

Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Janne Jalava, Seppo
Tiihonen, Lasse Laitinen ja Kirsi Noro

Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus

Lokakuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 49/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 20.10.2016		
Tekijät	Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Janne Jalava, Seppo Tiihonen, Lasse Laitinen ja Kirsi Noro		
Julkaisun nimi	Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 49/2016		
Asiasanat	Valtioneuvoston yhtenäisyys, poliittinen päätöksenteko, valtioneuvostotasoinen hallintojärjestelmä, politiikkakoordinaatio, komitea		
Julkaisuaika	Lokakuu, 2016	Sivuja 158 + liite	Kieli suomi

Tiivistelmä

Tämä tutkimus tuottaa vertailutietoa Suomen, Ruotsin, Norjan, Viron, Hollannin ja Uuden-Seelannin julkisen politiikan päätöksenteon ja valtioneuvostotasoinen hallintojärjestelmän toimivuudesta. Tutkimus sisältää myös laajan katsauksen Suomen valtioneuvoston, keskushallinnon ja komiteatyön kehittämiseen.

Poliittisen päätöksenteon tarkastelussa hallituksen päätöksenteon kollegiaalisuuden ja pääministerin aseman (de facto ja de jure) osalta Ruotsi, Hollanti ja Uusi-Seelanti muodostavat oman ryhmänsä. Näille maille on yhteistä selkeä työnjako poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä, hyvä hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetti ja se, että hallinnon kehittäminen perustuu hallituskaudet ylittävälle kehittämisvisiolle.

Suomessa on 2000-luvulla edistetty aiempaa vahvemmin valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja kokonaiskoordinaatiota valtioneuvoston kanslian toimesta. Ministeriöiden sitoutumista yhteiseen visioon hidastaa kuitenkin poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvat koordinoitimenettelyt ovat joutuneet etsimään paikkaansa valtiovarainministeriön johtamien julkisen talouden koordinoitikäytäntöjen rinnalla.

Tämän tutkimuksen keskeisiä johtopäätöksiä ovat: 1) Valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää keskushallinnon hallintorakenteiden sijaan se, miten julkisen politiikan ja hallinnon keskeiset toimijat haluavat tehdä yhteistyötä. 2) Selkeä hallinnon kehittämisen visio ja hallinnon kehittämisen kokonaisvastuun määrittäminen luovat jatkuvuutta hallintoreformeihin. 3) Ministeriöiden rakennejoustavuus lisää valtionhallinnon ketteryyttä ja nopeuttaa rakenteellisten muutosten toteutusta. 4) Poikkihallinnolliseen koordinaatioon ja työhön tulee sisällyttää päätöksentekofunktio yhtenäisyyden tukemiseksi.

Liite 1 Haastattelut ja maa-asiantuntijat

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 20.10.2016		
Författare	Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Janne Jalava, Seppo Tiihonen, Lasse Laitinen och Kirsi Noro		
Publikationens namn	Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus (Statsrådets enhetlighet – en internationell jämförande forskning)		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 49/2016		
Nyckelord	Statsrådets förnyelse, statsrådets enhetlighet, politiskt beslutsfattande, förvaltningssystem på statsrådsnivå, politiksamordning, kommitté		
Utgivningsdatum	Oktober, 2016	Sidantal 158 + bilaga	Språk finska

Sammandrag

I denna utredning presenteras jämförelsedata från fem länder utöver Finland (Sverige, Norge, Estland, Holland och Nya Zeeland). Utredningen innehåller funktionaliteten i det politiska beslutsfattandet och förvaltningssystemet på statsrådsnivå. Utredning ger också en omfattande översikt över statsrådets, centralförvaltningens och kommittéarbetets utveckling i Finland samt de senaste förändringar. I undersökningen av politiskt beslutsfattande bildar Sverige, Holland och Nya Zeeland ett eget kluster vad gäller kollegialiteten och statsministerns ställning i regeringens beslutsfattande (de facto och de jure). Dessa tre länder har en klar arbetsfördelning mellan politisk styrning och tjänstemannastyrning. Deras kapacitet för förvaltningsförnyelser är god och utvecklingen av förvaltningen baseras på en vision översträckande regeringsperioderna.

I Finland har enhetligheten och den totala samordningen inom statsrådet främjats starkare på 2000-talet genom statsrådets kanslis försorg. Ministeriernas åtagande för en gemensam vision hindras av bristen på förvaltningsövergripande samarbete vid skapande och tillämpning av strategiska tyngdpunkter. De samordningsåtgärder som statsrådskansliet ansvarar för har tvingats konkurrera med de metoder för den offentliga ekonomin av finansministeriet.

Studien utmynnar i följande slutsatser: 1) Centralförvaltningens förvaltningsorganisation har i princip inget egenvärde för statsrådets enhetlighet. Allt beror på hur de centrala aktörerna inom den offentliga politiken och förvaltningen vill samarbeta. 2) En tydlig vision om förvaltningens utveckling och en definition av totalansvaret för utvecklingen skapar kontinuitet för förvaltningsreformer. 3) En strukturell följsamhet i förvaltningsorganisationerna på ministerienivå och en adaptiv förändrings-kapacitet är fundamentala för en förändringsmottaglig och smidig statsförvaltning. 4) Beslutsfunktioner är viktiga att integrera i den förvaltningsövergripande samordningen och arbetet mellan ministerierna mot ett enhetligt statsråd.

Bilaga 1 Intervjuer och landsexperter

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt.

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister´s Office, 20.10.2016		
Authors	Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Seppo Tiihonen, Janne Jalava, Lasse Laitinen & Kirsi Noro		
Title of publication	Valtioneuvoston yhtenäisyys – kansainvälinen vertaileva tutkimus (The Unity of Government – An International Comparative Study)		
Name of series and number of publication	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 49/2016		
Keywords	Unified government, joined-up government, political decision-making, Government-level administration system, policy coordination, committee		
Release date	October, 2016	Pages 158 + appendix	Language Finnish

Abstract

This study provides comparative information on the effectiveness of public decision-making and Government-level administration systems in Finland, Sweden, Norway, Estonia, Holland and New Zealand. In addition, the study provides a broad-based review of the development of the Finnish Government, central administration and committee work as well as recent reforms.

In political decision-making, Sweden, Holland and New Zealand form a cluster with regard to collegiality in government decision-making and the prime minister's status (*de facto* and *de jure*). A further commonality between these three countries is the fact that they have good capacity for the implementation of governmental reforms, and governmental development is underpinned by a development vision that spans across terms of government.

In Finland the coherence and overall coordination of Government has been developed more strongly in the 2000s by the Prime Minister's Office. However, ministries' commitment to a shared vision continues to be hindered by the lack of cross-sectoral cooperation in the formulation and application of strategic focus areas. Coordination procedures, which are the responsibility of the Prime Minister's Office have searched for a place alongside those of general government, which are coordinated by the Treasury.

The key findings of this study are: 1) The central government administrative structures do not have any intrinsic value as factors of unified government. The essential element is the way in which key actors of public policy and governance wish to cooperate with one another. 2) A clear vision for governmental development and the determination of overall responsibility for the same support continuity in governmental reforms. 3) The structural flexibility of ministry-level governmental organisations and ministries' adaptive capacity to reform are some of the fundamentals of a reformable and agile central government. 4) Cross-sectoral coordination of ministries will only marginally promote the idea of unified government as long as cross-sectoral work continues to lack a decision-making function.

Appendix 1 Interviews and country experts

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimuksen sisältö ja tutkimusmenetelmät	2
2. Julkisen hallinnon muuttuva konteksti – kohdemaiden julkishallinnon kuvaus	4
2.1 Suomi.....	4
2.1.1 Poliittinen päätöksenteko.....	4
2.1.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	14
2.1.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	25
Lähteitä ja tausta-aineistoja	29
2.2 Ruotsi.....	35
2.2.1 Poliittinen päätöksenteko.....	35
2.2.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	44
2.2.3 Komitealaitos – kiinteä osa ruotsalaista yhteisen valmistelun ja päätöksenteon periaatetta.....	53
2.2.4 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	60
Lähteitä ja tausta-aineistoja	63
2.3 Norja	67
2.3.1 Poliittinen päätöksenteko.....	67
2.3.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	72
2.3.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	79
Lähteitä ja tausta-aineistoja	81
2.4 Viro.....	83
2.4.1 Poliittinen päätöksenteko.....	83
2.4.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	85
2.4.3 Hallinnon yhtenäisyys ja hallintoreformien toimintatavat	89
2.4.4 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	94
Lähteitä ja tausta-aineistoja	96
2.5 Hollanti	99
2.5.1 Poliittinen päätöksenteko.....	99
2.5.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	105
2.5.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	113
Lähteitä ja tausta-aineistoja	116

2.6 Uusi-Seelanti	119
2.6.1 Poliittinen päätöksenteko.....	119
2.6.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen	124
2.6.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista.....	130
Lähteitä ja tausta-aineistoja	132

3. Valtioneuvoston yhtenäisyyden ja ministeriötason hallintoreformien edistäminen135

3.1 Hallinnon kehittämisen nykyiset suuntaviivat	135
3.2 Yhteenveto hallintoverailun tuloksista	137
3.2.1 Tutkimusteemakohtainen yhteenveto.....	137
3.2.2 Yhteenveto vertailumaittain	140
3.2.3 Yhteenveto maittain ministeriörakenteen muuttamisen osalta	143
3.3 Valtioneuvoston yhtenäisyyttä tarkastelumaissa edistävät ja heikentävät tekijät...146	
3.3.1 Ruotsi.....	148
3.3.2 Norja	148
3.3.3 Viro.....	149
3.3.4 Hollanti	150
3.3.5 Uusi-Seelanti	150
3.4 Valtioneuvoston yhtenäisyyden vahvistaminen ja hallintoreformien toteuttamisen vauhdittaminen Suomessa?	151
Lähteitä ja tausta-aineistoja	156

Liitteet157

Liite 1. Maa-asiantuntijat ja haastattelut	157
--	-----

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen aikana asetettu KEHU-komitea selvitti mahdollisuuksia yhtenäistää valtioneuvoston toimintaa Suomessa. Kyseinen hallitus kuitenkin jätti asian vaalien jälkeisen hallituksen ratkaistavaksi. Yksi suurimmista avoimeksi jätetyistä kysymyksistä koski valtioneuvoston muuttamista yhdeksi virastoksi. Kataisen hallituksen aikana otettiin kuitenkin ensimmäiset askeleet yhtenäisemmän valtioneuvoston suuntaan perustamalla vuoden 2015 maaliskuun alusta valtioneuvoston kansliaan valtioneuvoston yhteinen hallintoyksikkö (VNHY). Se vastaa valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä hallinto- ja palvelutehtävistä.

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläisen vuonna 2016 asettaman KEHU-työryhmän tehtävä on arvioida poliittista päätöksentekoa ja ministeriöiden asemaa ja sitä, miten valtioneuvostoa voitaisiin saada yhteisemmäksi. Työryhmä arvioi myös miten yhtenäisempi valtioneuvosto vaikuttaisi laajemmin hallinnon toimintatapojen uudistamiseen ja johtamiseen. Tämä tutkimus tuottaa vertailutietoa Suomen lisäksi viiden maan (Ruotsi, Norja, Viro, Hollanti ja Uusi-Seelanti) julkisen politiikan päätöksenteon ja valtioneuvostotasaisen hallintojärjestelmän toimivuudesta. Ruotsin osalta tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti komitealaitosta.

KEHU-työryhmän ja sitä tukevien tutkimushankkeiden taustalla on ajatus valtionhallinnon yhtenäisyyden ja yhteistyön kehittämisestä. Hallituksen on globaalitalouden kehittymisen ja Euroopan unionin päätöksentekorakenteiden vuoksi kyettävä reagoimaan entistä nopeammin ja ketterämmin. Erityisen vahvasti tämä näkyy pääministerin aseman vahvistumisena sekä kansainväliseltä kentältä Suomen hallituksen suuntaan tulevana ja pääministeriin kohdistuvina odotuksina.

Olemassa olevat julkisen politiikan koordinaatiomenetelmät eivät välttämättä enää riitä 2020-luvun haasteisiin. Ministerit ja ministeriöt olisi sitoutettava yhteiseen politiikkasuunnitteluun ja -toteutukseen. Sekä valtioneuvoston rakenteita että johtamis- ja päätöksentekojärjestelmiä olisi tällaisesta viitekehuksesta katsottuna kehitettävä siihen suuntaan, että nykyistä poliittisen päätöksenteon ja valtioneuvostotasaisen hallintojärjestelmän eriytymistä ja lokeroitumista voitaisiin vähentää. Lisäksi tarvittaisiin entistä vahvempaa virkamiesten liikkuvuuden lisäämistä, joustavuuden luomista hallinnonalojen väliseen budjetointiin, yhteisten tietojärjestelmien rakentamista, horisontaalisten politiikkatavoitteiden määrittelyä ja huomion keskittämistä toimialat ylittävien ongelmien ratkaisemiseen. Eräitä tämän tutkimuksen kannalta relevantteja kysymyksiä ovatkin: Miten näitä ongelmia on viime vuosina ratkaistu tutkimuksen kohdemaissa? Voidaanko Suomessa soveltaa joitakin analyysimaiden tekemiä valtioneuvostoa koskevia uudistuksia?

1.2 Tutkimuksen sisältö ja tutkimusmenetelmät

Tämän tutkimuksen tavoitteena on viittä maata – Ruotsi, Norja, Viro, Hollanti ja Uusi-Seelanti – koskevan analyysin avulla arvioida sitä, mitä nykyistä yhtenäisemmän valtioneuvoston toteuttaminen Suomessa edellyttää. Huomio kohdistetaan erityisesti a) poliittisiin ja b) hallinnollis-oikeudellisiin näkökulmiin. Tässä tutkimuksessa on analysoitu erityisesti näiden kyseisten maiden seuraavia toiminnallisia kokonaisuuksia:

- hallitustasolla tapahtuvaa poliittista päätöksentekoa ja siihen liittyvää kulttuuria
- valtioneuvoston institutionaalisia toimintatapoja
- parlamentin ja hallituksen välistä yhteistoimintaa sekä koordinaatiota
- ministereiden ja ministeriöiden asemaa valtioneuvostossa
- ministeriöiden itsenäisyyttä
- virkamiesten asemaa
- komitealaitoksen toiminnan tarkastelua erityisesti Ruotsin, mutta myös muiden maiden osalta.

Tutkimus sisältää myös laajan katsauksen Suomen valtioneuvoston, keskushallinnon ja komiteatyön kehittymiseen sekä viimeaikaisiin muutoksiin. Laajan Suomea koskevan analyysin pohjalta tutkimuksen loppuluvussa pohditaan Suomen eroja ja yhtäläisyyksiä verrattuna muihin maihin. Erityisen pohdinnan kohteena on, voidaanko Suomessa soveltaa muualla tehtyjä julkisen politiikan päätöksenteon ja valtioneuvostotasaisen hallintojärjestelmän muutoksia, jotka ovat osoittautuneet toimiviksi.

Keskeisiä tutkimuskysymyksiä ovat: Millaisia toimivia hallintorakenteita ja päätöksentekokulttuurin muotoja eri maiden valtioneuvostotason päätöksenteossa esiintyy? Mitä keskushallintotason elimiä on käytössä ja miten monialaisia ne ovat? Miten hallintorakenteita voidaan perustaa, yhdistää ja lakkauttaa sekä miten niitä ohjataan? Millaista keskushallinnon tason organisaatioiden välinen yhteistyö on? Miten ja kenen toimesta keskushallinnon organisaatioiden toimintaa valvotaan?

Keskeisinä tutkimusmenetelminä on käytetty laajaa kirjallisuuskatsausta ja eri maiden valtionhallinnon asiantuntijoiden haastatteluja. Lisäksi jokaisessa analysoitavassa maassa tutkijoilla oli käytössään kokeneet maayhteyshenkilöt, jotka täyttivät tutkimuksen alkuvaiheessa laajan vertailumatriisiin tässä tutkimuksessa analysoitavista asioista. Maayhteyshenkilöt myös toimittivat kirjallisuuskatsausta varten olennaisia lähteitä oman maansa keskushallinnon muutoksiin liittyen. Raportin kirjoittaneet tutkijat täydensivät tutkimuskirjallisuutta kunkin maan kohdalla. Raportin toisessa maaluvussa maa-analyysien yhteydessä viitattu tutkimuskirjallisuus on lukijaystävällisyyden edistämiseksi listattu kunkin maa-analyysin jälkeen kyseisessä luvussa.

Maayhteyshenkilöiden rooli korostui tutkimuksessa erityisesti siinä, että monet keskeiset kirjallisuuslähteet oli kirjoitettu heidän omalla äidinkielellään (erityisesti Hollannin tapauksessa), jolloin niiden kääntäminen olisi ilman heidän apuaan ollut haastavaa. Lisäksi monet lähteet eivät olisi olleet ilman maayhteyshenkilöiden apua näin sujuvasti saatavissa (erityisesti Uuden-Seelannin tapauksessa). Tutkimuksen yhteydessä tehdyn kattavan artikkelikatsauksen perusteella voidaan todeta, että kyseisten viiden maan keskushallinnon muutoksista ei kovin paljon ole tarjolla vertailevaa tutkimustietoa kansainvälisten referoitujen artikkeleiden muodossa. Tämänkin johdosta kansallisen tason analyysit, jotka siis perustuivat maayhteyshenkilöiden kommentteihin ja kutakin maata koskien kerätystä dokumentti- ja tutkimusaineistosta, nousivat tutkimusta tehdessä keskeiseen rooliin.

Maayhteyshenkilöt myös esittivät edustamiensa maiden valtionhallinnosta oikeat henkilöt haastateltaviksi. Tämän avulla haastateltaviksi saatiin kattava asiantuntijoiden joukko. Haastateltuja asiantuntijoita oli yhteensä 39 henkilöä. Tutkimuksen aikana tehtiin neljä haastattelumatkaa. Näistä kaksi suuntautui Ruotsiin, yksi Hollantiin ja yksi Viroon. Ruotsin osalta haastattelumatkoista ensimmäinen keskittyi pelkästään komitealaitoksen analyysiin. Norjan ja Uuden-Seelannin osalta kaikki asiantuntijahaastattelut suoritettiin puhelimitse.

Tutkimus toteutettiin touko-syyskuussa 2016. Tutkimuksen vastuullisena toteuttajana on toiminut Ramboll Management Consulting ja hankkeen vastuullisena johtajana kehitysjohtaja, dosentti Janne Jalava. Tutkimuksen sisällöllisenä johtajana on toiminut tutkimusjohtaja, dosentti Petri Virtanen (Competence Capital Oy). Lisäksi tutkimusryhmään kuuluivat valtionhallinnon erityisasiantuntija Petri Uusikylä (Frisky & Anjoy Oy) ja dosentti Seppo Tiihonen. Rambollista Jalavan lisäksi tutkimuksen tekemiseen ovat osallistuneet Lasse Laitinen ja Kirsi Noro.

Tutkimuksen loppuraportti koostuu kolmesta pääluvusta: käsillä olevasta johdantojaksosta (luku 1), maa-analyyseistä (luku 2) ja yhteenvetoluvusta (luku 3). Johdantoluvun ovat kirjoittaneet päävastuullisena Janne Jalava yhdessä Petri Virtasen kanssa. Raportin Suomea koskevan analyysin (luku 2.1) on kirjoittanut Seppo Tiihonen. Petri Virtanen on ollut päävastuussa Ruotsia koskevasta luvusta (luku 2.2), johon Petri Uusikylä on kirjoittanut komitealaitosta koskevan jakson (luku 2.2.3). Petri Uusikylä on ollut päävastuussa Viron luvusta (luku 2.4) ja Petri Virtanen Hollannin luvusta (luku 2.5). Ramboll on analysoinut Norjan ja Uuden-Seelannin keskushallintojen toimintaa (luvut 2.3 ja 2.6). Raportin yhteenvetoluvun ovat kirjoittaneet Petri Virtanen, Petri Uusikylä, Lasse Laitinen ja Janne Jalava (luku 3).

2. JULKISEN HALLINNON MUUTTUVUUS KONTEKSTI – KOHDEMAIDEN JULKISHALLINNON KUVAUS

2.1 Suomi

2.1.1 Poliittinen päätöksenteko

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Suomen hallinnon perusrakenne on vanhastaan koostunut kolmesta tasosta: keskushallinnosta, väliportaanhallinnosta/aluehallinnosta (joka 1990-luvun lopulla organisoitiin uudelleen) ja paikallishallinnosta. Paikallishallinto on perustaltaan kunnallista itsehallintoa. Kunnilla on Suomessa merkittävämpi rooli kuin useimmissa eurooppalaisissa maissa. Suomessa on tällä hetkellä yhteensä 313 kuntaa, joista 107 käyttää itsestään kaupunki-nimitystä.

Suomen hallintojärjestelmä on nyt poikkeuksellisen suuren rakenteellisen muutoksen kohteena – myös historiallisesti katsoen, sillä pääministeri Juha Sipilän hallitus on uudistamassa Suomen aluehallinnon ytimeltään uudenlaiseksi maakunnalliseksi hallinnoksi, joka toimii vaaleilla valitun maakuntaneuvoston johdolla¹. Hallituksen asettama tavoite on kunnianhimoinen, sillä Suomessa väliportaanhallinto/aluehallinto on vanhastaan rakentunut osaksi keskusjohtoista valtiovaltaa. Aluehallinnon ytimessä ovat olleet 1640-luvulla perustetut maaherrojen johtamat lääninhallitukset.

Aluehallinnon uudistaminen käynnistettiin jo 1990-luvulla, ja se saavutti merkittävän käännepisteen vuonna 2010, kun lääninhallitukset lakkautettiin. Tilalle rakennettiin valtiolliset aluehallintovirastot (AVI), jotka vastaavat lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtävistä aluetasolla ja työ- ja elinkeinokeskukset (ELY), jotka vastaavat aluetason työ- ja elinkeinokysymyksiin liittyvistä viranomais-, neuvonta- ja kehittämispalveluista. Tämän hetkellä valtion keskushallintojohtoisella aluehallinnolla ei ole samaa poliittista painoarvoa kuin Keski- ja Etelä-Euroopan aluehallinnoilla, jotka kuuluvat itsehallinnon piiriin. Hallituksen tuore päätös aluehallinnon uudistamisesta uudenlaiseksi maakuntahallinnoksi on askel kohti eurooppalaista mallia (ks. yleisesitys Suomen julkisesta hallinnosta Nyholm ym. 2016 ja Maakuntalaki 2016). Uudistuksen tavoitteena oli maakunnan tasoinen itsehallinto, mutta uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa valtiolle jää edelleen vahva rooli maakuntien palvelujen järjestämisessä, tuotannossa, hankinnoissa, investoinneissa ja taloudellisten sitoumusten teossa. Itsehallinnon keskeisen elementin, verotusoikeuden antamista maakunnille lykätään tässä vaiheessa. Uudistus vaikuttaa vahvasti paikallishallintoon, sillä maakunnat saavat vastuun aiemmin kunnille kuluneista sosiaali- ja terveyshuollon tehtävistä. (Maakuntahallinto 2016.)

Suomen keskushallinnon rakennemallia on vanhastaan luonnehdittu ruotsalaisen keskusvirastojärjestelmän omaperäiseksi sovellukseksi. 1990-luvulla siihen tehtiin iso remonti, kun satoja vuosia vanhat kollegiaaliset keskusvirastot lakkautettiin. Uudistuksen tavoitteena oli siirtyminen yksiportaiseen keskushallintoon ja siten myös ministerihallintojärjestelmään. Hyppy yksiportaiseen keskushallintoon jäi kuitenkin vain liian kunnianhimoiseksi tavoitteeksi. Vanhojen keskusvirastojen tehtävistä ei päästy eroon, vaan

¹ Hallitus julkisti sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnokset. <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus>

niitä siirrettiin ministeriöihin, keskushallintoon perustettuihin tulosohjattuihin virastoihin, uusimuotoisiin liikelaitoksiin ja valtion erityistehtäviä hoitaviin valtioonemmistöisiin yhtiöihin. Uusi keskushallinto oli toki aiempaa pienempi, mutta organisatorisesti entistä sekavampi.

Ministeriöt muodostavat Suomen keskushallinnon ytimen. Ministeriöiden asema on määritelty perustuslaissa (Perustuslain (731/1999) 68 §). Sen mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla (Ks. Laki valtioneuvostosta (175/2003)). Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Ministeriöiden alainen hallinto on kaikissa ministeriöissä erilainen. Ministeriöiden alaisen hallinnon perusrungon muodostavat valtakunnalliset virastot ja laitokset. Kaikkiaan valtion keskushallinnon organisaatioita on noin 60. Virastot ja laitokset hoitavat toimialansa hallintotehtäviä ja vastaavat muun muassa tilastotuotanto-, tietohallinto- ja rekisteröintitehtävistä sekä toimialan kehittämisestä ja alan tuottaman tiedon välittämisestä koko yhteiskunnan käyttöön. Osa virastoista ja laitoksista toimii valtion tutkimuslaitoksina. Tuoreessa valtion keskus- ja aluehallinnon virastoseelvitys -hankkeessa (VIRSU-hanke) käsiteltiin valtion hallintorakenteen ongelmia. Selvityksessä todettiin, että valtiolla ei ole yhtenäistä virastokäsitettä. Vuoden 2015 alussa valtion virastoihin kuului 63 kirjanpitoyksikköä, 206 tulosohjattua virastoa ja 291 työnantajavirastoa. Hallinnon parantamiseksi hankkeessa tuotiin esille keskushallinnon yhteisiä rakenteellisia kehittämisperiaatteita. Selvityksessä päädyttiin viiteen keskeiseen yhteiseen virastorakenteen kehittämisperiaatteeseen, jotka ovat 1) selkeä rakenne ja ohjaus, 2) valtakunnallinen toimivalta, 3) asiakasnäkökulma, 4) sähköiset palvelut sekä 5) kyky muutokseen ja riskienhallinta. (Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti 2015.)

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Suomen hallitukset ovat nykyisin lähes poikkeuksetta enemmistöhallituksia. Hallitusten toimikauden kestoksi on viime vuosikymmeninä vakiintunut vaalikausi. Viimeisten vaalikausien aikana päähallituspuolueen puheenjohtaja on vaihtunut vuosi ennen vaaleja (Mari Kiviniemi 2010 ja Alexander Stubb 2014). Tämän takia myös hallitus on vaihtunut. Käytännössä tällöin asetettu uusi hallitus on sama kuin entinen pääministeriä ja muutamia ministerinvaihdoksia lukuun ottamatta. Vanhan hallituksen hallitusohjelma on säilynyt, mutta sitä on hieman täydennetty yleensä hyvin varovaisesti.

Vuodesta 1987 lähtien hallituksen vaihdos on tarkoittanut hallituksen poliittisen kokoonpanon muutosta. Poikkeuksen muodostavat Paavo Lipposen kaksi hallitusta 1990-luvun lopulta ja edellä mainitut Kiviniemen ja Stubbin puolueen puheenjohtajan muutoksesta johtuvaa vaihdosta. Yleensä hallituspuolueen muuttuessa vaihtuu myös pääministeri. Myös tästä on yksi tuore poikkeus. Matti Vanhanen toimi kahden peräkkäisen hallituksen johtajana. Hänen ensimmäisen hallituksensa (2003) toinen päähallituspuolue oli sosialidemokraatit ja toisen hallituksen (2008) toinen päähallituspuolue oli kokoomus.

Toisen maailmansodan jälkeen aina 1980-luvun lopulle saakka presidentti toimi vahvana valtiojohtajana ja ohjasi tästä asemasta johtuen myös hallitusneuvotteluja. Nykyisin hallituspuolueen määrittely on eduskunnan käsissä. Yhä edelleen Tasavallan presidentti nimittää hallituksen muodostajan. Kuitenkin vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain mukaan presidentin rooli on enemmänkin muodollinen kuin todellinen (Ks. hallituksen

muodostamisesta uuden perustuslain mukaan Jyränki 2000, 135–142). Hallituksen muodostaminen on 2000-luvulla kestänyt 1-2 kuukautta.

Hallitusohjelma on 1990-luvun alussa toteutetun perustuslain uudistuksen yhteydessä saanut virallisen aseman Suomen parlamentarisessa järjestelmässä. Se on laaja asiakirja ja statukseltaan sitova. Se valmistellaan hallituksen muodostajan johdolla puolueiden välisissä neuvotteluissa. Pääministeri esittelee ohjelman eduskunnalle. (Jyränki 2000, 140-142.)

2000-luvun alussa Suomessa omaksuttiin käytäntö, jossa ministeriöt valmistelevat ennen eduskuntavaaleja tulevaisuuskatsauksia oman hallinnonalansa tulevaisuuden haasteista. Tulevaisuuskatsaus edustaa ministeriön virkamiesjohdon näkemystä tulevalla vaalikaudella esille tulevista kysymyksistä. Katsaukset ovat kaikkien puolueiden käytössä. 2000-luvulla on myös valtioneuvoston kanslia valmistellut ennen vaaleja katsauksen istuvan hallituksen hallitusohjelman toteutumisesta. Näitä selvityksiä on varsin hyvin otettu huomioon uuden hallituksen hallitusohjelmaa laadittaessa ja hallituksen strategista johtamista uudistettaessa.

Hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinointi

Suomea koskevassa jaksossa käsitellään valtioneuvoston yhtenäisyyden lisäämistä hallituksen yhteiskunta- ja talouspolitiikassa. Valtiojohtamisen ydintä, ulko- ja turvallisuuspolitiikka eli valtiojohtamista ei käsitellä. Tarkastelun piiriin olisivat tällöin kuuluneet muun muassa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnan kysymykset.

Suomen perinteisessä kollegiaalisessa ja ministeripainotteisessa hallitusmallissa ministerit vastaavat oman ministeriönsä ja hallinnonalansa johtamisesta ja siten hallitusohjelmassa kunkin ministerin vastuulle määrättyjen asioiden valmistelusta. Kun 1970-luvun lopulla otettiin – tai ehkä yritettiin ottaa - ensimmäisiä askeleita pääministerin aseman vahvistamisen suuntaan, valtioneuvoston kansliassa ryhdyttiin seuraamaan hallitusohjelman toteutumista ja siten antamaan pääministerille uudenlaisia välineitä johtaa hallituspolitiikkaa. Hallitusohjelman seurantamenettelyt jäivät vielä tuolloin vaatimattomiksi. Sittemmin valtioneuvoston kanslia on luonut hallitusohjelman seurantaan aiempaa kehittyneemmät ja systemaattisemmat menettelyt.

Hallitusohjelman seuranta on menettely, jonka avulla hallituksen politiikan koordinaatio pyritään varmistamaan. Jotta hallitusohjelman toimeenpano olisi mahdollisimman yhdenmukaista kaikilla hallinnonaloilla, valtioneuvoston kanslia paloittelee hallitusohjelman yksittäisiksi toimenpiteiksi ja seuraa kunkin toimenpiteen toteuttamista säännöllisesti laadittavien hallitusohjelman seurantakatsausten avulla. Seurantaraportteja käsitellään hallituksessa. Valtioneuvoston kanslia julkaisee seurantaraportit.

Hallitusohjelman toimeenpanoprosessissa oleellimmat prosessit ovat 1) hallitusohjelman laatiminen, 2) hallitusohjelmaan sisältyvän vaalikauden kehyksen määrittely ja 3) hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman täsmentäminen kärkihankkeiksi ja lainsäädäntösuunnitelmaksi, 4) hallitusohjelman toteutumisen seuranta, 5) ohjelmaan sisältyvän valtiontalouden kehyksen seuranta ja täsmentäminen talousarviomenettelyn yhteydessä ja 6) sektoristrategioiden ja hallinnonalojen strategisten toimeenpanosuunnitelmien laatiminen.

Hallitusohjelman seurantaprosessi on luonteeltaan keskitetty ja pyrkii varmistamaan hallituspolitiikan koherenssin. Valtioneuvoston kanslian strategiyksikkö johtaa seurantaa. Ministeriöt vastaavat tietojen toimittamisesta valtioneuvoston kanslialle oman hallinnonalansa asioista. Vaikka hallitusohjelman toimeenpanon seurantaa on tehostettu, hallitusohjelman

toimeenpanon seurannan perusteella pääministeri ei voi pidättää kullekin ministerille lainsäädännön mukaan kuuluvaa toimivaltaa asioiden ratkaisussa.

Viime vuosina on valtioneuvoston kanslian johdolla kehitetty ministeriöiden toimintaan verkostomaista toimintatapaa, joka pyrkii häivyttämään hallinnonalakohtaista työtä ja edesauttaa yhteisen näkemyksen ja horisontaalisuuden syntyisessä. Erityisesti tätä on pyritty toteuttamaan hallitusohjelman seurantatyössä ja valtioneuvoston kanslian analyysitoiminnassa. Konkreettisenä tavoitteena on ollut luoda verkostosta tiivis ja tehokas asiantuntijajoukko, joka on verkostoitunut eri tiedontuottajien kanssa. Se on tuottanut hallitukselle sen päätavoitteiden mukaisissa horisontaalisissa kysymyksissä päätöksenteon tueksi koottua tietoa ja analyysejä.

Hallitusohjelman seurantamenettelyä on parin viime vuosikymmenen aikana uudistettu aina hallituksen vaihdoksen yhteydessä. Lipposen I hallitus (1995-1999) otti käyttöön 1995 ns. hankesalkkumenettelyn. Lipposen toisessa hallituksessa (1999-2003) tehdyn valmistelun perusteella sitä seurannut Vanhasen ensimmäinen hallitus (2003-2007) uudisti hankesalkkumenettelyä, sillä se ei toiminut odotetulla tavalla. Järjestelmää uudistettiin korostamalla horisontaalisuutta ja strategisuutta. Uusiksi menettelyiksi luotiin ensinnäkin ohjelmajohtaminen, joka käsitti sekä hallituksen politiikkaohjelmat että hallitusohjelman edistämisen ja seurannan ja toiseksi uudenlainen hallituksen strategia-asiakirja (HSA). Sitä päätettiin tarkistaa vuosittain.

Vanhasen toinen hallitus (2007-2010) täsmensi ohjelmajohtamista siitä saatujen kokemusten perusteella. Tavoitteena oli päästä suurempiin kokonaisuuksiin pikkuasioista ja yksittäisten asioiden seurannasta, sillä hallitusohjelma oli kehittynyt erittäin laajaksi asiakirjaksi, joka sisälsi sadoittain eritasoisia hankkeita. Uudistuksen taustaksi Petri Eerolan selvitti verkostojohtamisen mahdollisuuksia valtioneuvostossa (Eerola 2005) ja erillinen valtiosihteeri Risto Volasen johtama työryhmä selvitti politiikkaohjelmien roolin vahvistamista hallituksen johtamisessa ja hallitusohjelman seurannan prosessien uudistamista (Valtioneuvoston kanslia 2006). Lisäksi työryhmä painotti pääministerin vahvaa roolia hallituksen johtajana ja hallituksen yhteisen strategisen näkemyksen merkitystä hallitusohjelman toteuttamisessa. Työryhmän mukaan tähän tavoitteeseen voitaisiin päästä, kun hallitus ryhtyisi käymään yhteisiä keskusteluja ja tekemään päätöksiä prioriteettiteemoista, ja kun ministerit saataisiin sitoutumaan prioriteettiteemoihin vastuuministereiden ja ministeriryhmien kautta, kuitenkin sektoriministerien rooli säilyttäen. Esitettyjen suositusten mukaisesti Vanhasen hallitus ryhtyikin pitämään hallituksen puolivälin politiikkariihi-istuntoja, jossa se arvioi hallitusohjelman toteuttamista.

Valmistautuessaan vaalien jälkeiseen hallituksen vaihdokseen valtioneuvoston kanslia tilasi vuonna 2010 selvityksen hallituksen johtamisen kehittämistä ja hallitusohjelman seurannan uudistamisesta osana laajempaa niin sanottua KOKKA-hanketta. Hankkeen tavoitteena oli hallitusohjelman toimeenpanon menettelyjen uudistaminen vahvistamalla hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa (Valtioneuvoston kanslia 2010 sekä valtioneuvoston kanslia 2011). Hankkeessa kiinnitettiin erityisesti huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaprosessin yhtymäkohtiin. Tavoitteena oli saada uudenlaista otetta valtioneuvoston johtamiseen sovittamalla yhteen valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian johtamia ohjausjärjestelmiä.

Kataisen hallitus (2011-2013) omaksui edellä mainittuja KOKKA-hankkeen suosituksia ja määritteli hallituksen painopistealueet ja valmisteli erityisen hallituksen strategisen toimeenpanosuunnitelman (HOT), josta kehittyi hallitusohjelman seurannan ja arvioinnin pohja. Uuden toimeenpanosuunnitelman tarkoituksena on jäsentää hallituksen politiikkaa,

auttaa kärkihankkeiden valintaa ja vastuuttaa toimeenpanoa. Valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian näkökohtien huomioon ottaminen ilmenee siinä, että strateginen toimeenpanosuunnitelma hyväksyttiin samassa yhteydessä vaalikauden kehyksen kanssa. Tavoitteena oli vahvistaa kytkentää määrärahojen ja politiikan ohjelman kanssa ja osoittaa selkeästi hallituksen poliittisen johtamisen painopisteet ja suunnata ministeriöiden toiminta mainittujen tavoitteiden toteuttamiseen. Mykkäsen mukaan KOKKA-hankkeen mukainen hallitusohjelman seurantajärjestelmä ”jäi korkeasta statuksesta huolimatta melko irralliseksi hallituksen päätöksenteosta” ja hän luonnehtii sitä jopa ”mahalaskuksi” (Mykkänen 2016b, 231).

Vuoden 2015 eduskuntavaalien alla valtioneuvostossa selvitettiin jälleen seuraavan hallituksen johtamis- ja ohjausjärjestelmän uudistamista ns. OHRA-hankkeessa. Tavoitteena oli sovittaa yhteen valtioneuvoston politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjausta rakentamalla hallitukselle yksi strategiaprozessi. Kaikki muut hallituksen prosessit oli tarkoitus ohjata tukemaan tätä. Strategiassa olisi kaksi osaa, hallitusohjelman laadinta ja hallitusohjelmaa täsmäntävä hallituksen toimintasuunnitelmavaihe. Julkisen talouden suunnitelma sisältyisi tähän vaiheeseen (Päätöksistä muutoksiin 2013).

Juha Sipilän hallituksen ohjelma rakennettiin OHRA-hankkeen suositusten mukaisesti strategisuutta painottaen. Sipilä oli nostanut hallitusohjelman uudistamisen jo omaksi vaaliteemakseen. Sipilä painotti ohjelmaa, joka ilmaisisi hallituksen poliittisen tahdon, selkiyttäisi ohjelman toteutusta ja palauttaisi hallituksen toimintaan kollegiaalisuutta. Mykkänen kiinnittää huomiota siihen, että hallitusohjelman uudistuksen taustalla olivat poliittisten tavoitteiden ohella vahvat byrokraattiset intressit ja niistä kummunnut virkakoneiston pitkäaikainen pyrkimys rationalisoida valtioneuvoston toimintaa. Erityisesti tätä ajoivat valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön virkamiehet (Mykkänen 2016a ja 2016b, 241-243.). Riippumatta siitä, kuinka Sipilän hallitus onnistuu ohjelmansa toteuttamisessa, se sai kytkettyä valtiontalouden ohjausjärjestelmän ja hallitusohjelmaan sisältyvät ohjelmat paremmin toisiinsa kuin aiemmat hallitukset.

Hallituksen päätöksentekoprosessi

Suomen perinteinen hallitusmalli on kollegiaalinen. Sillä on hyvin pitkät perinteet vuosisatojen taakse. Siinä ratkaisut syntyvät jäsenten yhteisellä päätöksellä ja erimielisyyden sattuessa ristiriidat ratkaistaan äänestyksellä. Kollegiaaliseen hallitusmalliin kuuluu, että jokaisella ministerillä on todellista sananvaltaa päätöksentekoprosessissa ja että ministerit sitoutuvat toimimaan yhdessä ja sitoutuvat yhteisiin tavoitteisiin. Kollegiaalista päätöksentekoa ohjaavan vanhan julkilausumattoman toimintaperiaatteen mukaisesti kollegion jäsenet eivät puutu istunnossa toisten ministeriöiden asioihin Suomen valtioneuvoston päätöksenteossa on kollegiaalisen toiminnan ohella myös kollektiivisia piirteitä, mikä tarkoittaa sitä, että hallitus toimii yhteistä politiikkaa harjoittavana ryhmänä ja poliittisia linjoja yhteisesti pohtivana ja ajavana yhteisönä. Muodollisesti kollektiivisuudella viitataan vain siihen, että päätöksenteossa kaikki ministerit ovat mukana. Näin ollen kollektiivisuus toteutuu muodollisesti silloin, kun kaikilla ministereillä on mahdollisuus olla paikalla päätöshetkellä. Kollektiivinen päätöksenteko sisältyykin oletuksena kollektiivisen vastuun periaatteeseen (Tiihonen 1990a, 58-68; Numminen 1985; Numminen 1996, 618-623; Nousiainen 1992 ja Nousiainen 2000, 89). Kollegiaalinen ja kollektiivinen toimintatapa turvaavat parhaiten valtioneuvosto toiminnan yhtenäisyyden.

Valtioneuvoston päätöksenteon keskeiset ongelmat aina 1990-luvun alkuun saakka olivat päätösvallan liian suuri keskittyneisyys ja toisaalta poliittisen koordinaation puute ja vähäisyys. Päätösvallan keskitys valtioneuvoston yleisistunnolle ei taannut politiikan

yhdenmukaisuutta. Paradoksi johtui siitä, että kollegiaalisesti toimivassa valtioneuvostossa – erityisesti sen yleisistunnossa – muilla kuin asianomaisella ministerillä ei ole ollut juurikaan mahdollisuuksia puuttua ja vaikuttaa muiden ministeriöiden asioihin. Jokainen vastasi omista asioistaan eikä puuttunut muiden asioihin. Tämä kuului kollegiaalisen päätöksenteon perinteeseen. Käytännössä ainoat yleisistunnossa käsiteltävät asiat, joihin kohdistui ex ante -koordinaatiota, olivat valtiontalouden hoitoon liittyvät asiat. Ne kuuluivat valtiovarainministeriön johtaman ns. ennakollisen finanssivalvonnan piiriin. Valtiovarainministeriö piti huolen siitä, että ministeriöiden ja virastojen menot pysyivät budjettiin määriteltyjen tulojen puitteissa.

1990-luvun alussa toteutettiin merkittävä päätösvallan delegointi valtioneuvoston yleisistunnosta ministeriöille. Se lyhensi oleellisesti kokousaikoja ja siten ministerien yhdessä viettämää aikaa. Kun vielä 1987 yleisistunnossa ratkaistiin noin 2 500 asiaa vuosittain, on määrä nykyään noin 1 000. Samaan aikaan toteutetut hallintouudistukset edesauttoivat keskityksen purkamista. Merkittävimmät uudistukset tähän suuntaan olivat budjetoinnin uudistus, kehysohjaus, siirtyminen tulosbudjetointiin, ennakollisen finanssivalvonnan oleellinen supistaminen, nettobudjetoinnin käyttöönotto ja keskitettyjen henkilöstöhallinnon ja hallintopolitiikan valvontamenettelyjen supistaminen sekä valtion taloudellisten tehtävien uudelleenorganisointi, mikä tarkoittaa virastojen muuttamista aluksi liikelaitoksiksi ja myöhemmin niiden yhtiöittämistä ja yksityistämistä. Keskityksen purkamisen seurauksena ministeriöiden itsenäisyys lisääntyi ratkaisevasti, valtioneuvoston toiminta fragmentoitui ja muuttui entistä enemmän verraten itsenäisesti toimivien hallinnonalojen muodostamaksi kokonaisuudeksi.

Vuosikymmeniä rakennetun keskitetyn hallintokulttuurin purkaminen onnistui 1990-luvulla verraten hyvin, vaikka yleensä suuret hallintokulttuurin muutokset tapahtuvat hitaasti. Käänne tapahtui, sillä paineet keskityksen purkamiseen olivat kasvaneet jo pitkään. Uudessa hajautetussa hallintokulttuurissa ministeriöt ryhtyvät johtamaan omaa hallinnonalaansa kuin itsenäistä konsernia ja alkoivat elää omaa lähes suljettua elämäänsä. Vuonna 1991 käyttöön otetun kehysohjausjärjestelmän seurauksena edes valtiovarainministeriöllä ei ollut mahdollisuuksia puuttua kehysten puitteissa toimivien ministeriöiden asioihin (Heikkinen & Tiihonen 2010, 335-378). Tätä kehitystä voidaan kutsua sektoripohjaisen tai ministeriökeskeisen hallitustyöskentelyn trendiksi.

1990-luvulla toteutettiin merkittäviä perustuslakiuudistuksia ja ne koskivat myös valtioneuvostoa. Uudistuksissa asetettiin tavoitteeksi siirtyminen kohti eduskuntakeskeistä parlamentarismia ja pääministerin aseman vahvistaminen. Presidentin valtaoikeuksien supistamisen seurauksena valtioneuvoston asema toimeenpanovallan johtajana vahvistui. Presidentin aseman heikentäminen ei tarkoittanut vastaavansuuruista pääministerin valtiosääntöisen aseman vahvistamista. Kehitys kulki kuitenkin tähän suuntaan, mutta enemmänkin inkrementaalaisella pohjalla ja poliittisten käytäntöjen kautta kuin valtiosääntöön tehtyjen muutosten seurauksena.

Suomen EU-jäsenyyttä voidaan pitää kaikkein ratkaisevimpana käänteenä pääministerin aseman vahvistumisessa. Pääministeri johtaa Suomen EU-politiikkaa. Pääministeri toimii Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa ja muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Suomen EU-jäsenyyteen liittyen ulkopoliittista johtamisjärjestelmää uudistettiin. Sen ansiosta pääministeristä on tullut Suomen tosiasiallisesti tärkein valtiollinen johtaja.

1990-luvulla toteutetuissa valtiosääntöuudistuksissa tavoitteeksi asetettiin siirtyminen kohti eduskuntakeskeistä parlamentarismia. Uudistus vahvisti valtioneuvoston ja pääministerin

asemaa. Pääministerin valtiosääntöisen aseman kannalta vuoden 2000 perustuslain ehkä merkittävimpänä asiana voidaan pitää ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän muutosta. Perustuslain 93 pykälän mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Samassa pykälässä yhdistettiin ulkopoliittista päätösvaltaa ja valtioneuvoston EU-toimivaltaa koskevat säännökset. Presidentin ulkopoliittiseen valtaan liitettiin yhteistoimintavelvoite valtioneuvoston kanssa ja toisaalta valtioneuvostolle yhteistoimintavelvoite EU-asioissa presidentin kanssa. Kun valtioneuvoston EU-toimivalta kattaa myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, pääministeri hallituksen päämiehenä ja Suomen EU-politiikan johtajana on noussut tosiasiallisesti Suomen vaikutusvaltaisimmaksi ja tärkeimmäksi valtiolliseksi johtajaksi.

Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvoston puheenjohtajuus on muodollis-juridisesti pääministerin merkittävin tehtävä. Se tarkoittaa politiikan ja toimeenpanovallan johtajuutta ja hallitustyön suunnan määrittämistä. Yleisistunnon keskeisimmät tehtävät ovat hallitusohjelman toteuttaminen ja hallituksen politiikan suuntaaminen. Pääministeri suuntaa hallituksen politiikkaa myös toimimalla lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana. Tämä rooli on antanut hänelle vahvan vallan maan talous-, finanssi-, ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Pääministerin asemaa vahvistaa viime vuosikymmeninä toteutunut hallitusten toimikauden pidentyminen käytännössä joko koko vaalikaudeksi tai lähes koko vaalikaudeksi. 1990-luvulla käynnistynyttä pääministerin aseman merkittävää vahvistamista voidaan kutsua pääministerivetoisen hallitustyöskentelyn trendiksi.

Hallitustyöskentelyn kehittyminen pääministerijohtoiseen suuntaan ja samaan aikaan toteutettu sektoriministeriöiden aseman vahvistaminen ovat toisilleen vastakkaisia trendejä ja ovat omalla tavallaan heikentäneet hallitustyöskentelyn vanhaa kollegiaalista perinnettä. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että yleisistunto ei ole enää hallitustyöskentelyn ytimessä. Kollegiaalisen tradition jäänteet elävät vahvimmin harvoin pidettävissä iltakoulun istunnoissa ja erilaisissa neuvottelustunnoissa. Juha Sipilän hallitus ei pidä iltakouluistuntoja vaan joka toinen viikko säännöllisesti strategiaistuntoja. Niissä käsitellään kärkihankkeita. Valmistelun hoitaa valtioneuvoston kanslia. Lakisääteiset ministerivaliokunnat edustavat hallituksen johtamisen sisäpiirimäistä trendiä, sillä mainittujen valiokuntien keskeisimmät jäsenet ovat hallituspuolueiden ryhmäjohtajia.

Hallituksen päätöksenteon keskeisiin muutoksiin kuuluu myös päätöksenteon valmistelun virtaviivaistaminen ja nopeuttaminen, sillä vuosikymmenten myötä muotoutuneita monivaiheisia päätöksenteon valmistelu- ja koordinaatiomenettelyjä pidettiin sopimattomina hallituksen johtamisen, nopeasti muuttuvaan talouden ja yhteiskunnan ohjauksen sekä muutoksen johtamisen tarpeisiin.

Syvällisimmin päätöksenteon valmistelua on nopeuttanut 1990-luvulla toteutettu siirtyminen komiteoista ja toimikunnista ja laajoista lausuntokierroksista ministeriöiden vapaammin organisoitavissa oleviin valmistelumuotoihin, työryhmiin, projekteihin ja selvitysmiehiin. Asioita valmistellaan myös virkamiestyönä. Komiteoita asetetaan enää vain harvoissa tapauksissa (Temmes 2001 ja Puoskari 2001). Monijäsenisen valmistelun kuihtuminen on nopeuttanut uudistusten toteuttamista, mutta synnyttänyt sisäänpäin kääntymisen ongelman. Komitealaitoksen kuoleutuessa päätöksenteon valmistelun sisällöllinen laaja-alaisuus ja asiantuntemuksen edustavuus jäsenten valinnassa, asiantuntijoiden kuulemisessa, eriävien mielipiteiden esittämisessä ja lausuntomenettelyssä ovat hävinneet. Kuvaavana esimerkkinä komiteavalmistelun poliittisesta muutoksesta on kahden viime vuosikymmenten merkittävimmän poliittisen päätöksen – Suomen EU-jäsenyyden ja EMU-jäsenyyden –

valmistelu. Molemmat tehtiin ilman parlamentaarista ja poliittista komiteavalmistelua. Suomen EU-jäsenyyttä valmisteltiin vuonna 1991 ulkoasiainministeriön valtiosihteerin johtamassa virkamiestyryhmässä ja talous- ja rahaliiton valmistelusta vastasi taloustieteen tutkijoista koostunut komitea (Tiihonen 2014, 17-22, 36-37).

2000-luvulla havahduttiin huomaamaan hajautetun hallintokulttuurin aiheuttamia ongelmia, jotka ilmenivät ministeriöiden voimakkaana itsenäistymisenä ja siitä seuranneen hallinnon sektoroitumisena ja tästä aiheutuneina ongelmina. Tietohallinto on tämän hajauttamispolitiikan epäonnistumisen pahimpia esimerkkejä. Tämän havainnon ohjaamana ryhdyttiin puhumaan valtiotason konserniohjauksesta ja tehtiin aito yritys keskushallinnon uudelleen ohjausmallien kehittämiseksi. Valtiovarainministeriö otti käyttöön perinteisiä menojen kasvun hillinnän välineitä. Tunnetuin niistä oli ns. tuottavuusohjelma (Heikkinen & Tiihonen 2010, 435-437). Se näkyi ensimmäiseksi hallitusohjelman kokoamisen, sen sisällön ja toteuttamisen uudistumisessa. Järjestelmään tuotiin läpinäkyvyyttä ja luotiin edellytyksiä kehittää hallitusohjelmasta aiempaa strategisempi ja ohjaavampi. Sitten uudistuksia on jatkettu kokoamalla hallinnon ja ministeriöiden yhteisiä hallintopalveluja suuremmiksi palvelukeskuksiksi.

Politiikkakoordinaatio ministeriöiden välillä ja politiikkainstrumenttien käyttö

Ministerivaliokunnat ovat olleet vanhastaan hallituksen tärkeimmät politiikkakoordinaation välineet. Ministerivaliokunnat toimivat eri tavoin, riippuen siitä minkä alan koordinaatiosta ne vastaavat. Hallituksen lakisäätteisissä ministerivaliokunnissa ovat hallituspuolueiden puheenjohtajat ja siten heidän kauttaan tulevat edustetuksi tärkeimmät ministeriöt (Tiihonen 1990a, 276-290 ja Myllymäki 2010, 56-62). Pääministerillä kaikkien lakisäätteisien ministerivaliokuntien puheenjohtajana on erinomainen tuntuma kaikkein merkittävimmistä hallituspolitiikan asioista.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (UTVA) toimii valtiojohtamisen ydinalueella. Se ei ole vain päätösten valmisteluelin vaan myös yleinen informaation välittäjä. Valiokunnan jäsenet saavat alan keskeistä informaatiota tausta-aineistoksi (ks. yleisesti Tiilikainen 2003, 212–222 ja Meres-Wuori 2010). Ulkoasiainministeriö vastaa valiokunnan työn koordinoinnista ja toimii valiokunnan sihteeristönä. Valiokunnan puheenjohtajan pääministeri on informoitu ulkoasiainhallinnon, puolustusvoimien ja sisäisen turvallisuuden tilannekuvasta. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtiojohtamisen tilannekuvan koordinoinnista.

Raha-asiainvaliokunnan rooli on edellistä teknisempi. Se on lähinnä isokkojen talousarvioon liittyvien määrärahojen käyttöön ja valtion taloushallinnon kysymyksiin keskittyvä elin. Raha-asiainvaliokuntaa on pidetty aina 1990-luvun alkuun saakka keskitetyn, yksityiskohtaisen ja kameraalisen finanssipolitiikan kivijalkana valtioneuvostossa. Nykyisin raha-asiainvaliokunta ei ole enää merkittävä yleisen politiikkakoordinaation elin (Heikkinen & Tiihonen 2010, 82-84, 377-378). Valtiovarainministeriö vastaa valiokunnan työn koordinoinnista ja toimii valiokunnan sihteeristönä. Talouspoliittinen ministerivaliokunta on erityisen tärkeä talouspolitiikan koordinaatioelin. Jossakin vaiheessa sitä on luonnehdittu hallituksen sisäiseksi kabinetiksi, sisäpiiriksi tai hallituksen työvaliokunnaksi (Heikkinen & Tiihonen 2010, 375-378; sen roolin kehityksestä Tiihonen 1990a ja 1990b). Valtiovarainministeriö vastaa valiokunnan työn koordinoinnista ja toimii valiokunnan sihteeristönä.

EU-ministerivaliokunnassa käsitellään ja linjataan Suomen EU-politiikkaa viikoittain. EU-ministerivaliokunta vahvistaa aina Suomen lopullisen kannan käsiteltäviin asioihin ennen Euroopan unionin ministerineuvoston kokousta. Valtioneuvoston kanslia vastaa valiokunnan työn koordinoinnista ja toimii valiokunnan sihteeristönä. Suoraan pääministerin alaisuudessa

toimiva EU-asiain sihteeristö vastaa tiedonkulusta niin Suomen viranomaisten kanssa kuin yhteydenpidosta Suomen EU-edustustoon Brysselissä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan valiokunnan toimintaa voitaisiin terävöittää siten, että ministeriöissä laaditut asiakirjat olisivat tiiviimpiä ja olennaisiin asioihin keskittyviä. Lisäksi asiat tulevat yksittäisinä U- ja E-kirjelminä, jolloin niistä on vaikea hahmottaa EU-politiikan kokonaisuutta (Raunio & Hyvärinen 2014, 87-100; Raunio 2008, 250-265 ja yleisesti Meres-Wuori 2010).

Jokainen hallitus asettaa tarpeellisen määrän muita ministerivaliokuntia ja ministeriryhmiä. Sipilän hallitus on asettanut ministeriryhmiä hallitusohjelman strategisille tavoitteille sekä reformikokonaisuudelle. Kunkin tavoitteen kärkihankkeille nimettiin vastuuministerit.²

1930-luvulla pääministeri Cajander ryhtyi valmistelemaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä isoja ja vaikeita asioita niin sanotussa iltakoulussa. Kaikki myöhemmät hallitukset ovat soveltaneet menettelyä Sipilän hallitusta lukuun ottamatta (ks. s. 19). Viime vuosikymmeninä sen merkitys on vähentynyt. Iltakoulu toimii pääministerin johdolla ja hän myös määrää mikä rooli sille hallituksen politiikan koordinoijana annetaan. Iltakoulussa käsiteltävät asiat ovat yleensä olleet pitkälle valmisteltuja ministerin tai ministeriryhmän johdolla eli käsittelyn pohjana on ollut yleensä päätösehdotus. Isoimmat lakipaketit ja hankkeet on käsitelty iltakoulussa ja hiottu vielä erimielisyyksiä. Iltakoulun mahdollisuutta aitoon poliittiseen keskusteluun ovat heikentäneet kokoukseen hallituksen ulkopuolelta mukaan kutsutut eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja muut asiantuntijat (Numminen 1996, 623-626; Tiihonen 1990a, 267-276; Nousiainen 1992; Murto 1994). Iltakoulun merkitystä on kuitenkin kaikkein eniten heikentänyt se, että hallituspuolueiden ryhmien johtajat ovat sopineet kaikkein merkittävimmistä asioista jo keskenään etukäteen. Viime hallitukset ovat sitä käyttäneet kovin säästeliäästi. Lisäksi hallitukset voivat pitää valtioneuvoston yleisistunnon ja raha-asiainvaliokunnan ylimääräisiä istuntoja sekä hallituksen neuvotteluita, joiden ajan määrää pääministeri.

Hallituspuolueiden puheenjohtajat pitävät keskinäisiä palavereja. Niitä on viime vuosina kutsuttu "koplaksi". Näihin palavereihin on alunperin turvauduttu pääsääntöisesti silloin, kun hallinnonalan ministeri ja hänen asioitaan seuraava jonkin toisen hallituspuolueen ministeri eivät ole päässeet sopuun jostakin asiasta. Palaveria käytettiin viimeisenä keinona sovun aikaansaamiseksi. Pääministerillä on päävastuu sovittelusta. Palaveri on suljetuin ja tärkein hallituksen sisäpiiri ja ydinryhmä. Se on tehokas poliittisen valmistelun ja yhteensovittamisen väline vaikeiden asioiden hoidossa. Ministerit tuovat asioita koplaan, jos asialle ei löydy luontevaa ministeriryhmää ja halutaan laajempaa selkänöjää. Koplan asialista on itseohjautuva. Aika ajoin kopla kokoontuu myös ilman agenda ajankohtaisten teemojen ympärillä. (Vapaavuori 2016.)

Virkamiestason ylimmän tason koordinaatiiväline on kansliapäällikkökokous. Se on perustettu jo 1919. Kokouksen toiminnan luonne ja rooli päätöksenteossa on vaihdellut vuosikymmenestä toiseen. Viimeisten vuosikymmenten aikana kansliapäällikkökokousta on kehitetty yleisten poikkihallinnollisten asioiden käsittelyn foorumiksi. Sen toiminnan luonne on riippunut hyvin suuresti puheenjohtajana toimivan valtioneuvoston kanslian kansliapäällikön, nyttemmin valtiosihteerin tulkinnasta kokouksen roolista.

EU-asioissa vastaava rooli on EU-asioiden komitealla, jonka jäseniä ovat kansliapäälliköt. Sen tehtävänä on käsitellä laajakantoisia, kaikkia ministeriöitä koskevia EU-asioita tai asiakokonaisuuksia sekä hallinnollisia asioita. EU-asioiden komitea on kuitenkin kokoontunut lähes yksinomaan sijaiskoonpanossa. Jo vuosia on kiinnitetty huomiota siihen, että komitealla ei ole selkeää roolia eikä sitä hyödynnetä riittävästi. Komitea voisi olla

² Ministerivaliokunnat Sipilän hallituksessa: <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerivaliokunnat>

tarkoituksenmukainen foorumi tärkeimpien laaja-alaisten asiakokonaisuuksien ja poikkihallinnollisten EU-hankkeiden ennakoivaan valmisteluun.

Politiikan ja hallintojärjestelmän rajapinta

Vuonna 2005 valtioneuvostosta annettuun lakiin tehty muutos toi Suomeen ministerin luottamusta nauttivan valtiosihteerin. Poliittisen johtamisen vahvistamista pohdittaessa valtiosihteerimallin vaihtoehtona oli apulaisministerimalli. Se hylättiin, sillä mallin toteuttaminen olisi edellyttänyt perustuslain muuttamista. Lisäksi mallin arvioitiin tarkoittavan sitä, että entistä useampi kansanedustaja toimii ministerinä eikä voi siten osallistua kansanedustajan tehtävän hoitamiseen.

Ministerin luottamusta nauttiva 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, hallitusohjelman toimeenpanossa ministerin toimialalla sekä EU-asioiden ja kansainvälisten tehtävien hoitamisessa. Valtiosihteeri toimii ministeriön johdossa esikunta-asemassa. Vuoden 2005 alussa perustettiin yhdeksän valtiosihteerin virkaa. Nykyisessä hallituksessa on neljä valtiosihteerä. Ministeriön ylimpänä virkamiehenä toimiva kansliapäällikkö ei ole alisteisessa asemassa suhteessa valtiosihteerin eikä valtiosihteerillä ole oikeutta pidättää itselleen kansliapäällikön tai muiden virkamiesten ratkaistaviksi kuuluvia asioita. Kansliapäällikön tehtävät keskittyvät ministeriön tehtävien tuloksellisesta hoitamisesta huolehtimiseen. Tehtävien jaosta valtiosihteerin ja kansliapäällikön välillä säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä (Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmä 2004, 11 ja Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointiryhmä 2009).

Suomessa on 1970-luvulta lähtien ollut ministerillä erityisavustaja. Niiden lukumäärä on kasvanut niin, että vuonna 2013 valtioneuvostossa oli 35 erityisavustajaa ja 13 heihin rinnastettavaa virkamiestä, jotka toimivat ministerien päätoimisina asiantuntija-avustajina. Sipilän hallituksessa erityisavustajia on 36. Järjestelmää on arvosteltu siitä lähtien kun sitä 1970-luvulla ryhdyttiin ensimmäisen kerran suunnittelemaan. Kritiikki on jatkunut viime vuosiin saakka. Arvostelun perusteet ovat moninaiset. Erityisen voimakkaasti on arvosteltu valtiosihteerijärjestelmää. Sen sanotaan sotkeneen ministeriön vakiintuneen johtamisjärjestelmän. Valtiosihteerit toimivat ilman poliittista vastuuta. Valtiosihteerit sekaantuvat virkamiesten asioihin. Valtiosihteerien pätevyys ei useinkaan yllä tehtävän edellyttämälle vaatavuustasolle.

Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointiryhmä arvioi vuonna 2004 valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta. Ryhmä päätyi siihen, että valtiosihteerijärjestelmään ei ole tarve tehdä välittömiä säädösmuutoksia. Ministeriöiden käytäntöihin tulisi vakiinnuttaa keskustelut ministerin, kansliapäällikön ja valtiosihteerin yhteistyöstä, työnjaosta, johtoryhmätyöskentelystä ja ministerin sijaisena toimimisesta. Valtiosihteerin muodollisiin kelpoisuusvaatimuksiin voitaisiin harkita lisättäväksi vaatimus käytännössä osoitetusta johtamistaidosta tai muunlainen vastaava johtamistaidon vaatimus. (Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmä 2004.)

Kataisen hallitus hyväksyi iltakoulussaan toukokuussa 2014 säännöt poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi. Niiden tavoitteena on selkeyttää poliittisen esikunnan ja virkamiesten välistä työnjakoa ja järjestää yhteinen poliittisten toimijoiden perehdytys valtioneuvoston toimintaperiaatteisiin sekä parantaa linjaavan päätöksenteon viestintää hallinnon sisällä. Lisäksi todettiin, että

valtioneuvoston ulkopuolisille toimijoille ei voida siirtää esittelijänvastuuta ja että hallitusohjelman sekä hallituksen linjausten toimeenpano varmistetaan yhteisen ymmärryksen luomisella ja sitoutumisella.³ Valtiosihteerijärjestelmästä keskusteltiin aktiivisesti jälleen eduskuntavaalien alla. Muun muassa KEHU-komitea esitti asiasta omia suosituksiaan. Sen mukaan poliittisten valtiosihteereiden tehtävää, mikäli heitä jatkossa nimitetään, tulee yhä enemmän siirtää poikkihallinnollisten asioiden hoitamiseen. Lisäksi komitea totesi, että mikäli poliittisia valtiosihteereitä nimitetään, tulee valtioneuvoston ohjesääntöä tarkistaa siten, ettei poliittisella valtiosihteerillä ole de facto esimiesasemaa linjahallintoon kuuluviin virkamiesvalmistelijoihin nähden. Ministeriön työjärjestyksissä säädetään valtioneuvoston ohjesääntöä tarkemmin valtiosihteerin toimivaltuuksista. Työjärjestyksen tulee olla sopusoinnussa sen yleistavoitteen kanssa, että valtiosihteereiden toimivaltuudet eivät ulotu ministeriön linjahallinnon tai virkamiesvalmistelun johtamiseen. Keskustelun vaikutuksesta Sipilän hallitus päätti vähentää valtiosihteerien lukumäärää ja nimittää vain neljä valtiosihteeriä.

2.1.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Ministeriöiden toimialajako ja asema

Suomen ministeriörakennetta leimaa staattisuus. Suomessa on tällä hetkellä 12 ministeriötä. Ministeriörakenteen staattisuuden vastapainoksi ministereiden lukumäärä ja salkkujen sisällöt vaihtelevat eri hallituksissa. Nykyisessä hallituksessa on 14 ministeriä. Joihinkin ministeriöihin on jo vuosikymmeniksi vakiintunut tapa, että ministeriön tehtävät jaetaan kahdelle, yleensä eri puolueeseen kuuluvalla ministerillä. Joissakin tapauksissa ministeriön tehtäviä on jaettu tätäkin useammalle ministerille. Salkkukokonaisuuksien rakentamista ja ministeriöiden tehtävien jakoa ei useinkaan ohjaa toiminnalliset kriteerit vaan poliittiset näkökohdat. Nykyisessä hallituksessa on kaksi ministeriä, jotka toimivat kahdessa ministeriössä. Näin sama henkilö toimii sekä oikeusministerinä että työministerinä. Tehtävät eivät liity millään tavoin toisiinsa. Myös maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministerin tehtävät on määrätty samalle henkilölle.

Jokaista ministeriötä johtaa ministeri tai useita ministereitä. Ministeri vastaa hänelle määriteltujen ministeriön toimintojen tulostavoitteiden toteutumisesta. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto. Työnjaosta päätetään hallituksen asettamisen yhteydessä.

Suomessa valtioneuvostoon kuuluvat ministeriöt ovat itsenäisiä virastoja. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Laki valtioneuvostosta (175/2003) luettelee ministeriöt. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella (valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003) ja asianomaisesta ministeriöstä annetussa asetuksessa. Valtioneuvostossa on tällä hetkellä seuraavat ministeriöt: valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö.

Suomessa on ministeriöiden toimialajako historiallisesti tarkastellen poikkeuksellisen jäykkä, vaikka ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Uusia ministeriöitä on perustettu hyvin harvoin. Jäykkyyttä

³ Käytännössä päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi 2014

kuva se, että suuria muutoksia sodan jälkeen on toteutettu vain kolme kertaa. Sodan aikana toiminut tilapäinen kansanhuoltoministeriö lakkautettiin 1950. Seuraava muutos toteutettiin vuonna 1970, kun kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö jaettiin liikenneministeriöksi ja työvoimaministeriöksi. Vuonna 1983 perustettiin ympäristöministeriö. Neljäs, ja viimeisin, muutos on vuodelta 2007, jolloin perustettiin työ- ja elinkeinoministeriö. Muutoksessa oli kyse kahden ministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön ja työministeriön tehtävien yhdistämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriöön yhdistettiin myös sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosasto lukuun ottamatta alue- ja paikallishallintoyksikköä, joka siirrettiin valtiovarainministeriöön. Samassa yhteydessä sisäasiainministeriöstä siirrettiin valtiovarainministeriöön kunta-asiat ja aluehallintoasiat.

1990-luvun alussa ja uudelleen 2000-luvulla on luotu hallinnollisia edellytyksiä ministeriöiden uudelleenjärjestelylle ja toimialamuutoksille, mutta tästä huolimatta muutoksia ei ole toteutettu. Julkisessa keskustelussa tuodaan jatkuvasti esille ajatuksia uudenlaisista ministeriörakenteista. Suomalainen jatkuvuutta korostava poliittinen kulttuuri ja hallintokulttuuri ovat aina nousseet muutosten muuriksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen muutti sisäasiainministeriön luonnetta; siitä tuli sisäisen turvallisuuden ministeriö. Myös valtiovarainministeriön rooli valtioneuvostossa vahvistui edelleen uudistuksen yhteydessä, sillä se vastuu kuntataloudesta ja -hallinnosta sekä alue- ja paikallishallinnon uudistuksista. Valtiovarainministeriö ei ollut enää pelkästään talous- ja finanssiministeriö, joka vastasi valtionhallinnon hallintopolitiikasta. Siitä tuli samalla kunta- ja kuntatalousministeriö ja koko julkisesta hallinnosta vastaava hallintoministeriö. Ministeriön toimiala oli jo tätä ennen sen verran vahva, että sitä luonnehdittiin usein superministeriöksi (Heikkinen & Tiihonen 2010, 486-503 ja 204-209).

Työ- ja elinkeinoministeriön perustamisen prosessi on hyvä esimerkki muuttumattomuuden voimasta Suomen valtioneuvostossa. Uudistuksesta päätettiin Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa, mutta asiasta ei keskusteltu ennen vaaleja. Se tuli yllätyksenä myös useimmille valtioneuvoston virkamiehille. Menettely johtui siitä, että poliittisella tasolla tiedetään, että ministeriörakenteen uudistuksia on erittäin vaikea toteuttaa sen jälkeen, kun hallitus on asetettu. Ministerit puolustavat omaa hallinnonalaansa yhtä vahvasti kuin ministeriön virkamiehet. Tästä johtuen uudistuksista on sovittava ja päätettävä poliittisesti ennen hallituksen asettamista.

Aiemmin todettiin, että Suomessa otettiin 1900-luvun lopulla vahvat askeleet kohti ministerihallintojärjestelmää. Uudistuksen tavoitteena oli päästä irti valtioneuvoston yhtenäistä johtamista hankaloittavista itsenäisistä keskusvirastoista. Suomen vuonna 1995 toteutettu EU-jäsenyys on myös vahvistanut ministeriöiden asemaa ja uudistanut tehtäviä, sillä suurin osa jäsenyyden tuomista kansainvälisistä tehtävistä hoidetaan ministeriöissä.

Ministeriöt toimivat yhteistyössä asioiden valmistelussa tarpeen mukaan. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Ministeriöt ovat itsenäisiä niille määriteltyjen tehtävien hoidossa. Nykyisin ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Siirtämisestä päättää yleisistunto pääministerin tai asianomaisen ministerin esityksestä. Yleisistunnolle ei saa siirtää valitus- tai alistusasiaa (laki valtioneuvostosta 175/2003, 14 §). Pääministeri voi määrätä ajankohdan, johon mennessä valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä (em., 22 §).

Ministeriöiden itsenäisyyttä kuvaa se, että 1970- ja 1980-luvulla käytiin valtioneuvostossa kovaa kiistaa siitä, voidaanko pääministerille antaa oikeus siirtää ministeriön päätösvaltaan kuuluva asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi tai määrittää ajankohta, milloin yleisistunnon ratkaisovaltaan kuuluva asia on tuotava ratkaistavaksi. Pääministeri ei tuota oikeutta tuolloin saanut.

Ministeriöiden henkilöstön lukumäärän suhde koko valtionhallinnon henkilöstöön on pysynyt varsin vakaana koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2000 ministeriöissä oli 4 842 henkilöä ja vuonna 2015 määrä oli vähentynyt 4 053 henkilöön. Henkilöstön määrän supistumisen suurin syy on erilaisten hallinnollisten palvelutehtävien siirtäminen palvelukeskuksiin ja siitä seurannut toimintojen tehostuminen. Vaikka valtioneuvoston henkilökunnan lukumäärän jatkuvan kasvun trendi on kääntynyt alenevaan suuntaan, valtioneuvoston henkilökunnan suhteellinen osuus koko valtion henkilökunnan määrästä on kasvanut jatkuvasti. Ministeriöiden henkilöstön suhteellinen osuus koko valtionhallinnon henkilöstöstä oli vuonna 2000 3,9 % ja vuonna 2015 osuus oli jo 5,5 %. Tämä johtuu valtion henkilöstön kokonaismäärän rajusta supistumisesta 123 721:stä vuonna 2000 73 676:een vuonna 2015.

Valtion keskushallinnon henkilöstön määrä koko valtionhallinnon henkilöstöstä on aina vuoteen 2010 saakka ollut noin 22:n ja 30 %:n välillä. Korkeakoulujen ja yliopistojen aseman muutoksesta johtuen keskushallinnon henkilöstön määrän suhteellista kehitystä koko valtionhallinnon henkilöstöstä ei voida arvioida yhtenäisin perustein.

Hallitus nimittää ministeriön ylimmät virkamiehet ministerin esittelystä. Vakiintuneeseen poliittiseen kulttuuriin kuuluu, että muut ministerit eivät puutu esittelevän ministerin tekemiin virkanimitysesityksiin. Ministeriö nimittää muut ministeriön johtavat virkamiehet. Ministeriön johtaminen jakaantuu poliittiseen johtamiseen ja virkamiesjohtamiseen. Jokaisessa ministeriössä on ylimpänä virkamiesjohtajana kansliapäällikkö. Ministeriöt ovat jakaantuneet osastoihin, joita johtavat osastopäälliköt. Ministerin työtä voi avustaa poliittisin perustein nimitetty valtiosihteeri. Tällä hetkellä hallituksessa on neljä valtiosihteeriä.

Suomi on monen muun eurooppalaisen maan tavoin kokenut viime vuosina suurten ikäluokkien eläköitymisen seurauksena hyvin voimakkaan sukupolvenvaihdoksen ministeriöiden ylimmässä virkamieskunnassa. Kun Suomen hallinnossa on 1990-luvulta alkaen toteutettu syvällisiä hallintouudistuksia New Public Management -ajattelun mukaisesti (Yliaska 2014), ministeriöiden ylimmän virkamiehistön koulutustausta on muuttunut. Perinteisen oikeustieteellisen koulutuksen saaneet virkamiehet ovat tehneet tietä valtio-, hallinto- ja liiketaloustieteellisen koulutuksen saaneille virkamiehille (ks. esimerkiksi muutokset valtiovarainministeriössä Heikkinen & Tiihonen 2010, 464-474). Virkamieskunnan sukupolvenvaihdos tuskin on kuitenkaan merkinnyt niin täydellistä muutosta, että klassisen byrokraatin asenteet olisivat hävinneet ja hallintokulttuurin perinteiset piirteet olisivat kadonneet.

Valtioneuvoston muutoksen viime vuosien tärkeisiin keskusteluteemoihin kuuluu vuonna 2006 omaksuttu poliittinen valtiosihteerijärjestelmä ja sen vaikutukset valtioneuvoston toimintaan ja sen johtamiseen. Uudistus oli jo käyttöönottoaiheessaan kiistanalainen (Tiihonen 2006). Sen, samoin kuin ministereiden poliittisten erityisavustajien, on sanottu hämärtäneen poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä rajaa. Lisäksi on arvosteltu sitä, että ministerien poliittisen avustajakunnan määrä on kasvanut.

