

Virkamiesvaltaa?

EERO MURTO

A wooden gavel with a dark handle and a light-colored head, resting on a stack of three books. The books have worn, brown leather covers. The background is a plain, light-colored wall.

MINISTERIEN JA VIRKAMIESTEN
VÄLISET VALTASUHTEET SUOMESSA
VIIME VUOSIKYMMENIEN AIKANA

VIRKAMIESVALTAA?

Eero Murto

VIRKAMIESVALTAA?

Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa
viime vuosikymmenien aikana

Copyright ©2014 Tampere University Press ja tekijä

Kustantaja  TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS

Myynti:
kampuskirjakauppa@juvenes.fi
<http://granum.uta.fi>

Kansi ja taitto

Maaret Kihlakaski

 VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAC
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

ISBN 978-951-44-9665-3

ISBN 978-951-44-9666-0 (pdf)

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print
Tampere 2014



Sisällys



ESIPUHE	7
I JOHDANTO	9
1. Poliittinen valta ja virkamiesvalta	
– lähtökohdat	9
2. Toimintaympäristön keskeiset muutokset	17
3. Tutkimusongelma, -kysymykset ja säädöspohja	33
4. Tutkimusaineisto ja kyselyn kohderyhmä	46
II YLEISKUVA 1970-LUVUN LOPUSTA 2010-LUVULLE	53
1. Pysyvää virkamiesvaltaa?	53
2. Valtasuhteiden määrittäjiä	70
III SUVEREENI VALTIOVARAINMINISTERIÖ	81
1. Virkamiesvalta eri ministeriöissä	81
2. Tiedollista ja taidollista valtaa	87
3. Talouden laskusuhdanteet ja julkisuus	
ruokkivat virkamiesten valtaa	98
4. Kehysmenettely – virkamiesvalta vahvistuu	111
5. Virkamiesvallan kritiikkiä	120
IV VAIHTELEVAT VALTA-ASEMAT	129
1. Hallitusohjelma ja poliittinen agenda	129
2. Talouspoliittinen ministerivaliokunta.....	143

V	VASTAVOIMAA VIRKAMIESVALLALLE	151
	1. Poliittiset sihteerit ja erityisavustajat	151
	2. Poliittiset valtiosihteerit	159
	3. Selvitysmiehet – virkamiesten tontilla?	183
VI	POLIITTISET VIRKANIMITYKSET	197
	1. Lähtökohdat – poliittiset nimitykset puolueiden toimintakuvaan	197
	2. Kaikki puolueet samassa sopassa – esimerkkejä poliittisista nimityksistä vuosina 1987–2014	216
	3. Yhteenvedo poliittisista virkanimityksistä	243
VII	VIIME VUOSIKYMMENIEN VALLANHALTIJAT	249
	1. Kansliapäälliköt ja muut ylimmät virkamiehet – Raimo Sailas ykkösenä	249
	2. Ministerikärki – Mauri Pekkarinen ykkösenä	267
VIII	NAISTEN ASEMAT	
	– ONKO VIRKAMIESVALTA VAIN MIESTEN VALTAA?	275
IX	VALTA TASAPAINOSSA?	291
	Kuviot ja taulukot	303
	Lähteet	305
	Kysely virkamiesten ja asiantuntijoiden vallasta	317

ESIPUHE

Tämä tutkimukseni liittyy osana Suomen Akatemian vuosille 2011–2014 rahoittamaa projektia ”Political Power in Finland. An Analyses of Central Government Institutions and Actors”. Projekti on Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun koordinoima. Projektin vastuullinen johtaja on emeritusprofessori Heikki Paloheimo¹. Hankkeessa valtaa tutkitaan viime vuosikymmenien ajalta – 1970-luvun lopusta nykypäivään – seuraavina pääkokonaisuuksina: Eduskunnan valta ja valta eduskunnassa, valta hallituksessa ja hallituksen valta, puolueiden valta ja valta puolueissa, kansainvälistymisen vaikutus kansalliseen vallanjakoon, suomalaisen eliittirakenteen muuttuminen, poliittinen johtajuus suomalaisessa mediajulkisuudessa sekä virkamiesten ja asiantuntijoiden valta.

Projekti tuottaa sekä yhteis- että erillisjulkaisuja. Tämä tutkimus on yksi erillistutkimuksista, jossa käsittelem virkamiesten ja ministerien välisiä valtasuhteita viime vuosikymmenien aikana. Ydinaineistona ovat laaja kyselytutkimus (437 vastausta), kaiken kaikkiaan yli sata

1. Projektin muut kirjoittajajäsenet: Professorit Lauri Karvonen, Ilkka Ruostetsaari, Tapio Raunio, Åsa Bengtsson, dosentit Guy-Erik Isaksson ja Eero Murto sekä valtiotieteen tohtori Mari K. Niemi. Ohjausryhmään kuuluvat muun muassa emeritusprofessorit Jaakko Nousiainen, Dag Anckar, Antero Jyränki, Hannu Nurmi ja dosentti Seppo Tiihonen.

erillishaastattelua sekä oma osallistuva havainnointini ministeriön ja valtioneuvoston työskentelystä.

Olen ollut ministeriön virkamiehenä vuodesta 1988 alkaen: valtioneuvoston kansliassa 1988, kauppaja- ja teollisuusministeriössä 1988–2007 sekä työ- ja elinkeinoministeriössä vuodesta 2008 alkaen. Tarkemmin erittelen tehtäväkokonaisuuksiani johdantoluvussa. Tässä tutkimuksessani osallistuvalla havainnoinnilla on merkittävä rooli, kun kyseessä on virkamiesvallan analysointi. Pitäydyn toki tiukasti virkamiesetiikan pelisäännöissä.

Esimiehenäni on vuodesta 1998 ollut kansliapäällikkö Erkki Virtanen. Hän on myös lukenut käsikirjoituksen ja antanut siihen hyödyllisiä kommentteja. Lisäksi hän on tukenut vahvasti sitä menettelyä, että tutkimuksessa on osallistuva havainnointi – olenhan ministeriön virkamies – merkittävällä sijalla. Tältä osin hänellä ei ole ollut mitään huomautettavaa. Projektin vetäjä Heikki Paloheimo on myös lukenut käsikirjoituksen. Hänen kommenttinsa terävöittivät koko tutkimusasetelmaa. Lisäksi neljän vuoden aikaa pidetyt useat projektiryhmän ja ohjausryhmän yhteiskokoukset ovat olleet antoisia ja tuoneet omaan työhöni uusia näkökulmia.

Lopuksi vielä kiitokset tutkimusprojektin ohjausryhmän jäsenelle, dosentti Seppo Tiihoselle, joka 1980-luvun lopulla ”värväsi” minut tutkimusmaailmaan – hallintohistoriakomitean projekteihin. Siitä kaikki alkoi. Komitean piirissä tein myös väitöskirjani ”Pääministeri”. Olen sen jälkeen yrittänyt myös pysyä tutkimustoimissa kiinni, vaikka päätyön ohella se ei ole ollutkaan helppoa. Ei välttämättä myöskään lähipiirille, kun papereita jatkuvasti kuljeskelee siellä täällä sokin. Ymmärrystä on kuitenkin riittänyt. Kiitos kaikille.

Helsingissä marraskuun 28 päivänä 2014

Eero Murto

Helsingin ja Turun yliopiston yleisen valtio-opin dosentti

I JOHDANTO

I. Poliittinen valta ja virkamiesvalta – lähtökohdat

Tämä tutkimus kohdistuu politiikan tutkimuksen keskeiselle osa-alueelle eli poliittiseen valtaan, jolla tarkoitetaan kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa toisten yksilöiden poliittiseen käyttäytymiseen. Tarkempana tutkimuskohteena on virkamiesten valta: missä määrin ministeriöiden virkamiehet vaikuttavat poliittisiin linjauksiin ja päätöksiin.

Politiikan ikuisuuskysymyksiä on, missä ja keillä on todellinen poliittinen valta. Miten valta jakautuu hallituksessa, eduskunnassa ja ministeriöissä? Tosiasia on, ettei valta koskaan jakaudu tasan. Valta on kaikissa organisaatioissa ja järjestelmissä jonkinlaisella sisäpiirillä, jota julkisuus yrittää vahtia.¹ Suomessakin on usein nostettu esiin demokratiaan ja parlamentarismiin liittyviä ongelmia, ennen kaikkea eduskunnan ja virkamiesten valtaan liittyen. Eduskunnan on katsottu olevan joissakin asioissa pelkkä kumileimasin, jonka on nautittava hallituksen luottamusta, eikä päinvastoin, kuten parlamentarismi edellyttäisi. Virkamiesten on taas yleisesti epäilty jopa ratkaisevalla tavalla ohjaavan kunkin hallituksen poliittista toimintaa ja näin vai-

1. Ks. Virkkunen, HS 24.3.1996.

kuttavan keskeisesti politiikan tuotoksiin. Jos nämä väitteet pitävät paikkansa, kansanvallan toteutuminen on heikohkoa.

Poliittinen päätöksenteko ei tosin koskaan edes voi olla täysin itsenäistä, sillä siihen vaikuttavat eri tavoin ja eri vaiheissa monenlaiset ulkopuoliset tahot ja voimat: valmisteluun osallistujat eri intressiryhmineen ja virkamiehet omine rooleineen. Erilaisia kuulluksi tulevia ja haluavia toimijoita on jatkuvasti poliitikkojen ovilla jonottamassa.

Julkisuudessa oleva yleiskuvan voin tiivistää niin, että virkamiesten valta suhteessa poliitikkoihin on vahvaa kaikissa niissä instituutioissa, joissa virkamiehet työskentelevät eli eduskunnassa sekä valtion ja kuntien hallinnossa. Perusta vahvalle virkamiesten valta-asemalle on jo se, että valmistelussa ja käsittelyssä on asioita jatkuvasti. Lisäksi ne useimmiten ovat vielä monimutkaisia ja syvää perehtyneisyyttä vaativia. On ymmärrettävää, ettei poliitikoilla yksinkertaisesti riitä aika kaikkien papereiden lukemiseen ja eri vaihtoehtojen tarkkaan punnitsemiseen. Virkamiehet sen sijaan valmistelevat asioita täysipäiväisesti. Valmistelussa piileekin heidän vaikutusvaltansa ydin.

Anna-Liisa Heusala toteaa tutkielmassaan, että kun poliitikko pääsee ministeriksi, hän eristäytyy hallintokoneiston huipulle ja muuttuu osaksi byrokratiaa. Valta merkitsee teknistä virkamiesvaltaa, johon ministerit samastuvat. Varsinkin ensikertalaiset ministerit takertuvat aluksi täysin virkamiehiinsä. Heusala katsoo, että mikäli ministeri ei ole aikaisemmin perehtynyt ministeriönsä toimialan asioihin, niin virkamiesten autonomia on varsin suuri ja ennen kaikkea kokenut kansliapäällikkö saa silloin korostetun valta-aseman.² Oma arvioni on, että kansliapäälliköiden osalta tilanne oli vielä 2000-luvun alkupuolelle saakka Heusalan kuvaaman kaltainen, mutta sen jälkeen heidän valta-asemansa on asteittain murentunut. Nyt ministereillä poliittisen avustajineen ovat suorat yhteydet substanssivirkamiehiin, eivätkä asiat enää kulje entisessä määrin kansliapäälliköiden kautta. Tarkemmin tähän palataan luvussa VII.

Eduskunnassakin on oltu huolissaan siitä, että toimeenpanovalta on liiaksi etäantynyt poliittisesta vallasta ja sitä myötä virkamiesvalta

2. Heusala 1991, 65–66.

kasvanut. Ministeriöiden tulohajauksenkin on katsottu siirtäneen päätösvaltaa entistä enemmän virkamiehille.³ Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen puolestaan pelättiin, että virkamiesten valta lisääntyy entisestään myös parlamentissa – sen valiokuntien työssä – kun valituiksi tuli paljon kokemattomia kansanedustajia. Asiathan tulevat valiokuntakäsittelyihin virkamieskunnan valmistelemina. Valiokuntaneuvoksilla on keskeinen rooli.

Vuonna 2011 kansanedustajan työn jättänyt, kolme vaalikautta eduskunnassa istunut Tero Rönni (sd.) kertoo kansanedustajaksi tultuaan yllättyneensä virkamiesten vallasta päätöksentekoprosessissa. Rönni katsoo, että hänellä oli ennen kansanedustajuutta päätöksentekoprosessista melko realistinen kuva. Virkamiesten valta tuli silti hänelle yllätyksenä. Esimerkiksi, ”jos eduskunnan tekemät päätökset eivät maistuneet virkamiehille, niitä ei yksinkertaisesti toteutettu... Ilmeisesti kyse on ministereiden ja muiden poliitikkojen heikkoudesta; ei yksinkertaisesti uskalleta lyödä nyrkkiä pöytään”.⁴

Virkamiehetkö sitten hallitsevat? Yli 40 vuotta valtiovarainministeriötä palvellut valtiosihteerin Raimo Sailas – johon virkamiesvalta julkisuudessa pitkän aikaa kulminoitui⁵ – on toista mieltä. Hän sanoo, että virkamiesvastuun ja poliittisen vastuun raja on sinetöity: hallitus ja eduskunta päättävät, virkamiesten rooli on valmisteleva – ministerit ovat isäntiä ja virkamiehet renkejä. Muodollisesti toki näin on, mutta Sailaskin myöntää sen, että esimerkiksi 1990-luvun menoleikkausten kohdentuminen oli virkamiesvaltaa.⁶ Ja se jos mikä on politiikassa keskeisintä eli tehdä valintoja ja budjettivirkamiehet tekivät niitä poliitikkojen puolesta. Tämä on virkamiesvallan käyttöä, vaikka poliitikot olisivat vallan vapaaehtoisesti luovuttaneetkin.

3. Haastattelut (EM).

4. Yle uutiset 31.3.2011: http://yle.fi/uutiset/ronni_pettyi_virkamiesten_valtaan/5334342.

5. Menoleikkausten osalta – Esko Ahon (kesk.) hallituksen kaudella – budjettipäällikkö Sailaksen nimellä tunnettu, vuonna 1992 julkaistu säästöllistä oli lamavuosien kaikkien leikkauslistojen ”äiti”. Noista ajoista lähtien Sailas on ollut tunnettu myös kansan syvien rivien piirissä; maine on kestänyt aina näihin päiviin saakka. Kun valta on myös persoonaan kytkeytyvää, niin jonkinlaista karismaakin siihen tarvitaan.

6. Haastattelut (EM).

Ministeriöiden toiminnan perusta on, että ministerillä on muodollisesti täysi toimivalta – ministeriöt ovat päällikkövirastoja. Ministeri voi siis periaatteessa päättää kaikesta siitä, mitä valtioneuvostotasolle viedään, mitä omassa ministeriössä tehdään, miten asioita valmistellaan ja kenen toimesta. Toki ministerilläkin on omat rajoitteensa: poliittisen toiminnan puolelta nykyisin ennen kaikkea hallitusohjelma ja sen noudattaminen. Eikä ministeri omaa puoluetta voi tänäkään päivänä täysin unohtaa. Selvää kuitenkin on, etteivät ministerit päivittäisessä työympäristössään kykene toimimaan ilman virkamiehistön apua – se on täysin mahdotonta. Näin virkamiesten vaikutusmahdollisuus on koko ajan yllä.

Heti on kuitenkin korostettava, että suurin osa ministeriöiden tehtävistä on rutiiniluontoisia – ehkä yli 90 %. Poliitikoilla ei ole niihin mitään sanomista – oli vallassa mikä hallituskoalitio tahansa ja ministerinä kuka hyvänsä. Toki jotkut linjaukset voivat muuttua esimerkiksi hallinnollisissa asioissa ja vaikkapa joissakin avustuspäätöksissä, mutta kun näitä on vuosittain useita satoja, niin poliittinen käsi ei niihin mitenkään pysty yltämään – ei tarvitse, eikä ole tarkoituksaan.⁷ Ao. asioissa päätösvalta on asiantuntija- ja esittelijävirkamiehillä; toki poliittisten linjausten, säädösten, ohjeiden, virkamiesetiikan ym. puitteissa.

Asioiden valmistelun ja käsittelytapojen vuoksi virkamiehillä on hyvät mahdollisuudet ohjata poliittista toimintaa, mikäli siihen on tahtoa ja taitoa. Virkamiehen on toki myös osattava 'myydä' ajatuksensa poliitikoille – taitavimmat tekevät sen niin hyvin, että poliitikot luulevat itse keksineensä koko asian. Virkamiesten toimintaympäristö on parin viime vuosikymmenen aikana muuttunut myös siten, että valtioneuvostotasolta tuleva poliittinen ohjaus on selvästi lisääntynyt – tällä toiminnalla on saatettu korvata myös presidentin vähentynyttä valtaa.⁸

Kun sitten itse pääsee kokemaan virkamiesrooliin, niin monet päätyvät samaan kuin Vanhasen I hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman johtaja Seppo Niemelä, joka vasta muutaman kuu-kauden virkaa hoidettuaan totesi ironisesti, että Suomen perustuslaki

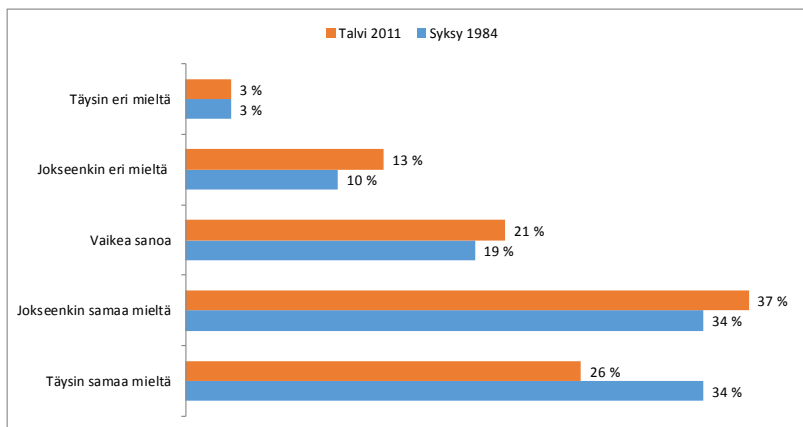
7. Kollegojen haastattelut (EM); oma ministeriökokemukseni ja osallistuva havainnointi (EM).

8. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

voidaan kohta muuttaa muotoon: ”Suomi on tasavalta, jossa valta kuuluu virkamiehille”⁹. Näkemykset virkamiesvallasta toki vaihtelevat poliitikkojen, virkamiesten ja eri intressipiirien omissakin ryhmissä. Toisaalta, onko virkamiehillä itse asiassa aidosti valtaa vai onko heillä vain oikeuksia ja velvoitteita? Nämä kaikki lopulta heijastuvat veteen piirrettyinä valtaviiivoina ja -suhteina poliitikkojen ja virkamiesten välillä.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) kansallisessa arvo- ja asennetutkimuksessa kansalaisista kaksi kolmasosaa (63 %) katsoo, että Suomea hallitsee virkamiesten ja korkeiden herrojen epävirallinen ryhmittymä (kuvio 1). Väitteen torjuvien osuus on vain kuudesosa (16 %). Lisäksi peräti yli yhdeksän kymmenestä katsoo, että valtion ja kuntien johtavat virkamiehet vaikuttavat paljon tai jonkin verran siihen, millaisia poliittisia päätöksiä Suomessa tehdään.¹⁰

Kuvio 1. Väite: ”Suomea hallitsee virkamiesten ja ’korkeiden herrojen’ epävirallinen ryhmittymä” (%):



Lähde: EVA / Haavisto – Kiljunen 2011, 16.

9. Tekniikka & talous 9.6.2005: <http://www.tekniikkatalous.fi/kommentit/virkamiesvalta+on++tulevaisuusriski/a35871>.

10. EVA / Haavisto – Kiljunen, 16–17.

Edellä esitetyn tyyppisissä kyselyissä on perusongelmana se, että kansalaisilla on jo lähtökohtaisesti vaikeuksia tunnistaa, ketkä itse asiassa ovat kulloinkin vallassa ja missä tehtävissä, mikä vaikuttaa tuloksiin. Kaksi kolmasosaa väestöstä ei esimerkiksi osaa nimitä istuvia hallituspuolueita¹¹. Tämä on huolestuttavaa, sillä tulosten voi sanoa jossain määrin kuvastavan kansalaisten epävarmuutta päätöksentekojärjestelmää ja demokratian uskottavuutta kohtaan.

Eri väestöryhmien näkemykset virkamiesten, samoin kuin median vallan määrästä ovat hyvin samansuuntaiset. Enemmistö kyllä hyväksyy virkamiesten vallankäytön, sen sijaan kaksi viidesosaa näkee virkamiehillä olevan liikaa valtaa. Kun valtaa punnitaan hyväksyttävyyden näkökulmasta, niin esimerkiksi hyvä veli -verkostojen otaksuttua vaikutusta poliittisiin päätöksiin ei katsota hyvällä. Sitä pitää liiallisena – ja demokratiaan kuulumattomana – kaksi kolmasosaa kansalaisista.¹²

Kunnallishallinnon kehittämissäätien selvityksessä sekä kansalaiset (66 %) että luottamushenkilöt (72 %) katsoivat väitteen ”kunnallishallinto on luisunut liiaksi virkamiesten hallintaan luottamushenkilöiden ollessa vailla todellista valtaa” pitävän paikkansa. Vastaavasti väitteen ”kuntia johdetaan liian virkamiesvetoisesti” – eli luottamushenkilöiden todellista valtaa tulisi kasvattaa – hyväksyy noin kaksi kolmasosaa vastanneista, kolmasosa sen sijaan kieltää väitteen paikkansapitävyyden.¹³ Vastajien näkemykset eivät ole valtateeman osalta juurikaan muuttuneet vuosina 1992–2012¹⁴.

Valta kunnassa -tutkimuksessa Matti Wiberg katsoo, että poliittinen valta on kunnissa väistynyt virkavallan tieltä. Tosin kyse ei ole niinkään virkamiesten pahantahtoisuudesta kuin byrokratian luonteesta johtuvasta vallantavoittelutarpeesta. Wiberg näkee, että turvatakseen ainakin virkamiehien edut ja strategiset tavoitteet, virkamiehet yrittävät omia paljon sellaistakin valtaa, joka virallisesti

11. Näin oli tilanne myös 2012, ks. HS-gallup, HS 21.3.2011 ja 13.1.2013. Jokaisen hallituspuolueen tunsu 34 % vastanneista vuonna 2013 ja 31 % vuonna 2011. Vuonna 2013 kuitenkin 90 % tiesi kahden suurimman hallituspuolueen nimen.

12. EVA / Haavisto – Kiljunen, 16–17.

13. Kunnallissalan kehittämissäätio, Polemia -sarjan julkaisu nro 69/2008, 11–12, 18–21.

14. Kunnallissalan kehittämissäätio, Polemia -sarjan julkaisu nro 82/2012, 13–14.

kuuluu poliittisille luottamushenkilöille.¹⁵ Virkamiesten valta-asetat ovat kuntapuolella kiistattomat. Onkin harkittu sitä, pitäisikö kuntien johtavat luottamustehtävät muuttaa päätoimisiksi, koska monet asiat ovat vaikeita ja aikaa vieviä. Asioiden perusteelliseen pohtimiseen tarvittaisiin kokopäiväisiä luottamushenkilöitä¹⁶, etteivät poliitikot jäisi virkamiesten vietäviksi. Kunnalliset ammattipoliitikot ehtisivät perehtyä kunnolla kuntansa asioihin ja pystyisivät siten myös entistä paremmin kyseenalaistamaan virkamiesten näkemykset. Kunnallinen demokratiakin samalla vahvistuisi.¹⁷ Monissa kunnissa asia onkin ollut esillä, ja joihinkin kuntiin on luottamushenkilöitä virkoihin jo palkattukin (esim. Espoo, Turku).

Toisaalta suurissa kaupungeissa on käytännössä kaikki keskeisten vastualueiden ylimmät virat poliittisesti jyvitetty – poliitikoista on tullut / tehty virkamiehiä. Jos tämä vielä laajenisi istuviin valtuutettuihin, niin kuntapuolellakin järjestelmä voisi johtaa siihen, että perinteinen virkamiesvalmistelu sotkeutuisi sellaiseen sekavuuteen, miten on viime vuosina käynyt ministerioissa, kun poliittinen valtiosihteerijärjestelmä on otettu käyttöön¹⁸.

Vuodesta 2006 kunnat ovat voineet valita kaupungin- tai kunnanjohtajansa virkasuhteeseen tai pormestarimallilla. Jälkimmäinen malli on tähän mennessä ollut käytössä vain parissa kunnassa¹⁹. Pormestarin tehtävä ei ole virka, vaan palkallinen luottamustoimi – kaupungin johtamisen ohella hän johtaa myös kaupunginhallitusta. Pormestaria ei pidä kuitenkaan sekoittaa Helsingin ylipormestariin, joka on tasavallan presidentin myöntämä arvonimi.

Jos kunnallispoliitikot itsekin katsovat, että virkamiehet ohjaavat liikaa poliittista toimintaa ja päätöksentekoa eli poliitikkoja itseään, niin eri ratkaisumalleja on syytäkin pohtia. Tosin jos vain muutama kunnallispoliitikko ammatillistettaisiin, vaikutukset saattaisivat olla valtasuhteisiin pieniä, ehkä mitättömiäkin. Syvemmälle kunnallis-

15. Wiberg 2005, 36–38.

16. HS 6.4.2005.

17. Vrt. Risto Rautava (kok.), Ville Yli-Kahri (vihr.) ja Osku Pajamäki, (sd.); ks. HS 24. ja 26.7.2012.

18. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

19. Pirkkalassa ja Tampereella.

hallinnon, eikä myöskään eduskunnan toimintaan tutkimuksessa paneuduta, sillä tässä pääkohteena ovat ministeriöiden virkamiesten ja poliitikkojen ja ministerien väliset valtasuhteet.

2. Toimintaympäristön keskeiset muutokset

Ministeriöiden virkamiesten toimintakenttää ja -ympäristöä leimasi aina suurruhtinaskunnan ajalta viime vuosikymmeniin saakka stabiilius. Ministeriöt olivat tuona aikana juristien linnakkeita; vallalla oli hallintolegalistinen pitäytyminen lainvalmisteluun ja muuhun sää-dösohjaukseen. Lähes 1970-luvun taitteeseen saakka elettiin klassisen virkamieskoulukunnan mukaista virkamieskäsitetä, jossa virkamies toimii suoraan lain määräämin valtuuksin, jotka säätelevät virkamiehen aseman, oikeudet ja velvollisuudet; virkamies oli päivän politiikan ulkopuolella. Tilanne muuttui sitten hyvinkin nopeasti, kun vasem-mistopuolueet tulivat pitkältä tauolta vuoden 1966 eduskuntavaalien jälkeisiin hallituksiin. Virkamieskäsite sai täyskäännöksen – siirryttiin edustuksellisen byrokratian kauteen. Tämän poliittikkakoulukunnan mukaisessa käsitteessä keskeisinä ovat poliittiset virkamiehet, hallin-non politisoituminen. Virkamiesten lojaalisuus kohdistuu tällöin ensi sijassa hallitukseen ja omaan puolueeseen, eikä pääsääntäisesti valtioon ja säädöksiin. Muutos oli virkamiesten ja poliitikkojen välisissä suhteissa niin merkittävä, että tätä aihepiiriä käsittelemän perusteellisesti luvussa VI.

Vaikka edellä mainittujen koulukuntien käsitteet ovat periaattees-sa täysin erilaiset, niin käytännön virkamiesmaailmassa ne toimivat limittäin. Edustuksellisen byrokratian konsepti – parinkymmenen loistovuotensa jälkeen – vähitellen laantui, jolloin riippumattomuus-periaate nousi uudelleen keskeiseksi virkamieskäsitteeksi. Vaikka poliittisia virkanimityksiä toki edelleenkin varsin laajasti tehdään, niin nimitetyt kuitenkin nykyisin pikemminkin byrokratisoituvat vallit-sevaan virkamiesympäristöönsä kuin että toimisivat ministeriöissään entisenkaltaisina poliittisten taustajoukkojensa agentteina.

Kun ministeriöt aiemmin olivat juristien linnakkeita, niin vii-me vuosikymmenien aikana ne ovat muuttuneet laajoiksi eri alojen asiantuntijoiden organisaatioiksi. Poliittinen päätöksenteko voi siten nojautua monipuoliseen valmisteluun. Toki ministeriöiden henkilö-määräkin on samassa tahdissa kasvanut lähes kohtuuttomiin lukemiin.

Ennen 1990-lukua keskusvirastojärjestelmä kollegisine päätöksentekoaikana oli hallinnon keskeinen elementti. Keskusvirastojärjestelmä eli kukoistustaan autonomiakaudelta alkaen aina 1980- ja 1990-lukujen taitteeseen saakka, jolloin toiminta lakkautettiin. Sen jälkeen on ollut vain virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, osakeyhtiöitä jne. Tässä murroksessa näkyy selvästi suuri harppaus kohti ministerihallintoa – vuosi vuoden jälkeen ministeriöt päättävät aina vain yhä suuremman osan valtioneuvoston piiriin kuuluvista asioista.

Pitkäaikaista virkamiestoiminnan muuttumattomuuden tilaa kuvaa osittain sekin, että vuonna 1924 säädetty valtion virkamieslaki pysyi voimassa yli 60 vuotta – aina vuoteen 1986 saakka. Uudet tuulet ovat tämän jälkeen puhaltaneet varsin nopeasti. Niitä selvitän seuraavaksi.

1980-luvun alussa ylimpien valtioneimien vallan painopistemuutos johtui aluksi pelkästään presidenttihenkilön vaihtumisesta, mutta eteni sitten varsin nopeasti aina hallitusmuodon ja perustuslain merkittävään vallanjakomuutokseen saakka. Tosin jo 1970- ja 1980-lukujen taitteessa elettiin jo muutuskautta, vaikka presidentillä olikin vielä muodollista valtaa yhtä paljon tai vähän kuin sitä ennen. Henkilöön kytkeytyneet tosiasiallinen valta oli kuitenkin jo pitkälti rapautumassa, kun presidentti vaihtui Kekkosesta Koivistoon.

Suomessa 1980-luvulle saakka vallinnut poliittinen järjestelmä ja sen hallitsemismalli perustui presidentin vahvaan asemaan, minkä pohjana olivat puolipresidentiaalinen valtiosääntö, toisen maailmansodan määrittämä ulkopoliittinen asetelma ja ennen kaikkea presidentin virassa oleva henkilö. Presidentti Kekkonen valtakaudella (1956–1981) hallitusten muodostaminen ja niiden kokoonpano olivat presidentin tarkassa valvonnassa. Hallitusten kestot olivat lyhyitä useine vähemmistö- ja virkamieshallituksineen. Osittain elettiin näennäisparlamentarismia aikaa, sillä vaalituloksista huolimatta kaikilla puolueilla ei ollut oikeutta osallistua hallitustoimiin – ulkopoliittiset syyt määrittivät presidentin toimintapolitiikkaa. Virkamiesten rooli sen sijaan oli

vahva, vaikka heitäkin seurasi taustalla presidentin varjo. Presidentillä oli valtavuosinaan suorat yhteydet – jopa käskyvaltasuhteet – moniin ministeriöiden ylimpiin virkamiehiin ohi näiden esimiesministerien, varsinkin silloin jos ministeri ei käynyt presidentin pirtaan.¹ Koivisto sen sijaan ei tätä toimintamallia enää hyväksynyt².

Presidentti Mauno Koiviston kaudella (1992–1994) tapahtui asteittainen siirtyminen kohti normaaliparlamentarismia. Keskeisinä olivat hallituksen ja pääministerin aseman vahvistaminen, presidentin valta-oikeuksien vähentäminen, lopulta myös kaikkien eduskuntapuolueiden mahdollisuus päästä hallitukseen. Nämä olivat myös Koiviston omia tavoitteita.³ Poliittisen järjestelmän kannalta ensimmäinen merkittävä muutos oli se, kun vuonna 1987 muodostettiin niin sanottu sinipunahallitus, mikä tarkoitti sitä, että kokoomus pääsi irti 21 vuoden hallituspannastaan. Pääministeri Harri Holkerin (kok.) hallituksen muodostamisessa Koiviston rooli oli aivan keskeinen – ja oikeastaanhan hän taustalla itse asiassa toimi parlamentarismia vastaan, sillä kolmella eduskuntapuolueella oli etukäteissopimus toiseltaisesta hallitusratkaisusta. Tätä kohtaan tehtiin sitten presidentin johdolla pienen piirin kesken ”vastahyökkäys”. Pääsääntöisesti Koivisto oli silti parlamentarismia korostava taustavaikuttaja, josta roolista hän pyrki koko ajan nostamaan hallitusta ja sen pääministeriä politiikan keskiöön⁴. Samalla Koivisto piti kyllä tiettyyn pisteeseen saakka kiinni siitä, että vahva presidenttiyys säilyy myös hänen aikanaan. Joka tapauksessa suomalainen pääministeriys alkoi jo 1980-luvulla vähitellen muistuttaa läntisten demokratioiden mallia.

Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki antoi sitten lopullisen siunauksen irti menneisyydestä ja sen presidenttikeskeisyydestä kohti normaaliparlamentarismia. Tutkimusjakson aikana on ministeristön sisäisessä toiminnassa pääministerin rooli rajusti kasvanut. 1970-luvun loppuun saakkahan pääministeri toimi pääosin presidentin varjossa ja monesti jopa hänen juoksupoikanaan. Pääministerin nousu Suomen

1. Esim. Murto 1994a; haastattelut (EM).

2. Presidentti Koiviston haastattelu (EM), tammikuu 1992.

3. Presidentti Mauno Koiviston haastattelu (EM), tammikuu 1992; Murto 1994a, 343–344.

4. Ks. myös Tiuhonen 2006, 2.

keskeisimmäksi poliittiseksi johtajaksi ja samanaikaisesti tapahtunut pitkä harppaus kohti ministerihallintoa ovat luoneet hyvät mahdollisuudet yksittäisen ministerin vahvalle roolille ministeriönsä johtajana. Tässä työssä selvitetään, miten ministerit ovat siinä onnistuneet ja mikä on ollut virkamiesten rooli.

Hallinnon vuosikymmeniä kestänyt muuttumattomuutta tilaa – lukuun virkamiesten politisoitumista ja kaikenlaisten suunnittelujärjestelmien luomista – alettiin vahvasti purkamaan Holkerin pääministerikaudella. Jo hallitusohjelmassa nostettiin esiin hallinnon kehittäminen. Tämän toteuttamisesta sai vastuun kansliaministeri Ilkka Kanerva (kok.). Ensimmäistä kertaa Suomen historiassa nimitettiin sekä oma hallintoministeri että hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta. Pääministeri Holkeri oli myös itse hallinnon kehittämässä aktiivinen. Heti pääministeriksi tultuaan hän nosti esiin muun muassa vaihtoehtoiset palvelumuodot, tulostavastuun, delegoinnin, hajauttamisen, valtioneuvoston kehittämisen ministeripainotteiseksi, tuottavuuden, kehysohjauksen, liikkeenjohdollisen otteen johtamiseen sekä strategisen johtamisen ja liikelaitosuudistuksen⁵. Kaikki Holkerin hallituksen jälkeiset hallitukset ovat olleet, toki hieman eri painotuksin, erilaisten uudistushankkeiden takana, jotta hallinto ja johtaminen terävöittyisivät.

1990-luvun alkuun mennessä oli jo otettu pitkä askel managerialismin ja New Public Managementin (NPM) suuntaan – byrokraatista ohjausjärjestelmä käännettiin nopeasti uuteen malliin. Markku Temmes ja Markku Kiviniemi katsovat, että 1980-luvun lopulta alkaen Suomessa siirryttiin perinteisestä oikeustieteen ja byrokratiatorian määrittämästä julkisen hallinnon doktriinista liiketaloustieteen (business management ja management theory) suuntaamaan julkisen johtamisen (Public Management) doktriiniin⁶. Kirsi Lähdesmäki katsoo, että New Public Management syntyi julkisen sektorin ympärillä

5. Holkeri 1987, 4–5.

6. Temmes – Kiviniemi 1997; aihepiiriin pohdintaa, ks. Tiihonen 2006, 38–46.

käydyssä kansainvälisessä modernisaatiokeskustelussa ja käytännön reformeissa. Julkista hallintoa ryhdyttiin tarkastelemaan tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden kriteerein; nojaututtiin teoreettisiin lähestymistapoihin, joita ovat julkinen valinta ja tieteellinen liikkeenjohto.⁷ Toimintatapoja haettiin yksityissektorin – yritysmaailman – puolelta. Markkinaorientoitumisessa keskeistä olivat myös tehokkuustoimenpiteet, kuten julkisen sektorin koon pienentäminen ja julkisten menojen supistaminen. Lisäksi koko ajan tavoitteena oli poliittisen ohjauksen ja ministerihallinnon vahvistaminen.

Edellä mainittuja tavoitteita lähdettiin heti viemään käytäntöön – osittain jopa vauhdikkaasti. Ja kun luetteloidaan sekä parlamentarismia vahvistavat piirteet, ja mihin ne vaikuttivat, että tehdyt New Public Managementtiin / managerialismin -viitekehyksen mahtuvat uudistukset, niin valtionhallinto on kokenut runsaan 25 viime vuoden aikana lähes totaalisen myllerryksen suhteessa koko sitä edeltävään 60 vuoteen nähden: hallitusmuoto- ja valtiosääntöuudistukset (pääministerin, hallituksen ja eduskunnan roolien merkittävä vahvistaminen suhteessa presidenttiin); enemmistöhallitukset; hallitusten kestojen pidentyminen vaalikauden mittaisiksi; hallinnon organisaatiouudistukset – keskeisenä keskusvirastojenjärjestelmän purku, liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen; hallituksen ja ministeriöiden johtamista tukevien järjestelmien käyttöönotto kehysmenettelyineen ja tulosohjauksineen; vahva henkilöstöpolitiikka, strategisen johtamisen lujittaminen sekä poliittisen avustajakunnan lisääminen, mukaan lukien poliittisten valtiosihteerien käyttöönotto. Edellä esitetyn voi tiivistää seuraavasti: hallinnon virtaviivaistaminen sekä valtioneuvoston ja ministerien aseman vahvistaminen.

Lisäksi tuona aikana Neuvostoliitto hajosi, Suomi liittyi EU:hun ja myöhemmin Euroopan talous- ja rahaliittoon, talous globalisoitui ja koko toimintakenttä muutoinkin kansainvälistyi. Samalla ministeriöiden valmisteluvastuulla olevien asioiden määrä – ja vaikeusastekin – kasvoi huomasti. Tämä lisäsi myös ministerin henkilöön kohdistuvia vaatimuksia – jotta virkamiehet eivät voisi ministeriään noin vain

7. Lähdesmäki 2003, 23.

viedä.⁸ Muutos on toki saattanut vaikuttaa vähentävästi virkamiesten valta-asemiin. Toisaalta virkamiesten rooli yleiskuvassa saattoi myös vahvistua, kun 1990-luvun alussa iski lama ja kun samanaikaisesti vielä otettiin kehysbudjetointi käyttöön. Näitä asioita analysoin muun muassa luvuissa II ja III.

Uuden hallintomallin sisäänajo näkyi heti myös valtionhallinnon henkilöstön määrässä. Holkerin hallituksen aloittaessa budjettitalouden henkilöstömäärä oli 214 000, mutta vuonna 1990 se oli enää 147 000, josta se laski vuoteen 1995 mennessä 124 000 henkilöön. 2010-luvulla henkilöstömäärä on ollut runsaat 80 000. Muutoksen syyt ovat pääasiassa liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen⁹.

Ministeriöiden henkilöstömäärässä sen sijaan kehitys on lähes päinvastainen. Kun itsenäisyyden alusta aina 1970-luvun taitteeseen saakka virkamiehiä oli ministeriöissä yhteensä vain muutama sata, niin vuoteen 1987 mennessä se moninkertaistui olleen tuolloin jo 3 700. Selittävinä tekijänä on punamultahallitusten kultakausi – hyvinvointivaltioideologian toteuttaminen ja 1970-luvun valtaisa suunnitteluideologia, joiden puitteissa perustettiin mitä erilaisimpia suunnitteluyksiköitä sekä valtioneuvosto- että ministeriötasoilla. Hallinnon politisoituessa henkilömäärä lisääntyi vielä senkin vuoksi, että virkoihin kytkettiin laaja kaksoismiehitys. Taustalla oli kasvuoptimismi ja usko valtion kokonaisvaltaiseen rooliin kaikilla yhteiskunnan osa-alueilla. Muutos oli niin laajamittaista ja nopeaa, että ministeriöiden virkamiesten valta samalla väijäämättä kasvoi.

8. Tosin viime hallitusten ministerivalinnoista totesi erään ministeriön pitkäaikainen ylijohdaja seuraavaa: ”Ymmärrän kyllä, että politiikka on politiikkaa, mutta sitä en ymmärrä, että nykyisin hallitukseen kuin hallitukseen valitaan aivan keskenkasvuisia henkilöitä ministereiksi – luullakseni pelkästään media- ja julkisuussyistä sekä varmaan vaalitaktikoinninkin vuoksi – joilla ei ole harmaata aavistustakaan hallinnonalan substanssiasioista. Koeta siinä nyt sitten mennä keskustelemaan ministerin kanssa substanssista, kun ministerillä on kiire ja ajatukset ihan muissa kuin ministeriön asioissa”. Haastattelut (EM).
9. Vuoden 1990 lukua selittävät tuolloin liikelaitostetut Posti- ja telelaitos sekä Valtionrautatiet. Suuri muutos oli myös yliopistojen siirtyminen budjettitalouden ulkopuolelle vuonna 2010.

Holkerin hallituksen uudistukset – ehkä väistämättäkin – selvästi lisäsivät ministeriöiden virkamiesten määrää, mikä trendi vain jatkui Esko Ahon (kesk.) ja Paavo Lipposen (sd.) hallitusten kausilla. Näiden kolmen pääministerin aikana ministeriöiden henkilöstö kasvoi peräti 1 400 uudella virkamiehellä nousten lopulta jo runsaasti yli 5000:een. Osasyynä oli toki EU-hun liittymisen aiheuttamat lisätarpeet. Silti paljon vaikutti myös se, että kun 1990-luvun alussa siirryttiin tulohajaukseen, niin valtion budjettirakennetta samalla muutettiin siten, että kullekin ministeriölle ja virastolle annettiin eduskunnan hyväksymisen kautta enää yksi toimintamääräraha, jonka puitteissa kukin sai sitten toimia oman halunsa mukaan, perusti se niillä virkoja, osti palveluja jne. eli käytti määrärahansa miten ja mihin parhaimmaksi katsoi.

Muutos oli suuri, sillä sitä ennen jokaisella ministeriöllä / virastolla oli budjetissa oma palkkausmomentti, jossa sen oli vuosittain yksityiskohtaisesti perusteltava uusien virkojen perustamiset palkkaluokkineen, niiden muutoksineen (palkankorotukset) jne. Muuhun toimintaan oli sitten omat kulutusmeno- ja investointimomenttinsa, joiden määrärahat oli myös tarkasti perusteltava. Kun budjetista oli kysymys, kaikki vaati ensin valtioneuvoston hyväksymisen ja sen jälkeen eduskunnan normaalin budjettikäsittelyn. Toiminta oli siten myös julkista. Raskasta tuollainen käsittely kyllä oli, eikä sellaiseen kukaan halunnut enää palata. Silti jotain meni pieleen: kun uudistuksilla annettiin ministeriöille ja virastoille haluamaansa valtaa ja vapauksia, niin näihin kuuluvaa vastuuta ne eivät sitten osanneet / halunneet käyttää. Tämä näkyi sitten myös siinä, että ministeriöiden henkilöstömäärän kasvu räjähti käsiin, palkat alkoivat nousta uusien palkkausjärjestelmien tuella, konsultti- ja asiantuntijapalveluiden käyttö laajentui, selvitysmiestoiminta paisui jne. Ministeriön tehtäviä ryhdyttiin hoitamaan laajemmalla rintamalla kuin vain virkamiesten toimin. Ja kun oltiin ministeriöhallinnossa, niin palkkausjärjestelmien uudistaminenkin toteutettiin vielä tuolloin tyypilliseen tapaan eli käytännössä lähes kaikissa ministeriöissä luotiin konsulttien avulla oma palkkausjärjestelmä¹⁰. Mistään ei tietenkään haluttu menoja karsia.

10. Osallistuva havainnointi (EM)

Vuosina 1987–2005 henkilöstömäärän kasvu oli nopeinta maa- ja metsätalousministeriössä (400 lisähenkilöä), jonka henkilöstömäärä peräti nelinkertaistui. Pitkälti tätä selittää EU:hun liittyminen. Maatalouteen liittyvät tuet ovat EU-budjetissa suuri menoerä ja tukivii-dakko lähes käsittämätön. Toisaalta kuitenkin alkutuotannon osuus Suomen bruttokansantuotteesta ja työvoimasta on laskenut suuruuden päivistään hyvin pieneksi. Maa- ja metsätalousministeriössä se on kuitenkin vaatinut huomattavia henkilöstölisäyksiä. Kasvua oli toki tuona aikana kaikissa muissakin ministeriöissä.¹¹

2000-luvun alkupuolella valtiovarainministeriössä lopulta ha-vahduttiin valtion budjettitalouden piiriin kuuluvien virkamiesten määrään kasvuun. Ministeriössä valmisteltiinkin niin sanottu tuot-tavuusohjelma, joka otettiin käyttöön Matti Vanhasen (kesk.) ensim-mäisen hallituksen kaudella. Ohjelma sisälsi paljon yleviä periaatteita, mutta nopeasti se tulkittiin – varsinkin virkamiestasolla – henkilöstön vähentämisprojektiksi¹². Eläkepoistuman hyödyntäminen oli tuotta-vuusohjelmassa keskeinen elementti. Jyrki Kataisen (kok.) hallitus korvasi tuottavuusohjelman tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelmalla, jonka toimeenpanoa Stubbin hallitus jatkoi. Keskeisenä tarkoituksena on parantaa tuloksellisuutta tuottavuutta lisäävin toimenpitein.

Tuottavuusohjelma purikin jonkin verran, sillä esimerkiksi mi-nisteriöiden henkilöstömäärä väheni muutamassa vuodessa lähinnä ulkoistamisten vuoksi muutamalla sadalla. Sen sijaan tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelman täytäntöönpano ei ole vähentänyt ministeri-öiden henkilöstömäärää lainkaan, kuten taulukko 1 hyvin osoittaa,

11. Kasvu oli varsin nopeaa myös valtioneuvoston kansliassa, työministeriössä, kauppa- ja teollisuusministeriössä, ulkoasiainministeriössä, sisäministeriössä, sosiaali- ja terveysministeriössä, liikenne- ja viestintäministeriössä, valtiovarainministeriössä sekä ympäristöministeriössä. Lähde: valtiovarainministeriö.
12. Näin näki asian myös Valtiontalouden tarkastusvirasto vuonna 2010 tekemässään tarkastuksessa. Se katsoi, että tuottavuusohjelman alkaessa vuonna 2003 tuotta-vuuden parantaminen näytti aidosti olleen ohjelman ensisijainen tavoite, mutta vuoden 2005 kehyspäättöksestä lähtien ensisijaiseksi tavoitteeksi näytti tulleen valtion henkilöstön vähentäminen: ”Käytännössä valtiovarainministeriö on kuitenkin pitänyt ensisijaisena tavoitteena sitä, että henkilötyövuosipanos vähenee, riippumatta siitä, tapahtuuko se tuottavuustoimenpiteiden ansiosta vai ei”. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010, 7.

vaikka ulkoistamista, yhdistämistä ja keskittämistä on tänäkin aikana toteutettu. Ministeriöt ovat siten vuosikaudet pystyneet säilyttämään henkilöstömääränsä vähintään samalla tasolla.

Taulukko 1. Henkilötyövuosien lukumäärä ja sen kehitys ministeriöittäin vuosina 2010–2013.

Ministeriö	Henkilötyövuosien lukumäärä			
	2010	2011	2012	2013
Valtioneuvoston kanslia	228	224	221	236
Ulkoasiainministeriö	965	946	972	1 004
Oikeusministeriö	244	240	243	249
Sisäasiainministeriö	266	270	260	267
Puolustusministeriö	140	139	145	147
Valtiovarainministeriö	378	375	386	391
Opetus- ja kulttuuriministeriö	311	294	278	292
Maa- ja metsätalousministeriö	311	311	296	291
Liikenne- ja viestintäministeriö	170	167	174	175
Työ- ja elinkeinoministeriö	590	571	575	569
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	440	429	429	426
Ympäristöministeriö	288	279	279	274
Ministeriöt yhteensä	4 332	4 246	4 257	4 321

Lähde: Valtiovarainministeriö, elokuu 2014.

Jos katsotaan sitä, paljonko budjettitalouden piirissä oli henkilöitä (ei siis henkilötyövuosia) kunkin vuoden joulukuussa vuosina 2010–2013, niin ministeriöiden henkilömäärä on itse asiassa jonkin verran jopa kasvanut.¹³ Ne tavoitteet, jotka valtion keskushallinnon uudistamisen ministeriryöryhmä esitti vuonna 2002, eivät ainakaan ministeriöiden henkilöstömäärän osalta ole toteutuneet. Ministeri-

13. Tänä aikana 4347:stä 4368:aan. Lähde, valtiovarainministeriö, elokuu 2014.

työryhmään esitti, että ministeriöt olisivat pieniä strategisesti suuntauneita kokonaisuuksia ja että virastot huolehtisivat varsinaisista toimeenpanotehtävistä.¹⁴

Vuonna 2012 käynnistettiin uusi hanke keskushallinnon kehittämiseksi. Pyrkimyksenä on saada valtioneuvostotasolla tehtävä resurssi-, politiikka- ja lainsäädäntöohjaus yhtenäiseksi, tukea entistä paremmin hallituksen strategisen näkemyksen toimeenpanoa ja vaikuttavuutta, lisätä henkilöstö- ja taloudellisten resurssien liikkuvuutta ja yhtenäistä toimintakulttuuria. Keskusteluissa on ollut esillä jopa sellainen malli, jossa kaikki nykyiset ministeriöt yhdistettäisiin yhdeksi virastoksi, jolloin ministeriöistä tulisi valtioneuvoston osastoja. Mutta mikä on lopullinen malli, se on vielä ratkaisematta. Keskushallinnon kehittämiseen liittyen valtioneuvosto myös asetti vuoden 2014 alussa parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta ja uudistamistarpeita. Komitean tehtävänä on arvioida keinoja hallituksen strategisen päätöksenteon toimintaedellytysten parantamiseksi. Se myös selvittää ja tekee mahdollisesti tarvittavat ehdotukset perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön. Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoista on se, että komitean tehtävänä on myös arvioida poliittisen ja virkamiesjohtamisen suhdetta.¹⁵ Lokakuussa 2014 antamassaan väliraportissa komitea vielä pohti asiaa yleisellä tasolla.¹⁶ Itse käsittelen valtiosihteeri-virkamies -suhdetta kodassa V.2.

Vielä tutkimusjakson alkupuolella valtakunnantason keskeisten asioiden valmistelutyö tehtiin komiteoissa, joissa sekä poliittiset että muut intressiryhmät olivat edustettuina. Komiteoista on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana lähes täysin luovuttu; syynä ennen kaikkea se, että niiden työ oli hidasta ja usein jouduttiin tekemään hyvin väljiä kompromisseja. Mietinnöistä saattoi tulla täysin ympäröityjä. Komiteoista irtautuminen johti siihen, että 1990-luvun taitteesta lähtien ovat valtakunnallisestikin keskeisten asioiden valmistelusta pääosin vastanneet työryhmät sekä konsultit

14. Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002, valtiovaraministeriö.

15. Komitean asettamiskirja 30.01.2014, valtiovaraministeriö VM119:00/2013.

16. Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti. Valtiovaraministeriö 28/2014.

ja selvitysmiehet – ja tietysti myös virkamiehet. 2000-luvun alku on valtiohallinnossa ollut konsulttien¹⁷ ja selvitysmiesten kulta-aikaa. Niitä on ollut niin paljon, että rekistereistä huolimatta tuskin kukaan pystyy kokonaisuutena edes laskemaan. Poliittiset tai muut eturyhmät eivät siis enää ole kytkeytyneet samalla tavoin valmisteluvaiheeseen kuin olivat komiteoiden aikana, mikä on saattanut vähentää esille tulevien vaihtoehtojen määrää.

Koska valta on myös ajan funktio, niin valtasuhteisiin vaikuttavat myös hallitusten kesto ja virkamiesten pysyvyys. Kun aina 1980-luvun taitteeseen saakka Suomen hallitusten keskimääräinen kesto oli vain vuosi, niin vuodesta 1983 hallitukset ovat käytännössä pysyneet vallassa koko vaalikauden. Poikkeuksina toki ovat pääministeripuolueen puheenjohtajan vaihdoksesta johtuneet muutokset¹⁸.

Hallitusten pitkäkestoisuuden voi tulkita ministerien aseman lujittumiseksi: ministerit ja poliittiset avustajat ehtivät oppia asiat ja käytännöt, eivätkä ainakaan pidemmän päälle ole virkamiestensä vietävissä. Lisäksi asetelma ”poliitikot vaihtuvat, virkamiehet pysyvät” on viime vuosina lieventynyt, sillä 2000-luvulla ylimmät virkamiehet on nimitetty määräaikaisiksi, yleensä viiden vuoden pesteille. Puhdasoppista määräaikaisuus ei kuitenkaan ole ollut, sillä useimmiten samat henkilöt tulevat määräajan jälkeen uudelleen valituiksi, mikäli paikkaa hakevat – tai jos ei pelata poliittista virkanimityspeliä.

Vuodesta 1917 vuoteen 2014 Suomessa on ollut 73 hallitusta: enemmistöperustaisia 42, vähemmistöhallituksia 22 ja virkamieshallituksia yhdeksän. Vähemmistöhallitusten aikakausi sotien välisenä aikana kuvastaa silloisia poliittisia ristiriitoja, puoluekentän hajanaisuutta sekä parlamentarismitulokintojen ongelmallisuutta. Sota-aika oli luonnollisesti laajojen enemmistöhallitusten kautta. Sotien jälkeen (vuodesta 1944)

17. Konsulttien käyttö on soluttautunut lähes kaikkiin virkamiesvalmistelun lokeroihin – ei tosin konsulttien omaa syytään, vaan virkamiesten ja poliitikkojen pyynnöstä. Konsulttitoiminta on osin sotkenut ministeriöiden virkamiesvalmistelutyötä.

18. Jäätteenmäki (kesk.) -> Vanhanen (kesk.); Vanhanen -> Kiviniemi (kesk.); Katainen (kok.) -> Stubb (kok.). Näissäkin tapauksissa hallitustoiminta on ko. puolueineen jatkunut entisellään. Hallitusohjelmaa on ehkä jonkin verran tarkistettu.

nimitetyistä 44 hallituksesta enemmistöhallituksia on 29, vähemmistöhallituksia kahdeksan ja virkamieshallituksia seitsemän. Enemmistöhallitusten osuuden kasvu johtuu puolueiden välisen kuilun kaventumisesta ja poliittisten ristiriitojen lievenemisestä. Hallitusyhteistyötä on myös tehty yli oikeisto-vasemmisto-akselin. Suomessa enemmistöhallituksen muodostamiseen on käytännössä aina tarvittu vähintään kolme puoluetta. Tosin esimerkiksi vuoden 2003 vaalien jälkeen sosiaalidemokraatit ja keskusta olisivat voineet keskenäänkin muodostaa enemmistöhallituksen, samoin keskusta ja kokoomus vuonna 2007.

Tutkimusjaksolla on hallitustyypeissä ja hallitusten kestoissa tapahtunut oleellinen muutos, sillä enemmistöhallituksia on yhtäjaksoisesti muodostettu vuodesta 1977 lähtien. Käytännössä vuodesta 1983 hallitukset ovat jopa istuneet koko vaalikauden. Tähän mennessä viimeisin virkamieshallituskin on vuodelta 1975. Vaikka määränemmistöäännöksistä pitkälti luovuttiin 1980- ja 1990-luvuilla, hallitukset ovat silti puoluemäärältään yleensä olleet eduskuntatuen kannalta yliedustettuja (”oversized coalitions”)¹⁹. Anneli Jäätteenmäen (kesk.) hallituksessa – samoin Matti Vanhasen (kesk.) I hallituksessa – oli tosin vain kolme puoluetta, mutta Vanhasen toisessa hallituksessa jälleen neljä. Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen muodostivat sitten peräti kuusi puoluetta.

Suomessa on ollut yleistä, että myös oppositio on samanaikaisesti hallituksen kanssa bipolaarinen eli ylittänyt vasemmisto-oikeisto-ajan. Pääministerin puoluetustakaan ei ole määrittynyt sen mukaisesti, onko eduskunnassa oikeisto- vai vasemmistoenemmistö. Esimerkiksi vahvat sosiaalidemokraattiset pääministeriydet (Koivisto II, Sorsa I–V, Lipponen I ja II) eivät pohjautuneet vasemmiston eduskuntaenemmistöön.

Niukka enemmistötyyppi terävöittää sekä hallitus- että oppositio-politiikkaa. Sen sijaan pitkäkestoisten ylidevien koalitioiden aikana poliittinen toiminta ikään kuin turtuu, kun eduskunta on tuolloin käytännössä lähes pelkästään kumileimasimen roolissa. Tosin monesti suurin jännite on jo hallituksen sisällä, kuten esimerkiksi Kataisen ja

19. Lijphart 1999; ks. Suomen koalitorakenteista ja koalitioteorioista., Murto 1994a, 176–184.

Stubbin hallitukset hyvin osoittivat, samoin kuin keskustan ja sosiaali-demokraattien pohjalle rakentuneet hallitukset – etenkin 1980-luvulla.

Ylileveässä koalitiossa poliittinen toiminta jää ympäriryöreäksi, kun todellista politiikan muutosta ei voida tehdä suuntaan tai toiseen. Hallituspuolueiden yleistavoitteet ovat täysin erilaiset, mutta hallituksen pystyssä pysymiseksi kaikki tasoitetaan pienimmäksi yhteiseksi nimittäjäksi. Poliitikka hämärtyy, eikä se varmasti äänestysaktiiviteettiakaan lisää.

Itsenäisyyden ajan hallitusten kestojen muuttumisajankohdan havaitsee hyvin taulukosta 2, sillä kaikki ikätilaston kärjessä olevat hallitukset on nimetty runsaan kolmen viime vuosikymmenen aikana.

Taulukko 2. Suomen pitkäikäisimmät hallitukset vuosina 1917–2014²⁰ (yhteensä 73 hallitusta).

	Hallitus	Aika	Vuorokaudet
1.	Paavo Lipponen (sdp.) II,	1999–2003	1464
1.	Paavo Lipponen (sdp.) I,	1995–1999	1464
3.	Harri Holkeri (kok.),	1987–1991	1458
4.	Kalevi Sorsa (sdp.) IV,	1983–1987	1456
5.	Esko Aho (kesk.),	1991–1995	1449
6.	Matti Vanhanen (kesk.) I	2003–2007	1396
7.	T. M. Kivimäki (ed.)	1932–1936	1394
8.	Matti Vanhanen (kesk.) II	2007–2010	1161
9.	Jyrki Katainen (kok.)	2011–2014	1099
10.	Kalevi Sorsa (sdp.) I	1972–1975	1013
11.	Mauno Koivisto (sdp.) II,	1979–1981	1001

Kaikkineen yli tuhat päivää istuneita hallituksia on vuodesta 1917 lähtien ollut vain yksitoista ja niistä tutkimusjaksolla peräti yhdeksän. Yksi tuhat vuotta kestäneen ajan rikkonut hallitus ajoittuu sotien väliselle ajalle eli T. M. Kivimäen (ed.) vähemmistöhallitus (1932–1936). Se pysyi pystyssä oppositiopuolue SDP:n ”hiljaisella” tuella²¹. Lyhytkes-

20. Tilanne lokakuussa 2014.

21. Ks. esim. Murto 1994a.

toisin on puolestaan Antti Hackzellin (amm.) hallitus vuonna 1944 (45 vrk). Anneli Jäätteenmäen hallitus on tähän mennessä historian neljänneksi lyhyin (69 vrk).

Ministerin pätevyydelle asetettavat vaatimuksetkin ovat hallitusten pitkäkestoisuuksien, globalisaation ym. johdosta kasvaneet, mikä myös osaltaan rajaa virkamiesten valtaroolia. Kun hallitukset pysyivät vallassa vain vajaan vuoden, niin ”ei ollut niin väliä, jos kyvyttömän ministerin takia menetettiin vuosi, mutta kun nyt menetetään neljä vuotta, on se jo maalle kohtalokasta”²². Ministerin oman hallinnonalansa asiantuntemuskin saattaa nykyisin jo painaa aiempaa enemmän. Itsenäisyyden alussa sen sijaan ministerien koulutustaso oli korkea ja poikkesi selvästi yhteiskunnan yleisestä koulutustasosta. Hallitukset vilisivät oman alansa asiantuntijoita, professoreita ja tohtoreita. Sotien jälkeen ministerien koulutustaso maallistui, kun ministeriksi pääsyn kriteereiksi ”lisättiin” alueellisuus ja vuorolla palkitseminen. Viime hallituksissa ministerit ovat olleet akateemista tasoa²³ – pelkästään kansa- tai perukoulutaustaisia on enää harvoin. Sama ilmiö koskee myös eduskuntaa, jonka piiristä toki ministeritkin yleensä valitaan.

Hallituksessa olevien ministereiden määrä on myös viime vuosikymmeninä kasvanut. Perustuslain mukaan ehdotonta ylärajaa ei ole, sillä valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ohella tarvittava määrä muita ministereitä (60 §). Niinpä ministerien määrä on ollut suuri, jotta kaikki hallituspuolueet tuntisivat olevansa vallassa. Tämä on sitten johtanut siihen, että viimeisille ministeripaikoille on riittänyt enää vain keinoitekoisia ”vahtimestarin” tehtäviä: mitä enemmän hallituksessa on ministereitä, sitä enemmän uskotaan olevan poliittista kontrollia.

Hallituskoalitorakenteet ovat tutkimusjakson aikana myös muuttuneet, sillä käytännössä kaikki eduskuntapuolueet ovat tänä aikana päässeet hallitustoimintaan mukaan. Aina vuoteen 1987 hallituspohja oli käytännössä pysyvä, sillä vuosina 1966–1987 – poikkeuksena kolme

22. Vuonna 2012 toteutettu kysely (EM); haastattelut (EM).

23. Ks. muutoksista, esim. Murto 1994a, 128–236; haastattelut (EM); Tiihonen 1990, 40.

lyhytkestoista virkamieshallitusta²⁴ ja kaksi lyhytkestoista vähemmistöhallitusta – elettiin ikuisen koalition²⁵ kautta, kun hallitukset rakentuivat sosiaalidemokraattien ja keskustan varaan eli niin sanottuun punamultayhteistyöhön, jona aikana ao. puolueet myös miehittivät keskeiset virkamiespaikat. Kokoomus pidettiin aina vuoteen 1987 saakka hallitustoimien ulkopuolella. Kun puolue pääsi pannasta, sai se heti pääministerin paikan (Harri Holkeri). Holkerin hallituksen syntyyn myötävaikutti edeltävän hallituksen jatkuvat sisäiset erimielisyydet sosiaalidemokraattien ja keskustan välillä – jonkinlainen hallituskriisi oli lähes jatkuvasti päällä.

Suomen Maaseudun Puolue (nyk. perussuomalaiset) nousi hallitukseen 1983, Suomen Kristillinen Liitto (kristillisdemokraatit) vuonna 1991 ja Vihreä Liitto (vihreät) 1995. Vuonna 1991 muodostettiin ensimmäinen porvarihallitus yli neljännesvuosisataan. SKDL²⁶ / vasemmistoliitto ja kokoomus puolestaan tulivat ensimmäistä kertaa samaan hallitukseen vuonna 1995. Uusia puolueita ja henkilöitä on siten koko ajan tullut ”virkamiesoppiin”. Myös virkamiestaustoissa on tapahtunut koalitorakenteiden vaihtelujen vuoksi muutoksia. Tutkimusjakson alkupuolella keskeisiä virkamiespaikkoja miehittivät pääosin sosiaalidemokraatti- ja keskustataustaiset henkilöt.²⁷ Kaikki puolueet ovat sittemmin omilla hallituskausillaan käyttäneet mahdollisuuttaan tehdä poliittisia virkanimityksiä, vaikka oppositiossa ollessaan niitä vastaan kovasti protestoivatkin.

Suomen poliittisessa historiassa on tutkimuksen aikajänteen aikana tultu tilanteeseen, jossa kaikki eduskuntapuolueisiin perustuvat hallituskoalitiovaihtoehdot ovat mahdollisia. Tosin puolueiden väritkin ovat haalenneet, jos värejä edes kaikissa tapauksissa erottaakaan. Silti jossain määrin eriskummallista rauhanoloissa on se, että poliittisen kartan ääripäissä olevat (eduskunta)puolueet ovat löytäneet hallitusyhteistyössä toisensa. Tosin useimmiten se on ollut pakon sanelemaa,

24. Virkamieshallitukset: Aura I ja II, Liinamaa; vähemmistöhallitukset: Paasio II, Miettunen III.

25. Termin nosti esiin Jan-Magnus Jansson, Hufvudstadsbladet 1.3.1987.

26. Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL) lakkautettiin 1990, tilalle perustettiin vasemmistoliitto.

27. Esim. Rantala 1982; Lehtinen 1979; Kääriäinen 2002; haastattelut (EM).

jotta hallitus on ylipäättänsä saatu syntymään, kuten vaikkapa vuonna 2011 muodostettu Jyrki Kataisen (kok.) kuuden puolueen koalitiiohallitus²⁸. Oikeisto-vasemmisto -akseli ei siis Suomessa millään tavoin selitä koalitorakenteita. Äänestäjien kannalta onkin ongelmallista, että vaaleissa ei ole käytännössä voinut juuri suoraan vaikuttaa siihen, mikä kulloinkin on tuleva hallituskoalitio.

Nykyisin hallitustasolla pääministerin johdolla ministerien pieni piiri – avustajineen ja ylimpene virkamieherineen – muotoilee politiikan. Ydinryhmään kuuluvat hallituspuolueiden puheenjohtajat (hallitusryhmän vetäjä, jos ei puheenjohtaja hallituksessa). Pääministeristä on tullut kotimaan politiikan ykköshahmo. Muutos on tapahtunut myös siinä, että pääministeriksi on viime vuosikymmeninä muutamaa poikkeuksetta lukuun ottamatta valittu suurimman puolueen puheenjohtaja, jolla on myös vahva avustajakunta. Lopullisen silauksen roolille on antanut julkisuus. Henkilökeskeisessä politiikassa hallituksella on pääministerin kasvot – ja nykyisin myös valtiovarainministerin.

Vaikka jo Lipposen (sd.) hallitusten ministereillä oli varsin vapaa toimintakenttä omilla sektoreillaan, pääministeri silti säilytti hallituksissaan ykköstoimijan aseman – nousten vuosituhannen vaihteessa jopa valtiomiesmäiseen rooliin. Lipposen johtamien hallitusten jälkeen on sektoriministereillä ollut vieläkin suurempi toimintavapaus, mikä on vain entisestään hajottanut hallitusten yhteisöllisyyttä. Se kun on lähes tyystin kadonnut. Oman hallinnonalansa nimityksetkin on kukin substanssiministeri saanut hoitaa suvereenisti. Kun ministerit voivat toimia omalla sektorillaan muista riippumatta, on se samalla selvästi lisännyt virkamiesten mahdollisuuksia vaikuttaa hallituksen poliittisiin linjauksiin. Yläpuolella on ”vain” ministeri.

28. Hallitukseenhan tulivat kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien lisäksi vasemmistoliiitto, ruotsalainen kansanpuolue, vihreät ja kristillisdemokraatit.

3. Tutkimusongelma, -kysymykset ja säädöspohja

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, heijastuuko poliitiikan tuotoksissa – hallitus- ja ministeriötasolla – pikemminkin virkamiesohjaus kuin poliitikkojen omat tavoitteet. Tässä peilataan sitä, jyrääkö virkamiesvalta poliittisen vallan vai onko poliitikoilla se valtarooli, joka heille myös muodollisesti kuuluu. Virkamiehillä on aina jo lähtökohtaisesti asiantuntijavaltaa ja vaikutusvaltaa, mutta mikä on heidän tosiasiallinen valtansa.

Hypoteesina on, että virkamiesten valta on edellä mainituilla tasoilla ollut vahvaa koko viime vuosikymmenien ajan, mutta toimintaympäristön muutosten myötä se on edelleen vain lujittunut. Jatkohypoteesina lisäksi on, että ministeriövertailussa virkamiesvalta on vahvinta valtiovarainministeriössä. Jälkimmäisen hypoteesin olen ottanut tarkastelun kohteeksi, koska spekulointi valtiovarainministeriön virkamiesvallasta on julkisuudessa jatkuvasti esillä. Tässä työssä analysoin, pitävätkö oletukset paikkansa.

Tutkimusajanjakso on 1970-luvun lopusta 2010-luvulle. Tällä jaksolla parlamentarisoituminen eteni aimo askelin ja toimintaympäristössä tapahtui paljon muitakin muutoksia verrattuna sitä edeltävään aikaan, kuten edellä jo esitin. Miten tapahtuneet muutokset sitten näkyvät virkamiesten ja poliitikkojen välisissä valta-asemissa, ovatko virkamiehet jopa joukkiona korvanneet entistä presidentinkin valtaa poliitikkojen ohjauksessa. Näihin kysymyksiin haen tässä työssäni vastauksia.

Vallan teoreettinen pohja on jo lähtökohtaisesti hatara, mutta perustana on kuitenkin se, että valtakäsitteeseen liittyy aina suhde – tässä tutkimuksessa virkamiesten ja ministerien välinen valtasuhde.

Max Weberin mukaan valta on ”mahdollisuutta alistaa muiden käyttäytyminen omaan tahtoon” ja ”mahdollisuutta, että yksi toimija on sellaisessa sosiaalisessa suhteessa ja sellaisessa asemassa, että hän voi panna täytäntöön oman tahtonsa, huolimatta vastustuksesta ja välittä-

mättä siitä, mihin tämä mahdollisuus pohjautuu.”¹ Anthony Giddens puolestaan katsoo, että valta voidaan suhteuttaa vuorovaikutukseen kaksitahoisesti: vuorovaikutusprosessien institutionaalisenä piirteenä ja strategisen käyttäytymisen keinona tulosten saavuttamiseksi. Giddens määrittelee vallan sekä kyvyksi aikaansaada muuntumista että hallinnaksi. Molemmat edellyttävät toisiaan.² Tämän dualistisen lähestymisen tarpeen Ilkka Heiskanen³ on kiteyttänyt huomautukseen, että ”valtaa käytetään aina yli ja ohi vakiintuneiden institutionaalisten rakenteiden”. Tarkentaisin, että tosiasiallista valtaa ohi muodollisten rakenteiden.

Michel Foucault korostaa vallan osalta toimintaa ja diskursseja korostavaa lähestymistapaa, osittain rakenteiden ja instituutioiden sijaan. Foucault nostaa korokkeelle ei-juridiset vallankäytön muodot. Hän näkee, että vallankäyttö ei ole institutionaalisesti annettu, vaan se liittyy prosesseihin, jotka ovat enemmän tai vähemmän sopeutuneet tilanteisiin.⁴ Juuri näin näen ne virkamiesvaltatutkimukseni viitekehksessä.

Tämän tutkimuksen ”valtasateenvarjon” alla on myös poliittinen johtajuus, ministeriöthän ovat päällikkövirastoja. Johtajuutta on pyritty myös selittämään valtakäsitteellä⁵, mutta valta sinänsä ei ole riittävä määrittämään johtajuutta⁶. Valta ja johtajuus ovat osin päällekkäisiä käsitteitä, ja monesti niitä on vaikea erottaakaan. Molempiin myös liittyy aina suhde. Johtajuus on yhdistetty kykyyn saada toiset tekemään määrättyjä asioita ja ”johtaa” tarkoittaa myös ohjaamista ja käskemistä. Lähtökohtana on pitkälti asema⁷, joka tosin korostaa enemmänkin vain muodollisen vallan pohjaa. Tosiasiallisen vallan karjoittamiseksi onkin haettava myös muita determinantteja /määrittäjiä, jotka yhdessä muodostavat muodollisen vallan kanssa kokonaisuuden, jonka pohjalta eri toimijoiden valtaa ja valtaresurseja voidaan eritellä.

1. Weber, ks. Bendix 1962, 290–328.

2. Giddens 1984, 145–146; Ruostetsaari 2003a, 33.

3. Heiskanen 2001, 18; Ruostetsaari 2003a, 33.

4. Foucault 1998, 67; Foucault 2000, 343–345; Ruostetsaari 2003a, 30–32.

5. Esim. Edinger 1967, 5; Janda 1972, 46–68.

6. Raunio 1969, 146, 149; Janda 1972, 59.

7. Blondel 1980, 12.

Perustaltaan johtaminen on ihmisten yhteistoiminnan järjestämistä missä tahansa toiminnassa; tässä tutkimuksessa ministerien ja virkamiesten kesken. Asemaan liittyen valta piiryy näkyväksi roolikäyttämisen kautta⁸. Roolit eivät ole vakioita, lukuun ottamatta perustehtävistä muovautuvia rooleja, jotka muodostavat henkilöistä ja tilanteista riippumattoman kehikon ja pohjan toiminnoille. Ne perustuvat institutionaalisen asemaan, säännöksiin ja perinteisiin. Roolikäyttämisenä nousevat esiin henkilöt, rakenteet ja tilanteekijät. Kokonaisuus muodostuu kunkin henkilön roolikasaumasta ja sen mukanaan tuomista valtaresursseista. On kuitenkin pystyttävä erittelemään roolit roolikäyttämisenä. Esimerkiksi eri aikoina olevilla ministereillä ja kansliapäälliköillä on henkilöistä riippumattomat samat perusroolit, mutta sen sijaan jokaisella oma roolikäyttämisenä, mikä sitten heijastuu kulloisissakin valtasuhteissa.

Missä suhteessa tosiasiallinen valta on pelkästään vaikutusvaltaa?⁹ Vaikutusvalta voidaan määrittää vallan erityistapaukseksi. Se voi ilmiönä perustua sekä formaalisissa hierarkioissa oleviin asemiin ja niiden antamaan auktoriteettiin, toimivaltaan sekä informaalisiin tekijöihin (esim. taito, kyky, karsima).¹⁰ Kaikki nämä liittyvät myös poliitikkojen ja virkamiesten välisiin valtasuhteisiin. Robert A. Dahl puhuu yleisesti vaikutuskäsitteistä, joilla hän tarkoittaa valtaa, vaikutusvaltaa, kontrollia, taivuttelua, mahtia, voimaa, pakkoa¹¹. Kun tässä työssä ytimenä on selvittää virkamiesten valtaa suhteessa poliitikkoihin, niin kyse on pitkälti juuri vaikutusvallan analysoimisesta.

Sateenvarjon alla tämä on myös eliittitutkimusta. Ministerit ja ylimmät virkamiehet kuuluvat valtarakenteen yläkerrokseen, edelliset poliittiseen eliittiin ja jälkimmäiset virkamieseliittiin.¹² Valtiotieteen sanastossahan eliitti on osin korvannut johtajan ja johtajiston käsitteen. Gaetano Moscan mukaan ”poliittinen luokka” käsittää ne, jotka formaalisesti tekevät politiikkaa koskevat päätökset, että myös

8. Roolikäyttämisenä, Biddle – Thomas 1966.

9. Vrt. Raunio 1969, 23, 61; Jansson 1985, 113, viite 2; Lane – Stenlund 1984, 387.

10. Laswell – Kaplan 1950, 23; Ruostetsaari 1992, 37; Ruostetsaari 2003a, 50.

11. Dahl 1971, 36.

12. Ruostetsaari erottaa eliittitutkimuksissaan hallinnollisesta eliitistä omiksi osioikseen poliittisen eliitin ja virkamieseliitin. Ks. esim. Ruostetsaari 1992.

ne, jotka vaikuttavat niiden sisältöön.¹³ Ilkka Ruostetsaaren mukaan eliitillä tarkoitetaan henkilöitä, jotka strategisesti keskeisten asemiansa ansioista vaikutusvaltaisissa organisaatioissa tai formaalisesti organisoimattomissa ryhmissä kykenevät säännöllisesti vaikuttamaan merkittävien yhteiskunnallisten ratkaisujen muotoutumiseen.¹⁴ Tähän tutkimukseen soveltaen: hallitukset ja ministerit päättävät – virkamiehet valmistelevat ja vaikuttavat. Ministeriön poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen yhteensovittamisen perusmallit ovat usein tiivistetty byrokraattisen teorian, päämies-agenttiteorian ja instituti-onaalisen teorian antamiin vastauksiin¹⁵.

Max Weber totesi 1800-luvun lopulla, että politiikkaa johdetaan merkittävässä määrin julkisuudessa puhutun tai kirjoitetun sanan välityksellä. Sadan vuoden aikana mediavälineistö on täydellisesti mullistunut; muutoksen pyörteissä Weberin sanoman painavuus on moninkertaistunut. Virkamiesten osalta Weber katsoo, että aidon virkamiehen ei tule ammatinsa vuoksi harjoittaa politiikkaa, vaan hallinnoida puolueettomasti; virkamiehen kunnia liittyy kykyyn toteuttaa esimiesten hänelle antamat käskyt, vaikka ne olisivat hänen omien näkemystensä vastaisia tai jopa virheellisiä. Poliittinen päätöksentekovalta ja julkinen toimeenpanovalta ovat weberiläisyydessä lähes erillään: Poliitikot, jotka eivät ole virkamiehiä, tekevät poliittiset päätökset, jotka virkamiehet, jotka eivät ole poliitikkoja, panevat toimeen.¹⁶ Tällainen ihannetila ministeriöiden arkipäivässä on mahdollon, sillä ministerin muodollisesta vallasta huolimatta poliitikkojen ja virkamiesten välinen valtasuhde on aidosti koko ajan ”päällä”.¹⁷ Kyse on asemaan, säädöksiin ja persoonaan kytkeytyvistä resursseista; tilanetekijöillä on aivan keskeinen rooli.

Virkamiesten valta on ensisijaisesti vaikutusvaltaa. Vaikuttamisen avainsana on valmistelu, sillä ”kaikki poliittinen päätöksenteko niin Parikkalassa, ministeriöissä kuin Euroopan unionissa nojaa virkamiesten tekemälle valmistelulle”. Valmistelu valaa valtaroolin pohjan.

13. Mosca 1939, 50; Ruostetsaari 2003a, 42.

14. Ruostetsaari 2003a, 47–48; ks. myös Etzioni–Halevy 1993, 29–30, 94–95.

15. Tiihonen 2006, 19, 32–33.

16. Weber 2009, 97–98.

17. Tätä vahvistaa myös osallistuva havainnointi (EM).

Virkamiehet pystyvät usein jopa rajaamaan ne vaihtoehdot, joista edes keskustellaan ja saattavat siten jo alkuvaiheessa pystyä määrittämään tulevan lopputuloksen. Vaikka muodollista valtaa ei poliittisiin päätöksiin juuri olekaan, niin tosiasiallinen vallankäyttö voi joskus olla jopa ylivertaista poliitikkoihin nähden.

Ministerien ja virkamiesten tosiasiallinen vallan – verrattuna muodolliseen valtaan – jakautumista on toki vaikea tutkia jo metodologistenkin ongelmien vuoksi. Valtaa kun ei välttämättä koskaan pysty absoluuttisesti paikantamaan¹⁸.

Tässä työssä lähtökohtana on, että aluksi kartoitan ne tekijät, jotka vaikuttavat ministerien ja virkamiesten valtasuhteisiin, minkä jälkeen erittelen niissä tutkimusjakson aikana tapahtuneet mahdolliset muutokset. Tulosten pohjalta pyrin piirtämään kuvaa siitä, kenellä / keillä on tosiasiallinen valtarooli poliittisiin päätöksiin ja linjauksiin.

Virkamiehiä koskeva säädöstö on hyvin monitasoinen ja laaja. Lähtökohtana on se, että virkasuhde ei ole ammatti vaan julkisoikeudellinen palvelussuhde.¹⁹ Virkamies on erityisessä suhteessa kansalaiseen. Näin palvelussuhteeseen liittyy myös arvoja ja periaatteita, kuten puolueettomuus, avoimuus ja riippumattomuus. Julkinen toiminta on pohjimmiltaan toimimista kansalaisten valtuutuksella, kansalaisten varoilla ja kansalaisten eduksi. Virkamiesetiikasta ja -moraalista puhuttaessa tarkoitetaan puolestaan niitä yleisiä arvoja ja periaatteita, jotka koskevat virkamiehiä.²⁰ Näin yleisellä tasolla, mutta yksilötasolla käsite ”virkamiehet” ei ole mikään homogeeninen ryhmä, vaan itse asiassa hyvin heterogeeninen. Säädösten, ohjesääntöjen, työjärjestysten ym. viitekehyksen sisällä on lopulta kuitenkin merkittävintä kunkin virkamiehen yksilöllinen käyttäytyminen, itse henkilö.

Virkamiesten toimintaa ja käyttäytymistä säätelevät ensisijaisesti Suomen perustuslaki (731/1999), valtion virkamieslaki (750/1994),

18. Aarnio 1994; Ruostetsaari 2003a, 66.

19. Valtion virkamieslaki 1 §.

20. Ks. esim. Valtiovarainministeriö (2000): Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriö 8/2000.

hallintolaki (434/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), laki julkisista hankinnoista (348/2007) ja yhdenvertaisuuslaki (21/2004). Rikoslaisissa puolestaan säädetään virkamiesten rikosoikeudellisesta vastuusta ja työ syrjinnästä (47 luku, 3 §). Lisäksi yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat oleellisia hallintoa ohjaavina eettisinä normeina. Virkamiesten ja viranomaisten toiminta ja vastuu ovat siten hyvinkin tarkoon säänneltyjä.

Valtioneuvoston, ministerin, valtiosihteerin ja ministeriöiden toiminnot pohjautuvat perustuslakiin (731/1999), lakiin valtioneuvostosta (175/2003), asetukseen kustakin ministeriöstä, valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003) ja ministeriöiden työjärjestyksiin. Nämä ovat tämän tutkimuksen kannalta keskeiset säädöspuitteet ja perusta muodollisille valtasuhteille.

Perustuslaissa säädetään ministerin päällikkyyks ministeriössä (68 §); ministerien on oltava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia (60 §); valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä (67 §); virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut (118 §). Valtioneuvostolaista on nostettava esiin: ministeri ministeriönsä päällikkönä (4 §), valtiosihteerit (6 §), ministeriöiden organisaatio (7 §), asioiden ratkaiseminen valtioneuvostossa ja ministeriössä (2 luku), ratkaisuvallan pidättämisestä ministeriössä (2 luku 16 § = ministeri voi pidättää itselleen ratkaisuvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen päätettäväksi) ja päätöksentekojärjestyksestä ministeriössä (25 §). Tarkemmat ohjeet valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta ovat asetustasoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä, jossa annetaan yhteiset säännökset ministeriöiden toimialoista, päätösvallasta ja sen siirrosta virkamiehelle, päätösvallan pidätysoikeudesta, esittelystä ministeriöissä, ministeriöiden esittelijöistä sekä virkamiesten kelpoisuusvaatimuksista ja tehtävistä (1 §).

Valtioneuvoston ohjesäännössä määrätään myös toimivallanjaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Tämän tut-

kimuksen kannalta on nostettava esiin se, että ohjesäännössä myös eritellään poliittisen valtiosihteerin ja kansliapäällikön tehtävät, kuten poliittisen erityisavustajankin (VNOS, 6 luku). Tosin missään edellä mainituissa säädöksissä ei puhuta poliittisista valtioshteereistä (ei myöskään poliittisista erityisavustajista), vaan pääministerin tai ministerin toimikaudeksi nimitetyistä valtioshteereistä. Kunkin ministeriön työjärjestyksessä on puolestaan määritelty ministeriön johtamisesta ja johtoryhmistä, ministeriön hallinnonalan ohjauksesta, ministeriön sisäisestä organisaatiosta ja tehtävistä, johtavien virkamiesten asemasta, tehtävistä ja sijaisista sekä asioiden valmistelusta ja virkamiesten ratkaisuvallasta. Perustana on, että ministeriössä päätettävät asiat ratkaisee päällikkönä oleva ministeri tai säädöksissä määritetty ministeriön virkamies. Ministeriön ylin virkamies on kansliapäällikkö, joka myös johtaa ja valvoo ministeriön toimintaa.

Säädösten mukaan myös substanssiministeriä avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtioshteeri. Ministeri voi myös määrätä valtioshteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä. Vaikka tällä tarkoitetaan yleisesti ministerin sijaisuutta, niin tämä pykälä sotkee jopa ministeriön päivittäistä rutiinivalmistelua, sillä kun valtioshteeri on yhteydessä virkamiehiin ja esittää mielipiteensä, niin aina ajatellaan sen olevan myös ministerin näkemys. Tältä pohjalta sitten myös toimitaan. Monesti ministerin poliittisten erityisavustajienkin kohdalla menetellään sanalla tavoin. Poliitikoilla on toki yhtenä keskeisenä elementtinä virkamiesten vallan vähentämissäpyrkimyksissä ollut poliittisen avustajakunnan avulla saada jo asioiden valmisteluun mukaan poliittista viitekehystä. Miten tässä on käytännössä onnistuttu, sitä käsittelemme luvussa V.

Ministeri voi siis aina pidättää itselleen päätösvallan asiassa, joka on annettu virkamiehen ratkaistavaksi. Parlamentarismin kannalta säädös on tärkeä. Ministeri ei siten ole alistettu miltään osin virkamiesten kollegiaaliseen päätöksentekoon. Toisaalta virkamiehet valmistelevat päätökset ja niiden asiasisältö on siten käytännössä heidän asiantuntemuksensa varassa – ja ministerin päätöksentekohan tapahtuu

virkamiehen esittelystä. Ministeriöissä noudatettava esittelymenettely ei ole kuitenkaan muutosidonnaista. Lähinnä se on esittelykansioiden siirtelyä ja nimien allekirjoittamista, joiden yhteydessä esittelevä virkamies ja päätöksen tekevä ministeri eivät edes kohtaakaan toisaan.

Ministeri voi toki päätyä asiassa toisenlaiseen ratkaisuun kuin mitä virkamies on esittänyt. Jos taas virkamies ei tällöin ilmoita päätökseen eriväviä mielipidettä, hän vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Ministerit puolestaan kantavat omasta toiminnastaan sekä poliittisen että oikeudellisen vastuun.

Virkamiesvalta piirtyy siihen, että kaikki käsiteltävät asiat valmistaan kunkin asiakohdan toimivaltaisessa ministeriössä ja lähes kaikki valtioneuvoston istunnossa päätettävät asiat myös ratkaistaan vastuuministeriön ehdotuksen mukaisesti. Poikkeuksena poliittiset ydinkysymykset, joista sovitaan etukäteen muilla foorumeilla.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa virkamiehistö sai presidentin ohella vahvan aseman. Virkamiehistön osalta pohjana oli mahdollisuus suitsia äkkinäisiä poliittisia muutoksia. Itsenäisen virkamiehen asema on heijastunut tuolta ajalta ministerin ja virkamiesten suhteisiin myös siksi, että ministerien itsenäinen päätösvalta oli vuosikymmenet heikko. Päätöksenteko kytkeytyi lähes pelkästään hallituksen yhteisistuntoon, siis kollegiaaliseen päätöksentekoon. Vaikka valtioneuvoston yleisistuntoon tulevien asioiden määrä kasvoi jatkuvasti, niin vallan delegointi yksittäisille ministereille alkoi merkittävästi vaikuttaa vasta Holkerin hallituksen kaudella. Tällöin kollegisesti käsiteltävien asioiden määrää vähennettiin radikaalisti²¹. Yleisistunnolle jätettiin vain laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Päätöksenteon kollegiaalisuusperinne alkoi murtua. 2000-luvulla voimaan tulleissa valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä rajaus edelleen tarkentui. Pyrkimyksenä on, että hallituksen kollektiivinen toiminta painottuu yhä enemmän poliittiseen linjanvetoon ja toimintojen yhteensovittamiseen.

Ministeriöiden virkamiesten suora ratkaisovalta oli aina 1960-luvulle saakka vähäinen, vaikka virkamiesten päätösvalta tehtiin mah-

21. Murto 1994a, 257–264, ks. taulukko 21, s. 263; yleisesti virkamiehistön roolin kehityksestä, ks. Tiuhonen 2006.

dolliseksi jo 1920-luvulla.²² Kun päätösvaltaa on asteittain enemmän ja enemmän siirretty ministeriöille, on samalla aina otettu lisäaskel ministeriöhallintojärjestelmän lujittamiseen. Ministeriöt ovatkin nykyisin lähes itseohjautuvia yksiköitä. Ministerit hoitavat vain omaa hallinnonalaansa, mikä näkyy pelkkänä reviiirin vartiointina ja oman politiikkalohkon puolustamisena esimerkiksi hallituksen kehys- ja budjettineuvotteluissa. Ei ole halua, eikä ehkä kykyäkään puuttua siihen, mitä koko hallitustasolla tapahtuu.

Ministeriö myös ohjaa alaistaan hallintoa ja kukin ministeriö allekirjoittaa vuosittain vastuuvirastojensa ja -laitostensa kanssa tulosopimukset, joiden toteutumista seurataan. Ohjausrooli ja -prosessi ovat virkamiesten hallussa – ministerit eivät ole niihin puuttuneet. Tulosohtausprosessi on hyvin työläs²³ ja se sitoo ison määrän henkilöresursseja sekä ministeriöissä että virastoissa, mutta ohjauksen aitous jää edelleen osin kyseenalaiseksi. On kuitenkin menty jo selvä askel siihen suuntaan, ettei virasto enää suoraan ohjaa itseään ministeriön kautta, vaan tarvittaessa ministeriö jopa pystyy jossain määrin muuttamaan viraston toimintapolitiikkaa. Tulosohtauksen yhtenä tarkoituksenaahan on saada kunkin hallituksen politiikkalinjaukset vietyä läpi koko valtiorhallinnon. Resurssiohtaus on tietysti näkyvintä ja todellista, koska se tapahtuu valtiorhallinnon kehysten ja talousarvioiden kautta. Näin tulosohtaus ulottuu aina eduskunnan tasolle saakka. Tulosohtausta tarvitaan, mutta paljon on vielä järki-peräistämis- ja virtaviivaistamistarvetta, jotta päästäisiin vähemmälle virkamiesten laajamittaisesta keskinäisestä paperinpyörytyksestä ja sellaisien tulostavoitteiden, joilla ei ole mitään merkitystä, yksityiskohtaisesta ja aikaavievästä jahkailusta.

Vaikka keskeisten virkamiesten vahvuutta ja tosiasiallista valtaa ei pidä yliarvioida, niin silti se muodostaa poliittisen järjestelmän kannalta ongelman. Monesti virkamiehet kantavat suurta taloudellista vastuuta, vaikka heillä ei ole siihen kuuluvaa valtaa. Joistakin selkeästi virkamiesten tehtävistä puolestaan kantavat poliittisen vastuun poliit-

22. Murto 1994a.

23. Kevennyttä on haettu toki monivuotuisuudella, strategisuuuella ym. keinoin, mutta silti prosessit näyttävät sitovan aina vain lisää henkilöresursseja.

tikit ilman että heillä on kovinkaan paljon mahdollisuuksia vaikuttaa itse asiaan²⁴.

Tutkimusaiheeseen, -ongelmaan ja toimintaympäristön muutokseen liittyen tässä haetaan vastauksia ensisijaisesti seuraaviin kysymyksiin:

- onko ylimpien virkamiesten valta kasvanut / vähentynyt koskien muun muassa poliittista agenda²⁵ ja hallitusten esityksiä (ml. valtion talousarvio) valmistelua?
- ovatko poliittiseen käsittelyyn tulevien asioiden määrän kasvu ja globalisaatio lisänneet virkamiesten ja asiantuntijoiden valtaa?
- ovatko poliittisten avustajien (poliittinen sihteeri, erityisavustaja, poliittinen valtiosihteeri) ja neuvonantajien määrän kasvu sekä hallitusohjelmien paisuminen / tarkentuminen puolestaan lujittaneet poliitikkojen roolia ja vähentäneet virkamiesten valtaa?
- Miten ministerien ja virkamiesten valtasuhteisiin vaikuttavat hallitusten kesto, koalitorakenteet ja ministeriajan pituus?
- ovatko ministerit ensisijassa puolueensa poliittisten tavoitteiden edustajia vaiko virkamiestensä, ministeriönsä tai hallinnonalansa keulakuvia?
- ovatko poliittiset virkanimitykset vaikuttaneet valtaroleihin ja mitä niillä on tavoiteltu?
- ovatko naisvirkamiehet päässeet vallankahvoihin?

Aseman lisäksi valtaroleihin vaikuttavat itse henkilöt omine persoonineen samoin kuin tausta- ja tilannetekijät.²⁶ Silti tosiasiallisen vallan määrittelyn osalta paljon jää pelkästään luulon ja mielikuvien varaan.

24. Ks. Backman, HS 5.2.1996.

25. Lähinnä tässä tarkoitetaan sitä, mitä asioita tulee milloinkin valmisteluun / käsittelyyn ja keiden toimesta.

26. Pitkäaikainen kansanedustaja ja valtioneuvoston jäsen, ministeri Christoffer Taxell (r.) myös painottaa tämän tutkimuksen tekijälle valta-aspektin osalta nimenomaan henkilöiden roolia: ”Paljon riippuu ministerien ja virkamiesten henkilöstä. Se on omien kokemusteni mukaan usein paljon tärkeämpi asia kuin itse järjestelmä”, Taxell allekirjoittaneelle 2.5.2012. Samankaltaiset näkemykset tulivat esiin myös monissa haastatteluissa. Haastattelut (EM).

Viime kädessä valta tietysti on tietysti ministerillä, valtioneuvostolla ja eduskunnalla.

Jos virkamiehillä on valtaa, on silloin kysyttävä, ovatko ministerit tarpeeksi päteviä pesteilleen, jotta pystyvät hoitamaan kunnialla ministerin roolinsa? Tällöin on mentävä puolueiden nimityskäytäntöihin, jotka ovat olleetkin monesti tulppana. Aiemmin tämä oli isokin ongelma, kun valintakriteereinä olivat pääosin muut seikat kuin pätevyys. Toki edelleen joissakin tapauksissa ministerin paikkoja jaetaan asiantuntijuuden sijasta palkintoina esimerkiksi hyvästä vaalimenestyksestä, pitkästä kansanedustajaurasta tai vaikkapa henkilölle, joka näkyy mediassa ja josta julkisuudessa ollaan – tai luullaan oltavan – kiinnostuneita. Puolueen toki toivotaan siitä samalla hyötyvän. Toisaalta myös puoluejärjestöjen ja -toimistojen resurssien heikentyminen uhkaa poliittisen valmistelun tasoa ja valuttaa sitä virkakoneistolle²⁷. Demokratia kuitenkin tarvitsee itsenäisiä ja vahvoja poliittisia puolueita. Puoluepoliittinen taustatoiminta ei silti ole kadonnut, vaan se on pitkälti siirtynyt puolue toimistoista eduskuntaryhmiin. Käsittely on kuitenkin erilaista, sillä ryhmällä ei ole riittävää poliittista valmistelukoneistoa.

Ministeriöiden virkamiesten ja ministerien valtasuhteisiin kohdistuvia erillistutkimuksia ei ole Suomessa tutkimusjakson aikana tehty, joten suoraa vertailukohdetta ei ole. Sen sijaan on useitakin tutkimuksia, jotka koskevat valtioneuvostoa institutionaalisenä toimijana / yksikönä ja ministereitä sen jäseninä. Oman työni aihepiiriin liittyen on niistä nostettava tässä joitakin esiin. Seppo Tiihonen on monissa töissään sivunnut poliittisen johtamisen ja ammattijohtamisen (EM: virkamiestas) yhteyttä ja historiallista kehitystä – sekä Suomen tasolla että laajemminkin²⁸. Tarkimmin hän on paneutunut aiheeseen ministeriön johtamista käsittelevässä kirjassaan²⁹. Jaakko Nousiainen monista ansiokkaista tutkimuksista on tähän työhön liittyen mainit-

27. Haastattelut (EM).

28. Tiihonen 1990, 2003, 2006, 2009, ks. myös 2014.

29. Tiihonen 2006.

tava vuonna 1992 julkaistu teos, jossa hän käsittelee ministereitä ja ministeristöjä Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä³⁰. Itse olen myös käsitellyt aihetta joissakin kirjoituksissani.³¹

Lisäksi on syytä mainita valtioneuvoston kanslian 1990-luvun alussa tilaamat selvitykset kansliapäälliköistä ministeriöiden johtamisjärjestelmässä (Markku Kiviniemi) ja suomalaisten ministerien johtamiskulttuurista (Anna-Liisa Heusala). Pekka Huttunen puolestaan tutki vuonna 1994 johtamista julkishallinnossa. 2000-luvulta on Tiuhosen ohella nostettava esiin Minna Puoskarin (myöh. Tiili) selvitykset ministeriöiden strategisesta johtamisesta. Markku Temmes on myös selvittänyt tähän aihepiiriin liittyviä kysymyksiä monissa kirjoituksissaan.³² Lisäksi on tehty joitakin yksittäiseen hallinnonalaan tai ministeriöön liittyviä erillisselvityksiä³³. Virkamies–ministeri -suhdetta on myös sivuttu monissa EU-asioihin liittyvissä tutkimuksissa / selvityksissä. Ilkka Ruostetsaari puolestaan on jo yli neljännesvuosisadan tutkinut Suomen eliittien rakenteita ja niissä tapahtuneita muutoksia.³⁴ Poliittisiin virkanimityksiin liittyen on mainittava Jarmo Laineen selvitys vuodelta 1993 ja samaan aiheeseen liittyvänä pohdiskeluna Silvo Kaasalaisen teos ”Virkamiesruletti” vuodelta 2011.³⁵

Virkamiesvalta liittyy myös asiantuntijavaltaan, siksi on syytä käsitellä mitä asiantuntijuus pitää sisällään. Jyrki Reunanen keskittyi väitöskirjassaan (1996) asiantuntijavalmistelun kuvaukseen ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittelyyn vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. ”Asiantuntemus” asia -sanana pohjalta tarkoittaa asiallisuutta, objektiivisuutta. Vallan perustana on asiantuntemus. Asiantuntijavallassa tietoa käytetään tahdonmuodostukseen ja pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon.³⁶ Osmo Lampisen mukaan asiantuntijan tehtävä on muuntaa tieteelliset löydöt poliittisiksi suosituksiksi.³⁷

30. Nousiainen 1992.

31. Murto 1994a, 1996, 2003 ja 2010.

32. Kiviniemi 1992; Heusala 1991; Puoskari 2002; Tiili (ent. Puoskari) 2003; Huttunen 1994; Temmes, esim. 2001, 2002 ja 2006.

