuun*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, Bibliotheca historica 63, Helsinki 2000.

- Soininvaara, Osmo: *Ministerikyyti*. WSOY, Helsinki 2002.
- Stenvall, Jari: *Herrasmiestaidosta asiantuntijatietoon: virkamiehistön asiantuntemuksen kehitys valtion keskushallinnossa*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 19, Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1995.
- Stenvall, Jari: *Käskyläisestä toimijaksi*. Acta Univeristatis Tamperensis 759, Tampereen yliopisto, Tampere 2000.
- Ståhlberg, Krister: *The politicization of public administration: notes of concepts, causes and consequences of politicization*. *International Review of Administrative Sciences* 53/1987.
- Suleiman, Ezra, N: *Bureaucrats and policy making. A comparative overview*. Edited by Ezra N. Suleiman. Holmes & Meier, New York, London 1984.
- Suomi Juhani: *Pysähtyneisyyden vuodet*. Mauno Koiviston aika 1981–1984. Otava, Helsinki 2005.
- Syrjänen, Olavi: *Byrokratiasta businekseen. Hallinnon uudistuksen oikeudellisia ongelmia*. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, Helsinki 1996.
- Tarvainen, Paavo: *Mitä oppia jos ei lainoppia?: hallintovirkamiesten koulutus Suomessa vuosina 1905–1945*. Helsingin yliopiston kasvatustieteen laitos; 131, Helsinki 1991.
- Teljo, Jussi: *Politiikan tavoitteet ja välineet. Yhteiskunnallisen korkeakoulun vuosikirja 1*. Toim. Jussi Teljo, Urpo Harva, Aune Mäkinen-Ollinen, Yhteiskunnallinen korkeakoulu, Helsinki 1949.
- Temmes, Markku: *Virastojen kehityskaaret: valtion virastojen kehitys*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1989.
- Temmes Markku: *Hallintokoneiston autonomisuus: tutkimus teknobyrokratisoitumisen vaikutuksista Suomen hallintokoneiston aseman kehitykseen*. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A; vol. 218, Tampere, 1987.
- Temmes, Markku: *Määräaikaisen valmistelun kehittäminen*. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2001. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku: *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 1997.
- Temmes, Markku, Kivinen, Juha, Lumijärvi, Ismo, Mertano Sinikka, Moilanen, Timo: *Henkilöstöpolitiikan uusi tuleminen*. Valtion

- työmarkkinalaitos, Valtiovarainministeriö 10/1998, Helsinki 1998.
- Temmes, Markku, Kiviniemi, Markku ja Peltola, Pauliina: *Hallinto uudistuu – uudistuuko johtaminen*, Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 4/2001, Helsinki 2001.
- Terry, Larry, D. *The thinning of administrative institutions in the hollow state. Administration and Society*. Vol. 37, no 4, 2005.
- Tiihonen, Paula: *Good governance and corruption in Finland*. Teoksessa *The History of Corruption in Central Government*. Edited by Seppo Tiihonen. Ios Press, Amsterdam, Washington DC 2003.
- Tiihonen, Seppo: *Hallitusvalta* Hallintohistoriakomitea Helsinki 1990 (Tiihonen 199a).
- Tiihonen Seppo: *Talouden ylivalta*. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1990 (Tiihonen 199b).
- Tiihonen, Seppo: *Herruus 1. Eurooppalainen malli*. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1994.
- Tiihonen, Seppo: *EU eurooppalaisten hallintokulttuurien murroksessa*. Teoksessa *EU ja kansallisvaltio*. Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Jan-Peter Paul, Ari Sihvola, Markku Temmes, Seppo Tiihonen, Hallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus, Helsinki 1995.
- Tiihonen, Seppo: *Kohti uudenlaista presidenttiyttä*. Teoksessa *Sääty-yhteiskunnasta Ahtisareen*. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Hallintohistoriakomitea, Helsinki 1995 (Tiihonen 1995a).
- Tiihonen, Seppo: *Kohti uudenlaista valtioyhteisöä*. Teoksessa *Valta ja byrokratia Suomessa 1809-1998*. Toimittanut Jorma Selovuori. Edita, Valtioneuvoston kanslia, Helsinki 1999.
- Tiihonen, Seppo: *Miten nostaa valtioneuvoston hallintakapasiteettia tietoyhteiskunnassa? Hallinnon tutkimus 2000*, 19: 4.
- Tiihonen, Seppo: *Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003*. Elektroninen aineisto: <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf> (Tiihonen 2003)
- Tiihonen, Seppo: *From governing to governance. A process of change*. Tampere University Press, Tampere 2004.