Budjetointi, tulosohjaus ja tilintekovastuu

Tulosohjaus ja tulosbudjetointi ovat Suomen nykyisen budjetointijärjestelmän keskeiset periaatteet (Myrsky, Svensk & Voutilainen 2014). 1990-luvun alussa omaksuttu talouspainotteinen tulosohjaus muutti merkittävästi perinteistä määrärahoihin painottuvaa talousarvio-ohjausta, vaikka se ei sitä poistanut. Tulosohjauksessa luovuttiin tarkasta momenttiperusteisesta määrärahaohjauksesta. Toiminta- ja taloussuunnittelujärjestelmä säilyi edelleen yhdistäen yhden ja usean vuoden toiminnan ja talouden tarkastelun (Salminen 2005).

Tulosohjauksen taustalla ovat jo aiemmin kehitetyt ohjelmabudjetoinnin ajatukset, joissa suunnittelu irrotetaan hallinnon linjaorganisaatiosta ja tiliyksikkörakenteista. Suunnittelun painopiste on politiikkalinjausten ja politiikkaongelmien ratkaisuisissa. Näin niistä muodostetaan toimeenpano-ohjelmia. Tavoitteena on saattaa viraston toiminnan tuotoksille asetettavat tavoitteet tasapainoon käytössä olevien määrärahojen kanssa. Virastot saavat könttäsummana määrärahat toimintamenobudjettiin.

1991 Suomessa otettiin käyttöön ns. kehysohjaus, jossa valtioneuvosto määrittelee ministeriöiden seuraavien vuosien määrärahakehukset. Kehysohjaus antaa ministeriöille vallan hallinnonalan omista sisäisistä resurssisiiroista. Tulosohjausuudistus on lisännyt ministeriöiden liikkumatilaa kootumpien ja harvempien momenttien puitteissa. Tämä on mahdollistanut kunkin ministeriön käytössä olevien momenttien määrän dramaattisen supistamisen. Kehysmenettely kattaa nykyisin noin 4/5 valtion budjetin määrärahoista. Hallitukset ovat sitoutuneet noudattamaan asettamaansa menosääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvää valtiontalouden kehyspäätöstä.

1990-luvun alussa luotua kehysmenettelyä on uudistettu monta kertaa. Nykyisin hallitus päättää vaalikauden alussa vaalikauden kehuksesta eli valtion budjetin menojen katosta, sekä kehysmenettelyn säännöistä koko nelivuotiselle vaalikaudelle. Kehyksen hallinnonaloittainen jako tarkistetaan vaalikauden kehysten sisällä vuosittain maaliskuuhun osana julkisen talouden suunnitelmaa. Vastuu kehyspäätöksen valmistelusta kuuluu valtiovarainministeriölle. Julkisen talouden suunnitelma on seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohje hallinnonaloille. Valtioneuvoston tekemät kehyspäätökset ovat nostaneet menokehysten valtiontalouden ja nykyisin koko julkisen talouden ja julkisen hallinnon kehittämisen keskeisimmäksi asiakirjaksi. Kehyspäätös käsitellään eduskunnassa, joka antaa siitä oman lausuntonsa.

Vaikka kehysmenettely mahdollisti ministeriöiden vallan vahvistumisen omien määrärahojensa käytössä, valtiovarainministeriön rooli on säilynyt edelleen vahvana, ei vain kokonaistaloudellisen ja valtiontaloudellisen raamin määrittäjänä, vaan myös ministeriöiden toiminnan sisältöjen ohjailussa.

1990-luvulla omaksuttu budjetointimalli – tulosohjaus ja kehysbudjetointi - ei ole poistanut vanhaa ongelmaa palvelutason ja kustannusten välisestä yhteydestä: könttämääräraha ei edelleenkään varmista viraston tuottamaa palvelutasoa eikä siten odotettavia myönteisiä vaikutuksia. Järjestelmää pyritään kehittämään siihen suuntaan, että resurssiohjaus säätelee käytettävissä olevan rahoituksen määrän ja tulosohjaus osoittaa mihin tuotoksiin ja aikaansaannoksiin rahoitus kohdennetaan.

Suomessa on talousarvion ulkopuolella lukuisia erityisiä rahastoja. Rahastotaloudella on edelleen suuri merkitys Suomen valtiontalouden hoidossa. Tällä hetkellä valtion budjettitalouden ulkopuolella on yksitoista rahastoa. Ne ovat Valtion Eläkerahasto, Valtion

Asuntorahasto, Maatalouden kehittämisrahasto, Valtion ydinjätehuoltovarasto, Huoltovarmuusvarasto, Valtiontakuurahasto, Rahoitusvakausrahasto, Valtion televisio- ja radiorahasto, Maatalouden interventiorahasto, Palosuojelurahasto, Öljysuojarahasto. Rahastojen yhteenlaskettujen tulojen arvioidaan vuonna 2016 olevan noin 5,1 mrd. euroa ja menojen noin 4,8 mrd. euroa.⁴

Kun 1990-luvun hallinnonuudistuksissa virastoja liikelaitostettiin, yhtiöitettiin ja osittain yksityistettiin, ministeriöiden rooli hallinnonalan ohjaajana sai uusia ulottuvuuksia, sillä virastojen ja liiketoimintojen ohjaus eriytettiin. Ministeriö ohjaa virastoja tulos-, normi- ja informaatio-ohjauksen avulla, mutta ministeriöiden hallinnonalalle kuuluvien liikelaitosten ja valtion erityistehtäviä hoitavia yhtiöiden ohjaamiseen tulosohtaus ei sovellu. Siihen luotiin uudenlainen omistajaohjauksen järjestelmä ja uudenlaiset omistajaohjauksen menettelyt. Valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslia.

Valtion erityistehtäviä toteuttavissa valtioenemmistöisissä yhtiöissä valtiolla on omistajana yhteiskunnallisia tavoitteita. Yhtiöillä on joko tietty valtion niille osoittama tehtävä tai jokin sellainen erivapaus, jonka vuoksi ne eivät toimi ensisijaisesti kaupallisin ehdoin. Niitä ohjataan ensisijaisesti erityistehtävätavoittein. Tällä hetkellä tällaisten yhtiöiden omistajaohjaus on hajautettu kuudelle sektoriministeriölle, jotka ovat liikenne- ja viestintäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoasiainministeriö ja valtiovarainministeriö (ohjaukskäytännöistä ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013).

Viime vuosina monet ministeriöt ovat siirtyneet yhä enemmän strategiatyöskentelyyn ja strategioilla johtamiseen. Sen ytimessä on hallinnonalan strategisten kartojen eli strategisen perustan valmistelu. Ministeriö laatii hallitusohjelmaan, hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman ja nelivuotisen kehysbudjettiin perustuvan ministeriön strategian. Strategiaprosessissa hallitusohjelmassa määritellyt tavoitteet ja toimenpiteet pyritään saattamaan osaksi koko hallinnonalan toimintaa. Strategiaa käytetään hallinnonalan virastojen ohjaamisen välineenä. Virastojen strategiat ja tulosohtausasiakirjat sijoitetaan osaksi näitä ministeriöiden strategioita.

Vaikka eri ohjausmuotoja on pyritty integroimaan, OECD:n vuonna 2010 Suomen hallinnosta tekemän arvioinnin yksi keskeinen havainto oli strategisen ohjauksen, talousarvio-ohjauksen ja tulosohtauksen eriytyminen toisistaan. Esimerkiksi tulosohtauksen linkki strategiseen ohjaukseen on vielä toistaiseksi heikko ja prosessit ovat raskaat. (OECD 2010, valtiovarainministeriö 2010.)

Suomessa on valtiontalouden tarkastuksella erittäin vanha historia ja perinne. Monista verrokkimaista poiketen valtiontalouden tarkastus sijoitettiin eduskunnan yhteyteen vasta 2001 osana perustuslakiuudistusta (Heikkinen & Tiihonen 2010, 445-447). Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) toteuttaa sekä laillisuustarkastusta että tuloksellisuustarkastusta.⁵

Laillisuustarkastuksessa VTV tarkastaa, onko valtion taloudenhoidossa toimittu lainsäädännön, alempitason sääntelyn ja viranomaisten antaman ohjeistuksen sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja onko toiminta järjestetty talousarvion ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Tuloksellisuustarkastuksessa tarkastetaan taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tavoitteena on varmistaa, että valtion taloudenhoito on

⁴ Talousarvioesitys vuodelle 2016 8.1. Budjetin ulkopuoliset valtion rahastot <http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?isessionid=E086F436FA3312A6EBC4870BCD33CB83?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1:3:85:87>;

⁵ Tarkastusviraston tehtävät: www.vtv.fi/vtv/tehtavat_ia_toimialue

taloudellista, tehokasta ja vaikuttavaa. Tarkastus koskee organisaatorakenteita ja rahoitusjärjestelmiä, toiminnan ohjausta ja johtamista, toiminnan suoritteita ja tuotoksia.

Talousarviolakiin lisättiin 2004 säännös, jonka perusteella valtiovarainministeriöön perustettiin erityinen controller-toiminto. Sen tehtävä on valtion talouden ja toiminnan ohjaus- ja raportointijärjestelmän laadun ja tilivelvollisuuden varmistaminen sekä kehittäminen. Toiminto on valtioneuvoston ja sen ministerivaliokuntien sekä erityisesti ministeriöiden ylimmän johdon neuvonantaja. Se on myös ohjauksen laatua ja tilivelvollisuutta sekä sisäistä valvontaa varmistava toiminnallisesti riippumaton valvontaviranomainen. Sittemmin ministeriöihin on perustettu omia controllerin virkoja (ks. Järvenpää 2015).

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Valtiovarainministeriö vastaa valtion hallintopolitiikasta ja valtionhallinnon henkilöstöpolitiikasta ja sen valmistelusta. Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikka on osa valtion työmarkkinapolitiikkaa. Menneinä vuosina siitä on päätetty tulopoliittisiin sopimuksiin liittyneissä virkaehto- ja työehtosopimuksissa. Niissä sovitut periaatteet ovat koskeneet koko valtion henkilöstöä. Työmarkkinapolitiikkaan liitetty henkilöstöpoliittinen järjestelmä on ollut luonteeltaan keskitetty ja yhdenmukaisuutta korostava. 1990-luvulla omaksutussa NPM:ään perustuvassa henkilöstöpolitiikassa tavoitteeksi on asetettu keskityksen purkaminen ja virastojen vapauttaminen omaehtoiseen henkilöstöpolitiikkaan.

Henkilöstöpoliittisen linjan käänne oli osa hallinnon syvällistä rakenneuudistusta, jonka seurauksena julkisen sektorin henkilöstömäärä pieneni radikaalisti. Vuonna 1990 valtionhallinnon virkamiesten lukumäärä oli 147 000 ollen 6 prosenttia työllisestä työvoimasta. Kuntasektorilla työskenteli tuolloin 434 000 henkilöä. 2014 vastaavat luvut ovat 79 000 ja 3,2 prosenttia ja 429 000. Vuonna 2014 valtionhallinnon henkilöstöstä 725 työskenteli lainsäädäntötoimen ja 4 747 oikeustoimen tehtävissä, 47 165 keskushallintoyksiköissä, 21 366 väliasteen yksiköissä, 2 509 paikallistason yksiköissä ja 2 255 opetus- ja sosiaalitoimen yksiköissä.

Vuonna 2013 valtionhallinnon henkilöstö on korkeasti koulutettua. Henkilöstöstä vain 2,5 prosentilla oli ainoastaan perusasteen koulutus. Keskiasteen koulutus oli 27 prosentilla, ylempi korkea-asteen koulutus oli 27 prosentilla ja tutkijakoulutus 4 prosentilla. Kaikkiaan tutkinnon suorittaneiden osuus oli 89 prosenttia kaikista valtionhallinnossa työskennelleistä.

Ministeriöistä koostuva valtioneuvosto on yksi kokonaisuus, jonka virkamiehet on sijoitettu eri ministeriöihin. Ne toimivat kuitenkin koko valtioneuvoston yhteisenä resurssina. Valtioneuvoston yhteisyyden korostamisesta huolimatta virkamiesten liikkuvuus hallinnonalojen välillä on hyvin vähäistä. Eräässä 2000-luvun alussa tehdyssä tutkimuksessa virkanimityksistä havaittiin, että tarkastelujakson aikana noin kolme neljäsosaa nimityksistä tehtiin joko saman viraston tai saman hallinnonalan sisäلتä. Muun valtionhallinnon osuus oli 17 prosenttia, kunnallishallinnon kaksi ja yksityisen sektorin viisi prosenttia. Tutkimus osoitti, että omasta virastosta tai hallinnonalalla saatua kokemusta arvostettiin ja sille annettiin valinnassa enemmän painoa kuin muista organisaatioista saadulle monipuoliselle kokemukselle (HE 245/2006 vp, 9). Liikkuvuuden lisäämiseksi valtioneuvoston ohjesääntöön lisättiin 2011 vaatimus, jonka mukaan ylimmältä johdolta vaaditaan monipuolista kokemusta. Tämän säännöksen vaikutuksia on tässä vaiheessa vielä vaikea arvioida.

Ministeriöiden ylin virkamiesjohto on julkisoikeudellisessa virkasuhteessa. Ylin virkamiehistö nimitetään määräaikaiseen suhteeseen ja se voidaan uusua. Suomalaista virkamiesjärjestelmää kuvataan tehtäväperusteiseksi. Tästä johtuen ylimmät valtioneuvoston virat julistetaan avoimeksi. Viran hakijoiden nimet julkistetaan toisin kuin monessa muussa

maassa. Ainoastaan ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa on käytössä urajärjestelmä. Aiemmin mainittu hallituksen esitys johtavista virkamiehistä olisi tuonut Suomeen johtavien virkamiesten urajärjestelmän

Valtiovarainministeriö on selvittänyt eurooppalaisia virkamiesten urajärjestelmiä, eri maissa sovellettavia ylimmän johdon suorituksen arviointijärjestelmiä ja yleisiä pätevyyskriteereitä (Uusikylä & Himberg 2014). Selvityksessä Suomi sijoitetaan avoimen urajärjestelmän maiden joukkoon, sillä Suomessa rekrytointi uralle on avoin, kelpoisuusehdot ovat yleiset, iälle ei ole asetettu erityisiä ehtoja, Suomessa hyväksytään ammatillinen kokemus julkisen sektorin ulkopuolelta, palvelussuhde on pysyvä ja kaikki kuuluvat eläkejärjestelmän piiriin. Vaikka Suomessa korostetaan hallinnon ulkopuolella hankitun kokemuksen merkitystä, käytännössä pääosa rekrytoituista johtavista virkamiehistä tulee julkisesta hallinnosta ja usein oman hallinnonalan sisältä.

Liikkuvuuden lisäämiseksi hallitus antoi 2006 esityksen eduskunnalle johtavista virkamiehistä ja virkamieslain muuttamisesta (HE 245/2006 vp). Sen tavoitteena oli uudistaa valtionhallinnon ylimmän johdon asemaa ammattimaisen johtamisen suuntaan ja lisätä ministeriöiden ja virastojen johdon liikkuvuutta, vahvistaa valtioyhteisön kokonaisuuden huomioon ottamista ja vähentää hallinnonalojen eriytymistä. Uudistuksen arvioitiin lisäävän myös asiantuntijoiden siirtymistä tehtävästä toiseen. Hallitus katsoi, että liikkuvuus edistää koko valtionhallinnon kattavan näkökulman vahvistamista johtamisessa ja asioiden valmistelussa. Lisäksi hallitus katsoi, että johtamistehtävissä tarvittavan monipuolisen kokemuksen hankkiminen käynnistyisi nykyistä laajemmin jo asiantuntijatehtävissä ennen ensimmäistä nimitystä johtajaksi. Siirtyminen toiseen virastoon tai toiselle hallinnonalalle olisi edellyttänyt, että johtajavalinnoissa ja johtamisen kehittämisessä painotettaisiin yleistä johtamisosaamista (HE 245/2006 vp. 4, 16). Uudistus olisi tuonut Suomeen johtavien virkamiesten urajärjestelmän.

Eduskunta ei esitystä tuolloin hyväksynyt mutta vuonna 2014 hyväksyi valtion virkamieslakiin (HE 298/2014 vp ja 283/2015) tehdyn muutoksen, jossa pyritään samaan tavoitteeseen ilman urajärjestelmää ja keskitettyä koordinaatiota. Uudistuksen ytimessä on johtavien virkamiesten valintaprosessin yhdenmukaistaminen ja liikkuvuuden lisääminen. Tavoitteeseen päästään määrittelemällä ylimmän johdon yhteiset kelpoisuusvaatimukset uudella tavalla. Uudessa järjestelmässä valtion ylimmän johdon virkoihin nimitetään pääsääntöisesti viiden vuoden määräajaksi, jollei erityisestä syystä ole perustetta nimittää tätä lyhyemmäksi määräajaksi. Määräaikaisuuden tavoitteena on lisätä johdon liikkuvuutta ja ammatillisista kehittymistä ja käytettävyyttä eri puolilla valtionhallintoa. Valtiovarainministeriössä toimii valtion virkamiesjohdon tuki.⁶

Keskushallinnon reformit

Suomi on 1900-luvulla ollut aktiivinen hallinnon uudistaja ja tässä tarkoituksessa myös osallistunut Pohjoismaiden hallinnollisen liiton (*Nordiska administrativa förbundet*, NAF) toimintaan heti itsenäisyyden alusta lähtien sekä ollut mukana 1930-luvun alussa perustetun Kansainvälisen Hallintotieteellisten Instituutin (IIAS) ja sen eurooppalaisen aluejärjestön, EGPA (*European Group for Public Administration*) toiminnassa. Lisäksi Suomi on seurannut OECD:n hallintouudistuskomitean (ns. PUMA-komitea ja nykyisin Governance-osasto) toimintaa. Näiden verkostojen kautta saadut virikkeet ovat edesauttaneet hallinnon uudistamista parhaimpien kansainvälisten julkisen hallinnon ja yksityissektorin johtamismallien ja -tekniikoiden mukaisesti. Erityisesti Suomen virkamieskunta on korostanut

⁶ Ks. valtiovarainministeriön nettisivut: Johdon asema ja palvelussuhteet. <http://vm.fi/valtio-tyonantajana/johtajana-valtiolla/johdon-asema-ja-palvelussuhteet>

hyvän hallinnon, lainalaisuuden ja oikeusvaltion periaatteita sekä viime vuosikymmeninä myös hyvää johtamista, tehokkuusarvoja, tuottavuutta ja hallinnon vaikuttavuutta.

Kaikki suuret hallintoreformit sisältyvät nykyisin hallitusohjelmaan. Työ- ja elinkeinoministeriön perustaminen ja siirtyminen maakuntahallintoon ovat esimerkkejä tästä. Koska Suomessa virastot perustetaan, lakkautetaan ja niiden toimiala säädetään yleisellä lailla, eduskunta osallistuu jokaisen merkittävän organisaatiouudistuksen käsittelyyn. Koska aina 1980-luvulle saakka virastojen tehtävistä ja organisaatioista säädettiin yksityiskohtaisilla organisaatiolaeilla, eduskunta oli keskeisessä asemassa kaikissa hallinnon uudistushankkeissa. Nykyisin se osallistuu enää vain kaikkein suurimpiin uudistushankkeisiin. Tosin talousarviossa määrittellään virastojen tulostavoitteet ja siinä yhteydessä tulee esille myös hallintouudistuksia. Eduskunta voi tätä kautta ottaa kantaa niihin.

Hallitukset ovat asettaneet 1980-luvun lopulta alkaen hallintouudistusten valmistelun johtoon erityisen hallinnon uudistamisen ministerivaliokunnan tai ministeriryhmän. Ryhmän johtajana on yleensä hallintoministeri. Hallintouudistusten virkamiesvalmistelu kuuluu valtiovarainministeriölle, joka on toiminut uudistusten poliittisesta johdosta vastaavan ministerivaliokunnan tai ministeriryhmän ja hallintoministerin sihteeristönä. Valtiovarainministeriössä hallintopolitiikan valmistelun johto kuuluu ns. kakkosministerille, jota kutsutaan hallintoministeriksi, hallinto- ja kuntaministeriksi tai nykyisin Sipilän hallituksessa kunta- ja uudistusministeriksi. Valtioneuvoston kanslia vastaa valtioneuvoston toiminnan kehittämisestä ja sitä koskevien hallintouudistusten valmistelusta.

Suomessa on usein korostettu, että hallintopoliittisissa linjoissa painottuu jatkuvuus hallitusten kokoonpanosta riippumatta. Tarkkaan ottaen tämä ei pidä paikkaansa, sillä jotkut hallitukset korostavat toisia vahvemmin markkinaehtoisia reformeja kuten yksityistämistä ja liikelaitostamista kuin toiset. Eroja on myös siinä, minkä painon hallitukset asettavat kunnalliselle itsehallinnolle ja aluehallinnolle.

1990-lukua voidaan pitää suomalaisen hallintojärjestelmän merkittävimpanä rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten – tai myllerrysten – vuosikymmenenä (Yliaska 2014). Erityisen aktiivisia hallinnon uudistajia olivat Harri Holkerin ja Esko Ahon hallitukset. Myös Paavo Lipposen hallitukset jatkoivat 1990-luvulla käynnistettyä aktiivista hallintopolitiikan uudistamistyötä. Lipposen hallitukset siirsivät uudistuksen painopistettä valtioneuvoston yhtenäiseen johtamiseen. Siihen saakka 1990-luvulla oli painotettu ministeriöiden ja keskushallinnon virastotason uudistuksia. Lipposen toinen hallitus asetti keskushallinnon uudistamisen päämääräksi valtioneuvoston päätöksenteon vahvistamisen. Hallitus valmisteli uusia menettelytapoja ja työkaluja päätöksenteon tietopohjan laadun parantamiseksi. Poikkihallinnollisen suunnittelun ja koordinaation edistämiseksi esitettiin vahvistettavaksi ohjelmajohtamista valtioneuvoston työskentelyssä. Ministeriöiden toimialajakoja esitettiin selkeytettäväksi ja ministeriöiden välistä yhteistyötä lisättäväksi. Keskeiset suositukset koskivat: 1) hallinnonalarajat ylittävän toimintaan tehokkuutta, 2) ministeriöiden työskentelyn tehostamista, 3) ministeriöiden toimialoja sekä 4) omistajaohjausta (valtiovarainministeriö 2002).

Lipposen hallituksen valmistelu on luonut pohjan sitä seuraavien hallitusten politiikkakoordinaatioon tähtääville uudistuksille. Keskiöön nostettiin ensinnäkin valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvan hallituksen poliittisen koordinaation kehittäminen hallitusohjelman seurannan muodossa. Uudistuksen toisena elementtinä on valtiovarainministeriön vastuulle kuuluva kehysmenettely ja kolmannen kivijalan muodostaa valtiovarainministeriön vastuulle kuuluva tulosohjaus. Järjestelmän keskeisenä ajatuksena on, ensinnäkin, että hallituksen strategiset tavoitteet operationalisoidaan budjettiprosessissa

ja toiseksi, että poliittinen ohjaus asettaa strategiset vaatimukset tulosjohtamiselle. Näihin järjestelmiin on tehty uudistuksia aina hallituksen vaihtuessa.

Pääministeri Matti Vanhasen hallitus otti käyttöön Lipposen hallituksen valmistelemia uudistuksia, muun muassa strategia-asiakirjamenettelyn, vahvasti hallitusohjelman seurantamenettelyä, otti käyttöön ohjelmajohtamisen ja kehitti uudenlaisia konsernijohtamisen toimenpiteitä. Merkittävimmät toimenpiteet tässä suhteessa olivat talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien tehostamiseksi ja kokoamiseksi perustetut viisi palvelukeskusta.

Vanhasen ensimmäinen hallitus uudisti vuodesta 1991 käytössä olleen valtiontalouden kehysjärjestelmän, joka uudistettiin perusteiltaan hallituksen aloittaessa vuonna 2003. Osa valtion menoista siirrettiin kehyksen ulkopuolelle ja sisällytettiin lisätalousarviot kehyksen piiriin. Hallitus sitoutui pysymään koko vaalikaudeksi asettamansa menokaton puitteissa (valtiovarainministeriö 2003). Kehysmenettelyn uudistaminen oli askel kohti uudenlaista keskitettyä poliittisen johtamisen pyrkimystä. Julkisten menojen kontrolli edellytti tätä. Lisäksi talous- ja rahaliiton piirissä luotiin uudenlaisia menettelyjä eurojärjestelmään kuuluvien maiden talouspolitiikan koordinoimiseksi. Suomen hallituksen oli ryhdyttävä ottamaan käyttöön talous- ja rahaliiton piirissä luotuja finanssipolitiikan sääntöjä (valtiovarainministeriö 2003).

Hallitus käynnisti työllisyyden-, yrittäjyyden-, kansalaisvaikuttamisen ja tietoyhteiskunnan politiikkaohjelmat. Ohjelmille nimettiin vastuuministeri, jolla oli koordinaatiovaltuudet sekä ohjelmajohtaja ja ministereistä koostuva seurantaryhmä. Ohjelmien rahoitusta tarkastettiin systemaattisesti kehysvalmistelun ja budjettivalmistelun yhteydessä. Ohjelmat esitettiin täsmennettyinä hallituksen strategia-asiakirjassa, jonka käsittely kytkettiin kehysten valmisteluun ja jota tarkistettiin tarvittaessa budjettiesityksen mukaiseksi.

Hallituksen hallintopoliittisen uudistusohjelman julkiseksi profiiliksi muodostui tuottavuusohjelma. Se herätti kovaa vastustusta mekaanisen ja perinteisen toteuttamistapansa – virastojen henkilöstön lukumäärän tarkkailuun keskittyvän metodinsa – johdosta.

Vanhasen hallitus tiivistä omat hallintouudistusperiaatteensa eduskunnalle annettuun selontekoon Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa (sisäasiainministeriö 2005). Siinä vahvaan asemaan nousevat alue- ja paikallishallinnon rakenteelliset ja toiminnalliset uudistukset ja erityisesti kunta- ja palvelurakenneuudistus. Erikoissairaanhoidon ja muut erityisen suuren väestöpohjan edellyttämät palvelut päätettiin koota väestöpohjaltaan riittäviin kokonaisuuksiin. Kuntarakenteen toimivuuden tehostamisessa yhdeksi keinoksi otettiin kuntien yhdistyminen.

Hallitus tehosti edellisen hallituksen käynnistämää valtion toimintojen alueellistamista. Hallitus asetti aluehallinnon vahvistamishankkeen, jonka tavoitteena oli maakuntaliittojen roolin vahvistaminen. Lisäksi hankkeen tavoitteena oli sekä koordinoita että selkeyttää aluehallinnon toimintoja ja organisointia, aluejaotuksia sekä tehostaa aluehallinnon kansanvaltaista ohjausta.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (2007) oli useita konkreettisia ja syvästi valtioneuvoston ja valtionhallinnon rakenteeseen vaikuttavia tavoitteita. Uudistusten linjana on ministeriöiden pienentäminen, keskushallinnon keventäminen, tehtävien siirtäminen aluehallintoon, aluehallinnon kokoaminen ja kansanvaltaistaminen. Hallitus jatkoi edellisen hallituksen käynnistämää tuottavuusohjelmaa ja kunta- ja palvelurakenneuudistusta.

Merkittävimmin hallitus muutti valtioneuvoston rakennetta perustamalla uuden työ- ja elinkeinoministeriön sekä kokoamalla valtion keskushallinnon ja alue- ja paikallishallinnon ohjauksen ja kehittämisen valtiovarainministeriöön sekä kytkemällä kuntatalouden asiat samaan kokonaisuuteen.

Vanhasen toinen hallitus uudisti myös kehysjärjestelmää lisäämällä sen joustavuutta tinkimättä kuitenkaan kehysten finanssipoliittisesta vaikutuksesta. Kehysten toimivuuden parantamiseksi muutettiin kehysten piirissä ja ulkopuolella olevien menojen rajanvetoa. Liikenneväylärakentamisen rahoitusta ja päätöksentekoa muutettiin ja osakemyyntituloja koskevaa sääntöä jatkettiin. (Valtiovarainministeriö 2007).

Lisäksi hallituksen tavoitteena oli uudistaa keskushallintoa siirtämällä mm. ministeriöistä toimeenpanotehtäviä ja ei-valtakunnallisia kehittämistehtäviä alue- ja paikallishallinnolle. Aluehallinnon uudistaminen ja kansanvaltaistaminen kytkettiin keskushallinnon uudistamiseen. Tavoitteena oli lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjaon täsmentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen sekä hallintoviranomaisten määrän vähentäminen. Konkreettisella tasolla uudistus merkitsi lääninhallinnon lakkauttamista ja siirtymistä kohti maakuntiin perustuvaa monikeskuksista aluerakennetta (Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 61-69).

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus jatkoi Vanhasen hallitusten tuottavuusohjelmaa, mutta lavensi sen uudentyypiseksi tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelmaksi. Sekä Vanhasen hallitusten tuottavuusohjelmat että Kataisen hallituksen tuottavuus- ja vaikuttavuusohjelma pyrkivät vastamaan julkisen talouden kestävyysvajeen supistamistarpeeseen sekä työmarkkinoiden muutokseen kirkastamalla valtion roolia ja toteuttamalla rakenteellisia uudistuksia (Hallituksen strategia-asiakirja 2007, 61-69).

Kataisen hallitus täsmensi aiempien hallitusten tavoin kehysjärjestelmää. Tavoitteena oli, että valtiontalouden kehysjärjestelmä tukee julkisen talouden kestävyyttä. Menosäännön tarkoituksena oli rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Hallitus päätti edelleen hallitusohjelman yhteydessä vaalikaudella toteutettavista menojen vähennyksistä. Kehysjärjestelmän piiriin siirrettiin valtion osuus Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaista johtuvista menoista ja Valtion asuntorahaston ja Maatilatalouden kehittämisrahaston taloudet. Liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta päätettiin hallitusohjelmassa ja tie- ja ratahankkeista seuraaville vaalikausille aiheutuville menoille asetettiin raja. (Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä 2011.)

Kataisen hallitus asetti tavoitteekseen valtion keskushallinnon uudistamistarpeiden selvittämisen (ns. KEHU-hanke) ja sen mukaisesti hallitus käynnisti useita selvityshankkeita, muun muassa asettamalla 2014 parlamentaarisen komitean arvioimaan yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta. Komitean mietintö valmistui tammikuussa 2016 hieman ennen eduskuntavaaleja (Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö 2015). Komitea teki useita suosituksia tavoitteen saavuttamiseksi. Se korosti sitä, että ministerien tehtäväkuvissa ja rooleissa painotetaan kollegiaalisuutta, yhteistä vastuuta, yhdessä toimimista ja sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin ja että ministeriöt viestivät toiminnastaan ulospäin osana valtioneuvostokokonaisuutta. Komitea korosti ministereiden henkilökohtaista vastuuta, jolloin poliittisten avustajien osallistumista lakisääteisten ministerivaliokuntien ja ministerityöryhmien työskentelyyn rajoitetaan. Yhtenäisyyden turvaamiseksi kuhunkin ministeriöön esitettiin luotavaksi yhdenmukainen johtamismalli. Komitea piti ministerin poliittisen tukea tarpeellisena, mutta piti tärkeänä arvioida uudelleen poliittisten valtioshteereiden järjestelmää kolmen eri mallin pohjalta.

KEHU-hakkeen sateenvarjon alla selvitettiin myös keskus- ja aluehallinnon virastouudistusta (Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteinen koontiraportti 2015), perustettiin valtioneuvoston hallintoyksikkö (VNHY) ja selvitettiin valtion yhtenäistä johtamista ns. ohjausjärjestelmähankkeessa (OHRA-hanke). Monien ehdotusten toimeenpano ja täsmentäminen on siirtynyt Sipilän hallitukselle.

Valtion keskushallinnon viime vuosikymmenten uudistuksia arvioitaessa on sanottu, että kyse oli paljolti suurista sanoista ja vähäisistä teoista. Eri aikoina tehdyt ehdotukset ovat jääneet toteutumatta tai toteutuneet vain osittain. Tavoitteiden heikko saavuttaminen on käännettävissä positiiviseksi arvioksi korostamalla valtion keskushallinnon jatkuvuutta.

Parantaakseen hallintouudistuksia koskevien päätöstensä laatua 1990-luvun lopulla käynnistettiin hallintouudistusten arviointitoiminta. Aluksi arviointi oli satunnaista, mutta muuttui aikaa myöten systemaattiseksi. Ensimmäiset merkittävät arviointiraportit valmistuivat jo 1990-luvun lopulla Temmes & Kiviniemi 1997, Rothwell 1997, Pollitt ym. 1997 ja Bouckaert, Bouckaert ym. 2000). Nykyisin yleensä kaikkiin suuriin hallintoreformeihin liitetään mukaan myös arviointihanke.

Kansainvälisissä arvioinneissa Suomen hallintojärjestelmän toimivuutta ja hallintojärjestelmässä toteutettuja rakenneuudistuksia sekä sääntelyn uudistuksia on pidetty hyvinä ja harjoitettua hallinnon uudistamispolitiikkaa kunnianhimoisena. Suomi kuuluu ns. edistyskellisten hallinnon uudistajien joukkoon. Suomea pidetään hallinnon toimivuuden kannalta kansainvälisissä vertailuarvioinneissa erittäin hyvänä maaesimerkkinä, jossa hallintoa on supistettu, toimintaa tehostettu ja palvelujen laatua parannettu (Ks. esim. OECD 2010; Bouckaert ym. 2000; Pollitt & Bouckaert 2004, 239-247; Rothwell 1997; Pollitt ym. 1997).

Nykyisin arviointiin liitetään osallistumisen vaatimus. Se rikastaa rationaaliseen ja objektiiviseen mittaamiseen pyrkiviä tuloksia ja siten osoittaa, että arvioijat myöntävät arviointitiedon puutteellisuuden ja ei-objektiivisuuden. Arviointi on aina tilannesidonnaista ja mittareiden kautta saatava tieto on rajallista. Suomen hallinnon tilaamat ja toteuttamat arvoinnit tehdään kansainvälisten ja kotimaisten akateemisten arvioitsijoiden toimesta. Usein arviointihankkeessa on mukana sekä kotimaisia että kansainvälisiä jäseniä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoimintaan (t&k) liittyvää arviointitoimintaa tarkastaessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että nykyiset arvoinnit eivät tuota ylimmille päätöksentekijöille riittävästi tietoa tutkimus- ja kehittämistoiminnan tavoitteiden toteutumisesta. Tulevaisuutta koskevan päätöksenteon tietoperusta jää siten usein vajavaiseksi. Jotta arvoinnit toimisivat säätelykeinona, niiden tulee tuottaa oikeaa tietoa oikeassa muodossa oikealla hetkellä. Arviointitiedon tuottajien rooleista ja käytännöistä ei muodostu toimivaa kokonaisuutta, eikä arviointeja ole sidottu keskeisiin päätösmentelyihin. Hallitus on asettanut t&k-toiminnalle yleisiä kansantaloudellisia tavoitteita, mutta keskeisiä toimijoita ei ole vastuutettu arvioimaan tavoitteiden toteutumista. Arviointien tietotarpeet ja tavoitteet ovat jääneet toimijoille itselleenkin epäselviksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2008).

Valtioneuvoston kanslia on kiinnittänyt huomiota siihen, että arviointi- ja tutkimustiedon hyödyntämisen tulisi olla laajempaa ja systemaattisempaa. Siihen tarvitaan riittävästi aikaa, kohtuulliset resurssit ja institutionaaliset puitteet sekä ohjausta. Haasteena on tiedon käytön politisoituminen, tiedon sirpaleisuus ja sektoroituneisuus, systemaattisuuden puute tiedon hankinnassa, tiedon saaminen hyödynnettävässä muodossa ja puutteet tiedon välityksessä sekä tiedolla poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen.

1990-luvulla hallintouudistusten yhtenä tavoitteena oli säätelyn purkaminen ja irtautuminen perinteisestä byrokraattisesta hallintokulttuurista sekä siirtyminen toiminnan taloudelliseen ohjaukseen ja uudenaikaiseen johtamiseen. Tällöin katsottiin, että oli päästävä eroon virastojen antamista ohjeista ja suosituksista. Uudistushanketta kutsuttiin normien purkamiseksi. Työtä tehtiin, mutta tulosten aikaansaaminen oli hidasta. Normien purkaminen on edelleen ajankohtaista, sillä se on Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeita.⁷ Askelten ottaminen tähän suuntaan on kuitenkin varsin hidasta, sillä perustuslakiin sisältyvää lakisidonnaisuuden periaatetta – kaiken viranomaistoiminnan tulee perustua lakiin – on vaikea kiertää. Normiohjaus ja oikeusvaltio kuuluvat pohjoismaiseen poliittiseen ja hallinnolliseen sekä juridiseen kulttuuriin. Suomen EU-jäsenyys asettaa myös rajoitteita normien purkamiselle.

2000-luvulla on ryhdytty korostamaan myös kansalaisten osallisuutta ja osallistumista päätöksentekoon. On luotu erilaisia kuulemisen menettelyjä (Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma: Suomen itsearviointiraportti 2014).

2.1.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Poliittinen päätöksenteko

- Suomen hallitustyöskentelyn traditionaalinen perinne on kollegiaalisuus täydennettynä tietyn asteisella kollektiivisuudella. Kollektiiviseen päätöksentekoon sisältyy oletus kollektiivisen vastuun periaatteesta. Kollegiaalisessa päätöksenteossa korostetaan jokaisen ministerin sananvaltaa päätöksentekoprosessissa. Näin ollen ideaalinen hallitusmalli olisi sellainen, joka toimisi sekä kollektiivisesti että kollegiaalisesti.
- Hallitusten nykyistä hallitustyöskentelyä haittaa sekä kollektiivisuuden että kollegiaalisuuden puute. Kollegiaalisuuden puute johtuu sekä siitä kollegiaalisuuden periaatteesta, että ministerit eivät puutu toisten ministeriöiden asioihin ja siitä, että monipuoluehallituksissa hallitusryhmien vetäjät nousevat suljetuksi sisäpiiriksi. On sanottu, että suppeimman sisäpiirin muodostavat joskus kahden suurimman puolueen puheenjohtajat, jotka sopivat asioista keskenään etukäteen. Kollektiivisuuden puute ilmenee myös siinä, että hallitus kokonaisuutena kokoontuu säännöllisesti viikoittain vain lyhyeen muodolliseen istuntoon, jossa usein vain hyväksytään ministeriöistä ja lakisääteisistä ministerivaliokunnista tulevat esitykset ilman keskustelua (Tiili 2003, 78).
- Kollegiaalisuuden ja kollektiivisuuden tradition ehdyttyä hallintouudistuksissa on ryhdytty korostamaan valtioneuvoston yhtenäisyyden lisäämistä. Tilannetta on pyritty korjaamaan sekä poliittisilla että hallinnollisilla toimenpiteillä. Pääpaino on ollut hallinnollisissa toimissa, sillä yhtenäisyyden vahvistamisen esteeksi on nostettu pääministerin aseman muutoksen vaikeus.
- Pääministerin käytössä olevien valtioneuvoston johtamista tarkoittavien koordinoitukäytäntöjen kehittäminen törmää Suomen puoluerakenteesta johtuvaan rakenteelliseen muuriin. Suomen monipuoluehallituksissa suurimman puolueen puheenjohtajaksi nimitetty pääministeri ei voi saada samanlaista valtaa kuin yksipuoluehallituksen pääministeri. Muiden hallituspuolueiden puheenjohtajat haluavat kuulua hallituksen suppeaan johtoryhmään. Valtioneuvoston ministeriöiden

⁷ Norminpurku. Hallituksen kärkihankkeet. www.norminpurku.fi

itsenäisyyttä korostavan hallintokulttuurin muuntaminen pääministerijohtoiseksi malliksi on hidas tie. Pitkät valtiosääntöperiaatteet tukevat tätä traditiota.

- Hallituksen poliittisen yhtenäisyyden käytännöllisiin vahvistamistoimenpiteisiin on kiinnitetty viimeisten hallitusten aikana huomiota. Erityisesti on kehitetty hallitusohjelman seuranta ja strategisen johtamisen menettelyjä. Päävastuu niistä on kuulunut valtioneuvoston kanslialle. Viimeisten hallitusten aikana myös valtiovarainministeriö on ollut aiempaa vahvemmin mukana tässä toiminnassa. Yhtenäisyyttä on pyritty vahvistamaan tilannekuvaistunnoilla ja strategiaistunnoilla. Niissä täsmennetään hallituksen yhteistä tilannekuvaa ja arvioidaan mahdollisuuksia ja tarvetta politiikan uudelleensuuntaamiseen sekä arvioidaan julkisen talouden kestävyyttä.
- Pääministerin mahdollisuuksiin turvata valtioneuvoston toiminnan yhtenäisyys vaikuttavat poliittiset, hallinnolliset ja monet ajankäyttöön liittyvät seikat. Pääministerin tärkein tehtävä on vastata Suomen valtiojohtamisen kokonaisuudesta. Tässä roolissa hän sovittaa yhteen tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksiä hoitavien ministeriöiden toimintaa ja määrittää näin Suomen valtiollisen linjan.
- Pääministerin on vastattava myös hallituksen puheenjohtajana hallituksen yleisestä politiikasta. Tässä tehtävässä hän toimii läheisessä yhteistyössä sekä hallituspuolueiden puheenjohtajien että hallituksen talous- ja finanssipolitiikasta vastaavan valtiovarainministeriön kanssa. Tämä on käytännön poliittinen ja hallinnollinen realiteetti, jota voidaan pitää joko jonkinasteisena rajoitteena tai etuna, joka pääministerin on otettava huomioon.
- Valtiovarainministeriö on vuosikymmenten aikana saavuttanut vahvan ns. superministeriöksi luonnehditun politiikkaa koordinoivan aseman valtioneuvostossa (Heikkinen & Tiihonen 2010, 486-502). Tuon aseman murttamiseen ei kenelläkään pääministerillä ole halukkuutta. Jokainen pääministeri tietää tarvitsevansa valtiovarainministerin poliittisen ja hallinnollisen tuen omalle toiminnalleen.
- Suomen valtioneuvoston kaksipäinen johtamismalli, jossa pääministeri vastaa valtiollisesta johtamisesta ja hallituksen poliittisesta johtamisesta ja valtiovarainministeri – yleensä toisen suuren hallituspuolueen puheenjohtaja – vastaa talous-, finanssi- ja kuntatalouspolitiikan johtamisesta, on poliittinen ja käytännöllinen realiteetti, joka toimii varsin hyvin. Viime vuosina suunnitellut uudistukset pääministerin aseman vahvistamiseen hallitusohjelman seurantamenettelyjä ja hallituksen strategisen johtamisen järjestelmiä kehittämällä – esimerkiksi ns. KOKKA-hankkeen muodossa – osoittavat tämän. (Päätöksistä muutoksiin 2013 ja valtioneuvoston kanslia 2011).
- Pääministerin välineet yhtenäisyyden turvaamiseksi valtioneuvoston toiminnassa ovat tällä hetkellä ennen muuta poliittisia, mutta niitä on vahvistettu viime vuosina hallinnollisilla prosesseilla. Mitään juridisia muutoksia pääministerin oikeudellisen aseman vahvistamiseksi ja valtioneuvoston yhtenäisyyden lisäämiseksi ei ole toteutettu. Tällä hetkellä ei ole näköpiirissä sellaisia muutoksia Suomen poliittiseen kulttuuriin tai puoluerakenteeseen, jotka tarkoittaisivat siirtymistä yhden puolueen enemmistöhallitukseen.

- Hallituksen strategisen johtamisen ongelmana voidaan pitää nykyistä käytäntöä jakaa ministeriöiden tehtävät useille, jopa eri puolueisiin kuuluville ministereille. Sellaisessa tilanteessa yhdenmukaisuuden aikaansaaminen jo yhden hallinnonalan sisälle tuottaa vaikeuksia.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Suomen keskitettyä ja yksityiskohtaiseen menokontrolliin perustuvaa hallintokulttuuria käännettiin 1990-luvulla voimakkaasti hajautetun, erilaistuvan ja fragmentoituvan hallintokulttuurin suuntaan. 2000-luvulla ryhdyttiin ottamaan askeleita takaisin toimintojen keskitetyn ja toimintaa integroivan yhteensovittamiseen ja kokonaisnäkömyksen muodostamiseen. Aina 1990-luvulle saakka vastuu valtioneuvostotason koordinaatiosta kuului valtiovarainministeriölle ja se hoiti tehtävää pitkälti valtiontaloudellisilla perusteilla. 2000-luvulla valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja kokonaiskoordinaatiota on edistetty aiempaa vahvemmin valtioneuvoston kanslian toimesta. Tavoitteena on ollut luoda riittävän laajoja poikkihallinnollisia asiakokonaisuuksia ja yhdistää valtiovarainministeriön vastuulle kuuluva kehysbudjetointi, tulosohtaus ja hallitusohjelman toimeenpanon prosessit.
- 2000-luvulla politiikkakoordinaation keskiöön on nostettu kolme kysymystä. Valtioneuvoston kanslia vastaa hallituksen poliittisen koordinaation kehittämisestä hallitusohjelman seurannan, hallituksen päätöksenteon kehittämisen ja pääministerin johtamisedellytysten kehittämisen muodossa. Valtiovarainministeriö vastaa kehysmenettelystä ja julkisen talouden ohjausmallin hoidosta. Ohjausmallissa keskeinen finanssipoliittinen asiakirja on julkisen talouden suunnitelma. Uudessa ohjausmallissa on oleellista se, että kuntatalouden kestävyuden turvaaminen nostetaan finanssipoliittikan tavoitteenasettelussa tasavertaisesti valtiontalouden rinnalle.
- Hallituksen päätöksentekoa palvelevaa valtioneuvoston kanslian politiikka-analyysitoimintoa on 2000-luvulla vahvistettu ja panostettu hallituskauden yhteisen vision ja tahtolilan kirkastamiseen sekä strategisten teemojen ja pelisääntöjen määrittämiseen. Ministeriöiden sitoutumista yhteiseen visioon haittaa edelleen poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Askelten ottaminen hajautuksen hallintokulttuurista kohti vahvaa koordinaatiota ei ole käynyt käden käänteessä. Hajautunut hallintokulttuuri on muistuma vanhasta siilomaisesta valmistelu- ja toimeenpanotavasta.
- Valtioneuvoston ytimen roolia hallinnollisten prosessien valvonnassa on vahvistettu, mutta tulosten saavuttamista vaivaa prosessien muodollisuus. Hallituksen ytimellä ei ole minkään muun yhteiskuntasektorin sisällöllistä omistajuutta kuin hallitusohjelman seuranta. Hallituksen keskeisimmät keinot reagoida yhteiskunnallisiin muutospaineisiin ovat edelleen määrärahojen kohdentaminen, lainsäädännön muutokset, verotus ja informaatio.
- Pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvat koordinoitimenettelyt – hallitusohjelman seuranta ja siihen liitetyt ohjausjärjestelmät – ovat joutuneet etsimään paikkaansa valtiovarainministeriön johtamien julkisen talouden koordinoitikäytäntöjen rinnalla. Valtioneuvoston sisäisiin valtasuhteisiin on vuosikymmenten mittaan kehittynyt muodot, joita ei ole ollut helppo murtaa. Valtiovarainministeriö on luonut hyvin toimivat valtiontalouden hoidon ympärille kehittyneet koordinaation menettelyt ja rakentanut tehokkaan ja laadukkaan

hallintokoneiston. Valtioneuvoston kanslian virkamiesresurssit ovat olleet heikot verrattuna valtiovarainministeriön käytössä oleviin resursseihin.

- Valtioneuvoston kanslian kehittämät koordinaatiomenettelyt kytkeytyvät pääministerin valtiosääntöiseen ja poliittiseen asemaan hallituksen johtajana, mistä syystä valtioneuvoston kanslian vastaama koordinaatio on perusluonteeltaan poliittista. Valtiovarainministeriön johtamat koordinaatiomenettelyt perustuvat vahvemmin lainsäädäntöön (perustuslaki (731/1999), talousarviolaki (423/1988), EU:n kasvu ja vakaussopimus (97/C 236/01) ja sen täytäntöönpanosäädökset, erityisesti ns. fipolaki (869/2012) ja valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014)). Myös tämä koordinaatio on poliittista, mutta sen perustana on valtiontalouden tasapainon asettamat vaatimukset, mistä syystä siihen sisältyy vahvat teknokraattiset ja talouspoliittiset näkökohdat.
- Siihen, kuinka hallinto sitoutuu valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön koordinaatioprosesseihin, vaikuttaa osaltaan Suomen julkisen hallinnon vahva oikeusvaltioperusta ja siitä seuraava vahva säädösten noudattamisen hallintokulttuuri.
- Valtioneuvoston kanslian – hallituksen keskuksen – vahvistamista koskevassa keskustelussa ei yleensä oteta kantaa siihen, tarkoittaako valtioneuvoston kanslian roolin vahvistaminen poliittisen vai virkamiestason toimintaa. Valtioneuvoston kanslia poikkeaa ministeriöistä siinä, että kanslian ylimpänä virkamiehenä on pääministerin toimikaudeksi nimitetty valtiosihteeri. Näin ollen valtioneuvoston kanslian erityispiirre poliittisesti johdettuna yksikkönä aiheuttaa erityistilanteen valtioneuvoston yhtenäisyyden vahvistamiselle. Kaikki valtioneuvoston kanslian vahvistamispyrkimykset tulkitaan pääministerin poliittisen johtamisen kautta.
- 1990-luvulla valtioneuvoston kehittämisessä painotettiin hajauttamista. Erityisesti purettiin keskitettyjä valtiontalouden ja hallintopolitiikan koordinoitukäytäntöjä. Ministeriöitä kehitettiin oman hallinnonalansa konsernikeskuksiksi. Hajauttaminen oli reaktio siihen saakka noudatettua äärimmäisen keskitettyä suunnittelua ja päätöksentekojärjestelmää kohtaan. 2000-luvulla havaittiin hajautuksen ongelmat ja palattiin koko valtioyhteisötasoiseen – valtionhallinto, valtion taloudelliset tehtävät ja julkiset palvelutehtävät - konserniohjaukseen. Aiemmasta keskityksestä poiketen yhtenäisyyttä ja koordinaatiota rakennettiin pääministerin ja valtioneuvoston kanslian johdolla (ks. esim. Määttä ja Sitra 2010).
- Vaikka valtioneuvoston kanslian mandaatti pääministerin johtamana ministeriönä on vahva, askeleen ottaminen kohti pääministerin johtamaa keskistettyä järjestelmää ei ole ollut helppoa, sillä ministeriöt ovat vakiinnuttaneet asemansa oman hallinnonalansa vahvoina konsernijohtajina. Valtioneuvoston kanslia on yhä edelleen joutunut etsimään paikkaansa keskitettynä koordinoijana valtiovarainministeriön luomien talouden pohjalle rakennettujen koordinoitijärjestelmien rinnalle ja niitä täydentäväksi elimeksi.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Viranomaislähteet ja selvitykset

Avoimen hallinnon kumppanuusohjelma: Suomen itsearviointiraportti 2014 (2014).

<http://vm.fi/documents/10623/307557/Suomen+avoimen+hallinnon+toimenpideohjelman+itsearviointi.pdf/e09a3a9e-18b6-432f-a927-2e43d7b14d1f>.

EU:n kasvu ja vakaussopimus (97/C 236/01).

Fipolaki (869/2012) eli Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista

Hallituksen strategia-asiakirja 2007 (2007). Hallituksen strategia-asiakirja. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2007. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

http://vnk.fi/documents/10616/622950/J1808_Hallituksen+strategia-asiakirja+2007.pdf/0aa860da-f50c-423e-903c-a3bdb72b9f64?version=1.0

Hallitus julkisti sote- ja maakuntauudistuksen lakiluonnokset. http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallitus-julkisti-sote-ja-maakuntauudistuksen-lakiluonnokset

HE 245/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtion johtavista virkamiehistä sekä valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta. www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060245

HE 289/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140298>

HE 65/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvopaperimarkkinalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Johdon asema ja palvelussuhteet. <http://vm.fi/valtio-tyonantajana/johtajana-valtiolla/johdon-asema-ja-palvelussuhteet>

Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015. Valtioneuvoston kanslia. VNK007:00/2011. 0.3.2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Hallitusohjelmien+loppuseuranta+032015.pdf/44d7de02-958c-4b1c-8633-201038a0f2f5>

Kehysjärjestelmän kehittäminen (2011). Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Keskus- ja aluehallinnon virastoseelvityshankkeen yhteinen koontiraportti (2015). Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Käytänneseännöt poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun sekä toimeenpanon laadun parantamiseksi (2014). Käsitelty iltakoulussa 21.5.2014. Virallinen lehti 21.5.2014.

Laki valtioneuvostosta (175/2003).

Maakuntalaki (2016). Keskenäisen luonnos 27.6.2016.

<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969576/01.+Maakuntalaki+2016-06-27> ja <http://alueuudistus.fi/lakiluonnokset>.

Ministerivaliokunnat Sipilän hallituksessa. <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/ministerivaliokunnat>

Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmä (2004). Ministeriöiden poliittisen johdon tuen kehittämistyöryhmän esitys. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2004.
http://vnk.fi/documents/10616/622938/R0304_Ministeri%C3%B6den%20poliittisen%20johdon%20tuen%20kehitt%C3%A4misty%C3%B6ryhm%C3%A4n%20esitys.pdf/acac229a-a805-41d3-be6b-ae4357235829

Norminpurku. Hallituksen kärkihanke. www.norminpurku.fi

Perustuslaki (731/1999).

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen (2009). Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>

Päätöksistä muutoksiin (2013). Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksien. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:00/2013.
<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1058456/P%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksist%C3%A4+muotoiksiin.+Valtion+ohjausj%C3%A4rjestelm%C3%A4n+kehitt%C3%A4minen+%E2%80%93+hankkeen+raportti+ja+toimenpidesuosituksien/d47a2bf3-e3c8-4613-a425-a1673ba51945>

Salminen, M (toim.) (2005). Tulohajautuksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
<http://vm.fi/documents/10623/307545/Tulohajautuksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a>

Sisäasiainministeriö (2005). Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriön julkaisu 15/2005. www.intermin.fi/download/25011_152005.pdf?66d60a80a180d388

Talousarviolaki (423/1988).

Talousarvioesitys vuodelle 2016.

<http://budjetti.vm.fi/indox/sisalto.jsp?year=2016&lang=fi&maindoc=/2016/tae/hallituksenEsitys/hallituksenEsitys.xml&opennode=0:1>: Tilinpäätös.

Valtioneuvoston asetus julkisen talouden suunnitelmasta (120/2014).

Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmä (2009). Valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointityöryhmän (VNL 2008 -työryhmä) muistio. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 7/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

http://vnk.fi/documents/10616/622958/R0709_Valtioneuvostolain+muutostarpeidenarviointity%C3%B6ryhm%C3%A4n+muistio.pdf/2b987141-2f25-464e-bd53-0d6e43a16ba3?version=1.0

Valtioneuvoston kanslia (2006). Poliittikkaohjelmat hallitustyössä. Ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

http://vnk.fi/documents/10616/622966/J0811_Poliittisen+p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksenteon.pdf/4ea23e0a-a322-4e4f-b65b-9f7b9e29fd19?version=1.0

Valtioneuvoston kanslia (2011). Poliittisen päätöksenteon tietopohjan parantaminen – tavoitteet todeksi. Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyöryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008). T&k-arviointitoiminta. Tapausanalyysit kahdeksasta arviointiprosessista. Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 157/2008. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto. <http://docplayer.fi/6877314-Valtiontalouden->

[tarkastusviraston-toiminnantarkastuskertomus-157-2008-t-k-arviointitoiminta-tapausanalyysit-kahdeksasta-arviointiprosessista.html](http://www.vtv.fi/files/3551/7_2013_Hyva_hallintomalli_NETTI.pdf)

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2013). Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 7/2013. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
www.vtv.fi/files/3551/7_2013_Hyva_hallintomalli_NETTI.pdf

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävät: www.vtv.fi/vtv/tehtavat_ja_toimialue

Valtiovarainministeriö (2002). Valtion keskushallinnon uudistaminen. Ministerityöryhmän loppuraportti. 28.6.2002. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2007). Kehyksen puitteissa. Finanssipolitiikan säännöt ja kehysmenettelyn uudistaminen. Julkaisuja 5a/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
<http://vm.fi/documents/10623/307577/Kehyksen+puitteissa+-+Finanssipolitiikan+s%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t+ja+kehysmenettelyn+uudistaminen/78346c33-7681-4e39-97de-1042a58f2eaa>

Valtioneuvoston kanslia (2010). Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2010. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
http://vnk.fi/documents/10616/622962/J1410_Hallitusty%C3%B6skentelyn%20ketteryys.%20voima%20ja%20tietopohja.pdf/586766b5-053b-45b8-a8b6-6b1e4051db67

Valtioneuvoston kanslia (2011). Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla. Tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä. Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
http://vnk.fi/documents/10616/622966/J0711_Hallituspolitiikan+johtaminen+2010-luvulla.pdf/94ea9521-b60c-40d4-9012-e8d30c7a790b?version=1.0

Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon johtajapolitiikasta 30.4.2008.
http://vm.fi/documents/10623/1121917/VN_periaatepaaetoes_valtionhallinnon_johtajapolitiikasta.pdf/7d5e4d59-cc75-4ff3-915f-f93559635695. 26.7.2016.

Valtiontalouden kehysjärjestelmän kehittämistyöryhmä (2011). Kehysjärjestelmän kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 17/2011.
<http://vm.fi/documents/10623/307577/Kehysj%C3%A4rjestelm%C3%A4n+kehitt%C3%A4minen/ef08f79b-90ac-45b9-aa0e-cbdb9d7ac496>

Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö (2015). Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
<http://vm.fi/documents/10623/1107144/Parlamentaarisen+KEHU-komitean+mietint%C3%B6.pdf/e4686ee5-db44-4519-a872-4b7c26f62af5>

Kirjallisuus

Bouckaert, G, Ormond, D & Peters, PG (2000). Potential governance agenda for Finland. Turning 90 in the administration's tasks and function. Research report vol:8. Helsinki: Ministry of Finance.

Eerola, P (2005). Verkostojohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa. Poliittikaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Helsinki: Edita.

Heikkinen, S & Tiihonen, S (2010). Valtiovarainministeriön historia. 3. Hyvinvoinnin turvaaja 1966-2009. Valtiovarainministeriö, Helsinki: Edita.

Jyränki, A (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova.

Järvenpää, J (2015). Valtiovarain controller-toiminnon oikeudellinen asema. Pro gradu-tutkielma, julkisoikeus. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu.
<https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/97201/GRADU-1432798939.pdf?sequence=1>

Mykkänen, A (toim.) (2016). Maakuntaitsehallinto. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätö.

Meres-Wuori, O (2010). Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä. Helsinki: Ulkoasiainministeriö. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=42738&GUID=%7BDFB6361A-1629-43A0-AE83-1FB01C963942%7D>.

Murto, E (1994). Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917-1993. Helsinki: Painatuskeskus.

Mykkänen J (2016a). Strategic Government Program. Overview of the Procedure and Its Execution. Helsinki: Talouspolitiikan arviointineuvosto. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/161351?show=full>

Mykkänen, J (2016b). Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainsitituution muutos. Teoksessa: Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015. Teoksessa Grönlund, K & Wass, H (toim.) Selvityksiä ja ohjeita. 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.
www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1468219625672/Files/OMSO_28_2016_Eduskuntavaalitutkimus_2015.pdf

Myllymäki, A (2010). Suomen pääministeri. Presidentin varjosta hallitusvallasta käyttäjäksi. Helsinki: Talentum.

Myrsky, M, Svensk, N & Voutilainen, T (2014). Suomen finanssioikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Määttä, S & Sitra (2010). Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21. Helsinki: Sitra. www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2021.pdf

Nousiainen, J (1992). Poliitiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisisa järjestelmässä. Porvoo: WSOY.

Nousiainen, J (2000). Suomalaisen parlamentarismn kolmas kehitysvaihe. Konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitikka 42:2, 83-96.

Numminen, J (1985). Valtioneuvoston ongelmia. Helsinki: Otava.

Numminen, J (1996). Valtioneuvosto. Teoksessa Suomen keskushallinnon historia 1809-1996. Helsinki: Edita, Hallintohistoriakomitea.

Nyholm, I, Stenvall, J, Pekkola, E, Airaksinen, J, Haveri, A, af Ursin, K & Tiihonen, S (2016). Julkinen hallinto Suomessa. Helsinki: Tietosanoma. (Julkaisematon, ilmestyy syksyllä).

Valtiovarainministeriö (2010). OECD:n Suomen hallinnon maa-arviointi. Käännös tiivistelmästä ja keskeisistä suosituksista. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
http://vm.fi/documents/10623/307715/OECD+suomen+hallinnon+maa_arvioinnin+tiivistelm%C3%A4.pdf/acd87f3f-a466-4001-9ec2-10ef6b87421e

OECD (2010). OECD Public Governance Reviews. Finland. Working together to sustain success. Paris: OECD.

OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland (2015). Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en>. 26.7.2016

Pollitt, R & Bouckaert, G (2004). Public Management Reform. An International Comparison. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C, Hanney, S, Packwood, T, Rothwell, S & Roberts, S (1997). Trajectories and options. An international perspective on the implementation of Finnish public management reforms. Helsinki: Edita, Ministry of Finance, Public Management Department.

Puoskari, M (2001). Komiteoista työryhmiin ja projekteihin. Monijäsenisen valmistelun muuttuminen ministeriöissä 1970-luvulta 1990-luvulle. Pro gradu –tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto.
<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/13532>

Ranki, R (2000). Haltija vai haltija. Harri Holkerin hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta. Helsinki: Edita.

Raunio, T (2008). Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan. Suomen ulkopoliittinen johtajuus uuden perustuslain aikana. Poliitikka 50:4, 250-265.

Raunio, T, & Hyvärinen, A (2014). Mistä EU-asioista hallitus keskusteleee ja kenen aloitteesta? Suomen hallituksen Eurooppa-politiikan koordinaatio vuosina 1995-2012. Poliitikka 56:2, 87-100.

Rothwell, S (1997). Public management reforms. Five country studies. Ministry of Finance, Public Management Department. Helsinki: Edita.

Temmes, M (2001). Määräaikaisten valmistelun kehittäminen. Tutkimukset ja selvitykset 6/2001. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <http://docplayer.fi/310637-Maaraaikaisen-valmistelun-kehittaminen.html>

Temmes, M, Kiviniemi, M (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987-1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Edita.

Temmes, M & Kiviniemi, M (1995). Muutoksen mahdollisuudet. Arvioiteja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Tiihonen, S (1990a). Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä. Hallintohistoriakomitea. Helsinki: VAPK-kustannus.

Tiihonen, S (1990b). Talouden ylivalta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Tiihonen, S (2006). Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere: Tampere University Press.

Tiihonen, S (2014). Tietoisuus talous- ja rahaliiton riskeistä. Talous- ja rahaliiton instituutiot teorian ja käytännön vuorovaikutuksessa. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
http://vm.juvenesprint.fi/fi/479/t_2696.

Tiili, M (2003). Ministerit strategisina johtajina. Tutkimushankkeen loppuraportti. Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos & valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Helsinki: Edita.

Tiilikainen, T (2003). Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Poliitikka 45:3, s. 212–222.

Uusikylä, P & Himberg, J (2014). Ylimmän johdon urajärjestelmät EU-maissa. Kansainvälinen vertailu Euroopan unionin jäsenmaiden toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
<http://vm.fi/documents/10623/307715/Ylimm%C3%A4n+virkamiesjohdon+uraj%C3%A4rjestelm%C3%A4+040614.pdf/86ff0461-1979-4f6e-b7d8-71e4987bf794>.

Valtiovarainministeriö (2016). Valtiosektorin (budjettitalouden sekä uusimuotoisten liikelaitosten) henkilöstö palvelussuhteen lajin mukaan 1989–2014.

<http://vm.fi/documents/10623/307723/1.1.3+Valtiosektorin+henkil%C3%B6st%C3%B6+palvelussuhteen+lajin+mukaan+1989+-+2014.pdf/2a434bfc-54b9-48bb-9e16-c0fa5e77168b>.

Vapaavuori, J (2016). Puoliholtiton Suomi. Helsinki: Otava.

Yliaska, V (2014). Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Into-Kustannus.

2.2 Ruotsi

2.2.1 Poliittinen päätöksenteko

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Ruotsalaisella poliittis-hallinnollisella järjestelmällä on pitkät historialliset perinteet. Esimerkiksi hallintotieteellisessä tutkimuksessa korostetaan Ruotsin osalta tavallisesti sitä, että Ruotsin hallintomallin perusrakenne rakennettiin jo 1600-luvun alkupuoliskolla, kuningas Kustaa II Aadolfin (1595-1632) aikakaudella ja erityisesti tuolloisen valtakunnankanslerin Axel Oxenstiernan rooli hallintojärjestelmän rakentamisessa oli huomattavan suuri. Oxenstiernan ansiona pidetään Ruotsin hallintomallin modernisoimista 1600-luvun alkupuolella. (Hall 2015; Lappalainen 2014.)

Ruotsin nykyiselle hallintojärjestelmän mallille antavat oman leimansa neljä erityistä piirrettä: **dualismi** (hallinto-organisaatioiden varsin autonominen asema suhteessa hallitukseen), **avoimuus** (hyvän hallinnon periaatteet ja kansalaisten mukaan ottaminen erilaisiin julkisiin päätöksentekoprosesseihin), **hajauttaminen** (päättösvallan jakaminen) ja **korporatismi** (etujärjestöjen mukanaolo päätöksenteossa) (esim. Hall 2015, 299; Sundström 2015b, 297). Tutkijapiireissä on arvioitu Ruotsin hallintomallin tavallaan kulkeneen pois uusinstitutionaalisesta organisaatioajattelusta, jonka lähtökohtana on oletus hallinto- ja organisaatiomallien mukautumisesta ulkoisen toimintaympäristön muospaineisiin, minkä taasen katsotaan johtavan organisaatioiden samankaltaistumiseen. Ruotsin hallintojärjestelmässä edellä mainitut perinteet (erityisesti dualismin ja avoimuuden periaatteet) ovat säilyneet hyvin dominoivina (esim. Hall 2015, 311-312).

Ruotsia on pidetty monessakin mielessä malliyhteiskuntana toisen maailmansodan jälkeen. Kansainvälisissä arvioissa maata on pidetty esikuvana hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa. Samoin Ruotsia on arvostettu modernina ja edistyksellisenä yhteiskuntana. Tutkijat ovat luonnehtineet maan hallintorakennetta – yhteiskunnan kehityksen muutoksen nopeudesta huolimatta – traditionaaliseksi, koska maan hallintojärjestelmää on loppujen lopuksi uudistettu melko niukasti viime vuosisatojen aikana (Hall 2015). Yhden tutkija-arvion mukaan ”...hallinnolliset reformit ovat olleet Ruotsissa jo pitkän aikaa melkoisen näkymätön politiikka-alue...” (Sundström 2015a, 315).

Poliittista päätöksentekoa tukeva hallintojärjestelmä on Ruotsissa kolmiportainen. Maassa on kymmenen ministeriötä, 21 läänia ja paikallishallinnossa hieman alle 300 kuntaa. Ministeriöiden toimialajako on samankaltainen kuin muissakin OECD-maissa. Merkittävää Ruotsin osalta on, että ministeriöt muodostavat juridisena oikeussubjektina yhden hallinto-organisaation (*Regeringskansliet*). Jokaisessa läänissä on valtion alueellinen viranomainen, lääninhallitus. Maakäräjä on 20. Niitä johtavat kansan valitsevat poliittiset valtuustot. Maakäräjien pääasiallisena tehtävänä on sairaanhoito. Läänit ja maakäräjät toimivat samoilla maantieteellisillä alueilla (yhtä poikkeusta lukuun ottamatta) ja nämä on tapana nähdä yhteisesti alueellisena tasona. Korkein päättävä elin on maakäräjä- tai aluevaltuusto. Kunnat vastaavat Ruotsissa suurimmasta osasta asukkaille tarjotuista yhteiskunnan palveluista. Niiden tärkeimpiä tehtäviä ovat esikoulu, koulu, sosiaalipalvelut ja vanhustenhuolto. Korkein päättävä elin kunnassa on kunnanvaltuusto. Kunnallislaki ohjaa kuntien toimintaa, mutta kuten alueellisella tasolla, myös kuntatasolla on tilaa itsehallinnolle.

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Ruotsissa hallitukseen kuuluu tällä hetkellä pääministerin lisäksi 23 ministeriä. Hallitus ohjaa Ruotsia sekä toimii aloitteentekijänä lakien laadinnassa ja muutoksia koskevassa työssä. Hallitus on vastuussa valtiopäiville, ja sillä pitää olla valtiopäivien tuki politiikkaansa toteuttamiseen. Hallitus ohjaa maata muuan muassa tekemällä lakiehdotuksia valtiopäiville, toimeenpanemalla valtiopäivien päätökset, vastaamalla valtiopäivien päättämästä budjetista, edustamalla Ruotsia Euroopan unionissa, tekemällä sopimuksia muiden valtioiden kanssa ja ohjaamalla valtion toimintaa. Hallitus laatii myös valtion budjettiesityksen.

Ruotsissa hallituskausi on neljän vuoden pituinen. Viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana hallitukset ovat myös istuneet kyseisen neljän vuoden jakson. Tavallisesti hallitukset ovat olleet koalitiollahituksia – vähemmistö- ja enemmistöhallitukset ovat vaihdelleet vallanpitäjinä vuodesta 1998 lähtien.

Ruotsin hallitusmuodossa todetaan, että hallitus johtaa valtakuntaa. Hallituksen valtaan tuleminen edellyttää, että parlamentti (*Sveriges riksdag*) hyväksyy pääministerin henkilön.⁸ Parlamentin puhemiehellä on keskeinen rooli hallitusta muodostettaessa. Puhemiehen vastuulla on tulevan pääministerikandidaatin nimeäminen ja esittäminen hyväksyttäväksi parlamentille ja samalla ehdotuksen tekeminen tulevan hallituksen koalitorakenteeksi (mitkä puolueet tulevat muodostamaan hallituksen). Pääministerin nimeämistä ja parlamentille esittelyä edeltää parlamentin puhemiehen käymät keskustelut keskeisten parlamentin poliittisten ryhmien, käytännössä puoluejohtajien, kanssa. Merkillepantavaa on, ettei parlamentti ole koskaan jättänyt hyväksymättä parlamentin puheenjohtajan tekemää ehdotusta pääministeristä.

Ainoastaan parlamentin puhemies voi tehdä esityksen parlamentille tulevasta pääministeristä ja samalla myös tulevasta hallituskoalitiosta. Hallituksen hajotessa pääministeri tekee esityksen parlamentin puhemiehelle, joka viime kädessä myöntää hallitukselle eron. Puhemies voi velvoittaa hallituksen toimimaan ylimenoajan hallituksena (toimitusministeristö) siihen asti, kunnes uusi pääministeri valitaan ja uusi hallitus nimitetään. Toimitusministeristö huolehtii ”juoksevien asioiden” hoitamisesta ja välttämättömästä päätöksenteosta ilman, että se tekee merkittäviä uusia poliittisia aloitteita. Myös kuningas hyväksyy muodollisesti hallituksen eron.

Parlamentti äänestää pääministerin valinnasta parlamentin puhemiehen esityksestä. Nimitetyksi tullessaan pääministeri valitsee käytännössä ministerit tulevaan hallitukseensa. Näin ollen pääministerillä on suuri valta ministerivalinnoissa – hän voi tavallisesti vaihtaa ministereitä kesken hallituskauden, lisätä ministereiden määrää ja muuttaa hallituksen ministerien sisäistä työnjakoa ilman parlamentin päätöstä.⁹ Pääministeri on velvollinen tekemään ministerivalinnoistaan ilmoituksen parlamentille.

Nykyisessä hallituksessa istuu pääministerin lisäksi kaikkiaan 23 ministeriä. Ruotsin mallille on leimallista, että useissa ministeriöissä (*departement*) on useita ministereitä – esimerkiksi elinkeinoministeriössä on neljä ministeriä (elinkeino- ja innovaatioministeri, infrastruktuuriministeri, maatalousministeri ja asumis- ja digitalisointiministeri) ja sosiaaliministeriössä on kolme ministeriä (sosiaalivakuutusministeri, lapsi-, vanhus- ja tasa-arvoministeri sekä kansanterveys-, sairaala- ja urheiluasioista vastaava ministeri). Ministereiden työnjaossa näkyy selvästi se, että osa ministereistä vastaa

⁸ Ks. <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/sa-bildas-regeringen>

⁹ Poikkeuksena ovat koalitiollahitukset, joissa poliittinen tasapaino muuttuu ministerivaihdosten myötä. Tällaisissa tapauksissa parlamentin puhemies tekee uuden esityksen parlamentille pääministerin henkilöstä ja hallituskoalition rakenteesta, minkä jälkeen parlamentti hyväksyy muutokset.

ministeriökokonaisuudesta osan vastatessa joistakin julkisen politiikan lohkoista tai erityisalueista.

Pääministerin johdolla valmisteltu hallitusohjelma on julkinen dokumentti ja se on luonteeltaan melko yleinen ja asettaa julkisen politiikan suuntaviivat ja reunaehdot.¹⁰ Hallitusohjelma muodostuu käytännössä pääministerin selvityksestä parlamentille kunkin vuoden syksynä, istuntokauden alkaessa (ns. *regeringsförklaringen*).¹¹

Hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinointi

Julkisen politiikan ohjaus perustuu Ruotsissa poliittisen päätösvallan, resurssien, tehtävien ja vastuiden delegointiin. Delegointi tapahtuu päätösvallan siirtona parlamentilta hallitukselle ja hallitukselta edelleen ministeriöihin, keskushallinnon virastoille ja edelleen kuntiin. Ruotsin hallinnolliselle rakenteelle on keskushallinnon osalta leimallista dualismi – varsinainen hallintojärjestelmä koostuu ministeriöistä ja mandaatiltaan autonomisista keskushallinnon virastoista. Päätösvallan ja julkisen politiikan toimeenpanon delegoinnilla on ollut suuri merkitys siihen, miten julkisen politiikan toteutusta ja hallituksen poliittisten tavoitteiden toteutumista seurataan ja koordinoidaan.

Julkisen politiikan haasteiden ennakointi on puhuttanut Ruotsissa viime vuosina. Nykyisessä hallituksessa istui keväeseen asti tulevaisuusministeri, mutta tehtävä lakkautettiin kesällä, monesta syystä johtuen. Pääministerin kanslialla on nykyisessä hallituksessa tähän toimintaan liittyvä innovaationeuvosto (*innovationsråd*), jonka toimintatapa ei tähän päivään mennessä ole optimaalisella tavalla jäsentynyt ja sen rooli poliittisen päätöksen ja keskushallinnon ennakointimenettelyjen suunnannäyttäjänä ei ole täysin kirkastunut. Näin ollen käytännössä merkittävä osa ministeriöiden ennakoitityöstä tehdään ministeriöiden normaalin suunnitteluprosessin yhteydessä tai erilaisissa parlamentaarisisissa komiteoissa tai suppeammassa, hallituksen asettamissa työryhmissä tai niin sanottuina selvitysmieshankkeina.