33. Krogars 2001; Puukka 2005; Määttä 2005.

34. Ruostetsaari, esim. 1992, 2003a, 2012a.

35. Laine: ”Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto”; Kaasalainen: ”Virkamiesruletti”.

36. Reunanen 1996: ”Asiantuntijalta”.

37. Lampinen 1992, 24; Reunanen 1996, 1–2.

Asiantuntija saattaa myös määrätä askel askeleelta mitä tehdään, mutta silti päätöksen menetellä hänen neuvojensa mukaan tekee joku muu, jolla itsellään ei kenties välttämättä ole mitään omaa ajatusta asiasta.³⁸

Matti Wiberg luokittaa asiantuntijaksi henkilön, joka tietää asioista, joita muut eivät tiedä; jokainen asiantuntija on asiantuntija vain jossakin asiassa, muissa maallikko.³⁹ Ministeriöt ovat täynnä substanssivirkamiehiä, siis oman alansa – joskus hyvinkin pienen sektorin – asiantuntijoita, kun taas ministerin on hallittava yleisellä tasolla koko ministeriönsä hallinnonala. Kansliapäälliköt ja osastopäälliköt taiteilevat sitten siinä välissä. Vallan kallistuminen suuntaan tai toiseen voi vaihdella hyvin paljon kustakin henkilöstä ja myös henkilösuhteista riippuen, vaikka asemat pysyvätkin samoina.

38. Reunanen 1996, 15; osallistuva havainnointi (EM).

39. Wiberg 1989, 221.

4. Tutkimusaineisto ja kyselyn kohderyhmä

Tutkimuksen pääaineistona on erillinen kysely, jonka tutkimuksellinen ydin on siinä, miten itse toimijat eli poliitikot ja virkamiehet näkevät valtasuhteidensa olemassaolon ja siinä mahdollisesti tapahtuneet muutokset viime vuosikymmenien aikana. Kysely lähetettiin myös poliitikkojen ja virkamiesten lähiympäristössä toimineille: poliitikan- ja taloustoimittajille, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajille sekä poliittisille avustajille. Tältä osin tarkoituksena oli saada esille läheltä asiaa seuraavien arvioita poliitikkojen ja virkamiesten valtasuhteista – täydennyskuvaa / vahvistusta tutkimusongelman ratkaisuihin, kun minkäänlaisia yksiselitteisiä mittareita ei ole olemassa.

Tätä työtä varten olen myös erikseen haastatellut noin sata henkilöä, joitakin useampaan kertaan. Pääasiasiassa haastattelujen kohteina olivat tutkimuksen päätoimijat eli ministerit ja ministeriön virkamiehet, mutta myös poliittiset avustajat ja toimittajat. Muista ryhmistä on kahdeksan haastattelua. Haastattelut olivat keskusteluntyyppisiä, mutta pohjana olivat samat asiakokonaisuudet kuin itse kyselyssäkin. Avoimet haastattelut sekä täydentävät kyselyä että myös värittävät itse tekstiä. Lisäksi olen hyödyntänyt aiempiin julkaisuihini¹ liittyviä poliitikkojen, virkamiesten haastatteluja.² Aineistona ovat myös viime vuosikymmenien ajalta keskeiset valta- ja maakunnalliset lehdet³. Tutkimuksessa heijastuu myös oma osallistuva havainnointini ministeriön virkamiehen roolissa vuodesta 1988 alkaen⁴. Osallistuvan havainnoijan

1. Murto 1994a ja 1994b, 1996, 1997, 2003, 2007 ja 2010.
2. Nauhoitetut haastattelut vuosina 1991–1996 (muun muassa presidentti Koivisto, neljä pääministeriä, useita ministereitä ja virkamiehiä). Haastattelut on alun perin tehty vuosina 1994 ja 1996 julkaistuja kirjojani varten. Lisäksi käytössäni on ollut yhdessä Mika Niemelän ja Tapio Laamasen kanssa 2005–2006 tehdyt yli viisikymmentä virkamieshaastattelua vuosina 2006 ja 2007 julkaistuihin selvityksiin. Edellä mainittuja haastatteluja olen käyttänyt siltä osin, kun ne palvelevat tätä tutkimusta.
3. Myös virkamiesten ja poliitikkojen elämäkerrat ovat antaneet tutkimukseen oman lisänsä.
4. Valtioneuvoston kanslia (hallintohistoriakomitea) ja vuodesta 1988 kauppa- ja teollisuusministeriön / työ- ja elinkeinoministeriön virkamies: ylitarkastaja, neuvotteleva virkamies, suunnittelujohtaja, talousjohtaja, budjettineuvos. Suurimman osan virkauraani olen toiminut lähellä virkamiesjohtoa (esimies kansliapäällikkö), ministereitä ja poliittisia avustajia. Useita vuosia virkamies- ja ministerijohtoryhmän jäsen, 1990-luvulla ministerijohtoryhmän sihteeri; päätehtävät hallinnonalan

roolissa tuon asioiden taustatietoa esiin – ja myös henkilöitä – mutta tiukasti virkamiesetiikkaan pitäytyen. Alaviitteeseen olen aina merkinnyt, milloin kyseessä on myös osallistuva havainnointi.

Kyseessä ei ole kansalaisnäkökulma ja -kysely, eikä satunnaisotos, vaan harkitusti ja tarkasti rajattu kohderyhmä: lomake lähetettiin kaikille tutkimuksen kannalta keskeisille em. ammattiryhmissä ko. aikana toimineille henkilöille: itse tutkimuksen pääkohteille eli virkamiehille ja poliitikoille sekä omassa työssään päätoimijoiden toimintaympäristössä toimiville. Kyselyyn vastanneilla henkilöillä on anonymiteetti – ainoastaan ikä, sukupuoli ja työtausta käyvät kyselyssä esiin. Kaikille haastatelluille on myös luvattu anonymiteetti. Kysely toteutettiin vuonna 2012 ja sen vaatiman tietotekniikan hoiti Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun tutkija Jari Holttinen.

Poliitikkojen osalta kyselylomake lähetettiin 1980-luvun taitteesta lähtien ministerin tehtävässä toimineille henkilöille ja heidän poliittisille avustajilleen. Kriteerinä oli, että tehtävän keston oli oltava vähintään vuosi. Lisäksi kyselyn saivat sekä istuvat että pitkän poliittisen uran tehneet kansanedustajat. Poliittisten toimijoiden osalta kohderyhmänä olivat myös puolue-organisaatioiden keskeiset toimijat (entiset ja nykyiset).

Virkamiesten kohdalla pääkohdejoukkona ovat sekä entiset että nykyiset ylimmän tason virkamiehet – ministeriöiden virkamiesvaltiotiesihteerit, kansliapäälliköt ja osastopäälliköt – samoin keskeisten virastojen ja alueorganisaatioiden johto. Satunnaisotannalla – virkamiesten suuren määrän vuoksi – kysely lähetettiin myös osalle eri substanssiministeriöiden asiantuntijavirkamiehiä.

Keskeisenä ulkopuolisen tarkkailijan kohderyhmänä ovat toimittajat. Pohjana tutkimuksessa olivat politiikan toimittajat ry:n ja taloustoimittajat ry:n jäsenluettelot. Kysely lähetettiin sekä eläkkeellä että toimessa oleville politiikan toimittajille ja taloustoimittajille sekä valta- ja maakunnallisten lehtien päätoimittajille. Eräs toimittaja to-

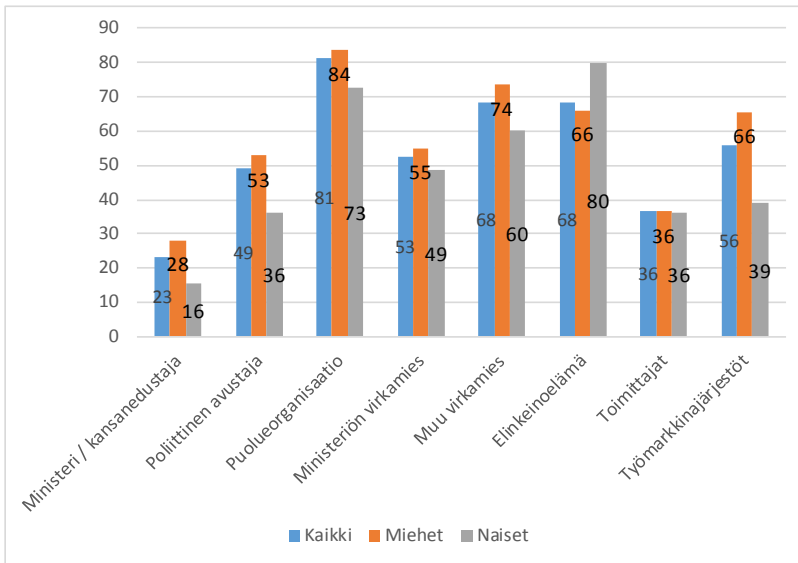
ja ministeriön budjetti- ja kehysvalmistelu. Esimiesministereitä on yli 26 vuoden aikana ollut useita, myös poliittisia sihteereitä ja erityisavustajia on tänä aikana ehtinyt olla suuri joukko. Kansliapäällikköinä ovat olleet Bror Wahlroos (5 vuotta), Matti Vuoria (6 vuotta) ja Erkki Virtanen (16 vuotta).

teaakin, että kun tuntee poliitikkoja ja tietää heidän kykynsä ja kun katsoo tehtyjä päätöksiä, niin niissä näkyy mistä asioita on ohjattu⁵.

Kysely saivat myös maakuntien littojen, työmarkkinajärjestöjen ja elinkeinoelämän nykyiset ja entiset johtohenkilöt.

Edellä esitetyin perustein kyselylomake lähetettiin 1 212 henkilölle (784 miestä ja 428 naista) joko sähköpostitse (1 140 henkilöä) tai kirjeitse (72 henkilöä): 379 ministeriön virkamiestä, 145 muuta kuin ministeriön virkamiestä, 213 ministeri- tai kansanedustajataustan omaavaa henkilöä, 94 ministerin poliittista avustajaa (poliittinen sihteeri, erityisavustaja, valtiosihteeri), 48 puolueorganisaatioon kuuluvaa sekä 69 elinkeinoelämän, 50 työmarkkinajärjestöjen ja yli 200 joukkotiedotusvälineiden edustajaa.

Kuvio 2. Kyselyyn vastanneet (taustaryhmittäin, % kyselyn saaneista).



N = 437.

5. Vuonna 2012 toteutettu kysely (EM), avoin vastaus; naistoimittaja, alle 50 v.

Kyselyyn vastasi 437 eri henkilöä. Henkilömäärän mukainen vastausprosentti on siten hieman yli 36 (miehet 37,6 % ja naiset 33,2 %). Kyselylomakkeeseen sai merkitä vain kaksi keskeisintä työtaustaansa (32 %:lla näkyy kaksi työtaustaa). Perusyksikkö on asema. Henkilö, joka on ilmoittanut työtaustakseen esimerkiksi politiikka- ja elinkeinoelämäsektorin, on mukana analyysissa kahtena eri yksikkönä. Näin ammattiryhmittäin jaoteltu vastausprosentti on 48,7 (590). Kirjeitse kyselylomakkeen sai 72 henkilöä, joista 56 vastasi eli peräti 78 %. Suuri osa kirjeitse saaneista oli kyselyn aikana jo jäänyt varsinaisesta työelämästä pois, millä saattaa olla vaikutusta vastausprosentin suuruuteen. Kun kohdejoukko oli tarkkaan määritelty, niin vastausprosentteja on pidettävä tämän tyyppisessä kyselyssä kohtuullisina ja analysoinnille riittävän suuntaa antavina. Koska aineiston pohjalta ei tehdä laajempaa populaatiota koskevia yleistyksiä, merkitsevyydestäusta ei analyysissä käytetä⁶.

Ministerin / kansanedustajien (50 vastasi) osalta vastausprosentit ovat pienimmät johtuen varmasti siitä, että heille tulee päivittäin sähköpostitse ja kirjeitse informaatiota, kyselyjä ym. niin paljon, että kaikkiin on yksinkertaisesti jo ajanpuutteenkin vuoksi mahdotonta vastata. Tässähän ei voinut avustajiakaan käyttää, kun kyse on politiikan omista mielipiteistä. Tutkimuksessa on kuitenkin erikseen mukana 19 ministerin haastattelut. Heistä yhtä lukuun ottamatta kaikki ovat olleet myös kansanedustajina. Toimittajien osalta vastausprosentti on toiseksi pienin (32 %), mutta vastaajia on silti yli 70. Yleiskuvan saamiseksi tätä voinee pitää riittävänä.

Vastausprosentin suuruuteen / pienuuteen vaikuttaa varmasti myös se, että lomake oli varsin pitkä, kysymykset vaikeita ja osittain lomake oli myös hankala täyttää⁷. Sekin nousi jälkikäteen esiin, että vaikka kyselyn kohderyhmä oli tarkkaan harkittu, niin monet eivät silti välttämättä tunteneet kunnolla eri ministeriöitä, henkilöitä tai asioita, koska tutkimuksen aikajänne on yli 30 vuotta.

Lomakkeella (liite 1) oli 28 pääkysymystä eri vaihtoehtoiseen. Lisäksi oli mahdollista vastata omin sanoin 21 avoimeen- tai vaih-

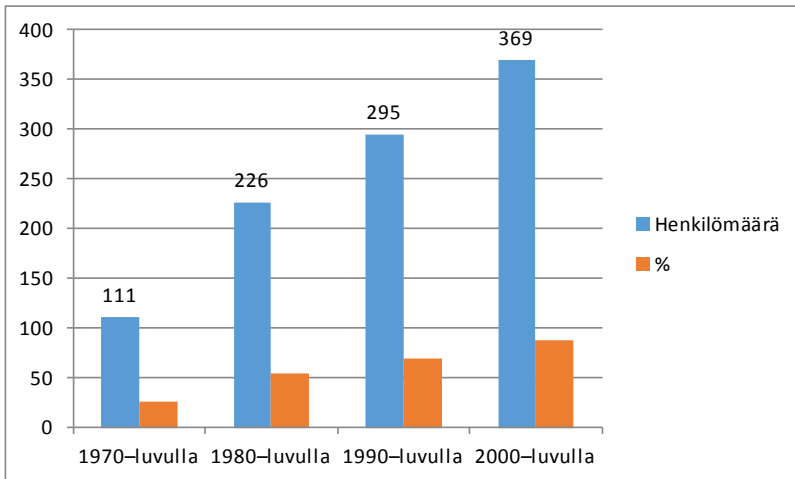
6. Vrt. Ruostetsaari 2003a, 81–82.

7. Lomakkeen täyttöä testattiin.

toehtokysymykseen. Laaja kysymyspatteristo oli tarpeellinen, jotta aineiston pohjalta, edellä mainituista ongelmista huolimatta pystyy riittävän monipuolisesti taustoittamaan virkamiesten ja poliitikkojen välisiä valtasuhteita ja niissä tapahtuneita muutoksia. Tutkimuksen eri luvuissa kerrotaan tarkemmin kyselyn sisällöstä ja vastauksista.

Kaikki vastaukset on luokiteltu ammattiryhmien sekä iän ja sukupuolen mukaan, mikä antaa mahdollisuuden vastausten ja tulosten tarkemmalle analyysille. Koska ristiintaulukoimalla kuvioita ja taulukoita on paljon, on tutkimukseen otettu mukaan vain pääjaottelun (taustaryhmittäin) mukaiset tulokset, mutta jokaisen kysymyksen kohdalla kerrotaan asiayhteydestä riippuen myös ikäjaottelun ja sukupuolen mukaan eroteltu yleiskuva.

Kuvio 3. Vastanneiden työssäolo eri vuosikymmenillä (henkilömäärä, %).



N = 437.

Kun tutkimuskohteena ovat myös mahdolliset muutokset valtasuhteissa viime vuosikymmenien aikana, niin otoksen voi sanoa kattavan henkilömäärän osalta varsin hyvin eri vuosikymmenet 1970-luvulta

nykypäivään (kuvio 3). Vastanneista 52 % kuuluu ikäryhmään 51–65 v. (225 henkilöä). Tästäkin ikäluokasta on jo osa ehtinyt työskennellä 1970-luvulla ja kaikki viimeistään 1980-luvulla. Alle 50 v. tai alle -ryhmästä vastaajia on 33 % ja yli 65-vuotiaita 15 %.

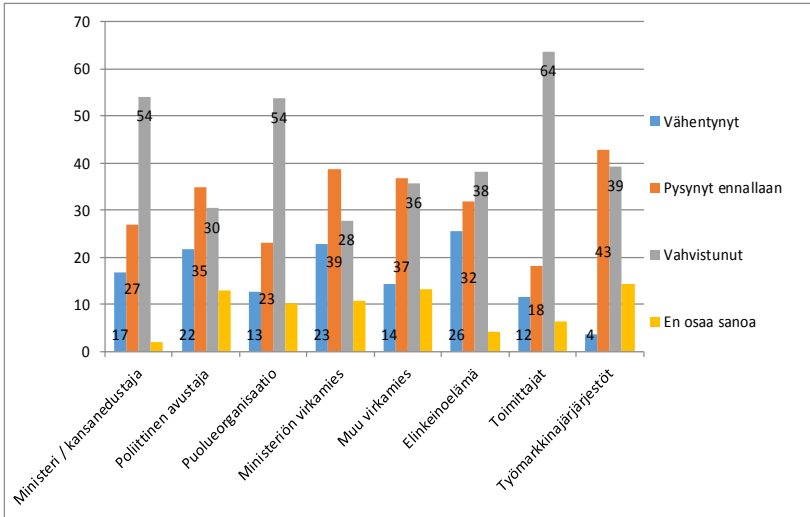
II

YLEISKUVA 1970-LUVUN LOPUSTA 2010-LUVULLE

I. Pysyvää virkamiesvaltaa?

Onko virkamiesvalta viime vuosikymmeninä vahvistunut vai heikentynyt suhteessa ministereihin ja koko hallitukseen? Testaus aloitettiin tällä laajalla yleisluonteisella koko tutkimusjaksoa koskevalla peruskysymyksellä. Joukkotiedotusvälineissä ja julkisessa keskustelussa paljon velloneisiin näkemyksiin perustuen oletuksena oli, että ministeriöiden virkamiesten valta suhteessa poliitikkoihin on tutkimusjakson aikana kasvanut.

Kuvio 4. Virkamiesroolin muutokset viime vuosikymmeninä. Yleiskuva. ”Ministeriöiden virkamiesten rooli suhteessa ministereihin on viime vuosikymmeninä” (taustaryhmittäin, %):



N =437.

Ennakoarvio piti paikkansa, sillä 40 % kaikista vastanneista katsoo virkamiesvallan vahvistuneen, kolmasosa näkee sen pysyneen ennallaan ja ainoastaan kuudesosa (17 %) katsoo virkamiesvallan vähentyneen. Ministeriestä / kansanedustajista ja puolue-elimissä toimivista selvästi yli puolet arvioi virkamiesvallan vahvistuneen, sen sijaan ministeriöiden virkamiehistä tätä mieltä on alle kolmannes. Toimittajista vahvistumisnäkemyksestä tukee sitten jo kaksi kolmasosaa vastanneista. Tällä on painoarvoa, sillä useat politiikan toimittajat ja myös taloustoimittajat näkevät ministeri-virkamies -valtasuhteen varsin läheltä. Tapaamisia, haastatteluja, yhteisiä tilaisuuksia jne. on vuosittain paljon – tietynlaista osallistuvaa havainnointia.

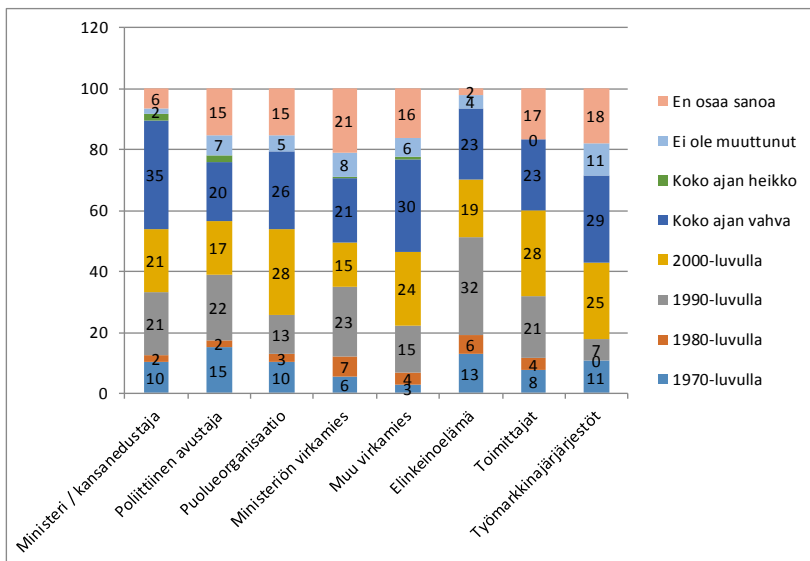
Merkillepantavaa on, että tutkimuksen pääkohderyhmä – ministeriön virkamiehet – näkee vähiten valta-asemissaan vahvistumista. Vaikka vastaajilla on anonymiteetti, niin virkamiesten vastauksissa heijastunee tiukka virkamiesetiikka: virkamiehet valmistelevat, po-

liitikit päättävät. Toisaalta ministeriön virkamiehistä lähes 40 % katsoo virkamiesvallan olleen jo perustaltaan viime vuosikymmeninä vahvaa. Yhdistäen: kolme neljäsosaa ministeriön virkamiehistä katsoo virkamiesten roolin olleen koko ajan vahvaa tai entisestään vielä vahvistuneen. Myös poliitikot itse ovat vahvasti samalla kannalla, sillä yli 80 % ministereistä / kansanedustajista tukee kyseistä näkemystä.

Ikäryhmäjaottelun mukaan analysoiden selviä eroja on, sillä yli 65-vuotiaista 56 % katsoo virkamiesvallan vahvistuneen, sen sijaan 51–65 vuotiaista vain 35 % ja alle 50-vuotiaista 42 %. Naisten ja miesten vastauksissa ei ole merkittäviä eroja. Pääkysymyksen osalta voi tehdä seuraavan yleistyksen: virkamiesten rooli suhteessa ministereihin on viime vuosikymmeninä ollut koko ajan vahvaa.

Kyselyssä myös eriteltiin, millä vuosikymmenellä virkamiesvalta on ollut vahvimmillaan. Julkiseen keskusteluun viitaten oletuksena oli, että 1990-luku erottuisi selvästi joukosta.

Kuvio 5. Virkamiesvalta eri vuosikymmenien aikana. Milloin virkamiesten rooli suhteessa ministereihin on ollut vahvimmillaan? Taustaryhmittäin (%):



N = 435.

Painopisteet ovat kaikilla pitkälti samoissa vaihtoehtoissa: yli neljännes näkee virkamiesten roolin suhteessa ministereihin olleen koko ajan vahvaa, viidennes katsoo sen olleen vahvinta 1990-luvulla ja viidennes 2000-luvulla. Tämäkin vahvistaa edellä esitettyä virkamiesvaltaa koskevaa yleistystä. Sitä tukee myös se, että valita sai vain yhden vaihtoehdon ja myös se, että vain 0,5 % näkee virkamiesroolin heikoksi. Naisten ja miesten välillä ei vastauksissa ole eroja. Sen sijaan yli 65-vuotiaista kolmannes (yli 65-vuotiaista poliittisista toimijoista yli 40 %) katsoo virkamiesten roolin suhteessa ministereihin olleen koko ajan vahva, kun alle 50-vuotiaista näin näkee vain viidennes.

1980-luvulla virkamiehillä oli keskeinen rooli Suomen vahvan markan politiikassa, joka sitten osaltaan johti talouskriisiin. Tätä pidetään keskeisesti presidentin, virkamieseliitin ja Suomen Pankin virkamiesten aiheuttamana.¹ Poliitikot olivat kykenemättömiä ja voimattomia estämään kriisin syntymistä. 1990-luku nousee virkamiesvallan osalta esiin lamakauden – muun muassa pankkikriisin hoito ja virkamiesten valmistelemat leikkauslistat – toimenpiteiden vuoksi. Ministerit eivät tuolloin uskaltaneet yksin ottaa vastuuta välttämättömistä kriisiajan toimenpiteistä. He antoivat virkamiesten tasoittaa tietä ja budjettitoimien osalta virkamiehet lähes suoraan ohjasivatkin maalin hallituksen toiminnan. Vuonna 1995 Suomesta tuli myös Euroopan unionin (EU) jäsen. EU-asioissa virkamiesten rooli oli heti alusta alkaen vahva – vaikutus valtasuhteisiin oli merkittävä. Poliittisten avustajien ja poliitikkojen muiden tukihenkilöiden määrän kasvu on kuitenkin viime vuosina muuttanut tätä asetelmaa selvästi poliittispainotteisemmaksi.

Virkamiesvallan vähentymisen perusteluina puolestaan ovat hallitusten kestojen pidentyminen ja ministerien koulutustason / osaamisen kasvaminen. Kun hallitukset vakiintuivat nelivuotisiksi, puolueiden piti aidosti ruveta kiinnittämään huomiota siihen, keitä hallitukseen nimitetään. Poliitikot ovatkin asiakysymyksissä pystyneet kuroma jossain määrin virkamiesten etumatkaa kiinni. Voidaan myös katsoa, että presidentin valtaoikeuksien vähentyminen on osaltaan saattanut

1. Tämä nousi esiin myös useissa haastatteluissa (EM); ks. myös Hulkko – Pöysä 1998.

lisätä ministereiden valtaa, sillä aiemmin presidentti käytti valtaansa suuressa määrin myös suoraan johtavien virkamiesten kautta.

Kyselyssä lähes kaikki perustelivat myös omin sanoin vaihtoehtovalintojaan. Tässä sadoista avoimista vastauksista jokunen esimerkki, miksi virkamiesvalta nähdään kulloinkin olleen vahvaa:

- 1990-luvun laman seurauksena julkinen talous ajautui tilaan, jossa vallitsi vain yksi totuus: valtiovarainministeriön johtavien virkamiesten totuus. (kansanedustaja / ministeri, elinkeinoelämä, nainen, 51–65 v.)
- 1990-luvulla virkamiesvalta teknistä suoritusvaltaa, 2000-luvulla tietoista, poliittista harkintaa vaikeuttavaa vallankäyttöä. (ministeri / kansanedustaja, mies, yli 65 v.)
- Laman seuraukset, median tukema politiikanvastaisuus. (ministeri / kansanedustaja, mies, yli 65 v.)
- Ehkä vahvinta Kekkonen aikana. Kekkonen nimitti ministeriöiden korkeimmat virkamiehet, ministerit vaihtuivat tiuhaan. Monipuoluehallituksissa poliitikoilla on aina tietynasteinen epäluottamus toisten puolueiden poliitikkoja kohtaan, virkamiehiin helposti suhtaudutaan kuin olisivat objektiivisempia, vaikka eivät olisikaan. (ministeri / kansanedustaja, nainen, 51–65 v.)
- Poliitikot ovat ajautuneet median vaikutuksesta turvautumaan asiantuntijaan enemmän kuin poliittiseen tavoitteeseen. (puolue-toimija, mies, alle 50 v.)
- Virkamiesvalta ei kasva, mutta siitä valitetaan enemmän koska osa poliittisista päättäjistä jää todellisen päätöksenteon ulkopuolelle tai ulkokehälle. (ministerin poliittinen avustaja, puolue-toimija, mies, alle 50 v.)
- 1990-luvun lama kavensi poliittista = taloudellista liikkumatilaa; EU-jäsenyys lisäsi virkamiesten ”asiantuntijavaltaa” Brysselin kautta. Tilanne edelleen sama (miestoimittaja, 51–65 v.)
- Poliitikoilla ei ollut valmiutta nopeasti reagoida talouden rakenteellisiin heikkouksiin, jotka syntyivät 1980-luvulla ja jotka kärjistyivät ja lopulta vaikuttivat voimakkaasti laman syntymiseen.

Säännöstelytalouden rakenteellisessa korrumpiossa (=kytkökset) eläneet poliitikot olivat tilanteesta ymmällään ja aloittekyvyttömiä. (ministeriön virkanainen, 51–65 v.)

- Kokonaisuutta on vaikea hallita. Infoähky tekee virkamiehestä ministeriä vahvemman. Lisäksi poliitikon julkinen rooli on muuttunut, minkä vuoksi hän ei voi perehtyä pelkästään asiaan, vaan joutuu käyttämään aikaansa myös imagoon. Tämäkin lisää virkamiesvaltaa. (ministeriön virkamies, alle 50 v.)
- Poliittisten aatteiden ja poliitikoiden näkemyksen vähentyessä – ja maailman kompleksisuuden lisääntyessä – asiantuntijavalta on korostunut. (eduskunnan alainen laitos, mies, 51–65 v.).

Virkamiesten valtarooli oli kuitenkin todennäköisesti vahvimillaan 1960- ja 1970-luvuilla eli ennen tämän tutkimuksen ajanjaksoa. Ministerit olivat tuolloin usein heikosti koulutettuja, alueellisesti valittuja vuoroministereitä – palkintoviroissa – joilla päähuomio oli lähinnä oman vaalipiirinsä asioissa. Sen sijaan perehtyneisyys oman ministeriön asioihin oli heikohkoa.² Hallitusten lyhytkestoisuuksien vuoksi ministerit tosin eivät edes ehtineet paneutua ministeriönsä asioihin. Virkamiesten rooli oli vahva. Se tosin kasaantui ministeriöiden kansliapäälliköille ja keskusvirastojen päälliköille. Keskusvirastojen asioiden läpimeno vaati kuitenkin etenkin pääjohtajalta hyviä suhteita joko ministeriön kansliapäällikköön ja/tai siihen osastopäällikköön, jonka vastuulle kuuluivat keskusviraston asiat. Virkamiehet pelasivat ”kabinettipeliä”.³ Pääjohtajan, joka oli sekä asiantuntija että niin sanottu poliittinen valinta, valta oli kaikkein suurinta silloin, kun vastuusubstanssiministerinä oli oman puolueen edustaja. Tosin ministerihän vaihtui tiheään, esim. Merenkulkuhallituksen pääjohtajana toimineen Esko Raholan⁴ aikana ehti olla 23 eri hallitusta.

Tyypillisesti vielä 1970-luvun tiedotustilaisuuksissa ministerit siirsivät herkästi puheenvuoron kansliapäällikölleen. Nykyisin ei tämä enää kävisi päinsä. Ministerit tunsivat kyllä politiikan mutta olivat

2. Ks. esim. Nousiainen 1992 ja Murto 1994a; haastattelut (EM).

3. Haastattelut; ks. myös Savolainen 1996, 289.

4. 1944–1964.

heikkoja asiakysymyksissä. Aivan toisin kuin itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä, jolloin ministerit olivat usein korkeasti koulutettuja ja aitoja alansa huippunimiä⁵.

Aivan tutkimusjaksoa edeltävänä aikana oli myös tekijöitä, jotka nykyiseen verrattuna saattoivat toisaalta vahvistaakin ministerin roolia. Käsiteltävät asiakokonaisuudet olivat vielä ministerienkin hallittavissa. Maapallostuminen, verkostoituminen ja asiayhteyksien monimutkaistuminen ovat sen jälkeen vähentäneet ministerien mahdollisuutta perehtyä perusteellisesti esillä oleviin asioihin.

Substanssiasioissa virkamiesten vahvuus perustuu pysyvyyden johdosta ennen kaikkea osaamisen jatkuvaan kasvuun, mutta myös asioiden suureen määrään ja niiden monimutkaisuuteen. Ministerit sen sijaan vain ”käväisevät” tehtävässään. Tästä antaa hyvän kuvan entinen kansliapäällikkö ja oikeuskansleri Kai Kortteen virkamiesurakokemuksistaan kirjoittama kirja ja jo sen nimikin ”Ministerit tulivat ja menivät”⁶. Nykyisin tosin sama henkilö saattaa olla peräkkäisissä hallituksissa ministerinä ja joskus jopa jatkaa samana ministerinä. Mitä pidemmät hallituskaudet, sitä enemmän poliittinen vaikutus kestää. Toisella kaudella ministerin toiminta voi monissa asioissa olla jo ylimpien virkamiesten ylikävelemistä – poliitikot ovat oppineet, keiden kanssa, missä asioissa ja miten yhteistyötä tehdään.⁷

Suurella osalla virkamiehistöä ei toki ole minkäänlaista valtaroolia. Virkamiesten määrään verrattuna se on suhteellisesti jopa vähentynyt, sillä valta on pääosin keskittynyt varsin suppealle joukolle – aiemmin kansliapäälliköille, ja nykyisin, ministeriöiden organisaatioiden hierarkkisuuudesta huolimatta, entistä enemmän oman alansa substanssivirkamiehille⁸. Silti on selvää, että ajankohdasta ja vuosikymmenestä riippumatta vahvat ministerit ovat olleet vahvoja myös suhteessa virkamiehiin ja heikot ministerit puolestaan vahvojen virkamiesten vietävissä. Virkamiehen rooli ja vaikutusmahdollisuus on viime kädessä kiinni ministerin ja virkamiehen henkilöstä. Vahva ja samalla usein

5. Murto 1994a; haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

6. Korte 1992.

7. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

8. Osin siis myös ministeriöiden substanssiosastojen ylijohantajille.

myös osaava ministeri vie/johtaa virkamiesjoukkoa ja heikko ja usein samalla ei-asiantunteva ministeri toimii lähinnä vain muodollisena päättäjänä.⁹ Tällöinkin julkisuudessa voi saada ministerin toiminnasta aivan toisenlaisen kuvan.

Hallituksen virallisissa istunnoissa päätettäväksi tulevista asioista ministereille useimmiten riittää, kun esittelylistan kulmasta löytyy poliittisen erityisavustajan tai poliittisen valtiosihteerin OK-merkintä. Se tarkoittaa, että avustaja on selvittänyt, ettei asiasta päättämiseksi ole estettä. Ministereillä ei yksinkertaisesti riitä aikaa papereiden lukemiseen. Toinen kysymys on sitten se, ettei ministeri välttämättä ole asiasta edes kiinnostunut.¹⁰ Jyrki Reunanen aiemmin mainitussa tutkimuksessa haastateltu virkamies toteaa seuraavaa: ”On tehokkaampaa puhua viisi minuuttia ylimmän päättäjän kanssa, kuin antaa paksu raportti luettavaksi; päättäjät eivät lue raporteista kuin yhteenvedon ja sisällysluettelon – jos rele aukeaa, hän saattaa katsoa jonkin asian sisälle”.¹¹ Poliittisesti merkityksettömiä rutiiniasioita tulee päätettäväksi ministeriössä päivittäin niin paljon, ettei ministeri heti allekirjoituksensa jälkeenkään edes tiedä tai muista mihin hän on nimensä pistänyt. Samaa koskee myös viikoittaista valtioneuvoston yleisistuntoa: yksittäinen ministeri eikä pääministerikään istunnon jälkeen enää edes tiedä mistä kaikesta tosiasiaa päätettiin – eikä heidän tarvitsekaan. Sitä varten on valmistelukoneisto ja avustajakaartia, ettei mitään yllättävää pääse läpi.¹²

Taulukossa 6 kuvataan, mitkä tekijät kyselyyn vastanneiden mielestä vahvistavat virkamiesvaltaa. Valittavaksi annettiin yhdeksän väittämää, joista sai valita vastaajan näkemyksen mukaan neljä keskeisintä osatekijää. Lisäksi sai esittää omia näkemyksiä virkamiesvaltaa vahvistavista determinanteista.

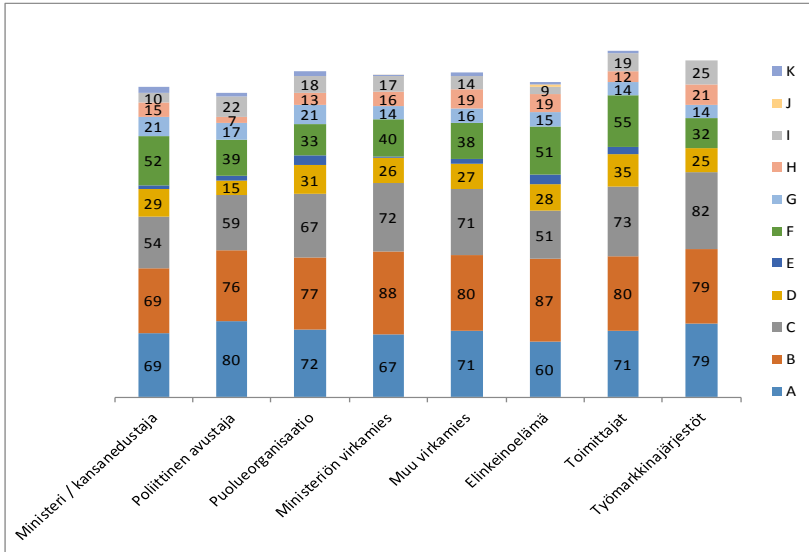
9. Nousiainen 1992; osallistuva havainnointi (EM).

10. Reunanen 1996; haastattelut (EM).

11. Reunanen 1996, näin toteaa Reunanen tutkimukseen haastateltu virkamies; näkemystä tukee osallistuva havainnointi (EM).

12. Murto 1994a, 260; osallistuva havainnointi (EM).

Kuvio 6. Virkamiesten roolia vahvistavia tekijöitä. Taustaryhmittäin (%):



N = 437. Valita sai enintään neljä vaihtoehtoa.

- A = Virkamiehet pysyvät paikoillaan, mutta poliitikot vaihtuvat (valta on myös ajan funktio)
- B = Virkamiesten substanssiasioden asiantuntemus vs. ministerien kokemattomuus
- C = Asioiden määrä kasvanut ja monipuolistunut – asioiden hallinta vaikeutunut
- D = Keskeisillä virkamiehillä aito rooli kontrolloida poliittista agendaa ja asioiden valmistelua
- E = Virkamiehet hoitavat asiat; ministerit vain ministeriönsä keulakuvia
- F = Poliitiikan ja talouden kansainvälistyminen
- G = Ministereillä hallituksen sisällä vapaus toimia vastuualueellaan itsenäisesti, mikä samalla vahvistaa virkamiesten roolia poliittisen agendan muotoilussa
- H= Ministerien avustajat (erityisavustajat, poliittiset sihteerit) eivät ”pärjää” kokeneille ja substanssiasiat hallitseville virkamiehille
- I = Poliittinen valtiosihteerikäytäntö ei ole toteutunut tavoitteiden mukaisesti eikä myöskään vähentänyt ylimpien virkamiesten valtaa
- J = En osaa sanoa
- K = Jokin muu.

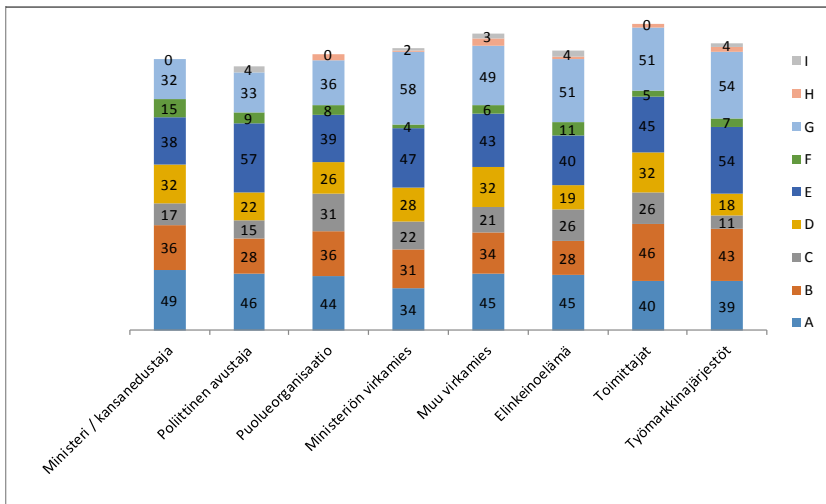
Kaikkien vastanneiden osalta eniten virkamiesvaltaa vahvistavana tekijänä saivat tukea väittämät ”*virkamiesten substanssiasioiden asian-tuntemus vs. ministerien kokemattomuus*” (81 %), ”*virkamiehet pysyvät paikoillaan, mutta poliitikot vaihtuvat*” (70 %) ja ”*asioiden määrä kasvanut ja monipuolistunut; asioiden hallinta vaikeutunut*” (70 %). Kaksi viidesosaa näkee merkittävänä myös politiikan ja talouden kansainvälistymisen. Kaikilla vastaajaryhmillä ovat samat neljä väitettä kärjessä ja lähes samassa järjestyksessä. Kuvion eri vaihtoehdot eivät toki ole täysin erillisiä. Esimerkiksi ”*politiikan ja talouden kansainvälistyminen*” vs. ”*asioiden määrä kasvanut ja monipuolistunut*” pitävät osin sisällään samoja elementtejä.

Virkamiesten keskeistä roolia kontrolloida poliittista agendaa korostavat eniten toimittajat ja vähiten ministerien poliittiset avustajat. Yli 65-vuotiasta toimittajista peräti kolme neljäsosaa katsoo virkamiehillä olevan vahvan roolin kontrolloida poliittista agendaa, kun alle 50-vuotiasta toimittajista näin näkee vain neljännes. Iäkkäämpien toimittajien vastauksissa heijastunee omakohtaiset kokemukset pitkän uran varrelta aina 1970-luvulta alkaen. 1990-luvun laman jälkimainingeissahan heistä monet olivat myös nostamassa virkamiehiä mediassa vahvasti näkyviin. Kokonaisuutena nuoremmat ikäluokat painottavat enemmän sitä, että asioiden määrä on kasvanut ja monipuolistunut / asioiden hallinta vaikeutunut. Muutoin ikäluokka- ja sukupuoli-jaotteen mukaan ei vastauksissa ole merkittäviä eroja. Ministerien avustajien osalta voi tehdä myös sen johtopäätöksen, että poliittiset avustajat ovat pärjänneet virkamiehille ja ovat siten saaneet kavennettua ylimpien virkamiesten valtaroolia suhteessa poliitikkoihin.

Avoimissa vastauksissa ja haastatteluissa virkamiesvaltaa lujittavana tekijänä nostettiin esiin media ja sen asettamat paineet / poliitikkojen virheiden tekemisen pelko. Media voi maineen tuonnin ohella myös helposti pyörittää ministereitä ja jopa tehdä heistä avuttomia suhteessa virkamiehiin. Ministeriurakin on voinut tällaiseen päättyä. Virkamieskin voi käyttää ja näyttää valtaa median avulla: toimii ohi ministerin, vuotaa keskeneräisiä muistioita ja lakiesityksiä, varsinkin silloin, kun ministeri on antanut omista kannoista poikkeavia val-

misteluohjeita. Monesti politiikkaa myös pidetään likaisena, mutta asiantuntijavaltaa puhtaana.¹³ Kun yhteiskunnan arvot ovat kuitenkin lähes yhteiset, virkamiesten yksi vahvuus on siinä, että he pystyvät haarukoimaan, mitkä vaihtoehdoista todennäköisimmin menestyvät – ja lähtevät sitten viemään niitä valmistelussa eteenpäin. Poliitikot sitten päätyvät samoihin tuloksiin tietämättä päätöksiä tehdessään, mitkä olivat vaihtoehdot.

Kuvio 7. Asiakokonaisuudet, joissa virkamiesvalta vahvaa. Taustaryhmittäin (%):



N = 436. Valita sai useamman vaihtoehdon.

- A = Budjettiasioissa koko valtioneuvostotasolla
- B = Budjettiasioissa ministeriötasolla
- C = Yleisesti talouteen liittyvissä asioissa
- D = EU-asioissa valtioneuvostotasolla
- E = EU-asioissa ministeriötasolla
- F = Ulkopolitiikkaan liittyvissä asioissa
- G = Eri ministeriöiden / hallinnonalojen substanssiasioissa
- H = En osaa sanoa
- I = Jokin muu.

13. Vuonna 2012 toteutettu kysely (EM); haastattelut (EM).

Puolet vastanneista arvioi virkamiesten vallan suhteessa poliitikkoihin olevan suurta ministeriöiden substanssiasioissa, mikä tuntuukin lähes itsestään selvältä – etenkin silloin, kun ministerinä on kokematon ja asiantuntemukseltaan ”väärässä” ministeriössä oleva henkilö. Tällaisia tapauksia on tutkimusjakson aikana ollut paljon, aivan viime hallituksia myöten. Maa- ja metsätalousministeriössä ministerinä (1995–2002) että virkamiehenä toiminut Kalevi Hemilä (sit.) sanoo täysin pitävän paikkansa sen, että virkamiehet voivat halutessaan viedä ministeriä kuin ”pässä lieassa”. Ministerinä ollessaan hän entisenä virkamiehenä jo tiesi kaikki virkamiesten temput. Hän katsoo, että tavallisen poliitikon on varmasti vaikea saada se koneisto toimimaan tahtonsa mukaan.¹⁴ Joskus vahvatkin ministerit ovat, monesti tietämättään, olleet lähes täysin vaikutusvaltaisten virkamiesten – esim. Bror Wahlroos, Reino Uronen, Arno Hannus, Jaakko Numminen, Juhani Perttunen, Juhani Korpela, Kari Välimäki, Raimo Sailas, Erkki Virtanen, Sixten Korkman – ohjauksessa tai paremminkaan eivät ole uskaltaneet oikein vastaankaan panna¹⁵.

Seitsemän kymmenestä näkee virkamiesvallan olevan suurta EU-asioissa (ministeriö- tai valtioneuvostotasolla) ja yleisesti budjettiasioissa (ministeriö- tai valtioneuvostotasolla). Myös poliitikot myöntävät virkamiehillä olevan vahvan budjettivallan¹⁶. Tämä perustunee omakohtaisiinkin kokemuksiin – tai kuultuihin ”sisäpiiri-huhuihin” – koskien esimerkiksi hallituksen budjettineuvotteluja tai budjetin eduskuntakäsittelyä. Itse näen, että oli vaikka kuinka vahva ja kokenut poliitikko, niin ensi kertaa ministeriksi tullessaan hänelle vasta paljastuu budjettivalmistelun aito raadollisuus.

Ulkopoliitikassa ei enää juuri virkamiesvaltaa havaita. Ikäluokittain jaotellaessa selvä ero on siinä, että yli 65-vuotiaat katsovat virkamiesvallan budjettiasioissa ja yleensäkin talouteen liittyvissä asioissa selvästi suuremmaksi kuin nuoremmat ikäluokat. Kokemukset

14. Satakunnan Kansan 20.1.2008. Ennen ministeriyttään Hemilä toimi muun muassa maatilahallituksen pääjohtajana ja ministeriaikanaan maa- ja metsätalousministeriön pakastevirkakansliapäällikkönä.

15. Haastattelut (EM).

16. Näin myös allekirjoittaneen poliittikohaastatteluissa, haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

painavat. Avoimissa vastauksissa virkamiesvaltaa nähdään olevan myös lainsäädännön valmistelussa. Sitä korostavat erityisesti ministeriön virkamiehet: mitä juridisteknisempi asia, sen enemmän juristivirkamiehillä on valtaa. Tässä on kysymys erityisasiantuntemuksesta. Elinkeinopolitiikassa puolestaan ylimmillä virkamiehillä on valtaa senkin vuoksi, että kyseisillä virkamiehillä on tiiviit yhteydet yritysmaailmaan – samaa agendaa ajetaan sekä ministeriöissä virkatyönä että talouselämän vaikuttajien verkostojen kautta.

EU-asioissa kaikki – myös poliitikot ja ministeriöiden virkamiehet – pitävät virkamiesten valta-asemaa ilmiselvänä. Haastatteluissa ja kyselyissä yleisnäkemyksinä oli täysin samankaltainen:

- EU-jäsenyyden alkuvuosina virkamiehet pääsivät poliitikkoja nopeammin sisään uuteen substanssiin ja menettelytapoihin. (ministeri / kansanedustaja, mies, 51–65 v.)
- Erityisesti EU-jäsenyys on siirtänyt päätösvaltaa virkamieskunnalle. (ministeri / kansanedustaja, mies, alle 50 v.)
- EU-jäsenyyden ja yleisen kansainvälistymisen myötä ministereiden työtehtävät ovat lisääntyneet, kaikkien substanssiryhmien hallitseminen on vaikeaa, ellei jopa mahdotonta; tämä on lisännyt virkamiesten ja poliittisten avustajien valtaa suhteessa ministereihin. (puoluetoimija, nainen, 51–65 v.)
- EU-jäsenyys kasvatti virkamiesten valtaa. Poliitikoilla ei ole mahdollisuutta hankkia sellaista unioniosaamista, että pystyisivät kilpailemaan virkamiesten ja asiantuntijoiden kanssa. (miestoimittaja, 51–65 v.)
- EU-jäsenyys ja yleinen byrokratian vahvistuminen ovat rakenteellisesti vieneet valtaa ministereiltä. Toisaalta ministerien koulutustaso on noussut ja hallituskaudet pidentyneet, joten he ovat voineet paremmin keskittyä vain omaan sektoriinsa. Heistä on tullut ikään kuin virkakunnan jatke. (miestoimittaja, 51–65 v.)
- Kun siirryttiin EU-aikaan, virkamiehet olivat valmiina muutokseen – poliitikot eivät. (ministeriön virkamies, 51–65 v.)

- Asiantuntijavalta on kasvanut EU-jäsenyyden myötä; EU-politiikan linjaukset valmistellaan ministeriöissä. (tutkijanainen, alle 50 v.)
- Valmistelutyö eri lainvalmistelualueilla on entisestään monimutkaistunut EU:n myötä, se on lisännyt valmistelevien virkamiesten valtaa. (työmarkkinajärjestöt, mies, 51–65 v.).

Suomessa eduskunta on tiiviisti mukana päättämässä unionin asioista. Perustana on se, että kansallisella parlamentilla voi olla todellista ja tehokasta vaikutusvaltaa vain, jos se pääsee osallistumaan jäsenvaltion kannanmuodostukseen varhaisessa vaiheessa. Valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle sen toimivaltaan kuuluva asia viipymättä siitä tiedon saatuaan. Eduskunta puolestaan pyrkii määrittelemään kantansa sille toimitettuihin unioniasioihin niin hyvissä ajoin, että kannat ovat Suomen hallituksen edustajien tiedossa jo asian valmisteluvaiheessa, esimerkiksi neuvoston työryhmissä. Yleensä eduskunnan kannan ilmaisee suuri valiokunta, joka toimii EU-asioissa eduskunnan täysistunnon puolesta. EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta eduskunnan ääntä käyttää ulkoasiainvaliokunta. Lähes kaikki valiokunnat ovat kuitenkin mukana eduskunnan kannan määrittelyssä, sillä suuren valiokunnan kannanotot perustuvat useimmiten erikoisvaliokuntien lausuntoihin.

Eduskunnan, käytännössä sen valiokunnan, ilmaisema kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti. Eduskunnan ja valtioneuvoston suhde perustuu periaatteeseen, jonka mukaan valtioneuvosto on kaikista toimistaan poliittisessa vastuussa eduskunnalle. Eduskunnan kannan huomiotta jättäminen voi toki johtaa poliittisiin seuraamuksiin normaalien parlamentaaristen menettelyjen mukaisesti. Eduskunnan kannat ovat kuitenkin yleensä joustavia, jotta valtioneuvosto pystyy toimimaan tarkoituksenmukaisella tavalla niiden rajoissa.

EU-ministerivaliokunnassa sovitaan Suomen toimintalinjat kaikkiin Euroopan unionin neuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin. Virkamiehistä koostuva EU-asioiden komitea käsittelee laajoja ja useita ministeriöitä koskevia EU-asioita. Jaostojärjestelmä on EU-asioiden virkamiesvalmistelun perusrakenne – jaostoja on vajaa 40; puheenjohtaja ja sihteeri ovat yleensä toimivaltaisesta ministeriöstä. Valtioneuvoston

kansliassa toimiva EU-asioiden osasto toimii EU-ministerivaliokunnan ja EU-asioiden komitean sihteeristönä. Myös Suomen EU-edustusto Brysselissä osallistuu EU-asioiden valmisteluun. Päävastuu EU-asioiden seurannasta ja valmistelusta Suomessa sekä Suomen EU-kannanottojen määrittelystä on kuitenkin valtioneuvoston kanslialla ja muilla ministeriöillä – ja ministeriöissä hyvin tiukasti sen virkamiehillä.

Jo heti EU:hun liittymisen jälkeen joutui virkamiesvalta kritiikin kohteeksi. Poliitikot näkivät tuota pikaa, että vallankäyttö keskittyy pienelle virkamiesliitille ohi ministerien ja parlamentaarisen valvonnan. ”Se ei ole oikein, että vain pieni virkamiesporukka päättää”, eduskunnassa jyristiin.¹⁷ Vastavetona vallan luisumisesta virkamiehille nostettiin jo tuolloin esiin apulaisministeri- ja valtiosihteerijärjestelmät. Suuri valiokuntakin katsoi, että virkamiesvalta on nakertanut hallituksen ja eduskunnan mahdollisuuksia toimia EU-asioissa. Arvioitiin jopa niin, että Suomen kannanmuodostuksessa virkamiestasolla tehtävät valinnat sekä päätöksenteon väitettyihin tai todellisiin neuvottelutaktisiin rajoitteisiin liittyvät seikat vievät Suomen osalta enemmän tilaa parlamentaariseen demokratiaan ankkuroiduvalta kannan muodostukselta kuin jäsenvaltioissa, joita pidettiin esikuvina.¹⁸

Selvää on, että laajoja asiakokonaisuuksia käsiteltäessä on mukana oltava kulloisenkin alan asiantuntijoita. Poliitikko ei ehdi eikä pysty paneutumaan kaikkiin asioihin, jolloin poliittisluontoisiakin tehtäviä siirtyy virkamiehille. Kansanvaltaisessa järjestelmässä virkavaltaisuuden lisääntyminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta, vaikka virkamiesten lojaalisuutta poliittiselle johdolle ei epäiltäisikään.¹⁹

Kun valta on kansalla, niin kenellä se silloin EU-asioissa tosiasiallisessa on? Virkamiesten keskeinen asema EU-asioiden valmistelussa ja sitä myötä heidän vahva valtarooli on selviö. EU-asiat vaativat usein hyvinkin paljon nippelitietoa, eikä ministerien tarvitse niistä

17. Ks. esim. valtioneuvoston kansliain kertomus vuodelta 1995, 56; ks. myös valtioneuvoston kansliain puheenjohtaja Kalevi Mattilan (kesk.) näkemykset, HS 29.11.1995.

18. Näkemykset on kirjattu lausuntoon, jonka suuri valiokunta antoi tulevaisuusvaliokunnalle hallituksen tulevaisuusselonteosta (VNS 3/1996 vp); TuVM 1/1997 vp. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta osa 1 ”Suomi ja Euroopan tulevaisuus”.

19. Pekonen 1995; haastattelut (EM); Murto 1996; HS 5.1.1996.

tietääkään, eikä niihin paneutua. Kaikki kulminoituukin siihen, että ministeriön virkamiehet ovat EU-eliitin perusta.²⁰ Toki poliittisella tasolla suodatetaan keskeisimmät kysymykset – hallitus-, EU-ministeri-valiokunta- ja eduskuntatasolla – mutta harvemmin näissä käsittelyssä tehdään muutoksia, eikä ole tarkoituskaan: valmisteluun luotetaan.

Poliitikot ovat kritisoineet kovinkin sanoin EU-asioihin kytkeytyvää virkamiesvaltaa. Tosin, jos virkamiesvalta on liian vahvaa, saattaa poliittisessa ohjauksessakin olla puutteita. EU-asioiden valmisteluun liittyvä salailu on yksi vallankäyttöön liittyvä voimavara. Se keskittää valtaa virkamiehille. Virkamiesten EU-asioiden valmistelu ministeriöissä ei ole julkista, eikä se ole sitä muissakaan EU-asioita kansallisesti käsittelevissä elimissä. Demokratia kuitenkin edellyttää avoimuutta ja julkisuutta, mahdollisuutta julkiseen keskusteluun. Päätöksenteon valmistelun pitää olla julkisempaa. Kun päätöksiä valmistellaan salassa, niin vallankäyttö väkisinikin keskittyy pienelle joukolle ylimpiä virkamiehiä.²¹ EU-prosessin parlamentarisoinnissa on siten edelleen puutteita. Vaikka muutoksia onkin tapahtunut, ongelmatonta toimintaa ei ole, esimerkkinä vaikkapa EU-asioista ja niiden valmistelusta aiheutunut kohu vuosina 2012 ja 2013. Kritiikki on ollut kovaa.

Valtiopäiväasiakirjoista havaitsee, että valiokuntakuulemisissa on vuosittain suuri virkamiesten joukko, myös ministerikuulemisissa ministerillä on usein tukenaan virkamiehet. Toki nämä taustoista ja substanssiasioista eniten tietävätkin, ja toisaalta kulloisiakin ministereitä on virkamiehiin nähden todella pieni joukko. EU:n myötä myös keskitason virkamiesten vaikutusvalta on kasvanut. Vaatiihan asioihin vaikuttaminen kielitaidon ohella valmisteltavana olevan asian hyvää sisällöllistä tietämystä ja myös päätöksentekojärjestelmän tuntemusta.²² Poliitikoilla ja korkeimmalla virkamiesjohdolla ei välttämättä ole a.o. asiantuntemusta – eikä aina osallistumisintoakaan. Joissakin ministeriöissä kansliapäällikkökin on ollut EU-asioista koko ajan täysin ulkona; ei ole ollut halua osallistua, eikä ehkä kykyäkään. Tätäkin

20. Jäsenyyden alkuajasta, ks. tarkemmin Murto 1996; haastattelut (EM).

21. Haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM); Astrid Thors (r.) ja Annika Lapintie (vas.), *Ilta-Sanomien* 22.11.1999; HS 5.12.2000; Gunnar Jansson, Eduskunta, täysistunnon PTK 3/2001 vp, 6.2.2001.

22. Mattila 2000, 149; haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

myötä ministeriöiden osastopäälliköiden ja keskeisten substanssivirkamiesten rooli on vahvistunut. Summa summarum: EU-jäsenyys on selvästi lisännyt virkamiesten valtakasaumaa; valmistelu ja sen mukaiset päätökset ovat kaikissa instansseissa vahvasti asiantuntijavirkamiesten käsissä.

2. Valtasuhteiden määrittäjiä

Jaakko Nousiainen on luokitellut ministerit neljään tyyppiin ja laske-
nut näiden yleisyyden vuosilta 1964–1987. Hänen luokituksessaan
amatöörit (19 %) eivät tunne sen paremmin politiikkaa kuin toimi-
alaansa. Poliitiikan ammattilaiset (28 %) puolestaan hallitsevat poliit-
tisen pelin ja specialistit (14 %) tuntevat johtamansa hallinnonalan.
Poliitikko-asiantuntijat (40 %) tuntevat hyvin sekä politiikan kentän
että johtamansa hallinnonalan. Nousiaisen tekemän tutkimuksen
ajanjaksolla ensimmäisen nimityksen aikaan vain noin kolmannes
ministereistä oli hallinnonalan asiantuntijoita ja ensikertalaisista
kolmannes amatööritasoa. Tyypillinen ministeri oli puoluepoliitikko
ja kansanedustaja, joka on amatööri alallaan.¹

Ministerin ”epäpätevyys” – substanssiasiantuntemuksen puute –
suhteessa johtamaansa hallinnonalaan ei ole mikään poikkeava ilmiö
eikä mikään suomalaiskansallinen piirre. Ministeri päteväytyy ja alkaa
pärljätä virkamiehille vain ministerin työtä tekemällä, jolloin monivuo-
tisesta ministeristä voi tulla vuosien saatossa poliitikko-asiantuntija.²
Nyt näin onkin jo hyvin usein, kun hallitukset pysyvät vallassa koko
vaalikauden ja lisäksi samat ministerit saattavat jatkaa eduskuntavaalien
jälkeen muodostetussa uudessa hallituksessa. Silti edelleen – aivan
viime hallituksia myöten – monet ministerit ovat olleet substanssiin
nähdén untuvikkoja.

Pääministeripuolueen ministerivalinnoissa onkin joissakin ta-
pauksissa selvää, että tosiasiaassa pääministeri on tehnyt valinnan pi-
kemmin lojaalisuusnäkökulmasta kuin substanssiosaamisperustein.
Tällöin kokematon ministeri ei ole uhkana omalle toiminnalle, vaan
pikemminkin kiitollisuuden velassa saamastaan ministeripaikasta.
Muidenkin puolueiden valinnoissa poliitikko-asiantuntijat on usein
sivuutettu. Joskus kokemattoman ministerin valinnassa kyse voi myös
olla puolueen imagon kohentamisesta ja vaalilaskelmoinnista.

Ministerin asema on merkittävästi muuttunut niistä ajoista kuin
heillä oli ministeriössään avustajina vain muutama virkamiesesittelijä.

1. Nousiainen 1992, 49; Reunanen 1996, 168.

2. Nousiainen 1992, 92; osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

Ministerien piti tuolloin itsekin hyvin paljon osallistua päätöksenteon valmisteluun. 1930-luvulla saakka ministerit tutkivatkin pykälä pykälältä laki- ja asetusehdotuksia, laskivat yhteen valtion tuloja ja menoja, vertailivat viranhakijoiden ansioita jne.³ 1920- ja 1930-luvuilla yleisistuntoon tuotiin päätettäväksi aivan pieniäkin asioita ja valmistelun puutteellisuuden vuoksi ne joutuivat myös siellä asiallisesti harkittavaksi. Istuntoja oli pidettävä usein ja ne kestivät pitkään, parhaimmillaan jopa kymmenen tuntia, mikä oli raskasta koko hallitukselle ja eritoten pääministerille.⁴ Nykyisin yhdessä istunnossa päätetään kymmenistä asioista vain muutamassa minuutissa. Valmistelukoneisto hoitaa kaiken ja siksi ministerit eivät aina tiedäkään mistä tuli päätettyä.

Ministerit eivät ole suurissa politiikkakysymyksissä itsenäisiä toimijoita, vaan he toteuttavat myös puolueensa suuntaviivoja ja ministeriryhmänsä asettamia tavoitteita, toki nykyisin kuitenkin selvästi aiempaa yksityiskohtaisemmin lähinnä vain hallitusohjelman kirjauksia. Tästäkin huolimatta, kun uusi ministeri ensimmäistä kertaa astuu ministerihuoneeseensa, niin työpöydällä on pitkä virkamiesten tekemä lista asioista, joihin ”nyt heti tarvitaan ministerin panosta”. Yleensä tältä pohjalta lähdetäänkin asioita hoitamaan.

Puoluetoimistojen – aiemmin paikka, jossa suurelta osin muotoiltiin oman puolueen ministerin politiikkaa – rooli on ministerin toimissa nykyisin hyvin vähäinen. Ne ovatkin nykyisin enää lähinnä vain vaaliorganisaatioita. Suunta on kaikissa puolueissa kääntynyt eduskuntaan ja eduskuntaryhmiin. Puolueet ovat pitkälti etujärjestöjen ja muiden vaikuttajien armoilla kun omia valmistelukoneistoja ei entisessä määrin enää ole. Kukaan ei enää sano – kuten aikaisempina vuosikymmeninä – että puoluetoimistossa ollaan sitä tai tätä mieltä. Eikä puoluesihteeritäkään – yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta – nykyisin juuri julkisuudessa tunneta. Entisenlainen näkyvä poliittisen vaikuttajan rooli on kadonnut; seppokääriäiset, erkkiliikaset ja tarutukset ovat harvassa⁵.

3. Murto 1994a, 357; Nousiainen 1992, 128.

4. Murto 1994a, 355–357.

5. Tuli vahvasti esiin myös haastatteluissa, haastattelut (EM).

Aiemmin monet ministerit katsoivat menneensä ministeriöön jokseenkin kylmiltään⁶. Usein puolueen hallitukseen tuleminen ja kunkin henkilön ministerinsalkku ratkeavat vasta aivan viime tipassa ja osin sattumaltakin, ettei siinä kiireessä ehdi ennakolta hallinnonalan ongelmiin syventyä.⁷ Parissa vuosikymmenessä on tapahtunut muutos siinä, että ammattilaisten määrä on keskeisissä ministeriöissä kasvanut, samoin avustajien määrä – ja ennen kaikkea yleinen tiedon saatavuus. Toimintaympäristö ja -edellytykset ministerin tehtävän hoitamiseksi ovat yleisellä tasolla selvästi parantuneet.

Jyrki Reunanen tekemissä haastatteluissa virkamiehet esittävät ministereistä seuraavia kannanottoja:

- Ministeri ehtii lukea vain 2–3 sivua pitkiä papereita.
- On ministereitä, joille ei voi lähettää mitään luettavaksi. Ainoa keino on sanoa asia.
- Ministerin vaikutusmahdollisuus on aika suuri, mutta on hankkeita, jotka etenevät kuin juna riippumatta siitä, kuka on ministerinä.
- Ministeri on noviisi lähes kaikissa asioissa.
- Ministerin sisäänajoaika on yksi vuosi.
- Joskus ministeri ei edes katso, mitä lakeja menee läpi.⁸

Ministerit puolestaan virkamiehistä:

- Jos ministeri on sen varassa, mitä vain virkamiehet tuovat pöydälle, ei se ole mikään ministeri.
- Siellä on vahvoja virkamiehiä, jotka ovat oppineet ministereitä käsittelemään niin, että ne tekevät niin kuin virkamiehet toivovat.
- Täytyy olla joissakin asioissa virkamiehiä parempi, tietää ja osata enemmän.⁹

Edellä viimeisenä olevaan ministerin kommenttiin liittyen voi todeta, että ministerinä olleessaan Mauri Pekkarinen (kesk.) sanoi aivan va-

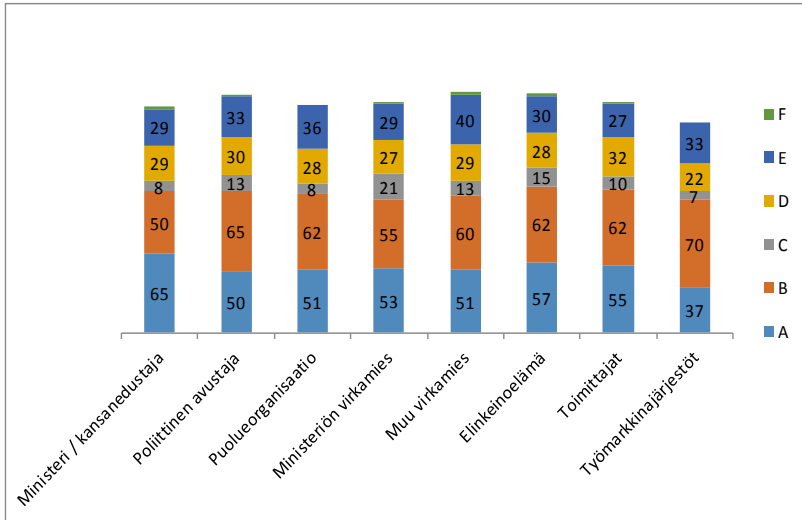
6. Nousiainen 1992, 99; haastattelut (EM).

7. Nousiainen 1992, 99; haastattelut (EM).

8. Reunanen 1996, 134.

9. Ministerihaastattelut, Nousiainen 1992, 72, 92 ja 95.

Kuvio 8. Virkamiesvaltaa heikentävät tekijät. Taustaryhmittäin (%):



N = 437. Valita sai kaksi vaihtoehtoa.

- A = Hallitukset pysyvät nykyisin vallassa koko vaalikauden; ministerit ehtivät perehtyä substanssiin
- B = Hallitusohjelman yksityiskohtaisuus ja hallitusohjelman seuranta estävät virkamiesten ”sooloilun”
- C = Ministerien laatu on parantunut (kokemus, asiantuntijuus)
- D = Ministerien poliittisten erityisavustajien määrän kasvu - > vaikutus valmisteluun ja poliittisen agendan muodostumiseen
- E = Poliittisten valtiosihteerivirkojen perustaminen (v. 2005) -> vaikutus valmisteluun ja poliittisen agendan muodostumiseen
- F = Jokin muu.

kavissaan, että hän haluaa perehtyä kaikkiin keskeisiin asioihin niin hyvin, että hän on vähintään yhtä hyvä kulloisenkin asian substanssissa kuin ministeriön sen alueen paras asiantuntija¹⁰. Siinä on sitten ollut virkamiehillä tekemistä. Pekkarinen toki kuuluu poikkeusten joukkoon. Yleisesti päätösten asiasisältö on asiantuntijoiden laatimaa, ja he tekevät myös yksityiskohtaiset taustalaskelmat, joita poliitikot eivät

10. Osallistuva havainnointi (EM)

välttämättä pysty kontrolloimaan. Järjestelmä vain on tällainen. Silti kaikkine heikkouksineenkin parlamentaarinen hallitus on edelleen turva pidäkkeitöntä asiantuntijavaltaa vastaan¹¹.

Poliitikot ovat saattaneet myös itse aiheuttaa virkamiesvallan vahvistumista. Vaarana on, että valtiosihteerit ja muu avustajakunta itse asiassa eristävät ministerit, jotka eivät muutoinkaan enää kollektiivina käy keskustelua politiikan sisällöistä. Tällaiseen ajautuminen vain vahvistaa sektoreita ja samalla virkamiesten valtaa.

Kaksi keskeisintä virkamiesvaltaa vähentävää tekijää ovat hallitusten kestojen pidentyminen vaalikauden mittaisiksi (ministerit ehtivät perehtyä asioihin) ja hallitusohjelman yksityiskohtaisuus (estää virkamiesten sooloilun). Eri vastaajaryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja. Edellä mainittuja vaihtoehtoja tukee yli puolet vastanneista. Samat tekijät nousivat kärkeen myös haastatteluissa¹².

Yli 65-vuotiasta reilut kaksi kolmasosaa katsoo hallitusten kestojen pidentymisen vähentäneen virkamiesvaltaa, 51–65 vuotiaista vielä runsaat puolet, mutta alle 50-vuotiasta enää kaksi viidesosaa. Hallitusohjelman yksityiskohtaisuuden puolestaan alle 50-vuotiaat katsovat (63 %) keskeisemmäksi kuin yli 65-vuotiaat (41 %). Eroja selittänee se, että vanhemman ikäluokan työelämäaikana hallitusohjelman sitovuusaste oli aivan toista luokkaa kuin viime hallituksissa.

Kaikki katsovat ministereiden ”laadun” korreloivan erittäin vähän suhteessa virkamiesten valtaan (vrt. edellä). Ministerien erityisavustajien määrän kasvu ja poliittisten valtiosihteerien käyttöönotto sen sijaan jo korreloivat, sillä kolmannes katsoo näiden muuttujien vuoksi virkamiesvallan vähentyneen. Osallistuvan havainnoijan roolissa voi kuitenkin sanoa, että poliittisten avustajien lisäyksen muutos näkyy ministeriöissä vahvimmin siinä, että poliittisten toimijoiden piirissä olevien virkamiesten määrä on selvästi kasvanut. Nykyisin poliittisilla avustajilla ja keskitason virkamiehillä on substanssiasioissa suorat keskinäiset yhteydet. ”Poliittiseen valmisteluun” osallistuu siten suurempi määrä virkamiehiä kuin aiemmin, jolloin yhteydet kulkivat substans-

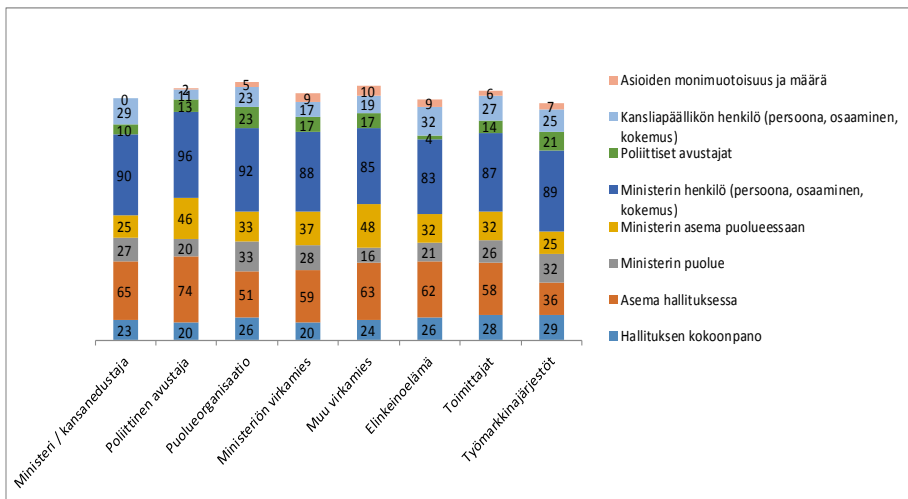
11. Nousiainen 1992, 224; ks. myös Reunanen 1996, 179.

12. Haastattelut (EM).

sivirkamiehiin ministerin suunnasta ja suuntaan kansliapäälliköiden ja osin osastopäälliköiden kautta.

Poliittisten toimijoiden roolia on lujittanut myös se, että valtio-sihteerit ja erityisavustajat ovat lisänneet käytännön mahdollisuuksia sovitella asioita puolueiden kesken. Puoluetoimistot sen sijaan ovat sivuroolissa.

Kuvio 9. Ministerin toimintaan ja valtarooliin vaikuttavat tekijät. Taustaryhmittäin (%) :



N = 435. Valita sai korkeintaan kolme vaihtoehtoa.

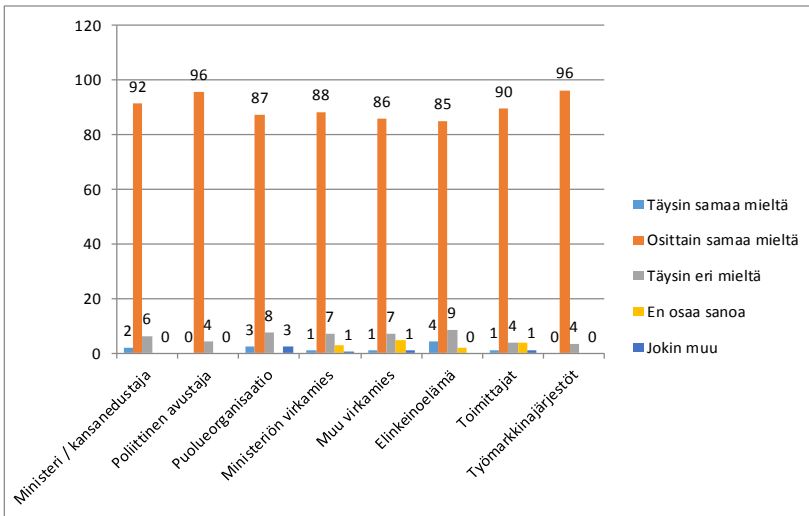
Lähes 90 % katsoo ministerin valtarooliin keskeisimmin vaikuttavan itse ministerihenkilön – persoona, osaaminen ja kokemus. Osallistuvaan havainnointiin ja käytännön kokemukseen perustuen pidän tätä itse ylivoimaisesti keskeisimpänä determinanttina.

Reilusti yli puolet katsoo olennaiseksi tekijäksi myös ministerin aseman hallituksessa. Kolmannes kansanedustajista / ministereistä sekä elinkeinoelämän edustajista nostaa keskeiseksi myös kansliapäällikön

henkilön, sen sijaan ministeriön virkamiehistä vain 17 %. Jälkimmäiset ovat omakohtaisesti nähneet kansliapäälliköiden valta-aseman asteittaisen mutta selvän vähenemisen.

Hallituksen kokoonpanolla ja ministerin puolueella katsotaan olevan jonkin verran merkitystä. Yllättävää on, että poliittisten avustajien – vaikka määrä on viime vuosina huomasti kasvanut – vaikutus itse ministerin rooliin on hyvin vähäinen, sen sijaan heillä selvästi on virkamiesten valtaa vähentävä vaikutus. Naisten ja miesten vastausten välillä ei juuri ole eroja ja ikämuuttujan osalta ainut ero on se, että yli 65-vuotiaat painottavat muita enemmän ministerin rooliin vaikuttavana tekijänä ministerin asemaa hallituksessa.

Kuvio 10. Väite: Ministerit ajavat toiminnassaan ministeriönsä virkamiesten edustamaa linjaa. Taustaryhmittäin (%):



N = 433.

Peräti yhdeksän kymmenestä on osittain samaa mieltä siitä, että ministerit ajavat toiminnassaan ministeriönsä virkamiesten edustamaa linjaa, kun täysin eri mieltä on vain 6 %. Vastaukset näyttäisivät

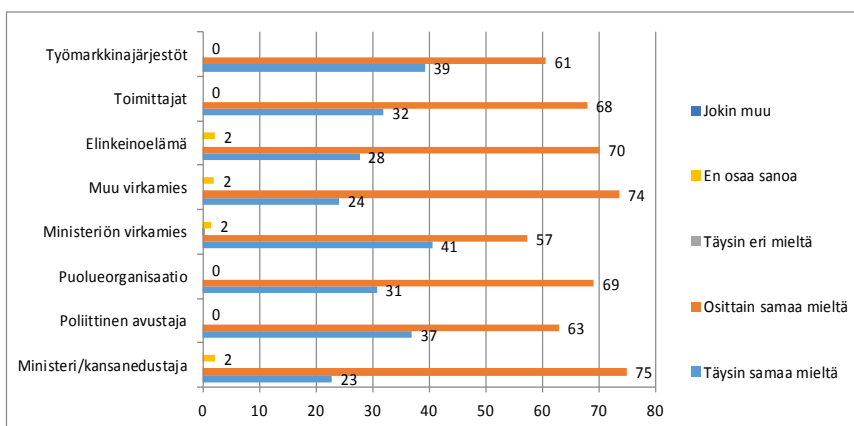
osittain kumoavan edellä esitettyjä tuloksia, joissa virkamiesten roolia ei nähdä tällaisessa suuruusluokassa, vaikka korkea vastausprosentti onkin vaihtoehdossa ”*osittain samaa mieltä*”. Täysin samaa mieltä väitteen kanssa on toki vain 1,6 %. Kaikkien ryhmien näkemykset eri vaihtoehtoihin ovat samaa suuruusluokkaa, eikä eroja ei ole myöskään mies- ja naisvastaajien eikä eri ikäluokkien välillä (osittain samaa mieltä: alle 50 v.: 87 %, 51–65 v.: 90 % ja yli 65 v.: 86 %). Itse koen hyvin vahvasti, että uuden ministerin astuessa virkaan, ministeri – hallitusohjelmista huolimatta – yksinkertaisesti vain joutuu toteuttamaan virkamiestensä ajamaa linjaa, mihinkään muuhun ei käytännössä ole mahdollisuutta. Suurelta osin tämä johtuu siitä, että ministeriöissä on jo valmisteltuja ja valmistelussa olevia asioita niin paljon pöydällä, että niitä sittenkin on vain lähdettävä ensimmäiseksi viemään eteenpäin. Muuten ministerin toiminnasta ei tule mitään. Tässä vaiheessa virkamiesten rooli suhteessa poliitikkoihin on ylivoimainen.

Joitakin avoimia vastauksia kohtaan ”*ministerit ajavat toiminnassaan ministeriönsä virkamiesten edustamaa linjaa*”:

- Hyvät virkamiehet estävät ministeriä tekemästä tyhmyyksiä. (ministeri / kansanedustaja, mies, 51–65 v.)
- Virkamiesten linja on useimmiten pitkä linja. (ministeri / kansanedustaja, elinkeinoelämä, yli 65 v.)
- Ministerin toiminnassa yhdistyy aina oma poliittinen vakaumus, puolueen kanta ja oman ministeriön virkamiesten näkemys. (ministerin poliittinen avustaja, mies, alle 50 v.)
- Luonnollisesti on paljon asioita, joissa ollaan pitkään oltu mukana ja linja on muotoutunut. Pitää olla erityiset perustelut muutokseen. EU-asiat vievät paljon aikaa ja niissä virkamiehet paremmin perillä kuin poliitikot. (ministerin poliittinen avustaja, nainen, alle 50 v.)
- Asioita käsitellään yleensä pidempinä aikajanoina kuin hallituskauden mittaisena. Virkamiehet ovat ja pysyvät sekä huolehtivat siitä, että asiat etenevät sen kummemmin poukkoilematta. (nais-toimittaja, alle 50 v.)
- Jos ei aja, on vaikeuksissa. (miestoimittaja, yli 65 v.)

- Pääosin ja isoissa rutiiniasioissa mennään virkamiesnäkemyksellä, mutta poliittisissa herkissä asioissa virkamieskunta kyllä tarvittaessa ohitetaan. (naistoimittaja, alle 50 v.)
- Yleensä näin on, mutta poikkeuksena esim. Mauri Pekkarinen. (ministeriön virkamies, 51–65 v.)
- Virkamiehet vaikuttavat ministeriön linjaan pitkässä juoksussa. (ministeriön virkamies / muu virkamies, yli 65 v.).

Kuvio 11. Väite: Ministerit ajavat toiminnassaan puolueensa poliittista agendaa hallitusohjelman puitteissa. Taustaryhmittäin (%):



N = 433.

Kuvioiden 10 ja 11 tulosten tietty ristiriitaisuus johtuu siitä, että kummassakin taulukossa mielipidettä kysyttiin erikseen vain yhdestä väitteestä: virkamiesten ajama linja on kiistaton kuviossa 10, sen sijaan kuviossa 11 puolueensa poliittisen agendan ajaminen nousee ministerin toimissa keskeiseksi. Kaksi kolmasosaa vastanneista on kuvion 11 väitteestä osittain samaa mieltä ja yksi kolmasosa (35 %) jopa täysin samaa mieltä. Tämän perusteella poliittisen toiminnan uskottavuus on vahvaa, kun otetaan huomioon sekin, että eri mieltä asiasta on vain yksi henkilö (0,2 %) 433:sta. Poikkeavuutta vastauksissa on kuitenkin

päätoimijoiden osalta, sillä virkamiehistä 40 % on väitteestä täysin samaa mieltä, mutta ministereistä / kansanedustajista vain 23 %.

Joitakin avoimia vastauksia kohtaan ”*ministerit ajavat toiminnassaan puolueensa poliittista agenda hallitusohjelman puitteissa*”:

- Ministerin toimintaan vaikuttavat myös oma tausta, preferenssit ja arvomaailma. (ministerin poliittinen avustaja, mies, alle 50 v.)
- Mahdollisuudet vaihtelevat. Vahvimmillaan ministerit ovat kun voivat toimia osaamallaan alueella. (puoluetoimija, nainen, alle 50 v.)
- Lähtökohtaisesti on varmasti näin, mutta käytännössä ideologian toteuttaminen voi olla vaikeaa. (naistoimittaja, alle 50 v.)
- Tämäkin riippuu ministerin osaamisesta, itsenäisyydestä ja arvostuksesta puolueessaan., yli 65 v.)
- Ministeri ajaa ministeriön varsin pysyviä substanssitavoitteita. (ministeriön virkamies, 51–65 v.)
- Sulkien saaminen omaan hattuun menee joskus puolue-edunkin edelle. (muu virkamies, 51–65 v.)
- Oman kotiseutunsa etua – ja ennakoivat median suhtautumista. (ministeriön virkamies / muu virkamies, 51–65 v.)

Avustajamäärän kasvusta ja muista muutoksista huolimatta ministerit ovat ylikuormitettuja. Ongelmana on vallan ja tehtävien kasautuminen, mutta samalla myös kasvava perehtyneisyyden puute. Ministerit joutuvat tekemään jatkuvasti päätöksiä, joiden sisältöä he eivät välttämättä kunnolla tunne ja usein eivät olleenkaan.¹³ Tällaisia ovat esimerkiksi suurin osa niin sanotussa esittelykansio menettelyssä¹⁴

13. KM 1978:22, 278–282; Reunanen 1996, 173.

14. Esittelykansio menettelyssä substanssivirkamies valmistelee päätöksen, jonka hän itse allekirjoittaa esittelijän roolissa, minkä jälkeen – jos asia OK – hänen esimiehensä (yleensä osastopäällikkö ja usein myös kansliapäällikkö) kuittaa päätösluonnoksen omalla puumerkillään (esim. OK / XX), minkä jälkeen kansio toimitetaan ministerille allekirjoitettavaksi. Tapauksesta (työjärjestys) ja tärkeystä riippuen esittelijöinä saattavat olla myös osastopäälliköt samoin kuin kansliapäällikökin. Ao. kansioita tulee ministerille allekirjoitettavaksi päivittäin jopa kymmeniä – ei ministeri niihin ehdi tutustua. Useimmiten on vain luotettava, että kaikki on kunnossa. Toki poliittiset avustajat käyvät ne usein etukäteen läpi, jottei ainakaan poliittisesti arveluttavaa pääse tapahtumaan.

tehdystä päätöksistä, mutta hyvin usein myös valtioneuvoston yleisistunnossa tehdyt päätökset.

Uudet ministerit ovat ainakin aluksi ministeriön toimintaympäristössä väkisin virkamiestensä ja poliittisten avustajiensa vankeja. Asteittain kun asiantuntemus kasvaa ja oppii tuntemaan henkilökuntaa, ministeri pyrkii ja pystyy avustajakuntansa tukemana seulomaan luotettavat virkamiehet ja ne virkamiehet, joita pyritään välttämään. Jälkimmäiseen piiriin ovat joutuneet ylimmätkin virkamiehet – ihan kansliapäällikköitä myöten.

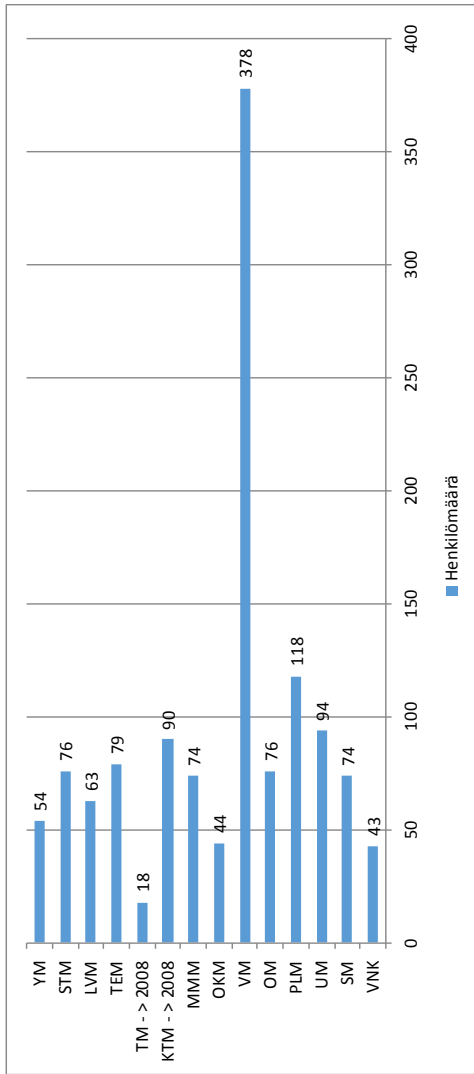
III

SUVEREENI VALTIOVARAINMINISTERIÖ

I. Virkamiesvalta eri ministeriöissä

Ministeriöt ovat asiasisällöltään ja historiallisestikin hyvin erilaisia. Joissakin ministeriöissä on virkamiesvaltaa voinut jo luontaisesti toteuttaa helpommin kuin joissakin toisissa ministeriöissä. Esimerkiksi mediassa on koko tutkimusjakson ajan jatkuvasti ollut esillä valtiovarainministeriön virkamiesten vahva asema. Median näkemystä tukee myös oma osallistuva havainnointini.

Kuvio 12. Missä ministeriössä virkamiesvalta suurinta. Kaikki vastaajaryhmät (henkilömäärä):



N = 436. Valita sai enintään neljä ministeriötä.

Kuvion 12 tulokset eivät yllätä: vastaajaryhmät katsovat virkamiesval-
lan olevan suurinta valtiovarainministeriössä – näin näkee yhdeksän
kymmenestä. Valtiovarainministeriön vahvaa virkamiesroolia siivittä-
vät myös tunnettuus ja valtamaine. Budjettivastuun ja määrärahojen
mitoituksen johdosta valtiovarainministeriö on toki helppo leimata
valtapesäkkeeksi, mutta osittain se on myös poliittista populismia.
Toki ei voi välttyä siltäkään, että ao. ministeriön virkamiehillä on
jatkuva pyrkimys ottaa koko hallinto haltuunsa.¹ Tutkimusjaksolla
merkittävin lisä valtiovarainministeriön ”yliaseman” korostumiseen
tapahtui 1990-luvulla, kun budjettikäsittely ja -valmistelu uusiutuivat
kehysmenettelyn käyttöönoton myötä. Lisäksi virkamiesvaltaa vielä
tehosti päälle iskenyt syvä lama.

Tutkimuksessa käytetyn aineiston pohjalta voi tiivistää, että valtio-
varainministeriön ja sen virkamiesten valtarooli on muihin ministeriön
virkamiehiin nähden ylivertainen. Se korostuu muiden virkamiehiin
nähden myös siinä, että valta – ennen kaikkea vaikutusvalta – koh-
distuu oman ministeriön poliittisten johdon ohella myös muiden
ministeriöiden poliittiseen johtoon ja sitä kautta koko valtioneuvos-
toon. Ministeriöiden virkamiehistä peräti 93 % katsoo virkamiesvallan
olevan suurinta valtiovarainministeriössä. Vastauksissa painavat myös
omat kokemukset – valtarooli on nähty ja käytännössä koettu. Osal-
listuvaan havainnointiin liittyvät kokemukseni ovat samankaltaiset.

Puolustusministeriössä ja ulkoasiainministeriössä virkavaltaa
rajoittaa varsin suppea poliittinen liikkumavara – poliittiset faktat.
Ulkoasiainministeriössä virkamiesvallan näkee suureksi vain vajaa 13
% alle 50-vuotiaista ja 23 % 51–65 vuotiaista, mutta lähes 40 %
yli 65-vuotiaista. Tässäkin piirtynevät selvästi esiin omakohtaiset
kokemukset. Aika on muuttunut. Ulkoasiainministeriön ”kylmän
sodan” aikaista virkamiesroolia pidetään sen sijaan jossain määrin
jopa valtiovarainministeriön virkamiesten valta-asemaa vastaavana.
Presidentin luottomiehet olivat asialla; presidentti Kekkonen nojasi
ulkopolitiikassaan ministeriön johtaviin virkamiehiin. Presidentti
Koivisto puolestaan ryhtyi hoitamaan suhteitaan ulkoasiainministeriön

1. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

virkamiehiin parlamentaarista tietä – siis ulkoministerin välityksellä. Se oli uutta, sillä Kekkonen aikana kävi joskus niin, että parlamentaarista vastuuta kantava ulkoministeri joutui virkamiehiltään kysymään, mitä ohjeita presidentti oli antanut. Koiviston tekemä muutos merkitsi virkamiesten vallan vähenemistä – ja vallan menetyshän harmitti.²

Työ- ja elinkeinoministeriössä virkamiesten valta näyttää vähäiseltä. Hallinnonala on kuitenkin toimintakentältään erittäin laaja, minkä puolestaan arvioisi korostavan virkamiesten vahvaa roolia. Tu-loksiin kuitenkin vaikuttanee jossain määrin ministeriöuudistus, jossa kauppaja- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja osa sisäministeriön toiminnoista yhdistettiin yhdeksi ministeriöksi. Vuonna 2008 perustettuun työ- ja elinkeinoministeriöön ehdettiin niin paljon asioita ja erilaista ministeriökulttuuria, että tehokas ja varsin hiottu kauppaja- ja teollisuusministeriön perinteinen vahva virkamiestoiminta lopahti heti – yhdistetystä ministeriöstä katosi voima, tehokkuus ja toimivuus.³ 600 virkamiestä ryhmiteltiin konsulttien avulla erillislokeroihin, mikä johti siihen, että virkamiehet toimivat matriisiorganisaatiossa osin ”omissa oloissaan”. Virkamiehetkään eivät monen vuoden yhteisselon jälkeen edes välttämättä tunne eivätkä tunnista toisiaan. Muutos kuvastuu myös vastauksissa. Esimerkiksi elinkeinoelämä nostaa kauppaja- ja teollisuusministeriön virkamiesvallan korkealle, mutta työ- ja elinkeinoministeriön osalta viimeiseksi. Myös kolmannes yli 65-vuotiaista katsoo kauppaja- ja teollisuusministeriöajalta virkamiesvallan vahvaksi, mutta työ- ja elinkeinoministeriössä erittäin heikoksi.

Ministeriöiden kulttuurilliset tai tehtäviin liittyvät erot eivät kuitenkaan riittävästi selitä virkamiesvallan asemaa, sillä henkilöillä on valtarooleihin keskeinen vaikutus, oli kyseessä mikä ministeriö tahansa. Esimerkkinä kauppaja- ja teollisuusministerinä / elinkeinoministerinä yhtäjaksoisesti kahdeksan vuotta (2003–2011) toiminut Mauri Pek-

2. Apunen, Aamulehti 29.9.2005; vuonna 2012 toteutettu kysely; haastattelut (EM); presidentti Koivisto haastattelu, tammikuu 1992 (EM).

3. Eräs haastateltu totesikin, että kun yksityisellä puolella pistetään kaksi jalkapallojoukkuetta yhteen, niin jatkossakin pelit pelataan edelleen yhdellätoista pelaajalla, mutta kun valtiolla tai kunnalla kaksi joukkuetta laitetaan yhteen, niin jatkossa pelataan sitten 22 pelaajalla, ja varamiehiäkin on penkillä selvästi entistä enemmän. Haastattelut (EM).

karinen (kesk.). Hän oli ministerinä lähes suvereeni suhteessa virkamiehistöön ja heidän valtaansa nähden. Ministeri poimi haltuunsa ne asiat, jotka hän katsoi tärkeäksi ja joita hän halusi viedä eteenpäin. Sen jälkeen hän valvoi tiiviisti asioiden valmistelua. Virkamiehet toimivat täysin poliittisessa ohjauksessa – itse asiassa siinä roolissa missä kuuluukin. Kukaan ei edes uskaltanut sooloilla. Pekkarinen katsoi senkin, keiden virkamiesten kanssa hän asioita hoitaa. Siinä ei hierarkioilla ollut merkitystä, sillä ministeri oli itse tarvitsemiinsa virkamiehiin suoraan yhteydessä.⁴ Kun ministeriön virkamiesvalta-astetta analysoi tästä näkökulmasta, on ymmärrettävää, etteivät oman ministeriönsä virkamiehetkään näe tuona aikana ministeriössä olleen virkamiesvaltaa.

Virkamiehillä on vieläkin vahvat valta-asetat – useiden mielestä ainoaksi kalkkiutuneeksi⁵ jääneessä ministeriössä – maa- ja metsätalousministeriössä. Sen uudelleen organisointia tätä päivää vastaavaksi ei vain mikään hallitus ole uskaltanut tehdä. Nykyisin vahvan virkamiesroolin perustana on asioiden luja EU-kytkentä (sitova EU-lainsäädäntö) ja siinä maatalouden erittäin monimutkainen rooli, jonka hallitsevat käytännössä vain muutamat virkamiehet. ”Alkutuotannolla ei Suomessa enää ole merkittävää sijaa EU-jäsenyyden jälkeen, mutta viljelijöiden asiat hoidetaan virkamiestasolla ja myös EU:hun päin”.⁶

Sosiaali- ja terveysministeriössä ministereiden tehtäväalueet ovat monimutkaisia ja vaikeita. Kukaan ministeri ei pysty koskaan ottamaan haltuunsa ministeriön valtavaa rahavirtojen ja lainsäädännön kokonaisuutta. Eikä se ole monen virkamiehenkään hallussa. Järjestelmä on jähmeä, eivätkä nopeat muutokset ole edes mahdollisia. Monesti muutosten keskellä ministeri ja hallitus ovat jo ehtineet vaihtua, kun virkamiehet vain ”pyörittävät” ja valmistelevat asioita. Ministeriön tehtäväkenttä on poliittista pintaa ja koskettaa kaikkia kansalaisia, joten asioille vaaditaan lähes aina laajempi poliittinen tuki kuin monen muun ministeriön substanssiasioissa. Sosiaali- ja terveysministeriössä ministerien vs. virkamiesten valtasuhde on aivan omanlaisensa.

4. Osallistuva havainnointi (EM).

5. Haastattelut (EM).

6. Haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

Vaikka kyselyssä virkamiesvalta nähtiin ympäristöministeriössä heikoksi, niin silti on monia asioita, joissa virkamiehet toimivat omavaltaisesti ja käyttävät ympäristövaltaa yli koko muun hallinnon.⁷ Virkamiehet ovat heilutelleet useita ministereitä monesti lähes omien halujensa mukaan. Vähän virkamiesvaltaa sen sijaan on valtioneuvoston kansliassa, mikä kääntäen tarkoittaa sitä, että poliittinen valta näyttää siellä kaapin paikan. Näin pääministerin kansliassa on oltavakin.

Eri ministeriöiden hallintokulttuurit poikkeavat pitkällä jaksolla niin paljon toisistaan, että neutraali keskinäinen virkamiesvallan arviointi on lähes mahdotonta. Loppusilauksen määrittävät kulloisetkin ministeri- ja virkamieshenkilöt sekä tilannetekijät. Kaikesta huolimatta taustaryhmittäinkin eriteltyinä vastaukset ovat samansuuntaiset eri ministeriöiden virkamiesvaltavertailussa. Yksi ministeriö kohoaa kuitenkin yli muiden – valtiovarainministeriö.