- Tiihonen, Seppo, Tiihonen, Paula: *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle, pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.
- Tiihonen Seppo, Tiihonen, Paula: *Kohti globaalivastuuta*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki 2004.
- Tiili Minna: *Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti*. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos, Helsinki 2003.
- Toward a New Public Administration. The Minnowbrook perspective*. Edited by Frank Marini Chandler Publishing company Scranton, London, Toronto 1971.
- Tucker, Robert, C.: *Politics as leadership*. Teoksessa *Political Leadership in Democratic Societies*. Edited by Anthony Mulgan & Samuel C. Patterson. Nelson-Hall Publishers, Chicago 1992.
- Tuori, Kaarle: *Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioista. 1. Suomalainen lakimiesyhdistys*, Vammala 1983.
- Tuori, Kaarle: *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1990.
- Turkka, Tapani: *Parlamentaarisen hallitusjärjestelmän muotoutuminen Suomessa*. Tampereen yliopisto, Tampere 1978.
- Turkka, Tapani: *Suomen perustuslaki ja Locken oppi*. *Politiikka* 2/2005.
- Tyynilä, Markku: *Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918*. Vap-kustannus, Helsinki 1992.
- Törnudd, Klaus: *Turvallisuus on oven avaamista. Tarinoita nuorille diplomaateille*. Edita, Helsinki 2005.
- Uimonen, Risto: *Nuori pääministeri*. WSOY, Porvoo 1995
- Uimonen Risto: *Häntä heiluttaa koiraa. Suomen demokratian häiriötila 1983–200?*. WSOY, Porvoo 1998.
- Uotila, Jakko: *Puheenvuoro virastopäällikköpäivillä 1976*. *Hallinto* 4/1976.
- Valtioneuvoston historia 1917–1966*, Osat 1–IV. Valtioneuvosto, Helsinki 1975.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II*. Tampereen yliopisto hallintotieteen laitos. Julkishallinnon julkaisusarja 1/1978, Tampere 1978.



- Vartola, Juha, af Ursin, Klaus: *Hallintovirkamieskunta Suomessa*. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja A, no 2/1987, Tampere 1987.
- Vartola Juha: *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampereen yliopisto, johtamistieteiden laitos, Tampere 2004.
- Väänänen, Pekka: *Virkavaliot*. Espoo 1982.
- Väänänen, Pekka: *Parlamentarismi jälkikekkolaisessa Suomessa – askel vaalivetoiseen vallankäyttöön*. Kanava 3/2003.
- Wilson, Woodrow: *The science of administration*. *Political Science Quarterly* Vol. II, no. 2, June 1887.
- Weber, Max: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*. Teoksessa Max-Weber: Gesamtausgabe 1/15. Herausgegeben von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter, Mohr, Tübingen 1984 (Weber 1984 a).
- Weber, Max : *Politik als Beruf*. Teoksessa Max Weber: Gesamtausgabe 1/17. Herausgegeben von Wolfgang J. Mommsen und Wolfgang Schluchter. J. C. B. Mohr, Tübingen 1984 (Weber 1984 b).
- Weiss, Carol. H.: *Organizations for policy analysis. Helping government think*. Sage Publications, London 1992.
- Wellner, Patrick: *Types of advice*. Teoksessa *Advising the Rulers*. Edited by William Plowden. Basil Blackwell, Oxford 1987.
- Westerlund Lars: *Statsministers ekipage - Hans sekreterare och politisk stab*. Åbo Akademi, Åbo 1988.
- Westerlund, Lars: *De politiska sekreterarna i Finland. Regeringens informella samordningsmekanism*. Åbo akademi förlag, Åbo 1990.
- Wiberg, Matti, Salonen, Hannu: *Poliittiset päämies-agentti-vuorovaikutustilanteet*. *Politiikka* 3–4, 1991.
- Ylikangas, Heikki: *Suomen tasavallan virkamieseliitti*. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809–1996. Edita, Helsinki 1996.