Valtion talousarviolla on Ruotsissa hallituksen poliittisten tavoitteiden toteutumisen koordinoimisessa lähtökohtaisesti hyvin merkittävä rooli. Talousarviossa määritellään keskushallinto-organisaatioiden seuraavaa budjettivuotta koskevat tulostavoitteet ja tulostavoitteiden toteutumiseen varatut resurssit. Merkillepantavaa budjettiehdotuksessa kutakin budjettivuotta koskien on, että budjetin rakenteessa on kiinnitetty paljon huomiota tulostavoitteeseen, tulostavoitteiden määrittämiseen ja tulosraportointivelvoitteisiin – koskien sekä ministeriöiden toimialoja, mutta myös erilaisia julkisen politiikan lohkoja.¹²

Ministeriöt ja keskushallinnon virastot raportoivat hallitukselle ja edelleen parlamentille niiden vuosittaisissa tulosraporteissa. Tulosraportointiin sisältyy tulosohjauksen periaatteiden dialogi yhtäältä asianosaisten ministerin ja ministerin poliittisten valtiosihteerien ja toisaalta ministeriön johtavien toimihenkilöiden (yksikönpäälliköt) ja virastojen pääjohtajien välillä. Julkisen hallinnon organisaatioiden raportointivelvoitteet liittyvät siihen, että hallituksella on kattava raportointivelvoite aikaansaannoksistaan parlamentille. Parlamentilla ja erityisesti sen perustuslakivaliokunnalla on nimittäin erittäin merkittävä rooli hallituksen toiminnan valvojana

¹⁰ Ks. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar>

¹¹ Ks. esim. Pääministeri Stefan Löfvenin tiedonanto parlamentille 15.9.2015, <http://www.regeringen.se/tal/2015/09/regeringsforklaringen-den-15-september-2015>

¹² Syksyllä 2015 parlamentille esitellystä hallituksen budjettiesityksestä ks. esim. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/09/prop.-2015161>

ja kontrolloijana. Tämä asema perustuu hallitusmuodon kolmanteentoista päälukuun (*kapitel*).¹³

Käytännössä parlamentin valvonta- ja kontrollointikeinot liittyvät perustuslakivaliokunnan valvontafunktion, vakavien moitteiden antamiseen ministerille, parlamentin oikeusasiamiehen toimintaan, valtiontalouden tarkastusviraston (*Riksrevision*) tekemään laillisuus- ja tuloksellisuustarkastukseen ja julkiseen debatointiin parlamentissa ja sen istunnoissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii parlamentin alaisuudessa itsenäisenä virastona ja sen asema perustuu hallitusmuodon kolmanteentoista päälukuun (13. kap §§ 7-9) ja valtiontalouden tarkastustoimintaa koskevaan muuhun täydentävään lainsäädäntöön (lag 2002:1022 om revision av statlig verksamhet m.m. ja lag 2002:1023 med instruktion för Riksrevisionen).¹⁴

Parlamentin alaisuudessa valtiontalouden tarkastusviraston ohella hallituksen tuloksellisuusraportoinnin tehtävää hoitaa valtiovarainministeriön alaisuudessa ESV (*Ekonomistyrningsverket*) ja virastolla on myös julkisen politiikan koordinoinnin kannalta merkittävä tehtävä. Se vastaa keskushallinnon organisaatioiden toiminnan tuloksellisuusseurannasta ja raportoi ministeriölle sekä huolehtii myös kansantalouteen liittyvistä julkisen politiikan talousennusteista.¹⁵

Käytännössä Ruotsissa sovelletaan laaja-alaisesti erilaisia julkisen politiikan instrumentteja. Juridista ohjausta, resurssiohjausta ja informaatio-ohjausta käytetään limittäin ja lomittain – erilaisilla painotuksilla – erilaisissa julkisen politiikan kysymyksissä. Esimerkinä voidaan mainita Ruotsissa hiljattain hyväksytty laki ilman turvapaikkaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden oikeudesta terveydenhuollon palveluihin (Lag 2013:407 om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd), jonka yhteydessä hallitus ja asianomainen sosiaaliministeriö kohdisti merkittävän informaatiojakelun paitsi terveystaloukselle antaville yksiköille, niiden henkilöstölle ja päätöksentekijöille, mutta myös palvelujen käyttäjille ja kansalaisille.

Politiikkainstrumenttien osalta on todettava, että informaatio-ohjauksella ja ylipäänsä hallinnon avoimuudella on suuri merkitys ruotsalaisessa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Kansalaisilla on pääsääntöisesti vapaa pääsy hallinnollisiin dokumentteihin, mikä luo informaatio-ohjaukselle oman sävynsä. Informaatio-ohjaus toimii nimittäin myös toiseen suuntaan – bottom up -periaatteella. Tämä näkyy hyvin muun muassa parlamentin yleisölle avoimissa kuulemistilaisuuksissa.

Ruotsin tilannetta on kansalaisten osallisuutta ja julkisten dokumenttien saatavuutta koskien pidetty esimerkiksi viimeisen kymmenen vuoden aikana ilmestyneissä sääntelyä koskevissa OECD-maaraporteissa esimerkillisenä (ks. esim. OECD 2007; OECD 2011; OECD 2015). Ruotsin hallintojärjestelmän avoimuusperiaatteilla on vuosisatojen taakse ulottuva historia. Esimerkiksi Hall (2015, 305) kytkee hallinnon nykyiset avoimuusperiaatteet 1700-luvun jälkipuoliskon avoimuussäädöksiin (esim. vuoden 1766 säädökseen tietoon liittyvästä vapaudesta ja avoimuudesta).

¹³ Ks. <https://www.notisum.se/mp/sls/sfs/20110109.pdf>: "Konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning..." (13 kap. 1 §/Regeringsform)

¹⁴ Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnasta ja tehtävistä ks. www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN

¹⁵ Ks. www.esv.se

Hallituksen päätöksentekoprosessi

Hallitus tekee Ruotsissa viikoittain pidettävissä hallituksen kokouksissa yhteiset päätökset esittelyssä olevista asioista. Päätöksenteko edellyttää vähintään viiden ministerin läsnäoloa. Hallituksen päätöksiä edeltää yleensä pitkä valmistelutyö ministeriöissä. Hallitus tekee vuosittain noin 6 000 päätöstä.

Hallituksen päätöksenteossa ministeriöillä on keskeinen asema aloitteen tekijänä. Ministeriöt valmistelevat ministerien ja heidän poliittisten valtiosihteerien ohjeistamana esityksiä hallitukselle päätettäväksi – ministeriöiden toimialajakoon perustuen. Hallituksen tehdessä esityksistä päätöksiä periaatteessa (ja käytännössä) päätöksen on oltava yksimielinen (*gemensam beredning*). Ruotsissa ministeriöt muodostavat yhden hallinnollisen organisaation (*Regeringskansliet*).¹⁶

Ruotsin ministeriöitä koskevan hallinnollisen organisaation säädöksissä korostuu se, että poikkihallinnollisia asioita tulee valmistella eri ministeriöiden yhteistyönä (Förordning 1996: 1515 med instruktion för Regeringskansliet §§ 15-17). Hallituksen kollektiivinen päätöksenteko edellyttää ministeriöiltä käytännössä monipuolista yhteistyötä asioiden valmisteluvaiheessa (näistä käytännöistä ks. esim. Persson 2015, 637-638, jossa analysoidaan yhteistyön käytännön sisältöjä).

Yksimielisen valmistelun ja päätöksenteon periaate on tätä tutkimusta varten Ruotsissa tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella keskushallintoa läpileikkaava julkisen politiikan valmisteluperiaate. Periaate näkyy paitsi hallituksen työskentelyssä, ministeriöissä, mutta myös virastoissa. Valmistelutyöltä edellytetään hallinnon tasosta riippumatta yhteistä valmisteluprosessia hallinto-organisaatioiden välillä. Haastatteluissa kävi ilmi, että hallituksen ja ministeriöiden toiminnassa yksimielisen valmistelun ja päätöksenteon periaate toimii hyvin hallituksessa ja ministeriötasolla, mutta virastojen ja varsinkin alue- ja paikallishallinnon tasolla näkyy yhteisen valmistelun puutteellisuus, mikä on johtanut erilaisiin siiloutumisongelmiin ja julkisen hallinnon konsolidointiongelmiin julkisen politiikan toimeenpanijana.

Koska hallituksen päätökset ovat Ruotsissa korostuneesti hallituksen yhdessä tekemiä konsensuspäätöksiä, on Ruotsissa ministereillä varsin vähän omaa itsenäistä harkintavaltaa suhteessa julkisen politiikan kysymyksiin. Sen sijaan ministeriöiden päällikköministereillä (niin sanotut ministeriöiden ykkösministerit) on paljon päätösvaltaa oman ministeriönsä sisäisiin kysymyksiin, koskivatpa ne sitten johtamista, organisointia tai työprosesseja. (Persson 2015, 636-637.)

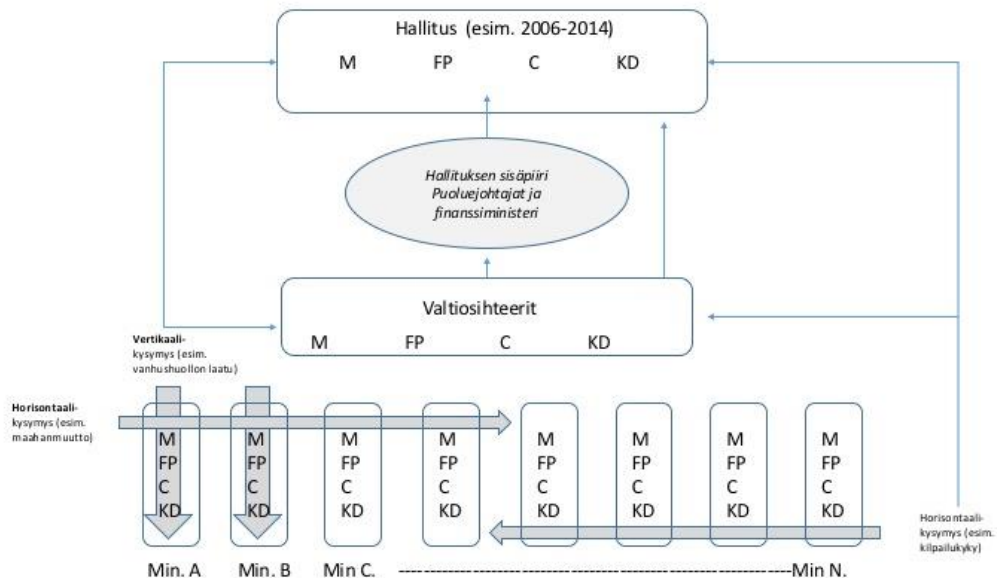
Asioiden valmistelu hallitukselle tapahtuu käytännössä ministeriöiden välisenä yhteistyönä – tavalla tai toisella. Syynä tähän on se, että julkisen politiikan kysymykset lokeroituvat varsin harvoin yhden ministeriön toimialalle tai yhden ministerin tehtäväkuvaan. Tästä syystä asioiden valmistelu yhteistyössä on koettu Ruotsissa tarkoituksenmukaiseksi, koska sillä on haluttu varmistaa erilaisten näkemysten huomioon ottaminen hallitukselle tehtävissä esityksissä. Esimerkiksi valtiovarainministeriöllä on viime vuosina ollut varsin keskeinen rooli mainitussa ministeriöiden välisessä yhteisvalmistelussa johtuen valtiontalouden säästöpainesta ja siitä, että käytännössä kaikkiin julkista politiikkaa koskeviin asioihin liittyy aina jonkinlainen valtiontaloudellinen näkökulma.

¹⁶ Förordning 1996: 1515 med instruktion för Regeringskansliet. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19961515-med-instruktion-for_sfs-1996-1515

Huomionarvoinen näkökulma on myös se, että ministeriöiden valmistelutyössä (maan hallitukselle) on eri työryhmissä mukana poikkeuksetta ”ei-poliittisin perustein” nimitettyä asiantuntijahenkilöstöä. Näin on varmistettu siitä, että asioiden valmistelussa korostuu paitsi poliittinen, myös riippumaton virkamies- ja asiantuntijanäkökulma.

Ruotsissa valtioneuvosto toimii korostetun yhtenäisesti. Kaikkea toimintaa ohjaa vahva konsensushakuisuus. Monipuoluehallituksissa erilaisia kantoja puolueiden samoin kuin hallinnonalojen välillä työstetään moniportaisen iteratiivisen neuvotteluprosessin avulla (ks. kuvio 1). Lähtökohhta on luonnollisesti se, että yksittäinen ministeriö tai virasto valmisteleo kannan tai lakiesityksen ja saattaa sen hallituksen käsittelyyn. Mikäli kannan synnyttämisessä on erimielisyyksiä esim. hallituspuolueiden välillä tai ministeriöiden välisissä näkökohdissa, kokoontuvat kyseisen ministeriön poliittiset neuvonantajat ja yrittävät aikaansaada yhteisen näkemyksen asiakysymyksestä ja saattaa sen hallituksen käsittelyyn. Mikäli tämä ei onnistu, käsittelevät kunkin hallituspuolueen valtiosihteerit asiaa omassa epävirallisessa neuvottelussaan. Kannan muotouduttua se saatetaan hallituksen käsittelyyn. Jos valtiosihteerit eivät onnistu saavuttamaan konsensusta, ottavat puolueen puheenjohtajat ja finanssiministeri asian käsittelyyn ja koettavat löytää ratkaisun asiaan. Vasta kun kannasta on olemassa edes jonkinasteinen yhteisymmärrys, se menee hallituksen käsittelyyn. On kuitenkin muistettava, että pääministerillä ja hänen esikunnallaan on kaikissa vaiheissa mahdollisuus vaikuttaa asiain kulkuun.

Kuvio 1. Ruotsin hallituksen epävirallinen yhteensovittamisjärjestelmä



Tämä esimerkki Ruotsin hallituksen epävirallisesta yhteensovittamisjärjestelmästä on PM Reinfeldtin hallituskaudelta. Kuvio perustuu ex-valtiosihteeri Amelie Von Zweigbergkin haastatteluun. Kirjaimet viittaavat hallituspuolueisiin: M=maltilliset, FP=kansanpuolue, C=keskusta ja KD=kristillisdemokraatit.

Ruotsissa on luonnollisesti myös virallisia politiikan valmistelun ja kantojen yhteensovittamisareenoita. Komitealaitoksella on avain erityinen rooli uusien lakialoitteiden valmistelussa ja merkittävien hallintoreformien käynnistämiseksi. Komiteoita on vuosittain noin 100 ja ne ovat juridisesti itsenäisiä virastoja. Näin niille pyritään antamaan riittävän vahva toimintamandaatti ja samalla saattamaan niiden edustajat virkavastuuseen. Ruotsin komitealaitoksesta on tässä selvityksessä erillinen luku (2.2.3), joten sen vuoksi komitealaitoksen toimintaa ei tässä yhteydessä käsitellä tarkemmin. Tätä tutkimusta varten

Ruotsissa tehdyissä asiantuntijahaastatteluisa korostettiin voimakkaasti komiteoiden tärkeää merkitystä julkisen politiikan yhteisen valmistelun ja päätöksenteon periaatteen (*gemensam beredning*) näkökulmasta. Haastateltavat antoivat suuren arvon komiteoiden työlle ja ne nähtiin elementaarisenä osana ruotsalaista poliittis-hallinnollista päätöksentekoa ja julkisen politiikan toimeenpanon mahdollistajana.

Parlamentin ja hallituksen välinen yhteistyö julkisen politiikan suunnittelussa, toteutuksessa ja valvonnassa perustuu lainsäädäntöön ja on luonteeltaan melko formaalia. Kuten edellä on tuotu ilmi, maan hallituksen tehtävänä on johtaa valtakuntaa. Parlamentin tehtävänä on taas laatia lakeja, ratifioida EU:n perussopimukset ja kansainväliset sopimukset, päättää valtion budjetista ja valvoa ja kontrolloida hallituksen toiminnan tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta.¹⁷

Parlamentti osallistuu julkisen politiikan päätöksentekoprosessiin edellä mainitun lainsäädäntötehtävän ohella komitealaitoksen kautta (Mattson 2015, 679-680). Kansainvälisissä vertailevissa tutkimuksissa on tuotu monesti ilmi Ruotsin komitealaitoksen periaatteellinen ja käytännössä suuri merkitys julkisen politiikan muotoilussa (esim. Arter 1984).

Politiikkakoordinaatio ministeriöiden välillä ja politiikkainstrumenttien käyttö

Ruotsissa pääministerillä on suuri valta organisoida ja uudelleen organisoida hallituksen kokoonpanoa ja ministeriöiden toimialajakoja (esim. Hall 2015, 302-303). Ministeriöiden välisen politiikkakoordinaation edellytykset ovat näin ollen olemassa olevia ja pääministerin tahdosta riippuvaisia. Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella Ruotsissa on myös totuttu ministeriöiden ”virkakoneistossa” siihen, että muutoksia – isoja ja pieniä – ministeriöiden toimialajakoihin myös jatkuvasti tehdään, eikä pelkästään hallituskauden alussa, vaan myös sen aikana. Pääministerin hallintoyksiköllä on keskeinen rooli ministeriörakenteeseen tehtävien muutosten suunnittelussa ja toimeenpanossa esimerkiksi uusien yksiköiden myötä tehtävien budjettimuutosten ja tavoitteiden asettamisen kannalta. Samainen pääministerin hallintoyksikkö huolehtii myös asetettavien parlamentaaristen ja muiden komiteoiden tehtävänantojen muotoilun valmistelusta ja komiteoiden työskentelyyn liittyvien taloudellisten ja henkilöstöressurssien yksilöimisestä.

Kuten muissakin maissa, pääministeri ja valtiovarainministeri muodostavat keskeisen ”avaintyöparin” hallituksen työskentelyssä. Huomionarvoista on, että pääministerillä on asemansa puolesta näistä merkittävämpi rooli ja vahvempi asema. Tarkasteltaessa tilannetta 1990-luvulta alkaen huomataan, että pääministeri ja valtiovarainministeri ovat olleet myös saman puolueen edustajia, mikä entisestään on vahvistanut näiden ”avainministerien” yhteistyötä. Kaiken kaikkiaan mainittujen ”avainministerien” yhteistyön vahvuus on mainitulla aikavälillä vaihdellut, koska kyseessä on ollut myös yhteistyön edellytyksiä koskevan niin sanotun henkilökohtaisen kemian vivahde-eroista.

Politiikkakoordinaatiota edistää hallituksen päätöksentekotavan idea – pyrkimys kollektiiviseen näkemykseen ja yhteisymmärrykseen. Käytännössä poikkihallinnollisia asioita valmistellaan työryhmissä, joihin osallistuu kulloisenkin julkisen politiikan kysymyksen kannalta tarkoituksenmukaisia ministeriöitä ja niiden johtavia asiantuntijoita. Tällaisesta poikkihallinnollisesta työskentelystä voidaan mainita esimerkkinä vuosina 2009-2010 toiminut työryhmä, jota johti hallituksen elinkeinoministeri ja jonka tehtävänä oli miettiä keinoja 2000-luvun lopun talouslaman seurauksista selviämiseen (lähinnä kuntien ja alueiden selviäminen vaikeasta taloudellisesta taantumasta).

¹⁷ www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-nationella-nivan---riksdag-och-regering

Politiikkakoordinaation taustalla on hyvä erottaa kysymys politiikan (*politics*) tasolla tapahtuvan julkisen politiikan ja hallintojärjestelmässä tapahtuvan julkisen politiikkakoordinaation eroista. Ruotsi on tässä suhteessa tavallaan poikkeus länsimaisissa demokratioissa ja Ruotsin tilanteen ymmärtämiseksi on otettava huomioon Ruotsia koskevat erityiset reunaehdot. Nämä ovat sosialidemokraattien merkittävä rooli valtakunnan tason politiikassa 1950-luvulta lähtien, Ruotsin hallintojärjestelmän dualistinen malli (ministeriöiden muodostama *Regeringskansliet* ja toiminnallisesti ja mandaatiltaan hyvin itsenäiset keskushallinnon virastot) ja kolmanneksi ministeriöiden välisen julkista politiikkaa koskevien muodollisten sääntöjen puuttuminen (Persson 2015, 634-635). Näistä viimeksi mainittu on luonut tavallaan harmaan alueen ministeriöiden toimialajakorajoihin ja johtanut tilanteeseen, jossa yksittäisten ministeriöiden poliittisen johdon (ministerit ja heidän poliittinen avustajakuntansa) ja ministeriöiden asiantuntijaohjainten ja asiantuntijoiden yhteistyömenettelyt ratkeavat aina tapauskohtaisesti asianomaisten henkilöiden yhteistyöhalusta ja -kyvykkyydestä riippuen.

Ministeriöiden politiikkakoordinaation taustalla oleva viitekehys liittyy yhteiskunnan muuttumiseen yhä kompleksisemmaksi. Viimeaikaisessa ruotsalaisessa julkisen politiikan tutkimuksessa on tuotu analyttisesti esille niitä tapoja, joita modernilla valtiolla on sopeutua toimintaympäristöön, joka muuttuu nopeasti ja jossa esiintyy erilaisia kompleksisia ja ”ilkeitä” tai ”viheliäisiä” (vaikeasti määriteltävissä olevia ja ratkaistavia) yhteiskuntapoliittisia ongelmia. Esimerkiksi Jacobsson ja Sundström (2015, 349 - 358) ovat eritelleet valtion hallintaa koskevia strategioita ja he ovat pohtineet Ruotsin valtionhallinnon toimintatapoja suhteessa näihin strategioihin. Heidän tulkinnan mukaan valtion mahdollisuudet kompleksisuuden hallintaan liittyvät seuraavassa mainittuihin strategioihin.

Formaalit organisaatiot (valtio voi perustaa organisaatioita hoitamaan jonkun spesifin yhteiskuntapoliittisen ongelman tai haasteen): Ruotsissa perustettiin esimerkiksi ympäristöministeriö vuonna 1987 huolehtimaan ympäristöpolitiikan alueen yhteiskuntapoliittisista kysymyksistä. Saman idean mukaisesti perustettiin Ruotsissa vuonna 1980 tasa-arvovaltuutetun tehtävä ja sitä tukeva organisaatio hoitamaan tehtäviä, jotka liittyvät sukupuolten välisen tasa-arvon ongelmiin julkishallinnossa.

Sisäinen ja ulkoinen positiointi (perustetut ja toiminnassa olevat formaalit organisaatiot saavat vaikutteita muilta formaaleilta organisaatioilta): Ulkoisessa positiointissa julkisen sektorin ulkopuoliset organisaatiot toimivat tavallaan ”palohälyttiminä” suhteessa julkisiin organisaatioihin. Ruotsissa tällaista toimintamallia on sovellettu pitkään ja systemaattisesti. Esimerkkinä tästä käy 1970-luvulla perustettu Ruotsin kansallinen työturvallisuusvirasto, jolle annettiin sängen autonominen asema, ja joka otti tehtäväkseen työturvallisuuden parantamisen Ruotsissa yhdessä työntekijä- ja työnantajaorganisaatioiden kanssa yhteistyössä. Toisena esimerkkinä ulkoisesta positiointista voidaan mainita kansallinen metsävirasto, joka tekee läheistä yhteistyötä metsänomistajien, luontokäyttäjien ja näiden intressiorganisaatioiden kanssa. Sisäisessä positiointissa tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa valtio perustaa samalle politiikka-alueelle kaksi samankaltaista virastoa, joiden tehtävät ovat osittain päällekkäisiä (engl. *loosely coupled organizations*). Kyseisten organisaatioiden tehtävät eivät ole identtisiä, mutta tehtävänsä suorittaessaan ne tuottavat selvää lisäarvoa toistensa työlle. Sisäinen positiointi on tiedostettu menettely organisatorisessa mielessä Ruotsissa. Esimerkkinä voidaan mainita edellä mainitun kansallisen metsäviraston ja kansallisen ympäristösuojeluviraston yhteistyö, jotka edistävät luonnonsuojelua, vaikkakin virastoilla on erilaiset arvolähtökohdat ja toiminnalliset periaatteet (tuotannolliset tehokkuusperiaatteet vs. ympäristönsuojelulliset vihreät arvot).

Kilpailun kiihdyttäminen (julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä): Ruotsissa on ollut tapana yrittää parantaa julkisen sektorin tehokkuutta ja laatua lisäämällä markkinaehtoisuutta julkisissa palveluissa. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita terveydenhuolto, jossa palvelujen käyttäjät voivat valita palvelujentuottajansa sekä julkisten mutta myös yksityisten palveluntuottajien väliltä.

Etäännyttäminen (päätöksenteko ja implementointi): Ruotsissa on tehty vuosikymmenten saatossa tietoisesti erilaisia organisatorisia ratkaisuja, joilla päätöksenteko ja julkisten palvelujen tuottaminen halutaan toteuttaa erilaisilla ”etäisyyksillä”. Tämä liittyy julkisen politiikan toimeenpanon hajauttamiseen, mutta taustalla on nähtävä kehitys säännellä julkisten palvelujen tuottavuutta ja toisaalta demokratiaulottuvuutta. Esimerkkinä voidaan mainita Ruotsin keskuspankki, jolle annettiin vuonna 1999 hyvin itsenäinen asema tehdä rahapolitiikkaa koskevat päätökset hyvin itsenäisesti ilman parlamentin ja hallituksen myötävaikutusta. Sama pätee Ruotsissa aseviintiin muihin maihin. Aseviintiä varten perustettiin vuonna 1996 erillinen ministeriörakenteesta ulkopuolinen organisaatio (*Inspektionen för strategiska produkter*, ISP), jolla on nykyään täysin hallituksesta ja parlamentista autonominen asema päättää aseviennin sisällöstä Ruotsissa. Tähän esimerkkiin liittyvä demokratiaulottuvuus viittaa siihen, että nykymallissa opposition mahdollisuus kritisoida aseviennin sisältöjä on kaventunut, koska tavallaan myös hallitus on oppositiossa ko. viraston saatua aseviennissä riippumattoman aseman.

Kommunikaatiokanavien rakentaminen: Ruotsissa hallintojärjestelmää voi luonnehtia sangen autonomiseksi yleisesti ottaen ja erityisesti keskushallinnon virastojen osalta. Näin ollen on ollut tarpeen rakentaa ja konstruoida erilaisia formaaleja ja informaaleja kommunikaatioväyliä poliittisten päätöksentekijöiden ja hallintokoneiston välille tilanteessa, jossa julkisen hallinnon toimintaympäristö muuttuu yhä nopeammin ja on yhä turbulenttisempi ja kaoottisempi, hallittavuudeltaan heikompi. Tällaisia kommunikaatiokanavia ovat esimerkiksi johtavien poliitikkojen ja ministeriöiden johdon viikkotapaamiset ja johtavien poliitikkojen ja virastojen johdon viikkotapaamiset.

Julkisen politiikan muutostarpeen tarinallistaminen: Nykyinen organisaatioajattelu ei perustu rationaaliseen ajatteluun, jossa organisaatioiden tavoitteet, toimintamallit ja tuloksellisuus voidaan yksiselitteisesti määritellä. Maailmasta on tullut rationaalista ajattelutapaa paljon monimutkaisempi. Tällöin kuvaan astuu julkisen politiikan muutosretoriikka, jolla voidaan antaa erilaisia sisältöjä ja leimoja suunnitteilla oleville muutoksille ja jota Ruotsissa on viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana menestyksellisesti sovellettu. Esimerkkinä tästä voidaan mainita vuosina 2006-2014 hallinneen keskustaoikeistolaisen hallituksen tapa perustella tarvetta Ruotsin kehitysyhteistyöpolitiikan uudistamiseksi. Kyse oli systemaattisesti poliittisesta viestinnästä, jossa kehitysyhteistyöpolitiikan uudistamisen eri vaiheissa suunnattiin vaikuttavuustietoa tiedotusvälineiden välityksellä niin sanotulle suurelle yleisölle. Tuolloin vallitseva kehitysyhteistyöpolitiikka leimattiin poliittisessä viestinnässä auttamattomasti vanhanaikaiseksi ja huonosti tuloksia tuottavaksi.¹⁸

Politiikan ja hallintojärjestelmän rajapinta

Keskeiset vastuuministerit johtavat Ruotsissa ministeriöitään. Kuten edellä todettiin, Ruotsin mallille on leimallista se, että joissakin ministeriöissä on useita ministereitä heidän vastatessa kyseisen ministeriön jostain erityiskysymyksestä tai politiikkalohkosta.

¹⁸ Kuvaavaa on, että kyseisenä ajanjaksona hallituksessa toiminut kehitysyhteistyöministeri antoi asiasta 105 puhetta, 36 tiedonantoa, 98 mielipideartikkelia johtavissa sanomalehdissä ja lähes tuhat lehdistötiedotetta ministeriönsä viestintäyksikön välityksellä.

Ruotsissa ministeriöiden johdossa työskentelee myös huomattava määrä poliittisia valtiosihteereitä sekä poliittisia erityisavustajia. Karkean säännön mukaan jokaisella ministerillä on oma poliittinen valtiosihteri (eräänlainen apulaisministeri) ja keskeisillä ministereillä kuten valtiovarainministerillä ja elinkeinoministerillä kaksi tai kolme valtiosihteeriä. Kun joukkoon lisätään vielä poliittiset avustajat, viestintätiimi ja muu poliittinen esikunta, saadaan hyvä kokonaiskäsitys ministeriöiden poliittisesta ohjauksesta. Ministeri johtaa ministeriötä poliittisten kysymysten osalta poliittisten valtiosihteerien vastatessa käytännön johtamistyöstä ministeriössä. Ruotsissa tämä ei kuitenkaan ole johtanut samanlaiseen vastuunjaon epäselvyyksiin kuin Suomessa poliittisten valtiosihteereiden ja kansliapäälliköiden suhteen. Ruotsissa poliittinen johto ohjaa ministeriötä sisältyksymyksissä ja politiikkalinjauksissa. Hallinnon tehtävä on tukea ministeriä ja tämän esikuntaa, valmistella lakeja ja huolehtia hallituksen politiikan toimeenpanosta. Ministeriöiden yksiköiden johdossa ovat lähtökohtaisesti ei-poliittisin perustein nimitetyt asiantuntijat. Poliittinen johtajuus on ministeriöissä kaikesta päätellen melko dominoivassa roolissa. Julkisen hallinnon asiantuntijajohtajista keskeisimmässä rooleissa kussakin ministeriössä ovat valtiosihteerit, hallinnollisten yksiköiden johtajat ja lakiasioista vastaavat johtajat.

Tutkijat ovat korostaneet, että Ruotsissa julkishallinnon johtotehtäviin henkilöitä rekrytoitaessa keskeisiä nimityskriteerejä ovat jo pitkään olleet tehtävään liittyvät meriitit ja ammatillinen osaaminen. Poliittiset tehtävänimitykset keskittyvät ministeriöiden johtoon. (Ehn 2015, 341.) Vaikka pääministeri nimittää Ruotsissa periaatteessa kaikki ministeriöiden toimihenkilöt, on pääministeri useissa tapauksissa delegoinut nimitysvaltaa ministereille ja ministeriöiden johtotehtävissä toimiville. Virastojen pääjohtajat ja johtajat nimittää hallitus, samoin virastojen osastopäälliköt, virastojen hallitukset ja keskeiset virastojen neuvonantajat. (Ehn 2015, 340-341.) Virastojen henkilöstön nimittää tehtäviinsä asianomainen virasto itse.

2.2.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Ministeriöiden toimialajako ja asema

Keskushallinnon yhtenäisyyden osalta huomionarvoista Ruotsin tilanteen osalta on, että ministeriöt muodostavat keskushallinto-organisaationa yhden viraston (*Regeringskansliet*, Förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet 2§). Se koostuu pääministerin kanslian lisäksi kymmenestä ministeriöstä (*departement*) ja ministeriöhallinnon yhteisestä hallintoyksiköstä. Regeringskansliet sai nykyisen keskitetyn rakenteensa ja juridisen asemansa Perssonin ensimmäisen hallituksen aikana vuonna 1997. Kyseessä oli eurooppalaisittain merkittävin toisen maailmansodan jälkeen toteutettu keskushallinnon uudistushanke. Kaikki olemassa olevat ministeriöt lakkasivat toimintansa itsenäisinä oikeussubjekteina ja ne liitettiin osastoiksi Regeringskansliettiin. Tällä pyrittiin joustavoittamaan keskushallinnon rakennetta ja mahdollistamaan nopeat hallinnon uudelleenorganisoinnit uuden hallituksen aloittaessa toimikauttaan ja myös hallituskauden aikana.

Ministeriöiden muodostama hallinto-organisaatio (*Regeringskansliet*) on siis Ruotsissa hallituksen esikuntana toimiva viranomainen, joka tukee hallitusta Ruotsin johtamisessa ja hallituksen oman politiikan toteuttamisessa. Hallituksen kanslia koostuu valtioneuvoston valmistelukansliasta (käytännössä pääministerin ”ministeriö”), ministeriöistä sekä kaikille ministeriöille yhteisestä hallinto-osastosta. Valmistelukanslia johtaa ja koordinoi hallituksen kanslian työtä ja vastaa Ruotsin EU-politiikan yhteensovittamisesta.

Pääministeri on Ruotsissa valtioneuvoston valmistelukanslian päällikkö. Jokaisen ministeriön johdossa on yhdestä kolmeen ministeriä, joista yksi on ministeriön päällikkö. Hallinto-osaston

päällikkönä toimii hallintopäällikkö, joka on tehtävänä pysyvä asiantuntijavakanssi. Se on hallituksen kanslian yhteinen resurssi ja se vastaa ministeriöiden kokonaisvaltaisista hallinnollisista kysymyksistä. Siihen sisältyvät muun muassa muutos- ja uudistustyö hallituksen kansliassa, viranomaisten talouskysymykset, työnantajakysymykset, it-tuki, kirjasto, arkisto, diaarit sekä tiedottaminen ja kommunikaatio.

Ruotsissa ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Ministeriöissä saattaa olla ministeriön päällikön lisäksi useampia spesifeistä asiakysymyksistä vastuussa olevia ministereitä. Eräs viimeaikaisimmista merkittävistä muutoksista on ollut maatalousministeriön yhdistäminen osaksi elinkeino- ja innovaatioministeriötä ja oman vastuuministerin siirtäminen omasta ministeriöstä osaksi laajempaa ministeriötä. Muita 2000-luvun merkittäviä uudistuksia ovat olleet esimerkiksi itsenäisen sisäministeriön ja viestintäministeriön tehtävien sulauttaminen laajempien ministeriöiden tehtäviksi. Lisäksi ministeriöt tekevät kiinteää yhteistyötä monien eri aiheiden parissa. Esimerkiksi maksullisiin peleihin liittyvä toiminta kuuluu finanssiministeriön vastuulle, mutta se tekee peliongelmiin ehkäisyyn ja hoitoon liittyvää yhteistyötä kiinteästi sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Jokaisella ministerillä on poliittisin perustein valittujen virkamiesten esikunta, johon kuuluu esimerkiksi valtiosihteereitä, poliittisia avustajia ja viestintäkysymysten asiantuntijoita. Ministerin alaisena ministeriön johtamisessa avustaa poliittinen valtiosihteeri. Jokaisessa ministeriössä on myös kansliapäällikön asemassa olevan henkilö, joka vastaa siitä, että hallituksen hallinnollisten asioiden käsittely tapahtuu tarkoituksenmukaisesti, sekä oikeusasioiden päällikkö, jonka vastuulla viime kädessä on lakiesitysten ja asetusten muotoilu. Seuraavassa on lueteltu Ruotsin ministeriöt ja niiden vastualueet valtioneuvoston valmistelukanslian eli pääministerin kanslian lisäksi:¹⁹

- **Valtiovarainministeriö:** talouspolitiikka, valtion budjetti, veropolitiikka, finanssimarkkinakysymykset, pelikysymykset, kansainvälinen taloudellinen yhteistyö, valtion omistamat yritykset, kuntien talous ja lainsäädäntö
- **Elinkeino- ja innovaatioministeriö:** alueellinen kasvu, energia, kuljetukset ja infrastruktuuri, ICT-asiat, posti ja elinkeinoelämä²⁰
- **Koulutus- ja tutkimusministeriö:** esikoulu ja koulu, yliopisto ja korkeakoulut, tutkimus, aikuiskoulutus, kansansivistys ja nuorisopolitiikka
- **Kulttuuriministeriö:** kulttuuri ja kulttuuriryöntekijöiden ehdot, kulttuuriperintö, mediat, ihmisoikeudet kansallisella tasolla, demokratiakysymykset, kansalliset vähemmistöt, saamelaisten kieli- ja kulttuurikysymykset
- **Oikeusministeriö:** perustuslait ja rikosoikeudellinen, siviilioikeudellinen ja prosessioikeudellinen lainsäädäntö, oikeuslaitos, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, armahdukset rikosjutuissa ja tietyt muut rikosasiat, demokratiapolitiikka ja kuluttajakysymykset
- **Puolustusministeriö:** maanpuolustus ja maanpuolustuksellinen yhteistyö siviilisektorin kanssa

¹⁹ Useissa ministeriöissä on useampi kuin yksi ministeri. Tällaisissa tapauksissa yksi ministereistä on niin sanottu ykkösministeri ja toimii ministeriön päällikkönä.

²⁰ Elinkeinoelämän vastuualue käsittää yritystoiminnan ja urakoinnin, kilpailukyvyn ja hyvin toimivat markkinat, kysyntälähtöiset tutkimukset ja innovaatiot. Ministeriössä on myös maanviljelyyn ja kalastukseen liittyvät asiat.

- **Sosiaali- ja terveysministeriö:** terveyden- ja sairaanhoito, kansanterveys, lasten oikeudet, toimintarajotteet, vanhustenhuolto, sosiaalipalvelut, sairausvakuutus, eläkkeet ja taloudellinen perhetuki, tasa-arvokysymykset ja urheilu
- **Työmarkkinaministeriö:** työelämäpolitiikka, työmarkkinapolitiikka, kotoutumispolitiikka, syrjäytäkysymykset, ihmisoikeudet kansallisella tasolla, Ruotsin kansalaisuus ja vähemmistöpolitiikka
- **Ulkoministeriö:** ulko- ja turvallisuuspolitiikka, globaali kehitys ja kehitysapu, kauppapolitiikka, apu ruotsalaisille ulkomailla, kansainvälinen oikeus ja kansainväliset ihmisoikeudet, sotamateriaalin viennin valvonta, kansainvälinen yhteistyö maiden ja alueiden kanssa sekä kaupan, investointien ja Ruotsin etujen yhdistäminen
- **Ympäristö- ja energiaministeriö:** yleiset ympäristö-, ilmasto-, meri- ja vesikysymykset, biologinen moninaisuus, luonnonsuojelu, ympäristötavoitejärjestelmä, kansainvälinen ympäristöyhteistyö, kierrätys, ydinvoiman turvallisuus ja säteilysuojelu, ympäristölainsäädäntö, ympäristötekniikka ja ympäristöntutkimus

Ministeriöiden alaisuuteen kuuluu joukko valtion viranomaisia, joiden tehtävänä on soveltaa lakeja ja hoitaa toimintaa valtiopäivien ja hallituksen päättämällä tavalla. Ministeriöiden toimialoilla on kaikkiaan 370 erilaista virastoa, joiden johdossa on pääjohtaja (tai vastaava) ja joilla on laaja lainsäädännölliseen asemaan perustuva itsenäinen toimivalta virastonsa asioiden hoitamisessa (Hall 2015, 300-301). Hallitus määrittää vuosittain erillisen ohjekirjeen (*regleringsbrev*) viranomaiselle/valtion virastolle.

Ruotsissa julkisten virastojen määrä on vähentynyt virastojen yksityistämisen, yhdistämisen ja lakkauttamisen myötä radikaalisti viimeisen 25 vuoden aikana. Virastojen määrä väheni vuodesta 1990 vuoteen 2007 noin 1 400 virastosta noin 470 virastoon ja viimeksi kuluneen vajaan kymmenen vuoden aikana edelleen noin sadalla (Sundström 2015a, 326).

Hallituksella on melko suuret mahdollisuudet ohjata viranomaisen ja viraston toimintaa, mutta se ei saa ohjata viranomaista lakien soveltamisessa tai viranomaisen päätöstä yksittäisessä asiassa. Monissa maissa ministerillä on valta puuttua virastojen päivittäisjohtamisen kysymyksiin. Ruotsissa tällaista mahdollisuutta ei ole. Hallitus vastaa virastojen päälliköiden rekrytoinnista ja virkaan asettamisesta. Ruotsissa on myös asiamiesjärjestelmä – toiminto joka takaa julkisen sektorin avoimuuden. Asiamiehet valvovat eri elinten toimintaa, eri ryhmien etuja ja lakien sekä oikeuksien toteutumista. Keskeisiä asiamiehiä ovat muun muassa oikeuskansleri, kuluttaja-asiamies, syrjäytäasiamies ja lapsiasiamies.

Tätä tutkimusta varten tehdystä kirjallisuuskatsauksesta voi todeta, että Ruotsin keskushallinnosta ja hallinnonuudistuksista on julkaistu tutkimuksia kansainvälisissä tiedejulkaisuissa niukasti. Kirjallisuuskatsauksen haku tuotti osumia muun muassa lääketieteeseen, terveydenhuoltoon, maanomistuksen, verotuksen uudistamiseen, metsäteollisuuteen hallinnon toiminnan tehostamiseen ja keskushallinnon uudistuksiin liittyen. (Ks. esim. Modell ym. 2007; Beuselinck ym. 2007.)

Yhteenvedon voidaan todeta, etteivät ministeriöt ole Ruotsissa statukseltaan eivätkä toiminnallisesti itsenäisiä organisaatiotoimijoita. Ministeriöt kuuluvat samaan hallinnolliseen organisaatioon ja toimivat yhtenä työnantajana. Toiminnallista itsenäisyyttä Ruotsin ministeriöissä vähentää useiden ministerien sijoittaminen samaan ministeriöön,

poikkihallinnolliset yhteistyömuodot ja -menettelyt sekä komitealaitoksen rooli. Ministeriöillä on oikeus järjestää oma sisäisen organisaationsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Ministeriötä johtavalla ministerillä on tässä suhteessa luonnollisesti suuri sananvalta.

Budjetointi, tulosohjaus ja tilintekovastuu

Valtion talousarvio perustuu Ruotsissa perustuslakiin (hallitusmuodon yhdeksäs kappale), jota täydentää valtiontalousarviota koskeva laki (Budgetlag 2011:203; ks. myös Bouckaert & Halligan 2008, 311- 343).²¹

Valtiovarainministeri esittää vuoden aikana kaksi budjettiesitystä parlamentille. Kevään budjettiesitys tarkoittaa käytännössä taloudellisen ennusteen esittämistä kuluvalta ja seuraavasta budjettivuodesta ja kuluva budjettivuotta koskevat budjettimuutokset. Kevään talousarvioesityksessä esitetään arvio taloudellisesta kehityksestä ja esitys hallituksen politiikan keinoista saada aikaan asetetut tavoitteet. Syksyllä valtiovarainministeri esittää toisen vuosittaisista budjettiesityksistä ja siinä käydään läpi taloudellinen tilanne, maan hallituksen seuraavalle budjettivuodelle asettamat tavoitteet ja erilaiset talouspolitiikkaan liittyvät potentiaaliset riskit ja niihin varautuminen. Parlamentti hyväksyy seuraavaa vuotta koskevan talousarvion joulukuussa.

Käytännössä valtion talousarvion valmistelu seuraavaa vuotta varten tapahtuu prosessina, joka käynnistyy varsinaista budjettivuotta edeltävän vuoden alussa. Tässä yhteydessä valtiovarainministeriö laatii seuraavaa vuotta koskevat talousennusteet ja ottaa valmistelutyössään huomioon valtion virastojen ja valtionyhtiöiden edellistä vuotta koskevat tilinpäätökset ja toimintakertomukset. Hallitus esittää kevään kuluessa parlamentille seuraavaa vuotta koskevat talousennusteet ja tulevaa vuotta koskevat valtion talouteen liittyvät tiedossa olevat taloudelliset erityiskysymykset ja toiminnalliset uudistukset. Ministeriöissä talousarviota valmistellaan samanaikaisesti. Syyskuussa hallitus jättää parlamentin käsiteltäväksi seuraavaa vuotta koskevan budjettiesityksensä. Parlamentti päättää talousarvioesityksestä joulukuussa, jonka jälkeen hallitus antaa ministeriöille ja virastoille ohjeet ja tulostavoitteet (*regleringsbrev*) seuraavaa toimintavuotta silmällä pitäen.²²

Regleringsbrev on talousarviovuotta koskeva dokumentti, jota on kehitetty vuosien saatossa yhä enemmän panosten määrittelystä suuntaan, joka ottaa huomioon entistä enemmän tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden (Blöndal 2001, 51; Hall 2015, 304). Dokumentti sisältää rakenteellisesti seuraavat elementit: 1) viraston toiminnot (yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarit, operationaaliset tulostavoitteet tuotosten osalta ja tulostulomittarit), 2) viraston rahoituksen ja rahoitusmallin ja 3) erityismääräykset, ohjeet ja raportointivelvoitteiden yksilöinnin. (Bouckaert & Halligan 2008, 332-333).

Valtion talousarvion rakenne edistää valtionhallinnon yhteisyyttä, koska se on luonteeltaan hallitusohjelman tavoitteista liikkeelle lähtevä ja näin ollen hyvin strateginen dokumentti. Valtion talousarviossa korostuu poliittisten linjanvetojen painotukset ja asetettujen tulostavoitteiden mittaamisen merkitys.

Ruotsissa on noin 350 keskushallinnon ja aluehallinnon sekä valtio-omisteista yhtiötä, jotka on sijoitettu eri ministeriöiden alaisuuteen ja tulosohjaukseen. Lähtökohtaisesti on syytä korostaa, että Ruotsissa virastojen tulosohjausta ja tuloksellisuusraportointia ei ole organisoitu siihen tapaan, kuin mitä useimmissa OECD-maissa on ollut tapana uuden

²¹ Ks. esim. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/budgetlag-2011203_sfs-2011-203

²² Ks. www.regeringen.se/contentassets/b073398022fd473db3f44664735cd5ad/den-stattiga-budgetprocessen

julkisjohtamisen (*New Public Management*) ja uuden julkisen hallinnan (*New Public Governance*) aikakaudella 1990-luvulta alkaen on totuttu näkemään.

Ruotsin mallissa virastot toimivat korostuneen itsenäisesti – saaden tehtävänsä vuosittaisilla budjettimääräyksillä ja ohjekirjeillä – ilman että ministeriöt jollain tavalla aivan erityisesti tulosohjaisivat virastoja (kuten esimerkiksi Suomessa). Tällainen malli korostaa julkisten virastojen tilintekovastuuta suoraan hallitukselle ja edelleen parlamentille. Hallin (2015, 300) tulkinnan mukaan kyse on jopa siitä, että Ruotsissa ministereillä on jopa ikään kuin ”epävirallinen kielto” osallistua toimialalle kuuluviensa virastojen tuloksellisuuden ohjaamiseen ja asioiden hoitamiseen. (Ruotsin tulosohtausmallista ks. Bouckaert & Halligan 2008, joka on kattava esitys Ruotsin hallintojärjestelmään kuuluvasta tulosohtaus- ja budjetointiajattelusta).

Valtionhallinnon organisaatioiden tulosohtauksen perustana ovat valtion talousarvio ja siinä esitetyt tulostavoitteet, julkisten organisaatioiden lainsäädännöllinen perusta (organisaation tehtävä ja raportointivelvoite), hallinnon ohjaukirjeet (*regleringsbrev* eli vuosittaiset tavoitteet, resurssit ja raportointitapa) ja muut ministerin tai ministeriöiden tekemät päätökset. Ministeriö ja asianomainen virasto/viranomainen käyvät neuvottelut organisaation tulostavoitteista ja tulosraporteista (prosessia kutsutaan termillä *myndighetsdialog*).

Tulosraportoinnin aineistot vaihtelevat ministeriöittäin ja virastoittain. Tulosraportoinneissa hyödynnetään talous- ja toimintaseurannan tuloksia, mutta tapauksesta riippuen myös ulkopuolisen tahon tekemiä ulkoisia arvioiteja. Viime vuosina on Ruotsissa korostettu enenevässä määrin tulosraportoinnin kehittämisen tarpeellisuutta ja taustalla on ollut muun muassa julkisen politiikan turbulentsisuuden kasvu ja tämän myötä kasvanut tarve uudistaa tulosraportointia entistä joustavammaksi ja ennen muuta siihen suuntaan, että tulosraportoinnilla aidosti annetaan mahdollisuuksia maan hallitukselle ja ministeriöiden johdolle tietoperusteiseen päätöksentekoon. Käytännössä tulosraportoinnin kannalta keskeisiä instituutiotoimijoita ovat valtiontalouden tarkastusvirasto (*Riksrevisionen*) ja valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva ESV (*Ekonomistyrningsverket*).²³

Erityisesti valtiontalouden tarkastusvirastossa on viime vuosina laadittu paljon hyviä metodioppaita julkisten organisaatioiden käyttöön niiden parantaessa tulostuloksen, -raportoinnin ja -johtamisen toimintatapojaan. Esimerkiksi vuonna 2013 julkaistussa raportissa kiinnitetään paljon huomiota siihen, miten julkisten organisaatioiden tuloksellisuutta voi kokonaisvaltaisesti mitata ja siihen, millaiset ulkoiset ja sisäiset tekijät tuloksellisuuteen vaikuttavat ja miten organisaatioita tulee uudistaa tulosraportoinnin tulosten avulla.²⁴

Ruotsin valtio on Ruotsin suurin omistaja ja työnantaja. Keskushallinnon omistajaohjauksen piirissä on kaikkiaan 49 valtion kokonaan tai osittain omistamaa yritystä, joista kaksi on pörssinoteerattuja. Valtionyhtiöissä työskentelee kaikkiaan noin 163 000 henkilöä. Valtionyhtiöt raportoivat toiminnastaan vuosittain maan hallitukselle toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen osalta sekä neljännesvuosittain kvartaaliraportteina. Valtionyhtiöiden tulosraportoinnin tarkoituksena on tuottaa tietoa omistajaohjaukseen koskevan päätöksenteon pohjaksi.²⁵

Muiden EU-maiden tapaan myös Ruotsissa on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota sääntelytaakan keventämiseen, näyttöperusteisuuteen ja tiedolla johtamiseen sekä lakien vaikutusten arviointiin. Ruotsin hallitus perusti vuonna 2008 paremman sääntelyn neuvoston

²³ Ks. esim. www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/resultatstyrning

²⁴ Ks. esim. www.statkontoret.se/globalassets/publikationer/2013/om-offentlig-sektor_17_stark-kedjan.pdf

²⁵ ks. esim. www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande

(*Regelrådet*), joka aloitti toimintansa toukokuussa 2009. Regelrådet on riippumaton neuvonantava elin, joka arvio lakien vaikutuksia (ennen kaikkea taloudellisia vaikutuksia ja yritysvaikutuksia). Regelrådet arvioi myös sitä ovatko hallitus ja ministeriöt (sekä niiden alaiset virastot) toteuttaneet vaikutusarvioiteja sekä kriittisesti arvioineet sääntelyn vaikutuksia Ruotsin kilpailukyvyn ja yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta.

Regelrådetin toimintaa on yleisesti ottaen pidetty tarpeellisena ja niinpä Ruotsin hallitus päätti 16.9.2013 vakinaistaa yksikön. Vuoden 2015 alusta Regelrådetin sihteeristö siirtyi uuden virastoon (*Tillväxtverket*) alaisuuteen, mutta pysyy edelleen osana elinkeinoministeriötä, jolle se myös raportoi tuloksistaan. Regelrådetissa on puheenjohtajan lisäksi kolme jäsentä ja neljä varajäsentä. Neuvoston työtä avustaa sihteeristö, jossa on yhteensä kymmenen henkilöä.

Regelrådet voi lausunnossaan joko hyväksyä tai hylätä hallituksen esityksen yhteydessä esitetyt vaikutusarviointit. Joissain tapauksessa neuvosto voi myös antaa ns. ehdollisen lausuman, jossa todetaan vaikutusarviointien puutteet ja samalla se voi todeta ne kokonaisuutta arvioiden niin vähäpätöisiksi, ettei hylkäämiselle ole perusteita.

Vuoden 2015 alussa Regelrådet monitoroi ja arvioi pääsääntöisesti kansallisten lakiehdotusten yhdessä toteutettuja vaikutusarvioiteja, mutta on suuntamassa toimintaansa enenevässä määrin myös EU-vaikutusten arviointien suuntaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että Regelrådet arvioi ministeriöiden tai virastojen pyynnöstä Euroopan komission tekemiä vaikutusarvioiteja. Näissä ”meta-arvioinneissa” Regelrådet ottaa kantaa komission vaikutusarviointien laatuun, aineiston validiteettiin ja luotettavuuteen sekä tehtyjen johtopäätösten oikeellisuuteen. Tällaisia ministeriöiden toimesta tehtyjä meta-arvioiteja oli vuoden 2015 alkuun mennessä tehty yhteensä viisi kappaletta. Toimeksiantajina ovat olleet oikeusministeriö, elinkeinoministeriö, maatalousministeriö sekä ulkoministeriö.

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Statskontoretin tuoreen selvityksen²⁶ mukaan Ruotsissa työllistyi noin 1,3 miljoonaa henkilöä julkisen sektorin tehtäviin vuonna 2014. Näistä valtionhallinnon palveluksessa työskenteli kaikkiaan 246 000 henkilöä. Valtionhallinnon palveluksessa olleista noin 4500 henkilöä työskentelee ministeriöissä – tai ministeriöiden yhtenäisen hallinto-organisaation (Regeringskansliet) yhteydessä – kuten alla olevasta asetelmasta käy ilmi. 2010-luvulla ministeriöiden virkamiesten lukumäärä on noussut noin 200 henkilöllä. Vuoden 2015 lopussa kaikista ministeriöissä työskennelleistä 60 % oli naisia.

Valtionhallinnon henkilöstömäärä on vähentynyt oleellisesti viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Esimerkiksi keskushallinnossa työskentelevien määrä puolittui vuodesta 1985 alkaneella ajanjaksolla vuoteen 2009 mennessä. Henkilöstömäärän vähentyminen on johtunut budjettileikkauksista, virastojen yksityistämisestä ja tehtävien hajauttamisesta johtuen. (Ehn 2015, 332 – 333). Teknologisella muutoksella on ollut kehityksessä myös roolinsa.

²⁶ www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/offentliga-sektorn-korthet-2016.pdf

Taulukko 1. Ministeriöiden henkilöstömäärät Ruotsissa 2014

	2011	2012	2013	2014	2015
Valtiovarainministeriö	422	468	493	501	501
Puolustusministeriö	164	155	171	170	137
Oikeusministeriö	344	376	403	406	393
Kulttuuriministeriö	91	91	92	94	141
Maatalousministeriö	153	158	156	149	*
Ympäristö- ja energiainministeriö	169	174	172	172	211
Elinkeinoministeriö	296	322	338	343	494
Sosiaaliministeriö	326	327	334	334	263
Opetusministeriö	197	208	230	237	225
Ulkoministeriö	1252	1284	1291	1291	1263
Hallintoyksikkö	613	581	600	597	609
Regeringskansliet yhteensä	4344	4498	4631	4637	4534
Naisten osuus/miesten osuus (%)	49/51	59/41	60/40	60/40	60/40

Kokonaisuutta tarkasteltaessa huomataan, että virkamiesten perinteinen uraperusteinen byrokratiamalli on kokenut Ruotsissa melkoisia muutoksia viimeisten vuosikymmenten saatossa. Muutokset alkoivat toteutua vuodesta 1965 lähtien, jolloin virkamiesten työtä alettiin säännellä kollektiivisin sopimuksin. Samassa yhteydessä julkishallinnon virkamiehille annettiin lakko-oikeus. 1970-luvulla julkishallinnon virkamiesten ammattiasemaa alettiin muuttaa entistä enemmän samanlaiseksi yksityissektorin kanssa. Julkista viranhoitoa koskeva laki 1970-luvun puolivälissä kiteytti tämän muutoksen. (Ehn 2015, 333.)

Nykyisin Ruotsissa ei käytännössä ole erityisesti julkisen sektorin virkamiehen statusta. Valtionhallinnon tehtävissä toimivien roolia ei säännellä, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta, lailla. Julkisen sektorin työntekijöitä säännellään siis samalla työlainsäädännöllä kuin muitakin ammattiryhmiä työmarkkinoilla. Julkisen hallinnon henkilöstöllä ei ole Ruotsissa tällä hetkellä takeita elinikäisestä työsuhteesta. Esimerkiksi tuotannollisiin ja taloudellisiin syihin vedoten pysyviä asiantuntijoita ja toimihenkilöitä on Ruotsissa erotettu.

Ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen johtotehtävissä toimivan henkilöstön työsuhteiden maksipituus on nykyisin useissa tapauksissa rajoitettu viidestä seitsemään vuoteen. (Ks. Ehn 2015, 334; Premfors ym. 2009). Virastojen pääjohtajien toimikausi on nykyään kuusi vuotta ja sen jatkoksi mahdollisesti tuleva kolmen vuoden jatkokausi. Valtiovarainministeriö valmistelee maan hallitukselle virastojen pääjohtajanimitykset ja hallitus nimittää virastojen pääjohtajat. 1990-luvun alkupuoliskolta alkaen tehtiin useita pääjohtajanimityksiä, joissa valitulla oli runsaasti työkokemusta myös hallinnon ”ulkopuolelta” ja erityisesti yritys-elämästä. Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluisissa korostui, ettei näissä nimityksissä usein onnistuttu kovin hyvin, koska nimitetyiltä aika usein puuttui kokemus hallinnollisista prosesseista, mikä on edellytys pääjohtajatehtävässä onnistumiselle.

Keskushallinnossa – ministeriöt ja virastot – toimintatapojen yhtenäisyyttä on saavutettu ylimmän johdon yhtenäisellä johtajuuskoulutuksella. Esimerkiksi kaikki tehtäviinsä nimitettävät virastojen pääjohtajat osallistuvat valtiovarainministeriössä suunniteltuun johtajakoulutukseen ja valittujen keskinäiseen mentorointiin. Tästä toiminasta on tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella saatu erittäin hyviä kokemuksia viimeksi kuluneiden vuosien aikana.

Ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen johtotehtävässä toimivien osalta voidaan todeta, että heidän taustansa on odotetusti väestön sosioekonomiseen asemaan skaalalla selvästi

keskiarvoväestöä korkeampi: heillä on parempi koulutus ja sen myötä parempi tulotaso (johtavien julkishallinnon työntekijöiden sosioekonomisista taustoista ks. Ehn 2015, 334-340, joka on aihealueen kattava analyysi).

Valtionhallinnon arvoperustaa pohtinut työryhmä korosti loppuraportissaan vuonna 2013, että keskeisiä julkisen hallinnon työntekijöiden arvoja Ruotsissa ovat demokratia, laillisuus, objektiivisuus, vapaa mielipiteen muodostus, tasa-arvon ja vapauden kunnioitus, tehokkuus ja palveluasenne.²⁷ Arvot ovat varsin samankaltaisia kuin mitä muissakin OECD-maissa on totuttu näkemään.

Keskushallinnon reformit

Ruotsin hallintojärjestelmälle on leimallista edellä esiin tuodun staattisuuden lisäksi suuri joustavuus, mitä tulee ministeriöorganisaation rakenteeseen ja työnjakoon. Kuten edellä on tuotu esille, Ruotsin mallissa pääministerillä on suuri valta ministeriörakenteen organisoimisessa. Organisoinnin tekee mahdolliseksi ministeriöiden asema Regeringskansliet-hallintojärjestelmän kokonaisuudessa. Jos keskushallintoon perustetaan virasto, niin tavanomainen valmisteluprosessi ennen hallituksen ja parlamentin päätöksentekoa (budjettilainsäädäntöön liittyen) edellyttää asiaan liittyvän komitean asettamista ja sen työskentelyä. Ruotsin Regeringskansliet-malli on herättänyt paljon mielenkiintoa myös Suomessa ja muissa EU-maissa. Kaikissa näissä on Ruotsin tapaan ollut jo pitkään pyrkimys pois sektoroituneesta hallintorakenteesta kohti yhtenäistä valtioneuvostoa. Lisäksi organisaatorakenteen joustavuus on koettu välttämättömäksi, jotta hallitusohjelman toimeenpano voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Vertailevat kansainväliset selvitykset julkisen politiikan tutkimuksen alalla ovat osoittaneet, että Ruotsin Regeringskansliet-malli on tuonut keskushallinnon toimintaan koherenssia ja poikkihallinnollisten kysymysten jäntevämpää yhteensovittamista (esim. Bouckaert & Halligan 2008). Arvioidessaan Ruotsin keskushallinnon uudistusta ja erityisesti elinkeinoministeriön toimintaa Virtanen ja Uusikylä (2002) ovat todenneet, että vaikka uudistuksen lähtökohdat ja perustelut ovat olleet oikeat, ei uudistukselle asetettuja tavoitteita ole saavutettu läheskään siinä laajuudessa kuin suunniteltiin. Uusi hallinnollinen ”superrakenne” on sulkenut sisäänsä aiemmin itsenäisinä ministeriöinä toimineet yksiköt, jotka departement-statuksella toimivat pitkälti juuri niin erillisinä yksiköinä kuin aikaisemminkin. Virtasen ja Uusikylän mukaan muutosjohtajuus hankkeen toimeenpanossa jäi vuosituhannen vaihteessa toteuttamatta, jolloin rakennemuutoksen tuekseen kaipaama toimintakulttuurin muutos jäi myös toteutumatta. Samaan johtopäätökseen ovat päätyneet myös Levin ja Tegel (2002), jotka ovat todenneet, että toiminta hallinnollisissa perusyksiköissä on jatkunut entiseen malliin konsolidoinnista huolimatta.

Ruotsissa ministeriöorganisaatioita ei ole muutettu työnjaoltaan merkittävässä määrin viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Tutkija-arvion mukaan Ruotsin keskushallinto on ylipäänsä pysynyt hyvin samankaltaisena – tai ”koskemattomana” – viimeksi kuluneen 350 vuoden aikana (Molander ym. 2002, 148; Sundström 2015a ja 2015b). Ruotsin hallintojärjestelmän uudistamisen teemat ovat tutkimustiedon valossa liittyneet erityisesti hallinnon hajauttamiseen, uudentyyppiseen managerialismiin (ja julkisen johtamisen uudistamiseen) sekä julkisten toimintojen yksityistämiseen ja markkinaehtoistamiseen sen sijaan, että uudistamisessa olisi keskitytty organisaatioiden rakenteelliseen uudelleenorganisointiin (Sundström 2015a, 316-321).

²⁷ Ks. www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaV%C3%A4rdegrunden2013.pdf

Kaikissa merkittävässä hallinnollisissa uudistuksissa koskien keskushallintoa uudistusten valmisteluprosessin käynnistää parlamentissa käytävä keskustelu, joka ajoittuu tavallisesti budjettiasioiden käsittelyn yhteyteen. Tällaisia merkittäviä uudistuksia ovat sellaiset uudistukset, joissa on merkittävä kansallinen intressi tai jotka koskevat vaikutuksiltaan suuria kansanjoukkoja (esimerkiksi asumiseen, terveydenhuoltoon, maanpuolustukseen, turvallisuuteen tai vakuutusmaksuihin liittyvät uudistukset). Merkittävässä asioissa – kuten edellä todettiin – hallintoreformien toteuttamista edeltää komiteatyö, jonka lopputulos on aina julkinen dokumentti. Komitealaitoksella on Ruotsissa suuri merkitys julkisen politiikan kannalta keskeisten kysymysten selvittämisessä jo nimenomaan siitä syystä, että Ruotsissa ministeriöillä ei ole omasta takaa käytössään merkittävässä määrin työvoimaa ja osaamista selvittämään julkisen politiikan uudistusten taustoja. Komitealaitoksen juuret ulottuvat Ruotsissa aina 1600-luvulle asti (Komitealaitoksesta ja sen historiallisista taustoista ks. Zetterberg 1990 ja Mattson 2015 ja jäljempänä luku 2.2.3).

Komiteatyövaiheen jälkeen hallitus tekee tarvittavat esitykset uudistuksista parlamentille budjettikäsitteilyn yhteydessä tai toimivaltansa puitteissa lähtee toteuttamaan komiteatyön tuloksia.²⁸ Julkisen hallinnon reformien ja ylipäänsä julkisen politiikan toimeenpanoa on Ruotsissa tutkittu viime vuosina melko paljon. Tutkimuksissa on tuotu esiin useita julkisen politiikan toimeenpanoon liittyviä ongelmia, jotka ovat Ruotsissa liittyneet muun ristiriitaisiin julkisen politiikan tavoitteisiin ja organisaatiomuutosten edellyttämän muutoskapasiteetin vähyteen (esimerkiksi johtamisen alueella) (ks. Bengtsson 2012; ks. myös Lemne 2010).

Öbergin (2015, 663-664) arvion mukaan eri intressiryhmät ovat näytelleet erittäin merkittävää osaa Ruotsissa viimeksi kuluneen 150 vuoden aikana julkista politiikkaa uudistettaessa. Käytännössä intressiryhmien julkiseen politiikkaan osallistuminen on tehnyt koko ajan epäselvemmäksi rajat politiikan ja hallintojärjestelmän autonomian ja intressiryhmien institutionaalisen osallistumisen välillä. Tavallaan intressiryhmien osallistumisen tavat ovat muuttuneet formaaleista entistä informaalisimmiksi, mikä on hämärtänyt intressiryhmien roolia julkisen politiikan uudistamisessa (kansalaisten muodostamien ryhmien kuuleminen vs. policy advice -tyyppinen toimintamalli).

Intressiryhmät osallistuvat julkisen politiikan uudistamista koskevassa päätöksenteossa politiikkaprosessin eri vaiheissa julkisen politiikan muotoiluun (Öberg 2015, 667-671): osallistumalla parlamentaarisiiin komiteoihin, osallistumalla parlamentaaristen komiteoiden loppuraporttien julkiseen konsultaatioon komitearaporttien valmistuttua²⁹, osallistumalla informaalisti parlamentaariseen päätöksentekoon³⁰, osallistumalla julkisen politiikan toimeenpanoon hallintojärjestelmässä (virastojen hallitukset ja neuvottelukunnat) ja konsultoimalla policy advice -tyyppisesti hallitusta sen päätöksentekoprosessissa³¹.

Ruotsissa pääministerillä on erittäin keskeinen rooli päätöksenteossa koskinen hallituksen työskentelyä ja ministeriöarakenteiden (uudelleen)järjestelyjä. Virastokenttä toimii hyvin itsenäisessä asemassa suhteessa hallitukseen. Virastoissa ylimmällä johtajalla on suuri valta virastonsa työn organisoimiseksi. Organisaatiomuutoksissa henkilöstöä kuullaan ja osallistetaan laaja-alaisesti. Henkilöstön liikkuvuutta ministeriötasolla vauhdittaa se, että ministeriöiden työsuhteisilla työntekijöillä on yksi työnantaja (Regeringskansliet) ja työnantajan päätöksellä työpaikkaa (ministeriö) voidaan vaihtaa. Anekdoottina voidaan

²⁸ Ks. www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslut-ar-om-lagar

²⁹ Komitearaporttien sisällöstä riippuen hallitus kuulee raporttien valmistuttua laaja-alaisesti eri viranomais- ja intressiryhmätahoja. Ruotsalaistutkijoiden arvion mukaan kussakin kuulemistapauksessa (kirjallinen kuuleminen tai julkiset kuulemistilaisuudet) noin 25 % näihin osallistuvista edustaa erilaisia intressiryhmiä ja vapaaehtoisorganisaatioita (ks. esim. Lundberg 2012).

³⁰ Tämä tapahtuu käytännössä niin parlamentaarikkojen ja intressiryhmien edustajien muodostamien informaalien verkostojen avulla. Tästä Öberg (2015, 669) mainitsee historiallisina pitkäaikaisina esimerkkeinä kaksi verkostoa, joista toinen liittyy maanviljelyyn ja maatalouteen ja toinen raittiuspyrkimyksiin ja ylipäänsä alkoholipolitiikkaan.

³¹ Tämä konsultaatio on viime vuosina ja vuosikymmeninä ollut enemmän tai vähemmän luonteeltaan informaalista. Tyypillisinä esimerkkinä voidaan mainita hallituksen toimintatapa, jossa se kuulee työmarkkinajärjestöjä esimerkiksi verotukseen ja talouspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

sanoa, että tätä tutkimusta varten Ruotsissa tehdyissä asiantuntijahaastatteluisa kävi ilmi, että kaikista haastatelluista useat henkilöt olivat toimineet eri ministeriöissä viimeksi kuluneen 15 vuoden aikana.

Ruotsin julkista hallintoa on monin tavoin arvostettu viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana, koska julkisen hallinnon arviointitoiminta on maassa varsin kehittynyttä ja julkinen hallinto vertautuu varsin korkealle erilaisissa julkisen hallinnon arviointien maakohtaisissa vertailuarvioinneissa (ks. esim. Furubo ym. 2002). Toisaalta myös Ruotsin osalta on törmätty metodologiseen ongelmaan, joka on noussut esiin hallintoreformien toteuttamisen ja niiden arvioinnin yhteydessä (Sundström 2015a, 326-327): uudistusten vaikutuksia on loppujen lopuksi vaikea arvioida jos uudistusten tavoitteet ovat olleet epäselviä tai jos on tiedossa, että uudistukset ovat vaikutuksiltaan hyvin monialaisia. Kiistatonta kuitenkin on, että Ruotsissa toteutetut hallintoreformit ovat olleet luonteeltaan sellaisia, että niin sanotun ydinvaltion koko on koko ajan pienentynyt ja oikeastaan aika nopeassa aikataulussa, parinkymmenen vuoden kuluessa, mistä kertoo esimerkiksi valtion virastojen määrän pienentyminen 1990-luvulta nykypäiviin; tästä ks. Sundström 2015a.

Hallintoreformeihin liittyvien arviointien toteuttamisessa valtiontalouden tarkastusvirastolla on keskeisin rooli. Hallituksen päätöksentekoa tukevat useat eri ministeriöiden toimialoilla toimivat tutkimuslaitokset ja asiantuntijavirastot kuten esimerkiksi Statskontoret, Vårdanalys, Tillväxtanalys, Trafikanalys ja Myndigheten för Kulturanalys. Ulkopuolisia yksityisiä konsultteja ja asiantuntijoita käytetään Ruotsissa harvoin hallintoreformien ja keskeisten julkisen politiikan uudistusprojektien arvioinneissa. Sen sijaan ulkopuolisia konsultteja käytetään paljon ministeriöiden ja keskushallinnon virastojen työn tukemisessa ja ko. organisaatioiden uudistamistyössä.

2.2.3 Komitealaitos – kiinteä osa ruotsalaista yhteisen valmistelun ja päätöksenteon periaatetta

Komitealaitos on ollut olennainen osa ruotsalaista demokratiaa ja hyvinvointivaltion rakentamisprojektia. Sen tehtävänä on ollut paitsi selvitysten ja analyysien kautta tarjota riittävän monipuolista asiantuntijatietoa päätöksentekijöille myös toimia yhteisenä keskusteluna ja valmisteluareenana sekä yhteensovittaa erilaisia yhteiskunnallisia näkemyksiä. Peterssonin (2015, 650) mukaan ruotsalaista päätöksentekokulttuuria voidaan luonnehtia kolmen attribuutin avulla: se on rationalistinen, deliberatiivinen ja konsensusperäinen.

Päätöksentekokulttuurin rationalistisuus viittaa pyrkimykseen kerätä päätöksenteon perustaksi mahdollisimman systemaattista, aihealuetta sivuavaa tutkimus- tai asiantuntijatietoa. Tämän ajattelun juuret ovat syvällä rationalistisessa suunnitteluideologiassa (ks. Faludi 1973), joka näyttäytyi konkreettisesti 1970- ja 1980-lukujen keskitettyjen suunnittelujärjestelmien laatimisessa. Deliberatiivisuus tukee tätä pyrkimystä sillä, että ongelmanratkaisu on siirretty hyvin koulutetuille ammattilaisille ja erityisosaajille. Konsensusperäisyys puolestaan ilmenee pyrkimyksenä saada mahdollisimman laaja yhteinen hyväksyntä tehdyille politiikkalinjauksille. Konsensuspolitiikka oli erityisen korostunutta sosialidemokraattien valtakaudella 1960-luvulta aina 1990-luvun loppuun. Konsensuspolitiikka päättyi vuoden 2006 valtiopäivävaaleihin, joissa porvarillinen blokki (*Alliansen*, johon kuuluivat Maltillinen kokoomus, Kristillisdemokraatit, Keskustapuolue ja Kansanpuolue liberaalit) voitti vaalit ja otti hallitusvastuun.³²

³² Tätä raporttia varten on kirjallisen aineiston analyysin lisäksi Tukholmassa haastateltu 13.-14.6.2016 seuraavia komiteatyön asiantuntijoita: Richard Murray (ex-Statskontoret), Martin Sparr (Socialstyrelsen), Marja Lemne (Stockholms Universitet), Michael Borchers (Statskontoret), Mathias Ludwison (Regeringskansliet).

Ruotsin komitealaitoksen juuret ulottuvat kuitenkin kauas nykyisen demokraattisen hallintamallin taakse 1600-luvulle Kustaa II Aadolfin (1594-1632) ja hänen valtakunnankanslerinsa Axel Oxenstiernan (1583-1654) organisoimiin kuninkaallisiin komiteoihin, jotka vuoden 1634 hallitusmuodon uudistus mahdollisti. Nykyaikaisen komitealaitoksen perusta on määritelty komitealaissa (Kommittéförordningen SFS 1998:1474) vuodelta 1998. Komiteat (SOU = *Statens offentliga utredningar*) ovat aina hallituksen asettamia (vastuuministerin esityksestä) ja niiden takana on kollegiaalinen hallituksen konsensuspäättös. Komiteoita ei Ruotsissa tarvitse alistaa parlamentin hyväksyttäväksi, vaan hallituksella on oikeus asettaa ja lakkauttaa niitä harkintansa mukaan. Komiteoiden juridinen asema on kuitenkin vahva, sillä ne rinnastetaan Ruotsissa valtion virastoihin. Näin komiteat toimivat virkavastuulla ja niiden toimintaedellytykset on turvattu valtion budjettirahoituksella. Komiteoiden ohella ministeriöillä voi olla kuitenkin myös omia työryhmiä ja selvityshankkeita, jotka tunnetaan nimellä Ds eli *Departementsserien*. Hallitus päättää onko ministerin aloite komitean perustamisesta sellainen, joka edellyttää varsinaisen komitean perustamista vai hoituuko asia kevyemmällä ministeriöperusteisella menettelyllä. Yleinen sääntö on, että kaikki merkittävimmät yhteiskunnalliset uudistukset ja suuret lakihankkeet (esi)valmistellaan virallisissa komiteoissa ja pienemmät lakihankkeet ja tekniset uudistukset ministeriöiden omissa valmisteluelimissä. Joskus valmistelun kiireellinen aikataulu saattaa käytännössä pakottaa tehokkaampaan ministeriölähtöiseen valmisteluun.

Komiteat asetetaan aina jotain erityistehtävää varten erillisellä komiteakirjeellä (*kommittédirektiv*). Tehtävä voi olla lainvalmisteluun liittyvä, johonkin yhteiskunnalliseen teemaan liittyvä taustaselvitys (*utredningsuppdrag*) tai julkisen skandaalin aikaansaaman tilanteen rauhoittaminen. Ei ole mitenkään tavatonta, että joku myöhemmin vakiintunut (esim. pysyvän virastoaseman saanut) toiminto on alun perin käynnistynyt väliaikaisen komitean puitteissa. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita vuoden 2015 alusta lainvaikutusten arviointia suorittava Regelrådet. Se aloitti elinkeinoministeriön alaisena valtiollisena komiteana vuonna 2008 ja sen tehtävä oli toimia hallituksen neuvoa-antavana elimenä.

Komitean asetuskirjeessä määritellään selvitystyön tavoitteet sisältö sekä toimeksiannon määräaika. Yleensä sen jälkeen komitealle nimitetään puheenjohtaja ja sisältöasiantuntijat (*sakkunniga*) sekä asiantuntijat (*experter*)³³ ja näille erillinen sihteeristö. Suomen työryhmä- ja komiteakäytännöistä poiketen komiteat Ruotsissa ovat lähes poikkeuksetta päätoimisia ja niillä on erillinen budjetti ja sihteeristö. Tämä takaa niille tietynasteisen itsenäisyyden ja työrauhan. Viime vuosien aikana komiteoiden toimintoja on myös fyysisesti keskitetty yhteiseen virastorakennukseen. Karlavägen 100:ssa sijaitsevassa ”virastolinnake” Garnisonenissa kaksi kokonaista kerrosta on varattu komiteoiden käyttöön asianmukaisine tukipalveluineen. Komiteatyön periaatteet ja ohjeet on määritelty erillisessä komiteatyön käsikirjassa (Regeringskansliet 2000).