7. Tämä tuli haastatteluissa esiin, haastattelut (EM).

2. Tiedollista ja taidollista valtaa

Valtiovarainministeriön valta ei ole suinkaan kahden viime vuosikymmenen ”buumi”. Onni Rantala totesi jo 1980-luvun taitteessa, että valta oli siirtynyt johtaville hallituspuolueille, näiden puolueiden johtaville ministereille sekä valmistavalle ja toimeenpanevalle hallintoaparaatille, erityisesti keskeiseen rooliin nousseelle yliministeriöksi mainitulle, myös sisällöllistä ja suunnitteluvalltaa käyttävälle valtiovarainministeriölle¹. Valtiovarainministeriö onkin käytännössä aina ollut ”yliministeriö”, keskeisinä vallanhaltijoina sen tulo- ja menoarvio-osaston / budjettiosaston sekä kansatalousosaston ylimmät virkamiehet. Kehysmenettelyn², budjetin ja yleensäkin talouden keskeinen asema koko valtioneuvoston työn ohjaajana on antanut heille kovan vaikutusvallan myös muiden ministeriöiden asioihin.³ Jaakko Nousiainen 1980-luvulla tekemien ministerihaastattelujen yleiskuva on, että ministerit pitävät valtiovarainministeriä ja hänen korkeimpia virkamiehiään hyvien pyrkimystensä ensisijaisina esteinä ja jarruina. Eräs ministeri sanookin, että ”valtiovarainministeriö on sellainen giljotiini joka hyväksyy tai hylkää, ja sitten ne tulevat valtioneuvostoon siinä muodossa kuin valtiovarainministeriö on hyväksynyt. Minusta on outoa, että yksi ministeriö sanelee”.⁴ Tilanne ei ole tästä juurikaan muuttunut, vaan kehysmenettelyn vuoksi vielä entisestäänkin lujittunut.

Eduskunnan vähäinen budjettivalta on ongelmallista. Parlamentarismi on toki muodollisesti toiminut, mutta eipä juuri muuten. Jo tutkimusjakson alkupuolella (1979) eri puolueiden puheenjohtajat kritisoivat sitä, että eduskunnan budjettivalta on valmistelun ja suunn-

1. Rantala 1982, 198; yleisesti ks. Murto 2010.

2. Määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa tarkistetaan vaalikauden kehysten puitteissa vuosittain maaliskuussa valtiontalouden kehyspäätöksellä, jonka taustalla ovat hallinnonalojen kehys ehdotukset. Valtiontalouden kehyspäätös on seuraavan vuoden osalta talousarvioehdotuksen valmisteluraami hallinnonaloille. Kehysmenettelyn piiriin kuuluu noin 4/5 valtion menoista. Vaalien jälkeen muodostetun hallituksen kehyspohjana ovat edeltävän hallituksen hyväksymät tekniset kehukset seuraaville neljälle vuodelle. Vuodesta 2014 alkaen valtiontalouden kehukset ovat olleet osa nelivuotiskauden julkisen talouden suunnitelmaa.

3. Haastattelut (EM); Heikkinen – Tiuhonen 2009a, 2009b, 2010; Rekola, 88.

4. Nousiainen 1992, 64.

nittelun osalta minimaalinen. Tuolloin myös nostettiin esiin budjettikäsittelyn kaksivaiheistaminen, jolloin ennen syksyn eduskunnan budjettikäsittelyä jo edeltävänä keväällä käytäisiin yleiskeskustelu talouspolitiikan pitemmän tähtäyksen linjoista. Reagointi olikin nopeaa, sillä hallitus antoi jo 1980-luvun alussa vuosittain budjettipoliittisen selonteon eduskunnalle.

Valtiovarainministeriön ote ei ole murentunut, vaikka jotkut ovatkin jo katsoneet sen valta-aseman siirtyneen valtioneuvoston kanslialle.⁵ Valtiovarainministeriössäkin tämä on huomattu ja siellä myös harmitellaan, etteivät kanslian virkamiehet edes siekaile sitä käyttä. Itse en kuitenkaan tue siirtymisnäkemystä, sillä kanslian pysyvillä virkamiehillä ei juuri ole valtiovarainministeriön vastaaviin virkamiehiin nähden minkäänlaista valtaroolia. Kahta osastoa lukuun ottamatta toiminta on pääosin hallinnollista – sisältäen hyvin paljon poikkihallinnollisia kehittämisprojekteja. Kanslian muutamalla (tosi-asiassa) poliittisin perustein valitulla virkamiehellä – kuten EU-asioiden osaston ylimmällä johdolla – valtarooli on vahva⁶. Pääministerin poliittisilla avustajilla valtarooli on sitten jo kiistaton.

Usein käy niin, että kun poliitikko tai uusi virkamies tulee valtiovarainministeriöön töihin ja aukaisee ensimmäistä kertaa sen oven, niin oma puolue tai muu tausta vaihtuu sillä hetkellä valtiovarainministeriön puolueeksi. Perustuuko sitten ministeriön valta kovatasoisiin ja -tahtoisiin virkamiehiin ja muiden ministeriöiden puutteelliseen vastavoimaan, jopa heikkouteen vaiko valtiovarainministeriön ja sen virkamiesten keskeisiin tehtäviin?

Raimo Sailas perustelee valtiovarainministeriön valta-asemaa sillä, että ministeriöllä on paras mahdollinen virkamieskunta. Ministeriössä on vuosikymmenten aikana kehittynyt vahva valtiovarainministeriön henki, jonka uudet tulokkaat omaksuvat nopeasti. Myös Sailas katsoo, että hengestä on kehittynyt valtiovarainministeriöpuolue, jonka eetos ylittää virkamiesten puoluepoliittiset näkemykset, jos niitä jollakulla sattuu olemaan.⁷

5. Haastattelut (EM):

6. Haastattelut (EM).

7. Haastattelut (EM); Vahti, Vihreä lanka 12.2.2010; osallistuva havainnointi (EM).

Valta on myös näkyvää, sillä virkamiestasolla valtiovarainministeriön virkamiehet osoittavat neuvotteluissa kuin neuvotteluissa oman yliveraisuutensa. Muut sen sijaan jännittävät, hyväksyykö valtiovarainministeriö vaikkapa eri ministeriöiden jo yhdessä sopiman asian, menettelyn tms. Valmisteluvaiheessa kun ei valtion varoja irtoa mihinkään ilman valtiovarainministeriön virkamiesten myötävaikutusta. Koska rahoilla on keskeinen rooli, pystyvät valtiovarainministeriön sektorimiehet⁸ vaikuttamaan jo valmistelun alkuvaiheessa kovin panoksin muiden ministeriöiden tehtävien sisältöön – keskeisimmin kehys- ja budjettivalmistelussa, mutta myös jatkuvammin esimerkiksi työryhmissä. Substanssiministeritkin ajattelevat – ”superministeriä”⁹ myöten – asioita valmisteltaessa, että mitenhän tuo menee läpi valtiovarainministeriön virkamiesten taholla. Jos menee, niin sitten se yleensä menee läpi koko prosessissa. Finanssiministeriön virkamiehillä pitää toki olla kova rooli, muuten kaikki leviäisi. Onko se kuitenkin liian suuri, kun he voivat ratkaisevasti vaikuttaa – poliitikoilta huomaamattakin – politiikan sisältöön ja tuotoksiin monissa yksittäisissä asioissa. Substanssiministeri tekee toki sitkeästi loppuun asti kaikkensa oman ministeriönsä ehdotusten puolesta, mutta aina häntä ei edes kuunnella.

Valtion talousarvion sadoista momenteista suurin osa – hallitusohjelmasta ja hallituksen vaihdoksista huolimatta – pysyy määrärahoiltaan ja sisällöltään lähes muuttumattomana vuodesta toiseen. Kukaan ei niihin puutu, kun ne ovat aiemminkin siellä samanlaisina olleet. Kaikkeen eivät sentään valtiovarainministeriön virkamiehekään ole pystyneet puuttumaan. Jos kuitenkin tehtäisiin perusteellinen budjetin perkaus ja aloitettaisiin nollatilanteesta, budjettikirja pienenis

8. Sektorivirkamies on valtiovarainministeriön virkamies, jolla on vastuullaan joku yksittäinen substanssiministeriö. Hän muun muassa esittelee vastuuministeriönsä budjetti- ja kehysasiat valtiovarainministeriön virkamiesjohdolle. Sektorivirkamies pitää säännöllistä yhteyttä substanssiministeriönsä budjettivalmistelijoihin. Monesti näissä yhteydenpidoissa pyritään sopimaan lähes kokonaan mitoituksista ym. budjettiasioista, jotka sitten kumpikin osapuoli esittelee omalle johdolleen ja / tai pyytää siltä kannanottoja.
9. Substanssiasiantuntemus sekä oman hallinnon alan asioista että koko hallituksen yleispolitiikasta korkealla tasolla – ja osaa myös niitä ministeritehtävässään käyttää hyödyksi.

huomattavasti, sillä eri pääluokissa on määrärahoja ja momentteja, joista kukaan ei substanssiministeriötä ja sen valtiovarainministeriön sektorimestä – molemmilla tiedollinen ylivertaisuus – lukuun ottamatta tiedä yhtään mitään. Määrärahat ja momentit vain ovat ja pysyvät, vaikka niillä ei todellisuudessa olisi vaikutusta mihinkään tai kehenkään. Tosin isoja summia ei niistä irtoaisi.

Eri puolueet arvottavat eri ministeriöitä eri tavoin, kun haluavat hallituspaikkoja jaettaessa miehittää omasta mielestään vahvat ministeriöt. Tässä jaossa valtiovarainministerin paikka on vasta viime vuosikymmeninä noussut poliitikkojen kakkoskohteeksi heti pääministeriyden jälkeen. Silti vasta muutamassa viime hallituksessa se on ollut siinä kastissa, että paikan haluaa ottaa hallituksen toiseksi suurimman puolueen puheenjohtaja. Aikaisemmin kakkospaikkana oli ulkoasiainministerin pesti.

Virkamiesten budjettivallan osalta on merkitystä myös sillä, kuka on kulloinkin ykkösvaltiovarainministerinä ja ketkä ministeriön kanslia-¹⁰, budjetti- ja apulaisbudjettipäällikkönä. Jälkimmäisellähän on päävastuu budjetti- ja kehusehdotusten valmistelusta, mikä usein unohdetaan. Siinä on kuitenkin se tekemisen ja vallan paikka.

Valtiovarainministereinä¹¹ ovat Sorsan II hallituksesta lähtien olleet Paul Paavela (sd.), Ahti Pekkala (kesk.), Esko Ollila (kesk.), Erkki Liikanen (sd.), Matti Louekoski (sd.), Iiro Viinanen (kok.), Sauli Niinistö (kok.), Antti Kalliomäki (sd.), Eero Heinäluoma (sd.), Jyrki Katainen (kok.), Jutta Urpilainen (sd.) ja Antti Rinne (sd.). Niinistö, Heinäluoma, Katainen, Urpilainen ja Rinne ovat olleet samalla puolueensa puheenjohtajia. Virkamiesten suhtautuminen on tällöin jo lähikohtaisesti nöyrempi ja valtarooli rajallisempi. Henkilöt vaikuttavat – ja puheenjohtajuus tuo uskottavuutta, vaikka itse talousasioista ei ministeri niin perillä olisikaan. Ministereiden vastavoimina ovat olleet valtiosihteerit Teemu Hiltunen, Eino Keinänen, Raimo Sailas ja Martti Hetemäki, budjettipäällikköinä Juhani Korpela (1971–1985), Eino

10. Virkamiesvaltiosihteerit.

11. Lokakuu 2014.

Keinänen (1985–1987), Raimo Sailas (1987–1995), Erkki Virtanen (1995–1998), Timo Viherkenttä (1998–2002), Tuomas Sukselainen (2002–2005) ja Hannu Mäkinen (2005–). Virkamiehistä ovat näkyviä olleet Sailas ja Virtanen – ennen muuta ministerien Liikanen, Louekoski ja Viinanen -aikakausilla; Sailas myös valtiosihteeriaikanaan. Muut – Korpelaa ja Hiltusta lukuun ottamatta – ovat olleet julkisuudelta piilossa, osin omasta halustaan. Näkyviä ja vaikutusvaltaisia virkamiehiä on ollut tutkimusjakson aikana muillakin valtiovarainministeriön osastoilla, esimerkkinä vaikkapa Sixten Korkman, Johnny Åkerholm, Lasse Arvela, Martti Hetemäki (nyk. valtiosihteerin) ja Timo Relander.

Valtiovarainministerien erilaiset persoonat heijastuvat ministerien ja virkamiesten välisissä suhteissa. Ahti Pekkala oli ahkera ja erittäin sitkeä ministeri, joka väsytti neuvotteluissa muut puhumisellaan. Hän oli pohdiskelija ja luki erittäin tarkkaan virkamiesten tekemät muistiot ym. paperit. Näillä keinoin hän sitten pärjäsikin tehtävässään – ja myös muille ministereille. Ollila tuli Pekkalan jälkeen Suomen Pankista valtiovarainministeriksi yhden vuoden ajaksi – periaatteessa vain tekemään välivaiheen eli vuoden 1987 vaalibudjetin. Liikanen oli Holkerin hallituksessa vahva valtiovarainministeri, mutta hänen ylitietämyksensä ja ylimielisyytensä ärsytti virkamiehiä. Louekoski puolestaan oli tilanteesta johtuen heikoilla, kun lama oli jo kaatumassa päälle. Yhteistyö virkamiesten kanssa oli kuitenkin sujuvaa, vaikka linjaa ei pystytty tulevien eduskuntavaalien vuoksi enää muuttamaan. Viinanen oli viisi vuotta rahaministerinä ja hän toimi virkamiesten oppien ja suuntaviivojen mukaan – itseään kuitenkin pettämättä eli omat poliittiset periaatteet silti säilyttäen. Virkamiehet arvostivat Viinasta – julkiseen kuvaan nähden ehkä yllättäen – myös hänen ihmisläheisyytensä vuoksi. Virkamiesten piirissä Viinanen katsotaan viime vuosikymmenien parhaaksi valtiovarainministeriksi. Määrärahan neuvotteluissakin hän kuunteli muita ministereitä hartaasti ja osaaottavasti todeten sitten kullekin lopuksi ”oppien mukaisesti”, että hyvä asia, mutta ei voi mitään, ei ole rahaa.¹²

12. Haastattelut (EM); Heikkinen – Tiihonen 2010, 219.

Viinasen jälkeen valtiovarainministerinä oli seitsemän vuotta (1996–2003) Sauli Niinistö (kok.). Niinistö osoitti ministeriön sisällä vallankäyttöä töksäytyksillä, ilkeilemällä ja kiukuttelemallakin. Hänellä ei ollut mitään hovia ja hän oli jo perusluonteeltaan vetäytyvä. Hän luotti virkamiesvalmisteluun, vaikka asenne virkamiehiin oli muutoin kaukainen. Niinistön tultua valtiovarainministeriöön oli koko sen virkamieskärki hyvin kokenutta, mutta uusissa viroissa.¹³ Niinistöllä oli läheisemmät välit Virtaseen kuin valtiosihteeri Sailakseen, jonka kanssa hän ei oikein missään vaiheessa löytänyt kunnollista keskusteluyhteyttä. Sailas puolestaan oli pääministeri Lipposen (sd.) taustavaikuttaja. Niinistö kehuu Suomen 1990-luvun budjettipolitiikan viritystä. Hän katsoo, että perineuvokas Virtanen ansaitsee niistä suurimmat kiitokset ja että Virtasella riitti rohkeutta puolustaa näkemyksiään myös itse areenalla: lisäselvityksiä tai -vaatimuksia tehnyt substanssiministeri saattoi saada vastaukseksi täystyrmäyksen, joka oli kuitenkin niin kohteliaasti ja taiten valmisteltu, ettei asianomainen sitä aina huomannutkaan.¹⁴ Vaikka mediassa on usein sanottu Niinistön olleen leikkaava valtiovarainministeri, niin sitä hän ei kuitenkaan ollut. Isot leikkauspäätökset oli jo aiemmin tehty. Kyse oli enää niiden läpiviemisestä kussakin budjettiprosessissa.

Toisena valtiovarainministerinä 1995–1997 toimineen Arja Alhon (sd.) mukaan valtiovarainministeriön virkamieskvartetti Sailas, Åkerholm, Virtanen ja Hetemäki ujuttivat markkinaohjautuvaa uusliberalismia julkisen ohjauksen sijaan. Pääministeri Lipposen, valtiovarainministeri Niinistön ja ennen muuta valtiosihteeri Sailaksen kanta jyräsi hallituksen jäsenet mennessä. Siihen ei hän eikä kukaan muukaan ministeri saanut puuttua. Pääministeri ei antanut sanoille sijaa, vaan lakkautti hallituksen neuvotteluista keskustelun.¹⁵ Alho piirtää kirjoissaan¹⁶ mielenkiintoisen kuvan silloisesta virkamiesval-

13. Sailas oli juuri valittu valtiosihteeriksi, Virtanen budjettipäälliköksi, Hannu Mäkinen apulaisbudjettipäälliköksi, Johnny Åkerholm kansantalousosaston päällikön paikalta alivaltiosihteeriksi ja Martti Hetemäki puolestaan Åkerholmin paikalle.

14. Murto 2010, 127–128; haastattelu (EM); Niinistö 2005.

15. Alho 2009, esim. 20, 28–30.

16. Alho 1997 (Kafka kävi täällä) ja 2009 (Kovan tuulen varoitus).

lasta. Virkamiehet eivät noteeranneet ministeri Alhoa millään lailla.¹⁷ Virkamiesjohdolle näyttää kirjan perusteella Alho olleen pelkkää ilmaa, kun taas valtiovarainministeriön virkamiehet olivat valtansa huipulla ja heitä suojelivat pääministeri ja valtiovarainministeri.

Kalliomäen kaudella (2003–2005) valtiovarainministeriön huipunsa saavuttanut virkamiesvalta osin sitten jo mureni. Kalliomäellä oli avustajien hovi, jolla oli valtaa ja joka myös sen käytöksellään osoitti. Suuntaa näytti aluksi ministerin talouspoliittinen avustaja Pertti Rauhio, joka herätti käytöksellään kovissakin virkamieskonkareissa ärtymystä.¹⁸ Kalliomäen kaudella muutos tapahtui siinä, että kun aiemmin ministeriön virkamiehet valmistelivat esityksensä ja ilmoittivat sitten tuloksista ministerille, niin nyt joku avustajista oli usein mukana vahtimassa valmistelua koko ajan. Virkamiesten oli vaikeaa sopeutua tuollaiseen poliittiseen kontrolliin. Kalliomäki toki kuunteli tarkasti myös virkamiehiä, ja etenkin vero-osaston päällikkö Lasse Arvelan rooli oli merkittävä. Sen sijaan puoluetoveruudesta huolimatta valtiosihteeri Sailaksen vaikutusvalta oli melko vähäinen.¹⁹ Kalliomäelle oli luonteenomaista varovaisuus ja hän yrittikin tasapainotella avustajiensa ja virkamiestensä välillä siten, ettei tilanne kärjistyisi. Kalliomäki oli valtiovarainministerinä hyvin perillä substanssiasioista. Rooli oli kuitenkin hankala, koska hän ei ollut puolueensa puheenjohtaja, eikä sosiaalidemokraattien puheenjohtaja edes ollut hallituksessa. Liikkumavara oli rajallinen. Kalliomäen jälkeen tilanne muuttui, kun valtiovarainministerinä ovat olleet puolueidensa puheenjohtajat (Heinäluoma, Katainen, Urpilainen, Rinne), vaikka heillä kaikilla olikin aluksi substanssiasioiden suhteen suuria oppimisvaikeuksia. Valtiovarainministeriön ja -ministerin roolit huomioon ottaen onkin yllättävää, ettei harvaa poikkeusta lukuun ottamatta valtiovarainministereinä ole juuri ollut talousmiehiä tai -naisia. Pitäisiköhän puolueiden tätäkin vaihtoehtoa kokeilla vastapainona

17. Alho 1997, 147–148.

18. Valtiosihteeri Sailaksenkin rooli oli uhattuna. Rauhio esiintyi ministeriön käytävillä niin itsevarmasti, että virkamiehet irvailivat hänen käyttäytyvän ministerimäisemmin kuin ministeri itse. Haastattelut (EM); Luukka, HS 30.5.2004; Heikkinen – Tiihonen 2010, 235; vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

19. Luukka, HS 30.5.2004; haastattelut (EM).

asiantuntijavirkamiehille? Muutosta valtiovarainministeriössä on kyllä tapahtunut siinä, että kasvaneen poliittisen avustajakunnan ja muun puoluetustatuen vuoksi poliittinen kynänjälki on talousasioissa ollut viime vuosina näkyvämpää kuin 1990-luvulla.

Kun kiistämätöntä on valtioneuvoston valtarooli budjettiasioissa suhteessa eduskuntaan, niin vielä ylivertaisempaa on valtioneuvostotasolla virkamiesten budjettirooli. Ministerit käsittelevät talousarvioesitystä vuosittain omassa ministeriössään – kuten yhdessä koko hallituksenkin piirissä – vain muutaman tunnin, ja joskus ei sitäkään. Eduskunta sentään käsittelee budjettia eri valiokuntineen joka syksy kolmisen kuukautta. Hallituksen esitys toki menee käytännössä parlamentissa läpi sellaisenaan, sillä käsittelynsä aikana eduskunta saa lisätä hallituksen esitykseen nähden määrärahoja noin promillen verran²⁰. Hallitus antaa kunakin vuonna etukäteen tiedoksi summan – noin 50 milj. euroa – jonka eduskunta (valtiovarainvaliokunta) saa kohdentaa eri ministeriöiden hallinnonaloille. Hallitus siis kertoo eduskunnalle, ”minkä suuruisella hiekkalaatikolla kolmen kuukauden ajan se saa temmeltää”²¹. Mitoituksen tosiasiallisesti määrittää kunkin vuoden tilanteen ja jakovaran puitteissa valtiovarainministeriö. Tietysti onkin niin, ettei hallituksen toiminnasta tulisikaan juuri mitään, jos eduskunnalla olisi vapaat kädet repiä budjettiesitys auki. Hallitukset ovat toki koko tutkimusjakson ajan olleet enemmistöhallituksia, joten eduskunnan tuki on jo etukäteen turvattu. Puoluekurikin on tiukka.

Eduskunta on kyllä joskus hallituspuolueidenkin edustajien toimesta yrittänyt merkittävästi muuttaa hallituksen budjettiesitystä. Näkyvästi näin tapahtui esimerkiksi vuonna 1990, kun hallituspuolueen kansanedustajat olivat hallituksen esitykseen erittäin tyytymättömiä. Prosessia ei sillä kertaa saatu valtiovarainministerin ja hänen virkamies-tensä taholta pysäytetyksi, vaikka ministeriö teki kaiken mahdollisen.

20. Ks. esim. Puumala 2010, 2, 9. Kansanedustaja Tuomo Puumala (kesk.) teki vuonna 2010 pro gradu -työnsä aiheesta ”Budjettipuhe valtaa eduskunnan, kansanedustajien budjettipuheenvuorot vallankäytön välineenä”. Valtiovarainvaliokunnan mietinnöt 1985–2013; osallistuva havainnointi (EM).

21. Puumala 2010, 2.

Lopputulokset olivat sitten tietyllä tavalla katastrofin alkua, kun eduskunta omin toimin kasvatti budjetin menoja. Poliitikkojen piirissä ei vielä siinä vaiheessa osattu tulkita valtion talouden todellista tilannetta sellaiseksi, että ollaan oikeasti jo kuilun partaalla.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta esittää vuosittain mietinnöissään erilaisia tekstikannanottoja ja painopisteitä sekä jakaa hallituksen myöntämät lisämiljoonat, mutta todellista mahdollisuutta budjetin muuttamiseen ei eduskunnalla enemmistöhallituskausilla juuri ole. Talousarvioesityksen lähetekeskustelussa (syyskuussa) ja budjetin lopullisessa käsittelyssä (joulukuussa) kansanedustajat pitävät kuitenkin monia satoja puheenvuoroja, joissa he pääsevät purkamaan budjettipaineitaan ja samalla esittämään valitsijoilleen omia ja alueidensa tarpeita, kuten sadoissa talousarvioaloitteissakin.²² Muutoksiin ne eivät tietenkään johda. Paikallislehdet heitä kyllä siteeraavat, kun esillä ovat oman paikkakunnan silta-, tie- ym. hankkeet²³. Näkyvyys pysyy yllä.

Eduskunnan itsenäinen valta rajoittuu hallituksen talousarvioesityksen määräraharatkaisujen ja niiden perustelujen muutoksiin sekä talousarvioaloitteiden käsittelyyn.²⁴ Budjetin määrärahojen osalta eduskunta ikävä kyllä on – osin omaa syytään – lähinnä vain kumileimasin. Yksityiskohtaisen valmisteluprosessin vuoksi virkamiehille on siirtynyt huomattavan paljon sitä valtaa, joka kuuluisi kansanvaltaista vastuuta kantaville päättäjille ja poliittisille puolueille. Roolijako suomalaisen politiikan näyttämöllä on merkittävässä määrin sekaisin, sillä eduskunnan roolin painopiste on poliittisen vastuun ulkopuolella toimivien virkamiesten tahdon toimeenpanossa²⁵.

Budjettivalmistelussa virkamiesten roolia on hankala karsia, sillä järjestelmä vaan on sellainen. Hallituksen talousarvioesityksen valmistelu on monimutkainen ja pitkäjänteinen prosessi. Sitä ovat edeltäneet aiempien vuosien kehysvalmistelu ja hallitusohjelmassa sovitut lisäykset / vähennykset. Viimeisin määrittäjä on kunkin vuoden maaliskuussa hyväksytty valtioneuvoston kehyspäättös. Vaikka kehyspäättös

22. Osallistuva havainnointi (EM).

23. Ks. esim. Puumala 2010; osallistuva havainnointi (EM).

24. Saraviita 2000, 79.

25. Näin toteaa entinen kansanedustaja ja ministeri Pertti Paasio, ks. Paasio 2000, 184–191; haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

on pääluokkakohtainen, niin taustalla siinä ovat eri ministeriöiden kaikki valtion talousarvioon kuuluvat momentit, joita on pyöritelty vuoden mittaan kerta toisensa jälkeen valtiovarainministeriön sektorimiesten ja eri ministeriöiden talousarviovalmistelusta vastaavien virkamiesten kesken.

Ministeriöiden ehdotukset valmistuvat toukokuun loppuun mennessä, minkä jälkeen valtiovarainministeriö aloittaa niiden käsittelyn. Seuraava vaihe on, kun valtiovarainministeriö antaa elokuun alussa oman ehdotuksensa seuraavan vuoden talousarvioksi. Heti tämän jälkeen valtiovarainministeriö käy kunkin ministeriön kanssa kahdenkeskiset neuvottelut. Ministeriöillä on aikaa reagoida palautteeseen vain muutama päivä. Neuvotteluissa ei juuri teknisiä korjauksia lukuun ottamatta kuitenkaan mitään muuteta. Hallituksen talousarvioneuvottelut eli budjettiriihi on yleensä elokuun loppupuolella. Silloin lyödään kiinni hallituksen talousarvioesitys. Budjettiriihi on nykyisin lähinnä vain muodollinen yhteistilaisuus, sillä hallituspuolueiden puheenjohtajien muodostama ydinryhmä on viimeistään edeltävänä päivänä sopinut mahdollisista muutoksista, joita riihessä voidaan tehdä. Jokainen ministeriö ministerinsä johdolla yrittää silti aina budjettiriiheen saakka ja myös itse riihessä saada määrärahalisäyksiä omille momenteilleen. Onnistumisen mahdollisuudet ovat kuitenkin minimaaliset.

Talousarvioesityksen osalta eduskunnan tarpeet pitäisi hallituksen kyllä nykyistä paljon paremmin pystyä ottamaan huomioon. Kansanedustajien on talousarvioesityksen kautta voitava hahmottaa, mitä esimerkiksi jonkin viraston tai avustusmomentin jne. resursseilla saadaan yhteiskunnassa aikaan ja mihin ne kokonaisuutena vaikuttavat. Eduskunnalle on annettava kokonaiskuva siitä, mitä tapahtuu jos esimerkiksi resursseja lisätään tai vähennetään. Tämä on eduskunnan kannalta olennaisin tieto. Eduskunta, joka kuitenkin virallisesti päättää talousarviosta, ei tätä tietoa nyt saa. Momenttien selvitysosissa kyllä esitetään hyvinkin yksityiskohtaisia tulohajaukseen liittyviä tietoja, kun niitä valtiovarainministeriön ohjeistuksen ja valtionalouden tarkastusviraston tarkastusten vuoksi siellä pitää

olla. Poliittisten päättäjien näkökulmasta ne ovat kuitenkin täysin epäolennaista lisäinformaatiota eduskunnan ratkaisuvallassa oleville päätösosille. Tulosohjaustietoja pitäisi reilusti karsia. Sen sijaan selvitysosista puuttuu sellaista yllä mainittua tietoa, mitä kansanedustajat budjetista päättäessään aidosti tarvitsisivat.

Talousarvion osalta virkamiesvalta perustuu siihen, että esitys laaditaan pala palalta hallinnossa. Valta lipuu tällöin niille, joilla on ympäri vuoden aikaa asioihin paneutua. Ydinkärkenä tietysti ovat valtiovarainministeriön budjettiosaston johto ja sen sektorimiehet; oman hallinnonalansa osalta myös eri ministeriöiden budjettivirkamiehet. Näin toki samalla turvataan tietty jatkuvuus ja kokonaisuuksien hallintaa – ja ehkä sittenkin myös kaikkien osapuolien ja kansalaisten etu. Hallituksen poliittisessa käsittelyssä virkamiesvalmistelun pohjalta tehty esitys muuttuu vain vähän, jos ollenkaan. Kun budjettiesitys menee ministereiden käsittelyyn, niin se on siinä vaiheessa valmisteltu jo niin perinpohjaisesti, että vaikea sitä on enää mennä muuttamaan. Jos jollekin annettaisiin periksi, pitäisi sitten antaa jollekulle muullekin. Poliitikoilla on vuosittain toki määrätyt paikat laittaa asiaan omat puumerkkinsä, mutta niiden aikaansaaminen on äärettömän hankalaa. Toki aina nousee esiin poliittisesti isoja budjettiin liittyviä substanssiasioita, joista sitten yleensä hallituksen ydinryhmä keskenään sopii.

3. Talouden laskusuhdanteet ja julkisuus ruokkivat virkamiesten valtaa

1990-luvun talouden syöksykierteen aikana pomppasi valtiovarainministeriön ylin virkamiesjohto lähes superjulkisuuteen. Leikkauslistojen ja räväkköjen lausuntojen vuoksi jotkut virkamiehet olivat jatkuvasti median lempilapsia, mikä vain vahvisti käsitystä virkamiesvallasta. Virkamiehet ottivatkin tilaisuuden tultua vullanavaimet käsiinsä. Siitä lähtien virkamiesvalta on ollut julkisuudessa lähes sinetöity, vaikka totuus saattaakin olla toisenlainen. Mitä tuolloin tosiasiaa tapahtui, niin sillä on ollut vaikutusta näihin päiviin saakka. Ennen 1990-luvun laman pubkeamistahan poliitikot eivät luottaneet virkamiesten ”saarnoihin” ja osittain siitäkin syystä kävi niin kuin kävi. Kun sitten totuus poliitikoille valkeni, he olivat tilanteessa voimattomia. Uppovassa laivassa valtiovarainministeriön virkamiehet saivat muutamassa kuukaudessa kuristusotteen poliitikoista, mikä maine on sen jälkeen talousasioihin liittyen säilynyt lähes ennallaan hallituksesta toiseen. Hallituksessa ollessaanhan poliitikot eivät oikein talousasioissa uskalla virkamiehille vastaankaan panna – ettei sitten vain kävisi hullusti, jos heitä ei uskottaisikaan.

Holkerin (kok.) hallituksella meni alkuvaiheessa kaikki hyvin ja jopa lujaa, kun valtion kassa pullisteli – oli jaettavaa. Virkamiesjohdossa alettiin kuitenkin melko pian pelätä ylikuumenemista. Jo 1980-luvun kahtena viime vuotena ministeriössä tehtiin analyysejä, mihin sillä vauhdilla saatetaan mennä. Listoilla oli säästö päätös-hahmotelmia, hintasäännöstelyä jne. Kansantalouselämyksen tuore ylijohdaja Sixten Korkman – ja jo edeltäjänsä Pertti Sorsa – viestitti jatkuvasti poliittiselle johdolle ja kollegoilleen näköpiirissä olevista ongelmista. Muistoissa varoiteltiin, että ”talous on lujaa vauhtia menossa päin mäntyä”¹.

1. Haastattelut (EM); Murto 2010, 83. Hyvän kuvan Korkmanin määrätietoisista toimista ja muistoista antaa Risto Ranki väitöskirjassaan, ks. Ranki 2000; ks. myös Heikkinen – Tiihonen 2010, 278–279.

Tulosta eivät virkamiesten viestit tuottaneet. Myöhemmin revalvaation purkuesityksestäänkin Korkman sai poliitikoilta tylyn vastaanoton. Markan arvo oli pyhä². Kun rahapolitiikka liberalisoitiin Suomen Pankin toimesta, niin hallituksessa ei reagoitu. Jälkikäteen on tietenkin helppo sanoa, että liberalisointi tapahtui sellaiseen finanssipoliittiseen ja lainsäädännölliseen kehikkoon, joka oli siihen täysin sopimaton. Oli ylimittaiset velkojen korkojen vähennysoikeudet, yritysverotus suosi velkaantumista, arvopaperilainsäädäntö oli ”villin idän” luonteista, sisäpiirikauppoja tekeviä pidettiin fiksuina ihmisinä, pankkitarkastus oli aliresursoitu ja lainsäädäntö liian pehmeää jne.³ Ei kyetty tai ymmärretty ryhtyä niihin toimenpiteisiin, joihin rahapolitiikan liberalisointi olisi edellyttänyt. Kriisille oli siten luotu rakenteet jo ennen Holkerin hallitusta.

Ensimmäinen dokumentti – kun alettiin uskoa, että tästä ei hyvä seuraa – oli vuoden 1989 keväällä valmistunut Taloudellisen suunnittelukeskuksen päällikkö Seppo Leppäsen johtaman työryhmän selvitys ”Vaihtotaseongelma Suomessa”⁴. Raportissa esitettiin – vielä siinä vaiheessa – ”kauhuskenaarioita” siitä, miten tilanne muuttuisi, jos ”kaikki meneekin päin seinää” ja jos työttömyys esimerkiksi nousisi kymmeneen prosenttiin. Skenaario oli tosielämässä alakanttiin jo parin, kolmen vuoden kuluttua. Työryhmän paperin haukkuivat käytännössä kaikki: Holkerin hallitus, oppositio, järjestöt, valtakunnan päälehti jne.⁵ Valtiovarainministeri Liikanen (sd.) kyllä vei hallituksen käsittelyyn tasapainottamisasioita, mutta ei saanut niihin minkäänlaista tukea. Muut ministerit olivat ulkona todellisuudesta. Vastustajien rintamassa Liikasta kohtaan oli myös oma puolue puheenjohtaja Pertti Paasion johdolla⁶. Ministereistä

-
2. Haastattelut (EM); laajemmin vakaasta markasta, ks. Hulkko – Pöysä 1998; ko. ajanjakson tapahtumista yleisesti, ks. Heikkinen – Tiihonen 2010, 271–291; talouspoliittisen ministerivaliokunnan toiminnasta, ks. Ranki 2000.
 3. Haastattelut (EM); Murto 2010, 83–84.
 4. Talousneuvoston sihteeristö 15.3.1989.
 5. Haastattelut (EM); HS 30.3.1989; Ranki 2000, 200–202.
 6. Haastattelut (EM); Murto 2010, 83; Heikkinen – Tiihonen 2010, 278–279.

lähinnä vain Christoffer Taxellilla (r.) oli ymmärrystä virkamiesten näkemyksille.⁷

Tilanne alkoi laajemmalle piirille paljastua kaikessa karmeudessaan vasta sen jälkeen, kun Matti Louekoski (sd.) oli vuonna 1990 nimitetty valtiovarainministeriksi. Silti suurin osa ministereistä oli edelleen hyvän olon tuudittamia. Louekosken oli vaikea saada nostettua hallituksessa kriisitietoisuutta, sillä virkamiesten taustainformaatiosta huolimatta ainakin näennäisesti kaikki näytti edelleen menevän hyvin.⁸ Tuolloin oli kuitenkin kulunut jo parisen vuotta siitä, kun ministerit olivat jo saaneet talouden karille meno-muistioita iltakouluun, talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan jne. Poliitikot kuitenkin ajattelivat, että kun hyvin menee, niin antaa mennä ja jarrutellaan myöhemmin, jos tarvitsee. Vaaran merkkejä ei nähty⁹. Aivan kitkatonta ei virkamiestenkään yhteistyö valtiovarainministeriössä ollut – paljon oli sisäistä nokittelua lähinnä tulo- ja menoarvio-osaston ja kansantalousosaston välillä. Vuodenvaihteessa 1990–1991 valtiovarainministeriön virkamiehet yrittivät sitten yhdessä taloussyöksyn jarruttamiseksi kaikin tavoin vaikuttaa hallituksen politiikkaan. Oli valmiina puheita, muistioita, säätölistoja jne., mutta niille ei ollut käyttöä.

Vuoden 1991 budjettiesitykseen nähden hallituspuolueiden kansanedustajilla oli paineita lisätä menoja – eduskunnassa kriisitunnelma oli kaukana. Kävi jopa niin, että joitakin budjettilakiesityksiä ei eduskunnalle edes annettu, kun hallituspuolueiden kansanedustajat ilmoittivat, etteivät kyseiset esitykset tule kuuloonkaan.¹⁰ Louekoski oli mahdottomassa tilanteessa, kun tukea ei tullut edes hallituspuolueiden puheenjohtajilta. Hän hautoi jopa eroa ministeripaikalta.¹¹

7. Haastattelut (EM).

8. Haastattelut (EM); Murto 2010, 85–86; Heikkinen – Tiihonen 2010, 271–191.

9. Haastattelut (EM); Murto 2010; 87.

10. Haastattelut (EM); Murto 2010, 86; Heikkinen – Tiihonen 2010, 283; Ranki, 220, 224, 228.

11. Haastattelut (EM).

Mutta eihän tuollaisessa tilanteessa valtiovarainministeri voi erota – siitä vasta sekasotku syntyisi.

Eduskunnassa kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja – siis tuleva valtiovarainministeri – Iiro Viinanen meni korotuksiin mukaan, kun sosiaalidemokraatit olivat jo sisäisesti omista lisäyksistä sopineet. Lopputuloksena oli sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän varapuheenjohtaja Saara-Maria Paakkisen ja Viinasen yhteinen paketti, jolla budjettia kasvatettiin sadoilla miljoonilla markoilla, kun jo hallituksen budjettiriihessä oli tehty miljardien lisäys.¹² Esko Ahon (kesk.) hallitus paisutti vielä lisäbudjeteilla menoja. Vuonna 1991 valtion menot kasvoivat kaikkiaan lähes 20 %, kun tulot laskivat 5 %. Siinä oli se käännekohta.

Vuoden 1991 alkupuolella valtiovarainministeriön ylimmät virkamiehet yhteisesti päättivät, että ”nyt on pakko tulla virkamiestasolla julkisuuteen”¹³: on tuotava taloustilanteen totuus esiin ja kaikille ymmärrettäväksi.¹³ Seuraavalta hallitukselta vaadittiin radikaaleja säästötoimenpiteitä. Talouden tilasta ei antanut kovin hyvää kuvaa se, että pörssivaihto on pienempi kuin loton vaihto, totesi tuolloin apulaisbudjettipäällikkö Erkki Virtanen. Silloisissa talouden pyörteissä lähes yhtäkkiä ja miltei päntemattomuudesta nousi mediajulkisuuteen Sailas-Virtanen -akseli (budjettipäällikkö ja apulaisbudjettipäällikkö). Vuosikausia oli sen jälkeen sama, kumpi heistä piti puheet, sanomat olivat täysin samat. He pystyivät tuolloin vaihtamaan juoksussa kapulaa ilman että ympäristö huomasi, että juoksija on vaihtunut.¹⁴

12. Haastattelut (EM); Murto 2010, 87; Vuoden 1990 budjettiriihiasiapaperit; Hallituksen vuoden 1991 tulo- ja menoarvioesitys; Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen vuoden 1991 tulo- ja menoarvioesityksestä; Eduskunnan hyväksymä vuoden 1991 tulo- ja menoarvio; Ranki 2000, 229–230; Hulkko – Pöysä 1998, 285–286; livari 2009, 221–226; Heikkinen – Tiihonen 2010, 283–284.

13. Haastattelut (EM); Murto 2010, 89.

14. Murto 2010; haastattelut (EM).

Vuoden 1991 eduskuntavaalien jälkeen, mutta ennen uuden hallituksen muodostamista, pistivät valtiovarainministeriön virkamiehet kaiken peliin – tapahtui näyttävä ja ainutlaatuinen virkamiesten ulostulo, joka sai näkyvän julkisuuden. Valtiosihteerit Eino Keinänen, alivaltiosihteerit Juhani Kivelä, budjettipäällikkö Raimo Sailas, ylijohdaja Sixten Korkman ja ylijohdaja Lasse Arvela järjestivät tiedotustilaisuuden, jossa julkistettiin valtiovarainministeriön virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi – käytännössä virkamiesten hallitusohjelma.¹⁵ Siinä poliitikoille ja seuraavalle hallitukselle lyötiin pöytään jatkovuosien toimintaraamit: ”tässä teille, toimikaa!” Tuossa vaiheessa jo tiedettiin, että puheenjohtaja Esko Ahosta (kesk.) tulee seuraava pääministeri. Virkamiesten esiintulo vaikutti julkisuuden avulla tehdyttä vallankaappaukselta, mutta kyse oli hätähuudosta ja aidosta huolesta¹⁶.

Keskusta sai vuoden 1991 eduskuntavaaleissa Seppo Kääriäisen (kesk.) sanoin ”veret seisauttavan vaalivoiton”. Ahon hallituksen keskeisiksi puolueiksi tulivat keskusta ja kokoomus – ensimmäinen porvarihallitus yli 25 vuoteen. Hallituksen kaudesta tuli myrskyisiä, kun maa vaipui lähes uskomattomaan lamaan. Risto Uimonen sanoo sattuvasti, että talous sukelsi lähes ilman happilaitteita.¹⁷ Valtion velka räjähti, samoin työttömien ja konkurssien määrä. Korkotaso oli ylhäällä, yritykset olivat ylivelkaantuneita, Neuvostoliiton kauppa romahti, lisäksi tuli vielä pankkikriisi. Kaikki vaikuttivat siihen, että hallituksen sisällä päärooleissa olivat neljän vuoden ajan pääministeri ja valtiovarainministeri – lähestulkoon kaikki muut ministerit olivat sivustaseuraajia. Valtiovarainministeriön virkamiehet toimivat kujanjuoksun käsikirjoittajina.

Hallitusohjelma sisälsi ”verta, hikeä ja kyyneleitä”.¹⁸ Keskustan puheenjohtaja Aho sanoi ennen vaaleja, että lama on itse tehty ja että

15. Talouspolitiikan linja – valtiovarainministeriön virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi; haastattelut (EM); Murto 2010, 91–92.

16. Uimonen 1998, 129–130.

17. Pääministerin ja valtiovarainministeriön toimista, ks. Uimonen 1995 ja 2010.

18. Hallitusohjelman sanottiin olevan Teollisuuden keskusliiton (TKL) budjettimistio – Timo Relanderhan oli tuolloin TKL:n toimitusjohtaja ja tuleva pääministerin valtiosihteerit. Murto 2010, 93; Heikkinen – Tiihonen 2010, 290; Koivisto 1994, 364.

omin voimin siitä on myös tultava ulos. Virkamiehet valmistelivatkin tiukat puitteet, joissa hallituksen oli pelattava. Jo nimittämiskaukauteen hallitus päätti supistaa valtion seuraavan vuoden menoja neljällä miljardilla markalla – ihan kuten virkamiehet esittivät.

Valtiovarainministeri Iiro Viinanen (kok.) nousi pääministerin ohella estradille ja valokeilaan, josta ei moneen vuoteen pois päässyt-kään. Sarkastinen esiintymistyyli pysyi samana koko ministerikauden. Aho ja Viinanen löysivät alkuhankauksien jälkeen pian toisensa.¹⁹ Viinasen roolia vahvisti se, että hän pystyi toimimaan itsenäisesti puolueensa puheenjohtaja Salolaiseen nähden. Viinasesta tuli talouspolitiikassa virkamiestensä uskollinen liittolainen, äänitorvi ja poliittisen vallan julkisuuskuva.²⁰ Virkamiesten rooli taustalla kuitenkin samalla vahvistui. Leikkausten suhteen toki oltiin pakon edessä, jotta ulkomailta saatavat lainat voitiin turvata – muutoin Suomi olisi mennyt perikatoon.

Hallitus sai heti ammattiyhdistysliikkeen niskaansa, ja teollisuuden puolella²¹ alkoi pitkäkestoinen kuhina devalvaation puolesta. Markka kytkettiin vuoden 1991 kesäkuun alussa ecuun ilman devalvaatiota.²² Ahon hallituksen ensimmäisen vuoden huipennus oli vuoden 1991 lopulla, kun pääministeri Aho ja pankinjohtaja Kalevi Sorsa (sd.) junailivat laman yhdeksi jarrutuskeinoksi yhteiskuntasopimusta. Neuvottelut kuitenkin tyrehtyivät. Ratkaiseva muutos työntekijäpuolella oli markan päästäminen kellumaan. Valuuttapako oli rajua.

-
19. ”Ahon kanssa alamme olla kuin vanha aviopari, kumpikin miltei arvaa toisen ajatuksen kysymättä” Viinanen sanoo. Okker 1993; Murto 2010, 95. Edellisen kerran Ahoa ja Viinasta vastaava parivaljakko nähtiin 20 vuotta aiemmin Kalevi Sorsan ensimmäisen hallituksen kaudella 1972–1975. Silloin hallitus tosin kaatui osin juuri siihen, että sen toiminta oli kahden henkilön varassa. Termi ”Sorsa-Virolaisen hallitus” jäi kuitenkin elämään. Lipposen I ja II hallituksen vastaavanlaisena parivaljakkona olivat pääministeri Lipponen (sd.) ja valtiovarainministeri Sauli Niinistö (kok.).
 20. Haastattelut (EM); HS 23.1.1996; Murto 2010, 96, 99.
 21. Ay-liikkeen puolella keskeiset devalvaation puolestapuhujat olivat Paperiliiton Antero Mäki ja Metalliliiton Per-Erik Lundh.
 22. Murto 2010, 94–95; Heikkinen – Tiihonen 2010, 290–293.

Tilanne johti markan devalvointiin. Suomen Pankin johtokunnan jäsen Markku Puntila erosi omaehtoisesti, olihan vahvan markan politiikka pitkälle hänen virkamieskäsialaansa. Sorsakin esitti eroaikoensa, mutta presidentin pyynnöstä sen kuitenkin perui. Suomen Pankin pääjohtaja Rolf Kullbergin pyytämää eroa Koivisto sai puolestaan siirrettyä puolella vuodella, mutta kun Kullberg ja pääministeri Aho joutuivat tukkanuottasille – jonkun oli lähdettävä ja se oli tietenkin pääjohtaja.

Kun marka devalvoitiin, Viinanen pysyi ministerinä, vaikka lupasi erota, jos devalvaatio tehdään. Valtiovarainministeri ei toki voi ennen devalvaatiota muuta sanoakaan kuin vain kieltää sen. Ja jos ei sano mitään, niin siitäkin tehdään tulkinnat.²³

Julkisuudessa katsottiin hallituksen muodostamisen jälkeen, että kun valtion rahakirstua kaivetaan maahan, valta on entistä selvemmin niillä jotka tietävät sen kätköpaikan eli pääministerillä ja valtiovarainministerillä²⁴. Virkamiehet kuitenkin sen kätköpaikan tekivät, ja antoivat sen jälkeen poliitikoille vain kartan, kompassin ja tarkat koordinaatit.

1990-luvun alkupuolta leimasi monivuotinen leikkaus- ja säästölistojen kausi – sekä yövalvomiset.²⁵ Viinanen sanoo, ettei hän muista ainoatakaan tapausta, että olisi ministeriaikanaan ollut budjettiosaston virkamiesten kanssa asioista erimieltä. Tavoite oli yhteinen: pitää niinä ”hulluina aikoina” budjetti edes jossain määrin hallinnassa. Hän antaa täyden tunnustuksen virkamiehille:

”Monesti on palannut mieleeni ministeriaikani alkuvuosilta ne lukuisat maanantaiaamut, kun parivaljakko Sailas-Virtanen marssi

23. Murto 2010, 100–101; Ks. myös Viinanen 2014, 17–19; Heikkinen – Tiihonen 2010, 291–293; Hulkko – Pöysä 1998, 335–346; haastattelut (EM).

24. HS 25.5.1991.

25. Ministeri ja virkamiehet olivat valvomisesta myös fyysisesti kovilla. Viinanen sanoo pahimmillaan valvoneensa yhtä kyytiä 46 tuntia. ”Silmät eivät pysyneet auki ja puhekin alkoi olla mokeltamista”. Tuolloin teki apulaisbudjettipäällikkö Virtanenkin ”ennätyksensä”, sillä hän valvoi yhteen putkeen 52 tuntia, koska hänen vastuulle kuuluivat budjetin valmistelu ja viimeistely; haastattelut (EM); Okker 1993; Murto 2010, 97–98.

huoneeseeni. Viimeistään kolmannella kerralla opin tietämään mitä asiaa herroilla oli. No lähes aina oli jokin uusi miljardiaukko budjetin valmistelussa, mihin oli vain pakko tottua. Tavaksi tuli ensin käydä suuntaa antava keskustelu tarvittavista leikkauskohteista tai periaatteista. Muutaman tunnin kuluttua herrojen ehdotus olikin sitten jo pöydälläni. He olivat todellinen tehopari. Monista ministeriöiden välisistä neuvotteluista palatessamme oli mukava kuulla heiltä toteamus, että pienillä menetyksillä selvittiin. Moni ministeri oli silti kuin suurenkin voiton saanut kun edes muutama miljoona joustettiin. Kokonaisuudessaan koko valtiovarainministeriön porukka oli rokotettu tehoneuloilla, töitä tehtiin hartiat savessa. Sen kyllä tein ministeriössä heti kaikille asianosaisille selväksi, etten aio lakiesityksiä suurennuslasilla lukea. Se sai riittää kun varmistuivat etukäteen kannastani ja esityksen tavoitteista. Uskon, että periaatteeni – luottamukseni voi pettää vain kerran – oli kaikille selvä”, Viinanen kertoo.²⁶

Virkamiesvalta sai lisää näkyvyyttä syksyllä 1992, kun valtiovarainministeriö julkisti budjettipäällikkö Sailaksen listana sittemmin tunnetun, kovia menoleikkausehdotuksia sisältäneen raportin ”Julkisen talouden tasapainon parantaminen”²⁷. Sailas laati sen muodollisesti pääministerin ja talousneuvoston pyynnöstä, mutta tosiasiasa asia lähti liikkeelle Viinaseen, Keinäsen ja Sailaksen palaverista. Kolmikko katsoi, ettei silloisilla eväillä pärjätä ja ettei hallitus vieläkään tajunnut tilanteen vakavuutta, joten oli ryhdyttävä kokoamaan uutta säästöpakettia²⁸. Virkamies Sailas esitteli paperin talousneuvostolle omissa nimissään, jotta poliittisen hallituksen ei tarvinnut ottaa vastuuta, vaikka Viinanen halusikin sen esitellä. Sailaksella oli valmistelussaan tukijoukkoina etujärjestöjen edustajia, mutta käytännössä listaus oli

26. Iiro Viinanen allekirjoittaneelle keväällä 2009; Murto 2010, 99–100.

27. Julkisen talouden tasapainon parantaminen. Ehdotus talousneuvostolle. Valtiovarainministeriön muistio 13.9.1992. Samanaikaisesti julkaistiin – myös talousneuvoston tilaamat – valtiosihteerin Timo Relanderin ehdotus työllisyyden edistämisestä ja kauppa- ja teollisuusministeri Pekka Tuomiston ehdotus viennin edistämisestä / teollisen pohjan vahvistamisesta.

28. Haastattelut (EM).

valtiovarainministeriön virkamiesten tuote, jonka apulaisbudjettipäällikkö Virtanen joukkoineen kirjoitti Sailaksen ohjeiden ja yhteisesti sovittujen linjausten mukaan.

Viinanen ilmoitti ennen Sailaksen paperin virallista julkistamista, että hallitus toteuttaa ohjelman siitä riippumatta, mitä mieltä muut siitä ovat. Sailas taas sanoi, etteivät lopulliset säästöpäätökset voi poiketa olennaisesti hänen paperistaan. Edessä olisikin ollut kassakriisin uhka, jos ulkomaiset sijoittajat olisivat kaikonneet liian suuren velan vuoksi.²⁹ Budjetin tasapainottaminen vaati niin suuria rahasummia, ettei sellaista olisi voinut saada kokoon, jos olisi karsittu vain pieniä menoeriä tai lisäämällä budjetin tuloja.

Poliitikot riensivät kilvan irtisanoutumaan Sailaksen paperin ehdotuksista. Hallituspuolueiden kansanedustajat moittivat ehdotuksia, eikä talousneuvostossakaan löydetty sopua. Pääministeri Aho sanoutui, osaksi omiensaakin painostuksesta, paperista irti. Kuntavaalithan oli kuukauden kuluttua. Puoluesihteri Erja Tikka (kesk.) korosti, ettei keskusta ole paperiin sitoutunut eikä sitä voinut markkinoida hallituksen esityksenä, eikä sellaisia papereita virkamiesten pitäisi antaa edes tehdä. Hallitus tuli kuitenkin pian ”ruotuun” muuttaen vain joitakin raportin yksityiskohtia ja painotuksia. Hallituksen periaatepäätöksessä määriteltiin rajut säästöt ja leikkauskohteet seuraaville vuosille – euroissa useita miljardeja. Nämä tapahtumat olivat virkamiesvallan ja virkamiesten tunnettuuden tietynlainen kulminaatiopiste.

Valtakunnan päälehti katsoi, ettei demokratiassa voi katsoa toista kertaa sormien läpi sitä, että yksi virkamies valmistelee suuret budjettileikkaukset ja määrittelee julkisen sektorin perustehtävät – vastuu kuuluu eduskunnalle, hallitukselle ja puolueille. Lehden mukaan Sailas astui saappaisiin, jotka eivät hänelle sovi: hallituksen poliittisten linjausten valmistelijasta ja toimeenpanijasta tuli

29. Haastattelut (EM); Murto 2010, 103; HS 17.9.1992; Heikkinen – Tiihonen 2010, 299–303.

käytännössä merkittävä poliittinen linjanvetäjä.³⁰ Sailas sanoo yli 20 vuotta myöhemmin, että kyllä kovasti harmittaisi, jos silloin ei olisi ollut rohkeutta sitä listaa tehdä.

Presidentti Koivisto oli myös mukana ministereitä ”ruotuun laittamisessa”. Velkaantuminen oli saatava pysähtymään. Koiviston mukaan hän joutui puolustamaan hallitusta sitä itseäänkin vastaan. Presidentti antoi täyden tukensa valtiovarainministeri Viinaselle ja sitä kautta valtiovarainministeriön virkamiesten linjalle.³¹ Tällä oli oma vaikutuksensa siihen, että hallitus päätti uudesta linjasta ja uusista säästöistä. Vaikka talous kääntyi parempaan suuntaan jo vuoden 1993 lopulla, niin leikkauslistoja oli silti vielä tehtävä, mikä tarkoitti sitä, että virkamiesten valta-asetat säilyivät vahvoina.

Virkamiesten rooli poliitikkojen ryydittäjänä, kaitsijana ja ”kiinnipitäjänä” nousikin parhaimmillaan sellaiseen pisteeseen, että useimmat riviministerit olivat keskeisissä asioissa pitkän aikaa täysin sivuroolissa. Todellinen valta oli parilla, kolmella ministerillä ja muutamalla ylimmällä valtiovarainministeriön virkamiehellä³². Uhkakuvista kuitenkin selvittiin. Itse säästöjen tekemisen pakko tuli rajojen ulkopuolelta – IMF:ltä³³. Suomelta vaadittiin uskottavaa talousstrategiaa. Tilanne oli väliin sellainen, että jos maanantaina eivät paperit ole kunnossa, niin rahahanat menevät kiinni.

Viinanen ei aina kyennyt viemään linjaansa hallituksessa suoraan läpi, sillä säästöpäätöksissä näkyi muutamien valvottujen öiden jälkeen Ahon lisäksi erityisesti sisäministeri Mauri Pekkarisen (kesk.) kynänjälki. Pekkarinen ei niellyt annettuina virkamiesten ehdotuksia.³⁴ Pentti

30. HS 20.12.1992.

31. Haastattelut (EM); Murto 2010, 105–106; Heikkinen – Tiihonen 2010, 304; Koivisto 1994, 403–410.

32. Kriisiviiikonloppujen aikana päättäjät luottivatkin siihen, että budjettiosaston johto pystyytään teltan, pistää leirin pystyyn, syyttää nuotion, hoitaa aamun mennessä homman ja purkaa sitten leirin – uusia koitoksia varten. Sunnuntaina voitiin sitten pitää hallituksen rahakunnan ja valtioneuvoston istunnot, kun valtioneuvostotason viralliset päätöksetkin tarvittiin.

33. International Monetary Fund.

34. Pentti Puoskari 2002, 75–81. Pekkarisen toiminta tuli esiin myös haastatteluissa, haastattelut (EM).

Puoskari katsoo, että Viinanen sopeutui virkamiesten käskytykseen, mutta Pekkarinen haastoi valmistelukoneiston: niin sanottu ”pekkarointi” oli myös arvokasta demokratian puolustamista³⁵. Silloinen opetusministeri Riitta Uosukainen (kok.) katsoo Pekkarisen olleen tuolloin ”valtiaan varjo” ja pääministeri Ahon Pekkarisesta riippuvainen: ”teki Ahon puolesta likaiset tahi arkiset työt”.³⁶

Kyse oli kriisivuosina Keinäsen, Kivelän, Sailaksen, Virtasen, Korkmanin, Arvelan ym. ministeriön ylimmän johdon ohella myös heitä avustaneista virkamiehistä. Sailaksen listan jälkeen kaikki muut säästölistat valmisteltiin Virtasen johdolla ja sektorivirkamiesten avustamina. Virtanen sanoo 20 vuotta tapahtumien jälkeen, että ”seuraavat leikkauslistat olivat sitten jo minun huoneessa tehtyjä. Kun joku kriisi alkoi häämöttää, tehtiin niitä jo varmuuden vuoksi pöytälaatikkoon. Tarpeen varalle ja kun tarpeita ilmeni, ne löytyivät minun työhuoneesta”.³⁷ Ministeriön virkamiehet olivat valtansa ja voimiensa tunnoissaan.

Vuoden 1995 eduskuntavaaliteema olikin sitten erikoinen, kun lähes kaikki puolueet ”nokittivat” toisiaan budjettileikkausten suuruudesta ja siitä kuka pistää paremmaksi. ”Sattumalta” valtiovarainministeriön virkamiehillä oli valmiina 20 miljardin markan säästölistoja, joita budjettiväki poliitikoille myös hölläkätisesti mainosti – ja poliitikot ottivat ne avosylin vastaan. Ennakoitavissa tuolloin oli, että sosiaalidemokraatit tulevat hallituksen johtopaikalle. Puolueen talousstrategiaa hahmottelivat jo etukäteen puheenjohtaja Paavo Lipposen johdolla ensisijassa ryhmäsihteeri Sisko Seppä ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja Jukka Pekkarinen.

Vaaleissa sosiaalidemokraatit saivatkin murskavoiton. Kun hallitusohjelmaa tehtiin, niin kävi ilmi, että siihen haluttiin juuri edellä mainitun suuruinen säästöpaketti. Sailas oli hallitusneuvottelujen aikana jo eri roolissa, sillä Lipposen kanssa he olivat aiemmin sopineet

35. Tohtori Pentti Puoskari oli tuohon aikaan valtiovarainministeriössä virkamiehenä. Pentti Puoskari 2002, 75–81; Murto 2010, 97; haastattelut (EM).

36. Uosukainen 1996, 6–8, 148.

37. Haastattelut (EM); Murto 2010, 105.

Sailaksen tulosta pääministerin valtiosihteeriksi. Tämä nosti Virtasen roolia hallitusneuvottelujen budjettikysymyksissä. Hallitusohjelman liitteeksi aiotun säästösuunnitelman oli Virtanen alaistensa kanssa etukäteen laatinut. Paperi oli toki kierrätettävä neuvottelumekanismi läpi, mutta kun vertaa Virtasen avustajineen tekemää paperia ja lisäpöytäkirjaa, niin eipä eroja juuri ole.³⁸ Virtanen itse sanoo hallitusohjelman syntymisestä, että oli vaikea pidätellä riemuaan, kun hallitus liitti ohjelmaansa lisäpöytäkirjan eli sen säästölistan: ”se oli enemmän kuin olin kuvitellut! Enkä muista toista hallitusta, joka olisi asettanut niin selkeät tavoitteet ja myös toteuttanut ne”. Samaan tapaan näkee myös Sailas: se oli valtiovarainministeriön virkamiesten riemuvoitto.³⁹

Hallitusohjelman leikkaukset jäivät kuitenkin painamaan substanssiministerien mieliä; valtiovarainministeriön budjettipalaute kesällä 1995 oli tyly yllätys. Valtiovarainministeriön eri ministeriöiden kanssa käymissä kahdenkeskisissä budjettineuvotteluissa ministerit riitauttivat lähes laidasta laitaan asiat budjettiriiheen, eivätkä suostuneet pistämään jo hallitusohjelmassa hyväksyttyä raamia kaulaansa. Budjettipääällikkö oli tiukkana, koska taustalla oli yli 400 miljardiin markkaan noussut valtion velka.⁴⁰ Kuukautta myöhemmin olleen budjettiriiheen voittajista ei sitten jäänyt mitään epäselvyyttä. Lipposen kauden alku olikin vielä virkamiesvallan huippukautta, mutta 1990-luvun lopulla Lipposen ja Niinistön yhteisellä suora virkamiesvalta vähitellen talttui⁴¹.

Jälkeenpäin on epäilty virkamiesten taktikoineen leikkauslistoissa eli tavoitteet olisi esitetty valtiovarainministerin johdolla suurempana kuin tarve oli eli säilyteltiin muita siten, jotta tavoitteet saatiin loppuksi sille tasolle, mille haluttiinkin, vaikka vähän ”periksi” annettiin. Valtiovarainministeriön silloiset virkamiehet myöntävät, että oli siinä mukana säilyttelyäkin, mutta jos leikkauksia ei olisi saatu aikaan, tu-

38. Virtasen allekirjoittaneelle käyttöön antamat muistivihot ja asiakirjakopiot; ks. Murto 2010, 123.

39. Haastattelut (EM).

40. Haastattelut (EM); Murto 2010, 123–125. Lipposen I hallituksen alkutaipaleella säästöjä protestoivat näkyvimmin ministerit Jouni Backman (sd.), Liisa Jaakonsaari (sd.), Sinikka Mönkäre (sd.), Terttu Huttu-Juntunen (vas.), Matti Aura (kok.), Kari Häkämies (kok.), Anneli Taina (kok.) ja Jan-Erik Enestam (r.).

41. Näin tulkitsee Pentti Puoskari, Puoskari 2002, 107, 116–126, 139; haastattelut (EM); Hämäläinen, HS 23.3.2002.

loksena olisi ollut katastrofi.⁴² Sailas ja Virtanen käyttivät 1990-luvulla valtaa voimalla, näkyvyydellä ja kovalla itsetunnolla. Heidän jälkeen ministeriön voimahahmot ovat pysytelleet taustalla.

42. Haastattelut (EM), ks. myös Rautio, HS 30.7.2006.

4. Kehysmenettely – virkamiesvalta vahvistuu

Helmikuussa 1991 Holkerin (kok.) hallituksen valtiovarainministeri Matti Louekoski (sd.) esitteli politiikan valmistelun suuren uutuu- den eli valtion budjettitalouden ensimmäiset menokehykset. Kehys- menettelyn käyttöönotto oli pitkä prosessi. Jo 1960-luvun lopulla toiminta- ja taloussuunnittelun hahmotelmissa asetettiin tavoitteiksi, että vuotuinen budjetointi kytkettäisiin keskipitkän aikavälin suun- nitteluun ja se laadittaisiin hallituksen kehyspäätyksen avulla. Pitkän tähtäimen suunnittelu otettiinkin käyttöön 1960- ja 1970-lukujen taitteessa. Tarkoituksena oli, että hallitus päättäisi menokehyksistä kunkin vuoden maaliskuussa.¹

Budjettiesitykset valmisteltiin 1960-luvulla käsityönä. Pohja-ai- neistossa oli paljon enemmän yksityiskohtia kuin nykyään. Lakisää- teiset menot kattoivat tuolloinkin budjetista lähes neljä viidesosaa. Keskusvirastoissa ja ministeriöissä ei ollut hierarkkista hallintoa eh- dotuksia priorisoimassa tai niitä karsimassa. Valtiovarainministerillä ja sen tulo- ja menoarvio-osaston virkamiehillä olikin erittäin vahva ja pitkälle yksityiskohtiin ulottuva valta myös budjetin toimeenpanossa sekä suhteessa ministereihin että muiden ministeriöiden esityksiin. Es- ko Rekolan (budjettipäällikkö 1959–1965) mukaan budjettipäällikölle tuli papereita, joissa esimerkiksi luki, että ”Korkeimman oikeuden verhot on paikattu klemmareilla, voisiko saada uudet verhot ja lisää klemmareita... Sen ainakin muistan, että jonkin oppilaitokset aneltua Singer -ompeelukonetta, vedin punaviivan Singer-sanan yli”.²

Valtiovarainministeriöön tuli budjettiesityksiä laidasta laitaan, kun mitään välikontrollia ei ollut. Ne olivat enemmän ’koottuja teoksia’ kuin ’valittuja paloja’³. Virkamiehet tietysti käsittelivät ehdo- tukset, mutta ajan myötä muutostarpeet tulivat väistämättömiksi, jotta käsittelyyn saataisiin joku tolkku. Aikataulut budjetin valmistelussa

1. Valtiovarainministeriön kehittämistyössä keskeiset henkilöt olivat Reijo Marjanen ja Tauno Ylinen. Ylimmästä johdosta vahvan tukensa asialle antoivat Heikki Tuominen ja hänen jälkeensä Paul Paavela. Haastattelut (EM); yleisesti suunnittelun kehittämisestä valtiovarainministeriössä, ks. Heikkinen – Tiihonen 2010, 67–82.
2. Rekola, 112.
3. Rekola, 112.

olivat tuolloinkin nykyisen kaltaiset. Ministeriöiden väliset neuvottelut myös käytiin, mutta budjettiriihen tapaista hallituksen kokousta ei ollut. Omana yksityiskohtana oli se, että presidentti Kekkoselle käytiin esittelemässä joskus hyvinkin tarkoin budjetin sisältöä ennen presidentin virallista esittelyä.

Menokehysajatus ei toteutunut 1960- ja 1970-luvuilla eikä vielä 1980-luvullakaan. Kehykset kyllä 1980-luvulla ministeriöille jo annettiin, mutta kun hallitus ei päässyt niistä yhteisymmärrykseen, kehyspäättös jäi valtiovarainministeriön ja käytännössä sen virkamiesten antamaksi ohjeeksi, josta ministeriöt eivät piitanneet. Poliittinen uskottavuus puuttui. Vaikka valtiovarainministeriön virkamiesten valtarooli tiedettiin, silti haluttiin koetella kepillä jäätä. Niinpä ministeriöt lähettivät valtiovarainministeriölle budjettiehdotuksia, joilla ei kansantalouden kannalta ollut minkäänlaisia läpimenomahdollisuuksia.⁴ Valtiovarainministeriön sektorimiehet joutuivat joka vuosi rajuihin otteihin ehdotuksia karsimaan, mikä turhaan kulutti niukkaa valmistelu-aikaa.

Kehysmenettelyn kehittäminen oli pitkäjänteistä ja monet virkamiehet ehtivät siihen vuosien varrella osallistua. Lopulta se tuotti tulosta, kun vuonna 1988 Holkerin hallitus teki virkamiesvalmistelun pohjalta päätöksen, että valtiovarainministeriön on valmistettava kyseinen uudistus, joka pantaisiin täytäntöön 1990-luvun vaihteessa. Asiat valmisteltiin sovitun mukaisesti. Virkamiehet sitten vain jännittivät, hyväksyykö hallitus oikeasti kehysajattelun ja virkamiesten valmistelamat kehykset – virkamiehet kun tiesivät saavansa tällä tavoin myös lisää valtaa – ja toiseksi miten eduskunta suhtautuu kehysten asettamaan pakkopaitaan. Molemmilta suunnilta tuli kuitenkin vihreä valo.

Kehysmenettelyn käyttöön otosta julkaistiin valtioneuvostokäsittelyn (15.2.1991) jälkeen tiedote, jossa todetaan, että ”valtioneuvosto voi nyt entistä tehokkaammin ja pitkäjänteisemmin ohjata valtiontalouden suunnittelua sekä hallita paremmin valtion menojen ja veroasteen kehitystä”. Tietämättään poliitikot siinä samalla vahvistivat virkamiehille entistä paremmat valta-asetat.

4. Murto 2010, 117–118; Heikkinen – Tiihonen 2010, 342–343; haastattelut (EM).

Ensimmäiset kehykset annettiin vuosille 1992–1994. Menot eivät saaneet kasvaa juuri lainkaan, myös henkilöstöä vähennettiin, mutta kehyksissä pyrittiin silti ottamaan huomioon avoimen sektorin toimintaedellytyksiä tukevien määrärahojen tarve, kuten tutkimus- ja kehitystoiminta.⁵ Tuttua tekstiä edelleen; kun budjetit eivät perustaltaan muutu, niin eivät muutu valmistelutekstitkään. Ensimmäiset budjettikehykset pohjautuivat kuitenkin heti tyhjän päälle. Ahon hallitus joutuikin ne repimään auki ja tekemään heti uudet raamit – virkamiesten valmistelemat säästökohteet olivatkin jo valmiina odottamassa.⁶

Yleisesti kehysmenettelyn käyttöönotto ajoittui sattumalta oikeaan saumaan. Ilman kehysmenettelyä nollakasvubudjettien tekeminen 1990-luvun ankeissa olosuhteissa olisi ollut mahdotonta, sillä sekä ministerit keskenään että heidän kanssaan vielä budjettivirkamiehetkin olisivat joutuneet talousarviovalmistelussa koviin riitoihin. Valtiontalouden syöksykierre olisi luultavasti muodostunut tapahtunutta paljon syvemmäksi ja paluu budjettiylijäämiin olisi kestänyt pidempään.

Kehysjärjestelmä muutti täysin budjettivalmistelun luonteen. Tulevien vuosien linjauksista ovat hallitukset sen jälkeen päättäneet helmi-maaliskuussa eli kun kehyksistä hallitustasolla sovitaan. Varsinaisen budjetin valmistelussa ei valtiovarainministeriön virkamiesten ole enää pahemmin tarvinnut punakynää käyttää, sillä aika pitkälti ministeriöt ovat niille annetuissa kehyksissä pysyneet. Toukokuussa valtiovarainministeriölle annettavien budjettiehdotustenhan pitäisi olla kehyksen mukaiset. Jotkut ministerit ja ministeriöt toki aina luistavat. Kehys on painava ja raaka ohjausmenettely. Alkuperäisenä tarkoituksena oli lopettaa ministeriöiden ylipaisuneiden budjettiesitysten tekeminen ja sovittaa esitykset etukäteen annettuihin raameihin sekä saada valtionalouteen pitkäjänteisyyttä. Näin myös saataisiin budjettiriihestä – kestoltaankin – inhimillinen käsittelyfoorumi. Budjettiriihikäsittelyt ovatkin yksinkertaistuneet ja ne ovat lyhentyneet vuorokausista muutamaan tuntiin. Kohta varmaan niitä ei tarvita enää lainkaan, kun tosiasialliset päätökset jo nyt tehdään muualla. Riihestä

5. Murto 2010, 118; haastattelut (EM).

6. Kehysten valmistelusta, ks. Murto 2010.

on samalla hävinnyt aiempi gloria. Toki entisenlaista ”riihiruljanssia” ei kukaan kaipaa.

Vielä 1990-luvun alkupuoliskolla budjettiriihineuvottelut olivat joskus hyvin kiivaita, vaikka jälkikäteen julkisuudessa neuvottelujen aikaista yksimielisyyttä vakuutettiinkin. Muutaman kerran, kun neuvotteluissa oli tiukkoja paikkoja, saattoi joku naisministeri itkeäkin – ei kuitenkaan rahojen vuoksi, vaan siksi miten virkamiehet käyttäytyivät heitä kohtaan. Kriisitilanteissa ministerien ja virkamiestenkin tunteet saattoivat kumentua yli äyräiden, kun oli tehtävä nopeita ratkaisuja, oltiin öiden valvomisen jälkeen väsyneitä ja kun jotkut aina katsoivat, ettei omia asioita tai ihmisiä kohdeltu ihan oikeudenmukaisesti. Sanoja ei silloin säästely. Ministeritkin saivat kuulla kunniansa, kun virkamiehet osoittivat heille kaapin paikkaa.

Jo kehysmenettelyn alkuvuosina katsottiin, että valtion talousarvion valmisteluun keskeisimmin panoksia antava prosessi on lainsäädännön tasolla jätetty yksinomaan toimeenpanovallan päätettäväksi, mikä korostaa budjettiin nähden koordinoivassa valmisteluvastuussa olevan valtiovarainministeriön asemaa. Kehysbudjetointi onkin siirtänyt budjettivaltaa eduskunnan käsistä hallitukselle ja eritoten virkakoneistolle.⁷ Kansanedustajilla ei toki ole käytettävissäänkään sellaisia välineitä, joilla he pystyisivät priorisoimaan poliittisia arvoja kehysbudjetoinnin oloissa.

Poliitikkojen usein kiroamat budjettikehykset ovat kohta neljännesvuosisadan olleet politiikan arkipäivää. Ne ovat myös osoittautuneet juuri niin tehokkaaksi menettelyksi kuin oli suunniteltukin. Valtiovarainministeriöhän katsoo suorastaan pettureiksi ne ministeriöt ja ministerit, jotka omissa ehdotuksissaan ylittävät omat kehyksensä. Näitä ”onnenonkijaministeriöitä” on aina ollut. Valtiovarainministeri Viinanen kertoo:

”Keinäsen, Virtasen, Sailaksen ja Korkmanin kanssa hiomme kehysneuvotteluihin strategiaa. Tuntuu ylivoimaiselta saavuttaa

7. Myllymäki – Uoti 1994, 75, 97; Harrinvirta – Puoskari 2001: Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001; osallistuva havainnointi (EM).

kehys, mutta jos nyt antaisimme periksi, niin kaikki repsahtaisi. Ministeriöt eivät juurikaan ole tehneet omia esityksiään kehysiin, mikä oli arvattavissakin. Siis valtiovarainministeriöllä on taas punakynärooli, vaikka kehysbudjetointi edellyttää ministeriöiden omaa otetta asioihin. Tulee kuuma kevät rimpuilijoiden kanssa.”⁸

Valtiovarainministeriön virkamiesvalmistelu aina tyrmää ministerinsä johdolla ministeriöpalautteessaan kehysten ylittävät ehdotukset, ja sen jälkeen vielä elokuun alussa käytävissä kahdenkeskisissä neuvotteluissakin. Seuraavaksi substanssiministeri vie lisäesityksensä budjettiriiheen. Yleensä aina turhaan, sillä määrärahoista on jo ennen hallituksen yhteisneuvottelua sovittu hallituksen ydinryhmässä. Eikä toki valtiovarainministeriö riihessä muutoinkaan joustaisi.

Osin kehysvalmistelun ongelmana on ollut se, että substanssiministerit eivät aina ole maaliskuun kehysvaiheeseen jaksaneet paneutua täydellä teholla. On ajateltu, että katsotaan sitten kesällä, mutta elokuussa tilanne on jo ohi: ”Itse olit maaliskuussa valtioneuvostossa hyväksymässä kehysiä, ei voi mitään, kehystä ei saa ylittää”, on valtiovarainministerin tyyli mutta oikeutettu sanoma ao. ministerille.

Ministerit kuin ministerit ovat kerta toisensa jälkeen saaneet kokea valtiovarainministeriön kanssa neuvotellessaan saman näytelmän oheisine repliikkeineen: ”sektoriministerin lisäykset ovat kyllä hyväksyttäviä, mikäli ministeri pysyy hallinnonalansa kehysten puitteissa eli vastaavasti vähentää muista vastuualueensa menokohteista”. Sektoriministeri toteaa sitten, että muualta on mahdoton leikata, kun ne ovat niin tärkeitä asioita eli lisärahaa olisi pakko saada. Asian käsittely päättyy valtiovarainministerin lyhyeen kommenttiin: ei voi mitään, siirrytään seuraavaan kohtaan. Ja sama kuvio toistuu kerta toisensa jälkeen.⁹ Valtiovarainministeriön käymät erillisneuvottelut muiden ministeriöiden kanssa ovatkin monelta osin lähes teatteria, koska vuorosanat ja lopputulos tiedetään etukäteen – ainakin ne pitäisi

8. Iiro Viinasan allekirjoittaneelle (EM) lähettämät otteet muistiinpanoistaan, toukokuu 2009.

9. Osallistuva havainnointi (EM).

tietää. Neuvottelut on kuitenkin käytävä – ne kuuluvat viralliseen järjestelmään.

Budjettiriihessä suunnilleen sama meno ja tyyli jatkuvat. Valtiovarainministeri virkamiehineen toteaa, että näin on sovittu kehyspäätöksessä, kehyksiä ei voi ylittää. Siinä ei sitten joitakin poikkeustapauksia lukuun ottamatta poliitikoillakaan mikään auta ellei ”ministerikopla” ole edellisenä päivänä jotain muuta sopinut. Tiukkaa toiminta oli tutkimusjakson alkupuolellakin, kuten Jacob Söderman (sd.) kuvaa sosiaali- ja terveysministerinä käymäänsä ministeriötason neuvottelua valtiovarainministeri Ahti Pekkalan (kesk.) kanssa:

”Kun menin asiassani ministeri Ahti Pekkalan luokse, hän piti minulle ensin kansantalouden esitelmän, sitten pitkän esitelmän valtiontalouden vaikeuksista, ja kun aikani häntä kuuntelin, havaitsin hänen tukkansa harmaantuvan entisestään, jolloin minun oli viisasta uskoa, että esittämäni tarkoitukseen ei olekaan syytä myöntää varoja!”¹⁰

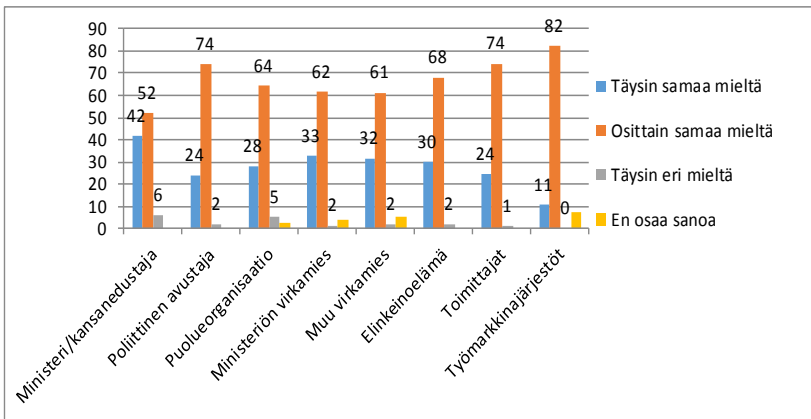
Kansanedustajat ja jopa ministerit kuvaavat toistuvasti budjettikehyksiä toimintansa – siis politiikan – rajoitteina. Kansalaisille annetut lupauksethan jäävät heti vaalien jälkeen toiseksi, kun talouden realiteetit on edustajille lueteltu. Neuvottelut seuraavan eduskuntakauden budjettikehyksistä alleviivaavat demokraattisen päätöksenteon köyhyyttä suhteessa valtiovarainministeriön virkamiehiin, sanoo professori Markus Jäntti. Siihen voi yhtyä, että kehysten tulisi olla tärkeä vaaliteema ja hallitusneuvottelujen kohde, ei valtiovarainministeriön virkamiesten muistin kautta periytyvä, edeltävän hallituksen poliittinen testamentti.¹¹ Yleensä uusi hallitus pystyy tekemään vain pienen pintasilauksen edellisen hallituksen kehyksiin, jos aina sitäkään. Siitä virkamiehet pyrkivät pitämään huolen. Vuoden 2015 vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen pöydällä toki saattaa olla melko suuretkin virkamiesten valmistelemat leikkaulistat.

10. Söderman, HS 30.3.2001.

11. Jäntti, HS 26.3.2006; haastattelut (EM).

Budjetti- ja kehysneuvottelujen lisäksi talousasioita käydään läpi lähinnä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ja vieläkin keskeisimmistä asioista avainministereiden – kvartetti, kvintetti jne. riippuen hallituspuolueiden määrästä – välisissä neuvotteluissa, niin sanotussa ministerikoplassa. Tätä toimintaa muut ministerit jatkuvasti kritisoiivat. Kovan luokan ministerikin puhisevat aina hallituksen virallisiin lisätalousarvio- ym. vastaaviin neuvotteluihin mennessään, että ”tämä on niin turhauttavaa, eilen olivat asiat jo sopineet, eikä meille tullut mitään”.¹² Poliittisessa vaikuttamisessa onkin tärkeää tietää, missä aidot poliittiset ratkaisut tehdään: se on hallitusryhmien puheenjohtajan neuvottelu, jossa aidot poliittiset päätökset tehdään.¹³ Tällöinkin on muistettava virkamiesten edeltävä rooli. Kuviossa 13 nähdäänkin, ketkä näyttävät politiikoille perussuunnan.

Kuvio 13. Valtiovarainministeriön virkamiesten valtarooli. Väite: Valtiovarainministeriön virkamiesten valta on yliverainen ja he ohjaavat keskeisesti jopa koko hallituksen toimintaa. Taustaryhmittäin (%).



N = 437.

12. Osallistuva havainnointi (EM).

13. Näin myös sanoo Jyrki Kataisen (kok.) poliittisena avustajana toiminut Jussi Kekkonen, HS 14.11.2012.

Kyselyyn vastanneista 95 % on valtiovarainministeriön virkamiesvallan ylivertaisuudesta joka täysin tai osittain samaa mieltä. Ministereistä ja kansanedustajistakin peräti 94 %. Julkisuudessa poliitikot eivät näin selväsanaisesti uskalla asiaa sanoa, tulisihan silloin samalla väheksytyä omaa toimintaansa. Kyselyn anonyymit vastaukset puhuvatkin puolestaan. Monet poliitikot ovat virkamiesvallan omakohtaisesti kokeneet hallituksen kehys- ja budjettineuvotteluissa tai eduskunnan eri valiokunnissa. Näissä virkamiesten vahva rooli paljastuu. Myöhemmin tässä työssä nousee esiin vahvojen – kyselyyn vastanneiden mielestä – ministerien osalta Mauri Pekkarisen (kesk.) nimi. Vaikka Pekkarinen oli suvereeni virkamiesvallan suhteen omassa ministeriössään, niin taustalla hän harmitteli ja kritisoi lähes jatkuvasti valtiovarainministeriön budjettivirkamiesten ylivaltaa.¹⁴

Ministeriöiden virkamiehet näkevät rahaministeriön aidon virkamiesten vallan läheltä, myös kyselyn tulokset tukevat tätä käsitystä. Toimittajista ja elinkeinoelämän edustajista täysin tai osittain samaa mieltä on lähes kaikki eli peräti 98 % vastanneista. Yli 65-vuotiaat ovat selvästi (40 %) muita ikäryhmiä enemmän väitteestä täysin samaa mieltä kuin heitä nuoremmat ikäluokat (alle 50 v.: 25 %; 51–65 v.: 30 %). Tässäkin todennäköisesti omat kokemukset painavat vaa’assa.

Valtiovarainministeriön virkamiesrooliin toisaalta myös luetaan. Yleisesti poliitikkojen luottamus virkamiehiin on aina ollut hyvin vahvaa. Suomen Maaseudun puolueen entinen puheenjohtaja ja ministeri Pekka Vennamo kertoo omasta ministerikaudestaan ja luottamuksestaan valtiovarainministeriön virkamiehiin:

”Istuimme molemmat ministerit, Ollila (EM: Esko Ollila / kesk.) ja minä, valtiovarainministeriössä vastakkaisissa työhuoneissa. Esko oli silloin ensimmäisiä päiviä valtiovarainministerinä, minä olin ollut siellä jo kolmisen vuotta. Oli jo myöhä, mutta molemmat olimme tekemässä joitain rästissä olleita töitä – eli allekirjoittamassa papereita, ja niitähän kyllä riitti. Sihteerit olivat jo lähteneet, joten olimme ministeriössä enää kaksistaan. Esko koputti ovelle ja kysyi,

14. Osallistuva havainnointi (EM).

voisiko hän tulla vähän juttelemaan. Juttelimme niitä näitä, kunnes Ollila alkoi purkautua työmäärästään. Hän valitti, ettei ehdi kunnolla paneutua kaikkiin päätöksiin, mutta niitä vain joutuu allekirjoittamaan olematta varma siitä, tekeekö oikeita ratkaisuja. Täällä pitää tehdä päätöksiä viiden minuutin välein, kun Suomen Pankissa riittää yksi päätös viikossa, hän valitti. Neuvo in häntä jättämään vähäisemmät paperit lukematta ja panemaan vain nimensä alle – se riittää. Valtiovarainministeriön virkamiehet ovat luotettavia: kyllä heidän esityksiinsä voi luottaa, sanoin. Ollila palasi työhuoneeseensa paperipinojen keskelle jatkamaan allekirjoitusurakkaansa. En tiedä, jättikö osan papereistaan lukematta – luultavasti, sillä ei siitä hommasta muuten tule kenenkään ministerin osalta mitään!”¹⁵

Ydinkysymys onkin sitten siinä, onko virkamiesten valta liian suuri. Kyse ei ole valtiovarainministeriön virkamiehistä sinänsä, vaan koko valtiovarainministeriön keskeisestä roolista. Monesti poliitikot arvostelevat virkamiesvaltaa myös sen vuoksi, ettei oikein uskalleta sanoa, että valtiovarainministeri virkamiehineen käyttää muita ministereitä merkittävämpää valtaa. ”Haukuissa” voi siis kyse joskus olla enemmänkin politiikasta kuin itse virkamiesvallasta.

15. Pekka Vennamo allekirjoittaneelle, Murto 2010, 76.

5. Virkamiesvallan kritiikkiä

Paavo Lipposen (sd.) ensimmäisellä pääministerikaudella poliitikot itse nousivat näkyvästi virkamiesvallan kritisoijien etujoukkoon sekä hallitus- että oppositiorintamalla. Jo hallitusohjelman sanottiin olleen valtiovarainministeriön oma ohjelma, jossa poliitikoilla ei ollut jakoa. Hallituksen myös katsottiin toimivan täysin virkamiesten ohjauksessa: ”virkamiehet vievät, ministerit vikisevät; käsikirjoittajat pysyvät, näyttelijät vain vaihtuvat”. Valtiovarainministeriön virkamiehet haukuttiin jopa sivistymättömiksi hurskastelijoiksi ja heidän katsottiin sokaistuneen omaan kaikkivoipaisuuteensa, kohtelevan ministereitä röyhkeästi ja naureskelevan kansanedustajien muka päättävän talouspoliittisista linjoista. Budjettiriihi koettiin näytelmänä, jonka ohjauksesta vastaavat valtiovarainministeriön virkamiehet, jotka katsovat milloin voivat ottaa minkäkin ministerin armollisesti vastaan.¹ Vaikka kiritiikistä on kyse, niin käytännössä asiat menivätkin noin. Virkamiehet olivat voimansa tunnossa ja vahvuutensa huipulla, joten he uskalsivat näyttää mahtinsa, varsinkin kun selkänोजना oli hallituksen ministerivoimakaksikko. 1990-luvulla ainakin monet naisministerit kokivat valtiovarainministeriön virkamiesten käyttäytymisen jopa nöyryyttävällä tavalla.

Poliitikkojen ja virkamiesten välillä oli kovia yhteenottoja 1990-luvun hallituskausilla. Esimerkiksi yhdessä Ahon hallituksen Smolnassa pitämässä kriisineuvottelussa ministeri Eeva Kuuskoski-Vikatmaa² leimasi ja kirosi valtiovarainministeriön budjettimiehet kieroiksi ja valehtelijoiksi – syyttäen samalla apulaisbudjettipäällikkö Virtasta petkuttajaksi. Tätä ei Virtanen sietänyt, vaan latasi suorat sanat ministerille. Erään neuvotteluun osallistuneen ministerin mukaan virkamiehen kielenkäyttö oli sellaista, ettei hän ole vastaavaan missään työyhteisössä elämänsä aikana törmännyt: esiintyminen oli niin sivistymätöntä, jopa kiroilua ja ’ämmittelyä’.³

1. Esko-Juhani Tennilä (vas.), jota kiukutti muun muassa se, että hallitus päätti myydä 35 % Veitsiluodosta Ensolle; esim. Pohjolan Sanomat 13.5.1995; Tytti Isohoo kana-Asunmaa (kesk.), Iltalehti 13.3.1996; haastattelut (EM).
2. Nyk. Vikatmaa.
3. Tiivistelmä perustuu moniin haastatteluihin, ks. myös Murto 2010, 107–108.

Jonkin ajan kuluttua Kuuskoski-Vikatmaa erosi ministerin tehtävästään. Iiro Viinanen puolestaan kertoo, miten joissakin neuvotteluissa ministeri Kuuskoskea aivan tarkoituksella kaikkien nähden nöyryytettiin – nimenomaan Viinaseen itsensä kannattamana⁴.

Lipposen hallitusten aikana sosiaalidemokraattiset kansanedustajat – siis päähallituspuolueen edustajat – Mikko Elo ja entinen puheenjohtaja Pertti Paasio olivat omassa puolueessaan virkamiesvallan kovimpia kritikoita. Paasio kritisoi virkamiehiä myös suoraan nimeltä.

”Paasio oli joka tilanteessa ja joka postillaan meitä vastaan. Hän oli budjettivirkamiesten vastustuksen keulakuva. Hän katsoi, että budjettiporukalla oli oma missionsa, niitä ei pidä koskaan uskoa: niillä on liikaa valtaa ja se pitää ottaa pois. Se oli Paasion pysyvä optio. Mutta jos valtaa ei olisi ollut ja olisi annettu periksi, niin katastrofihan olisi tullut. Miten sitten poliitikkojen suut olisivat kääntyneet?”⁵

Virkamiehiä syytettiin röyhkeästä vallankäytöstä ja poliitikkojen vedättämisestä – ministerien simputtamisesta⁶ – jopa poliittisen järjestelmän nähtiin olevan vaarassa. Poliitikot esittivät yhtenä virkamiesvallan rajoittamiskeinona poliittisten valtiosihteerivirkojen perustamista. Korostettiin myös, ettei virkamiehille kasautunut valta ei ole tervettä; demokratiassa hallitus johtaa maata ja sanelee virkamiehille heidän valtansa rajat. Eduskunnan aseman nähtiin näivettyvän ja Suomesta tulevan yhden ainoan vaihtoehdon maa: hallituksen vaihtuminkaan ei tuo muutosta, kun taustalla hääräävät ja määräävät samat

4. Iltasanomat 2.10.2014.

5. Haastattelut (EM); Murto 2010, 129; Paasio 2000, 184–185.

6. Kaikkia keinoja koeteltiin. Esimerkiksi kerran budjetin käsittelyn yhteydessä valtiovarainministeri ilmoitti, että myös dollarin vahvistuminen oli pakko ottaa huomioon budjettilaskelmissa. Budjettipäällikkö Virtanen kuitenkin tunnusti Demari-lehden haastattelussa, että vahvaan dollariin vetoaminen oli osin taktinen veto. Kommentti sai monet poliitikot kuohuksiin. Virtanen sanoo lähes 20 vuotta tapauksen jälkeen, että ”me tehtiin se vähän härskisti, lyötiin budjettiriihessä muille luu kurkkuun”, Murto 2010, 131; haastattelut (EM).

virkamiehet.⁷ Virkamiehet eivät toki yksin voi olla syyllisiä, vaan ennen kaikkea poliitikot itse, koska heiltähän se valta siirtyy. Myös eduskunnassa virkamiesten valtaa ryöpytettiin 1990-luvulla kovin sanoin. Opositio luonnollisesti piti asiaa yllä, mutta myös hallitus- ja vieläpä pääministeripuolueen kansanedustajat kritisoivat virkamiesvaltaa välillä kovin sanoin.

Pääministeripuolueen eli sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmän puheenjohtaja Erkki Tuomioja kritisoi valtiovarainministeriön virkamiehiä avoimesti ja katsoi heidän halveksien kikkailevan poliittisilla asioilla. Tuomioja epäili, onko politiikasta enää isännäksi.⁸ Valtiovarainministeri Niinistö (kok.) sen sijaan puolusti virkamiehiään: jatkossakaan ei ole tarkoitus, että kansanedustajien kotiovilla käytäisiin kysymässä kesän mittaan, miten asioita valmistellaan.⁹ Virkamiehet olivat taustalla tyytyväisiä.

Tuomiojalla on pitkään ollut hampaissaan valtiovarainministeriö ja sen virkamiehet. Jo vuonna 1979 hän esitti heitä kohtaan kärkevää kritiikkiä.¹⁰ Kaksikymmentä vuotta myöhemmin hän vaati valtiovarainministeriön virkamiesjohtoa pitämään suunsa kiinni poliitikoille kuuluvista asioista. Hän katsoi, että virkamiesten keskustelua ohjaava asenne vain lisäsi tarvetta politisoida valtionhallintoa. Tuomioja syytti vuoden 1999 eduskuntavaalien jälkeen omia puheenvuorojaan käyttäneitä valtiovarainministeriön korkeita virkamiehiä poliitikkojen reviirille astumisesta ja puuttumisesta poliittiseen päätöksentekoon.¹¹

7. Virkkunen, HS 24.3.1996; HS 11.9.1997; Pennanen, HS 19.3.1996; Demari 11.9.1997; Suomenmaa 11.9.1997; haastattelut (EM).

8. Eduskunta, valtiopäiväasiakirjat 1997, täysistunnon puheenvuorot (HE 100/1997) 09.09.1997.

9. Eduskunta, valtiopäiväasiakirjat 1997, täysistunnon puheenvuorot (HE 100/1997) 09.09.1997.

10. Ydin-lehti 7/1979; Heikkinen – Tiihonen 2010, 207, tunnistus ks. viite 358.

11. HS 28.3. ja 29.3.1999; Tuomiojankin tyyli tosin muuttui valtiovarainministeriön virkamiehiä kohtaan, kun hänet nimitettiin Lipposen II hallituksen ministeriksi parin viikkoa em. kannanottojen jälkeen. Jo ennen hallituksen muodostamista hän korjasi lausuntoaan, sillä lehdissä oli kirjoitettu väärin: ”Minun ihanteeni on ulkopuolisista tahoista riippumaton, pätevä ja asiantunteva virkamieskunta, joka

Hallituspuolueen kansanedustaja Kari Rajamäki (sd.) katsoi valtiovarainministeriön virkamiehiin viitaten, että hallintokoneisto ohjaa eduskuntaa eikä päinvastoin ja että kysymys on poliittisen edustuksellisen demokratian toimivuudesta sekä uskottavuudesta. Sulo Aittoniemi (kesk.) piti esimerkiksi talousarviokäsittelyä eduskunnan kannalta farssina. Hän sanoi virkamiesten vastaavan sekä budjetin teosta että toteutuksesta.¹² Jopa oikeusministeri Johannes Koskinen (sd.) kritisoi virkamiesvaltaa: ”viroissaan vuosikausia istuneille virkamiehille on ajan kuluessa tullut niin paljon omaa tahtoa, että ministerit käännetään sen taakse eikä toisin päin; kyllä asiat silloin menevät väärin päin.”¹³

Presidentti Ahtisaari piti sen sijaan puolustuspuheen virkamiesten puolesta siinä vaiheessa, kun julkinen ryöpytys heitä kohtaan oli näkyvintä. Ahtisaari sanoi, että virkamiesten rooli on aina ollut vahva ja että nykyisin virkamiehet ovat joutuneet julkisuuteen entistä enemmän, usein todennäköisesti pyytämättään. Lisäksi hän katsoi, että Suomen virkamieskunta on kansakuntamme selkäranka; sen vahvasta ammattitaidosta, hyvästä motivaatiosta ja korkeasta moraalista riippuu, millaisessa ympäristössä talouselämä ja kansalaisyhteiskunta toimivat.¹⁴

lojaalisti toimii kulloistenkin poliittisten päätöksentekijöiden apuna ja toteuttaa niitä päätöksiä, joita demokraattinen päätöksenteko tuottaa.” Omia ohjelmiaan virkamiesten ei kuitenkaan kuulunut ajaa ohi päättäjien, HS 9.4.1999. Kauppa- ja teollisuusministerinä ollessaan Tuomiojasta tuli samaan ministeriöön kansliapäälliköksi nimitetyn Erkki Virtasen esimies. Yhteistyötä ei sotkenut Tuomiojan aiemmin esittämä kova kritiikki virkamiesvaltaa kohtaan, syyttävän sormihan kohdistui silloin vahvasti budjettipäällikkö Virtaseen. Ministerin roolissa Tuomiojan ensimmäiset budjettineuvottelut kauppa- ja teollisuusministeriön johdon ja Sauli Niinistön johtaman valtiovarainministeriön kanssa käytiin elokuussa 1999. Ne olivat silloinkin täysin sekä aiemmin että myöhemmin käytetyn kaavan mukaisia: Tuomioja esitti oman ministeriönsä osalta huomautukset ja muutosesitykset, jotka Niinistö kaikkien valtiovarainministerien tapaan tyrmäsi. Tästä ”innostuneena” Tuomioja vei kauppa- ja teollisuusministeriön ko. neuvotteluun osallistuneet virkamiehet suoraan kaupattorille ja tarjosi siellä kahvit. Osallistuva havainnointi (EM). Myöhemmin hän sanoi, että ”minua huvitti suuresti, kun valtiovarainministeriön silloin vasta vähän aikaa sitten jättänyt Virtanen puhkui vieressäni pyhää kiukkua valtiovarainministeriön neuvottelutapoja kohtaan: ’nehän valehtelivatkin päin naamaa’”. Haastattelut (EM).