## Viralliset asiakirjat:

- Ammatiltaan johtaja. Johtamisen kehittämishanke, loppuraportti* Valtiovarainministeriö. Henkilöstöosasto, 1994.
- Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja.* Valtiovarainministeriö, 2005.
- Julkisen sektorin uudistaminen. Hallituksen päätös julkisen sektorin uudistamiseksi.* Valtiovarainministeriö, Helsinki 1992.
- Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta. Hallintopolitiikan suuntalinjat.* Valtioneuvoston periaatepäätös. Helsinki 1998.
- Liikenneministeriön tulohajauksen loppuraportti.* Liikenneministeri, Julkaisuja 13/1993. Helsinki 1993.
- Luottamus, läheisyys, linjakkuus.* Valtioneuvoston kanslian asiantuntijaryhmä. Espoo 28.2.1995.
- Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys.* Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2004.
- Ministeriö tulohajaajana.* Vap-kustannus, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1990.
- Ministeriö tuloksetekijänä.* Ministeriön tulohajauksen kehittämishanke II, VM Tammikuu 1995.
- Ohjelmajohtaminen valtioneuvostossa. Uusi menettely ja uudet asiakirjat.* 15.10.2002. Valtion keskushallinnon uudistaminen. Helsinki 2002.
- Perustuslaki 2000,* Oikeusministeriö 1997.
- Poliittisten valtiosihteerien järjestelmää selvittäneen työryhmän mietintö.* Valtiovarainministeriö. Helsinki 1989.
- Uudistuva organisaatio. Johtamisen kehittäminen.* Sisäasiainministeriön Julkaisu 3/1990, Helsinki 1990.
- Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti* 28.6.200. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2002
- Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi.* Valtiovarainministeriö, Helsinki 1993.
- Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö.* Valtioneuvoston kanslian julkaisuja. Helsinki 2002.

*Valtioneuvostolakitoimikunta 25.6.2002* HAREnro VNK0815:00.  
*Valtioneuvoston kanslia 14.6.1991*: Ministeriö päätöstyöryhmän muistio.  
*Valtioneuvoston kanslian tehtävät ja organisointi*. Työryhmän selvitys.  
Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 1985/2.  
*Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001*. (<http://www.vm.fi/vm/liston/print.lsp?r=7318&l=fi>)  
*Valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 1995*. Helsinki 1996.  
*Valtiosihteerityöryhmä 26.4.1995*. Valtioneuvoston kanslia 1995.  
*Verkostojohdamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005.

### **Komiteamietinnöt:**

KM 1978, 22: *Valtion keskushallintokomitean II osamietintö*. Nide 1.  
Helsinki 1978  
KM 1978, 22: *Valtion keskushallintokomitean II osamietintö*. Nide 3.  
Helsinki 1978  
KM 1979: 26: *Julkishenkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö*.  
Helsinki 1979.  
KM: 1989:8, *Virastojen johtaminen*. Helsinki 1989.

### **Valtiovarainministerin työryhmämietinnöt:**

*Valtioneuvoston työn uudistaminen*, Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 23/1997.  
*Valtiovarainministeriö tulosohjaajana projekti*. Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita VM 1989:28.  
*Johtamisen kehittämishanke. Johtoryhmän loppuraportti*. Valtiovarainministeriö Työryhmämuistiot 24/1999.  
*Tulevaisuuden johtajat ja asiantuntijat. Kehittämishankkeen loppuraportti*. Valtiovarainministeriö, Työryhmämuistioita 22/1999  
*Johtamisen kehittämishanke. Virastojen loppuraportit*. Valtiovarainministeri Työryhmämuistiot 12/2000.

*Virkamiesetiikka.* Valtiovarainministeriö Työryhmämuistioita 8/2000.  
*Kohti verkkovaikeuttamista. Uusi tietotekniikka ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet. (UUTTIVA)-hankkeen loppuraportti.* Valtiovarainministerin työryhmämuistioita 1/2001.  
*Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa. Johdon kehittämisen strategia 2002–2012.* Valtiovarainministeriö työryhmämuistioita 1/2003.  
*Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002–2012. Selvitysosa.* Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 6/2003.  
*Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen.* Valtiovarainministeriö, työryhmämuistioita 1/2005.  
*Parempaan tilivelvollisuuteen. Valtion tilinpäätösuudistuksen periaatteet.* Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2/2003.

#### **Arkistot:**

##### *Eduskunta:*

Perustuslakivaliokunnan arkisto.

##### *Valtioneuvoston arkisto:*

VNK: Kansliapäällikkökokouksen arkisto.

VM: Keskushallintokomitean arkisto.

##### *Valtiovarainministeriön arkisto:*

Valtioneuvostotyöryhmän arkisto 1997.