Vaikka nykyisin komiteoita asetetaan vuosittain noin satakunta, komitealaitoksen kultaaikoina voidaan pitää 1970-lukua sekä valmistautumisaikaa Ruotsin EU-jäsenyyteen 1990-luvun puolivälissä.

Ruotsissa komitealaitos on aina ollut vahvasti poliittisen ohjauksen väline. Tämä pätee niin komiteoiden asettamiseen, niiden tavoitteiden määrittelyyn, komiteoiden puheenjohtajien ja jäsenten nimittämiseen kuin niiden lakkauttamiseen. Sosiaalidemokraattisen valtakauden aikana, 1950-luvulta 2000-luvun alkupuolella saakka, komiteat olivat varsin pitkäikäisiä ja niiden toimikaudet ulottuivat hallituskausien yli. Nykyisin komiteoiden määräaika on

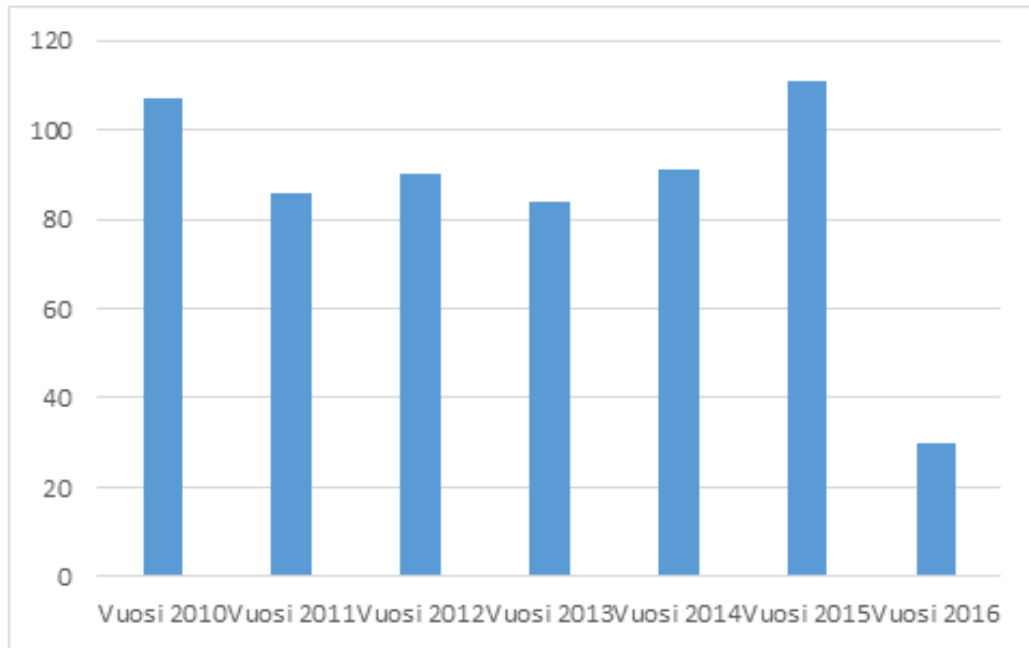
³³ Sisältöasiantuntijat (*sakkunniga*) osallistuvat komitean työskentelyyn hieman samaan tapaan kuin jäsenet, kun taas asiantuntijat (*experter*) tukevat komitean työtä komitean tai sen puheenjohtajien päättämässä muodossa. (Kommittéförordning (1998:1474). www.notisum.se/rnp/sls/lag/19981474.htm)

lyhentynyt käytännössä yhteen vuoteen ja niiden sisällöt vaihtelevat suuresti kulloisenkin hallituskoalition politiikkatavoitteiden suhteen.

On kaksi ajanjaksoa, jolloin komiteoiden määrät putosivat radikaalisti. Näitä kutsutaan komiteakirjallisuudessa ”komiteoiden teurastuskausiksi” (vrt. Petersson 2015, 653-655). Ensimmäinen komitealaitoksen alasajojakso ajoittuu vuoteen 1922, jolloin sosialidemokraattinen valtiovarainministeri F.V. Thorsson käynnisti mittavan julkisen sektorin leikkausohjelman. Tämän seurauksena komiteoiden määrä putosi sadan vuoden seurantalastojen pohjalukemiin eli noin 30 vuotuisen komiteaan (Zetterberg 1990). Jo 1930-luvulla komiteoiden määrät alkoivat taas kasvaa saavuttaen sadan vuotuisen komitean rajan vuonna 1945. Tällöin alkoi sodanjälkeinen hyvinvointivaltion rakentamiskausi, jossa komitealaitoksella oli – Suomen tapaan – aivan erityinen merkitys. Komiteoissa valmisteltiin uutta sosiaaliturva- ja koulutuslainsäädäntöä. Niissä soviteltiin yhteen erilaisia yhteiskunnallisia intressejä ja näkemyksiä vankeinhoidosta valtiontalouden hoitoon. Komiteat toimivat myös monen politiikkaan pyrkivän idealistin oppikouluna ja ne olivat kunniallinen jäähdyttelyareena uransa ”ehtopuolella” oleville poliitikoille, virkamiehille ja tutkijoille.

Komitealaitoksen kukoistus jatkui aina 1980-luvun alkupuolelle, jolloin ”teuraskirveeseen” tarttui puolestaan vuonna 1982 toista pääministerikauttaan (ensimmäinen oli vuosina 1969-1976) aloittava Olof Palme. Talouskriisi oli muiden läntisten teollisuusmaiden tapaan ravistellut rajusti myös Ruotsia 1970-luvun lopulla. Samaan aikaan julkinen politiikka oli kriisissä. Thatcherismi ja reaganismi nostivat päätään anglo-amerikkalaisessa politiikassa ja myös moni ruotsalainen asiantuntija oli sitä mieltä, että komitealaitos oli paisunut liian suureksi, toimi tehottomasti ja oli irrallaan politiikanteon realiteeteista. Pääministeri Palme halusi saattaa politiikan valmistelun hallituksen sisälle ja kytkeä sen tiukemmin taloudellisiin menoraameihin. Pahat kielet tosin kertovat, että manööverin pääasiallinen tarkoitus oli keskittää valtaa voimiensa tunnossa olevalle pääministerille. Joka tapauksessa komiteoiden määrä putosi Palmen toimien myötä lähes puoleen sodan jälkeisistä huippuvuosista. Jälleen tapahtui kuitenkin sama kehityskulku kuin 1920-luvulla. Jo muutaman vuoden päästä komiteoiden määrät alkoivat kasvaa talouden piristyessä ja politiikan sisältöjen muuttuessa entistä monimutkaisemmiksi. Tarve asiantuntijoiden panokseen kasvoi. Tämä korostui erityisesti 1990-luvun alkupuolella, kun Ruotsi (aluksi sammutetuin lyhdyin) valmistautui EU-jäsenyyteen. EU-jäsenyyden aattona (vuosina 1994–1995) komiteoiden määrä nousi kaikkien aikojen huippuunsa eli noin 200 vuotuisen komiteaan.

Kuvio 2. Komitearaporttien vuosittaisen lukumäärät Ruotsissa 2010-2016



Viime vuosina komiteoiden määrä on vakiintunut noin 80-110 vuotuisen komitean määrään. Kuviota 2 tulkittaessa on huomattava, että tilasto on koottu vuotuisista komitearaporteista, joten se ei täysin kuvaa asetettujen komiteoiden määrää. Joka tapauksessa komiteoilla on edelleen EU-Ruotsissakin keskeinen tehtävä politiikan muotoilussa ja näyttöön perustuvassa päätöksenteossa. Samaan aikaan on kuitenkin pantava merkille, että komiteoiden kokoonpanossa on tapahtunut suuria muutoksia. Aikaisimmista laaja-alaisista parlamentaarista komiteoista on siirrytty yhden selvityshenkilön toimeksiantoihin ja tutkijoiden osuus komiteajäsenyyksistä on korvautunut kustannussyistä pitkälti virkamiehillä.³⁴

Taulukossa 2 on puolestaan kuvattu Ruotsin komiteoiden määrät ja tyypit hallituskausittain vuosina 1987-2010. Taulukosta voidaan havaita jo 1980-luvun puolivälin aikoihin yleistynyt käytäntö korvata parlamentaariset komiteat teknisemmällä mandaatilla määritellyillä selvitysluonteisilla komiteoilla. Puhuttaessa parlamentaarista komiteoista Ruotsissa ei niiden jäsenistöllä viitata ainoastaan poliittisten puolueiden edustajiin vaan myös keskeisten yhteiskunnallisten sidosryhmien (työnantaja- ja työntekijäjärjestöt, alueiden edustajat, kansalaisjärjestöt, elinkeinoelämän toimijat) edustajiin. Lemne (2016, 8) huomauttaa, että Göran Persson ei pääministerikautensa viimeisen 18 kuukauden aikana asettanut yhtään parlamentaarista komiteaa, toisin kuin Fredrik Reinfeldt, joka omalla pääministerikaudellaan useaan otteeseen edellytti, että työmarkkinaosapuolet otetaan mukaan työelämän muutoksia käsitteleviin komiteoihin.

Samoin taulukko osoittaa sen kuinka suuri rooli ja merkitys yksittäisillä selvityshenkilöillä on Ruotsin komitealaitoksessa. Reinfeldtin hallituksen aikana peräti 85 % komiteoista oli selvityshenkilön vetämiä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että selvityshenkilö Suomen käytännön mukaisesti tekisi työn itse alusta loppuun. Selvityshenkilöllä on käytössään suuri joukko asiantuntijoita sekä tekninen sihteeristö. Komitean sihteerillä (yleensä virkamies) on keskeinen rooli raporttien kirjoittamisessa. Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että vain harvassa tapauksessa selvityshenkilöt itse kirjottavat raportteja, joiden laajuus on varsin yleisesti useita satoja sivuja.

³⁴ Ruotsin hallinnossa vakiintuneen käytännön mukaan ministeriön tai valtion viraston on pyydettävä "luovutettava" virkamies tai asiantuntija komitean käyttöön. Varsin yleistä on myös se, että virasto jatkaa virkamiehen palkanmaksua. Näin ollen komitealaitoksen toimintaan sisältyy paljon piilotettuja kustannuksia. Haastattelujen perusteella on kuitenkin todettava, että virkamiehet yleensä arvostavat pääsyä komiteoihin ja, että ne toimivat monessa tapauksessa oivallisina urajärjestelmän meritoitumiskanavina.

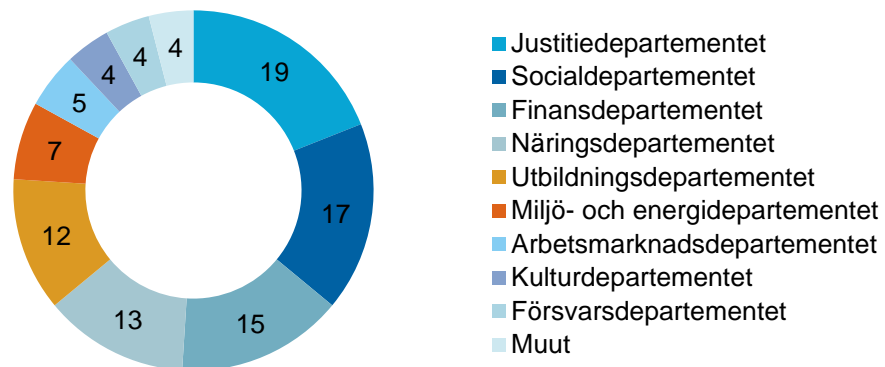
Taulukko 2. Komiteoiden määrät ja tyypit hallituskausittain vuosina 1987-2010

Hallitus	Komiteoita yhteensä	Parlamentaarisia komiteoita	Selvitysluonteisia komiteoita (utredningar)	Erillinen selvityshenkilö	Asetettujen komiteoiden vuotuinen määrä
Carlsson (S) 1987-1991	329	10 %	25 %	65 %	69
Bildt (M) 1991-1994	333	8 %	24 %	69 %	111
Carlsson/Persson (S) 1994-2006	1154	7 %	15 %	78 %	96
Reinfeldt (M) 2006-2010	337	4 %	11 %	85 %	84
Yhteensä	2153				

Lähde: Lemne 2016, 8

Perinteisesti komiteat olivat myös Ruotsissa miehisen vallankäytön areenoita. Ennen toista maailmansotaa lähes kaikki komiteoiden jäsenet olivat miehiä. Naisten osuus alkoi kuitenkin kasvaa nopeasti hyvinvointivaltion rakentamisen vuosina. Silti vielä niinkin myöhään kuin vuonna 1988 vain kahdeksan prosenttia komiteoiden puheenjohtajista oli naisia. Vuonna 2012 vastaava luku oli noussut 32 prosenttiin ja komiteoiden jäsenistä naisia oli 43 % (Petersson 2015, 658).

Kuvio 3. Komiteoiden loppuraportit hallinnonaloittain vuosina 2010-2016 (toukokuu) (%)



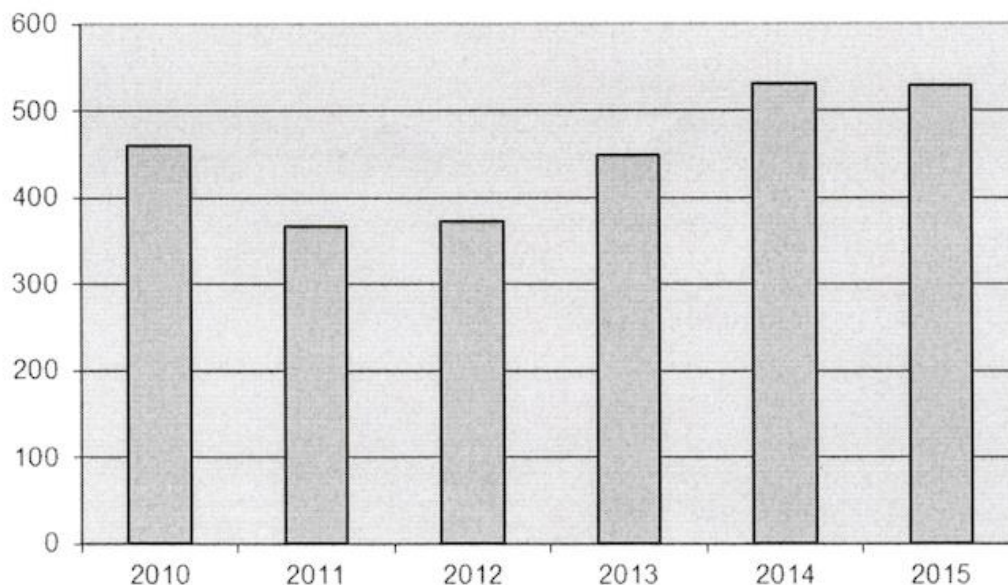
Prosentuaalisesti suurin osa komiteoista (noin 75 %) asetettiin viidelle hallinnonalalle: oikeusministeriön, sosiaaliministeriön, finanssiministeriön, elinkeinoministeriö sekä opetusministeriön hallinnonaloille (kuvio 3). Vaikka vuosivaihtelut saattavat olla varsin suuria, antaa jakauma kohtuullisen luotettavan kuvan siitä, minkä asioiden parissa komiteat ja selvityshenkilöt pääasiassa työskentelevät. Alkuvuoden 2016 komitealistaus (taulukko 3) antaa jonkinlaisen käsityksen siitä millaisia kysymyksiä Ruotsin komiteat ja selvityshankkeet tyypillisimmin käsittelevät.

Taulukko 3. Ruotsin vuoden 2016 (tammi-toukokuun) komiteat asettamiskirjeen mukaisesti määriteltynä.

Vuosi	Vastuutaho	Selvitys
2016	Kulttuuridepartementet	Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring
2016	Utbildningsdepartementet	Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden
2016	Näringsdepartementet	Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet
2016	Näringsdepartementet	Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle.
2016	Näringsdepartementet	På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar
2016	Utbildningsdepartementet	Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning
2016	Finansdepartementet	En ändamålsenlig kommunal redovisning
2016	Finansdepartementet	Beskattning av incitamentsprogram
2016	Miljö- och energidepartementet	Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige
2016	Miljö- och energidepartementet	Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige
2016	Finansdepartementet	Föräldradedighet för statsråd?
2016	Socialdepartementet	Barnkonventionen blir svensk lag
2016	Justitiedepartementet	En ny strafftidslag
2016	Justitiedepartementet	EU:s reviderade insolvensförordning
2016	Miljö- och energidepartementet	Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar
2016	Finansdepartementet	Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse
2016	Socialdepartementet	En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk
2016	Kultturdepartementet	Palett för ett stärkt civilsamhälle
2016	Utbildningsdepartementet	Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål
2016	Justitiedepartementet	Olika vägar till föräldraskap
2016	Kultturdepartementet	EU på hemmaplan
2016	Utbildningsdepartementet	Plats för nyanlända i fler skolor
2016	Finansdepartementet	Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag
2016	Justitiedepartementet	Integritet och straffskydd
2016	Socialdepartementet	Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare
2016	Kultturdepartementet	Låt fler forma framtiden!
2016	Utbildningsdepartementet	Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget
2016	Näringsdepartementet	Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar.
2016	Socialdepartementet	Effektiv vård
2016	Näringsdepartementet	Statens bredbandsinfrastruktur som resurs

Vaikka yllä oleva taulukko 3 on melko sattumanvarainen listaus vuoden 2016 alun komiteoista, kertoo se niistä teemoista, jotka tyypillisimmin ovat komiteoiden työn sisältökysymyksiä. Luettelossa korostuvat teemat kuten vanhemmuus, terveys, kansalaisyhteiskunta, julkiset palvelut (posti ja rautatiet), opiskelu ja tutkimus sekä energia- ja ilmastokysymykset ovat olleet vahvasti esillä koko 2000-luvun komiteoissa. Teknisempiä ja lainsäädännön yksityiskohtiin liittyviä kysymykset on yleisemmin käsitelty ministeriöiden omissa Ds-raporteissa ja virkamiesmuistioissa.

Kuvio 4. Komitealaitoksen kustannukset vuosina 2010–2015 (miljoonaa kruunua vuoden 2010 hinnoin).



Lähde: tuloste Statskontoretista

Komiteoiden kokonaiskustannusten laskeminen on kohtuullisen hankala tehtävä, sillä suuri osa komiteoiden asiantuntijoista on joko virkamiehiä, yliopistotutkijoita tai muita asiantuntijoita, joiden työnantaja maksaa heidän palkkansa komiteassa työskentelyn aikana. Lisäksi komiteat käyttävät muita ministeriöiden ja valtiovirastojen toimitiloja työskentelyssään. Kuviossa 4 on esitetty Statskontoretin laskelma komitealaitoksen kokonaiskustannuksista vuosina 2010-2015 (vuoden 2010 hintatasoon kiinnitettyinä). Kuvion perusteella voidaan todeta, että Ruotsin komitealaitoksen vuosikustannukset vaihtelevat vajaasta 400 miljoonasta kruunusta reiluun 500 miljoonaan kruunuun (eli 52,2 miljoonaan euroon). Vuosivaihtelut ovat vähäisiä, sillä komiteoiden määrän vuosivaihtelut ovat pieniä ja suuri osa kuluista aiheutuu komitealaitoksen vakinaisen sihteeristön palkoista ja kiinteistä kuluista. Komiteoita on vuosien 1987-2010 välisenä aikana ollut keskimäärin 90 vuodessa, joten yhden komitean vuosibudjetti (viitearvona 400 miljoonaa kruunua) on keskimäärin 460 000 euroa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Ruotsin komitealaitoksen juuret ulottuvat pitkälle 1600-luvun kuninkaallisiin komiteoihin. Varsinainen komitealaitoksen kultakausi ajoittuu kuitenkin 1960-1970-luvuille ja ruotsalaisen hyvinvointivaltion rakentamiseen. Ruotsissa politiikan valmistelulle on ollut tunnusomaista pyrkimys rationaaliseen suunnitteluun ja laajaan yhteiskunnalliseen konsensukseen. Komitealaitos palveli näitä molempia päämääriä tarjoamalla päätöksentekijöiden käyttöön ajantasaista tutkimustietoa ja tarjoamalla yhteiskunnan eri toimijaryhmille yhteisen areenan erilaisten näkemysten yhteensovittamiseen. Määrällisesti komiteoita oli eniten Ruotsin valmistautuessa EU-jäsenyyteen 1995. Viime vuosina komiteoita on vuosittain ollut noin 80-110. Ruotsin komitealaitos on hyvin resursoitu ja komiteoiden sekä selvityshenkilöiden työtä tukee erillinen sihteeristö.

Komitealaitos on avoin ja osallistava tapa valmistella politiikkaa ja synnyttää yhteinen kansallinen tahtotila merkittävässä yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä. Etenkin parlamentaariset komiteat ovat myös helpottaneet säädettyjen lakien ja laadittujen politiikkalinjausten toimeenpanoa. Osallistuminen komitean työskentelyyn on kunnia-asia, josta harvoin kieltäydytään. Virkamiehille työskentely komiteoissa on motivaatiota lisäävä ja uramahdollisuuksia vahvistava tehtävä.

Tehokkuusajattelu ja kustannussäästöt näkyvät myös Ruotsin komitealaitoksen kohdalla. Laajoista parlamentaarisisista komiteoista on siirrytty nopeatempoisiin selvityshenkilöhankkeisiin, joiden tyypillinen kesto on yksi vuosi. Tämä on vahvistanut evidenssiin perustuvaa päätöksentekoa tarjoamalla hallitukselle reaaliaikaista tietoa politiikkalinjausten taustalle. Samalla se on kuitenkin romuttanut konsensusyhteiskunnan perusrakenteita ja muovannut komitealaitosta teknokraattisempaan suuntaan. Nykyinen linjaus korostaa asiantuntemusta konsensuksen sijaan. Tästä huolimatta komiteoita on myös kritisoitu puutteellisista vaikutusarvioinneista. Komiteoiden esitysten taloudelliset, sosiaaliset sekä ympäristöön tai yritysten toimintaan liittyvät vaikutukset ovat yleensä varsin yleisiä, jos niitä ylipäätään esitetään. Myös valtiontalouden tarkastusvirasto Riksrevisionen on kiinnittänyt tähän huomiota. Toinen komiteoiden ongelma liittyy sektoroituneeseen hallintoon. Vaikka Regeringskansliet periaatteessa vastaa politiikan laaja-alaisesta muotoilusta, on ministeriöillä edelleen suuri rooli sektoripolitiikan muotoilussa. Tämä näkyy myös komiteoiden tehtävänantojen kapea-alaisuutena. Samoin monitasoinen hallintamalli (globaali-EU-kansallinen-alueellinen-paikallinen) on tehnyt päätöksentekoaareenalla käsiteltävistä asiakysymyksistä niin kompleksisia, etteivät yksittäisen komitean voimavarat aina riitä niiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen ja haltuunottoon.

Tiedusteltaessa ruotsalaisilta politiikan ja hallinnon asiantuntijoilta heidän omaa näkemystään komitealaitoksen tulevaisuudesta, ovat lähes poikkeuksetta kaikki sitä mieltä, että komitealaitoksella on tärkeä tehtävä ruotsalaisen demokratian ja hyvän hallinnon varmistajana myös tulevaisuudessa. Aika näyttää mihin suuntaan komitealaitos kehittyy Ruotsissa, jossa hallituskelpoisten puolueiden määrä kasvaa kaiken aikaa ja enemmistöhallitukset joudutaan Suomen tapaan muodostamaan yhä heterogeenisemmän puoluekentän pohjalta.

2.2.4 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Poliittinen päätöksenteko

- Pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna Ruotsin poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle on ollut leimallista staattisuus. Esimerkiksi maan hallintojärjestelmään on loppujen lopuksi tehty viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana – tai oikeastaan jopa viimeksi kuluneiden vuosisatojen ajan – hämmästyttävän vähän muutoksia.
- Pääministerin asema on Ruotsissa vahva, perustuslakiin perustuen. Pääministeri nimittää ministerinsä ja voi vaihtaa heitä hallituskauden aikana tai tehdä ministerien toimenkuviin muutoksia. Pääministerit ovat myös aktiivisesti käyttäneet tätä valtaansa. Pääministerin ohella myös valtiovarainministerillä on keskeinen asema politiikan valmistelussa ja kantojen muotoilussa. Siinä missä pääministerin asema ja valtaoikeudet on määritelty laissa, valtiovarainministerin valta perustuu enemmän vuosien aikana muotoutuneisiin käytäntöihin ja talouspolitiikan roolin korostumiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.
- Ruotsissa on selkeä työnjako ministeriöiden ylimmässä johdossa. Ministeriötä johtaa ministeri ja häntä avustava valtiosihteeri. Ministeriöiden pysyvät asiantuntijajohtajat toimivat korostuneesti alistaisesti suhteessa poliittiseen johtamiseen. Useiden ministerien sijoittaminen samaan ministeriöön ei ole lisännyt poliittisen koordinoinnin vaikeuksia eikä tuonut mukanaan johtamiseen liittyviä ongelmia.
- Yhteinen julkisen politiikan valmistelu ja päätöksenteko (*gemensam beredning*) on Ruotsin poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeinen fundamentti. Se takaa, että

asiat valmistellaan yhteistyössä ministeriöissä ja että poliittiset päätökset tehdään konsensuspäätöksinä maan hallituksessa. Yhteisen valmistelun periaate näkyy ministeriötasolla kaikessa työsuhteisten asiantuntijoiden työssä, oikeastaan valmisteltavasta asiasta riippumatta.

- Julkisen politiikan päätöksenteon ja hallintojärjestelmän yhteyttä säännellään Ruotsissa monin eri tavoin. Keskeiset tähän liittyvät strategiat ovat formaalien organisaatioiden perustaminen, julkisten organisaatioiden sisäinen ja ulkoinen positiointi, kilpailun kiihdyttäminen, julkisen päätöksenteon ja julkisten politiikan toisistaan etäännyttäminen, formaalien ja informaalien kommunikaatiokanavien rakentaminen poliittisten päätöksentekijöiden ja julkisten organisaatioiden johdon välille sekä julkisen politiikan muutostarpeen tarinallistaminen.
- Komiteoilla on Ruotsissa pitkä historiallinen tausta ja niiden merkitys merkittävien julkisen politiikan tai hallintoreformien valmistelutyössä on ollut elementaarinen. Hallintoreformien näkökulmasta komiteatyöskentelyllä on suuri merkitys uudistuksia koskevien perustelujen kiteyttäjänä, uudistusten tavoitteiden määrittelijänä ja uudistusten vaatimien toimeenpanohaasteiden paikantajana. Komitealaitos on avoin ja osallistava tapa valmistella politiikkaa ja synnyttää yhteinen kansallinen tahtotila merkittävissä yhteiskuntapoliittisissa kysymyksissä. Etenkin parlamentaariset komiteat ovat myös helpottaneet säädettyjen lakien ja laadittujen politiikkalinjausten toimeenpanoa. Tehokkuusajattelu ja kustannussäästöt näkyvät myös Ruotsin komitealaitoksen kohdalla. Laajoista parlamentaarista komiteoista on siirrytty nopeampoihin selvityshenkilöhankkeisiin, joiden tyypillinen kesto on tyypillisesti yksi vuosi.
- Intressiryhmät osallistuvat formaalisti ja informaalisti Ruotsissa julkisen politiikan muotoiluun elementaarisesti. Julkisen politiikan päätöksentekoprosessissa on useita kohtia ja menettelytapoja, joilla intressiryhmät on integroitu päätöksentekoprosessiin varsinkin julkista politiikkaa uudistettaessa. Tällä on ollut Ruotsissa suuri merkitys myös hallituksen päätöksenteossa ja tavallaan ”kokonaisyhteiskunnallisen” näkökulman saamisessa julkista politiikkaa koskevassa päätöksenteossa.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Ruotsin hallintojärjestelmälle on leimallista korostunut dualismi. Sen toisena ääripäänä on ministeriöorganisaation muodostama kokonaisuus (*Regeringskansliet*) ja toisessa ääripäässä mandaatillaan hyvin itsenäisessä asemassa olevat virastot.
- Ministeriöt muodostavat lähtökohtaisesti yhden hallinto-organisaation (*Regeringskansliet*) ja työnantajan. Tällä on lähtökohtaisesti suuri merkitys ministeriöiden toiminnan ja menettelytapojen yhdenmukaisuudessa. Ministeriöiden muodostaman yhtenäisen hallinto-organisaation toimintaohjeisiin ja -säädsiin on kirjattu selkeät periaatteet erityisesti ministeriöiden yhteistyölle hallitukselle tehtävien esitysten valmistelussa.
- Tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että Ruotsissa koetaan hallinnon rakenteiden ja toimintatapojen olevan periaatteessa ”kunnossa” ottaen huomioon julkisen politiikan ja hallinnon tulevaisuuden haasteet (esimerkiksi maahanmuutto, hallinnon digitalisointi ja aluehallinnon uudistustarpeet). Vaikutelma on, että hallinnon rakenteisiin tehdään aktiivisesti muutoksia sen perusteella, mitä ongelmia havaitaan ja millaisia toimintatapamuutoksia ne kulloinkin edellyttävät. Tätä

helpottaa pääministerin mahdollisuus tehdä muutoksia ministeriörakenteeseen ilman lainsäädäntömuutoksia.

- Budjetoinnin strategiaperusteisuus vahvistaa valtionhallinnon yhtenäisyyttä. Valtion talousarvio sisältää hallituksen ohjelman kannalta keskeiset strategiset tavoitteet eikä budjettia ole lähtökohtaisesti valmisteltu organisaatiotoimijoiden (ministeriöt, keskushallinnon virastot ja muut hallinto-organisaatiot) kokonaisuudesta käsin.
- Hallintojärjestelmän yhteen sovittamisen ja yhtenäisyyden vahvistamisessa voidaan edetä kahta tietä, niin sanotuilla kovilla ja pehmeillä menetelmillä. Kovat viittaavat organisaatorakenteiden ja budjettirakenteen muuttamiseen ja formaaleihin työnjakokysymyksiin. Pehmeät menetelmät liittyvät yhteistyön lisäämiseen, yhteistyöhön liittyvän sosiaalisen pääoman kasvattamiseen, vapaaehtoiseen tehtäväkiertoon sekä ministeriöiden ja valtion virastojen yhtenäiseen johtamiskoulutukseen ja asiantuntijavaihtoon. Ruotsissa on edetty näitä molempia reittejä. Maan viimeaikaisesta hallintopolitiikan historiasta löytyy esimerkkejä niin kovista (pääministerijohtoinen hallitus, Regeringskansliet, hallituksen päätöksentekomenettely ja niin edelleen) kuin pehmeistä menetelmistä (perinteet yhteistyöhön, yhtenäinen johtamiskoulutus, vaikutusperusteinen tilivelvollisuusajattelu ja niin edelleen).
- Ruotsissa valtionhallinnon tulohajausmenettely poikkeaa muiden OECD-maiden tulohajausmalleista. Ruotsissa mandaatillaan itsenäiset virastot saavat seuraavan vuoden budjettikäsittelyn yhteydessä ja lopullisessa muodossaan budjetin tultua loppuvuodesta hyväksytyy ns. ohje- tai ohjauskirjeen (*regleringsbrev*), joka määrittelee viraston tehtävät, rahoituksen ja erityiskysymykset. Ministeriöiden rooli tulohajausprosessissa on vähäisempi kuin muissa OECD-maissa. Ruotsin mallissa tulohajauksen osalta korostuu päämies-agentti-malli, jossa päämiehenä on maan hallitus (ja erityisesti pääministeri) ja agenttina virasto. Tavanomaisesti tulohajausmalleissa päämiehenä toimii korostuneesti ao. virastoa omalla hallinnonalallaan tulohajava ministeriö ja ministeri. Ruotsin tulohajausmallin voidaan katsoa korostavan virastojen tilivelvollisuudessa julkista roolia (horizontaalinen tulosvastuu) ja tilivelvollisuutta suoraan hallitukselle ja edelleen parlamentille (vertikaalinen tulosvastuu).
- Hallinnon avoimuudella ja kansalaisten osallisuuden mahdollistamisella on ollut merkittävä rooli Ruotsin hallintojärjestelmän uudistamisessa.
- Hallintorakenteen uudistaminen ministeriötasolla on Ruotsissa periaatteessa päätöksenteon ja säädösten näkökulmasta yksinkertaista. Pääministerillä on suuri rooli ministeriöorganisaatioiden ja keskushallinnon virastojen työn uudelleen järjestelyissä. Parlamentti käy merkittävistä hallintoreformeista keskustelun esimerkiksi budjettikäsittelyjen yhteydessä, mikäli kaavailtuihin uudistuksiin liittyy suuri kansallinen intressi tai jos ne koskevat suuria väestöryhmiä.
- Hallintoreformien ja keskeisten julkisen politiikan alueen uudistusten arvioinnissa Ruotsissa on pitkät perinteet. Keskeisessä roolissa hallintouudistusten arvioinnissa ovat olleet ulkoisen arvioinnin osalta valtionalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen) ja hallituksen omaa päätöksentekoa koskien eri ministeriöiden toimialoille sijoitetut tutkimuslaitokset ja asiantuntijaorganisaatiot.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Tutkimuskirjallisuus ja muut dokumentit

Arter, D (1984). The Nordic Parliaments: A Comparative Analysis. London: Hurst.

Bengtsson, M (2012). Att genomföra politiska beslut: varför det blir som det blir när vi vill så väl. Forskningsöversikt och diskussionsunderlag, november 2012.

www.mistraurbanfutures.org/sites/default/files/att_genomfora_politiska_beslut_varfor_det_blr_som_det_blr_nar_vi_vill_sa_val_kairos.pdf.

Beuselincq, E, Verhoest, K, & Bouckaert, G (2007). Reforms of Central Government Coordination in OECD-Countries: Culture as Counterforce For Cross-National Unifying Processes? Teoksessa: Schedler, K & Proeller, I (toim.) Cultural Aspects of Public Management Reform. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 16. Emerald Group Publishing Limited, 77-115.

Blöndal, JR (2001). Budgeting in Sweden. OECD Journal on Budgeting 1(1), 27-57.

Bouckaert, G & Halligan, J (2008). Managing Performance. International Comparisons. London & New York: Routledge.

Budgetlag 2011:203. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/budgetlag-2011203_sfs-2011-203

Den nationella nivån - riksdag och regering (2015). www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/det-demokratiska-systemet-i-sverige/den-nationella-nivan---riksdag-och-regering

Ehn, P (2015). The Public Servant. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 299-314.

Ekonomistyrningsverket (2016). Resultatstyrning. www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/resultatstyrning

Faludi, A (1973). Planning Theory. Oxford: Pergamon Press.

Furubo, J-E, Rist, RC, Sandahl, R (toim.) (2002). International Atlas of Evaluation. New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Förordning 1996:1515 med instruktion för Regeringskansliet. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19961515-med-instruktion-for_sfs-1996-1515

Hall, P (2015). The Swedish Administrative Model. Teoksessa Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford University Press. Oxford, 299 - 314.

Jacobsson, B & Sundström, J (2015). Governing the State. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 347-361.

Kommittéförordning (1998:1474). www.notisum.se/rnp/sls/lag/19981474.htm

Lag 2002:1023 med instruktion för Riksrevisionen. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20021023-med-instruktion-for_sfs-2002-1023

Lag 2013:407 om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2013407-om-halso--och-sjukvard-till-vissa_sfs-2013-407

Lag 2002:1022 om revision av statlig verksamhet m.m. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20021022-om-revision-av-statlig-verksamhet_sfs-2002-1022

Lappalainen, M (2014). Pohjolan leijona. Kustaa II Aadolf ja Suomi 1611–1632. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Siltala.

Lemne, M (2010). För långt från regeringen – och för nära: Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet. <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A291412&dswid=9077>

Levin, M, Tegle, S (2002). The Swedish Central Government Machinery. Evidence of Rationality Beyond the Political Level? Paper presented at the 5th biennial conference: Learning, Theory and Evidence, 10 October 2002 in Sevilla: European Evaluation Society.

Lundberg, E (2012). Changing Balance: The Participation and Role of Voluntary Organisations in the Swedish Policy Process. Scandinavian Political Studies 35(4), 347-371.

Mattson, I (2015). Parliamentary Committees. A Ground for Compromise and Conflict. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 679-690.

Modell, S, Jacobs, K & Wiesel, F (2007). A process (re)turn?: Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government. Management Accounting Research 18(4), 453-475.

Molander, P, Nilsson, J-E & Schick, A (2002). Does Anyone Govern? The Relationship Between the Government Office and Agencies in Sweden. Stockholm: SNS.

OECD (2007). Sweden. Achieving Results for Sustained Growth. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD. www.ciaonet.org/attachments/11334/uploads

OECD (2011). The Call for Innovative and Open Government. OECD Paris.

OECD (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD. www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm

Persson, T (2015). Policy Coordination Under Minority and Majority Rule. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 634 – 649.

Peterson, O (2015). Rational Politics. Commissions of Inquiry and the Referral System in Sweden. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 650 - 662.

Pierre, J (toim.) (2015). The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press.

Premfors, R, Ehn, P, Haldén, E & Sundström G (2009). Demokrati och byråkrati. Lund: Studentlitteratur.

Regeringens prioriteringar. www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar

Regeringskansliet (2000). Kommittéhandboken. www.regeringen.se/contentassets/59a5656b4a5942a1b95456e295d4e16f/kommittehandboken-ds-20001

Regeringskansliet (2008). Den statliga budgetprocessen. www.regeringen.se/contentassets/b073398022fd473db3f44664735cd5ad/den-statliga-budgetprocessen

Regeringskansliet (2013). Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaV%C3%A4rdegrunden2013.pdf

Regeringskansliet (2015). Regeringsförklaringen den 15 september 2015.
www.regeringen.se/tal/2015/09/regeringsforklaringen-den-15-september-2015

Regeringskansliet (2016). Budgetpropositionen för 2016.
www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/09/prop.-2015161

Riksrevisionen (2015). Om Riksrevisionen. www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN

Statskontoret (2013). Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering. Om offentlig sektor. www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2013/om-offentlig-sektor_17_stark-kedjan.pdf

Statskontoret (2016). Den offentliga sektorn i korthet 2016.
www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/offentliga-sektorn-korthet-2016.pdf

Sundström, G (2015a). Administrative Reform. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 315-331.

Sundström, G (2015b). Introduction: Public Administration. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 297-298.

Svensk författningssamling (2011). www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20110109.pdf

Sveriges riksdag (2015). Beslut om lagar. www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslut-om-lagar

Så bildas regeringen. www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/sa-bildas-regeringen

Virtanen, P & Uusikylä, P (2002). Rakenteellisesti ja toiminnallisesti joustavaan suomalaiseen keskushallintoon. Tausta-aineistoa keskushallinnon rakennekysymysten vertikaaliseen ja horisontaaliseen uudistamiseen. II Osa: Ruotsin Näringsdepartementet. Selvitys valtiovarainministeriölle (julkaisematon).

Zetterberg, K (1990). Det statliga kommittéväsendet — en del av den svenska modellen.
<http://svjt.se/svjt/2011/753>.

Öberg, P (2015). Interest Organizations in the Policy Process. Teoksessa: Pierre, J (toim.) The Oxford Handbook of Swedish Politics. Oxford: Oxford University Press, 663-678.

Haastattelut

Magnus Bengtsson, johtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Michael Borchers, tutkija, Statskontoret, 13./14.6.2016

Hans Bäck, johtaja, Regeringskansliet, pääministerin kanslia, 23.8.2016

Gustaf Forsberg, apulaisjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Yvonne Gustaffson, entinen valtiosihteeri, 23.8.2016

Dan Hjalmarsson, neuvonantaja, Ramboll, 23.8.2016

Karin Hååg, varapääjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Bettina Kashefi, johtava ekonomisti (entinen valtiosihteeri), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 23.8.2016

Marja Lemne, yliopistonlehtori, Stockholms universitet, 13./14.6.2016

Claes Lindgren, apulaisjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Mathias Ludwisson, Regeringskansliet, 13./14.6.2016

Matthias Lundbäck, asiantuntija, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 23.8.2016

Richard Murray, entinen pääekonomisti, Statskontoret, 13./14.6.2016

Sami Soliman, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Martin Sparr, yksikönpäällikkö, Socialstyrelsen, 13./14.6.2016

Amelie von Zweigbergk, johtaja (entinen valtiosihteeri), 23.8.2016

Lena Westin, vanhempi neuvonantaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Ylva Wålvik, neuvonantaja, Regeringskansliet, pääministerin kanslia, 23.8.2016

2.3 Norja

2.3.1 Poliittinen päätöksenteko

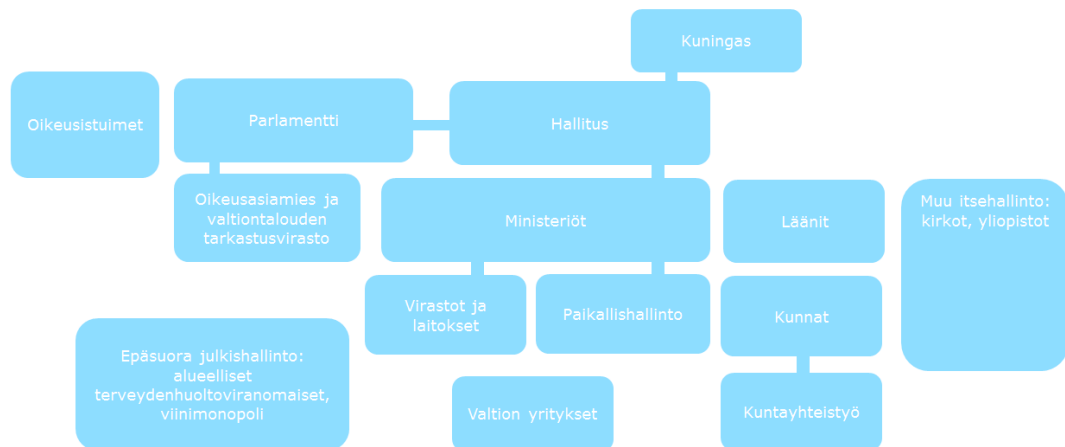
Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Norjan perustuslaki vuodelta 1814 määrittää Norjan monarkiaksi, jossa valta on jaettu kolmelle eri elimelle: parlamentille (*Storting*), valtioneuvostolle ja oikeusistuimille. Parlamentin keskeisin tehtävä on lakien säätäminen. Valtioneuvosto on vastuussa niiden täytäntöönpanosta. Oikeusistuimet valvovat lakien noudattamista. Valtion päämiehenä kuningas on yhdistävä valtion auktoriteetin symboli. Valtioneuvoston kanslia avustaa pääministeriä hallituksen työn koordinoinnissa ja ministeriöt avustavat ministereitä erinäisissä valtionhallintoon liittyvissä tehtävissä.

Parlamentin päätehtävinä on säätää uusia lakeja ja muokata sekä kumota olemassa olevia lakeja. Se päättää vuosittain valtion budjetista. Parlamentin keskeisiin tehtäviin kuuluu myös hallituksen ja julkisen hallinnon valvonta. Parlamentissa myös luodaan suuntaviivat valtion poliittiselle toiminnalle.

Norjan hallituksen toimintaan olennaisesti vaikuttava tekijä on se, että se ei ole yhtenäisenä valtiollisena elimenä vastuussa parlamentille vaan Norjassa on vahva ministerivastuu. Kukaan ministeriö on suoraan vastuussa parlamentille omasta hallinnonalastaan. (Lægreid ja Rykkja 2013; Byrkeflot ym. 2011.) Hallituksella on kuitenkin aina oltava parlamentin tuki politiikkaansa toteuttamiseen. Hallitukseen kuuluu tällä hetkellä pääministerin lisäksi 18 ministeriä. Hallitus ohjaa maata muun muassa tekemällä lakiehdotuksia valtiopäiville, toimeenpanemalla valtiopäivien päätökset, laatimalla budjettiesityksen valtiopäiville ja vastaamalla sen seurannasta.

Kuvio 5. Norjan julkishallinto



Lähde: Ramboll

Alue- ja paikallishallinnon tasolla Norja on jaettu 19 lääniiin (*fylke*), jotka jakaantuvat edelleen 428 kuntaan.

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Norjassa on negatiivinen parlamentarismi, mikä tarkoittaa sitä, että hallitus ei saa menettää parlamentin tukea.³⁵ Toisaalta hallitus ei tarvitse ennen toimikautensa aloittamista parlamentin enemmistön tukea. (Løken ja Stokke 2009.) Sen johdosta on myös mahdollista muodostaa vähemmistöhallitus. Hallituksen muodostamisen prosessi lähtee siitä, että vaalien tai luottamusäänestyksen jälkeen nykyinen pääministeri ilmoittaa parlamentille, onko hänellä riittävästi tukea jatkaa virassaan. Siinä tapauksessa, että riittävää tukea ei ole, hallitus ilmoittaa parlamentille erostaan. Norja ei voi koskaan olla ilman hallitusta ja kuningas ei hyväksy istuvan hallituksen eroa ennen kuin parlamentissa on riittävä tuki uuden hallituksen muodostamiselle.

Eroavan pääministerin pyynnöstä kuningas pyytää parlamentin johtoa, joko suurimman hallituspuoleen johtajaa tai suurimman oppositiopuolueen johtajaa, muodostamaan uuden hallituksen. Yleensä pääministeri on hallituksen suurimman puolueen johtaja. Puolueet, jotka muodostavat hallituksen, laativat hallitusohjelman, joka on sopimus perustuen yhteisiin arvioihin, prioriteetteihin sekä yhteistyösääntöihin puolueiden välillä. Hallitusohjelma laaditaan irrallaan parlamentista. Tämä poliittinen sopimus on tällöin myös periaatteessa suhteellisen joustava, koska sitä ei käsitellä parlamentissa. Käytännössä kuitenkin kaikki hallitukset ovat pitäneet saman ohjelman koko niiden nelivuotisen hallituskautensa ajan.

2000-luvulta lähtien yleisin hallitusrakenne on ollut koalitiohallitus ja enemmistöhallitus. Nykyinen Erna Solbergin hallitus on vähemmistöhallitus. Hallituskausi on Norjassa neljä vuotta. Vuonna 2001 hallitseva vähemmistöhallitus hävisi luottamusäänestyksen parlamentissa, mutta sen jälkeiset hallitukset ovat istuneet koko nelivuotisen hallituskauden.

Ministeriöiden lukumäärä on pysynyt suhteellisen samana 15-18 välillä 1980-luvulta lähtien.³⁶ Nykyinen hallitus vähensi ministeriöiden määrää kahdella. Virastoja on usein siirretty eri ministeriöiden välillä, esimerkkinä maahanmuuttovirasto, joka on viime vuosikymmeninä ollut osana neljää tai viittä ministeriötä. Laitosten määrää on vähennetty parissakymmenessä vuodessa noin neljäsosalla. Kun 1990-luvun puolivälissä niitä oli yli 80, on niitä tänä päivänä noin 60. (Lægneid ja Rykkja 2013.)

Tukitoimintoja (kuten it-, turvallisuus- ja talouspalvelut) ministeriöiden välillä on pyritty yhdistämään keskittämällä ne omaan turvallisuus- ja palveluorganisaatioon. Kaikki ministeriöt eivät kuitenkaan käytä organisaation kaikkia palveluja. Tällaisia ministeriöitä ovat mm. oikeusministeriö, ulkoasianministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Nekin hyödyntävät kaikki kuitenkin keskitetyltä organisaatiolta it-palveluja.

Hallituksen päätöksentekoprosessi sekä hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinointi

Norjassa on pitkälle kehittynyt korporatiivinen poliittinen järjestelmä. Niin työnantaja- kuin työntekijäjärjestöt ovat olleet ja ovat edelleen vahvasti mukana uusien lakien ja poliittisten linjausten suunnittelussa. Norjalaisen hyvinvointivaltion kehitys nähdäänkin olevan sidoksissa kiinteästi näiden etujärjestöjen ja valtion pitkään jatkuneeseen tiiviiseen yhteistyöhön. (Løken ja Stokke 2009.)

Poliittisia toimenpiteitä ja niiden seurauksia arvioidaan laajan toimijakentän toimesta. Tämä on mahdollistettu myös virallisissa ohjeissa, jotka esittävät vaatimukset muun muassa eri

³⁵ www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Parlamentarismen-i-dag

³⁶ www.difi.no/artikkel/2016/02/antall-departementer-og-direktorater-fra-1993-2015

politiikkatoimien seurausten arviointiin sekä poliittisten päätösten valmistelun aikaisiin arviointiprosesseihin.³⁷ Ohjeet liittyvät myös virallisiin selvityksiin, ehdotuksiin ja raportteihin parlamentille sekä myös sääntelyyn. Ohjeiden tarkoitus on taata kunnollinen muutosten ja säädösten valmistelu, edistää yhteistyötä ja koordinaatiota hallinnollisissa prosesseissa valmisteluun liittyen, taata valmistelun korkea laatu ja tehostaa erityisesti kommunikaatioita valmisteluun liittyen valmistelijoiden sekä konsultoivien osapuolien välillä.

Yleensä isommat päätöksentekoprosessit alkavat hallituksen tai ministeriön asettamasta komiteasta tai työryhmästä, joka analysoi tiettyjä asioita ja ilmiöitä sekä laatii raportin päätöksenteon tueksi. Myös parlamentti voi pyytää hallitusta asettamaan komitean. Komitean tai työryhmän raportti julkaistaan joko tavallisena raporttina tai virallisena raporttina (*Noregs offentlege utgreiingar, NOU-rapport*). NOU-raportti esittää komitean näkemyksen ja raporttia seuraa usein konsultatiivisia kannanottoja, jotka johtavat white paper -raporttiin tai ehdotukseen. White paper -raportit ovat tiedonantoja parlamentille käynnissä olevasta työstä ja hallituksen strategisista toimista liittyen tiettyyn yhteiskunnalliseen aiheeseen. Ehdotukset ovat nimensä mukaan ehdotuksia päätöksistä, joihin hallitus toivoo parlamentin ottavan kantaa. Myös uudet säädökset ovat julkisen kuulemisen alaisia hallituksen pykälän mukaisesti ja julkisen kuulemisen proseduuri on määritelty ohjeissa.

Yksittäisen ministerin vastuu parlamentille määrittää Norjan hallinnon tapaa toimia. Ministeri kantaa lopullisen vastuun ministeriönsä ja hallinnonalansa virastojen toiminnasta. Tämän johdosta Norjassa on vahvat ja itsenäiset sektoriministeriöt. (Byrkeflot ym. 2011.) Ministeriöiden vahva autonomia on ollut omiaan heikentämään ministeriöiden välistä yhteistyötä yli hallinnonalojen ja erityisesti ministeriöiden horisontaalista koordinaatiota eri politiikka-alueilla. Toimintatapa on johtanut myös siihen, että perinteiset sektoriministeriöt ovat vahvempia kuin ministeriöt, joiden vastuulla on saada aikaan useita hallinnonaloja koordinoivia toimenpiteitä. Tästä poikkeuksena on valtionvarainministeriö. (Lægreid ja Rykkja 2013.)

Poliittisen päätösten implementaatio on usein hajautunutta ja yksittäisten ministeriöiden vastuulla. Ne delegoivat käytännön implementaation yhdelle tai useammalle hallinnonalansa virastolle. Ministeriöt toimivat enemmän sihteeristöinä poliittiselle henkilöstölle ja työskentelevät hallinnonalan virastojen johtajina sekä hallinnollisten tehtävien johtajina. Ministeriöt itsessään ovat suhteellisen pieniä ja suurin osa keskushallinnon virkamiehistä on töissä erinäisissä virastoissa. (Lægreid ja Rykkja 2013.) Virastot raportoivat ministeriöille ja ovat usein myös näistä käytännössä ja fyysisesti erillään.

Parlamentin ja hallituksen yhteistyö

Viralliset toimintatavat noudattavat selkeää kaavaa, jossa suurin osa parlamentin eteen tulevista asioista on valmisteltu eri komiteoiden toimesta. Jokainen parlamentin jäsen palvelee yhdessä kahdestatoista pysyvistä parlamentaarisesta komiteasta. Näiden komiteoiden vastuulla on valmistella parlamentin mietintöön tulevat asiat. Suurin osa asioista käsitellään pysyvissä komiteoissa. Asiat valmistelevat asiantuntemukseltaan pätevimmät komiteat ja niitä lähellä olevat ministeriöt, esimerkiksi pysyvä komitea liikenteestä ja kommunikaatiosta valmistelelee asioita, jotka liittyvät liikenneministeriön hallinnonalaan. Yleensä komiteat käsittelevät vain asioita, jotka tulevat heille suoraan parlamentista. Tarkastus- ja perustuslakikomitea on tähän poikkeus. Kyseisellä komitealla on valta tehdä aloitteita itsenäisesti ja komitea on vapaa tekemään tiedusteluita ja selvityksiä liittyen parlamentin julkisen hallinnon valvontaan.

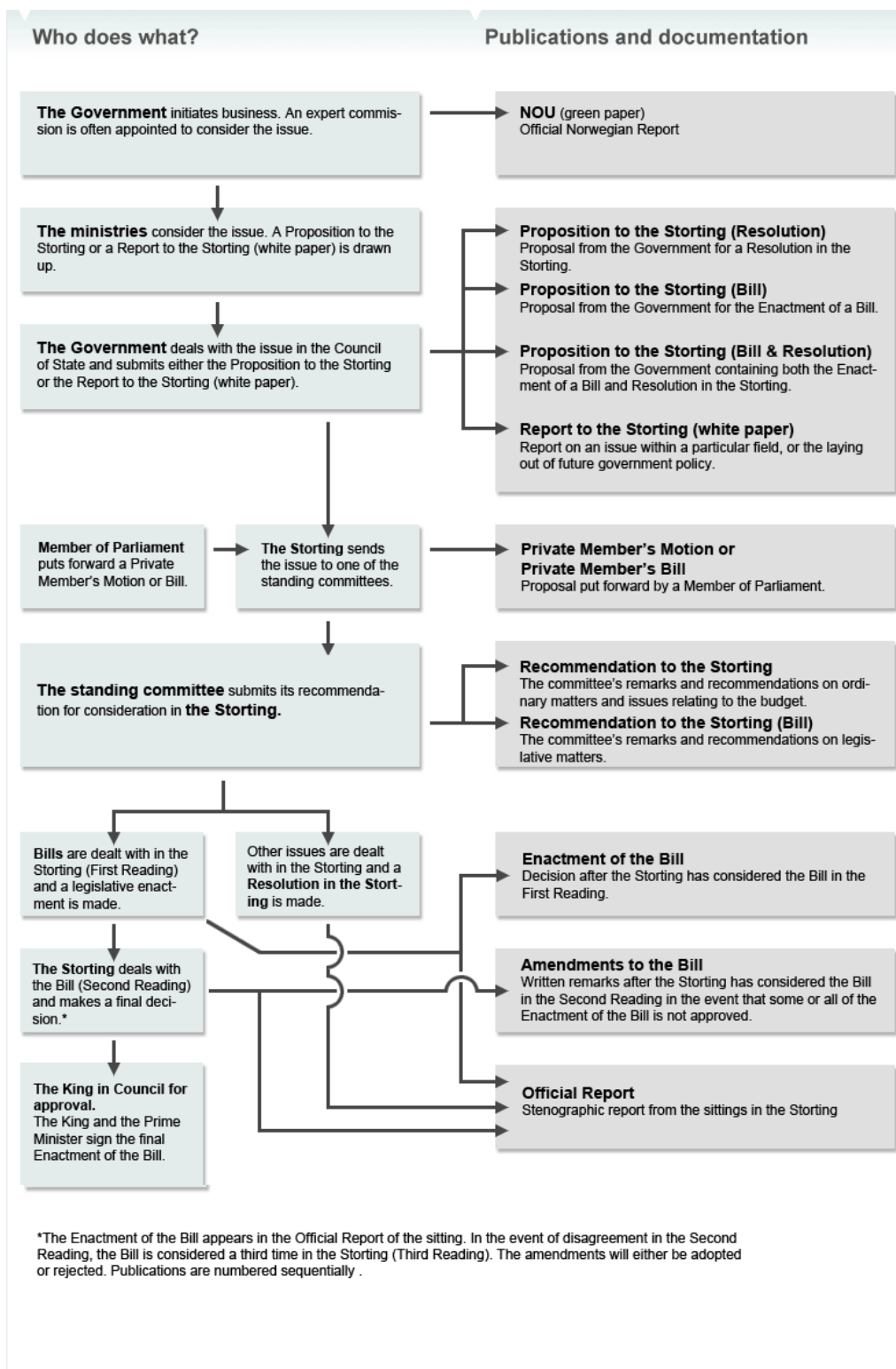
³⁷ www.regjeringen.no/en/dokumenter/Instructions-for-Official-Studies-and-Refid107582

Komiteatyön aikana komitea voi kutsua edustajia ministeriöistä, organisaatioista tai asiantuntijalaitoksista kuultavaksi tiedonsaamista varten. Organisaatiot ja yksittäiset henkilöt voivat myös esittää pyynnön päästä kuultavaksi esittämään mielipiteitään. Nämä kuulemiset ovat julkisia, ellei toisin päätetä. Komitean suositus sisältää tiivistelmän käsitellystä aiheesta ja komitean kommentit päätösehdotuksen lisäksi. Ehdotus esitetään parlamentille, joka on vastuussa lopullisesta päätöksenteosta.

Monet asiat päättyvät yksimieliseen komiteapäätökseen. Jos komitea ei pääse asiasta yksimielisyyteen johtaa se usein mittaviin keskusteluihin ja komiteat jakautuvat kahteen tai useampaan ryhmittymään. Jokainen ryhmittymä valitsee puhemiehen ja jos komitea ei vielääkään päädy yhteisymmärrykseen, vähemmistön mielipide ilmaistaan suosituksessa eriävänä kantana. Erityisen vaikeissa ja monimutkaisissa asioissa on tyypillistä, että ryhmittymät keskustelevat asiasta kokouksissa parlamenttipuolueryhmissä tai niiden johtoryhmissä. Näissä neuvotteluissa määritellyt poliittiset kannanotot muodostavat pohjan neuvotteluille, jotka käydään seuraavaksi suljetuissa komiteakokouksissa.

Parlamentin kysymykset hallitukselle ovat parlamentille tilaisuus saada tietoa tietyistä poliittisista teemoista liittyen ministereiden kantoihin. Hallituksen ministereillä on oikeus kieltäytyä vastaamasta, mutta käytännössä kaikkiin kysymyksiin on aina vastattu. Käytännössä myös ministeriöt laittavat paljon valmistelutyötä siihen, että ministeri pystyy mahdollisimman hyvin esittämään kantansa parlamentille.

Kuvio 6. Työnjako hallituksen ja parlamentin välillä



Lähde: Stortinget (2014). Parliamentary procedure. www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Parliamentary-procedure

Politiikkakoordinaatio ministeriöiden välillä

Valtioneuvoston kanslian lisäksi ainoa ministeriö, jolla on koordinaatiovaltaa, on valtionvarainministeriö. Tämä valta on pääosin rajoitettu kysymyksiin budjetista ja taloudellisista voimavaroista. Valtioneuvoston kanslia on perinteisesti ollut pieni eikä sillä

täten ole ollut paljon koordinaatiovastuuta. Viime vuosikymmenen aikana se on kuitenkin tullut tärkeämmäksi ja henkilökunta on lisääntynyt. (Læg Reid ym. 2013.) Vuonna 2009 valtioneuvoston kanslia nimitti erityisministerin vastaamaan koordinaatiosta. Tämän lisäksi joissain ministeriöissä kuten ympäristöministeriössä, oikeusministeriössä ja ulkoasianministeriössä on koordinaatiotehtäviä yli ministeriörajojen. Norjassa on myös pitkä perinne asettaa organisaatioiden välisiä työryhmiä selvittämään asioita, jotka liittyvät usean eri ministeriön hallinnonalaan. Haastatteluissa nousi esiin, että kunta- ja uudistusministeriö yhteistyössä valtionvarainministeriössä edistävät usein reformeja, jotka liittyvät useaan hallinnonalaan. Tätä edesauttaa se, jos hallitusohjelma on vahva ja selkeä ja nämä poikkihallinnolliset reformit pohjautuvat hallitusohjelmaan.

Koordinaatio ministeriöiden ja hallinnonalojen välillä voi välillä olla vahvan ministeriöaseman ja ministerivastuun myötä haastavaa. (Byrkeflot ym. 2011.) Hallituksen kokous (*R-konferanse*) on hallituksen tehokkain koordinaatiomekanismi. Muita mekanismeja ovat ministeriöiden väliset valtiosihteerikomiteat (*statssekretærutvalg*). Tällaisia komiteoita on tällä hetkellä liittyen mm. ICT:hen ja digitalisaatioon, kestävään kehitykseen sekä pakolaisten kotouttamiseen ja heidän asumiseensa. Valtiosihteerien muodostamalla komiteoilla on taustoittava ja koordinoiva rooli, eikä niillä ei ole virallista päätösfunktiota.

Käytännössä poikkihallinnonalaisia ohjelmia on olemassa vain hyvin harvoja. Tapauksissa, joissa useilla ministeriöillä tai sektoreilla on yhteisiä intressejä, perustetaan yleensä ministeriöiden välinen työryhmä joka valmistelee politiikkadokumentit hallitukselle.

2.3.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Ministeriöiden toimialajako ja asema

Norjan keskushallinto on jakaantunut suhteellisen pieniin ministeriöihin, joiden lukumäärä on pysynyt pitkään 15 ja 18 ministeriön välillä. Kunkin ministeriön päällikkönä toimii ministeri. Ministeriöissä saattaa olla ministeriön päällikön lisäksi useampia tietyistä asiakysymyksistä vastuussa olevia ministereitä. Istuvan hallituksen tekemiä merkittäviä muutoksia on ollut kalastusministeriön yhdistäminen osaksi elinkeinoministeriötä sekä hallinto-, reformi- ja kirkkoasianministeriön yhdistäminen osaksi kunta- ja uudistusministeriötä.

Norjan ministeriöiden alaisuudessa toimii virastoja ja ministeriöstä erillään olevia laitoksia, jotka hoitavat ministeriön hallinnonalan tehtäviä. Ministeriöiden hallinnonaloilla olevien virastojen lisäksi myös valtionyhtiöt sekä valtion säätiöt lasketaan joskus virastoiksi. Valtion virastot lasketaan osaksi keskushallintoa ja niiden työntekijät ovat virkamiehiä ja rahoitus tulee valtion budjetista. Virastojen tehtävänä on soveltaa lakeja ja hoitaa toimintaa valtiopäivien ja hallituksen päättämällä tavalla. Hallitus päättää joka vuosi sääntelykirjeestä viranomaiselle. Siinä on mainittu viranomaisen toiminnan tavoitteet sekä sen käyttöön annettu budjetti.

Seuraavassa on lueteltu Norjan ministeriöt ja niiden vastuualueet pääministerin kanslian lisäksi³⁸:

- **Ulkoasianministeriön** (Ministry of Foreign Affairs) pääasiallisena tehtävänä on turvata ja edistää Norjan intressejä kansainvälisesti. Näitä intressejä määrittää maantieteellinen sijainti strategisesti tärkeällä alueella, maan avoin talous, maan

³⁸ Norjan ministeriöt. www.norden.org/fi/tietoa-pohjoismaista/pohjoismaiden-ministerioet/norjan-ministerioet/norjan-ministerioet

asema rannikkovaltiona ja maan kattavat merelliset resurssit ja laaja öljyn ja kaasun vienti. Ministeriössä on kaksi ministeriä.

- **Puolustusministeriö** (Ministry of Defence) on vastuussa Norjan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan muodostamisesta ja toteutuksesta.
- **Ilmasto- ja ympäristöministeriö** (Ministry of Climate and Environment) on vastuussa hallituksen ympäristöpolitiikan toteuttamisesta.
- **Maatalous- ja elintarvikeministeriö** (Ministry of Agriculture and Food) vastaa pääasiallisesti ruoka- ja maatalouspolitiikasta. Maatalouspolitiikka käsittää maankäytön suunnittelua, maanviljelyä ja metsänhoitoa, porojen ja muiden eläinten pitoa sekä uusien maatalouspohjaisten toimialojen kehittämistä.
- **Kulttuuriministeriö** (Ministry of Culture) vastaa kulttuuripolitiikasta, tekijänoikeuksista, kirkkopolitiikasta, mediapolitiikasta ja liikunta- ja vapaaehtoissektoripolitiikasta. Ministeriö on myös vastuussa valtion lottotoiminnasta (jota hallinnoi valtiollinen Norsk Tipping) sekä yksityisten organisaatioiden peli- ja lottotoiminnan sääntelystä.
- **Terveys- ja hoivapalveluministeriö** (Ministry of Health and Care Services, HOD) on vastuussa terveys- ja hoivapalveluiden tuottamisesta. Ministeriö ohjaa palveluita kattavalla lainsäädännöllä, vuotuisella budjettiallokoinnilla sekä useiden valtiollisten instituutioiden kautta.
- **Liikenneministeriö** (Ministry of Transport and Communications) vastaa yleisesti postin ja telekommunikaatioalan toiminnosta, siviililentotoiminnasta, julkisesta tienpidosta ja raideliikenteestä, kansallisen tiejärjestelmän lautoista, rannikkoalueiden hallinnoinnista, merialueista ja satama- ja merikuljetuspolitiikasta.
- **Kunta- ja uudistusministeriö** (Ministry of Local Government and Modernisation) vastaa asuntopolitiikasta, kaavoitus- ja rakennuspolitiikasta, paikallishallinnon rahoituksesta sekä kuntapolitiikasta, ICT-politiikasta ja julkisen sektorin reformeista, maaseutu- ja aluepolitiikasta, vaalien toteuttamisesta, valtion työnantajapolitiikasta, saamelaisten ja muiden vähemmistöjen asioista ja kansallisesta kartoitus- ja geodatapolitiikasta.
- **Lapsi- ja tasa-arvoministeriö** (Ministry of Children and Equality) vastaa lasten sosiaali/hyvinvointipalveluista, perhepolitiikasta, lasten kehitykseen liittyvistä asioista, syrjäytymisen ehkäisemisestä, tasa-arvosta ja kuluttaja-asioista.
- **Valtiovarainministeriö** (Ministry of Finance) vastaa talouspolitiikan suunnittelusta ja toteutuksesta sekä budjetin koordinoinnista.
- **Öljy- ja energiaministeriö** (Ministry of Petroleum and Energy) pyrkii koordinoimaan ja integroimaan energiapolitiikkaa pääasiallisena tavoitteena taata korkea arvonluonti tehokkaalla ja ympäristöystävällisellä energioresurssien hallinnalla.
- **Opetus- ja tutkimusministeriö** (Ministry of Education and Research) on vastuussa ensimmäisen ja toisen asteen koulutuksesta, toisen asteen korkeammasta koulutuksesta ja kolmannen asteen ammattikoulutuksesta sekä aikuiskoulutuksesta ja aikuisten oppimisesta. Ministeriö vastaa myös tutkimuksesta.

- **Oikeus- ja valmiusministeriö** (Ministry of Justice and Public Security) on vastuussa oikeusvaltioperiaatteen perusteiden säilymisestä sekä kehittämisestä. Ministeriössä on kaksi ministeriä.
- **Elinkeino- ja kalastusministeriö** (Ministry of Trade, Industry and Fisheries) vastaa elinkeino- ja teollisuuspolitiikasta ja kalastuspolitiikasta. Ministeriössä on kaksi ministeriä.
- **Työ- ja sosiaaliministeriö** (Ministry of Labour and Social Affairs) vastaa työmarkkinapolitiikasta, eläkkeistä ja hyvinvointipolitiikasta.

Norjan hallinto on ministeriöpainotteinen (autonominen) ja pääministerin valta on rajatumpi kuin monissa muissa maissa. Tämä johtuu myös laajasta ministerivastuusta, jossa yksittäiset ministerit ovat suoraan vastuussa parlamentille omasta hallinnonalastaan.

Vaikka Norjan hallitus on ministeriöpainotteinen, toimii se myös maata edustavana kollektiivisena elimenä. Joka viikko hallitus tapaa hallituskonferenssissa (*regjeringskonferanse / "R-konferanse"*).³⁹ Konferenssissa päätetään kollektiivisesti tietyistä keskeisistä poliittisista ja taloudellisista aiheista. Päätökset koskevat erityisesti asioita, jotka vaikuttavat useampaan kuin yhteen sektoriin tai hallituksenalaan. Ministerit eivät saa tuoda virkamiesavustajia konferenssiin mutta kaikki agendalla olevat päätökset valmistellaan etukäteen virkamiesten toimesta. Konferenssin päätökset esitetään muistiossa, joiden pituus on rajoitettu kahteen sivuun. Kaikille ministereille (ja ministeriöille), jota aihe koskettaa on annettu mahdollisuus vaikuttaa ja kommentoida päätössiakirjoja etukäteen. Kaikki kommentit ja lisäykset pitää esittää kirjallisessa muodossa ennen kuin muistio lähetetään konferenssiin. Tämä kirjallinen kommenttipaperi ei saa ylittää neljää A4-sivua. Tämä järjestely johtaa siihen, että ministerit ja ministeriöt pyrkivät mahdollisimman suureen yhteisymmärrykseen jo ennen konferenssia. Jos yhteisymmärrystä ei synny tai enemmistö ministeriöistä ei asetu esityksen taakse, pääministerillä on valta tehdä aiheesta lopullinen päätös.

Hallituksen yhteistyömekanismi toimii myös hallituksen alakomitea (*underutvalget*). Useat koalitiollahitukset ovat muodostaneet alakomitean, jossa osallistuvien puolueiden johtajat (pääministerin ja valtionvarainministerin ohella, jos nämä eivät ole puolueiden johtajia) kokoontuvat. Tämän alakomitean rooli saattaa vaihdella hallituksesta riippuen. Myös valtioneuvoston kanslian rooli koordinoivana tahona on viime hallitusten myötä lisääntynyt. (Kollveit 2013.)

2000-luvun alussa kahdeksan laitosta (*directorate*) muutettiin Osloon ulkopuolelle. 1990-luvulla ja 2000-luvulla ministeriöiden roolia muutettiin myös strategisemmaksi ja varsinaisten hallinnonalan tehtävien hoitaminen siirrettiin ministeriöiltä virastoille. Ministeriöiden rooli on toimia lähinnä sihteeristönä poliittiselle johdolle.

Budjetointi, tulosohejaus ja tilintekovastuu

Budjettiprosessin laillinen kehikko pohjautuu parlamentin hyväksymiin budjettisäännöksiin. Säännökset määrittävät budjetin yksivuotiseksi järjestelmäksi ja vaativat myös, että budjetti esitetään kattavasti sekä yksityiskohtaisesti. Budjetin laatiminen alkaa joka vuosi kirjeellä valtionvarainministeriöstä linjaministeriöille. Kirjeen tarkoitus on valmistella maaliskuun budjettikonferenssia. Koko hallitus tapaa kolmen peräkkäisen päivän ajan konferenssissa,

³⁹ Government Conferences in Norway. www.regjeringen.no/en/the-government/the-government-at-work1/the-government-at-work/government-conferences/id270335

joka pidetään yleensä muualla kuin Oslossa. Seniorivirkamiehet valtionvarainministeriöstä sekä valtioneuvoston kansliasta osallistuvat myös konferenssiin. Tämä on suljettu ministeritapaaminen ja kommunikatio ulkomaailman kanssa on rajoitettua. Valtionvarainministeriö valmistee kaiken paperityön konferenssia varten. Linjaministeriöt saavat ohjeet viisi päivää ennen konferenssia. Budjettineuvotteluja ei siis käydä suoraan yksittäisten ministeriöiden sekä valtionvarainministeriön välillä. Konfliktienhallinta kuuluu hallitukselle ja kaikki päätökset tehdään yhteisesti. Konferenssissa ei ole virallista äänestystä. (Anderson ym. 2006.)

Virallisen kirjeen muodossa valtionvarainministeriö pyytää linjaministeriöitä laatimaan budjettiehdotuksen kustannusennusteiden perusteella seuraavalla neljälle vuodelle. Tammikuussa ministeriöt lähettävät ehdotukset valtionvarainministeriöön politiikan toimintaympäristön ennusteista ja helmikuussa ehdotukset uusista politiikkatoimenpiteistä. Säättäkseen ministeriöiden budjettikattoa suositeltuun talous- ja fiskaalipolitiikkaan ja tehdäkseen tilaa uusille politiikkatoimenpiteille valtionvarainministeriö ehdottaa menoleikkauksia joka ministeriölle. Hallitus päättää yhtenäisesti leikkauksista yksittäisille ministeriöille. Leikkaukset yhdessä perusennusteen kanssa muodostavat kunkin ministeriön budjettikaton. Budjettikonferenssien välissä kukin ministeriö on vapaa allokoimaan resursseja budjettikaton raameissa. Toinen budjettikonferenssi pidetään elokuussa ja tässä tapaamisessa tehdään päätökset uusista politiikkatoimenpiteistä ja tehdään päätös lopullisesta resurssienjaosta. Lokakuussa budjetti esitetään parlamentille. Norjan valtio ei käytä paljoa rahastoja tai säätiöitä yhtä poikkeusta, Norjan valtion eläkerahastoa lukuun ottamatta. (Anderson ym. 2006.)

Päätavoitteet tulevat hallitukselta budjettiehdotuksen muodossa parlamentille. Kun budjetti on hyväksytty, virastot saavat ohjauskirjeen, joka on sopimuksenomainen järjestely hallinnonalan ministeriön ja tämän alaisten virastojen laitosten välillä liittyen resursseihin, tavoitteisiin ja tulosmittareihin. Kirje toimii myös virallisena ohjauksena dialogille, joka jatkuu ministeriön ja virastojen välillä läpi vuoden. Suoriteperusteinen budjetointi ja suoritusten johtaminen ovat erittäin keskeisiä. Pääperiaate norjalaisessa hallinnossa ja ohjauksessa on johtaminen tavoitteiden ja tulosten perusteella ("management by objectives and results", MBOR). Tämä johtamistapa otettiin käyttöön valtionhallinnossa 1980-luvun lopussa.