12. Eduskunta, valtiopäiväasiakirjat 1997, täysistunnon puheenvuorot (HE 100/1997) 15.12.1997; HS 16.12.1997.

13. Boxberg, Kauppalehti Optio 17.10.2002, 46–53.

14. HS 18.10.1997.

Virkamiesvaltaa kohdistuva kritiikki on ollut koko tutkimusjakson esillä, mutta erittäin näkyväksi se nousi uudelleen kymmenkunta vuotta sitten. Sitä ruokki vahvasti professori Markus Jäntin Helsingin Sanomiin kirjoittama arviointi valtiovarainministeriön ja sen virkamiesten roolista. Jäntti myös esitti valtiovarainministeriön – roolin sovitamiseksi demokratian mittasuhteisiin – pilkkomista kahteen osaan.¹⁵ Virkamiehet olivat tyrmistyneitä Jäntin näkemyksistä ja kritisoivat häntä taustalla kovin sanoin¹⁶. Jäntin kannanotot kirvoittivat julkisuudessaakin laajan debatin, pääosin esitys kuitenkin tyrmättiin¹⁷. Valtiovarainministeri Eero Heinäluoma (sd.) sanoi, ettei laatikkoleikeillä päästä parempaan tilanteeseen. Hän korosti sitä, että valtiovarainministeriössä on toimiva poliittinen ohjaus, joka näkyy hallituksen kannanotoissa.¹⁸ Eihän tosin valtiovarainministeri voikaan mennä sanomaan, että hänen omassa ministeriössään olisi vääränlainen roolijako.

1990-luvun puolivälin jälkeen oli edellä mainittu asia jo esillä eli valtiovarainministeriön jakaminen siten, että olisi vuotuisesta budjettipolitiikasta vastaava budjettiministeriö ja talouden rakenteellisia kysymyksiä käsittelevä talousministeriö, jona toimisi valtioneuvoston kanslia.¹⁹ Tässä mallissa olisi kyllä selkeä ero budjettivalmistelu- ja suhdannepolitiikan sekä pitemmän aikavälin rakennepolitiikan valmistelun välillä. Poliittinen ohjaus myös lujittuisi, mutta toisaalta olisiko tällaisella ratkaisulla mitään vaikutusta virkamiesten valtaan. Mutta, jos virkamiesvaltaa arvostellaan vuodesta toiseen, ja jos se on politiikkojen mielestä liian suurta, niin joitain ratkaisujahan siihen on saatava.

15. Jäntti, Markus (2006): Valtiovarainministeriö on syytä jakaa kahtia. HS 26.3.2006.

16. Kritiikki kohdistui muun muassa siihen, että ”professoritasoinen henkilö heittää vain ajatuksia perehtymättä tarkemmin asioihin, vaikkapa haastatteleamalla keskeisiä virkamiehiä”. Haastattelut (EM).

17. Entinen sosiaalidemokraattinen poliitikko, ministeri, valtiovarainministeriön kansantalouselosaston päällikkö, Suomen Pankin johtokunnan jäsen ja Postipankin pääjohtaja Seppo Lindblom toteaa finanssministeriön jakamisesta kahtia: ”ikään kuin hallituksessa voisi valita byrokraattiseksi katsotun kurinalaisen linjan rinnalla toisen, kaikkiin hyvin tavoitteisiin lempeämmin suhtautuvan suuntauksen”. Lindblom 2007, 104, 167–170.

18. HS 27.3.2006.

19. Palkansaajien tutkimuslaitoksen johtaja Jukka Pekkarinen (myöhemmin valtiovarainministeriön kansantalouselosaston ylijohtaja) esitti vuonna 1997 valtiovarainministeriön pilkkomista, jotta talouspolitiikan poliittista ohjausta voitaisiin vahvistaa. HS 18. ja 21.12.1997.

”Valtiovarainministeriön asema näkyy paitsi sen korkeimpien virkamiesten julkisuudessa nauttimassa palvonnassa myös varsinaisten päättäjien – kunnanvaltuutettujen, kansanedustajien ja jopa ministereiden – alistumisena johtavien virkamiesten tahtoon”.²⁰

Poliitikkoja on koko viime vuosikymmenien ajan arvosteltu valtiovarainministeriön virkamiesvaltaan alistumisesta. Hallituksilta on myös katsottu puuttuneen sisältöihin perehtyneet edunvalvojaministerit, jotka olisivat valmiita taistelemaan oman sektorinsa puolesta esimerkiksi budjettiriihessä. Itse katson kyllä niin, että ministerit nimenomaan ajavat vain oman sektorinsa asioita, koko hallituksen toiminta on ollut pääosin vain pääministerin ja valtiovarainministerin²¹ harteilla. Tosin hallituksessa olevien puolueidensa puheenjohtajien neuvottelufoorumia ei voi tässäkään sivuttaa.

Budjettiriihessä ei enää tehdä aitoja poliittisia arvovalintoja, sillä määrärahat ovat jo kehyksessä, ja ennen riittä hallituspuolueiden puheenjohtajat suurelta osalta sopivat mahdollisista muutoksista. Kehyspääätös koskee useita vuosia ja kun momentteja on useita satoja, ei niihin muut pysty kunnolla yksityiskohtaisesti paneutumaan kuin vain valtiovarainministeriö. Muille se jää lähinnä kokonaiskehysten ja oman hallinnonalan tasolle. Näin yleiskuvana, mutta toki poliitikot katsovat aina isojen asioiden perään, ja niitä myös puidaan heidän kauttaan julkisuudessa.

Kovaa kritiikkiä virkamiesvalta on taustalla aina saanut myös kulisiltakin ministereiltä, erityisesti juuri budjetti- ja kehysvalmistelujen yhteydessä. Ministerit tuskailivat valtiovarainministeriön virkamiesten valtaroolista lähinnä omille virkamiehilleen, puolueelleen, avustajilleen, ministeriön johtoryhmissä jne.²² Julkisuuteen ei toki tulla itseään arvostelemaan – eli sanomaan, ettei poliitikkoina pärjättäisikään.

Selvää on, että 1990-luvun vaikeina aikoina talouspolitiikassa valta – ilman siihen kuuluvaa poliittista, vaaleissa mitattavaa vastuu-

20. Jäntti, HS 26.3.2006.

21. Tämä on niin sanottu perusvaljakko, sillä nykyisin ao. ministeripaikat ovat hallituksen kahden suurimman puolueen puheenjohtajalla.

22. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

ta – suorastaan tarjottiin valtiovarainministeriön virkamiesjohdolle. Virkamiehet ottivat tarjouksen ilomielin vastaan. Ongelmaksi kuitenkin muodostui, etteivät virkamiehet mahtiasemistaan enää halunneet luopua. Toisaalta tähän vaikuttaa myös se, ettei poliitikkojen taloustietämys ole monesti riittävää kyseenalaistamaan virkamiesten näkemyksiä.

Seppo Lindblom katsoo, että jos vastuullisen virkakoneiston aiheelliset varoituksen sanat eivät välity eteenpäin politiikan suusta, niin käsitys byrokraattisen eliitin vallan kasvusta saa lisää tuulta purjeisiin. Hänen mukaansa laskelmoiva päivänpolitiikka hurskaskellen tuomitsee superministeriön roolin, mutta tosiasiaassa se juuri tarvitsee sitä, olivatpa sen poliittiset tarpeet hallituksen sisällä tai ulkopuolella. Superministeriön byrokraattiseen kilpeen näyttävästi törmäten saavat elintilaa kaikki kiistämättömästi hyvään tähtäävät hankkeet, jotka eivät joudu yhteiskunnalliseen vastuuseen niin kauan kuin niiden osalta ei suoriteta yhteenlaskua. Päivänpoliittisia voittoja nimenomaisesti havitellaan kärsimällä tietoisesti selkähäviöitä niin kutsutulle elitistiselle, uusliberaalin viruksen tartuttamalle virkavallalle.²³ Lindblomin analyysi on erinomainen.

Kun poliitikot arvostelevat virkamiesten valtaa, niin syyhän on yleensä se, että toivotut / esitetyt muutokset ovat tyssäneet virkamiesten torjuntaan. Puolueisiin katsomatta kritiikki on pitkälti samoihin argumentteihin perustuvaa. Poliitikkojen kritisoidessa virkamiehiä, on aina hyvä nostaa pöydälle heiltä laatikkoon unohtunut periaatteellinen kysymys eli miten edustuksellinen demokratia toimii ja ketkä siitä vastaavat – tai ainakin pitäisi vastata. Eivätkö poliitikot uskalla, eivätkö osaa vai eivätkö pysty valtaansa käyttämään? Yksiselitteistä vastausta ei ole, mutta kun valmistelukoneisto on virkamiesten hallussa, niin pitkälti asia on niin, etteivät poliitikot välttämättä edes pysty käyttämään valtaansa. Syy ei ole poliitikoissa, eikä virkamiehissäkään, vaan siinä, että poliittinen järjestelmä ja hallinto vain toimivat näin.

23. Lindblom 2007, 104–107; haastattelut (EM).

Valtiovarainministerillä ja eritoten valtiovarainministeriön virkamiehillä on valtion talouden osalta oikeutettu kurissapitäjän rooli. Jos tämä rooli otettaisiin pois, mistään ei tulisi mitään. Valtiovarainministeriössä ministerin ja talousvirkamiesten yhteenpuhaltaminen on välttämätöntä ja se alkaa niin, että tuleepa valtiovarainministeriksi kuka hyvänsä ja mistä puolueesta tahansa, niin aika lyhyen ajan jälkeen hän taipuu – ja on taivuttava – lukemaan numeroita samoin kuin ministeriönsä virkamiehet. Oppiminen ei yleensä kestä kauan, mutta eipä ministeri muutoin paikalla pitkään istuisikaan. Keskeisissä kysymyksissä ministeri yleensä omaksuu virkamiesten näkemyksen eikä päinvastoin. Tämä ei toki koske vain valtiovarainministeriä, sillä sama ”sääntö” koskee myös muita ministereitä – esimerkkejä löytyy vaikkapa Seppo Kääriäisestä (kesk.) Liisa Jaakonsaaren (sd.) jne. Yleisemmin kysymys on lähinnä siitä, että toisina aikoina virkamiest valmistelu vain pääsee näkyvämmiin esiin. Valtiovarainministeriön osalta taloustilanne peilaa sitä julkisuuden näkökulmasta kaikkein eniten. Esimerkiksi yritykset selvitä 1970-luvun lamasta lisäsivät valtiovarainministeriön virkamiesten näkyvyyttä ja vaikutusvaltaa. Taloustilanteen parantuessa virkamiesten valta ja näkyvyys vähenevät. Näin tapahtui myös 1980-luvun lopulla ennen 1990-luvun lamaa – samoin 2000-luvun taitteessa.

Risto Heiskala ja Anu Kantola katsovat, että valtion sisällä on tapahtunut muutos: valtiovarainministeriö on saanut yhä enemmän valtaa politiikassa ja samalla siitä on tullut ministeriö, jolla on missio – ideologinen politiikkayrittäjä, joka markkinoi viennin kilpailukykyä ja julkisen sektorin menokuria. He katsovat, että poliittiset päätökset syntyvät virkatyönä, ja poliittinen vastuunkanto heikentyy, kun päätöksistä eivät vastaa vaaleilla valitut ministerit vaan pysyvästi vaaleista toiseen istuva virkakunta.²⁴

24. Ks. Heiskala – Kantola 2010, 124–148; Hämäläinen, HS 11.6.2010.

Heiskalan ja Kantolan näkemys on oikeansuuntainen, mutta silti liian yksipuolinen; todellisuus ei ole virkamiesten vallan osalta niin yksioikoinen, vaikka toki se monesti julkisuudessa tuollaiselta näyttää.

Virkamiehet tiukasti tyrmäävät väitteet, joissa valtiovarainministereitä ja muitakin ministereitä on sanottu pelkiksi marioneteiksi. Vaikuttajavirkamiehet korostavat tuovansa omat näkemyksensä esille tarkkoine taustoineen vain siihen saakka kun päätöksiä ei ole vielä tehty. Niiden jälkeen ollaan lojaaleja ja puolustetaan poliitikkojen päätöksiä ”henkeen ja vereen”. Näin he virallisesti esiintyvät, mutta taustalla virkamiehet ovat väitteestä usein täysin samaa mieltä ja ovat siitä jopa ylpeitä, sillä ”niin huonoja ministereitä on ollut, ettei muutoin olisi tullut mitään”.²⁵ Vaikka yleisesti poikkeuksina voidaan pitää tapauksia, joissa ministerit joutuvat juoksemaan virkamiestensä narujen perässä, niin silti tällaisiakin ministereitä aina löytyy²⁶. Silloinkin toki virkamiehet hoitavat asiat ministerinsä kanssa korrektisti ja huomaamatta. Tosin virkamiehelle itselleenkin saattaisi ennen pitkää tulla vaikeuksia, jollei ole lojaali omalle ministerilleen. Lisäksi siinä saattaisi sahata jo omaa oksaansakin, esimerkiksi joutumalla syrjään tai määräaikaisuuden päättyessä ei tulisi valituksi uudelleen.

Selvää on, että virkamiesten vaikutusvalta poliitikkoihin näkyy hyvin usein politiikan lopputuotoksissa. Paljonko sitten tosiasiallista valtaa valuu virkamiehille, riippuu pitkälti tilanteesta, talousnäköaloista, henkilöistä ja poliittisen päätöksenteon kyvystä. Ministerit ovat ministeriönsä päällikköjä ja heidän tehtäviinsä kuuluu poliittinen ohjaus, mutta käytännössä he ovat päivittäisessä toimissaan riippuvuus-suhteessa ministeriönsä virkamiehiin. Asioita on äärettömän paljon ja monet niistä vielä hyvin monimutkaisia, joten ministeri tarvitsee lähelleen huippuvirkamiehiä ohjaamaan myös omaa toimintaansa. Samalla siinä valtaa väkisinkin valuu myös virkamiehille.

25. Haastattelut (EM).

26. Haastattelut (EM).

IV VAIHTLEVAT VALTA-ASEMAT

1. Hallitusohjelma ja poliittinen agenda

Hallitusohjelma

Hallitusmuotoa täydennettiin 1990-luvun alussa siten, että uuden hallituksen on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Ensimmäisen kerran sen antoi vuonna 1995 muodostettu Paavo Lipposen (sd.) I hallitus. Pääministeri käytti avauspuheenvuoron ja suurimman oppositiopuolueen eduskuntaryhmän puheenjohtaja vastasi esittäen samalla hallitukselle epäluottamusta. Hallitus luonnollisesti voitti luottamusäänestyksen.

Hallitusohjelma on hallitukseen osallistuvien puolueiden hyväksymä toimintasuunnitelma, jossa on sovittu hallituksen tärkeimmistä tehtäväalueista. Hallitusohjelman luonne tiedonannon vuoksi on muuttunut hallituksen sisäisen sopimisen ohella myös hallituksen ja eduskunnan väliseksi asiaksi. Samalla sen poliittinen painoarvo on aiemmasta huomattavasti vahvistunut. Ohjelmat ovat tarkentuneet ja muuttuneet kymmenien sivujen pituisiksi opuksiksi. Kääntöpuolena on sitten se, että muutoksille ei hallitustoimissa enää tahdo löytyä sijaa, kun kaikki on kiinniliimattuna ohjelmaan – tukehtumisen uhka on koko ajan ilmassa.

Esko Ahon (kesk.) hallituksen ohjelma vuodelta 1991 on alle 20-sivuinen yleislinjoja esittelevä dokumentti, kun taas Matti Vanhasen (kesk.) II hallituksen ohjelma (2007) on jo 82 sivua pitkä sisältäen hyvin yksityiskohtaisia kirjauksia. Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen ohjelma (2011) on tähänastisista (73 hallitusta) pisin (89 sivua). Alexander Stubbin (kok.) hallituksen ohjelman (2014) pohjana on edeltävän hallituksen ohjelma¹, niinpä sen pituus on vain kuusi sivua². Kun hallitusohjelman pituus lähentelee sataa sivua, niin yksityiskohtaisuudestaan huolimatta se itse asiassa alkaa olla jo epätarkka. Kaikki eivät pysty enää tulkitsemaan samalla tavalla, mitä kullakin lausumalla on oikein tarkoitettu. Hallitusohjelmat ovat toki paisuneet ja muuttuneet senkin vuoksi, että valtioneuvoston päätöksentekoa on hajautettu. Karsimisessa merkittävä rooli oli jo Holkerin hallituksella ja silloisella pääministerillä itsellään³. Yleisistuntoa on koko ajan kehitetty vain keskeisimpiä kysymyksiä käsittelevän toimielimen suuntaan.⁴ Tämä taas on johtanut hallituspuolueiden toisiinsa kohdistuvaan kontrolliin, jonka välineenä toimii hallitusohjelma⁵. Näin ministerit ja virkamiehet eivät voi toimia ministeriöissään ihan omin päin.

Tutkimusjakson alkupuolen hallitusten ohjelmat olivat lyhyitä. Esimerkiksi Koivisto II hallituksen ohjelma vuodelta 1979 on vain muutaman sivun pituinen, eikä Sorsan IV hallituksen ohjelmakaan ole kuin kymmenkunta sivua. Sitä ennen hallitusohjelma saattoi olla jopa vain sivun mittainen, mutta eivätpä hallituksetkaan istuneet vallankahvassa pitkään. Tosin syyt eivät tainneet useinkaan olla hallitusohjelmasta johtuvia.

Kun hallituksessa saattaa olla useita eduskuntapuolueita ja osa niistä vielä poliittisen janan äärilaidoilta, niin poikkeaminen ohjelmasta tai muutosten tekeminen on hankalaa. Aina löytyy jokin puolue, jolle muutokset eivät käy – vedotaan hallitusohjelmaan ja sen

1. Lisäksi Kataisen hallituksen elokuussa 2013 hyväksymä rakennepoliittinen ohjelma sekä julkisen talouden suunnitelma vuosille 2015–2018.
2. Vastaavanlainen tilanne oli Mari Kiviniemen (kesk.) hallitusta muodostettaessa. Pohjana oli Vanhasen II hallituksen ohjelma: Kiviniemen hallituksen hallitusohjelma on vain viisi sivua.
3. Murto 1994a, 261–263.
4. Murto 1994a, 258.
5. Näin tulkitsee myös Heikki Paloheimo, Turun ylioppilaslehti 14.4.2011.

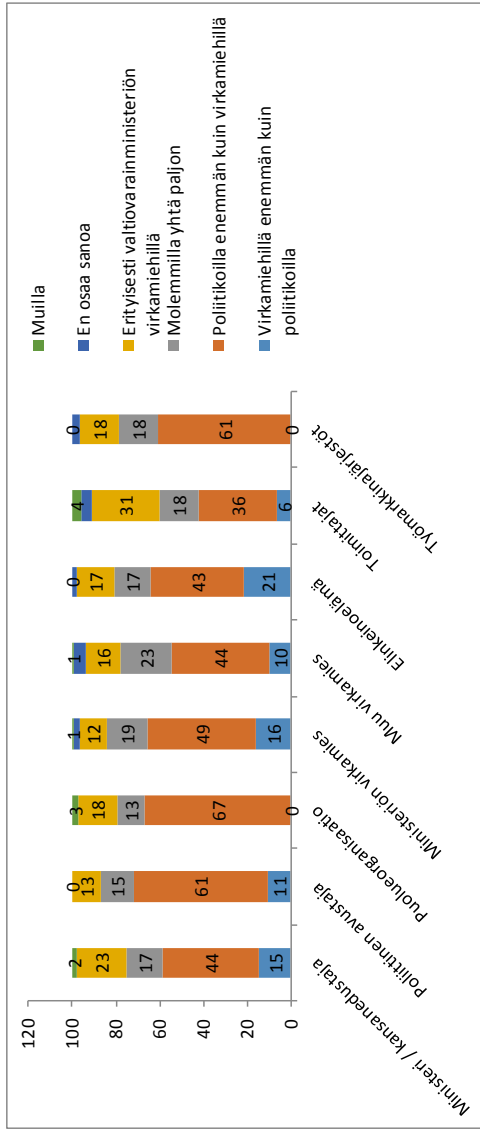
sitovuuteen. Poliitikot tosin itsekin ovat alkaneet haikailla lyhempiä, yleispiirteisempiä ja strategisempia ohjelmia, jotka antaisivat tarpeen tullen väljyyttä hallituksen toimintaan ja lisäksiivat samalla reagoitavuutta. Hallitusohjelmat eivät ole tähän saakka olleetkaan oikeaoppisia strategiapapereita, vaan kokoelma pieniä ja suuria toimenpiteitä, joilla on sattunut olemaan tekohetkellä joku poliittinen merkitys – merkittävimmät valtiolaivan ohjausmerkit kun annetaan pääsääntöisesti muualta. Vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeisen hallituksen hallitusohjelman muodon tavoitteeksi on virkamiesvalmistelussa sovittu, että ohjelma kirjoitetaan linjavaksi ja siinä vältetään yksityiskohtaisten toimien määrittelemistä koko hallituskautta sitovaksi ja että hallitusohjelmassa nimitetään 3-5 keskeistä tavoitetta, joille rakennetaan toimenpidekokonaisuudet, ns. paketit, joiden etenemistä seurataan. Jokaiselle paketille tulisi oma ministeriryhmä. Itse katson, että hallituksessa ei pitäisi olla monia ministeriryhmiä, sillä ne hajottavat hallituksen sisäistä toimintaa ja pääministerin johtajuutta. Tarkka hallitusohjelma tekee politiikasta suunnitelmallista, ennakoitavaa ja kertoo virkamiehillekin, miten edetään ja mitä asioita valmistellaan. Yleisellä tasolla asioista ei tarvitse enää neuvotella. Se on kuitenkin tullut selväksi, että yksityiskohtaiset hallitusohjelmat tukahduttavat sekä poliitikkojen että virkamiesten elävän elämän.

Tutkimusjaksolla hallitusohjelmiin liittyvä oleellinen muutos on juuri se, että on siirrytty yleisestä yksityiskohtaiseen.⁶ Ehkä suurin vääntö viime hallituksissa onkin käyty jo hallitusohjelmaa kirjoitettaessa. Sen sijaan tutkimusjakson alkupuolella kinaa käytiin kunkin hallituksen sisällä lähes päivittäin ja osittain siitä syystä, että hallitusohjelma oli lyhyt ja väljä. Tässäkin asioilla on siten puolensa ja puolensa.

Keiden kynänjälki hallitusohjelmassa sitten aidosti näkyvä? Huonoin skenaario on se, että ohjelma on virkamiesten aikaansaama. Tällöin – kun hallitusohjelma on lähes sinetöity monivuotinen politiikan ohjausväline – hallituspolitiikkakin olisi virkamiesten suunnitelmien toteuttamista. Parlamentarismien ja demokratian toimivuus olisi siten kyseenalaista.

6. Väyrynen, HS 11.6.2007.

Kuvio 14. Keskeisimmät roolit hallitusohjelman muotoutumisessa. Taustaryhmittäin (%):



N = 437. Valita sai vain yhden vaihtoehdon.

Parlamentarismien kannalta kuvion 14 tulokset näyttävät hyviltä, sillä kaikki vastaajaryhmät katsovat hallitusohjelman teossa poliitikkojen roolin keskeisimmäksi. Poliitiikan uskottavuuden kannalta tämä on lohduttava tulos, sillä onhan monesti uskottu / väitetty virkamiesten määrittelevän myös hallitusohjelman sisällön. Vaihtelua silti on, sillä vain kaksi neljäsoosa ministereistä / kansanedustajista katsoo poliitikkojen roolin keskeisimmäksi, kun taas poliittisista avustajista, puolue toimijoista ja työmarkkinajärjestöjen edustajista näin näkee lähes kaksi kolmasosaa, ja ministeriöiden virkamiehistäkin puolet.

Vajaa viidennes kaikista vastanneista katsoo poliitikoilla ja virkamiehillä olevan yhtä suuren roolin. Sen sijaan virkamiesten roolin näkee suurimpana vain 13 % vastanneista. Valtiovarainministeriön virkamiehillä nähdään kyllä tässäkin asiassa olevan selvästi keskeisemmän roolin kuin virkamiehillä yleensä. Nuoremmat ikäluokat puolestaan painottavat yleisesti poliitikkojen roolia selvästi enemmän kuin yli 65-vuotiaat.

Jos hallitusohjelmat ovat lyhyitä, poliitikkojen kynänjäljen näkyminen on helpompaa, kun kaikki pystyvät / ehtivät sen lukemaan ja ymmärtämäänkin mitä ohjelma kokonaisuudessaan pitää sisällään. Sen sijaan kun hallitusohjelmat alkoivat 2000-luvulla olla lähes satsivuisia, on selvää, että yksityiskohtaisuuden pohjana on virkamiesten esivalmistelu. Viime hallitusohjelmissä – kun kaikki hallinnonalat ovat niissä eriteltyinä – ministerit on erotettu toisistaan omiin karsinoiniin toteuttamaan ja seuraamaan ohjelman omia sektoreita koskevia kirjauksia. Ja samalla siinä on luovutettu ministeriöiden virkamiehille valtaa.

”Keillä muilla on vaikutusta hallitusohjelman sisältöön” -kysymyksessä eniten mainintoja saivat etujärjestöt, keskeisimpänä SAK, MTK ja Elinkeinoelämän keskusliitto. Lobbausjärjestöt saattavatkin vaikuttaa politiikkaan hallitusneuvottelujen aikana yhdessä päivässä enemmän kuin neuvottelujen jälkeisten neljän vuoden aikana yhteensä. Puoluekoneistoilla ei sen sijaan enää näytä olevan kovinkaan kummoista roolia. Puolueiden valmiudessa käydä hallitusneuvotteluja on toki eroja. Oppositioista hallitukseen tulo on aina haasteellisempaa,

sillä istuvat hallituspuolueet ovat aina paremmin tiedoin liikkeellä. Tämä asetelma vaikuttaa myös virkamiesten ja poliitikkojen valta-asemiin, kun hallitusohjelmaa kirjoitetaan.

Valtiovarainministeriön virkamiesten vaikutusvalta on merkittävä hallitusohjelmaan sisältyvien menojen ja tulojen määrittämisessä. Joskus heidän kannanottonsa ovat päätyneet hallitusohjelmaan tai sen liitteisiin lähes annettuina. Näin tapahtui näkyvästi 1990-luvulla, mutta myös sen jälkeen, vaikka poliitikkojen on uskottukin päättäneen talouden liikkumavarasta täysin muuta kuin mitä virkamiehet ovat suosittaneet⁷. Kun rahaa on rajallisesti, menokohteet priorisoidaan neuvotteluja varten. Valtiovarainministeriön valvonta hallitusohjelmavalmistelussa koskee myös tekstiosioita, sillä ne voivat piilotetusti sisältää menolisäyksiä, joista joudutaan sitten kiistelemään jatkossa, jos niitä ei tuolloin huomata tai kunnolla eritellä. Toisaalta jos jotain hanketta tms. ei saada mahtumaan kehysten puitteisiin tai hallitusohjelmassa muutoin korvamerkityksi, niin hankala sellaiseen on rahaa enää myöhemminkään saada.

Valtioneuvoston kanslialla on hallitusohjelmaan liittyvä koordinoijan rooli, mutta ongelmana on, että kanslian virkamiesten asiantuntemus ei yllä läheskään valtiovarainministeriön virkamiesten tasolle⁸. Kanslian koordinoimana on eduskuntavaalien alla (2010, 2014) valmisteltu myös niin sanottuja tulevaisuuskatsauksia. Esimerkiksi kanslian ohjaamana ja kansliapäällikkökokouksen valvomana kaikki ministeriöt julkaisivat lokakuussa 2014 omat virkamiestensä valmistelemat tulevaisuuskatsaukset seuraavan vuoden eduskuntavaalien edeltävää vaalikeskustelua sekä tulevan hallituksen hallitusohjelmaa silmälläpitäen.⁹ Tulevaisuuskatsauksistaan ministeriöt virkamiestasolla työstävät tarkemmat hallitusohjelmakirjausehdotuksensa.

7. Haastattelut (EM).

8. Haastattelut (EM)

9. Katsauksissa ministeriöt tuovat yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallitusneuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarvioita keskeisistä poliittista päätöksentekoa edellyttävistä ja muista yhteiskunnan tilaa koskevista kysymyksistä.

Poliitikkojen on kuitenkin syytä aina olla tarkkoina siitä, keiden kynänjälki hallitusohjelmassa lopulta näkyy. Tosiasiansahan hallitusohjelman pohja on siinä vaiheessa jo pitkälti valmis, kun poliitikot vasta aloittavat omat neuvottelunsa. Demokratian toimivuuden näkökulmasta onkin harmillista se, että hallitusohjelmavalmisteluun liittyen puoluetoimistot ovat tositoimista lähes hävinneet kartalta. Puoluekoneistojensa resursseja olisi puolueiden kyllä vahvistettava ja vaalittava. Hallitusohjelman rakenteen ja sisällön uudistamistavoitteista huolimatta hallitusohjelma on jatkossakin kunkin hallituksen poliittisen toiminnan perusohjausväline. Siksi siinä pitää näkyä aidosti poliittisten toimijoiden kynänjälki.

Kun hallitusohjelman pohjaa, sen rakennetta ja keskeisiä painopisteitä ministeriöiden virkamiehet lähtevät valmistelemaan virkatyönään jo lähes vuosi ennen eduskuntavaaleja ja kun toimintaan käytetään todella paljon henkilöresursseja, niin on täysin selvää, etteivät puoluekoneistot nykyvoimillaan pysty tällaiseen laajamittaiseen perustyöhön millään vastaamaan. Tässä vaiheessa yliote on ja pysyy virkamiehillä. Ja kun tehdään tulevaisuuskatsauksia ja niiden jälkeen tarkempia kirjausehdotuksia hallitusohjelman pohjiksi ja poliitikkojen käyttöön, niin monesti unohtuu se, että ne itse asiassa ovat merkittäviä virkamiesten yksipuolisia poliittisia kannanottoja. Ministeriöiden kootut – ja usein vielä niiden virkamiesjohtoryhmissä hyväksytyt – ehdotukset ovat pääsääntöisesti vaihtoehdottomia. Ja monesti ne tulevat sitten annettuina itse hallitusohjelmaan. Poliitiikan uskottavuus horjuu.

2000-luvulla pidettyjen eduskuntavaalien alla ovat puolueiden väliseen keskusteluun näkyvästi nousseet myös niin sanotut kynnskysymykset. Näillä puolueet pyrkivät tekemään selvempiä eroja toistensa välille ja vakuuttamaan kannattajilleen, että tietyistä asioista pidetään kiinni ”kynsin hampain”, jos he istuvat hallituksessa.¹⁰ Kynnskysymysten mukaantulo johtuu suurelta osin valtiontalouden huonosta tilasta. Puolueilla oli 1960-luvulta aina 1990-luvun lamaan saakka mahdol-

10. Ville Perna, Turun ylioppilaslehti 14.4.2011; haastattelut (EM).

lisuus luvata äänestäjille jatkuvasti uusia etuuksia. Nyt tällainen on rajallista. Kun puhutaan lähinnä julkisen sektorin keventämisestä ja leikkauksista, on puolueille tullut tarve osoittaa äänestäjäkunnalleen, mistä tavoitteista ne eivät ainakaan ole valmiita luopumaan.¹¹ Ne sitten halutaan kirjata hallitusohjelmaan.

Ilman virkamiesten pohjustavaa työtä hallitusohjelman teko puhtaalta pöydältä olisi toki kaoottista. Harri Holkeri (kok.) totesikin Lipposen II hallitusta muodostettaessa, että ”tulevan hallituksen ohjelma on jo 80-prosenttisesti valmis. Lopputuloksena on kerroskakku, joka kuorrutetaan hallituspuolueiden päättävien elinten hyväksymisellä.”¹² Kuorrutuksesta hallitusneuvotteluissa onkin nykyisin lähinnä enää kysymys eli yleensä muutamista kullekin puolueelle keskeisistä asioista ja määrärahoista. Virkamiesten työhön tietysti kuuluu valmistella niitä asioita, joita pidetään tärkeinä – neuvottelijat sitten priorisoivat ja antavat sen arvon, minkä katsovat viisaaksi, eivät yhtään enempää.¹³ Hallitusta muodostettaessa puolueiden välinen sovittelu – jopa teatterimainenkin – on kuitenkin aina välttämätöntä ja valmiista pohjista huolimatta ohjelman viimeistely saattaa kestää pitkään ja joskus neuvottelut voivat tiukoissa yhteenotoissa jopa tyrehtyä¹⁴, kun kuorrutuksesta ei päästä yksimielisyyteen.

Hallituksen nimityksen jälkeen alkaa ministeriöissä työ ohjelmaa seuraten – kukin ministeri keskittyy vain siihen, mitä omista tehtävälalueista sanotaan. Ainoa muiden ministereiden asioihin puuttuva ministeriö on sitten enää valtiovarainministeriö. Aiemmin hallituksissa ministerit yhdessä keskustelevat pääministerin johdolla keskeisistä poliittisista linjauksista, mutta tällainen toiminta on viime hallituksissa ollut minimissä – kaikkihan on jo sanottu ja sovittu hallitusohjelmassa, ja muusta päättää hallituksen sisäpiiri. Aikaisemmat keskustelufoorumitkin

11. Heikki Paloheimo, Turun ylioppilaslehti 14.4.2011.

12. Aamulehti 9.4.1999.

13. HS 1.4.1999; hallitusohjelman yksityiskohtaisuudesta, ks. Pernaa, Turun ylioppilaslehti 14.4.2011.

14. Kuten esimerkiksi Kataisen hallitusta muodostettaessa, mutta hallituksenhan tulikin peräti kuusi puoluetta.

ovat muuttaneet täysin luonnettaan. Viime hallituksilla on ollut myös uusia foorumeita, kuten vuosittainen strategiaistunto ja hallituskauden puolivälitarkastelu, mutta niiden toiminta ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla. Ne hakevat vielä paikkaansa – eikä toisaalta hallituksen yhteisöllisyys mistään uusista foorumeista ole kiinni. Yhtenä esimerkkinä: iltakoulu pitäisi palauttaa entisenlaiseen käyttöön.

Hallitusohjelman toteutumista on seurattu järjestelmällisemmin 1970-luvulta (Sorsan I hallitus) alkaen. Seurantamenettelyt ovat vaihdelleet. Hallitusohjelman toteuttamisen ja seurannan tehostamiseksi otettiin 1990-luvulla käyttöön hallituksen hankesalkku eli niin sanottu strategiasalkku, johon koottiin hallitusohjelman keskeiset asiakokonaisuudet. Järjestelmä ei kuitenkaan toiminut suunnitellusti. Siitä tuli liian massiivinen ja yksityiskohtainen, eikä se palvellut tarkoitustaan.¹⁵ Sen pyörittämiseen ja seuraamiseen tukeutuivat sekä virkamiehet että poliitikot.

Lipposen II hallituksen aikana valmisteltiin suunnitelma hallitusohjelman terävöittämiseksi ja johtamisen sekä seurannan tehostamiseksi. Poliittista ohjausta haluttiin lisätä. Tavoite oli lyhempi hallitusohjelma – hallitusohjelmat ovat sen jälkeen tosin vain pidentyneet – jossa esitettäisiin hallituksen keskeiset tavoitteet ja uutuutena poikkihallinnolliset tehtäväkokonaisuudet eli politiikkaohjelmat. Seuranta varten valmisteltaisiin hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Uusi menettely oli tarkoitus kytkeä vuotuisiin kehys- ja budjettivalmisteluihin. Ministeriryhmä (pj. Suvi-Anne Siimes, vas.) katsoi, että ohjelmajohtaminen tarjoaa hyvät mahdollisuudet strategisempaan, poliittista ohjausta korostavaan valtioneuvostotyöskentelyyn. Haluttiin irti yksittäisten ministerien ja ministeriöiden sooloilusta sekä saada enemmän tehoa irti ministeriörajat ylittävästä virkamiesvalmistelusta – lujittaa siis poliittista ohjausta. Tavoitteissa kuitenkin epäonnistuttiin, kuten seuraavassa analyysissä nähdään.

Anneli Jäätteenmäen (kesk.) hallituksen hallitusohjelmassa nimettiin neljä poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa. Poliittisena realiteettina oli, että perustettiin kaksi sdp- ja kaksi keskustavetoista

15. Murto 2003: Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä, verkko-oppikirja, Helsingin yliopisto.

(koordinoiva ministeri) ohjelmaa¹⁶. Koordinoiville ministereille palkattiin pitkälti poliittisin perustein kovapalkkaiset virkamiehet: ohjelmajohtajat. Matti Vanhasen (kesk.) I hallitus jatkoi samoilla ohjelmilla. Koordinoivat ministerit vastasivat hallitustasolla ohjelmasta, ja heillä piti olla myös kehyksiin ja budjettiin liittyvä valmisteluvastuu, vaikka määrärahat kuulusivat muiden ministeriöiden päaluokkiin. Jokaisella politiikkaohjelmalla oli myös oma ministerityöryhmä.

Vanhasen II hallitusta muodostettaessa politiikkaohjelmamennettelyä jatkettiin (kolme politiikkaohjelmaa): yksi keskusta-, yksi rkp- ja yksi kokoomustaustainen (koordinoiva ministeri) ohjelma¹⁷. Kullakin koordinoivalle ministerille nimitettiin ministerin puoluetustan omaava ohjelmajohtaja. Poliitiikkaohjelmien käytännön toiminta oli edellistä hallituskautta selkeämpää, mukana oli vähemmän byrokraattista prosessointia. Kaikki ei silti toiminut suunnitellusti. Pääministerin mahdollisuudet hallinnonalarajat ylittävän hallitustyöskentelyn ohjaamisessa ja seuraamisessa eivät muuttuneet, eivätkä yksittäisten ministerien mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen kokonaistyöskentelyyn parantuneet. Poikkihallinnollisuus jonkin verran lisääntyi, mutta tärkeät tehtävät olisivat kyllä tulleet hoidettua muutenkin. Budjettiprosessiin ei juuri muutosta aiempaan tapahtunut. Sektorikohtaisuus säilyi, sillä vastuuministeriö hoiti politiikkaohjelmia ikään kuin omina asioinaan. Ministeriöillähän on tulosvastuu oman sektorinsa prioriteeteista, jotka ohittavat epämääräisemmät poikkihallinnolliset tarpeet. Ministerityöryhmiä ja muita kokousmenettelyjä oli jo muutoinkin paljon, joten joillakin ministereillä oli aikataulu- ja paneutumisongelmia politiikkaohjelman ministerityöryhmän työhön,

16. Tietoyhteiskuntaohjelma (pääministeri Vanhanen) ja yrittäjyyden politiikkaohjelma (kauppa- ja teollisuusministeri Pekkarinen) kuuluivat keskustalaisen ministerin vetovastuulle ja työllisyysohjelma (työministeri Filatov) sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma (oikeusministeri Koskinen / Luhtanen) sosiaalidemokraattisen ministerin vetovastuulle. Katrina Harjuhahto-Madetoja, Harri Skog, Raimo Luoma ja Seppo Niemelä nimitettiin ohjelmajohtajiksi.

17. Työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelma (elinkeinoministeri Pekkarinen), terveyden edistämisen politiikkaohjelma (peruspalveluministeri Risikko) sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin politiikkaohjelma (kulttuuri- ja urheiluministeri Wallin). Ohjelmajohtajiksi nimettiin Rauno Vanhanen, Maija Perho ja Georg Henrik Wrede, joilla oli samat puoluetustat kuin oman ohjelman koordinoivalla ministerillä.

kun päällä oli koko ajan tärkeämpääkin¹⁸. Lisäksi ohjelmajohtajat integroituvat vastuuministeriönsä virkamiesmuottiin ja toimintaan. Poliitiikkaohjelmat loivat kyllä puutteistaan huolimatta maaperää ja hyväksyntää ministeriöiden väliselle verkostomaiselle ja epäviralliselle yhteistyölle¹⁹ – se kun ei virkamiestenkään tasolla oikein ole tahtonut onnistua. Ei ennen eikä nyt. Virkamiesten valtarooliin – sen karsimiseen – ohjelmajohtamisella ei ollut mitään vaikutusta.

Pääministeri Kataisen (kok.) hallitusta muodostettaessa politiikkaohjelmamenettely laitettiin jäihin ja uudet mallit otettiin käyttöön. Ministeriöiden yhteistyö ja seuranta järjestettiin hallituksen strategisten painopistekokonaisuuksien mukaan.²⁰ Hallituskauden kärkihankkeiksi hallitus nimesi muun muassa kuntauudistuksen, nuorten yhteiskuntatakuun sekä harmaan talouden torjunnan. Keskeiseksi tarkistusinstituutioksi perustettiin hallituksen strategia-istunto, jonka tehtäväksi määriteltiin hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen arviointi. Istunto pidetään vuosittain, painotuksena on ministereiden keskinäinen keskustelu, kun perinteiset foorumit eivät enää siihen anna mahdollisuutta. Suunnitellussa muodossa ei tämäkään toteutunut, sillä hallituksen strategia-istunnot eivät ole saavuttaneet tavoiteltua roolia. Pääosin ne ovat hukkuneet hallituksen kehysistunnon asioiden alle. Näin tosin olivat eri ministeriöiden budjettivirkamiehet jo alun alkaenkin uskoneet käyvän.

Valtioneuvoston kanslia vastaa hallitusohjelman seuranta-aineiston tuottamisesta yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Kanslian toimintaa seurannassa ylipaisuvine, yksityiskohtaisine ja raskaine raportointivelvoitteineen on kuitenkin lähes aina pidetty epäkäytännöllisenä ja turhauttavana, sekä ministerit että virkamiehet ovat menettelyistä vuosien saatossa kovastakin tuskailleet. Seuranta pitää tietysti olla kunnossa, mutta järkevässä muodossa, jotta se aidosti

18. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

19. Osallistuva havainnointi (EM): Ks. myös Valtiontalouden tarkastusvirasto: ”Poliitiikkaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma”. Valtiontalouden tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010.

20. 1. Köyhyyden, eriarvoisuuden ja syrjäytymisen ehkäiseminen (koordinoiva ministeriö: sosiaali- ja terveysministeriö), 2. Julkisen talouden vakauttaminen (koordinoiva ministeriö: valtiovarainministeriö) ja 3. Kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyyn vahvistaminen (koordinoiva ministeriö: työ- ja elinkeinoministeriö).

palvelee poliitikkoja ja poliittista toimintaa. Aivan turhaa se on silloin, jos toiminta jää vain eri ministeriöiden virkamiesten massiivisten aineistojen tuottamiseksi kanslian vastuuvirkamiehille. Kehityksessä on silti viime vuosina otettu askel eteenpäin.

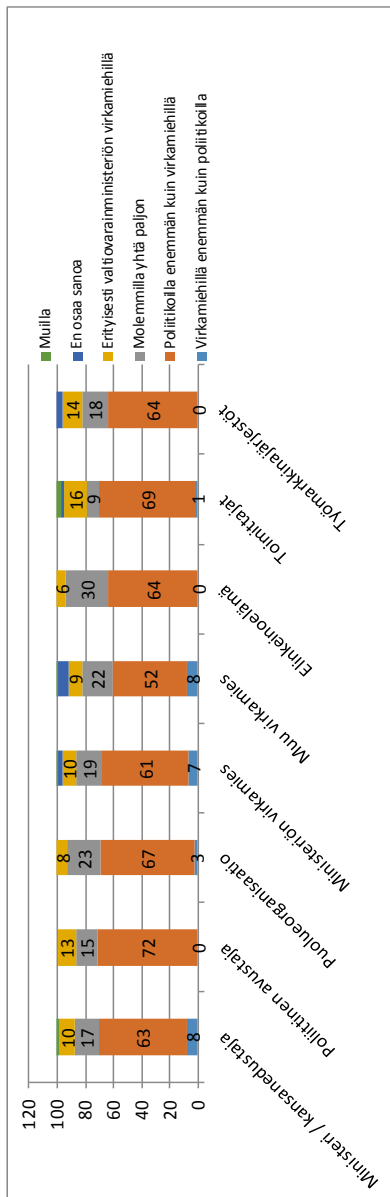
Poliittinen agenda

Poliittisen agendan – mitä ministeriöissä ja valtioneuvostotasolla nostetaan valmisteluun ja sitä kautta myöhemmin poliittiseen päätöksentekoon – pohja rakentuu pääosin hallitusohjelmasta. Silti se ei hallituksen eikä ministeriöiden jokapäiväistä elämää kata, sillä uusia asioita tulee ja menee jatkuvalla syötöllä. Mistä ne tulevat ja ketkä niihin vaikuttavat?

Kaksi kolmasosaa katsoo poliitikoilla olevan poliittisen agendan valmistelussa selvästi enemmän valtaa kuin virkamiehillä. Samoin näkevät asian tutkimuksen pääkohteet eli ministerit / kansanedustajat että ministeriöiden virkamiehet. Tulokset tukevat parlamentarismi- ja demokratianäkökulmaa aivan kuten edellä hallitusohjelman muotoutumisenkin kohdalla. Virkamiesten roolin näkee vahvemmaksi vain pieni vähemmistö. Viidesosa sen sijaan katsoo virkamiesten ja poliitikkojen roolin yhtä suureksi.

Suuri osa poliittista asioista kytkeytyy lopulta valtion budjettiin ja menokehyksiin, joten tässäkin nousee valtiovarainministeriön virkamiesten rooli esiin. Heillä on käytännössä jo valmisteluvaiheessa veto-oikeus substanssiasioihin, jos niillä on määräraha vaikutuksia. EU-asioissa on nostettava esiin rahamarkkinoiden ohella EU:n komission ja Eurooppa-neuvoston agenda – erityisesti talous – jotka jo sinällään määrittävät kotimaisen poliittisen agendan muotoutumista. Yhteiseen valuuttaan liittyminen myös rajaa oman toiminnan vapausasteita: yhteisesti hyväksytyt säännöt, velvoitteitteet ja periaatteet – keskeisenä vuosittain annettava vakaushjelma.

Kuvio 15. Keskeisimmät roolit poliittisen agendan muotoutumisessa. Taustaryhmittäin (%):



N = 437.

Eduskunnan käsittelyyn on Suomen EU-jäsenyyden aikana tullut EU-säädöksiin liittyviä asioita (muun muassa direktiivit, asetukset) vuosittain kesimäärin vajaa sata – ja suunnilleen sama määrä ministeriöistä Eduskuntaan tulleita niin sanottuja U-asioita²¹.

Avoimeen kysymykseen ”*keillä muilla on poliittisen agendan muotoilussa vahva rooli?*” selvästi keskeisimpinä vaikuttajina nähdään etujärjestöt (varsinkin työmarkkinajärjestöt). Katsotaan niinkin selvästi, että – riippuen toki hallituskoalitiosta – että ay-liike ja ja muut etujärjestöt asettavat hallitusohjelman päätavoitteet ja että poliitikot ovat luovuttaneet vallan virkamiesten ohella myös korporaatioille. Näiden vaikutus onkin joskus todella vahva, esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöjen osalta Kataisen hallituksen kevään 2013 kehysriihessä tehdyssä yritysveroratkaisussa.²² Tällöin olivat valtiovarainministeriön virkamiestenkin valmistelupaperit tiukoilla. Etujärjestöjen vaikutus poliittiseen agendaan on vahvaa etenkin silloin kun ministerinä on etujärjestön kannalta mieluinen henkilö. Tällöin väliin ei välttämättä tarvita virkamiehiä, kun on suora yhteys ministeriin ja hänen poliittisiin avustajiinsa.

Haastatteluihin ja osallistuvaan havainnointiin perustuen näen kyllä ministeriöissä virkamiesvallan suurempana poliittisen agendan osalta kuin kyselyyn vastanneet. Kyllä virkamiehet pääosin tuovat asiat agendalle – hallitusohjelmista huolimatta – sillä uusia asioita on koko ajan oma-aloitteisessa valmistelussa. Monesti niitä on jo esittelyä ennen hiottu hyvin pitkään ja perusteellisesti. Poliitikot useimmiten ottavatkin ne agendalle lähes annettuina, mutta toki viime kädessä määräävät asioiden tärkeysjärjestyksen.

21. U-asiat ovat ehdotuksia sellaisiksi EU:n säädöksiksi, jotka koskevat eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvia kysymyksiä. U-asiat tulevat eduskunnassa vireille valtioneuvoston eduskunnan puhemiehelle lähettämällä kirjelmällä. Suuri valiokunta tekee päätöksen eduskunnan kannasta. Suuren valiokunnan kannanotto velvoittaa poliittisesti valtioneuvostoa.

22. Vieläkin painavampi oli järjestöjen syksyllä 2014 sopima eläkeratkaisu.

2. Talouspoliittinen ministerivaliokunta

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on ollut tietynlainen hallituksen talousasioiden sisäpiiri. Nykyisin sen rooli ei kuitenkaan enää ole samaa suuruusluokkaa kuin ennen, mutta silti hallituksen sisäisessä toiminnassa sillä on edelleen merkittävä asema. Ministerivaliokunnassa istuvat raskaan sarjan ministerit. Mukana ovat kunkin hallituspuolueen ykkösmiehet joko ministeripostiensa kautta tai valtioneuvoston "valitsemina". Jäsenet ovat siis useimmiten samaan aikaan myös muissa ominaisuuksissa merkittävällä tavalla politiikan ytimessä. Jos ministeri ei kuulu talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan, hän ei ainakaan "teknisesti" kuulu hallituksen ydinryhmään. Talous on niin keskeisellä sijalla.

Taustavaikuttajina valiokunnassa ovat, kuten raha-asiainvaliokunnassakin, valtiovarainministeriön ylimmät virkamiehet, jotka ovat valiokunnan pysyviä asiantuntijoita ja samalla myös portinvartijan roolissa. Kun talouspoliittinen ministerivaliokunta puoltaa jotain ehdotusta, niin yleensä sitä pidetään jo asian ratkaisuna. Toki useimmiten ministeriöt pyrkivät – esitystä valmistellessaan – etukäteen saamaan valtiovarainministeriön virkamiesten myönteisen kannan asialle. Tämän jälkeen jatkotie onkin jo aika turvattu.

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan¹ tehtävät ovat melko väljät, mikä periaatteessa vahvistaa pääministerin johtajuusroolia mutta myös valtiovarainministerin asemaa. Valiokunta käsittelee kokonais-taloudellista kehitystä ja yleistä talouspolitiikkaa, julkisen talouden kehityksen pääsuuntaviivoja ja pääministerin määräämiä muita talouspoliittisia toimenpiteitä vaativia asioita. Se ei tee muodollisia päätöksiä, vaan antaa lausuntoja ja kannanottoja, jotka kuitenkin mielletään päätöksiksi.

Valiokunta kokoontuu yleensä tiistaisin. Valiokunnan puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä valtiovarainministeri, valtioneuvoston määräämä valtiovarainministeriön toimialaan kuuluvia

1. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan roolista, ks. Ranki 2000; Murto 1994a, 272–276; Valtioneuvoston kanslia 23/1997; Eero Murrin ja valtiosihteerin Rauno Saaren esitelmät talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan liittyen.

asioita käsittelemään määrätty ministeri, elinkeinoministeri, työministeri ja enintään neljä muuta valtioneuvoston määräämää ministeriä. Kokousten sihteerinä on budjettipäällikkö ja sihteeristönä valtiovarainministeriö.

1950-luvun alusta aina vuoteen 1977 saakka lähes kaikissa hallituksissa oli jo vastaavan tyyppinen epävirallinen valiokunta – useimmiten nimellä yleistaloudellinen ministerivaliokunta. Lopullisen mallinsa valiokunta sai 1970-luvun hallitusten kokemuksista, välittömänä esimerkkinään Keijo Liinamaan virkamieshallituksen vastaava valiokunta. Valiokunta virallistettiin vuonna 1977. Valiokunnasta muodostui Sorsan II hallituksesta lähtien tietynlainen hallituksen talouspolitiikan työvaliokunta. Kun valiokunnassa käsitellään jokin uusi asia, on se samalla hallituksen talouseliitin ensimmäinen kannanotto, jolla on painoarvoa jatkossa. Tähän – jos se on puoltava – kannanottoon sitten jatkossa substanssiministerit vetoavat.

Alkuaikoina valiokunta kokoontui vuosittain yli viisikymmentä kertaa, sittemmin määrä jonkin verran laski. Holkerin hallituksen (1987–1991) talouspoliittisella ministerivaliokunnalla oli neljän vuoden aikana 147 kokousta, joissa käsitellyssä yhteensä 338 asiaa². Lipposen ensimmäisellä hallituksella oli 30 kokousta vuonna 1998 ja Lipposen toisella hallituksella 28 kokousta vuonna 2002, Vanhasen ensimmäisellä hallituksella puolestaan 19 kokousta vuonna 2005 ja toisella 39 kokousta vuonna 2008. Kataisen hallituksen ensimmäisenä täytenä vuotena (2012) talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksia oli 29.

Ministerit itse ovat koko talouspoliittisen ministerivaliokunnan olemassaoloajan korostaneet sen merkitystä³: ”Talouspoliittinen ministerivaliokunta on hallituksen työskentelyn kannalta aivan keskeinen elin. Huomasin sen vasta silloin, kun itse tulin jäseneksi, että se on aivan ratkaisevan tärkeä ja keskeinen”. ”Minä itse istuin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Kyllä sen rooli on erittäin tärkeä. Kyllä ne ministerit, jotka eivät ole mukana tämän valiokunnan toiminnassa, ovat jollain lailla syrjässä. Sen kautta kulkevat kaikki

2. Ranki 2000, 97.

3. Haastattelut (EM); Murto 1994a, 273; ks. myös Rekola, 229.

tärkeimmät asiat”. ”Kyllä sitä voi kutsua hallituksen tietynlaiseksi sisäpiiriksi, vaikka paljon siellä virkamiehet hääräävät”. Eräs ministeri jopa sanoo talouspoliittisen ministerivaliokunnan olevan hallituksen tärkein ryhmä.⁴ Näin ylivertainen rooli ei valiokunnalla kuitenkaan enää 2000-luvun toiminnassa ole ollut: muun muassa hallituspuolueiden vetäjien kokoukset ovat vähentäneet sen tosiasiallista roolia – ja osin myös kehysbudjetointikin.

Valiokunta on silti edelleen keskeinen toimija ja se on osin muuttanut iltakoulunkin roolia. Esimerkiksi ennen iltakoulukäsittelyä se on usein määritellyt hallituksen poliittisen kannan, jos sitä ei ole tehnyt ministerikopla, johon nykyisin keskeiset tosiasialliset päätökset hyvin pitkälti kulminoituvat. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on siinäkin mielessä tärkeä elin, koska sen toiminnassa – keskusteluissa – ovat mukana ydinministerit ja se on rahanvalvojana keskeinen neulansilmä, jonka läpi merkittävien asioiden on ensin pystyttävä kulkemaan voidakseen toteutua.⁵ Jopa valtiovarainministeriön virkamiehet hyväksyvät kehys- ja talousarviovalmistelussa talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannanotot päätöksiksi. Tämä jo todistaa valiokunnan aseman. Tosin valtiovarainministeriön keskeiset virkamiehetän ovat sen toimintaa valvomassa ja sen linjauksia valmistelemassa.

Holkerin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan roolista väitöskirjan tehneen Risto Rankin mukaan valiokunnan tosiasiallinen rooli on vähäisempi kuin mitä sen toiminnasta on monesti esitetty. Ranki katsoo, että vaikka talouspoliittista ministerivaliokuntaa pidetään keskeiset ratkaisut tosiasiallisesti tekevänä valmisteluelimänä, niin silti tärkeimmissä talouspoliittisissa kysymyksissä valiokunta oli useimmiten sivussa ja linjauksia tekivät valiokunnan avainhenkilöt muilla foorumeilla⁶. Tämä on toki entisestään vain korostunut 2000-luvulla, kun hallituspuolueiden puheenjohtajien istunto on noussut ykkösrooliin.

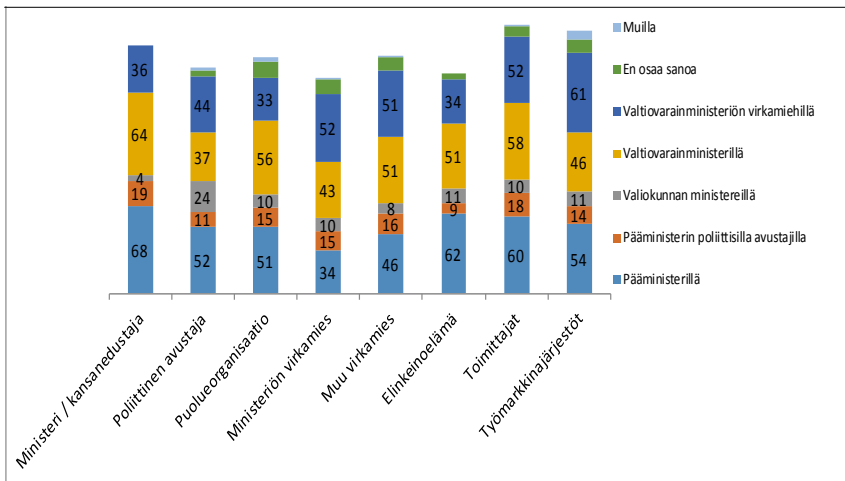
4. Murto (haastattelut) 1994a, 273; Haastattelut (EM).

5. Valtiosihteeri Rauno Saaren kommenttipuheenvuoro Eero Murron talouspoliittista ministerivaliokuntaa koskevaan esitelmään pääministeri Paavo Lipposen asiantuntijaseminaarissa 28.2.1997; ks. valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 23/1997.

6. Ranki 2000, 382.

Valtiovarainministeriössä tehtävä valmistelu ja linjaukset ovat talouspoliittisen ministerivaliokunnan työssä ratkaisevia; muut tahot – enemmän tai vähemmän – joutuvat mukautumaan valtiovarainministeriön kannanottoihin. Valtiovarainministeriön näkemys on taas käytännössä se, mihin sen keskeiset virkamiehet ovat asiassa päätyneet. Poliittiset realiteetit on toki monesti heidänkin otettava huomioon.

Kuvio 16. Talouspoliittinen ministerivaliokunta – keskeisimmät henkilöroolit. Taustaryhmittäin (%):



N = 435. Valita sai kaksi keskeisintä vaikuttajatahoa.

Valtiovarainministerillä (49 %), valtiovarainministeriön virkamiehillä (48 %) ja pääministerillä (46 %) katsotaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan toiminnassa olevan lähes yhtä vahva vaikutus. Sen sijaan valiokunnan muiden ministerien (10 %) vaikutus nähdään hyvin pieneksi.

Vastaajaryhmien välillä on selvästi painotuseroja. Ministereistä / kansanedustajista lähes 70 % katsoo pääministerin vaikutuksen keskeisimmäksi, mutta ministeriöiden virkamiehistä vain kolmasosa.

Ero muiden ryhmien vastauksiin on suuri. Ministeriöiden virkamiehet katsovat valtiovarainministeriön virkamiehillä olevan suurimman painoarvon valiokunnan työssä. Tätä selittää se, että ylimmät substanssivirkamiehet ovat nähneet talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyyn tulevien asioiden valmisteluprosessin läheltä, joten he tunnistavat tarkoin tosiasilliset vaikutussuhteet.

Miehet (53 %) näkevät pääministerin roolin paljon keskeisempänä kuin naiset (32 %). Vastaava ero on myös ikämuuttujan osalla, sillä yli 65-vuotiaista lähes kaksi kolmasosaa korostaa pääministerin roolia, kun alle 50-vuotiaista vain 38 %. Vanhin ikäluokka myös painottaa selvästi muita ikäryhmiä enemmän valtiovarainministerin roolia.

Hallituksen eri ministerivaliokuntien toimintaa verrattaessa valtiovarainministeriön virkamiehillä on ollut ylivoimaisin rooli raha-asiainvaliokunnan toiminnassa. Tämänkin valiokunnan sihteeri-tehtävät kuuluvat heille. Valtiovarainministeriön sektorimiehet ovat käyneet rahakunnan listat aina äärimmäisen tarkasti läpi, tehneet sen jälkeen täsmälliset nuotit ja mahdolliset korjausesitykset omalle ministerilleen. Ne on myös tarkasti puitu ministerin kanssa niin sanotussa listapalaverissa. ”Rahakunnan istunnoissa kävi aiemmin usein niin, että valtiovarainministeri sekä esitteli että lyttysi substanssiministerin esityksen faktapohjaisesti niin, että esittelevä ministeriraukka ei osannut sanoa yhtään mitään, kun ei ollut samalla perusteellisuudella asiaan valmistautunut. Ja pääministeriraukalla ei tietysti ollut muuta mahdollisuutta kuin tukea valtiovarainministeriä (hylätään, lykätään, hyväksytään valtiovarainministeriön ponnella)”⁷.

Talouspoliittiseen ministerivaliokuntaan tulevien asioiden valinnassa painottuvat esittelevän ministeriön sekä valtiovarainministeriön budjettiosaston virkamiesten ja sen sektorimiesten roolit⁸. Esittelevän ministeriön rooli korostuu siinä, että käsittelyyn viedään paljon sellaisia substanssiasioita, joista oikeastaan muilla ei ole mitään käsitystä tai näkemystä. Ja kun ministeriö saa siellä toimilleen vihreän valon, voidaan valmistelua jatkaa, kun ”talouspoliittinen ministerivaliokuntakin on sen hyväksynyt”. Joskus se on myös esittelevän ministeriön

7. Haastattelut (EM).

8. Haastattelut (EM).

taktiikkaa. Toki riippuu asiasta ja sen poliittisesta tärkeydestä, mutta eivät juuri muut kuin valtiovarainministeriön virkamiehet asiaa kontrolloi, siis onko budjetti- tai muita taloudellisia vaikutuksia jne. Samalla virkamiehet katsovat muunkin kokonaisuuden. Toiminta on toisaalta ”repsahnut”, sillä valiokunnan agendalle otetaan lähes kaikki mitä yksittäinen ministeriö esittää. Kukaan ei juuri tee valintoja. Hallituksen sisäisen toiminnan kannalta uhkakuvana onkin sen yhden keskeisimmän foorumin rappeutuminen.

Hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelufoorumin merkitystä ei tosin tässäkin yhteydessä voi unohtaa. Se on osin myös syrjäyttänyt talouspoliittisen ministerivaliokunnan talousasioihin liittyvää asemaa. Laajemmin ja perusteellisemmin pitäisi kuitenkin myös muiden kuin puheenjohtajaministerien olla hallituksen talousasioissa kiinni. Talous on kuitenkin vuodesta toiseen hallituksen poliittisen toiminnan ydinalue. Nykyinen toimintatapa vain entistä enemmän erottaa ministerit omiin toimintalokeroihinsa ja reviirin vartiointiin. Muutoinkin hatara yhteisöllisyys on vaarassa lopullisesti kadota. Hajanaisuutta on lisännyt hallituksessa olevien ministerien suuri määrä: on ollut lähes välttämätön pakko perustaa ydinryhmä.

Viime hallitusten pahin ongelmakohta on ollut talouspoliittisen keskustelun puute. Tosin ministerit itsekin haluavat keskittyä vain omaan hallinnonalaansa. Todelliset yhteiset keskustelufoorumit puuttuvat, vaikka strategia- ym. istuntoja onkin otettu käyttöön. Ne ovat kuitenkin liian jäykkiä. Väljemmin menettelyin pitää hallituksen voida yhdessä keskustella, kun budjettiriihetkin ovat muuttaneet muotoaan. Näin talouspolitiikasta ei juuri enää missään keskustella yhdessä – siitä tiedotetaan.

Ministeriöissäkään ei enää talouspoliittinen virkamieskyky ole aiemmalla tasolla. Monet katsovat sen menneen huonompaan suuntaan, kun ministeriöiden toiminnoissa virkamiesten työn painopisteinä ovat nykyisin kaikenlaiset kehittämis- ja selvityshankkeet jne. – virkamiehet työstävät toisilleen papereita. Ulkopuolinen maailma, jonka tarpeita varten ministeriöissä pitäisi olla, pääsee monesti unohtumaan.⁹ Mi-

9. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

nisteriön keskeisimpien tehtävien hoitoon kuuluvien virkamiesten – muun muassa lainsäädäntö- ja talousvirkamiesten – suhteellinen osuus on myös vähentynyt edellä esitetyn tyyppisten sisäisten kehittämisprojektien kustannuksella.

V

VASTAVOIMAA VIRKAMIESVALLALLE

I. Poliittiset sihteerit ja erityisavustajat

Poliittisten avustajien palkkaaminen ministerien avuksi on ollut kivikkoinen tie. Historiaa peilattaessa on mentävä aina 1920-luvun loppupuolella, jolloin valtioneuvoston kansliaan palkattiin pääministerille ensimmäistä kertaa oma avustaja. Varsinaisen poliittisen sihteerin pääministeri sai vasta 1930-luvulla. Muihin ministeriöihin poliittisten sihteerien virkojen perustaminen oli pitkä prosessi, sillä kaikkiin ministeriöihin niitä ehdotettiin vasta vuoden 1972 tulo- ja menoarviossa.¹ Samana vuonna Kalevi Sorsan (sd.) I hallitukseen nimitettiin ensimmäiset poliittiset sihteerit – yhteensä 17 henkilöä. Uusille avustajille työskentely ministerin lähellä toi nostetta hallinnon korkeammille paikoille ohi perinteisen virkamieskunnan. Eikä mennyt aikaakaan, kun jotkut jo näyttivät ministeriön ylimmällekin virkamiesjohdolle, keitä ollaan, missä mennään ja miten edetään². Osittain poliittisten avustajien käyttöönotto johtui myös taktikoinnista – puolueet halusivat siivota omia menojaan ja siirtää osan väestään valtion palkkalistoille.

1. Murto 1994a, 40; VP 1971, asiakirjat II, HE n:o 104; ks. myös Paasio 1980, 346.
2. Haastattelut (EM).

Avustajapaikat olivat pitkään vain miesten hallussa. Pääministerinkin ensimmäinen naispuolinen ykkösavustaja nimitettiin vasta vuonna 1993, kun Esko Aho (kesk.) valitsi paikalle Maria-Kaisa Aulan. Ministerien avustajakunnassa on sukupuolijakauma sittemmin tasoittunut.

Avustajien määrä on koko ajan asteittain kasvanut. Vuoden 1993 alussa pääministerin ja muiden ministerien erityisavustajia oli yhteensä 24. Määrää pidettiin ällistyttävän suurena.³ Kymmenen vuotta myöhemmin pääministeri Matti Vanhasella (kesk.) oli kuusi poliittista avustajaa ja valtiovarainministeri Antti Kalliomäelläkin (sd.) peräti viisi. Joillakin muillakin ministereillä oli jo useampi avustaja – vuonna 2004 heitä oli kaikkiaan jo 38. Kun kaikki ministerit olivat myös kansanedustajia, niin eduskunta-avustajat mukaan lukien ministereillä oli tuolloin peräti 56 täyspäiväistä ja -palkkaista avustajaa. Avustajiahan on vuosien saatossa – ministerien toiveiden mukaisesti – palkattu eri nimikkeillä myös substanssiministeriöiden omalla rahoituksella. Toisille ministereille ei ole ”peruspaketti” riittänyt, joten lisäresursseja heille on sitten peitellysti eri keinoin junailtu. Jokaisella ministerillä on nykyisin vähintään yksi erityisavustaja, pääministerillä ja monella muullakin ministerillä useampia. Vuoden 2015 talousarvioesityksessä ministerien erityisavustajien palkkauksiin on käytettävissä 35 henkilötyövuotta.

Helsingin Sanomien⁴ kesällä 2013 tekemän selvityksen mukaan Kataisen hallituksen ministereillä oli sillä hetkellä peräti 149 avustajaa. Lehti on luokitellut joukkoon ministerien lähipiiristä valtiosihteerit ja näiden sihteerit, erityisavustajat ja näiden sihteerit, ministerien sihteerit, eduskunta-avustajat, assistentit, virkamiessihhteerit, johdon sihteerit, lehdistöavustajat, kabinetin assistentit, diplomaatti-avustajat ja osastosihteerit. Lehden tulkinta on, että avustajilla on merkittävä vaikutus hallituksen poliittisiin päätöksiin.

3. Haastattelut (EM).

4. HS 20.7.2013. Lipposen ensimmäisen hallituksen alkutaipaleella – valtiosihteeri-hankkeen kaaduttua – erityisavustajien määrä nostettiin 28:aan.

Jos poliittisilla avustajilla on merkittävä rooli politiikan tuotoksiin, niin se on jossain määrin huolestuttavaa, sillä poliittisia avustajia ei valita vaaleilla, eivätkä he ole vastuussa tekemisistään kuin vain omalle ministerilleen. He voivat siten suhteessa virkamiehiin toimia taustalla miten haluavat.

Kun vuonna 1990 vain pääministeri sai poliittisen valtiosihteerin, niin lohtua saivat samalla myös poliittiset sihteerit, sillä tuolloin heidän nimikkeensä muuttui erityisavustajaksi. Muutos perustui poliittisten sihteerien asemaa selvittäneen työryhmän ehdotuksiin, mutta nimikemuutoksella haluttiin myös siivota käytöstä äänestäjien kannalta epämiellyttäviä sanoja. Pääministerin poliittisen sihteerin nimike säilyi kuitenkin ennallaan.

Järjestöjen edustajilla on monesti ollut valta-asema ministerien avustajakunnassa. Esimerkiksi Ahon (kesk.) hallituksessa oli vahva järjestöedustus. Ahon valtiosihteerinä aloittanut Timo Relander tuli Teollisuuden keskusliitosta, kansainvälisten asioiden avustaja Seppo Härkönen Ulkomaankauppaliitosta ja talouspoliittinen avustaja Esa Härmälä Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta (MTK). Ahon muut avustajat olivat puoluetoimistosta siirtynyt Jussi Yli-Lahti sekä Kaustisten kaupunginjohtaja Altti Seikkula. Kauppa- ja teollisuusministeri Pekka Tuomiston (kesk.) avustajana oli Suomen yrittäjien keskusliiton Antti Neimala, maa- ja metsätalousministeri Martti Puralla (kesk.) MTK:n kansainvälisten asioiden sihteeri Seppo Kallio, ja kulttuuriministeri Tytti Isohookana-Asunmaalla (kesk.) MTK:n tiedotussihteeri Päivi Luostarinen. Ulkomaankauppaministeri Pertti Salolaisen (kok.) erityisavustaja oli Keskuskauppakamarin Kari Väisänen, valtiovarainministeri Iiro Viinasa (kok.) apuna oli työnantajien puolelta Heikki J. Perälä. Esa Härmälä muistelee yli 20 vuoden takaista nimitystään seuraavasti: ”käsittääkseni erityisavustajavalinta oli Ahon oma eikä mennyt minkään puolue-elimien kautta. Perusteena oli kaikei pitkäaikainen yhteistyö ja se, että vähän jeesasin häntä hänen puheenjohtajavalin-

tansa yhteydessä puoluekokouksessa ja sitten eduskuntavaaleissa”.⁵ Aiemmalla toiminnallakin saattoi olla merkitystä, sillä Härmälä oli vuonna 1974 ajamassa Ahoa keskustanuorten puheenjohtajaksi. Aho valittiin.

Erityisavustajien määrällä on myös käyty kauppaa. Esimerkiksi, kun vihreiden kaksi ministeriä lähti hallituksesta toukokuussa 2002, sosiaalidemokraatit ja kokoomus saivat hallitukseen kumpikin yhden ministerin lisää, kun sitoutumaton maa- ja metsätalousministeri ei saanut enää jatkaa. Tasapainotuksen vuoksi ruotsalainen kansanpuolue sai palkata yhden ja vasemmistoliitto kaksi lisäavustajaa. Keväällä 2014 hyvitettiin vastaavalla tavalla vihreitä ja ruotsalaista kansanpuoluetta, kun vasemmistoliitto lähti hallituksesta. Avomiksi jääneet ministeritehtävät jyvitetiin kahdelle suurimmalle puolueelle.

Avustusjärjestelmän laajeneminen voi olla seurausta suuremmastakin politiikan muutoksesta: ”Ennen politiikkaan valikoiduttiin nuoriso- ja opiskelijapolitiikan kautta. Sanotaan siitä mitä hyvänsä, niin siellä käytiin oikeata älyllistä yhteiskunnallista pohdiskelua ja punnittiin toisten mielipiteitä. Nyt päätöksentekoportaaneseen siirrytään suoraan avustajajärjestelmän kautta ilman tällaista tarpeellista aatteellista keskustelua.” Huoli on siitä, että politiikka muuttuu entistäkin enemmän vain asioiden hoitamiseksi.⁶ Näin on tosiasiaa myös tapahtunut, aidot puoluemiehet ja -naiset ovat näiltä paikoilta tutkimusjakson alkupuoleen verrattuna lähes tyystin kadonneet.

Merkittävän osan avustajien ajasta vievät erilaisten taustaryhmien kanssa käytävät neuvottelut sekä kaikenlainen tiedon kerääminen ja yhdistäminen, mutta monesti myös jälkihoito, kuten tiedottaminen ja yhteydet intressiryhmiin. Avustaja sekä valikoi ministerille tulevaa materiaalia – osin myös ketkä pääsevät ministerin puheille – että suo-

5. Haastattelut (EM).

6. Siteeraus: Keskustan entinen puoluesihteerin ja eduskuntaryhmän pääsihteerin Pekka Perttulan, Luukka, HS 2.10.2005. Perttula on myös itse ollut erityisavustajana: sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huhhtasen (kesk.) apuna 1990-luvun alkupuolella.

rittaa ministerin toimeksiantoja. Perustehtävät ovat pysyneet samoina, mutta tapauskohtaisesti ne henkilöiden mukaan vaihtelevat. Aikaisemmin merkittävässä roolissa ollut puheiden kirjoitus on nykyisin jäänyt hyvin vähäiseksi, sillä se on siirtynyt käytännössä kokonaan virkamiehille, mutta toki ministerin suuntaan ne menevät avustajien tarkastuksen ja korjailujen kautta. Erityisavustaja on myös linkki ministerin ja virkamiesten välillä. Joskus virkamiehet ovat avustajakunnan kanssa ongelmassa, kun jotkut nousukasavustajat omivat itselleen ministerin roolin. Kansliapäällikötkin ovat olleet joidenkin avustajien tyylistä ja vallanhimosta hyvin nyreissään, kun röyhkeyttä ei kaikilta ole puuttunut.⁷

Erityisavustajan tehtävistä on mukana olleiden mukaan glamour kuitenkin kaukana:

Peruspalveluministeri Osmo Soininvaaran (vihr.) erityisavustajana toiminut Kaisa Kausto katsoo, että politiikka ei ole yhteisten asioiden hoitamista – se on hallinnon tehtävä – vaan muutoksen tekemistä. Glamouriin liittyy neuvotteluja hienoissa kabineteissa ja tärkeitten päätösten tekemistä. ”Joo, joka aamu, kun kello soi varttia vaille kuusi, ajattelen, että tässä on tosi paljon sitä glamouria”.⁸

Suurta loistoa ei pääministeri Paavo Lipposen eduskuntaavustajana ollut Miapetra Kumpula-Natrikaan näe: ”Kyllä se glamour rajoittuu arkkitehtuuriin. Työn puitteet ovat komeat, kun ne ovat valtion kauneimpia taloja. Aika arkiseksi se kuitenkin muuttui”. Avustajana olleensa hän sanoi katsovansa, ettei homma nouse päähän ja housut rupea tutisemaan eli ”isot asiat hirvittämään”. Aika monelle suunnalle hän uskoi oppia saavansa, toivoen siten jatkossa ovien olevan auki.⁹ Vuonna 2003 hänet valittiinkin kansanedustajaksi ja vuoden 2014 vaaleissa Europarlamenttiin.

7. Haastattelut (EM); Murto 1994a, 40; Kauppalehti Optio 25.3.1993; osallistuva havainnointi (EM).

8. HS 9.2.2001.

9. HS 9.2.2001.

Välttämättä mikään ponnahduspaikka suuriin poliittisiin tehtäviin ei erityisavustajan paikka ole aina ollut. Esimerkiksi vuosina 1991–2005 toimineista yli sadasta erityisavustajasta vain muutama päätyi kansanedustajaksi tai muuten näkyvälle paikalle politiikkaan. Mutta kun otetaan mukaan koko tutkimusjakso ja vielä sitäkin edeltävä aika, niin poliittisen sihteerin / erityisavustajan paikoilta on kyllä noustu yhteiskunnassa merkittäviin asemiin – kaupungin- ja apulaiskaupunginjohtajiksi, puolueensa puheenjohtajiksi, ministereiksi, pääministereiksi ja jopa presidentiksi saakka. Pääministerin sihteerin paikka on sitten jo ollut melkoinen ”herrahissi”¹⁰, myös poliittisesta avustajaksi ministeriksi -luettelo on varsin pitkä. Poliittisen elämän ulkopuolella Yleisradio on aina ollut avustajien merkittävä työllistäjä¹¹. Puolueiden edustajathan tosin niitäkin valintoja ovat olleet tekemässä. Uraputken vuoksi avustajapaikka on edelleen haluttu. Laaja avustajamäärä on hyödyntänyt selvästi myös puolueita, koska sitä kautta on saatu puolueen tehtäviin myös uusia ihmisiä¹². Sen sijaan väite ”jos haluaa todella hyvän viran, on parasta ryhtyä ministerin poliittiseksi erityisavustajaksi – miksi siis opiskella?”¹³, on sentään jo liioittelua.

Toimittajat eivät sanottavasti kirjoita avustajista, koska lopullisen vastuun kantaa aina ministeri itse – toimittajia kiinnostavat paljon enemmän virkamiehet. Poliittiset avustajat eivät ehkä tuntisikaan oloaan kotoisaksi julkisuudessa, jossa poliitikkojen liikkeitä ja virheitä seurataan tarkasti. Näin ollen halutaan kyllä vaikuttaa, mutta taustalla. Avustajat sen sijaan itse seuraavat hyvin tarkkaan toimittajien työtä ja

10. Ks. Westerlund 1990; Murto 1994a, 44. Mainittakoon vaikkapa pääministeriä avustaneet Alec Aalto, Pekka Alanen, Pauli Burman, Tarja Halonen, Uuno Hannula, Raimo Ilaskivi, Antti Kalliomäki, Ahti Karjalainen, Mari Kiviniemi, Pekka Korpinen, Seppo Kääriäinen, Jermu Laine, Seppo Lindblom, Paavo Lipponen, Jouko Loikkanen, Pertti Paasio, Kaarlo Pitsinki, L. A. Puntila, Olli Rehn, Ahti Salonen, Kalervo Siikala, Pekka Silvola, Juha Sipilä, V. J. Sukselainen, Eero Tuomainen, Matti Tuovinen, Osmo A. Wiio, Johannes Virolainen, Paavo Väyrynen, Pentti Väänänen jne.

11. Yhtäaikaisestikin siellä on ollut aikamoinen avustajakaarti, kun muutama vuosi sitten joukkoon kuuluivat pääministeri Paavo Lipposen ex-avustaja Mikael Jungner (sd.) ja pääministeri Esko Ahon ex-avustaja Seppo Härkönen (kesk.) sekä opetusministeri Riitta Uosukaisen ex-avustaja Olli-Pekka Heinonen (kok.). Ylen hallituksessa olivat tänä aikana pääministerin ex-avustajat Maria Kaisa Aula (kesk.) ja Velipekka Nummikoski (kok.).

12. Luukka, HS 2.10.2005, Kimmo Sasin kommentti; haastattelut (EM).

13. Dosentti Silvo Kaasalainen, ks. Kaasalainen, 2011, 22.

pyrkivät myös vaikuttamaan median sisältöön. Toki myös nostamaan omaa ministeriään esiin. Esimerkiksi jos kaksi ministeriä istuu yhtä aikaa samassa ministeriössä, niin avustajien piirissä on suorainen kilpailu ministerien näkyvyydestä. Kun ministerit vielä yleensä ovat eri puolueesta, niin katkeruuskin on kova, jos positiivisessa julkisuudessa ollaan tappiolla. Näkyvyyttä lasketaan päivittäin.

Valtioneuvoston ohjesäännössä sanotaan, että ministerin erityisavustajalle on annettava kaikki ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Toisaalta erityisavustajakaan ei saa pantata tärkeitä tietoja virkamiehiltä.¹⁴ Avustajilla ei kuitenkaan ole poliittista vastuuta, vaikka kyseisessä tehtävässä he ovat mitä poliittisimpia henkilöitä, joilla voi taustalla olla paljonkin vaikutusvaltaa. Eräs avustaja sanookin, että ”jokunen vuosi sitten istuin avustajana taas sivutuolilla jossakin tärkeässä kokouksessa ja katselin ympärille. Silloin tuli mietittyä sitä, että kansanedustajana minulla voisi vierähtää kaksikymmentä vuotta, ennen kuin pääsen takaisin näihin samoihin vallan huoneisiin.” Avustajat vaikuttavat taustalla myös virkamiesten asemiin ja valtaroleihin. He tunnistavat nopeasti ne virkamiehet, joiden kanssa kannattaa olla tekemisissä ja joiden kanssa ei – oli kyseessä minkä tason virkamies tahansa. Jotkut avustajat myös käyttävät valtaansa niin näkyvästi, ettei se jää ministeriössä keneltäkään huomaamatta.¹⁵ Valtapeliäkin käydään.

Julkisuudessa erityisavustajat ovat korrekteja ministerilleen ja korostavat aina avustajan asemaansa. Mutta kyllä erityisavustaja myös ”joutuu” tekemään päätöksiä, jotka ovat toimenkuvan ääri rajoilla. Jos valtaa ei käytä ministeri, sitä käyttävät virkamiehet tai poliittiset avustajat. Eräs pitkäaikainen ministerin avustaja sanoo, että on turha kieltää, etteikö avustaja käytäisi valtaa: ”joka niin sanoo, valehtelee”. Toinen puolestaan katsoo, että valtaa siinä hommassa on sikäli, että pääsee aina sanomaan, jos vain jotain sanomista on¹⁶. Valtaahan heillä onkin, mutta ei minkäänlaista poliittista vastuuta.

14. Valtioneuvoston ohjesääntö, 6 luku, 42–45a §.

15. Luukka, HS 2.10.2005; haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

16. Stefan Wallinin (r.), Katariina Poskiparran (vihr.) ja Timo Laanisen (kesk.) näkemyksiä; HS 24.4.2008 ja HS 2.10.2005; Ylioppilaslehti 18.2.1996.

Avustajakunta on nykyisin eristäytynyt omaan joukkioonsa, kun se aiemmin piti yllä ”elävää elämää” yhdessä virkamiesten kanssa ja suhteessa ministereihin¹⁷. Yhtenä syynä on myös se, että aiemmin, avustajien vähäisemmän määrän ohella, myös ministeriöiden henkilöstömäärä oli pienempi. Oli siten jo ”väkisinkin” yhteistoimintaa. Lisäksi tämänpäiväisestä näennäiskiireestä ei ollut tietoaakaan – eikä myöskään ollut sähköposteja eikä kännyköitä: oli sekä tarpeen että aikaa olla yhdessä. Nyt sen sijaan on eristyneitä valtapesäkkeitä – avustajakonklaaveja – jotka vaikuttavat joukkiona politiikan tuotoksiin. Erityisavustajia ei kuitenkaan edes tunneta, eikä heistä oman ministeriön ulkopuolella kukaan tiedä yhtään mitään.

Kohtuullisen hyvin poliittiset sihteerit / erityisavustajat kyllä ” pärjäävät ” virkamiehille, sillä väittämää ” *erityisavustajat / poliittiset sihteerit eivät ” pärjää ” kokeneille ja substanssiasiat hallitseville virkamiehille* ” tuki 437 vastanneesta vain 68 (16 %). Poliitiikan tekemisen näkökulmasta virkamiesvaltaa on avustajien voimin näin voitu ainakin osittain kahlita.

17. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

2. Poliittiset valtiosihteerit

Poliittinen valtiosihteeri toimii ministerin apuna poliittiseen ohjaukseen ja asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä. Hän avustaa ja edustaa ministeriä tämän ohjeiden mukaan poliittisten linjausten muodostamisessa, ministeriöiden välisessä koordinoinnissa ja kantojen yhteensovittamisessa. Ministerien henkilökohtaisen luottamuksen varassa toimiva valtiosihteeri nimitetään ministerin toimikaudeksi. Valtiosihteerien tarve arvioidaan kunkin hallituksen muodostamisen yhteydessä. Kansliapäällikkö puolestaan johtaa ministeriön toimintaa ja sen kehittämistä.¹

Ministerien ja erityisavustajien palkat ja henkilömäärä ovat olleet valtion talousarviossa valtioneuvoston kanslian pääluokassa momentilla ”*Ministereiden ja heidän erityisavustajiensa palkkaukset*”. Sen sijaan valtiosihteerien palkat on tähän saakka maksettu kunkin ministeriön omista toimintamenoista, jolloin ne ovat täysin piiloutuneet massaan. Valtiosihteerien määrät ja palkkaukset olisikin jo alusta lähtien pitänyt olla yllä mainittujen kanssa samalla momentilla. Se olisi tuonut avoimuutta. Menettelyllä on toki haluttu korostaa valtiosihteerien omaan ministeriöön ja sen virkamiehistöön kuuluvuutta. Mutta ei heitä ministeriöissä kukaan katso virkamiehistöön kuuluviksi, vaan ihan samanlaisiksi poliittiseksi avuksi kuin mitä ovat erityisavustajatkin. Virkamiehet eivät ole heidän välillään nähneet juuri mitään eroa, eivätkä edes pysty muistamaan kumpi on kumpi. Ja jos muistetaan, niin todetaan vain, että ”se parempipalkkainen avustaja”, kun valtiosihteerien nimetkään eivät ministeriöiden henkilöstölle useimmiten juohdu mieleen. Budjetointia ollaan kuitenkin nyt lopulta muuttamassa, sillä vuoden 2015 talousarvioesityksessä valtiosihteerien palkkaukset on siirretty valtioneuvoston kansliaan samalle momentille ministerien ja erityisavustajien palkkausten kanssa. Toinen kysymys tietysti on, jatkuuko valtiosihteerijärjestelmä enää nykymuodossaan.

1. Ks. tarkemmin valtioneuvoston ohjesääntö, 6 luku, 42–45a §.

Poliittinen valtiosihteeri -järjestelmän käyttöönotto oli pitkä ja poliittisesti hyvin kiistanalainen hanke. Tätä kehitystä on myös selvittänyt dosentti Seppo Tiihonen.² Koska valtiosihteerijärjestelmällä haluttiin lisätä poliittista ohjausta ja vähentää virkamiesvaltaa, on syytä lyhyesti käydä läpi, mitä eri valmisteluvaiheissa tapahtui ja miten mihinkin ehdotukseen poliittinen eliitti ja virkamieseliitti suhtautuivat. Taistelu poliittisen vallan vahvistamisen ja virkamiesvallan vähentämisen välillä oli välillä hyvin kiivasta.

Hallinnon poliittisen ohjauksen vahvistamiseen on kiinnitetty huomiota 1970-luvulta lähtien³. Asiaa on selvittänyt useat työryhmät ja toimikunnat. Jo valtion keskushallintokomiteassa (KM 1978:22) pohdittiin apulaisministeri- ja poliittisten valtiosihteerien järjestelmää. Apulaisministerijärjestelmän etuna nähtiin rinnasteisuus ministeriin – korostaisi siis ministeriön apulaispäällikön kuulumista poliittiseen johtoon. Komitea lähti siitä, että valtiosihteerit olisivat ministeriön virkamiesjohtoon kuuluvia henkilöitä, joten heillä ei siis olisi valtioneuvoston kollegion jäsenen tai ministerin sijaisen tehtäviä. Tehtävät olisivat olleet sekä ministerille että virkamiesjohdolle kuuluvia. Valtiosihteerille olisi kuulunut tärkeimpien asioiden valmistelun sisällöllinen ohjaaminen ja niiden esittely. Kansliapäälliköistä olisi samalla luovuttu, mutta valtiosihteerin ja osastopäällikön väliin olisi perustettu hallintopäällikön virka.⁴ Ehdotukset eivät tuolloin toteutuneet – muun muassa lehdistön, pääministeri Koiviston ja presidentti Kekkonen vastustuksen vuoksi – mutta samat argumentit olivat sen jälkeen agendalla yli 25 vuotta, kunnes poliittinen valtiosihteerijärjestelmä lopulta perustettiin. Keskushallintokomitean yleistavoite oli siirtyminen keskusvirastojärjestelmästä kohti ministerihallintoa.

Julkishallinnon oikeusasiakomitea (1979) puolestaan vastusti sitä, että jotkut korkeimmista viroista, kuten valtiosihteerit, erotettaisiin poliittisiksi: ”hallinnolle ei olisi onneksi, mikäli tiheään vaihtuvien hallitusten myötä myös virkamiehet vaihtuisivat tiheään”. Politisoitujen

2. ”Ministeriön johtaminen, poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto”, Tiihonen 2006, 72–118.
3. Valmistelua oli jo sitä ennenkin, mutta kyse ei tuolloinkaan ollut poliittisista valtiosihteereistä, vaan virkamiesvaltiosihteereistä, ks. Tiihonen 2006, 72–73.
4. KM 1978: 22.

virkanimitysten yhtenä seurauksena nähtiin edelleen se, että suosinta vähentää tulohalukkuutta julkisiin virkoihin ja heikentää hallinnon mahdollisuutta kilpailta taitavimmasta työvoimasta.⁵ Näitä lausuntoja lukiessa on muistettava, että tuolloin elettiin vielä aikaa, jolloin hallitusten keskimääräinen kesto oli vain vuosi. Toisaalta poliittiset virkanimitykset olivat täyttä arkipäivää.

Kymmenisen vuotta myöhemmin valmistelussa lähdettiin ensiksi tavoittelemaan pääministerin mukana vaihtuvan valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin viran perustamista. Vuonna 1989 poliittisten valtiosihteerien järjestelmää selvittänyt työryhmä⁶ ehdottikin – pääministeri Harri Holkerin (kok.) toiveiden mukaisesti – valtioneuvoston kansliapäällikön tilalle hallituksen mukana vaihtuvaa valtiosihteeria. Muihin ministeriöihin järjestelmää ei kannatettu, mutta kansliapäällikön nimike voitiin ehdotuksen mukaan muuttaa valtiosihteeriksi, aivan kuten se oli jo ollut valtiovarainministeriössä vuodesta 1971 ja ulkoasiainministeriössä vuodesta 1969. Nimikemuutokset eivät toteutuneet. Työryhmä myös painotti ministeriöhallinnon vahvistamista.

Valtiontilintarkastajatkin kiirehtivät poliittisen valtiosihteeriviran perustamista pääministerin avuksi.⁷ Virka perustettiinkin ja samalla valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön virka lakkautettiin.⁸ Arviona oli, että valtiosihteerin viran myötä kanslian johto vahvistuisi ja sen kytkennät poliittiseen johtoon tiivistyisivät.⁹ Holkeri valitsi ensimmäiseksi poliittiseksi valtiosihteeriksi pankinjohtaja Matti Korhosen. Sen jälkeen pääministerin valtiosihteerinä ovat olleet Timo Relander (sit.), Pekka Tuomisto (kesk.), Raimo Sailas (sd.), Rauno Saari (sd.), Risto Volanen (kesk.), Mika Rossi (kesk.), Velipekka Nummikoski (kok.) ja Olli-Pekka Heinonen (kok.). Holkerin tultua pääministeriksi pääministerin poliittinen avustajakunta ensimmäistä kertaa selvästi laajeni – perustettiin poliittinen esikunta – sillä valtiosihteerin ohella

5. KM 1979: 26.

6. Kansanedustaja Erkki Pystysen (kok.) johtama työryhmä.

7. Ks. VP 1982, asiakirjat B:1, n:o 2; VP 1984, asiakirjat B:2, n:o 7; Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1987, VP 1988, asiakirjat n:o 15, 44–49.

8. Silloinen kanslian kansliapäällikkö Stig Segercrantz sai viimeisenä virkatehtävänään ennen lomaansa ja eläkkeelle siirtymistään esitellä virkansa lakkauttamisen. Hän ennätti palvella valtioneuvoston kansliassa 22 vuotta.

9. HS 1.6.1990.

pääministerin avustajajoukkoon nimitettiin useita poliittisia avustajia. Osittain tämä johtui myös siitä, että kokoomus oli ollut ennen Holkerin hallitusta oppositiossa 21 vuotta. Hallinnon kokemus puuttui. Holkeri piti pääministerikautensa avustajamäärää riittävänä, eikä edeltäjänsä Kalevi Sorsakaan kaivannut yhtään enempiä avustajia kuin mitä hänellä pääministeriaikanaan oli. Sen sijaan Esko Aho katsoi pääministerinä ollessaan poliittisen avustajakuntansa määrän aivan liian vähäiseksi.¹⁰

Substanssiministeriöissä poliittisia valtiosihteereitä edelsi – ja korvasi – poliittisten neuvottelevien virkamiesten käytäntö, joka alkoi vuonna 1991.

Poliittisten neuvottelevien virkamiesten järjestelmä sai alkunsa, kun Ahon (kesk.) hallituksen työministeriksi nimitettiin Ilkka Kanerva (kok.). Kanerva ”oudoksui” ministeriön virkamieskuntaa, olihan siihen saakka työministerin salkku ollut Urpo Leppästä (smp.) lukuun ottamatta lähes aina vasemmistopuolueiden hallussa. Nyt virkamiesten näkemyksiä haluttiin hillitä ja saada jo valmistelussa asioille lisää poliittista linjausta – kaventaa virkamiesvaltaa. Kansliapäällikkö Pertti Sorsa ehdotti – luottamuksen rakentamiseksi ministerin ja virkamiehistön välille – että ministeriöön palkattaisiin Kanervan toimikaudeksi ministerin itsensä valitsema korkeatasoinen työpoliitiikan asiantuntija tukemaan ministeriä poliittisessa ohjauksessa. Ensimmäiseksi tämän tyyppiseksi poliittiseksi neuvottelevaksi virkamieheksi nimitettiin Iikka B. Voipio. Julkisen talouden säästöjen ollessa meneillään, Sorsa ajatteli, että neuvottelevan virkamiehen palkkaamista ei oteta esille vuoden 1995 vaalien jälkeen nimitettävän työministerin kanssa, kun valtiosihteerijärjestelmäkin tyrehtyi. Mutta uusi työministeri Liisa Jaakonsaari (sd.) oli tuskin astunut ministerin huoneeseensa, kun hän jo esitti avustajaksi omaa poliittista neuvottelevaa virkamiestä. Tästä

10. Haastattelut (EM): Kalevi Sorsa, tammikuu 1992; Harri Holkeri, tammikuu 1992; Esko Aho, maaliskuu 1992.

menettely vakiintui.¹¹ Paavo Lipposen toisen hallituksen aikana poliittisia neuvottelevia virkamiehiä oli jo useassa ministeriössä.

Ylimmän tason neuvottelevia virkamiehiä oli tosin jo aikaisemminkin, mutta henkilöt eivät olleet puoluepoliittisia. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriössä otettiin 1970-luvun lopulla käyttöön neuvottelevien virkamiesten järjestelmä. Ao. virkamies sijoittui osastopäällikön ja kansliapäällikön välimaastoon toimien osastopäällikön apuna, mutta myös ministerin ja kansliapäällikön ohjauksessa. Neuvottelevan virkamiehen avulla haluttiin vahvistaa koordinaatiota.¹² Järjestelmä ei kuitenkaan toteutunut alkuperäisen ajatuksen mukaisesti ja se pian lakkautettiin. Nimike kuitenkin jäi elämään ja nykyisin neuvottelevia virkamiehiä on eri ministeriöissä pilvin pimein.

Kokemukset poliittisista neuvottelevista virkamiehistä olivat varsin positiiviset. Kun kyseisillä virkamiehillä oli ministerin luottamus, he pystyivät käymään neuvotteluja ministerin puolesta ja hänen valtuuttamana. Hallinnollisesti poliittinen neuvotteleva virkamies oli kuitenkin kansliapäällikön alainen ja ilman esimiesasemaa ministeriön virkamiehiin nähden. Neuvotteleva virkamies oli siis virallisesti ministeriön työhön ottama – toki ministerin valitsema – ja sen henkilöstöön kuuluva. Toisin siis kuin poliittiset erityisavustajat. Osin näistäkin syistä erityisavustaja jäi ministeriön virkamiehille selvästi etäisemmäksi kuin poliittinen neuvotteleva virkamies.¹³ Järjestelmä oli uskottava ja molempiin suuntiin luotettava. Poliittiset neuvottelevat virkamiehet olivat yleensä tasoltaankin kovia verrattuna moneen poliittiseen valtiosihteeriin. Mainittakoon vaikkapa Ilkka C. Björklund, Raimo Luoma ja Olli Rehn jne. He olivat myös näkyviä, kun taas poliittisia valtiosihteereitä ei muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta

11. Sorsa, HS 29.9.2003; haastattelut (EM).

12. Ensimmäinen neuvotteleva virkamies, vuonna 1979, oli oik. kand. Christian Andersson. Ks. tarkemmin järjestelmästä Murto – Niemelä – Laamanen 2007, 244; Teollisuusosaston tehtävät ja organisaatio, Hakon Guveniuksen muistio 26.9.1985, työ- ja elinkeinoministeriön arkisto.

13. Haastattelut (EM); Sorsa, HS 29.9.2003.

juuri julkisuudessa tunnisteta – ja hyvin huonosti ministeriöissäkin. Luoma valittiin sittemmin valtiovarainministeri Antti Rinteen (sd.) valtiosihteeriksi¹⁴.

Ongelmana poliittisten neuvottelevien virkamiesten järjestelmässä oli se, että missään ei säännelty sitä, kuinka monta neuvottelevaa virkamiestä ministeri voi avukseen nimittää. Kenelläkään ei myöskään ollut käsitystä edes siitä, kuinka paljon tällaista poliittista virkamieskuntaa ministeriöissä kulloinkin oli. Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin yritti selvittää tilannetta 2000-luvun alkupuolella, kun se käsiteli valtioneuvostolakia. Arviot olivat karkeita, kymmeniä joka tapauksessa. Ei se oikein mistään selvinnyt. Kukin ministeri oli palkannut, mitä oli palkannut, sanoi valiokunnan silloinen puheenjohtaja Paula Kokkonen (kok.).

Poliittisten valtiosihteerivirkojen perustaminen substanssiministeriöihin nostettiin vahvasti esiin Paavo Lipposen (sd.) ensimmäisen hallituksen hallitusneuvotteluissa – ehdittiin jo sopiakin, että järjestelmä otetaan käyttöön. Pääministerin poliittiseksi valtiosihteeriksi nimitetty Raimo Sailas sai tehtäväkseen vetää työryhmää, jonka piti viikon kuluessa selvittää, erityisesti EU-jäsenyyden aiheuttaman ministerien kasvaneen työmäärän vuoksi, tarvetta perustaa poliittisten valtiosihteerien virkoja kolmen eri mallin pohjalta¹⁵. Työryhmän perustamisen jälkeen alkoi kuitenkin kova julkinen debatti¹⁶, joka johti siihen, että hallitus joutui jo muutaman päivän kuluttua luopumaan

14. Syksyllä 2014 Luoma valittiin Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajaksi.

15. Sailas sai itse asiassa tehtävän jo muutama päivää ennen virallista nimitystään valtiosihteeriksi. Työryhmän selvitys valmistuikin ajallaan: Ehdotus toimenpiteistä ministerien avustajakunnan vahvistamiseksi. Sitä ennen valtiosihteerin -hanke ehti kuitenkin jo poliittisesti kaatua. Ryhmän esitys joka tapauksessa pohjautui siihen, että keskeisiin ministeriöihin nimitetään erityisavustajien sijasta korkeatasoiset alivaltiosihteerit. Vaihtoehtoina olivat määräaikaan virkasuhteeseen perustuva malli, perustettaviin virkoihin pohjautuva malli sekä ministeritasoon pohjautuva malli.

16. Vedottiin myös hallitusohjelman leikkaustavoitteisiin, joten ei voida perustaa uusia kallispalkkaisia virkoja. Toki perussyt olivat puolueiden erilaiset näkemykset asiasta.

koko hankkeesta. Henkilöitä eri valtiosihteeri paikoille oltiin kuitenkin jo taustalla täyttämässä – nimet olivat listalla lähes valmiina.

Kansliapäälliköt kauhistelivat valtiosihteerihanketta. He pitivät sitä tarpeettomana, mutta tosiasiaa he pelkäsivät asemansa ja valtansa puolesta, sillä poliittisia valtiosihteereitä kaavailtiin jopa ministeriöiden ykkösvirkamiehiksi ja siten kansliapäälliköiden esimiehiksi. Valtaa oli luisumassa pois. ”Virkamiesvalta on Suomen valta”, puuskahtikin harmistuneena eräs poliitikko kansliapäälliköiden vastarinnalle. Yleisesti ongelmana oli se, missä määrin uudet valtiosihteerit toimisivat virkamiesvastuulla ja missä määrin poliittisella vastuulla – johtamiskulttuurista tulisi epäselvä.¹⁷ Niin kuin sitten perustamisen jälkeen osoittautuikin.

Moninkertainen ministeri ja kahdessa ministeriössä kansliapäällikkönä toiminut Esko Rekola ihmetteli kovaa kiirettä: ”Kyllä tässä aikamoinen sekavuus tulee. Tässä kiireessä on käynyt niin, että ensin on katsottu sopivat miehet ja sitten ruvetaan tekemään pykälä. On hirveä hätä. Valtiosihteereitä ei tarvita. Jos valtiosihteerit saavat virkamiesvaltaa, siitä syntyy ministeriöihin kahden kärjen ongelma. Kyllä siellä kansliapäälliköt vähän ihmeissään kulkevat, vanhat kaverini”. Rekolalla itsellään oli virkaurallaan esimiehenä 20 ministeriä kuudesta eri puolueesta: ”Kaikkien kanssa tulini toimeen, eikä kukaan moittinut, että olisin sohlonnut politiikkaa joukkoon”¹⁸.

Eri puolueet kaikkosivat pikaisesti hankkeen takaa, kun huomasivat, ettei sillä ole suurta suosiota kansan parissa eikä virkakunnassa. Vaikka hallituksessa vetäytymispäätös oli muodollisesti yksimielinen, niin tosiasiaa kokoomuksen Sauli Niinistö, Ben Zyskowitz ja Kimmo Sasi pysäyttivät hankkeen. Sosiaalidemokraattien oli valtiosihteeritappiotaan vaikea niellä. Eduskuntaryhmässä asiaan vielä palattiin: oli siirryttävä parlamentaariseen järjestelmään, jossa hallituksen vaihtuessa myös virkamiesten korkein johto vaihtuu. Kokoomuksen puheen-

17. Haastattelut (EM); Ilta-Sanommat 20.4.1995, kansliapäällikkö Markku Lehto (STM).

18. Ilta-Sanommat 21.4.1995.

johtaja, oikeusministeri Sauli Niinistö sanoi asian kuitenkin olevan loppuun käsitelty.¹⁹ Koska valtiosihteerijärjestelmän perustaminen ei onnistunut, päätti hallitus vahvistaa – viisi lisähenkilöä – ministereiden erityisavustajakuntaa ja lisätä sitä kautta vastavoimaa virkamiesten vallalle.²⁰

Keskustelu ministeriöiden poliittisen voiman lisäämisestä kuitenkin jatkui. Valtiontilintarkastajatkin esittivät pohdittavaksi apulaisministerien tai poliittisten valtiosihteerien virkojen perustamista.²¹ Syynä oli se, että muutoin vallankäyttö keskittyy entistä enemmän ministerien ohi pienelle virkamieseliitille. Virkamiesvalta ja sen rajoittaminen kulminoituivat tuolloin vahvasti talousvirkamiehiin, jotka olivat edeltävät vuodet ohjanneet lähes suvereenisti – tai ainakin näkyvästi – valtion taloutta.

Parisen vuotta ennen vuoden 1999 eduskuntavaaleja valtiosihteerikysymys nousi jälleen näkyvästi päivänvaloon, kun valtioneuvoston työn uudistamista valmistellut työryhmä²² ehdotti poliittisten valtiosihteerien palkkaamista viiteen ministeriöön²³. Keskeistä oli, että EU-asioiden myötä valmistelevien virkamiesten valta oli kiistattomasti kasvanut ja siihen oli puututtava. Työryhmä pohti myös apulaisministerijärjestelmän käyttöönottoa, mutta päätyi kuitenkin valtiosihteerijärjestelmän kannalle.²⁴ Apulaisministerijärjestelmää ja valtiosihteerijärjestelmää kannattavien perusargumentit olivat suunnilleen samat eli ministerit tarvitsevat poliittista apua vahvan virkamiesvallan rinnalle. Itse asiasta oltiin ja ollaan suunnilleen yhtä mieltä, keinot vain lähinnä eroavat. Työryhmän ehdotuksiin sisältyi kuitenkin heti

19. Eduskunta, täysistunnon pöytäkirja SKT 6/1995 vp., 27.4.1995; haastattelut (EM); HS 27.4. ja 28.4.2012.

20. Valtion talousarvio vuodelle 1996; HS 27.4.1995.

21. Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1996, 57–58.

22. Puheenjohtajana valtiosihteerit Rauno Saari; ks. myös Lipposen I hallituksen hallinnon kehittämistä koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998. Periaatepäätöksessä tehdyt linjaukset käytännössä tarkoittivat valtiosihteerikysymyksen siirtämistä seuraavalle hallitukselle.

23. Poliittinen valtiosihteerit olisi pääministerillä, ensimmäisellä valtiovarainministerillä, kauppa- ja teollisuusministerillä, maa- ja metsätalousministerillä sekä työministerillä.

24. Ks. valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 23/1997; valtioneuvoston periaatepäätös 16.4.1998.

kiistan siemeniä. Yhtenä oli se, että vain viisi ministeriä luokiteltiin niin tärkeiksi avainhenkilöiksi, että he tarvitsisivat oman valtiosihteerin. Ylimmän virkamiesjohdon näkemykset olivat puolestaan tälläkin kertaa aivan samat kuin aiemmin eli järjestelmää vastustettiin juurta myöten, mutta ei enää niin julkisesti ja räiskyvästi.

Presidentti Martti Ahtisaari otti heti asiaan kielteisen kannan. Hänen mielestään poliittiset ohjaustehtävät ja perinteiset virkamiestehtävät oli pidettävä selkeästi erillään. Vihreää valoa hän kuitenkin näytti vara- tai apulaisministerijärjestelmän suhteen.²⁵ Vaikka puolueiden sisälläkin näkemykset vaihtelivat, niin karkeasti rajalinjat menivät siten, että kokoomus ja keskusta olivat apulaisministerijärjestelmän kannalla. Sen sijaan vasemmistopuolueet – ennen kaikkea sosiaalidemokraatit – olivat pääosin valtiosihteerijärjestelmän puolestapuhujia.

Vuoden 1999 eduskuntavaalien kynnyksellä hallintoministeri Jouni Backman (sd.) ehti jo julistaa, että tuleva hallitus perustaa vaalien jälkeen 5–18 uutta valtiosihteerin virkaa²⁶. Se oli ennenaikaista, vaalien jälkeen tilanne oli jälleen toinen.

Heti vaalien jälkeen valtiovarainministeriön kokoomustaustainen alivaltiosihteeriksi Juhani Kivelä esitti, että valtiosihteerien sijaan avainministeriöihin – valtiovarain-, ulkoasiain- sekä kauppa- ja teollisuusministeriö – olisi pestattava kaksi ministeriä. Kivelä toisti sen, minkä Sauli Niinistö oli jo aiemmin kokoomuksen kantana esittänyt, että mainituissa ministeriöissä toisenkin ministerin pitää olla samasta puolueesta kuin ykkösministeri. Tällöin kakkosministeri voisi esimerkiksi osallistua EU-kokouksiin täysivaltaisesti. ”Vanha järjestelmä, kaksi ministeriä eri puolueesta, on mennyt aikaa. Poliittisia päällystakkeja tai vahtikoiria ei enää tarvita. Se mitä hallitustyö kaipaa, on lisää poliittista koordinaatiovoimaa ja päteviä ministereitä.” Pelkästään eduskunta- ja kunnanvaltuus-

25. HS 19.11.1997.

26. HS 25.2.1999.

tokokemuksen pohjalta nousevilta ministereiltä kuluu vuodesta kahteen ennen kuin he alkavat käytännössä hallita hallinnonalansa tehtävät; tähän ei EU-oloissa ole varaa, Kivelä kommentoi.²⁷

Poliittisia valtiosihteereitä tai apulaisministereitä ei tullut Lipposen II hallitukseenkaan. Yhtälö oli vaikea. Valmistelu silti jatkui. Vuonna 2001 valtioneuvostosta annetun lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelemaan asetettu toimikunta²⁸ ehdotti myös poliittisen valtiosihteerijärjestelmän käyttöönottoa. Katsottiin, että järjestelmän käyttöönotolla ministeriöiden toimintaan ja asioiden valmisteluun heijastuisi paremmin poliittisten päättäjien tahto, mikä tukisi ja korostaisi hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä.²⁹ Tämä tarkoitti vastavoimaa virkamiesvallalle. Toimikunnan pyytämässä ministeriöiden lausunnoissa moni kansliapäällikkö katsoi parhaaksi jäävätä itsensä.

Tällä kertaa asia eteni; toimikunnan ehdotusten mukaiset lakiesitykset annettiin eduskunnalle vuonna 2002 (HE 270/2002 vp.). Tosin esitys poliittisten valtiosihteereiden nimittämisestä saatiin hallituksessa aikaan vasta usean yrityksen jälkeen, riitaisina ja äänestäen.³⁰ Alkuvuodesta 2003 eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVM 13/2002 vp.; HE 270/2002 vp.) kuitenkin yksimielisesti – asiantuntijalausuntojenkin pohjalta – esitti hylättäväksi hallituksen esityksen. Valiokunta katsoi, että valtiosihteereiden tehtävät oli määritelty epätasällisesti ja että valtiosihteerijärjestelmän käyttöönotto aiheuttaisi ongelmia hallinnon selkeydelle. Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään seuraavaa:

”Valtiosihteerin asema ministeriön organisaatiossa kaippaa vielä selvitystä. Erityisen ongelmalliselta vaikuttaa valtiosihteerin muodol-

27. HS 25.3.1999.

28. Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 26.9.2001.

29. KM 2002:7, 2, 18–19, 21–23. Toimikuntaa johti oikeuskansleri Paavo Nikula. Ks. myös valtion keskushallinnon uudistaminen, ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.

30. Istunnossa paikalla olleet Sdp:n ja Rkp:n ministerit kannattivat valtiosihteerijärjestelmää. Kokouksen rivit sen sijaan repesivät.

linen esimiesasema kansliapäällikön aseman kannalta ministeriön virkamiesjohtajana. Edellä esitettyjen seikkojen johdosta valiokunta ei puolla valtiosihteerijärjestelmän toteuttamista esityksen pohjalta. Tarve vahvistaa ministeriöiden poliittista johtamista ei kuitenkaan ole vähentynyt perustuslain säätämisen ajoista. Asiaa ei ole omiaan helpottamaan se jossain määrin hallitsemattomasti muodostunut tilanne, jossa ministereiden valtion talousarvion mukaisten 27 erityisavustajan lisäksi parilla ministerillä on yksi tai kaksi muuta avustajaa ja eri ministeriöissä on varsinkin neuvottelevan virkamiehen virkanimikkeellä ministerien poliittisina avustajina tosiasiallisesti pidettäviä henkilöitä.”³¹

Eduskunta hylkäsiikin valiokunnan mietinnön mukaisesti valtiosihteerijärjestelmän perustamisen. Hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat lopulta näin päättivät. Vastustajien yksi perustelu oli se, ettei pidä luoda ministeriöihin uusia kallispalkkaisia virkoja puolueiden edustajille ja toinen se, ettei syntyisi kilpailuasetelmia valtiosihteerien ja kansliapäälliköiden kesken. Oikeuskansleri Nikula tulkitsi perustusvaliokunnan viittaamiin neuvotteleviin virkamiehiin liittyen, että nimittävän ministerin asia on pohtia, mitä perustuslaki-valiokunnan lausuma merkitsee.³² Ministeriöissä oli kuitenkin aito tarve poliittiselle lisäävulle.

Keskusteluissa myös nousi esiin, että jos poliittiset valtiosihteerivirat perustetaan, olisi samalla lakkautettava kansliapäälliköiden virat: ”kaksi kukkoa ei sovi samalle tunkiolle”. Jäisikö kansliapäällikölle enää vain hallintopäällikön tehtävät? Epäiltiin myös, että korvataanko ministerien pätemättömyyttä valtiosihteeireillä.”³³ Kansliapäälliköt toki ottivat kantaa mahdolliseen virkojensa lakkauttamiseen. Esimerkiksi kansliapäällikkö Pertti Sorsa kyllä katsoi, että poliittiseen ohjaukseen tarvittavat resurssit ovat riittämättömät, niitä

31. PeVM 13/2002 vp.

32. Haastattelut (EM); HS 13.9.2003.

33. Pöyhönen, HS 24.10.2002; myös haastattelut (EM); Eduskunta, täysistunnon pöytäkirjat PTK 179/2003 vp., 14.1.2003 ja 208/2002 vp., 17.2.2003.

pitää vahvistaa, mutta ratkaisuna on oltava poliittiset neuvottelevat virkamiehet -järjestelmän jatkaminen. Kansanedustajat puolestaan kiinnittivät huomiota poliittisten valtiosihteerien pätevyysvaati-
muksiin³⁴

Selvää on, että jos virkamiesvaltaa katsotaan olevan liikaa, niin politiik-
kojen on siihen puututtava. Parlamentarismia ei kuvaa hyvin tilanne,
mikäli ministerien ja hallitusten vaihtumisesta riippumatta virkamiehet
pitävät poliittisia ohjaksia käsissään. Vuoden 2003 vaalien jälkeen
muodostettuun Anneli Jäätteenmäen (kesk.) hallitukseen (keskusta,
sosiaalidemokraatit, Ruotsalaisen kansapuolue) ei poliittisia valtiosih-
teereitä vielä tullut, eikä vielä Matti Vanhasen (kesk.) ensimmäisen
hallituksen alkutaipaleellakaan. Niinpä kina päähallituspuolueiden
välillä syntyi neuvottelevista virkamiehistä, kun sosiaalidemokraateilla
oli niitä enemmän kuin keskustalla³⁵.

Paineet valtiosihteerijärjestelmän edistämiseksi koko ajan kasvoi-
vat. Keväällä 2004 asetettiin uusi työryhmä³⁶ pohtimaan poliittisen
johdon tuen järjestämistä valtioneuvostossa. Tehtävänä oli valmistel-
la ehdotukset ministerien poliittisten erityisavustajien järjestelmän
kokoamisesta ja tähän liittyen ehdotukset ministereitä esikunta-ase-
massa avustavista poliittisista valtiosihteereistä. Raportti³⁷ valmistui
kesäkuussa 2004.

Työryhmä esitti ministereiden avuksi valtiosihteereitä niiden
ministereiden avuksi, joilla tehtäväkenttä oli laajentunut³⁸. Poliittisista
neuvottelevista virkamiehistä samalla luovuttaisiin ja kansliapäälliköt

34. Sorsa, HS 29.9.2003; haastattelut (EM).

35. Vuonna 2003 opetusministeri Tuula Haatainen (sd.) ja sisäasiainministeri Kari Rajamäki (sd.) nimittivät omiin ministeriöihinsä neuvottelevat virkamiehet –
työministeri Tarja Filatovilla (sd.) jo sellainen oli. Lisäksi liikenneministeri Leena Luhtanenkin (sd.) halusi avukseen neuvottelevan virkamiehen. Keskustan ministe-
riryhmää Rajamäen ”temppeu” hermostutti, Rkp:ssä se herätti lähinnä ihmetystä ja
Sdp:ssäkin jotkut hämmästyivät. Sisäasiainministeriön toisella ministerillä, Hannes
Mannisella (kesk.), ei enakkoon ollut asiasta tietoa. Keskustalla oli tuolloin vain
yksi neuvotteleva virkamies: Olli Rehn kauppa- ja teollisuusministeri Pekkarisen
apuna. Ja eihän se vertailussa riittänyt.

36. Työryhmää veti valtiosihteerinä Risto Volanen.

37. Valtioneuvoston kanslia: Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryh-
män esitys. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2004.

38. Lähinnä EU-asioihin liittyen.

johtaisivat ministeriön ja hallinnonalan toimintaa linjavastuussa kuten ennenkin. Keskeiset perustelut olivat ne, että asioiden valmistelun ja päätöksenteon tehokkuuden kannalta olisi edullista, jos poliittiset linjaukset ja poliittinen yhteensovittaminen voidaan tehdä jo asioiden käsittelyn varhaisissa vaiheissa. Hallitus antoi jo saman vuoden syyskuussa eduskunnalle asiaa koskevat lakimuutosesitykset (HE 142/2004 vp.). Kansliapäälliköt eivät tälläkään kertaa innostuneet asiasta. Julkitulo oli kuitenkin varsin hillittyä, sillä nähtiin, että nyt se muutos sitten lopulta tulee, eikä sille voida enää mitään³⁹. Annettiin näkyvälle vastustukselle periksi – siitäkin huolimatta, vaikka ratkaisulla puututtiin juuri heidän työhönsä. Eduskunnassa käytiin esityksestä jälleen kuuma lähetekeskustelu.

Opposition edustaja Kimmo Sasi (kok.): ”Arvoisa puhemiesministeri!... ministeri Kalliomäki, kun te olette täällä, perustetaanko tämä järjestelmä siitä syystä, että te voitte pyrkiä Nurmijärven kunnanvaltuustoon, että voitte lähettää tuon valtiosihteerin tuonne Ecofin-kokoukseen, jotta te voitte mennä Nurmijärvelle? Järjestelmä maksaa 1,5 miljoonaa euroa. Ja kun katsotaan, miten nämä virat täytetään: virka täytetään sitä haettavaksi julistamatta tai sen avoinna olemisesta ilmoittamatta. Nyt on sovittu, että paikat jaetaan: neljä demareille, neljä kepulle ja yksi Rkp:ille. (Ed. Zyskowitz: Sulle–mulle!) Onko jäsenkirja ainoa peruste, millä te valitsette avustajanne, ministeri Kalliomäki, vai vaaditaanko jonkinlaista pätevyyttäkin? (Ed. Zyskowitz: Sulle–mulle!)”⁴⁰ Peistä taitettiin hallituspuolueiden ja kokoomuksen välillä ennen kaikkea valtiosihteerijärjestelmän (hall.) ja apulaisministerijärjestelmän (kok.) paremmuuksista.

Puheenjohtaja Timo Soini (ps.) äityi myös kritisoimaan valtiosihteerijärjestelmää kovin sanoin, todeten muun muassa, että ”kallisalkkainen valtiosihteeristö istuu siellä käytävällä 7 500 euron palkalla, pitää huolta siitä, että ministerin kännykässä virta riittää,

39. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

40. Eduskunta, täysistunnon pöytäkirja PTK 92/2004 vp., 17.9.2004.

että pystyy Brysseliin olemaan sitten yhteydessä”.⁴¹ Vähän tämän tyylistä toiminta on joskus ollutkin eli ei ole tosiasiaa ollut paljoo panosta, mutta kun paikka puolueelle kuuluu, niin se täytetään.

Vahvaa kritiikkiä esittäneelle kokoomuksellekin ovat hallituksessa ollessaan poliittiset valtiosihteerit ”kelvanneet” yhtä innokkaasti kuin muillekin puolueille. Perustuslakivaliokunnan mietintöön kokoomus, vasemmistoliitto ja kristillisdemokraatit jättivät vastalauseen. Valiokunta myös muutti hallituksen esitystä siten, että se poisti poliittisilta valtiosihteeriltä oikeuden edustaa Suomea EU-ministerineuvoston kokousten päätöksentekoaasioissa.⁴² Erittäin vilkasta keskustelu oli vielä lakiesitysten jatkokäsittelyissä, mutta toki mietintö ja lakiesitykset tulivat hyväksytyiksi hallituspuolueiden äänin.⁴³ Yli neljännesvuosisadan poliittisella agendalla ollut asia tuli, ainakin toistaiseksi, päätökseen. Keskusta oli pääministeripuolueena valtiosihteerijärjestelmän kannalla; yhtenä perusteluna se, että samalla poliittiset piilovirkanimitykset poistuisivat. Näin toki ei ole käynyt.

Huhtikuussa 2005 päädyttiin siihen, että poliittiset valtiosihteerit voivat osallistua ilman virkarikossyytteiden pelkoa ministerin puolesta EU:n ministerineuvoston kokouksiin. Perustuslakivaliokunta päätyi epäselvässä asiassa samalle kannalle kuin oikeuskansleri. Nikulan näkemyksen mukaan valtiosihteerit ei kuulu ministerineuvostossa päätöksentekokokoonpanoon eli hänellä ei ole äänioikeutta. Valtiosihteerit voisi kuitenkin osallistua kokoukseen ja tarvittaessa ilmoittaa Suomen kannan. Perustuslakivaliokunta hyväksyi määritelmän muodossa ”ilmoittaa Suomen asianmukaisesti päätetyn kannan”.

41. Eduskunta, täysistunnon pöytäkirja PTK 92/2004 vp., 17.9.2004.

42. PeVM 5/2004 vp., 2.12.2004. Kanta perustui EY:n Rooman perustamissopimuksen 203 artiklaan. Sen mukaan ”Neuvosto muodostuu jäsenvaltioiden ministeritason edustajista... joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet”.

43. Valtiopäiväasiakirjat, eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat PTK 134/2004 vp., 7.12.2004 ja PTK 139/2004 vp., 14.12.2004. Molemmissa leireissä ilmeni kyllä myös muita kantoja. Eduskunta hyväksyi mietinnön äänin 110–78. Toisessa käsittelyssä eduskunta hyväksyi lakiesitykset äänin 101–73.

Valtiosihteerien tehtävät määritellään valtioneuvoston ohjesäännössä. Poliittiset valtiosihteerit siis eroavat muista korkeista virkamiehistä siinä, etteivät he saa kansliapäällikön, alivaltiosihteerin tai osastopäällikön tapaan ottaa itselleen päätösvaltaa missään asiassa. Valtiosihteerinimike – ehkä valtionhallinnon arvokkain titteli – kärsi pahan inflaation⁴⁴, kun lisäksi henkilövalinnat eivät olleet sitä tasoa, mitä alunperin luultavasti kaikki osapuolet tavoittelivat. Lisäksi työnjaot – valtasuhteet – ovat edelleenkin ylimpien virkamiesten ja valtiosihteereiden välillä epäselvät. Käytännön ministeriötyössä on myös monesti niin, että erityisavustajalla on ministeriön sisäisessä toiminnassa paljon vahvempi rooli kuin huomattavasti parempipalkkaisella valtiosihteerillä. Virkanimikkeellä on toki ollut painoarvoa kansainvälisillä foorumeilla, ketkä nyt niihin toimiin ovat osallistuneet.

Vuoden 2005⁴⁵ alussa, Matti Vanhasen (kesk.) I hallituksen kaudella, tehtiin ensimmäiset valinnat. Kitkatta eivät paikkojen täytöt sujuneet. Sosiaalidemokraattisten valtiosihteerien nimet varmistuivat sen jälkeen, kun puolueen puoluehallitus irtautui asiasta. Sopua ei esimerkiksi löytynyt sukupuolineutraalista kokonaisuudesta. Valinnat jäivät ministerien käsiin. Valtiovarainministeri Antti Kalliomäen (sd.) valtiosihteeriksi nimitettiin Kalliomäen erityisavustaja Pertti Rauhio, myös liikenne- ja viestintäministeri Leena Luhtanen (sd.) otti paikalle oman erityisavustajansa (Perttu Puro). Sisäasiainministeri Kari Rajamäen (sd.) valtiosihteeriksi nousi hankepäällikkö, entinen Lahden kaupunginjohtaja, Kari Salmi. Sosiaali- ja terveysministeri Sinikka Mönkäre (sd.) valitsi Leila Kostiaisen – STTK:n edunvalvontayksikön johtaja. Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarisen (kesk.) valtiosihteeriksi nimitettiin ministeriön hankepäällikkö Anssi Paasivirta ja alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen (kesk.) avuksi maakuntajohtaja Antti Mykkänen. Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkeaojan (kesk.) valitsi erityisasiantuntija Pekka Pesosen ja peruspalvelumi-

44. Hämäläinen, HS 13.11.2004.

45. Ensimmäiset kuusi valtiosihteerä nimitettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 5.1.2005.

nisteri Liisa Hyssälä (kesk.) erityisavustajansa Terttu Savolaisen.⁴⁶ Ympäristöministeriöön Jan-Erik Enestamin (r.) valtiosihteeriksi nimitettiin varapäätöimittaja Stefan Wallin.

Ylimmät virkamiehet hämmästelivät valintoja, koska monet nimitetyt eivät olleet tittelinsä arvoisia⁴⁷. Hallituspuolueiden herrasmiehsopimuksen mukaan valtiosihteeriksi ei sentään nimitetty, yhtä poikkeusta lukuun ottamatta, ministeriöiden peruskalustoon kuuluvia virkamiehiä. Äkkinousu ohi koko virkahierarkian olisi aiheuttanut ministeriön sisällä vieläkin suurempia ongelmia kuin edellä esitettyissä henkilövalinnoissa. Etukäteen kauhisteltiin esimerkiksi sellaista tilannetta, että ”naapuriministeriön pikkuvirkamies saattaisi vaikkapa kimmota kaupp- ja teollisuusministeriöön antamaan poliittista ohjausta kansliapäällikkö Erkki Virtaselle tai liikenne- ja viestintäministeriöön kansliapäällikkö Juhani Korpelalle”⁴⁸. Ennen nimityksiä myös epäiltiin, että virkoihin valitaan ministereiden silloisia erityisavustajia ja puolueiden luottomiehiä. Niin sitten tapahtuikin, yhdessä yössä usea erityisavustaja sai arvostetun valtiosihteerin -nimikkeen ja samalla palkka nousi muutamalla tuhannella eurolla. Erityisavustajakokemus voi toki tapauksesta riippuen olla myös meriitti.⁴⁹

2000-luvun alussa Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton puheenjohtaja Esa Härmälä – entinen pääministeri Ahon erityisavustaja, sittemmin työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston osastopäällikkö ja nykyisin Metsähallituksen toimitusjohtaja – halusi Suomeen poliittisten valtiosihteerien virat ja sitä myötä puoluetoimintaan voimavaroja julkisella rahoituksella. Härmälä

46. Keskustan päästyä pitkän oppositiokauden jälkeen hallitukseen, puolue tervehdytti talouttaan siirtämällä puoluevirkailejoitaan – kuten Savolaisenkin – valtion palkkalistoille, muun muassa ministerien avustajakaartiin.

47. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

48. Härmäläinen, HS 13.11.2004.

49. Esimerkkinä vaikkapa Velipekka Nummikoski, joka nimitettiin Vanhasen II hallituksessa valtiovarainministeri Jyrki Kataisen (kok.) valtiosihteeriksi. Nummikoski oli jo sitä ennen ollut kolmen ministerin ja neljän hallituksen aikana avustajana valtiovarainministeriössä, työministeriössä, opetusministeriössä, liikenneministeriössä ja valtioneuvoston kansliassa sekä ehtinyt olla myös yksityisellä sektorilla. Myös Stefan Wallinilla oli vastaavanlaista kokemusta.

perusteli kantaansa tarpeella vähentää ministeriöiden virkamiesten valtaa päätöksenteossa. Kymmenen vuotta myöhemmin – tällöin ministeriön osastopäällikkönä – Härmälä sanoo, että ei ole kovasti eri mieltä kuin tuolloin, mutta ”poliittisten valtiosihteerien itse pitäisi kyllä ymmärtää mikä heidän roolinsa on ja siinä on puutteita. Järjestelmä meni myös heti alussa pieleen kun valtiosihteereiksi nostettiin erityisavustajia. Ajatus kaiketi oli, että valtiosihteerit ovat laaja kokemusta eri puolilta yhteiskuntaa hankkineita henkilöitä (tyyppiä Olli-Pekka Heinonen). Sanon suoraan, ettei järjestelmä ole toiminut odotusten mukaisesti”.⁵⁰

Valituista valtiosihteereistä puolueen jäsenkirja puuttui vain kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarisen (kesk.) valtiosihteeri Anssi Paa-sivirralla, joka sanoo olevansa sitoutumaton, mutta lähellä keskustaa. Tosin monet pitivät ja pitävät häntä täysverisenä puoluepoliitikkona – paljon enemmän kuin suurta osaa muita kymmenen viime vuoden aikana virassa olleita poliittisia valtiosihteereitä.⁵¹

Kansainväliset tehtävät korostuvat uudessa tehtävässä verrattuna erityisavustajan pestiin, sanoi erityisavustajasta valtiosihteeriksi valittu Pertti Rauhio (sd.). Valtiosihteeri ei toimi vain ministerin avustajana vaan myös edustajana, hän kuvaili alkavaa tehtäväänsä. Rauhio ajatteli valtiosihteerille suurempaa roolia kuin miksi käytäntö lopulta muovautui. Hän myös esitti, että valtiovarainministerin sijaan kahdensivuliset budjettineuvottelut eri ministeriöiden suuntaan rakennettaisiin valtiosihteerivetoisiksi.⁵² Itse katson, että kun kyseisillä neuvotteluilla ei ole ollut tosiasiallista roolia tähänkään saakka, ja jos ministeri ei niitä vetäisi, ne voitaisiin suoralta kädeltä lakkauttaa.

Valtiosihteeripestinsä jälkeen Rauhio katsoi valtiosihteerijärjestelmän tulleen jäädäkseen, sillä muutoin ministerit ajautuvat vir-

50. Haastattelut (EM); Satakunnan Kansan 5.7.2002.

51. Haastattelut 2012; osallistuva havainnointi (EM).

52. HS 22.12.2004.

kamiesten kumileimasimeksi. Hän kiisti kuitenkin valtiosihteerivallankäytön: ministeri tekee päätökset. Valtiosihteeriksi hän ei kuitenkaan enää halunnut palata.⁵³ Myöhemmin hänet valittiin poliittisena virkanimityksenä eduskunnan hallintojohtajaksi, kun edeltäjä – myös sosiaalidemokraatti – Kari T. Ahonen jäi eläkkeelle.

Ensimmäisten valintojen jälkeen keskustelu poliittisista valtiosihteeristä ja heidän rooleistaan suhteessa virkamiehiin on jatkunut aina näihin päiviin saakka. Voimassaoleva järjestelmä ei käytännössä toimi, tarvitaan selvemmät toimenkuvat ja tehtäväjaot. Valtiosihteerijärjestelmän virallisena tavoitteena oli keventää ministereiden kohtuuttomaksi paisunutta työtaakkaa, mutta todellisempana tavoitteena oli rajata pysyvien virkamiesten valtaa. Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmä katsoo, että poliittinen valtiosihteerijärjestelmä on osoittautunut toimivaksi tavaksi vahvistaa poliittista ohjausta ministeriöissä⁵⁴. Ehkä työryhmän kuuluukin noin sanoa, mutta edellä mainitut ongelmat eivät ole poistuneet. Toki järjestelmä on helpottanut ministerin työtä ja osin aikatauluongelmiakin. Mutta taiteilua se ministeriön organisaatiossa virkamies-poliitikko -akselilla on. Toiminta on sekoittanut virkamiesvalmistelua ja käskyvaltasuhteita. Kansliapäällikkö joutuu monesti katsomaan vain sivusta, kun muuta ei voi.

Virkamiesvallan vahvistumista tukevien väitteiden yhtenä vaihtoehtona oli se, että ”*Poliittinen valtiosihteerikäytäntö ei ole toteutunut tavoitteen mukaisesti eikä ole vähentänyt ylimpien virkamiesten valtaa*”. Tätä vaihtoehtoa tuki 437 vastanneesta vain 69. Virkamiesvaltaa on siten poliittisten valtiosihteerien voimin ainakin jossain määrin pysytetty rajoittamaan – varsinkin kansliapäälliköt ovat saaneet sen kokea. Ja tähän tosiasiaan olikin valtiosihteerijärjestelmää ajaneiden yksi tärkeimmistä perusteista.

Kun valtiosihteerijärjestelmä tökki jo alusta alkaen, niin syy siihen on myös poliitikoissa itsessään. Heti ensimmäisinä vuosina valittiin

53. HS 23.1.2008.

54. Valtioneuvoston kanslia 7/2009, 11, 15, 24.

valtiosihteereiksi henkilöitä, joilla ei ollut riittävää pätevyyttä, eikä ainakaan arvonantoa, mikä on sitten näkynyt sekä tehtävien hoidossa että virkamiesten suhtautumisessa. Suurin osa valituista poliittisista virkamiehistä ei ole ollut osasto- saatikka kansliapäällikkötasoa – jotkut peräti vain pikkuvirkamiestasoa. Monet heistä eivät ole saaneet virkamiestaholta oikeastaan minkäänlaista arvostusta, mikä on sitten heijastunut joissakin ministeriöissä varsin vähäiseen keskinäiseen yhteistoimintaan ja -työhön. Tilanteet ministeriöiden sisällä ovat joskus jopa kiusallisia.⁵⁵ Monesti onkin tehty vain se, mikä on pakko.

Näkyvästi järjestelmää on kritisoinut yli 20 vuotta kansliapäällikkönä toiminut Juhani Korpela. Hänen mukaansa valtiosihteerien taholta tuleva virkamiesvalmistelun ja virkamiesten ohjaus kilpailee kansliapäällikkön ja virkamiesten taholta tulevan ohjauksen kanssa; poliittisten valtiosihteerivirkojen perustaminen osoittaa epäluottamusta ammatillista osaamista kohtaan.⁵⁶

Eräs pitkäaikainen kansliapäällikkö sanoo, että ”Nykyinen systeemi on vaikeuttanut kansliapäällikkön asemaa ja toimintaa. Jopa suorastaan sotkenut, kun nuo käskyvaltasuhteetkin menevät miten sattuu. Olevinaan vaan toimivaltasuhdetta, ei siis olisi oikeata valtaa, ministeri mukamas antaa; ei näin saisi oikeusvaltiossa olla. Kyllä valtiosihteerit ovat suurelta osin olleet vain korkeammalla palkalla olevia erityisavustajia. Osa valtiosihteereistä on oikeasti ollut apuna, osa taas on ollut täysiä tomppeleita.” Toinen puolestaan näkee, että ”valtiosihteerijärjestelmässä ollaan menossa ajatuksellisesti samaan suuntaan kuin mitä parlamentaariset komiteat olivat eli ne eivät kaipaa kuin kepeät mullat haudalle. Poliittisen valtiosihteerien toimissa yhdistyy asiantuntijaosaamisen johdattaminen kohti poliittisesti oikeita ratkaisuja. Etenkin valtiosihteerivetoiset seka-asiantuntijaryhmät ovat kaiken hyvän valmistelun irvikuva.”⁵⁷

55. Osallistuva havainnointi (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM); Ilta-Sanomat 15.1.2005; haastattelut (EM).

56. Korpela, Kanava 1/2006; Aamulehti 13. 4. ja 14.5.2006.

57. Haastattelut (EM).

Käytännön ongelmia löytyy kaikista niistä ministeriöistä, joissa poliittisia valtiosihteeireitä on ollut. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriössä ministerien Leena Luhtasen (sd.) ja Susanna Huovisen (sd.) valtiosihteerit Perttu Puro katsoi itsevarmasti, että valtaosa hänen tehtävistään on sellaisia, jotka ovat aiemmin kuuluneet kansliapäällikön tehtäviin tai kuuluvat muissa ministeriöissä edelleen kansliapäällikön tehtäviin.⁵⁸ Puro käyttikin valtiosihteerikaavussa merkittävää virkamiesvaltaa.⁵⁹ Puro oli tuolloin myös vahva ehdokas liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäälliköksi, johon kuitenkin nimitettiin ministeriön ylijohdaja Harri Pursiainen⁶⁰.

Kansliapäälliköt valitaan ainakin periaatteessa kovan seulan kautta, vaikka nimityksissä politiikka onkin usein näytellyt merkittävintä roolia. Siitä huolimatta he ovat yleensä jo virkaan astuessaan olleet kokeneita asiantuntijoita. Valtiosihteeriksi on kuitenkin saatettu valita joko puolueidensa poliittisia nousijoita ja kokemattomia nuoria tai muutoin vain henkilöitä, joilla ei ole lainkaan tuntemusta tai pätevyyttä kyseiseen virkaan. Valtiosihteerin paikka ei kuitenkaan mikään tulevaisuuden koulutuspaikka saa olla – onhan se jo itsessään valtionhallinnon korkein ja ”komein” virka. Jotkut valituksi tulleet valtiosihteerit ovat toki kiistatta olleet myös kovaa, ”tavoitteen mukaisista” ainesta ja jotkut ovat taas olleet tiedollisista puutteista huolimatta enemmän ministeriä kuin ministeri itse.

Poliittiset valtiosihteerit ovat myös julkisuudessa olleet näkyvämpiä, EU-tehtäviin eivät ole kaikille langenneet tai he eivät ole niihin kyenneet⁶¹. Kadunmiehet eivät ole heistä ikinä kuulleetkaan ja heidän todellinen valtansa on mysteeri. He ovat kuitenkin muuttaneet ministeriöiden perinteistä vallankäyttökulttuuria. Vir-

58. Hautamäki, HS 14.4.2006; Iltä-Sanomat 9.5.2006; Haastattelut (EM).

59. Haastattelut (EM).

60. Virkamiesten sanotaan huokaisseen helpotuksesta, haastattelut (EM).

61. Toki jotkut ovat keskittyneet niihin paljon. Esimerkiksi Janne Metsämäki (sd.), joka toimi työministeri Lauri Ihalaisen (sd.) valtiosihteerinä, oli paljon mukana EU- ja muissa kansainvälisissä asioissa. Hän myös osallistui valtiosihteerinä ministerin sijasta muun muassa ministerineuvoston virallisiin ja epävirallisiin kokouksiin.

kamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon raja ei välttämättä ole aina aiemminkaan ollut selvä, mutta se on hallinnossa ehdottomasti kuitenkin ollut olemassa. Valtiosihteerit sen sijaan ovat sekaantuneet vakinaisten virkamiesten tehtäviin – sotkeneet suhteellisen objektiivista virkamiesvalmistelua. He ovat tuoneet keskushallinnon hierarkiaan ja työnjakoon pelkästään hämmennystä⁶², mutta toki vahvistaneet näiläkin premissillä poliittista ohjausta ja kaventaneet virkamiesvaltaa.

Valtiosihteerien määrä on riippunut hallitukseen osallistuvien puolueiden määrästä ja niiden voimasuhteista. Esimerkiksi kun Kartaisen (kok.) hallitukseen tuli kuusi puoluetta, niin pääministerin valtiosihteerin lisäksi kokoomuslaisia ja sosiaalidemokraattisia valtiosihteereitä nimitettiin kahdeksan (kummallekin neljä), muut puolueet (RKP, KD, Vihr., Vas.) saivat kukin yhden. Jos valtiosihteerijärjestelmä jossain muodossa vielä jatkossakin säilyy, niin mentäneen järjestelmään, jossa kaikilla ministreilla on oma valtiosihteeri – ettei kukaan jää arvostuksessa toista huonommaksi. Näin toki pitääkin olla, sillä ministereitä on nykyisin pitänyt valita kuhunkin hallitukseen lähes 20, ja kun todellinen tarve on vähäisempi, niin jos nämä ”lisäministerit” eivät saa omaa valtiosihteeriä, niin silloinhan kyseisten ministeritehtävien tarpeettomuus paljastuisi. Tilanne näyttää tällaiselta, oli suurelle ministerimäärälle tai poliittisille valtiosihteeereille sitten todellista tarvetta tai ei. Toisaalta jos poliittiset valtiosihteerit ovat tulleet jäädäkseen ja kun kansliapäälliköiden todellinen valta / tehtäväkenttä on osin haihtunut, on kansliapäällikkövirkojen lakkauttaminenkin saanut lisäkannatusta.

Valtiosihteerijärjestelmänkin myötä kansliapäälliköiden valta-asemaa on siis murennettu, vaikka se oli jo sitä ennenkin heikkenemässä. Valtiosihteeritoiminta on ministeriöiden sisällä selvästi vahvistanut osastopäälliköiden ja substanssivirkamiesten valtaroolia suhteessa kansliapäällikköön. Poliittisessa ohjauksessa kontaktit ovat pääosin suoraan osastoihin ja päinvastoin.

62. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM); ks. myös Luukka, HS 2.10.2005; Kauppalehti Presso 8.4.2006; Turun Sanomat 14.4.2006; vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

Virkamiehet ovat suurelta osin järjestelmää vastaan ja katsovat jopa, että Suomen korruptoitumaton virkamiesetiikkaa on vaaran-
tunut. Valtiosihteerit sen sijaan pitävät järjestelmää enimmäkseen
selkeänä ja toimivana. Vallasta on tietenkin kysymys ja näkemykset
pääosin korreloivat siihen, keneltä kysytään. On toki poikkeuksiakin,
sillä yksi valtiosihteereistä sanoo suoraan, että ”paljon vähemmän
olemme varmasti vaikuttaneet kuin järjestelmää luotaessa kuviteltiin.
Ehkä tässä itsekkin on enemmän ylierityisavustaja kuin mikään valtio-
sihteeri”⁶³. Tämä puolittain heittona esitetty tulkinta osuu kuitenkin
lähes suoraan maaliin.

Ollaanko Suomessa liikkumassa entistä vahvemman poliittisen
ohjauksen suuntaan, suunnilleen sille linjalle, joka pääministerin joh-
tamassa valtioneuvoston kansliassa jo on?⁶⁴ Valtiosihteerien myötä ei
kuitenkaan ole mitään ratkaisevaa liikettä siihen suuntaan tapahtunut.
Joillekin ministereille on vain tullut yksi poliittinen avustaja lisää,
kaikki muu on pääosin henkilöistä ja asemista kiinni. Edellä esitetyt
sekavuudet osittain johtuvat säädösten yleispiirteisistä kirjauksista.

Selkeämpi ratkaisu ministeriöiden sisäisen toiminnan selkeyt-
tämiseksi olisi – kun ministeriöihin aidosti kyllä tarvitaan poliittista
ja korkea-arvoista lisäresurssia – apulaisministerijärjestelmä. Virka-
miesvastuun ja poliittisen vastuun selkeä erottaminen on apulaismi-
nisterijärjestelmän kulmakivi suhteessa valtiosihteerijärjestelmään.
Apulaisministeri olisi toimistaan myös parlamentaarisesti vastuussa,
eikä voisi piiloutua ministerin selän taakse kuten valtiosihteeri. Jul-
kisuuskin tulisi kuvaan mukaan. Lisäksi apulaisministerikin on mi-
nisteri, kun taas valtiosihteeri on – vaikkakin poliittinen – virkamies.
Aito poliitikko on aina selkeämpi ratkaisu kuin poliittinen virkamies.
Sellaisia virkamiehetkin jo perustaltaan arvostavat.

Valtiosihteerijärjestelmän taustalla oli oikeiden tarpeiden lisäksi
jonkin verran myös se, että haluttiin perustaa virallisesti uusia korkea-
palkkaisia poliittisia virkapaikkoja, kun poliittisten virkanimitysten
kultakausi oli jo muutoin ohi. Toki tätä ei julkisesti uskalleta myöntää.

63. Haastattelut (EM).

64. Osallistuva havainnointi (EM); ks. Kaarto – Mölsä, HS 23.1.2008; haastattelut (EM).

Poliittisen ohjauksen lisääminen on tarpeellinen ja terve ilmiö, kunhan puolueettomaan asiantuntemukseen perustuva virkamiesvalmistelu ja poliittinen ohjaus pysyvät tasapainossa, eikä virkamiesmoraali joudu siinä koetukselle. Kaikkien etuhan on, että ministeri selviää tehtävästään hyvin. Siinä tarvitaan silloin asiantuntevan virkamieskunnan ohella riittävästi myös poliittista ohjausta. Lisäksi sellainenkin vaara on, jos nykyinen järjestelmä säilyy, että runsas avustajakunta eristää ministerit, jotka eivät muutoinkaan enää kollektiivina käy keskustelua politiikan sisällöistä. Lopputuloksena voi siten olla myös ei-toivottu käytäntö eli sektorit vahvistuvat entistä enemmän – ja virkamiesvalta vain lujittuu.

Valtiosihteerijärjestelmän ohella lähdettiin 2000-luvun alussa hakemaan myös muita keinoja virkamiesvallan vähentämiseksi. Ylimpien virkojen määräaikaisuus oli yksi niistä, vaikka virkamiesvallan vähentäminen ei nyt päässy ollutkaan. Hallituksen poliittisten johtamisvoimavarojen vahvistaminen ja virkamiesjohdon kehittämisen nähtiin kuitenkin tukevan samaa valtionhallinnon yleisohjauksen parantamisen tavoitetta. Määräaikaisuus oli toki ollut pohdinnassa jo monesti aiemminkin.⁶⁵ Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet voitiin nimittää joko toistaiseksi tai määräajaksi valtion virkamieslain 9 §:n nojalla, mutta tietyt erikseen säädetyt virat oli täytettävä aina määräajaksi (asetus 1060/1994).

Menettelyllä haluttiin päästä eroon ylimmän virkamieskunnan vuosikausia kestävästä johtajanpaikoista – kansankielellä saada ”tuuletusta ummehtuneeseen” virkakoneistoon. Tosin suurin osa ministeriöiden kansliapäälliköistä oli jo 2000-luvun alkupuolella nimitetty viiden vuoden määräajaksi, muut toistaiseksi. Pysyvässä virassa oli enää neljä kansliapäällikkötason virkamiestä⁶⁶. Korkeiden virkojen

65. Ks. esim. Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen, valtiovarainministeriö 1/2005; ks. myös kansliapäällikkö Sirkka Hautojärven vetämän strategiatyöryhmän raportti: Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa, valtiovarainministeriö 1/2003; valtioneuvoston periaatepäätös ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta. 6.2.1997 (VM 2/22/97).

66. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikkö Juhani Korpela oli tuolloin ollut virassa jo 20 vuotta, mutta esimiehenä hänellä oli sinä aikana ehtinyt olla monia eri ministereitä. Korpela – tosin itse jo eläkeikää lähetessä – oli

määräaikaisuuden katsottiin myös vahvistavan ministeriöiden poliit-
tisten toimijoiden roolia sekä tuovan läpinäkyvyyttä päätöksentekoon.
Virkamiehet eivät myöskään uskaltaisi sooloilla, kun oma virkakakin
on tulossa hakuun. Tämä onkin muodostunut ongelmaksi määräai-
kaisuuden lopussa.⁶⁷

Yllä mainitusta kokonaisuudesta annettiin hallituksen esitys
eduskunnalle⁶⁸, mutta vaalikauden (2003–2007) loputtua asian kä-
sittely raukesi, eikä esitystä enää annettu uudelleen. Seuraava askel oli
vuonna 2008 tehty valtioneuvoston periaatepäätös valtion johtajapo-
liitiikasta. Siinä määräaikaisuus määritellään tarkemmin ja sanotaan,
että jokaisessa nimittämistilanteessa on harkittava, onko nimitettävä
määräajaksi (käytännössä tarkoitti, että nimitetään). Tämän jälkeen
onkin poikkeuksetta ylimmät virkamiehet nimitetty määräajaksi.

Muutoksella on kuitenkin ollut sellaisia ikäviä vaikutuksia – vaik-
ka jatkopesti onkin useimmiten virkamiehelle tullut annettuna – että
määräaikaisuutensa loppuvaiheessa ylimmät virkamiehet ovat osoit-
taneet paljon enemmän nöyryyttä poliitikkoja ja omaa ministeriään
kohtaan kuin sitä ennen. Tämä on vaikuttanut asioiden hoitoon, on
tullut jopa löysyyttä, kun ei uskalleta olla eri mieltä tai tuoda toisia
vaihtoehtoja esiin. Tämä on näkynyt myös virkanimitysvalmiste-
lussa. Ylin johto toimii nimitysvalmistelussa omien ”lisäpisteiden”
toivossa siten, miten arvellaan ministerin haluavan eli esittelymuistiot
valmistellaan niin, että tietty henkilö saadaan näyttämään parhaalta
hakijalta⁶⁹. Tämä ei varmaankaan ollut tarkoitus, mutta oliko sekään,
että korkeimpien virkojen määräaikaistaminen on lisännyt selvästi
hallituspuolueiden mahdollisuuksia nimittää virkamiespaikoille ha-
luamiaan henkilöitä, siis tehdä poliittisia virkanimityksiä. Tilaisuudet
onkin usein häikäilemättä käytetty hyväksi.

vain hyvillään, että virkoja tuuletetaan. ”Itselläni olisi aikanaan ollut jonkinlaisia
vaihtohaluja, ja ehkä se olisi ollut hallinnollekin eduksi, mutta kun ei kuulu kult-
tuuriin, niin ei kuulu”, hän kuittasi. Uudistuksen tavoitteena oli, että kaikki johtajat
nimitettäisiin virkaan toistaiseksi ja että he siirtyisivät määräajoin toisiin tehtäviin.

67. Haastattelut (EM); HS 14.7.2005; Iltä-Sanomat 16.7.2005; Temmes 2006.

68. HE 245/2006. Tähän liittyi myös viiden vuoden määräaikaisuus.

69. Haastattelut (EM).

3. Selvitysmiehet – virkamiesten tontilla?

Historiallista perspektiiviä katson, voi sanoa, että Suomi seurasi ruotsalaisia esikuviaan myös ministeriötason valmistelussa. Jo autonomian ajalta alkaen valtion komitealaitos on ollut merkittävä väline uudistusten ja lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tai ministeriöiden asettamien komiteoiden, toimikuntien ja neuvottelukuntien keskeinen rooli on siinä, että niiden avulla pystytään järjestämään valtionhallinnon ulkopuolisen asiantuntemuksen mukanaolo valmistelussa. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana näitä valmistelua varten asetettuja valtion komiteoita tai toimikuntia saattoi olla vuosittain toiminnassa sadasta kahteensataan.¹

Parlamentaaristen ja muiden komiteoiden työskentely on kuitenkin lähes kokonaan loppunut. Syynä on pitkälti se, että komiteatyötä pidetään kankeana, pitkäkestoisena ja komiteoiden mietintöjä väljähtyneinä. Onhan sanottu, että jos jollakin on hyvä idea, paras keino hävittää se, on viedä se komiteaan. Komiteoiden rooli asteittain väheni myös sen vuoksi, että ministeriöbyrokratia kasvoi, samoin ministeriöiden henkilöstömäärä. Kukaan ei toki määrältään entisenlaista komiteatyypistä työskentelyä kaipaa. Niissä asiat pitkälti vain velloivat, mutta joissakin keskeisissä politiikkakysymyksissä niiden käyttö olisi edelleen tarpeen – toki perustaminen tarkkaan harkiten.

Jo parikymmentä vuotta siten komitealaitos menetti lähes kokonaan merkityksensä ministeriötason valmistelussa. Tilalle ovat tulleet ministeriöiden asettamat työryhmät ja selvitysmiehet tai sitten on pitädytty normaaliin virkavalmisteluun. Valmistelu on kyllä komitealaitokseen verrattuna kehittynyt joustavammaksi ja tehokkaammaksi, mutta samalla sen laatutaso tai ainakin eri tahojen mahdollisuus osallistua hankkeisiin ovat heikentyneet.²

Komiteoiden määrä väheni 1970-luvun alkupuolen huippuvuosista yli puolella kymmenessä vuodessa. Parin viime vuosikymmenen aikana niitä on enää perustettu keskimäärin vain muutama vuodessa.

1. Tuori 1983; Temmes 2000.

2. Temmes 2003; ks. myös Temmes 2001; haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

Poliittisella puolella – lähinnä eduskunnassa – on komiteatyöskentelyn hiipumista kovastikin kritisoitu ja katsottu, että eduskunta on samalla luovuttanut valtaansa asiantuntijoille.³ Kansalaisnäkökulma / edustuksellisuus puuttuvatkin suurelta osin työryhmien toiminnasta ja tyystin selvitysmiestoiminnasta, eikä näissä lausuntokierroksiakaan useimmiten tunneta.

Tosin, vaikka komiteoissa olikin laajapohjainen edustus, niiden toiminta – jos ei ollut ”maata mullistavia asioita” – riippui paljon puheenjohtajasta ja sihteeristä. Useimmiten jäsenillä ei sittenkään ollut tarpeeksi aikaa paneutua yksityiskohtiin. Monesti komiteoihin nimettiinkin asiantuntijavallan sijaan arvovaltaa, kun politiikka näytteli keskeisempää roolia kuin itse asia. Parlamentaaristen edustajien merkitys saattoi jäädä siihen, että heidän kauttaan lähinnä vain turvattiin esityksen eteneminen poliittisessa päätöksenteossa. Entisenmallinen komitealaitos loppui tosin muutoinkin, kun komitealaki kumottiin 2000-luvun alussa.

Komiteat olivat hallituksen aparaatteja, toimikunnat ja neuvottelukunnat sen sijaan toimivat ministeriöiden reviiirissä. Perustaminen oli kierrätettävä raha-asiainvaliokunnan kautta, joten toiminta oli joka tapauksessa hallitustasolla koordinoitua. Ministeriöiden työryhmien perustamisesta sen sijaan päättää kukin ministeriö itse. Niinpä ministeriöillä onkin niiden työskentelyn osalta ollut erilaisia käytäntöjä. Selvitysmiestoiminnassa ministeri on puolestaan voinut vaikka hetken mielihoiteesta nimittää itselleen sopivan henkilön pohtimaan jotakin asiaa.

Työryhmien puheenjohtajat ja sihteerit – toisin kuin useimmiten komiteoissa – ovat pääosin olleet virkamiehiä, jotka ovat pystyneet muotoilemaan työryhmän kannanotot ja myös päättämään esimerkiksi siitä, keitä työryhmässä kuullaan, jos yleensä ketään kuullaan.⁴ Puheenjohtajuus ja sihteerisyys ovatkin usein vahvaa piilovirkamiesvaltaa – asioiden valmistelun vuoksi sihteerillä on avaimet käsissään.

Komiteatyön hiipumisen myötä alkoi työryhmien määrä kasvaa. Varsin pian niitä oli vuosittain toiminnassa jo satoja, niinpä myös

3. Haastattelut (EM); Isohookana–Asunmaa 2008, 104.

4. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

useiden satojen virkamiesten työaika – useimmiten turhaan – on kulunut työryhmissä ja erilaisissa kokouksissa istumiseen: kun kerran joukkoon on valittu / nimetty, niin mukana ollaan, liittyy itse asiaan oma tehtäväkenttä tai ei. Varsinainen oma, substanssityö, tästä kärsii. Monet katsovat, että vaikka yli puolet työryhmistä kerralla lopetettaisiin, kukaan ei huomaisi muuta kuin sen, että aikaa omiin työtehtäviin löytyisi enemmän.⁵

Tarpeettomien työryhmien käytöstä olisi siirryttävä – tehottomasta toiminnasta teholliseen – enemmän ”perusmenettelyyn”, jossa virkamiehet valmistelevat asioita työjärjestyksen ja omien tehtäväkuviansa mukaisesti. Tämän jälkeen asiat viedään organisaatioportaassa asteittain sille tasolle, jossa asiasta tarvitaan päätökset tai linjaukset jatkotyölle. Tuottavuus samalla kasvaisi. Toki monissa asioissa tarvitaan yhteistyötä myös ulkopuolisten asiantuntijoiden / toimijoiden kanssa, mutta aina ne ovat tarpeen mukaan muutoinkin saatu järjestettyä kuin vain työryhmien kautta. Työryhmien käyttö on toki valtiolle halvempaa – jos ei lasketa aitoa virkamiesten työryhmäajankäyttöä – kuin esimerkiksi konsultti- ja selvitysmiestoiminta. Silti työryhmien perustaminen vaatii aiempaa enemmän harkintaa kuin vain sen, että esittelijävirkamiehen esittelijäkansio kuljetetaan ministerille allekirjoitettavaksi, tämän välttämättä tietämättä yhtään mistä on kysymys – eikä se ole ministerin syy.

Vaikka Jürgen Habermasin⁶ kuvaaman kommunikatiivisen toiminnan teorian toteuttamista on ministeriöissäkin syytä ainakin periaatteessa ylläpitää, niin järkeistämällä toimintaa – riisumalla sellaiset työryhmät, jotka vaikka tietynlaisen ”arviointiryhmän”⁷ mielestä ovat tarpeettomia – ei ainakaan henkilöstövajetta ministeriöissä enää ilmenisi. Samaa toki koskee myös muuta kokousistumista. Karkeasti voi arvioida, että jopa neljäsosa ministeriöiden monituhapäisestä virkamiehistöstä istuu joka hetki jossakin työryhmän- tai jossain

5. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

6. Habermas tarkoittaa vuorovaikutusta, joka muodostaa yhdessäolon perustan ja jonka avulla pyritään saavuttamaan yhteisymmärrys. Teorian tausta, ks. Habermas 1982, 171–294.

7. Muutoin määrä ei vähene, sillä arvattavissa on, että kunkin työryhmän puheenjohtajan ja sihteerin mielestä oma työryhmä on aivan välttämätön.

muussa kokouksessa – siis kolmen, neljän ministeriön kaikki henkilötyövuodet. Tämä on kallista⁸, järjetöntä – ja tarpeetonta.

Työryhmien vähentämistavoitteet ovat toki olleet valtionhallinnossa useissa eri instansseissa esillä, mutta mitään radikaalia muutosta ei ole tapahtunut. Kansliapäällikkökokous⁹ on myös hyväksynyt tietyt kriteerit ja pelisäännöt työryhmätoiminnalle ja siitä on myös annettu valtiovarainministeriön vaikuttavuus- ja tuottavuusohjelmaan liittyen ohjeistus. Konsulttien käytön rajoittaminen on myös tarkkailun kohteena. Se on pitänyt ottaa käsittelyn alle, koska julkisuus on nostanut konsulttitoiminnan osalta usein esille seuraavan kysymyksen: tekevätkö itse virkamiehet enää mitään?

Työryhmien suuri määrä liittyy osin jälleen samaan asiaan, minä olen nostanut esiin myös muissa tämän tutkimuksen osioissa: hallituksen yhteisöllisyys on kadonnut ja kukin ministeri hoitaa vain oman hallinnonalansa asioita. Kaikki tämä näkyy myös siinä, miten asioita ministeriöissä valmistellaan, esimerkiksi laajamittainen työryhmätoiminta, mutta myös selvitysmiestoiminta. Lopputulokseksi yleensä saadaan se, mitä ministeriö on itse jo alun alkaenkin halunnut.

Selvitysmiesbuumi alkoi 1990-luvulla. Selvittäjistä tuli aluksi osin työryhmien korvaajia – mutta vain osin. Selvitysmiesten määrän kasvu oli alussa huimaa. 2000-luvun taitteesta lähtien heitä on ollut eri ministeriöiden palkkaamina useita satoja¹⁰. Vaikka ministeri nimittääkin selvitysmiehen kartoittamaan jotakin tiettyä asiakokonaisuutta, niin samalla yleensä on kyse ministerin oman aseman kohottamisesta. Niinpä ministerit haluavat tehtävään näkyvän ja nimekkään henki-

8. Tietysti, jos ministeriön virkamies ei istu kokouksessa, niin hän tekee palkkansa eteen jotain muuta työtä, joten mitään säästöä palkkauskustannuksiin ei tule, oli virkamies missä hyvänsä. Silti voi teoreettisesti laskea, kun otetaan huomioon kaikki työryhmät, kokousten määrät, työryhmien jäsenmäärät, kokousten kesto jne. ja suhteutetaan ne virkamiesten palkkauksiin, niin pelkästään ministeriöiden virkamiesten kokouksiin osallistumisen palkkauskulut ovat karkealla tasolla noin 80 milj. euroa vuodessa.

9. Kansliapäällikkökokousten kokoustiivistelmät 2013–2014.

10. Työ- ja elinkeinoministeriön tietopalvelusuunnittelija Hanne Pätiälän allekirjoittaneelle keräämä aineisto eri ministeriöiden selvitysmiestehtävistä.

lön. Näin selvitysmiehet tuovat ministerille julkisuutta, sillä yleensä media siteeraa tunnettujen selvitysmiesten raportteja näkyvästi – oli selvityksen kohde mikä hyvänsä.

Virkamiesportaassa usein ihmetellään selvitysmiesten roolia tähän tapaan: taas palkattiin yksi entinen toimitusjohtaja (tai vastaava) nostamaan esiin ministeriössä jo aiemmin hyvin valmistellut asiat ja selvitysmiehen raportin valmistuttua sitten julkisuudessa kuvitellaan, että nyt on jotain mullistavaa keksitty. Ja suunnilleen on vain nidottu yhteen jo valmiina olleita papereita. Asiat kuitenkin tulevat julkisuuteen selvitysmiehen keksintöinä, ikään kuin virkamiehet eivät olisi osanneet niitä pohtia.¹¹ Tämäkin kuvastaa sitä, että monesti on kysymys siitä, että ministeri haluaa profiloitua.

Selvitysmies ei ole valtion virka, vaan luottamustoimi, johon valitaan asiantuntija. Selvittäjän liikkuma-ala on väljempi kuin esimerkiksi komiteoiden tai työryhmien puheenjohtajien, mikä tietysti tuo tehtävään joustavuutta. Tietyn epävirallisuutensa vuoksi selvitysmiehen rooli vaatii kuitenkin uskottavaa persoonaa. Selvittäjän tekemä esitys ei ole sitova vaan suuntaa antava, joten sitä myydään myös henkilökohtaisella auktoriteetilla. Yhden ihmisen – tähän saakka lähes poikkeuksetta miehen – johdolla tehty työ valmistuu nopeammin, sillä selvitysmiehen ei tarvitse tehdä ikäviä kompromisseja.¹² Toki ministeri katsoo taustalla kokonaisuutta ja usein ohjeistaakin, lisäksi virkamiesten apu on koko ajan selvitysmiehen saatavilla¹³.

Yleisenä käytäntönä on, että ministeriö palkkaa ministerin toiveen mukaisesti selvitysmieheksi henkilön, joka on taustaltaan joko ministerin aatesuuntaa tai ainakin niin, että ministeri jo etukäteen tunnistaa oikeanlaisiksi valittavan henkilön näkemykset selvitettävästä asiasta. Tämän tyyppisiä tapauksia on suuri osa viime vuosikymmenen useasta sadasta selvitystehtävästä. Usein opposition edustajat ovatkin valitelleet sitä, että selvitysmies ei ole puolueeton, koska hän on sosiaalidemokraatti, keskustalainen, kokoomuslainen, tietyn

11. Haastattelut (EM).

12. Ks. myös HS 16.5.2008; haastattelut (EM). Esimerkiksi Rauno Saaren elinkeino- ja ympäristökeskus -selvitys olisi tavanomaisena työryhmätyönä johtanut noin kuuteen eriävään mielipiteeseen, haastattelut (EM).

13. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

järjestön edustaja tai yritysmaailmasta jne. – eli lopputulos tiedetään etukäteen. Kansalaisilta katoaa käsitys siitä, mitä hallinto tekee ja kuka on vastuussa¹⁴.

Jos asettajaa eivät tulokset tyydytä, niin raportin luonnosvaiheessa ovat myös sensurointisakset toimineet. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriö karsi suuren osan ministeri Juha Korkeaojan (kesk.) nimittämän selvitysmies Jarmo Ratian raportista, jossa käsiteltiin ministeriön toimintaa ja tehtävien järjestämistä. Asiakirjasta poistettiin henkilöstön esittämät kriittiset kommentit ministeriön tilasta ja toimintakyvystä.¹⁵ Tällainen ei ole valtionhallinnossa uskottavaa toimintaa.

Mediassakin on monesti kyseenalaistettu selvitysmiesten rooli. On pohdittu muun muassa sitä, miten selvitysmies eroaa liike-elämässä laajasti käytettävistä konsulteista? Selvitysmiehen työhön on myös katsottu liittyvän piirteitä, jotka ovat hallinnon läpinäkyvyyden kannalta huolestuttavia: millaisella välipuheella selvitysmies on tehtävänsä asetettu, miksi juuri hänet on tähän työhön valittu, millä painolla hän kuulemiaan näkökulmia työssään arvioi? Helsingin Sanomat on tulkinnut allekirjoittaneen ja monen muunkin tavoin, että ”useita raportteja lukiessa herää perusteltu epäily, että työn lopputuloksesta on sovittu jo työtä tilattaessa”. Toki erittäin isoissa kysymyksissä on aito selvitystarve ollut määrittäjänä. Selvitysmiesten – ja konsulttien – laajalla käytöllä on myös nähty olevan kytkentä lainsäädäntötyön tason laskuun.¹⁶ Eduskuntahan on viime vuosina jatkuvasti kritisoinut ministeriöitä siitä, että parlamentin käsittelyyn tulee aiempaa enemmän huonosti kirjoitettuja lakiesityksiä.

Myös konsulttitoiminta on 2000-luvun taitteesta selvästi lisääntynyt. Selvitysmiesten ja konsulttien välinen raja-aita on valtionhallinnossa matala. Molemmat ryhmät tekevät tilauksesta ja maksusta

14. Blåfield, HS 18.11.2009; osallistuva havainnointi (EM), keskustelut ministeriökollegojen kanssa.

15. HS 12.5.2007; haastattelut (EM).

16. HS 16.5.2008; osallistuva havainnointi (EM),

töitä viranomaisille. Konsulttien käytöstä antaa hyvän kuvan Hanna Kuuselan ja Matti Ylösen vuonna 2013 julkaistu kirja Konsulttidemokratia.¹⁷ Siinä selvitetään, millainen rooli näkymättömäksi jäävillä konsulteilla on Suomen julkisessa hallinnossa ja onko poliittisia päätöksiä ulkoistettu konsulteille. Kysymys on vakava, ja sen voi lähes samoin argumentein yhdistää selvitysmiehiin. Teetetäänkö selvitysmiehillä virkamiehille viranomaisvastuun piiriin kuuluvaa työtä, jota perustuslain¹⁸ mukaan ei saisi muilla teettää. Tämä vaara koskee kyllä enemmänkin konsulttitoimintaa – jonka lonkerot ovat ylettyneet yhä syvemmälle hallinnon perustehtäviin – kuin selvitysmiestoimintaa. Konsultit ja selvitysmiehet eivät kuitenkaan ole vastuussa kenellekään tai mihinkään – toisin kuin poliitikot ja virkamiehet – silti heillä saattaa joskus olla jonkin asian politiikan tuotoksiin merkittävä vaikutus. Poliitikot tietysti lopulta muodollisesti päättävät.

Konsulttidemokratiassa poliittista päätöksentekoa ohjaa intressiryhmien ja parlamentaaristen voimasuhteiden lisäksi ennen kaikkea konsulttien yhteistyö poliitikkojen ja virkamiesten kanssa. Laaja-pohjaiseen valmisteluun perustunut päätöksenteko on siinä korvautunut mallilla, joka suosii liike-elämän opeilla johdettuja nopeita ja radikaaleja muutoksia.¹⁹ Konsulttidemokratia on heikentänyt myös virkamiesvaltaa: Asiantuntevat virkamiehet tai intressiryhmät eivät aina pääse mukaan hahmottelemaan politiikan agenda. Onko virkamiehistä samalla tullut yhä useammin vain asiantuntemuksen tilaajia. Ulkopuoliset kertovat rahaa vastaa virkamiehille ja poliitikoille, mitä on tehtävä, Kuusela ja Ylönen toteavat.²⁰ Osasyynä on sanottu olevan niin sanottuun tuottavuusohjelmaan (nykyinen vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmalla) liittyneillä henkilöstövähennyksillä eli tekijöitä ei enää olisi omasta takaa, joten pitää turvautua konsulttipalveluihin.

17. Kuusela – Ylönen 2013.

18. 124 §: Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

19. Kuusela – Ylönen, 10.

20. Kuusela – Ylönen, 11.

Ministeriöissä henkilöstövaje ei kuitenkaan ole todellista, kuten edellä jo esitin.

Määrältään ylivoimaista kärkipaikkaa selvitysmiesten käytössä pitää opetus- ja kulttuuriministeriö; hivenen jäljessä on sosiaali- ja terveysministeriö. Nämä kaksi ministeriötä ovat teettäneet yli puolet 2000-luvun taitteesta lähtien suoritetuista selvitystehtävistä. Kyseisten ministeriöiden toimialat ovat toki laajat, mutta onko asiaan kuin asiaan palkattujen selvitysmiesten käyttö enää oikeissa mittasuhteissa näiden ministeriöiden virkamiesten määrään²¹ ja tehtäväkenttään nähden, on sitten jo toinen kysymys.

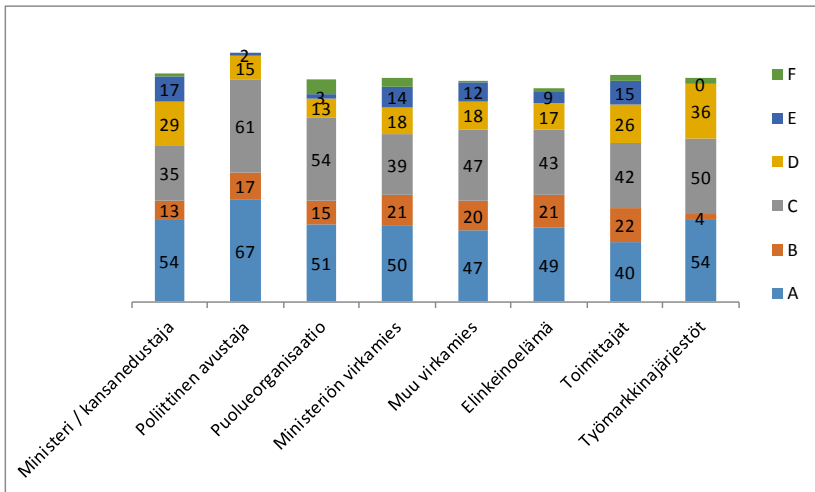
Selvitysmiesjärjestelmä aiheuttaa toki myös menoja. ”Perusselvitysmiehen” keskimääräinen lähtöhinta vaihtelee. Kirjanpidossa menot kirjataan palkkioihin, jos kyseessä on yksityishenkilö ja asiantuntijapalveluihin, jos yritys on takana. Kun 30 000 euron kilpailutusraja on koskenut myös asiantuntijapalveluja, niin sitä on voitu eri keinoin kiertää. Korvaustavatkin vaihtelevat nimitettävän henkilön toiveiden ja muiden järjestelyjen mukaan. Monesti lisäkuluja – jotka eivät siis näy missään – tulee esim. siitä, että selvitysmiehelle valjastetaan koko ajan avuksi ministeriön virkamies – joskus useampikin. Lisäksi usein on annettu käyttöön täysipäiväinen sihteeri. Tällöin todelliset kustannukset mainittuine menoineen ja transaktiokuluineen nousevat varsin korkeiksi. Joissakin tapauksissa selvitysmieheksi on tosin nimetty ministeriön virkamies, jolloin hän päätyöltään vain siirtyy joksikin aikaa sivuun selvitystä tekemään. Usein selvitysmiehillä on takanaan myös työryhmä, jolloin selvitysmies saattaa jäädä vain ulkopuoliseksi keulakuvaksi. Tällaisia tapauksia on paljon.

Läheltä seuranneiden näkemykset selvityshenkilökäytöstä ovat tylät. Esimerkiksi kaksi pitkäaikaista kansliapäällikköä sanovat täysin yhdenmukaisesti, että 90 % selvitysmiesten loppuraporteista on ollut ”yhtä

21. Vuoden 2013 lopussa ao. ministeriöiden henkilöstömäärä oli yhteensä 718.

tyhjän kanssa²² – vain hyvin pienellä osalla on ollut aitoa tarvetta ja merkitystä. Sen sijaan toisenlaiseen tulokseen päädytään tämän tutkimuksen kyselyssä, jossa selvitysmiestoiminta katsotaan varsin järjelliseksi. Näin näkevät yleisellä tasolla asian myös ministeriön virkamiehet.

Kuvio 17. Selvitysmiesten tarpeellisuus ja vaikutus eri rooleihin. Taustaryhmittäin (%):



N = 436. Valita sai enintään kaksi vaihtoehtoa.

- A = Selvitysmiehillä on aito ja tarpeellinen rooli asioiden valmistelussa – tuovat agendalle tarpeellista ministeriön ulkopuolista näkemystä
- B = Selvitysmiehet nimitetään vain muodollisesti ”selvittämään” ja vahvistamaan ministerin jo etukäteen haluamaa lopputulosta ja suuntaa
- C = Selvitysmiehet vahvistavat ministerin (poliittisen valmistelun) roolia
- D = Selvitysmiehet heikentävät virkamiesten roolia
- E = Selvitysmiehet ovat tarpeettomia, asiat voidaan hoitaa ministeriöiden jo olemassa olevilla instrumenteilla.
- F = En osaa sanoa.

Puolet vastanneista katsoo selvitysmiehillä olleen aidon ja tarpeellisen roolin asioiden valmistelussa. Myös tutkimuksen molemmista päätoi-

22. Haastattelut (EM).

mijoista – ministerit / kansanedustajat ja ministeriöiden virkamiehet – puolet näkee selvitysmiestoiminnan hyödylliseksi. Ministerien osalta näkemyksen ymmärtää, mutta tässä kysymyksessä yllättävää ovat virkamiesten vastaukset. Päivittäisessä toiminnassa se on näkynyt kuitenkin aivan toisenlaisena, samoin kaikissa tämän tutkimuksen haastatteluisissa, joissa selvitysmiesten toiminta nähtiin suuressa mittakaavassa täysin tarpeettomana. Tämä saattanee johtua siitä, että haastateltavina oli suurelta osin ylätason virkamiehiä, jotka ovat nähneet toiminnan hyvin läheltä ja aidosti myös sen, onko selvitysmiestoiminta tuonut jotain uutta virkamiesvalmisteluun nähden.²³ Kyselyssä sen sijaan kohteena oli enemmän eri tasoilla olevia virkamiehiä.

Selvitysmiesten myös katsotaan vahvistavan ministerin roolia. Näinhän asian pitää olla, sillä ministerit tarkkaan seulovat, kenetkä he selvitysmieheksi kulloinkin nimittävät. Tältä osin oudoksuttavaa, että ministerit / kansanedustajat tukevat vähiten (vajaa kolmannes) tätä vaihtoehtoa – eikö vain haluttane myöntää? Ikäjaottelulla on merkitystä, koska muutos on tapahtunut vajaan 20 viime vuoden aikana: nuorin ikäluokka kokee selvitysmiehen roolin enemmän muodollisemmaksi – selvitysmiehet nimitetään vain 'selvittämään' ja vahvistamaan ministerin jo etukäteen haluamaa lopputulosta ja suuntaa – kuin vanhemmat ikäryhmät.

Viidennes kaikista vastanneista katsoo selvitysmiesten heikentävän virkamiesten asemaa. Tässä kysymyksessä ministerien / kansanedustajien (29 %) vs. ministeriön virkamiesten (18 %) näkemykset eroavat melko selvästi. Täysin tarpeettomaksi selvitysmiesten roolin näkee vain runsas 10 % vastanneista, mutta ministereistä / kansanedustajista yllättäen lähes viidennes. Miesten ja naisten vastausten välillä ei ole eroja, eikä myöskään eri ikäluokkien välillä.

Valtionhallinnossa ”selvitysmiesten selvitysmies” on ollut Lauri Tarasti²⁴. Hän on ollut selvitysmiehenä muun muassa maankäyttö- ja rakennuslakiin / kaavoitukseen, tuulivoimaloihin, valtion asuntorahastoon, romuajoneuvojen jätehuoltoon ym. liittyen. Toisena ”mo-

23. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

24. Ympäristöministeriön entinen kansliapäällikkö, korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvos ja tunnettu urheiluvaikuttaja.

nitoimiselvitysmiehenä” on nostettava esiin Jussi Huttunen²⁵ (valtion sektoritutkimus, Stakes, lääkärikoulutus, tutkimuslaitokset, HUS:n toiminta, kansallinen terveysprojekti ym.).

Tarasti sanoo, ettei hän koskaan ryhtynyt sellaiseen selvitysmiestehtävään, jota kenttää hän ei jollain tavalla olisi tuntenut. Hän myös viihtyi hyvin selvitysmiesrooleissa. Tarastin mukaan puolueista riippumaton asema on eduksi: työn aikana ei tarvitse tehdä mitään kompromisseja eli voi tehdä juuri sen ehdotuksen, joka parhaalta tuntuu. Selvitysmiehen yksi valtti työryhmiin tai komiteoihin verrattuna on myös se, että raportti saadaan nopeammin valmiiksi kun erimielisyydet eivät etenemistä hidasta. Päätelmät myös tulevat kirkkaampina kuin suuren ryhmän vesittämässä teksteissä. Tarastin mukaan aina pitää pyrkiä toteuttamiskelpoisiin ehdotuksiin: ”Usein ne eivät ole niitä kaikkein parhaita, mutta parhaaseen pyrittäessä ei ehkä saa mitään. Hyvään kun pyrkii, voi sen sitten saadakin.”²⁶

Pelkästään 2000-luvulla on siis ollut satoja selvitystehtäviä. Tässä tutkimuksessa on tarpeetonta niitä kaikkia luetella ja niiden sisältöä analysoida. Alaviitteeseen²⁷ on kuitenkin sattumavaraisesti poimittu

25. Professori, entinen Kansanterveyslaitoksen pääjohtaja.

26. HS 26.5.2002.

27. Jukka Kekkonen (Jehovan todistajien asevelvollisuus), Markku Mattila (koulutuksen arviointikeskuksen sijaintipaikka), Kirsti Rissanen (talous- ja velkaneuvonta), Lauri Törhönen (elokuvarahoitus- ja koulutus), Liisa Turakka (lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus), Pirkko Saarela (Ylä-Lapin metsät), Timo Haukilahti (voimistelun kattojärjestö), Matti Alahuhta (Suomen taloudellisten ulkosuhteiden hoito), Jukka Wuolijoki (vankeinhoito), Osmo Soininvaara (Lahden seudun kuntaliitosselvitys), Jorma Eloranta (investoinnit Suomeen, kuorma-autoja valmistavan Sisu Defencen ja maavoimien materiaalilaitoksen kiista), Kari Stadig (pääomamarkkinoiden kehittäminen), Kari Salmi (poliisihallituksen ja sisäasiainministeriön poliisiosaston muutostarpeet), Markku Hirvonen (verotus, harmaa talous / talousrikokset), Rauno Anttila (kuvataiteen vientiorganisaation uudelleen järjestäminen, elokuvatarkastamon ja kansallisen audiovisuaalisen arkiston toiminnot ja sijainti), Risto Siilasmaa (asevelvollisuusjärjestelmän tulevaisuus), Pasi Holm (tie- ja liikennehastot), Mikko Tulokas (työsuhdetekijänoikeudet), Antti Tanskanen (yritysrahoitus), Esa Iivonen (koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta), Matti Purasjoki (kaavoitus ja kaupan kilpailu, sähkömarkkinat), Sirkka-Liisa Kivelä (vanhustenhoito), Ole Norrback (maahanmuuttoasiat), Timo Lankinen (opetushallituksen toiminta), Matti Vuoria (valtion omistajapolitiikka), Mika Vuorela (mielenterveyskuntoutujien työmarkkina-asema), Jouni Mykkänen (kulttuuriteollisuuden rakenteiden kehittäminen / sisältötuotanto), Jarmo Ratio (maa- ja metsätalousministeriön

malliksi noin 50 selvitystehtävää (tekijöineen). Nämä kattavat vain pienen osan runsaan kymmenen vuoden aikana nimitetyistä selvitysmiehistä ja heidän tehtävistään. Näistä kuitenkin käy ilmi tehtävien kirjo ja henkilöistä myös se, että osa on ollut pelkkiä nimekkäitä keulakuvia, osa taas selvitettävänä olevan tehtävän huippuasiantuntijoita. Jälkimmäisissäkin tapauksissa tosin nimitetyt henkilöt ovat lähes aina jo etukäteen olleet nimittäjäministerinsä aaltopituudella.²⁸ Silmiinpistävää on, että vain muutama naispuolinen selvitysmies on kuulunut joukkoon. Nykyisin selvitystehtävän suorittajista käytetäänkin jo nimikettä selvityshenkilö, mutta tekijöissä muutosta ei huomaa.

Suurimpaan osaan selvitystehtäviä ei komitealaitos – jonka perään jotkut ovat haikailleet – olisi soveltunut millään lailla. Komiteatyöhön olisi näissä asioissa koko valtion hallinto tukehtunut. Monessa tapauksessa ei olisi työryhmäkään sopinut korvaajaksi. Sen sijaan otsikkotasoa tarkastellen useat tapaukset olisivat kuuluneet ministeriöiden virkamiesten valmisteluvastuulle. Selvitysmiestoiminnalla

toiminta ja tehtävien järjestäminen), Erkki Rajaniemi (työeläkeyhtiöt), Olli Huopaniemi (hoviioikeuksien ruuhkat / muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeet), Kirsti Palanko-Laaka (määräaikaisen työn yleisyys, käytön lainmukaisuus ja lainsäädännön kehittämistarpeet), Jukka Laaksovirta (jäänmurto), Turo Virtanen (taideyliopisto), Matti Louekoski (työeläkeyhtiöt / hallinto), Mikko Talvitie (tie-liikelaitos), Hannu Pelttari (maaseutuvirasto), Arto Rätty (varuskuntaverkosto), Jukka Rantala (työeläkejärjestelmä), Kari Reijula (tupakkalaki, ravintolatupakointi, sairaalarakennusten kunto), Pekka Honkanen (Vrouw Maria), Sakari Ahola (yliopistojen opiskelijavalinnat), Heikki Ylikangas (siviili- ja sotilasvankien luovutukset), Aatos Lahtinen (virkamiehiltä vaadittava kielitaito), Esa Veijola (syrjäytyminen), Jukka Pekkarinen (valtionosuusjärjestelmä / peruspalvelujen rahoittamisselvitys, kuntien toiminta ja rahoitus ym.), Timo Relander (kuluttajavirasto), Pekka Myllyniemi (pelastustoimi ja -laitokset, palomiesten eläkeikä, Sipoon rajasiirto ym.), Pauli Ylitalo (lääkekorvausjärjestelmän yksinkertaistaminen), Jarl Forstén (sähkön jakelun varmuus poikkeustilanteissa), Sami Mahkonen (nuorten rikokset, nopeutettu käsittely, kirkon hyväksikäyttösytyt), Pekka Pajakkala (yliopistojen tilakustannukset), Jarmo Visakorpi (koulutuksen arviointineuvosto), Hannu Hakala (teatterin rahoitus / valtionapu teatteri- ja orkesterilain ulkopuolisille teattereille ja tanssiryhmille), Erkki Inkinen (rakennusalan diplomi-insinöörien koulutus), Heikki Koski (liikennevalvonta / liikkuvan poliisin asema ja tehtävät), Ukko Laurila (puolustushallinnon rakennuslaitos), Kari Österlund (Matkailun edistämiskeskus), Erkki Kupari (media-alan koulutus), Jouko Isolauri (erikoissairaanhoidon keskeisten palvelujen saatavuus sairaanhoitopiireittäin, sairaaloittain ja kunnittain), Peter Fredriksson (asuntopoliittinen strategia), Pasi Koski (nuorten urheilijoiden suhde alkoholiin), Risto Ruohonen (oopperan rahoitustarpeet), Pentti Meklin (ammattikorkeakoulujen talous ja taloushallinto).

28. Haastattelut (EM).

onkin rajattu virkamiesten perustyötä: ”kun turvaudutaan tärkeiden asioiden valmistelussa selvitysmiehiin ja konsultteihin, se on samalla epäluottamuksen osoitus virkamiehille”²⁹. Toisaalta on myös niin, että useassakin tapauksessa selvitysmiesmenettely on ollut juuri sopiva instrumentti, vaikka itse selvityshenkilövalinnoissa onkin havaittavissa kaveripohjaisuutta. Sekin on otettava huomioon, että selvitysmiehet täyttävät ministerien näkökulmasta aina jotakin vajetta – onko se sitten virkamiehiin kohdistuvaa vai ei, mutta se on sitten toki jollakin tavalla aina täytettävä. Selvitysmiestoiminta sai kuitenkin jossakin vaiheessa aivan liian suuret mittasuhteet. Viime aikoina selvitysmiestoiminta onkin jo selvästi vähentynyt. Tästä huolimatta selvitysmiesmenettelyyn tarvittaisiin valtioneuvostotasolla parempaa koordinointia ja kontrollia – tarkemmat pelisäännöt siitä, mitä missäkin instanssissa voidaan tehdä ja millä menettelyillä. Tähän saakka se on ollut hyvin hajanaista ja epämääräistä.

Selvitysmiestoimintaa voitaisiin paikata nykyistä enemmän myös hallinnonalojen omin voimin. Monella ministeriöllähän on alaisia virastoja ja tutkimuslaitoksia, mutta niitä ei ole – lähes pilkuntar-koista tulossopimuksista huolimatta – paljokaan selvitysmenette-lyissä hyödynnetty. Ja onhan ministeriöillä itselläänkin suuri määrä erittäin asiantuntevia virkamiehiä, jos heillä on vain mahdollisuus työryhmytyöskentelyn ja kokousistumisten sijasta keskittyä omaan substanssiinsa. Selvitysmiestoiminnalle on toisaalta ollut yksi erittäin selvä perussyö: Muut menettelyt eivät tuo siinä määrin ministerille sellaista näkyvyyttä kuin mitä ministeriön ulkopuoliset selvitysmiehet tuovat. Tämä toki myös riippuu ministeriöstä ja sen tehtäväkentän luonteesta. Kaikki selvitystehtävät eivät mediaa kiinnosta.

29. Kuusela – Ylönen, 31. Lainaus on ao. kirjasta, tekijöiden tekemät haastattelut.

VI POLIITTISET VIRKANIMITYKSET

I. Lähtökohdat – poliittiset nimitykset puolueiden toimintakuvaan

Kutakin ministeriä lähellä olevat ministeriöiden keskeisten virkamiesten paikat – muun muassa ministeriön kansliapäällikkö, valtiosihteeri kansliapäällikkönä, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö – on valtion virkamieslain mukaan täytettävä julkista ilmoittautumismenettelyä käyttäen, jollei lailla erikseen toisin säädetä.¹ Yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat perustuslain mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto². Tällä menettelyllä virkaan olisi valittava pätevin. Tapahtuuko näin oikeasti, vai valikoiko ministeri hakijoista (poliittisesti) sopivan vai sovitaanko koko valtioneuvostotasolla samanaikaisesti niin sanotuista virkapaketeista, jolloin ylimpiä virkapaikkoja täytetään lähinnä kulloistenkin hallituspuolueiden edustajilla? Päätteessään nimittämisestä viranomainen ei saa lain mukaan perusteettomasti asettaa ketään toisiin nähden eri asemaan³. Jos kyseessä on niin sanottu ”puhdas” poliittinen nimitys, eli aidosti pätevämpi ohitetaan, se on

1. Valtion virkamieslaki 5 c §.
2. Perustuslaki 125 §.
3. Valtion virkamieslaki 6 §, 11 §.

todellisuudessa lain vastaista, vaikka perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus) tulkittaisiin kuinka väljästi tahansa. Miksi ja missä määrin poliittisia virkanimityksiä on tehty ja ovatko ne vaikuttaneet politiikkojen ja virkamiesten välisiin valtasuhteisiin? Näitä asioita selvitän seuraavaksi.

Valtion ja kuntien korkeimpien virkojen miehityksessä ovat valittujen poliittiset taustat näytelleet keskeistä roolia: mitä korkeampi virka, sitä enemmän puoluepoliittinen peli on vaikuttanut virantäyttöön. Kuntien johtopaikat on pääsääntöisesti täytetty poliittisin perustein. Poliitikot tekevät valinnat poliittisella mandaatilla! Vaikka 1970-luvun kiintiöpolitiikasta on tultu avaramman ajattelun suuntaan, lähtökohdaisesti valinnat ovat säilyneet poliittisina.⁴ Kunnissa ei tosin edes yritetä peitellä virkanimitysten poliittisuutta, kuten valtionhallinnossa on tapana.

Yleisillä nimitysperusteilla (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) julkisiin virkoihin viitataan koulutukseen, työkokemukseen, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, kansalaistoimintaan ja nuhteettomaan käytökseen⁵. Nämä ovat siis pitäneet sisällään ajatuksen, että meriittensä perusteella paras henkilö tulee valita virkaan. Käytännöt virkanimityksissä ovat kuitenkin olleet aivan toista äärilaitaa, vaikka perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta tulkiten jokaisella pitää olla tasa-arvoinen mahdollisuus päästä virkaan. Poliitiikka ja politikointi painavat silti usein enemmän – lakeja tulkitaan.

4. Ks. laajemmin ks. Wiberg 2005, 37.

5. Tarkemmin: Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksenavulla hankittuja tietoja ja taitoja sekä tutkinnoilla, julkaisuilla tai muulla tavoin osoitettua tietopuolista perehtyneisyyttä virkaan kuuluviin asioihin. Tarvittavia tietoja ja taitoja voidaan hankkia teoreettisten opintojen ohella ja lisäksi myös käytännön työelämässä saavutettavalla kokemuksella. Tärkeintä on, että kyseinen kokemus kehittää haettavana olevaan virkaan tarvittavaa ammattitaitoa. Kyvyllä tarkoitetaan luontaista lahjakkuutta, työkykyä, järjestelykykyä, johtamiskykyä, aloitteellisuutta sekä muita viraston toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisia kykyjä. Koeteltu kansalaiskunto on alun perin tarkoittanut lähinnä nuhteetonta käytöstä sekä sitä, että henkilö ei ole virkatoiminnassaan eikä muutoin syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen eikä rangaistaviin tekiöihin. Nuhteettoman käytöksen lisäksi koetellulla kansalaiskunnolla tarkoitetaan yleisessä kansalaistoiminnassa saatuja viran hoitamisen kannalta merkityksellisiä ansioita. Jos tehtävä on laaja tai sen odotetaan muuttuvan ajan myötä, vertailu tehdään tältä pohjalta. Laine – Äijälä 2013, 26.

Poliittisia virkanimityksiä on pääosin julkisuudessa aina paheksuttu. Jatkuvasti niitä kuitenkin tehdään – joko näkyvästi tai ”piilotetusti”. Ensiksi, mikä itse asiassa on poliittinen virkanimitys, jota jo yli 30 vuotta sitten kansankielellä kutsuttiin ”valtaeliitin hyppimisellä herrahissiin” ja preferenssikielillä strategisten asemien miehittämisjärjestelmäksi⁶. Käytävätkö poliittisesti nimitetyt virkamiehet poliittista valtaa vai toimivatko he virkamiesnormiston mukaisesti. Joku syyhän poliittisiin valintoihin tietenkin on, eihän niitä muutoin tehtäisi. Vaikka hallitukset, hallituspuolueet ja ministerit vaihtuvat, niin poliittisesti nimitetyt virkamiehet pysyvät silti paikoillaan – poliittisia valtioshteereitä lukuun ottamatta.

Poliittisia virkanimityksiä on ollut kautta historian. Keskiajalta alkaen kuninkaat, mahtimiehet ja säädöt pitivät sopivien miesten nimittämistä vaikutusvaltaisiin ja muihinkin virkoihin soveliaana keinona vaikuttaa maailmanmenoon omien etujensa turvaamiseksi. 1700-luvun Ruotsi-Suomessa – hattujen ja myssyjen aikaan – virkoja ostettiin ja myytiin sumeilematta. Poliittiset puolueet syntyivät vasta 1700-luvun jälkipuoliskolla, mutta kruunu ja paikalliset valtanpitäjät käyttivät nimitysoikeuksiaan häikäilemättä hyödykseen jo sitä ennen. Keskiajan poliittinen asetelma edellytti, että virkojen haltijat nimitettiin huomattavimmista suvuista, vaikka virkojen hoitoa ei ollutkaan erityisesti säädetty rälssin tehtäväksi. Mahtimiesten valtasuhteista seurasi virkojen keskittyminen samoille henkilöille. Yleisesti virat olivat palkkioita kuninkaalle tehdyistä palveluksista.⁷ Perinteet ovat siis pitkät ja palkkioita edelleen jaetaan – nyt vain kuninkaina ovat poliitikot.

Käsite ”poliittinen virkanimitys” johtuu siitä, että puoluepoliittiset näkökohdat muodossa tai toisessa ovat keskeisiä perusteita virkanimitystä tehtäessä. Vastakohtana on ei-poliittinen virkanimitys, jossa muilla perusteilla on yksinomainen tai ainakin ratkaiseva merkitys. Poliittisilla virkanimityksillä tarkoitetaan siten nimitystä, jossa henkilö otetaan

6. Rantala 1982, 216.

7. Kaasalainen, 2011, 22; Laine 1993, 42–43.

virkaan puoluepoliittisilla ansioilla siten, että samalla syrjäytetään lain mukaisilla nimitysperusteilla arvioiden ansioitunein henkilö. Hakijan poliittinen kanta siis ratkaisee viran täytön. Nimitys ei sen sijaan ole poliittinen silloin, kun virkaan rekrytoidaan nimitysperusteiden mukaan ansiokkain, vaikka henkilöllä olisi sidonnaisuuksia johonkin puolueeseen.⁸ Kaikkien perusoikeuksiinhan kuuluu ammatillinen ja poliittinen järjestäytyminen. Poliittiset sidonnaisuudet ovat epäasiallisia vasta silloin, kun ne muodostavat keskeisen tai ainoan perusteen virkaan nimittämiseksi.⁹ Koeteltuun kansalaiskuntoonhan kuuluu myös poliittisissa luottamustehtävissä toimiminen.

”Poliittinen virkamies” on ollut yleinen Suomen julkisessa hallinnossa, vaikka asianosaiset – nimittäjät ja nimitetyt – eivät myönnäkään politiikan vaikuttaneen nimitykseen. Ilmiselvissäkin tapauksissa on kulloinenkin hallitus tai ministeri kumonnut väitteet poliittisten perusteiden käytöstä. ”Nimityslistat ja -perustelut tarkistutin myös oikeuskanslerin virastossa, eikä niistä löydetty huomautettavaa – paras ja pätevin valittiin”, kuuluu vastaus epäilijöiden kysymykseen. Oppositiopuolueet tai muut nimityskisassa hävinneet väittävät taas päinvastaista. Kaikki puolueet kuitenkin vallankahvassa ollessaan käyttäytyvät nimitysasioissa täysin samoin tavoin ja keinoin. Seuraava lainaus lähes 25 vuoden takaa pitää edelleen täysin paikkansa:

”Hallitusmuodossa (EM: nyk. perustuslaissa) on määritelty yleiset nimitysperusteet, mutta ne ovat niin yleiset, että niitä voidaan tulkita melkein miten vain. ’Ansioitunein hakija’ on Suomen yleisin valkoinen valhe, jolla voi perustella huolelta halutut virkanimitykset kenenkään puuttumatta asiaan”.¹⁰

Median ansiosta ovat poliittiset virkanimitykset nousseet kiitettävällä tavalla julkisuuteen ja samalla kansalaisten tietoisuuteen. Poliittisista nimityksistä 1990-luvun alussa kirjan julkaissut Jarmo Laine sanoo juuri oikein sanankääntein, että mikäli tiedottaminen poliittisista

8. Laine 1993, 17; Puronurmi 2009, 296; Kaasalainen 2011, 12.

9. Laine 1993, 38.

10. HS 5.5.1991.

nimityksistä olisi pelkästään niitä suorittavien tai esittävien huolena, ei suuri yleisö olisi koskaan niistä kuullut mitään¹¹. Julkinen sana on tässä asiassa hoitanut kunnialla tehtävänsä demokratian vahtikoirana. Median valppaus on saattanut joskus jopa estää poliittisia virkanimityksiä toteutumasta – poliitikot ovat pelänneet siitä mahdollisesti aiheutuvaan kohua. Toisaalta, kun korkeiden virkojen nimitykset ovat ainakin määrältään siistiytyneet, niin alempien virkojen nimityksiin ei mediassa riitä enää mielenkiintoa, vaikka ne joskus saattavat olla politiikan valmistelun kannalta paljon keskeisempiä. Esimerkkinä vaikkapa ministeriöiden osastopäälliköiden virat, koska kansliapäälliköiden mahtiasema on jo selvästi murentunut; virkamiesvaltaa on liuennut pykälää alemmalle tasolle.