Johtaminen tapahtuu siten, että ministeriö määrittää sekä tavoitteet että resurssit hallinnonalan virastolle tai laitokselle vuotuisessa ohjausdokumentissa ja laitokset ja virastot raportoivat ministeriölle toiminnastaan virallisissa raporteissa ja ohjauskokouksissa. Vuonna 1996 johtamistapaan liitettiin vuotuinen ohjauskirje (*Letter of Allocation*), joka on sopimusmuotoinen järjestely ministeriön ja hallinnonalan viraston tai laitoksen välillä liittyen resursseihin, tavoitteisiin ja suoritusmittareihin. Tämän lisäksi virallinen ohjausdialogi on läpi vuoden kestävä prosessi ministeriön ja viraston välillä. Vuoden aikana virastot raportoivat yleensä kaksi kertaa virallisissa tapaamisissa budjetin toteumasta ja oman hallinnonalan keskeisistä toiminnallisista ja tuloksellisista poikkeamista. Vuoden loppuksi virastot toimittavat vuosikertomuksen, jonka parlamentin tarkastusviranomaisen auditoi. (Læg Reid ym. 2005.) Ohjausta harjoitetaan eri tavalla sektorista riippuen, ja viime aikoina on keskusteluissa noussut esiin, että ohjaus on liian jäykkää ja yksityiskohtaista. Hallitus on aloittanut ohjelman, jonka tarkoitus on virtaviivaistaa ja ammattimaistaa näitä prosesseja.⁴⁰

Norjan valtionhallinnon tarkastusvirasto (Office of the Auditor General, OAG) on parlamentin valvontaelin. Auditoinnin, monitoroinnin ja ohjauksen avulla OAG varmistaa, että valtion tulot maksetaan kuten on tarkoitus ja että keskushallinnon resurssit ja varat hallinnoidaan ja

⁴⁰ Om programmet. <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestvingogledelse/om-programmet>

käytetään taloudellisesti vakaalla tavalla parlamentin päätösten ja aikomusten mukaisesti.⁴¹ OAG työllistää noin 400 henkilöä ja toimittaa vuosittain tarkastusraportin parlamentille. OAG myös arvioi isompia reformeja sekä koordinaatiota virastojen välillä. OAG toteuttaa sekä taloudellisia tarkastuksia että toiminnantarkastuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston johtajan nimittää parlamentti. Johtaja nimitetään neljäksi vuodeksi eli hallituskaudeksi. Nykyinen johtaja Per-Kristian Foss ja hänen kolme edeltäjäänsä ovat entisiä kansanedustajia. Parlamentti nimittää myös OAG:n johtokunnan (*governing board*), jossa on viisi jäsentä. Johtokunnan jäsenet ovat myös yleensä entisiä kansanedustajia. Johtokunta valitsee oman harkintansa mukaan toiminnantarkastuksen kohteet. Kaikki toiminnantarkastuksen kohteet perustuvat kuitenkin parlamentissa tehtyihin päätöksiin esimerkiksi reformeista tai valtion omistamien yhtiöiden johtamisesta. Parlamentin on mahdollista esittää tarkastusvirastolle esitys toiminnantarkastuksen kohteesta, mutta tämä on erittäin harvinaista ja käytännössä johtokunta tekee päätökset tarkastuksen kohteista. Reformeja auditoidaan yleensä noin kolmen vuoden päästä reformin toteuttamisesta. OAG auditoi myös valtion omistamia yhtiöitä ja sitä, miten ministeriöt niitä ohjaavat. Taloudelliset auditot valtion omistamilla yhtiöillä ovat yksityisiä tilintarkastusyhtiöitä. Norjan valtion eläkerahasto on ainoa taho, jota OAG ei auditoi, vaan rahaston toimintaa auditoi erillinen osasto Norjan keskuspankissa.

OAG:lla on lain mukaan oikeus saada nähtäväkseen kaikki julkishallinnon materiaalit, myös salaiset. Tarkastaja tekee tarkastuksen tiiviissä yhteistyössä tarkastuksen kohteen kanssa ja esimerkiksi ministerillä on oikeus lukea tarkastusraportti ja tehdä siihen virheiden osalta korjauksia ennen raportin esittämistä parlamentin komitealle. Ministerit voivat esittää myös kirjallisen kommentin tarkastusraporttiin, joka julkaistaan raportin yhteydessä. Toiminnantarkastusraportit sisältävät yleensä kehitysehdotuksia ja näiden kehitysehdotusten noudattamista seurataan normaalisti 1-3 vuoden sisällä tarkastusraportin esittämisestä.

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Valtiolla oli vuonna 2015 noin 162 000 työntekijää. Heistä 21 000 (13 prosenttia) on töissä ministeriöissä ja muussa keskushallinnossa. Ministeriöissä työskentelee 4 600 henkeä. Vuodesta 1980 valtion työntekijöiden määrä on vähentynyt 184 000:sta 162 000:een työntekijään.⁴²

Taulukossa 4 kuvataan keskushallinnon työntekijät hallinnonaloittain. Valtioneuvoston kansliassa on alle 0,1 prosenttia keskushallinnon työntekijöistä. Suurin työllistäjä on opetus- ja tutkimusministeriön hallinnonala. Taulukosta näkyy myös ministeriöiden yhdistämiset vuonna 2014. Valtiontalouden tarkastusvirastossa on töissä noin 500 ihmistä eli 0,3 prosenttia keskushallinnon työntekijöistä.

⁴¹ Revisjonstyper – Riksrevisjonen. www.riksrevisjonen.no/revisionsmetodikk/Sider/Revisionsmetodikk.aspx

⁴² Direktoratet for forvaltning og IKT (2016) www.difi.no/artikkel/2016/02/antall-departementer-og-direktorater-fra-1993-2015

Taulukko 4. Keskushallinnon työntekijät hallinnonaloittain 2011-2015.

	2011	2012	2013	2014	2015	2015 (%)
Valtioneuvoston kanslia	128	144	138	141	137	0,08
Ulkoasiainministeriö	1 813	1 772	1 751	1 747	1 793	1,11
Maatalous- ja elintarvikeministeriö	2 943	2 940	2 901	2 824	2 571	1,59
Liikenneministeriö	10 029	10 856	11 329	12 864	13 008	8,03
Valtiovarainministeriö	10 769	10 693	10 622	10 436	10 340	6,38
Puolustusministeriö	19 986	19 971	20 011	20 325	21 859	13,49
Öljy- ja energiaministeriö	938	943	968	985	1 010	0,62
Ympäristöministeriö (ympäristö- ja ilmastoministeriö)				1 316	1 291	0,80
<i>Ympäristöministeriö</i>	2 119	2 180	2 209			
Elinkeino- ja kalastusministeriö				3 460	3 299	2,04
<i>Kalastus- ja rannikkoministeriö</i>	2 500	2 543	2 575			
<i>Kauppa- ja elinkeinoministeriö</i>	1 782	1 803	1 841			
Terveys- ja hoivapalveluministeriö	3 294	3 491	3 579	3 763	4 067	2,51
Oikeus- ja valmiusministeriö		22 748	23 309	23 977	25 094	15,48
<i>Oikeus- ja poliisiministeriö</i>	22 595					
Opetus- ja tutkimusministeriö	40 038	40 789	41 915	43 229	44 168	27,25
Oikeusistuimet	2 084	2 117	2 098	2 101	2 149	1,33
Saamiparlamentti	150	150	152	153	157	0,10
Husbanken	346	351	345	339	339	0,21
Kunta- ja uudistusministeriö				6 025	6 218	3,84
<i>Uudistus-, hallinto- ja kirkkoministeriö</i>	6 332	6 477	6 554			
<i>Kunta- ja alueministeriö</i>	298	293	314			
Valtiontalouden tarkastusvirasto (OAG)	526	520	504	504	486	0,30
Parlamentti	55	56	77	71	78	0,05
Lapsi- ja tasa-arvoministeriö	6 717	6 641	6 337	6 022	5 845	3,61
Kulttuuriministeriö	1 479	1 518	1 558	3 471	3 445	2,13
Työ- ja sosiaaliministeriö	15 553	15 419	15 662	16 230	14 717	9,08
Yhteensä	152 474	154 415	156 749	159 983	162 071	100,00

Lähde: NSD Forvaltningsdatabasen. www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/dep

Norjassa suurin osa virkamiehistä on pysyvässä työsuhteessa. Seniorivirkamiehet ovat yleensä kuninkaan nimittämiä ja heidät voi poistaa virasta vain kuningas tai oikeusistuin. Varsinaisesta ei-poliittisesta virkamieskunnasta korkeinta tasoa edustavat alivaltiosihteerit. Nuoremmilla virkamiehillä (vaikka olisivat pysyvissä työsuhteissa) ei ole takeita loppuelämän mittaisesta työsuhteesta samalla tavalla kuin seniorivirkamiehillä. Ministeriöillä ja virastoilla on velvollisuus luopua virkamiehistä, jos heidän tehtävänkuvansa poistuu tai jos virkamies ei enää täytä viran vaatimuksia. Vaadittu irtisanomisaika riippuu työuran pituudesta. Virkamiesten irtisanominen ei ole kuitenkaan kovin yleistä. (Anderson ym. 2006.)

Avoimet virat sekä seniorivirkamiehille että nuoremmille virkamiehille ilmoitetaan avoimesti ja yleensä virat täytetään julkisen haun perusteella. Hallintoministeriö määrittää standardit ja ohjeet virkamiesten palkkaamiseen, mutta käytännössä yksittäiset ministeriöt ja virastot tekevät palkkauspäätökset itsenäisesti. Tiedonvapaussäädös vaikuttaa siihen, että viranhakijoiden nimet ovat julkisesti saatavilla. Virastojen johtajat palkataan yleensä määräaikaisella, noin viiden kuuden vuoden sopimuksella. (Anderson ym. 2006.)

Norjassa on vahva valtiosihteerijärjestelmä. Valtiosihteerit ovat poliittisia ja tämä järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 1947. Alussa valtiosihteereitä oli kymmenkunta. Heidän lukumääränsä on vähitellen kasvanut ja nykyisessä hallituksessa poliittisia valtiosihteereitä on jo yli 40. Monissa ministeriöissä on täten useampi valtiosihteeri, joilla on yleensä

sektoraaliset hallintoalueet. Valtiosihteereiden lisäksi ministeriöissä on myös poliittisia neuvonantajia, joiden rooli on usein hyvin lähellä valtiosihteereiden toimintaa. Norjalaisten hallinnontutkijoiden (ks. Askim ym. 2014) mukaan valtiosihteerit toimivat kuin ”vara- tai junioriministerit”. Heillä on myös selkeästi enemmän valtaa kuin monien muiden maiden valtiosihteereillä.

Työnjakoa korkeimpien poliittisten virkamiesten (poliittisten valtiosihteerien), poliittisten neuvonantajien ja korkeimpien virkamiesten välillä ei ole kovin selkeästi määritelty. Asiantuntijahaastattelujen perusteella voidaan todeta, että erilaisten reformien valmistelutyö on pitkälti poliittista, mutta käytännön toteutustyö on virkamiesten vastuulla. Toisaalta haastatellut asiantuntijat ovat sitä mieltä, että viime aikoina kehitys on ollut sen suuntainen, että asiantuntijatyötä tekevien virkamiesten rooli on myös valmistelutyössä vahvistunut.

Keskushallinnon reformit

Hallituksella on valta järjestää ministeriöt valintansa mukaan. Budjetti näille ministeriöille päätetään kuitenkin parlamentissa. Käytännössä melkein kaikki hallitukset ovat tehneet muutoksia ministeriörakenteeseen. Istuva hallitus esimerkiksi vähensi ministeriöiden määrää kahdella.

Norjan politiikan tyyliä voi luonnehtia kompromissihakuiseksi. Tämä on johtanut siihen, että monet uudistusohjelmat keskittyvät lähinnä suuren julkishallinnon ylläpitoon, modernisaatioon ja prosessien tehostamiseen sen sijaan, että yksityistettäisiin tai pienennettäisiin julkisen sektorin kokoa. Julkisen sektorin palvelujen laaja kilpailuttaminen tai markkinaehtoisuuden lisääminen eivät ole olleet Norjan tapa toimia.

Reformeja toteuttavat yleensä sektoriministeriöt eikä hallintoministeriö. Tyypillisiä esimerkkejä ovat budjettireformi (toteuttajana valtionvarainministeriö), sairaalareformi (toteuttajana terveysministeriö), sosiaaliturvareformi (toteuttajana työministeriö) sekä poliisihallintoreformi (toteuttajana oikeusministeriö). Tällä hetkellä on meneillään useita korkean profiilin reformeja, kuten paikallishallinnon reformi, jonka tarkoituksena on vähentää kuntien määrää, jotta saataisiin tuotettua paremmin palveluja. Käynnissä on myös poliisialueiden vähentämiseen pyrkivä reformi. Muutospaineet ovat täten Norjassa hyvin samankaltaisia kuin Suomessakin.

Hallintouudistusten valmisteluprosessi noudattaa samaa kaavaa kuin hallituksen päätöksenteon prosessi (ks. edellä). Suurista reformeista kuitenkin yleensä väitellään parlamentissa ja näissä pyritään mahdollisimman suureen konsensukseen mahdollisimman monen parlamenttipuolueen välillä. Yleensä muutosprosessit delegoidaan virastoille toteutusvaiheessa. Ministeriöt pitävät viraston johtajaa vastuussa muutosprosessista ja seuraavat muutosprosessia virallisen ohjausprosessin myötä. Muutosprosessit, joihin liittyy korkea riski tai poliittista herkkyyttä, ovat erityisen tarkan seurannan alla. Käytännössä muutoksenhallinta vaihtelee ministeriöiden ja sektoreiden välillä.

Komiteat ovat myös tärkeä areena politiikkapäätösten valmistelussa ja joka vuosi hallitus asettaa noin 20-30 komiteaa. Vaikka komiteat ovat lähtökohtaisesti tilapäisiä ja niiden on tarkoitus tuottaa ratkaisuita ennalta määriteltyihin ongelmiin, ne toimivat itsenäisesti ne nimittäneestä hallituksesta.

Julkinen arviointi tehdään yleensä lakien toimeenpanon vaikutuksista. Ex post -arviointi ei ole pakollista kaikille laeille, mutta näitä arviointeja on tehty parlamentin pyynnöstä, ulkopuolisten ryhmien pyynnöstä tai osana hallitusohjelmaa. Hallintoreformien arvioinnille ei ole vakiintunutta toimintatapaa. Valtiontalouden tarkastusvirasto (OAG) tekee

toiminnantarkastuksia myös liittyen reformeihin, mutta reformeita voi arvioida myös yliopistot, konsultit tai difi (*Agency for Public Management and eGovernment*). Haastatteluissa arvioitiin, että vuoden aikana tehdään satoja eri arviointeja, joista useimmat jäävät mediassa ja päätöksenteossa vähälle huomiolle. OAG:n tekemät toiminnantarkastukset ovat tähän poikkeus ja niiden tuloksia raportoidaan ja huomioidaan sekä mediassa että parlamentissa.

2.3.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Poliittinen päätöksenteko

- Norjassa on erityistä vahva ministerivastuu. Hallitus ei ole kokonaisuutena vastuussa parlamentilla, vaan jokainen ministeri on vastuussa ministeriönsä hallinnonalasta. Tämä tekee usein hallinnonalojen välisestä koordinaatiosta haasteellista.
- Valtioneuvoston kanslia on pieni ja pääministerin rooli vaikuttamisessa muiden ministerien toimialaan on suhteellisen vähäinen. Pääministeri ei voi pakottaa ministereitä toimimaan yhdessä eikä hänellä ole toimivaltaa ohjeistaa ministeriä oman hallinnonalansa johtamisessa.
- Valtionvarainministeriön rooli on pienempi kuin muissa vertailussa maissa. Valtionvarainministeriöllä on rooli vuotuisissa budjettineuvotteluissa, mutta muuten ministeriöllä ei ole ohjausvaikutusta muiden ministeriöiden toimintaan.
- Norjassa on viikoittainen hallituksen kokous, joka noudattaa tiukkoja toimintatapoja. Kaikki päätettävät asiat esitellään pituudeltaan rajatuissa dokumenteissa ja kaikilla ministereillä on oikeus kommentoida asioita sekä kirjallisesti etukäteen että kokouksessa. Haastatteluissa ja kirjallisuudessa nousi esiin, että tämä kokous on tärkein ja toimivin hallituksen yhteistyötapa.
- Norjassa on poikkeuksellisen vahva ja laaja poliittinen valtiosihteerijärjestelmä. Valtiosihteerit toimivat ikään kuin ministeriön apuministereinä. Heillä on usein hyvin vahva ote omista spesifeistä hallinnonalan sektoreista. Norjassa on tällä hetkellä yli 40 poliittista valtiosihteerä ja heillä on enemmän valtaa kuin esimerkiksi Suomen valtiosihteeireillä.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Uuden hallituksen tullessa valtaan pääministerillä on iso rooli. Hän saa vapaasti tehdä muutoksia ministeriörakenteeseen perustamalla uusia ministeriöitä tai lakkauttamalla tai yhdistämällä vanhoja ministeriöitä. Pääministeri voi myös nimittää uusia ministereitä ministeriöihin. Tähän ei ole virallista menettelytapaa ja ministerimuutokset ovat ilmoitusluontoinen asia.
- Hallintoreformien valmisteluprosessi hallituskauden aikana noudattaa normaalia hallituksen päätöksentekoprosessia.
- Hallintoreformeista vastaavat pääosin sektoriministeriöt itse. Useita hallinnonaloja koskevia muutoksia saattavat ajaa kunta- ja uudistusministeriö yhteistyössä valtionvarainministeriön kanssa, mutta tällaiset muutokset koetaan erittäin haastavina ministerivastuun vuoksi.

- Norjan valtionhallinnon tarkastusvirasto OAG työllistää noin 400 henkilöä. Se toimittaa vuosittain tarkastusraportin valtionhallinnon toiminnasta parlamentille ja arvioi myös isoja reformeja sekä eri virastojen toimintaa. OAG:n neljä viimeistä johtajaa ovat olleet entisiä kansanedustajia. Myös johtokunnan jäsenet ovat yleensä entisiä kansanedustajia. Johtokunta puolestaan valitsee toiminnantarkastusten kohteet.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Anderson, B, Curristine, T & Merk, O (2006). Budgeting in Norway. OECD Journal on Budgeting 6(1), 7-43. www.oecd.org/gov/budgeting/40140177.pdf

Askim, J, Karlsen, R & Kolltveit, K (2014). Statssekretærer i norsk politikk: De oversette maktutøverne. Norsk stasvitenskapelig tidsskrift, (4), 233-255. www.idunn.no/nst/2014/04/statssekretaerer_i_norsk_politikk_de_oversette_maktutoeverne

Byrkeflot, H, Christensen, T & Lægreid, P (2011). Changing Accountability Relations in a Welfare State – an Assessment Based on a Study of Welfare Reforms. Working paper 10-2011. UniRokken Center, Stein Rokkan Centre for Social Studies. bora.uib.no/handle/1956/5988

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). Antall departementer og direktorater fra 1993-2015. www.difi.no/artikkel/2016/02/antall-departementer-og-direktorater-fra-1993-2015

Government Conferences in Norway. www.regjeringen.no/en/the-government/the-government-at-work1/the-government-at-work/government-conferences/id270335

Instructions for Official Studies and Reports (2005). www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/utredningsinstruksen_eng.pdf.

Kollveit, K (2013). Concentration of Decision-Making Power: Investigating the Role of the Norwegian Cabinet Subcommittee. World Political Science Review, 9(1), 173-195.

Lægreid, P, Nordø, Å & Rykkja, L (2013). The Quality of Coordination in Norwegian Central Government: The Importance of Coordination Arrangements and Structural, Cultural and Demographic Factors. COCOPS Working Paper No. 14. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/12/Working-Paper-no.-14.pdf

Lægreid, P, Roness, P & Rubecksen, K (2005). Performance Management in Practice – the Norwegian Way. Working Paper 8 – 2005. Stein Rokkan Centre for Social Studies. www.ub.uib.no/elpub/rokkann/N/N08-05.pdf

Lægreid, P, Rykkja, L (2013). Coordination Practice. Coordinating for Internal Security and Safety in Norway. COCOPS – Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_CGov_Internal-Security.pdf

Løken, E & Stokke, T (2009). Labour relations in Norway. Fafo-report 2009:33. www.faf.no/~faf/images/pub/2013/20299.pdf

Norjan ministeriöt. www.norden.org/fi/tietoa-pohjoismaista/pohjoismaiden-ministerioet/norjan-ministerioet/norjan-ministerioet

NSD Forvaltningsdatabasen. www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/ansatte/dep

Revisjonstyper – Riksrevisjonen. www.riksrevisjonen.no/revisjonsmetodikk/Sider/Revisjonsmetodikk.aspx

Riksrevisjonen. www.riksrevisjonen.no

Stortinget (2014). Parliamentary procedure. www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Parliamentary-procedure

Stortinget (2015). Parlamentarismen i dag. www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/Parlamentarismen-i-dag

Om programmet. <https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/om-programmet>. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Haastattelut

Leif Forsell, ylijohtaja, Ministry of Food and Agriculture, 30.6.2016

Per-Kristian Foss, valtiontalouden tarkastusviraston johtaja, Auditor General of Norway, 22.8.2016

Jan Hjelle, ylijohtaja, Department of ICT Policy and Public Sector Reform, Ministry of Local Government and Modernisation, 23.8.2016

Hans Christian Holte, johtaja, Tax Directorate, 2.9.2016

Ingelin Killengreen, erityisasiantuntija, Ministry of Local Government and Modernisation, 30.6.2016

Lars-Henrik Myrmel-Johansen, varajohtaja, The Prime Minister's Office, 3.7.2016

2.4 Viro

2.4.1 Poliittinen päätöksenteko

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Viro on hallitusmuodoltaan parlamentaarinen demokratia. Virossa on yksikamarinen parlamentti *Riigikogu*, jonka 101 jäsentä valitaan suhteellista vaalitapaa noudattaen neljäksi vuodeksi kerrallaan. Äänioikeus on kaikilla 18 vuotta täyttäneillä Viron kansalaisilla.⁴³ Nykyinen poliittinen järjestelmä alkoi muodostua Virossa joitakin vuosia ennen Viron itsenäistymistä vuonna 1991. Viron hallitus (*Vabariigi Valitsus*) on maan ylintä toimeenpanovaltaa käyttävä valtioelin, jonka toimintaa ohjaavat Viron perustuslaki sekä muut lait. Hallitus tunnetaan myös nimellä Viron valtioneuvosto. Hallitus vastaa sekä maan sisä- että ulkopolitiikasta, jonka muotoilee maan parlamentti. Hallitus on vastuussa parlamentille.

Hallitus on vastuussa:

- valtion sisä- ja ulkopolitiikasta ja ulkosuhteiden hoitamisesta
- hallituksen kanslioiden ja osastojen työskentelyn ohjauksesta sekä yhteistyöstä näiden kanssa
- lakien, parlamentin päätösten ja tasavallan presidentin hyväksymän lainsäädännön toimeenpanosta
- lakiehdotusten luomisesta
- tulo- ja menoarvion eli budjetin valmistelusta ja sen esittämisestä parlamentille
- säännösten ja asetusten julkaisemisesta
- muiden perustuslaissa tasavallan hallitukselle veloitettujen velvollisuuksien toteuttamisesta.

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Viron viimeaikaiset hallitukset ovat olleet koalitionhallituksia. Vaalit voittanut puolue nimeää hallitustunnustelijan eli pääministeriehdokkaan. Hallituskoalition synnyttyä alkaa välittömästi hallitusohjelman laadinta. Hallitusohjelmassa (ns. koalitionsopimus) on määritelty hallituksen keskeiset tavoitteet sekä erillisvastuut eri ministerien sekä heidän johtamiensa ministeriöiden suhteen. Nykyinen Taavi Rõivasin toinen⁴⁴ hallitus aloitti kautensa 9. huhtikuuta 2015. Pääministeri Taavi Rõivasin johtaman Reformipuolueen lisäksi hallitus muodostuu kahdesta muusta puolueesta: Sosiaalidemokraattisesta puolueesta sekä Isänmaan ja Res Publican liitosta (IRL). Hallituksessa on 14 ministeriä.

Viron perustuslaissa määritellään selkeästi pääministerin ja ministereiden asema. Yksittäisen ministerin asema ja rooli on vahva eikä pääministeri voi (de jure) antaa ohjeita ja määräyksiä yksittäiselle ministerille. Tämä on vaikeuttanut suuresti yhtenäisen valtioneuvoston ja hallituksen syntymistä Virossa. Haastateltujen virolaisasiantuntijoiden mukaan ongelman voi tiivistää siten, että mitä useampi puolue on mukana hallituksessa, sitä vaikeampi on rakentaa konsensusta ja muotoilla koko hallitukselle yhtenäisiä politiikkatavoitteita.

⁴³ Virossa on ollut käytössä sähköinen äänestysmahdollisuus vuonna 2005 pidetyistä paikallishallinnon vaaleista lähtien. Maa on monella tapaa ollut edelläkävijä sähköisen asiainnin ja sähköisten julkisten palveluiden kehittämisessä. Vaikka tietoturvakysymyksistä on huolehdittu laajalti, esitti arvovaltainen asiantuntijaryhmä kritiikkiä vuoden 2013 kuntavaalien yhteydessä tietoturvakysymysten ja vaalisalaisuuden puutteisiin liittyvissä asioissa.

⁴⁴ Rõivasin I hallitus oli eräänlainen pätkähallitus ja toimi yhteensä 380 päivää eli 26. maaliskuuta 2014 – 9. huhtikuuta 2015.

Tosiasias (de facto) pääministerin persoona, auktoriteetti ja poliittinen johtajuuskapasiteetti kuitenkin määrittelevät sen, miten yhtenäisesti hallitus työskentelee ja miten tavoitteellista sen toiminta on. Esimerkiksi Reformipuolueen pääministeri Andrus Ansipia (Viron pääministeri vuosina 2005–2014) pidettiin erittäin vahvana ja vaikutusvaltaisena pääministerinä, jolla oli kyky toteuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia uudistuksia (etenkin verotuksen, elinkeinopolitiikan ja digitalisaation alueella) sekä luoda kansallisen Eurooppa-politiikan linjauksia. Nykyinen, pääministeri Taavi Rõivas on edeltäjänsä kokemattomampi ja johtamistavaltaan ns. tiimipelaaja. Osallistava johtamismalli on antanut yksittäisille ministereille enemmän näkyvyyttä ja vapauksia esitellä omia poliittisia linjauksiaan. Julkisuudessa tämä on aika ajoin herättänyt kriittisiä pohdintoja hallituksen yhtenäisyydestä ja poliittisesta johtajuudesta.

Sekä parlamentti että hallitus voivat tehdä lakialoitteita. Kaikki lakialoitteet käyvät läpi vaikuttavuusarviointimenettelyn. Vaikuttavuusarviointien systemaattinen soveltaminen on Virossa varsin uutta, sillä laki vaikuttavuusarviointien toteuttamisesta hyväksyttiin vuonna 2012 ja toimeenpantiin täydessä laajuudessaan vuoden 2014 alusta lähtien. Vaikuttavuusarviointimetodologia ja -ohjeistus valmistuivat vuonna 2013. Lakialoitteiden kohdalla sovelletaan myös julkista kuulemismenettelyä. Myönteisestä kehityksestä huolimatta OECD (2015b) suosittelee Viroa saattamaan lakien vaikutusarviointimallinsa OECD:n ja EU:n standardien mukaiseen kuntoon.

Hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinointi

Hallitusohjelman toimeenpano tapahtuu pääasiassa kahden strategisen suunnitelman ja niihin liittyvien seurantavälineiden avulla. Ensimmäinen on hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma (*government action plan*) ja toisena välineenä toimivat sektoriministeriöiden laatimat kehittämissuunnitelmat (*sectoral development plans*).

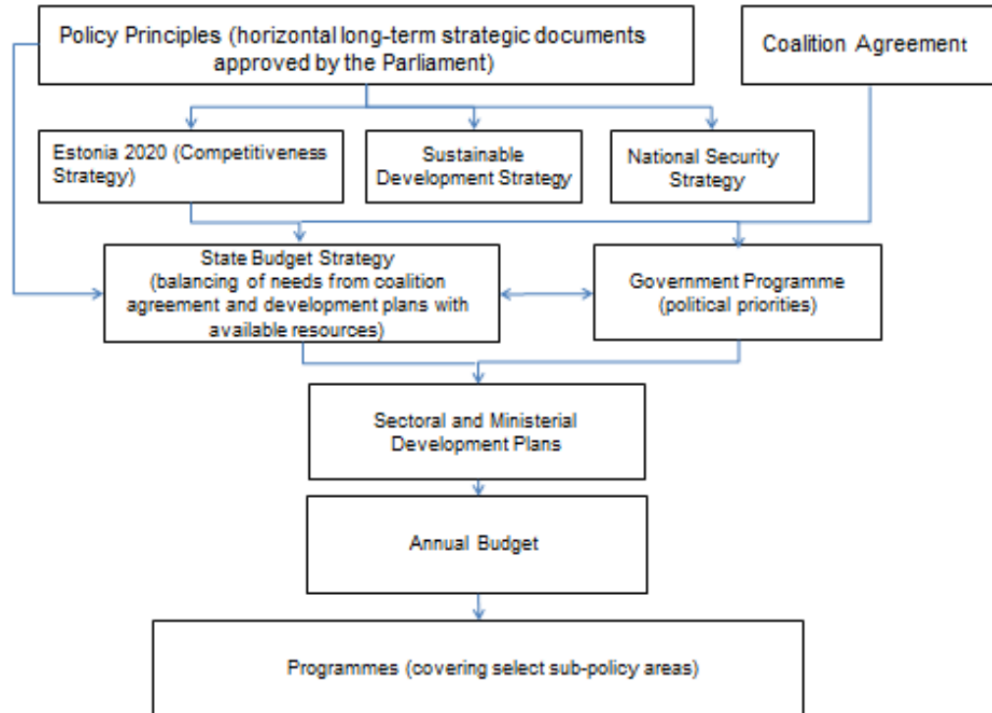
Hallitusohjelman toteutumista seurataan varsin yksityiskohtaisesti neljännesvuosittain ja seurantatiedon perusteella laaditaan joulukuussa Viron parlamentille toimitettava hallitusohjelman seurantaraportti. Raportti on julkinen ja se on kaikkien nähtävillä hallituksen kotisivujen alla. Avoimuudesta huolimatta haastateltujen mukaan parlamentille esiteltävä raportti hallituksen toimista on hyvin yleisellä tasolla ja siinä esitellään pääasiassa onnistuneita avauksia ja hankkeita. Samoin tarkkojen kustannustietojen seurannan puuttuminen on ongelmallista.

Viron parlamentilla on myös muita tapoja valvoa ja seurata hallituksen toimintaa. Se voi esittää muodollisia kysymyksiä (usein kirjallisten kysymysten muodossa), järjestää tiedonantotapaamisia sekä pyytää virkamiehiä kuultavaksi parlamentin valiokuntiin. Yksittäinen kansan-edustaja voi niin ikään esittää virallisia kysymyksiä hallituksen jäsenille, virkamiehille, valtioneuvoston jäsenille, oikeuskanslerille sekä Eestin Pankin pääjohtajalle. Näillä on lain mukaan velvollisuus vastata heille esitettyihin kysymyksiin. Parlamentin valiokunnilla on lisäksi mahdollisuus kuulla muita asiantuntijoita (esim. yliopistoprofessoreita tai elinkeinoelämän edustajia). Valiokunnilla on myös valtuudet palauttaa puutteellisia lakiesityksiä uudelleenvalmisteltaviksi tai pyytää asianmukaiselta ministeriöltä lisätietoa lakitekniisiin yksityiskohtiin liittyen.

Ministeriöiden omat kehittämissuunnitelmat laaditaan kolmeksi vuodeksi eteenpäin ja myös niiden toteutumista seurataan neljännesvuosittain. Monet ministeriöiden virkamiehistä ja osa ministereistä tuntuu olevan kiinnostuneempia hallinnonalojensa omista sektorisuunnitelmista kuin hallitusohjelman toimeenpanon seurannasta. Tämä on synnyttänyt varsin sekavan tilanteen, jossa hallitusohjelman linjaukset eivät riittävästi näy ministeriöiden

kehittämissuunnitelmissa eikä ministeriöiden omilla painotuksilla aina ole riittävää selkänöjää hallitusohjelman linjauksissa. Viron tarkastusvirasto on kiinnittänyt tähän erityistä huomiotaan tarkastusraporteissaan. Lisäksi molempia seurantaraportteja on arvosteltu niiden yleisyydestä, validien seurantaindikaattoreiden puutteesta sekä seuranta-aineiston olemattomuudesta. Hallitusohjelman lisäksi laaditaan myös muita pidemmän aikavälin erillisstrategioita. Esimerkkeinä tällaisista voidaan mainita mm. kilpailukykystrategia (Estonia 2020), kestävän kehityksen strategia ja kansallinen turvallisuusstrategia.

Kuvio 7. Viron keskushallinnon strategisen suunnittelun järjestelmä



Lähde: OECD 2015b, 5

Vaikka Viron hallitus on pyrkinyt priorisoimaan kuvion 7 mukaisesti hallituksen strategisia painopisteitä, on painopisteiden määrä kaksinkertaistunut vuosien 2007-2011 ja 2011-2014 välillä. Vuosien 2014-15 välillä strategisten toimenpiteiden määrä oli yhteensä 289. Tällöin voidaankin perustellusti kysyä auttavatko ne toimintojen ja resurssien suuntaamisessa. OECD onkin vuoden 2015 Governance-raportissaan kehottanut Viron hallitusta priorisoimaan toimintaansa ja vähentämään strategisten toimenpiteiden määrää olennaisesti (OECD 2015d, 7).

2.4.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Viron hallinnon uudistaminen voidaan jakaa kolmeen kauteen: **1) alustava transformaatio** (1990-1996), **2) EU-lähentymisen kausi** (1996-2004) ja **3) EU-jäsenyyden aika** (2004-) (Savi & Metsma 2013, 8). Nykyisen Viron ensimmäiselle hallinnonkehittämiskaudelle (1990-1996) oli tunnusomaista demokraattisten instituutioiden ja riippumattoman oikeuslaitoksen toimintaan saattaminen. Tehtävä oli erittäin vaativa, sillä samaan aikaan täytyi säätää valtava määrä uusia lakeja ja perustaa uusia julkisen sektorin instituutioita keskuspankista ulkoasiainhallintoon ja rajavalvontaan. Tuolloin määriteltiin myös toimivaltasuhteet keskus-, alue- ja paikallishallinnon kesken. (Sarapuu 2012a, 813; Tönnison & Randma-Liiv 2008, 97.)

Kun julkisen hallinnon perusrakenteet, instituutiot ja niiden toimintaa ohjaava säädösperusta oli saatettu kuntoon, siirtyi kehittämisen painopiste 1990-luvun puolivälissä julkisten palveluiden laatuun ja saatavuuteen. Tuolloin kiinnitettiin myös enenevässä määrin huomiota laadun ohella toiminnan kustannustehokkuuteen. Tultaessa 2000-luvun alkuun ja EU-lähentymisen aikaan huomio kiinnittyi vahvasti *acquis communautaire*'iin, so. Viron kansallisten lakien harmonisaatioon sekä hallinnollisten prosessien EU-yhteensopivuuden varmentamiseen. Tätä toimintaa auttoivat suuressa määrin EU:n ns. Pre-Accession ohjelmat (Phare-, ISPA ja SA-PARD) sekä hallitusten väliset Twinning-hankkeet, joissa myös suomalaiset olivat hyvällä menestyksellä mukana. Viro oli Suomen keskeisimpiä Twinning-maita, jossa vuosien 1998-2004 aikana toteutettiin lukuisia hallinnonkehittämishankkeita yhteensä noin 12 miljoonan euron suuruisella taloudellisella panostuksella (Uusikylä & Tervo 2013).

Kolmannella kaudella eli vuoden 2004 EU-jäsenyyden jälkeen *Riigikantselei* ja ministeriöt ottivat vahvan roolin hallinnonkehittämisasioissa. Keskeinen painopiste oli hallinnon toimintojen tehostamisessa, digitalisaatiossa ja sähköisten palveluiden kehittämisessä. Viimeisellä alueella Virola onkin pidetty yhtenä EU:n ja OECD:n johtavista maista (ks. OECD 2011; OECD 2015a).

Ensimmäinen varsinainen hallinnonkehittämiskausi alkoi Mart Laarin (Pro Patria and Res Publica Union) hallituksen aikana vuosina 1999-2002. Tuolloin luotiin perusta Viron talousreformille ja kasvulle. Hallinnon kehittämisen puolella tämä näkyi uudenlaisen New Public Management -suuntauksen sisääntulona. Myöhemmät uudistusaallot ovat jatkaneet tätä linjaa. Uudistusten tavoitteena on pääasiassa ollut tehostaa Viron julkista hallintoa, saada aikaan taloudellisia säästöjä ja ulkoistaa sellaisia palveluita, joita ei ollut tarkoituksenmukaista tuottaa valtion toimesta (Nõmm & Randma-Liiv 2012). Pääministeri Taavi Rõivasin nykyinen hallitus on käynnistänyt keskushallinnon kokonaisreformin, jota hallituksen englanninkielisissä dokumenteissa kutsutaan nimellä Governance Reform. Uudistusohjelma perustuu laajaan, noin 1000-sivuiseen taustaselvitykseen hallinnonkehittämisen tilasta ja kehittämistarpeista. Se on laadittu valtiovarainministeriössä.

Sen tarkoituksena on tehostaa keskushallinnon toimintaa sekä parantaa julkisten palveluiden laatua. Lisäksi uudistuksessa tullaan tarkastelemaan kriittisesti myös ministeriöiden toimivaltakysymyksiä, rakenteita ja toimintatapoja sekä luomaan nykyistä selkeämpi ohjausmalli valtionyhtiöille (Estonian Energy, Estonian Railway, Port of Tallinn jne.). Yhtenä todennäköisimmistä valtionyhtiöiden ohjausmalleista on Suomen kaltaisen omistajaohjausyksikön perustaminen.

Alue- ja paikallishallinnon uudistaminen käynnistettiin Virossa jo 2000-luvun alussa, mutta se on edelleen kesken. Tavoitteena on ollut yhdistää pieniä kuntia, yksinkertaistaa aluesuunnittelun prosesseja sekä karsia päällekkäistä palveluverkkoa. Kuntien yhdistämisen verkkaisesta tahdistista kertoo se, että kun vuonna 2000 Virossa oli 240 paikallishallinnon yksikköä (kaupungit, kunnat ja kylät) niin vuonna 2015 niitä oli edelleen 213. Tavoitteena on päästä noin 60-70 kuntaan.

EU:n seitsemännen puiteohjelman (2011–2014) rahoituksella toteutetun, kymmenen maan julkishallinnon reformeja ja niiden vaikutuksia selvittäneen tutkimuksen (ks. www.cocops.eu) mukaan Viron hallintoa voidaan reformien suhteen pitää hyvin ketteränä ja pragmaattisena. Tämä selittyy Savin & Metsman (2013, 41-43) mukaan sillä, että Viron keskushallinnossa on huomattavan suuri määrä hyvin koulutettuja, nuoria virkamiehiä, jotka seuraavat kiinnostuksella hallinnonkehittämisen uusia virtauksia. Virkamiesten järjestäytymisaste on varsin matala ja virkamiesten irtisanomissuoja heikompi kuin monessa muussa EU-maassa,

mutta silti heidän sisäinen motivaationsa on suurempaa kuin monessa muussa EU-maassa. Lisäksi hallintoa on lähdetty 1990-luvulla kehittämään ”puhtaalta pöydältä” ilman historiallisia rasitteita. Nämä tekijät yhdessä kehittämiseen käytettyjen varsin niukkojen resurssien kanssa selittävät pitkälti sen, miksi hallinnonkehittäminen Virossa on ollut mutkattomampaa kuin esimerkiksi Suomessa.

COCOPS-raportin Viron osiossa nostetaan lisäksi eräs sangen kiinnostava huomio esiin. Viron hallinto on samaan aikaan melko hierarkkinen, mutta sosiaaliselta koheesioltaan vahva. Toisin sanoen hallinnon hierarkia hyväksytään laajasti ja virkamiesten välillä samoin kuin virkamiesten ja poliitikkojen välillä vallitsee vahva luottamus ja korkea sosiaalinen pääoma.

Hallinnon rakenteet ja toiminta

Viron hallintojärjestelmä muodostuu monen muun EU-maan tavoin kolmesta eri tasosta: keskushallinnosta, maakuntahallinnosta sekä paikallishallinnosta. Viron keskushallinto jakaantuu 10 ministeriön toimialaan. Sektorivastuut noudattavat hyvin perinteistä hallinnon temaattista jaottelua. Aluetasolla Viro on jaettu 15 maakuntaan. Kutakin maakuntaa johtaa maaherra. Maakunnat jakaantuvat kuntiin. Vuonna 2015 maassa oli kaikkiaan 213 itsenäistä kuntayksikköä (*omavalitused*), joista 183 on kuntia (*vald*) ja 30 kaupunkia (*linn*).

Ministeriöillä on keskeinen asema Viron hallinnossa. Vaikka ne ovat kooltaan pieniä ja usein varsin heikosti resursoituja, vastaavat ministeriöt hallituksen politiikan valmistelusta ja toimeenpanosta melko itsenäisesti (Sarapuu 2012b, 277). Lisäksi niillä on keskeinen rooli hallinnonalojensa virastojen ohjauksessa. Keskeisiä ministeriöitä ovat pääministerin kanslian (*Riigikantselei*) lisäksi valtiovarainministeriö sekä maaseutu- ja aluekehitysministeriö, joka vastaa EU:n rakennerahastovarojen hallinnoinnista ja on keskeinen resurssi hallinnonkehittämishankkeissa. Ministereillä voi olla myös horisontaalisia erityisvastuita, kuten Rõivasin II hallituksen hallinnonkehittäminenministeri Arto Aasilla. Ministeriöt ovat pääministerin kanslian lisäksi:

- **Oikeusministeriö:** avoimen ja turvallisen yhteiskunnan varmistaminen, rikollisuuden torjuminen, korruption kitkeminen, lainvalmistelun koordinointi, tuomioistuinten toiminnan organisointi, vankilajärjestelmän hallinnointi. Ministeriötä johtaa oikeusministeri.
- **Koulutus- ja tutkimusministeriö:** koulutus-, tutkimus-, nuoriso- ja kielipolitiikan suunnittelu ja täytäntöönpano. Ministeriötä johtaa koulutus- ja tutkimusministeri.
- **Puolustusministeriö:** kansallinen puolustus, kansainvälinen puolustusyhteistyö, puolustusteollisuuden kehittäminen. Ministeriötä johtaa puolustusministeri.
- **Ympäristöministeriö:** ympäristönsuojelu, paikkatietokantojen hallinta, luonnonvarojen käyttö, suojelu ja uusiokäyttö, ilmastonmuutoksen torjunta, säähavaintojen, meren- ja luonnontutkimuksen organisointi, maarekisterin kunnossapito, geologiset ja karttatoiminnot. Ministeriötä johtaa ympäristöministeri.
- **Kulttuuriministeriö:** kulttuurin, taiteen ja urheilun edistäminen ja rahoitus, kansallisten kulttuuripalkintojen ja apurahojen myöntäminen, urheiluorganisaatioiden yhteistyön hallinta, kansallisten perintökohteiden hallinta, vähemmistöjen kulttuurin tukeminen. Ministeriötä johtaa kulttuuriministeri.
- **Maaseutuministeriö:** maaseutu-, maatalous- ja kalastuspolitiikan suunnittelu ja implementointi, maatalouskoulutuksen suunnittelu, maatalouden tutkimus- ja

kehitystoiminnan hallinnointi, Euroopan Unionin yhteisen maaseutupolitiikan toteutus, ruokaturvallisuuden edistäminen. Ministeriötä johtaa maaseutuministeri.

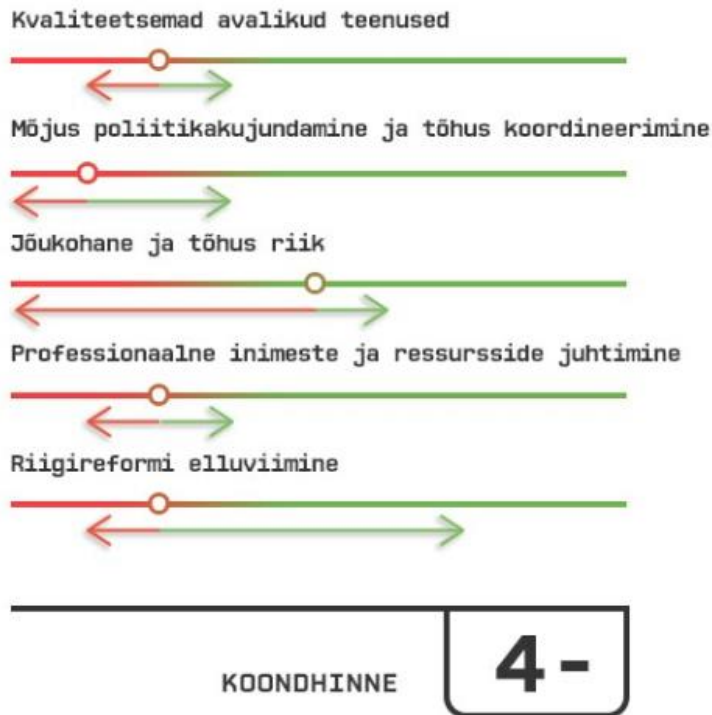
- **Talous- ja viestintäministeriö:** kansallisen talouspolitiikan suunnittelu ja toteutus sekä maan kilpailukyvyyn parantaminen, valtion omistajanohjaus, yritysten innovaatiokapasiteetin kasvattaminen ja teknologisen kehityksen edistämisen, joukkoliikenteen kehittäminen. Ministeriön johdossa ovat sekä yrittäjyysministeri että talous- ja infrastruktuuriministeri.
- **Valtiovarainministeriö:** finanssi- ja budjettipolitiikan täytäntöönpano, vero- ja tullipolitiikan suunnittelu, talousennusteiden luominen, julkiset hankinnat ja niiden valvonta, sisäinen tarkastus. Ministeriön johdossa on valtiovarainministeriön lisäksi julkishallintoministeri.
- **Sosiaaliministeriö:** ihmisten taloudellisen hyvinvoinnin varmistaminen, lasten ja perheiden hyvinvoinnin tukeminen, yhdenvertaisten mahdollisuuksien ja sukupuolten tasa-arvon edistäminen, ihmisten pitkän ja laadukkaan elämän varmistaminen. Ministeriön johdossa työskentelee sosiaaliturvaministeri sekä terveys- ja työministeri.
- **Sisäministeriö:** yleisen järjestyksen säilyttäminen, sisäinen turvallisuus, kriisivalmius ja pelastustehtävät, valtion rajavalvonta, maahanmuuttoasioiden koordinointi, kansalaisyhteiskunnan kehitys. Ministeriötä johtaa sisäministeri.
- **Ulkoministeriö:** Viron ulkopolitiikan suunnittelu ja toteutus. Turvallisuuden ja hyvinvoinnin turvaaminen ja maan etujen edistäminen maailmalla. Demokratian, vakauden ja hyvinvoinnin edistäminen Euroopassa ja maailmalla.

Myös ministeriöiden alaisilla virastoilla on keskeinen rooli (Sarapuu 2012b, 277). Suurin osa valtionhallinnon henkilöstöstä työskentelee virastoissa ja ne myös käyttävät suurimman osan budjetin varoista. Kokonaisuudessaan valtionhallinnossa työskentelee 74 400 henkilöä, mikä on noin puolet koko julkisen hallinnon henkilöstöstä. Loput henkilöstöstä työskentelee kunnissa.

Hallitusohjelman seuranta ja budjettiprosessi

Virossa valtion talousarvio laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Jokainen ministeriö laatii monivuotisen budjettiesityksen, jossa seuraavan varainhoitovuoden osalta esitetään täsmennetty tulo- ja menoarvioerittely. Talousarvion laadinta on samaan aikaan ylhäältä alas ja alhaalta ylös ohjautuvaa. Ylhäältä alas -ohjaus perustuu valtion budjettistrategiaan (*State Budget Strategy*), jossa määritellään budjetin menokehykset neljälle vuodelle. Sisällöllisesti budjettistrategia noudattelee hallitusohjelman politiikkalinjauksia. Vaikka pääministerin kanslialla on budjettitavoitteiden sisällöllinen yhteensovittamisrooli, vastaa valtiovarainministeriö itse budjettiprosessista. Budjetin valmistelu alkaa maaliskuussa ja päättyy kesäkuussa. Tällöin valtiovarainministeriö on saanut eri hallinnonalojen budjettiesitykset ja alkaa yhteensovittaa näitä. Talousarvioehdotus valmistuu kesä-joulukuun aikana minkä jälkeen *Riigikogu* (parlamentti) vahvistaa sen. EU-rahoitus on integroitu kansalliseen budjettiin ja sitä käsitellään ns. ulkopuolisena rahoituksena verotulojen tapaan.

Kuvio 8. Viron hallinnonkehittämisen seurantajärjestelmän raportointi-ikkuna toukokuussa 2016.



Lähde: Riigireformiradar. www.reformiradar.ee

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi hallituksen vuosiraportin sisältöjä ja tietojen luotettavuutta. Pääpainotuksia arvioinnissa ovat hallitusohjelman toimeenpanon tuloksellisuus, valtiontalouden tilan kuvauksen oikeellisuus sekä valtion varojen käyttö veronmaksajien näkökulmasta. Parlamentti käsittelee ja lopulta hyväksyy myös Valtiontalouden tarkastusviraston raportin. Parlamentissa keskeinen elin on valtiovarainkomitea (*The State Budget Control Select Committee*). Sen maanantaiset kokoukset ovat julkisia ja ne lähetetään reaaliaikaisesti internetin välityksellä. Istuntoja välittävä foorumi on nimeltään Government Watchers ja sen taustalla ovat Open Estonia Foundation sekä ajatushautomo Praxis.

2.4.3 Hallinnon yhtenäisyys ja hallintoreformien toimintatavat

Hallinnon yhtenäisyys

Hallinnonkehittämisen yleiset suuntaviivat noudattelevat pitkälti samoja yleislinjoja kuin muissa 2000-luvun puolivälissä EU:n jäseniksi tulleissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa. Näiden hallinnonkehittämistä ovat ohjanneet pitkälti New Public Management -mallit sekä EU-jäsenyyteen liittyvät hallinnonuudistukset (Bouckaert ym. 2008; Drechsler 2009). Myöhemmin liian teknokraattiseksi koettua tulosohjausjärjestelmää on kehitetty laajalaisemman tuloksellisuushallinnan (performance governance) suuntaan (Uusikylä 2013).

Politiikkojen horisontaalinen koordinaatio ja yhteensovittaminen ei Virossa ole kovin vahvaa. Näiden kehittäminen onkin ollut yhtenä hallituksen painopistealueena. Hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön on kiinnitetty erityisesti huomiota uuden (2014-2020) EU:n rakennerahasto-ohjelman toimeenpanossa. Tässä yhteydessä on pyritty määrittelemään yhteisiä tavoitteita ja toimenpiteitä eri ministeriöille. Valtiovarainministeriö ja erityinen ministerityöryhmä on nimetty seuraamaan tämän koordinaation onnistumista. Hallitus on

nimennyt myös erityisiä iskuryhmiä (*Special Task Forces*) parantamaan poikkihallinnollista yhteistyötä.

Vaikka ministeriöiden rakenteisiin ja toimivaltakysymyksiin liittyvää keskushallintouudistusta ei Virossa ole toteutettu vuoden 2000 jälkeen, on vuonna 2012 hyväksytty virkamiehiä koskeva laki (*Civil Service Act*⁴⁵) antanut usealle hallinnonalalle insentiivin lähteä itse tehostamaan toimintaansa. Laki erotti toisistaan virka- ja työsopimussuhteet ja antoi ministeriöille mahdollisuuden tehostaa toimintaansa mm. keskittämällä toimintoja ulkoistamalla tukitehtäviä ja tarkastelemalla henkilöstön toimenkuvia uudelleen. Useita virastoja on yhdistetty ja ministeriöiden poliittista ohjausta on pyritty vahvistamaan varaministerijärjestelmän myötä.

OECD:n Viron hallintoa koskevassa selvityksessä todetaan useissa kohdin, että Viron hallinnon tulisi tehostaa poikkihallinnollista yhteistyötä sekä luoda keskushallinnon keskeisten instituutioiden (CoG = *Centre of the Government*) välillä nykyistä systemaattisempi yhteistyömenettely. Viron kohdalla nämä keskeiset instituutiot ovat valtioneuvoston kanslia sekä osat valtiovarainministeriöstä ja oikeusministeriöstä. Samoin raportissa suositellaan erillisen rahoituksen keskittämistä hallitusohjelman kannalta keskeisille horisontaalisille hankkeille eräänlaisen pilottikokeilun muodossa sekä valtioneuvoston kanslian koordinaattorin vahvistamista. Esimerkkinä toimivasta yhteensovittamisen toimintamallista voidaan mainita Britannian hallinnon poikkihallinnollinen verkosto, jota koordinoi Government Officen Strategiayksikkö.

Valtioneuvoston kanslia vastaa Virossa poikkihallinnollisesta koordinaatiosta eri ministeriöiden välillä. Käytännössä päätökset tehdään Suomen kansliapäällikkökokousta vastaavassa elimessä, jossa ovat edustettuina kunkin ministeriön valtiosihteerit. Valtiosihteerien kokous pidetään joka maanantai. Tässä tapaamisessa valtiosihteerit käyvät läpi myös torstaisin pidettävän hallituksen istunnon asialistan ja tausta-aineistot. Päätökset ovat konsensuspäätöksiä, joskaan niillä ei ole lainvoimaista sitovuutta. Niiden tarkoituksena on kuitenkin viestittää hallitukselle, että ministeriöt ovat yksimielisesti sopineet asioiden valmistelusta ja keskinäisestä koordinaatiosta.

Valtiosihteerikokousten lisäksi Viron keskushallinnossa on useita poikkihallinnollisia työryhmiä, joiden asettamisesta voi päättää joko valtioneuvoston kanslia tai yksittäinen ministeriö. Esimerkkeinä tällaisesta työryhmästä voidaan mainita T&K-komitea, jonka tehtävänä on seurata Knowledge-based Estonia 2020 -strategian toimeenpanoa tai E-Estonia-komitea, joka seuraa digitaalisen yhteiskunnan strategian toimeenpanoa. Molemmat edellä mainituista komiteoista ovat luonteeltaan pysyviä, mutta myös ad hoc -komiteoita tai muita task force -tyyppisiä työryhmiä voidaan nimetä. Kaikissa komiteoissa ja työryhmissä on edustajina sekä virkamiehiä että sidosryhmien edustajia ja ne voivat vapaasti sopia työskentelytavoistaan.

Valtiosihteerit ovat lähtökohtaisesti sitoutumattomia virkamiehiä, joskin nimitysprosessin aikana poliittisilla affiliaatioilla on usein selkeä yhteys hallituskoalition sisäisiin voimasuhteisiin. Valtiosihteerit nimitetään määräaikaisiin, viiden vuoden mittaisiin, virkasuhteisiin. Nimitettävällä henkilöllä tulee olla vahvaa näyttöä ja osaamista hallinnonalan temaattisilta alueilta sekä johtamiskokemusta. Valtiosihteereillä on apunaan alivaltiosihteereitä, joiden osaamisalue on usein määritelty kapeammin ja hallitusohjelman temaattisia linjauksia tukien.

⁴⁵ Civil Service Act, Passed 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide

Sidosryhmillä on Virossa kohtuullisen hyvät mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin lainvalmisteluprosessissa sekä lakien ja niitä alemman asteisten säädösten valmistelussa. Tämä tieto käy ilmi OECD:n vuoden 2015 Regulatory Policy Outlook -raportista (OECD 2015a).⁴⁶

Hallintopalveluiden kohdalla Virossa on muiden EU-maiden tapaan ajettu vahvasti keskitettyjen palvelukeskusten mallia (*Shared Service Centers – SSC*). Vuonna 2009 valtiovarainministeriön johdolla käynnistettiin ensimmäinen varsinainen SSC-kokonaisuudistus, jossa yritettiin kerta heitolla luoda kaikille ministeriöille ja virastoille yhtenäiset hallintopalvelut (ns. big bang -uudistus) sekä luoda keskitettyjä palvelukeskuksia. Vastustus oli kuitenkin niin suurta, että uudistuksessa päätettiin ottaa aikalisä ja edetä enemmän inkrementaalisesti (Raudla & Tammel 2015, 177-179). Vasta vuoden 2013 uudistushankkeessa edettiin varsinaisten palvelukeskusten perustamiseen HR-toimintojen, IT-palveluiden ja kilpailutusten osalta.

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Viron julkisen hallinnon palveluksessa oli vuoden 2016 alussa yhteensä 119 100 henkilöä. Näistä 55 700 työskenteli keskushallinnossa (ministeriöt, keskusvirastot, valtioneimet ja presidentin kanslia sekä muutamat muut ns. perustuslailliset hallintoelimet). Lisäksi on huomioitava, että edellä mainittuun keskushallinnon henkilöstömäärään lukeutuu myös maakuntahallinnon työntekijät. Ministeriöiden henkilöstömäärä on 2 700. Kuntien palveluksessa on yhteensä 62 700 henkilöä ja 700 työskentelee terveysturvavakuutusrahastoissa.

Julkisen sektorin henkilöstömäärä on pudonnut rajusti (noin 30 %) vuodesta 2000, jolloin luku oli 170 300 henkilöä. Merkittävin syy henkilöstömäärän putoamiseen on ollut vuonna 2013 voimaanastunut lainsäädäntö, jossa täsmennettiin viranomaistehtävien luonnetta ja annettiin ministeriöille ja virastoille aikaisempaa suurempia vapauksia organisoida muut kuin viranomaistehtävät. Tämä on johtanut esimerkiksi taloushallinnon ja tietohallinnon tiettyjen toimintojen ulkoistamisiin sekä yhteisten palvelukeskusten perustamiseen. Toinen merkittävä syy julkisen hallinnon henkilöstömäärän vähenemiseen on ollut vuosien 2008-2009 talouskriisi, joka pakotti Viron hallituksen rajuihin, noin 20 prosentin, vuotuisiin leikkauksiin.

Julkisen sektorin työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista Virossa oli vuonna 2013 noin 26 %. Vaikka luku on kohtuullisen pieni, on se kuitenkin hieman suurempi kuin OECD-maissa keskimäärin. Tieto käy ilmi OECD:n vuoden 2015 Government at a Glance -julkaisusta (OECD 2015c). Naisten osuus julkisen sektorin työntekijöistä on 66 %. Vastaava osuus ministerinimityksistä oli vuonna 2015 noin 46 %. Tasa-arvokysymyksiin on Virossa kiinnitetty enenevässä määrin huomiota viime vuosien aikana.

Viron ylimmän virkavirkamiesjohdon urajärjestelmä on luonteeltaan tehtäväperusteinen (*position-based*) ja Hollannin tapaan vielä korostetusti näyttöön ja saavutuksiin perustuva (*merit-based*). Ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmä on ollut kiinteästi kytköksissä Viron julkishallinnon reformeihin. Viron keskushallinnon strateginen HR kehittyi pitkään hajautettuna toimintona. Ministeriöillä ja virastoilla oli omat henkilöstön kehittämislinjaukset, rekrytointiperiaatteet ja palkitsemisjärjestelmät. Käytännössä tämä teki järjestelmästä ketterän, so. ministeriöt ja virastot kykenivät nopeasti mukauttamaan henkilöstötarvetta ja osaamisvaateita olosuhteiden mukaisesti (Järvalt & Randma-Liiv 2010; Randma-Liiv ym. 2015). Ilmeinen tarve järjestelmän yhdenmukaistamiseen oli kuitenkin olemassa.

⁴⁶ Katso lisäksi Government at a Glance 2015. Country fact sheet: Estonia. www.oecd.org/gov/Estonia.pdf

Vuonna 2010 valtioneuvoston kanslian alaisuuteen perustettiin erillinen, ylimmän johdon rekrytointia valmisteleva, sihteeristö (*Tippjuhtide kompetentsikeskus* tai *Excellence Center*). Mallia keskitetyn HR-toiminnon toteuttamiseksi haettiin mm. Hollannista. Excellence Centerissä on johtajan lisäksi neljä työntekijää ja yksi HR-konsultti. Sihteeristön tehtävänä on koordinoita valintaprosessia, koota hakijoiden taustatietoja ja aikaisempia suoritusarviointia, kontaktoida sopiviksi katsomiaan henkilöitä, toteuttaa hakemusprosessin aikaisia testejä ja haastatteluja sekä esittää kärkihakijat valinnasta päättävälle ministerille.

Viimeisin uudistus on vuonna 2012 hyväksytty uusi virkamieslainsäädäntö, jonka toimeenpano alkoi vuonna 2013 (ks. Civil Service Act RT I, 06.07.2012, 1). Virossa ylimmän virkamies-johdon rekrytoinnin tukena on ollut erillinen valintakomitea jo vuodesta 1996 lähtien. Komitealla on neuvoa-antava rooli ja nykyisin sen jäseninä ovat valtiosihteerin (pj.), valtiovarainministeriön kansliapäällikkö, ombudsman, valtiontalouden tarkastusviraston apulaisjohtaja, yksi ulkopuolinen HR-asiiantuntija, virkailtään vanhin kansliapäällikkö ja tarvittaessa ulkopuolisia asiantuntijoita. Varsinaiset jäsenet on määritelty asetuksessa. (Uusikylä & Himberg 2014.)

Virossa ylimmät johtajat nimitetään aina määräaikaiseen viiden vuoden mittaiseen virkasuhteeseen. Kaikki ylimmän johdon vakanssit ovat virkasuhteisia. Määräajan päätyttyä ylimmän johdon viranhaltijat voivat hakea jatkokautta, mutta vain kilpailun kautta. Automaattista jatko-oikeutta ei ole. Jo virkaa yhden kauden hoitanut on samalla viivalla muiden hakijoiden kanssa, mutta kaikkia testejä hänen ei enää tarvitse suorittaa. Mikäli viranhaltija ei tule valituksi, joutuu hän itse huolehtimaan jatkotyöllistymisestään joko valtionhallinnossa tai sen ulkopuolelta. Siirtymäajan palkkaa tai ns. kultaisia kädenpuristuksia ei tunneta.

Virassa ollessaan jokaiselle ylimmän johdon edustajalle tehdään 360-arviointi kerran kahdessa vuodessa. Tässä arvioinnissa asianomaiset arvioivat omaa osaamistaan ja johtamistaitojaan eri osa-alueilla. Tämän lisäksi myös heidän alaisensa ja esimiehensä tekevät vastaavan arvion. Lopputuloksena syntyy kolme osaamisprofiilia, joita vertaillaan keskenään. Kompetentsikeskuksella on käytössään yhdeksänsoluisen osaamismatriisi, jossa on ristiintaulukoitu muodollinen kompetenssi eri osa-alueilla vs. suoritukset vastaavilla alueilla.

Johdon koulutus ja kompetenssikriteerit ovat niin ikään olleet keskeisenä teemana Virossa. Virossa ylimmän johdon valinnoissa ja osaamisen kehittämisessä sovelletaan neljää ydin-kompetenssialuetta, jotka ovat 1) uskottavuus (*credibility*), 2) kansalais- tai asiakasorientaatio, 3) organisaation päämäärien kunnioittaminen (*corporate identity*) sekä 4) johtamisvalmiudet (*leadership*). Näiden ydiosaamisalueiden lisäksi Viro on listannut vielä kymmenen yksityiskohtaisempaa osaamisaluetta, jotka ovat:

- Lainsäädännön tuntemus
- Päätöksentekokyky ja politiikkasäätöjen tuntemus
- Strateginen johtajuus
- Henkilöstöhallinnon tuntemus ja osaaminen
- Prosessien johtaminen
- Taloudellisten voimavarojen hallinta
- Yhteistyökyky
- Vuorovaikutustaidot ja viestintäosaaminen

- Verkostoitumisvalmiudet ja verkostojen hallinta
- Itsensä johtaminen

Kompetentsikeskus suunnittelee yhdessä johtajan ja hänen oman ministeriönsä tai virastonsa kanssa henkilökohtaisen valmennusohjelman. Tämän ohjelman sisällön määrittää suoritusarvioinnissa havaitut kehittämistarpeet sekä kansallisesti ja strategisesti tärkeät painopistealueet kuten Eurooppa-politiikan linjaukset, maan kilpailukyky ja kestävä kehityksen linjaukset. Suunnitteilla on tukea jatkossa vielä aktiivisemmin ylimmän johdon urasuunnittelua, mutta ainakaan toistaiseksi Kompetentsikeskuksen resurssit eivät riitä tähän.

Hallinnonkehittämisen tulevat painopisteet

Virossa ei ole varsinaista hallintopolitiikkaa. Vaikka nykyisessä Taavi Rõivasin II hallituksessa on erillinen hallintoministeri (Arto Aas), hallinnonkehittäminen on haastateltujen asiantuntijoiden mukaan pitkälti alisteista hallitusohjelman laajemmille tavoitteille, josta keskeisiä ovat Viron kilpailukykyyn vahvistaminen ja julkisen sektorin tehokkuuden lisääminen.

Nykyinen hallinnonkehittämistyö on jatkoa vuonna 2004 alkaneesta julkisen hallinnon tehostamistyölle (Savi & Randma-Liiv 2016). Virossa on vahva usko ns. lean managementiin ja hallinnon prosessien ja rakenteiden tehostamisella tavoiteltaviin kustannussäästöihin. Keskeisinä toimina tässä ovat olleet budjettileikkaukset, henkilöstön vähentämishjelmat sekä virastojen ja hallinnollisten yksiköiden yhdistämiset. Poliisihallinnon ja rajavartiolaitoksen vuonna 2005 alkanut fuusiohanke on kuitenkin kuvaava esimerkki kustannussäästöjen saavuttamisen vaikeuksista. Kymmenen vuotta kestänyt yhdistyminen saatiin kompuroiden päätökseen vasta vuoden 2015 syksyllä. Hanketta vietiin haastateltujen mukaan eteenpäin liiaksi kustannussäästökärjellä unohtaen samanaikaisesti palveluiden saatavuuteen ja laatuun liittyvät kehittämistavoitteet.

Julkishallinnon reformeja ja niiden vaikutuksia selvittäneessä COCOPS-tutkimuksen Viroa käsittelevässä osiossa selvitettiin ylimmän virkamieskunnan näkemyksiä Viron hallinnonuudistusten tarpeellisuudesta. Keskeisimmiksi kehittämisalueiksi nousivat (Savi & Randma-Liiv 2016, 5):

- Julkisen sektorin yhteistyö ja koordinaatio
- Läpinäkyvyyden ja avoimuuden lisääminen
- Digitaalisen hallinnon ja e-government-ratkaisujen (edelleen)kehittäminen
- Julkisen sektorin supistaminen ja kustannussäästöt
- Yhteistyö sidosryhmien kanssa ja strategiset kumppanuudet
- Palveluiden käyttäjien kohtelu asiakkaina sekä
- Sääntelyn keventäminen ja byrokratian karsiminen

Edellä kuvatut kehittämiskohteet vastaavat hyvin OECD:n Public Governance Reviewn (OECD 2011) kehittämissuosituksia. Molemmista raporteista esiinnostetut ongelmat ovat pitkälti seurausta Viron hallinnon fragmentaarisuudesta ja koordinaation ongelmista hallinnon kaikilla tasoilla (vrt. Sarapuu 2012a).

Vuoden 2017 keskushallinnon uudistushankkeessa em. haasteisiin pyritään vastaamaan mm. virastoja yhdistämällä, henkilöstöä vähentämällä (noin 750 htv vuosittain seuraavan neljän vuoden kuluessa), toimintoja ulkoistamalla, julkisia toimintoja yhtiöittämällä ja säätiöittämällä (esim. museolaitos kansallismuseota lukuun ottamatta) sekä hallintopalveluja

keskittämällä. Vastaavanlaisia uudistuksia aiotaan toteuttaa myös kunta- ja aluehallinnossa. Tavoitteena on uudistuksen kuluessa päästä nykyisestä 200 kunnasta 60-70 kuntaan. Samoin ohjelmaan kuuluu valtionyhtiöiden ohjauksen keskittäminen yhteen yksikköön.

Sääntelyn keventämisen ja yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämisen alueella Virossa on käynnisty Zero Bureaucracy -ohjelma. Talous- ja viestintäministeriön koordinoimaa ohjelmaa toteutetaan siten, että elinkeinoelämän järjestöt kokoavat vuoden 2016 aikana omia ehdotuksiaan sääntelytaakan keventämiseksi. Viron keskuskauppakamari esittää mm., että yritysten tilintarkastusvelvoitteita kevennetään ja että vero- ja sosiaaliturvamaksujen raportointi koottaisiin yhteen kaksinkertaisen erillisraportoinnin välttämiseksi⁴⁷.

2.4.4 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Yhtenäinen valtioneuvosto

- Vaikka Viron keskushallinto on monessa suhteessa esimerkillinen strategisessa suunnittelussaan ja uudistusten toimeenpanossa, on valtioneuvoston yhtenäisten toimintatapojen kehittämisessä vielä paljon parannettavaa. Hallinto on hajanainen ja ministeriöiden (ja ministerien) vahva itsenäinen rooli tekevät poikkihallinnollisen koordinaation äärimmäisen vaikeaksi. Viimeksi tähän kiinnitti huomiota OECD:n asiantuntijaryhmä, joka teki Suomen ja Viron yhteistä maatutkintaa nimenomaan hallintarakenteista (OECD 2015d).
- Suomen tapaan Virossa on viime vuosina korostettu pääministerin asemaa ja valtioneuvoston kanslian roolia politiikkojen yhteensovittamisessa. Keskeinen rooli yhteisen politiikan muotoilussa on viikoittain kokoontuvalla valtiosihteerikokouksella. Kokouksen tarkoituksena on viestittää hallitukselle, että ministeriöt ovat yksimielisesti sopineet asioiden valmistelusta ja keskinäisestä koordinaatiosta.
- Valtiosihteerikokousten lisäksi Viron keskushallinnossa on useita poikkihallinnollisia työryhmiä, joiden asettamisesta voi päättää joko valtioneuvoston kanslia tai yksittäinen ministeriö. Osa komiteoista on luonteeltaan pysyviä, mutta myös ad hoc -komiteoita tai muita task force -tyyppisiä työryhmiä voidaan tarvittaessa nimetä. Kaikissa komiteoissa ja työryhmissä on edustajina sekä virkamiehiä että sidosryhmien edustajia ja ne voivat vapaasti sopia työskentelytavoistaan.
- Virossa ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmää on viime vuosien aikana kehitetty aktiivisesti. Keskeisiä linjauksia ovat olleet henkilöstökierron lisääminen, kompetenssiperustan vahvistaminen, näyttöperusteisuus johtajien rekrytoinneissa sekä systemaattinen osaamisen kehittäminen. Tulokset näkyvät jo yhtenäisempinä toimintakäytäntöinä Viron keskushallinnossa.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Viron hallinnon uudistaminen voidaan jakaa kolmeen kauteen: 1) alustava transformaatio (1990–1996), 2) EU-lähentymisen kausi (1996–2004) ja 3) EU-jäsenyyden aika (2004-). Alkuvaiheessa reformit painottuivat demokraattisten instituutioiden ja toimivan oikeuslaitoksen synnyttämiseen. Tämän jälkeen alkoi EU-

⁴⁷ Tästä enemmän ks. Estonian Chamber of Commerce and Industry (2015). <http://www.koda.ee/en/chamber-of-commerce/news/zero-bureaucracy-or-the-project-for-decreasing-administrative-burden>.

jäsenyyteen valmistautuminen mm. lakien harmonisaation ja EU-yhteensopivien hallinnollisten käytäntöjen synnyttämisen avulla.

- Vuoden 2013 julkisen palvelun reformi ja siihen liittyvä lainsäädäntö ovat luoneet Viron keskushallinnolle vahvan kannustimen tehostaa ja yhtenäistää hallinnon toimintoja mm. tukipalveluita (IT-palvelut, henkilöstö- ja taloushallinto jne.) sekä ulkoistaa eräitä toimintoja.
- Virossa on käynnissä keskushallinnon kokonaisuudistus, jonka pitäisi valmistua vuoden 2017 aikana. Uudistuksen keskeiset sisällöt liittyvät ministeriörakenteen uudistukseen, valtioneuvostotasojen yhtenäisten prosessien kehittämiseen, tulohajaus-järjestelmän kehittämiseen OECD:n suositusten mukaisesti sekä valtionomistajaohjauksen keskittämisestä Suomen tapaan yhteen yksikköön.
- Hallinnonkehittämishankkeita toteutetaan vahvasti henkilöstönvähentämisen- ja kustannussäästöavoitteiden kautta. Tämä on osittain vienyt näkökulmaa pois julkisen hallinnon perustehtävistä ja palveluiden laadun ja vaikuttavuuden kehittämisestä. Virastojen yhdistämishankkeet ja alueellistamishankkeet⁴⁸ eivät kaikilta osin ole olleet onnistuneita. Syynä tähän on hankkeiden sisällöllisten tavoitteiden epäselvyys ja keinojen ylikorostuneisuus.
- Ongelmista huolimatta uudistushankkeiden viestinnässä on onnistuttu hyvin. Ohjelma-asiakirjat ovat ammattimaisesti laadittuja ja hankkeiden tiedotus ja sidosryhmien mukaanotto on hoidettu hyvin. Uudistusten seurantapalvelu (www.reformiradar.ee) on tästä erinomainen esimerkki.

⁴⁸ Alueellistamishankkeista epäonnistuneimpana pidetään asiaintuntijahaastatteluiden perusteella opetusministeriön siirtämistä Tallinnasta Tartoon. Tämä on lisännyt koordinaatio-ongelmia ja johtanut "kahden kerroksen" johtamisjärjestelmään, jossa ministerit ja ylin virkamiesjohto työskentelee pääasiassa Tallinnan toimipisteessä ja muut Tartossa.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Kirjallisuusviitteet

Bouckaert, G, Nemeč, J, Nakrošis, V, Hajnal, G & Tönnisson, K (toim.) (2008). Public Management Reforms in Central Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee Press.

Civil Service Act. Passed 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1.

www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide

COCOPS – Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. www.cocops.eu

Drechsler, W (2009). The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe. Uprava VII(3), 7-27.

Estonian Chamber of Commerce and Industry (2015). Zero Bureaucracy or the Project for Decreasing Administrative Burden. www.koda.ee/en/chamber-of-commerce/news/zero-bureaucracy-or-the-project-for-decreasing-administrative-burden

Järvalt, J. & Randma-Liiv, T. (2010). Public Sector HRM: The case of no central human resource strategy. Baltic Journal of Management, 5(2), 242-256.

Nõmm, K. and Randma-Liiv, T. (2012). Performance Measurement and Performance Information in New Democracies. Public Management Review, 14(7), 859-879.

OECD (2010). Public Administration after "New Public Management". Paris: OECD.

OECD (2011). Public Governance Reviews: Estonia – towards a single government approach. Paris: OECD.

OECD (2015a). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD.

OECD (2015b). Public Governance Reviews: Estonia. Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. Summary of Key Findings. Paris: OECD. https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/oezd/finest_estonia_summary.pdf

OECD (2015c). Government at a Glance. Country fact sheet: Estonia. www.oecd.org/gov/Estonia.pdf

OECD (2015d). OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders. Paris: OECD.

Pollitt, C & Bouckaert, G (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C & Dan, S (2011). The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis. COCOPS Deliverable 1.1. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2012/03/WP1_Deliverable1_Meta-analysis_Final.pdf

Randma-Liiv, T, Uudelepp, A & Sarapuu, K (2015). From Network to Hierachy: The evolution of the Estonian senior civil service development system. International Review of Administrative Sciences, 81(2), 373-379.

Raudla, R & Tammel, K (2015). Creating shared service centres for public sector accounting. Accounting, Auditing & Accountability Journal, 28(2), 158-179.

Riigireformiradar. www.reformiradar.ee

Sarapuu, K (2012a). Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, 35, 808–819.

Sarapuu, K (2012b). Estonia. Teoksessa Verhoest, K, Thiel, SV, Bouckaert, G, Lægreid, P & Van Thiel, S (toim.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 277-287.

Savi, R & Metsma, M (2013). Public Sector Reform in Estonia: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project. Tallinn University of Technology. COCOPS. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Estonia_WP3-Country-Report.pdf

Savi, R & Randma-Liiv, T (2016). Public Administration Reform in Estonia: The abundance of piecemeal initiatives. Teoksessa: Hammerschmid, G, Van de Walle, S & Andrews, R & Bezes, P (toim.) *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Edward Elgar. Ei vielä julkaistu.

Tönnisson, K & Randma-Liiv, T (2008). Public Management Reforms: Estonia. Teoksessa Bouckaert, G, Nemeč, J, Nakrošis, V, Hajnal, G & Tönnisson, K (toim.) *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press, 93-121.

Uusikylä, P (2013). Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government. *New Directions for Evaluation* (137), 33-44.

Uusikylä, P & Tervo, M (2013). Evaluation of the Finnish Twinning Program 1998-2012 (Suomenlahdelta Euroopan rajoille). Ministry for Foreign Affairs, Finland. Edita Publishing.

Uusikylä, P & Himberg, J (2014). Ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmät. Kansainvälinen vertailu Euroopan unionin jäsenmaiden toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä. Helsinki: valtiovarainministeriö.

<http://vm.fi/documents/10623/307715/Ylimm%C3%A4n+virkamiesjohdon+uraj%C3%A4rjestelm%C3%A4t+040614.pdf/86ff0461-1979-4f6e-b7d8-71e4987bf794>

Maaraportin kirjoittamisessa hyödynnetty muu viiteaineisto

Pollitt, C & Bouckaert, G (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.

Dan, S & Pollitt, C (2015). NPM can work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review* 17(9), 1305-1332.

Drechsler, W (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur*, (6), 94-108. <http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/42/44>

Randma-Liiv, T (2005). Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(1), 95-115.

Haastattelut

Katre Eljas-Taal, toimitusjohtaja, Technopolis (Estonia). Entinen johtaja, valtiovarainministeriö, 17.8.2016 ja 26.8.2016

Tarmo Olgo, johtaja, State Audit Office/Performance Audit department, 18.8.2016

Tiina Randma-Liiv, professori, Tallinn University of Technology, Institute of Innovation and Governance,
17.8.2016

Raido Roop, neuvonantaja, Ministry of Finance, Public Administration and Public Service department,
17.8.2016

2.5 Hollanti

2.5.1 Poliittinen päätöksenteko

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Alankomaiden eli Hollannin⁴⁹ hallituksen hiljattain julkaistuissa dokumenteissa (esim. The Dutch Government 2016) korostetaan Hollannin poliittis-hallinnollisen järjestelmän kolmea ulottuvuutta: kyse on (a) perustuslaillisesta monarkiasta, (b) lakiin ja parlamentaariseen demokratiaan perustuvasta valtiosta ja (c) yhtenäisestä valtiosta (ja julkisesta hallinnosta).

Laillisuusperiaatteen korostuminen tarkoittaa, että julkista valtaa rajoittaa lainsäädäntö ja taustalla on nähtävissä valtiokäsitys, joka nousi vastavoimaksi Euroopassa 1600- ja 1700-luvuilla vallinneelle absolutismille ja hallitsijan rajoittamattomalle vallalle.

Tutkimuskirjallisuudesta löytyy paljon hyviä katsauksia Hollannin hallintojärjestelmän kehityksestä historian eri vaiheissa viimeisen parinsadan vuoden aikajaksolla (esim. The Dutch Government 2016; Raadschelders & van der Meer 2007; Van der Meer & Dijkstra 2011).

Hollannissa hallitukset ovat olleet 2000-luvun alusta lukien pääsääntöisesti koalitionhallituksia ja vuosien 2010–2012 poikkeusta (vähemmistöhallitus) lukuun ottamatta enemmistöhallituksia. Nykyisen enemmistöhallituksen pääpuolueet ovat oikeistoliberaalinen VVD ja työväenpuolue (sosialidemokraattinen) PvdA. Mainituilla puolueilla on parlamentissa niukka enemmistö (76 edustajaa 150:stä). Enemmistöhallituksen tilanne on muuttunut voimasuhteiltaan, sillä viime vuosina kaikkiaan kolme hallituspuolueiden edustajaa on loikannut pois hallituspuolueiden riveistä. Enemmistöhallituksella on enemmistö senaatissa.

Hallituskauden pituus on periaatteessa (de jure) neljä vuotta, joskin viimeksi koko hallituskauden istunut hallitus (Wim Kok I [työväenpuolue, vasemmistopuolue ja oikeistoliberaalit] vuosina 1995–1998) on jo kohta kahdenkymmenen vuoden takaa.

Hallituksen rakenne Hollannissa on siis enenevässä määrin vuosien varrella painottunut enemmistöhallitukseen. Sen sijaan parlamentissa on maailmansotien jälkeen ollut leimallisena piirteenä – äänestys- ja vaalijärjestelmästä riippuen – puolueiden korkea lukumäärä. Esimerkiksi vuoden 2012 parlamenttivaalien jälkeen parlamentissa istui aluksi 11 puolueen edustajaa ja erilaisten puoluevaihdosten ja uusien puolueiden perustamisen jälkeen vuonna 2015 parlamentissa oli jo 15 puolueen edustajat. (The Dutch Government 2016, 13-14.)

Hollannin hallintojärjestelmä on tällä hetkellä kolmitasoinen koostuen keskushallinnosta, 12 aluehallinnon viranomaistahosta ja 393 kunnasta. Hollantilaista hallintomallia luonnehditaan Hollannin hallituksen omissa viimeaikaisissa dokumenteissa välimalliksi keskitetyn ranskalaisen hallintomallin ja federalistisen belgialaisen ja saksalaisen mallin välissä. Hollannin hallituksen dokumenteissa maan hallintojärjestelmää kutsutaan hajautetuksi yhtenäiseksi valtioksi (*decentralised unified state*). (Esim. The Dutch Government 2016, 15-16; ks. myös Van der Meer & Dijkstra 2011.)

Hollannin poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle on leimallista eri hallintotasojen jossain määrin autonominen asema, mikä tuo mukanaan edellä mainitun hajautetun hallintojärjestelmän luonteen. Alue- ja paikallishallinto saa toimia suhteellisen vapaasti omia prioriteetteja

⁴⁹ Käytämme Alankomaista jatkossa termiä Hollanti tekstin sujuvoittamiseksi. Alankomaissa Holland-termin käyttö saattaa aiheuttaa sekaannuksen Pohjois- ja Etelä-Hollannin maakuntiin, jotka liittyivät vuonna 1815 osaksi Alankomaiden yhdistynyttä kuningaskuntaa ja sitä myötä ovat nykyisin osa Alankomaita. Hollanti on suomessakin kuitenkin vakiintunut ja yleisesti käytössä oleva epävirallinen nimi Alankomaille. Ks. Kotimaisten kielten keskus (2015) www.kielitoimistonohjepankki.fi/ohje/234.

painottaen ottaen kuitenkin huomioon sen, että lainsäädäntö asettaa niiden hallinnolliselle toiminnalle ja palvelutuotannolle selvät rajat. Päätösvallan hajauttamisella on Hollannissa haluttu alleviivata kansalaisten näkökulmaa ja edistää subsidiariteettiperiaatteen toteutumista.

Kansainvälisissä arvioinneissa Hollannin hallintojärjestelmän toimivuutta ja hallintojärjestelmässä toteutettuja sääntelyyn liittyviä uudistuksia on takavuosina arvioitu hyväksi (esim. OECD 1999; OECD 2015; ks. myös Pollitt & Bouckaert, 2011; Lijphart 1999). Samoin Hollantia pidetään hallinnon toimivuuden kannalta kansainvälisissä vertailuarvioinneissa erittäin hyvänä maa-esimerkkinä, jossa hallintoa on supistettu, toimintaa tehostettu ja palvelujen laatua parannettu (esim. OECD 2010). Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa kävi ilmi, että Hollannin johtavat virkamiehet pitävät Hollannin mainetta hallinnon menestyksekkäänä kehittäjänä tuloksena siitä, että Hollannissa tehdään asioita oikein ja yhteistyössä – hallintorakenteista huolimatta tai niiden ansiosta.

Tätä tutkimusta varten tehdystä kirjallisuuskatsauksesta voi todeta, että Hollannin keskushallinnosta ja hallinnonuudistuksista on julkaistu tutkimuksia kansainvälisissä tiedejulkaisuissa kohtalaisen vähän. Kirjallisuuskatsauksen haku tuotti osuvia muun muassa terveydenhuoltoon ja verotukseen liittyviin uudistuksiin, poliisitoiminnan uudistamiseen, koulutukseen sekä energiapolitiikkaan. Samoin tutkimustietoa Hollannin hallinnonuudistuksista on julkaistu esimerkiksi ministeriöiden ennakointimenettelyihin ja julkishallinnon tehokkuuden parantamiseen liittyen (esimerkiksi sähköisiin palveluihin siirtyminen ja yhteispalvelut). (Ks. esim. Weerakkody ym. 2011; Janssen & Wagenaar 2004; Van der Duin ym. 2009).

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Hallituksen muodostamisen prosessi tapahtuu Hollannissa alkuvaiheessa tunnusteluilla poliittisten ryhmien välillä. Tavoitteena on löytää enemmistöhallitus, joka toimisi koko hallituskauden ajan. Ensimmäisessä hallituksen muodostamisen vaiheessa ei ole tavanomaista, että parlamentin suurimpien puolueiden puheenjohtajat toimivat hallituksenmuodostajina, vaan kyse on tavallaan keskeisten poliittisten ryhmien valtuuttaman ”uskotun henkilön” (”informoija”) tekemästä tunnusteluyrityksestä saavuttaa enemmistöhallitukseen perustuva ratkaisu. ”Uskotun henkilön” tekemien tunnustelujen jälkeen nimitetään hallituksenmuodostaja, josta sittemmin tulee hallituksen pääministeri.

Hallituksen muodostamisen kesto parlamenttivaaleista hallituksen nimittämiseen on vaihdellut 2000-luvun jälkeen melkoisesti – vuonna 2002 yhteensä 67 päivää, vuonna 2003 yhteensä 125 päivää, vuonna 2007 yhteensä 7 päivää (väliaikaishallituksen nimittäminen valmistelemaan uusia vaaleja), vuonna 2006 yhteensä 91 päivää, vuonna 2010 yhteensä 127 päivää ja vuonna 2012 yhteensä 54 päivää. Hallitusohjelman kannalta merkittävää on, että hallitusohjelma on Hollannissa perinteisesti melko jäykkä poliittisen päätöksenteon liikkumavaran osalta. Kaikki merkittävät poikkeamat hallitusohjelmassa edellyttävät uusia hallitusneuvotteluja.

Vaikka yksittäisten ministerien rooli on ollut Hollannissa perinteisesti melko vahva (oman hallinnonalansa ohjaajana ja johtajana), viimeksi kuluneiden vuosien aikana hallituksen kollegiaaliset työskentelytavat ovat lisääntyneet. Pääministerin asema on Hollannissa ollut aina lähtökohtaisesti vahva, joskin aseman vahvuus on ollut sidoksissa pääministerin henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja persoonaan.⁵⁰

⁵⁰ Esimerkiksi pääministerit Ruud Lubbers ja Wim Kok ovat olleet henkilöinä ns. vahvoina pidettyjä pääministereitä. Nykyinen pääministeri Mark Rutte on toimintatavoiltaan osallistavampi. Hänen vahvuutenaan on pidetty neuvottelutaitoja ja kykyä osallistaa hallituksen ministereitä yhteiseen työskentelyyn.

Tätä tutkimusta varten tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella näyttää ilmeistä, että pyrkimys kollegiaaliseen päätöksentekoon vahvistuu entisestään Hollannissa lähivuosina. Tähän on monia syitä, jotka liittyvät niin hallinnon sisäisiin (yhteistyön merkityksen oivaltaminen ylimmässä virkamiesjohdossa) kuin ulkoisiin (paineet poliittisilta päätöksentekijöiltä ja laajemmin yhteiskunnan eri sidosryhmiltä) tekijöihin.

Merkillepantavaa Hollannin osalta on, että ministeriöiden itsenäisyyttä on tavallaan haluttu suitsia yhteistyötä lisäämällä sekä edellä mainittua kollegiaalisuutta vahvistamalla. Vuodesta 2007 alkaen (Jan Peter Balkenende IV) Hollannissa kokeiltiin eräänlaisia ohjelmaministereitä, joiden vastuulle annettiin erilaisten poikkihallinnollisten hallitusohjelmatavoitteiden saavuttaminen (esimerkiksi kaupunkiyhteisöjen uudistaminen sekä nuorisopolitiikan toimenpiteiden koordinointi). Ohjelmaministerien toimenkuvan perustana oli oma ohjelmaorganisaatio, oma budjetti ja oma ”strateginen hallitussalkku”. Vuoden 2010 jälkeen ohjelmaministerikokeilua ei enää jatkettu (Mark Rutte I), koska tulkinta tuolloin oli, että poikkihallinnolliset hallitusohjelmatavoitteet voidaan saavuttaa kollegiaalisella ministerityöskentelyllä.⁵¹ Tämän lisäksi Hollannissa otettiin vuoksina 2008–2010 käyttöön erilaisia ylimmän virkamiesjohdon neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeita, jotka tavallaan alkoivat korvata aikaisemman poikkihallinnollisen ministerivastuujärjestelmän.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että poikkihallinnollisten, yksittäisten ministerien vastuulla olevien ohjelmien lopettaminen on ollut oikeansuuntainen toimenpide. Johtavat virkamiehet korostavat sitä, että vaikka poikkihallinnollisilla ohjelmilla saavutettiin tietynasteista menestystä, jäi näiden ohjelmien arvo kokonaisvaltaisessa katsannossa melko vähäiseksi ja että sama ”poikkihallinnollinen hyöty” saavutetaan ministeriöiden poikkihallinnollisella yhteistyöllä ja ministeriöiden ylimmän johdon yhteisillä neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeilla.

Hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinointi

Hollannissa pääministerin kanslian henkilökunnan kokonaismäärä on kokonaisuudessaan noin 400 henkilöä. Tästä suurin osa toimii hallituksen viestintään liittyvässä yksikössä (*the Dutch Government Information Service*). Varsinainen pääministerin kabinetin ydin koostuu kaikkiaan noin kymmenestä neuvonantajasta ja hallitusohjelman toteuttamisen seurantavastuu on tällä kabinetin ytimellä. Pääministerin kansliaa johtaa kansliapäällikkö valtiosihteerin nimikkeellä.

Hallitusohjelman toteuttaminen tapahtuu nykyisin Hollannissa kuitenkin hajautetusti mukaillen ministerien tehtäväsalkkuja ja ministeriöiden toimialajakoja. Ministeriöt raportoivat ministereille, jotka puolestaan ovat raportointivastuussa hallitukselle ja edelleen parlamentille. Raportointi perustuu budjettijärjestelmään, josta on viime vuosikymmenien aikana rakennettu entistä strategisempi ja hallitusohjelman tavoitteisiin kiinteästi integroitunut (budjetoinnin ns. VBTB-malli; ks. tästä esim. Debets 2007)

Hallinnon tuloksellisuusraportointi – VBTB-budjettiprosessin edellyttämällä tavalla – on valtionhallinnossa valtiovarainministeriön (*Auditdienst rijk*) vastuulla ja ulkoisen tarkastuksen osalta itsenäisellä tarkastusvirastolla (*Allgemeine Rekenkamer*), joka raportoi ensi sijassa parlamentille, mutta myös hallitukselle. Valtiovarainministeriön auditointiyksikön tehtävänä on tuottaa tuloksellisuus- ja vaikuttavuusinformaatiota hallituksen ja ministeriöiden käyttöön. Sisäministeriön keskushallintoyksiköllä (*dg Bedrijfsvoering*) on myös erilaisia ohjelma- ja organisaatiotason raportointivelvoitteita, jotka koordinoidaan yhdessä valtiovarainministeriön edellä mainitun auditointiyksikön kanssa.

⁵¹ Professori Frits Van der Meerin (Den Haag) kirjallinen tiedonanto 30.6.2016.

Julkisesti rahoitetun palvelutuotannon tuloksellisuusraportoinnin kannalta merkittävää on Hollannin osalta huomata, että varsinaiset palvelut tuotetaan koko julkista sektoria ajatellen sekä julkisesti, yksityisesti että kolmannen sektorin toimijoiden toimesta (ks. The Dutch Government 2016, 6-7). Keskushallinnon tuloksellisuusraportoinnissa näin ollen osa tulosraportoinnista koskee julkisen hallinnon itse tuottamien palvelujen lisäksi myös julkisen hallinnon järjestämien palvelujen tuloksellisuuden arviointia.

Hallituksen päätöksentekoprosessi

Hollannissa hallituksen **päätöksentekoa** voi lähtökohtaisesti luonnehtia **hajautuneeksi** (ministereiden ja ministeriöiden toimivalta), **yhdisteleväksi** (kollegiaalisuus hallituksessa ja laaja-alainen poikkihallinnollinen virkamiesvalmistelu) ja **avoimeksi** (erilaiset intressi- ja lobbajajärjestöt ovat aktiivisia toimijoita päätöksentekoprosessin eri vaiheissa) sekä **pitkäjänteiseksi** (ratkaisuja haetaan yli hallituskausien).

Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa haastateltavat alleviivasivat voimakkaasti, että hallituksen päätöksenteon kollegiaalisuutta on monin tavoin yritetty vahvistaa viime vuosina ja kyse on ollut hallituspuolueiden yhteisestä päämäärästä. Kollegiaalisuuden tavoittelulla on tavoiteltu haastateltujen mielestä parempaa ja johdonmukaisempaa päätöksentekoa maan hallituksessa.

Kollegiaalisuuden vaatimuksen kasvu näkyy hallituksen päätöksenteon lisäksi myös kasvavina yhteistyövaateina ministeriötasolla. Esimerkiksi tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntija-haastatteluissa korostettiin, että ministeriöiden välisestä yhteistyöstä on tullut merkittävä toimintatapoliittinen tavoite Hollannin ministeriöissä. Yhteistyöllä tavoitteellaan julkiselle hallinnolle Hollannissa asetettua tavoitetta, jonka on liitetty ”työn tekemiseen Hollannille” (*Government for the Netherlands*). Konsensuspolitiikan taustalla on myös selkeiden valtakeskittymien puuttuminen, joka edesauttaa kollegiaalista yhteistyötä ja kantojen yhteensovittamista. Avointen konfliktien välttäminen viimeiseen asti on haastateltavien ylimpien virkamiesten mukaan tunnusomaista hollantilaiselle päätöksentekokulttuurille.

Hallitusohjelmaan liittyvä politiikka-aloite käynnistyy Hollannissa vastuussa olevan ministerin toimesta. Sen jälkeen aloitteesta keskustellaan hallituksen yleisistunnossa tai ministeriöiden toimialarajat ylittävissä komiteoissa, asiasta riippuen. Hollannissa on useita poikkihallinnollisia, hallintorajat ylittäviä komiteoita. Esimerkiksi sisäministeriön (*Home Office*) hallinnonalalla tällainen komitea liittyy julkiseen hallintaan ja julkisten palvelujen tuottamiseen (vuonna 2007 toimintansa aloittanut *Interdepartementale Commissie Bestuur, Overheid, Publieke Dienstverlening* BZK) ja keskushallinnon organisaatioihin ja johtamiseen (*Interdepartementale commissie bedrijfsvoering Rijksdienst*). Kyseiset komiteat ovat formaalisti perustettuja pääministerin tai ministerin asetuksella sen jälkeen kun asetuksen antaja on konsultoinut asiasta valtioneuvostoa.

Lakiehdotuksesta keskustellaan edellä mainituissa komiteoissa ja se valmistellaan ministeriössä (*ambtelijk voorportaal*) ja se lähetetään edelleen ministerineuvostoon (hallituksen istuntoon). Lakiesityksestä tehdään päätös ministerineuvostossa. Tämän jälkeen lakiesitys etenee parlamenttiin, jossa se käsitellään valiokunnissa, ja senaattiin. Valiokuntavaiheessa ministerit käyvät lakiehdotuksesta riippuen esittelemässä ehdotusta valiokunnalle ja tässä yhteydessä ministeriä avustaa tavallisesti kolmesta viiteen virkamiestä. Tapauksesta riippuen valiokunnat voivat järjestää lakialoitetta koskevia kuulemisia, jotka voivat olla julkisia, puolijulkisia tai suljettuja.

Ministerit voivat edellä sanotun mukaisesti Hollannissa olla myös niin sanottuja ”ministeriöttömiä” ministereitä, jolloin heidän vastuullaan on tavallisesti erilaisten poikkihallinnollisten ohjelmien tai muutosohjelmien toteutus. Nykyisessä hallituksessa on kaksi ”ministeriötöntä” ministeriä. He vastaavat ulkomaankaupasta ja kehitysyhteistyöstä sekä asumisesta ja keskushallinnon uudistamisesta. Ministerit muodostavat yhdessä valtioneuvoston (*the Council of Ministers*), joka kokoontuu viikoittain aina perjantaisin. Valtioneuvoston istuntoja johtaa aina pääministeri tai hänen sijaisensa. (The Dutch Government 2016, 19-20.)

Parlamentilla ei ole merkittävää roolia julkisen (hallitus)politiikan käytännön suunnittelussa. Parlamentin jäsenet ja ministerit käyvät kuitenkin informaaleja keskusteluja kriittisistä lakialoitteista ja politiikkasuunnitelmista kaikissa päätöksentekoprosessin vaiheissa.

Parlamentin ja hallituksen yhteistyö on joka tapauksessa muodollisesti sovittua. Edellä sanotun lisäksi yhteistyötä tehdä epävirallisesti ministerien ja parlamentaarikkojen tapaamisissa. Parlamentilla ja sen komiteoilla ja valiokunnilla on oikeus tehdä aloitteita, joihin hallituksen on vastattava. Parlamentti voi vaikuttaa julkisen politiikan muotoiluun parlamentissa tapahtuvien keskustelujen ja lakialoitteiden käsittelyn yhteydessä. Asiasta riippuen parlamentti voi järjestää kuulemisia asiantuntijoille ja eri intressiryhmille.

Politiikkakoordinaatio ministeriöiden välillä ja politiikkainstrumenttien käyttö

Politiikkakoordinaatioon tähtäävä yhteistyö tapahtuu Hollannissa käytännössä erilaisten poikkihallinnollisten ohjelmien ja projektien puitteissa sekä päätöksenteon osalta ministeriöiden virkamiesjohdon keskinäisissä keskusteluissa ja yhteisillä neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeilla. Ministeritasolla julkisen politiikan koordinaatio tapahtuu hallituksen kollegiaalisessa toimintatavassa. Ministeriötasolla politiikkakoordinaatio toteutuu ministeriöiden johtavien virkamiesten ja keskeisten asiantuntijoiden välisenä yhteisenä asioiden valmisteluprosessina.

Politiikkakoordinaation kannalta keskeisessä roolissa ministeriöiden osalta Hollannissa ovat ylimmän virkamiesjohdon yhteiset neuvottelu- ja päätöksentekofoorumit. Menettelytapa on ollut käytössä 2000-luvun alkuvuosista asti. Sillä viitataan käytännössä eri politiikkakysymysten ympärille organisoiduista ylimmän virkamiesjohdon työryhmistä, joihin osallistuu ministeriöiden kansliapäälliköitä ja ylijohtajia, asiasta ja politiikkakysymyksestä riippuen.

Ylimmän johdon yhteiset neuvottelu- ja päätöksentekofoorumit ovat tulleet korvaamaan aikaisempia ministerivetoisia poikkihallinnollisia ohjelmia, joiden puutteena pidettiin selkeän mandaatin puutetta. Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluuissa korostettiin näiden valmistelu- ja päätöksentekofoorumien merkitystä nimenomaan siinä mielessä, että niissä on tavoiteltu ylimmän virkamiesjohdon yhteistä näkemystä jonkun tietyn politiikkakysymyksen ratkaisemisessa. Foorumien toiminnan kannalta olennaista on ollut, että ne ovat olleet päätösvaltaisia eli kansliapäällikkönä toimiva puheenjohtaja tekee foorumille ehdotuksen päätöksen sisällöstä, mikä sittemmin esitellään hallituksen kabinetissa. Mikäli yksimieliseen päätökseen ei päästä, asia siirtyy hierarkiatasolla seuraavaksi ylemmälle eli hallituksen ratkaistavaksi.

Asiantuntijahaastatteluuissa tuotiin voimakkaasti esille nimenomaan hallinnon kehittämiseen liittyvän neuvottelufoorumin työ vuosina 2008–2012, jonka ansiosta useat hallinnon kehittämiseen liittyvät ”vaikeat” asiat (ICT, yhteinen strateginen henkilöstövoimasuunnittelu, toimitila-asiat) saatiin käsiteltyä konsensuskassa ja vietyä päätökseen asti. Viime vuosina sisäministeriön rooli on vahvistunut hallinnon kehittämistä koskevilla kysymyksillä, koska

valtiovarainministeriö ei ole ollut lähtökohtaisesti merkittävässä määrin kiinnostunut hallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Virkamiestasolla politiikkakoordinaatiota ja kokonaisvaltaista julkisen politiikan näkemystä on edistänyt vuodesta 2010 lukien myös ABD-virastoon sekä poliittisen että ylimmän virkamiesjohdon tueksi rakennettu tukifunktio koostuen 7–8 kansliapäällikkötasoisien virkamiehen palveluista (koskien esimerkiksi johdon konsultointi, mentorointi jne.). Taustalla on ylimpien virkamiesten urakierto ja 7+2 vuoden määräaikaiset työsopimukset. ABD:n Top Consult -yksikköön määräaikaisesti sijoittuvat johtajat ovat tyypillisesti työuransa loppuvaiheessa olevia henkilöitä, seuraavaa urasiirtoa odottavia tai muista syistä linjaorganisaatiosta sivuun siirrettyjä ex-johtajia⁵².

Kaikkia politiikkainstrumentteja käytetään Hollannissa käytännössä aktiivisesti. Erot politiikkainstrumenttien soveltamisessa näkyvät kuitenkin jossain tapauksessa ministeriöiden välillä. Huomionarvoista on se, että hallinnon avoimuutta yritetään koko ajan lisätä. Tällä tavoitellaan sitä, että kansalaiset voisivat paremmin osallistua aktiivisina toimijoina julkisten palvelujen suunnitteluun. Muutoksen taustalla on nähtävä myös ajatus kansalaisten oman tietoisuuden kasvattamisesta omien asioiden hoitamisesta ja oman vastuun lisäämisestä (ns. keskustelu siirtymästä hyvinvointivaltiosta mahdollistavaan valtioon, *from welfare state to enabling state*).

Politiikan ja hallintojärjestelmän rajapinta

Hollannissa virkamieskunnan asema on formaali ja virkamieslainsäädäntöön perustuva. Ministeriöiden johdossa poliittisen avustajakunnan määrä on ollut kasvussa vuosituhannen vaihteen jälkeen. Ministerin apuna on valtiosihteeri, mutta ei välttämättä jokaisessa ministeriössä. Poliittisten valtiosihteerien ”painoarvo” riippuu ministerin vastuusta, ”salkun painavuudesta” sekä luonnollisesti myös valtiosihteerin persoonasta ja kyvykkyydestä.

Tavallisesti poliittisen valtiosihteerin (*state secretary*) roolina on toimia ministerin ”junioriministerinä” vastaten jostain ministerinsä vastuulla olevan ministeriön erityiskysymyksestä tai teema-alueesta.

Ministeriön kansliapäällikkö (*secretary general*) vastaa ministeriön virkamiesten johtamisesta ja ministeriön organisaation suorituskyvystä ja kehittämisestä. Tätä tutkimusta tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa ei tullut millään tavalla esille, että ministeriöiden kansliapäällikköiden ja poliittisten valtiosihteerien työnjaossa olisi ollut epäselvyyksiä – ongelmista puhumattakaan. Kansliapäälliköt ovat meriittiensä perusteella valittuja ei-poliittisia virkamiehiä.

Poliittisilla valtiosihteereillä on tavallisesti laaja-alaiset kytkennät ja suhteet yhteiskunnan päätöksentekijöihin ja vaikuttajiin sen eri lohkoilla. Tämä sosiaalinen pääoma on myös merkittävä lisäarvo poliittisen valtiosihteerin aseman merkittävyyden kannalta. Hollannissa on pidetty hyvänä, että poliittiset valtiosihteerit (ja muu poliittinen avustajakunta) tuovat ministeriöiden päätöksentekoon uudenlaisia näkemyksiä perinteisen ministeriöissä tapahtuvan byrokraattisen virkamiesvalmistelun rinnalle.

Valtiosihteerit ovat siis poliittisin perustein tehtäviinsä nimitettyjä. Poliittiset valtiosihteerit ovat toiminnastaan asiallisesti tilintekovastuussa ministerille, hallitukselle, mutta myös parlamentille, vaikka poliittisten valtiosihteerin asemaa ministerin avustajana ei ole tarkasti

⁵² ADP Top Consult –yksiköstä ks. Lisää: www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/inhoud/abdtopconsult

lainsäädännöllisesti määritelty. Valtiosihteeri on ministerin ”luottohenkilö” – ministerin erotessa myös valtiosihteeri eroaa.

Poliittisten valtiosihteerien toimenkuva vaihtelee valtiosihteereittäin laajasta suppeaan. Joissakin tapauksissa poliittisen valtiosihteerin vastuualue voi olla jopa keskimääräistä ministerin vastuualuetta laajempi – tällä hetkellä esimerkkinä voidaan mainita julkisen terveydenhuollon uudistamisesta vastaava poliittinen valtiosihteeri ja maahanmuuttoasioista vastaava poliittinen valtio-sihteeri. Huomionarvoista on, ettei vuosituhannen jälkeen ministerien ja poliittisten valtiosihteerien väliseen työnjakoon liittyen ole noussut juurikaan kriittistä keskustelua. Tyypillisesti valtiosihteeri vastaa kuitenkin ministerin erillisestä toimeksiannosta jostain hallinnon alan sisäisestä kysymyksestä ja raportoi tästä ministerille.

2.5.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Ministeriöiden toimialajako ja asema

Ministeriöt muodostavat Hollannin hallintojärjestelmän keskushallinnon ytimen. Ministeriöiden perustamisesta on määrätty perustuslaissa⁵³ (artikla 44). Ministeriöiden määrää ja toimialajakoja ei ole määritelty perustuslaissa sitten 1800-luvun alun jälkeen. Viime vuosikymmenien aikana ministeriöiden määrä on pysynyt melko samana. Nykyisin ministeriöiden määrä on 14: yleisten asioiden ministeriö (AZ), sisäministeriö (BKZ), ulkoministeriö (BuZa), puolustusministeriö (DEF), talousasioiden ministeriö (EZ), valtiovarainministeriö (FIN), infrastruktuuri- ja ympäristöministeriö (I&M), opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriö (OCW), sosiaali- ja työministeriö (SZW), turvallisuus- ja oikeusministeriö (W&J) sekä terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriö (VWS). (The Dutch Government 2016, 19-21.)

Jokaista ministeriötä johtaa ministeri, joka vastaa ministeriöiden tulostavoitteiden toteutumisesta ja jolla on käytännössä nimityksiltään kaikkiin ministeriön virkamiehiin valtiosihteeriä lukuun ottamatta. Ministeriön johtaminen jakaantuu poliittiseen johtamiseen ja virkamiesjohtamiseen. Jokaisessa ministeriössä on ylimpänä virkamiesjohtajana kansliapäällikkö (*Secretary General*) ja ministeriöt ovat jakaantuneet osastoihin, joita osastopäälliköt (*Director General*) ja edelleen yksiköiden osalta johtajat (*Director*) johtavat. Ministerin työtä avustaa poliittisin perustein nimitetty valtiosihteeri, ”junioriministeri”, kuten edellä kerrottiin. (The Dutch Government 2016, 20-22.)

Hollannissa on tapahtunut keskushallinnon osalta – ja erityisesti ministeriöiden itsenäisyyden näkökulmasta – merkittävä muutos 1950-luvulta alkaen. Aikanaan hallituksen vahva koalitiopohja ja pääministerin roolin pienuus merkitsivät sitä, että ministeriöiden itsenäisyys oli suuri. Muutos pääministerivetoiseen ja kollegiaalisesti toimivan hallituksen suuntaan alkoi tapahtua 1990-luvun lopulla.

Muutoksesta kertovat myös erilaiset poikkihallinnolliset komiteat, joiden rooli on kasvanut huomattavasti viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana. Samoin EU-jäsenyys ja sen mukanaan tuomat monitasoisen hallinnan ja hallinnon ongelmat ovat lisänneet Hollannissa hallituksen sisäistä yhteistyötä, mutta myös politiikkakoordinaatiota ministeriöiden välillä. Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa korostui voimakkaasti pääministerin aseman vahvistuminen de facto viimeksi kuluneiden parinkymmenen vuoden aikana.

⁵³ www.government.nl/binaries/government/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf

Yhtenäisen ministeriörakenteen ja keskushallinnon rakentuminen on kuitenkin parhaillaan käynnissä ja prosessi on vasta kehitysvaiheessa. Hollannissa ollaan prosessissa jo melko pitkällä, koska yhteistä valtionhallintoa rakennetaan paitsi johtamisen (poliittinen johtaminen ja virkamiesjohtaminen) ja julkisen politiikan suunnittelun keinoin, mutta myös yhteisillä toimintatavoilla (talousohjaus, toiminnan ja tuloksellisuuden arviointi) ja prosesseilla (poikkihallinnolliset komiteat ja organisaatiot).

Hollannin tilannetta arvioitaessa vaikuttaa siltä, että yhtenäisen valtionhallinnon muodolliset toimintatavat on otettu käyttöön ja kenties suurimpana riskinä järjestelmän toimivuudelle onkin poliittisen kentän fragmentoituminen. Tämä todennäköisesti heikentäisi ministeriöiden toimintakykyä suunnitella ja toimeenpanna julkisen politiikan tavoitteita.

Budjetointi, tulosohjaus ja tilintekovastuu

Valtionhallinnon budjettimalli perustuu Hollannissa niin sanottuun VTBT-prosessiin ja on periaatteessa sekamalli pääluokkakohtaisesta ja ohjelmaperusteista budjetoinnista. Budjettimallin rakenne kuvastaa hallituksen ja ministeriöiden päätöksentekomenettelyä, jossa ovat keskiössä ministeriökohtaiset pääluokkaperusteiset budjetit ja poikkihallinnolliset ohjelmabudjetit.

Valtion virastojen tulosohjaus hoidetaan ministeriöiden toimesta ja asiaan kuuluvilla neuvottelu- ja seurantamenettelyillä. Valtionyhtiöiden omistajaohjauksen toimintatapa on muuttunut valtionyhtiöiden yksityistämisen myötä. Omistajaohjauksesta vastaavat käytännössä tehtävään varten perustetut säätiöt ja niiden johtokunnat, jotka ovat maan hallituksen suorassa tai epäsuorassa ohjauksessa tai kontrolloinnissa. Omistajaohjausta koordinoiva elin valtionhallinnossa on sijoitettu valtiovarainministeriön omistajaohjausyksikköön. Viime vuosina jotkut valtionyhtiöt ovat olleet kielteisesti esillä julkisuudessa toiminnallisten tulosten heikkouden tai yhtiöiden johdon tai hallinnossa toimivien palkkioista nousseiden skandaalien seurauksena.

Hallinto-organisaatioiden tilintekovastuun näkökulmasta on syytä korostaa Hollannin keskushallinnon toiminnan- ja tilintarkastuksen keskeisten toimijoiden (parlamentin alaisuudessa työskentelevä *Algemene Rekenkamer* ja valtiovarainministeriöön sijoitettu sisäisen tarkastuksen yksikkö) merkitystä ja näiden organisaatioiden työnjakoa. Ensin mainittu vastaa ulkoisesta, jäljempänä mainittu sisäisestä tuloksellisuusarvioinnista.

Ministeriöiden ja virastojen tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista keskustellaan vuosittain toukokuun kolmantena päivänä. Viime vuosina tuloksellisuusarvioinnin rooli on selvästi kasvanut toiminnantarkastuksessa ja painopistettä on siirretty juridisesta tarkastuksesta julkisin varoin toteutettujen interventoiden vaikutusten arviointiin. Tämän kaltainen toiminnantarkastuksen painopistesiiirtymä on yleinen monissa OECD-maissa ja liittyy julkisen hallinnon alati kasvaviin tuloksellisuusvaateisiin (esim. Virtanen & Vakkuri 2016). Lakien vaikutusten arviointi on Hollannissa järjestetty kuten keskimäärin muissakin OECD-maissa.

Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa haastateltavat toivat esille tilinteko-vastuuajatteluun tulleen muutoksen, joka on toteutunut Hollannissa viime vuosista alkaen. Vertikaalisen tulosraportoinnin rinnalle on kehitetty ministeriöissä ja virastoissa erilaisten kansalaisten ja yhteisöasiakkaiden palautekanavien rinnalle erilaisia tuloksellisuusraportointimuotoja, joilla on edistetty tulosraportoinnin palvelujen käyttäjille suuntautuvaa horisontaalista tilintekovastuuta ja tilivelvollisuutta.

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Hollannin julkisen sektorin henkilöstömäärä on kuvattu seuraavassa asetelmassa. Julkisen sektorin henkilöstömäärä on kaiken kaikkiaan noin 950 000 henkilöä jakaantuen erilaisille hallinnollisille tasoille ja toimintaloikoille (The Dutch Government 2014; henkilöstömäärän historiallisen kehityksen osalta ks. Van Der Meer & Dijkstra 2011, 156-162).

Keskushallinto	116 413
Kuntasektori	155 140
Aluehallinto	11 494
Oikeuslaitos	3 537
Vesihallinto	10 091
Perusasteen koulutus	177 921
Toisen asteen koulutus	105 920
Ylemmän toisen asteen koulutus	51 204
Korkeamman ammattiasteen koulutus	43 352
Yliopistot	53 086
Tutkimuslaitokset	2 763
Yliopistosairaalat	67 336
Puolustusvoimat	60 185
Poliisi	65 089
Muut	33 548
Yhteensä	957 079

Virkamiehistöä koskeva henkilöstömäärä on ministeriötasolla pysynyt Hollannissa suurin piirtein ennallaan viimeksi kuluneen viidentoista vuoden aikana. Vuodesta 2000 vuoteen 2014 ministeriöiden henkilöstömäärä on vaihdellut 111 616 – 125 393 henkilön välillä ollen vuoden 2014 lopussa 116 865 henkilöä.⁵⁴ Vuonna 2014 ministeriön kokonaishenkilöstömäärä (116 865 henkilöä) jakaantui toiminnoittain seuraavasti: julkisen politiikan suunnittelu ja koordinaatio (10 %), julkisen politiikan toimeenpano (77 %), valvonta ja auditointi (6 %) ja tukitehtävät (7 %). Keskushallinnon organisaatorakenteeseen kuuluvissa virastoissa työskentelee näiden lisäksi vielä noin 30 000 henkilöä.

Aivan viime vuosina keskushallinnon virkamieskunnan määrä on ollut kasvussa johtuen aikaisempien budjettileikkausten aikaan saamista henkilöstölisäystarpeista ja ajankohtaisista yhteiskunnallisista ilmiöistä myös eurooppalaisella tasolla tarkasteltuna (maahanmuuttoasioiden hoitaminen ja siihen liittyen asiasta vastaavan autonomisen organisaation perustaminen [COA]). Hollannin keskushallinnossa voidaan puhua eräänlaisesta Washington-syndroomasta eli vaikka vain 10 % keskushallinnon virkamiehistä työskentelee den Haagin poliittikkayksiköissä, on tämän pienen toimijajoukon poliittinen painoarvo huomattavasti kokoaan suurempi. Tämä saattaa joskus hämärtää keskushallinnon kehittämisen ja budjettileikkausten kohdentamisen kokonaiskuvaa.

Hollannin virkamieskunta – ja erityisesti keskushallinnon virkamiehistö – on kaikesta päätellen lähivuosina isojen muutosten edessä. Muutoksia aiheutuu poliittisesta päätöksenteosta (vaateet politiikan kentältä toiminnan tehostamisesta), kasvavista tarpeista lisätä ministeriöiden välistä yhteistyötä, hallinnon digitalisoitumisesta ja siitä, että hallinnon kehittämisessä vauhditetaan päätösvallan entistä voimakkaampaa delegointia hallinnon tasoilta alaspäin.

⁵⁴ Näissä luvuissa ei ole mukana ministeriöistä ulkoistettujen palvelujen henkilöstömäärää.

Tulevina vuosina Hollannin virkamieskuntaan kohdistetaan ennenkuulumattomia säästötoimenpiteitä. Nykyinen koalitionhallitus aikoo nimittäin kohdistaa jo hallituskaudeksi sovittujen säästöjen lisäksi julkiseen hallintoon 1,1 miljardin euron lisäsäästöt vuosina 2016-2018. Kaiken kaikkiaan istuva hallitus aikoo leikata vuoden 2019 alkuun mennessä noin 4,2 miljardia euroa julkisen hallinnon kuluista. Säästöt kohdistuvat erityisesti vero- ja tulliviranomaisiin, oikeusministeriön hallinnonalaan, infrastruktuuri- ja ympäristöministeriön hallinnonalaan, puolustushallintoon (12 000 työpaikkaa säästökohteena) ja poliisihallintoon. Säästöjä istuva hallitus perustelee yhtäältä valtiontaloudellisilla syillä ja toisaalta tarpeella uudistaa julkisia palveluja (muuttamalla julkisia palveluja ja niiden tuotantoa entistä kysyntälähtöisemmäksi, nopeammaksi, luotettavammaksi, avoimemmaksi ja tehokkaammaksi, ja näiden lisäksi muokkaamalla itse hallintokoneistoa entistä yhtenäisemmäksi toimintatapoja uudistamalla).

Virkamiesten liikkuvuus vaikuttaa olevan Hollannissa merkittävänä seikkana ministeriöiden välisen yhteistyön ja koordinaation vauhdittajana. Ministeriöiden ylimmän virkamieskunnan oletetaan vaihtavan säännöllisesti tehtäviä ministeriöstä toiseen. Johtavien virkamiesten nimitykset ovat määräaikaisia (pääasiassa enintään seitsemän vuotta). Virkamiehistön liikkuvuutta on lisännyt Hollannissa myös poikkihallinnollisten ohjelmien ja projektien toteuttaminen, millä on tähdätty ministeriötasolla – ja laajemmin keskushallinnossa – eräiden hallintotehtävien keskittämiseen ja parempaan koordinaatioon (esimerkiksi kansalaisille suunnatut palvelut ja toisaalta keskushallinnon tukitehtävien yhteen kokoaminen yhden viraston tehtäväksi). Tätä samaa on tukenut keskushallinto-organisaatioiden sijoittaminen samoihin fyysisiin toimitiloihin ja palvelupisteisiin.

Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluisa tuotiin esille, että nimenomaan ylimmän virkamieskunnan liikkuvuudella on ollut erittäin suuri merkitys yhteiskäytäntöjen vahvistumisessa ministeriötasolla. Ylimmän johdon tehtävät Hollannissa ovat määräaikaisia (7 vuotta ja sen päälle mahdollinen jatkokausi yhdestä kolmeen vuoteen), mikä merkitsee, että ylimmän johdon edustajat aidosti liikkuvat virastosta toiseen. Asiantuntijahaastatteluisa alleviivattiin sitä, että rotaatiomenettely on tuonut kokonaisvaltaista näkemystä yhteiskuntapolitiikan kysymyksiin ministeriöiden johdossa.

Hollannissa on viime vuosikymmenten aikana rekrytoitu valtionhallinnon ylimpiin johtotehtäviin jossain määrin myös valtiosektorin ulkopuolista henkilöstöä. Tällä on haluttu tuoda hallintoon yhteiskunnallista kokonaisnäkemystä yhteiskunnan eri toimintasektoreilta – ja erityisesti yritysmaailmasta ja kolmannelta sektorilta. Viime vuosina tästä rekrytointimallista on enemmän tai vähemmän luovuttu – tai sen merkitys on joka tapauksessa vähentynyt – siitä syystä, etteivät kokemukset nimenomaan yrityssektorilta korkeimpaan virkamiesjohtoon siirtyneistä henkilöstöstä ole olleet kovin positiivisia. Syynä epäonnistumisiin on yleensä ollut julkishallinnon toimintatapojen vähäinen ymmärrys sekä päätöksentekokoneistossa tarvittavien yhteistyö ja neuvottelutaitojen puute. Yksityisessä yrityksessä tyypillisesti sovellettu ”toimitusjohtaja määrää” -malli ei yksinkertaisesti toimi pluralistisessa julkisorganisaatiossa.

Erityisesti Hollannin virkamiesten liikkuvuuden taustalta löytyy ura-ajattelun juurtumista ja avainvirkamiesten toisiinsa verkostoitumista. Tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluisa nostettiin esiin esimerkki ministeriöiden talousjohtajista, jotka kaikki ovat ennen nykyisiä tehtäviään toimineet valtiovarainministeriössä asiantuntija-, esimies- tai johtotehtävissä, ja joiden urakiertoon usein kuuluu jossain vaiheessa palaaminen takaisin valtiovarainministeriön ylimpiin johtotehtäviin virkamieskunnan osalta.

Ministeriöiden virkamiesten asemalla on Hollannissa pitkät, lähes sata vuotta taaksepäin ulottuvat perinteet (ks. seikkaperäinen selvitys asiasta lähteestä *The Dutch Government 2016*, 41-42).⁵⁵ Parhaillaan Hollannissa selvitetään mahdollisuutta muuttaa virkamiesten asemaa niin, että virkamieslainsäädäntö koskisi jatkossa enää armeijaa, poliisia ja oikeuslaitosta. Toinen parhaillaan käynnissä oleva virkamiehistöä koskeva ajankohtainen asia on neuvottelut valtiotyönantajan ja ammattiyhdistysliikkeen välillä virkamiesten palkoista. Valtiotyönantajan rooli näissä keskusteluissa koordinoidaan, mutta myös hoidetaan eri ”työnantajavirastojen” toimesta (esimerkiksi turvallisuussektorilla työnantajaroolissa toimivat sisäministeriö, puolustusministeriö ja turvallisuus- ja oikeusministeriön).

Ministeriöiden keskijohto ja ylin johto kuuluvat Hollannissa urajärjestelmän piiriin (ns. *The ABD SYSTEM of Senior Public Service*). Ministeriöiden johto (valtiosihteerit ja osastopäälliköt) kuuluvat mainittuun järjestelmään. Ministeriöiden ylimmän johdon – kuten edellä todettiin – edellytetään vaihtavan työpaikkaa vähintään seitsemän vuoden välein. Ministeriöiden alimmilla virkahierarkian portailla työpaikan vaihtamiseen kannustetaan osana valtionhallinnon strategista henkilöstöjohtamista. Näyttää kuitenkin siltä, että ministeriöiden alimman virkamieskunnan liikkuvuus ministeriöiden välillä on edelleen vähäisempää.

Hollannin tilanteelle on leimallista se, että ministeriöiden ylimmässä virkamieskunnassa on tapahtunut iso vaihtuvuus viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana muun muassa eläkkeelle siirtymisten seurauksena (Van der Meer & Dijkstra 2011, 165-166). Hollantilaiset tutkijat ovat arvioineet jo jokin aika sitten, että Hollannissa poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välinen raja on hämärtynyt entisestään (ks. esim. Van der Meer 2011, 166; t Hart & Wille 2006, 143-144). Tilannetta on hämärtänyt ministerien poliittisen avustajakunnan määrän kasvu ja ministeriöiden ylimmän virkamieskunnan poliittinen affilioituminen – esimerkiksi ministeriöiden ylimmistä virkamiesjohtajista oli 93 % vuonna 2009 affilioitunut johonkin poliittiseen puolueeseen (Van der Meer & Dijkstra 2011, 67-68 ja erityisesti taulukko 7.12).

Hollannissa ylimmälle virkamiesjohdolle on määritelty erillisiä kompetenssikriteereitä, joita sovelletaan niin johdon rekrytoinneissa kuin henkilökohtaisten valmennusohjelmien sisältöjen määrittelyissä. Oleellinen apuväline johtamisen kehittämissäpolitiikassa on kompetenssimalli, jota käytetään rekrytoinnin pohjana tehtävävaatimusten kuvauksissa sekä arvioinneissa urasuunnittelukeskustelujen yhteydessä. Hollannissa käytössä oleva ylimmän virkamiesjohdon kompetenssimalli on laadittu johdon päätehtäviä ajatellen. Jokainen kompetenssialue on jaettu neljäksi osa-alueeksi. Kaikkiaan mallissa on 28 komponenttia. Kompetenssimallin alueita ovat mm. johdonmukaisuus ja koherenssi, ongelmaratkaisukyky, vuorovaikutustaidot, operatiivinen tehokkuus, vaikuttamiskyky, sitkeys ja suoritusmotivaatio sekä julkisen sektorin tuntemus ja integriteetti (Uusikylä & Himberg 2014, 27-28).

Keskushallinnon reformit

Hollannin hallituksen virallisissa dokumenteissa korostetaan, että keskushallinnon uudistamisen strategiset ajankohtaiset tavoitteet liittyvät keskushallinnon organisatoriseen tehostamiseen ja pienemmäksi tekemiseen (esim. *The Dutch Government 2016*, 69-70). Käytännössä tähän liittyviä toimenpiteitä ovat keskushallinnon tukitehtävien ja -funktioiden yhdistäminen, virkamiesten liikkuvuuden vauhdittaminen keskushallinnossa organisaatioista toiseen ja keskushallinto-organisaatioiden tilankäytön tehostamiseen ja yhteistilojen käyttöön siirtyminen (em.).

⁵⁵ Esimerkiksi Civil Service Act 1929

Hollannin hallituksen keskeinen tavoite hallintojärjestelmän uudistamisen osalta liittyy hallintojärjestelmän yhtenäistämiseen, erityisesti keskushallinnossa. Muutosprosessin tavoitteena on tuottaa kansalaisille ja yrityksille parempia palveluja ja vähentää niin sanottua hallinnollista taakkaa. Hallituksen virallisissa dokumenteissa tähän liittyvinä keinoina tuodaan ennen muuta esille julkisen politiikan parempi valmistelu, parempi julkisen politiikan toimeenpano, parempi johtaminen, hallinnon päätöksenteon yksinkertaistaminen, hallinnon taloudellisten resurssien parempi mobilisointi (erityisesti tilat), tietojärjestelmien konsolidointi palvelutuotannon edellyttämällä tavalla ja hallinnon ja sen palvelujen digitalisointi (ks. erityisesti The Dutch Government 2016, 70-71). Ministeriötasoiset hallintorakenteiden muutokset sovitaan hallitusneuvottelujen yhteydessä (ns. Coalition Agreement - dokumentissa).

Edellä mainitut hallintoa koskevat kehittämistoimenpiteet eivät ole uusia, vaan niitä on toteutettu käytännössä viimeksi kuluneen viidentoista vuoden ajan ja keskushallinnon uudistaminen – ja avoimen hallinnon periaatteiden edistäminen muun muassa kansalaisten osallisuutta vahvistamalla – on arvioitu jo vuosia sitten OECD:n maa-arviointiraportissa hyväksi ja esikuvaksi kelpaavaksi (OECD 2011). OECD:n arviossa nostetaan erityisesti esille poikkihallinnollinen yhteistyö hallinnon uudistamisessa (ks. OECD 2011, 188-189). Hallinnonuudistukset ja avoimemman hallinnon idea on OECD:n arvion mukaan edistynyt Hollannissa, koska Hollannissa ministeriöiden virkamieskunta ja erityisesti ministeriöiden johto ajattelee hallinnon kehittämistä lähtökohtaisesti enemmän hallinnollisen kokonaisuuden ("hajautettu yhtenäinen valtio") kuin oman ministeriönsä kapeasta näkökulmasta.

EU:n seitsemännän puiteohjelman (2011-2014) rahoituksella toteutettu kymmentä maata koskevassa julkista hallintoa koskevassa tutkimusohjelmassa (ks. www.cocops.eu) Hollanti oli mukana ja tutkimuksesta käy ilmi tätä selvitystä varten mielenkiintoisia seikkoja (ks. Jilke ym. 2013).⁵⁶ Hollantia koskevasta tutkimusosiosta käy ilmi, että Hollannissa virkamieskunta seuraa ja ottaa käyttöön soveltuvin osin esimerkiksi yksityissektorin johtamismalleja ja – tekniikoita – korostaen työssään tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta – mutta samalla korostaa omaa profiiliaan virkamiehinä.

Edellä mainitun tutkimuksen (Jilke ym. 2013) mukaan julkisen hallinnon hollantilaisjohtajille on leimallista johtamiseen panostaminen ja riskinotto kyky, joita tavallisesti pidetään hallinnon adaptiiviseen muutostilanteeseen liittyvinä keskeisinä tekijöinä. Toinen merkittävä piirre Hollantia koskien mainitussa tutkimuksessa oli johtavien virkamiesten pyrkimys ratkaista erilaisia hallinnollisia ja käytännön palvelutuotantoon liittyviä ongelmia verkostomaisella työskentelyotteella. Tällä seikalla on erittäin suuri merkitys yhtenäisen valtionhallinnon rakentumisessa: ”... *Lisäksi ongelmien ratkaisuun liittyen on hyvä huomata, että Hollannissa on tapana selvittää hallinnollisia ongelmatilanteita yhteistyössä muiden organisaatioiden kanssa, verkostomaisella työskentelyotteella ja hyödyntämällä poikkihallinnollisia ohjelmia, projekteja ja työtä* (Jilke ym. 2013, 37 – suomennos Petri Virtanen).

Ministeriöorganisaatioiden organisaatiomuutokset on periaatteessa mahdollista toteuttaa Hollannissa nopeasti, koska suurin osa uudistuksista ei vaadi raskasta lainsäädäntömenettelyä. Tavallisesti uudistukset voidaan toteuttaa hallituksen asetuksilla ja muilla hallituksen päätöksillä. Isoissa reformeissa – esimerkiksi useita ministeriöitä ja niiden toimialajakoja koskevissa – päätökset tehdään kunkin hallituskauden alussa ja käytännössä asia sovitaan jo hallitusneuvotteluissa ja parlamentin ja hallituksen neuvotteluissa.

⁵⁶ Tutkimushankkeen tutkimusaineisto kerättiin kymmenestä maasta kyselyllä. Hollannista tutkimuksen kohdejoukkona oli 977 virkamiestä, joista 293 (30 %) vastasi kyselyyn vuonna 2012.

Keskeisimmät ja suurimmat hallintoreformit sovitaan aina hallitusneuvotteluissa ja hallituksen istunnoissa. Hallituksen päätöksenteko reformiasioissa perustuu ministeriöissä tapahtuvaan virkamiesvalmisteluun, mutta myös erilaisten intressiryhmien kuulemiseen. Usein ministeriöissä jo ennen vaaleja laaditut politiikkadokumentit (jotka ottavat kantaa hallintoreformeihin ja julkisen politiikan sisältöihin) vuodatetaan eri poliittisten ryhmien käyttöön ja niitä käytetään hyväksi puolueohjelmien ja sitten hallituksen ohjelmaa rakennettaessa.

Hollannissa toteutetut keskeiset reformit ovat liittyneet seuraaviin kysymyksiin ja toimenpiteisiin: päätösvallan ja tehtävien hajauttamiseen keskushallinnosta paikallishallintoon, valtionyhtiöiden yksityistämiseen, keskushallinnon keskitettyjen hallintopalvelujen (*Shared Service Centres*, koskien esimerkiksi ICT- ja tilakysymyksiä ja tiettyjä henkilöstötyön alueita kuten esimerkiksi palkanmaksua ja eläkekysymyksiä) perustamiseen, valtionhallinnon ylimmän virkamiesjohdon johtamiskompetenssien ja työura-ajattelun vahvistamiseen (TMG), poikkihallinnollisten ohjelmaministerien ja heidän vastuualueidensa perustamiseen ja niistä luopumiseen, julkisen hallinnan toimintatapojen rakentamiseen ("Toinen hallinto -ohjelma"; *Program Andere Overheid*) ja keskushallinnon byrokratian purkamisohjelmaan (PVR-ohjelma eli *Programa Vernieuwing Rijksdienst*).⁵⁷ Keskushallinnon tuottavuusohjelmaa on tarkoitus jatkaa myöhemmin erillisellä ohjelmalla, joka keskittyy ministeriöiden koon pienentämiseen ja yhteisten toimintamallien kehittämiseen (*Compacte Rijksdienst* -ohjelma).

Varsinaisia merkittäviä uudelleen organisoitajeja ei ole Hollannissa tehty ellei oteta huomioon edellä mainittua keskushallinnon eri viranomaisstahojen yhteispalvelupisteiden (*Shared Service Centers*) perustamista. Yhteispalvelupisteiden tarkoituksena on vahvistaa keskushallinnon palvelubrändiä kiinnittämällä huomiota eri viranomaispalvelujen saatavuuteen (sähköiset palvelut ja yhteiset fyysiset toimitilat) ja yhteiseen "organisaatioilmeeseen" (palvelupisteiden yhteinen logo). Samalla yhteispalveluajattelun on nähty liittyvän tavoitteeseen, jolla yhdenmukaistetaan Hollannin keskushallinnon strategista henkilöstöjohtamista ja henkilöstöpolitiikan käytäntöjä (Van der Meer & Dijkstra 2011, 180). Kyseinen prosessi yhteisten keskushallinnon palvelupisteiden rakentamiseksi on vielä käynnissä eikä sitä ole toimeenpantu koko hallintoa ja sen palveluja koskien.

Keskushallinnon uudistusten liikkeelle laittamisessa keskeistä on istuvan hallituksen piirissä käytyjen keskustelujen ja hallitusohjelman sisältöjen lisäksi ministeriöiden johdossa olevien valtiosihteerien (suom. kansliapäälliköt) neuvottelu, joissa tarvittavia uudistuksia käydään läpi ja niiden toteuttamissuunnitelmista sovitaan. Vaativat keskushallintoreformit vastuutetaan tavallisesti aina jollekin ministerille tai poliittiselle valtiosihteerille, tilanteesta ja tapauksesta riippuen. Samoin uudistuksesta riippuen valmisteluprosessissa kuullaan varsin tavallisesti myös julkisen hallinnon tiedeyhteisöjen edustajia (hallintotiede, valtio-oppi, yhteiskuntatieteet ja niin edelleen).

Ministeriöiden toimialakysymysten uudelleenjärjestelyjen sijasta huomio kiinnittyi tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa siihen, että yksittäisten ministeriöiden organisaatorakenteisiin on tehty merkittäviä muutoksia lähivuosina. Esimerkiksi oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä mittava uudelleen organisointi ja muutosprosessi edellisen ministerin, apulaisministerin ja kansliapäällikön tultua siirretyksi sivuun tehtävistään erilaisten hallinnollis-organisatoristen ongelmien seurauksena. Oikeusministeriössä on tällä hetkellä käynnissä mittava toiminnan uudelleen organisointi hiljattain tehtävään nimitetyn uuden kansliapäällikön johdolla. Merkillepantavaa

⁵⁷ Programa Vernieuwing Rijksdienst –ohjelmalla on oma organisaationsan ja pääsihteeri, joiden tehtävänä on kohottaa valtionhallinnon työn tuottavuutta ja vaikuttavuutta kiinnittämällä huomiota virkamieskunnan palkkakustannuksiin, toisin tekemisen tapoihin ja laadun parantamiseen.

muutosprosessi on tätä tutkimusta varten tehtyjen asiantuntijahaastattelujen perusteella se, miten ammattitaitoisesti muutosprosessia on viety läpi ja miten sitä on johdettu.

Parlamentilla ei ole merkittävää roolia hallintoreformien käytännön toteutuksessa. Sille raportoidaan osana muuta tuloksellisuusraportointia keskeisten, hallitusohjelmaan kirjattujen reformien toteutuksesta. Eräiden arvioiden mukaan Hollannissa on opittu kantapään kautta erään johtavan poliitikon arvio: ”vaaleja ei voi voittaa hallintoa koskevilla reformiajatuksilla”.

Hollannissa hallinnonuudistuksissa on perinteisesti hyödynnetty hallinnon ulkopuolisia neuvoa-antavia komiteoita. Näiden komiteoiden hyödyntäminen perustuu tapausharkintaan – ei lainsäädäntöön. Ainoastaan hallitusta (*Council of State*) tulee kuulla hallintoreformien suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Merkittävimpiä hallinnon ulkopuolisia neuvoa antavia komiteoita ovat Talouspoliittinen neuvosto (*Social Economic Council*, jonka jäsenet edustavat eri intressiryhmiä, mutta ennen muuta työnantaja- ja palkansaajajärjestöjä), Hallintopoliittinen tieteellinen neuvosto (*The Scientific Council For Government Policy*), Julkisen hallinnon neuvosto (*The Council of Public Administration*) ja Paikallistalouden neuvosto (*The Council Local Finances*).

Keskushallinnon uudistuksia voi Hollannissa luonnehtia hyvin inkrementaaliksi. Muutosprosessit ovat myös aika polveilevia ja ylittyvät yli hallituskausien, muun muassa kulloisistakin poliittisista suhdanteista johtuen. Ministeriöiden johtavien virkamiesten rooli muutosten toteuttamisessa on keskeinen ja johtavien virkamiesten muutosjohtamisvalmiuksiin on panostettu huomattavasti.

Muutoskapasiteetin vahvistumisesta on näyttöä erityisesti valtiovarainministeriössä ja sisäministeriössä, joissa muutoksia ja uudelleen järjestelyjä on tehty muita ministeriöitä enemmän. Hyvin johdetusta keskushallinnon uudistamisohjelmasta voidaan mainita esimerkkinä edellä jo mainittu keskushallinnon byrokratian purkamisohjelma *Programa Vernieuwing Rijksdienst*, jonka pääsihteerillä on merkittävää projektihallinnan kokemusta ja suurten samanaikaisten kysymysten ja asiakokonaisuuksien eteenpäin viemisen taitoa. Hollannissa käytetään hallintoreformien yhteydessä paljon hyödyksi myös hallinnon ulkopuolisten konsulttien palveluja, joista on hyviä kokemuksia. Keskushallintoreformeista ei juurikaan keskustella tiedotusvälineissä, koska reformeja ei sellaisenaan pidetä kovin kiinnostavina.

Kaikkiin merkittäviin hallintoreformeihin on Hollannissa kiinnitetty menneinä vuosina arviointi. Ex post -tyyppisiä arviointeja on periaatteessa pidettyä hyödyllisinä, joskin niitä on mainittu akateemisesta vaikeaselkoisuudesta ja selkeiden toimintaehdotusten puuttumisesta. Arviointiraporttien julkisuus on määräytynyt pitkälti sen perusteella a) mihin arvioinnit ovat kohdistuneet (kiinnostavat vs. vähemmän kiinnostavat reformit yleisen mielipiteen näkökulmasta), b) miten arvioinnit sijoittuvat ajallisesti hallituskauden aikana ja c) millaisia tuloksia arviointi tuottaa (onnistuneet reformit vs. epäonnistuneet reformit).

Vuonna 2012 toteutetun COCOPS -tutkimuksen Hollantia koskevassa osuudessa (Jilke ym. 2013) tuodaan esille joitakin hallintoreformeihin liittyviä näkökohtia. Jilken ym. (em.) mukaan hollantilaiset virkamiehet arvioivat, että Hollannissa hallinnon reformit toteutetaan käytännössä paljon ylhäältä alas -periaatteella sen sijaan, että niissä osallistettaisiin merkittävällä tavalla suurta yleisöä tai erilaisia sidosryhmiä. Hollannin virkamieskunta näyttää kuitenkin suhtautuvan maassa toteutettuihin hallintoreformeihin erittäin positiivisesti, koska niiden avulla on järkipäristetty ja tehostettu palvelujen tuottamista ja samalla edistetty julkisten palvelujen laatua.

2.5.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Poliittinen päätöksenteko

- Hollannissa valtionhallinnon yhtenäisyyttä on lisännyt viime vuosikymmeninä keskeisten puolueiden muodostamat enemmistöhallitukset, joiden poliittinen tavoiteasetanta on ollut melko yhdenmukainen. Hollannin poliittinen kulttuuri on hyvin konsensushakuinen. Ristiriitoja vältetään viimeiseen saakka ja toiminnan päämääränä on yhteinen kansallinen etu ”*Government for the Netherlands*”.
- Pääministerin vahva asema valtioneuvoston johtajana on selvästi tuonut Hollannissa ministeriöiden toimintaan ja keskushallintoon yhtenäisyyttä. Pääministerin merkittävyys perustuu hänen kyvykkyyteensä ja persoonaansa. Samoin Hollannissa on pitkä perinne hallituksen kollegiaalisista toimintatavoista (hallituksen toimiessa valtioneuvostona).
- Valtionhallinnon yhtenäisyyttä ovat entisestään lisänneet poikkihallinnolliset ministerivastuut ja poikkihallinnollinen valmistelu asioissa, joiden toteuttaminen on merkityksellistä hallitusohjelman toteutuksen kannalta. Poikkihallinnollista toimintaa on puolestaan tuettu valtion talousarvion ohjelmabudjeteilla, joilla on resursoitu sellaisia poikkihallinnollisia ohjelmia ja hallitusohjelmatavoitteita, jotka eivät suoraan ole ”sijoittuneet” tai ”löytäneet kotipesää” olemassa olevasta ministeriöorganisaatiosta.
- Julkisen politiikan toteutuksen yhtenäisyyttä on edistänyt Hollannissa parlamentin ja hallituksen joustava yhteistyö – kyse on sekä formaaleista yhteistyömalleista (hallituksen kuuleminen parlamentissa, lakialoitteiden ja suunniteltujen uudistusten valiokuntakuulemiset), mutta myös ministereiden ja parlamentin edustajien informaalisista tapaamisista jne.
- Hollannin tilanteelle on julkisen politiikan valmistelun osalta leimallista myös se, että sidosryhmiä kuullaan laajasti julkisen politiikan valmisteluvaiheessa. Samaa tarkoitusta ovat ajaneet politiikkavalmistelussa erilaiset hallinnon ulkopuoliset asiantuntijakomiteat, joihin kuuluu jäsenenä eri sidosryhmien edustajia yhteiskunnan eri lohkoilta ja sektoreilta.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Hallinnon yhtenäisyyttä ministeriötasolla on Hollannissa vahvistanut kaksi tekijää: virkamiesten perinteinen tapa ajatella verkostoyhteistyöstä poikkihallinnollisena toimintatapana sekä ylimmän virkamiesjohdon seikkaperäinen valmennus ja ura-ajattelu (ja siihen liittyvä tehtäväkierto ministeriöorganisaatiosta toiseen).
- Hollannin tilanteelle on leimallista pitkäjänteisen hallinnon kehittämisen vision olemassaolo. Hallintoa kehitetään näin ollen yli hallituskausien. Kehittämistoimenpiteet koetaan ministeriöiden virkamiesjohdossa johdonmukaisina toimenpiteinä, joihin hallitukset toinen toisensa jälkeen ovat sitoutuneet. Tällä on Hollannissa vältetty hallinnon kehittämisen tempoileva luonne. Hollannissa ei luoteta jatkuvasti toistettaviin ”temppeuihin” ja uusiin johtamisoppeihin vaan nojataan pikemminkin pitkään perinteeseen ja kokemusperäiseen tietoon siitä mikä toimii ja mikä ei.

- Ministeriöiden väliseen politiikkakoordinaatioon on olemassa useita menettelytapoja. Poliittikkakoordinaation ja ministeriöiden yhteisen näkemyksen vahvistamisessa ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon poikkihallinnollisilla neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeilla on ollut keskeinen rooli. Niissä valmistellaan julkisen politiikan toimenpiteitä hallituksen tekemiin poliittisiin linjauksiin perustuen ja päätöksenteon tavoitteena on yksimielinen päätöksenteko.
- Hollannissa on toteutettu jo parinkymmenen vuoden ajan ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon (kansliapäälliköt, ylijohdajat ja johtajat) rotaatiota ministeriöstä toiseen. Rotaatio on ollut merkittävässä roolissa ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmässä. Ministeriön ylimpään johdon rekrytoitumisen edellytyksenä on käytännössä palvelu vähintään kolmessa tai neljässä ministeriössä. Tällä toiminnalla on ollut huomattava vaikutus yhtäältä johdon johtamiskompetenssien kehittymisessä ja toisaalta kokonaisvaltaisen yhteiskuntapolitiikkanäkemyksen vahvistumisessa ministeriöiden ylimmässä virkamiesjohdossa, mikä on ollut omiaan edistämään poliittikkakoordinaatiota ministeriöiden välillä.
- Hollannissa ylimmän virkamiesjohdon rekrytointi perustuu vahvasti aikaisempiin näyttöihin sekä hakijan osaamiseen ja kompetensseihin. Järjestelmää voidaan pitää hyvin osaamisperusteisena. Poliittisilla virkanimityksillä on Hollannissa huono kaiku.
- Keskeiset hallintoreformit ja erityisesti keskushallintoon kohdistuvat reformit perustuvat Hollannissa aina pääasiassa tavoitteisiin, jotka on kirjattu hallitusohjelmaan ja joiden implementointivastuu on vastuutettu poliittisesti joko ministerille tai poliittiselle valtiosihteerille.
- Hollannissa ei ole toteutettu viimeksi kuluneen 15 vuoden aikana mainittavia ministeriöiden toimialoihin liittyviä uudistuksia tai muutoksia eikä muutoksia juurikaan edes ministeriöorganisaatioiden sisällä. Viime vuosina eräät yleiseurooppalaiset muutokset (muun muassa turvapaikanhakijoiden palvelujen ja asumisen hallinto) on tuonut keskushallintoon joitakin muutoksia. Keskushallinnon hallintoreformit ovat Hollannissa keskittyneet lähinnä keskushallinnon palvelujen uudelleen organisointiin, palvelujen paremman saatavuuden edistämiseen ja esimerkiksi keskushallinto-organisaatioiden tilojen yhteiskäytön ja ICT-järjestelmien tehostamiseen.
- Hollannin hallintoreformeissa kuullaan melko systemaattisesti hallinnon ulkopuolisia asiantuntijakomiteoita, joissa on edustajat eri sidosryhmistä yhteiskunnan eri lohkoilta ja sektoreilta.
- Ministeriöissä on useiden vuosien ajan kiinnitetty systemaattisesti huomiota ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon muutosjohtamisvalmiuksiin, millä on kiistatta ollut vaikutus keskushallinnon adaptiivisen muutoskapasiteetin kasvussa. Adaptiivinen muutoskapasiteetti tarkoittaa muutostarpeiden tunnistamista, muutostarpeiden konkretisoimista muutosohjelmiksi, henkilöstön johtamista muutostilanteissa ja muutosprosessien kriittistä arviointitaitoa (missä onnistuttiin ja missä ei onnistuttu).
- Hallintoreformeissa hyödynnetään julkisen hallinnon tiedeyhteisöä sen eri tieteenaloilta. Samoin ministeriöt käyttävät muutosprosesseissa johdonmukaisesti ulkopuolista asiantuntijoita ja konsultteja.

- Hallintoreformeihin liittyvät oppimiskokemukset on tehty periaatteessa Hollannissa mahdolliseksi. Tämä johtuu siitä, että hallintoreformeihin liitetään lähes poikkeuksetta arviointivelvoite (vähintäänkin ex post). Arviointien hyödyntäminen vaihtelee ministeriö- ja ministerikohtaisesti riippuen arvioinnin kohteena olleen reformin onnistuneisuudesta ja siitä, missä vaiheessa hallituskautta kyseinen reformi ja siihen liittyvä arviointi on toteutettu.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Kirjallisuusviitteet

ABDTOPConsult. www.algemenebestuursdienst.nl/organisatie/inhoud/abdttopconsult

Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future. www.cocops.eu

Debets, R (2007). Performance Budgeting in the Netherlands. OECD Journal on Budgeting 7(4). Paris: OECD.

Janssen, M & Wagenaar R (2004). An Analysis of a Shared Services Centre in E-government. System Sciences. Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference, IEEE Digital Library. http://ieeexplore.ieee.org/xpl/articleDetails.jsp?tp=&arnumber=1265315&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fxppls%2Fabs_all.jsp%3Farnumber%3D1265315

Jilke, S, Van de Walle, S & Van Delft, R (2013). Public Sector Reform in the Netherlands: Views and Experiences from Senior Executives. Country Report as part of the COCOPS Research Project. www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Netherlands_WP3-Country-Report.pdf

Kotimaisten kielten keskus (2015). Alankomaat vai Hollanti? www.kielitoimistonohjepankki.fi/ohje/234

Lijphart, A (1999). Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven: Yale University Press.

OECD (1999). Regulatory Reform in the Netherlands. Government Capacity to Assure High Quality Regulation. Paris: OECD. www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2507037.pdf

OECD (2010). Public Administration after "New Public Management". Paris: OECD.

OECD (2011). The Call for Innovative and Open Government. Paris: OECD.

OECD (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD. www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.V-b1IPmLTIU#page1

Pollitt, C & Bouckaert, G (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, JCN & van der Meer, FM (2007). The Changing Role of the Senior Civil Service in Dutch National Government. Teoksessa Page, EC & Wright, V (toim.) From the active to the enabling State: the changing role of top officials in European nations. London: Palgrave.

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands (2008). www.government.nl/binaries/government/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf

The Dutch Government (2014). Public Sector Labour Affairs Databank 2014.

The Dutch Government (2016). The Dutch Public Service. Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments. Ministry of the interior and Kingdom Relations. Den Haag. www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service/the-dutch-public-service.pdf

t' Hart, P, Wille, A (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? Public Administration, 84(1), 121-146.

Uusikylä, P & Himberg, J (2014). Ylimmän johdon urajärjestelmät EU-maissa. Kansainvälinen vertailu Euroopan unionin jäsenmaiden toimintamalleista ja hyvistä käytännöistä. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

<http://vm.fi/documents/10623/307715/Ylimm%C3%A4n+virkamiesjohdon+uraj%C3%A4rjestelm%C3%A4+040614.pdf/86ff0461-1979-4f6e-b7d8-71e4987bf794>.

Van der Duin, P, Van Oirschot, R, Kotey, H & Vreeling, E (2009). To Govern is to Foresee: An Exploratory Study into the Relationship Between Futures Research and Strategy and Policy Processes at Dutch Ministries. *Futures* 41(9), 607-618.

Van der Meer, FM & Dijkstra, GSA (2011). The Civil Service System of The Netherlands. Teoksessa van der Meer, FM (toim.) *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham/Aldershot: Edward Elgar.

Virtanen, P & Vakkuri, J (2016). Julkisen toiminnan tulokellisuusarviointi. Helsinki: Tietosanoma.

Weerakkody, V, Janssen, M & Dwivedi, YK (2011). Transformational Change and Business Process Reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch Public Sector. *Government Information Quarterly*, 28 (3), 320-328.

Maaraportin kirjoittamisessa hyödynnetty viiteaineisto

(a) Hallinnolliset dokumentit

Commissie Vonhoff (1980). *Elk kent de weg die derwaarts gaat*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.

Dijstelbloem, H, den Hoed, P, Holtslag, JW & Schouten S (toim.) (2010). *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2007). *Nota vernieuwing rijksdienst*. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2007/09/25/nota-vernieuwing-rijksdienst/notavernieuwingrijksdienst.pdf>

(b) Relevantti tutkimuskirjallisuus

Steen, M & van Twist M (2010). *Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur: een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*. The Hague: NSOB.

Steen, TPS & van der Meer, FM (2009). Dutch civil service leadership torn between managerial and policy oriented leadership roles. Teoksessa: Leisink, P, Middlebrooks, T & Raffel, J (toim.) *Public Sector Leadership: International Challenges and Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 91-109.

Van der Meer, FM (2012). *Voorwaarden, waarborgen en ambtenaren. De gevolgen van de opkomst van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst*. Inaugural lecture. Leiden: Leiden University.

Van der Meer FM & Raadschelders JCN (2015). *Centers, Motives and Initiators of Administrative Reform in the Netherlands, 19th-20th Centuries*. Teoksessa: Tiihonen, S (toim.) *Administrative Reform*. Brussels: Bruylant in Print.

(c) Muu kirjallinen aineisto

Raad voor het openbaar bestuur (Advisory board on Public Administration) (2015). *Sturen en verbinden, Naar een toekomstbestendige Rijksoverheid (To steer and connect. Towards a future resistant central government)*. The Hague.

Steen, TPS, van den Berg, CF, van der Meer, FM, Overeem, P & Toonen, ThAJ (2005). Andere overheid in het buitenland: Inrichting van de centrale overheid. Een internationale vergelijking. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (A different central government in other countries. The organization of central government. Report to the Dutch Home Office.)

Steen, TPS, Kerkhoff, T & van der Meer, F (2009). New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen centrale overheid. Den Haag: Project Overheid voor de toekomst.

Steen, TPS, van den Berg, CF, van der Meer, FM, Overeem, P & Toonen ThAJ (2005). Deelrapportage Binnenlandse Zaken. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. (the role of the ministry of Home Affairs in coordination compared to other countries).

van den Berg, C, van der Meer, FM, van Mannekes, M, van Osch, D, Porth, J & Schmidt, A (2015). Koers houden in turbulentie. De rol van de rijksoverheid op het gebied van Infrastructuur en Milieu internationaal vergeleken. Den Haag: CAOP Press.