1960-luvulta lähtien on puolueiden toimintakuvaan selkeästi liittynyt myös osallistuminen hallintoon. Julkinen hallinto sai – näkyvimmin 1970-luvulta lähtien – valmistelu-, toimeenpano- ja asiantuntijaroolinsa voimakkaan ekspansion ansiosta lisääntyvää poliittista merkitystä ja veti myös puolueiden huomion puoleensa. Suomessa ryhdyttiin puhumaan ”puolueiden valtio-oikeudellisista tehtävistä”, millä tarkoitettiin vaalien hoitamisen ja hallituksen muodostamisen ohella puolueiden roolia hallinnossa.¹² Aluksi puolueiden edustajia sijoitettiin valtion komiteoihin ja työryhmiin. Näkyvästi julkisuuteen poliittiset virkanimitykset alkoivat nousta asteittain siinä vaiheessa, kun vasemmisto palasi – vuoden 1966 vaalivoittonsa ansiosta – hallitustoimiin. Vasta tällöin – kun vasemmistopuolueet saivat nimitettyä edustajiaan siihen saakka pitkälti porvarillisen blokin hallitsemaan hallintoon – nimityksiä ryhdyttiin kutsumaan poliittisiksi¹³. Julkisen sektorin keskeisestä hyvinvointipoliittisesta roolista johtuen hallituspuolueet pitivät hallintoa yhtenä tärkeänä vaikuttamiskohteena. Puolueiden väliset kiistat poliittisista virkanimityksistä puolestaan laajenivat samaa tahtia nimitysten määrän kasvun kanssa.

11. Laine 1993, 137.

12. Rantala 1982, 52.

13. Ks. myös Tiihonen 2006.

Massiivinen poliittisten virkanimitysten kausi puhkesi kauneimpaan kukkaansa 1970-luvulla, kun menettely laajeni valtionhallinnossa kaikille rintamille. Kalevi Sorsan (sd.) ensimmäisen hallituksen kaudella (1972–1975) hallituspuolueet ryhtyivät olan takaa miehittämään keskusvirastotasoa ja valtion yritysten hallintoneuvostoja. Sama menettely levitettiin myös alemmille hallintoportaille. Muutamassa vuodessa virkojen täytöistä tuli laajoja paketteja, joissa suurimmat puolueet saivat kukin osansa, mutta tyytyväisyyden takaamiseksi pienillekin herui pinosta.

Jakomenettelyä ja poliittisia nimityksiä puolustettiin muun muassa sillä, että poliittinen tausta takasi tärkeimpien näkökantojen edustuksen valtionhallinnon johdossa, vaikka puoluepolitiikalla ei säädösten mukaan saanut tuolloinkaan olla viranhoidossa mitään sijaa. Hallituspuolueiden rooliin tietysti kuului ja kuuluu pyrkimys omien kannattajien intressien hoitamiseen – kaikin keinoin. Vaikka monesti sopivuus ohittaakin pätevyyden, niin silti varsin suuri määrä julkisuudessa leimatuista poliittinen virkanimitys -henkilöistä on sellaisia nimityksiä, joissa virkaan sovitettu on ollut myös pätevin. Tällaisessa tapauksessa maine poliittisesta nimityksestä on silti saattanut jäädä luokittamaan valittua henkilöä vähättelevästi koko virkauran ajaksi: ”hänethän valittiin puolueperustein”.

Onni Rantala kuvasi yli 30 vuotta sitten Suomen puolueita koskevassa selvityksessään silloiset poliittiset nimitykset erinomaisen osuvasti:

”hallintokoneistosta on nimenomaan informaatiomonopolinsa ansiosta kehittynyt todellinen valtakeskus... Yleinen käsitys näyttää olevan, että hallitus ja virastot päättävät Suomen asioista. Kun hallitus on kaiken lisäksi kiintiöity (EM: punamulta- tai kansanrintamahallituspohja), oppositio häipyä taka-alalle ja tilanne on johtanut hallituspuolueiden keskinäiseen kilpailuun vakansseista epävirallisen ohjauksjärjestelmän piirissä”¹⁴.

14. Rantala 1982, 198; Laine 1993.

Nimityspolitiikan taustalla on vaikuttanut ainakin kolme motiivia, puolueen kannalta kaksi ja valitun kannalta yksi. Ensiksikin herätetään attraktioita puolueeseen, palkitaan aktiivisuutta ja kiinnostusta ja samalla toteutetaan uusimuotoista palvelutehtävää. Sen ohella pyritään vahvistamaan puolueen valtaa ja vaikutusmahdollisuutta, toisin sanoen odotetaan, että nimitetyt tekevät vastapalveluksia puolueelle. Monet jäsenet ja valitut puolestaan seuraavat omaa strategiaansa: he ottavat tehtävän vastaan siksi, että siitä koituu heille tuloa, valtaa ja arvovaltaa.¹⁵ Tutkimusjakson alkupuolella poliittisia virkoja saivat ennen muuta puolueen johdossa istuvat tai siihen hyvissä suhteissa olevat jäsenet. Puoluejärjestöissä kunnostautuneiden jatkeeksi alkoi sitten vähitellen ilmaantua tuoreita jäsenkortin ottajia, joiden poliittinen herääminen läpinäkyvästi usein kytkeytyi virkapaikkaan¹⁶. Kun puoluetoiminnassa on ominaista valtaan vaikuttaminen, valtaan pyrkiminen ja vallan avulla asemien hankkiminen, niin siihen myös kuului vahvasti julkiseen hallintoon ujuuttautuminen omilla miehillä. Ja näyttää – tosin pienemmässä mittakaavassa – vielä 2010-luvullakin edelleen kuuluvan.

Sosiaalidemokraatit organisoivat puoluetasolla ensimmäisenä poliittisia virkanimityksiä koskevan valmistelu- ja seurantajärjestelmän. Sorsan I hallituksessa toiminta alkoi olla jo niin pitkällä, että puolueen sisällä nimitysasioita käsiteltiin lähes viikoittain. Pohjustustyötä tekivät puolueen ja sen eduskuntaryhmän lisäksi ministeriöihin palkatut uudet puoluemiehet eli poliittiset sihteerit. Valmistelussa kerättiin käytännössä kaikki vapaaksi tulevat virat toimistopäällikkö- / vanhempi hallitussihteeritasosta lähtien. Nimityksiä varten oli oma seurantaryhmänsä. Palavereissa keskusteltiin, mikä kulloinkin vapaaksi tullut tai tuleva paikka olisi puolueen intressissä tärkein ja mikä paikka voitaisiin antaa muille. Joskus kaikki paikat tuntuivat yhtä tärkeiltä, mikä sai 1970-luvulla sosiaalidemokraattien taholta toiminnassa mukana olleen Jacob Södermanin kerran kokouksessa

15. Rantala 1982, 217–218; haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutetussa kyselyssä nousivat myös vastaavat motiivit esiin.

16. Nousi esiin myös haastatteluissa, haastattelut (EM).

tiuskaisemaan, että ”mitä helvettiä tässä jakamaan, otetaan kaikki”.¹⁷ Keskustapuoluelaiset monesti katsoivat näin käyvänkin.

Keskustapuolue ei toki kehityksessä paljon jälkeen jäänyt. Osittain jo 1960-luvun loppupuolella Rafael Paasion (sd.) ensimmäisellä pääministerikaudella, mutta etenkin Mauno Koiviston (sd.) ensimmäisen hallituksen aikana, puolue alkoi kiinnittää systemaattista huomiota virkanimityskysymyksiin, minkä Seppo Kääriäinen väitöskirjassaan¹⁸ hyvin osoittaa. Paasio oli keskustalaisten mielestä suosinut sosiaalidemokraatteja nimityspolitiikassa, minkä johdosta jo vuoden 1967 puolella keskustapuolue ryhtyi vartioimaan nimityksiä ja ajamaan niissä omia etujaan. Omien virkamiesten kartoittamista ja nimitysratkaisuja varten seurantavastuun sai Juhani Perttunen, josta sittemmin tuli presidentin kanslian kansliapäällikkö ja sen jälkeen sisäasiainministeriön kansliapäällikkö. Perttusen nimitys oli alkusysäys keskustapuolueen 1970-luvun virkanimityspolitiikalle, joka nojautui avoimeksi tulevien virkapaikkojen perusteelliseen kartoittamiseen, sopivien keskustalaisten ehdokkaiden hakemiseen ja neuvotteluihin muiden hallituspuolueiden kanssa paikkojen täyttämistä hyvinkin suurina nimityskokonaisuuksina (paketteina).¹⁹ Sosiaalidemokraatit ja keskustapuolue pyrkivät tietysti kumpikin oman etunsa nimissä saamaan ”riittävän osuuden” tärkeimmistä virkapaikoista. Silti mikään ei tahtonut kummallekaan riittää.

Keskustapuolueessa puoluehallitus nimesi puoluetoimistoon erityisen nimitysvastaavan, joka toimi puoluetoimistossa 1980-luvun vaihteeseen saakka. Oman nimitysmekanisminsa puolue vahvisti vuonna 1974. Puoluetoimisto vastasi valmisteluista yhdessä virkamiehistä ja poliittista sihteereistä kootun hallinnollisen toimikunnan kanssa. Ministeriryhmä kävi puolestaan keskusteluja sosiaalidemokraattien nimityksistä vastaavan ministerin kanssa.²⁰

17. Haastattelut (EM).

18. Kääriäinen 2002.

19. Kääriäinen 2002, 112; haastattelut (EM).

20. Kääriäinen 2002, 174–175; haastattelut (EM).

Virkapaikoista kilpailtiin ja puolueet myös iloitsivat voitoista aina, kun oma mies oli saatu haluttuun virkaan. Nimityskiistat menivät sosiaalidemokraattien ja keskustapuolueen välillä joskus hyvin vakaviksi, mikä osaltaan toi hallitusyhteistyöhön syväkin naarmuja²¹. Keskustapuolue syytti sosiaalidemokraatteja siitä, että nimitysrintamalla ei-sosialistinen linja ei näy missään – ja ”kissa-hiiri -leikin” mukaisesti sosiaalidemokraatit puolestaan päinvastaista.

Myös kunnalliset virkanimitykset olivat seurannan ja aktiivisen ohjauksen kohteena. Esimerkiksi keskustapuolueen puolueoimistolla oli laaja kortistoihin viety tietokanta kuntien viranhaltijoiden poliittisista taustoista ja puolueen tarjokkaista kunnallisiin tehtäviin. Puolueoimiston kunta-asiainsihteerin välitti päivittäin tietoja kuntien keskustalaisille päättäjille kunnallisten virkanimitysten tiimoilta.²² Sosiaalidemokraateilla puolestaan olivat omat järjestelmälliset seuranta- ja valvontamenettelynsä²³. Tappiota kun ei haluttu nimityksissä millään tasolla tai politiikan lohkokalla kärsiä.

Hallintoelämän ja julkisen sektorin miehittäminen puolueiden edustajilla vahvistui muutaman vuoden aikana hyvin nopeasti – siis samalla kun yhteiskunta politisoitui, virastokenttä laajeni ja sen poliittinen vaikutusvalta kasvoi. Asenteet hallinnon politisoitumiseen varioivat aluksi niin, että vasemmisto suurelta osalta kannatti ”edustuksellista byrokratiaa” eli valtion ja kuntien virkapaikkojen jakamista parlamentaaristen perusteiden mukaan, kun taas porvarilliset ryhmät puolsivat virkamiehen valinnassa enemmän taitoa, kykyä ja koeteltu kansalaiskuntoa.²⁴ Mutta kuten keskustankin osalta edellä nähtiin, niin tosiasiaa kelkasta ei ole halunnut kukaan pudota – ei silloin eikä sen jälkeen. Kokoomus tosin pidettiin hallitustoimista ulkona vuosina 1966–1987; oppositiosta oli tietysti helpohko nimityksiä kritisoida ja korostaa nimitettävän pätevyyttä.

Hallinnon puoluevaltaistumisessa oli vuonna 1977 ehditty jo niin pitkälle, että vajaa 1/3 ministeriöiden ja noin puolet tärkeimpien

21. Haastattelut (EM).

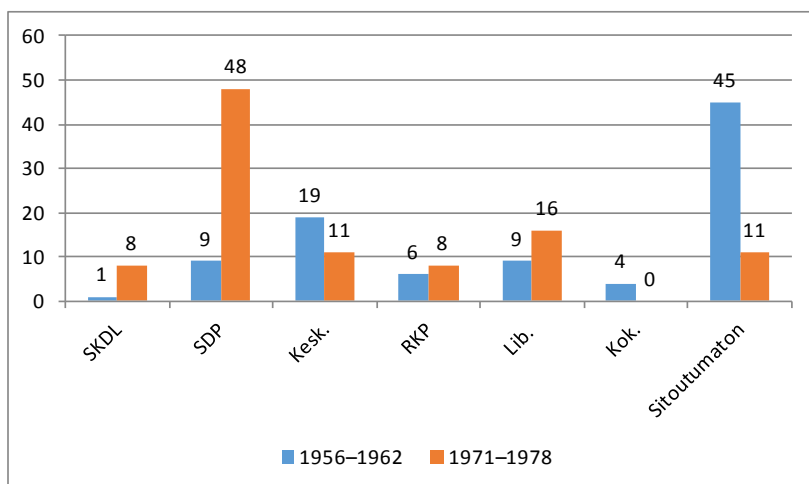
22. Kääriäinen 2002, 175.

23. Haastattelut (EM).

24. Rantala 1982, 53.

keskusvirastojen ym. vastaavista hallinnon viroista oli johtavien ja pitkäaikaisten hallituspuolueiden (sd., kesk.) hallussa²⁵. Sosiaalidemokraattien johdon toiminta²⁶ – muun muassa poikkeuslain osalta – nostivat puolueen osakkeita presidentti Kekkonen silmissä. ”Palokinnoksi” presidentti nimitti useita sosiaalidemokraattien ehdokkaita ulkoasiainministeriöön.²⁷ Sosiaalidemokraatit olivatkin 1970-luvun loppuun mennessä vallanneet ulkoasiainministeriössä asemia sitoutumattomien kustannuksella. Mitä nyt sitoutumattomilla henkilöillä sitten tarkoitettiinkaan – lähinnähän kyse oli ei-vasemmistolaisista virkamiehistä.

Kuvio 18. Ulkoasiainministeriön virkamiehet poliittisen taustan mukaan vuosina 1956–1978²⁸. Henkilömäärä.



Lähde: Lehtinen, Risto 1979.

Kun virkamieskunnan politisoitumista on tutkittu laajemmin muun muassa nimitysasiakirjojen ja arviomiesten avulla, on katsottu, että

25. Gronow ym. 1977, 40–41.

26. Ennen kaikkea Kalevi Sorsa, jonka tyyliin Kekkonen jotenkin mieltyi.

27. Kääriäinen 2002, 156; haastattelut (EM).

28. Lehtisen keräämä aineisto on tässä muutettu kuvion muotoon, Lehtinen 1979.

vuosina 1975–1980 tehdyistä virkanimityksistä joka kolmannes oli poliittinen.²⁹ Selvitysten mukaan vuonna 1950 puolueisiin kytkeytyneistä virkamiehistä 14 % oli vasemmistolaisia, mutta jo 23 % vuonna 1980. Vaikka suhteellinen kasvukin oli tänä ajanjaksona suurta, niin määrällisesti se oli sitten jo huimaava, sillä virkamiesten kokonaismäärä sinä aika moninkertaistui. Kokoomuslaisten osuus sen sijaan – luonnollisesti – tänä aikana suhteellisesti laski³⁰.

Ulkoasiainministeriö oli 1950- ja 1960-luvuilla yksi keskustapuolueen vahvimpia linnakkeita valtionhallinnossa. 1970-luvun nimitysnotkahduksen jälkeen puolue halusi tilanteeseen korjauksen. Puheenjohtaja, ulkoasiainministeri Paavo Väyrynen (kesk.) toimi taustalla aktiivisesti. Holkerin (kok.) hallituksessa puolestaan sosiaalidemokraattiset ulkoministerit Kalevi Sorsa ja Pertti Paasio pyrkivät sitten Väyrysen kauden jälkeen pitämään huolen siitä, että omat puoluetoverit pärjäävät valinnoissa.³¹

Sosiaalidemokraattitaustaisia olivat muun muassa Martti Ahtisaaren, Jaakko Blombergin, Tom Grönbergin, Ralf Fribergin, Iivo Salmen, Kari Möttöjän ja Lauri Kankaan nimitykset. Unohtaa ei pidä valtiovarainministeri Erkki Liikasen nimittämistä EY-suurlähettilääksi, eikä eduskunnasta pudonneen Paavo Lipposen nostamista Ulkopoliittisen instituutin (ei ulkoasiainministeriökytkentää) johtoon. Tuon jälkeinen urakehitys onkin usealla edellä mainitulla ollut uskomattoman huikea.

Täysin puolueettomia henkilöitä on toki harvassa – jos ollenkaan? Toisaalta, jos nimitettävien puoluepoliittinen sitoutuneisuus olisi puolueille yhdentekevää, ei poliittisista virkanimityksistä olisi koskaan kuultukaan. Viime hallituksissa on asteittain yhä enemmän ratkaisuvälta valinnoissa siirtynyt esittelevälle ministerille. Nimitysvaltaa on

29. Laine 1993, 110; Ståhlberg 1987.

30. Väänänen 1982, 35–37.

31. Haastattelut (EM); Laine 1993.

delegoitu substanssiministereille periaatteella ”kunhan hakija muutoin täyttää viran edellyttämät vaatimukset”. Pääministeri Katainen (kok.) lisäsi omalla kaudellaan tähän vielä sen, että ministerit sitten itse vastaavat mahdollisista seurauksista. Tapauksesta riippuen sopivan hakijan määrättyjä ansioita ja soveltuvuutta on sitten monessa valintatapauksessa tarkoituksenmukaisesti korostettu. Muistiot on saatu näyttämään siltä, että ei virkaan ketään muuta olisi voitu valitakaan. Muut ministerit eivät juuri toisten valintoihin pahemmin sotkeudu ajattelulla ”kun en puutu, eivät muutkaan puutu minun reviiiriin”. Joskus sentään pieneksi kiusanteoksi joku ministeri ottaa hallituksen yleisistunnossa toisen puolueen ministerin esittelemän henkilön nimityspaperit pöydälle. Viikon päästä se sitten menee läpi.

Jos poliittinen nimitys ei välttämättä alkuaan olisikaan ollut esittelevän ministerin tavoitteena, niin ministeri silti toimii, kuten toimii: on minunkin saatava, kun kerran muutkin. Tästä lähinnä nykyisin onkin vain kysymys, puoluepoliittinen vaikutus itse viran hoidossa on aika olematon.

Vaikka poliitikkojen ajatusmaailmassa lähtökohtaisesti voikin ajatella poliittisesti nimitetyn virkamiehen ”puhdasoppisesti” tulevan puolueensa etäispäätteenä tiettyyn virastoon eli valittu tulisi ajamaan siellä puolueensa etuja, niin käytännössä politiikan byrokraatisoituminen tapahtuu nopeasti eli muuttuu käänteiseksi: poliittisesti nimitetty virkamies varsin pian mukautuu ja muokkautuu oman virastonsa vankkumattomaksi edustajaksi ja reviiirin vartijaksi. Samalla hän pikemminkin pyrkii saamaan virastonsa linjauksia puolueensakin tavoitteiksi – ellei sitten ole jo heti nimitetyksi tulnaan unohtanut koko puolueensa olemassaolon. Nykytilanne on suunnilleen tämän kaltainen.

Poliittisten virkanimitysten arvostelu alkoi itse asiassa aivan samaan tahtiin kuin nimityksetkin. 1970-luvulla kritiikki pääosin kohdistui virkapaketteihin, joita pidettiin perustuslain vastaisina. Nimitysten katsottiin myös olevan ristiriidassa kansalaisoikeuksista tehtyjen kansainvälisten sopimusten kanssa. Lisäksi arveluttavaksi leimattiin pätevyyssehtojen heikentäminen, erivapauksien myöntäminen,

uusien virkojen perustaminen poliittisista tarkoituksenmukaisuussyistä, henkilön siirtäminen ennenaikaiselle eläkkeelle (jotta saadaan virka vapaaksi halutulle kandidaatille) sekä puolueille hankalien jäsenten työntäminen ”kunniapaikalle” virkakoneistoon.³²

Jo 1970- ja 1980-lukujen taitteeseen tultaessa olivat politisoitumisesta huolissaan jo kaikki piirit – media, poliitikot, virkamiehet jne. Kriitikin kohteeksi nousi entistä enemmän poliittista tietä valittujen viranhoito, jossa katsottiin olevan selvää puoluesidonnaisuutta. Harjoitettu nimityspoliittikka oli lisännyt sellaisten virkamiesten määrää, jotka virkatoimissaan kokivat ensisijaisesti sitoutuneensa noudattamaan heitä nimityskysymyksissä tukeneen puolueen linjaa. Virka-aikaa myös käytettiin suuressa määrin muistioiden ja suunnitelmien laatimiseen omalle puolueelle. Ministeriön kannalta pahinta oli se, ettei puoluepoliittisesti nimitetty alkanutkaan marssia ministeriön tahdissa, vaan otti ohjeita muualta.³³ Vaikka kritiikkiä esitettiin laajalla rintamalla, ei sillä käytännössä ollut mihinkään vaikutusta. Poliittiset nimitykset jatkuivat entisenkaltaisesti.

Jarmo Laine katsoo poliittisten virkanimityksen taustalla olevan vai-kuttamismotiivi ja palkkiomotiivi³⁴. Vaikutus voi yksinomaan perustua virkamiehen yleiseen myönteisen asennoitumiseen koskien taustaryhmänsä pyrkimyksiä tai tiedostamattomaan tai tiedostettuun kiitollisuudenvelkaan nimityksien järjestäneelle taholle. Silti virkamies voi itse kuvitella toimivansa puolueettomasti ja tasapuolisesti. Palkkiomotiivissa palkitaan jäseniä palveluksista puolueen hyväksi³⁵ ja myös silloin, kun virkaan nimitettävä houkutellessaan nimityksen ratkaisevan puolueen jäseneksi. Jälkimmäinen liittyy lähinnä tutkimusjakson alkuaikoihin, jolloin viran saamiseksi hakijalta saatettiin edellyttää

32. Nikula 1979, 237; Merikoski 1980, 97; Rantala 1982, 218.

33. Haastattelut (EM); Johannes Virolainen, Suomenmaa 25.1.1980; Esko Rekola, Uusi Suomi 1.6.1980; Rantala 1982, 218–219.

34. Laine 1993, 21–21.

35. Puolueiden yhteinen intressi oli toteuttaa sellaista virkanimityspoliittikka, jolla esim. valtionyhtiöihin sijoitettiin molemmista päähallituspuolueista pitkän linjan puoluekonkareita.

liittymistä puolueen jäseneksi. Palkkiomotiiviin liittyy yleensä myös vaikuttamismotiivi. Vaikuttamismotiivilla on sen sijaan vähän merkitystä silloin, kun puolue pyrkii nimityksen avulla siirtämään syrjään poliittisesta päätöksenteosta tai nousevien poliittisten tähtien tieltä tavallisesti pitkän päivätyön tehneen veteraanipoliitikkonsa, kuten aiemmin usein oli tapana.

Palkkiomotiivi saattaa myös olla sellainen, että taustaryhmälleen haitallinen henkilö siirretään syrjään – pilaamasta puolueensa julkista kuvaa – niin sanottuun eläkevirkaan eli ”kullatulle tunkiolle”.³⁶ Tämän tyyppiset nimitykset ovat viimeistään 2000-luvulla käytännössä täysin hävinneet kartalta. 1960-luvun lopusta 1990-luvulle saakka henkilöitä kuitenkin aidosti myös palkittiin esimerkiksi pitkäaikaisesta kansanedustajaurasta tai muusta puolueen hyväksi tekemästä pitkäaikaisesta työstä. Kun moneltakin tuolloin puuttui korkeakoulututkinto, niin haluttiin turvata kyseisen henkilön asema eläkeikään saakka puolueiden kesken tehdyillä sopujärjestelyillä – tyyppiesimerkkinä monet kansaneläkelaitoksen johtajanimitykset. Sen johtajistossa onkin ollut putkimiehiä, laitosmiehiä, kirvesmiehiä jne. Ainakin talon kunnosta on voitu pitää huolta. Pitkän aikaa laitoksen johtajistoon oli lähes mahdotonta nousta organisaation sisältä – ja rajoilla se on joskus tänäkin päivänä. Ajat ovat kuitenkin yleisesti muuttuneet ja tähän tyypittelyyn sopivat virkapaikat ovat lähestulkoon kadonneet. Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan puoluetäustasta tehty pitkäaikainen ”näkyvätön” sopimus on kuitenkin edelleen aina valintatilanteessa löydetty: pääjohtajuus on kuulunut maalaisliitto-keskustalle vuonna 2014 yhtäjaksoisesti tasan 60 vuotta.

On olemassa myös suosikkimotiivi, joka ei kuitenkaan välttämättä perustu yksinomaan puoluepoliittisiin näkökohtiin. Suosikkimotiivin vaikuttaessa virkaan nimitetään esimerkiksi virkaiältään tai muutoin nuori hakija taikka valinnasta päättävälle jostain yhteydestä tuttu hakija kokeneiden ja pätevien, virkaiältään vanhempien ehdokkaiden ohi. Suosikkimotiivissa nimitys saattaa siten perustua vaikkapa ystävyys-suhteisiin tai aiempaan yhteistyöhön jne.³⁷ Tällaista tapahtuu edelleen,

36. Ks. Laine 1993, 24; haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

37. Osallistuva havainnointi (EM); Laine 1993.

esimerkkejä löytyy kaikista ministeriöistä. Kyseisessä menettelyssä ministeri saattaa pyytää jotakin henkilöä – jolla ei siis välttämättä ole kytkeä esittelevän ministerin puolueeseen – hakemaan virkaa ”haluaisin sinut tähän” -menettelyllä. Pyydetty henkilö useimmiten haluaa etukäteen varmistuksen valinnastaan, sillä ”muuten en uskalla hakea”. Prosessissa viran täytön valmistelijoille annetaan poliittiselta taholta vinkki, jotta esittelymuistiossa henkilöt saadaan oikeaan järjestykseen. Hakijoiden paremmuutta arvioitaessa valmisteluvirkamiehet ovatkin usein ongelmissa, kun objektiiviset kriteerit tuottaisivat aivan toisen tuloksen.

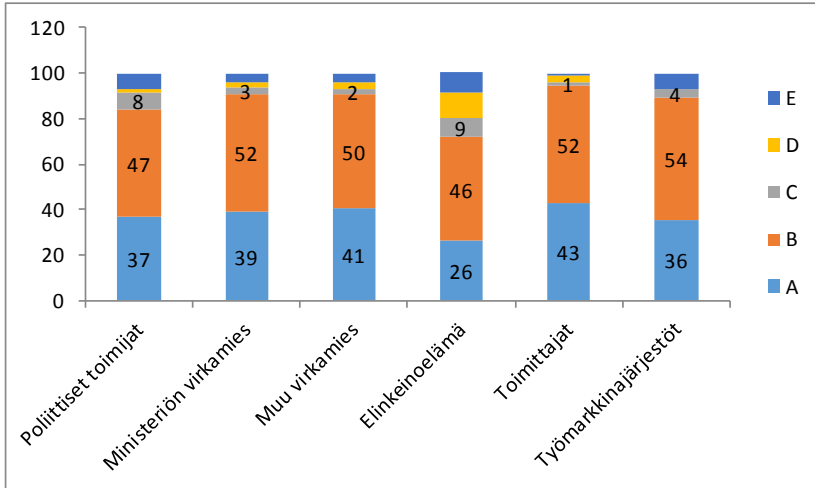
Mitkä ovat sitten poliittisten virkanimitysten vaikutukset vallanjakoon ja mitkä ovat poliittisten virkanimitysten motiivit.

Kun kuviossa 19 sai vastata vain yhteen vaihtoehtoon ja kun väitteet A ja B ovat pitkälti päällekkäisiä – ”puolueen edustaja vaikuttamaan” / ”turvaamaan puolueen näkemys” – niin kiistatta voi sanoa, (392 henkilöä, 91 %), että poliittisissa virkanimityksissä nähdään taustalla olevan puhtaasti vaikuttavuusmotiivi: valitun virkamiehen halutaan tuovan virkamiesvalmisteluun mukaan puolueensa näkemystä. Naiset (99 %) ovat tämän kannanoton puolesta vielä painokkaammin kuin miehet (87 % %). Sen sijaan ikäryhmien välillä ei ole eroja.

Puolueet toki toivovat poliittisesti valitun virkamiehensä jatkavan hallitusvaihdoksista huolimatta kyseisellä paikalla puolueen hyväksi tekemää työtä – olevan siis kiitollinen ja osoittavan sen virkatehtävissään. Eräs ministeri sanoo suoraan, että tärkeintä on saada virkamieskuntaan omasta puolueesta luotettava henkilö, jonka kautta voidaan sitten jatkossa hoitaa asioita muun virkatien sijasta.³⁸

38. Haastattelut (EM).

Kuvio 19. Mihin poliittisilla virkanimityksillä on pyritty? Taustaryhmittäin (%):



N = 432. Valita sai vain yhden vaihtoehdon.

POLIITTISET TOIMIJIAT = ministerit, kansanedustajat, poliittiset avustajat ja puoluetoimijat.

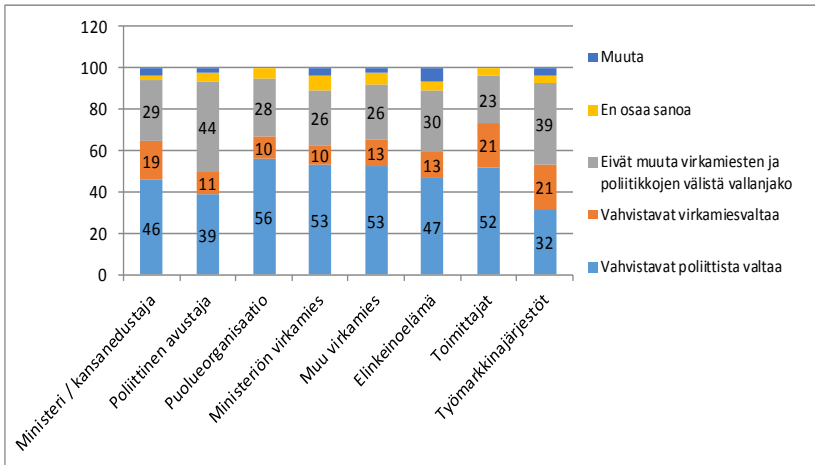
- A = Ensisijaisesti saamaan oman puolueen edustaja vaikuttamaan virkamiesvalmisteluun
- B = Turvaamaan ao. puolueen näkemys virkamiehistössä jatkossakin
- C = Vain valitsemaan hakijoista paras ja osaavin virkamies
- D = En osaa sanoa
- E = Muu.

Joitakin avoimia vastauksia kuvion 19 kysymykseen:

- Saamaan oma ”syvä kurkku” kertomaan, mitä valmistelussa on meneillään. (ministeri / kansanedustaja, nainen, 51–65 v.)
- Virkamiehet katsovat saaneensa myös poliittisen mandaatin! (ministeri / kansanedustaja, mies, yli 65 v.)

- Vahvistamaan valmistelussa puolueen tavoitteiden ja arvomaailman mukaisia painotuksia. (ministerin poliittinen avustaja, mies, alle 50 v.)
- Varmistamaan ministerin luotettava tiedonsaanti. (ministerin poliittinen avustaja /työmarkkinajärjestöt, mies, alle 50 v.)
- Turvaamaan monipuolinen poliittinen näkemys. (puolue toimija, mies, alle 50 v.)
- Asiantuntemuksen saaminen puolueen käyttöön. (naistoimittaja, 51–65 v.)
- Halu turvata ikkuna ministeriöön jatkossakin. (ministeriön virkainainen, 51–65 v.)
- Edistämään oman puolueen kannattajakunnan välittömiä etuja, mikä on pelottavan lähellä korruptiota. (ministeriön virkamies, 51–65 v.)
- Sekoittavat roolijakoa virkamiesten ja poliitikkojen välillä. (elinkeinoelämä, mies, 51–65 v.)
- Heikentää virkamiesmoraalia ja valmistelun tasoa. (ministeriön virkamies, 51–65 v.)
- Voivat hetkeksi vahvistaa niin kauan kuin sama puolue vallassa, sen jälkeen lähinnä haittaavat sekä poliittista työskentelyä että virkamiestyöskentelyä. (ministeriön virkamies, alle 50 v.)
- Asiat menevät sekaisin. Poliittiset agendat tulevat virkamiesvalmistelun sisälle. (ministeriön virkamies /muu virkamies, alle 50 v.)
- Aiheuttavat korruptiota. (muu virkanainen, 51–65 v.)
- Palkitulta odotetaan myös jatkossa raportointia omalle puolueelle. (ministeriön virkamies, alle 50 v.)

Kuvio 20. Poliittisten virkanimitysten vaikutus poliitikkojen ja virkamiesten väliseen vallanjakoon. Taustaryhmittäin (%):



N = 435. Valita sai vain yhden vaihtoehdon.

Lähes kaikki katsovat poliittisten virkanimitysten ensisijaisesti vahvistavan poliittista valtaa. Puoluenäkemystähän nimityksillä tietysti virkamiesvalmisteluun halutaankin, mikäli poliittisia nimityksiä yleensäkin tehdään – tai jos kyse ei ole vain pelkästä palkitsemisesta. Neljäsosan mielestä poliittiset nimitykset eivät muuta poliitikkojen ja virkamiesten välistä vallanjakoa. Virkamiesvallan vahvistumista näkee poliittisten nimitysten osalta vain runsas kymmenes vastanneista. Jonkin verran eri vastaajaryhmien painotukset vaihtelevat, mutta yleissuunta on kaikilla sama. Nais- ja miesvastaajien osaltakaan ei ole merkittävää vaihtelua, eikä myöskään ikäryhmittäin jaoteltuna.

Matti Wiberg katsoo, että huolestuttavaa ei ole se, että politiikasta siirrytään muihin tehtäviin, vaan se, että muista tehtävistä siirrytään niin harvoin politiikan pariin. Kaikissa elimissä tehtävä päätöksenteko on luonteeltaan aina myös poliittista. Tehdään suuria virheitä olettamalla, että on olemassa jokin ei-poliittisten virkanimitysten

joukko erotukseksi poliittisista virkanimityksistä. Wibergin mukaan ei ole järkevää asettaa poliitikkoja virkakieltoon, sillä politiikka voi antaa asiantuntevuutta moneen näennäisesti epäpoliittiseenkin tehtävään, mutta välttämättä politikointi ei kuitenkaan sitä tee. Monet politiikan ulkopuoliset tehtävät vaativat niin teknistä ammattitaitoa, että sitä ei voi edes harjoittelemalla oppia, ellei ammattikoulutusta ole. Epämääräinen puhe 'yhteiskunnallisen näkökulman huomioon ottamisesta' on useimmiten vain salakaapu sille, että poliitikot tahtovat valvoa tärkeitä vallankäytön keskuksia omista poliittisista lähtökohdistaan käsin.³⁹

Virallisestihan poliittiset nimitykset aina kielletään: hallitus, vastuuministeri tai ylin virkamiesjohto (poliitikkojen tulkkina) sanovat väitetyistä poliittisista nimityksistä valintojen jälkeen lähes aina, että "valittiin vain paras ja osaavin" – siiskö pätevin? Tosin samaan hengenvetoon tietysti myös, ettei kyseessä edes ollut poliittinen virkanimitys. Kaikki on tulkintaa, sillä eri intressiryhmät eivät saa poliittiset virkanimitykset -otsikon alle millään samanlaista listausta. Puolueiden välillä näkemykset riippuvat tietysti pitkälti jo siitä, onko puolue oppositiossa vai hallituksessa.

39. Wiberg 2001a, HS 6.11.2001.

2. Kaikki puolueet samassa sopassa – esimerkkejä poliittisista nimityksistä vuosina 1987–2014

Jos virkapakettien ja poliittisten virkanimitysten maineikkailla vuosikymmenillä eli 1970- ja 1980-luvuilla sosiaalidemokraatit ja keskustapuolue jakoivat paikkoja niin sanotulla sulle–mulle -periaatteella, niin muutoksen uskottiin tulevan, kun vuonna 1987 kokoomus pääsi 21 vuoden tauon jälkeen hallitustoimiin mukaan. Puoluehan oli raajusti ryöpyttänyt pitkällä oppositiokaudellaan päähallituspuolueiden ”virkapakettisuhmurointia”.

Holkerin (kok.) hallitusta muodostettaessa kokoomus lupasikin uudistaa poliittisen kulttuurin, jossa epäpoliittinen virkanimityskäytäntö nostettaisiin kunniaan. Puoluesihteri Jussi Isotalo – jolle myöhemmin järjestyi paikka Veikkauksen johtajistoon – nimitti kesällä 1987 puolueen jäsenkirjaa pahvinpalaseksi, jonka merkitystä ei saa virkanimityksissä korostaa. Kokoomus lupasi heti luopua matemaattisen kiintiöinnin mukaisista virkojen jaosta, eikä toimia kuten oppositioon pudonnut keskustapuolue edellisten hallitusten virkanimitysasioissa.¹ Yleisesti kokoomuslaisten lausuntoja tervehdittiin ilolla. ”Kuviteltiin oikeasti, että kokoomuksen johdolla muutos tulee ja entinen meno loppuu, mutta ‘kattia’ kanssa”². Muutosta ei tapahtunut. Kokoomus tuli täysillä mukaan poliittinen virkanimitys -peliin – joko pakosta tai omasta halustaan.

Holkerin hallituksen alkutaipaleella sosiaalidemokraatit silti onnistuivat nimityspolitiikassa paremmin, kun kokoomuksen ministereiltä puuttui kokemus, virkakoneiston tuki ja sitten vielä pätevät ehdokkaatkin avoinna oleviin virkoihin. Monikaan urallaan etenevästä tavoitellut virkamies ei kokoomuksen pitkällä oppositiokaudella ottanut puolueen jäsenkirjaa. Puolueeseen kytkeytyneet kokeneimmat ehdokkaat toimivat tuolloin lähinnä elinkeinoelämässä, joten heiltä puuttui julkishallinnon kokemus. Valtion huono palkkauskin saattoi olla osasy s haluttomuuteen tavoitella virkoja.³ Pikku hiljaa kokoomus

1. Suomen Kuvalehti 49/1987; Laine 1993, 137-138.

2. Haastattelut (EM).

3. Ks. Laine 1993; haastattelut (EM).

kuitenkin pääsi juonesta kiinni. Tosin itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä ja ennen poliittisten virkanimitysten kultakautta virkamiesten enemmistö oli hyvinkin porvarillistaustaista, vaikka muodollisesti saattoivat olla sitoutumattomia.

Seuraavassa esitetään luettelomaisesti esimerkkejä 1980-luvun puolivälin jälkeen tehdyistä poliittisista nimityksistä. Kultakin hallituskaudelta nostetaan esiin tasapuolisesti erityyppisiä nimityksiä. On korostettava, että *tässä esitetään vain hyvin pieni osa – noin 200 nimitystä – kyseisten hallitusten aikana tehdyistä poliittisista virkanimityksistä*. Suluissa oleva puoluekanta tarkoittaa minkä puolueen mandaatilla henkilön on katsottu tulleen valituksi⁴ eli tämä tekijä on vaikuttanut valituksi tulemiseen. Osa nimitetyistä on saattanut oikeastikin olla virkaan paras hakija. Kaikki on aina tulkintaa. Jotkut ovat voineet tulla nimitetyksi sitoutumattomanakin, mutta tuskin kuitenkaan siinä tapauksessa, jos hakija olisi ollut oppositiopuolueen edustaja⁵. Siinä on juuri se ero. Osa tässä työssä esimerkkeinä mainituista nimityksistä on muiden instanssien tekemiä kuin hallituksen tai ministeriöiden⁶, mutta niissäkin valinnoissa poliittiset voimasuhteet ovat olleet keskeisin tekijä – nimenomaan hallitus-oppositio -akselilla. Tässä on otettu laajempi näkökulma kuin vain ministeriöihin tapahtuneet nimitykset, sillä osa ministeriönimityksistä on johtunut muista sovitusta nimi-

4. Kaikilla ei siis välttämättä ole ollut puolueen jäsenkirjaa. Monessa tapauksessa taas valituksi on tullut sellainen, jonka esittelevät ministerit ovat katsoneet lähimmin vastaavaan jonkin puolueen aatemaailmaa. Esimerkiksi kun on paketoitu aluehallinnon johtajien virkoja, ovat virkamiesvalmistelijat monesti joutuneet korjaamaan esittelypapereitaan, kun eri puolueiden ko. asian valmisteluvastuuministerit ovat muuttaneet kantojaan, jotta aitojen puoluejäsenten lisäksi ”näkyvätön” poliittinen tasapaino jää lopullisiin esittelypapereihin (haastattelut, EM). Monesti valitsijoiden näkökulmasta kyseessä ovat tapaukset lähellä keskustaa, lähellä kokoomusta, sitoutumaton porvari: tällaisissa nimityksissä siis ei-vasemmistolainen jne. Kyseessä on silti poliittinen nimitys, jos tällä perusteella hakija on ohittanut pätevemmän / pätevämmät. Osan tausta on luokiteltu siten, mitä allekirjoittaneen haastatteluissa kyseisestä valinnasta on tullut esiin. Lisäksi miten tutkimuksissa, muistelmissa ja tiedotusvälineissä on valitun puoluesidonnaisuus nähty nimityshetkellä olleen. Esiin nousi muutama tapaus, jossa virkaan valittu ei ollut edes tiennyt tulleensa valituksi ns. poliittisena nimityksenä (haastattelut, EM).
5. Ellei joku paikka ole jo yleisesti muutoinkin jyvitetty jollekin puolueelle, kuten esimerkiksi tähän saakka Kelan pääjohtajuus keskustalle.
6. Presidentin nuijankopautus on lisäksi vaadittu moneen nimitykseen, ja onpa presidentit nuijineet pöytänsä nimityksiä täysin itsenäisesti vastoin valtioneuvoston yksimielisiä esityksiä.

tyksistä: kun se sinne, niin tämä tänne, vaikka tällaisten sopimusten olemassaolo on varsinkin viime vuosina täysin kiistetty.

**Joitakin Holkerin hallituksen
(Kok., SDP, SMP, RKP) aikana tehtyjä nimityksiä (1987–1991):**

Valtiovarainministeriön alivaltiosihteeriksi Elinkeinoelämän valtuuskunnan varatoimitusjohtaja Juhani Kivelä (kok.), budjettipäälliköksi Raimo Sailas (sd.) ja apulaisbudjettipäälliköksi Risto Ranki (kok.) ja suhdannetoimiston päälliköksi Heikki Oksanen (sd.). Pari vuotta myöhemmin kokoomuksen puheenjohtaja, kauppa- ja teollisuusministeri Ilkka Suominen (kok.) järjesti Rankin oman ministeriönsä neuvottelevaksi virkamieheksi.

Työministeriön kansliapäälliköksi Pertti Sorsa (sd.), oikeusministeriön kansliapäälliköksi Teuvo Kallio (sd.), sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköksi Heikki S. von Herzen (kok.), työministeriön kansliapäällikkö Sorsan (sd.) ”päällystakiksi” Matti Pukkio (kok.), verohallituksen pääjohtajaksi Jukka Tammi (sd.), sosiaali- ja terveyshallituksen pääjohtajaksi Vappu Taipale (sd.) ja tullihallituksen pääjohtajaksi Jermu Laine (sd.). Maaherran paikat saivat Eeva-Riitta Siitonen (kok.), J. Juhani Kortessalmi (smp.) ja Tom Westergård (sd.)

Taloudellisen suunnittelukeskuksen (nykyinen VATT) johtajaksi Seppo Leppänen (sd.), kun edeltäjä Eero Tuomainen (sd.) nimitettiin Postipankin johtajistoon. Oikeusministeriön lainsäädäntöneuvokseksi Pentti Väänänen (sd.), liikenneministeriön neuvottelevaksi virkamieheksi – kokoomuksen mandaatille – Jarmo Viljakainen, sisäasiainministeriön lääni- ja kuntaosaston johtoon Juhani Nummela (sd.), saman ministeriön yleisen osaston päälliköksi Pekka Kilpi (sd.), sosiaali- ja terveysministeriön apulaisosastopäälliköksi

Matti Salmenperä (sd.), saman ministeriön vanhemmiksi hallitus-sihteeiksi Tarja Brandes (kok.) ja Esa Lonka (sd.).

Edellä jo mainittiin iso joukko ulkoasiainministeriöön tehtyjä sosiaalidemokratistaustaisia poliittisia valintoja.

Työministeriön tiedotuspäälliköksi Karri Varmo (smp.), valtioneuvoston apulaistiedotuspäälliköksi Jukka Knuuti (kok.), kauppa- ja teollisuusministeriön tiedotuspäälliköksi Pirkko Varpasuo (kok.), maa- ja metsätalousministeriön maatalousosaston päälliköksi Ilkka Vainio-Mattila (kok.) ja neuvottelevaksi virkamieheksi Antero Tuominen (sd.). Ympäristöministeriön neuvottelevaksi virkamieheksi valittiin Aira Kalela (sd.), opetusministeriön taideosaston päälliköksi Irmeli Niemi (sd.), Taiteen keskustoimikunnan johtoon Tuulikki Karjalainen (kok.) ja Eduskunnan oikeusasiamieheksi Pirkko K. Koskinen (kok.).

Esimerkki virkapakettiratkaisusta: opetusministeri Ole Norrbackin (r.) johdolla solmittiin hänen hallinnonalaansa koskeva laaja virkapaketti. Siihen kuuluivat opetushallituksen pääjohtajan virka, sen kuusi ylijohtajan virkaa sekä opetusministeriön hallintojohtajan virka. Samassa yhteydessä ministeriön nuoriso- ja urheiluosaston päälliköksi nimitettiin Harri Syväsalmi (kok.) ja sovittiin, että opetusministeriön talousjohtaja Kari Pitkänen (sd) siirtyy opetushallituksen hallintojohtajaksi. Opetushallituksen pääjohtajan virka kuului kokoomukselle, kuudesta ylijohtajan paikasta kolme sovittiin sosiaalidemokraateille, kaksi kokoomukselle ja yksi ruotsalaiselle kansanpuolueella. Kaikki ei kuitenkaan mennyt Norrbackin puolelta sovitun mukaisesti – ministeri päätyikin lievään kinaan kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien kanssa esittäessään ohi sopimuksen enemmän oman puolueensa henkilöitä. Kansliapäällikkö Jaakko Numminenkin (kesk.) joutui nimitysesityksissä hankalaan tilanteeseen, mutta lopulta puolueet pääsivät sopuun. Paketissa opetushallituksen pääjohtajaksi nimitettiin Vilho Hirvi (kok.),

joka myönsi joutuneensa isojen poikien leikkiin. Kävi jopa niin, että Suomen Kuvalehtä lukiessaan Hirvi sai ensimmäistä kertaa tietää olevansa ehdokas.⁷ Opetusministeriön hallintojohtajaksi nimitettiin Norrbackin valintana Håkan Mattlin (r.). Nimityksillä oli kiire, koska eduskuntavaalit olivat juuri samaan aikaan.

Holkerin hallituksen monet ministeritkin kuuluivat palkittujen joukkoon: Kalevi Sorsa (sd.) Suomen Pankin johtokuntaan, Erkki Liikanen (sd.) EY-suurlähettilääksi, Ilkka Suominen (kok.) Alkon johtajaksi (ei ottanut koskaan pakastevirkaansa vastaan), Pekka Vennamo (smp.) Posti- ja telelaitoksen pääjohtajaksi, Helena Pesola (kok.) Kansaneläkelaitoksen johtajaksi ja Kaj Bärlund (sd.) Suomen ympäristökeskuksen pääjohtajaksi. Aiemmin ministerinä ollut Martti Ahde (sd.) otti puolestaan Veikkauksen pakastevirkansa vastaan vuonna 1990. Veikkauksen – kuten raha-automaattiyhdistyksenkin – johtopaikat toki muutoin jaettiin poliittisesti. Edellä mainitun Jussi Isotalon (kok.) lisäksi myös keskustalla (muun muassa Eero Kurri, Risto Ikäheimo) ja kansandemokraateilla (esim. Risto Rautee) olivat omat vakanssina.

Toki eri ministeriöissä täytettiin poliittisin perustein pienempiäkin virkoja, esimerkiksi sisäasiainministeriön ylitarkastajaksi nimitettiin Tapio Välinoro (kok.) ja työministeriön vanhemmaksi hallitussihteeriksi 31-vuotias Mikko Salmenoja (sd.). Salmenoja oli Auto- ja kuljetusalan työntekijäliiton lakimies, kun hänelle soitettiin, että ”nyt olisi Sinulle virka tiedossa, pistä paperit vetämään”.⁸ Jos poliittisia virkanimityksiä ryhdyttäisiin tältä ja vähän alemmaltakin tasolta perkaamaan koko tutkimusjakson ajalta, niin listasta ei tahtoisi tulla loppua. Joka tapauksessa eri ministeriössä ehdittiin Holkerin hallituksenkin aikana täyttämään yhteensä useita kymmeniä virkoja yllä mainituin perustein. Aina se ei ollut välttämättä edes tarkoitus, mutta kun jotkut laittoivat hakupapereihin puoluekantansa, niinpä monesti ratkaisu tehtiin jo sillä perusteella. Ylin

7. HS 9.3.1991.

8. Haastattelut (EM).

johto ei tätä välttämättä aina edes tiennyt. Monet alemman tason nimitykset jäivätkin usein puolueiden oman kirjapidon lisäksi vain valituksi tulleen ja tosiasiallisen valinnan tehneen tietoon. Niitä ei lähipiirille mainostettu⁹. Kaikki toki ymmärsivät, mistä oli kysymys.

Keskusta ryöpytti oppositiossa rajusti Holkerin hallituksen nimityspolitiikkaa. Se myös nosti virkanimitykset yhdeksi vuoden 1991 eduskuntavaalikampanjansa keskeiseksi teemaksi. Keskustan vaali-ilmoituksessa todettiin, että ”jäsenkirjan asettaminen pätevyiden ja kokemuksen edelle on laajentunut niin, että se uhkaa kansalaisten yhdenvertaisuutta.” Keskusta julkisesti ilmoitti sitoutuvansa seuraaviin toimiin: virkapaketit lopetetaan sekä valtion että kuntien hallinnossa ja jokaista nimitystä käsitellään erillisenä; pakastevirat eli julkinen virkanimitys ilman viran vastaanottoa lopetetaan; tietyn virkapaikan sopiminen jonkun puolueen omaksi estetään; ministerien hallintoneuvostojäsenyyksiä rajoitetaan; yleisradion poliittisten johtajien määrää supistetaan ja johtajavalintojen ensisijaiseksi perusteeksi asetetaan pätevyys.¹⁰ Näillä yritettiin vedota äänestäjiin, sillä kansalaisia poliittiset virkanimitykset puistattavat. Puolue käytti kaikki keinot, jotka vaikuttaisivat vaalitulokseen ja avaisivat tietä seuraavaan hallitukseen. Keskusta hyväksyi jo vuoden 1990 puoluekokouksessaan kannanoton virkapakettien vastustamisesta.

Keskustan puoluesihteerinä Erja Tikka sanoi, että pakettinimitykset rikkovat kansalaisten tasa-arvoa ja ovat siten lainvastaisia. Tikka näki Holkerin hallituksen menettelytavoissa merkkejä virkakieltojärjestelmästä. Hän myös arvosteli kovin sanoin hallituspuolueita siitä, että vuoden 1987 keskeisistä hallitusneuvottelijoista kahdeksalle oli löydetty vaalikauden aikana sopiva virka. ”Ihmisten murheita miettiessään hallitusneuvottelijat vartioivat omat henkilökohtaiset etunsa hyvin tehokkaasti”, Tikka onnitteli. Kansalaiset ymmärsivät keskustan julistuksen yleisesti siten, että jos puolue tulee hallitukseen, niin poliittisista virkanimityksistä luovutaan. Vähän siis samaan tapaan, kuten uskottiin edellisten vaalien alla kokoomuksen lupauksiin.

9. Haastattelut (EM).

10. Suomen Keskustan vaalimainos; HS 20.2.1991.

Hallituspuolueet saivat vuoden 1991 eduskuntavaaleissa rajun takaiskun. Jotkut häviäjien leirissä arvioivat, että tappio osaltaan johtui hallituksen nimityspolitiikasta ja siitä, että keskusta niistä niin rummutti. Mutta eipä poliittisen virkanimitysten osalta kuitenkaan paljoa muutosta tapahtunut Eskon Ahonkaan (kesk.) hallituksen aikana. Niiden siivoaminen jäi tosipaikan tullen enemmän vain mielikuviin kuin käytäntöön. Tuomo Lappalainen onkin osuvasti todennut, että kätevimpiä vaalilupauksia ovat ne, jotka eivät toteudu, sillä niitä voi sitten kierrättää vaaleista toiseen.¹¹ Ja tätä vaaliteemaa on kierrätetty, ja silti se tuntuu äänestäjiin aina uppoavan.

**Joitakin Ahon hallituksen
(Kesk., Kok., RKP, SKL) aikana tehtyjä nimityksiä (1991–1995):**

Pohjois-Karjalan lääniin maaherraksi nimitettiin täysiverinen hämääläinen Hannu Tenhiälä (kesk.). Nimitystä ihmeteltiin myös oman puoleen sisällä. Valinnassa päädyttiin Tenhiälään, koska tällöin keskustan varapuheenjohtaja Martti Pura nousi kansanedustajaksi. Samalla tavalla taktikoitiin, kun Jouni J. Särkijärvi (kok.) nimitettiin ympäristöministeriön osastopäälliköksi – hänen tilalleen eduskuntaan pääsi puoluesihteeriksi Pekka Kivelä (kok.). Kuopion läänin maaherraksi nimitettiin Olavi Martikainen (kesk.), Lapin lääniin Hannele Pokka (kesk.), Oulun lääniin Eino Siuruainen (kesk.) ja Kymen lääniin Mauri Miettinen (kok.). Hämeen läänin maaherraksi presidentti Ahtisaari nimitti Kaarina Suonion (sd.) – vastoin hallituksen enemmistön kantaa. Enemmistö äänin 12–1 oli Tuulikki Petäjäniemen (kok.) kannalla.

Sisäasiainministeriön neuvotteleviksi virkamiehiksi nimitettiin Paavo Pirttimäki (kesk.) ja Arto Luhtala (kesk.), maa- ja metsätalousministeriön osastopäälliköiksi Juhani Viitala (kesk.) ja Ilkka Ruska (kesk.) sekä apulaisosastopäälliköksi Skogskulturin johtaja

11. Lappalainen, Suomen Kuvalehti 48/2013.

Jan Heino (r. lähellä), ulkoasiainministeriön lehdistöneuvokseksi Lauri Kontro (kesk.), sosiaali- ja terveysministeriön osastopäälliköiksi Tarmo Pukkila (kesk. lähellä) ja Ilkka Vohlonen (kok.), ympäristöministeriön osastopäälliköksi Markku Nurmi (kesk.), työministeriön osastopäälliköksi Anssi Paasivirta (kesk. lähellä), Ulkomaalaisviraston johtoon Mielikki Tenhunen (kok.), EY-neuvottelijaksi Esa Härmälä (kesk.) ja eduskunnan pääsihteeriksi Seppo Tiitinen (kesk.). Keskusta oli jo ennen Tiitisen valintaa saanut kaksi valiokuntasihteeripaikkaa ja kokoomus yhden. Tullihallituksen pääjohtajaksi Jermu Laineen (sd.) jälkeen nimitettiin Berndt Olof Johansson. Taustalla pääjohtajan paikkaa havitteli aluksi valtiovarainministeri Iiro Viinanen, joka olisi myös tullut valituksi, mikäli olisi lopulta paikalle halunnut. Virkaan soviteltiin myös muita ministeritason henkilöitä – muun muassa Ilkka Kanervaa (kok.) ja Pertti Salolaista (kok.).

Metsähallituksen pääjohtajaksi Pentti Takala (kok.), metsäntalouden virkaan Hannu Valtanen (kok.), kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäälliköksi Matti Vuoria (sit., kok. kiintiöstä) ja apulaisosastopäälliköksi Henrik Räihä (r.), työministeriön neuvottelevaksi virkamieheksi Iikko B. Voipio (kok.) ja Suomen Akatemian pääjohtajaksi Antti Tanskanen (kesk. lähellä). Tanskasen valinta oli kokoomuksen ja keskustan välinen kompromissi, jossa kylläkin Tanskasen sitoutumattomuus painottui. Uusien Alueellisten ympäristökeskusten (aloittivat 1.1.1995) johtajista suurin osa (kymmenen) valittiin selvän puoluetustan omaavina.

Sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön virasta käytiin lähes vuodenmittainen taistelu kokoomuksen ja keskustan välillä – puolueiden, jotka olivat ennen kaksia edeltäneitä eduskuntavaaleja jyrkästi vastustaneet poliittisia virkanimityksiä. Kiista alkoi, kun työministeri Ilkka Kanerva (kok.) sanoi sopineensa pääministeri Ahon (kesk.) kanssa kansliapäällikön valinnan olevan kokoomuksen asia. Kanerva ilmoitti, että nimityksestä on ”riidaton ja kiistaton”

sopimus. Aho kiisti sopimuksen. Paikalle valittiin Markku Lehto (kesk.). Yhtä kauan kesti myös ympäristöministeriön kansliapäällikön valintaprosessi. Presidentti Ahtisaari nimitti paikalle vastoin hallituksen näkemystä – vuoden 1995 vaalien jälkeen, mutta ennen Lipposen I hallituksen muodostamista – Sirkka Hautojärven (sd.). Hallituksen enemmistön ehdokas oli Teollisuuden ja työnantajain keskusliiton osastopäällikkö Tellervo Kylä-Harakka-Ruonala. Opetusministeriön kansliapäällikön paikan sai Vilho Hirvi (kok.). Aho kielsi äänestyksen, eikä kulttuuriministeri Tytti Isohookana-Asunmaa (kesk.) saanut edes tukea omaa suosikkiaan – Aho oli sopinut tietyistä muista nimityksistä kokoomuksen kanssa – rehtori Aino Sallista (kesk. lähellä). Asuntorahaston johdon osalta tehtiin tasajako: ylijohtajaksi Teuvo Ijäs (kesk.) ja apulaisjohtajaksi Harri Hiltunen (kok.). Pekka Tuomisto (kesk.) nimitettiin Kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi eli paikalle, joka on koko laitoksen eliniän kuulunut keskustalle. Keskusta sai myös valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston osastopäällikön paikan, kun siihen nimitettiin Jorma Karjalainen. Jörn Donner (r.) puolestaan nimitettiin erivapaudella ulkoasiainministeriön ulkoasiainneuvokseksi.

Näkyvin alemman tason poliittinen virkanimitys oli, kun kauppa- ja teollisuusministeri Seppo Kääriäinen (kesk.) nimitti ministerikautensa viimeisenä päivänä erityisavustajansa – Jussi Yli-Lahti (kesk.) – ministeriön ylitarkastajaksi. Myöhemmin Helsingin käräjäoikeus määräsi valtion maksamaan korvaukset kahdelle ao. virkaa hakeelle naiselle. Kun naispuoliset hakijat olivat tasa-arvovaltuutetun lausunnon mukaan Yli-Lahtea pätevämpiä virkaan, oikeus piti syrjintää vakavana ja määräsi korvauksen niin suureksi kuin laki sallii. Yli-Lahti sai kuitenkin pitää virkansa. Kansanedustaja Kirsi Piha (kok.) vaati Kääriäistä maksamaan henkilökohtaisesti laskun, joka valtiolle aiheutuu kiistelystä nimityksestä. Tasa-arvolaki antoi mahdollisuuden saada korvausta poliittisista virkanimityksistä, jos on osoitettavissa, että syrjintä on tapahtunut sukupuolen perusteella. Helsingin hovioikeus myöhemmin vähensi tasa-arvolain vastaisen

virkanimityksen hyvitysmaksuja puolella.¹² Yli-Lahtea soviteltiin poliittisessa paketissa ennen ylitarkastajaksi nimittämistä myös Tekesin hallintojohtajaksi, vaikka nimittäminen onkin pääjohtajan asia.

Ihmetellä toki voi sitä, että kun vastaavanlaisia nimityksiä tapahtuu aivan ylimmällä virkamiestasolla, niin mihinkään toimenpiteisiin ei ryhdytä, kaikki jää aina vain retoriikan tasolle. Syy on tietysti se, että kaikki puolueet toimivat nimitysten suhteen samoin. Kulloisenkin opposition arvostelu riittää kaikille osapuolille, muutoinhan olisi jatkuvasti oikeustoimenpiteitä meneillään. Ja todellisuudessaan ylimpien virkojen nimityksissä (perustus)lakia tulkitaan aina siten, miten kulloinkin parhaaksi katsotaan.

Porvarihallituksen nimityksasioissa keskusta sai keskeisiä virkoja selvästi enemmän kuin kokoomus. Hallituskauden loppupuolella – Sauli Niinistön tultua puolueen puheenjohtajaksi – kokoomuksen ote kuitenkin tiukkeni ja helpot keskustavoitot loppuivat. Vaikka hallitusta muodostettaessa luvattiin luopua pakasteviroista ja virkapaketeista, silti porvarihallituskin teki nimityksiä periaatteella ”kun tämä meille, niin tuo teille”. Ja välillä oltiin tämän takia ongelmissa, kun ei tahtonut aina löytyä vastaavantasoisia virkoja – virantäyttöjä jouduttiin viivyttämään. Ahon hallituksen kaudella nimityksiasiat olivat säännöllisesti kulissikeskusteluissa.

Pääministerin Paavo Lipposen (sd.) I ja II hallituksen nimitykset jatkoivat entistä kaavaa. Nimitysten osalta alkutaivalta sekoitti poliit-

12. Keväällä 2013 korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi lähes rinnasteisen päätöksen Yli-Lahden tapaukseen nähden. Nimittäin se katsoi, että vasemmistoliiton aktiivin nimitys Lapin liiton johtajaksi vuonna 2009 oli tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslakien vastainen. Jo Rovaniemen hallinto-oikeus oli aiemmin katsonut päätöksen lainvastaiseksi. Kaksi valitsematta jäänyttä naishakijaa valitti päätöksestä. He katsoivat olevansa mieshakijaa ansioituneempia ja tulleen siten syrjityksi sukupuolen ja poliittisen mielipiteen perusteella. KHO katsoi naiset valittua miestä ansioituneemmiksi. Oikeuden mukaan valinnassa ei saanut painottaa poliittista työkokemusta siinä määrin kuin Lapin liitto oli tehnyt. Virkamiesoikeuteen perehtynyt professori Seppo Koskinen tulkitsi, että ratkaisu estää jatkossa poliittiset virkanimitykset ainakin kaikissa käsiteltyä alemman tasoisissa viroissa ja että myös ylimmissä viroissa joudutaan käyttämään harkintaa aivan toisella tavalla kuin siihen saakka.

tisen valtiosuhteerijärjestelmän kaatuminen. Siinä oli puolueilla paikka saada virkamiesvalmisteluun hyväksyttävällä tavalla poliittista väriä.

Joitakin Lipposen I ja II hallituksen
(SDP, Kok., Vas., Vihr., RKP) aikana tehtyjä nimityksiä (1995–2003):

Viiden suurläänin perustamisen yhteydessä (1997) maaherroiksi valittiin Tuula Linnainmaa (kok.), Heikki Koski (sd.) ja Pirjo Ala-Kapee (sd.). Pohjoisten, säilyneiden läänien maaherrat saivat jatkaa eli Eino Siuruainen (kesk.) ja Hannele Pokka (kesk.). Osassa maaherranimityksiä oli kyseessä hyllytys – ”siisti” siirto arvokkaaseen poliittiseen virkaan.

Vuonna 1997 perustettiin lääniuudistuksen rinnalla 15 työ- ja elinkeinokeskusta. Johtajanimityksissä poliittiset taustat olivat merkittävässä roolissa. Esimerkiksi yksi valituksi tullut otti ministeriöön yhteyttä valintavaiheessa sanoen ”jos on tarpeen, voin hankkia kokoomuksen jäsenkirjan”.¹³ Sosiaalidemokraateiksi luokitellut saivat viisi johtajanpaikkaa (Elina Lehto, Markku Gardin, Matti Kellokumpu, Raimo Harjunen, Matti Kuosmanen), kokoomuslaisiksi katsotut neljä (Antti Koho, Jarmo Pirhonen, Riitta Varpe, Jaakko Kekoni), keskustaa lähellä oleviksi kolme (Pekka Savolainen, Alpo Jokelainen, Leila Aronen-Helaakoksi). Vasemmistoliiton ainoa paikan sai Pirkko Nieminen ja ruotsalaisten ainoan paikan Kaj Suomela. Sitoutumattomana porvarina johtajanpaikan sai Pasi Mäkinen. Valinnoissa keskeistä roolia esittänyt ministeri Kari Häkämies (kok.) vakuutti, kuten aina muutkin, ettei kyseessä ollut poliittinen paketti, vaan pätevyys oli määräävä kriteeri. Tämä ei toki pitänyt paikkaansa, sillä eri hakijoita ”mittailtiin” pitkään ja tarkkaan poliittisessa vaakakupissa, kunnes lopulta jonkinlainen tasapaino löydettiin.¹⁴ Oppositiojohtaja Esko Aho sanoi, että puoluetta ei pyydetty mukaan virkoja jakamaan eikä se ollut sinne pyr-

13. Haastattelut (EM).

14. Haastattelut (EM).

kinytkään: ”Emme halua olla millään tavoin tällaisessa kähminnässä mukana.” Keskustan varapuheenjohtaja Seppo Kääriäinen, joka pari vuotta aiemmin viimeisenä ministeripäivänään nimitti ohi muiden hakijoiden oman erityisavustajansa ylitarkastajan virkaan, tuomitsi myös rajuin sanankääntein nimittämispaketin. Poliitikassa vanhat synnit – ainakin omat – unohtuvat alta aikayksikön. Mielipiteethän perinteisesti muuttuvat heti kun hallituksesta hypätään aidan yli oppositioon ja päinvastoin.

Sosiaali- ja terveysministeriön talous- ja suunnitteluosaston päällikön paikasta käytiin kovaa vääntöä. Sosiaalidemokraatit halusivat Kari Välimäen ja kokoomus Risto Suomisen. Välimäki (sd.) valittiin. Suojelupoliisin päälliköksi nimitettiin Seppo Nevala (sd.) ja Suomen Akatemian pääjohtajaksi Reijo Vihko (kok.). Taistelun tullihallituksen pääjohtajan paikasta kokoomus hävisi, sillä sen sai Tapani Erling (sd.). Kirsti Lintonen (sd.) nimitettiin ulkoasianministeriön alivaltiosihteeriksi keväällä 1996. Tällöin rikottiin rajoja, sillä Lintonen oli ensimmäinen ministeriöön valittu naisalivaltiosihteeriksi.

Puolustusministeri Anneli Tainan (kok.) esityksestä Maanpuolustuskorkeakoulun tutkimusjohtajaksi valittiin Pekka Sivonen (kok.). Korkeakoulun itse ykköseksi asettama sitotutumaton ehdokas siivutettiin. Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtajaksi valittiin Markku Ruohonen (sd.) ja avustusjohtajaksi ministeri Viinasen erityisavustaja Hannu Salokorpi (kok.). Keskusta tuki Ruohosen valintaa. Toimitusjohtajan paikan menetys kirpaisi kokoomusta, sillä paikka kuului aiemmin heille (Aarre Lepistö). Toki keskustalaisetkin palkittiin.

Vasemmistoliittokin sai jaoissa omia siivuja: kansaneläkelaitoksen johtajistoon nostettiin Asko Apukka (vas.), sisäasiainministeriön osastopäälliköksi Cay Sevón (vas.), asuntorahaston johtajaksi Jarmo Lindén (vas.) ja Raha-automaattiyhdistyksen yhteyspäälliköksi Mat-

ti Hokkanen (vas.). Muille puolueille Sevónin valintaa helpotti se, että täytössä oli samanaikaisesti muitakin virkoja – eli paketoitiin. Tilastokeskuksen pääjohtajaksi valittiin Heli Jeskanen-Sundström, nuoruudessaan vankka vasemmistolainen.

Sosiaalidemokraatit esittivät kokoomukselle Suomen Pankin johtokunnan täydentämisen ja kauppaja- ja teollisuusministeriön kansliapäällikön nimittämisen kytkemistä toisiinsa. Johtokuntaan valittaisiin Jukka Pekkarinen (sd.) ja kansliapäälliköksi ulkoasiainministeriön alivaltiosihteeri Leif Fagernäs. Puheenjohtaja Sauli Niinistö (kok.) tyrmäsi esityksen. Sen jälkeen kansliapäällikön paikasta kinasteltiin ao. puolueiden kesken, kun kumpikaan ei hyväksynyt toistensa ehdokasta. Kokoomus piti kiinni siitä, että ”julkidemaria ei paikalle hyväksytä”. Se ei siis hyväksynyt vs. kansliapäällikkö Markku Mäkistä, mutta tämän episodin jälkeen Mäkinen palkittiin valitsemalla hänet Finnvera Oyj:n toimitusjohtajaksi. Kansliapäälliköksi sen sijaan valittiin budjettipäällikkö Erkki Virtanen¹⁵. Sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen välille tuli kinaa jopa työministeriön projektipäällikön paikan täyttämisestä. Sopua ei löytynyt. Lopulta työministeri Liisa Jaakonsaari (sd.) valitsi projektipäälliköksi hallitusneuvos Harri Skogin, joka myöhemmin nimitettiin opetusministeriön kansliapäälliköksi.

Maa- ja metsätalousministeriön kansliapäälliköksi nimitettiin Kalevi Hemilä, kun kokoomus ja sosiaalidemokraatit eivät myöntyneet toistensa ehdokkaille. Hemilälle virasta tuli ministeripestin vuoksi pakastevirka. Hemilän entiseen virkaan valittiin Veli-Pekka Talvela (kok.). Hemilän jälkeen kansliapäälliköksi valittiin MTK-taustainen Jarmo Vaittinen (kesk. lähellä). Nimityksessä noudatettiin varovaisuutta, kun keskusta oli oppositiossa ja ministeriö sille hyvin keskeinen. Sen sijaan pelkästään poliittisin perustein valittiin työministeriön kansliapäälliköksi Markku Wallin (sd.). Kari Häkämies (kok.) puolestaan sai sisäasiainministeriön kansliapäällikkyyden.

15. Ks. valintaprosessin vaiheet, Murto 2010, 138–141; käytössäni olleet Erkki Virtasen muistiinpanot, päivittäiset merkinnät muun muassa ko. prosessista.

Raimo Sailas (sd.) valittiin jo vuonna 1995 valtiovarainministeriön¹⁶ ja Sirkka Hautojärvi (sd.) ympäristöministeriön kansliapäälliköksi. Juhani Kivelän (kok.) jäätyä eläkkeelle, valtiovarainministeriön alivaltiosihteeriksi nimitettiin Juhani Turunen (kok.). Opetusministeriön kansliapäällikön paikan kokoomus katsoi kuuluvan itselleen. Paikalle valittiin Markku Linna (sit). Valtiovarainministeriön budjettipäälliköksi nimitettiin Timo Viherkenttä (sit. porvari), kun virkaan vahvana pidettyä Hannu Mäkistä painoi keskustataustaisuus¹⁷. EU-sihteeristön valtiosihteeriksi nimitettiin Alec Aalto (sd.), ja hänen jälkeensä ko. paikalle Antti Peltomäki (kok.). Sihteeristön alivaltiosihteerin paikan sai Jari Luoto (sd.).

Puoluejohtoon kuuluneitakaan ei unohdettu. Suurlähettiläiksi nimitettiin Ole Norrback (r.) ja Pertti Salolainen (kok.); ulkoasiainneuvoksen viran puolestaan sai erivapauksin puoluesihteeriksi Peter Stenlund (r.).

Keskustan oppositioasemasta huolimatta kansaneläkelaitoksen pääjohtajaksi valittiin perinteen velvoittamana Jorma HUUHTANEN (kesk.). Pelisäännöistä pidettiin kiinni. Arvo JÄPPINEN (kesk.) nimitettiin opetusministeri Maija RASK (sd.) esityksestä opetusministeriön osastopäälliköksi, mikä herätti paljon närää ministerin omassa puolueessa, kun omiakin oli tarjolla. Opetushallituksen pääjohtajan valinnan ympärillä käytiin vuodevaihteessa 2002–2003 puolueiden kesken jälleen kiivas taistelu. Rask ajoi virkaan entistä erityisavustajaansa. Oikeuskanslerin todettua hänet epäpäteväksi ja kun kokoomus luopui havittelemasta paikkaa – joka ”sopimuksen” mukaan kuului heille – pääjohtajaksi nimitettiin Kirsi LINDROOS (sd.).

Nimityspolitiikka ei olennaisesti muuttunut keskustalaistenkaan pääministerien (Jäätteenmäki, Vanhanen, Kiviniemi) johtamissa hal-

16. Valtiovarainministeriössä virallinen nimike on valtiosihteeriksi kansliapäällikönä.

17. Mäkinen oli 1980-luvulla keskustapuolueen eduskuntavaaliehdokkaana.

lituksissa vuosina 2003–2011. Sosiaalidemokraatit oli toinen päähallituspuolue vaalikaudella 2003–2007 ja kokoomus sen jälkeen. Pääministeri Vanhanen tosin sanoi jo ensimmäisen hallituksensa aikana, että poliittisten virkapakettien aika on jäänyt taakse ja että esittelevän ministerin kanta voittaa nimitysasioissa¹⁸. Poliittisia virkanimityksiä kuitenkin tehtiin ja juuri siitäkin syystä, että esittelevät ministerit ”hoitivat” valmistelut. Nimityskiistoja jouduttiin myös sovittelemaan hallituksen ydinryhmässä, kolmen koplassa, kun poliittista tasapainoa ei aina tahtonut löytyä.

Joitakin Vanhasen (+Jätteenmäki) I hallituksen (Kesk. SDP, RKP) aikana tehtyjä nimityksiä (2003–2007):

Ensimmäinen iso erimielisyys saatiin sisäasiainministeriön kansliapäällikön nimittämisestä. Ministeri Kari Rajamäki (sd.) halusi virkaan Ritva Viljasen (sd.). Keskusta katsoi, että ministeriön johtopaikoille tulee liikaa vasemmistolaisia, jos valitaan Viljanen, jota se ei myöskään pitänyt parhaana hakijana. Puoluetta ärsytti myös se, ettei Rajamäki kelpuuttanut Kuntaliiton varatoimitusjohtajaa Timo Kietäväistä (kesk.) viiden parhaan ehdokkaan joukkoon ja se, että Rajamäki haki presidentti Haloselta tuen ennen kuin valtioneuvostossa oli edes yritetty hakea sisäistä yhteisymmärrystä. Viljanen valittiin. Keskustaa hyvitetiin Viljasen kansliapäällikkönimityksen johdosta muun muassa sillä, että Silja Hiironniemi (kesk.) valittiin sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston päälliköksi ja että talousneuvoston pääsihteerin paikka nostettiin talousasioiden alivaltiosihteeriksi, johon nimitettiin Vesa Vihriälä (kesk.).

Eduskunnan alaisen yleisradion johtajistoon on poliitikkoja valittu säännöllisesti, esimerkiksi Vanhasen I hallituksen aikana pääjohtajaksi nimitettiin Mikael Jungner (sd.).¹⁹ Ennen nimitystä käytiin

18. HS 7.5.2010.

19. Yleisradiosta muodostui jo 1960-luvulla nimitysten osalta kuuma peruna, kun

puolueiden välillä aikamoinen valmistelufarssi. Vielä viime met-
reillä Yleisradion ovea yritettiin avata sosiaalidemokraattien Jouni
Backmanille, mutta yritys lopulta tyrehtyi muiden puolueiden
vastustukseen.

EU:n ministerineuvosto nimitti vuonna 2006 hallituspuolueiden
sopimuksen mukaisesti Olavi Ala-Nissilän (kesk.) Euroopan ti-
lintarkastustuomioistuimen jäseneksi. Keskustan ollessa nyt halli-
tuksessa budjettipäällikön paikan sai Hannu Mäkinen. Nimitystä
helpotti, kun apulaisbudjettipäälliköksi nimitettiin Markus Sovala
(sd.). Suomen Pankin valintoja ei tässä työssä käsitellä, mutta
sanottakoon kuitenkin, että Erkki Liikasen (sd.) nimittäminen
pääjohtajaksi kytkeytyi osin Olli Rehnin (kesk.) komissaariksi
valintaan. Kun sosiaalidemokraattien puheenjohtaja Eero Hei-
nälouma halusi ministeriksi, niin järjestelyjen vuoksi sosiaali- ja
terveysministerin paikalta joutui lähtemään Sinikka Mönkäre (sd.).
Pari kuukautta myöhemmin – lupausten mukaisesti – Mönkäre
nimitettiin Raha-automaattiyhdistyksen toimitusjohtajaksi.

Ulkomaankauppaministeri Paula Lehtomäki järjesti keskustanuor-
ten entisen puheenjohtajan Mikko Alkion erityisasiantuntijaksi
valtioneuvoston EU-sihteeristöön. Sosiaali- ja terveysministeriön
osastopäälliköksi nimitettiin Raimo Ikonen (kesk.) ja apulaisosast-
opäälliköksi Marja-Liisa Partanen (kesk.), opetusministeriön
osastopäälliköksi Sakari Karjalainen (sd.), sisäasiainministeriön
hallintojohtajaksi Janne Kerkelä (kesk.), kuntauudistuksen pro-
jektipäälliköksi Jukka Peltomäki (sd.) ja Kuntien eläkevakuutuk-
sen toimitusjohtajaksi Markku Kauppinen (kesk.). Geologian
tutkimuskeskuksen johtoon nimitettiin Eljas Ekdahl (kesk.) ja

oikeistopuolueiden mielestä vasemmisto alkoi kahmia liikaa johto- ja toimitta-
japaikkoja. Puoluesihteerille yleisradion on ollut kultakaivos, sillä Aarno Kaila
(kok.) oli järjestyksessä jo seitsemäs mies, jonka puoluesihteerin paikka pätevoitti
Yleisradion johtoon. Mainittakoon yleisradion poliittisten nimitysten osalta – toi-
mittajista nyt puhumattakaan – vaikkapa Pekka Silvola, Pertti Paloheimo, Erkki
Raatikainen, Sakari Kiuru, Aaro Niiranen, Bengt Bergman, Olli Alho, Arne Wessberg,
Tapio Siikala, Jouni Mykkänen, Seppo-Heikki Salonen, Olli-Pekka Heinonen, Seppo
Härkönen, Heikki Lehmusto, Reino Paasilinna, Lauri Kivinen jne.

kauppa- ja teollisuusministeriön hankepäälliköksi Anssi Paasivirta (läh. keskusta), Suomen Akatemian pääjohtajaksi ministeri Tuula Haatainen (sd.) järjesti Raimo Väyrysen (sd.), jonka valinta oli osin kytköksissä Esko Ahon (kesk.) nimittämiseen Sitran johtajaksi. Kari Välimäen (sd.) kansliapäällikkönimityksen Haatainen järjesti ollessaan sosiaali- ja terveysministeri. Haatainen on vain yksi poliitikko siitä suuresta joukosta, jotka itse ovat olleet tekemässä poliittisia nimityksiä ja joiden keskeinen oma työura on pitkälti perustunut poliittisiin nimityksiin. On oltu armollisesti sekä antavana että saavana osapuolena.

Matti Vanhasen I hallituksen aikana keskusta ja sosiaalidemokraatit saivat (jakoivat) lähes tasapäisesti virkapaikkoja. Kun kokoomus tuli sosiaalidemokraattien paikalle keskustan rinnalle toiseksi päänhallituspöytäalueeksi vuoden 2007 vaalien jälkeen, eivät hallituksen tavat muuttuneet.

Joitakin Vanhasen (+Kiviniemi) II hallituksen (Kesk., Kok., Vihr., RKP) aikana tehtyjä nimityksiä (2007–2011):

Sisäasiainministeri Anne Holmlundin (kok.) erityisavustaja Ilkka Salmi valittiin Suojelupoliisin päälliköksi ja Holmlundin erityisavustajan, Sami Paatero (kok.), isä Mikko Paatero ministerin suosikkina poliisiylijohdajan paikalle. Oikeusministeriön kansliapäälliköksi nimitettiin Tiina Astola (sit.) – aiemmin kokoomuksen jäsen. Kuntaliiton toimitusjohtajaksi valittiin Pekka Mäki-Lohiluoma (kok.) ja opetushallituksen johtoon Timo Lankinen (kok.). Ympäristöministeriön kansliapäälliköksi nimitettiin Hannele Pokka (kesk.) ja Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) toimitusjohtajaksi jo perinteen mukaan keskustalainen eli Merja Ailus. Tosin johtopaikat Kevassa on jaettu siten, että toimitusjohtajuus on ollut keskustalla ja kahden varatoimitusjohtajan paikat sosiaalidemokraateilla ja kokoomuksella. Porvarihallituksen kaudella Yleisradion pääjohtajana

ei saanut enää jatkaa Mikael Jungner (sd.), sillä tilalle valittiin Lauri Kivinen – nuoruudessaan kokoomuksen jäsen.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston päälliköksi nimitettiin ministeri Liisa Hyssälän (kesk.) ehdokas, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta työkokemusta omannut Outi Antila. Virkamiesvalmistelussa pätevimmäksi katsottiin Hillevi Mannonen – Antila ei edes sijoittunut kärkikaartiin. Esittelevä virkamies, kansliapäällikkö Kari Välimäki (sd.) piti loppuun asti kiinni Mannosesta, jolla hän katsoi olevan parhaat edellytykset hoitaa tehtävää. Hän vetosi esittelijän vastuuseen asettuessaan ministeriä vastaan. Hyssälän kaudella kansliapäällikön rooli ei sitten ollutkaan vahvimmillaan. Syyt ovat selvät.

Keskusta sai edelleen pitää Kansaneläkelaitoksen pääjohtajuuden, kun Jorma Huuhtasen jälkeen pestin sai Liisa Hyssälä. Vihdoinkin voinee jo sanoa, että Kelan pääjohtajaksi pääsyn tärkein valintakriteeri on keskustalaisuus. Opetusministeriön kulttuurivientiyksikön johtajaksi valittiin Paula Tuomikoski (kesk.), ulkoasiainministeriön alivaltiosihteeriksi pääministeri Vanhasen avustaja Esko Hamilo (kesk.), Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen pääjohtajaksi Pekka Puska (kesk.), valtiovarainministeriön kuntaosaston osastopäälliköksi Oulun apulaiskaupunginjohtaja Päivi Laajala (kesk.), Veikkauksen yhteysjohtajaksi Riina Nevalmäki (kesk.), Valviran ylijohdajaksi Jukka Männistö (kesk.) ja hänen erottuaan paikalle nimitettiin Marja-Liisa Partanen (kesk.). Poliittika-ohjelmien ohjelmajohtajiksi nimitettiin Rauno Vanhanen (kesk.), Maija Perho (kok.) ja Georg Henrik Wrede (r.).

Kun työ- ja elinkeinoministeriö perustettiin, alueosaston päällikön paikan sai ministeri Pekkarisen (kesk.) valintana hänen silloinen luottomiehensä ja entinen eritysavustajansa Heikki Aurasmaa (kesk.). Muut valinnat tehtiin yhdistyneiden ministeriöiden sisältä, kun politiikka ei uskallettu uuden ministeriön perustami-

nessa hirveästi pelata. Kansliapäälliköksi Pekkarinen ei kuitenkaan halunnut Virtasta, mutta suosikkien houkuttelevuus ei häneltä onnistunut. Paikkaa hakeneiden joukosta Pekkarisen oli siten enää mahdotonta sivuuttaa Virtanen.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden valtiosihteerin paikan sai vuonna 2008 Kare Halonen (kok.). Tasapainotuksen vuoksi saman yksikön alivaltiosihteeriksi nimitettiin pääministeri Vanhas-takin aiemmin avustanut Jukka Salovaara (kesk.). Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen, mutta ennen uuden hallituksen muodostamista Salovaara puolestaan nimitettiin ulkoasianministeriön Eurooppa-osaston päälliköksi. Etelä-Suomen aluehallintoviraston päälliköksi valittiin Anneli Taina (kok.) ja ulkoasianministeriön poliittisen osaston osastopäälliköksi Teemu Tanner (kok.). Alexander Stubb (kok.) puolestaan lähes sivusi ministeri Seppo Kääriäisen (kesk.) ”ennätystä”, kun Mari Kiviniemen (kesk.) hallituksen lop-pumetreillä hän nimitti ministeriönsä yksikön päälliköksi diplo-maattivustajansa Päivi Pohjanheimon.

Vähemmistövaltuutetuksi nimitettiin vuonna 2007 Johanna Suurpää (vihr.) ja kun hänet valittiin vuonna 2010 oikeusmi-nisteriön demokratia- ja kieliasioiden yksikön johtajaksi, niin häneltä vapautuvalle paikalleen nimitettiin erivapaudella Eva Biaudet (r.). Vuonna 2010 perustettujen 15 ELY-keskuksen yli-johtajien valinnoissa pidettiin hallituksen taholta yhtenä kritee-rinä sitä, että jos kaikki eivät ole ihan suoraan poliittisia valin-toja, niin sosiaalidemokraatit kuitenkin häivytetään minimiin²⁰. Tämä tavoite lähes täydellisesti toteutui. Iso joukko nimitetyistä saikin kiittää sitä, että olivat ’johonkin suuntautuneita’, jos kaikki eivät niin näkyvästi, niin joka tapauksessa nimittäjiensä tietien.

Ritva Viljasen (sd.) uudelleen valinnan sisäasiainministeriön kanslia-päälliköksi (vuonna 2008) ratkaisi presidentti Halonen, sillä hallitus

20. Useita valmistelussa mukana olleita henkilöitä. Haastattelut (EM).

esitti yksimielisesti virkaan sisäasiainministeri Anne Holmlundin (kok.) ehdokasta eli Ilkka Laitista. Omalta osaltaan Viljasen valintamenettely vahvisti vain sitä, että vuonna 2012 kansliapäälliköiden nimitysoikeus siirtyi presidentiltä valtioneuvostolle. Presidentin tekemä päätös Viljasen uudelleen valinnasta²¹ aiheutti kyselyssä sekä puolesta että vastaan -näkömyksiä, jotka tosin saattavat perustua enemmän vastaajan taustoihin kuin objektiivisuuteen. Ohessa pari esimerkkiä:

Viljasen nimittäminen kansliapäälliköksi oli puhdas poliittinen virkanimitys. Ilkka Laitinen oli kaikilla objektiivisilla mittareilla parempi. (elinkeinoelämä, mies, 51–65 v.)

Onneksi presidentti esti pätevimmän (Viljanen) sivuuttamisen nimittämällä pätevimmän vastoin esittelyä. (ministeri / kansanedustaja, ministerin poliittinen avustaja, mies, yli 65 v.)

Ylivoimaisesti parasta ehdokasta (Viljanen) ei esitetty valittavaksi. Onneksi tasavallan presidentti käytti omaa valtaansa asiassa. (ministeriön virkanainen / muu virkanainen, 51–65 v.).

Syksyllä 2010 Kiviniemen (kesk.) hallitus nimitti työ- ja elinkeinoministeriön energiaosaston päälliköksi Esa Härmälän²². Asia valmisteltiin hallituksen käsittelyyn elinkeinoministeri Pekkari- sen kaudella; valmistelusta vastanneet virkamiehet noteerasivat Härmälän hakijajoukosta ykköseksi. Valinta ei kuitenkaan olisi ollut mahdollinen, mikäli keskusta ei olisi ollut hallituksessa²³ –

21. Ennen toisen viiden vuoden kansliapäällikkömääräaikaisuuden päättymistään Viljanen nimettiin poliittisena nimityksenä Helsingin sivistys- ja henkilöstötoimesta vastaavaksi apulaiskaupunginjohtajaksi Tuula Haataisen (sd.) siirryttyä kyseiseltä paikalta poliittisena valintana Kuntaliittoon. Viljasenkin urakehitys on pitkälti ollut puoluemandaattiin perustuva.
22. Pääministeri Esko Ahon talouspoliittinen erityisavustaja, europarlamenttiehdokas, MTK:n puheenjohtaja, Euroopan lannoiteteollisuusyhdistys EFMA:n toimitusjohtaja jne. Ministeriön osastopäällikön paikalta Härmälä nimitettiin vuonna 2014 Metsähallituksen toimitusjohtajaksi.
23. Perustuu useaan haastatteluun (EM).

energiapolitiikan virkamiesvalmistelun ykköspaikka on hallitusten politiikassa niin keskeisellä sijalla. Monet pätevät myös jättivät hakematta virkaa²⁴. Tämän tyyppisiä tapauksia on jatkuvasti kaikilla hallituksilla eli poliittisesta taustasta huolimatta paras hakija on tullut aidosti valittua, kun yleiset olosuhteet ovat siihen suotuisat.

Jyrki Kataisen (kok.) hallitus myös sopi edeltäjiensä tapaan, etteivät ministerit puutu toistensa nimitysesityksiin. Ja se myös näkyi.

Joitakin Kataisen hallituksen (Kok., SDP, Vih., Vas., RKP, KD) aikana tehtyjä nimityksiä (2011–2014):

Julkisuudessa näkyvin on Päivi Nergin valinta sisäasiainministeriön kansliapäälliköksi. Nerg oli kristillisdemokraattien eduskuntavaaliehdokas vuonna 2007. Ministeri Päivi Räsänen (kd.) mukaan kyseessä ei ollut poliittinen valinta, vaan ansioituneimman hakijan nimittäminen. Tosiasiassa kyseessä oli yksi selkeimpiä poliittisia nimityksiä, mitä vain voi tehdä, oli Nergillä sitten jäsenkirjaa tai ei. Näin kristillisdemokraatitkin pääsivät jaolle periaatteella ”ei me muuten, mutta kun muutkin”. Oikeuskansleri ei kuitenkaan nähnyt tässäkään valinnassa huomautettavaa. Pari vuotta ennen ministeriyttään, kun kristillisdemokraatit olivat oppositiossa, Räsänen vastusti lujasti kaikenlaisia poliittisia virkanimityksiä. Jälleen on todettava, että poliitikkojen ”poliittinen muisti” on lyhyt. Poliittisen virkanimitysten osalta on sanottava, että lupaukset näyttävät olevan tarkoitettukin rikottaviksi siinä vaiheessa kun ollaan aidan toisella puolella.

Ministeri Paula Risikko (kok.) järjesti Kari Välimäen (sd.) uudelleenvalinnan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kansliapäälliköksi vuonna 2011, mutta Välimäen eron jälkeen palattiin normaali-

24. Haastattelut (EM). Härmälä valittiin vähän ennen eduskuntavaaleja, joiden jälkeen keskusta ei enää tullut hallitukseen. ”Valinta turvasi, että keskustalainen energiavalmistelu jatkuu seuraavankin hallituksen aikana – koska energiapolitiikasta on kyse, niin vaikutuksethan ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen”, haastattelut (EM).

tilaan, kun kansliapäälliköksi nimitettiin Risikon ehdokas Päivi Sillanaukee (kok.) ja osastopäälliköksi peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin (sd.) ehdokas Kirsi Paasikoski (sd.).

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Olavi Ala-Nissilä (kesk.) olisi halunnut jatkaa tehtävässään vielä toisen kuusivuotis-kauden, mutta hallitus esitti paikalle europarlamentaarikko Ville Itälää (kok.), joka myös valittiin. Keskusta arvosteli rajusti järjes-telyä: ”henkilö, joka on viimeisen päälle ammattilainen, korvataan kaverilla, jolla ei ole minkäänlaista tämän puolen osaamista”.²⁵

Valtiovarainministeri Jutta Urpilainen (sd.) järjesti Valtion talo-udellisen tutkimuskeskuksen ylijohantajaksi Juhana Vartiaisen (sd.) ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston päälliköksi Markus Sovalan (sd.). Raha-automaattiyhdistyksen valinnoissa poliittiset taustoilla on edelleen sijansa: toimitusjohtajaksi nimitettiin Veli-pekka Nummikoski (kok.) ja avustusjohtajaksi Sisko Seppä (sd.). Kokoomus sai näin takaisin yhdistyksen toimitusjohtajuuden, jonka se menetti vuonna 1995.

Vuonna 2011 Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri Alexander Stubb (kok.) palkitsi entisen erityisavustajansa, Jori Arvonen (kok.), EU-sihteeristön apulaispäällikön viralla. Stubb ei nähnyt valinnassa mitään paheksuttavaa, vaikka useilla muilla hakijoilla oli enemmän kokemusta. Hän myöntää ohjeistaneensa valmistelevaa virkamiestä.²⁶ Muihinkin nimityksiin viitaten Stubbin on sanottu palauttaneen poliittiset virkanimitykset uudelleen kunniaan.²⁷

Vuonna 2012 Lounais-Suomen aluehallintoviraston johtajaksi valittiin Kari Häkämies (kok.) ja Tullihallituksen pääjohtajaksi ministeri Henna Virkkusen (kok.) ehdokas Antti Hartikainen.

25. HS 7.9.2012.

26. HS 8.7.2011; haastattelut myös tukevat tätä päätelmää, haastattelut (EM).

27. Hyvin monet kokivat asian näin; haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

Kun edellisen hallituksen aikana opetushallituksen pääjohtajaksi nimitetty Timo Lankinen (kok.) valittiin valtioneuvoston kanslian alivaltiosihteeriksi, niin pääjohtajan paikan sai Aulis Pitkälä (sd.). Vuonna 2013 Anita Lehikoinen (sd.) valittiin opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäälliköksi ja Tapio Kosunen (sd.) osastopäälliköksi; puolustusministeri Carl Haglund (r.) puolestaan järjesti 39 hakijan joukosta ministeriönsä viestintäjohtajaksi Max Arhippaisen (r.). Vuonna 2014 ulkoasianministeriön valtiosihteeriksi valittiin Peter Stenlund (r.)

Taina Susiluoto valittiin Jyri Häkämiehen (kok.) suosikkina työ- ja elinkeinoministeriön alueosaston päälliköksi. Suosikkijärjestelmämallissa virkaylennysperusteet eivät ole peruskriteerinä, vaan ne ohitetaan muilla syillä: ministeri ilmoittaa kenet haluaa. Esitelymuistioissa on sitten virkamiesten taiteiltava oikeuskanslerin viraston kanssa, kuten mainitussakin tapauksessa.

Vasemmistoliittokin piti vajaan kolmen vuoden hallituksessa olonsa aikana pintansa. Arhinmäki järjesti keväällä 2013 Taiteen edistämiskeskuksen johtoon Minna Sirnön (vas.) ja ensimmäiseksi Taideneuvoston puheenjohtajaksi – tosin ei siis virkaan – Tiina Rosenbergin. Veikkauksen hallitukseen hän valitutti erityisavustajansa, Jussi Saramon. Tällainen ei ole poikkeuksellista, sillä kaikilla puolueilla ja ministereillä on aivan samantyyppisiä nimityksiä. Monet hallituspaikat ovat usein tosiasiaa taustalla kiintiöitykin.

Keväällä 2014 porilaisen opetusministeri Krista Kiurun (sd.) ehdokas, porilainen Harri Peltoniemi (sd.) nimitettiin uuden valtakunnallisen Koulutuksen arviointikeskuksen johtajaksi. Nimitysprosessin aikana myös tehtävän kelpoisuusehtoja kevennettiin. Oikeushistorian professori Jukka Kekkosen mielestä kyseessä oli ”klassinen hänski poliittinen nimitys” ja hän jopa väläytti ministerin eroa. Itse katson kylläkin, että jos tällaiseen mentäisiin poliittisten virkanimitysten tapauksissa, niin edellä olevien esimerkkien perus-

teella voi sanoa, että eikä montaa samaa ministerinimeä minkään hallituksen loppukauden listoilta löytyisi verrattuna siihen, mitä oli hallitusta nimitettäessä. Subbin hallituksen (Kok., SDP, RKP, KD) alkukaudelta mainitakoon kaksi poliittista nimitystä: Geologian tutkimuskeskuksen pääjohtajaksi valittiin hallintotieteiden maisteri Mika Nykänen (kok.). Pääjohtajalla on professorin arvonimi. Toisena esimerkkinä Esko Rannon (sd.) valitseminen opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan osaston ylijohdajan virkaan.

Korostan edelleen, että kaikki esimerkkeinä kuvatut poliittiset nimitykset on otettu tähän enemmän sattumanvaraisesti kuin muilla kriteereillä ja että määrältään ne ovat todella vain pieni osa mainittujen hallitusten kaikista poliittisista virkanimityksistä. Tarkoituksena on vain osoittaa, että vaikka poliittisia virkanimityksiä vastaan puolueet oppositiossa ollessaan taistelevat kynsin hampain, niin valtaan tullessaan kaikki lopulta sortuvat samaan ”syntiin”. Ainakin tässä suhteessa valta on turmeltunutta. Paljon poliittisia nimityksiä on myös alemmalla tasolla – niitä vain ei lähipiiriä lukuun ottamatta välttämättä edes huomata ja ne myös pyritään pitämään visusti salassa.