Haastattellut

Paul Huijts, kansliapäällikkö, pääministerin kanslia, 25.8.2016

Rob Kuipers, johdon neuvonantaja (ex-kansliapäällikkö), pääministerin kanslia, 25.8.2016

Herma Kuperus, vanhempi neuvonantaja, sisäministeriö, 24.8.2016

Siebe Riedstra, kansliapäällikkö, oikeusministeriö, 24.8.2016

Jaap Uijlenbroek, johtaja, valtiovarainministeriö, 24.8.2016

Frits van der Meer, professori, Leidenin yliopisto, 24.8.2016

Peter Veld, johtaja, pääministerin kanslia, 25.8.2016

Olav Welling, johtaja, sisäministeriö, 24.8.2016

2.6 Uusi-Seelanti

2.6.1 Poliittinen päätöksenteko

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän kokonaisuus

Uuden-Seelannin poliittinen järjestelmä noudattelee brittiläistä parlamentaarista Westminsterin mallia joillain poikkeuksilla. Uuden-Seelannin tausta osana brittiläistä imperiumia ja asema anglosaksisena maana, joka on maantieteellisesti eristynyt muusta läntisestä maailmasta, määrittää sen poliittista järjestelmää suuresti. Valtionpäämies on kuningatar Elizabeth II, jota Uudessa-Seelannissa edustaa kenraalikuvernööri. Kenraalikuvernöörillä on nimellisiä perustuslaillisia valtaoikeuksia, mutta rooli on todellisuudessa pitkälti seremoniallinen.

Yksikamarisessa parlamentissa on 121 jäsentä. Nykyisessä, vuodesta 1996 voimassa olleessa vaalitivassa äänestäjällä on kaksi ääntä: toinen annetaan jonkin puolueen listalle ja toinen ehdokkaalle, jonka haluaa edustavan omaa yhden edustajan vaalipiiriään. Järjestelmän mekanismien ansiosta puolueiden kokonaispaikkamäärä vastaa suunnilleen niiden puoluelistojen saamaa äänimäärää. Ero aiempaan first past the post -vaalitapaan, joka perustui yhden hengen vaalipiireihin, on merkittävä. Pääpuolueita on kaksi: porvarillinen kansallinen puolue (*National Party*) ja työväenpuolue (*Labour Party*).

Viimeisimmissä, vuoden 2014 vaaleissa kansallinen puolue voitti 60 paikkaa parlamentin 121:sta. Sillä on tällä hetkellä parlamentissa 59 edustajaa. Työväenpuolueella edustajia on 32 ja muilla puolueilla 30. Ellei parlamenttia hajoteta ennen aikaisesti parlamentin luottamusta nauttivan pääministerin toimesta⁵⁸, vaalit pidetään joka kolmas vuosi. Kolmen vuoden vaalisykli on toteutunut 1950-luvulta saakka muutamista ennen aikaisista vaaleista huolimatta. Hallitus on voimakas suhteessa parlamenttiin: ryhmäkuri on tiukkaa ja esimerkiksi vuosittainen valtion budjetti hyväksytään parlamentissa muutoksitta hallituksen esityksen mukaisesti. Moniin muihin maihin verrattuna hallituksen toiminnalla on vähemmän pidäkkeitä: maalla ei esimerkiksi ole kirjoitettua perustuslakia tai parlamentin ylähuonetta. Parlamentaaristen sääntöjen mukaisesti keskustelu parlamentissa voidaan useissa tilanteissa päättää lopettaa ja hyväksyä ehdotukset muutoksitta.⁵⁹ Tämä antaa parlamentin enemmistön luottamusta nauttivalle hallitukselle keinon vähentää keskustelua ja nopeuttaa päätöksentekoa.

Kansanäänestyksillä on jonkin verran merkitystä Uudessa-Seelannissa. 1990-luvulta alkaen kansanäänestyksiä on järjestetty käytännössä yhteensä kuusi kappaletta. Ne ovat käsitelleet parlamentin istuntokauden pituutta, vaalijärjestelmää ja kansallista lippua. Lisäksi vuodesta 1993 alkaen Uusi-Seelanti on ollut yksi harvoista maissa, joissa on ollut mahdollista saada aikaan kansanäänestys kansalaisaloitteella. Näitä kansanäänestyksiä on pidetty neljä.⁶⁰

Kansainvälisessä vertailussa Uuden-Seelannin hallinto on erinomaista. Maailmanpankin hallintovertailussa maan hallinto sijoittuu eri mittareilla vähintään parhaan 2,5 prosentin joukkoon. (Worldwide Governance Indicators 2015).

⁵⁸ Cabinet Manual. <https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/6.56>

⁵⁹ Parliamentary Practice in New Zealand. www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand/document/00H000CPPNZ_171/chapter-17-termination-of-debate#_Toc263861118

⁶⁰ Electoral Commission 2016. www.elections.org.nz/voting-system/referenda

Julkisen sektorin eri kerrokset määritellään Uudessa-Seelannissa tarkoin käsittein tavalla, joka saattaa poiketa muista maista.⁶¹ Äkkiseltään termit saattavat vaikuttaa tarpeettoman tarkalta semantiikalta, mutta ne avaavat myös uusiseelantilaisen käsitteellisen tavan ajatella julkista sektoria. Keskushallinto ja virkamieskunta (*public service*) muodostavat ytimen, joka on osa *state services* -kokonaisuutta, joka on osa koko valtiota (*state sector*). Public service koostuu ministeriöistä ja niiden virkamieskunnasta. State services viittaa monenlaisiin valtion organisaatioihin, joita ovat public servicen lisäksi tietyt ministeriöiden kaltaiset virastot, muut virastot (esim. sairaanhoitopiirit) ja autonomiset tai itsenäiset organisaatiot (esimerkiksi lautakunnat vaaleille, rahapeleille ja ihmisoikeuksille). Valtio (*state sector*) kattaa näiden lisäksi parlamentin hallinnolliset osat, korkeakoulut (sisältäen ammattikorkeakoulujen kaltaiset instituutiot) ja valtionyhtiöt.

Uudelle-Seelannille ominaista on valtion alaisuudessa toimivien organisaatioiden, niin ministeriöiden kuin muidenkin, suuri lukumäärä. Suurimmasta osasta muista organisaatioista kuin ministeriöistä on säädetty lailla vuonna 2004. Tähän joukkoon (ns. *crown entities*⁶²) kuuluu niin virastonkaltaisia organisaatioita, eri teemoja varten perustettuja komissioita, itsenäisempiä elimiä esim. sääntelyä varten, yrityksiä (valtionyhtiöt ovat erikseen), organisaatioiden alaorganisaatioita, koulujen johtokuntia sekä korkea-asteen (yliopistot ja ammattikorkeakoulua vastaavat) oppilaitoksia.

Uusi-Seelanti on yksi keskusjohtoisimmista demokratioista (Boston 2012, 12-13). Kansallisen tason alapuolinen hallinto on melko heikko. Uudessa-Seelannissa alue- ja paikallishallintoa kutsutaan pelkästään paikallishallinnoksi⁶³. Maassa on 67 eri tyyppistä valtuustoa (*council*), joista käytetään yhteisnimitystä *territorial authorities*. Näihin kuuluu 54 piirivaltuustoa, 12 kaupunginvaltuustoa ja Aucklandin valtuusto, joka syntyi vuonna 2010 kahdeksan valtuuston sulautuessa yhteen. Näiden valtuustojen vastuisiin kuuluu mm. tiestö, vedenjakelu ja viemärointi sekä rakennusvalvonta.

Maassa on lisäksi 11 alueellista valtuustoa. Kuudella *territorial authority* -valtuustolla on myös alueellisen valtuuston oikeudet. Alueellisten valtuustojen tehtäviin kuuluvat mm. tuholais- ja tulvatorjunnan kaltaiset ympäristökysymykset sekä maaliikenteen suunnittelu. Valtuustojen jäsenet valitaan vaaleissa postiaänestyksellä joka kolmas vuosi. Aucklandissa valtuustolla on vielä vaaleilla valittuja alavaltuustoja.

Valtion alaisuudessa toimii lisäksi 20 terveydenhoitopiiriä.⁶⁴ Niiden hallitusten jäsenten enemmistö valitaan vaaleilla, mutta terveysministeriö nimittää joitain jäseniä (esimerkiksi hallituksen puheenjohtajan ja vara-puheenjohtajan). Haastatellun Uuden-Seelannin tilastolaitoksen entisen johtajan Len Cookin mukaan valtion keskitetystä luonteesta huolimatta terveydenhoitopiirien kohdalla alueellinen toimivalta on johtanut ongelmiin ja puutteisiin esim. kansallisen ICT-infrastruktuurin kehittämisessä.

Uutta-Seelantia käsittelevä raportin osuus perustuu ilmoitetun kirjallisuuden lisäksi maa-asiantuntijana toimineen Canberran yliopiston professori John Halliganin työhön sekä kolmeen asiantuntijahaastatteluun, joihin on paikoin erikseen viitattu. Haastatelluilla on sekä nykyistä että aiempaa johtamiskokemusta Uuden-Seelannin julkiselta sektorilta kuten myös kokemusta Uuden-Seelannin hallinnon akateemisesta tutkimuksesta ja sen kansainvälisestä vertailusta.

⁶¹ State Services Commission 2014. www.ssc.govt.nz/what-is-the-public-sector

⁶² The Treasury 2014. www.treasury.govt.nz/statesector/crownentities

⁶³ Local Government New Zealand 2016. www.lgnz.co.nz/home/nzs-local-government. Department of Internal Affairs 2011. http://www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg_url/about-local-government-index

⁶⁴ Ministry of Health 2014. www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/district-health-boards

Hallituksen muodostaminen ja hallitusohjelman rakentaminen

Vuoden 1990 vaaleista lähtien valtapuolue on pysynyt samana aina kolme vaalikautta peräkkäin ja pääministerin asema on vahva. Työväenpuolueen pääministeri Helen Clark oli vallassa 9 vuotta (1999-2008) ja samoin nykyinen kansallisen puolueen pääministeri John Key on tehtävässään kolmatta parlamenttikautta. Tämän vuosituhannen kokemusten perusteella istuva hallitus siis voittaa parlamenttivaalit useammin kuin häviää, jos voittamisen kriteerinä pidetään vallassa pysymistä. Hallitukset ovat nimittäin olleet vähemmistöhallituksia sen jälkeen, kun vuosina 1996-1998 hallinnut enemmistökoalitionhallitus hajosi. Työväenpuolue ja porvarillinen kansallinen puolue ovat tällä hetkellä niin suuria, että järjestelmä muistuttaa kaksipuoluejärjestelmää.

Vähemmistöhallitusten yleisyydestä huolimatta hallituksen muodostaminen on melko selkeää suurimman puolueen puheenjohtajan noustua aina pääministerin tehtävään. Pitkäaikaisten pääministerien Clarkin ja Keyn aikana hallituksen muodostamisen prosessista on tullut vakiintunut.⁶⁵ Puolueiden vaaliohjelmat ovat nykyään aiempaa yleisluontoisempia ja lyhyempiä. Koska vähemmistöhallitukset ovat rakentuneet yhden pääpuolueen varaan, suuri osa hallitusohjelmatyöstä tehdään puolueen sisällä. Hallitukset eivät tee enää virallisia hallitusohjelmia. Tämä on osaltaan lisännyt politiikan joustavuutta.

Nykyisellä hallituksella on tukisopimus⁶⁶ kolmen pienemmän puolueen (ACT, *United Future* ja *Maori Party*) kanssa, jotka tukevat hallitusta ehdollisesti ja joiden ansiosta hallitus nauttii enemmistöä tärkeimmissä lainsäädäntökysymyksissä. Päähallituspuolue voi määrittää pitkälti tukisopimuksen sisällön. Joskus tukipuolueet voivat olla eri mieltä politiikasta hallituksen kanssa, mutta sopimuksen mukaisesti niiden täytyy tukea hallitusta luottamusäänestyksissä. Tukisopimukset ovat keskeisiä vähemmistöhallituksen toiminnan kannalta mutta muuten ne eivät ole keskeisiä politiikkadokumentteja. Puoluekuri on tiukkaa, kansallinen puolue on yhtenäinen ja hallituksen asema suhteessa parlamenttiin on vahva. Suuri osa hallituksen muodostamiseen liittyvistä politiikkalinjauksista tehdään ennen vaaleja pääpuolueen sisällä, vaikka pienet tukipuolueet voivatkin saada tukisopimukseen joitain itselleen tärkeitä asiakoh tia (joista jotkin saattavat olla pitkälti symbolisia). Haastatteluissa arvioitiin, että uuden vaalitavan ja vähemmistöhallitusten myötä lainsäädännön nopeus on alentunut, kun hallituksen täytyy neuvotella eri puolueiden kanssa saadakseen esityksensä läpi parlamentissa.

Aluksi työväenpuolueen aikana pienempien puolueiden kanssa tehtiin pelkästään sopimukset hallituksen tukemisesta. Vuoden 2005 jälkeen pienpuolueilla on ollut myös ministeripaikkoja hallituskabinetin ulkopuolella. Näistä kahdella puolueella on kabinetin ulkopuolinen ministeripaikka ja yhdellä on valtiosihteerin (*parliamentary under-secretary*) paikka kabinettiin kuuluvan opetusministerin alaisuudessa. Suomalaistyyllisin termein ilmaistuna tämä valtiosihteeri on osa toimeenpanevaa hallitusta, muttei valtioneuvoston jäsen.⁶⁷ Tärkeä erottava tekijä hallituksessa on, kuuluuko ministeri kabinettiin vai ei. Tällä hetkellä kabinetissa on 20 ministeriä. Sen ulkopuolella on viisi kansallisen puolueen ministeriä ja tukipuolueiden kaksi ministeriä. Lisäksi hallituksessa toimii ”sisäpiiri” pääministerin johdolla⁶⁸.

Hallitusohjelman toteuttaminen ja hallitusohjelmaan liittyvä koordinaointi

Hallitus työskentelee kollegiona. Tämä tulee esille jopa konkreettisesti, koska ministerit työskentelevät yhdessä samassa rakennuksessa, eivät ministeriöissään. Hallitus toimii myös

⁶⁵ Ks. esim. www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11327378. Hallituksen toimintaa ohjaava Cabinet Manual sisältää säännöksiä myös hallituksen muodostamisesta, ks. www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/6.36.

⁶⁶ Ks. esim. Parliament 2014. <https://www.parliament.nz/media/1460/2014-act-party-confidence-and-supply-agreement.pdf>

⁶⁷ Department of the Prime Minister and Cabinet 2016a. www.dpmc.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list, Cabinet Manual 2008. <https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/2.45>

⁶⁸ Ks. esim. NZ Herald 21.9.2014. www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11328880

noin 10 eri valiokuntana⁶⁹ (*cabinet committees*), joilla on melko tärkeä rooli. Jokaisella ministerillä on salkku, johon kuuluu yleensä useita aloja. Alat voivat kiinnittyä eri ministeriöihin ja yhteen ministeriöön voi kiinnittyä useampi ministeri.

Hallitus perustuu kollektiiviseen vastuuseen, eikä ministereillä ole mitenkään vapaita käsiä salkkunsu sisällä. Pääministerin rooli on erittäin tärkeä ja hän käyttää hallituksessa valtaa suhteessa muihin ministereihin, mutta myös hallituksen sisäiset toimintatavat ovat tärkeitä. Viimeisimpien pääministerien toimintatavat vaihtelevat jonkun verran. Vuosina 1999-2008 Clark käytti valtaansa suuremmin, kun taas nykyinen pääministeri Key toimii enemmän ikään kuin hallituskollegion puheenjohtajana ja hän on paljon julkisuudessa.

Pääministerin alaisuudessa toimii kanslia, joka tukee pääministerin lisäksi koko hallituksen toimintaa ja sen koordinaatiota. Uudella-Seelannilla on ollut puolueeton, ammattimainen ja pysyvä virkamieskunta yli 100 vuoden ajan. Keskeinen toimija on *State Services Commission* (SSC), joka johtaa ylintä virkamieskuntaa ja jonka toimenkuva ulottuu keskushallintoa laajemmalle valtion organisaatiokenttään.

Pääministerin kanslia, valtiovarainministeriö ja SSC johtavat valtiosektoria. Niistä käytetään nimitystä *corporate centre*.⁷⁰ Tämä ”konsernikeskus” on hyödyntänyt keskinäisiä työryhmiä, vaikka viime aikoina ovat yleistyneet kunkin ministeriön sisäiset työryhmät ja tiimit.

Hallituksen päätöksentekoprosessi sekä parlamentin ja hallituksen yhteistyö

Ministeriöt tekevät yleensä politiikka-aloitteet poliittisessa ohjauksessa. Esimerkiksi *Crown Entities Act* -lain (2004) luomisessa keskeisessä roolissa toiminut Derek Gill kuvaa, miten kyseisessä lainsäätämisprosessissa selvä poliittinen johtajuus ministeriltä yhdistyi intensiiviseen, poikkihallinnolliseen virkamiestyöhön. Hän pitää tämän aloitteen etenemistä melko tavanomaisena, vaikka ministereiden roolit ja tyylit hieman vaihtelevat eri aloitteiden kohdalla.

Hallituksen valiokunnat käsittelevät asiat ennen hallituksen käsittelyä ja niissä myös kehitellään hallituksen esityksiä. Erikoisosaajien vähäisestä määrästä huolimatta pääministerin kanslialla on kyky poliittiseen valmisteluun käymällä läpi ja tekemällä parannusehdotuksia ministeriöiden ehdotuksiin.

Useimmat hallituksen esitykset käsitellään parlamentin valiokunnissa. Valiokunnat ovat ikään kuin parlamentin ylähuone ja ne saavat virkamiestukea. Hallituksella on enemmistö näissä valiokunnissa, mutta aiempaa useammalla valiokunnalla on puheenjohtaja muusta kuin päähallituspuolueesta. Yleensä valiokunnilla on aikaa kuusi kuukautta käsitellä lakiehdotus ja raportoida siitä koko parlamentille. Yleensä valiokunnat pyytävät esityksistä julkisia lausuntoja ja pitävät julkisia kuulemisia saadakseen suullisia lausuntoja. Tämän jälkeen valiokunta ehdottaa muutoksia, jotka voivat olla merkittäviäkin, ja lähettää ehdotuksen koko parlamentin käsittelyyn, jossa myös voidaan tehdä muutoksia.⁷¹ Intressiryhmät ovat aktiivisia päätöksenteon eri vaiheissa ministereiden, valiokuntien, johtavien virkamiesten ja puolueiden suuntaan. Westminsterin malliin perustuvissa järjestelmissä vastakkainasettelulla parlamentissa on perinteisesti suuri merkitys, mutta Uudessa-Seelannissa kahden pääpuolueen vastakkainasettelu on muuttunut kohti yhteistyöhakuisempaa työskentelyä. Tämän taustalla on uusi, vuonna 1996 käyttöön otettu suhteellisempi vaalitapa, joka vähensi

⁶⁹ Ks. Department of the Prime Minister and Cabinet 2016b. www.dpmc.govt.nz/cabinet/committees

⁷⁰ State Services Commission 2013. www.ssc.govt.nz/corporate-centre

⁷¹ Parliament. www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/how-laws-are-made/how-a-bill-becomes-law

kahden suurimman puolueen valtaa, ja tarve muodostaa joko koalitionhallitus tai saada tukea pienpuolueilta on kasvanut.

Parlamentin valiokuntien toiminta on yhä melko reaktiivista ja useimmiten ne käsittelevät hallituksen esityksiä. Valiokunnat voivat kuitenkin käsitellä myös varsinaisia lakiehdotuksia edeltäviä esitysten luonnoksia. Valiokunnat ovat myös käynnistäneet itsenäisiä tutkintoja. Näiden ja muiden muutosten myötä hallituksen valta parlamentin valiokuntiin on vähentynyt. Lainsäädännön käsittely on yhä tärkeää, mutta valiokuntien rooli on laajentunut esimerkiksi hallituksen antamien taloudellisten arvioiden ja kansainvälisten sopimusten käsittelyyn.

Politiikkakoordinaatio ministeriöiden välillä ja politiikkainstrumenttien käyttö

Suurin osa ministeriötason virkamiestyöstä tapahtuu kunkin ministeriön sisällä. Ministeriöiden välisellä yhteistyöllä on kuitenkin aina ollut osansa virkamiestyössä. Ministeriöiden keskinäisen koordinaation ja yhteistyön tila riippuu paljon hallituksesta, sen eri valiokunnista ja johtavista virkamiehistä.

Ministeritasolla politiikkakoordinaatiota edistävät hallituksen valiokuntien lisäksi ministeriryhmät, joita perustetaan tarpeen mukaan (esimerkiksi *Ministerial Group on Family Violence and Sexual Violence Work Programme*⁷²). Kansallisen puolueen valtakaudella on painotettu aiempaa enemmän hallinnon poikkihallinnollista työskentelyä ja yhteistyötä.

Pääministeri Keyn aikana hallituksen ulkopuolisista työryhmistä on tullut tärkeitä politiikan muotoilussa. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

- "2025 Taskforce"⁷³, jonka puheenjohtajana toimii kansallisen puolueen entinen johtaja
- Verotustyöryhmä vuonna 2009, jonka perustivat Victoria University of Wellington, valtiovarainministeriö ja Inland Revenue Department. Tämä lähestymistapa oli poikkeuksellinen, mutta työryhmän raportti⁷⁴ sai hallituksen hyväksynnän.
- Hyvinvoinnin ja säästöjen työryhmät⁷⁵ vuonna 2010, joissa kummassakin oli jäseniä vaihtelevin taustoin. Valtiovarainministeriö tarjosi sihteeripalvelut säästötyöryhmälle.

Lain mukaan (*Crown Entities Act, section 107*) Minister of State Services ja valtiovarainministeri voivat yhdessä velvoittaa valtion eri virastoja ja muita tahoja noudattamaan ohjeita, joiden tarkoitus on edistää poikkihallinnollista, koko hallinnon yhtenäistä toimintatapaa koskien esim. tukitoimintoja. Hallituksen täytyy hyväksyä nämä ohjeet ja parlamentin tulee käsitellä ne ennen niiden voimaantulua.⁷⁶

Better public services -ohjelmaan (ks. alaluku 2.6.2) sisältyvät 10 tavoitetta viidellä eri substanssialueella ovat saattaneet ministeriöt ja niiden johtavat virkamiehet vahvemmin hallituksen poikkihallinnollisten tavoitteiden alle. Vuodesta 2012 alkaen ohjelma on korostanut ministeriöiden tarvetta työskennellä yhdessä hallituksen tärkeimpien tavoitteiden edistämiseksi ja vahvistaa ministeriöiden välisiä yhteyksiä.

⁷² Ministry of Social Development 2014. www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/action-family-violence/ministerial-team

⁷³ The Treasury 2010. www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/2025taskforce

⁷⁴ Victoria University of Wellington Tax Working Group 2010. www.victoria.ac.nz/saci/centres-and-institutes/caqtr/pdf/tax-report-website.pdf

⁷⁵ Welfare Working Group 2011. <http://i.qps.victoria.ac.nz/WelfareWorkingGroup/Index.html>. The Treasury 2011. www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/savingsworkinggroup

⁷⁶ Department of the Prime Minister and Cabinet 2013. www.dpmc.govt.nz/cabinet/circulars/co13/4

Politiikan ja hallintojärjestelmän rajapinta

Nykyjärjestelmässä ministerit tekevät melko paljon poliittisluonteista työtä johtavien virkamiesten kanssa, jotka SSC nimittää ja joita se arvioi. Erään johtavassa asemassa olevan virkamiehen kokemuksen perusteella ministereiden ja johtavien virkamiesten välinen suhde toimii parhaiten, kun ministerit ovat kokeneita, kun taas vähemmän kokeneiden ministereiden kohdalla suhteessa on ollut ongelmia. Haastattelun Derek Gillin (New Zealand Institute of Economic Research) mukaan ministereiden ja johtavassa asemassa olevien virkamiesten keskinäinen luottamus on korkealla tasolla. Riippumattoman virkamieskunnan perinne on maassa pitkä (ks. seuraava alaluku). Kun Eichbaum ja Shaw (2007)⁷⁷ tutkivat ministereiden avustajia, heitä oli noin 50 kappaletta, joista osa vastasi viestinnästä ja lehdistösuhteista.

2.6.2 Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

Ministeriöiden toimialajako ja asema

Keskushallintoon kuuluu 28 ministeriötä. Ministry ja department-nimeä kantavien ministeriöiden välillä ei ole enää käytännön eroa. Keskeisimmät ministeriöt ovat pääministerin kanslia, valtiovarainministeriö ja SSC, jotka muodostavat valtionhallinnon ytimen. Sisäministeriön ja oikeusministeriön kaltaiset organisaatiot ovat tuttuja muiden maiden valtionhallinnoista, kun taas osassa hallintokoneistoa näkyy Uuden-Seelannin erityispiirteet (*Ministry of Maori Development* ja *Ministry for Pacific Peoples*). Joillain ministeriöistä politiikka-ala on aika kapea (esim. *Department of Conservation* ja *Department of Corrections*) ja jotkut hallinnon osat ovat enemmän virastojen kaltaisia (esim. *Education Review Office*, *Government Communications Security Bureau* ja *Statistics New Zealand*). Ministeriöiden erilaisesta koosta ja luonteesta johtuen niiden kansliapäälliköt muodostavat heterogeenisen ryhmän, minkä voi nähdä rajoittavan heidän kollektiivista merkitystään.⁷⁸

Kutakin ministeriötä johtaa kansliapäällikkö (*chief executive*), joista useimmat ovat SSC:n alaisia ja SSC valvoo ja seuraa heidän toimintaansa ja johtamistaan. Kolmen ministeriön päälliköille on annettu poikkihallinnolliset roolit tiettyjen toimintojen toteuttamiseksi. Nämä toiminnot ovat tietotekniikka, hankintatoimi ja kiinteistöt. Lisäksi joitain päälliköitä on nimetty tehtäväjohtajiksi, alueinaan lakiasiat, viestintä, henkilöstö-asiat ja taloushallinto. Myös ministeriöiden ulkopuoliset virastot ja muut organisaatiot pyritään saamaan näiden poikkihallinnollisten roolien alaisiksi.⁷⁹ Valtiovarainministeriö toteuttaa säännöllisesti tukitoimintojen arviointeja (viimeisin näistä on [The Treasury 2016]).

1980-luvun hallintouudistusten myötä ministeriöt saivat paljon autonomiaa. Ministeriöiden toimintaa valvotaan ja kontrolloidaan eri tavoin, mutta yhteisesti seurattuja asioita ovat ministeriön tulosvastuu, toiminnan parannuksen arvioinnit ja päälliköiden suorituksen arvioinnit. Parlamentin valiokunnat käsittelevät ministeriöiden vuosiraportit.

Uudella-Seelannilla on pitkä virkamieshallinnon historia. Public Service Commission, joka työllisti kaikki virkamiehet, perustettiin vuonna 1912. Nykyinen SSC on sen suora jälkeläinen. SSC:n johtajalla on keskeinen rooli maan hallinnossa. Hänellä on paljon valtaa hallinnon ohjaamisessa, koskien osin koko valtionhallintoa (*state sector*). Johtaja on vastuussa SSC:stä vastaavalle ministerille. Viime vuosina yhä suurempi määrä julkisia organisaatioita on saatettu SSC:n ohjauksen piiriin. Käytännössä SSC nimittää ja solmii virkasopimukset

⁷⁷ Samat tutkijat ovat jatkaneet myöhemmin näiden poliittisten erityisavustajien tai neuvonantajien tutkimista, selittäen tarvetta heille ja heidän määränsä kasvua etupäässä niillä moninaisilla vaatimuksilla, joita ministerit kohtaavat monimutkaisessa politiikkaympäristössä. Ks. Shaw ja Eichbaum 2014.

⁷⁸ Sekä Britannian että Uuden-Seelannin tilastolaitoksen johdossa toimineen Len Cookin mukaan vastaava kansliapäälliköiden ryhmä Britanniassa on homogeenisempi edustamiensa organisaatioiden suhteen, ja kyseisellä ryhmällä ja kansliapäällikkökokouksella on selvempi johtava rooli.

⁷⁹ www.ssc.govt.nz/leadershipandtalent-seniorleaders

(yleensä viisi, joskus kolme vuotta) ministeriöiden päälliköiden kanssa, arvioi heidän suoritustaan ja käsittelee myös ministeriöiden toimintaa ja suoritusta. SSC:n hyväksyntä tai ainakin SSC:n konsultointi vaaditaan monien eri organisaatioiden johtajien työehdoille.

Budjetointi, tulosohjaus ja tilintekovastuu

Valtion budjetti perustuu periaatteessa vuosittaisiin määrärahoihin. Monivuotisia määrärahoja pidempikestoisille projekteille enintään viideksi vuodeksi kerrallaan käytetään vain vähän. Parlamentti ei tee ollenkaan muutoksia hallituksen budjettiesitykseen, mikä suoraviivaistaa prosessia. Budjetointia tutkineen (ks. Norman & Gill 2010) Derek Gillin mukaan käytännössä aikahorisontti on useita vuosia, määrärahoja tarkastetaan kahdesti vuodessa ja johtajilla on mahdollisuus siirrellä resursseja melko vapaasti. Gillin mukaan budjetointia auttava taloustieto on laadukasta, valtiovarainministeriö tuottaa budjettiennusteita jopa 15 vuoden päähän⁸⁰ ja läpinäkyvyyden sekä tilintekovastuun taso ovat korkeita.

Parlamentin yhteydessä toimiva itsenäinen tilintarkastusvirasto (*Auditor-General*) valvoo julkisia organisaatioita. Tarkastuksia on kahta tyyppiä: 1) lakisäätöiset tilintarkastukset, joita virasto suorittaa vuosittain noin 4 000 kappaletta (joista noin 3 000 on kouluja tai muita hyvin pieniä organisaatioita). Niitä suoritetaan ministeriöistä valtionyhtiöiden kautta aina kouluihin saakka. 2) Toiminnan tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen keskittyvät suoritusarvioinnit, joita tehdään vuosittain noin 15 kpl. Virasto raportoi parlamentin valiokunnille, erityisesti julkisten varojen käytön valiokunnalle. Henkilökuntaa tilintarkastusvirastolla on noin 370 henkilötyövuoden verran, joista noin viidennes on tukipalveluissa. Noin 250 henkilötyövuotta on sijoitettu yksityisen yrityksen tapaan toimivaan *Audit New Zealand*-yksikköön, jolla on suorittavampi rooli verrattuna *Office of the Auditor-General*-yksikköön, jossa sijaitsee noin 75 henkilötyövuotta.⁸¹ Tilintarkastusviraston aseman määräävä lainsäädäntö ei mainitse *Audit New Zealandia*, vaan jättää viraston johtajalle (*Auditor-General*) paljon mahdollisuuksia päättää toiminnan järjestämisestä ja tehtävien delegoinnista.⁸² Lisäksi julkiset organisaatiot nimittävät omia tarkastuslautakuntiaan.

Vuosittaiset toimintakertomukset ovat keskeisiä tulosvastuullisuuden kannalta. Jokaisen ministeriön, *crown entityn* (ks. edellä), valtionyhtiön ja tiettyjen muiden julkisten organisaatioiden tulee toimittaa vuosittain toimintakertomus. Raportit sisältävät sekä tilintarkastuskertomuksen että muuta tietoa. Niitä voivat hyödyntää hyvin erilaiset tahot kuten organisaatioiden henkilökunta, hallitus ja sen eri osat, media, markkinat, akateemiset tutkijat ja parlamentin valiokunnat.

Performance Improvement Framework (PIF) on ohjelma, joka käynnistettiin vuosikymmenen vaihteessa valtion palvelujen parantamiseksi. Sen avulla toimintaa ja palveluita voidaan arvioida paremmin ja johdon-mukaisemmin. Ohjelmaan kuuluu arvioiteja ja työkaluja, joiden avulla valtiosektorin eri organisaatioiden johtajat voivat kehittää organisaatioidensa sekä koko järjestelmän toimintaa. Periaatteessa PIF:in käyttäjät vastaavat seuraaviin kysymyksiin: Mitä Uusi-Seelanti tarvitsee heiltä keskipitkällä aikavälillä? Mitkä puutteet ja mahdollisuudet erottavat nykytilanteen halutusta tulevaisuuden tilasta? Joissain organisaatioissa on toteutettu jo kaksi PIF-arviointia ja arviointikehikkoa parannetaan yhä.⁸³

⁸⁰ Esim. viimeisin vuoteen 2020 ulottuva ennuste: www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/befu2016/befu16.pdf

⁸¹ www.oag.govt.nz/our-people/staff-profile, www.oag.govt.nz/about-us/frequently-asked-questions/controller-and-auditor-general.pdf

⁸² Public Audit Act 2001. www.legislation.govt.nz/act/public/2001/0010/latest/whole.html#DLM68541

⁸³ www.ssc.govt.nz/pif

Strateginen henkilöstöjohtaminen valtioneuvostotasolla

Säästötoimenpiteiden vuoksi hallinnon koko on pienentynyt. Julkisen sektorin koko oli 37,5 prosenttia BKT:stä vuonna 2000. Se nousi huipussaan 47,8 prosenttiin vuonna 2010. Viisi vuotta myöhemmin vuonna 2015 julkisen sektorin menot olivat tippuneet 39,1 prosenttiin. Samanaikaisesti keskushallinnon virkamieskunta on kasvanut vuoden 2000 noin 20 000 virkamiehestä noin 45 000 virkamieheen vuosina 2009 ja 2015. Nyt virkamiesmäärä on noin 47 000. Koko julkisen sektorin työntekijämäärä on noin 350 000, joista 50 000 työskentelee alue- ja paikallishallinnolle. Vuodesta 2009 alkaen ydinkeskushallinnon henkilöstön määrällä on ollut asetettu yläraja, koska etusija on haluttu antaa palvelutuotannolle.

Keskeinen toimija työsopimusasioissa on SSC, joka nimittää ja tekee virkasopimukset ministeriöiden kansliapäälliköiden kanssa, arvioi heidän toimintaansa ja valvoo myös laajemmin ministeriöiden sekä valtiosektorin toimintaa. Vuoden 1988 lainsäädännön perusteella SSC on myös useimpien keskushallinnon päälliköiden työnantaja. SSC vastaa heidän tulostulosohjauksestaan sekä heidän työehdoistaan. SSC:llä on oma ministeri, mutta myös SSC:tä johtavan virkamiehen asema on määritelty laissa vahvaksi.

Uuden-Seelannin ja Britannian tilastolaitoksen entinen johtaja Len Cook kuvaa haastattelussa, mitä ylimpien johtajien virkajärjestelmään liittyen. Johtajien liikkuvuus organisaatiosta toiseen on suurta ja vain harva kansliapäällikkö on työskennellyt organisaatioissaan alemmalla tasolla. Kansliapäälliköillä on paljon liikkumavaraa työssään ja usein he vaihtavat apulaisjohtajat organisaatioon tullessaan. Tämän vuoksi Cookin mukaan suuri määrä tietoa organisaatioissa jää kolmannelle tasolle, jolla ei tehdä tärkeitä päätöksiä. Koska henkilöstöpoliittisesti SSC:n vaikutus ulottuu organisaatioissa vain kahdelle korkeimmalle tasolle, tarkoittaa tämä myös sitä, että SSC:llä ei ole kokonaisvaltaista otetta johtajien ja johtajuuden kehittämiseen. Päällikötason alapuolisen virkamieskunnan kierto ministeriöstä toiseen on vähäistä.

Keskushallinnon reformit

New Public Management -lähestymistapaa on sovellettu voimakkaasti maan hallintouudistuksissa, ja tässä Uusi-Seelanti on yksi pisimmälle menneistä valtioista maailmassa (Van de Walle ja Hammerschmid 2011, 8). Uuden-Seelannin julkisen sektorin johtamisjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin laajasti 1980-luvulla (State Owned Enterprises Act 1986, State Sector Act 1988, Public Finance Act 1989). Julkisen sektorin erilaisten organisaatioiden suurta määrää vähennettiin uudistusten myötä, mutta organisatorinen fragmentaatio on yhä uusiseelantilainen erityispiirre. 1980-luvun suurimmista reformeista vastuussa olivat hallitus ja valtiovarainministeriö.

Uudistuksista tehtiin vuonna 1996 virallinen arviointi, jonka mukaan uudistukset olivat kyllä lisänneet hallinnon selkeää vastuuvollisuutta, mutta hinta oli ollut korkea hallinnon toiminnan fragmentoitua, joustavuuden vähentyessä ja toiminnan muuttuessa "tehtävälistalla johtamiseksi" (Schick 1996). Tämä liittyi osittain siihen, miten Len Cook kommentoi maan valtiosektorin organisaatioiden kilpailleen enemmän keskenään kuin muun maailman kanssa. Johtaminen on keskittynyt liikaa velvoitteiden täyttämisen valvontaan. Cook kritisoi sitä, että tilintekovastuun mittarit ovat olleet liikaa "itseensä viittaavia" eli organisaatiosta lähteviä ja aito fokus kansalaisten etuun on puuttunut.

2000-luvun alussa keskushallinnon keskeisten osien (pääministerin kanslian, SSC:n ja valtiovarainministeriön) yhteistyötä ja toimintaa oli tarkoitus parantaa, jotta ne pystyisivät tarjoamaan selkeää johtajuutta valtionhallinnossa. Lisäksi uudistusten pohjana olleessa raportissa suositeltiin valtionhallinnon organisaatioiden ryhmittämistä 7-10 "superverkostoon"

hajanaisuuden vähentämiseksi (Advisory Group on the Review of the Centre 2001). Tämä lähestymistapa ei kuitenkaan toiminut edellä mainittujen kolmen keskeisen organisaation välisten erimielisyyksien vuoksi.

Better Public Services -ohjelmaa on pidetty tärkeimpänä julkishallinnon arviointina ja uudistuksena pitkään aikaan. Vuonna 2011 julkaistiin melkein samanaikaisesti parlamenttivaalien kanssa raportti "*Better Public Services*", joka on vaikuttanut merkittävästi julkisten palveluiden kehittämiseen. SSC:n apulaispäälikkö Al Morrisonin mukaan taustalla oli hallituksen turhautuminen tiettyihin syvälle juurtuneisiin sosiaalisiin ongelmiin, joihin omiin sektoreihinsa keskittyvä hallinto pystyi vaikuttamaan vain vähän. Raportin laatimiseen oli osallistunut kirjoittajia niin julkiselta kuin yksityiseltäkin sektorilta. Tätä julkisen sektorin keskeisten organisaatioiden ja ulkopuolisten senioriasiantuntijoiden yhteistyötä on hyödynnetty myös muissa uudistuksissa.

Raportissa tunnustetaan pitkään jatkuneena ongelmana valtion virastojen ja muiden organisaatioiden suuri määrä. Muutosta tarvittiin, jotta virastot eivät toimisi irrallaan toisistaan vaan "enemmän järjestelmänä, joka keskittyy niihin tuloksiin, joilla on suurin myönteinen vaikutus uusiseelantilaisten elämään". Raportin pohjalta pääministeri aloitti *Better Public Services* -ohjelman vuonna 2012. Sen keskeinen osa on 10 numeerista tavoitetta, jotka kohdistuvat erityisesti sosiaalisiin ongelmiin ja joihin hallinnon ja palveluiden tulee kollektiivisesti tähdätä.⁸⁴

Better Public Services -ohjelman tukemiseksi Uuden-Seelannin suurelta osin 1980-luvulta peräisin olevaa julkisen sektorin johtamisjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu tällä vuosituhanella. *State Sector, Public Finance ja Crown Entities Acts* -lakeja muutettiin merkittävästi vuosina 2004 ja 2013. Muutosten tavoitteena oli vahvistaa yhteistyötä julkisella sektorilla ja sen osien välillä, lisätä rahoituksellista joustavuutta ja tarjota aiempaa parempaa tietoa julkisen sektorin toiminnasta parlamenttiin käyttöön. Vuonna 2013 SSC sai enemmän valtuuksia ja joustavuutta edistää valtion eri virastojen ja muiden tahojen yhteistyötä sekä valtiosektorin joustavuutta ja vaikuttavuutta. Samoin organisaatioiden päälliköt saivat enemmän valtuuksia muuttaa virastojen ja palveluntuottajien valtuuksia ja työnjakoa. SSC sai myös enemmän vastuuta koko valtiosektorin organisoinnista sekä työnantajana toimimisesta, erityisesti koskien virastojen päälliköitä.⁸⁵

Viimeisin tapa toteuttaa BPS-ohjelman tavoitteita on malli, jossa ministeriöt ja neljä tärkeintä virastoa sopivat maaliskuussa 2016 SSC:n johdolla tavoitteista ja toimista, joilla kansalaisten etu saadaan palvelujen keskiöön ja eri tahot ottavat yhteisen vastuun siitä.⁸⁶ Tämä *Direction and Priorities for System Stewardship* -ohjelma sisältää tavoitteet eri aikajännteille, prioriteetit (joita on tosin useita) ja tavoitellut asiakkaan kokemat muutokset. Malliin sitoutuneet organisaatiot arvioivat sen toteutumista ja suunnittelevat tulevaa kahdesti vuodessa.

SSC:n Al Morrison kuvaa haastattelussa, miten tärkeää uudistusten on vaikuttaa toimintakulttuurin, johon viimeisimmällä ohjelmalla osittain pyritään. Uudessa-Seelannissa vallalla on ollut organisaatioiden tuotoksia painottava toimintatapa, joka on johtanut suoraan johtamistyyliin ja riskien välttämiseen, vaikka tarvittaisiin kokeilukulttuuria ja mahdollisuutta epäonnistua. Valtiovarainministeri Bill English totesi jo vuonna 2010, että hallintoon juurtunut riskienhallinnan ja varovaisuuden kulttuuri tuli muuttaa siten, että kansliapäälliköt voivat

⁸⁴ www.ssc.govt.nz/better-public-services

⁸⁵ www.ssc.govt.nz/node/8525

⁸⁶ www.ssc.govt.nz/sites/all/files/System%20directions%20and%20priorities.pdf

toimia rohkeasti pelkäämättä seurauksia. Hän korosti heidän rooliaan ja menokuria laajojen hallintorakennemuutosten tai hallituksen keskusohjauksen sijaan.⁸⁷

Haastatellun Morrisonin mukaan nyt tarvitaan uudenlaista toimintakulttuuria, sillä kulttuuri ja opitut toimintatavat ovat loppujen lopuksi aina tärkeämpiä kuin rakenteet, joiden tulee olla vain työkaluja. Samoin hän näkee muutokset lainsäädännössä sinällään tarpeellisina, mutta ne kantavat vain niin pitkälle, kuin järjestelmä on halukas muuttumaan. Hänen arvionsa mukaan valtiosektori ei olekaan hyödyntänyt täysimittaisesti liikkumavaraansa nykylainsäädännön puitteissa.

Viimeisten vuosikymmenien aikana ministeriöiden määrä on vähentynyt ja ministeriökenttä on muuttunut. Vuonna 2001 luotiin sosiaalisen kehityksen ministeriö yhdistämällä sosiaalipolitiikan ministeriö sekä työ- ja toimeentuloministeriö. Viisi vuotta myöhemmin ministeriöön lisättiin palvelulinjana lasten, nuorten ja perheiden ministeriö. Elinkeinojen, innovaatioiden ja työllisyyden ministeriö MBIE taas luotiin vuonna 2012 yhdistämällä neljä eri ministeriötä. Hallitus voi uudistaa ministeriörakennetta melko helposti. Näiden muutosten tarkoituksena oli yhdistää toimintoja tehokkaammiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi. Len Cookin mukaan organisaatioiden muutosjärkeys on kuitenkin johtanut pikemminkin siihen, että yhdistettyjen ministeriöiden toiminta jatkuu pitkälti ennallaan sisäisinä ”pikkuministeriöinä”.

Viime vuosina Uuden-Seelannin keskushallinnon uudistukset ovat lähteneet tarpeista parantaa kansalaisten käyttämiä palveluita. Reformeja on pyritty toteuttamaan kansalaisnäkökulmasta. SSC:n AI Morrisonin mukaan valtiosektorin uudistamisessa keskeistä on ollut asettaa palvelutuotanto etusijalle. Moni organisaatio on keskittynyt tuotoksiin omista lähtökohdistaan, kun taas pitäisi keskittyä siihen, mitä uusiseelantilaiset asiakkaina tarvitsevat eniten ja miten julkinen sektori yhdessä pystyy pääsemään näihin haluttuihin tuloksiin.

Hyvä esimerkki rakenteen ja palveluiden kohtaamisesta on lastensuojelu, josta tehtiin kriittinen arviointi. Arvioinnin tuloksissa peräänkuulutettiin järjestelmämuutosta, jossa haavoittuvassa asemassa olevat lapset asetetaan konkreettisesti toiminnan keskiöön. Tämän puutteen takana on ollut pikemminkin huono toimeenpano kuin se, että politiikka kokonaisuudessaan olisi huono. (Modernising Child, Youth and Family Expert Panel 2015). Hallitus on ollut tyytymätön lastensuojelun palveluihin, minkä vuoksi lastensuojelun asiat siirretään sosiaalisen kehityksen ministeriöstä uuteen haavoittuvassa asemassa olevien lasten ministeriöön⁸⁸. Tarkoituksena on, että lastensuojelun tuloksiin voidaan keskittyä pitkäjänteisesti ennaltaehkäisevästi investointinäkökulmasta.

Uusi ministeriö tuo hallintoon yhden organisaation lisää, mutta tarkoitus ei ole luoda uutta ”siiloministeriötä”. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ministeriön kohdalla kehitetään uutta toimintatapaa, jossa ministeriö on pikemminkin verkoston ydin. Tämä näkyy mm. siinä, että ministeriön kansliapäällikkö ei ole vastuussa yksittäiselle ministerille, vaan johtokunnalle.⁸⁹

Uusi ministeriö on perustettavissa asetuksella, jolla valtioneuvosto lisää vuodelta 1988 olevaan lakiin uuden ministeriön nimen.⁹⁰ Ministeriölle keskeisen toimintamallin luominen

⁸⁷ www.beehive.govt.nz/sites/all/files/Bill%20English%20speech%20Aug%202012.pdf

⁸⁸ www.stuff.co.nz/national/politics/83300157/new-ministry-for-vulnerable-children-announced; www.theguardian.com/world/2016/aug/18/new-zealand-establishes-ministry-for-vulnerable-children-amid-poverty-crisis

⁸⁹ www.beehive.govt.nz/release/new-ministry-dedicated-care-and-protection

⁹⁰ State Sector (Ministry for Vulnerable Children, Oranga Tamariki) Order 2016. www.legislation.govt.nz/regulation/public/2016/0177/11.0/DLM6893209.html

vaatii kuitenkin myös muita ja laaja-alaisempia lainsäädännöllisiä muutoksia (State Services Commission 2016, 1).

Uudistuksissa johtavien virkamiesten rooli on keskeinen, kuten myös ministereiden. Esimerkiksi nykyinen valtiovarainministeri Bill English on vetänyt aktiivisesti Better Public Services -ohjelmaa. Poliittisina johtajina ministereiden täytyy pystyä priorisoimaan palveluille asetettavien tavoitteiden osalta, jotta ne pystyvät ohjaamaan hallintoa ja palvelutuotantoa. 1980-luvun lopulta saakka toteutetut uudistukset ovat kuitenkin asettaneet ministereille moninaisia ja tiukkoja vaatimuksia, joihin ei usein ole pystytty vastaamaan (Boston 2012, 9-12).

Ministereiden ohella kansliapäälliköt ovat keskeinen ryhmä, johon Uudessa-Seelannissa perinteisesti onkin kiinnitetty paljon huomiota. Pääministeri Keyn aikana vuodesta 2009 alkaen ministeriöt ja niiden kansliapäälliköt on tuotu aiempaa vahvemmin hallituksen poikkihallinnollisten tavoitteiden ja ohjelmien alle. On mahdollista, että tämä tendenssi vain vahvistuu SSC:n uuden, heinäkuussa aloittaneen johtajan Peter Hughesin myötä.

Parlamentin rooli keskushallinnon uudistuksissa ei ole keskeinen, vaikka joitain niihin liittyviä seikkoja voidaan käsitellä parlamentissa. Haastatellun hallintoasiantuntija Derek Gillin sanoin parlamentti ei ole se paikka, jossa julkishallintoa parannetaan. Puolueiden osalta on kuitenkin huomattava, että vuoden 2013 uudistuksilla oli laaja tuki pienemmiltäkin puolueilta. Lisäksi sekä kansallispuolue että työväenpuolue ovat kumpikin tukeneet samankaltaisia uudistuksia. SSC:n Al Morrison esimerkiksi arvioi, että Labour olisi toteuttanut samankaltaiset uudistukset kuin kansallispuolue, jos olisi voittanut vuoden 2011 vaalit, joita ennen Better Public Services –raportti julkistettiin. Hänen mukaansa vuoden 2011 Better Public Services -raportissa ja Labourin aikaan vuonna 2001 julkistetussa Review of the Centre -raportissa on paljon samaa, mutta julkishallinto ei ollut vielä valmis tarpeeksi suureen muutokseen vuosituhannen alussa. Ministereiden johtajuus ei ollut tuolloin yhtenäistä eivätkä uudistukset johtaneet pysyvään järjestelmämuutokseen.

Pääpuolueiden samankaltaisista näkemyksistä huolimatta Morrison arvioi kuitenkin, että systeemi uudistusten suurin uhka on niiden jääminen vain nykyhallituksen ohjelmaksi, vaikka eri poliittiset tahot suhtautuvatkin uudistuksiin positiivisesti. On ollut vaikea erottaa järjestelmä ja sen tuotokset toisistaan. Osin tämän erottelun vuoksi uudistukset ovat voineet saada tukea eri puolueilta. Kun hallitus vaihtuu, tuotoksia voidaan vaihtaa poliittisten prioriteettien mukaisesti ilman, että itse järjestelmä muuttuu. Samoin asiakasfokus tekee järjestelmästä kestävämmän ja vähentää Morrisonin näkemyksen mukaan hallituksen vaihtumisen haitallisia vaikutuksia, vaikka tätä ei olekaan testattu käytännössä.

Tämän vuosikymmenen alkaessa Uusi-Seelanti oli saanut kokea muun maailman lailla globaalien finanssikriisien⁹¹ ja helmikuussa 2011 tuhoisa maanjäristys aiheutti Christchurchissä Eteläsaarella miljardien eurojen vahingot⁹². Nämä tekijät siirsivät huomiota tehokkuuteen ja kustannuksiin. Samanaikaisesti kansalaisten vaatimustaso on kasvanut. Uudessa-Seelannissa on tiedostettu julkisten palveluiden melko hyvä taso ja julkishallinnon sama kansainvälinen tunnustus, mutta samanaikaisesti palveluissa ollaan todettu olevan parantamisen varaa.

Julkisen sektorin uudistamisen kieli Uudessa-Seelannissa on usein tuotos-, asiakas- tai toimintalähtöistä rakenteiden korostamisen sijaan. Rakenteellisia muutoksia ei käsitellä ilman yhteyttä kansalaisten saamaan hyötyyn. Erityisesti SSC:ssä keskushallinnon uudistamisesta

⁹¹ www.beehive.govt.nz/sites/all/files/Bill%20English%20speech%20Aug%202012.pdf

⁹² www.tvnz.co.nz/one-news/new-zealand/christchurch-counts-the-cost-four-years-on-from-earthquake-6239375

puhutaan nyt käsitteellä *system stewardship*. Käsite tulee vuonna 2013 uudistetusta lainsäädännöstä (State Sector Amendment Act 2013), jossa sen voi tulkita tarkoittavan organisaatioiden ja koko valtiosektorin tasapainoista ja kokonaisvaltaista toimintakulttuuria, joka edistää tavoitteiden saavuttamista ja organisaatioiden kestävää toimintaa. Tämä resonoi niiden arvioiden kanssa, joiden mukaan nyt hallinnossa tarvittavat muutokset koskeva pikemmin "hallintotietokoneen ohjelmistoa" toiminta- ja ajattelutapojen muodossa kuin sen laitteistoa, joka tarkoittaa koko hallintoarkkitehtuuria (Gill ym. 2010, x). SSC:n tavoitteena on, että vuonna 2018 valtiosektorin johtajilla on yhteinen omistajuus koko järjestelmän toimintaan ja uudistamiseen, he keskittyvät rakentamaan innovatiivisia ja asiakasorientoituneita palveluorganisaatioita, sekä he työskentelevät yli organisaatorajojen myös yhteisöjen ja yksityisen sektorin kanssa tulosten saavuttamiseksi.⁹³

Uuden-Seelannin julkishallinnossa toteutetaan jatkuvaa toiminnan ja palveluiden arviointia sekä laajempia yksittäisiä arviointeja. Osaa tästä toiminnan arvioinnista on käsitelty edellä, esimerkiksi Better Public Services -ohjelman 10 tavoitetta. Vuosittaisella kyselyllä⁹⁴ kartoitetaan kansalaisten kokemuksia ja näkemyksiä julkisista palveluista sekä mitataan palveluiden laatua, joten palveluiden kehittämiseksi kautta valtiosektorin on käytössä vertailukelpoista dataa.

Keskeiset ministeriöt ovat tehneet yhdessä ja erikseen erilaisia arviointeja hallinnossa toteutetuista uudistuksista. Mielenkiintoinen esimerkki on 2010 valmistunut Review of expenditure on policy advice (Committee Appointed by the Government to Review Expenditure on Policy Advice 2010). Sen kohteena oli nimensä mukaisesti politiikan tekemistä hallinnossa edistävät palvelut, joiden kulut olivat käytetyn määritelmän mukaan satoja miljoonia euroja vuodessa. Arviointiryhmää veti Graham Scott, joka johti valtiosuhteiden valtiovarainministeriötä vuosina 1986-1993 ollen keskeisessä roolissa tuon ajan hallintouudistuksissa.

2.6.3 Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Poliittinen päätöksenteko

- Uudessa-Seelannissa on pitkään ollut vahvoja vähemmistöhallituksia, jotka ovat selvinneet vaaleista riittävän hyvin voidakseen jatkaa. Suurimman puolueen puheenjohtaja on toiminut pääministerinä. Pragmaattisessa poliittisessa kulttuurissa vahva pääpuolue tekee sopimukset pienten tukipuolueiden kanssa, joiden osallisuus hallituksessa voi vaihdella joustavasti pelkistä sopimuksista aina kabinetin ulkopuolisiin ministeripaikkoihin saakka.
- Puoluekuri on tiukkaa ja hallituksen asema suhteessa parlamenttiin on vahva. Esimerkiksi budjetin hyväksyminen hallituksen esityksen mukaisesti on luottamuskysymys.
- Virallisen hallitusohjelman puuttuminen tuo politiikkaan joustavuutta. Suuri osa hallituksen linjauksista valmistellaan päähallituspuolueen piirissä.
- Hallituksella on kollektiivinen vastuu ja ministerit eivät vastaa tiukasti vain portfolioistaan, vaan työskentelevät yhdessä tärkeiden ministerivaliokuntien lisäksi erilaisissa ryhmissä. Ministerit työskentelevät samassa paikassa, eivät

⁹³ www.ssc.govt.nz/node/9524

⁹⁴ www.ssc.govt.nz/kiwis-count

ministeriöissään. Westminsterin mallille tyypillisesti hallituksessa on sen ytimenä toimivan kabinetin lisäksi junioriministereitä.

- Parlamentin valiokuntien rooli on kehittynyt ja vahvistunut viime aikoina, vaikka on yhä melko reaktiivinen.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmä, sen toiminta ja uudistaminen

- Uusi-Seelanti on yksi eniten New Public Management -lähestymistapaa hallintouudistuksissaan soveltaneita maita. 1980-luvulta asti toteutetut uudistukset toivat hallintoon tilintekovastuuta mutta johtivat liialliseen siiloutumiseen ja tuotoskeskeisyyteen, mikä vaikeutti poikkihallinnollista työtä hallinnossa. Kansainvälisessä vertailussa hallinto on erinomainen.
- State Services Commission (SSC) johtaa valtiosektoria ja sen ylintä virkamiesjohtoa, ollen yksi kolmesta tärkeimmästä ministeriöstä pääministerin kanslian ja valtiovarainministeriön ohella. Yhtäältä SSC tuo selvällä toimivallallaan johtajuutta ja yhtenäisyyttä hallinnon toimintaan. Toisaalta taas järjestely erottaa valtiosektorin organisaatioiden johdon omaksi ”ryhmäkseen”, jonka substanssiosaaminen ja tieto näiden organisaatioiden toiminnasta on rajallista.
- Keskushallintouudistusten suurista linjoista on vallinnut jo pitkään melko laaja yhteisymmärrys merkittävimpien puolueiden keskuudessa. Uudistuksia helpottaa, jos puolueissa koetaan, että hallinto ja palvelujärjestelmä ovat erillinen asia palveluista ja tuotoksista. Tällöin poliittiset arvovalinnat voivat kanavoitua tuotoksiin eikä niitä tuottava järjestelmä välttämättä politisoidu samalla tavalla.
- Hallinnon poikkihallinnollista toimintaa on parannettu muun muassa perustamalla poikkihallinnollisia johtajatehtäviä eri toiminnoille ja tuomalla poikkihallinnollinen toiminta vahvasti organisaatiosta toiseen muutenkin liikkuvien kansliapäälliköiden arviointiin.
- Valtioneuvostoa ja sen rakenteita uudistetaan tavoitelluista kansalaisia koskevista tuloksista lähtien. Täten uudistukset koskevat aina myös politiikkatoimia ja palvelutuotantoa. Tällä lähestymistavalla vastataan myös poikkihallinnollisen yhteistyön haasteisiin.
- Valtionhallinnossa ja keskushallinnossa on paljon eri organisaatioita. Niiden välillä ei ole jakoa ministeriöihin ja virastoihin, mutta ne ovat erilaisia ja erikokoisia. Joidenkin suurten ministeriöiden vastapainona on pieniä organisaatioita, joiden on tarkoitus toimia funktionsa osalta verkostoja yhdistävinä, tuloskeskeisinä organisaatioina.
- Tilintarkastusvirasto ja osin SSC valvovat julkisia organisaatioita, jotka tuottavat vuosittain toimintakertomukset. Lisäksi suoritetaan muunlaisia arviointeja.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Advisory Group on the Review of the Centre (2001). Report of the Advisory Group on the Review of the Centre. www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/review_of_centre.pdf

Better Public Services Advisory Group (2011). Better Public Services Advisory Group Report. www.ssc.govt.nz/sites/all/files/bps-report-nov2011_0.pdf

Boston, J (2012). The Eighties: A Retrospective View. Paper prepared for a seminar series on “The 100 Years Perspective – History of the Legislation”, hosted by the Ministry of Culture and Heritage and the Institute of Public Administration New Zealand.

Cabinet Manual (2008). <https://cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz>

Committee Appointed by the Government to Review Expenditure on Policy Advice (2010). Review of Expenditure on Policy Advice. Improving the Quality and Value of Policy Advice. www.treasury.govt.nz/statesector/policyexpenditurereview/report-repa-dec10.pdf

Davison, Nehal (2016). Whole-of-government reforms in New Zealand. The case of the Policy Project. Institute for Government, London. www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/whole-of-gov-reforms-in-new-zealand-v3-final.pdf

Department of Internal Affairs (2011). About local government. www.localcouncils.govt.nz/lqip.nsf/wpg_url/about-local-government-index

Department of the Prime Minister and the Cabinet (2013). Crown Entities Act 2004: Section 107 directions to support a whole of government approach. www.dpmc.govt.nz/cabinet/circulars/co13/4

Department of the Prime Minister and the Cabinet (2016). Ministerial list. www.dpmc.govt.nz/cabinet/ministers/ministerial-list

Department of the Prime Minister and the Cabinet (2016b). Cabinet Committees. www.dpmc.govt.nz/cabinet/committees

Eichbaum, C & Shaw, R (2007). Minding the minister? Ministerial advisers in New Zealand government. Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online, 2(2), 95-113. <http://dx.doi.org/10.1080/1177083X.2007.9522426>

Electoral Commission (2016). Referenda. www.elections.org.nz/voting-system/referenda

Gill, D, Pride, S, Gilbert H & Norman, R (2011). The Future State. Institute of policy studies working paper 10/08.

Local Government New Zealand (2016). Local government in New Zealand. www.lgnz.co.nz/home/nzs-local-government

Normann, R & Gill, D (2010). Budgeting in New Zealand after the reforms: from radical revolutionary to cautious consolidator. Teoksessa: Wanna, J, Jensen, L & de Vries, J (toim.) The Reality of Budgetary Reforms in OECD Nations: Trajectories and Consequences. Cheltenham ja Northampton: Edward Elger Publishing.

Ministry of Health (2014). District health boards. www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/key-health-sector-organisations-and-people/district-health-boards

Ministry of Social Development (2014). Ministerial Group on Family Violence and Sexual Violence Work Programme. www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/initiatives/action-family-violence/ministerial-team

Modernising Child, Youth and Family Expert Panel (2015). Expert Panel Final Report: Investing in New Zealand's Children and their Families.

NZ Herald 19.9.2014. Forming a government - how it works.

www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11327378

NZ Herald 21.9.2014. Election 2014: National makes plans for Government.

www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=11328880

Parliament. How a bill becomes law. www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/how-laws-are-made/how-a-bill-becomes-law

Parliament (2014). 2014 Confidence and Supply Agreement with ACT New Zealand.

www.parliament.nz/media/1460/2014-act-party-confidence-and-supply-agreement.pdf

Parliamentary Practice in New Zealand (2010). www.parliament.nz/en/visit-and-learn/how-parliament-works/parliamentary-practice-in-new-zealand

Schick, A (1996). The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand.

www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/spirit_of_reform_all.pdf

Shaw, R & Eichbaum, C (2014). Ministers, Minders and the Core Executive: Why Ministers Appoint Political Advisers in Westminster Contexts. *Parliam Aff* 67 (3): 584-616.

<http://pa.oxfordjournals.org/content/67/3/584>

State Services Commission (2013). The Corporate Centre. www.ssc.govt.nz/corporate-centre

State Services Commission (2014). What is the 'public sector'? www.ssc.govt.nz/what-is-the-public-sector

State Services Commission (2016). Regulatory Impact Statement Investing in New Zealand's Children and Families: organisational form to support new operating model. www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/investing-in-children/august-announcements/ris-organisational-form.pdf

The Treasury (2010). 2025 Taskforce. www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/2025taskforce

The Treasury (2011). Savings Working Group. www.treasury.govt.nz/publications/reviews-consultation/savingsworkinggroup

The Treasury (2014). Crown entities. www.treasury.govt.nz/statesector/crownentities

The Treasury (2016). Administrative and Support Services Benchmarking 2014/15. www.treasury.govt.nz/statesector/performance/bass/benchmarking/2014-15/bnchmrk-14-15.pdf

Van de Walle, S & Hammerschmid, G (2011). Coordinating for cohesion in the public sector of the future: Cocops project background paper. COCOPS Working Paper No. 1.

Victoria University of Wellington Tax Working Group (2010). A Tax System for New Zealand's Future. Report of the Victoria University of Wellington Tax Working Group. www.victoria.ac.nz/sacl/centres-and-institutes/cagtr/pdf/tax-report-website.pdf

Welfare Working Group (2011). Welfare Working Group.

<http://igps.victoria.ac.nz/WelfareWorkingGroup/Index.html>

Worldwide Governance Indicators (2015). Country Data Report for New Zealand, 1996-2014.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c168.pdf>

Haastattelut

Len Cook, seniorijäsen, Institute for Governance and Policy Studies, Victoria University of Wellington, 24.8.2016

Derek Gill, pääekonomisti ja julkisen hyödyn päällikkö, New Zealand Institute of Economic Research, 29.6.2016

Al Morrison, apulaiskansliapäällikkö, State Services Commission, 27.6.2016

3. VALTIONEUVOSTON YHTENÄISYYDEN JA MINISTERIÖTASON HALLINTOREFORMIEN EDISTÄMINEN

3.1 Hallinnon kehittämisen nykyiset suuntaviivat

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen keskeiset tulokset. Tulokset on jäsennetty kahdelle pääluottuvuudelle tutkimusongelman mukaisesti – tarkastelussa erotetaan poliittista päätöksentekoa koskevat tulokset ja valtioneuvoston hallintojärjestelmää koskevat tulokset. Kokonaiskuvaa arvioitaessa on hyvä pitää mielessä se, että tässä tutkimuksessa tarkastelussa olevissa maissa on toteutettu uuden julkisjohtamisen (New Public Management) paradigman mukaisia muutoksia käytännössä yli kaksikymmentä vuotta. Jo 2000-luvun alussa kritiikki NPM-mallia kohtaan alkoi kasvaa voimakkaasti. Mallia pidettiin liian mekaanisena, ylhäältä alas ohjautuvana sekä julkishallinnon suoritteita liaksi painottavana. Samalla tulosohejaus oli aikaisemmista tavoitteistaan huolimatta luonut hallintoon liian erilaistuneen ja erikoistuneen sektorirakenteen, joka ei enää kyennyt vastaamaan monimutkaistuneen yhteiskunnan kokonaistarpeisiin saati osoittamaan aitoa tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Tämän tutkimuksen tulosten tulkinnan taustalla – ja tuloksia Suomeen koskevassa siirrettävyysspohtinnassa – on nähtävä kysymys julkisesta hallinnosta kansallisen kilpailukyyn osatekijänä. IMD:n tänä vuonna julkaisemasta maakohtaisesta kilpailukykyvertailusta⁹⁵ voi todeta, että tässä tutkimuksessa mukana olleista maista Ruotsi sijoittui korkeimmalle (5.), toiseksi sijoittui Hollanti (8.), kolmanneksi Norja (9.), neljänneksi Uusi-Seelanti (16.), viidenneksi Suomi (20.) ja kuudenneksi Viro (31.). Kilpailukykyvertailun kriteereinä olivat taloudellinen suorituskyky (*economic performance*), julkisen hallinnon tehokkuus (*government efficiency*), yksityissektorin tehokkuus (*business efficiency*) ja infrastruktuuri (*infrastructure*). Julkisen hallinnon tehokkuutta mitataan ko. vertailussa julkisen talouden tunnusluvuilla, institutionaalisilla tunnusluvuilla, regulaation määrällä ja yhteiskunnallisella viitekehyksellä. Oletettavaa on, että valtioneuvoston toimiessa yhtenäisesti ja sillä, että ministeriötasoiset reformit voidaan toteuttaa nopeasti, on merkitystä suhteessa näiden tunnuslukujen kehittymiseen.

Ei siis ole ihme, että viimeaikaisissa hallintoreformeissa on aikaisempaa enemmän korostettu yhteiskunnan hallintaa (*governance*), verkostomaisuutta, ketteryyttä, ilmiölähtöisyyttä, transformatiivisuutta sekä koko valtioneuvoston yhtenäisyyttä. Eri asia on, missä määrin nämä akateemiset mallit ja politiikkapaperit ovat johtaneet aitoihin muutoksiin ja uudenlaiseen vaikuttavuuteen. Tämä jää vielä nähtäväksi. Tapausanalyysit Suomen sekä viiden verrokkimaan (Ruotsi, Norja, Viro, Hollanti sekä Uusi-Seelanti) viimeaikaisista valtioneuvostotason hallintoreformeista antavat kuitenkin viitteitä siitä, millaisilla tavoitteilla ja keinoilla valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja yhteiskunnallista kokonaisvaikuttavuutta on lähdetty tavoittelemaan.

Tarkastelussa olevat maat ovat Viroa lukuun ottamatta olleet hallinnon kehittämisen ”kärkimaita” erilaisissa OECD-vertailuissa jo pitkään (esim. Christensen & Laegreid 2016), kuten em. IMD:n kilpailukykyvertailun osaltakin voidaan päätellä. Viro on kuitenkin kunnostautunut eGovernment-uudistuksissa, minkä vuoksi sitä pidetään yhtenä EU:n

⁹⁵ IMD World Competitiveness Online. <https://worldcompetitiveness.imd.org>

johtavista maista hallinnon digitalisaatiokysymyksissä. Hallintovertailujen ongelmana on ollut ensimmäisistä tulosohjauskokeiluista lähtien se, että on mahdotonta löytää ”one-size-fits-all”-ratkaisuja. Maiden oma poliittis-hallinnollinen järjestelmä, institutionaaliset rakenteet, kansallinen kulttuuri ja kehittämishistoria viime kädessä aina määrittelevät millaisia muutoksia ja millaista räätälöintiä yleisiin hallintomalleihin tulee tehdä. Kaikille tässä tutkimuksessa tarkastelluille maille on ollut leimallista hallintouudistusten toteuttaminen omista kansallisista erityispiirteistä liikkeelle lähtien ilman, että kyseisissä maissa olisi suoraan kopioitu toimintamalleja muista maista tai toisenlaisista poliittis-hallinnollisista kulttuureista.

Tässä tutkimuksessa tarkastelluissa maissa laajamittaisten hallintoreformien motiivit ovat vaihdelleet melkoisesti. Esimerkiksi Norjassa ja Ruotsissa keskushallintoa ja ylipäänsä hallintorakenteita on uudistettu pitämällä johtotähtenä ensisijassa hallinnon modernisointia, ei niinkään hallinnon supistamista tai julkisen hallinnon tehostamista, jotka ovat olleet Uuden-Seelannin (ja erityisesti Australian) hallintouudistusten keskeinen motiivi aina 1990-luvun alkuvuosista lähtien. Pohjoismaille – ja myös Hollannille – on hallintoreformien osalta leimallista tietty kulttuurinen ja institutionaalinen traditio, joka on perustunut vahvan valtion periaatteeseen, normatiiviseen homogeenisuuteen, kollektiivisiin arvoihin, keskinäiseen luottamukseen ja siihen, että hallintoreformit toteutuvat parhaimmillaan inkrementaalisina prosesseina (ks. Christensen & Laegreid 2016, 36-38). Viro on tavallaan tässä maakokonaisuudessa maatyypinä omanlaisensa. Osittain sen vuoksi, että maan nykyinen hallintorakenne on luotu ”kokonaan alusta asti uudestaan” hyvin lyhyessä ajassa, käytännössä vajaassa kahdessakymmenessä vuodessa.

Julkisen politiikan päätöksenteon ja hallintopolitiikan reformien tavoitteiden ”kestävyys” on kiinnostava tutkimuskysymys, kun asiaa tarkastellaan Suomen tilanteen osalta. Tutkimuskirjallisuudessa tuodaan monesti esille se, miten ristiriitaisia julkisen hallinnon reformit saattavat olla käytännön tasolla. Esimerkiksi Bouckaert ja Halligan (2008) ovat viitanneet hallintoreformeihin eräänlaisena ikiliikkujana, joiden avulla erilaisiin julkisen politiikan ongelmiin kehitetään ratkaisuja, joista aikaa myöten muodostuu uudenlaisia julkisen politiikan ongelmia jotka puolestaan tulee taas ratkaista jollain uudella tavalla (ks. myös Bouckaert & Van Dooren 2009; Van Thiel 2016). Van de Walle (2016) taas on tuonut esille, että julkisen hallinnon reformipolitiikassa edetään tavallisesti ristiriitaisten tavoitteiden kautta, mikä heijastuu epäloogisena hallinnon toimintatapoja ja rakenteita koskevana päätöksentekona (esimerkiksi hajauttamisen ja keskittämisen teema julkisen hallinnon tehtävien hoitamisessa). Tällaiset havainnot mielessä pitäen olisi tärkeää, että julkista hallintoa uudistetaan johdonmukaisesti ja askel kerrallaan. Uudistamisessa olisi olennaista ottaa huomioon myös poliittis-hallinnolliset kulttuuriset traditiot ja samalla tähdätä reformipolitiikalla pitkäaikaisen hallintopolitiikan kehitysvision saavuttamiseen. Nyrkkisääntönä onnistuneissa hallintoreformeissa (esim. Hollanti, Ruotsi ja tämän tutkimuksen ulkopuolelta Kanada ja Britannia) on ollut se, että hallintopolitiikalla täytyy olla pitkän aikavälin visio (yli hallituskausien kestävä) ja selkeä strategia, jonka avulla visio saavutetaan. Lyhyellä aikavälillä voidaan kokeilla erilaisia keinoja ja kerätä todisteita siitä, mikä näyttäisi toimivan ja miksi. Suurta kokonaiskuvaa nämä tempukokeilut eivät saisi muuttaa.

3.2 Yhteenveto hallintovertailun tuloksista

3.2.1 Tutkimusteemakohtainen yhteenveto

Tutkimusongelman kaksi pääulottuvuutta – poliittinen päätöksenteko ja valtioneuvoston hallintojärjestelmä – on eroteltu taulukossa 5 kaikkiaan 16 tutkimusteemaan. Nämä ovat **poliittisen päätöksenteon** osalta hallituksen kollegiaalinen päätöksenteko, pääministerin asema de facto ja de jure, valtiovarainministeriön asema ministeriörakenteen kokonaisuudessa osana poliittista päätöksentekoa, poliittinen tilivelvollisuus, hallinnon kehittämisen kokonaisvastuu ja työnjako poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä. **Valtioneuvoston hallintojärjestelmän toiminnan ja uudistamisen** osalta tutkimusteemat ovat ministeriöiden itsenäisyys, hallinnonalojen välinen politiikkakoordinaatio, virastojen itsenäisyys, hallinnollinen tilivelvollisuus, keskushallinnon rakennejoustavuus, ylimmän virkamiesjohdon liikkuvuus hallinnossa, hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetti, hallintouudistusten pitkäjänteisyys ja sidosryhmien osallisuus hallintouudistuksissa.

Taulukossa 5 kutakin 16 tutkimusteemaa arvioidaan – yhtä lukuun ottamatta (*hallinnollisen kehittämisen kokonaisvastuu*) – laadullisesti esittämällä tutkijaryhmän arvio ”asiantilasta” kussakin tutkimusteemassa. Arviointiasteikkona käytetään ilmaisia korkea (tai vastaava), keskimääräinen ja matala. Kyseiset määritelmät ovat tulkinnanvaraisia eivätkä selitysvoimaltaan optimaalisia, mutta ne antavat suuntaa eri maiden profiilien vertailussa.

Poliittisen päätöksenteon tarkastelussa hallituksen päätöksenteon kollegiaalisuuden ja pääministerin aseman osalta Ruotsi, Hollanti ja Uusi-Seelanti muodostavat oman ryhmänsä. Kollegiaalisuuden osalta voi todeta, että kyse on poliittisen päätöksentekokulttuurin perinteestä. Esimerkkinä on syytä mainita Ruotsin *gemensam beredning* -ajattelutapa, jota on vaikea, ellei mahdoton, siirtää poliittis-hallinnollisesta kontekstista toiseen. Tämän tyyppistä poliittista päätöksentekokulttuuria voi ottaa käyttöön, mutta siitä saatavien hyötyjen ulosmittaaminen vievät aikansa. Ruotsin poliittisen päätöksenteon yhtenäisyyden taustalta löytyvät mm. keskushallinnon vahva poliittinen ohjaus, konflikteja välttävä tai niitä ratkaisevat yhteensovittamismekanismit sekä laaja yhteiskunnan eri toimijatahojen osallistaminen. Esimerkiksi Hollannissa siirtyminen kollegiaalisuuteen ja konsensukseen pohjautuvaan toimintakulttuuriin on tapahtunut puolessa vuosisadassa ja kehitykseen on vaikuttanut puoluejärjestelmässä tapahtunut muutos (poliittisen vallan polarisoituminen). Suomessa on tässä suhteessa menty toiseen suuntaan viimeksi kuluneen kahdenkymmenen vuoden aikana. Olennaista on myös valtiovarainministeriön vahva rooli kaikissa tarkastelluissa maissa. Ruotsille, Hollannille ja Uudelle-Seelannille on yhteistä myös toinen seikka – niissä kaikissa on selkeä (joskin erilainen toimintamallin osalta) työnjako poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välillä. Ruotsin malli on tässä suhteessa kenties kaikkein radikaalein. Siinä ministeriöt koostuvat yhdestä hallinto-organisaatiosta, jossa ministeri toimii ministeriönsä kiistattomana johtajana ilman, että ministeriöllä olisi selkeä ”ykkösvirkamies”.

Valtioneuvoston hallintojärjestelmän toiminnan ja uudistamisen tarkastelussa huomio kiinnittyy siihen, kuinka itsenäisiä ministeriöt tarkastelun kohteena olevissa maissa ovat. Pääasiassa ministeriöt ovat kaikissa maissa itsenäisiä, mutta Ruotsi muodostaa tästä yleislinjasta selvän poikkeuksen omalla duaalimallillaan (ministeriöt hallituksen aitona esikuntana ja virastot tilivelvollisina suoraan maan hallitukselle). Arvioitaessa hallinnonalojen välistä politiikkakoordinaatiota ja hallinnollisen tilivelvollisuuden teemaa nousevat esille Hollanti ja Ruotsi laaja-alaisen politiikkakoordinaation ja vahvan tilivelvollisuuden ryhmänä. Molemmassa maissa on vahva perinne ja toimiva käytäntö ministeriörajat ylittävien koordinaatiomekanismien soveltamisesta (työryhmät, komiteat). Tämä selvästi lisää

valtioneuvoston yhtenäisyyttä julkisen politiikan hallinnan näkökulmasta. Kun tähän tarkasteluun otetaan mukaan ministeriöiden johtavien virkamiesten korkea liikkuvuus, listaan voidaan Ruotsin ja Hollannin jatkoksi lisätä Uusi-Seelanti. Tämä tarkastelu paljastaa sen, ettei ministeriörakenteen joustavuus ole välttämättä edellytys politiikkakoordinaatiolle ja yhtenäisen valtioneuvoston toteutumiselle. Esimerkiksi Hollannissa keskushallinnon rakenteet eivät ole kovin joustavia. Tämä ei silti ole estänyt politiikkakoordinaatiota poliittisen päätöksenteon ja ministeriöiden tasoilla. Käytännössä kyse on siitä, että mikään hallinnollinen rakenne ei takaa koordinaatiota, jos rakenteissa toimivat ihmiset eivät ole luonteeltaan yhteistyöhaluisia ja jos poliittis-hallinnollinen toiminta ei perustu pitkäaikaiseen yhteistoiminnan kulttuuriin. Ruotsille, Hollannille ja Uudelle-Seelannille on tämän tutkimuksen perusteella yhteistä myös se, että hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetti on hyvä ja että hallinnon kehittäminen perustuu hallituskaudet ylittävälle kehittämisvisiolle. Toimeenpanokapasiteetin osalta ratkaisevaa on kyseisissä maissa ollut se, että poliittisen johtajuuden ja virkamiesjohtamisen välillä ei ole ollut suuria erimielisyyksiä. Lisäksi ministeriöiden ylimmät virkamiesjohtajat on valittu tehtäviin meritoitumisen ja rotaatioon perustuvan urakiertojärjestelmän puitteissa.

Taulukko 5. Tutkimuksen temaattinen yhteenveto

Tarkastelualue	Suomi	Ruotsi	Norja	Viro	Alankomaat	Uusi-Seelanti
Hallituksen päätöksenteon kollegiaalisuus	Keskimääräinen	Korkea	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Korkea	Korkea
Pääministerin asema (de jure)	Vahva	Vahva	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Vahva
Pääministerin asema (de facto)	Keskimääräinen	Vahva	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Vahva	Vahva
Valtiovarainministerin asema	Vahva	Vahva	Keskimääräinen	Vahva	Vahva	Keskimääräinen
Poliittinen tiivelvollisuus	Keskimääräinen	Vahva	Vahva	Vahva	Keskimääräinen	Vahva
Hallinnon kehittämisen kokonaisvastuu	Valtiovarainministeriö	Pääministerin kanslia	Kunta- ja uudistusministeriö	Valtiovarainministeriö	Sisäministeriö	Hallintoministeriö (State Services Commission)
Työnjako poliittisen ja virkamiesjohtamisen välillä ministeriöissä	Epäselvä	Selkeä	Epäselvä	Epäselvä	Selkeä	Selkeä
Ministeriöiden itsenäisyys	Korkea	Matala	Korkea	Korkea	Korkea	Keskimääräinen
Hallinnonalojen välinen poliittikkakoordinaatio	Keskimääräinen	Laaaja	Suppea	Keskimääräinen	Laaaja	Keskimääräinen
Virastojen itsenäisyys	Keskimääräinen	Korkea	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Keskimääräinen
Hallinnollinen tiivelvollisuus	Matala	Vahva	Vahva	Keskimääräinen	Vahva	Vahva
Keskushallinnon rakennejoustavuus	Matala	Korkea	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Matala	Keskimääräinen
Ylimmän virkamiesjohton liikkuvuus hallinnossa	Matala	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Korkea	Korkea
Hallintouudistusten toimeenpanokapasiteetti	Matala	Korkea	Keskimääräinen	Keskimääräinen	Korkea	Korkea
Hallintouudistusten pitkäjänteisyys	Matala	Korkea	Korkea	Korkea	Korkea	Korkea
Sidosryhmien osallisuus hallintouudistuksissa	Korkea	Korkea	Korkea	Matala	Korkea	Korkea

3.2.2 Yhteenveto vertailumaittain

Suomi

Suomen hallitustyöskentelyn päätöksenteossa korostuu yksittäisen ministerin sananvalta päätöksentekoprosessissa. Hallitustyöskentelyä kuitenkin kaikesta päätellen vaivaa sekä kollektiivisuuden että kollegiaalisuuden puute. Kollegiaalisuuden puute johtuu sekä siitä, että ministerit eivät puutu toisten ministeriöiden asioihin ja siitä, että monipuoluehallituksissa hallitusryhmien vetäjät nousevat hallituksen ”suljetuksi sisäpiiriksi”. Tilannetta on korjattu sekä poliittisilla että hallinnollisilla toimenpiteillä pääpainon ollessa hallinnollisissa toimissa. Pääministerin aseman vahvistaminen valtioneuvoston johtamista tarkoittavien koordinoitukäytäntöjen kehittämisessä törmää Suomen puoluerakenteesta johtuvaan rakenteelliseen ongelmaan: Suomen monipuoluehallituksissa suurimmasta puolueesta tuleva pääministeri ei voi saada samanlaista valtaa kuin yksipuoluehallituksen (tai kahden puolueen varaan rakentuvan hallituksen) pääministeri. Suomen valtioneuvoston kaksipäinen johtamismalli, jossa pääministeri vastaa valtiollisesta johtamisesta ja hallituksen poliittisesta johtamisesta ja valtiovarainministeri (yleensä toisen suuren hallituspuolueen puheenjohtaja) vastaa talous-, finanssi- ja kuntatalouspolitiikan johtamisesta, on osoittautunut Suomen oloissa kuitenkin toimivaksi järjestelmäksi.

Aina 1990-luvulle saakka vastuu valtioneuvostotason politiikkakoordinaatiosta kuului valtiovarainministeriölle ja se hoiti tehtävää pitkälti valtionaloudellisilla perusteilla. 2000-luvulla valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja kokonaiskoordinaatiota on edistetty aiempaa vahvemmin valtioneuvoston kanslian toimesta. Ministeriöiden sitoutumista yhteiseen visioon haittaa edelleen poikkihallinnollisen yhteistyön puute strategisten painopisteiden muotoilussa ja soveltamisessa. Pääministerin johtaman valtioneuvoston kanslian vastuulle kuuluvat koordinoitimenettelyt – hallitusohjelman seuranta ja siihen liitetyt ohjausjärjestelmät – ovat joutuneet etsimään paikkaansa valtiovarainministeriön johtamien julkisen talouden koordinoitukäytäntöjen rinnalla. Vaikka valtioneuvoston kanslian mandaatti pääministerin johtamana ministeriönä on vahva, askeleen ottaminen kohti pääministerin johtamaa keskitettyä järjestelmää ei ole ollut helppoa. Eräs syy tähän on se, että ministeriöt ovat vakiinnuttaneet asemansa oman hallinnonalansa vahvoina konsernijohtajina. Suomen ministeriörakenteeseen ja toimialajakoihin ei ole tehty suuria muutoksia.

Suomessa määräaikaiset tai poliittiset valtiosihteerit tulivat valtioneuvostoon vuonna 2005. Eduskunta keskusteli pitkään pitäisikö ministereiden esikuntaan ottaa ministerivastuulla toimivia varaministereitä vai poliittisia valtiosihteereitä. Jälkimmäinen kanta voitti. Kymmenessä vuodessa poliittisten valtiosihteereiden ja ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon suhdetta käytännön johtamisen tasolla ei ole onnistuttu ratkaisemaan. Käytännössä tämä on johtanut epäselviin valta- ja vastuusuhteisiin. Suomessa ylimmän virkamiesjohdon määräaikaisuutta on lisätty, mutta horisontaalinen liikkuvuus on edelleen vähäistä. Myös tämä on ollut omiaan vahvistamaan hallinnon sektoroitumiskehitystä.

Ruotsi

Ruotsin poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusmalliin ei ole tehty olennaisia muutoksia viimeksi kuluneiden vuosikymmenien tai edes vuosisatojen aikana. Pääministerin asema on Ruotsissa vahva. Vahvan aseman taustalla on perustuslaki. Ruotsissa on selkeä työnjako ministeriöiden ylimmässä johdossa. Ministeriötä johtaa ministeri ja häntä avustava valtiosihteeri. Ministeriöiden pysyvät asiantuntijajohtajat toimivat korostuneen alisteisesti suhteessa poliittiseen johtamiseen. Yhteinen julkisen politiikan valmistelu ja päätöksenteko (*gemensam beredning*) on Ruotsin poliittis-hallinnollisen järjestelmän keskeinen piirre. Tämä

takaa sen, että asiat valmistellaan yhteistyössä ministeriöissä ja poliittiset päätökset tehdään konsensuspäätöksinä maan hallituksessa. Komiteoilla on Ruotsissa pitkä historiallinen tausta ja niillä on ollut keskeinen rooli tärkeiden hallintoreformien valmistelutyössä. Vaikka komiteoiden määrät eivät viimeisten vuosien aikana ole merkittävästi muuttuneet, niiden toimikaudet ovat lyhentyneet käytännössä vuoden mittaisiksi ja laaja parlamentaarinen edustus on korvattu selvityshenkilöillä ja asiantuntijasihteeristöllä. Hallintoreformien näkökulmasta komiteatyöskentelyllä on suuri merkitys uudistuksia koskevien perustelujen kiteyttäjänä, uudistusten tavoitteiden määrittelijänä ja uudistusten vaatimien toimeenpanohaasteiden paikantajana. Julkisen politiikan päätöksentekoprosessissa on useita kohtia ja menettelytapoja, joilla intressiryhmät on integroitu päätöksentekoprosessiin julkista politiikkaa uudistettaessa.

Ruotsin hallintojärjestelmä perustuu dualismiin. Se koostuu yhtäältä ministeriöorganisaation muodostamasta kokonaisuudesta (*Regeringskansliet*) ja toisaalta mandaatiltaan hyvin itsenäisesti toimivista virastoista. Ministeriöt muodostavat lähtökohtaisesti yhden hallintoorganisaation (*Regeringskansliet*) ja työnantajan. Tällä on suuri merkitys ministeriöiden toiminnan ja menettelytapojen yhdenmukaisuuteen. Ministeriöiden yhtenäisen hallintoorganisaation toimintaohjeisiin ja -säädöksiin on kirjattu selkeät periaatteet ministeriöiden yhteistyöstä hallitukselle tehtävien esitysten valmistelussa. Ruotsissa valtionhallinnon tulosohjausmenettely poikkeaa muiden OECD-maiden tulosohjausmalleista. Ministeriöiden rooli tulosohjausprosessissa on vähäisempi kuin muissa OECD-maissa. Ruotsin mallissa tulosohjauksen osalta korostuu päämies-agentti-malli, jossa päämiehenä on maan hallitus (ja erityisesti pääministeri) ja agenttina virasto. Hallintorakenteen uudistaminen ministeriötasolla on Ruotsissa päätöksenteon ja säädösten näkökulmasta yksinkertaista. Pääministerillä on suuri rooli ministeriöorganisaatioiden ja keskushallinnon virastojen työn uudelleen järjestelyissä.

Norja

Norjassa hallitus ei ole pelkästään kokonaisuutena vastuussa parlamentille, vaan jokainen ministeri on vastuussa ministeriönsä hallinnonalasta. Tämä tekee usein hallinnonalojen välisestä koordinaatiosta haasteellista. Pääministeri ei voi pakottaa ministereitä toimimaan yhdessä eikä hänellä ole toimivaltaa ohjeistaa ministeriä oman hallinnonalansa johtamisessa. Norjassa hallitus kokoontuu viikoittain kokoukseen, jossa päätettävät asiat esitellään pituudeltaan rajatuissa dokumenteissa ja kaikilla ministereillä on oikeus kommentoida asioita sekä kirjallisesti etukäteen että kokouksessa. Toimintatapaa on arvioitu hyväksi. Norjassa on poikkeuksellisen vahva ja laaja poliittinen valtiosihteerijärjestelmä. Valtiosihteerit toimivat käytännössä varaministereinä.

Norjassa pääministerillä on iso rooli hallituksen muodostamisessa. Pääministeri voi myös nimittää uusia ministereitä ministeriöihin. Hallintoreformien valmisteluprosessi hallituskauden aikana noudattaa normaalia hallituksen päätöksentekoprosessia. Hallintoreformeista vastaavat pääosin sektoriministeriöt itse.

Viro

Viron keskushallinto on monessa suhteessa esimerkillinen strategisessa suunnittelussa ja uudistusten toimeenpanossa. Tästä huolimatta valtioneuvoston yhtenäisten toimintatapojen kehittämisessä on toki vielä parannettavaa. Hallinto on hajanainen ja ministeriöiden (ja ministerien) vahva itsenäinen rooli tekevät poikkihallinnollisen koordinaation äärimmäisen vaikeaksi. Virossa on viime vuosina korostettu pääministerin asemaa ja valtioneuvoston kanslian roolia politiikkakoordinaatiossa. Keskeinen rooli yhteisen politiikan muotoilussa on viikoittain kokoontuvalla valtiosihteerikokouksella. Valtiosihteerikokousten lisäksi Viron

keskushallinnossa on useita poikkihallinnollisia työryhmiä, joiden asettamisesta voi päättää joko valtioneuvoston kanslia tai yksittäinen ministeriö.

Virossa on käynnissä keskushallinnon kokonaisuudistus, jonka pitäisi valmistua vuoden 2017 aikana. Uudistuksen keskeiset sisällöt liittyvät ministeriö- ja virastorakenteen uudistamiseen, valtioneuvostotasoisten yhtenäisten prosessien kehittämiseen sekä valtion omistajaohjauksen keskittämiseen. Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on hallinnon tehokkuuden lisääminen esimerkiksi toimintoja ulkoistamalla sekä julkishallinnon henkilöstöä vähentämällä. Virossa ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmää on viime vuosien aikana kehitetty aktiivisesti. Keskeisiä linjauksia ovat olleet henkilöstökierron lisääminen, kompetenssiperustan vahvistaminen, näyttöperusteisuus johtajien rekrytoinneissa sekä systemaattinen osaamisen kehittäminen. Viime vuosien virastojen yhdistämis- ja alueellistamishankkeet eivät kaikilta osin ole olleet onnistuneita, koska monien hankkeiden tavoitteet ovat olleet epäselviä.

Hollanti

Hollannissa valtionhallinnon yhtenäisyyttä on lisännyt viime vuosikymmeninä keskeisten puolueiden muodostamat enemmistöhallitukset ja maan poliittisen kulttuurin konsensushakuisuus. Julkisen politiikan ja hallinnon toiminnan päämääränä korostetaan kansallista etua (*Government for the Netherlands*). Hollannissa pääministerillä on vahva asema valtioneuvoston johtajana. Tämä on luonut Hollannissa ministeriöiden toimintaan ja keskushallintoon yhtenäisyyttä. Samoin Hollannissa on pitkä perinne hallituksen kollegiaalisista toimintatavoista. Valtionhallinnon yhtenäisyyttä ovat entisestään lisänneet poikkihallinnolliset ministerivastuut ja poikkihallinnollinen valmistelu asioissa, joiden toteuttaminen on merkityksellistä hallitusohjelman toteutuksen kannalta. Julkisen politiikan toteutuksen yhtenäisyyttä on edistänyt Hollannissa parlamentin ja hallituksen joustava yhteistyö.

Hallinnon yhtenäisyyttä ministeriötasolla on Hollannissa vahvistanut yhtäältä virkamiesten perinteinen tapa ajatella verkostoyhteistyöstä poikkihallinnollisena toimintatapana sekä toisaalta ylimmän virkamiesjohdon johtamisvalmennus, ura-ajattelu ja tehtäväkierto. Ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinneissa korostetaan hakijan kompetenssia ja aikaisempia näyttöjä. Hollannissa hallintoa kehitetään yli hallituskausien pitkän tähtäimen kehittämisvision mukaisesti. Kehittämistoimenpiteet koetaan ministeriöiden virkamiesjohdossa johdonmukaisina toimenpiteinä, joihin hallitukset toinen toisensa jälkeen ovat sitoutuneet. Ministeriöiden väliseen politiikkakoordinaatioon on olemassa useita menettelytapoja. Poliitiikkakoordinaation ja ministeriöiden yhteisen näkemyksen vahvistamisessa ministeriöiden ylimmän virkamiesjohdon poikkihallinnollisilla neuvottelu- ja päätöksentekofoorumeilla on ollut olennainen rooli. Keskeiset hallintoreformit ja erityisesti keskushallintoon kohdistuvat reformit perustuvat Hollannissa aina pääasiassa tavoitteisiin, jotka on kirjattu hallitusohjelmaan ja joiden toteutusvastuu on joko ministerillä tai poliittisella valtiosihteerillä. Viime vuosina toteutetut hallintoreformit ovat keskittyneet keskushallinnon palvelujen uudelleen organisointiin, palvelujen paremman saatavuuden edistämiseen ja esimerkiksi keskushallinto-organisaatioiden tilojen yhteiskäytön ja ICT-järjestelmien tehostamiseen.

Uusi-Seelanti

Uudessa-Seelannissa hallitusvastuu on ollut pitkään vähemmistöhallituksilla, jotka ovat selvinneet vaaleista riittävän hyvin voidakseen jatkaa. Maan poliittinen kulttuuri on varsin pragmaattinen: pääministeripuolue tekee sopimukset pienten tukipuolueiden kanssa, joiden osallisuus hallituksessa voi vaihdella joustavasti pelkistä sopimuksista aina hallituskabinetin

ulkopuolisiin ministerinpaikkoihin. Virallisen hallitusohjelman puuttuminen tuo politiikkaan joustavuutta. Suuri osa hallituksen linjauksista valmistellaan päähallituspuolueen piirissä. Hallituksella on kollektiivinen vastuu ja ministerit eivät vastaa tiukasti vain portfolioistaan, vaan työskentelevät yhdessä tärkeiden ministerivaliokuntien lisäksi erilaisissa työryhmissä. Kiinnostava yksityiskohta on, että ministerit työskentelevät fyysisesti samoissa toimitiloissa.

Uusi-Seelanti on yksi eniten New Public Management -lähestymistapaa hallintouudistuksissaan soveltaneita maita. 1980-luvulta asti toteutetut uudistukset toivat hallintoon tilintekovastuuta mutta johtivat liialliseen osaoptimointiin ja tuotoskeskeisyyteen, mikä vaikeutti poikkihallinnollista työtä hallinnossa. Nykymallissa State Services Commission (SSC) johtaa valtiosektoria ja sen ylintä virkamiesjohtoa. Se on yksi kolmesta tärkeimmästä ministeriöstä pääministerin kanslian ja valtiovarainministeriön ohella. Keskushallintouudistusten suurista linjoista on vallinnut jo pitkään melko laaja yhteisymmärrys merkittävimpien puolueiden keskuudessa. Hallinnon poikkihallinnollista toimintaa on parannettu muun muassa perustamalla poikkihallinnollisia johtajatehtäviä eri toiminnoille. Valtionhallinnossa ja keskushallinnossa on paljon erityyppisiä organisaatioita. Niiden välillä ei ole jakoa ministeriöihin ja virastoihin.

3.2.3 Yhteenveto maittain ministeriörakenteen muuttamisen osalta

Valtioneuvoston rakennekysymysten tarkastelu kulminoituu kehittämisiongelmaan: kuinka luoda rakenteita ja prosesseja, jotka ovat samanaikaisesti tehokkaita ja joustavia? Perinteinen julkisen hallinnon ohjausmalli on perustunut pitkälti tehokkuusajatteluun. Ministeriöiden väliset vastuut on määritelty tarkasti päällekkäisyyksien välttämiseksi ja virastojen ohjauksessa on sovellettu tulosohjausmallia. Tällainen toimintamalli on kohtuullisen tehokas ja ennustettava, mutta se ei ole joustava ja adaptiivinen. Nykyisessä kompleksisessa julkisen hallinnon ”reformikentässä” julkisen politiikan päätöksenteon ja julkisen hallinnon erilaisilla rakennejäykkyyksillä on oma sijansa ja tästä lopputuloksena ollaan usein kaukana tilanteesta, jossa valtioneuvoston päätöksentekoa ja ministeriörakenteen toimivuutta voidaan kutsua ketteräksi ja reagoitiherkäksi (kriitikistä esim. Doz & Kosonen 2014). Seuraavassa taulukossa 6 on analysoitu maittain ministeriörakenteen muutosperusteita. Onko uusien ministeriöiden perustaminen tai vanhojen yhdistäminen ja lakkauttaminen nähtävä rakennejäykkänä vai ovatko käytännöt sittenkin ketteriä?

Taulukko 6. Ministeriörakenteen muuttaminen tarkastelumaissa

	Toimivalta	Miten ministeriörakennetta voidaan muuttaa? (esim. uusien ministeriöiden perustaminen tai vanhojen yhdistäminen tai lakkauttaminen)
Suomi	parlamentti	<p>Suomessa ministeriörakennetta ei ole muutettu kovinkaan usein. Muutosten vähäisyys johtuu ennen muuta poliittisesta kulttuurista, ei muutosten toteuttamisen erityisestä vaikeudesta. Viimeisimmän suuren muutoksen toteutti Matti Vanhasen II hallitus. Se päätti hallitusneuvotteluissa perustaa työ- ja elinkeinoministeriön. Asia sisällytettiin hallitusohjelmaan. Sen perusteella hallitus valmisteli asiasta hallituksen esityksen valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) muuttamisesta (HE 54/2007 vp). Valtioneuvostolain 1 §:n 1 momentissa luetellaan ministeriöt nimeltä. Säännös merkitsee käytännössä sitä, että uuden ministeriön perustaminen edellyttää valtioneuvostosta annetun lain muuttamista. Hallitus voi antaa eduskunnalle myös ennalta tiedon uuden ministeriön perustamisesta hallitusohjelmaa koskevassa tiedonannossaan. Uuden ministeriön perustaminen edellyttää valtion talousarvion muuttamista. Lisäksi ministeriöt nimetään useissa erityislainsäädännön tehtäväsäännöksissä. Asiasta päätetään tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Laintasoisten tehtäväsäännösten ohella ministeriöiden toimialoista säädetään keskitetysti valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003, VNOS). Valtioneuvoston asetuksina annettavissa ministeriöasetuksissa kuvataan toimialat täsmällisemmin.</p> <p>Ministeriörakenteen muutos voidaan toteuttaa myös varsin nopeasti. Kun muutos sisällytetään keväällä hyväksytyyn hallitusohjelmaan, muutos voidaan sisällyttää syksyllä eduskunnalle annettavaan talousarvioesitykseen ja tarpeelliset säädösmuutokset antaa eduskunnalle ns. budjettilakeina. Kun Vanhasen hallitus päätti uudesta ministeriöstä huhtikuussa 2007, uusi työ- ja elinkeinoministeriö aloitti toimintansa 1.1.2008.</p>
Ruotsi	pääministeri	<p>Valtiosäännön mukaan pääministeri päättää muodollisesti ministeriörakenteesta ja ministeriöiden (<i>departement</i>) vastuualueista ilman parlamenttia.⁹⁶ Tämä voidaan nähdä tavallaan osana prosessia, jossa pääministeri nimittää hallituksensa jäsenet ja jakaa heille vastuualueet. Tässäkin asiassa hallitus toimii kollektiivisena elimenä. Muutokset tapahtuvat käytännössä valtioneuvoston tekemällä muutoksella asetukseen, joka liitteineen määrää ministeriöiden ja niiden yleisen johtamisjärjestelmän, sisältäen tärkeimmät virkatehtävät ministeriöissä yleensä. Lisäksi asetus määrittää kunkin ministeriön alaisia virastoja ja muita laitoksia.⁹⁷ Päätökset muutoksista tehdään usein</p>

⁹⁶ Regeringsformen 7 kap. 1 §. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152.

⁹⁷ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19961515-med-instruktion-for_sfs-1996-1515.

		hallituksen muodostamisen yhteydessä, mutta joskus myös vaalikauden aikana.
Norja	valtioneuvosto	Ministeriö rakenteen muutos vaatii päätöksen (<i>kongelig resolusjon</i>), jonka kuninkaan johtama valtioneuvosto (<i>kongen i statsråd</i> , vrt. Commonwealth-maiden <i>Queen-in-Council</i>) tekee perustuen toimeenpanovallasta määrävään perustuslain 3 pykälään. ⁹⁸ Perustuslain 12 pykälän mukaisesti kuningas määrää valtioneuvoston jäsenten välisestä työnjaosta. Kuninkaan roolin ollessa seremoniallinen hallitus voi määrätä hyvin vapaasti ministeriö rakenteesta. Viimeaikainen esimerkki on maahanmuuttoasioiden siirtäminen ministeriöstä toiseen ja ministeriön osastorakenteen muutos. ⁹⁹ Rajoitteena hallituksen vallalle toimii parlamentin oikeus määrätä valtion rahavarojen käytöstä, mikä pätee periaatteessa demokratioihin yleensä.
Viro	parlamentti	Uuden ministeriön perustaminen tai vanhan lakkauttaminen vaatii lainmuutoksen parlamentin toimesta. Kyseinen hallintolaki määrittelee myös ministeriöiden toimialueet ja niiden alaiset organisaatiot. ¹⁰⁰ Kullakin ministeriöllä on maan hallituksen määräämä toimintajärjestys, joka ohjaa ja säätelee ministeriön toimintaa. ¹⁰¹ Ministeriön sisäisen rakenteen muuttamiseksi toimintajärjestystä on muutettava, mikä tapahtuu valtioneuvoston toimesta.
Hollanti	valtioneuvosto, pääministerin johdolla	Perustuslain 44 § mukaan ministeriöt perustetaan kuninkaallisella päätöksellä. ¹⁰² Päätöksen allekirjoittaa pääministeri ja oikeusministeri. Kyseinen pykälä pätee ministeriöiden perustamisen, uudelleenorganisoinnin ja lakkauttamisen lisäksi niiden tehtävänjakoon. Ministeriö rakenteen muutosprosessi on hyvin joustava. Yleensä suurista muutoksista sovitaan hallitusohjelmassa.
Uusi-Seelanti	valtioneuvosto	Valtioneuvosto voi päättää ministeriö rakenteesta. ¹⁰³ Käytettävä instrumentti on valtioneuvoston asetuksen kaltainen, yleisesti muutenkin käytetty <i>Order in Council</i> , jonka kenraalikuvernöörin johtama valtioneuvosto antaa. ¹⁰⁴ Vertailun vuoksi todettakoon, että tiettyjen alemman tason julkisten organisaatioiden (esim. <i>crown agent</i> tai <i>independent/autonomous crown entity</i>) perustaminen saattaa vaatia lakimuutoksen. Uuden ministeriön perustamisesta on tuore esimerkki elokuulta 2016. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten ministeriö perustettiin em. asetuksella, jolla valtioneuvosto lisäsi vuodelta 1988 olevaan lakiin uuden ministeriön nimen. ¹⁰⁵

⁹⁸ Constitution of the Kingdom of Norway. www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf

⁹⁹ www.regjeringen.no/contentassets/84311132d95e431e8bfee09404bfa83/kongeligresdepartementsstruktur.pdf

¹⁰⁰ Government of the Republic Act, § 45 ja Division 4. www.riigiteataja.ee/en/eli/530062016004/consolide.

¹⁰¹ Ks. esim. valtiovarainministeriön statuutti, jonka englannin on tosin vuodelta 2011 ajantasaisen vironkielisen version ollessa vuodelta 2015: www.riigiteataja.ee/failid/Rahandusministeriumi_pohimaarus_inglk.pdf.

¹⁰² The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008. www.government.nl/binaries/government/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf

¹⁰³ State Sector Act 1988, Sections 30A (www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129513.html#DLM129513) ja 30K (www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129541.html#DLM129541).

¹⁰⁴ Ks. Legislation Act 2012, Section 4 (www.legislation.govt.nz/act/public/2012/0119/latest/DLM2997673.html) ja www.legislation.govt.nz/glossary.aspx

¹⁰⁵ State Sector (Ministry for Vulnerable Children, Oranga Tamariki) Order 2016. www.legislation.govt.nz/regulation/public/2016/0177/1.0/DLM6893209.html

		Ministeriölle keskeisen toimintamallin luominen vaatii kuitenkin myös muita ja laaja-alaisempia lainsäädännöllisiä muutoksia. ¹⁰⁶ On myös mahdollista, että ministeriöiden lakkauttaminen vaatii lakimuutoksia.
--	--	--

Taulukosta 6 käy ilmi, että ministeriörakenteen muuttamisen juridinen säädösperusta vaihtelee maittain, mutta perustuu yleensä toimeenpanovaltaan. Hallituksen ja erityisesti pääministerin asema on vahva useimmissa tarkastelumaissa päätettäessä ministeriöiden perustamisesta, yhdistämisestä tai lakkauttamisesta. Poikkeuksena tarkastelumaista on Viro, jossa ministeriörakenteen muutos vaatii lainmuutoksen parlamentin toimesta Suomen tapaan. Taulukon 6 tarkastelu kattaa toimivallan ministeriörakenteen muuttamiseksi, mutta sivuaa myös tätä toimivaltaa käytännössä rajoittavia tekijöitä. Tällaisia ovat mm. muutosten edellyttämän rahoituksen takaaminen parlamentin päättäessä budjetista ja ministeriöiden varsinainen toiminta, joka saattaa vaatia muita juridisia muutoksia.

3.3 Valtioneuvoston yhtenäisyyttä tarkastelumaissa edistävät ja heikentävät tekijät

Edellisissä luvuissa analysoidut asiat osaltaan alleviivaavat eri maiden valtioneuvostojen yhtenäisyyttä edistäviä tai heikentäviä tekijöitä. Niistä käy ilmi keskushallinnon rakenne, hallituksen toimintaperiaatteet, erilaisen päätöksentekomekanismit, pääministeriön asema, ministeriöiden toiminta ja ministeriörakenteen muuttamisen oikeudellinen perusta. Seuraavassa taulukossa olemme vielä nostaneet esiin ne tekijät, jotka analyysin kohteena olleissa maissa ovat keskeisesti edistäneet tai heikentäneet valtioneuvoston yhtenäisyyttä (taulukko 7).

¹⁰⁶ Ensivaiheessa tarvitaan nuoren henkilön määritelmällisen ikärajan nostamista eräässä laissa, mutta seuraava vaihe on laajempi ja monimutkaisempi. Siinä lainsäädäntöä muutetaan laajemmin ministeriön toimintamallin mahdollistamiseksi. Ks. Regulatory Impact Statement. Investing in New Zealand's Children and Families: organisational form to support new operating model. www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/work-programmes/investing-in-children/august-announcements/ris-organisational-form.pdf

Taulukko 7. Valtioneuvoston yhtenäisyyttä tarkastelumaissa edistävät ja heikentävät tekijät

Suomi				
<i>Edistävät tekijät</i>	Hyvin toimiva koordinaation työnjako valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken	Suomen järjestelmä nojaa ammattitaitoiseen ja moraalisesti korkeatasoiseen ja lojaaliin virkamieskuntaan	Hallinnon ja virkamiehistön nauttima korkea luottamus	Virkamieskunnan vahva tietoisuus tulevaisuuden haasteista ja siitä seuraava muutosvalmius
<i>Hidastavat tekijät</i>	Valtioneuvoston virkamiesten vähäinen kierto ja liian vahva kiinnittyminen omaan ministeriönsä	Ministeriöiden itsenäisyys, hallinnonalarakenteen jäykkyys ja muutosten toteuttamisen vaikeus	Asioiden valmistelun riittämätön avoimuus ja valmistelun riittämätön monialaisuus	Valtion ydintehtäviä hoitavan virkamiehistön – mm. lainvalmistelussa – supistaminen minimiinsä
Ruotsi				
<i>Edistävät tekijät</i>	<i>Regeringskansliet</i> ja ministeriöt sen osastoina	Hallituksen ja ministeriöissä tapahtuvan valmistelun yksimielisyysvaade päätöksenteossa	Vahva komitealaitos	
<i>Hidastavat tekijät</i>	Vahva virastokenttä	Hallituksen ja ministereiden poliittisen esikunnan laajuus	Virastojen perustamisen helppous poliittisin perustein	
Norja				
<i>Edistävät tekijät</i>	Varsin pysyvä ministeriörakenne	Vahva komitealaitos	Hallituksen kokous (<i>R-konferanse</i>)	Kompromissihakuinen politiikka
<i>Hidastavat tekijät</i>	Vahvat ja itsenäiset sektoriministeriöt	Yksittäisen ministerin vahva asema	Virkamiesten, valtiosihteerien ja poliittisten neuvonantajien hieman epäselvä työnjako	
Viro				
<i>Edistävät tekijät</i>	Yhtenäinen hallitusohjelman seurantamenettely	Ylimmän johdon yhtenäinen valintamenettely	Toimintojen konsolidoinnin mahdollistava julkisten palveluiden laki	Valtiosihteerikokouksissa yhteen sovitetaan politiikkoja
<i>Hidastavat tekijät</i>	Ministeriöiden omat sektorisuunnitelmat	Yksittäisen ministerin vahva asema		
Hollanti				
<i>Edistävät tekijät</i>	Kansakunnan yhteistä päämäärää korostava poliittinen kulttuuri	Ministeriöiden johtavien virkamiesten systemaattinen rotaatio ministeriöstä toiseen	Poikkihallinnolliset komiteat poliitikkojen yhteensovittamisen areenoina	Ylimmän johdon yhteiset neuvottelufoorumit kansliapäälliköiden johdolla (ml. tarvittava päätöksentekovaltuus)
<i>Hidastavat tekijät</i>	Ministeriöiden vahva erillisasema	Valtion aluehallinnon (provinssit) erityisintressit		
Uusi-Seelanti				
<i>Edistävät tekijät</i>	”Hallintoministeriö” SSC	Ylimpien virkamiesten rotaatio	Tulostavoitteet palveluissa ohjaavat poikkihallinnollista työtä	Vahva poikkihallinnollisuuden viesti
<i>Hidastavat tekijät</i>	Ministeriöitä paljon ja ne ovat keskenään heterogeenisiä	Kaavamainen kunkin organisaation tavoitteiden täyttämisen kulttuuri		

3.3.1 Ruotsi

Ruotsissa ministeriöt muodostavat keskushallinto-organisaationa yhden viraston (*Regeringskansliet*), mikä selkeästi yhtenäistää valtioneuvoston toimintaa. Toinen valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävä tekijä Ruotsissa liittyy hallituksen yksimielisyysvaateeseen päätöksenteossa. Hallituksen tehdessä esityksistä päätöksiä on päätöksen käytännössä oltava yksimielinen. Tämä liittyy siihen, että ministeriöt muodostavat yhden hallinnollisen organisaation (*Regeringskansliet*). Kolmas yhtenäisyyttä edistävä tekijä on vahva komitealaitos. Komiteoiden juridinen asema on vahva, sillä ne rinnastetaan Ruotsissa valtion virastoihin. Komiteat toimivat virkavastuulla ja niiden toimintaedellytykset on turvattu valtion budjettirahoituksella.

Eräs valtioneuvoston toiminnan yhtenäisyyttä hieman hidastava tekijä liittyy Ruotsissa vahvan ja itsenäisen virastokentän toimintaan. Virastojen varsin autonominen asema on johtanut laaja-alaiseen delegointikulttuuriin keskushallinnon sisällä ja samalla heikentänyt valtioneuvoston itsenäisyyttä. Lisäksi virastojen perustamisen kynnys Ruotsissa on melko matala. Virastoja voidaan perustaa ”poliittisin perustein” jonkun ajankohtaisen ongelman hoitamiseksi (vrt. Kettunen ym. 2016). Samoin komiteoilla (SOU) on virastostatus, joten virastokenttä on Ruotsissa varsin sirpaleinen. Delegoinnin seurauksena on rakentunut erilaisia formaaleja ja informaaleja kommunikaatioväyliä poliittisten päätöksentekijöiden ja hallintokoneiston välille. Virastokentän autonomisuutta ei tehtyjen haastattelujen valossa voida kuitenkaan nähdä mitenkään valtavan suurena ongelmana – joskin sillä on jotain vaikutusta valtioneuvoston yhtenäisyyteen. Toinen valtioneuvoston yhtenäisyyttä hidastava tekijä on sidoksissa ministereiden poliittisen esikunnan laajuuteen. Ruotsissa ministeriöiden johdossa työskentelee huomattava määrä poliittisia valtiosihteereitä sekä poliittisia erityisavustajia. Ministeri johtaa ministeriötä poliittisten kysymysten osalta ja valtiosihteerit vastaavat ministeriöiden käytännön johtamistyöstä. Aika ajoin tämä systeemi on heikentänyt valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja johtanut tempoilevaan poliittiseen ohjaukseen. Toisaalta asia voidaan nähdä myös niin, että Ruotsissa ei ole suuria ongelmia ministeriöiden poliittisen ja virkamiesohjauksen suhteen osalla, koska johtaminen on korostetusti poliittista.

3.3.2 Norja

Norjassa valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävinä tekijöinä voidaan nähdä varsin pysyvä ministeriörakenne ja suhteellisen vahva komitealaitos. Ministeriöiden lukumäärä on pysynyt Norjassa suhteellisen samana 1980-luvulta lähtien – toki virastoja niiden alaisuudessa on siirretty ministeriöstä toiseen. Suuria muutoksia ministeriörakenteessa ei kuitenkaan ole tehty. Suurin osa asioista valmistellaan kahdessatoista pysyvässä parlamentaarisessa komiteassa, joiden kanssa ministerit ja ministeriöiden virkamiehet tekevät kiinteää yhteistyötä. Norjan valtioneuvoston yhtenäisyyttä ehkä eniten edistävä tekijä on viikoittain kokoontuva hallituksen kokous (*R-konferanse*), jossa ministerit pystyvät kommentoimaan asioita sekä kirjallisesti etukäteen että myös suullisesti kokouksissa. Kokouksen päätökset koskevat erityisesti asioita, jotka vaikuttavat useampaan kuin yhteen sektoriin tai yhden ministeriön hallinnonalaan. Norjan valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää myös politiikan teon kompromissihakuisuus. Monet uudistusohjelmat ovat Norjassa keskittyneet suuren julkishallinnon ylläpitoon sen sijaan, että olisi yksityistetty julkisia palveluja tai lisätty markkinaehtoisuutta.

Norjan valtioneuvoston yhtenäisyyttä hidastavat tekijät liittyvät sektoriministeriöiden vahvaan ja itsenäiseen rooliin sekä yksittäisten ministereiden erittäin vahvaan asemaan. Ministeri kantaa aina lopullisen vastuun ministeriönsä ja hallinnonalansa virastojen toiminnasta. Tämä vahva ministeriöautonomia on ollut omiaan heikentämään ministeriöiden välistä yhteistyötä yli

hallinnonalojen. Poliittisten päätösten implementaatio on usein hajautunutta ja yksittäisten ministeriöiden vastuulla. Kolmantena yhtenäisyyttä hidastavana tekijänä voidaan nähdä erittäin laaja valtiosihteerien ja poliittisten erityisavustajien määrä. Yhteensä valtiosihteerien ja poliittisten erityisasiantuntijoiden määrä on noin 60. Työnjakoa heidän ja korkeimpien virkamiesten välillä ei ole kovin selkeästi määritelty.

3.3.3 Viro

Viron kohdalla valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävänä tekijänä voidaan nähdä selkeä hallitusohjelman seurantamenettely. Hallitusohjelman toteutumista seurataan säännöllisesti ja seurantatiedon perusteella laaditaan Viron parlamentille aina hallitusohjelman seurantaraportti. Parlamentilla on myös muita tapoja valvoa ja seurata hallituksen toimintaa (esim. kysymykset, kuulemiset ja tiedonantotapaamiset). Yhtenäisyyttä edistää myös ylimmän johdon riippumaton valintamenettely. Viron virkamieslaissa määritellään, että ylimmän virkamiesjohdon rekrytoinnissa tulee soveltaa yhtenäistä ja riippumatonta valintamenettelyä. Vuonna 2010 valintakomitean tueksi valtioneuvoston kanslian alaisuuteen perustettiin erillinen, ylimmän johdon rekrytointeja valmisteleva sihteeristö. Sen tehtävänä on koordinoita valintaprosesseja, toteuttaa hakemusprosessin aikaisia testejä ja haastatteluja sekä esittää kärkihakijat valinnasta päättävälle ministerille.

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää myös julkisten palveluiden laki, joka on pakottanut hallintoa tehostamaan ja yhdenmukaistamaan toimintaansa. Laki erotti toisistaan virka- ja työsopimussuhteet ja antoi ministeriöille mahdollisuuden tehostaa toimintaansa muun muassa keskittämällä toimintoja ulkoistamalla tukitehtäviä ja tarkastelemalla henkilöstön toimenkuvia uudelleen. Useita virastoja on tämän johdosta yhdistetty ja ministeriöiden poliittista ohjausta on pyritty vahvistamaan varaministerijärjestelmän myötä. Neljäs yhtenäisyyttä edistävä liittyy Virossa valtiosihteerikokousten toimintaan. Valtioneuvoston kanslia vastaa Virossa poikkihallinnollisesta koordinaatiosta eri ministeriöiden välillä. Käytännössä päätökset tehdään Suomen kansliapäällikkökokousta vastaavassa elimessä, jossa ovat edustettuina kunkin ministeriön valtiosihteerit. Kokousten päätökset ovat konsensuspäätöksiä, joskaan niillä ei ole lainvoimaista sitovuutta. Niiden tarkoituksena on kuitenkin viestittää hallitukselle, että ministeriöt ovat yksimielisesti sopineet asioiden valmistelusta ja keskinäisestä koordinaatiosta.

Viron valtioneuvoston yhtenäisyyttä hidastavana seikkana on syytä nostaa esiin vahvat ministeriöiden kehittämisen sektorisuunnitelmat. Ne laaditaan aina kolmeksi vuodeksi eteenpäin ja myös niiden toteutumista seurataan säännöllisesti. Monet ministeriöiden virkamiehet ja osa ministereistä tuntuu olevan kiinnostuneempia sektorisuunnitelmista kuin hallitusohjelman toimeenpanon seurannasta. Tämä on synnyttänyt varsin sekavan tilanteen, jossa hallitusohjelman linjaukset eivät riittävästi näy ministeriöiden kehittämissuunnitelmissa eikä ministeriöiden omilla painotuksilla aina ole riittävää selkänöjää hallitusohjelman linjauksissa. Toinen yhtenäisyyttä hidastava tekijä liittyy yksittäisen ministerin vahvaan asemaan. Viron perustuslain mukaan yksittäisen ministeriön asema ja rooli on vahva, eikä pääministeri voi (de jure) antaa ohjeita ja määräyksiä yksittäiselle ministerille. Tämä on vaikeuttanut varsin merkittävästi yhtenäisen valtioneuvoston kulttuurin syntymistä Virossa. Hieman samankaltainen tilannehan on Norjassa, jossa vahva ministerivastuu sekä pääministerin heikohko asema (de jure) antaa määräyksiä ministereille osaltaan heikentää valtioneuvoston yhtenäisyyttä.

3.3.4 Hollanti

Hollannissa valtioneuvoston yhtenäisyyden taustalla vaikuttaa vahvasti kansakunnan yhteistä päämäärää korostava poliittinen kulttuuri. Kollegiaalisuuden vaatimuksen kasvu näkyy hallituksen päätöksenteon lisäksi myös kasvavina yhteistyövaateina ministeriötasolla. Yhteistyöllä tavoitellaan julkiselle hallinnolle Hollannissa asettua tavoitetta, joka on liitetty ”työn tekemiseen Hollannille”. Konsensuspolitiikan taustalla on myös selkeiden valtakeskittymien puuttuminen. Avointen konfliktien välttäminen viimeiseen asti on haastateltujen ylimpien virkamiesten mukaan tunnusomaista hollantilaiselle päätöksentekokulttuurille. Tähän poliittiseen kulttuuriin eräänä olennaisena tekijänä kuuluu myös hallituskaudet ylittävä pitkäjänteinen ja perusteltu näkemys julkisen hallinnon kehittämisestä. Eräs yhtenäisyyttä vahvistava tekijä liittyi nyt jo lopetettuihin ohjelmaministerikokeiluihin. Vuodesta 2007 eteenpäin Hollannissa kokeiltiin eräänlaisia ohjelmaministereitä, joiden vastuulle annettiin erilaisten poikkihallinnollisten hallitusohjelmatavoitteiden saavuttaminen – esimerkkinä näistä mainittakoon nuorisopolitiikan moninaisten toimenpiteiden koordinointi. Heidän toimenkuvan perustana oli oma ohjelmaorganisaatio, oma budjetti ja oma ”strateginen hallitussalkku”. Vuoden 2010 jälkeen kokeilua ei enää jatkettu, mutta nykyisin poliittisilla valtiosihteereillä (jotka voidaan rinnastaa junioriministereihin) on samankaltaisia vastuita, mikä osaltaan lisää yhteistyötä hallituksen sisällä.

Toiseksi ministeriöiden yhtenäisyyttä lisääväksi tekijäksi on Hollannin osalta mainittava ministeriöiden johtavien virkamiesten rotaatio ministeriöstä toiseen. Kolmas Hollannin valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävä tekijä liittyy poikkihallinnollisten komiteoiden työhön. Hollannissa on useita poikkihallinnollisia, hallinnonrajat ylittäviä komiteoita. Niissä keskustellaan hallitusohjelmaan liittyvistä politiikka-aloitteista. Ne ovat myös formaalisti perustettuja pääministerin tai ministerin asetuksella. Valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää myös ylimmän johdon yhteiset neuvottelufoorumit. Ne ovat tulleet korvaamaan aikaisempia ministerivetoisia poikkihallinnollisia ohjelmia, joiden puutteena pidettiin selkeän mandaatin puutetta. Näiden foorumeiden merkitystä on korostettu nimenomaan siinä mielessä, että niissä on tavoiteltu ylimmän virkamiesjohdon yhteistä näkemystä jonkun tietyn politiikkakysymyksen ratkaisemisessa. Foorumien toiminnan kannalta olennaista on ollut, että ne ovat olleet päätösvaltaisia. Kansliapäällikkönä toimiva puheenjohtaja tekee foorumille ehdotuksen päätöksen sisällöstä, joka sittemmin esitellään hallitukselle. Mikäli yksimieliseen päätökseen ei foorumissa päästä, asia siirtyy hallituksen ratkaistavaksi.

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä hidastavana tekijänä voidaan nähdä ministeriöiden vahva erillisasema. Ministeriöt muodostavat Hollannin hallintojärjestelmänä keskushallinnon ytimen. Viime vuosikymmenien aikana ministeriöiden määrä on pysynyt melko samana – nykyisin niiden määrä on 14. Hollantia voidaan valtioneuvoston toiminnan osalta pitää Ruotsin kanssa ehkä kaikkein yhtenäisimpänä. Ainakin näissä maissa on analyysimme mukaan muita maita vähemmän yhtenäisyyttä hidastavia tekijöitä.

3.3.5 Uusi-Seelanti

Uuden-Seelannin valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistää rakenteellisesti ”hallintoministeriö” *State Services Commission* (SSC), jonka voisi sanoa johtavan käytännön työtä julkishallinnon kehittämiseksi. Konkreettisesti SSC:n rooli on erityisen tärkeä ministeriöiden ylimpien virkamiesten osalta, joiden rekrytoinnista ja arvioinnista se vastaa. Heidän liikkuvuutensa ministeriöiden välillä on korkeaa, mikä mahdollisista haasteistaan huolimatta lisää merkittävästi poikkihallinnollisuutta valtioneuvostossa.

Uuden-Seelannin hallintoa on uudistettu vastaamaan paremmin kansalaisten tarpeisiin ja poikkihallinnollisiin tavoitteisiin sektorikohtaisten tulostavoitteiden sijaan. Viime aikojen merkittävimmissä hallinnon uudistushankkeessa *Better Public Services* eri ministeriöitä ohjataan poikkihallinnollisilla mitattavilla tavoitteilla, jotka näkyvät yhteiskunnassa arjessa ja joista moni koskee sosiaalisia ongelmia. Poikkihallinnollinen toiminta on osa ylimpien virkamiesten arviointikriteereitä. Juuri perustettua haavoittuvassa asemassa olevien lasten ministeriötä perustellaan korostetusti poikkihallinnollisen työn tarpeella loppuasiakkaiden hyväksi ja uusimmassa ohjelmassa keskushallinnon kehittämiseksi (*Direction and Priorities for System Stewardship*) kyky asiakaskeskeisyyteen hallinnon yhtenäisellä toiminnalla on keskeisellä sijalla. Keskushallintoa uudistetaan konkreettisista vaikutustavoitteista käsin. Tarve poikkihallinnolliselle toiminnalle kansalaisten parhaaksi on asia, jota on johdonmukaisesti viestitty jo vuosia niin julkisuudessa kuin hallinnon arjessa.

Uuden-Seelannin poliittisessa järjestelmässä on muitakin, heikommin muihin kansallisiin konteksteihin siirrettävissä olevia valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistäviä tekijöitä. Tällaisia tekijöitä ovat hallituksen pääpuolueen vahvuus, vahvat ja pitkäaikaiset pääministerit (Clark ja Key) sekä pragmaattinen, yhteistyöhakuisempaan suuntaan muuttunut politiikan tekemisen tyyli.

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä Uudessa-Seelannissa hidastaa keskushallinnon hajanaisuus. Erilaisia ja erikokoisia ministeriöitä on lähes 30. Ministeriöiden tukipalvelut ovat vielä melko hajautuneita. Byrokraattisen, sektoreittain pilkkoutuneen hallinnon rakenteen lisäksi Uutta-Seelantia kuormittavat tavallaan 1980-luvulta alkaen toteutetut, tulosvastuuta New Public Management -hengessä korostaneet hallinnonuudistukset. Näiden seurauksena hallinto fragmentoitui selkeiden tulosvastuiden takia ja joustavuus väheni. Tämän tyylinen kaavamainen kunkin organisaation omien tavoitteiden täyttämisen kulttuuri vaikuttaa yhä maan julkishallinnossa.

3.4 Valtioneuvoston yhtenäisyyden vahvistaminen ja hallintoreformien toteuttamisen vauhdittaminen Suomessa?

Tämän tutkimuksen perusteella nousee esille joukko Suomea koskevia erityiskysymyksiä, joihin kiinnittyy huomio, kun pohditaan yhtenäisen valtioneuvoston ideaa ja sitä, miten julkisen hallinnon reformeja voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla viedä läpi. Tässä luvussa esiteltävät yksitoista erityiskysymystä koskevat Suomea ja liittyvät sekä poliittiseen päätöksentekoon että valtioneuvostotasoiseen hallintojärjestelmään. Näitä erityiskysymyksiä voi jäsentää hallintoreformitutkimuksesta tutun transformatiivisen koulukunnan ajatusten kautta (esim. Christensen & Laegreid 2016), jossa oleellista on tarkastella yhtenäisen valtioneuvoston ja siihen tähtäävien reformien taustalla (a) *toimintaympäristöstä tulevia muutospaineita* (ja tästä seuraavia adaptiivismekanismeja), (b) *kulttuurisia kysymyksiä* ja (c) *poliittis-hallinnollisen järjestelmän aiempaa kehittämistraditiota*. Tähän listaan on syytä lisätä vielä hallinnon yleisen toimintaympäristön muutoksesta johtuva ilmiö, joka nostaa esille julkisen politiikan kyvyttömyyden – tai vähintään puutteellisen kapasiteetin – vastata komplisoituvan yhteiskunnan tarpeisiin jäykkien julkisen politiikan keinoin. Tutkimuksessa nostetaan tässä yhteydessä esille (d) *verkostojen hallinnan ja hallinnon verkostomaisuuden idea* (governance networks ja network governance, ks. näistä esim. Klijn & Koppenjan 2016; Asaduzzaman & Virtanen 2016).

Yhteiskunnan kompleksisuus ei ole pelkkä hokema, jota toistetaan julkisen politiikan koordinaatio-ongelmia laukaisevana tekijänä. Julkisen politiikan tutkimuksessa on viime vuosina tuotu voimaperäisesti esille kyseinen ilmiö ajatuksella, että julkisen politiikan keinot

ovat varsin rajalliset monimutkaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa (esim. Collander & Kupers 2014). Tietoteoreettisesti kyse on siitä, että yhteiskunta nähdään kehittyvänä sosiaalisena systeeminä. Se kehittyy ja muuttuu evolutiivisesti ja sitä on vaikea, ellei mahdotonta kontrolloida erilaisten hallintamekanismien avulla. Poliittinen päätöksenteko ja julkinen hallinto ovat tässä evolutiivisessa prosessissa ainoastaan yksi osatekijä. Julkisella politiikallakin on siis rajansa - ainakin hallinnan näkökulmasta.

Edellä mainittuihin transformatiivisen koulukunnan viitekehykseen liittyen voidaan alleviivata sitä, että Suomella on edelleen – taulukossa 5 esitetyn valossa – paljon tekemistä valtioneuvoston yhtenäisyyden ja keskushallinnon hallintoreformien toteutuksen osalta: Suomi ei vertaudu suhteessa muihin tarkasteltuihin maihin millään tavalla kehityksen ”kärkimaana”. Poliittisen päätöksenteon uudistaminen ja keskushallinnon uudistaminen on nykyisen julkisen talouden tilanteenkin huomioon ottaen välttämätöntä. Toisaalta voidaan todeta, että Suomessa on viime vuosikymmeninä hallintoa kiistatta uudistettu. Kriittisessä tarkastelussa kuitenkin huomataan, että viimeksi kuluneen 15 vuoden aikana hallinnon kehittämisen pitkä linja on Suomessa selvästi hämärtynyt. Hallinnon kehittämisen suuren vision on korvannut tempoileva poliittinen päätöksenteko ja hallintopolitiikkaa koskevat ristiriitaiset tavoitteet.

Tämän tutkimuksen valossa nousee esille yksitoista erityiskysymystä, joihin Suomessa tulee ottaa kantaa kun mietitään keinoja valtioneuvoston yhtenäisyyden ja valtioneuvoston hallintojärjestelmän uudistamiseksi. Näitä kysymyksiä tarkastellaan seuraavaksi.

- 1) **Keskushallinnon hallintorakenteilla ei ole lähtökohtaisesti itseisarvoa valtioneuvoston yhtenäisyyden tekijänä.** Poikkihallinnolliset rakenteet ja yhteistyömuodot – ja niistä kumpuava yhteistyön kulttuuri – voivat merkittäväällä tavalla edistää poliittisen päätöksenteon ja valtioneuvoston hallintojärjestelmän yhtenäisyyttä. Samasta asiasta voidaan kuitenkin sanoa – asiaa hieman toisesta perspektiivistä tarkasteltaessa – että jos ministeriöiden johtotehtävissä toimivat henkilöt (poliittinen johto tai virkamiesjohto) eivät halua tehdä yhteistyötä, mikään hallinnollinen rakenne ei auta ratkaisemaan poikkihallinnollisen koordinaation ongelmia. *Kyse on loppujen lopuksi aina vuosien saatossa syntyvästä, julkisen politiikan tasolla tapahtuvasta poliittiseen päätöksentekoon liittyvästä yhteistoiminnasta, julkisen politiikan konsensushenkisyysdestä ja ministeriötason yhteistyökäytäntöjen soveltamisesta tavalla, joka tähtää yhteiseen hyvään ja yhteiseen näkemykseen.*
- 2) **Yhteistyöhön ja konsensukseen tähtäviä työskentelytapoja ja yhteistoimintakulttuuria kannattaa vahvistaa poliittisessa päätöksenteossa ja keskushallinnossa sen kaikilla vertikaalisilla tasoilla ja horisontaalisilla sektoreilla.** Ruotsin esimerkki yhteisestä konsensukseen tähtäävästä konsensusvalmistelusta on tässä suhteessa rohkaiseva. Suomessa edellytykset tällaiselle toimintamallille on olemassa muun muassa siitä syystä, että julkisen hallinnon uudistamiselle on maassa pitkät perinteet. Toisaalta tällainen toimintatapa on perusteltu myös siitä syystä, että yhteiskunta muuttuu koko ajan monimutkaisemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi. Tämä taas synnyttää uudentyypisiä olemassa olevaan hallintorakenteeseen huonosti ”sopivia” ilkeitä yhteiskuntapoliittisia ongelmia. Kyse on tässä asiassa paitsi menettelytavasta, myös yhteistoiminnasta, jonka vakiintuminen ei tapahdu hetkessä. Kokemukset Ruotsista ovat kuitenkin rohkaisevia. *Tämä tarkoittaa poliittisen toimintakulttuurin uudistamista, hallituksen työn kollegiaalisuutta, ministeriöiden itsenäisen toimivallan asteittaista kaventamista ja poikkihallinnollista painopisteajattelua. Asteittainen siirtyminen*

hallitusohjelmassa entistä strategisempaan suuntaan ja valtioneuvoston kanslian koordinaatiroolin vahvistaminen antavat tälle kehitysvisionille paremmasta yhteistoiminnasta hyvät lähtökohdat.

- 3) **Selkeä hallinnon kehittämisen visio ja hallinnon kehittämisen kokonaisvastuun määrittäminen luovat jatkuvuutta hallintoreformeihin.** Hallinnon kehittämisen visiossa hallintojärjestelmä asemoituu yhteiskunnan toimintojen edistäjäksi ja mahdollisuuksien avaajaksi, ei kontrollointia harjoittavaksi byrokratiaksi. *Hallinnon kehittämisen pitkäjänteinen visio ylittää useat hallituskaudet. Hallinnon kehittämisen strateginen päävastuu on korkean valtioneuvoston yhtenäisyyden maissa jakamaton. Hallinnon kehittämisen operatiivinen vastuu hallinnon ja strategisen henkilöstöjohtamisen kehittämisestä on tästä erillinen toiminta ja usein myös hajautettu. Oleellista on kuitenkin se, että valtion keskushallinto – valtioneuvosto ja muu keskushallinto – tarkastellaan yhtenäisesti.*
- 4) **Ministeriöiden rakennejoustavuus lisää valtionhallinnon ketteryyttä ja nopeuttaa rakenteellisten muutosten toteutusta.** *Rakennejoustavuudella tarkoitetaan ministeriötason organisaatiomuutosten joustavoittamista esimerkiksi niin, etteivät muutokset edellytä monimutkaisia tai pitkäkestoisia lainsäädännöllisiä prosesseja. Rakennejoustavuus lisää hallinnon *adaptiivista muutoskapasiteettia*, jolla viitataan ministeriöiden ylimmän ja keskijohdon muutosjohtamisen taitoihin ja kokemukseen. Tämän tutkimuksen viesti on, että rakenteiltaan joustava hallinto toteutuu vain jos nämä molemmat elementit (rakennemuutosten toteutustavan ”helppous” ja hallinnon muutoskyvykyys) toteutuvat.*
- 5) **Poliittisen johtamisen ja ministeriöiden virkamiesjohtamisen välisen työnjaon selkeys edistää yhtenäisen valtioneuvoston toimintatapaa.** Johtopäätöksensä voi todeta, ettei tähän työnjaon selkeyteen ole olemassa yhtä ainoasta oikeata ratkaisua, vaan ratkaisut perustuvat aina tarkastelun kohteena olevan maan poliittis-hallinnolliseen historiaan. Ruotsin mallissa ministereillä on kiistaton asema ministeriöiden poliittisina johtajina. Ministeriä avustaa hänen poliittinen valtiosihteerinsä. Tässä mallissa ministeriöillä ei edes ole selkeätä virkamiesjohtoa. Hollannin mallissa taas poliittinen johtaminen on ministerillä kun taas ministeriön päivittäisrutiineista vastaa ”toimitusjohtajatyypisesti” ministeriön johtoon meriittiperustein nimitetty ei-poliittinen kansliapäällikkö. Hollannin mallissa poliittiset valtiosihteerit toimivat eräänlaisina junioriministereinä vastaten joistakin politiikkakysymyksistä yhden ministeriön toimialan sisällä. *Suomessa poliittisen ja virkamiesjohtamisen epäselvyyksistä on puhuttu viimeksi kuluneen viidentoista vuoden ajan ja keskustelun sävy on virittynyt nimenomaan käyttöön otetun poliittisen valtiosihteerin tehtävän myötä. Näin ollen olisi järkevää pohtia ministereiden ja heidän avustajakunnan roolia suhteessa ministeriöiden ylimpään virkamiesjohtoon ja pohtia uudelleen mahdollisuus varaministereihin tai ”junioriministereihin”. Samalla ylimmän virkamiesjohtoon nimityksissä tulisi painottaa systemaattista urakiertoa hallinnon eri sektoreilla.*
- 6) **Ministeriöiden poikkihallinnollinen koordinaatio erilaisten työryhmien ja komiteoiden avulla ei edistä yhtenäisen valtioneuvoston ideaa kuin marginaalisesti niin kauan kuin poikkihallinnolliseen työhön ei sisällytetä päätöksentekofunktiota.** Ilman päätöksentekovaltuutta poikkihallinnolliset työryhmät jäävät foorumeiksi, joilla ei ole roolia päätöksenteon yhtenäisyyden näkökulmasta. Olisi tarkoituksenmukaista, että poikkihallinnolliset työryhmät perustuisivat selkeään työnjakoon ja että niiden toimintaan osallistuisi ministeriöiden ylin virkamiesjohto.

Työryhmän teemasta riippuen tämä voisi tarkoittaa sitä, että sen työhön osallistuu useiden ministeriöiden ylimmän johdon edustajia ja että työryhmän puheenjohtajalla olisi mandaatti päättää työryhmän käsittelyssä olevasta asiasta. Mikäli työryhmä ei päätyisi konsensukseen, asia siirtyisi ylöspäin vertikaalisesti seuraavalle taholle (ministerille, hallitukselle tai pääministerin ratkaistavaksi). Tällainen toimintatapa on toiminut menestyksekkäästi sekä Ruotsissa ja Hollannissa.

- 7) **Yhtenäinen ministeriöitä koskeva hallinto-organisaatio vauhdittaa valtioneuvoston yhtenäisyyttä ja hallituksen päätöksentekoa – ainakin Ruotsissa.** Tässä mallissa ministeriöitä ja niiden julkisen politiikan valmistelutyötä katsotaan sellaisesta näkökulmasta, että tavallaan aina olisi kyse siitä, että yksi hallinto-organisaatio vastaisi valmistelusta ja koordinoinnista. *Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että tehtäviinsä valitut johtavat virkamiehet (tai työsopimussuhteiset johtajat) ovat aina maan hallituksen, eivät yksittäisen ministeriön palveluksessa.*
- 8) **Yhteiskuntapoliittisessa valmistelussa laaja-alaisilla komiteoilla ja selvityshankkeilla on merkittävä rooli varsinkin silloin, kun otetaan huomioon niissä valmisteltavien asioiden vaatima legitimitetti yli puoluerajojen.** Kun vaikeat yhteiskuntapoliittiset asiat on valmisteltu huolellisesti ja ottaen huomioon erilaiset yhteiskuntapoliittiset intressit, niiden hyväksyntä vauhdittuu poliittisessa päätöksenteossa. *Laaja-alainen julkisen politiikan ongelmakysymysten valmistelu on moitittua hitaudestaan huolimatta seikka, joka edistää sekä yhtenäisen valtioneuvoston ideaa, mutta myös poliittista päätöksentekoa ja julkisen hallinnon reformien onnistumista.*
- 9) **Ministeriöiden johtavien virkamiesten systemaattinen rotaatio ja ylimmän virkamiesjohdon urajärjestelmän kehittäminen ovat avainasemassa ministeriötasoisessa politiikkakoordinaation vahvistamisessa.** Kokemukset ministeriöiden johtavien virkamiesten ura-ajattelusta esimerkiksi Hollannista, Ruotsista ja Uudesta-Seelannista ovat sangen positiivisia. *Käytännössä kyse on siitä, ettei näissä maissa ministeriöiden johtotehtäviin voi päästä mikäli virkamiehellä ei ole johtajakokemusta useiden ministeriöiden johtotehtävistä. Tähän suuntaan olisi Suomessakin syytä voimaperäisesti edetä. Suomessa ei ole juuri ollut tapana, että ylimmät virkamiehet siirtyisivät ministeriöstä toiseen. Edellä mainituissa maissa ja monessa muussa OECD-maassa tällainen menettelytapa on itsestäänselvyys. Tästä on Suomessa ollut seurauksena virkamiesten lokeroitumista ministeriöiden sisälle, mikä ei ole vahvistanut poikkihallinnollista yhteistyötä.*
- 10) **Ministeriötasoiset tukitoiminnot (esim. strateginen henkilöstöjohtaminen, logistiikka, tilakysymykset ja ICT) on keskitetty keskushallintotasoihin palvelukeskuksiin.** Tällä menettelyllä on tavoiteltu toimintaprosessien yhdenmukaistamista, tehokkuutta ja better value for money -ajattelua, joilla on vaikutusta myös valtioneuvoston yhtenäisyyteen ja joiden avulla myös hallintoreformien toteutusta on vauhditettu (ks. esim. Dunleavy & Carrera 2013).
- 11) **Käynnissä oleva sote- ja maakuntauudistus edellyttää lähivuosina useiden koordinaatiokysymysten ratkaisemista keskushallinnossa ja myös poliittisessa päätöksenteossa.** Kyse on historiallisesta muutoksesta Suomen itsenäisyyden aikana ja sitä voidaan pitää mittakaavaltaan kaikkein laaja-alaisimpana siitä syystä, että kyseinen uudistus ei koske pelkästään sosiaali- ja terveyspalveluja eikä edes maakuntahallinnon tasoa. Toteutuessaan kyse on koko julkishallinnon uudelleen

organisoinnista, jolla on suuri merkitys ministeriöiden aseman muutokseen. Sote- ja maakuntauudistuksen myötä tulee pohdittavaksi muun muassa maakuntien ohjausmekanismi ja uudenlaisen sopimusohjauksen syntyminen perinteisten politiikkainstrumenttien (lainsäädäntö, informaatio-ohjaus ja resurssiohjaus) rinnalle. Mikäli tämä uusi ohjaussuhde rakennetaan olemassa olevan päämies-agenttisuhteen varaan (yksittäiset ministeriöt yksittäisten maakuntien tulosohjaajina) ollaan tilanteessa, jossa tulosohjausmekanismin toimivuudesta ei ole takeita. Ratkaisumallina tässä olisi se, että uutta ohjausfunktiota varten rakennetaan ministeriötasolle uusi koordinaatiomekanismi, joka vastaisi itsenäisesti julkisen politiikan päätöksenteon ja taloudellisen liikkumavaran puitteissa maakuntien strategisesta ja operatiivisesta tulosohjauksesta.

Yhteenvetona voidaan vielä lopuksi todeta, että valtioneuvoston yhtenäisyys ja hallintoreformien toteuttaminen ministeriötasoisessa hallintojärjestelmässä ovat merkittäviä asioita Suomen uudistamisessa ja kansallisen kilpailukyvyn parantamisessa. Sen vuoksi ei ole yhdentekevää, millainen kehityspolku näissä teemoissa kuljettavaksi valitaan. Esimerkit maailmalta rohkaisevat uudistamaan poliittista päätöksentekoa kollegiaalisuuden ja konsensushenkisyyden suuntaan julkisen politiikan huipulla eli hallituksen työskentelytavoissa. Hallituksen päätöksentekokyvykyys, kollegiaalisuus ja konsensushakuisuus kulkevat käsi kädessä. Myös valtioneuvostotasoinen hallintojärjestelmä on avainasemassa, kun julkisen politiikan asioita valmistellaan. Mitä merkittävämpi asia, sitä tärkeämpää on, että asiat valmistellaan yhteistyössä ja poikkihallinnollisia kumppanuuksia hyödyntäen. Samalla tulee huolehtia valtioneuvostotasoinen hallintojärjestelmän adaptiivisen muutoskyvykkyyden vahvistamisesta.

Lähteitä ja tausta-aineistoja

Asaduzzaman, M & Virtanen, P (2016). Governance Theories and Models. Teoksessa: Farazman, A (toim.) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. New York: Springer. Ei vielä julkaistu.

Bouckaert, G & Halligan, J (2008). Managing Performance. International Comparisons. London: Routledge.

Bouckaert, G, & Van Dooren, W (2009). Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations. Teoksessa Bovaird, T & Löffler, E (toim.) Public Management and Governance. London: Routledge, 151-164.

Christensen, T, & Laegreid, P (2016). A Transformative Perspective. Teoksessa Van de Walle, S & Groeneveld, S (toim.) Theory and Practice of Public Sector Reform. New York: Routledge, 27-43.

Collander, D & Kupers, R (2014). Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up. New Jersey: Princetown University Press..

The Constitution of the Kingdom of Norway (1814/2016).
www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/constitutionenglish.pdf

The Constitution of the Kingdom of the Netherlands (2008).
www.government.nl/binaries/government/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf

Doz, Y & Kosonen, M (2014). Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State. Sitra Studies 80. Helsinki: Sitra. www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksia80.pdf

Dunleavy, P & Carrera, L (2013). Growing the Productivity of Government Services. Cheltenham: Edward Elgar.

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19961515-med-instruktion-for_sfs-1996-1515

Government of the Republic Act (1995). www.riigiteataja.ee/en/eli/530062016004/consolide

IMD World Competitiveness Online (2016). <https://worldcompetitiveness.imd.org>

Kettunen, P, Sandberg, S & Fredriksson, C (2016). Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 37/2016. Helsinki: valtioneuvoston kanslia. http://tietokayttoon.fi/documents/10616/1266558/37_Eurooppalaiset+hallintoj%C3%A4rjestelm%C3%A4+vertailussa.pdf/37f87ef3-3537-4968-9b6a-ac13bca1fdfd?version=1.0

Klijn, E-H & Koppenjan, J (2016). The Shift Toward Network Governance. Drivers, Characteristics and Manifestations. Teoksessa Van de Walle, S & Groeneveld, S (toim.) Theory and Practice of Public Sector Reform. New York: Routledge, 158-177.

Kongelig resolusjon (2015).
www.regjeringen.no/contentassets/84311132d95e431e8bfee09404bfba83/kongeligresdepartementsstruktur.pdf

Regeringsformen. Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152 .

Statutes of the Ministry of Finance (2011).
www.riigiteataja.ee/failid/Rahandusministeeriumi_pohimaarus_inglk.pdf

Van de Walle, S (2016). Reforming Organizational Structures. Teoksessa Van de Walle, S & Groeneveld, S (toim.) Theory and Practice of Public Sector Reform. New York: Routledge, 131-143.

Van Thiel, S (2016). A Principal-Agent Perspective. Teoksessa Van de Walle, S & Groeneveld, S (toim.) Theory and Practice of Public Sector Reform. New York: Routledge, 44-60.

LIITTEET

Liite 1. Maa-asiantuntijat ja haastattelut

Maa-asiantuntijat

Ruotsi: Manager Anna Halvarsson, Ramboll Management Consulting

Norja: Manager Lars von Marion, Ramboll Management Consulting

Viro: Assistant Director Katre Eljas-Taal, Technopolis Group

Hollanti: professori Frits van der Meer, Governance and Global Affairs, Leidenin yliopisto

Uusi-Seelanti: professori John Halligan, Institute for Governance and Policy Analysis, Canberran yliopisto

Haastattelut

Ruotsi

Magnus Bengtsson, johtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Michael Borchers, tutkija, Statskontoret, 13./14.6.2016

Hans Bäck, johtaja, Regeringskansliet, pääministerin kanslia, 23.8.2016

Gustaf Forsberg, apulaisjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Yvonne Gustaffson, entinen valtiosihteeri, 23.8.2016

Dan Hjalmarsson, neuvonantaja, Ramboll, 23.8.2016

Karin Hååg, varapääjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Bettina Kashefi, johtava ekonomisti (entinen valtiosihteeri), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 23.8.2016

Marja Lemne, yliopistonlehtori, Stockholms universitet, 13./14.6.2016

Claes Lindgren, apulaisjohtaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Mathias Ludwisson, Regeringskansliet, 13./14.6.2016

Matthias Lundbäck, asiantuntija, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 23.8.2016

Richard Murray, entinen pääekonomisti, Statskontoret, 13./14.6.2016

Sami Soliman, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Martin Sparr, yksikönpäällikkö, Socialstyrelsen, 13./14.6.2016

Amelie von Zweigbergk, johtaja (entinen valtiosihteeri), 23.8.2016

Lena Westin, vanhempi neuvonantaja, valtiovarainministeriö, 23.8.2016

Ylva Wålvik, neuvonantaja, Regeringskansliet, pääministerin kanslia, 23.8.2016

Norja

Leif Forsell, ylijohtaja, Ministry of Food and Agriculture, 30.6.2016

Per-Kristian Foss, valtiontalouden tarkastusviraston johtaja, Auditor General of Norway, 22.8.2016

Jan Hjelle, ylijohtaja, Department of ICT Policy and Public Sector Reform, Ministry of Local Government and Modernisation, 23.8.2016

Hans Christian Holte, johtaja, Tax Directorate, 2.9.2016

Ingelin Killengreen, erityisasiantuntija, Ministry of Local Government and Modernisation, 30.6.2016

Lars-Henrik Myrmed-Johansen, varajohtaja, The Prime Minister's Office, 3.7.2016

Viro

Katre Eljas-Taal, toimitusjohtaja, Technopolis (Estonia). Entinen johtaja, valtiovarainministeriö, 17.8.2016 ja 26.8.2016

Tarmo Olgo, johtaja, State Audit Office/Performance Audit department, 18.8.2016

Tiina Randma-Liiv, professori, Tallinn University of Technology, Institute of Innovation and Governance, 17.8.2016

Raido Roop, neuvonantaja, Ministry of Finance, Public Administration and Public Service department, 17.8.2016

Hollanti

Paul Huijts, kansliapäällikkö, pääministerin kanslia, 25.8.2016

Rob Kuipers, johdon neuvonantaja (ex-kansliapäällikkö), pääministerin kanslia, 25.8.2016

Herma Kuperus, vanhempi neuvonantaja, sisäministeriö, 24.8.2016

Siebe Riedstra, kansliapäällikkö, oikeusministeriö, 24.8.2016

Jaap Uijlenbroek, johtaja, valtiovarainministeriö, 24.8.2016

Peter Veld, johtaja, pääministerin kanslia, 25.8.2016

Olav Welling, johtaja, sisäministeriö, 24.8.2016

Frits van der Meer, professori, Leidenin yliopisto, 24.8.2016

Uusi-Seelanti

Derek Gill, pääekonomisti ja julkisen hyödyn päällikkö, New Zealand Institute of Economic Research, 29.6.2016

Al Morrison, apulaiskansliapäällikkö, State Services Commission, 27.6.2016

Len Cook, seniorijäsen, Institute for Governance and Policy Studies, Victoria University of Wellington, 24.8.2016

RAMBOLL



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-307-1 (pdf)