Paavo Lipposen (sd.) hallituksista lähtien on jonkinasteisena periaatteena ollut, etteivät muut valtioneuvoston jäsenet puutu esittelevän ministerin ehdotuksiin. Tosin on tästä poikettukin. Yksittäisen ministerin valta on entisestään vain laajentunut, sillä hallituksissa ei valinnoista oikeastaan enää juurikaan käydä minkäänlaista keskustelua. Substanssiministerit yrittävät edelleen sopivan viran ja tilaisuuden tullen keinoilla millä hyvänsä järjestää hakijoiden paremmuusjärjestyttä tehtäessä oman ehdokkaansa ylimmälle sijalle. Kontrollia ei ole senkään vuoksi, kun oikeuskansleri ei näihin asioihin oikeasti uskalla puuttua. Ja kun vuonna 2012 voimaan tulleen perustuslainmuutoksen jälkeen presidentiltä karsittiin kansliapäällikön nimitysoikeus, ei valtioneuvoston jälkeen ole enää muuta nimittävää tahoja varmistamassa, että hyvää hallintokulttuuria ja oikeusvaltion periaatteita noudatettaisiin.²⁸

28. HS 6.9.2012; haastattelut (EM). Kyselyyn vastanneiden ja haastateltujen mielestä tärkeimpiä poliittisia nimityksiä ovat olleet seuraavat: Jussi Yli-Lahti, Eva Bia-

Toki myös eduskunnassa on ylimmät virat pitkälti jaettu poliittisin perustein. Ei kuitenkaan enää aivan siihen tyyliin, miten itsekin eduskunnassa merkittävässä virkamiesasemassa työskennellyt Jarmo Laine kirjoittaa – toki kärjistäen – 1990-luvun alkupuolella: ”eduskunnassa kiertelevän epävirallisen perimätiedon mukaan eräs lähetin vakanssi on tietävästi joskus hamassa menneisyydessä täytetty epäpoliittisesti”. Oikeutettu kysymys siten on, kuinka eduskunta lait säätäneenä korkeimpana valtioelimenä on yksi niiden räikeimmistä rikkojista – ja vieläpä perustulain? Pitkällä aikajaksolla tarkastellen pienpuolueet ovat menettelystä eniten kärsineet – jos nimityksistä voi näin sanoa. Puolueet saivat aiemmin täysin itse valita sopivan henkilön esimerkiksi valiokuntaneuvoksen (aiempi nimike valiokuntasihtööri) virkaan sellaiseen valiokuntaan, jonka vetovirkamiespaikka oli epävirallisesti läänitetty tietylle puolueelle. Sama menettely oli voimassa lähes koko eduskunnan hallinto-organisaatiossa. Nyt noudetaan jo hillitympää linjaa. Eduskunnan poliittisia virkanimityksiä on perusteltu sillä, että eduskunnan virkamiesvalinnoissa tasavertaisten hakijoiden joukosta on löydettävä myös yhteiskunnallinen kirjo. Tämä kuvastaa hyvin, mistä valinnoissa on oikeasti kysymys – koskien toki aivan samoin myös ministeriöitä. Eduskunnan yksi pitkäaikaisimmista kansanedustajista, kokoomuksen Ben Zyskowicz sanoo sen sijaan aina edustaneensa sitä kantaa, ettei eduskunnassa läänityksiä tarvita: ”Se on kaikkien etu. Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajanakin ajoin demarin valintaa valiokuntaneuvokseksi, enkä ole katunut.”²⁹

det, Ritva Viljanen, Jori Arvonon, Merja Ailus, Esa Härmälä, Liisa Hyssälä, Silja Hiironniemi, Päivi Laajala, Outi Antila, Erkki Liikanen, Ville Itälä, Timo Lankinen, Vilho Hirvi, Ilkka Salmi, Juhani Kivelä, Juhani Turunen, Sirkka Hautojärvi, Harri Skog, Kirsi Lindroos, Markku Wallin, Cay Sevón ja Antti Hartikainen. Joukosta on poistettu Suomen Pankki-, maaherra-, yleisradio-, veikkaus- ym. ao. tyyppiset sekä eduskuntaorganisaatiossa tehdyt nimitykset, joita on todella paljon. Tässäkin, kuten edellä muissakin henkilönimiä koskevissa kysymyksissä, tutkimusjakson alkupuolen poliittiset nimitykset eivät välttämättä ole kaikilla tiedossa tai muistissa. Tosin parinkymmenen vuoden takainen Jussi Yli-Lahden nimitys muistetaan vastaajajoukossa hyvin, mutta sitä saattelikin näkyvä julkisuus.

29. Laine 1993, 103–105; HS 15.8.2001; haastattelut (EM).

Selvä muutos ylimpien virkamiesten nimittämispolitiikassa on tapahtunut niin sanottujen päällystakkivirkojen osalta. Niistä on käytännössä jo kokonaan päästy eroon. Päällystakkijärjestelmässä poliittisin perustein nimitetyille virkamiehelle asetettiin kulloisessakin organisaatiossa hallituksen vastapuolueen henkilö ”päällystakiksi” joko samantasoiseen tai alempaan virkaan. Monesti tällaiset koplaukset liittyivät laajempiin virkapaketteihin. Yleensä meneteltiin niin, että jos sopivaa päällystakkivirkkaa ei ollut, se perustettiin. Kaikille osapuolille se tuntui sopivan, kun omatkin samalla hyötyivät.

Päällystakkivirkoja oli monenlaisia. Esimerkiksi ministeriön kansliapäällikön ”vahtikoirana” saattoi olla neuvotteleva virkamies, osastopäällikön apulaisosastopäällikkö jne. Mentiin jopa alemmallekin tasolle, esimerkiksi toimistopäällikön päällystakiksi nimitettiin ylitarkastaja tai nimikkeeltään joku vastaavantasoinen henkilö. Päällystakkeja ministeriöiden ja keskusvirastojen kanslia-, osasto- ja toimistopäällikkötasoilla oli iso joukko. Tarkkaa määrää on aivan mahdotonta laskea. Järjestelmä vaikutti myös ei-poliittisin perustein valitun virkamiehen rooliin. Virkamiehen ja hänen päällystakkinsa todelliset asemat ja tehtävät vaihtelivat – riippuen myös siitä, minkä puolueen edustaja oli ministerinä ja mitkä puolueet hallituksessa.³⁰ Poliittinen virkapaikkojen kähmintä eli turmeltuneinta aikaansa.

Käytännössä yhden ihmisen töitä teki kaksi: pääosin keskustapuolueen ja sosiaalidemokraattien kiintiöistä nimitettyinä. Ministerin poliittisesta kannasta riippui, kumpi oli sillä kertaa se luotettu. Tässäkin on palautettava mieliin, että hallitukset olivat lyhytaikaisia ja ministerit vaihtuivat tiheään. Tuottavuusohjelmista ei tuolloin ollut tietoaakaan, kun hallintoa tarpeettomasti myös poliittisin tahdonvoiminkin paisutettiin. Sosiaalidemokraattien ja keskustan puoluetoimistot onnistuivat junailemaan eri ministeriöihin kaksoismiehityksen, jollaista on vaikea nykyisin enää oikein todeksi uskoakaan. Punamultahallitusten valtakaudella oli päällä jatkuva jako. ”Eriväristen virkamiesten” rooliin useimmiten kuului myös vedellä mattoa toistensa jalkojen alta.³¹

30. Jarmo Laine on käsitellyt myös päällystakkivirkoja, ks. Laine 1993, 132; haastattelut (EM).

31. Haastattelut (EM); Pertti Paasio, Satakunnan Kansa 30.8.2000.

Keskeisimmin kaksoismiehitys näkyi opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä ulkoasiainministeriön nimityksissä.³² Mutta eipä poliittisesti nimitetyillä virkamiehilläkään aina ollut helppoa, varsinkin jos he olivat osastopäällikkötasoa alemmilla paikoilla. Alku tietysti oli nousua ja mukana oli myös vallanhalua, kun puolueen tukemana oli päässyt virkamieheksi – ja ainakin omasta mielestä poliittisesti keskeisiin aseisiin. Arki tuli kuitenkin joskus hyvinkin nopeasti vastaan hallitus- tai ministerivaihdosten vuoksi. Poliittinen virkamies sai kansliapäälliköltäänkin – kun kansliapäälliköillä oli vielä ministeriöissä ylivertainen virkamiesrooli – otsaleiman, mikä myös näkyi ministeriön sisäisessä toiminnassa. Ongelmallisinta valitun henkilön kannalta oli kuitenkin omassa lähipiirissään toimiminen. Myöhemmässä virkauran vaiheessa nimitystausta vaikutti usein tehtäväkuvaan. Ylätasollakin oli paljon virkamiehiä, joilla ei nimityksen jälkeen ja jopa eläkkeelle pääsyyn saakka – eli vuosikausiin ja toisilla jopa vuosikymmeniin – ollut lainkaan aitoja virkaan kuuluvia työtehtäviä. Ja monessakin tapauksessa ei paljon muitakaan tehtäviä. Se oli kiitos siitä, että väärä mies oli valittu väärään aikaan väärälle paikalle. Korkea palkka kyllä juoksi. Joillekin nimitetyille tämä malli riitti hyvin, vaikka suoranaista nolouttakin kyseiset henkilöt joutuivat vuosikaudet kärsimään.³³

32. Haastattelut (EM).

33. Henkilönimiä on tässä yhteydessä turha mainita.

3. Yhteenveto poliittisista virkanimityksistä

Ylimmät poliittiset virkanimitykset ovat edelleen arkipäivän politiikkaa. Nimitykset ovat toki määrällisesti vähentyneet tutkimusjakson alkupuoleen verrattuna, mutta näin on käynyt myös puolueiden jäsenmäärille, jotka ovat suunnilleen puolittuneet 1980-luvun huippuvuosista. Suomalaisista on tällä hetkellä vajaa kahdeskymmenesosa eli noin 5 % jonkin eduskunnassa olevan puolueen jäsen. Keskusta on jäsenmäärässä ylivoimainen ykkönen eli kaikista rekisteröidyistä puoluejäsenistä keskustalaisia on noin puolet. Kansalaisten into kuulua puolueisiin on kuitenkin laantunut merkittävästi; jonkinlainen korrelaatio sillä on ollut myös äänestysaktiiviteetin laskuun. Samoin siihen, että aitoja / päteviä puoluehenkilöitä on virkanimityksissäkin aiempaa vähemmän – heitä ei enää ole joka lähtöön. Silti kun ottaa huomioon puolueisiin kuuluvien suhteellisen osuuden koko väestöstä, niin selvää on, että ylimmistä virkapaikoista kilpailtaessa poliittisen taustan omaavat ovat saaneet kohtuutonta etua. Tästä kantavat tietysti ensisijassa vastuun sosiaalidemokraatit, keskusta ja kokoomus.

Isojen virkapakettien jakaminen hiipui 1990-luvulla, mutta samalla puolestaan yksittäisen ministerin valta oman hallinnonalansa nimityksissä alkoi kasvaa. Ehkä nimitykset eivät ole enää niin räikeitäkään, sillä jakson loppupuolella käytännössä lähes kaikissa tapauksissa nimitetyllä on ollut ainakin muodollinen koulutusvaade täytetty – toisin kuin monesti ennen. Nykyisin poliittisia nimityksiä yrittään myös aiempaa enemmän peitellä, ja usein ne monesti jäävätkin piilovalinnoiksi ja vaille julkisuutta. Toki kun oma mies tai nainen on valittu, väitetään ilmeikään värähtämättä, että ”käsittääkseni valittu ei ole enää puolueen jäsen”, ”en tiedä mikä on valitun puolueusta”, ”valittu on selvästi kyseiseen virkaan paras hakija”, ”oikeuskanslerilta olen varmistanut asian” jne. Poliittisia nimityksiä verhoillaan enemmän kuin ennen, jolloin reilusti annettiin vain palaa. Tuolloin ei tosin useimmiten voitu väittääkään, että hakija on muodollisesti paras. Riitti kun oli sopiva.

Vaikka tarkkaan tai täysin hyväksyttävästi¹ kokonaisuuttakaan on mahdotonta laskea, niin karkealla tasolla voi yleistää, että viime vuosikymmenien aikana poliittisten virkanimitysten määrällinen kärki valtioneuvosto- ja ministeriötasolla on puolueittain seuraava: 1) sosiaalidemokraatit, 2) Keskustapuolue / keskusta 3) kokoomus ja 4) Ruotsalainen kansanpuolue ja vähän jäljessä SKDL / Vasemmistoliitto. Sosiaalidemokraatit pitävät kärkisijaa lähinnä tutkimusjakson alkupuolen nimitysmääristä johtuen. Sitten se on palautunut suunnilleen kahden muun suuren hallituspuolueen tasolle. Kaikki riippuu aina tietysti siitä, ketkä ovat kulloinkin hallituksessa ja kuinka pitkä on oppositiokausi. Kokoomus ei ole päässyt täyttämään virkoja hallituksesta käsin kuin vasta vuodesta 1987 alkaen. Heti puolue kyllä sitten samaan leikkiin ryhtyi tai sortui. Keskusta on pystynyt säilyttämään nimitysten osalta roolinsa tasaisen varmasti koko tutkimusjakson ajan. Ja jos pelkästään poliittisia virkanimityksiä ajattelee, niin kyllä ruotsalaisen kansanpuolueenkin on kannattanut joka hallituksessa istua, ja hyvin on myös vasemmistoliitto edeltäjiensä paikkajaoissa onnistunut, silloin kun ovat hallituksessa mukana olleet.

Poliittisten virkanimitysten hyväksymisestä on kritiikkiä kohdistettava myös oikeuskanslerin suuntaan. Hänhän valvoo hallituksen ja ministeriöiden sekä tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Ja nimitysasioissahan on kaiken lisäksi kysymys vielä perustuslain tulkinnosta. Oikeuskanslerilta ja apulaisoikeuskansleriltahan ministerit kysyvät (pyytävät) etukäteen nimityksiin varmistusta, kun tosiasiaa kysyjä – ja kaikki muutkin – tietää kyseessä olevan niin sanotun sopivan henkilön rekrytoimisen. Eihän muutoin ministeri oikeuskansleriin yhteyttä ottaisikaan. Käytännössä oikeuskansleri joukkoineen kuitenkin nostaa kädet pystyyn ja toteaa asian olevan oikein ja että esitetty henkilö on asiallisesti pätevä. Se riittää. Ja kun media tai joku muu taho ottaa asian esiin, niin ministerit vetoavat, että oikeuskanslerillakaan ei ollut asiaan mitään huomauttamista. Joskus

1. Esimerkiksi, jos otetaan vain ne, jotka nimityshetkellä ovat olleet puolueen jäseniä, niin poliittisia virkanimityksiä on silloin vähäisempi määrä kuin silloin, mikä tässä tutkimuksessa on otettu lähtökohdaksi: puolueen jäsen, ollut jossain vaiheessa puolueen jäsen tai voidaan muuten selvästi katsoa kuuluneen nimittäjän näkökulmasta puolueen ”kiintiöön” kuuluvaksi.

kyllä nimityksen perustelupapereita on pyydetty tarkentamaan, jotta hakija nousee ykköseksi. Muuhun ei yleensä uskalleta puuttua. Osittain tämä voi johtua siitä, että oikeuskanslerin viraston johto itsekin istuu samassa veneessä. Edellä esitetty toiminta joka tapauksessa murtaa oikeuskanslerin uskottavuutta – ja siten myös puolueettomuutta.

Usein ministeriöiden virkamiesvalmistelijat ovat joutuneet käymään oikeuskanslerin luona keskustelemassa siitä, mitä tehdään, kun kyseessä on poliittinen valinta, mutta henkilö ei täytä viran kelpoisuusehtoja tai häntä ei saada millään kärkihakijaksi. Monesti syy on ollut se, että suurennuslaseillakaan ei löydetä johtajakokemusta. Oikeuskanslerin lakoninen vastaus yleensä on, että tässä ei voi nyt mitään, kun isommat tahot ovat valinnasta sopineet.² Sitten on vain korjattava hakijoiden vertailua sopivammaksi. Eräässäkin tapauksessa esittelypaperit kirjoitettiin taas monenneko kerran uudelleen ja johtamiskokemukseen rinnasteistakin lopulta keksittiin, kun kaikki mahdollinen käännettiin. Kansliapäällikkö tuli valituksi.

Poliittisten ansioiden ylikorostus merkitsee aina pätevyuden väheksymistä. Jakob Söderman³ katsoo, että poliittisissa virkanimityksissä on rikottu jo pidemmän aikaa perustuslain säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan poliittisin perustein; syrjintä on myös kriminalisoitu sekä yhdenvertaisuuslaissa että rikoslaissa. Södermanin mukaan nimityksissä rikotaan toistuvasti perustuslakia; se on toki tulkinnanvaraista, mutta kyseessä on pohjimmiltaan rikos, koska syrjintämääräysten rikkominen on kriminalisoitu.⁴

Harmillista on, että kun tosiasiaa tiedetään, mille puolueelle paikka kuuluu – tai paremminkin minkä puolueen ministeri nimitysesityksen tekee – niin sen jälkeen etsitään sopiva hakija, joka täyttää muodolliset vaatimukset. Näin ei sitten voi oikein valittaakaan. Menettely vaikuttaa siihen, että monet kyvykkäät eivät hae virkaa, vaikka muutoin olisivatkin motivoituneita. Niinpä sitten hakijoista ”pätevin” saadaan valittua, mutta siis sellainen, joka oikeassa kilpailutilanteessa

2. Haastattelut (EM).

3. Entinen kansanedustaja, ministeri, maaherra, eduskunnan oikeusasiamies, Euroopan oikeusasiamies.

4. Jacob Söderman, Suomen Kuvalehti 37/2012.

ei olisi pärjännyt. Merkittäviä poliittisia nimityksiä ovat saaneet myös henkilöt, jotka eivät alun perin ole vertailussa sijoittuneet edes viiden parhaan joukkoon, mutta ovat poliitikkojen ohjeistuksen jälkeen saatu hilattua ensimmäiselle sijalle. Vaikea tilanne se on kyllä itse valitullekin.

Keskiportaan nimityksissä on melko paljon palkkio- ja suosik- kimenettelyjä, mutta useimmiten on virallisin dokumentein hankala osoittaa, kuka kulloinkin ohitettiin ja miten rumasti. Ministeriöiden sisäisessä toiminnassa suosikkijärjestelmä on hyvin yleistä.⁵

Mitään ministeriötä tai ministeriä ei voi osoittaa sormella, sillä vaikka erittely ei olekaan helppoa, niin jokaisesta ministeriöstä löy- tyy samanvertaisia tapauksia. Samoin kuin jokaisella hallituksella on epäreiluja nimityksiä ja kaikilla niiden osalta yhtä hyvä tai huono maine. Monet toki katsovat, että poliittinen toiminta pätevöittää useisiin virkatehtäviin vähintään yhtä hyvin kuin jokin muu koke- mus. Nykyisin kaikkiin tehtäviin on poliittisesta taustasta huolimatta sentään, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta, valittu muodolliset pätevyysvaatimukset⁶ täyttävät henkilöt. Joskus toki voi olla pelkäs- tään saivartelua, onko pätevä henkilö syrjäytännyt vielä pätevämmän.

1970- ja 1980-lukujen poliittiset virkanimitykset päällystakkivir- koineen myötävaikuttivat omalta osaltaan hallinnon paisumiseen ja tehottomuuteen. Tänä päivänä niiden nähdään lähinnä aiheuttavan virkamiesetiikan ja puolueettomuuden vaarantumista sekä ennen kaikkea kansalaisten eriarvoista kohtelua. Poliittiset nimitykset osaltaan rapauttavat poliittista moraalialia, vaikuttavat negatiivisesti työyhteisöön ja heikentävät politiikan yleistä uskottavuutta. Tosin varsin pian poliit- tisesti nimitetty virkamies muuttuu ”ministeriöpuolueen”⁷ virkamie- heksi – kaikkein selkeimmin valtiovarainministeriössä. Lopulta usein

5. Henkilöitä siirretään johdon suosikkeina parempiin paikkoihin ja esimiestehtäviin ilman sisäistäkään hakua; useimmiten se näkyy lähipiiriläisille sen jälkeen kysei- sen viran hoidossa epämiellyttävänä kiitollisuudenvelan läpinäkyminenä – jopa ”yököttävänä”, haastattelut (EM).
6. Joskus pätevyysvaatimuksia on jouduttu lieventämään, jotta ”oikea” henkilö on saatu nimitettyä.
7. Ministeriöpuolueella tarkoitan sitä, että ennen kaikkea valtiovarainministeriössä uudet virkamiehet muuntuvat nopeasti ”valtiovarainministeriöpuolueen” jäse- niksi – puoluetustaista huolimatta virkamiesten linja on oma ja yhteinen. Sitä voidaan kutsua valtiovarainministeriön virkamiesten puolueeksi, jolla oikeasti on ehkä jopa merkittävin rooli yhteiskunnan kehitykseen – suuntaan tai toiseen.

käy ministeriössä kuin ministeriössä vielä niin, että valitusta puoluevirkamiehestä tuleekin oman ministeriönsä asioiden ajaja puolueessaan – eli alkuperäinen tavoite / ajatus kääntyy ylösalaisin. Jo silloinkin, kun poliittiset virkanimitykset olivat vilkkaimmillaan, kehitys johti laajemmassa määrin edellä mainitun tyyppiseen lopputulokseen eli hallinnon politisoitumisesta siirryttiin politiikan hallinnollistumiseen⁸.

Lähes ainoa poliittisten virkanimitysten puolesta esitetty argumentti on ollut niin sanottu edustuksellisen byrokratian vaatimus: koska hallintokoneisto käyttää merkittävää valtaa, yhteiskunnassa esiintyvien erilaisten arvojen ja näkemysten tulee olla edustettuina virkakunnassa. Virkamiesten valmistelussaan tekemät politiikkavaihtoehtoja koskevat valinnathan ovat laajassa mielessä aina poliittisia ratkaisuja, vaikkakaan eivät välttämättä puoluepoliittisia.

Poliittisia virkanimityksiä yhtäältä vastustetaan, mutta toisaalta niitä samanaikaisesti vaaditaan. Mutta tuskin kukaan enää haikailee 1970-lukua tai 1980-luvun alkupuolta, jolloin sekä ministerit että virkamiehet edustivat kahden keskeisimmän hallituspuolueen näkemystä. Muilla ei ollut mahdollisuuksia päästä jaolle ministeriposteista tai ylimmistä virkamiespesteistä. Toista näkökantaa edustaville ei ollut tilaa. Surullisinta poliittisissa nimityksissä on kuitenkin se, että niitä tehtäessä poliitikot aina tulkitsevat säätämiään lakeja siten, miten se on kussakin tapauksessa itselleen edullisinta. Kiinni kun ei jää. Oikeusasiamiehelle riittäisi selvitettävää.

8. Tiihonen 2004, 25.

VII

VIIME VUOSIKYMMENIEN VALLANHALTIJAT

I. Kansliapäälliköt ja muut ylimmät virkamiehet – Raimo Sailas ykkösenä

Kun analysoidaan ministeriöiden virkamiesten valtaa viime vuosikymmenien aikana, niin ensimmäisenä on nostettava jalustalle kansliapäälliköt. Kuinka paljon tosiasiallista valtaa heillä on ja ovatko virois- saan vuosikausia ja monesti jopa eläkeikään istuneet kansliapäälliköt voineet ohjata ministereitään narulla miten haluavat vai onko tämä vain harhakuva?¹

Kansliapäälliköiden valtarooli alkoi 1960-luvulla kasvaa sitä mukaan kun ministeriöihin ryhdyttiin perustamaan aitoja, täysipäiväisiä kansliapäälliköiden virkoja. Sitä ennen useimmiten ministeriön yleisen osaston osastopäällikkö toimi samalla myös kansliapäällikkönä. Valtio- neuvoston ohjesäännön 45 §:n mukaan kansliapäällikön tehtävinä on johtaa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa.²

1. Ks. Boxberg, Kauppalehti Optio 17.10.2002, 46–53.

2. Vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tulok- sekkaasti; huolehtia lainsäädännön valmistelun laadusta ministeriössä; vastata virkamiesvalmistelun yhteensovittamisesta ministeriössä sekä virkamiesyhteis- työn järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa; johtaa ja kehittää ministeriön henkilöstöhallintoa ja muuta sisäistä hallintoa; vastata ministeriön

Kun kullakin substanssiministerillä³ on viime vuosia lukuun ottamatta ollut 1970-luvun alusta lähtien useimmiten vain yksi poliittinen avustaja ja kun ministeriöiden tehtävät ovat koko ajan paisuneet ja henkilömäärä pysynyt suurena, niin yleisesti tämän voisi arvioida merkinneen vahvaa virkamiesvaltaa.

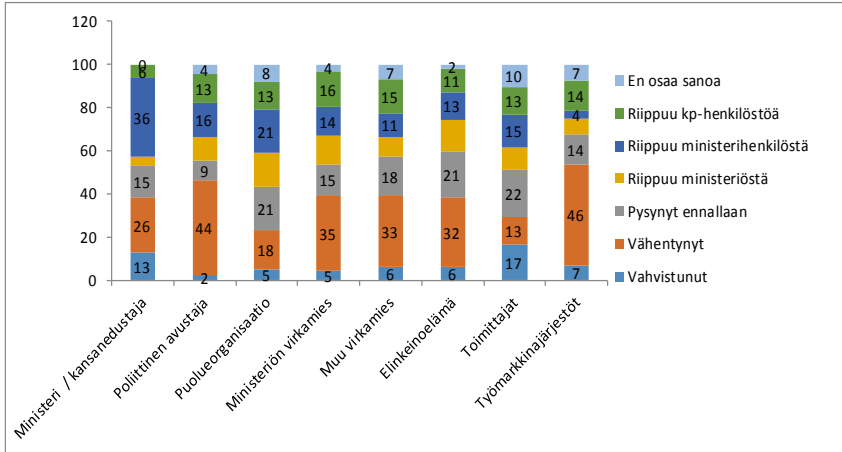
Kansliapäälliköt, jos vain henkilösuhteet omaan ministeriin ovat kunnossa, toimivat ministerinsä lähimpänä virkamiesapuna ministeriön / hallinnonalan toiminnan johtamisessa ja valvonnassa. Jotkut kansliapäälliköt ovat vuosien saatossa nousseet merkittävään ja jopa ylivertaiseen rooliin myös politiikan ohjaamisessa. Ministeritkin ovat joutuneet / tyytyneet toteuttamaan joinakin aikoina lähinnä vain virkamiestensä ajamia tavoitteita, kun muuhun ei ole ollut mahdollisuutta – eikä aina kykyäkään. Kun kansliapäälliköillä oli aiemmin erittäin vahva asema, merkitsi se – ministerin vaihdoksista ja puolueista riippumatta – myös vankkaa jatkuvuuden turvaamista.

Puoluepoliittinen kohina kansliapäälliköiden nimityksissä on säilynyt koko tutkimusjakson ajan – vielä senkin jälkeen, kun vuonna 2005 otettiin käyttöön poliittinen valtiosihteerijärjestelmä. Vaikka kansliapäälliköillä ei näkyvästi olisikaan puoluetustaa, niin selvää on, että moni valinta olisi jäänyt tekemättä, jos esittelevä ministeri ei olisi tiennyt virkaan tulevan poliittista viitekehystä. Muutosta ei ole tässä tapahtunut, sillä kansliapäällikön valinta kuuluu edelleen keskeisenä poliittisten nimitysten arkeen.

hallinnonalan tavoitteiden valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta; vastata ministeriön hallinnonalan organisaatiosta ja sen kehittämisestä; huolehtia ministeriön ja sen hallinnonalan yleisestä turvallisuudesta sekä varautumisesta.

3. Pääministerin vahvaa avustajakuntaa ja hallitusryhmien vetäjiä lukuun ottamatta.

Kuvio 21. Kansliapäälliköiden valtarooli suhteessa ministereihin. Miten näette kansliapäälliköiden (UM ja VM – virkamiesvaltiosihteerit) roolin viime vuosikymmeninä muuttuneen suhteessa ministereihin? (Taustaryhmittäin / %):



N = 435.

Vastaajaryhmien näkemykset kansliapäälliköiden roolista vaihtelevat hyvinkin paljon. Sen yleistyksen voi kuitenkin tehdä, että kansliapäällikön rooli ei ole enää vahvistunut, vaan jo selvästi vähentynyt. Ministeriön virkamiehistä yleisesti vain 5 % katsoo kansliapäällikön roolin vahvistuneen, mutta yli kolmannes näkee sen vähentyneen. Näkemyksillä on painoarvoa, sillä ministeriön virkamiehet tuntevat / tietävät kansliapäällikkönsä toiminnan parhaiten tai ainakin ovat nähneet kehityksen läheltä. Ministeriöiden sisällä virkamiesten kesken myös hyvin paljon keskustellaan kulloisistakin johtamis- ja valtarooleista.

Vanhemmat ikäluokat⁴ näkevät nuorempaa ikäluokkaa⁵ selvemmin kansliapäälliköiden roolin vähentyneen. Selitys on varmasti se, että he ovat asemistaan ja työpaikoistaan riippumatta kokeneet kansliapäälliköiden vahvan ja näkyvän valtakauden, kun taas kansliapääl-

4. Yli 65 v.: 30 %; 51–65 v.: 35 %.

5. 50 v. tai alle: 20 %.

likkööroolin laskusuunta on kestänyt koko 2000-luvun. Aiemmin kansliapäälliköt olivat myös julkisuudessa tunnettuja, kun nykyisin kaikkien kansliapäälliköiden nimiä eivät edes ministeriöiden virkamiehet pysty luettelemaan – edes esimiestasolla olevat.

Henkilöriippuvuuden nostaa keskeiseksi lähes kolmannes kaikista vastanneista. Sen on myös elävä elämä osoittanut.

Esimerkiksi kansliapäällikkö Erkki Virtasen rooli on vaihdellut ministerihenkilöstä (Antti Kalliomäki [sd.], Erkki Tuomioja [sd.], Sinikka Mönkäre [sd.], Mauri Pekkarinen [kesk.], Jyri Häkämies [kok.], Jan Vapaavuori [kok.]) riippuen. Vaihteluväli on suuri. Pekkarisen aikana kansliapäällikön rooli ministeriön linjauksissa oli vähäinen. Asiatkaan eivät kulkeneet ministerille ja ministeriltä kansliapäällikön kautta, vaan suoraan asiantuntijavirkamiesten kautta – kansliapäällikkö ohitettiin. Mönkäreen kaudella Virtasen rooli oli vahvimmillaan.

Poikkeuksellista on sekin, että vahva kansliapäällikkö irtisanoutuu ministerihenkilön vuoksi. Tällaiselta tilanne vaikutti⁶ sosiaali- ja terveysministeriössä peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardsonin (sd.) ja kansliapäällikkö Kari Välimäen välillä, kun jälkimmäinen erosi virastaan. Mielenkiintoa lisää se, että molemmat ovat sosiaalidemokraatteja. Vaikka välerikko oli osittain näkyvä⁷, päätös oli silti yllätys, koska Välimäellä oli avainrooli sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa. Guzenina-Richardson sanoi jälkikäteen, että monessa ministeriön asiassa voitiin esiintyä rakentavasti vasta Välimäen eron jälkeen. Ministerin mukaan Välimäki kuvitteli saavansa ministeriöön ”mannekiiniministerin, jonkinlaisen sätkynuken, jota voi ohjailla”. Guzenina-Richardson tulkitsee kansliapäällikön ottaneen hänen toimintansa jonkinlaisena arvovaltataisteluna.⁸ Tällainen julkinen arvostelu ministeriön ylintä virkamiestä kohtaan on äärettömän harvinaista. Virkamiehet toki

6. Haastattelut (EM).

7. Haastattelut (EM).

8. Talvitie 2013; HS 6.3.2013.

pitivät ministeriä kokemattomana ja tehtäväkenttää liian laajana ja vaikeana, kun taas kansliapäällikkönä oli aito asiantuntija, joka myös uskalsi sanoa mielipiteensä, oli kyseessä oman puolueen tai muun puolueen ministeri.⁹

Jotkut pitkään virassa olleet kansliapäälliköt ovat pystyneet säilyttämään vahvan roolin ja arvostuksen ajankohdasta ja ministerihenkilöistä riippumatta ja jotkut ovat puolestaan väliin olleet sivuraiteella tai jätetty sivuraiteelle. Tutkimusjaksolta löytyy jopa tapauksia, joissa ministeri on pelännyt kansliapäällikköään. Tällöin yleensä virkamiesohjaus on tukevaa tekoa. Vahva rooli ei toisaalta välttämättä tarkoita sitä, että ministeri olisi syrjässä tai hänet ohitettaisiin, vaan se voi myös perustua molemminpuoliselle luottamukselle, kuten monesti on asia ollutkin.

Yleisesti kansliapäällikön roolin muutokseen ovat vaikuttaneet ministerin poliittisten avustajien määrän kasvu sekä hallitusten ja samalla ministeriyksien pidentyminen. Nykyisin ministeri yleensä jo pystyy / ehtii ministerikautensa aikana avustajiensa tukemana oppimaan asiat ja saamaan ne siten vähitellen myös poliittiseen kontrolliin. Kun hallitusten kestot olivat aiemmin vain vajaan vuoden, niin eihän ministeri sinä aika ehtinyt edes tuntemaan ministeriönsä toimintatapoja saatikka perehtyä sen asioihin. Kansliapäälliköt olivat ministeriönsä vallankahvassa. Kun poliittista avustajakuntaa ja kansainvälistä toimintaa oli vähemmän, eikä asioita ollut valmistelussa nykyistä määrää, niin kansliapäällikkö oli ministeriössään ehdoton *primus inter pares*. Sen lisäksi, että henkilöt olivat yleensä virkaansa päteviä, niin pitkään istuneet kansliapäälliköt osasivat myös ”ihmiset ja yleiset asiat” ja edustivat jatkuvuutta. Kun määräaikaaisuudesta ei tarvinnut huolehtia, niin valtaresurssit koko ajan vain vahvistuivat.

Kansliapäällikön rooli on sittemmin pikkuhiljaa muuttunut enemmän hallinnollisen johtajan tyyppiseksi. Nykyisin substanssiasiat hoidetaan entistä enemmän muiden kautta. Pitkäaikaisten ja vahvojen kansliapäälliköiden eläköitymisen myötä muutos on ollut erittäin näkyvä. ”Konkarikansliapäälliköt” toimivat ennen eläköitymistään

9. Haastattelut (EM).

kuten ennenkin, eivätkä esimerkiksi antaneet valtiosihteerijärjestelmän tai muun avustajakunnan haitata toimintatyyliään ja ministeriönsä kokonaisjohtamista.

Viime vuosien aikana valitut kansliapäälliköt eivät ole enää pysyneet tai ei ehkä ole ollut mahdollistakaan ottaa edeltäjiensä vahvaa roolia haltuunsa. Tähän on vaikuttanut myös se, että vapautuville paikoille on valittu kyllä kulloiseenkin hallituskoalitioon sopiva henkilö, mutta ei välttämättä enää – kuten aiemmin poliittisen värinkin kyseessä ollen oli tapana – kansliapäällikön saappaisiin pätevää. Kovan luokan henkilöt puuttuvat ja se näkyy heti ministeriöiden toiminnassa, ja kaikista suunnista myös ylimmän virkamiehen arvostuksen laskussa. Vallan vähenemiseen on myös vaikuttanut EU-hun liittyminen ja valtiosihteerijärjestelmän käyttöönotto. Toki roolit edelleenkin vaihtelevat ja edellä mainittu muutos on tietysti vain yleiskuva. Periaatteessa myös kansliapäällikön valta-asema on nykyisinkin tasan niin suuri kuin poliittinen taho sallii – mutta se riippuu sekä kansliapäällikön että ministerin osaamisesta, arvostuksesta ja painoarvosta.

Kansliapäällikön muodollista asemaa vahvisti vuoteen 2012 saakka myös se, että perustuslain mukaan kansliapäällikön nimitti virkaan tasavallan presidentti. 1.3.2012 lukien nimitysvalta siirtyi valtioneuvostolle. Tätä ennen kansliapäälliköt kyllä näkyvästi korostivat, että he ovat sentään presidentin nimittämiä. Omaa roolia oli nostettava valtiosihteerihin nähden kyseisilläkin keinoin, kun entisenlaiset valta-asetamat olivat jo hiipumassa.

Kun käsiteltävien asioiden määrä on kasvanut ja monimutkautunut, niin substanssiin paremmin perehtyneiden osastopäälliköiden rooli suhteessa kansliapäällikköön on selvästi vahvistunut. Kansliapäällikköjen osalta lisäarvon tuottaminen ministerille on nykyisin vaikeaa, ja sen ministerit avustajineen ovat hallitusten kestojen pidentyessä ennen pitkää myös itse todenneet. Sitä myötä poliitikkojen suora yhteydenpito kansliapäällikköön on vähentynyt – ja puolestaan osastopäällikköihin sekä muihin asiantuntijoihin kasvanut. Lyhytkestoisten hallitusten aikana tilanne oli täysin toinen, varsinkin jos yhdistelmänä oli kokenut kansliapäällikkö vs. heikko ministeri. Tällöin ministerin

oli helppoa ja turvallista sanoa esimerkiksi tiedotustilaisuudessa, että ”olen kansliapäällikön kanssa samaa mieltä”¹⁰. Ja kaikki tiesivät, ettei ministeri tuntenut asiaa.

”On ihan ymmärrettävää, että takametsistä – kuvainnollisesti sanoen – vuoro-, alue- ja sukupuoliperustein napattu ministeri joutuu kokeneen ja kaikki tempuat osaavan kansliapäällikkönsä armoille. Jos ministeri on oppivainen ja jaksaa lukea paperipinojaan suunnilleen yötä päivää ja virkamiehet ovat lojaaleja, kaikki alkaa sujua.”¹¹.

Poliittisen valtiosihteerijärjestelmän perustamisen jälkeen esillä on usein ollut jopa kansliapäällikköjärjestelmän lakkauttaminen. Samalla ministeriön hallintojohtajan ja / tai valtiosihteerin tehtäväkenttää laajennettaisiin. Näkemykset asiasta vaihtelevat¹², mutta jos luovutaisiin kansliapäälliköistä, niin todennäköisesti aika sekaisin saataisiin ministeriöiden sisäinen toiminta. Vaikka kansliapäälliköiden rooli ei enää olekaan yhtä vahva kuin aiemmin, niin substanssiasioiden objektiiviseen virkamiesvalmisteluun sotkeutuisi entistä laajemmin poliittinen käsi – ja sellainen ei välttämättä kuulu hyvään hallintoon. Vaihtoehdot katoaisivat.

Kansliapäällikköihin liittyen avoimena kysymyksenä oli ”*voisitteko nimetä viime vuosikymmeniltä kansliapäälliköitä, joilla katsotte olleen vahvan roolin suhteessa ministereihin ja vaikuttaneen merkittävästi poliittisiin linjauksiin.*” Valmiita vaihtoehtoja ei annettu, nimet olivat itse kunkin mietittävä. Tutkimusjakson alkupuolen kansliapäälliköistä ei

10. Ks. myös Pöyhönen, HS 15.8.2008.

11. Siikala, Aamulehti 22.3.2002.

12. Entinen kansliapäällikkö Juhani Korpela katsoo, että jos kansliapäälliköiden virat lakkautettaisiin, poliittisista valtiosihteeireistä tulisi ministeriön virkamiesjohtajia. Se toisi mukanaan virkanimitysten politisoinnin, vaarantaisi asioiden objektiivisen valmistelun ja lisäksi hallinnon poliittisuutta... Kansliapäällikkö kuitenkin vastaa monista sellaisista tehtävistä, joiden hoito ei välttämättä kiinnosta poliittista uraa tekevää valtiosihteerä. Ks. Korpela, HS 22.9.2012. Esille on uudelleen nostettu myös se, että kansliapäälliköt vaihtuisivat hallitusten mukana ja olisivat samalla poliittisia nimityksiä, muun muassa ulkoministeri Erkki Tuomioja (sd.) esitti tätä mallia kesällä 2013, Iltalehti 10.7.2013. Tämä muistuttaisi Ruotsin mallia, mutta toisaalta tässä suhteessa kulttuuri on Suomessa erilainen. Sopsisiko siis malli Suomeen, on eri kysymys.

välttämättä kaikilla vastaajilla varmastikaan ollut edes tietoa ja ainakin osalle heidän tuolloinen toiminta on todennäköisesti tuntematon. Maininnat kasautunevatkin tämän vuoksi enemmän tutkimusjakson jälkipuoliskon kansliapäällikköihin, samalla kun alkupuolen viranhaltijat ”kärsivät”. Tulokset eivät siten kiistatta anna vallan osalta vertailussa todellista paremmuusjärjestyskuva. Kyse on paljon myös mielikuvista ja tunnettuudesta. Jotkut kansliapäälliköt hakeutuvat hanakasti julkisuuteen – nimet tulevat esiin ja jäävät muistiin – toiset taas haluavat pysyä taustalla. Kaikki tekijät on otettava tuloksia analysoitaessa huomioon, vaikka kyselyssä ovatkin mukana kaikki keskeiset kohderyhmät. Ikäjakaumakin on suuri, ja se vaikuttaa. Kaikista epävarmuustekijöistä huolimatta taulukossa 2 on syytä esittää jo vallan operationalisointipyrkimystenkin vuoksi vastanneiden näkemys siitä, keitä ovat viime vuosikymmenien vahvat kansliapäälliköt – siis henkilöt, joilla on ollut vahvaa vaikutusvaltaa suhteessa poliittikkoihin.

Taulukko 3. Viime vuosikymmenien vahvat ja vaikutusvaltaiset kansliapäälliköt (kyselyssä saadun ”äänimäärän” perusteella).

Kansliapäällikkö	Ministeriö	KP-aika
1. Raimo Sailas	VM	1995–2013
2. Erkki Virtanen	KTM/TEM	1998–
3. Bror Wahlroos	KTM	1969–1993
4. Jaakko Numminen	OPM	1973–1994
5. Juhani Korpela	LVM	1985–2005
6. Reino Uronen	MMM	1977–1999
7. Matti Vuoria	KTM	1992–1998
8. Kari Puro	STM	1972–1990
9. Kari Välimäki	STM	2007–2012
10. Teemu Hiltunen	VM	1974–1989

Lisäksi taulukon ulkopuolelta on mainittava haastatteluissa erittäin valtaomaaviksi kansliapäälliköiksi luokitellut henkilöt: Arno Hannus (SM), Kai Korte (OM), Aimo Pajunen (PLM), Markku Lehto (STM) ja Pertti Torstila (UM).¹³ Tuloksista huolimatta on muistettava se, että

13. Valtiovarainministeriön kansliapäällikkö / valtiosihtööri Paul Paavela sai lähes kaikilta vastaajaryhmiltä mainintoja, mutta hän ei ole taulukossa mukana, koska

myös useimmilla vahvoiksi luokitelluilla kansliapäälliköillä – myös Sailaksella ja Virtasella – on ollut kausia, jolloin he ovat olleet ministereihin ja poliittisiin avustajiin nähden sivuroolissa. Tähän ovat keskeisimmin vaikuttaneet tilannetekijät – ennen kaikkea henkilösuhteet.

Kaikkien vastaajaryhmien ylivoimainen ykkönen on Raimo Sailas. Peräti 77 % vastanneista nimesi hänet. Sailas on neljännesvuosisadan ajan ollut julkisuudessa – hän lieneekin tutkimusjakson tunnetuin virkamies. Näkyvyydellä on varmasti oma vaikutuksensa tuloksiin. Se ei vähennä sitä tosiasiaa, että useimmat pitävät häntä Suomen lähihistorian vaikutusvaltaisimpana virkamiehenä. Hänestä tuli vuoden 1992 ”Sailaksen listan” jälkeen vähitellen tietynlainen valtakunnanneuvoja, jolta on haluttu kanta lähes asiaan kuin asiaan. Ja hän on mennyt siihen mielellään mukaan.

Toiseksi eniten mainintoja sai kansliapäällikkö Erkki Virtanen, mutta jo puolet vähemmän kuin Sailas. Kaikilla vastaajaryhmillä on henkilölistasta sijoituksineen lähes identtinen. Ministerit ja kansanedustajat kuitenkin nostavat Sailaksen jälkeen vaikutusvaltaisimmiksi Wahlroosin ja Nummisen.

Selvää on, että Sailakselle ja Virtaselle antavat nostetta kansliapäällikkölistan kärkipaikoille heidän aiemmat asemansa eli valtiovaraministeriön budjetti- ja apulaisbudjettipäälliköiden virat. Tuolloin he nousivat julkisuuteen kovina virkamiehinä, mihin vaikuttivat heidän nimillään tunnetut leikkauslistat, tietty politiikkavastaisuus, molempien suorasanaisuus jne. Mediajulkisuus oli taattu – tuolta ajalta heidät muistetaan¹⁴. Heidän sen jälkeinen toimintansa samaistetaan pitkälti noihin tapahtumiin. 1990-luvulla he myös olivat virkamiesvaltansa huipulla suhteessa ministereihin ja yleensäkin koko poliittiseen kenttään. Viime vuosina he olivat kansliapäällikköviroissaan kuitenkin jo

tutkimusjaksolla hän ei enää ollut kyseisessä virassa. Esko Rekola oli myös vahva, mutta tutkimusjakson aikana hän ei ehtinyt hoitaa kansliapäällikkyyttään oltuaan virkavapaalla ministerin tehtävissä. Lauri Tarastin (1983–1994) voi ryhmittää kansliapäällikkyytensä alkuvuosilta vahvaksi – lähinnä uuden ministeriön, ympäristöministeriön, alkuvuosien toiminnan suuntaajana. Haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

14. Sailas itse myös sanoo, että vielä tänä päivänäkin kadulla vastaan tullessa monet tervehtivät ja kysyvät ”mitäs budjettipäälliköille kuuluu” – ja siinä virassa hän oli viimeksi alkuvuonna 1995. Haastattelut (EM).

huomattavasti pienemmässä valtaroolissa suhteessa ministereihin kuin mitä heidän julkisesta kuvastaan samana aikana saattoi päätellä. Mutta vielä Lipposen II hallituksen aikana heistä sanottiin ihan oikein, että ”politbyrooseen kuuluvat hallinnosta vain Sailas ja Virtanen, muilla korkeilla virkamiehillä on vain toimeenpanotehtäviä, mutta nämä osallistuvat päätöksentekoon”¹⁵.

Sailas itse sanoo yli 40 vuoden virkamiesuran jälkeen, että hänen oman kokemuksensa perusteella vahvimmat ja aidosti asioihin vaikuttaneet kansliapäälliköt ovat Jaakko Numminen, Aimo Pajunen, Arno Hannus, Reino Uronen, Juhani Korpela ja Kari Puro; he erottuvat muusta joukosta.¹⁶

Sailaksen lähes koko työura oli valtiovarainministeriössä, jonne hän siirtyi 1970-luvun alussa. Sitä ennen hän oli Tilastollisessa päätoimistossa (nykyinen Tilastokeskus). Suomen hallintohistorian ensimmäiseksi budjettineuvokseksi hänet nimitettiin 1977, apulaisbudjettipäälliköksi 1985 ja budjettipäälliköksi vuonna 1987, valtioneuvoston kansliaan pääministeri Lipposen (sd.) valtiosihteeriksi 1995 ja samana vuonna taas takaisin valtiovarainministeriöön – sen kansliapäälliköksi eli ministeriön valtiosihteeriksi. Eläkkeelle hän jäi vuonna 2013. Taustaltaan hän on sosiaalidemokraatti.

Virtanen tuli Sailaksen tavoin 1970-luvun alussa Tilastollisen päätoimiston kautta valtiovarainministeriöön. Vuonna 1978 hänet nimitettiin tulo- ja menoarvio-osaston nuoremaksi budjettisihteeriksi, 1984 vanhemmaksi budjettisihteeriksi, 1987 budjettineuvokseksi, 1989 apulaisbudjettipäälliköksi, 1995 budjettipäälliköksi, vuonna 1998 kauppaja teollisuusministeriön kansliapäälliköksi ja vuoden 2008 alusta työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäälliköksi.

Sailas on saanut omapäisyydestään, ylimielisyydestään ja vallastaan kritiikkiä julkisesti myös ministereiltä, kuten Virtanenkin. Lisäksi

15. Iltalehti 28.5.2002.

16. Haastattelut (EM).

molempia ovat taustalla sekä poliitikot että virkamiehet kritisoineet erittäin paljon.

Lipposen I hallituksessa toisena valtiovarainministerinä istunut Arja Alho (sd.) kuvailee Sailaksen paluuta – valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin paikalta – valtiovarainministeriöön näin: ”Henkisesti hän tuntui vielä tuolloin jatkavan poliittisena valtiosihteerinä – tai ehkäpä vieläkin isompana viskaalina... Hän tuntui jatkuvasti unohtavan, että valtiovarainministeriössä oli myös ministereitä”. Alho kritisoi Sailasta myös touhuilusta ohi poliittisen johdon.¹⁷ Suvi-Anne Siimes (vas.) – myös valtiovarainministeriössä ministerinä toiminut – puolestaan ironisesti sanoo, että valtiovarainministeriön ministerit ovat kyllä olleet hyvässä virkamiesohjauksessa.¹⁸

Kyselystä poiketen Risto Uimonen katsoo yli 40 vuoden toimitajakokemuksensa perusteella, että viime vuosikymmenien kovin kansliapäällikkö on kauppa- ja teollisuusministeriössä lähes 25 vuotta virassa istunut Bror Wahlroos:

”Bror Wahlroos on ehkä ollut sodan jälkeen Suomen vaikutusvaltaisin kansliapäällikkö – omalla tyylillään ja omana aikanaan, jota ei voi verrata tähän päivään. Hänen hirmuisuutensa aiheutti pelonsekaisia tunteita ministereissä, muissa virkamiehissä, toimittajien keskuudessa ja monella muullakin taholla. Hän oli veitsenterävä ja erittäin pisteliäs – sille päälle sattuessaan suorastaan ilkeä. Hän hallitsi pelolla, panettelulla, ivalla ja asiantuntemuksellaan. Hänellä oli tapana nolata julkisesti ihmisiä korostaakseen omaa erinomaisuuttaan. Hän vaiensi sillä tavoin kritiikot ja eri mieltä olevat. ’Bunnta’ oli kuitenkin poikkeusyksilö, jota poliittinen valta ei saanut yrityksistään huolimatta kuriin. Wahlroosin jälkeen ei yksikään virkamies ole kohonnut vastaavaan asemaan. Teemu Hiltunen oli aikoinaan valtiovarainministeriön valtiosihteerinä hyvin vaikutusvaltainen ja arvostettu myös virkaroolinsa ulkopuolella,

17. Alho 1997, 104–105.

18. Torikka, Iltalehti 11.8.2003.

mutta hänkään ei noussut sellaisiin sfääreihin kuin Raimo Sailas myöhemmin – yksin ja yhdessä Erkki Virtasen kanssa.¹⁹

Wahlroosilla oli oma suosikkijärjestelmänsä, jonka ytimeen kuului kymmenkunta virkamiestä – niin sanotut ”Buntan pojat”. Muilla ei ollut ministeriön sisällä vahvaa roolia ja se näkyi ja se myös näytettiin. Monet virkamiehet – osastopäällikkötasollakin – suorastaan pelkäsivät häntä. Jopa monet ministeritkin, joista monelle hän ei antanut mitään arvoa, ja senkin hän käytöksellään myös osoitti. Yleinen ihmetyksen aihe oli, että ”valtion korkea virkamies juo niin paljon viinaa, mutta pysyy silti virassaan”²⁰. Alkoholinkäytön onkin uskottu olleen syynä käytöstapoihin, mutta lähes kymmenen vuoden raittiuskautikaan ei käyttäytymistä miksikään muuttanut. Kansliapäällikkö ei peitellety sanoa suoraan päin naamaa ihan mitä hyvänsä, jos siltä tuntui – oli kyseessä kuka tahansa. Omia virkamiehiä hän saattoi nöyryyttää ja pistipä hän joitakin ylätason virkamiehiä syrjään – koska inhosi heitä – josta nämä eivät sitten koskaan enää nousseet.²¹

Mutta osasi Wahlroos virkamiehistöllään myös taktikoita. Esi-merkiksi ministeriön kauppaosaston osastopäällikkö Kalervo Hentilän kanssa hänellä oli hyvät suhteet, koska tiesi Hentilän olevan lähellä presidentti Kekkonen (ja Ahti Karjalaista) ja uskoi Hentilän pystyvän tarvittaessa suoraan soittamaan Tamminiemeen eli olevan vallan hui-pun lähellä. Wahlroos antoikin Hentilälle muihin nähden valtaa ja vapauksia, kun taas joiltakin muilta ylätason virkamiehiltä hän karsi sen tyystin – teollisuus- ym. neuvokset istuivat työpöytänsä takana tyhjän panttina, jotkut jopa parikymmentä vuotta. Olipa joukossa myös osastopäällikkö, jonka kanssa Wahlroos ei suostunut kahden vuosikymmenen aikana menemään edes samaan kokoukseen – ja ministeriön käytävilläkin he kiersivät toisensa. Kyseinen osastopääl-likkö oli kaiken lisäksi lähes 25 vuotta Wahlroosin sijainen.²² Yhdellä

19. Risto Uimonen allekirjoittaneelle vuonna 2010. Haastattelut (EM).

20. Ks. Boxberg, Kauppalehti Optio 17.10.2002, 46–53; haastattelut (EM).

21. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

22. Osallistuva havainnointi (EM); haastattelut (EM).

henkilöllä oli yli 20 vuotta lähes suvereeni valta-asema kaikkiin virkamiehiin nähden – ja pitkälti ministereihin.

Käytännössä kaikki kauppa- ja teollisuusministeriön Wahlroosin aikaiset ministerit ainakin jossain määrin arastelivat häntä. Parhaiten Wahlroos tuli toimeen Ulf Sundqvistin (sd.) ja Esko Ollilan (kesk.) kanssa; Pirkko Työläjärvikin (sd.) oli hänen listallaan suhteellisen korkealla, kuten myös Seppo Lindblom (sd.). Lindblomin osalta siihen osaltaan vaikutti vastaavantyyppinen asema kuin oli osastopäällikkö Hentilällä suhteessa Kekkoeseen, sillä Lindblomilla oli suora yhteys presidentti Koivistoon. Vihatuin ministeri Wahlroosin listalla oli Jussi Linnamo (sd.)²³. Ajat ovat muuttuneet. Herkkyys ja valvonta ovat nykyisin aivan eritasolla kuin ennen. Olisikin mahdotonta enää kuvitella kansliapäällikkönä Wahlroosin kaltaista persoonaa sekä suhteessa ministereihin että virkamiehiin.

Naiskansliapäällikköjä ei juuri arvosteta – itse asiassa heitä vähätellään.²⁴ Osittain myös siitä syystä, että tälläkin hetkellä – lokakuu 2014 – kuudesta naiskansliapäällikköstä viidellä on selvä puoluetusta. Tämä on osaltaan vaikuttanut heidän valintaansa eli pätevämpiä hakijoita on joissakin valinnoissa ohitettu. Eräs haastateltu sanoo, että mitenkään väheksymättä naisia, niin tuntuu siltä, että onko kyseessä jo kansliapäällikköinstituution alasajo, kun paikalle valitaan ketä satuu, kunhan on vain nainen ja jonkinlainen puoluetusta. Toinenkin näkee asiassa samanlaisia piirteitä:

”Kansliapäällikköjen taso on laskenut aivan valtavasti sen jälkeen kun kovat nimet ovat jääneet eläkkeelle tai lähteneet muihin hommiin. Kun poliittisiksi valtiosihteereiksi on nimitetty vain keskinertaisuuksia, niin valitaan sitten nyt samaa tasoa olevia henkilöitä myös kansliapäälliköiksi, jotta nämä eivät pysty kohoamaan vaivaan asemaa. Muutoinhan koko valtiosihteerijärjestelmä paljastuisi torsoksi.”²⁵

23. Haastattelut (EM); ks. myös Murto ym. 2007.

24. Haastattelut (EM).

25. Haastattelut (EM).

Ketään kansliapäällikön virassa toiminutta naista (oikeusministeriö Kirsti Rissanen, sisäasiainministeriö Ritva Viljanen, ympäristöministeriö Sirkka Hautojärvi ja Hannele Pokka, maa- ja metsätalousministeriö Jaana Husu-Kallio) ei mikään vastaajaryhmä pidä vahvana. Tosin kyselyn aikana Husu-Kallio oli ollut vasta kuukauden virassa, eivätkä Päivi Nerg (sisäasiainministeriö), Päivi Sillanaukee (sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö) ja Anita Lehtinen (opetus- ja kulttuuriministeriö) vielä tuolloin olleet kansliapäälliköitä. Ministereiltä / kansanedustajilta saa naiskansliapäälliköistä vain Kirsti Rissanen yhden maininnan, kukaan muu ei yhtään – toimittajista puolestaan muutama katsoo Ritva Viljasen vahvaksi. Siinä kaikki.

Mediassa on tutkimusjakson aikana useinkin viitattu brittisarjaan ”Kyllä, herra ministeri”, kun on tunnistettu vahvoja virkamiehiä, jotka pystyvät ohjaamaan esimiesministereitään²⁶. Tulkinta on Suomessakin kansliapäälliköiden (suhteessa ministeriönsä) osalta tutkimusjakson joissakin vaiheissa ollut täyttä totta.

Avoimena kohtana esitettiin myös kysymys ”*voisitteko nimetä viime vuosikymmenien ajalta muita virkamiehiä (kuin kansliapäälliköitä), joilla katsotte olleen vahvan roolin suhteessa ministereihin ja vaikuttaneen merkittävästi myös poliittisiin linjauksiin?*”. Vaikka kysymys harkitusti esitettiinkin, niin tarkka-ammuntaa se ei voinutkaan olla, sillä näitä muita virkamiehiä kuin kansliapäälliköitä on viimeisten vuosikymmenien aikana ollut ministeriöissä tuhansia. Ja sekin on selvää, että ministeriöiden virkamiehetkään eivät suurelta osin juuri tunne / tiedä muista ministeriöistä virkamiehiä kuin lähinnä vain omien tehtävien ja kollegoiden osalta – on oma ura ollut kuinka pitkä tahansa. Sen sijaan valtiovainministeriön virkamiehet ovat kaikille tutumpia. On selvää, että nämä seikat ovat vaikuttaneet saatuihin tuloksiin.

26. Esimerkiksi vuonna 1996 päätoimittaja Janne Virkkunen listasi koviksi virkamieheksi kauppa- ja teollisuusministeriön kansliapäällikkö Matti Vuorian, ulkoasiainministeriön alivaltiosihteeri Jaakko Blombergin ja liikenneministeriön kansliapäällikkö Juhani Korpelan. Virkkunen viittasi kyseiseen brittisarjaan, Virkkunen, HS 24.3.1996. Esimiehinä kansliapäälliköillä olivat tuolloin Antti Kalliomäki (sd.), Tarja Halonen (sd.) ja Tuula Linnainmaa (kok.),

Tunnettuuteen tarvitaan säännöllistä medianäkyvyyttä. Viime vuosikymmeninä tunnetuimmat ministeriöiden osastopäälliköt ovat budjettipäällikön (ja apulaisbudjettipäällikön) lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosaston (2010 alkaen poliisihallitus) poliisiyliohtaja ja valtiovarainministeriön kansantalousosaston ja vero-osaston vetäjät. Ehkä joukkoon voi joiltakin ajoilta lisätä tietyt ulkoasiainministeriön päällikkövirat. Muut eri ministeriöiden yliohtajat ovat esillä mediassa lähinnä sattumalta ja tapauskohtaisesti esimerkiksi vaikkapa ympäristö- tai energia-asioihin liittyen. Kyse on aina pätevyuden, ajankohdan ja asioiden lisäksi myös persoonasta. Toiset vaan ovat asemastaankin riippumatta mielenkiintoisia ihmisiä, toiset eivät – ja toisissa ministeriöissä on yleistä mielenkiintoa herättäviä asioita, toisissa ei. Ja kun listataan vahvojavirkamiehiä, niin suurelta osin kyse on lähinnä mielikuvista. Silti seuraavana aakkosjärjestyksessä kyselyssä eniten vaikutusvaltaiset virkamiehet -mainintoja saaneet – muut kuin kansliapäälliköt – henkilöt.

Lasse Arvela (VM), Jaakko Blomberg (UM), Samuli Haapasalo (LVM), Martti Hetemäki (VM), Eino Keinänen (VM), Pekka Kilpi (SM), Sixten Korkman (VM), Juhani Korpela (VM), Raimo Luoma (KTM / TEM), Jukka Pekkarinen (VM), Raimo Sailas (VM), Antti Satuli (UM), Veli Sundbäck (UM), Juhani Tervala (LVM), Taisto Turunen (KTM / TEM), Erkki Virtanen (VM) ja Johnny Åkerholm (VM).

Kaikkien vastaajaryhmien osalta valtiovarainministeriön aiemmat ylimmät budjettivirkamiehet nousivat ykköspaikoille, kärjessä Sailas, Virtanen ja Korpela. Mainintoja saivat myös muut budjettipäälliköt ja apulaisbudjettipäälliköt. Lähtökohtaisesti näillä on virkapaikan tuoma rooli, sillä kyseinen asema on saattanut antaa valtaa heikommallekin persoonalle. Valtansa budjetintekijät ovat toki myöntäneet. Esimerkiksi Virtanen julisti valtiovarainministeriöaikanaan, että hänellä on valtaa niin paljon, ettei vaaleissa äänestämiseen ole mitään tarvetta.

Kun budjetintekijät jätetään pois, niin valtiovarainministeriössä uransa luonut – entinen kansantalousosaston yliohtaja, sittemmin alivaltiosihteeri (kyselyn aikana) – vuonna 2013 valtiosihteeriksi ni-

mitetty Martti Hetemäki²⁷ (sit. porvari) on kaikkien vastaajaryhmien piirissä ylivoimainen ykkönen. Hetemällä oli keskeisin rooli Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman²⁸ valmistelussa – se valmisteltiin Hetemäen johdolla virkatyönä – ja sen jälkeen sen toimeenpanon valmistelussa. Jos katsotaan Hetemäen omaa linjanvalintaa, niin hän on julkisesti tunnustanut kannattavansa austerity²⁹ -politiikkaa – kuten myös Sailas ja Virtanen – joka on toisten mielestä pitänyt Eurooppaa ja Suomea lamassa. Sinänsä on jo mielenkiintoista, että budjettileikkausideologian vahvat taustahahmot nousevat kaikkien vastaajaryhmien näkemyksissä virkamiesvallan keulakuviksi. He ovat saaneet virkamiehinä kannattamansa linjan hallituksen politiikkalinjauksiksi. Se on virkamiesvaltaa mitä suurimmassa määrin.

Muihin verrattuna on Hetemäen osalta erilaista se, että henkilönä häntä arvostavat sekä poliitikot että virkamiehet; asiantuntemus, vahva rooli, vaikutusvalta ja rauhallinen tyyli nousevat sekä kyselyssä että haastatteluissa esiin. Toki hänen linjauksistaan monet ovat täysin eri mieltä. Suurelle yleisölle Hetemäki kuitenkin on varsin tuntematon. Samaa voi myös sanoa taustalla valtaa käyttävästä nykyisestä budjettipäällikkö Hannu Mäkisestä. Hänellä on aseman tuoma vahva rooli, mutta julkisuudesta hän on poissa kuten viime vuosien keskeisin budjetintekijäkin, budjettineuvos Juha Majanen.

Iltalehdi kysyi vuonna 2012 politiikan ammattilaisilta arvioita siitä, kuka on Suomen vaikutusvaltaisimmin virkamies. Martti Hetemäki nou-

-
- 27 Hetemäen isä, Päiviö Hetemäki, oli sotien jälkeen parisenkymmentä vuotta yksi vaikutusvaltaisimmista kokoomuspoliitikoista ja sen jälkeen kymmenisen vuotta Työnantajain Keskusliiton toimitusjohtajana. Hän oli yhdessä poliittisessa ja kahdessa virkamieshallituksessa valtiovarainministerinä (Fagerholm III, Aura I ja II).
- 28 Rakennepoliittisen ohjelman keskeisiä kokonaisuuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, eläkeuudistus, kuntien tehtävien ja veloitteiden vähentäminen, työurien pidentäminen alkupäästä, työurien katkosten vähentäminen, rakenteellisen työttömyyden alentaminen, tonttitarjonnan ja asuntorakentamisen lisääminen, digitalisointi ja siihen liittyen muun muassa kansallisen palveluväylän toteuttaminen. Rakennepoliittisen ohjelman toimien tavoitteena on kestävyysvajeen poistaminen. Kestävyysvajeen on arvioitu olevan 4,7 % bruttokansantuotteesta.
- 29 Julkinen talous; budjettikuripolitiikka: niukkuus, säästäväisyys, lähinnä siis leikkaustoimenpiteet. Tämä on sama linja, mitä esimerkiksi Sailas ja Virtanen ajoivat hallituksen päätöksiksi 1990-luvulla. Oliko ja onko linja lama-aikana oikea vai väärä, siitä mielipiteet suuresti vaihtelevat.

si siinäkin kärkeen. Lehdessä todettiin, että hallitukset vaihtuvat, mutta puolueisiin sitoutumaton Hetemäki pitää lankoja käsissään. Hän on ”vähäeleinen kaveri, jonka sanomiset ja kirjalliset työt menevät semmoisenaan poliitikkojen suuhun ja agendalle” ja että hän on ”kotimaan että Euroopan substanssissa suvereeni ja Euroopan kollegojensa keskuudessa poikkeuksetta hyvin arvostettu”.

Virkamiesten ”rankinglistan” laatiminen on politiikan ammattilaisille kiusallista. Omalla nimellä tai puolueen nimellä virkamiehiä ei mielellään panna järjestykseen. ”Opetuksessa tai sosiaalipalveluista vastaavan virkamiehen arvottaminen suhteessa esimerkiksi valtiovarainministeriön vastaavaan henkilöön ei tee oikeutta kenellekään”, sanotaan yhdessä suuressa puolueuimistossa.³⁰ Tämä pitää paikkansa, sillä tehtäviensä takia valtiovarainministeriön virkamiehet nousevat säännöllisesti esiin – talousasiat ovat olleet ja ovat aina käsittelyn kohteina.

Toiseksi eniten mainintoja saa lähes 40 vuotta energia-asioiden parissa työskennellyt kauppa- ja teollisuusministeriön / työ- ja elinkeinoministeriön energia-osaston osastopäällikkö – vuonna 2010 eläkkeelle jäänyt – Taisto Turunen. Turusen asiantuntemus olikin sitä luokkaa, että ministerit ottivat lähes annettuina, kun hän esitti, miten asioiden pitää olla ja miten niitä pitää hoitaa.³¹

Seuraavina listalla ovat valtiovarainministeriön pitkäaikainen vero-osaston päällikkö Lasse Arvela ja liikenne- ja viestintäministeriön ylijohhtajan roolissa Juhani Tervala, joka myöhemmin toimi liikenneviraston pääjohtajana ja jolta paikalta hän erosi / erotettiin vuonna 2012. Ministeri Merja Kyllönen (vas.) – joka järjesti Tervalan eron – sanoi, että virkamiesvalta oli kasvanut liian suureksi. Itsevarmasti hän totesi, että ministerillä on valtaa juuri sen verran kuin itse uskaltaa sitä käyttää.³² Tervalan erossa ministeri toteutti samalla myös kansliapäällikkönsä toiveen³³. Ennen eroa Tervala

30. Iltalehti 27.6.2012.

31. Osallistuva havainnointi (EM).

32. Yle-uutiset 5.11.2012; haastattelut (EM).

33. Haastattelut (EM).

pystyi viemään pitkälti tahtonsa läpi riippumatta hallituksesta ja sen koostumuksesta; hän osasi 'lobata' ministereitä ja puolueita. Vaikutusvalta suhteessa politiikkoihin oli suurta.³⁴

Kaikilla vastaajaryhmillä ovat samat edellä mainitut nimet kärjessä, mutta yli 65-vuotiailla järjestys on Korpela, Sailas, Virtanen, Hetemäki, Arvela ja Korkman. Vanhin ikäluokka on käytännössä oma-kohtaisesti kokenut ja / tai ollut työelämässä jo Korpelan budjettipäällikkökaudella (1971–1985). Silloin hänellä oli budjettiasioissa virka-aseman ohella myös itse henkilöön kytkeytyvä vahva rooli sekä virkamiehiin, ministereihin että muihin ministeriöihin nähden³⁵ – ja se vieläkin muistetaan.

Ulkoasiainministeriössä on ollut paljon – usein poliittisilla mandaateilla – vahvoja virkamiehiä, joiden kynänjälki on näkynyt politiikan linjauksissa³⁶, mutta tässä kyselyssä ei heitä juuri nostettu esiin. Yhtäkään naista – kuten ei kansliapäällikköidenkään kohdalla – ei mikään vastaajaryhmä nostanut edellä mainituilla kriteerillä vahvojen virkamiesten joukkoon. Ainoastaan muutama naisvirkamies sai yksittäisen maininnan.

34. Haastattelut (EM).

35. Haastattelut (EM).

36. Haastattelut (EM); vuonna 2012 toteutettu kysely (EM).

2. Ministerikärki – Mauri Pekkarinen ykkösenä

Kyselyssä pyydettiin myös nimeämään viime vuosikymmeniltä ministeriteitä – muita kuin pääministereitä – jotka ovat olleet vahvoja ja joilla on ollut luja ote suhteessa virkamiehiin: omalla asiantuntemuksella virkamiesvalta on pidetty kurissa. Valmiita nimivaihtoehtoja ei tässäkään annettu, vaan nimet oli itse kunkin mietittävä. Tämä näkynee näissäkin tuloksissa aivan samoin kuin edellä kansliapäälliköitä koskeneessa vastaavanlaisessa kyselyssä: tutkimusjakson alkukauden nimet (ministerit) jäänevät selvästi vähemmille maininnoille – olivat he sitten olleet kuinka vahvoja tahansa. Kyse on jälleen myös mielikuvista ja tunnettuudesta. Tulokset eivät siten välttämättä anna objektiivista kuvaa ministerihenkilöiden vahvuudesta tai valtaroolista, mutta varmasti kuitenkin riittävät suuntaviivat siitä, ketkä ovat olleet poliitikko-asiantuntijoita¹, eivätkä ole olleet virkamiestensä vietävissä. Nämä ministerit siis tuntevat sekä politiikan kokonaiskentän että oman hallinnonalansa asiat.

Taulukko 4. Viime vuosikymmenien vahvat ja vaikutusvaltaiset ministerit.

Ministeri	Puolue
1. Mauri Pekkarinen	kesk.
2. Erkki Tuomioja	sd.
3. Sauli Niinistö	kok.
4. Paavo Väyrynen	kesk.
5. Iiro Viinanen	kok.
6. Kalevi Hemilä	sit.
7. Christoffer Taxell	r.
8. Kalevi Sorsa	sd.
9. Hannes Manninen	kesk.
10. Kari Rajamäki	sd.
11. Jyri Häkämies	kok.
12. Paula Risikko	kok.
13. Erkki Liikanen	sd.
14. Tarja Halonen	sd.

1. Ks. Nousiaisen erittely ministerityypeistä, Nousiainen 1992, 49.

Mauri Pekkarinen (sisäasiainministeriö 1991–1995; kauppaja- ja teollisuusministeriö / työ- ja elinkeinoministeriö 2003–2011) on kyselyssä aivan ylivoimainen ykkönen. Hänet nostaa estradille peräti 81 % kaikista vastanneista. Toiseksi eniten mainintoja (32 %) saa Erkki Tuomioja (kauppaja- ja teollisuusministeriö 1999–2000, ulkoasiainministeriö 2000–2007 ja 2011–). Tuomiojan kanssa lähes samoihin lukemiin (31 %) pääsee Sauli Niinistö (oikeusministeriö 1995–1996, valtiovarainministeriö 1996–2003).

Keskustan Paavo Väyrystä (työvoimaministeriö 1976–1977, ulkoasiainministeriö 1977–1982, 1983–1987, 1991–1993 ja 2007–2011) pitää vahvana ja vaikutusvaltaisena suhteessa ministereihin 26 % vastaajista ja Iiro Viinasta (valtiovarainministeriö 1991–1996) 21 %. Vuosina 1995–2002 maa- ja metsätalousministerinä toiminut Kalevi Hemilä (sit.) kuuluu myös vahvojen ministerien joukkoon, samoin yli kymmenen vuotta (1979–1990) yhtäjaksoisesti oikeusministerinä toiminut Christoffer Taxell (r.). Näiden jälkeen suunnilleen tasavahvasti kannatusta saavat Sorsa, Manninen, Risikko, Liikanen, Häkämies, Rajamäki ja Halonen. Lisäksi aivan tutkimusjakson alkupuolelta nousevat vahvasti esiin Paul Paavela² (sd., valtiovarainministeriö 1977–1979) ja Johannes Virolainen (kesk., maa- ja metsätalousministeriö 1977–1979)³.

Pekkarinen on kaikissa vastaajaryhmissä – poliitikot, puoluetoimijat, ministeriön virkamiehet, muut virkamiehet, elinkeinoelämä, toimittajat, työmarkkinajärjestöt – ylivoimainen kärkinimi. Hajontaa ei juuri ole kuin siinä että elinkeinoelämän listoilla Tuomioja putoaa roimasti kärjestä. Työmarkkinajärjestöjen listalla puolestaan työministeri Lauri Ihalainen (sd.) saa paljon kannatusta, vaikka oli kyselyhetkellä toiminut ministerinä vasta yhdeksän kuukautta. Voinee tulkita, että ajan kohta ja vastaajien oma tausta peilautuvat osin vastaajien näkemyksissä.

2. Haastatteluissa Paavela nostettiin aivan kärkisijoille.

3. Virolainen oli toki jo tätä ennen ollut 14 eri hallituksessa ministerinä, mutta siis ennen tämän tutkimuksen aikajanaa. Paavelakin oli ministerinä jo Miettusen II hallituksessa 1975–1976.

Ikämuuttujan mukaan tehty vertailukaan ei merkittävästi muuta kokonaisrakennetta. Yli 65-vuotiaiden vastauksissa Pekkarinen pitää selvästi ykköspaikan, mutta Väyrynen ohittaa Tuomiojan. Seuraavina ovat tasavahvasti Taxell, Viinanen ja Niinistö. Vastanneiden sukupuolen mukaan eriteltynä kokonaisuus on samanlainen, mutta naisministerit saavat kuitenkin suhteessa enemmän mainintoja naisilta kuin miehiltä.

Pekkarinen on ollut poikkeuksellisen vahva kaikilla ministeripaikoillaan. Hän on sitkeä, impulssiivinen ja taistelee hänelle tärkeistä asioista niin pitkälle kuin mahdollista, siksi hänellä tuli välillä säröjä muiden ministereiden kanssa. Valtiovarainministeriön ylimmät budjettivirkamiehetkin ovat saaneet ministeriltä kuulla asioiden huonosta hoidosta todella rajuja purkauksia, vaikka ministerin mukaan ylimmissä viroissa olivat oman puolueen miehet. Muutaman vuoden ajan kauppa- ja teollisuusministeriön / työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkökin joutui Pekkarisen kaudella sivurooliin.⁴ Pekkarinen itse sanoo tarkoituksella hyvinkin usein ohittaneensa kansliapäällikön virkakäskytyksessä.

Pekkarista lähellä olleet virkamiehet näkevät ministerin toiminnan hyvin ristiriitaisesti. Jotkut kokevat, että Pekkarinen puuttui jatkuvasti kaikkeen – myös yksityiskohtiin ja virkamiesvastuulla oleviin asioihin, joihin ministerin ei tulisi puuttua. Eräs haastateltu jopa sanoo, että Pekkarisen johtamiskyvyt olivat nollassa ja ettei hän ymmärtänyt ministerin rooliaan. Enemmistö kuitenkin arvottaa hänet ylivoimaiseksi ykkösministeriksi: sellaisen ministerin pitää juuri olla.⁵ Kukaan ei sen sijaan kiistä hänen asiantuntemustaan. Pekkarinen lienee poliittinen eläin sanan kovimmassa merkityksessä: hän ei vallasta ja politiikasta lähde kuin kantamalla ja josko sittenkään.

Pekkarisen sisäasiainministerikaudella (1991–1995) valtiovarainministeri Iiro Viinanen (kok.) ei pitänyt hänen tyylistään: kun kaikkien kanssa oli jostakin jo päästy sopimukseen, niin Pekkarinen

4. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

5. Haastattelut (EM); osallistuva havainnointi (EM).

sitten heti nosti uutta pöydälle. Viinanen ei voinut suvaita tuollaista käytöstä ja kehitti osaltaan pekkarointi -termiä, joka on sitten jäänyt elämään, kun on tarkoitettu kotiinpäin vetoa ja niin sanottua siltarumpupolitiikointia. Viinanen toteaa, että ”minä en edes kehtaisi vetää niin häikäilemättömästi omaan vaalipiiriin päin. Aina-kin kerran kuussa hän temppuilee muuttaakseen yhtä kyläkuntaa koskevaa päätöstä. Hävettää jo sivusta seurattessakin”. Pekkarinen puolestaan sanoo, ettei Viinanen osannut valtiovarainministerinä asioita olleenkaan, eikä uskaltanut tehdä mitään päätöksiä ilman virkamiesten lupaa: Viinanen oli täysin virkamiesten armoilla⁶.

Pekkarisen vaalipiiriin entinen kilpakumppani (kansanedustaja ja ministeri), nykyinen europarlamentaarikko Henna Virkkunen (kok.) sanoo Pekkarisen olevan ’pekkaroinnin’ kiistaton kuningas Suomessa ja tietysti myös Keski-Suomessa⁷. Pekkarinen itse toteaa olevansa vain ylpeä, jos ’pekkarointi’ tarkoittaa sitä, että Suomea pistetään oikeudenmukaisempaan malliin eli kun toimitaan myös heikomman alueen kansalaisten ja asioiden puolesta; vaikuttamisen vuoksihan politiikassa juuri mukana ollaan.

Pekkarinen sanoo tämän tutkimuksen tuloksista ja omasta ykköspai-kastaan, että ”tällaisissa asioissa ei ole objektiivista totuutta, mutta kun tulokset ovat tuollaisia, niin sitten ovat”. Hän katsoo, että systemaattinen, kovan asiantuntijakaartin rekrytoiminen eri asioissa on auttanut häntä paljon. Pekkarinen aloitti idean rakentamisen jo 1989–1990, kun näytti varsin selvältä, että keskusta tulee vuoden 1991 vaaleissa hallitukseen ja hän siihen ministeriksi. Muutaman kerran vuodessa, eri kokoonpanossa kokoontuvissa tiimeissä osallistuvien poliittisella taustalla ei ole saanut olla merkitystä. Mukaan tulijat ovat tämän tienneet ja arvostaneet sitä. Hän myös sanoo vaatineensa ministeriöidensä avainvirkamiehiltä aika paljon: ”Sen keskeisissä tehtävissä toimineet saattavat muistaa hänet monesti liiallisestakin työn teettämisestä. Ja hyvä tuurinihan on ollut, että minulla on ollut hyviä virkamiehiä

6. Mauri Pekkarinen, HS 2.10.2014.

7. Ilta-Sanomat 25.8.2012.

ihan 1990-luvun alusta lähtien sekä sisäasiainministeriö-, kauppa- ja teollisuusministeriö- että työ- ja elinkeinoministeriöaikoinani”. Pekkarinen myöntää sen, että välillä ovat laineet lyöneet korkealla. Osaamisestaan hän korostaa sitä, että hän kyllä teki ja tekee hurjasti työtä: ”kun perhe on kaiket ajat ollut Jyväskylässä ja kalja ja kapakat eivät maista, niin hommissa on ollut aika mukava olla”.⁸

Ministerikärkeen Pekkarisen nostaa valtava tiedonjano ja säälimättömän perehtyneisyys asioihin. Ristiriitaisuutta kuvastaa kuitenkin se, että omankin puolueen johtohenkilöt ovat taustalla eri vaiheissa pyrkineet estämään häntä nousemasta hallituksen ytimeen – ja osin myös ovat siinä onnistuneet. Silti ei ole epäilystäkään siitä, etteikö Pekkarinen olisi ollut 2000-luvun hallituksissa (2003–2011) keskustan ylivoimainen poliitikko-asiantuntijaministeri (jopa pääministerit mukaan lukien). Muilta puoluekollegaministereiltä puuttui vastaavanlainen kyky, valtava tiedonjano / puurtaminen, uskottavuus ja karisma, jota myös aina tarvitaan noustakseen ohitse muiden.

Avoimia vastauksia ”vahva ministeri” -kysymykseen liittyen:

- Mauri Pekkarinen on aivan ylivoimainen. (naistoimittaja, alle 50 v.)
- Mauri Pekkarinen on ylitse kaiken ja kaikkina aikoina; vahvoja myös Rajamäki ja Vennamo. (ministeriön virkanainen, 51–65 v.)
- Mauri Pekkarisen pitkän ministerikauden aikana ote niin asioiden substanssista kuin ministeriön virkakunnasta tiivistyi huomattavasti. (työmarkkinajärjestöt, mies, 51–65 v.)
- Erkki Liikanen valtiovarainministerinä, Mauri Pekkarinen kauppa- ja teollisuusministerinä, Olavi J. Mattila kauppa- ja teollisuusministerinä, Heikki Haavisto ulkoasiainministerinä. (naistoimittaja, yli 65 v.)

8. Mauri Pekkarinen tämän tutkimuksen tekijälle 4.10.2012; haastattelut (EM). Itse olin Pekkarisen alaisena budjetti-, kehys- ym. asioihin liittyen kahdeksan vuotta. Papereiden piti olla kunnossa ja kysymyksiin piti pystyä vastaamaan suoralta kädeltä, jos ministeri sattui esimerkiksi hallituksen budjettineuvotteluista soittamaan. Toki ministerin pyyntöjen toteuttaminen ei aina suoralta kädeltä onnistunut, mutta noin ministerin pitää toimia. Virkamiehen on sitten vain perehdyttävä asioihin entistä paremmin, jos tuntuu siltä, ettei ministerille oman tehtävänsä asiantuntemuksessa pärjää.

- Vahvoja vallankäyttäjiä: Pekkarinen, Tuomioja, Viinanen, Niinistö, Väyrynen, Manninen. (ministerin poliittinen avustaja, mies, 51–65 v.)
- Oman agendansa ovat tuoneet ainakin Paavo Väyrynen, Mauri Pekkarinen ja Tuija Brax. (ministerin poliittinen avustaja, mies, alle 50 v.).

Ministeri on pestillään vahvimmillaan ja niin sanotusti heti valmis silloin kun hän on aiempaan taustaansa nähden omimmalla ministeritontilla. Hyvä esimerkki tällaisesta on Kataisen ja Stubbin hallitusten työministeri Lauri Ihalainen (sd.). Tuskinpa parempaa ministerin paikkaa hänen taustallaan voisi löytyä. Suunnilleen samanlainen tilanne oli Lipposen hallituksissa maa- ja metsätalousministeri Kalevi Hemilällä (sit.). Hän oli oman alansa huippuasiantuntija ja pärjäsi näin myös omille virkamiehilleen.

Kyselyssä pyydettiin myös nimeämään viime vuosikymmenien keskeisiä poliittisia avustajia, jotka ovat olleet vahvoja ja pystyneet lujittamaan poliittista valtaa. Hajonta vastauksissa oli suurta, eikä ykkösnimiä noussut selkeästi esiin. Ajanjakso on pitkä, eivätkä poliittiset avustajat ole mitenkään tunnettuja ja osalta tutkimusjakson alkupuolen avustajakaarti on varmasti päässyt unohtumaan ja osa ei tunne heitä lainkaan, kun nimiehdotuksiakaan ei valmiiksi annettu. Näin tuloksia on pidettävä mitä suurimmassa määrin vain suuntaa antavina.

Tutkimusjakson alkupuolelta on silti mainittava esimerkkinä vahvasta poliittisesta avustajasta Holkerin (kok.) hallituksessa valtiovarainministeri Erkki Liikasen (sd.) poliittisena sihteerinä toiminut Aarne Heikkilä. Haastatteluissa hänet katsottiin toimintatavoiltaan – myös virkamiesten piirissä – malliesimerkiksi henkilöstä, jollaisen poliittisen sihteerin / erityisavustajan pitäisi olla. Toiminta on riippumaton siitä, mikä on esimerkiksi koulutustausta, mutta

politiikasta, sen hoidosta ja ihmisten kanssa toimimisesta pitää kyllä ymmärtää. Siviiliammattiltaan Heikkilä oli teurastaja.

Kyselyssä ja haastatteluissa saivat eniten viime vuosikymmenien vahva avustaja -mainintoja sosiaalidemokraateista Pertti Rauhio, Perttu Puro, Jorma Westlund, Mikael Jungner, Tarja Kantola, Ulla-Maija Rajakangas ja Timo Koivisto; kokoomuksesta Velipekka Nummikoski, Jussi Kekkonen, Olli-Pekka Heinonen, Max Mickelsson, Mikko Korrelainen, Pete Pokkinen ja Ilkka Oksala; keskustasta Timo Laaninen, Timo Reina, Seija Turtiainen ja Jyri Järvihaavisto; vasemmistoliitosta Matti Hokkanen ja vihreistä Katariina Poskiparta.

VIII

NAISTEN ASEMAT

– ONKO VIRKAMIESVALTA VAIN MIESTEN VALTAA?

Poliittisen edustuksen sukupuolittumista Suomessa on selvittänyt ansiokkaasti monissa tutkimuksissaan Jaana Kuusipalo¹ – myös Mari K. Niemi on sivunnut aihealuetta useissa kirjoituksissaan². Kuusipalo katsoo, että poliittinen edustus on sukupuolittunut, jos kansanedustajiksi ja ministereiksi valikoituu enimmäkseen vain toisen sukupuolen edustajia, ja/tai jos naisten ja miesten ajatellaan politiikassa edustavan eri asioita. Demokratian kannalta se on ongelmallista, jos se johtaa sellaiseen sukupuolen mukaiseen työn- ja vallanjakoon, jossa toinen sukupuoli on (jatkuvasti) enemmistönä poliittisissa toimielimissä ja pitää hallussaan politiikan johtotehtäviä. Historiallisessa tarkastelussa poliittinen edustus on Suomessakin pitkälti sukupuolittunut.³ Viime vuosikymmenien aikana kuitenkin naisministerien määrä on huikasti kasvanut – jopa niin, että he ovat väliin olleet hallituksessa enemmistönä. Kehitys on ollut nopeaa, kun verrataan aikaan ennen 1980-lukua.

Itsenäisyyden ajan ensimmäinen naisministeri oli pääministeri Väinö Tannerin (sd.) johtamassa vähemmistöhallituksessa (1926–1927) istunut Miina Sillanpää (sd.). Seuraavaa naisministeriä (Hert-

-
1. Ks. esim. Kuusipalo 1989, 1994, 1999 ja artikkeliväitöskirja 2011.
 2. Esim. Niemen väitöskirja, Niemi 2014.
 3. Kuusipalo 2011, 9.

ta Kuusinen, skdl.) saatiinkin sitten odottaa yli 20 vuotta eli aina 1940-luvun loppupuolelle saakka. Kolmas naisministeri (Tyyne-Leivo Larsson, tuolloin vielä sd.) nimitettiin sitten jo paria kuukautta myöhemmin.

Vuoden 1962 huhtikuuhun mennessä naisministerinä oli ehtinyt olla vasta seitsemän eri henkilöä, vaikka vallassa oli jo 46. hallitus. Naisministerien määrän selvä kasvu ajoittuukin vasta 1990-luvulle. Tätä ennen naisia valittiin ministereiksi lähinnä vain sukupuoliroolin mukaisille lohdutuspaikoille: ministerivalinnat olivat aluksi sukupuolittuneita siten, että naisia valittiin lähinnä hoivasektoreille eli ministereiksi sosiaali- ja terveysministeriöön sekä opetusministeriöön. Tuolloin kuitenkin jo elettiin sellaista aikaa, että ”yleisen tajun” mukaan naisiakin piti olla hallituksissa. Vuonna 1991 tapahtui sitten raju muutos, sillä Esko Ahon (kesk.) hallitukseen nimitettiin peräti seitsemän naisministeriä. Sama määrä naisia tuli myös Paavo Lipposen (sd.) ensimmäiseen hallitukseen. Kun vuonna 2003 muodostettiin Anneli Jäätteenmäen (kesk.) hallitus, niin hallituspuolueet sopivat tasajakoisesta sukupuolikiintiöstä: naisia nimitettiin yhtä paljon kuin miehiä eli yhdeksän. Sen jälkeen tilanne on vaihdellut, mutta sukupuolittumisen osalta ei ainakaan ministeripaikkojen suhteen ole tarvetta huolestuneisuuteen. Esimerkiksi Alexander Stubbin (kok.) hallituksessa oli vihreiden eroamisen jälkeen 17 ministeripaikasta naisten hallussa kymmenen.

Parin viime vuosikymmenen aikana tapahtuneista muutoksista huolimatta naisia (eri henkilöitä) on ministereinä ehtinyt itsenäisyyden alusta vuoden 2014 lokakuun loppuun mennessä olla vain 83, kun miehiä (eri henkilöitä) on ollut 497. Jos vielä verrataan nimitettyjen 73 hallituksen ministeripaikkojen määrää (yli tuhat) ja niissä olleita henkilöitä sukupuolijaon mukaan, niin miesten määrä on kolmetoistakertainen. Vain kahdessa hallituksessa on ollut naispääministeri: Jäätteenmäen lisäksi Mari Kiviniemi (kesk.) – ja molemmat vain lyhyen aikaa. Vuodesta 1917 hallituksen pääministeriys on – 97 vuoden aikana – ollut naisen hallussa vain vuoden ja kaksi kuukautta (1,2 % koko ajasta). Perussyypä tähän on se, että naisten kipuaminen

puolueensa puheenjohtajaksi on ollut poikkeuksellisen kivuliasta. Esimerkiksi sosiaalidemokraateilla on ollut vain yksi naispuheenjohtajuus (Jutta Urpilainen 2008–2014), keskustalla kaksi (Anneli Jäätteenmäki 2002–2003, Mari Kiviniemi 2010–2012), mutta kokoomuksella ei yhtään.

Valtiovarainministeriön ykkösministerin paikka on ollut naisille tiukassa, sillä vasta Jyrki Kataisen (kok.) hallituksessa sen sai ensimmäistä kertaa nainen: Jutta Urpilainen (sd.). Oikeusministerinä ensimmäinen nainen on Keijo Liinamaan virkamieshallituksessa (1975) istunut Inkeri Anttila ja ensimmäinen nainen poliittisen hallituksen oikeusministerinä sosiaalidemokraattien Tarja Halonen (1990–1991), joka on myös ensimmäinen nainen ulkoasiainministerinä (1995–2000). Sosiaalidemokraattien Pirkko Työläjärvi on puolestaan ensimmäinen naispuolinen kauppa- ja teollisuusministeri (1981–1982), Sirkka-Liisa Anttila (kesk.) maa- ja metsätalousministeri (2007–2011), Tuula Linnainmaa (kok.) liikenneministeri (1995–1997), Kaisa Raatikainen (sd.) sisäasiainministeri (1984–1987) ja Liisa Jaakonsaari (sd.) työministeri (1995–1999). Elisabeth Rehn (r.) on sitten sekä Suomen että koko maailman ensimmäinen naissukupuolta edustanut puolustusministeri (1990–1995).

Virkamiesmaailmassa naisten kohoaminen avainpaikoille on ollut huomattavasti kivuliaampaa. Itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä sitä myös rajoittivat säädökset. Vasta vuonna 1926 tuli voimaan laki naisten kelpoisuudesta valtion virkoihin. Laissa säädettiin, että nainen voitiin tietyin rajoituksin nimittää jokaiseen valtion virkaan, mutta silti samalla erikseen säädettiin myös viroista, joihin voitiin valita vain joko nainen tai vain mies. Miehillä tarkoitettuja olivat muun muassa korkeimmat ulkoasiainhallinnon virat, puolustuslaitoksen virat, alioikeuksien puheenjohtajien paikat, maaherran ja nimismiehen virat, jotkut vankila-, tullilaitoksen ja valtiorautateiden virat jne. Virkakelpoisuuslaissa oli myös tiettyjä ehtoja naimisissa olevien naisten nimittämisestä virkoihin – vuoden 1929 avioliittolaki sitten

kumosi aviomiehen edusmiehisyyden. Naisia nimitettiin miehille tarkoitettuihin valtion virkoihin erilaisin erivapaussäädöksin, joista viimeiset kumottiin vasta 1970-luvun puolivälissä.

Ensimmäisenä johtavaan virkamiesasemaan nimitettynä naisena voitaneen pitää kansanedustajana sekä monessa hallituksessa ministerinä toiminutta Tyyne Leivo-Larssonia (sd., myöhemmin tpsl.⁴), joka nimitettiin suurlähettilääksi vuonna 1958. Naisten valitseminen ylimpiin virkoihin oli kuitenkin erittäin hidasta, esimerkiksi vasta vuonna 1968 valittiin ensimmäistä kertaa nainen ministeriön osastopäälliköksi – Annikki Suviranta sosiaaliministeriön tutkimusosaston vetäjäksi. 1990-luvulla tyhjiö alkoi sitten pikku hiljaa kunnolla kaveta. Nopea johtoasemiin pääsy ei ole toki ollut senkään jälkeen, minkä taulukko 4. hyvin osoittaa.

Paine naisvaltaan on ollut suurempi poliittisen elämän puolella kuin virkamiehistön piirissä. Ministeriksihän voidaan periaatteessa nimittää henkilö vaikka pystymetsästä, mutta ylimmälle virkatasolle nouseminen edellyttää kvalifioitumista – vankkaa työkokemusta, johtamistaitoa ja koulutusta. Oikotietä ei ole. Kanslia- ja osastopäälliköiden tehtäviin yleneminen vaatii sitten jo pitkäjänteistä ja kunnianhimoista puurtamista. Naiset monesti asettavat etusijalle elämässä monia muita tavoitteita kuin hierarkkisen etenemisen ja sen tuoman statuksen ja palkan⁵. Vaikka oltaneenkin nyt jo selvässä siirtymävaiheessa – politiikassa on noussut tasa-arvoa vaativampi sukupolvi esiin – niin silti vielä taustalla saattaa kummitella hyvä veli -verkostot. Näistä ei välttämättä ole vielä täysin päästy eroon. Toisaalta, kun nainen on jo ollut presidenttinä, ulkoasiainministerinä, pääministerinä, valtiovarainministerinä jne., niin helppoa on ennustaa, että naisten osuus ylimmissä virkamiesjohdossa tulee jatkossa kasvamaan hyvinkin nopeasti – eritoten kun keskijohdossa naisia on jo yli kolmannes.

Sukupuolierot näkyvät toki edelleen myös yritysmaailman puolella. Vaikka esimerkiksi yhtiöiden hallituspaikoista on voimassa tasa-ar-

4. Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto; puolue oli sosiaalidemokraateista eronnut oppositioryhmä. Puolueena se toimi vuosina 1959–1973.

5. Vuonna 2012 toteutettu kysely (EM), avoimet vastaukset; haastattelut (EM).

vosuosituks⁶, niin valtion osin tai kokonaan omistaman 58 yrityksen toimitusjohtajista oli vuonna 2013 naisia vain kolme⁷.

Taulukko 5. Naiset valtionhallinnossa vuosina 1997–2013.

Vuosi	Ylimmästä johdosta *%	Johtoon kuuluvista **%	Muista esimiehistä ***%	Koko henkilöstöstä %
1997	13		29,5	45,1
2000	12	31,7	36,6	46,4
2002	15,2	32,6	37,8	48,2
2005	24,3	32,7	38,3	49,1
2008	27,5	31	25,3	49,6
2010	27,9	37,5	28,1	48,8
2013	29,2	34,2	26,7	48,7

* ministeriöiden ylin johto eli valtiosihteerit, kansliapäälliköt, alivaltiosihteerit, osastopäälliköt ja vastaavat sekä virastojen ylin johto; ** virastojen ja laitosten johtajat ylä- ja keskitasolla sekä tulosyksikköjen ja vastaavien vastuuyksikköjen johtaja; *** sellaiset toimenkuvat, joissa työnjohtamisen ja esimiestehtävien osuus työajasta on yli puolet. Lähde: vm.fi, valtion työmarkkinalaitos.

Koko suomalaisessa valtaeliitissä naisten osuus on selvästi kasvanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Vahvaa naisten edustus oli toki poliittisessa eliitissä jo 1990-luvun alussakin (yli 30 %, ministerieistä lähes 40 %). Ministerien osalta naisten edustus kohosi 50 %:iin vuonna 2003, ja on sen jälkeen ollut parhaimmillaan 59 % (Stubb).⁸ Valtionhallinnon ylimmissä johtotehtävissä naisten osuus oli 1990-luvun alussa noin 5 %, vuonna 2000 noin 12 %, mutta vuonna 2004 jo 23 %. Sen jälkeen suhteellisen osuuden kasvuvauhti on hidastunut, sillä vuonna 2013 naisten osuus valtion ylimmissä johtotehtävissä oli 29,2 %, kun koko henkilöstöstä naisia oli noin puolet. Keskijohdon

6. Kummankaan sukupuolen osuus ei jäisi alle 40 prosenttiin.

7. Alko, Leijona Catering, Haus Kehittämiskeskus.

8. Valtioneuvoston www-sivut; valtiovarainministeriön www-sivut; Ruostetsaari 2003a, 153–155, taulukko s. 346.

tehtävissä naisten osuus sen sijaan on ylimpään johtoon verrattuna ollut koko ajan suhteellisesti jonkin verran suurempi.⁹

Naisten johtotehtävien määrän aikaisempien vuosikymmenien hitaan kehityksen perussy on se, että naiset tulivat yleisesti isolla joukolla palkkatyöhön asteittain vasta sotien jälkeen. Virastomaailmassa puolestaan ei koulutustaustakaan sotien jälkeen vielä pitkään aikaan riittänyt johtotehtäviin. Pääosin naisilla oli virastoissa sihteeriluonteisia tehtäviä. Koulutuksen osalta onkin sitten viime vuosikymmeninä tapahtunut raju muutos. Nykyisin korkeimman asteen koulutuksen osalta naisten osuus on jo suurempi kuin miesten. Vielä vuonna 2007 yli 50-vuotiaat miehet olivat naisia useammin korkeasti koulutettuja, mutta sitä nuorempien joukossa korkeakoulutettujen naisten osuus oli jo miehiä suurempi. Mitä nuoremmasta ikäryhmästä on kyse, sitä suurempi on naisten osuus korkeakoulutututkinnon suorittaneista¹⁰. Aiempi kehitys oli kuitenkin sitä luokkaa, että se suurelta osin selittää sen, miksi naiset nousivat keskijohtoonkin ja edes jonkinlaisiin virkamiesvalta-asemiin vasta 1990-luvulla.

Keskijohdon ohella asiantuntijatehtävissä oleva henkilöstö on ministeriöissä tänä päivänä jo melko naisvaltaista, mikä tarkoittaa sitä, että lähitulevaisuudessa naisten määrä kasvaa myös ylimmän johdon rekrytoinneissa. Se ei tietenkään ole vielä ehtinyt konkretisoitua, kun vaadittavaa työ- ja johtamiskokemusta ei ole karttunut riittävästi. Tehtäviin sijoittumisessa koulutusalapainotteisuus näkyy kuitenkin naisten ja miesten välillä edelleen varsin selvästi.

Naisten nousu ylimpiin virkamiesasemiin – muun muassa kanslia- ja osastopäälliköiksi – oli lähes 2000-luvulle saakka hyvin vaivalloista. Kansliapäällikköjärjestelmä alkoi itsenäisyyden alkuvuosina, mutta kesti yli 70 vuotta ennen kuin ensimmäistä kertaa nainen nimitettiin

9. Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–2000, valtiovarainministeriö 5/2001; Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001; Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen, valtiovarainministeriö 1/2005; Naisten urakehityksen edistämisen työryhmä, valtiovarainministeriö 19/2009; Naiset ja miehet valtiolla, valtiovarainministeriö, elokuu 2010; Valtion työmarkkinalaitoksen (valtiovarainministeriö) nettisivut; Ruostetsaari 2003a, 153–155, taulukko s. 346.
10. Kaukonen, Ritva: Miesten koulutustaso paranee hitaammin kuin naisten, Tilastokeskuksen Hyvinvointikatsauksessa 3/2009, http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-09-30_001.html; opetus- ja kulttuuriministeriö 2014.

kansliapäällikön virkaan: vuonna 1995 oikeusministeriön kansliapäälliköksi nimitettiin Kirsti Rissanen. Muutamaa kuukautta myöhemmin oli jo toisen naisen vuoro, kun ympäristöministeriön kansliapäällikön paikan sai Sirkka Hautojärvi.

Edellä mainittujen lisäksi on ollut seitsemän naiskansliapäällikköä. Vuonna 2014 ministeriöiden kansliapäälliköistä naisia oli kuusi ja miehiä viisi¹¹. Tasoittuminen tosin tapahtui vasta 2012–2013, jolloin nimitettiin neljä uutta naiskansliapäällikköä (Husu-Kallio, Nerg, Sillanaukee, Lehikoinen) – kolme heistä miesten tilalle. Ensimmäinen naispuolinen Eduskunnan oikeusasiamies oli puolestaan vuonna 1988 virkaan nimitetty Pirkko K. Koskinen. Naiset saivat oikeuden oikeusasiamiehen virkaan vasta vuonna 1956.

Kuudesta tällä hetkellä¹² istuvasta naiskansliapäälliköstä viidellä on puoluetusta, joka on saattanut vaikuttaa heidän nimittämiseensä. Osastopäällikkötasolla naisjohtajien määrän kehitys eri ministeriöiden välillä on suuri. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön 120-vuotisen historian aikana ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ollut naispuolista osastopäällikköä. Tämä poikkeus¹³ oli vuonna 2006, kun vs. osastopäällikkönä toimi naishenkilö vain sen aikaa, kun osastopäällikön virka oli oli haettavana / täytettävänä – mies sitten valittiin. Työ- ja elinkeinoministeriössä on sen sijaan jo ollut kaksi naisosastopäällikköä. Ympäristöministeriössä tilanne on toisenlainen – ministeriö perustettiin vuonna 1983 – sillä syksyllä 2014 naiskansliapäällikön ohella kolmesta osastopäälliköstä kaksi oli naisia. Lisäksi lainsäädäntöjohtaja, hallintojohtaja ja tutkimusjohtaja olivat naisia.

Historian saatossa ministeriöiden ylin johto on pisimpään ollut miesvaltaista puolustusministeriössä, valtiovarainministeriössä, maa- ja metsätalousministeriössä, kauppa- ja teollisuusministeriössä sekä sisäministeriössä, jossa kyllä on jo ollut kaksi naiskansliapäällikköä. Yleistyksenä voi sanoa, että naisedustus ylimmässä johdossa on ollut

11. Lisäksi valtioneuvoston kanslian poliittinen valtiosiheeri, joka on mies.

12. Tilanne lokakuussa 2014.

13. Paula Nybergh.

sitä harvinaisempaa, mitä enemmän tehtävään on kuulunut – ainakin miesten (valitsijat) mielestä – niin sanottuja kovia sisältöasioita. Sen sijaan naisedustus on yleisempää hieman alemman tason johtotehtävissä kuten viestintä, henkilöstöhallinto, talous ja yleishallinnolliset tehtävät. Tiivistäen voi silti sanoa, että aina viime vuosiin saakka ylin virkamiesvalta on ministeriöissä tukevasti ollut miesten käsissä.

Vuonna 2014 maa- ja metsätalousministeriön kolmesta osastopäälliköstä yksikään ei ollut nainen, Valtiovarainministeriössä kuudesta yksi, sosiaali- ja terveysministeriössä viidestä kolme, sisäasiainministeriössä neljästä ei yhtään, liikenne- ja viestintäministeriössä kolmesta yksi, ulkoasiainministeriössä kahdeksasta kolme, valtioneuvoston kansliassa viidestä yksi, ympäristöministeriössä kolmesta kaksi, työ- ja elinkeinoministeriössä kuudesta kaksi, puolustusministeriössä kolmesta ei yhtään, oikeusministeriössä kolmesta ei yhtään ja opetus- ja kulttuuriministeriössä neljästä kaksi.

Vuonna 2014 ministeriöiden 53 osastopäälliköstä naisia oli 28 %. Kehitys on kolmen viime vuosikymmenen aikana ollut kuitenkin valtavaa, sillä tutkimusjakson alkupuolella oltiin lähes nollatilanteessa. Kymmenen viime vuoden aikana naisosastopäällikköjen suhteellinen osuus on kasvanut nopeasti, sillä vuonna 2005 ministeriöiden osastopäällikkötason viroista oli naisten hallussa vain kuudesosa.

Ylimpien virkapaikkojen naisten osuuden lisääminen on viime vuosina ollut yksi keskeisistä valtiotyönantajan tavoitteista. Siihen on tartuttu monissa työryhmissä ja siitä on tehty myös valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 2008¹⁴. Tavoitteena on sekä hakijoiden että nimitettyjen osalta kasvattaa naisten osuutta kaikissa valtionhallinnon esimies- ja johtotehtävissä.

Kyselyssä pyydettiin arvioimaan, mistä syistä avainvirkamiespaikoilla on naisia vähemmän kuin miehiä. Kysymys herätti paljon mielenkiintoa, sillä noin 400 henkilöä vastasi omin sanoin ja monet myös pohtivat tilannetta perusteellisesti. Keskeisimpinä syinä nähtiin – osin

14. Periaatepäätös 30.4.2008.

päällekkäisinä, mutta eri sanoin – seuraavat tekijät: miehet valitsevat miehiä / lasikatto / miesverkostojen sitkeys / hyvä veli -järjestelmä vs. naisverkostojen puuttuminen / suosikkijärjestelmä / sukupuoliroolit / perhevapaat / kunnianhimon puute / naisilla ei pyrkyryyttä jne. Sukupuolittuminen on tässä suhteessa kuitenkin selvästi muuttumassa ja osin muuttunukin: aika korjaa ongelmaa koko ajan. Ylenemisen on alettava jostakin. Yllättävän suuri osa vastanneista kuitenkin katsoo, etteivät naiset edes halua hakea ylimpiin virkoihin, vaikka edellytykset täytyisivätkin.

Koska kysymykseen – *miksi naiset eivät ole tutkimusjakson aikana nousseet ministeriöissä korkeimmille virkapaikoille?* – saatiin avoimia vastauksia useita satoja, on tässä mahdollista esittää niistä vain muutamia esimerkkejä kustakin vastaajaryhmästä. Näkemykset on eritelty sukupuolen mukaan. Lasikatto-ilmiö¹⁵, hyvä veli -järjestelmä ja ”naisilla ei pyrkyä korkeille paikoille” -vastaukset nousivat näkyvästi esiin kaikissa ryhmissä, joten niihin liittyviä kommentteja on näistä esimerkeistä karsittu.

NAISVASTAAJIEN NÄKEMYKSIÄ:

Poliittiset toimijat:

- Virkamiehistö pitkään miesvaltainen, miehet myös haluavat innokkaammin johtotehtäviin; miesvaltainen kulttuuri nostaa miehet helpommin esiin. (ministeri/kansanedustaja, yli 65 v.)
- Kiintiöt puuttuvat ja miehet tukevat miehiä, piiri pieni pyörii... (ministeri/kansanedustaja, 51–65 v.)
- Hyvä veli -verkotot – edistävät rakenteellista korruptiota. (ministeri/kansanedustaja, toimittaja, yli 65 v.)
- Liittyy yleisempään yhteiskunnan epätasa-arvoon. (ministeri/kansanedustaja, alle 50 v.)

15. Lyhyesti: sukupuolien tasa-arvokeskustelussa käytetty vertauskuva näkymättömyydestä, joka estää naisten urakehityksen kaikkein korkeimpiin virkoihin.

- Kyse on sisäistetyistä sukupuolirooleista: sama asia nähdään usein isompana meriitinä, jos kyse on miehestä. (ministeri/kansanedustaja, 51–65 v.)
- Naiset eivät hakeudu ko. tehtäviin. Verkostot, ”pojat” hoitavat toisilleen virkoja. (ministerin poliittinen avustaja / puoluetoimija, alle 50 v.)

Toimittajat:

- Miehet valitsevat miehiä – tuttuja ja turvallisia. Naiset eivät pidä itseään riittävän pätevinä hakeakseen virkoja. (toimittaja, yli 65 v.)
- Naiset ovat yleensä kiinnostuneita politiikasta, mutta eivät vallasta. (toimittaja, alle 50 v.)
- Pätevät naiset eivät hakeudu tehtäviin – osin siksi, että monissa paikoissa työkuultuuri on miehinen ja konservatiivinen. (toimittaja, alle 50 v.)
- Hyvät veljet tukevat toisiaan. Naiset saattavat olla haluttomampia etenemään terävään kärkeen, koska usein perhe yhä kaatuu heidän niskoilleen. (toimittaja, alle 50 v.)
- Naiset tyytyvät helpompiin asiantuntijan rooliin varsinkin kun roolimalleja on vasta vähän. (toimittaja, 51–65 v.)

Ministeriön virkanaiset:

- Naisen on helpompi olla hakeutumatta vaativiin johtamistehtäviin, jos elämältä haluaa jotain muutakin. (51–65 v.)
- Kohoaminen päällikköuralla tapahtuu juuri siinä iässä, kun naiset tyypillisesti jäävät äitiyslomille, jolloin he putoavat verkostosta ja näin mahdollisuudet etenemiselle loppuvat. (alle 50 v.)
- Pätevien naisten asenne on liian vaativa itseään kohtaan. Jos nainen joutuu tekemään paljon enemmän töitä saavuttaakseen miehen kanssa saman aseman, hän useimmiten jättää haun väliin. (51–65 v.)

- Miehet ja naiset pitävät itseään sukupuolineutraalisti ajattelevina, mutta heidän toimintaansa itse asiassa ohjaa sukupuolisokeus. (alle 50 v.)
- Hyviäkin naisia pitää erikseen houkutella ja kannustaa tehtäviin kun keskinkertaisetkin miehet hakevat oma-aloitteisesti. (51–65 v.)
- Naiset eivät uskaltaudu koville/tuulisille paikoille. Naisten tekemisiä katsotaan suuremmalla ”luupilla”; näyttöjen pitää olla kovempia kuin miesten = naisilla ei uskallusta tähän. (51–65 v.)
- Suomalaisesta poliittisesta- ja virkamieskulttuurista, jotka edelleen rakentuvat paljolti sellaiselle toimintamallille, joka on otettu miesten maailmasta. Naisen täytyy siis hallita suvereenisti sekä ”miesten malli” että vahvistaa omaa toimintamalliaan ”naisten mallia” ja ”ujuttaa” se hallintoon, jotta voi tuoda toimintaan jotain lisää. (51–65 v.)

Muut naisryhmät:

- Naiset eivät ole yhtä kunnianhimoisia. Monesti katsotaan vain sukupuolen nojaten, että mies on pätevämpi kuin nainen. (muu virkanainen, 50 v.)
- Naisten työura on edelleen katkonainen. (työmarkkinajärjestöt, alle 50 v.)
- Naisten on edelleenkin oltava monta kertaa pätevämpiä kuin miesten. Naiset eivät tarpeeksi usko omiin kykyihinsä. Monet naiset eivät välttämättä halua ylimpiin virkoihin joko perhe- tai muista syistä. (muu virkanainen, 51–65 v.)
- Naiset eivät pyri johtoasemiin; kovempi itsekritiikki kuin miehillä, jotka luottavat itseensä, vaikka ei ehkä olisi syytäkään. (työmarkkinajärjestöt, 51–65 v.)

- Usein tiedostamattomat, yhteiskunnassa vallitsevat käsitykset sukupuolirooleista, joiden pohjalta miehet yhtäältä nähdään vahvempina johtajaehdokkaina ja jotka toisaalta saavat naiset kyseenalaistamaan osaamistaan miehiä enemmän. Lisäksi hyvä veli -verkostot auttavat miehiä etenemään. Naisverkostoja on ehkä siksikin vähän, sillä ne pelkällä olemassaolollaan rikkovat yhteiskunnallisen illuusion vallitsevasta tasa-arvosta. (tutkija, alle 50 v.)

MIESVASTAAJIEN NÄKEMYKSIÄ:

Poliittiset toimijat:

- Kokemus karttuu vähitellen. Virkapuolella kehitys laahaa jäljessä, mutta tulee kyllä perässä. (ministeri / kansanedustaja, elinkeinoelämä, 51–65 v.)
- Miesten on edelleen helpompi luoda uraa kuin naisten. (ministeri / kansanedustaja, yli 65 v.)
- Kulttuurin muuttuminen jähmeää ja hidasta. (ministeri / kansanedustaja, yli 65 v.)
- Naisilla ei riittävästi pyrkyä, toisaalta valitsijat pääosin miehiä. (ministeri / kansanedustaja, yli 65 v.)
- Ei ole tarjolla riittävän päteviä naisia. (ministeri / kansanedustaja, yli 65 v.)
- Perheen ja uran yhdistämisen ristiriita. (ministerin poliittinen avustaja, 51–65 v.)
- Syyt ovat samat kuin miksi naisia on niin vähän yritysmaailman huipulla. Miehet myös ottavat naisia suurempia riskejä urallaan, mikä vaikuttaa siihen, että miehiä on suhteessa enemmän ”urajauman” kummassakin hännässä. (puoluetoimija, alle 50 v.)

Toimittajat:

- Naisen ura suuntautuu usein pois vallan ytimistä. Nainen ei rohkene ukkokööriin. (toimittaja, alle 50 v.)

- Miehet ovat olleet muodollisesti ansioituneempia – naisia on kuitenkin nimityksissä tasa-arvon nimissä suosittu. (toimittaja, yli 65 v.)
- Naisten kunnianhimo on miehiä matalampi. (toimittaja, yli 65 v.)
- Virkamiesorganisaatio on hierarkkinen pyramidiorganisaatio ja naisten johtamisvahvuudet eivät ole tällä alalla. Perheen ja työn yhteensovittaminen voi olla vaikeaa myös tässä ”työvuosilisien” maailmassa. Lisäksi naisilla saattaa pyrky korkeampiin asemiin olla vähäisempi. (toimittaja, yli 65 v.)
- Naiset sopeutuvat ja sopivat paremmin väljiin ja joustaviin asian-
tuntijaorganisaatioihin kuin vanhaan lähes militääriorganisaation
malliseen virkamieshierarkiaan. (toimittaja, yli 65 v.)
- Naisten kunnianhimo ei riitä, terävät kyynärpäät puuttuvat. (toi-
mittaja, yli 65 v.)

Ministeriön virkamiehet:

- Asenteet ovat edelleen vanhanaikaisia. Toisaalta naisilla ei usein ole kovaa pyrkyä ylöspäin. (alle 50 v.)
- Poliittisen vallan ydin miesten johtamissa verkostoissa. Johtovirkoja hakevat pääosin ne, joilla on verkostojen tuki. (alle 50 v.)
- Kyse on naisten yleisestä asemasta yhteiskunnassa ja työelämässä sekä yhteiskunnan tasa-arvon puutteellisuuksista. Toisaalta, naiset eivät myöskään pyri ja kiilaa tehtäviin samalla tavalla kuin miehet. (51–65 v.)
- Tarjonta ei ole tyydyttänyt kysyntää. (51–65 v.)
- Kiintiönaiset eivät yleensä ole päteviä, eivätkä ansaitsisi asemaansa – pätevät naiset pääsevät hyville paikoille ilman kiintiöitäkin. (51–65 v.)

Muut miesryhmät:

- Naiset eivät halua tuulisimmille paikoille, vaan tyytyvät kakkosketjuun. (muu virkamies, yli 65 v.)

- Naiset eivät ole yhtä uraorientoituneita kuin miehet. Uraputken huipulle pääseminen vaatii elämän yksipuolistamista – ja vuosikymmenien ajan työn ylikorostamista. (muu virkamies, 51–65 v.)
- Naisilla vähemmän ambitiota ja valmiutta uralla etenemisen edellyttämiin uhrauksiin. (työmarkkinajärjestöt, 51–65 v.)
- Naisten on ollut vaikea sitoutua niin täydellisesti virkamiesuraan perhevalintojen takia. (työmarkkinajärjestöt, alle 50 v.)
- Leimaatumisesta / leimaamisesta ”kiintiönaiseksi” on eräs vaikuttava tekijä. (elinkeinoelämä, 51–65 v.)
- Naiset eivät voi/halua sitoutua 24h/7vrk työrytmiin. (elinkeinoelämä, alle 50 v.)
- Naisten itsekkriittisyys on suurempi kuin miesten. (elinkeinoelämä, 51–65 v.)
- Naiset suuntautuvat virkamiesuralla enemmän substanssi- kuin johtotehtäviin. (elinkeinoelämä, 50 v.)
- Aito puute pätev(vöityne)istä naisista. (elinkeinoelämä, yli 65 v.)

Vastaajia pyydettiin myös nimeämään viime vuosikymmeniltä naisvirkamiehiä, joilla on aidosti ollut vahva rooli valtioneuvoston tai jonkin ministeriön toiminnassa – olleen siis valta-asemissa. Kuten edellä nähtiin, yhtään naisnimeä ei noussut kansliapäällikköjen, muiden ylimpien virkamiesten eikä ministereiden osalta esiin. Tässä sen sijaan haluttiin nostaa esiin vain naiset – siis ne, jotka ovat erottautuneet naisten omasta joukosta. Selvästi eniten – lähes puolet enemmän kuin seuraava – mainintoja sai kansliapäällikköjen osalta sisäasiainministeriön Ritva Viljanen (30 % vastanneista). Seuraavilla sijoilla olivat oikeusministeriön Kirsti Rissanen sekä ympäristöministeriön Sirkka Hautojärvi ja Hannele Pokka. Eräs mieskansliapäällikkö tosin antoi haastattelussa lyhyet luonnehdinnat naiskollegoistaan: ”kaikki epäpäteviä”.¹⁶

Ministeriöiden muista naisvirkamiehistä nousivat esiin valtiovaraministeriön ajoilta Anne Brunila ja Sirkka Hämäläinen,

16. Haastattelut 2012.

ulkoasiainministeriöstä Marjatta Rasi, opetusministeriöstä Anita Lehikoinen¹⁷, valtiovarainministeriöstä Päivi Laajala sekä liikenne- ja viestintäministeriöstä Liisa Ero. Virastopuolelta eniten mainintoja saivat Eila Kännö ja Vappu Taipale.

Terävimmällä huippunaiskaartilla on myös kysyntää, jolloin virkaura saattaa jäädä lyhyeksi, eivätkä he siten ehdi astua isompiin saappaisiin. Esimerkkinä vaikkapa Anne Brunila, joka lähti virkamiestehtävistä yksityiselle sektorille parempipalkkaisiin johtotehtäviin. Ylimmät naisvirkamiehet eivät välttämättä ole olleet myöskään julkisuushakuisia – ehkä siis toisin kuin miehet – ja jääneet siten suurelle yleisölle varsin tuntemattomiksi. Nimiä ei nouse näinkään esiin.

Riittävän kokenut ja pätevä nainen koetaan myös uhkaksi, joten ”on helpompi valita mukava ja keskinkertainen mies”. Toisaalta naisten kunnianhimon nähdään kohdistuvan itse työhön, eikä asemaan, minkä vuoksi naiset eivät välttämättä edes pyri korkeimmille paikoille. Jyrkkiäkin mielipiteitä nousi miesten ja naisten välisistä kyvyistä esiin, kuten ”miehillä on pääsääntöisesti paremmat kyvyt ajatella isoja strategisia kokonaisuuksia, mikä on ehdoton edellytys ylimpiin johtamistehtäviin” ja ”miehet ovat näissä asioissa kyvykkäämpiä”.¹⁸ Elinkeinoelämässä mukana oleva mies on taas sitä mieltä, että naisilla ei ole minkäänlaista johtamistaitoa¹⁹. Monet katsovat, että naisten nousua johtopaikoille suositaan pelkästään sukupuolen perusteella: heitä on hakijoiden joukossa vähemmän kuin miehiä, silti hyvällä naishakijalla on kuitenkin vastaavan tasoista mieshakijaa parempi mahdollisuus tulla valituksi. Jos näin on, pitäisikö sitten alkaa jo ryhtyä kiinnittämään huomiota nuorten miesten etenemiseen virkaurallaan, jotta sukupuolikiintiöt eivät johtaisi heidän syrjimiseensä?

17. Ei ollut kyselyhetkellä vielä kansliapäällikkö.

18. Vuonna 2012 toteutettu kysely.

19. Vuonna 2012 toteutettu kysely.

Tämän luvun otsikossa esitetyn kysymyksen vastaus on, että aina näihin päiviin saakka virkamiesvalta valtioneuvosto- ja ministeriötasolla on ollut pelkästään miesten hallussa.

IX VALTA TASAPAINOSSA?

Viime vuosikymmenien aikana on julkisuudessa paljon pohdittu siitä, millaiset valta-asemat virkamiehillä oikein on – näkyvimmin valtiovarainministeriön virkamiehiin liittyen. Onko sitten virkamiehillä todellista valtaa poliittisiin päätöksiin? Yleiskuvana voi sanoa, että johtavat virkamiehet ovat kokonaisuutena keskeinen valtainstituutio suomalaisessa yhteiskunnassa, mutta toimiiko silloin demokratia, jos virkamiehet päättävät poliittisista asioista. Monestihan mediassa ja poliitikkojen omissakin piireissä väitetään tai uskotaan, että virkamiehet sanelevat poliitikoille mitä tehdään. Yleensä taloustilanteeseen liittyen – silloin kun taloudessa ei mene hyvin – vahva virkamiesrooli nousee estradille. Osin tästäkin syystä yleinen mielikuva virkamiesten ylivallassa on säilynyt myös koko tutkimusjakson ajan.

Poliittisella vallalla tarkoitetaan kykyä tai mahdollisuutta vaikuttaa toisten yksilöiden poliittiseen käyttäytymiseen. Valtakäsitteeseen liittyy aina suhde – tässä tutkimuksessa virkamiesten ja poliitikkojen välinen suhde. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, millaiset ovat olleet ministerien ja ministeriöiden virkamiesten väliset valtasuhteet viime vuosikymmenien aikana – 1970-luvun lopusta 2010-luvulle. Työni kohdistuu politiikan tutkimuksen keskeiselle

osa-alueelle eli poliittiseen valtaan. Tässä siitä näkökulmasta, millainen valta ja rooli virkamiehillä on keskeisiin poliittisiin linjauksiin ja päätöksiin – ovatko pääroolissa virkamiehet vai poliitikot. Koska muodollinen päätöksentekovalta on poliitikoilla, niin virkamiesten osalta on kyseessä vaikutusvalta poliitikkoihin. Kuten valtatutkimuksissa yleensäkin – niin tässäkin – ongelmana on se, että valtaa / vaikutusvaltaa ei kuitenkaan voi absoluuttisesti mitata. Tulkinnoille jää aina paljon tilaa ja vain oma arvonsa.

Tutkimusongelman selvittämiseksi vastauksia haettiin keskeisimmin seuraaviin kysymyksiin: onko ylimpien virkamiesten valta kasvanut / vähentynyt koskien muun muassa poliittista agenda ja hallitusten esitysten valmistelua; ovatko poliittiseen käsittelyyn tulevien asioiden määrän kasvu ja globalisaatio lisänneet virkamiesten ja asiantuntijoiden valtaa; ovatko puolestaan poliittisten avustajien (poliittinen sihteeri, erityisavustaja, poliittinen valtiosihteeri) ja neuvonantajien määrän kasvu sekä hallitusohjelmien paisuminen / tarkentuminen lujittaneet poliitikkojen roolia ja vähentäneet virkamiesten valtaa; miten ministerien ja virkamiesten valtasuhteisiin vaikuttavat hallitusten kesto, ministeriajan pituus; ovatko ministerit ensisijassa puolueensa poliittisten tavoitteiden edustajia vaiko pelkästään virkamiestensä, ministeriönsä tai hallinnonalansa keulakuvia; ovatko poliittiset virkanimitykset vaikuttaneet valtaroleihin ja mitä niillä on tavoiteltu sekä ovatko naisvirkamiehet päässeet vallankahvoihin?

Vastauksia haettiin muun muassa laajan kyselyaineiston, haastattelujen ja osallistuvan havainnoinnin pohjalta. Kyselyaineiston avulla selvitettiin, miten itse toimijat eli poliitikot ja virkamiehet näkevät valtasuhteidensa olemassaolon. Samalla kartoitettiin sitä, miten heidän lähipiirissään toimivat – poliittiset avustajat, puolueorganisaatiot, poliitiikan toimittajat ja taloustoimittajat sekä työmarkkinajärjestöjen ja elinkeinoelämän johtohenkilöt – arvioivat ministerien ja virkamiesten välisiä valtasuhteita ja niissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Yleistyksenä voi sanoa, että eri vastaajaryhmien vastaukset esitettyihin kysymyksiin olivat kauttaaltaan samansuuntaiset – myös itse päätoimijoiden eli poliitikkojen ja virkamiesten kohdalla. Joitakin vivahde-eroja

toki ilmeni, mutta seuraavassa esitettävät päätelmät ja yleistyksiset sovittautuvat kaikkien vastaajaryhmien kokonaiskuvan puitteisiin.

Yleinen johtopäätös on, että kun jokin asia nimenomaisesti ja näkyvästi nostetaan poliittiselle agendalle, poliitikot käyttävät valtaa suvereenisti – kuten pitääkin. Siihen saakka – koska pitkälti pelkkä substanssiosaaminen ratkaisee – virkamiehillä on yliote. Hallituksen viralliset ja muodolliset päätöksentekuelimet ovat silti käytännössä enemmän päätösten ratifiointia kuin aitoa päätöksentekoa varten. Esiteltävät asiat ovat suurelta osin valmisteltu esittelevän ministerin omien virkamiesten toimesta. Toki yksityiskohtaisiksi kirjoitetut hallitusohjelmat raamittavat ministeriöiden työtä ja samalla myös ohjaavat päätöksenteon virkamiesvalmistelua. Silti virkamiehillä on yleisesti ottaen poliittisiin päätöksiin nähden hyvinkin ohjaava ja monesti myös ratkaiseva rooli. Säädösten perusteella virkamiehillä ei kuitenkaan ole ministerinsä tahdosta riippumatonta merkittävää päätösvaltaa. Perustehtävä on ministerin avustaminen. Tästä huolimatta monet ylimmät virkamiehet saattavat olla suhteessa ministeriesimiehiinsä jopa täysin suvereenia tienraivaajia. Virkamiesten vallankäyttö onkin tiettyyn rajaan asti jopa täysin luonnollista, mutta parlamentarismia se ei tietenkään heijasta hyvin.¹

Ministeriöiden virkamiesvaltaa koskevia perusteellisia tutkimuksia ei ole aiemmin tehty, mutta sitä on kuitenkin useissa kirjoituksissa sivuttu. Paljon se on ollut esillä myös mediassa. Vaikka onkin niin, että ministerin asema hallinnonalansa johtajana on nykyisin ehkä vahvempi kuin koskaan Suomen hallintohistoriassa, niin siitä huolimatta virkamiesvalta voi olla lujaa tekoa. Ministerin asemaa vahvistavat / heikentävät ulkoiset tekijät ovat helposti todennettavissa, mutta virkamiesvaltaa koskevat arviot ovat perustuneet lähinnä vain oletuksiin.

Tutkimusaineiston analysoinnin perusteella valtiovarainministeriön virkamiesten tosiasiallisesta vallasta vallitsee suuri yksimielisyys. Vahvimmillaan virkamiesten rooli on – sekä ministeriö- että valtio-

1. Ks. myös Reunanen 1996 ja Kannisto 2006.

neuvostotasolla – budjettiin, kehyksiin ja EU:hun liittyvissä asioissa. Talousasioiden osalta aina käy myös niin, että vaikka kyseessä olisi kuinka vahva ja kokenut poliitikko, niin ensi kertaa ministeriksi tullessaan hänelle vasta paljastuu kehys- ja budjettivalmistelun raadollisuus. Ensitöikseen ministeri huomaa, että todellisia muutoksia valmiisiin pohjiin ei sitten niin vain tehdäkään. Muutoinkin virkamiesten paperit on ainakin alkuvaiheessa otettava melkein pä annettuina. Talousasioihin liittyen poliitikot tunnustavat virkamiesten vahvaakin vahvemman vaikutusvallan. Näkemyksissä heijastuivat omat kokemukset ministeriästä, hallituksen budjettineuvotteluista tai budjetin eduskuntakäsittelyistä. Näissä budjetti- ja kehysvalmistelun reaali maailma nousee estradille – käsikirjoituksesta voi vain harvoin poiketa.

Budjetti- ja talouspolitiikkaa valmistevien virkamiesten valta-asema nousi 1990-luvun laman myötä omaan luokkaansa. Näkyvintä se oli valtiovarainministeriössä. Monet kuitenkin katsovat, että kun valta luovutettiin muutamaksi vuodeksi virkamiehille, niin kovine leikkauslistoineen ja muine toimenpiteineen lopputuloksena oli vain laman syveneminen. Nähdään, että poliitikkojen omin voimin lamasta olisi selvitty paljon vähemmin naarmuin. Osin tämä pitänee paikkansa, mutta se on kuitenkin muistettava, että esimerkiksi kovat leikkaukset estivät sen, että valtion rahahanat eivät menneet kiinni, vaikka ulkomainen lainansaanti olikin monta kertaa hilkulla tyrehtyä. Jos näin olisi käynyt, niin sitä ei pysty kukaan sanomaan, mihin kaikkien olisikaan ajaututtu. Valtiovarainministeriön vahva ote puolustaa yleisellä tasolla muutoinkin paikkaansa. Jos mentäisiin joko eri ministerien, ministeriöiden tai eri edunvalvontaorganisaatioiden mukaan, niin asioiden jämästä hoidosta ja talouden kurissapidosta – jos on tarvetta – ei välttämättä tulisi mitään.

Virkamiesvalta on lujaa tekoa myös EU-asioissa, sillä valmistelu on kaikissa instansseissa ja kaikilla tasoilla asiantuntijavirkamiesten käsissä. Eivätkä lopulliset poliittiset päätökset virkamiesvalmistelun kannanotoista juuri poikkea. Tietysti joukossa on – kuten talousasioisakin – myös asioita, jotka ovat poliittisesti arkoja / tärkeitä, jolloin

ne nousevat myös poliitikkojen pöydälle aitoon pohdintaan, mutta yleiskuvaa tämä ei muuta.

Vaikka hallituspuolueet, -ohjelmat ja ministerit vaihtuvat, silti yksittäisen ministerin vaihtuessa – puoluetaustasta riippumatta – substanssiministeriön linjaukset pysyvät käytännössä lähes muuttumattomina. Tämä turvaa toiminnan vakauden ja jatkuvuuden. Selvitäkseen hengissä ministerin on vain sopeuduttava, mikä ei tarkoita sitä, ettei arjen toiminnassa poliittinen ohjaus näkyisi. Kyllä se näkyy – joskus paremmin ja joskus heikommin. Pääosin kaikki kuitenkin riippuu kulloisestakin tilanteesta, talousnäköaloista, henkilöistä ja ennen kaikkea poliittisen päätöksenteon kyvystä.

Johtavien virkamiesten vallan ja vaikutusvallan perustana ovat asiantuntijuus (ministeriön ja hallinnonalan asioiden erikoisosaaaminen), pysyvyys, käsiteltävien asioiden määrä ja monipuolisuus (asioiden hallinnan vaikeus), politiikan ja talouden kansainvälistyminen sekä ennen kaikkea valmistelu- ja esittelijärooli. Virkamiehet myös paneutuvat samoihin asioihin hallituksesta toiseen – ja tieto sinänsä on jo valtaa. Kyvykästä ministeriä eivät virkamiehet silti pysty pompottelemaan. Esimerkkinä vaikkapa Mauri Pekkarinen, joka sai tämän tutkimuksen kyselyssä ylivoimaisen ykkössijan, kun haettiin viime vuosikymmenien vahvoja ministereitä. Virkamiespuolella nousi yhtä selvästi kärkipaikalle Raimo Sailas.

Ministerien poliittisten avustajien määrä on viime vuosikymmeninä koko ajan kasvanut. Merkittävin muutos avustajakunnassa on vuonna 2005 käyttöön otettu poliittisten valtiosihteerien järjestelmä. Uudistuksella haluttiin vahvistaa poliittista valtaa ja hillitä virkamiesten valtaroolia. Järjestelmä on ollut käytössä kymmenkunta vuotta, mutta poliittisen vastuun ja virkamiesvastuun raja on edelleen ongelmallinen ja se näkyy käytännön toimissa – poliittisten valtiosihteerien vs. ylimpien virkamiesten väliset suhteet eivät ole kitkattomat, eivätkä roolijaot täysin selvät. Ongelmia on lisännyt sekin, että niin sanot-

tuun valiojoukkoon kuuluvia henkilöitä on valtiosihteeriviroissa ollut hyvin vähän. Monesti päivittäisessä ministeriötyössä valtiosihteerit / erityisavustajat -parivaljakosta itse asiassa erityisavustaja on se, joka on selvästi politiikan tekemisessä korkeammalla tasolla. Apulaisministerijärjestelmä olisi alun alkaen ollut järkevämpi rakenne. Tällöin poliittiset vastuujaot ja vastuunkannot olisivat selvät – parlamentarismin pelisäännöt käytössä – kun taas poliittinen valtiosihteerit ei oikeastaan vastaa kenellekään muulle kuin vain omalle ministerilleen.

Tutkimusaineiston erittelyn pohjalta pystyy tekemään seuraavan yleistyksen: poliittinen ohjaus on ministeriöissä laajentunut, samanaikaisesti kansliapäälliköiden rooli on heikentynyt ja osastopäälliköiden sekä asiantuntijavirkamiesten vahvistunut. Virkamiesten sisäiset valta-asetat ovat siten levittäytyneet yhdestä kärjestä keskeisten politiikkalohkojen asiantuntijavirkamiehiin. Voi myös yleistää, että hallitusohjelman ja poliittisen agendan muotoilussa poliitikkojen rooli on virkamiehiä suurempi. Tämä on politiikan uskottavuuden kannalta erinomainen asia, sillä monestihan on arvioitu virkamiesten tosiasiallisesti määrittävän jopa hallitusohjelman sisällön. Virkamiesten kynänjälkikin silti näkyy: valtiovarainministeriön virkamiehillä on sekä hallitusohjelmaan että poliittiseen agendaan joskus jopa keskeisin vaikutus ja se on aina selvästi ollut suurempi kuin muiden ministeriöiden virkamiehillä.

Viime vuosikymmenien aikana on tehty useita satoja poliittisia virkanimityksiä. Merkittävimmän syyn, miksi niitä yleensä tehdään, pitäisi tietysti puolueiden näkökulmasta olla vaikuttavuusmotiivi eli saada oman puolueen edustaja vaikuttamaan virkamiesvalmisteluun. Poliittiset virkanimitykset vahvistaisivat siten poliittista valtaa. Tämä tavoite olikin tutkimusjakson alkupuolella palkitsemisen ohella aivan keskeinen. Nytemmin sen sijaan poliittisissa nimityksissä – valtioneuvostotasolla – kilpaillaan enemmän vain siitä, paljonko kukin puolue saa nimellisesti korkeita virkapaikkoja. Näistä toki taistellaan pienpuolueita myöten ja paikat lasketaan taustalla tarkoin. Pelkät valinnat

tuovat nykyisin kullekin puolueelle perustyydytyksen. Tavoitteet eivät ole juuri sen pidemmälle, sillä poliittisilla nimityksillä ei tosiasiaa enää ole sen kummempaa poliittista vaikutusta virkamiesvalmisteluun. Ajat ja valmistelukoneistot ovat niin toisenlaiset. Toki on politiikka-lohkoja, esimerkiksi energia, ympäristö jne., joissa puolueilla on niin erilaisia näkemyksiä ja virkamiesvalmistelussa merkittäviä vaikutusmahdollisuuksia, jolloin omia miehiä edelleenkin halutaan keskeisille paikoille vaikutusmotiiviin perustuen.

Vaikka poliittisten virkanimitysten kultaisten vuosikymmenien lukumääristä ollaan 2000-luvulla vain murto-osassa, niin suunta on kuitenkin viime vuosina jonkin asteen kääntynyt kasvuun. Poliittinen tausta siis painaa – vastaväitteistä huolimatta – joissakin tapauksissa edelleen enemmän kuin aito pätevyys. Nimitysmäärän lievään kasvuun on vaikuttanut se, etteivät pääministeri, hallitus kollektiivina tai yksittäiset ministerit enää juuri puutu vastuuministerin nimitysesityksiin. Toisaalta siihen vaikuttaa myös se, että kukin ministeri ajattelee, että kun minä en puutu toisten esityksiin, niin toisetkaan eivät puutu minun esityksiini. Harmillista on, että oikeuskanslerikaan ei oikeasti uskalla – tai paremminkin ei voi – nimityksiin puuttua. Niinpä ministerit jatkuvasti pakenevat väitetyistä poliittisista nimityksistä oikeuskanslerin selän taakse.

Kun komiteatyöskentelystä valtionhallinnossa lähes tyystin luovuttiin parisenkymmentä vuotta sitten, niin tilalle tulivat työryhmät ja selvityshenkilöt. Komiteat ovat suoraan hallituksen aparaatti; toiminta on hallitustasolla koordinoitua. Työryhmien perustamisesta sen sijaan päättää kukin ministeriö itse. Niinpä ministeriöillä onkin niiden osalta erilaisia käytäntöjä. Työryhmien määrä on kasvanut rajattomasti, niitä saattaa olla eri ministeriöissä samanaikaisesti kirjoilla yhteensä jopa satoja. Niiden määrää on kyllä viime aikoina aktiivisestikin pyritty vähentämään, mutta melko laihoihin tuloksiin. Työryhmien parissa ja monissa muissa kokouksissa ministeriöiden virkamiesten aika sitten pääasiassa kuluukin. Tehostamisen tarve on välttämätön. Valmistelutyön vuoksi monissa työryhmissä puheenjohtajat ja sihteeri käyttävät näkyvätöntä mutta tosiasiallista valtaa. Se vain puetaan työryhmän kaapuun.

Selvitystoiminnassa puolestaan ministeri on voinut vaikka hetken mielijohteesta nimittää itselleen sopivan henkilön pohtimaan jotakin asiakokonaisuutta. Monesti selvitysmies on taustaltaan joko ministerin aatesuuntaa tai ainakin sellainen, jonka mielipiteet selvitettävästä asiasta ministeri tunnistaa jo etukäteen oikeanlaisiksi. Selvitysmiehet kylläkin tuovat agendalle ministeriön ulkopuolista näkemystä, liikkuma-ala on myös varsin väljä, mikä antaa työhön joustavuutta. Toiminnalla on kuitenkin useimmissa ministeriöissä lähinnä vain vahvistettu ministerin mainetta ja näkyvyyttä ja samalla myös heikennetty virkamiesten valmisteluroolia. Kun ministeri on päättänyt ottaa johonkin asiaan selvitysmiehen, se on samalla saattanut olla epäluottamuksen osoitus virkamiesvalmistelua kohtaan. Silti selvitysmiehet täyttävät ministerin näkökulmasta aina jotakin vajetta, joka on sitten jotenkin täytettävä. Vaikka selvitystoiminta on viime vuosina merkittävästi vähentynyt, silti tarvittaisiin valtioneuvostotasolla enemmän koordinointia ja kontrollia – selkeämmät pelisäännöt siitä, mitä missäkin instanssissa voidaan tehdä ja millä menettelyillä. Selvityshenkilötoiminta kun on enimmäkseen ollut sattumankauppaa.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty ministerien ja virkamiesten välisiä valtasuhteita viime vuosikymmenien aikana. Johonkin asiaan liittyvä valta on aina jollakin ja jossakin, niinpä se vaihtelee myös virkamiesten ja poliitikkojen välillä. Vallan määrä on vakio, mutta sen ja vaikutusvallan määrittäminen jossakin tilanteessa tai jollakin aikajaksolla on erittäin hankalaa. Tätä kokonaisuutta on kuitenkin tässä työssä eri keinoin yritetty kartoittaa ja saada sitä kautta muodostettua yleiskuva ministerien ja virkamiesten valtasuhteista ja näiden muutoksista.

Säädöksiin nojaten ministereillä on muodollinen valta lähes kaikkien ministeriönsä asioihin ja siten mahdollisuus puuttua myös virkamiesvalmistelukuvioihin aina henkilöitä myöten. Ministerin keskeinen rooli on poliittinen ohjaus ja virkamiesten puolestaan avustaminen, valmistelu ja esittely. Ministeriöt ovat kuitenkin käsiteltävien asioiden ja henkilömääränkin osalta nykyisin niin laajoja organisaatioita, että

hyvin harvoin ministerit puuttuvat suoraan virkamiesvalmistelu- ja henkilötasolle.

Ministerin ohjausroolin puitteita on varsinkin tutkimusjakson jälkipuoliskon aikana huomattavasti vahvistettu. Silti ministeri on päivittäisessä työssään lähes täydessä riippuvuussuhteessa virkamiehiin. Asioita on äärettömän paljon ja monet niistä syy- ja seuraussuhteiltaan hyvin monimutkaisia. Pärjätäkseen ministeri tarvitsee toiminnassaan koko ajan lähelleen asiantuntijavirkamiestensä ammattitaitoa. Tässä kokonaisuudessa samalla tosiasiallista valtaa lipuu myös virkamiehille – useimmiten ihan huomaamattakin.

Max Weber totesi 1800-luvun lopulla², ettei aidon virkamiehen tule ammattinsa vuoksi harjoittaa politiikkaa, vaan hallinnoida puolueettomasti. Weberin mukaan virkamiehen kunnia liittyy kykyyn toteuttaa esimiesten hänelle antamat käskyt, vaikka ne olisivat hänen omien näkemystensä vastaisia tai jopa virheellisiä. Poliittinen päätöksentekovalta ja julkinen toimeenpanovalta olisivat siis jyrkästi erillään. Tällaista näkemystä – ainakaan nykypäivänä – ei voida ministeriöiden arkipäivässä tietenkään toteuttaa. Ihannemallista ollaan hyvin kaukana.

Viime hallitusten toiminnan suuri heikkous on ollut ylitsepääsemätön sektorikohtaisuus – hallituksen yhtenäisyys on hävitetty. Ministerit eivät enää tee ”puhtaasti” kollegiona päätöksiä. Hallituksen päätöksenteon ydin on hallitusryhmien puheenjohtajien neuvottelu eli niin sanottu kvartetti, sekstetti tms. riippuen hallituspuolueiden määrästä. Se on epävirallinen kokous, jossa hallitusryhmät – puolueet, eivät ministeriöt – sovittavat yhteen tulevaa päätöksentekoa. Käytännössä niin pitkälle, että jatkokäsittelyssä hallituksen viralliset päätöksentekoelimet ovat ”ministerikoplan” linjauksille alisteisia. Toiminta on näin sulkenut muut ministerit hallituksen tosiasiallisen päätöksenteon ulkopuolelle. Hallituksen yhteisistä käsittelyistä onkin lähinnä tullut asiasta vastuussa olevan ministerin ja pääministerin sekä valtiovarainministerin välinen asia – muut eivät ota kantaa, vaan istuvat hiljaa odottaen oman asiansa esiintuloa. Kun asioita ei myöskään enää sovitella iltakoulussa tai muissa yhteisissä istunnois-

2. Bendix, Reinhard (1962); Weber, Max (2009 [1919]).

sa, niin ministerit ja poliittiset avustajat ovat työtehtäviensä arjessa jokseenkin yksin virkamiestensä keskellä. Sektoriministerit yhdessä avustajineen ja virkamiesjoukkoineen tosin ajavatkin vain oman hallinnonalansa asioita, eivätkä välitä siitä, mitä muissa ministeriöissä ja mitä hallitustasolla tapahtuu, vaikka horisontaalisuutta jatkuvasti korostetaan. Kun näin on ja kun ministereillä on melko vapaat kädet omilla hallinnonaloillaan, niin kehitys on itse asiassa vain vahvistanut virkamiesten valta-asemia.

Tutkimuksen keskeiset hypoteesit olivat, että virkamiesten valta on ollut vahvaa koko viime vuosikymmenien ajan – 1970-luvun lopusta nykypäivään – mutta toimintaympäristön muutosten vuoksi se on tänä aikana edelleen vain vahvistunut. Toisena hypoteesina lisäksi oli, että ministeriövertailussa virkamiesvalta on vahvinta valtiovarainministeriössä.

Tämän tutkimuksen perusteella voi sanoa, ettei ole yleistä ja yksiselitteistä vastausta siihen, onko ministeriöissä tosiasiallinen valta ministereillä vai virkamiehillä, sillä kunkin osapuolen muodollisesta vallasta riippumatta tosiasialliset valta-asetat vaihtelevat henkilöiden, asioiden ja tilannetekijöiden mukaan. Valtaroolit ovat poliitikkojen ja virkamiesten kesken jatkuvasti limittäin ja lomittain. Molemmat osapuolet ovat riippuvaisia toisistaan. Näkyviä ristiriitatilanteita ei kuitenkaan ole kovinkaan paljon. Jos ministerit eivät pysty saavuttamaan tai säilyttämään valta-asemiaan, niin aiemmin ministeriöissä valta liukui ensisijaisesti kansliapäällikölle, mutta nykyisin selvästi enemmän osastopäälliköille, muutamalle keskeisistä politiikkalohkoista tosiasiallisen valmisteluvastuun kantavalle substanssivirkamiehelle sekä budjetista vastaaville henkilöille.

Vakaa näkemykseni on se, että monet tässä esitetyt tekijät puoltavat sitä näkökulmaa, että virkamiesvalta oli tosiasiallisesti vahvimmillaan ennen tämän tutkimuksen ajanjaksoa. Keskeisimmät perusteet: hallitukset pysyivät pystyssä keskimäärin vain vuoden, tyypillinen ministeri oli puoluepolitiikko ja kansanedustaja, joka oli amatööri

alallaan, poliitikko-asiantuntijat olivat harvassa³, poliittista avustajakuntaa oli vähemmän, hallitusohjelman yksityiskohtaisuudesta ei ollut tietoaakaan, ministerien koulutustausta oli heikko. Sen sijaan ylimmät virkamiehet olivat alansa asiantuntijoita ja edustivat jatkuvuutta. Virkamiesten vahva ohjausote omaan ministeriinsä oli vankalla pohjalla.

Kaikki edellisessä kappaleessa mainitut ministerin roolia heikentävät osatekijät ovat muuttuneet tutkimusjaksolla lähes päinvastaisiksi, mikä tarkoittaa silloin sitä, että niistä on tullut ministeriyyttä vahvistavia osatekijöitä. Ulkoiset toimintapuitteet virkamiesvallan rajaamiseksi ovat siten selvästi vahvistuneet. Tämän tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että asiat eivät ole niin yksiselitteiset, jotta niiden perusteella voisi sanoa ministerien kaapanneen virkamiehiltä valtaroolin. Toki ne ovat estäneet sen ylipaisumisen. Valtioneuvoston kokeilemat ohjelmajohtamismallit, uudenlaiset strategia-istunnot jne., joilla on myös pyritty vahvistamaan poliittisen ohjauksen lujittamista ja virkamiesvallan kontrollia, ovat jääneet toteutuksissa lopulta melkeinpä irvikuviksi niille asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Virkamiesten valtaa lujittavat valmistelu- ja esittelijäroolin ohella ministeriönsä ja hallinnonalansa asiantuntijuus, määräaikaaisuuksista virkasuhteista huolimatta käytännössä virassa pysyvyys, asioiden jatkuva monimutkaistuminen, globalisaatio, EU-jäsenyys sekä kehys- ja budjettivalmistelun luonne. Merkittävä rooli on hallituksen yhteisöllisyyden katoamisella – pieni piiri päättää, jolloin ministerit keskittyvät vain oman ministeriönsä asioihin ja yhdessä virkamiesten kanssa reviiirin vartiointiin. Kun kaikki edellä oleva ja tässä tutkimuksessa eri luvuissa yksityiskohtaisesti käsitellyt ministerien ja virkamiesten valtasuhteisiin liittyvät tekijät sekä niiden analysointi otetaan huomioon, niin voi sanoa, että viime vuosikymmeninä virkamiesten rooli on ollut koko ajan vahvaa ja aika ajoin se on perustasostoon vain vahvistunut. Virkamiesten vallan osalta on havaittavissa tiettyinä aikoina selviä piikkejä, jolloin heidän valtansa on ollut huipussaan. Yleistasolla voi kuitenkin sanoa tutkimuksen ensimmäisen hypoteesin pitävän lähes täysin paikkansa.

3. Ks. Jaakko Nousiainen luokitus ministereistä 1964–1987, Nousiainen 1992, 49; Reunanen 1996, 168.

Sen sijaan tulokset vahvistavat tutkimuksen toisen hypoteesin pitävän täydellisesti paikkansa: valtiovarainministeriön virkamiesten valta on kaikkiin muihin ministeriöihin nähden omaa luokkaansa. He ohjaavat ministerinsä kautta menokehyksillä ja määrärahoilla hallitusten toimintaa. Finanssiministeriön virkamiesten tosiasiallisesta vallasta vallitsee suuri yksimielisyys. Tutkimuksen kyselyssäkin peräti 95 % on siitä täysin tai osittain samaa mieltä. Valtiovarainministeriön valtarooli entisestään vain korostuu mitä vaikeammat ajat ovat kyseessä – poliitikoilla on tällöin yleensä hankala löytää etenemisteitä ilman vahvaa virkamiesohjausta. Hyvä esimerkki tästä on 1990-luvun lamakausi. Huoletta voi kuitenkin sanoa, että parlamentarismi / demokratian toimivuus eivät ole Suomessa ministerien ja virkamiesten valtasuhteiden johdosta millään lailla vaaravyöhykkeessä.

Lopuksi: Jos ja kun virkamiehillä on ollut valtaa, niin 2000-luvulle saakka se on ollut täysin miesten hallussa – naiset ovat loistaneet pois-saolollaan. Tilanne on kuitenkin nyt tältä osin vahvassa murroksessa.

KUVIOT JA TAULUKOT

KUVIOT:

- Kuvio 1. ”Suomea hallitsee virkamiesten ja ’korkeiden herrojen’ epävirallinen ryhmittymä”.
- Kuvio 2. Kyselyyn vastanneet.
- Kuvio 3. Vastanneiden työelämässäolo eri vuosikymmenillä.
- Kuvio 4. Virkamiesroolin muutokset viime vuosikymmeninä. Yleiskuva.
- Kuvio 5. Virkamiesvalta eri vuosikymmenien aikana.
- Kuvio 6. Virkamiesten roolia vahvistavia tekijöitä.
- Kuvio 7. Asiakokonaisuudet, joissa virkamiesvalta vahvaa.
- Kuvio 8. Virkamiesvaltaa heikentävät tekijät.
- Kuvio 9. Ministerin toimintaan ja valtarooliin vaikuttavat tekijät.
- Kuvio 10. Väite: Ministerit ajavat toiminnassaan ministeriönsä virkamiesten edustamaa linjaa.
- Kuvio 11. Väite: Ministerit ajavat toiminnassaan puolueensa poliittista agendaa hallitusohjelman puitteissa.
- Kuvio 12. Missä ministeriössä virkamiesvalta suurinta?
- Kuvio 13. Valtiovarainministeriön virkamiesten valtarooli.
- Kuvio 14. Keskeisimmät roolit hallitusohjelman muotoutumisessa.
- Kuvio 15. Keskeisimmät roolit poliittisen agendan muotoutumisessa.
- Kuvio 16. Talouspoliittinen ministerivaliokunta – keskeisimmät henkilöroolit.
- Kuvio 17. Selvitysmiesten tarpeellisuus ja vaikutus eri rooleihin.
- Kuvio 18. Ulkoasiainministeriön virkamiehet poliittisen taustan mukaan vuosina 1956–1978.
- Kuvio 19. Mihin poliittisilla virkanimityksillä on pyritty?
- Kuvio 20. Poliittisten virkanimitysten vaikutus poliitikkojen ja virkamiesten väliseen vallanjakoon.
- Kuvio 21. Kansliapäälliköiden valtarooli suhteessa ministereihin.

TAULUKOT

Taulukko 1. Henkilötyövuosien lukumäärä ja sen kehitys ministeriöittäin vuosina 2010–2013.

Taulukko 2. Suomen pitkäikäisimmät hallitukset vuosina 1917–2014.

Taulukko 3. Viime vuosikymmenien vahvat ja vaikutusvaltaiset kansliapäälliköt.

Taulukko 4. Viime vuosikymmenien vahvat ja vaikutusvaltaiset ministerit.

Taulukko 5. Naiset valtiohallinnossa vuosina 1997–2013.

LÄHTEET

ALKUPERÄISAINEISTO:

- Haastattelut 2009–2014, henkilötapaamiset, sähköpostiviestit ja puhelin-
keskustelut.
Haastattelut 1991–1996.
Eero Murrin, Mika Niemelän ja Tapio Laamasen tekemät virkamieshaastat-
telut (55 henkilöä) vuosina 2005–2007.
Vuonna 2012 lähetetyn kyselyn vastaukset (437 henkilöä).
Osallistuva havainnointi kauppa- ja teollisuusministeriön / työ- ja elinkein-
oministeriön virkamiesroolissa vuodesta 1988 alkaen.
Kansliapäällikkökokouksen kokoustiivistelmät.
Valtiopäiväasiakirjat.
Kauppa- ja teollisuusministeriön / työ- ja elinkeinoministeriön arkisto.

MUUT LÄHTEET:

- Aamulehti.
Aarnio, Aulis (1994): Vallan kaavat. Teoksessa Ihonen, Markku – Undusk, Jaan
(toim.). Vallan verkot ja hengen neuvokkuus. Kirjastopalvelu, Helsinki.
Ahtiainen, Ilkka (2003): Arvioita huippuvirkamiesten puoluetaustoista. HS
19.9.2003.
Akkanen, Juha (2002): Kyllä, herra ministeri! HS 14.6.2002.
Alho, Arja (1997): Kafka kävi täällä. Tammi, Helsinki.
Alho, Arja (2009): Kovan tuulen varoitus. Like, Keuruu.
Apunen, Osmo (2005): Pysähtykö aika todella? Aamulehti 29.9.2005.
Astikainen, Arto (2005): Sdp kokoaa uutta pakettia ministerien avustajista.
HS 10.9.2005.
Bendix, Reinhard (1962): Max Weber. An Intellectual Portrait. New York.
Biddle, Bruce – Thomas, Edwin (eds.) (1966): Role Theory. Concepts and
Research. New York.
Blondel, Jean (1980): World Leaders. Heads of Government in the Postwar
Period. London
Blåfield, Antti (2009): Hallinnossa sanotaan ylimielisesti sinnepäin. HS
18.11.2009.
Boxberg, Katja (2002b): Kyllä herra kansliapäällikkö. Kauppalehti Optio
17.10.2002.
Dahl, Robert A. (1971): Johdatus politiikan tutkimukseen. Helsinki.
Demari.

- Edinger, Lewis J. (1967): Editors Introduction. Teoksessa Lewis J. Edinger (ed.): *Political Leadership in Industrialized Societies. Studies in Comparative Analyses.* New York.
- Erzioni-Halevy, Eva (1993): *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy.* Cambridge: Policy Press.
- Forsberg, Tuomas – Raunio, Tapio (toim.) (2014): *Politiikan muutos.* Vastapaino.
- Foucault, Michel (1998): *Seksuaalisuuden historia. Tiedontahto. Nautintojen käyttö. Huoli itsestä.* Suom. Kaisa Sivenius. Gaudeamus, Helsinki.
- Foucault, Michel (2000): *The Subject and Power.* Teoksessa Faubion, James D. (ed.) *Power: The Essential Works of Michel Foucault 1954–1984.* Vol. 3. New York: The New Press.
- Galbraith, John Kenneth (1984): *Vallan anatomia.* Juva.
- Giddens, Anthony (1984): *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia: Toiminnan, rakenteen ja ristiriidan käsitteet yhteiskunta-analyysissä. (Central problems in social theory: Action, structure and contradiction in social analysis, 1979).* Suom. Pasi Andersson, Ilkka Heiskanen. Otava, Helsinki.
- Haavisto, Ilkka – Kiljunen, Pentti (2011): *Maaailman paras maa.* EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus. Taloustieto Oy. Unigrafia, Helsinki.
- Habermas, Jürgen (1982): *Theorie des Kommunikativen Handelns.* Band 2.2. Aufl. Frankfurt a/M.
- Harjuhahto-Madetoja, Katrina (2005): *Virkamiesvalta on tulevaisuusriski. Tekniikka&Talous,* <http://www.tekniikkatalous.fi/kommentit/virkamiesvalta+on++tulevaisuusriski/a35871>.
- Harrinvirta, Markku – Puoskari, Pentti (2001): *Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina.* Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2001.
- Hautamäki, Jaakko (2006): *Poliittinen ohjaaminen on hankalaa.* HS 14.4.2006.
- Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo (2009a): *Valtionrakentaja. Valtiovarainministeriön historia 1.* Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo (2009b): *Kriisinselvittäjä. Valtiovarainministeriön historia 2.* Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo (2010): *Hyvinvoinnin turvaaja. Valtiovarainministeriön historia 3.* Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heiskala, Risto – Kantola, Anu (2010): *Vallan uudet ideat: hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan.* Teoksessa Pietikäinen, Petteri (ed.): *Valta Suomessa.* Gaudeamus, Helsinki.
- Heiskanen, Ilkka (2001): *Muuttuivatko laitokset, miksi ja miten?: taide- ja kulttuurilaitosten institutionaalinen muutos 1990-luvulla. Taiteen keskuslaitos, Helsingin yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Helsingin Sanomat.*
- Heusala, Anna-Liisa (1991): *Suomalaisten ministerien johtajuuskulttuuri. Haastattelututkimus valtioneuvoston jäsenten tiedonhankinta- ja -käyt-*

- tötavoista sekä heidän käsityksistään ministeriydestä. Valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/1991.
- Holkeri, Harri (1987): Miksi hallintoa Suomessa on tehostettava. Hallinto 6/1986.
- Hulkko, Kustaa – Pöytä, Jorma (1998): Vakaa markka. Teot ja tarinat. Sitra 208, puheenvuoroja -sarja. Atena, Juva.
- Huttunen, Pekka (1994): Johtaminen muuttuvassa julkishallinnossa – yhtiäjohtaminen. Weling–Göös, Espoo.
- Hämäläinen, Unto (2002): Budjetin tekijä kritisoi virkamiehiä. HS 23.3.2002.
- Hämäläinen, Unto (2004): Valta valtiosuhteille. HS 13.11.2004.
- Hämäläinen, Unto (2010): Suomi takaisin Sorsan aikaan. HS 11.6.2010.
- Iivari, Ulpu (2009): Lähikuvassa Ulf Sundqvist. Otava, Helsinki.
- Iltalehti.
- Iltta-Sanomat.
- Isohookana-Asunmaa, Tytti (2008): Verkkaisesta luottamushenkilöstä kiireiseksi ammattilaiseksi. Teoksessa Suomen eduskunta, osa 12: Suomen ja kansanvallan haasteet. Edita, Helsinki.
- Isokallio, Kalle (2011): Jytlyn jälkeen. Iltalehti 19.4.2011.
- Janda, Kenneth F. (1972): Towards the Explication of the Concept of Power. Teoksessa Glenn D. Paige (ed.): Political Leadership: Readings for an Emerging Field. New York.
- Jansson, Jan-Magnus (1985): Poliittikan teoria. Tammi, Helsinki.
- Junkkari, Marko – Kaarto, Hanna (2010): Poliittisten nimitysten lisäksi on poliittisia potkuja. HS 7.5.2010.
- Jutila, Karina (2003): Yksillä säännöillä, kaksilla korteilla? Empiirinen tutkimus Suomen Keskustan sisäisestä päätöksenteosta. Sähköinen väitöskirja, Acta Electronica Universitatis Tampereensis 296, <http://acta.uta.fi>. Cityoffset Oy, Tampere.
- Jäntti, Markus (2006): Valtiovarainministeriö on syytä jakaa kahtia. HS 26.3.2006.
- Kaarto, Hanna – Mölsä, Jouni (2008): Poliittinen valmistelu on vahvistunut valtiosuhteiden tultua ministeriöihin. HS 23.1.2008.
- Kaasalainen, Silvo (2011): Virkanimitysruletti. Miksi sopiva voittaa pätevän? Barrikadi-sarja n:o 22. WSOY, Helsinki.
- Kaleva.
- Kanava -lehti.
- Kannisto, Niko (2006): Virkamieseliitin valta ei peilaa kovin hyvin demokratiaa. Pohjolan Sanomat 28.6.2006.
- Kantola, Anu (2004): Suomea trimmaamassa – Strategiset retoriikat yrityksissä, politiikassa ja ay-liikkeessä 1980–2003. Teoksessa Heiskala, Risto (toim.): Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Sitra, Helsinki 2004. <http://www.sitra.fi/Julkaisut/Heiskala.pdf>.

- Kaukonen, Ritva (2009): Miesten koulutustaso paranee hitaammin kuin naisten, Tilastokeskuksen hyvinvointikatsauksessa 3/2009, http://www.stat.fi/artikkelit/2009/art_2009-09-30_001.html
- Kauppalehti Optio.
- Kauppalehti Presso.
- Kiviniemi, Markku (1992): Ministeriöiden kansliapäälliköiden työ ja johtamisrooli. Haastattelututkimus tehtävistä, yhteydenpidosta ja johtamiskokemuksista. Valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/1992.
- KM 1978:22 (1978): Valtion keskushallintokomitean II osamietintö.
- KM 1979:26 (1979): Julkishallinnon oikeusasiakomitean mietintö.
- KM 2002:7 (2002): Valtioneuvostolakitoimikunnan mietintö.
- Koivisto, Mauno (1994); Kaksi kautta I, Kirjayhtymä, Helsinki.
- Kokkonen, Antti (2005): Valtiosuhteilla huono startti. HS 15.1.2005.
- Korpela, Juhani (2006): Poliittiset valtiosuhteet. Syrjäyttääkö poliittinen sorkkiminen normaalin virkamiesvalmistelun? Kanava 1/2006.
- Korpela, Juhani (2012): Kansliapäälliköistä ei tule luopua. HS 22.9.2012.
- Korpela, Juhani – Mäkitalo, Raija (2008): Julkishallinto murroksessa – rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita, Helsinki.
- Korte, Kai (1992): Ministerit tulivat ja menivät. Gummerus, Jyväskylä.
- Krogars, Markus (2001): Uudistuva puolustusministeriö. Puolustusministeriön julkaisuja 1/2001. Helsinki.
- Kunnallisan kehittämissäätiö (2008a): Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2008. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 69. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kunnallisan kehittämissäätiö (2008b): Kunnan valtuutetut? Ilmapuntari 2008, osa 2. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 70. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kunnallisan kehittämissäätiö (2012): Kansalaismielipide ja kunnat. Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2011–2012. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 82. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Kuusela, Hanna – Ylönen, Matti (2013): Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Gaudeamus, Helsinki.
- Kuusipalo, Jaana (1989): Naisena politiikan huippupaikoille? Sosiologia 26:2, s. 89-103.
- Kuusipalo, Jaana (1994): Emännät ja työläisnaiset 1930-1950 -lukujen politiikassa. Oppaina Vieno Simonen ja Tyyne Leivo-Larsson. Teoksessa Anttonen, Anneli – Henriksson, Lea – Nätkin, Ritva (toim.): Naisten hyvinvointivaltio, s. 157–178. Vastapaino, Tampere.
- Kuusipalo, Jaana (1999): Suomalaiset naiset politiikassa. Teoksessa Suomalainen nainen, s. 55-78. Otava, Helsinki.

- Kuusipalo, Jaana (2011): Sukupuolittunut poliittinen edustus Suomessa. Tampere University Press.
- Kääriäinen, Seppo (2002): Sitä näyttää, mitä kylvää. Keskustan strategiset valinnat 1964–2001. Gummerus, Jyväskylä.
- Laine, Jarmo (1993): Kyky, taito vaiko koeteltu poliittinen kunto. Poliittiset virkanimitykset maan tapana. Art house, Gummerus, Jyväskylä.
- Laine, Kari – Äijälä, Kirsti (2013): Valitse oikein. Opas valtionhallinnon johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos.
- Lampinen, Risto – Rehn, Olli – Uusikylä, Petri (toim.) (1998): EU-asioiden valmistelu Suomessa. Eduskunnan kanslia 7/1998, Helsinki.
- Lane, Jan-Erik – Stenlund, Hans (1984): Power. Teoksessa Social Science Concepts. A Systematic Analysis. Giovanni Sartori (ed.). London.
- Lasswell, Harold – Kaplan, Abraham (1950): Power and Society: New Haven: Yale University Press.
- Lehtinen, Risto (1979): Ulkopolitiikan päättäjät ja vaikuttajat. Suomen ulkopoliittisen eliitin muutospiirteitä 1956–78. Ulkopolitiikka 4 /1979.
- Lehto, Mika (2012): Kristillinen puhallus. Ilta-Sanomat 7.9.2012.
- Lijphart, Arend (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lindblom, Seppo (2007): Poliitikka karkumatalla. Otava, Keuruu.
- Luukka, Teemu (2004): Vuosi kirstun päällä. HS 30.5.2004.
- Luukka, Teemu (2005): Vallan harmaa eliitti. HS 2.10.2005.
- Lähdesmäki, Kirsi: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Universitas Wasensis.
- Mattila, Mikko (2000): Valtioneuvosto. Suomen EU-politiikan määrittelijä. Teoksessa Raunio, Tapio – Wiberg, Matti: EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edita, 2000.
- Maxenius, Samuli (2011): Poliitiikka tehdään vain kerran neljässä vuodessa. Turun ylioppilaslehti 14.4.2011.
- Merikoski, Veli (1980): Valtiotietoa paloittain. Studia liberalia, Mikkeli.
- Mills, C. Wright (1956): The Power Elite. New York: Oxford University Press.
- Mosca, Gaetano (1939): The Ruling Glass. New York & London: McGraw-Hill.
- Murto, Eero (1994a): Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993. Hallintohistoriakomitea ja Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Murto, Eero (1994b): The administrative effects of the EU on the Finnish administration and Ministry of Trade and Industry, in comparison with the Netherlands, the United Kingdom and Germany. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 69/1994.

- Murto, Eero (1996): Poliittinen eliitti ja virkamieseliitti. Teoksessa Murto, Eero – Väänänen, Pekka – Ikonen, Raimo: Sisäpiirit EU-Suomessa. Edita, Helsinki.
- Murto, Eero (2003): Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.): Paikkana politiikka. Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsingin yliopisto, verkko-oppikirja (päivitetty: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioneuvosto/>). Yliopistopaino, Helsinki.
- Murto, Eero (2010): Virtanen. Kansliapäällikkö Erkki Virtasen 60-vuotis-
taival. Edita, Helsinki.
- Murto, Eero – Niemelä, Mika – Laamanen, Tapio (2006): Finnish Technology Policy from the 1960s to the Present Day. Public Sector Activities Promoting Research and Development. Libris Oy, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.
- Murto, Eero – Niemelä, Mika – Laamanen, Tapio (2007): Altavastaajasta ykköskenttään. Suomen teknologiapolitiikan ja sen toimijaorganisaatioiden kehitysvaiheita 1960-luvulta nykypäivään. Libris Oy, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.
- Myllymäki, Arvo – Uoti, Asko (1994): Eduskunnan budjettivalta, tulosityyminen ja parlamentaarinen valvonta. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos, Tampere.
- Mälkiä, Matti – Stenvall, Jari (1997): Contradictions between the political and professional roles of higher civil servants. Hallinnon tutkimus 3/1997.
- Määttä, Seppo (2005): Strategian ja strategisen informaation tulkintahorisontteja. Case valtiovarainministeriö. Turun kauppakorkeakoulu, sarja A–2: 2005. Turku.
- Niemi, Mari K. (2014): Kaksi tietä huipulle. Media ja puoluejohtajuus Suomessa naisten noususta populismin aaltoon. Painsalama, Turku.
- Niinistö, Sauli (2005): Viiden vuoden yksinäisyys. Teos, Helsinki.
- Nikula, Paavo (1979): Poliittikka virkanimityksissä, Oikeus 4 /1979.
- Nousiainen, Jaakko (1985): Suomen presidentit valtiollisina johtajina K. J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon. WSOY, Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1992): Poliittikan huipulla. Ministerit ja ministeriöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä. WSOY, Juva.
- Okker, Jaakko (1993): Iiro Viinasen tulo- ja menoarvio. WSOY, Juva.
- Olsen, Johan P. (1983): Organized Democracy: Political Institutions in Welfare State – the Case of Norway, Bergen.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö (2014): Opiskelijatutkimus 2014. Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja opiskelu. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 10/2014.
- Paasio, Pertti (2000): Brysselin baanalla. Gummerus, Jyväskylä.
- Paasio, Rafael (1980): Kun aika on kypsä. Toim. Heikki Kymäläinen. Tammi, Helsinki.

- Paloheimo, Heikki – Wiberg, Matti (1996): Poliitiikan perusteet. WSOY, Porvoo.
- Pekonen, Kyösti (1995): Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa. VAPK, Helsinki.
- Pennanen, Erkki (1996): Kokemus hupenee eduskunnasta. HS 19.3.1996. Pohjolan Sanomat.
- Pokka, Hannele (1995): Porvarihallitus. WSOY, Porvoo.
- Poliitiikka -lehti.
- Puoskari, Minna (2002): Ministerit strategisina johtajina. Virkamieshaastattelujen raportti strategisesta johtamisesta valtioneuvostossa. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Helsinki.
- Puoskari, Pentti (2002): Laman varjo ja sateenkaari. Taluspoliittinen päiväkirja 1900-luvulta. Edita, Helsinki.
- Puronurmi, Niina (2009): Syrjintäkiellot virantäytössä. Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, oikeustieteiden laitos. Acta Universitatis Tampereensis 1480. Tampere University Press, Tampere.
- Puukka, Ilkka (2005): Valtapelit hallinnossa. Tapaustutkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistuksessa. Kustannus Oy Suomen mies. Tampere.
- Puumala, Tuomo (2010): Budjettipuhe valtaa eduskunnan. Kansanedustajien budjettipuheenvuorot vallankäytön välineenä. Pro gradu -tutkielma, valtio-oppi. Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos. Jyväskylän yliopisto.
- Pöyhönen, Aulis (2002): Valtiosihteerin oltava asiantuntija. HS 24.10.2002.
- Pöyhönen, Aulis (2008): Kansliapäälliköiden nimitysvallan ei tulisi enää kuulua presidentille. HS 15.8.2008.
- Pöyhönen, Aulis (2012): Ministeriöiden kansliapäälliköiden virat on lakkautettava. HS 11.9.2012.
- Ranki, Risto (2000): Haltia vai haltija? Harri Holkerin hallituksen taluspoliittinen ministerivaliokunta. Edita, Helsinki.
- Rantala, Onni (1982): Suomen puolueiden muuttuminen 1945–1980. Toinen, tarkistettu ja täydennetty painos. Gaudeamus, Helsinki.
- Raunio, Kullervo (1969): Valta ja vallan käyttö. Sosiaalipsykologinen tarkastelu. WSOY, Porvoo.
- Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.)(2000): EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edita, Helsinki.
- Rautio, Paavo (2006): Ei käy, sanoo virkamies. HS 30.7.2006.
- Rekola, Esko (1998): Viran puolesta. WSOY, Porvoo.
- Reunanen, Jyrki (1996): Asiantuntijavalta. Asiantuntijajalmistelu ministeriöissä ja asiantuntijavallan idean kehittäminen vanhaeurooppalaisen filosofian perustalta. Hallinnon kehittämiskeskus, Yliopistopaino, Helsinki.
- Ruostesaari, Ilkka (1992): Vallan ytimessä. Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä. Gaudeamus, Helsinki.
- Ruostesaari, Ilkka (2003a): Valta muutoksessa. WSOY, Helsinki.

- Ruostetsaari, Ilkka (2003b): Virkamiesvalmisteluun lisää poliittista ohjausta. HS 24.9.2003.
- Ruostetsaari, Ilkka (2012): Suomi murroksessa 1991–2011: Muuttuiko eliittirakenne? *Politiikka* 54:4, 269–284, 2012.
- Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Satakunnan Kansan.
- Savolainen, Raimo (1996): Keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi. Senaatin ja valtioneuvoston alainen keskushallinto Suomessa 1809 – 1995. Hallintohistoriakomitea ja Edita. Helsinki.
- Siikala, Maija (2002): Virkamies kantamaan poliitikon laukkuja. *Aamulehti* 22.3.2002.
- Siimes, Sivi-Anne (2004): Hutun keittoa ja lahjasäkkejä. MTV3.fi 10.12.2004.
- Sorsa, Pertti (2003): Poliittiset neuvottelevat virkamiehet tarpeen. HS 29.9.2003.
- Ståhlberg, Krister (1987): The Politicization of Public Administration: Notes of Concepts, Causes and Consequences of Politicization, *International Revue of Administrative Science*, 53/1987.
- Suomen Kuvalehti.
- Suomenmaa.
- Suomi, Juhani (2006): Epävarmuuden vuodet. Mauno Koiviston aika 1984–1986. Otava, Helsinki.
- Suomi, Juhani (2008): Kohti sinipunaa. Mauno Koiviston aika 1986–1987. Otava, Helsinki.
- Sutinen, Teija (2007a): Vahvan virkamiehen valta vaihtelee. HS 1.7.2007.
- Sutinen, Teija (2007b): Kutsukaa valtiosihteerin Sillas. HS 1.7.2007.
- Suunta 2000 -lehti.
- Talousseuvoston sihteeristö (1989): Vaihtotaseongelmia Suomessa. Helsinki.
- Talvitie, Eveliina (2013): Keitäs tyttö kahvia. Naisia politiikan portailla. WSOY, Helsinki.
- Tekniikka & talous. Tekniikka & talous 9.6.2005: <http://www.tekniikkatalous.fi/kommentit/virkamiesvalta+on++tulevaisuusriski/a35871>.
- Temmes, Markku (2001): Määräaikaisen valmistelun kehittäminen. Tutkimukset ja selvitykset. Valtiovarainministeriö 6/2001.
- Temmes, Markku (2003): Valtionhallinto – jatkuvuutta ja muutosta. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.): Paikkana politiikka. Tietoja ja tulkintoja Suomen poliittisesta järjestelmästä. Helsingin yliopisto, verkko-oppikirja (päivitetty: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioneuvosto/>). Yliopistopaino, Helsinki.
- Temmes, Markku (2006): Etukäteisarviointi virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta. Tutkimukset ja selvitykset. Valtiovarainministeriö 2/2006.

- Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku (1997): Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. Edita, Helsinki.
- Temmes, Markku – Kiviniemi, Markku – Peltonen, Pauliina (2001): Hallinto uudistuu, uudistuu kojohtaminen? Valtiovarainministeriö. Tutkimuksia ja selvityksiä 4/2001. Edita, Helsinki.
- Tiihonen Seppo (1990): Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Hallintohistoriakomitea. VAPK, Helsinki.
- Tiihonen, Seppo (2003): Poliittisen hallitsemisen ja julkisen hallinnon kehitys 1980–2003. Teoksessa artikkelikokoelma tutkimushankkeessa sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys. Sitra, www.sitra.fi/Julkaisut (2003).
- Tiihonen, Seppo (2006): Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere: Tampere University Press.
- Tiihonen, Seppo (2009): Kohti uudenlaista hallintoa. Teoksessa Raimo Savolainen (toim.): Oma hallinto, kansakuntaa rakentamassa 1809 – 2009. Valtioneuvoston kanslia ja Edita Publishing. Porvoo.
- Tiihonen, Seppo (2014): Oikea käsi. Valtiojohton neuvonantajat eilen ja tänään. Unigrafia Oy, Helsinki.
- Tiili, Minna (2003): Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos- Helsinki.
- Torikka, Jalmari (2003): Sailaksen valtakunta. Jallun kabinetti, Iltalehti 11.8.2003.
- Tuori, Kaarle (1983): Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiot 1-2. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:ot 159 ja 160. Helsinki. Turun Sanomat. Turun ylioppilaslehti.
- Uimonen, Risto (1995): Nuori pääministeri. WSOY, Helsinki.
- Uimonen, Risto (1998): Häntä heiluttaa koiraa. Suomen demokratian häiriötila 1983–200?, WSOY, Juva.
- Uimonen, Risto (2010): Iiro Viinanen. Henkilokuva. Minerva, Helsinki.
- Uosukainen, Riitta (1996): Liehuva liekinvarsi. WSOY, Juva.
- Uutispäivä Demari / Demokraatti. Uusi Suomi.
- Vahti, Juha (2010): Sailaksen kabinetti. Vihreä lanka 12.2.2010.
- Valtion keskushallinnon uudistaminen: Ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.
- Valtioneuvoston kanslia (1997): Hallinnon historiasta hallinnon kehittämiseen. Pääministeri Paavo Lipposen asiantuntijaseminaari 28.2.1997 Säätytalolla. Hallintohistoriatutkimuksen työryhmä. Valtioneuvoston kanslia 23/1997.

- Valtioneuvoston kanslia (2004): Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2004.
- Valtioneuvoston kanslia (2009): Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio. Valtioneuvoston kanslian raportteja 7/2009.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja -menettelyn uudistamisesta. 6.2.1997.
- Valtioneuvoston periaatepäätös: Laadukkaat palvelut, hyvä hallinto ja vastuullinen kansalaisyhteiskunta: Hallintopolitiikan suuntalinjat. 16.4.1998.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. 30.8.2001.
- Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon johtajapolitiikasta. 30.4.2008.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010a): Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207/2010. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010b): Poliittikaohjelmat ohjauskeinona. Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 212/2010. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1987, Helsinki 1988.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1995. Helsinki 1996.
- Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1996. Helsinki 1997.
- Valtiopäiväasiakirjat (asiakirjat, pöytäkirjat, liitteet).
- Valtiovarainministeriö (1991): Taluspolitiikan linja. Valtiovarainministeriön virkamiesjohdon ehdotus kansantalouden tervehdyttämistoimenpiteiksi. 20.3.1991.
- Valtiovarainministeriö (1992): Julkisen talouden tasapainon parantaminen. Ehdotus talousneuvostolle. 13.9.1992.
- Valtiovarainministeriö (1997): Valtioneuvostotyöryhmä. Valtiovarainministeriö 23/1997.
- Valtiovarainministeriö (2000): Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriö 8/2000.
- Valtiovarainministeriö (2001): Tietoja valtion henkilöstöstä 1970–2000. Valtiovarainministeriö, valtion työmarkkinalaitos 5/2001.
- Valtiovarainministeriö (2002): Valtion keskushallinnon uudistaminen, ministerityöryhmän loppuraportti 28.6.2002.
- Valtiovarainministeriö (2003): Ammattimaiseen johtamiseen valtionhallinnossa. Johdon kehittämisen strategia 2002–2012. Valtiovarainministeriö 1/2003.
- Valtiovarainministeriö (2005): Valtionhallinnon ylimpien johtamisvirkojen uudistaminen. Valtiovarainministeriö 1/2005.

- Valtiovarainministeriö (2009): Naisten urakehityksen edistäminen. Työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriö, valtion työmarkkinalaitos 19/2009.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20090410Naiste/Naisten_urakehitys_taitto%2Bkan-net.pdf. Naisten urakehityksen edistämisen työryhmä, loppuraportti 15.1.2009.
- Valtiovarainministeriö (2010): Naiset ja miehet valtiolla. Elokuu 2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/Naiset_ja_miehet_valtiolla-julk.pdf.
- Valtiovarainministeriö (2011): Tulevaisuuden johtajat – valtion johtajapolitiikan arviointiraportti. Valtiovarainministeriö 7/2011. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20110203Tuleva/Tulevaisuuden_johtajat.pdf.
- Valtiovarainministeriö (2014): Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti. Valtiovarainministeriö 28/2014.
- Vartola, Juha – af Ursin, Klaus (1987): Hallintovirkamieskunta Suomessa. Tampereen yliopiston julkishallinnon julkaisusarja A, no 2/1987. Tampere.
- Vihreä Lanka.
- Viinanen, Iiro (2014): Vaaran vuodet 1991–1995. Muistelmia ja päiväkirjamerkintöjä (toim. Kalle Heiskanen). Paasilinna, Keruu.
- Virkkunen, Janne (1996): Virkamiesten valta kasvaa. HS 24.3.1996.
- Virkkunen, Janne (2006): Valtiosihtööri ja todellinen valta. HS 15.1.2006.
- Vuoristo, Pekka (2004): Ministereille tulee luottovirkamiehet. HS 11.12.2004
- Väänänen Pekka (1982): Virkavalit: poliittis-hallinnollinen tutkimus valtion ylimmän virkamiehistön yhteiskunnallisen rakenteen muutoksista vuosina 1950–1980. Satakunnan Painotalo Oy.
- Weber, Max (2009 [1919]): Tiede ja politiikka. Kutsumus ja ammatti. Vas-tapaino, Tampere.
- Westerlund, Lars (1990): De politiska sekreterarna i Finland. Åbo Akademi.
- Wiberg, Matti (1989): Kuka on äänessä, kun asiantuntija puhuu. Poliitiikka 3 / 1989.
- Wiberg, Matti (1999): Ministeri on politiikan asiantuntija. HS 21.9.1999.
- Wiberg, Matti (2001a): Poliitiikka antaa pätevyyttä. HS 6.11.2001.
- Wiberg, Matti (2001b): Paluu poliitiikkaan. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarja nro 42. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Wiberg, Matti (2005): Valta kunnassa. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Kunnallisan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Wiberg, Matti (2006): Poliitiikka Suomessa. WSOY, Helsinki.
- Ydin -lehti.

Yle-uutiset 20.11.2012; 31.3.2011: http://yle.fi/uutiset/ronni_pettyi_virkamiesten_valtaan/5334342.

Ylioppilaslehti.

Zannoni, Paolo (1978): The Concept of Elite, *European Journal of Political Research* 1/1978, 1–30.

KYSELY VIRKAMIESTEN JA ASIANTUNTIJOIDEN VALLASTA

TAUSTATIEDOT

1. Sukupuoli

- Mies
- Nainen

2. Ikä

- 21 – 35 v.
- 36 – 50 v.
- 51 – 65 v.
- yli 65 v.

3. Nykyinen ja / tai aiempi työtaustanne (jos useampi, valitkaa kaksi keskeisintä):

- ministeri tai kansanedustaja
- ministerin poliittinen avustaja (poliittinen sihteeri, erityisavustaja, valtios sihteeri)
- puolue-organisaatio
- ministeriön virkamies
- muu virkamies tai valtion / kunnan palveluksessa
- elinkeinoelämä
- joukkotiedotusvälineet
- työmarkkinajärjestöt
- muu

Jos työtaustanne on jokin muu, niin mikä? _____

4. Milloin olette olleet ao. tehtävissä?

- 1970-luvulla
- 1980-luvulla
- 1990-luvulla
- 2000-luvulla

VIRKAMIESTEN ROOLI

Poliitikoilla on päätöksenteossa aina muodollinen valta. Seuraavissa kysymyksissä kartoitan, mikä on mielestänne ollut virkamiesten rooli poliittisten päätösten taustalla. Päähuomio on ministeriöiden virkamiesten roolissa.

5. Ministeriöiden virkamiesten rooli suhteessa ministereihin on viime vuosikymmeninä (vain yksi vaihtoehto):

- vähentynyt
- pysynyt ennallaan
- vahvistunut
- en osaa sanoa

6. Milloin virkamiesten rooli suhteessa ministereihin on viime vuosikymmeninä ollut vahvimmillaan (vain yksi vaihtoehto):

- 1970-luvulla
- 1980-luvulla
- 1990-luvulla
- 2000-luvulla
- koko ajan vahva
- koko ajan heikko
- ei ole muuttunut
- en osaa sanoa

Voisitteko omin sanoin tarkentaa, miksi ao. aikana:

7. Mitkä tekijät mielestänne vahvistavat virkamiesten roolia suhteessa ministereihin (valitkaa korkeintaan neljä vaihtoehtoa)?

- virkamiesten substanssiasioiden asiantuntemus vs. ministerien kokemattomuus
- virkamiehet pysyvät paikallaan, mutta poliitikot vaihtuvat (valta on myös ajan funktio)
- asioiden määrä kasvanut ja monipuolistunut; asioiden hallinta vaikeutunut
- keskeisillä virkamiehillä aito rooli kontrolloida poliittista agendaa ja asioiden valmistelua
- virkamiehet hoitavat asiat; ministerit vain ministeriönsä keulakuvia
- politiikan ja talouden kansainvälistyminen
- ministereillä hallituksen sisällä vapaus toimia vastualueellaan itsenäisesti, mikä vahvistaa virkamiesten roolia poliittisen agendan muokkaamisessa
- ministerien avustajat (erityisavustajat, poliittiset sihteerit) eivät ” pärjää ” kokeneille ja substanssiasiat hallitseville virkamiehille
- poliittinen valtiosuhteerikäytäntö (vuodesta 2005) ei ole toteutunut tavoitteiden mukaisesti eikä myöskään vähentänyt ylipien virkamiesten roolia
- en osaa sanoa
- muu

Mikä muu? _____

8. Missä asioissa näette virkamiesten tosiasiallisen roolin / vallan olleen / olevan suurimmillaan suhteessa ministereihin ja koko ministeristöön (voitte tarvittaessa valita useamman vaihtoehdon)?

- budjettiasioissa koko valtioneuvostotasolla
- budjettiasioissa ministeriötasolla
- yleisesti talouteen liittyvissä asioissa
- EU-asioissa valtioneuvostotasolla
- EU-asioissa ministeriötasolla
- ulkopoliittikkaan liittyvissä asioissa
- eri ministeriöiden / hallinnonalojen substanssiasioissa
- en osaa sanoa
- muu

Missä muissa asioissa? _____

9. Missä ministeriössä näette virkamiesvallan olleen suurinta (valitkaa korkeintaan neljä ministeriötä)?

- valtioneuvoston kanslia
- sisäasiainministeriö
- ulkoasiainministeriö
- puolustusministeriö
- oikeusministeriö
- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- kauppa- ja teollisuusministeriö (vuoteen 2008)
- työministeriö (vuoteen 2008)
- työ- ja elinkeinoministeriö (vuodesta 2008)
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- ympäristöministeriö

10. Julkisuudessa on valtiovarainministeriön virkamiesten vallan sanottu olleen / olevan ylivertainen ja ohjaavan keskeisesti jopa koko hallituksen toimintaa. Mitä mieltä Te olette? (vain yksi vaihtoehto) :

- täysin samaa mieltä
- osittain samaa mieltä
- täysin eri mieltä
- en osaa sanoa.

Näettekö jonkin muun ministeriön virkamiehillä olleen vastaavaa asemaa (mikä ministeriö ja miksi)?

11. Miten näette yleisellä tasolla kansliapäälliköiden (UM ja VM – virkamiesvaltiosihteerit) roolin viime vuosikymmeninä muuttuneen suhteessa ministereihin (vain yksi vaihtoehto)?

- vahvistunut
- vähentynyt
- pysynyt ennallaan
- riippuu ministeriöstä
- riippuu ministerihenkilöstä
- riippuu kansliapäällikköhenkilöstä
- en osaa sanoa

12. **Voisitko nimetä** viime vuosikymmeniltä **joitakin kansliapäälliköitä**, joilla katsotte olleen vahvan roolin suhteessa ministereihin ja vaikuttaneen merkittävästi poliittisiin linjauksiin?

13. **Voisitko nimetä** viime vuosikymmenien ajalta **muita virkamiehiä (kuin kansliapäälliköitä)**, joilla katsotte olleen vahvan roolin suhteessa ministereihin ja vaikuttaneen merkittävästi myös poliittisiin linjauksiin?

POLIITIKKOJEN ROOLI

14. Hallituskokoonpanosta riippumatta kenellä / keillä katsotte olleen viime vuosikymmeninä keskeisimmän roolin hallitusohjelman muotoutumiseen (hallitusohjelma paisunut jo 70 – 80 sivuun), kun tarkastellaan vain virkamiehiä ja poliitikkoja (vain yksi vaihtoehto)?

- virkamiehillä enemmän kuin poliitikoilla
- poliitikoilla enemmän kuin virkamiehillä
- molemmilla yhtä paljon
- erityisesti valtiovarainministeriön virkamiehillä
- en osaa sanoa
- muilla

Keillä muilla? _____

15. Entä mitkä tekijät ovat viime vuosikymmeninä vähentäneet virkamiesten valtaa suhteessa ministereihin (valitkaa korkeintaan kaksi keskeisintä vaihtoehtoa)?

- hallitukset pysyvät nykyisin vallassa koko vaalikauden; ministerit ehtivät perehtyä substanssiin
- hallitusohjelman yksityiskohtaisuus ja hallitusohjelman seuranta estävät virkamiesten ”sooloilun”
- ministerien laatu on parantunut (kokemus, asiantuntijuus)
- ministerien **poliittisten erityisavustajien** määrän kasvu -> vaikutus valmisteluun ja poliittisen agendan muodostumiseen heikentänyt virkamiesten valtaa
- poliittisten valtiosuhteivirkojen** käyttöönotto (v. 2005) -> vaikutus valmisteluun ja poliittisen agendan muodostumiseen heikentänyt virkamiesten roolia, erityisesti kansliapäälliköiden valtaa
- muu

Mikä muu? _____

16. Keillä on keskeisin **rooli hallituksen poliittisen agendan** valmistelussa / muotoilussa, kun tarkastellaan vain virkamiehiä ja poliitikkoja (vain yksi vaihtoehto)?

- virkamiehillä enemmän kuin poliitikoilla
- poliitikoilla enemmän kuin virkamiehillä
- molemmilla yhtä paljon
- erityisesti valtiovarainministeriön virkamiehillä
- en osaa sanoa
- muilla

Keillä muilla? _____

17. Ministerin toimintaan ja valtarooliin ministeriössä vaikuttaa olennaisesti (valitkaa korkeintaan kolme keskeisintä vaihtoehtoa):

- hallituksen kokoonpano
- asema hallituksessa
- ministerin puolue
- ministerin asema puolueessaan
- ministerin henkilö (persoona, osaaminen, kokemus)
- poliittiset avustajat
- kansliapäällikön henkilö (persoona, osaaminen, kokemus)
- asioiden monimuotoisuus ja määrä
- muu

Mikä muu? _____

18. **Voisitteko nimetä viime vuosikymmeniltä** joitakin **ministereitä** (mainitkaa **korkeintaan seitsemän**), joilla katsotte olleen ministeriössään suvereenin vallan suhteessa virkamiehiin oman vastualueensa poliittisten asioiden valmistelussa ja eteenpäinviemisessä (tässä tarkoitetaan muita kuin pääministereitä)?

19. **Voisitko nimetä viime vuosikymmeniltä** joitakin **poliittisia avustajia** (joko poliittinen sihteeri, erityisavustaja tai valtiosihteeri; mainitkaa **korkeintaan seitsemän**), joilla katsotte olleen ao. ministeriössä keskeisen roolin asioiden poliittisessa valmistelussa suhteessa virkamiehiin ja samalla omalla toimillaan pystyneen aidosti lujittamaan ministerin poliittista valtaa?

Seuraavaksi pyydän Teitä esittämään arvionne kahdesta yleisväitteestä, jotka koskevat virkamiesten ja poliittisten puolueiden vaikutusta ministerien toimintaan.

20. Ministerit ajavat toiminnassaan ministeriönsä virkamiesten edustamaa linjaa (vain yksi vaihtoehto):

- täysin samaa mieltä
- osittain samaa mieltä
- täysin eri mieltä
- en osaa sanoa
- muu

Mikä muu? _____

21. Ministerit ajavat toiminnassaan puolueensa poliittista agendaa hallitusohjelman puitteissa (vain yksi vaihtoehto):

- täysin samaa mieltä
- osittain samaa mieltä
- täysin eri mieltä
- en osaa sanoa
- muu

Mikä muu? _____

Taluspoliittinen ministerivaliokunta on viimeisten vuosikymmenien aikana noussut hallituksen keskeiseksi valiokunnaksi (vaikka sillä ei muodollista päätöksenteon roolia olekaan).

22. Kenellä / keillä näette taluspoliittisen ministerivaliokunnan työssä olleen / olevan keskeisimmän roolin agendan valmistelussa / muotoilemisessa ja sitä kautta myös tulevissa päätöksissä (valitkaa korkeintaan kaksi vaihtoehtoa)?

- pääministerillä
- pääministerin poliittisilla avustajilla
- valiokunnan ministereillä
- valtiovarainministerillä
- valtiovarainministeriön virkamiehillä
- en osaa sanoa
- muilla

Keillä muilla? _____

POLIITTISET VIRKANIMITYKSET

Vaikka poliittisilla virkanimityksillä ei ole muodollista pohjaa, silti poliittisia virkanimityksiä tapahtuu sekä näkyvästi että ns. "piilotetusti". Silti, kun hallitukset vaihtuvat, virkamiehet – myös poliittisesti nimitetyt – pysyvät viroissaan.

23. Miten katsotte poliittisten virkanimitysten vaikuttavan poliitikkojen ja virkamiesten vallanjakoon (vain yksi vaihtoehto)?
- vahvistavat poliittista valtaa
 - vahvistavat virkamiesvaltaa
 - eivät muuta virkamiesten ja poliitikkojen välistä vallanjakoa
 - en osaa sanoa
 - muu

Mikä muu? _____

24. Mihin poliittisilla virkanimityksillä on oman arvionne mukaan pyritty (vain yksi vaihtoehto)?
- ensisijaisesti saamaan oman puolueen edustaja vaikuttamaan virkamiesvalmisteluun
 - turvaamaan ao. puolueen näkemys virkamiehistössä jatkossakin, vaikka vaaleissa puolue jäisi oppositioon
 - vain valitsemaan hakijoista paras ja osaavin virkamies ao. paikalle
 - en osaa sanoa
 - muu

Mikä muu?

25. Mikäli mahdollista, voisitteko mainita viimeisiltä vuosikymmeniltä jonkin poliittisen virkanimityksen, jossa mielestänne pätevämpi hakija ohitettiin?

SELVITYSMIEHET

Nykyisin valtionhallinnossa ministerit käyttävät selvästi aiempaa enemmän selvitysmiehiä joidenkin asioiden kartoittamiseksi ja eteenpäinviemiseksi.

26. Millaisena näette selvitysmiesten roolin (valitkaa korkeintaan kaksi vaihtoehtoa)?

- selvitysmiehillä on aito ja tarpeellinen rooli asioiden valmistelussa – tuovat agendalle tarpeellista ministeriön ulkopuolista näkemystä
- selvitysmiehet nimitetään vain muodollisesti ”selvittämään” ja vahvistamaan ministerin jo etukäteen haluamaa lopputulosta ja suuntaa
- selvitysmiehet vahvistavat ministerin (poliittisen valmistelun) roolia
- selvitysmiehet heikentävät virkamiesten roolia
- selvitysmiehet ovat tarpeettomia, asiat voidaan hoitaa ministeriöiden jo olemassa olevilla instrumenteilla
- en osaa sanoa

TASA-ARVOROLI

Vasta viimeisten vuosikymmenien aikana naisministerien määrä valtioneuvostossa on kasvanut – jopa niin, että he ovat olleet joskus jopa enemmistönä. Mutta vaikka esim. yhtiöiden hallituspaikoistakin on ns. ”40 %:n tasa-arvosuosituksia”, niin ylimpinä virkamiehinä naisia on edelleen hyvin vähän suhteessa miehiin. Vain muutama nainen on viimeisten vuosikymmenien (aiemmin ei lainkaan) aikana noussut esim. ministeriön kanslia- tai osastopäälliköksi.

27. Mistä katsotte em. johtuvan?

28. Voisitteko mainita viimeisiltä vuosikymmeniltä joitakin naisvirkamiehiä, joilla katsotte olleen / olevan merkittävän roolin joko koko valtioneuvoston tai tietyn ministeriön toiminnassa ja poliittisten asioiden muotoilussa?

LOPUKSI

Mikäli haluatte, voitte lopuksi omin sanoin täydentää edellä olevia vastauksianne:

KIIITOKSIA VASTAUKSISTANNE!

Virkamiesvaltaa?

Politiikan ikuisuuskyseksiä on, missä ja keillä on todellinen poliittinen valta. Miten valta jakautuu hallituksessa, eduskunnassa ja ministeriöissä?

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, heijastuuko viime vuosikymmenien politiikan tuotoksissa – hallitus- ja ministeriötasolla – pikemmin virkamiesohjaus kuin poliitikkojen omat tavoitteet. Onko virkamiesvalta jyrännyt poliittisen vallan vai onko poliitikoilla ollut se valtarooli, joka heille myös muodollisesti kuuluu.

Yleiskuva on, että virkamiesten valta suhteessa poliittikkoihin on vahvaa kaikissa niissä instituutioissa, joissa virkamiehet työskentelevät. Perusta vahvalle valtaroolille on jo se, että asioita on jatkuvasti sekä valmistelussa että käsittelyssä. Lisäksi ne useimmiten ovat vielä monimutkaisia ja syvää perehtyneisyyttä vaativia. Virkamiesten on toki myös osattava 'myydä' ajatuksensa poliitikoille – taitavimmat tekevät sen niin hyvin, että poliitikot luulevat itse keksineensä koko asian.

Tutkimuksen pääaineistona on erillinen kysely, jonka tutkimuksellinen ydin on siinä, miten itse toimijat eli poliitikot ja virkamiehet näkevät valtasuhteidensa olemassaolon ja siinä mahdollisesti tapahtuneet muutokset viime vuosikymmenien aikana. Samoin, miten asian näkevät poliitikkojen ja virkamiesten lähiympäristössä toimivat: politiikan- ja taloustoimittajat, elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajat sekä poliittiset avustajat. Lisäksi tätä työtä varten on erikseen haastateltu noin sataa henkilöä yllä mainituista ryhmistä. Haastattelut myös värittävät tutkimusta. Tutkimuksessa heijastuu myös oma osallistuva havainnointini ministeriön virkamiehen roolissa vuodesta 1988 alkaen.

Tässä tutkimuksessa käsitellään myös poliittisia virkanimityksiä – henkilönimineen – 1980-luvulta aina nykypäivään saakka.

Kansi: Maaret Kihlakaski

ISBN 978-951-44-9665-3



9 789514 496653

 TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS