

Tämä on Sitralle tuotettu taustamuistio. Sitra on vuosien varrella tehnyt paljon työtä julkishallinnon kanssa sen toimintamallien ja rakenteiden uudistamiseksi. Vuoden 2027 eduskuntavaalien ja hallitusneuvottelujen lähestyessä Sitra päätti tilata Sirpa Kekkoselta muistion Juha Sipilän hallituksen strategisesta hallitusohjelmasta ja siihen perustuvasta hallitustyöskentelystä, joka edusti uudenlaista lähestymistapaa valtioneuvoston työskentelyyn. Muistio on tehty Suomen tulevien hallitusten työskentelyn tueksi.

Lisätietoja: Timo Hämäläinen timo.hamalainen@sitra.fi, Kalle Nieminen kalle.nieminen@sitra.fi

Suomen hallituksen strateginen johtaminen 2015–2019

Sirpa Kekkonen, hallituksen strategiasihteeristön päällikkö 2015–2019, julkisen hallinnon erityisasiantuntija

Sisällysluettelo

Alkusanat

Johdanto

Tiivistelmä

1. Valmistelu ja vastaanotto

1.1. Strateginen hallitusohjelma muutosohjelmana

1.2. Visio, viisi päätavoitetta, 26 kärkihanketta ja miljardi lisärahaa muutoksiin

1.3. Valmistelu valtioneuvostossa

2. Hallitusneuvottelut ja hallituksen aloitus

2.1. Hallitustunnustelijan kysymykset ja uutuudet hallitusneuvotteluissa

2.2. Millainen strateginen hallitusohjelma rakennettiin

2.3. Hallitusvaihdos

2.4. Yleisarvio hallitusneuvotteluista, strategisen hallitusohjelman synnystä ja hallituksen aloituksesta

3. Strategiaprosessi hallituskaudella

3.1. Kollektiivisen johtamisen pyrkimys ja strategiaprosessista sopimine

3.2. Hallitusohjelman toimeenpano, jatkuva seuranta ja toimintasuunnitelman vuotuinen tarkistaminen

3.3. Seurantamenettely – etappiseuranta ja yhteiskunnalliset indikaattorit

3.4. Kesärannan strategiaistunnot luottamuksen tilana

3.5. Strategiaistunnot eri toimijoiden näkökulmasta

3.6. Pääministerin ilmoitus eduskunnalle ja Eduskunnan rooli

4. Kehitys hallituskauden jälkeen

4.1. Kuoliko muutos pois vai jatkaako uudistus elämäänsä?

4.2. Arvioita strategisen hallitusohjelman toimeenpanosta

Alkusanat

Valtiollinen päätöksenteko on ollut koko 2000-luvun merkittävien muutospaineiden edessä. Maan hallituksen strategia, hallitusohjelma, on kerta toisensa jälkeen joutunut väistymään ulkoa tulevien muutostuulien muokkaamana, oli kyse sitten Kreikan tai Espanjan talouskriiseistä, äkillisestä pakolaisvirran kasvusta, COVID-19-pandemiasta tai Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan.

Äkillisten tapahtumien lisäksi hitaammat mutta syvät muutosvirrat kuten ilmastonmuutos, luontokato ja globaalin maailmanjärjestyksen myllerrys ovat osoittaneet perinteisen, hallinnonalakohtaiseen valmisteluun perustuvan päätöksentekomallin heikkoudet. Maan hallituksen ja koko valtiollisen päätöksenteon työskentelyolosuhteet ovat eriytyneet merkittävästi olosuhteista, joihin ne on alun perin luotu. Pysyvyyteen rakennetut prosessit ja instituutiot kohtaavat jatkuvaa epävakautta. Se tekee sekä riskeihin vastaamisesta että kehkeytyviin mahdollisuuksiin tarttumisesta haastavaa, ja vaarantaa samalla kansalaisten valtiollista päätöksentekoa kohtaan tuntemaa luottamusta.

Tämä raportti kuvaa yksityiskohtaisesti muutosprosessia, jonka tavoitteena oli luoda parempaa tasapainoa ratkaistavien haasteiden luonteen ja hallituksen päätöksenteon prosessien ja työkalujen välille. Kyse oli systeemisestä muutoksesta, tavasta toimia toisin demokratian pelisääntöjä kunnioittaen. Erityisasiantuntija Sirpa Kekkonen on seurannut ja valmistellut hallituksen päätöksentekoa ja sen kehittämistä vuosikymmenten ajan. Hän on kansainvälisesti arvostettu aihealueen keskustelija, ja hänen näkemyksiään kuunnellaan laajalti mm. hänen useiden vuosien työnantajansa OECD:n, ja sen jäsenmaiden keskuudessa. Erityisen kiinnostavaksi raportin tekevät sen näkemykset siitä, mitä tarvitaan kestävän systeemisen muutoksen aikaansaamiseksi.

Kyse ei ole resurssien puutteesta, teknologian haasteesta tai politiikan sisällöstä. Kyse on hallituksen päätöksenteon tarkoituksen kirkastamisesta toimintaympäristön vaateisiin paremmin sopivaksi. Suomalaisissa julkisen hallinnon toimintamalleissa on paljon arvokasta säilytettävää, kyse on uskalluksesta valita uudistettavat kohteet. Hallinto- ja ohjauspolitiikka eivät ole koskaan olleet suuren poliittisen intohimon kohteina. Silti päätöksentekijöiden kiinnostus ja paneutuminen näihin kysymyksiin on kansakunnan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tähän nyt julkaistu Sitran taustamuistio antaa erinomaisen taustan.

Olli-Pekka Heinonen

pääjohtaja International Baccalaureate Organisation,
pääministerin valtiosihteeri 2012–2015

Johdanto

Suomessa omaksuttiin vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen uudenlainen hallituspolitiikan tekemisen käytäntö. Hallitusohjelma muutti merkittävästi muotoaan ja sitä kutsuttiin strategiseksi hallitusohjelmaksi. Myös hallituspolitiikan johtamisen menettelyt olivat monelta osin uudenlaisia, etenkin pääministerin johtamisen ja hallituksen yhteisen työskentelyn kannalta.

Strategisen hallitusohjelman ja -hallituspolitiikan uudistus oli kokonaisuus, joukko monia samaan suuntaan pyrkiviä toimia. Uudistuskokonaisuus otettiin käyttöön pääministeri Juha Sipilän johdolla hallituskaudella 2015–2019. Samaa suuntaan osoittavia kehittämisehdotuksia oli valmisteltu aina 2000-luvun taitteesta.

Strategisen hallitusohjelman uudistus pyrki olemaan leimallisesti kokonaisvaltainen systeeminen muutos. Vastaava syvästi valtionhallintoa ja hallintajärjestelmää koskenut systeeminen uudistus oli tulosohjaukseen ja -johtamiseen siirtyminen, joka periytyy niinkin kaukaa kuin 1990-luvun alusta.

Tämä kirjoitus kokoaa yhteen tietoa ja kokemuksia mainitulla hallituskaudella toteutetusta hallituksen strategiaprosessista, sen eri toimintamuodoista. Tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva ja pohtia niiden kokemusten oppeja. Myös uudistuksen taustoja valaistaan, jotta tehdyt valinnat tässä, osin kertaluontoiseksi jääneessä, prosessissa tulisivat ymmärrettäviksi.

Kirjoituksessa kuvataan eräs tapa toteuttaa yhteiskuntamme uudistamista ja pyrkimystä parempaan Suomeen. Se ei ole sankaritarina tai ”olipa kerran – ja sen pituinen se”. Pikemminkin se on ”mitä tuli tehdyksi” ja ”vaan kuinka sitten kävikään”. Tärkeintä on tarjota ajattelunainesta sille, mitä toteutuneesta kannattaisi pitää mukana, kun muuttuvissa olosuhteissa rakennetaan tulevaa toimintamallia Suomen onnistumiselle.

Tämä ei ole tutkimus vaan lähinnä tapahtumissa mukana olleen kertomus omasta näkökulmastaan. Työssä on haastateltu monia muita mukana olleita. Nämä keskustelut ovat antaneet perspektiiviä ja auttaneet hahmottamaan olennaisuuksia. Keskustelujen ja kirjoittajan omien muistiinpanojen lisäksi tulkintoihin ovat vaikuttaneet valikoidut kirjalliset lähteet.

Kymmenessä vuodessa maailma on muuttunut huimasti. Poliitikkaa tehdään hämmentävässä ja vielä aiempaa turbulenttisemmassa tilanteessa. Toivottavasti kirjoitus osaltaan inspiroi keskustelua eri foorumeilla, kun mietitään mitä tämän hetken strategisuus voi olla. Lämmin kiitos haastatelluille sekä Sitran ja Demos Helsingin asiantuntijajoukolle, joka on tukenut kommentteillaan kirjoitustyötä (Liite 1).

Tiivistelmä

1. Strategisen johtamismallin keskeiset elementit

Vuosien 2015–2019 hallituskaudella otettiin käyttöön uudenlainen hallituspolitiikan tekemisen tapa, joka perustui strategiseen hallitusohjelmaan.

Hallitusohjelmauudistus oli systeeminen muutos, joka pyrki ratkaisemaan pitkään tunnistettuja ongelmia: hallinnon siiloutumista, tietoperustaisuuden puutteita ja vaikeuksia hallita laajoja yhteiskunnallisia ilmiöitä.

Strateginen hallitusohjelma oli muutosohjelma, jota johdettiin uudella tavalla. Hallituksen strategisen johtamisen näkyvimvät uutuudet olivat hallitusohjelman muuttunut rakenne ja rooli sekä uudistetut hallituksen yhteisen työskentelyn menettelyt.

Strategisen johtamismallin ydinpiirteet olivat

- Visio 2025 ja 10 vuoden tavoitteet
- Viisi strategista painopistealuetta (ilmiöpohjainen rakenne)
- 26 kärkihanketta, joille kohdennettiin
- 1 mrd € muutosrahaa
- Yleispiirteisemmän hallitusohjelman strateginen toimeenpanosuunnitelma (Tosu), jota päivitettiin vuosittain
- Säännölliset strategiaistunnot joka toinen maanantai
- Poikkihallinnolliset ministeriryhmät viidelle painopistealueelle
- Vaikuttavuus- ja etappiseuranta (aikajänteet, indikaattorit, liikennevalot)

Strategisuus tarkoitti ennen kaikkea keskittymistä kaikkein tärkeimpiin tavoitteisiin, politiikan johtamista suurempina kokonaisuuksina, ketteryyttä ja reagointikykyä, tietoon perustuvaa päätöksentekoa sekä tulevaisuusorientaatiota. Uudistus ei syntynyt tyhjästä. Se oli jatkumoa 2000-luvun kehittämistyölle ja siinä hyödynnettiin kansainvälisiä vaikutteita.

2. Mallin soveltaminen käytännössä hallituskaudella 2015–2019

Hallitusneuvottelut 2015 olivat merkittävästi erilaiset kuin aiemmat.

- aloitettiin SWOT-analyysillä ja 10 vuoden visiolla
- käytettiin ulkopuolista fasilitaattoria
- puolueet olivat valmistautuneet strategiseen malliin jo ennen vaaleja
- hallitusohjelma rakennettiin ilmiöpohjaisesti, ei sektorikohtaisesti

Neuvottelut loivat pohjan uudelle hallituskulttuurille, jossa korostuivat yhteinen suunta, luottamus ja priorisointi.

Hallitusohjelman toimintasuunnitelma (tosu) oli strategisen hallituspolitiikan käytännön työkalu: päätavoitteisiin ja haluttuihin muutoksiin keskittyvän hallitusohjelman strategisessa toimintasuunnitelmassa täsmennettiin toimeenpanon keinot, aikataulut ja vastuut. Suunnitelman vuosittainen päivittäminen mahdollisti suunnanmuutokset ilman hallitusohjelman avaamista. Toimintasuunnitelma toimi hallituksen strategiaistuntojen käsittelypohjana.

Miljardin euron muutosraha oli merkittävä innovaatio. Sen tarkoitus oli vauhdittaa uudistuksia, ei kompensoida säästöjä. Jakoprosessi oli poliittinen ja poikkihallinnollinen.

Kesärannan strategiaistunnot olivat uudistuksen sydän:

- niissä valvottiin kokonaisuuden edistymistä kahden viikon välein
- ministerit raportoivat itse edistymisestä (eivät avustajat tai virkamiehet)
- istunnoissa keskityttiin strategiaan tavoitteisiin ja kärkihankkeisiin
- ne mahdollistivat syvällisen asiantuntijatiedon hyödyntämisen
- loivat uudenlaisen yhteisen tilan hallitukselle sekä
- korvasivat perinteiset, päiväkohtaisiin asioihin painottuneet iltakoulut.

Hallitusohjelman seuranta toteutettiin strategiaistunnoissa. Tämä mahdollisti varhaisen ongelmien tunnistamisen, poliittisen keskustelun fokusoimisen ja päätöksenteon tietoperustan vahvistamisen.

3. Kokemukset ja havainnot

Käytännön työssä koettiin sekä onnistumisia että haasteita.

Onnistumisia

- Poikkihallinnollisuus vahvistui
- Strategiaistunnot loivat hallitukselle uudenlaisen yhteisen työskentelytilan
- Tosu toi ketteryyttä ja reagoitokykyä
- Vaikuttavuusajattelu vahvistui
- Ministerit kokivat kokonaisuusien johtamisen mielekkääksi
- Kansainväliset opit hyödynnettiin poikkeuksellisen hyvin

Haasteita

- Kulttuurimuutos oli vaikea: sektorirajat elivät sitkeästi
- Kärkihankkeiden suuri määrä ja sirpaloituminen heikensivät strategisuutta
- Toimeenpanon poikkihallinnollisuus olisi vahvistunut, jos hallituksen ja kansliapäällikkökollektiivin kesken olisi ollut enemmän kanssakäymistä, etenkin aivan hallituskauden alussa
- Julkisessa keskustelussa ei aina ymmärretty mallin logiikkaa

Strateginen malli toimi parhaiten hallituskauden alkuvaiheessa, jolloin energia ja yhteinen suunta olivat vahvimillaan. Päivänpolitiikan akuutit haasteet alkoivat haitata prosessin hallintaa kauden loppupuolella.

4. Johtopäätökset tulevaisuutta varten

Strategisen hallituspolitiikan uudistus toteutettiin pitkälti tehtyjen suositusten mukaisesti. Monelta osin kaudella 2015–2019 sovelletut käytänteet jätettiin sittemmin sivuun ja palattiin pääosin vanhoihin toimintamalleihin. Strateginen hallitusohjelma 2015–2019 oli kunnianhimoinen yritys uudistaa Suomen hallituksen johtamista. Uudistusta oli valmisteltu yhteistyössä poliitikkojen ja asiantuntijavirkamiesten kesken. Kaikki ei toiminut täydellisesti, mutta uudistus oli merkittävä askel kohti vaikuttavampaa, tietoperustaisempaa ja poikkihallinnollisempaa hallituspolitiikkaa.

- Siirtyminen strategiseen politiikantekoon ei ole kertaluotoinen uudistus. Pikemminkin se voidaan nähdä jatkuvana prosessina, joka vaatii uudistuvia rakenteita ja poikkihallinnollista johtamis- ja toimintakulttuuria, sekä poliittista tahtoa ja oppimista.
- On tärkeää huomioida, että vuoden 2015 tyyppinen syvälinen hallituksen toimintatavan muutos edellyttää pitkäjänteistä kehittämistyötä.
- Merkittävä oppi on puolueiden ja muiden sidosryhmien kanssa ennen vaaleja käytävän vuoropuhelun ja laajemman yhteiskunnallisen keskustelun tärkeys, kun määritellään politiikanteon toimintamalleja.
- Ministerien informoiminen hallintamallien vaihtoehdoista ja aiempien poliitikkojen kokemustiedon jakaminen heti hallituksen tultua nimitettyä olisi tärkeää.
- Poliittisten toimijoiden ja virkamiesjohdon toimiva vuoropuhelu on edellytys tulosten saavuttamiselle.
- On tärkeä miettiä hallituspolitiikan seuranta- ja arviointimenettelyt huolella, jos halutaan tuottaa todennettavia muutoksia. Ne vahvistavat tietoperustaista päätöksentekoa ja systematisoivat johtamista.
- Toimintatapojen laajasti kannatettujen uudistusten juurruttaminen ja katkokset jatkuvuudessa askarruttavat monia. Jatkuvuuden varmistaminen uutuuksia tukevien institutionaalisten rakenteiden kautta tuntuu saavan laajasti kannatusta. Myös politiikkaprosessin sääntelystä keskustellaan jonkin verran.
- Strategisen hallituspolitiikan uudistuksen kokemuksia voitaisiin hyödyntää jatkossa vielä laajemmassa tarkastelussa, jossa otettaisiin pohdintaan myös eduskunnan rooli ennakoinnissa ja valtiokoneiston tulosten ja uudistamisen valvonnassa.
- Nelivuotinen hallituskausi on lyhyt mittavien uudistusten ja rakenteellisten muutosten toteuttamiseen. Kaivattua politiikan pitkäjänteisyyttä ja ylivaalikautisuutta ajatellen eduskunnan nykyistä vahvempi kytkentä poliittiseen tulevaisuusprosessiin (nykyisellään käytännössä hallituksen vaalikausittainen tulevaisuusselontekomenettely) olisi aiheellista selvittää.

- Parlamentaarinen ylivaalikautinen tulevaisuusprosessi voisi tuottaa parlamentaarisesti jaetun näkemyksen Suomen isoista ongelmista ja haasteista sekä uudistamisen tarpeesta. Samassa yhteydessä voitaisiin myös laventaa keskustelupiiriä hallituspolitiikan menettelyistä, joilla muuttuvissa olosuhteissa parhaiten vastataan Suomen tulevaisuuden isoihin kysymyksiin.

1. Valmistelu ja vastaanotto

1.1. Strateginen hallitusohjelma muutosohjelmalla

Jokainen pääministeri haluaa johtamisestaan näköisensä ja johtaa persoonallaan. Pääministeri ja jokainen ministeri haluaa saavuttaa onnistuneita tuloksia, jotka johtavat parempaan tulevaisuuteen kansalaisille ja yhteiskunnalle. Poliittinen ja parlamentaarisesti toimiva hallitus toimii kulloinkin vallitsevassa järjestelmässä, jonka tarkoitus on parantaa hallituksen onnistumisen edellytyksiä. Hallintajärjestelmän (Governance) toimivuus ja ajankohtaisuus on pitkälti hallinnon, virkamiesten ja asiantuntijoiden vaalittava asia.

Vuosien 2015–2019 hallinnointimalli oli pitkän kehittämistyön jatkumo. Pääministerin vaikutus virkakoneiston toimesta tarjolla olevaan kulloisenkin hallituksen tosiasialliseen johtamis- ja toimintamalliin on vahva, vaikka perustuslaki määrittää ”pakolliset kuviot” ja muodollisen toimivallan rajat. Hallitusohjelmaa 2015–2019 haluttiin kutsua hallituksen muutosohjelmaksi ja halu tehdä näkyviä muutoksia oli hallituksen johtamisen ytimessä.

Hallitusohjelman muutosohjelmaluonteisuus edellytti tarkkaa ja kehittynyttä seurantajärjestelmää mikäli haluttiin todentaa haluttujen uudistusten edistymistä. Tähän liittyi valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden yhteinen laaja kehittämistyö yhtäältä vaikuttavuusarvioinnin indikaattorijärjestelmän ja toisaalta tavoiteltuihin muutoksiin johtavien uudistusten etenemisen seuraamiseksi ja arvioimiseksi. On tärkeä miettiä seuranta- ja arviointimenettelyt huolella, jos halutaan tuottaa todennettavia muutoksia. Ne vahvistavat tietoperustaista päätöksentekoa ja systematisoivat johtamista.

1.2. Visio, viisi päätavoitetta, 26 kärkihanketta ja miljardi lisärahaa muutoksiin

Hallitusohjelman rakenne vahvistamaan poikkihallinnollisuutta ja priorisointeja

Hallituksen strategisen johtamisen näkyvimmit uutuudet olivat hallitusohjelman muuttunut rakenne ja rooli sekä uudistetut hallituksen yhteisen työskentelyn menettelyt. Strategisen hallitusohjelman ja -hallituspolitiikan uudistus (jatkossa ”uudistus” tai ”hallituksen strategisen johtamisen uudistus”) oli kokonaisuus, jossa oli joukko monia samaan suuntaan pyrkiviä toimia.

Hallitusohjelma 2015 oli hyvin erinäköinen kuin edeltäjänsä: sivuja oli vähemmän, sanoja oli vähemmän. Strategisuus tarkoittaa eri aikoina ja eri ihmisille eri asioita. Vuoden 2015 hallitusohjelmassa strategisuus näkyi pyrkimyksenä nostaa kaikkein

merkittävimmät yhteiset ja poikkihallinnolliset tavoitteet kärkeen, hallita politiikkaa suurempina kokonaisuuksina (ilmiöt) ja asettaa vaalikauden toiminta pidemmän aikavälin tulevaisuuskuvaan.

Kokonaisuuksien hallinta ja siilorajojen murtaminen liittyvät Suomessa jo pitkään tavoitteena olleeseen tavoitteeseen yhtenäisestä valtioneuvostosta (sama asia hallinnon kielellä ja kannalta kuin politiikkakokonaisuuksien johtaminen), Whole of the Government -ajattelu, joka ei ole ominaista vain Suomelle vaan laajasti omaksuttu tavoite kansainvälisesti.

Sanotaan, että hallitusohjelman yksityiskohtien määrä riippuu hallituspuolueiden keskinäisestä luottamuksesta. Suomessa on monipuoluehallitusten ja enemmistöhallitusten traditio. Puoluerakenne elää ajassa. Enemmistöhallitukseen pyrkimyksen vuoksi meillä on usein ollut hallituksessa sekä isoja että pieniä puolueita.

Hallituspuolueiden määrä ja kokoonpano määrittyy vaaleissa ja poliittisessa prosessissa, joka vaikuttaa hallitusohjelman rooliin ja rakenteeseen. Erilaiset hallitusohjelmat antavat erilaiset lähtökohdat hallituksen johtamiselle.

Ministereiden ja heitä palvelevan virkakunnan kannalta haaste oli siinä, että uusi toimintamalli vaati uudenlaista toimintakulttuuria. Suomessa yksittäisillä ministereillä ja sitä kautta ministeriöillä on perustuslain mukaan vahva itsenäisyys. Hallituksen strategisen johtamisen uudistus ei muuttanut toimivaltajakoja, mutta hallitusohjelmaa ei enää rakennettu perinteisesti valtioneuvoston sektorijaon mukaisesti vaan viiden poikkihallinnollisen priorisoidun politiikkakokonaisuuden (joita myös ilmiöiksi kutsutaan) pohjalle. Näille viidelle politiikka-alueelle määriteltiin yhteensä 26 kärkihanketta. Hallitusohjelman seuranta- ja arviointitiedon tuottamisen jäsenyksi luontevasti myös tämän mukaisesti.

Politiikan käsittely isompina kokonaisuuksina, yli sektorirajojen (siilojen) vaati uudenlaista yhtistyön kulttuuria ministereiltä, mutta myös ministeriöiden virkakoneistoilta. On kaksi eri asiaa johtaa omaa tonttiansa ja hoitaa omaa rooliinsa kuin sitoutua ja osallistua omalta osaltaan yhteisesti sovitun tulevaisuuskuvan ja isomman politiikkakokonaisuuden toteuttamiseen.

Hallituksen yhteisen työskentelyn menettelyt

Myös hallitusohjelman toimeenpanon koneisto oli ministerityöskentelyn tasolla uudenlainen, ja siinä korostui viiden painopistealueen johtamiseen asetetut poikkihallinnolliset ministeriryhmät. Merkittäväksi hallitusohjelman toimeenpanolle muodostui hallitusohjelmaan otettu miljardin määräraha kärkihankkeille, ns. muutosraha, jonka käytöstä sovittiin käytännössä poikkihallinnollisissa ministeriryhmissä.

Aiemmat hallituksen iltakoulut korvattiin kaksi kertaa kuussa pidetyillä hallituksen strategiaistunnoilla. Joka toinen maanantai säännöllisesti pidetyt nelituntiset yhteisistunnot antoivat ministeristölle pääministerin johdolla ajan ja paikan saada

syvempää tietoa poikkihallinnollisten politiikkatoimien taustoista, etenemisestä, ongelmakohtista sekä sovittaa yhteen näkemyksiään. Perimmiltään strategiaistuntojen ja muiden uusien toimintatapojen oli määrä rakentaa hallituksen keskinäistä luottamusta.

Hallituksen linjaukset hallitusohjelmassa, toimeenpanon yksityiskohdista päätökset hallituksen toimintasuunnitelmassa

Keskustelu siitä, tulisiko hallitusohjelman olla yleisluontoinen vai yksityiskohtainen juuttuu helposti eipäs-juupas-tasolle. Erityisesti pienillä puolueilla – mutta myös kaikilla poliittisilla tahoilla – on ollut taipumusta argumentoida, että asia, jota ei saa konkreettisesti ja yksityiskohdissaan mukaan hallitusohjelmatekstiin, jää saavuttamatta. Toisaalta hallitusohjelmaan sisällytettyjä asioita on toteutettu melko orjallisesti, ja on ollut vaikeaa poiketa muuttuneissakaan olosuhteissa alun perin ”pilkulleen” määritellyistä tavoitteista. Strategisen hallitusohjelman uudistuksen valmistelussa tämä väite oli huomioitu jo kauan.

Huomiotta jää usein se, että strategisen hallitusohjelman ideaan liittyi ajatus hallitusohjelmaa täsmentävästä toimintasuunnitelmasta. Tämän ns. hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman (jatkossa Tosu) merkitys uudistetussa prosessissa oli erittäin keskeinen myös käytännössä ja se edusti tärkeää ketteryden pyrkimystä uudistuksessa. Ajatus oli, että hallitusohjelmassa tyydyttäisiin osoittamaan hallituksen yhteiskuntapoliittiset muutostavoitteet ja toimintasuunnitelmassa täsmennettäisiin keinot, aikataulut ja vastuut. Tosu käsiteltiin ja hyväksyttiin hallituksessa ja sitä tarkistettiin vuosittain. Valmisteluaikataulu ja käsittely hallituksen strategiaistunnoissa sovitettiin yhteen valtionalouden kehysmenettelyn kanssa.

Toimintasuunnitelma oli joustavuuden elementti, joka tuotiin mukaan hallitusohjelman ylenmääräiseksi koettua sitovuutta ehkäisemään ja antamaan joustavuutta olosuhteiden muuttuessa. Se oli myös hallituksen strategiaistuntojen seurannan ja poliittisten keskustelujen pohjana. Kun Tosun pohjalta käytiin keskusteluja strategiaistunnoissa säännöllisesti ja tiheästi, antoi se mahdollisuuden havaita hyvissä ajoin, jos asiat olivat takkuuntumassa, jolloin niihin voitiin puuttua. Toimintasuunnitelma oli kuitenkin hallituksen sisäinen työpaperi, jonka kanssa voitiin menetellä sovitulla tavalla. Sitä voitiin muuttaa ilman että hallituksen luottamusta jouduttiin testaamaan eduskunnassa ja yleisemmällä tasolla tavoitteellinen hallitusohjelma piti silti kutinsa.

1.3. Valmistelu valtioneuvostossa

Suomessa hallinnon ja hallintajärjestelmän uudistamista on tehty pitkäjänteisesti

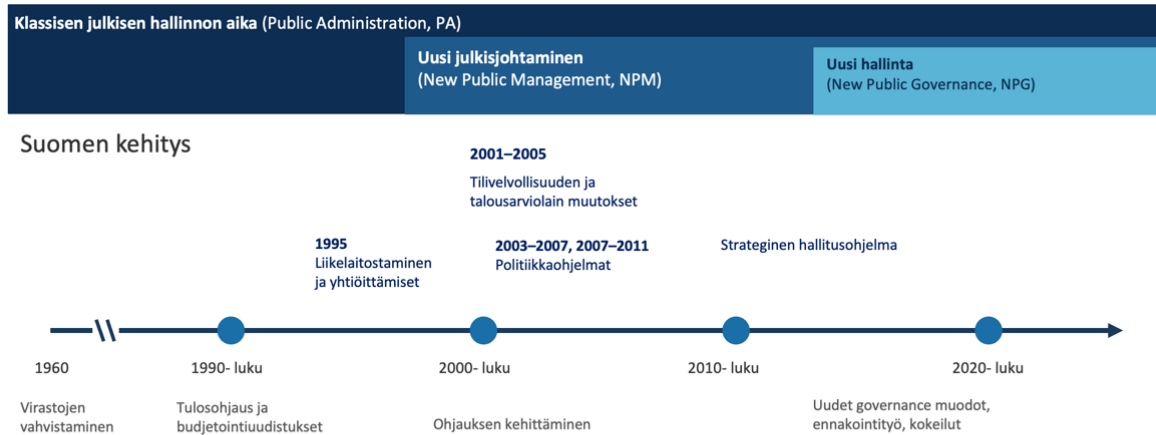
Suomessa on jo kohtalaisen pitkään ymmärretty hallintomme yhdeksi helmasynniksi vahva sektoroituminen. Virallisissa asiakirjoissa ongelman hahmotus alkoi esiintyä jo

1980-luvulta lähtien rinnan ongelmalliseksi koetun keskusvirastojen vahvan itsenäisen toimivallan verrattuna ministeriöihin. Siiloutumisen on nähty johtavan resurssien tuhlaamiseen ja kokonaisuuden tehottomuuteen päällekkäisen ja ristiriitaisen toiminnan vuoksi. Sirpaloituvan toiminnan on katsottu johtavan osaoptimointiin politiikkatoimien kokonaisvaikuttavuuden sijaan. Keskusvirastojen roolin tarkastelu liittyi puolestaan huoleen hallinnon ohjauksen kansanvaltaisuudesta ja parlamentaaristen periaatteiden toteutumisesta.

Valtion keskushallinnon ohjaus tuli keskeiseksi kehittämisen kohteeksi viimeistään 1990-luvulla, kun mm. tulohjaus otettiin käyttöön kansainvälisiä trendejä seurailleen. Tulohjauksen ja -johtamisen keskeisin tavoite oli lähinnä hallinnon tehostaminen. Myöhemmin mukaan tuli hallinnon vaikuttavuuden korostus. Näillä hallintomme kehittämistrendeillä on merkitystä, kun yritetään ymmärtää syvävirtauksia, jotka vähitellen loivat maaperää politiikkatoimien valmistelun uudistamiselle ja hallituksen poliittisen päätöksenteon puitteiden kehittämiseksi.

Politiikan ja hallinnon tehtävien ja toiminnan hahmottaminen suurempina kokonaisuuksina mosaiikkimaisen ja joskus kaoottiselta tuntuvan moninaisten tehtävien kokoelman sijaan nousi vähitellen tavoiteltavaksi asiaksi. Paljon käytetty ilmaisu kokonaisvaltaisemmalle näkökulmalle on ilmiölähtöisyys. Hallinnon kehittämistä koskevissa valmisteluissa tällaisesta hahmotuksesta alettiin keskustella jo 1990-luvun lopulla osana silloista keskushallinnon isompaa uudistusta. Tärkeää ajattelun ainesta saatiin Suomen tilaamasta, vuonna 2000 julkaistusta ”Kolmen viisaan” raportista *A Potential Governance Agenda for Finland*, joka hahmotti Suomen tilannetta kansainvälisessä perspektiivissä (Ormond, Bouckaert, Peters).

Erinimiset kehittämishankkeet voidaan nähdä jatkumona, jossa eri vaiheissa mukaan tuli hieman erilaisia perusteluja ja nyansseja heijastaen kulloinkin painottuneina nähtyjä ongelman asetteluja. Uutta on ollut kuitenkin se, että tehokkuustavoitteen ohella vahvimaksi uudistamisen argumentiksi on noussut politiikkatoimien vaikuttavuuden tavoittelu.



Kuva 1: Julkisen hallinnon kehitys. (Lähde: Hallinnon kehittäminen elää ajassa - Katsaus hallinnon kehittämiseen ja tarkastustoimintaan. Valtiontalouden tarkastusviraston näkökulmat 1/2021.)

Politiikkaohjelmat ja ohjelmajohtaminen

Ensimmäinen keskushallinnon poikkihallinnollista poliittista ohjausta tehostava uudistus oli ohjelmajohtamisen käyttöönotto valtioneuvostossa, jota sovellettiin vaalikausilla 2003–2007 (Matti Vanhasen I hallitus) ja 2007–2011 (Matti Vanhasen II ja Mari Kiviniemi). Ensimmäistä kertaa poikkihallinnollisuuden painotuksiin tuli mukaan tarkastelu hallituksen politiikan tasolla. Ensimmäisellä hallituskaudella politiikkaohjelmia oli kolme, jälkimmäisellä neljä.

Keskeisiä vaikuttajia tämän ohjelmajohtamisen uudistuksen taustalla olivat silloinen hallintoministeri Suvi-Anne Siimes sekä valtiovarainministeriön alivaltiosihteeri Juhani Turunen. Ministeri Siimeksen tilauksesta tuotettiin selvityshenkilöanalyysi, joka julkaistiin raporttina *Hallituksen yhteisen poliittisen johtamisen vahvistaminen – keinona ohjelmajohtaminen* (Sirpa Kekkonen 26.6.2001). Mainituksessa selvitystyössä painottui vahvasti politiikan näkökulma keskushallinnon ohjauksessa.

Ohjelmajohtamisen uudistus piti sisällään poikkihallinnolliset politiikkakokonaisuudet eli politiikkaohjelmat sekä uudistetun tavan seurata ja arvioida hallitusohjelman toteutumista. Hallitusohjelman seuranta uudistui merkittävästi ohjelmajohtamisen kaudella. Sen pohjaksi kehitettiin valtioneuvoston kansliassa Hallituksen strategia-asiakirja (HSA), joka oli poikkihallinnollinen. Politiikkaohjelmien lisäksi hallitusohjelman muuta kirjavaa sisältöä jäsennettiin virkamiestyönä isommiksi poikkihallinnollisiksi kokonaisuuksiksi seurannan järkevöittämiseksi.

Politiikkaohjelmat viitotettiin hallitusohjelmissa 2003 ja 2007. Ne eivät kuitenkaan muodostaneet läpimurtoa poikkihallinnolliselle politiikanteolle, koska ne ”liimattiin” hallitusohjelman loppuun, muun osan rakentuessa perinteisesti hallintosektoreittain. Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi mittavassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan 27.8.2010 (*Politiikkaohjelmat*

ohjauskeinona – Esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma) erääksi politiikkaohjelmien heikkoudeksi niiden irrallisuuden ministeriöiden johtamisrakenteista, vaikka niillä oli nimetyt ohjelmaministerit ja päätoimiset ohjelmajohtajat. Toisena puutteellisuutena VTV näki sen, ettei politiikkaohjelmilla ollut erityisiä korvamerkittyjä voimavaroja vaan ne joutuivat operoimaan normaalin pääluokkaperustaisen budjetin puitteissa.

Politiikkaohjelmien arvioitiin vahvistaneen poikkihallinnollisuutta erityisesti virkamiesvalmistelussa. Myönteistä palautetta tuli siitä, että virkakunta koki mielekkääksi hahmotuksen, joka asetti heidän oman toimintansa laajempiin kokonaisuuksiin. Systemaattisessa jälkiarvioinnissa ohjelmajohtamisuudistuksen ei nähty kuitenkaan tuoneen merkittävää muutosta ministereiden ja koko hallituksen jokapäiväiseen politiikkatyöhön. Ohjelmajohtaminen loi kuitenkin varmasti pohjaa kehittämistyölle, joka myöhemmin kristallisoi strategisen hallitusohjelman toimintamallin.

Strategiseen hallitustyöskentelyyn yhä konkreettisempia ehdotuksia

Samanaikaisesti ohjelmajohtamisen toteuttamisen kanssa Suomessa ylläpidettiin jatkuvan uudistamisen periaatetta ja analysoitiin edelleen poliittis-hallinnollisen järjestelmämme kehittämistarpeita. Muun muassa tulosohjausjärjestelmä oli laajan tarkastelun kohteena. Tärkeänä suunnan määrittäjänä on pidetty valtioneuvoston kanslian hanketta ”Hallitusohjelman tehokkaan toimeenpanon menettelyjen kehittäminen” (ns. KOKKA-hanke). Sen vuonna 2011 julkaistuun raporttiin sisältyi seuraavaa hallituskautta varten suosituksia menettelyistä, joilla vahvistettaisiin hallitustyöskentelyn strategisuutta, ketteryyttä ja päätöksenteon tietopohjaa.

Hankkeen kysymyksenasettelut perustuivat lukuisiin selvityksiin ja kehittämishankkeisiin, joissa oli nostettu esiin samansuuntaisia kehittämistarpeita: taloudellisen ja sosiaalisen ja ekologisen ympäristön muutosherkkyys korostaa tarvetta tehostaa hallinnon strategista ennakointi- ja reagointikykyä sekä resurssien käytön joustavuutta. KOKKA-hanketta tukeneessa selvityksessä *Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja* (Petri Eerola 2010) luotiin maan poliittisen johdon ja virkamiesjohdon haastatteluihin perustuen tavoitemalli hallitusohjelman toteuttamiseksi.

KOKKA-hankkeen ehdotusten taustalla nostettiin painotetusti argumentiksi huoli julkisen talouden kestävydestä, joka analyysin mukaan edellytti hallitukselta kykyä tarvittaessa nopeaan strategian uudelleen arviointiin ja toimintalinjan muutoksiin. Sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen välisen koordinaation tehostamiseksi KOKKA-raportissa kiinnitettiin erityistä huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallituksen strategiaproessin yhtymäkohtiin.

On huomionarvoista, että jo KOKKA-hankkeen kehittämiskohteet olivat pitkälti samoja, joihin muutoksia todella tehtiin käytännössä vuonna 2015: hallitusohjelman valmistelu, siinä käytettävissä oleva tietopohja, resurssien

uudelleenkohdennusmahdollisuuksien avaaminen ja ohjelman strategisten linjausten vahvistaminen.

Tiedon käytön puutteet päätöksenteossa

Hallituksen poliittisen johtamisen kehittämisen tärkeänä ulottuvuutena on ollut tietoperustaisen päätöksenteon vahvistamisen eetos. Kehittämislinjaukset kietoutuivat yhteen erottamattomasti ja tämän yhteyden korostaminen oli pitkäjänteisen kehittämistyön tärkeimpiä innovaatioita. Tietoperustan tärkeys politiikkateon kokonaisuudessa näkyi myöhemmin mm. OHRA-hankkeessa ja sen symboliksi muodostuneessa kuvassa (Ks. sivu 17).

Valtioneuvoston kanslia toteutti vuosina 2009–2011 perusteellisen Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen (ns. Povi-hanke). Säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin puutteellisuudesta oli puhuttu jo pitkään. Nyt tarkastelua lavennettiin yleensä politiikkatoimiin kuten ohjelmien, strategioiden ja muiden ohjausasiakirjojen valmisteluun. Povi-hankkeen ehkä merkittävin hahmotus oli etukäteisarvioinnin ja jälkikäteisarvioinnin tehtävien ja motiivin eriyttäminen. Merkittävä nosto oli tuoda näkyväksi tarve ylivaalikautiseen tarkasteluun politiikkavalmistelussa.

Hankkeen raportissa painotettiin, että politiikkateemat ovat usein pitkäjänteisiä eivätkä isot uudistukset valmistu helposti yhdessä vaalikaudessa. Siksi muun muassa hallitusohjelman seuranta- ja arviointitoiminnassa alettiin painottaa yhä enemmän hallitusvaihdokseen tarjottavaa tietopohjaa. Povi-hankkeessa korostettiin, että politiikkojen jatkumoa tulee tukea sekä etukäteis- että jälkikäteisarvioinnilla ja arvioinnista tulee pyrkiä muodostamaan rullaava systeemi.

Taustalla oli ajatus politiikan jatkuvuudesta ja päätöksenteon syklisyydestä. Povi-hanke totesi: *”Päätöksentekoa ennakoivasti palveleva tieto luo arviointikriteeristöä ja -pohjaa päätösten jälkikäteiselle vaikuttavuusarvioinnille, jonka tuottamaa tietoa voidaan puolestaan käyttää hyväksi politiikan uudelleen suuntaamisessa ja päätöksenteon seuraavissa vaiheissa. Tällöin vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin tulee luoda toimintamalli, joka huolehtii siitä, että politiikkatoimien tietopohja kasvaa ja kumuloituu.”*

Povi-hankkeen työryhmä esitti vaikuttavuusarvioinnin kehittämistyön vision eli tavoiteltavan ihannetilän seuraavasti: ”Poliittinen päätöksenteko ja valmistelu valtioneuvostossa perustuvat laaja-alaiseen tietoon. Yhteiskunnan kehityksen jatkuvuutta tuetaan varmistamalla, että aiemmasta politiikasta saadut kokemukset ja vaikuttavuustieto ohjaavat poliittista päätöksentekoa pitkäjänteisesti.”



Kuva 2: Povi-hankkeessa vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin luotu toimintamalli. (Lähde: Poliittikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raportisarja 6/2009)

Kansainvälinen yhteistyö merkittävänä innoituksena

Kansainvälisellä Governance-yhteistyöllä on ollut voimakas merkitys suomalaiselle kehitykselle. Erityisesti OECD on ollut tärkeä kumppani Suomelle ajatusmallien ja tietopohjan tarjoajana. Vuosina 2010–2011 OECD valmisteli katsauksen Suomen hallintajärjestelmästä (*Public Governance Review Finland*). Raportissa nostettiin tärkeiksi tavoitteiksi ”Strategic Insight, Commitment sekä Resource Flexibility”. Vuonna 2015 julkaistiin OECD:n yhtäaikaisesti Suomea ja Viroa koskeva Governance- maaraportti (lempinimeltään FINEST). Nämä yleiskatsaukset sisälsivät Suomelle tärkeitä viestejä.

Strategisen hallitusohjelman toimintamallin taustalla vaikutti merkittävästi Kanadan entinen valtiosihteeri Jocelyne Bourgon ja hänen mittava ja urauurtava projektinsa *A New Synthesis of Public Administration* (Julkaisu *Serving in the 21st Century* 2011). Tilasimme häneltä ulkopuolisen arvion ja näkemyspaperin Suomen kehittämistyön taustaksi. Hän vieraili kutsuttuna Suomessa useita kertoja 2010-luvun alussa ja valmisteli analyysin kehittämistilanteestamme ja viittoja eteenpäin.

Jocelyne Bourgon oli vaikuttanut julkisen hallinnon ja hallinnan kehittämisajatuksiin Suomessa ja laajasti muuallakin maailmassa luomalla tunnetun mallinsa, joka jäsentää oivallisesti julkisten hallintajärjestelmien kehitysvaiheiden syyt ja seuraukset. Hallintajärjestelmään kohdistuu eri aikoina erilaisia haasteita ja tästä

johtuen eri piirteet ovat eri aikakausilla hallitsevia. Kehitys ei kuitenkaan tapahdu lineaarisesti ja eri vaiheiden toisiaan seuraavina ketjuina. Sen sijaan kehitysvaiheet ovat limittäisiä. Mitään ei jää taakse vaan seuraava vaihe rakentuu edellisten päälle ja voi hyödyntää niiden vahvuuksia.

Tässä ajassa on uusien ajatusten lisäksi läsnä aiemman hallintatavan perintö. Vaikka perinteisen hallinnon sääntöperustaisuus ja toimivaltapainotteisuus ei olekaan tänä päivänä hallitseva ajatussuunta, sen dominoiman aikakauden hyvä perintö säilyy käytettävissä, jos niin halutaan.

Keskeinen viesti Bourgonilla on, että 2000-luvun poliittis-hallinnollinen järjestelmä joutuu ratkomaan kompleksisia ongelmia, mikä edellyttää kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ja yhteiskunnan eri toimijoiden mukaan ottamista luomaan yhdessä (co creation) julkisen sektorin kanssa yhteiskunnallista hyvää (public good). Keskeinen määrittely hänellä on Adaptiivinen hallintajärjestelmä (An adaptive system of Government).

Erityinen painoarvo kehityksessämme oli Suomen aloitteesta toteutetulla kansainvälisellä yhteistyöhankkeella Governments for the Future vuosina 2013–2014. Suomen lisäksi yhteistyöprojektiin osallistuivat Ruotsi, Itävalta, Iso-Britannia ja Skotlanti. Näissä hallinnoissa oli hiljakkoin toteutettu hallintajärjestelmissä uudistuksia, joiden pyrkivät ratkomaan samankaltaisia puutteita ja ongelmia kuin Suomessa oli tunnistettu. Kutakin osallistujatahoa edusti vain muutama Governance-kehittäjä, koska keskustelujen avoimuus ja luottamuksellisuus haluttiin taata. Kansainvälisen raportin jälkeen Suomessa valmisteltiin erityisesti Suomea koskeva raportti *Finland in the Mirror*, jossa peilattiin pääraportin viestejä Suomen tilanteeseen ja nostettiin esiin konkreettisia kehittämisalitteita.

Governments for the Future-hankkeessa saatiin ensikäden tietoa ja näkemyksiä muutaman verrokkimaan vastauksista kysymyksiin, jotka askarruttivat Suomessa. Keskeistä antia hankkeesta olivat tietoperustaisen päätöksenteon erilaiset ratkaisut, kokonaisvaltaisen hallintamallin (Whole of the Government) toteutusmallit sekä ihmislähtöisyyden rakentaminen vahvemmin systeemiin.

Tämän hankkeen yhteydessä löydettiin Suomessa myös uusi käyttökelpoinen hahmotus ja käsite tämän hetken julkisen johtamisen määrittämiseksi sellaisena kuin sen haasteet tässä ajassa ymmärretään. Alun perin Brittien lanseeraama käsite “stewardess role of the government”, tarjoutui hyväksi kuvaukseksi julkisesta johtamisesta ajassa, jossa keskeinen haaste on kyetä luomaan yhteiskunnallista hyvää (public good) ei julkisen sektorin toimesta yhteiskunnalle ja ihmisille vaan heidän kanssaan (co-design, co-creation). Käsite pohjusti oivallisesti keskustelua systeemisen muutoksen hallinnasta ja julkisen hallinnan roolista tässä. “Systems stewardship” kuvasi kehittäjien mielestä osuvasti julkisen vallan muuttuvaa roolia, jossa keskeistä on varmistaa, että yhteiskunnassa vääjäämättä tapahtuvat muutokset, kuten ilmastonmuutos, toteutuvat yhteiskunnan kokonaisedun ja demokraattisen arvojen pohjalta.

Governments for the Future -prosessi oli hyvä esimerkki tavasta, jolla Suomen kehittämistoiminnassa on jo pitkään hyödynnetty paitsi virkakoneistoon kertyvää kokemustietoa, myös hallinnon ja politiikan tutkimuksen antia. Nimekäs ja tunnettu kansainvälinen hallinnon tutkija professori Christopher Pollitt Rotterdamin yliopistosta antoi pitkin prosessia tutkimuksen näkökulmasta arvokkaita arvioita pohdittuihin kysymyksiin ja ratkaisuehdotuksiin. Samoihin aikoihin valtioneuvoston kansainvälisen hankkeen kanssa Sitra julkaisi vastaavasti oman samannimisen raporttinsa, jonka valmistelussa niin ikään yhdistyi asiantuntija- ja akateeminen panos.

Hallituspolitiikan vaikuttavuus nousi tavoitteeksi valtioneuvoston hankkeissa

Varsinainen taustavalmistelu Strategisen hallitusohjelman uudistukselle tehtiin vuosina 2013–2015 toimineessa Ohra-hankkeessa (Hankkeen nimi juonnettiin sanoista ohjaus ja raportointi). Siinä haettiin toimintamallia, joka ohjaisi valtion keskushallinnon toimintaa keskittymään isompiin kokonaisuuksiin ja toisaalta nostaisi esiin hallituksen priorisoimat merkittävimmät politiikkatavoitteet.

Ohra-hanke asetettiin osaksi laajempaa Keskushallinnon uudistushanketta. Keskushallintohanke keskittyi alun perin pitkälti selvittämään vaihtoehtoisia rakenteellisia ratkaisuja, joilla voitaisiin vähentää keskushallinnon siiloutumisesta aiheutuvia ongelmia ja vahvistaa poikkihallinnollisuutta. Hankkeessa selvitettiin mm. Ruotsin mallin mukaista yhtenäisen valtioneuvoston synnyttämistä eli ministeriöiden kokoamista yhdeksi valtioneuvostovirastoksi.

Kun institutionaaliset ratkaisut näyttivät ylivoimaisilta, katsetta käännettiin toimintatavallisiin kehittämistarpeisiin ja ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Samaan päädyttiin Sipilän hallituskaudella toimineessa Valtioneuvoston kehittämistyöryhmässä, joka toimi ministeri Anu Vehviläisen johdolla. Tässä yhtenäiseen valtioneuvostoon tähtäävässä kehittämistyössä päädyttiin asettamaan toimintatavalliset uudistukset etusijalle: ”Organisatoriset rakennemuutokset eivät ole ensisijainen vaihtoehto.” totesi kehittämistyöryhmän puheenjohtaja Seppo Tiitinen vuonna 2017.

Ohjausjärjestelmän kokonaistarkastelussa uudistetun toimintamallin keskiöön nostettiin hallitusohjelman muodostaminen ja sisältö. Jo aiemmin otettaessa käyttöön ministeriöiden tulevaisuuskatsausmenettely, oli astuttu yli maagisen rajan, jossa hallituksen politiikanteko nähtiin omana kokonaisuutenaan, erillään hallinnosta.

Ohrassa valmistellun uudistuksen päätavoite oli vahvistaa hallituspolitiikan vaikuttavuutta. Ajatus oli, että riippumatta siitä millainen on hallituksen puolueiden kirjo, jokainen hallitus ja pääministeri luonnollisesti haluaa, että sen hallitusohjelmaan kirjatut tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin. Jotta näin olisi, tavoitteeksi asetettiin hallitusohjelman ja hallitustyöskentelyn strategisuus. Tällä ymmärrettiin pääasiassa kahta asiaa: tärkeimpien tavoitteiden nostamista esiin hallinnon eri sektoreiden moninaisista tavoitteista ja näiden hahmottaminen poikkihallinnollisina kokonaisuuksina sekä kykyä asettaa hallituskauden tavoitteet

pidemmän aikavälin näkymään eli haluttuun tulevaisuuskuvaan. Jotta hallitustyöskentely olisi poikkihallinnollisempaa ja hallituspolitiikka vaikuttavampaa uudistuskokonaisuuteen kuului kolmantena sisällöllisen ja taloudellisen ohjauksen yhteensovittaminen: OHRA-raportissa kiinnitetään jälleen erityistä huomiota valtiontalouden kehysohjauksen ja hallitusohjelman strategisen toimeenpanon yhteyteen.

Vaikka Ohra-hankkeen päätavoitteeksi nousi politiikanteon toimintamallin uudistaminen, sillä oli huomattava paino hallinnon ohjauksen kehittämistarpeiden hahmottamisessa. Tulohjauksen omaksumisesta lähtien valtion ohjausjärjestelmä oli ollut kestoaiheena hallintoa kehitettäessä. Strategisen hallitusohjelmauudistuksen taustalla olleet ohjauksen haasteet ja kehittämiskohteet voidaan tiivistää seuraavasti:

Ohjauksen suurimmat haasteet uudistuksen taustalla:

- Toisistaan irralliset hallituksen ohjausprosessit johtavat epäjohton mukaisuuksiin politiikanteossa.
- Siiloutuneet organisaatiot ja prosessit johtavat osaoptimointiin ja heikentävät hallituspolitiikan kokonaistulosta ja vaikuttavuutta.
- Sisältöpolitiikka ja resurssien jakaminen ovat irrallaan toisistaan.
- Sirpaloitunut järjestelmä ei pysty vastaamaan yhä monimutkaistuviin politiikkakysymyksiin.
- Aikaa ja resursseja haaskaantuu papereihin, joiden vaikutus yhteiskuntaan on kyseenalainen.

OHRA-hankkeen sloganiksi muodostui ”Päätöksistä muutoksiin”. Kansainvälistäkin yhteiskehittämistä hyödyntäen hankkeessa syntyi kokonaishahmotus, joka korosti poliittisten tavoitteiden, niiden asettamista palvelevan tiedon ja toimeenpanon yhteisyyttä. Kokonaisvaltainen näkökulma jatkoi ”Whole of the Government”-ajattelua. Sirpaleisen ja siiloutuneen hallinnon ja politiikan kehittäminen nähtiin myös hajanaisena ja joskus pistemäisinä toimina, kun kehittämistoimia ei tehty riittävän kokonaisvaltaisen kuvan pohjalta. Tunnetun OHRA-kuvan sanoma on, että kysymykset miksi, mitä ja miten kietoutuvat jatkuvana syklinä toisiinsa. Siksi niitä pitää tarkastella samanaikaisesti ja hahmottaa kehittämistoimien keskinäiskytkentöjä.



Kuva 3: Oira-hankkeen hahmotus poliittis-hallinnollisesta ohjauksesta

Lähde: Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuositukset. Valmistelutyöryhmän raportti 1.12.2014. VM142:00/2013

Poliittinen asiantuntemus mukana strategisen hallitusohjelmauudistuksen valmistelussa

Strategisen hallitusohjelman uudistuksen valmistelussa tunnistettiin haitalliseksi erottaa jyrkästi keskushallinnon poliittisen ja virkamiesjohtamisen tarkastelut toisistaan. Oli uutta, että uuden toimintamallin valmistelua tehtiin paitsi hallinnon asiantuntijoiden voimin, myös kytkemällä siihen vahvasti mukaan poliittisten puolueiden panos ja asiantuntemus. Oira-hankkeeseen organisoitiin erityinen tuki- ja seurantaryhmä, joka muodostui pääasiassa suurimpien hallituspuolueiden edustajista.

Ohrassa kehittämistyön tueksi järjestettiin myös valmistelijavirkamiesten ja puolueiden johdon keskeisten luottohenkilöiden keskinäinen systemaattinen yhteydenpito aivan hallitusvaihdoksen kynnyksellä. Tämä puoluejohtajien ns. Oikeat kädet -yhteys koettiin välttämättömäksi, jotta pystyttiin pohtimaan jo hyvissä ajoin ennen hallitusvaihdosta käytännön huomioitavista seikoista siinä tapauksessa, että hallituspuolueet päätyisivät ottamaan strategisen johtamismallin käyttöön

Uudistuksen valmistelijat ja vastuuhenkilöt olivat myös tiiviisti yhteyksissä puolueisiin ja niiden johtoon tarkoituksena keskustella uudistuksen realistisuudesta ja toteuttamisen reunaehdoista. Haluttiin myös antaa tietoa uudenlaisen

hallitustyöskentelyn mahdollisuuksista. Keskeinen henkilö oli silloisen pääministerin valtiosihteerin Olli-Pekka Heinonen, joka myös veti Ohra-hanketta. Ohra-hankkeen sihteeristö tarjosi kaikille eduskuntapuolueille mahdollisuutta tavata ja käydä keskustelua, useimmat näin tekivätkin. Valtiosihteerin johdolla tavattiin puolueiden johtoa. Jalkautumistyötä tehtiin myös mm. mediaan päin.

Ohra-hankkeen oivallus oli, että poliittisten puolueiden avainhenkilöiden mukaan tulo jo uudistuspuhuttelujen alkuvaiheessa olisi tarpeen ennen muuta kehittämisehdotusten relevanttiuden ja toteuttamiskelpoisuuden varmistamiseksi. Toiveena oli myös, että puolueiden edustajat osaltaan levittäisivät keskustelua ja tietoa uudistusten potentiaalisista hyödyistä poliittisella tasolla. Jälkikäteen voi todeta, että keskusteluun ja ajatustenvaihtoon puolueiden ydinhenkilöitä laajemmin olisi pitänyt panostaa enemmän.

Hallituskauden 2015–2019 loppupuolella valtioneuvostossa toteutettiin seuraava Hallituksen strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke (lempinimeltään Pakuri, nimitys vakiintui lähinnä erotukseksi aiemmasta Ohrasta), jossa hyödynnettiin saatuja kokemuksia ja pyrittiin huomioimaan havaitut puutteet. Nyt painoa pantiin hallituskauden käytänteiden lisäksi erityisesti hallitusohjelmavaiheeseen ja hallituksen liikkeellelähtövaiheeseen. Hanke suositteli, että jatkettaisiin jo käyttöönotettua toimintamallia pääosin entisellään. Poliittika- ja resurssiprosessien parempi yhteensovittaminen tunnistettiin edelleen tarpeelliseksi kehittämiskohteeksi. Uutta oli korostaa ylivaalikautisen politiikkavalmistelun merkitystä sekä hallituksen yhteisen viestinnän vahvistamista. Viimeksi mainitun osalta oli tunnistettu puutteellisuuksia kaudella 2015–2018.

Myös Pakuri-hankkeessa oli poliitikoista muodostunut tukiryhmä, mutta mukana oli laajemmin eduskuntapuolueita. Molempien hankkeiden loppuraporttien julkistamistilanteissa puolueiden edustajat myös pitivät pyydetyt kommenttipuheenvuorot, joissa viitoittivat uudistuksen eteenpäin menon mahdollisuuksia. Samoin Oikeat-kädet-yhteistyö toteutui Pakurivalmistelussa, joskaan se ei lopulta johtanut Pakuri-hankkeen kaikkien suositusten toteutumiseen seuraavilla hallituskausilla.

Näyttäisi siltä, että Ohrassa aloitettu ja sittemmin jatkettu poliittisten puolueiden edustajien kytkeminen mukaan tulevan hallituksen johtamis- ja toimintakulttuuria ja -mallia pohtimaan, on mahdollisesti muodostumassa vakiintuneeksi käytännöksi. Menettely oli käytössä Pakuri-hankkeessa ennen vuoden 2019 vaaleja ja myös 2023 vastaavassa ns. Kova-hankkeessa.

1.4. Sitran tuki ja rooli

Strateginen ketteryys tavoitteena

Sitra on pitänyt julkishallinnon johtamista ja sen kehittämistä yhtenä tärkeänä kohteena toiminnassaan ja kannatellut ansiokkaasti strategisen johtamisen ideoita

niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Strategisen hallitusohjelmauudistuksessa Sitralla oli tärkeä rooli. Sitra oli tukemassa edellä mainittua valtioneuvoston kansainvälistä projektia Governments for the Future, mm. sen osarahoittajana.

Sitran samannimisessä julkaisussa vuodelta 2014 Sitran yliasiamies Mikko Kosonen ja INSEADin professori Yves Doz tarkastelivat niin ikään kokoavasti julkisen hallinnon ja johtamisen haasteita nyt ja tulevaisuudessa. Kirjoittajat nostivat esiin nyky-yhteiskuntien haasteita hallita maailmassa, joka on alati nopeassa muutoksessa ja jossa esillä olevat ongelmat ovat kompleksisia. He arvostelivat Suomen hallitusohjelmia strategisuuden puutteesta ja hallitustyöskentelyä hajanaisuudesta. Ehkä valtioneuvoston valmisteluaineistoa painokkaammin Kosonen ja Doz korostivat strategisen ketteryyden merkitystä tämän päivän poliittiselle päätöksenteolle.

Sitra järjesti aihepiiristä saman vuoden syyskuussa seminaarin ainakin alkutalvesta 2015 keskustelutilaisuuden, joissa puolueiden edustajille jaettiin tietoa ja käsitteitä mahdollista strategista hallitusohjelmaa varten.

Kun Sitra käynnisti uudelleen talouspolitiikan johtamiskoulutuksen vuonna 2014, strategisen politiikanteon tematiikka otettiin kurssien ohjelmiin. Sittemmin kurssien keskeistä antia osallistujille on ollut harjoitus, jossa osallistujat johdatetaan simuloimaan kuviteltu hallitusneuvottelu, jossa synnytetään strategisen hallitusohjelma. Näitä harjoituksia on ollut pitkään sparraamassa Sitran asiamies Tapio Anttila. Hänellä oli myös poikkeuksellinen rooli vuoden 2015 hallitusneuvotteluissa, joihin hänet oli kutsuttu hallitusneuvottelijoiden strategiatyöskentelyn fasilitoijaksi.

Sitran tilaama raportti Kansanvallan peruskorjaus (Backman ja Hyssälä) vuodelta 2018 jatkoi panostusta politiikanteon kysymysten analysoinnissa. Raportti keskittyi enemmän eduskunnan rooliin, mutta tarjosi myös valtioneuvoston johtamisen kehittämistarpeeseen painavan puheenvuoron.

1.5. Vastaanotto

Hallitusohjelmauudistuksen valmistelijoiden lukuisista tapaamisista poliitikkojen ja median edustajien kanssa sai hyvinkin innostuneen kuvan siitä, miten ehdotettu uusi strategisen politiikanteon toimintamalli toivotettiin tervetulleeksi uudistukseksi. Kansliapäälliköiden monet työseminaarit, joissa asiaa puitiin, antoivat samanlaista tuntumaa.

Valtioneuvoston kanslia tilasi Ohra-hankkeen valmistuttua ulkopuolisen selvityksen ehdotetuista muutoksista päätöksentekomenettelyihin ja ylipäänsä strategisen hallitustyöskentelyn ideasta. Näkökulmana selvityksessä oli strategisen hallitusohjelmauudistuksen ja sen eri elementtien tunnettuus. Työ tilattiin Aula Reseach -konsulttifirmalta. Haastatteluihin ja kyselyyn perustuva analyysi julkistettiin 17.11.2015. Tietoa kerättiin poliittisilta vaikuttajilta, kuten kansanedustajat ja

puoluetoimistojen taustavaikuttajat, ministeriöiden virkamiehiltä, etujärjestöiltä ja medialta.

Aula Researchin raportin mukaan uutta strategiamallia pidettiin merkittävänä muutoksena ja siihen suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Tavoitetta strategisesta hallituspolitiikasta kannatettiin laajasti. Odotukset uutta strategiamallia kohtaan olivat suuria. Sen odotettiin parantavan hallituksen politiikan yhteiskunnallista vaikuttavuutta, poikkihallinnollisuutta sekä sisältöjen ja julkisen talouden resurssien yhteensovittamista. Selvityksen mukaan jo hallituskauden alussa suhtautuminen uuteen malliin näytti jakavan puolueita hallitus- ja oppositiorajalinjojen mukaan. Uusi malli näytti jo heti henkilöityvän istuvaan hallitukseen ja pääministeriin, minkä oletettiin heikentävän mallin hyväksyttävyyttä pidemmällä aikavälillä.

Vastaava analyysi tilattiin hallituskauden 2015–2019 loppupuolella tukemaan Pakuri-hanketta. Mielenkiintoista oli, että tyytyväisyysaste oli laskenut jonkun verran alkuinnostuksesta. Käsitykset hallituksen toteuttamasta toimintatavasta olivat kuitenkin edelleen pääosin positiivisia.

1.6. Suomalainen hallinnon kehittämisen perinne

Julkisen päätöksentekojärjestelmän, ohjauksen ja johtamisen uudistaminen on äärimmäisen pitkäjänteistä. Tulosohtausjärjestelmän omaksuminen julkishallintoon oli edellinen syvälinen muutos perinteisestä, sääntöpainotteisesta hallinnosta tuloksista ohjautuvuuteen ja otti toteutuakseen pitkän aikaa.

Strategisen hallitusohjelman ja -politiikan uudistukselle merkityksellisiä hallintajärjestelmämme uudistustavoitteita ovat olleet politiikkatoimien vaikuttavuuden vahvistaminen, tietoperustaisuus, tulevaisuusorientaatio, strateginen johtaminen ja ohjaus, kansalaisnäkökulman vahvistaminen, koordinaatio ja myöhemmin kokeilevuus. Poliittika- ja resurssiohjauksen prosessien lähentäminen ja yhteensovitus uudella tavalla on ollut toistuvasti kehittämistavoitteiden listalla.

Vankan historian lisäksi strategisen politiikanteon tarpeen taustalla vaikutti muutama uudempi keskeinen hahmotus, jolla hallintajärjestelmän nykyistä luonnetta on kuvattu. Laajasti puhutaan ns. ilkeistä ongelmista (wicked problems), asioiden keskinäisriippuvuuksista ja politiikanteon kompleksisuudesta. Systeemiajattelu ja systeemiset muutokset ovat nousseet huomion kohteeksi.

Suomessa on tehty toistuvasti samansuuntaisia kehittämissuhteita politiikanteon vaikuttavuuden vahvistamiseksi: koordinoitua päätöksentekoa ja valmistelua, fokusointia kaikkein tärkeimpiin muutosasioihin, päätöksenteon tietoperustaisuus ja tulevaisuusorientaatio.

Kansainvälisissä tarkasteluissa Suomen Governance-kehittämistä pidetään arvossa. Onnistumista selitetään ennen muuta kehittämisen pitkäjänteisyydellä, pyrkimyksellä oppia kokemuksista ja kyvyllä rakentaa muuttuneiden olosuhteiden edellyttämät muutokset toimintamalleihin edellisten kokemusten päälle.

Suomen hallinnointijärjestelmä on selvinnyt isossa kuvassa monista vaikeista vaiheista hyvin, jos ajatellaan esim. sellaisia ennalta arvaamattomia viimeaikaisia vastoinkäymisiä kuten Korona ja Ukrainan sodan syttyminen. Nato-jäsenyys osoitti järjestelmämme uudistumisen nopeuden tilanteessa, jossa tavoite on yhteinen ja hätä suuri.

Halu uudistaa yhteiskuntaamme suotuisasti ja tehdä vaikuttavaa politiikkaa on kaikkien tulevienkin hallitusten asialistalla. Traditiomme mukaisesti on hyvä pohtia mitä mukaan ammennettavaa saamme vuosien 2015–2019 strategisen hallitusohjelmapirosessin kokemuksista. Miten hyödynnämme onnistuneiden asioiden jatkuvuutta ja rakennamme uutta tulevaisuutta opitun päälle.

On elintärkeää, että hallintajärjestelmämme kykenee ottamaan huomioon politiikan muuttuvat olosuhteet ja yllättäen väliin tulevat tapahtumat, samalla pitäen kirkkaana halutun tulevaisuuden ison kuvan. Ylivaalikautisten poliittisten tavoitteiden määrittely ja tahto pitkäjänteiseen uudistumiseen näyttää vahvistuvan. Esimerkkinä keskustelu ns. velkajarrusta ja sote-palvelujen kehittämisestä sekä T&K-panostuksista.

2. Hallitusneuvottelut ja hallituksen aloitus

Hallinnon ja hallinnan kehittäjien suuri toive on ollut saada selkeitä suuntaviivoja poliittisilta päättäjiltä systeemin kehittämistyöhön. Hallitusohjelmissa ei ole tavannut olla linjauksia näistä systeemitason tavoitteista. Toki julkisen talouden hoitaminen saa aina runsaasti huomiota, ja valtiontalouden tavoitteet määrittävät osaltaan tämän keskeisen ohjausprosessin toimintamallia, mm. kehysmenettelyn toteuttamistapaa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (2010–2014) oli ensimmäinen, josta löytyy nimenomaisia kirjauksia liittyen hallintajärjestelmään laajasti ymmärrettyinä. Linjauksia esitettiin demokratiakasvatuksesta, osallistumisen tukemisesta, kansalaistoiminnan ja kansalaisjärjestöjen tukemisesta. Säädospolitiikka oli toinen julkiseen johtamiseen liittyvä asiakokonaisuus Kataisen hallitusohjelmassa. Lanseerattiin muun muassa idea hallituksen keskeiset hankkeet sisältävästä lainsäädäntösuunnitelmasta.

2.1. Hallitustunnustelijan kysymykset ja uutuudet hallitusneuvotteluissa

Uuden hallituksen muodostaminen alkaa, kun pääministerikandidaatti esikuntineen valmistelee kysymyslistan eduskuntapuolueille niistä asioista, jotka haluttaisiin sisällyttää hallitusohjelmaan. Pääministeri Sipilän hallitustunnustelijan kysymyksiin sisällytettiin historiallisesti kysymyksiä myös hallintajärjestelmästä. Yksi kysymys oli, sitoutuuko ao. puolue strategisen hallitusohjelman ideaan. Pääministeripuolue Keskusta oli jo sitoutunut strategisen hallitusohjelman malliin. Nyt haluttiin tietää mitkä muut puolueet olisivat halukkaita sitoutumaan samaan.

Hallituspuolueista Kokoomus oli erityisesti liputtanut strategiseen hallitusohjelmaan siirtymisen puolesta. Kokoomuksen puoluevaltuuston kokouksessa tammikuussa

2015 puheenjohtaja ja silloinen pääministeri Alexander Stubb piti maineikkaan ”Politiikka on rikki”-puheenvuoron, jossa hän painavasti asettui strategisen hallitusohjelman taakse. Hän ilmoitti kokoomuksen valmistelevan vaaliohjelmansa samassa muodossa kuin vastikään valmistuneessa OHRA-hankkeessa puhuttiin strategisesta hallitusohjelmasta, keskittyen oleelliseen. Stubbin mukaan Suomessa on oltu laajasti yksimielisiä strategisen politiikanteon uudistuksen tarpeesta. ”Suomi rakennetaan asettamalla toiset asiat toisia tärkeämmiksi”.

Muissakin puolueissa oli jo hyvissä ajoin ennen vaaleja käyty keskustelua tarpeesta uudistaa hallitusneuvottelujen menettelytapoja ja hallitusohjelman luonnetta. Ilmeisesti asiasta tehtyjä kehittämissuhteita tunnettiin kohtuullisesti. Useiden puolueiden kampanjoissa puhuttiin vaalikauden tavoitteista ”kärkihankkeina” ja vaaliohjelmat olivat aiempaa enemmän hallitusohjelman muodossa. Vaalikeskusteluissa puhuttiin muutoksen tarpeesta ja päätöksentekokyvystä aiempaa enemmän. Hallituskumppaneista myös Perussuomalaiset olivat laatineet vaaliohjelmansa silmällä pitäen strategista hallitusohjelmaa.

Hallitusneuvottelut alkoivat Keskustan, Kokoomuksen ja Perussuomalaisten kesken 8.5.2015 ja strateginen hallitusohjelma julkaistiin 27.5.2015. Eri hallitusneuvotteluiden vertailussa neuvottelut toteutuivat lyhyessä ajassa.

Paikaksi neuvotteluille valikoitui Smolna, valtioneuvoston juhlahuoneisto, perinteisen Säätytalon sijaan. Asiaan liittyi pyrkimys pitää hallitusneuvotteluissa kuultavien asiantuntijoiden ja etujärjestöedustajien määrä rajoitettuna, mitä jo tilan ahtaus edellytti. Smolna ei ollut kovin käytännöllinen ja osa työryhmistä neuvotteli melko ahtaissa tiloissa. Ehkä pienuus kuitenkin toi tietynlaista intiimiyden tuntua neuvotteluihin.

Toinen muutoksen kohde oli neuvoteltavien asioiden järjestys. Hallitusneuvottelujen alkajaisiksi, neuvotteluissa on tapana kuulla vakiintuneita tahoja kuten kaikkien ministeriöiden johtoa. Samoin talouspolitiikan vaikuttajilla on vakiintuneet puheenvuorot tilaisuudessa. Nyt ”pakollisia kuvioita” oli aiempaa huomattavasti niukemmin. Haluttiin antaa itse neuvottelijoille ikään kuin enemmän oma-aloitteista roolia ja näkyvyyttä ja osallistaa heitä alusta pitäen aktiivisesti.

Monen arvion mukaan hallituspuolueiden puheenjohtajilla oli vahva rooli, he muodostivat neuvottelujen johtoryhmän. Uutta oli se, että ennen kuin puolueiden edustajat jakautuivat neuvotteluryhmiin, työstettiin strategiaprozessille ”oikeaoppisesti” itse ohjelmatekstin sorvaamista pohjustavia elementtejä kuten Suomen SWOT-analyysi (vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat), visio ja kymmenen vuoden tavoitteet. Hallitusohjelman vision määrittelyyn voidaan sanoa olleen hyvin tulevan hallituksen puheenjohtajien ohjauksessa, kun sen pohjan sorvasivat heidän nimeämensä kolme luottohenkilöä, joiden kädessä katsottiin kynän pysyvän (”lyyrikot”).

Visiolla oli merkitystä, koska se viitoitti millaisiin päätteemöihin neuvottelut ja myöhemmin itse hallitusohjelma jakautuisivat. Visio oli seuraava:

”Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus.

Suomessa on eettisesti kestävä tasapaino yksilön velvoitteiden ja yhteiskunnan vastuiden välillä. Meillä on vahva yhteenkuuluvuuden tunne. Monen sukupolven Suomessa jokaisesta pidetään huolta ja autetaan ajoissa.

Ihmisellä on vapaus ja vastuu rakentaa omaa, perheensä ja läheistensä elämää. Luotamme toisiimme. Kunnioitamme toisiamme. Sovimme asioista. Pärjäämme vähemmällä sääntelyllä.

Julkisessa taloudessa tulot ja menot ovat tasapainossa. Emme elä velaksi. Suomessa palkitaan ahkeruudesta, työstä ja toimeliaisuudesta. Kasvava talous perustuu hyvään johtamiseen, vahvaan yrittäjyyteen ja omistajuuteen sekä koko Suomen voimavarojen hyödyntämiseen.

Suomi on avoin ja kansainvälinen, kieliltään ja kulttuuriltaan rikas maa. Suomen kilpailukyky rakentuu korkealle osaamiselle, kestäväälle kehitykselle sekä ennakkoluulottomalle uudistamiselle kokeiluja ja digitalisaatiota hyödyntäen. Suomessa kannustetaan uusiutumiseen, luovuuteen ja uteliaisuuteen. Epäonnistuaikin saa, virheistä opitaan.

Julkinen valta tekee yhdessä suomalaisten kanssa vaikeitakin ratkaisuja tulevan hyvinvoinnin turvaamiseksi. Avoin ja positiivinen asenne toisiimme sekä ympäröivään maailmaan tekee Suomesta ainutlaatuisen, hyvän maan.”

Johtoryhmän lisäksi hallitusneuvotteluissa oli yhdeksän työryhmää, jotka jakautuivat kahteen aihepiiriin: ”strategiset prioriteetit” ja ”kivijalat”. Ennen näkemätöntä oli, että hallitusneuvotteluissa toimi politiikan ulkopuolelta pyydetty fasilitoija, jonka tehtävä oli varmistaa valmistelun eteneminen ja sujuvuus. Neuvottelujen vetäjä Sipilä kääntyi Sitran puoleen ja fasilitoijaksi pyydettiin Sitran Tapio Anttila, joka oli kokenut vaatavien työprosessien fasilitoija. Luottamusta Sitraan osoitti myös yliasiamies Mikko Kososen vahva läsnäolo neuvotteluissa – kenties vastapainona perinteisen asiantuntijavirkamiesten ja etujärjestöjen aiempaan hallitsevaan läsnäoloon.

Ulkopuolisen fasilitoijan käyttö neuvotteluprosessissa lienee ravistellut joskus kaavoihin kangistuneeksi moitittua toimintamallia ja virkistäneen perinteistä neuvottelutilannetta. Fasilitoijan tehtävä oli auttaa pääministeriä vetämään läpi uudentyyppisiä hallituspuolueiden keskinäistä dynamiikkaa tukeneita vaiheita hallitusneuvottelujen alussa. Itse sisältöneuvottelut toki käytiin puhtaasti poliitikkojen kesken. Aiemmin hallitusneuvotteluihin osallistuneiden kokemuksta omaavien taholta on tuotu esiin näkemys, että jos jatkossa halutaan toteuttaa hallitusneuvottelua vähääkään vuoden 2015 uudistetulla tyylillä, ulkopuolinen fasilitaattori, mielellään politiikan sisäistä dynamiikkaa tunteva, on tarpeen.

Etenkin monien aiemmin hallitusneuvotteluihin osallistuneiden käsitys oli, että neuvottelut olivat merkittävästi erilaiset kuin aiemmat. Alun yleiset strategian pohjustustyöstöt olivat omiaan vahvistamaan uskoa hallituksen yhteisen agendan

tärkeyteen ja sitouttamaan osallistujia strategisen hallitusohjelman ja -politiikan ideaan. Fasilitoijan rooli lienee ollut tärkeä, koska polkuriippuvuudet ja paine noudattaa aiempia käytäntöjä tahtoivat nostaa päätään neuvottelujen eri vaiheissa.

2.2. Millainen strateginen hallitusohjelma rakennettiin

Suomen hallitusohjelmat olivat ajan mittaan kerta kerralta kasvaneet pituudessa ja yksityiskohtien määrässä. Oli maan tapa ottaa suoraan eri toimijoiden kuten etujärjestöjen kannanotoista tekstejä hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmat ovat myös tavan mukaan olleet rakenteeltaan pitkälti ministeriöiden sektorirajoja noudattavia.

Vuoden 2011 pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa oli 89 sivua ja 26 633 sanaa. Valtioneuvoston kansliassa ennätyspitkä ohjelma jaoteltiin seurantaan varten kolmen kolmen suuren poliittisen teeman mukaisesti. Näin muodostettiin ikäänkuin jälkikäteen ja virkamiesjohtoisesti hallituksen strategiset painopisteet: köyhyyden vähentäminen, julkistalouden tasapaino ja kestävä talouskasvu, työllisyys ja kilpailukyky (Valtioneuvosto 2011). Hallitusohjelman seurannassa oli kaikkiaan yli 900 politiikkatoimenpidettä, joista 140 nimettiin prioriteeteiksi. Vertailun vuoksi Pääministeri Sipilän hallitusohjelman pituus ilman liitteitä oli 38.

Hallitusohjelman lyhyys ja yleisyys yksityiskohtaisuuden sijaan ovat olleet jatkuvasti kiistelyn kohteena. Hurmahenkisimmät kehittämissuositukset ennen kauden 2015–2019 alkua ilmoittivat tavoitteeksi jopa 3–5 sivun maksimimittaisen julistusluontoisen hallitussopimuksen. Siitä, mikä henki ja luonne hallitusyhteistyön käynnistävällä asiakirjalla on, on hyvä keskustelun kohde jatkossa.

Eräissä maissa hallituskoalition yhteistyön ”peruskirjasta” käytetään nimitystä hallitussopimus, esim. Iso-Britanniassa Coalition Agreement. Suomessa omaksuttu hallitusohjelma-termi johtaa tietyllä tavalla ajatukseen asiakirjasta suunnitteludokumenttina. Ehdotukset lyhyemmästä hallitusohjelmasta lienevät heijastaneen pyrkimystä tehdä eroa yhtäältä puhtaasti neuvoteltavan arvo- ja tavoitesopimuksen idean ja neljän vuoden määrätietoisen toteuttamissuunnitelman välille. Sipilän kauden hallitusohjelmassa voidaan nähdä pyrkimystä kohti neuvottelujen sopimusluonnetta. Hallitusohjelmaa seuranneen toimintasuunnitelman oli puolestaan määrä tuoda suunnittelulementti prosessiin.

Saaduista kokemuksista olisi mahdollista ottaa pohjaa sellaisen mallin kehittämiseksi, joka toteuttaa sekä sopimus- että suunnittelufunktion. Usein kuultu arvio on, että sinänsä yhdistelmä väljempi hallitusohjelma ja yksityiskohtaisempi toimintasuunnitelma voi olla jatkossakin toimiva. Toisaalta esitetään mielipiteitä, että erityisen kiistanalaisista ja poliittisesti herkistä asioista olisi tarvetta kirjata jo hallitusneuvotteluvaiheessa riittävän tarkat nuotit, jotta vältettäisiin pahat hakaukset ja valmistelun viiveet monipiippuisen uudistuksen valmistelussa hallituskaudella. Tällaisena on Sipilän kaudelta mainittu SOTE- ja maakuntauudistus-kokonaisuus.

Vuonna 2015 hallitusohjelma rakennettiin viiden poikkihallinnollisen painopistealueen mukaisesti: työllisyys- ja kilpailukyky, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi ja terveys,

biotalous ja puhtaat ratkaisut sekä digitalisaatio, kokeilut ja normien purku. Viidelle alueelle määriteltiin yhteensä 26 kärkihanketta. Lisäksi hallitusohjelmassa oli tavanomaisesti talouspolitiikan osio sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja EU-politiikka. Näitä osia kutsuttiin ”Kivijaloiksi” erotukseksi horisontaalisiksi politiikkakokonaisuuksiksi kootuista muista sisältöalueista.



Kuva 4: Pääministeri Sipilän hallitusohjelman rakenne (Lähde: Hallituksen toimintasuunnitelma 2015).

Hallitusohjelma nimesi myös neljä ns. reformia, ne isot uudistukset, jotka haluttiin viedä hallituskaudella maaliin. Nämä olivat eläkeuudistus, sote-uudistus, kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsiminen sekä alue- ja keskushallinnon uudistaminen. Hallitusneuvotteluissa näille rakenteellisille uudistuksille määriteltiin tavoitteelliset valtiontalouden säästötavoitteet samassa yhteydessä yleisen mittavan säästötavoitepaketin kanssa, esimerkiksi Julkisten sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen arvioitiin tuovan vähintään 4 miljardin euron säästöt hallituskaudella.

Myös kivijalkateemoihin määriteltiin karkeat suunnitelmat keskeisille hankkeille, joita täsmennettiin toimintasuunnitelman ensimmäisessä tarkistuksessa 2016. Esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon valmistumisaika määriteltiin, jo vuonna 2013 aloitettu oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimeenpanon (mm. käräjäoikeuksien rakenneuudistus, tuomioistuinvirasto jne) haluttiin valmistuvan vuoden 2015 mittaan.

2.3. Hallitusvaihdos

Sipilän hallitus (29.5.2015–6.6.2019) muodostettiin vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen ja hajosi kuukautta ennen vuoden 2019 eduskuntavaaleja, minkä jälkeen se jatkoi toimitusministeristönä. Hallituksen muodostaneilla kolmella puolueella oli yhteensä 124 paikkaa eduskunnassa. Vuoden 2017 hallituskriisistä lähtien Sipilän hallituksen muodostivat Keskusta, Kokoomus ja Perussuomalaisista irtaantunut Sininen tulevaisuus, joiden koalitionhallituksella oli aiempaa niukempi 106-paikkainen enemmistö eduskunnassa, joka kutistui hallituksen toimikauden lopulla 103:en.

Hallitukseen viitattiin aluksi SSS-lyhenteellä, joka tuli hallituspuolueiden puheenjohtajien sukunimien ensimmäisistä kirjaimista: Sipilä, Stubb, Soini. SSS-nimitys herätti jonkin verran keskustelua, koska sitä verrattiin Saksan kansallissosialistisen työväenpuolueen Schutzstaffel-joukkojen SS-lyhenteeseen. Sipilä itse kutsui hallitusta "kolmen ässän hallitukseksi". Petteri Orpon noustua kokoomuksen puheenjohtajaksi Timo Soini vitsaili, että uusi lyhenne on SOS-hallitus.

Strategisen hallitusohjelman uudistusta valmisteltaessa oli jo kiinnitetty huomiota hallitusvaihdosvaiheeseen tärkeänä osana hallituksen uutta strategiaprosessia. Oli tunnistettu, että siirtymävaihe hallituksesta toiseen on erittäin tärkeä. Siinä ratkaistaan ja otetaan suuntaa toimintamalleille ja pelisäännöille, jotka leimaavat koko hallituskautta. Valtioneuvoston kansliassa oli kaavailtu tunnin tarkkuudella, miten ihannetapauksessa ratkaisevat vaiheet kulkisivat. On joukko juridisia seikkoja ja muodollisesti päätettäviä asioita. On vaihtoehtoisia toimintatapoja omaksuttavaksi, on viestinnällisiä haasteita.

Hallituksen järjestäytyminen

Valtioneuvoston kansliassa keskeisessä roolissa hallitusvaihdosvaiheessa on perinteisesti kanslian istuntoyksikkö ja hallinnollinen alivaltiosihteeri, jotka auttavat luonnostelevaan muun muassa ministereiden toimivaltaa määrittelevät toimenkuvat eli ministerisalkkujen määritelmät. Strategista hallitusohjelmaa ajatellen kansliaan oli jo ennen eduskuntavaaleja ja hallitusneuvotteluja perustettu hallituksen strategiasihteeristö tammikuussa 2015. Strategiasihteeristö valmisteli uusia käytänteitä ja oli valmistautunut keskustelemaan ja sopimaan pääministerin ja hänen poliittisen esikuntansa kanssa hallitusohjelman toteuttamista tukevista toimista ja ennen muuta hallitusohjelman seurannan menettelyistä.

Valtioneuvoston viestintä eli VNK:n viestintäyksikkö oli myös totutusti tärkeä suuntaaja ja voimavara pääministerille hallitusvaihdoksessa. Viestintäyksikkö oli osallistunut tärkeällä panoksella jo uuden toimintamallin pohtimiseen eduskuntavaaleja edeltäneissä kehittämishankkeissa. Hallitusvaihdoksen lähestyessä viestintäyksikkö ja strategiasihteeristö valmistelivat yhteistyönä ehdotuksen hyvinkin yksityiskohtaisiksi askelmerkeiksi hallituksen nimittämistä seuraavien tuntien ja päivien kulkuun.

Pääministerin valtiosihteerin nimitys on ensimmäisiä pääministerin tärkeitä henkilövalintoja. Strategiasihteeristön ja muun virkakunnan kanssakäyminen pääministeri Sipilän valtiosihteeri Paula Lehtomäen kanssa oli pitkin hallituskautta äärimmäisen tiivistä. Tosin poikkeuksellisesti Lehtomäki pääsi aloittamaan tehtävässään viiveellä henkilökohtaisista syistä. Pääministerin valtiosihteeri on linkki sekä kanslian virkamiesten ja pääministerin poliittisen esikunnan että muiden ministeriöiden johdon ja pääministerin välillä.

Hallitusvaihdoksessa puhutaan hallituksen järjestäytymisestä. Tämä on eri hallitusten kohdalla käsittänyt erilaisia osioita, joskin osa niistä on varsin vakiintuneita. Jo usean hallituksen kohdalla muodollisten seikkojen kuten työnjaon lisäksi on synnytetty paperi ns. pelisäännöistä. Pääasiassa ne ovat sisältäneet lähinnä politiikanteon sisäisiä asioita kuten ministereiden pidättäytymistä puuttumasta toisen ministerin virkanimityksiin.

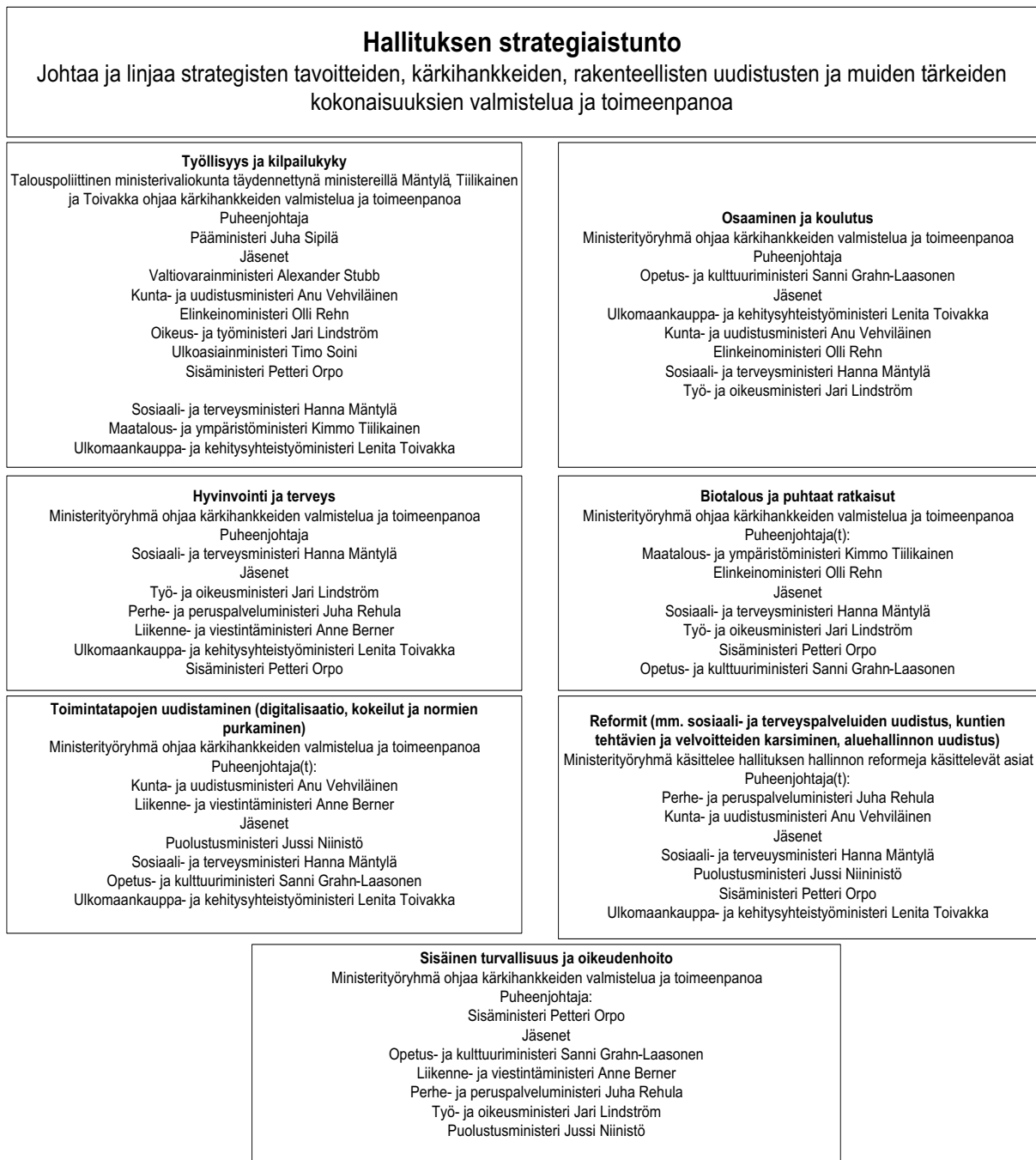
Strategiseen hallitusohjelmaan siirryttäessä oli erityisen tärkeää määritellä tiettyjä hallituksen jäsenten yhteistoiminnan periaatteita myös kirjallisesti. Uusien toimintatapojen periaatteita määriteltiin hallituskauden virallisissa dokumenteissa ja strategiaprosessia koskeneissa ohjeissa hallinnolle, esimerkiksi toimintasuunnitelman laatimisen yhteydessä. Pian kävi selväksi, että oli tarpeen laittaa myös laajemmin hallituksen yhteiseen toimintaan kollektiivina liittyviä pelisääntöjä paperille. Tälle paperille oli tarvetta myös hallituskauden mittaan tapahtuneissa ministerivaihdoksissa. Sen avulla voitiin uusia ministereitä tiedottaa strategiaproessin ideasta ja käytännöistä.

Ministereiden lukumäärä pidettiin rajoitettuna. Samoin ministereiden poliittisia esikuntia haluttiin rajoittaa. Näin haluttiin korostaa hallituksen kollektiivista vastuuta

hallituskauden yhteisistä isoista tavoitteista ja ministereiden henkilökohtaista sitoutumista niihin. 24–25 huhtikuuta 2017 pidetyssä puolivälin kehysriihessä hallitus päätti lisätä ministereiden määrää kolmella – kullekin hallituspuolueelle tuli yksi ministerinsalkku lisää. Tämän jälkeen hallituksessa oli 17 ministeriä, eli saman verran kuin edellisessä hallituksessa.

Kun hallitusohjelma oli rakenteeltaan uudenlainen, tuli se ottaa huomioon salkkujaossa ja ministereiden tehtäväkuvissa. Lakisääteisten ministerivaliokuntien lisäksi alun perin ajatus oli perustaa poikkihallinnollisia ministeriryhmiä vain hallitusohjelman viidelle painopistealueelle. Lisäksi ministeriryhmä nimettiin ns. kivijalka-alueista Oikeudenhoidon asioille, samoin joillekin hallitusohjelman mukaisille isoille reformeille, kuten sote-uudistuksen valmisteluun oli tarpeen organisoida ministeritason yhteistyön foorumi. Myöhemmin hallituskaudella oli tarpeen muodostaa joitain ministeriryhmiä akuutteihin tarpeisiin. Näin tapahtui muun muassa, kun maahanmuuttotilanne alkoi vaatia erityispaneutumista hallitukselta.

Poikkihallinnollisille ministeriryhmille nimettiin koordinoivat vastuuministerit, jotka toimivat ryhmien puheenjohtajina. Myöhemmin, hallituksen toimintasuunnitelmassa, nimettiin kullekin 26 kärkihankkeelle vastuuministeri, ns. kärkihankeministeri. Hallituskauden mittaan hallituspuolueiden puheenjohtajien keskinäiset kokoukset (Sipilän hallituksessa ns. Trio) muodostuivat merkittäväksi instituutioksi hallituksen yhtenäisyyden kannalta ja ristiriitojen sovittelussa. Tämä käytäntö oli omaksuttu jo aiemmin.



Kuva 5: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 2015–2019 ministeriryhmät.

Uusi idea aivan hallituksen työskentelyn alkaessa oli toteuttaa ministereiden ”avokonttori”, ns. tilannehuone, jossa ministerit saisivat yhdessä pohtia eri politiikkalohkojen keskinäissuhteita ja lähtötilannetta. Valtioneuvoston linnaan järjestettiin erityinen kokoustila tätä varten. Tilannehuonetta käytettiin, mutta ilmeisesti sen merkitys supistui kuitenkin vähäisemmäksi kuin olisi voinut. Arki ja perinteisesti sektoroituneen valtioneuvoston käytänteet veivät pian toimintaa vanhoihin uomiin ja tilannehuoneajatuksista luovuttiin melko pian. Ministereiden tilannehuoneessa yhdessä käyttämä aika jäi lopulta varsin vähäiseksi. Ministeriöiden

asiantuntijat mielellään vyöryttävät uuden ministerin tietoon ns. ”omaa sektoria” koskevaa tilannetietoa ja tarpeita.

Ajatus tilannehuoneesta oli antaa aikaa ministereiden ryhmäytymiselle ja luottamuksen ilmapiirin rakentumiselle. Sama tarkoitus oli Ohra-hankkeen ehdotuksessa, että ministereiden valmennukseen ennen varsinaisen hallitustyöskentelyn alkamista varattaisiin kunnolla aikaa ja lavennettaisiin sitä välttämättömien juridisten ja muodollisten asioiden lisäksi johtamis- ja yhteistyön menettelyjen keskusteluun. Puhe avokonttorista lienee puolestaan ollut sukua aiemmin vaalitululle toiveelle. On esitetty, että hallitusohjelman toimeenpanoa sujuvoitaisi, jos lyhyessä ajassa synnytetyn hallitusohjelman tekstejä voitaisiin tulkita tarvittavilta osin vuorovaikutuksessa ministereiden ja ministeriöiden virkamiesjohdon kesken.

2.4. Yleisarvio hallitusneuvotteluista, strategisen hallitusohjelman synnystä ja hallituksen aloituksesta

- Strategiseen hallitusohjelmaan siirryttiin 2015 hyvin pitkälti valmistellun ”ihannemallin” mukaisesti. Ohra-hankkeessa esitetyillä suosituksilla katsottiin olevan laaja kannatus
- Hallitusohjelma oli edeltäjiään huomattavasti suppeampi ja vähemmän yksityiskohtia sisältävä
- Kokonaiskuvaan liittyi olennaisesti yksityiskohtaisten keinojen määrittäminen edelleen hallituksen yhteisessä prosessissa vuosittain, hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmassa
- Strategisen hallitusohjelman ideana 2015 oli osoittaa hallituksen kaikkein tärkeimmät yhteiset tavoitteet ja priorisoida ne toimet, jotka neljässä vuodessa halutaan toteuttaa
- Valintojen lisäksi tärkeäksi muodostui pyrkimys politiikan aikajänteen pidentämiseen niin, että hallitus perustaisi politiikkansa pidemmän aikavälin näkymään ja hallituskautta pidemmän 10 vuoden aikajänteeseen
- Näillä painotuksilla tunnustettiin realistisesti, että resurssit eivät riitä koko toiveiden tynnyrin täyttämiseen, ja että neljän vuoden hallituskausi on lyhyt aika merkittävien uudistusten loppuun viemiseen. Mutta koettiin tärkeäksi ilmaista suunta, johon tähdätään
- Hallituksen aloittaessa on tärkeää sopia kirjallisesti hallituskollektiivin yhteistyön pelisäännöistä.

3. Strategiaprosessi hallituskaudella

3.1. Kollektiivisen johtamisen pyrkimys ja strategiaprosessista sopiminen

Uudet piirteet hallitustyöskentelyssä kuvaavat pääministerin ja hallituspuolueiden vahvaa pyrkimystä uudistaa hallituskoalition työskentelymuotoja. Hallitus korosti virallisestikin, että kärkihankekokonaisuutta johdettiin kollektiivisesti.

Hallitusohjelman valikoivuus, hallituksen strategiaistuntojen toteuttamistavat ja hallituspolitiikan seurantamenettely heijastivat voimakasta halua konkreettisten tulosten aikaansaamiseen. Hallitusohjelman piti olla ”muutosohjelma” ja sen seurannan keskittyä siihen, tapahtuuko muutosta.

Pääministeri Sipilän tunnettu lausahdus oli ”tulos tai ulos”. Edellisen, pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen moniaineksisesta hallitusohjelmasta oli kyseenalaiset kokemukset: hallituskauden loppupuolella monet hallitusohjelman mukaiset lakihankkeet kaatuivat viime vaiheissa eduskunnassa, kun hallituspuolueiden kannat uudistuksiin eriytyivät eikä hallitusrintama pysynyt riittävän yhtenäisenä saadakseen tavoitteitaan läpi.

Hallitus kävi ensimmäisissä strategiaistunnoissaan keskustelua työskentelytavoista. Osa niistä virallistettiin hallintoon toimitetuissa ohjeissa, osa jäi hallituksen jäsenten suullisen sopimisen varaan. Ohjeessa hallitusohjelman kärkihankkeiden toimintasuunnitelmien laatimiseksi (kesä 2015) todettiin, että ”koko hallitus pääministerin johdolla johtaa ja linjaa toimintasuunnitelman valmistelua ja toimeenpanoa kollegiaalisesti”. Tarkoitusta varten hallitus kokoontuu parillisten viikkojen maanantaisin klo 16–20 strategiaistuntoon.” Tässä kohtaa ajatus säännöllisesti järjestettävistä strategiaistunnoista vahvistettiin muodollisesti.

Uudistuksen valmistelijoiden näkökulmasta hallituksen strategiaistuntojen rakentaminen keskeiseksi työskentelymuodoksi oli jossain määrin odottamatonkin. Epävirallisen keskustelun foorumeita oli kyllä pohdittu kehittämishankkeissa kuten Ohrassa. Mutta asiantuntijat eivät olleet olettaneet, että strategiaistuntoja haluttaisiin järjestää niinkin tiheästi kuin joka toinen viikko.

Hallituksen strategiaistuntojen kaltainen ministereiden työskentely ei ollut kokonaan uutta. Jo hallituskaudesta 2007–2011 lähtien valtioneuvoston kanslia oli järjestänyt ns. puoliväliriihiä, joissa käytiin läpi hallituksen siihenastisia saavutuksia ja linjattiin työtä vaalikauden lopulle. Erityisen mieliinpainuva oli vuoden 2008 puoliväliriihi, joka oli ensimmäinen laajaan. Siitä päällimmäisenä jäi elämään pääministeri Matti Vanhasen kertoma pohdinta eläkeuudistuksesta, josta hänen oma näkemyksensä kuului syntyneen ”Rukan lumilla”. Media tarttui tähän hanakasti. Siitä huolimatta, että eläkeuudistus oli vain yksi, joskin merkittävä, asia hallitusohjelman kokonaisuuden tarkastelussa, lukemattomien muiden asioiden rinnalla.

Miten raivata ajallista tilaa ministereiden ja hallituksen jo valmiiksi tiiviiseen työviikkoon, on iso kysymys. Hallituksella on perinteiden ja perustuslainsäädännönkin mukaan olemassa väistämättömät foorumit ja aikataulut viikoittain. Pääministerin ja hallituksen omissa käsissä ovat vahvimmin hallituksen epämuodollisen yhteydenpidon, kuten iltakoulun ja sittemmin strategiaistuntojen, käyttötarkoitukset ja aikataulut. Samoin on vakiintunut käytäntö hallituspuolueiden puheenjohtajien kokouksista, joissa usein ratkotaan kaikkein kiperimpiä poliittisia kysymyksiä. Lakisääteisten ministerivaliokuntien lisäksi perustettavien

ministerityöryhmien teemat ja kokoonpanot voidaan vapaasti sopia hallituskauden alkuvaiheessa.

3.2. Hallitusohjelman toimeenpano, jatkuva seuranta ja toimintasuunnitelman vuotuinen tarkistaminen

Hallitusohjelman strategisen toimeenpanosuunnitelman idea

Vaikka strategisen hallitusohjelman valmistelua oli tehty huomattavan huolellisesti ja myös konkreettisia ratkaisuja mietitty perusteellisesti, omaksuttuun toimeenpanomalliin liittyi monia seikkoja, joita ei ollut pystytty ennakoimaan ennen kuin todellinen tilanne oli käsillä. Hallitusohjelman seuranta oli toki kehitetty askel askeleelta jo aiemmin. Se uudistui merkittävästi ns. ohjelmajohtamisen kaudella Hallituksen strategia-asiakirjan (HSA) myötä.

Aluksi ei ollut varmaa edes miksi strategisen hallitusohjelman toimeenpanopaperia tulisi kutsua. Sittemmin vakiintui nimitys Strategisen hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelma eli tuttavallisesti Tosu. Virallisesti asiakirjan nimi oli Hallituksen suunnitelma kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi.

Oli luontevaa, että Tosu rakennettiin hallitusohjelman päärakenteen mukaan eli viiteen painopistealueeseen ja niiden alla oleviin 26 kärkihankkeeseen. Miten ns. reformit ja kivijalat pitäisi huomioida, sitä jouduttiin pohtimaan. Päädyttiin siihen, että reformeja seurattaisiin kuten painopistealueita. Kivijalkoja varten piti keksiä toisenlainen menettely ja päädyttiin siihen, että niistä raportoitaisiin verbaalisesti yleisemmällä tasolla. Myöhemmin myös ns. kivijalka-alueille määriteltiin keskeiset hankkeet aikatauluineen ja vastuineen (11 kivijalkahanketta hallituksen toimintasuunnitelmassa 2016).

Hallitus linjasi, että toimintasuunnitelma päivitetäisiin kerran vuodessa ja ajoitettaisiin seuranta synkronoiden päivitys valtiontalouden kehysmenettelyyn, käytännössä ennen keväistä kehysriihä.

Ensimmäinen toimintasuunnitelma

Ensimmäisen toimeenpanosuunnitelman valmistelu aloitettiin pyytämällä ministeriöitä tuottamaan aikataulutetut suunnitelmat kaikille kärkihankkeille. Ohjeistus oli, että ylös kirjattaisiin olennaiset virstanpylväät edettäessä hallitusohjelmassa asetettuihin tavoitteisiin. ”Tekemisten” olennaisuuteen ja muutosvoimaan pyydettiin kiinnittämään huomiota. Pääministerin allekirjoituksella valtioneuvoston kansliasta lähti 23.6.2015 ministereille ohje kärkihankkeiden toimintasuunnitelmien valmistelusta. Ohjeen mukaan kärkihankkeiden vastuuministereiden vastuulla oli koota aineistot yhteiseen toimintasuunnitelmaan.

Ensimmäisen Tosu valmistelu kahdessa vaiheessa johtuen kesälomapaussista. Kesäkuun ensimmäisessä strategiaistunnossa oli päätetty ministerityöryhmien kokoonpanoista ja toisessa oli käsiteltyssä toimintasuunnitelman valmistelu ja

ohjeistus, joka annettiin samana päivänä virallisesti. Strategiaistunnossa kesäkuun lopussa käsiteltiin strategiasihteeristön kokoama ensimmäinen luonnos.

Ensimmäisen kierroksen tuotos ei tyydyttänyt pääministeriä ja hallitusta. Monessa tapauksessa etenemisvaiheiden kirjaukset olivat hyvin löysiä ja aikataulutukset käytännössä osoittivat milloin uudistustyö alkaisi ja että se olisi valmis hallituskauden loppuun mennessä. Sellaisena kokonaisuus ei antaisi perustaa jäməkälle seurannalle ja sen todentamiselle, edistyvätkö asiat vai eivät. Ensimmäinen Tosu-luonnos käväisi hallituksen pöydällä, mutta se palautui takaisin valmisteluun.

Strategiasihteeristö tapasi ministeriöiden johtoa pohtiaksemme yhdessä, miten saataisiin aikajanat, jotka toimisivat verifiointina edistykselle tai toisivat esiin syitä, miksi asiat tökkivät. Ellei selkeää merkkipaalua pystyittäisi osoittamaan, vähintään kerrottaisiin aikataulu, jolloin vastuuministeri arvioisi suullisesti koko hallitukselle tilanteesta.

Sen lisäksi, että hallitus toivoi muutoksia ja kohennusta erityisesti kärkihankkeiden vaiheistukseen, keskustelussa oli mm. kärkihankkeista esitettävien toimenpiteiden tarkkuustaso ja luonne. Keskustelussa alleviivattiin, että mukaan otettavien (eli koko hallituksen seurattavien) asioiden kriteerinä olisi niiden olennaisuus hallituskauden, hallitusohjelmaan sisällytettyjen 10 vuoden tavoitteiden ja vision toteuttamiselle. Kriteerinä toimenpiteen valinnalle oli myös sen merkittävä vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen.

Muutos versus Business as Usual

Hallitus halusi korostaa eri yhteyksissä ohjelmansa muutosohjelmaluonnetta: siihen oli kirjattu vain sellaiset asiat, joissa hallitus halusi tehdä konkreettisia muutoksia. Siksi myöskään toimintasuunnitelmaan ei haluttu sisällyttää asioita, jotka esimerkiksi jo lainsäädännön mukaan kuuluvat ministeriöiden perustehtäviin.

Kärkihankkeohjeessa asia ilmaistiin varsin selkeästi. Sen mukaan toimintasuunnitelman ”toimenpiteet rajataan hallitusohjelman osoittamiin kohteisiin. Toimintasuunnitelma pitäytyy hallitusohjelman toimeenpanossa. Täten tarkoitus ei ole listata kaikkea ministeriöiden toimintaa, joka liittyy kyseiseen kärkihankkeeseen. Ministeriöiden muuta toimintaa johdetaan ja seurataan osana ministeriöiden normaalia johtamista”.

Tästä periaatteesta syntyi strategiaproessin käytäntöön ilmaisu ”ei BAU-asioita”. Aika monessa kohtaa joku ministereistä saattoi huomauttaa, että joku asia olisi ”Business as Usual” eikä sikäli ansaitsisi tulla toimintasuunnitelmaan.

Syyskuun lopulla päätetty toimintasuunnitelma oli samalla sekä hallitusohjelman toimeenpanoa täsmentävä poliittinen suunnitelma että perusta hallitusohjelman seurannalle. Tämä työvaihe oli sikäli merkityksellinen, että kun oli saatu päätetyksi säännöllisten strategiaistuntojen frekvenssi ja toimintaidea, strategiasihteeristö pystyi rakentamaan toimivan ja säännöllisen raportoinnin näihin istuntoihin.

Kärkihankerahoitus

Yksi merkittävistä linjauksista strategisemmän hallitustyöskentelyn kohdalla oli hallitusohjelmaan otettu kirjaus ns. kärkihankerahoista. Yhteensä miljardin euron panostus jaettiin ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa painopistealueittain seuraavasti:

- Työllisyys ja kilpailukyky 170 milj. euroa
- Osaaminen ja koulutus 300 milj. euroa
- Hyvinvointi ja terveys 130 milj. euroa
- Biotalous ja puhtaat ratkaisut 300 milj. euroa
- Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen (toimintatavat) 100 milj. euroa.

Hallitusneuvotteluissa oli sovittu mittavista säästötoimista, joista mm. koulutukseen kohdennetut saivat aikaan voimakasta kritiikkiä. Samaan aikaan hallitusohjelmaan sisällytettiin 1,6 Mrd:n uudet menolisäykset kärkihankkeisiin (kärkihankerahoituksen lisäksi 600 000 € allokoitiin tieverkoston korjausrakentamiseen). Kärkihankerahoituksen ohjeissa oli kuitenkin todettu, että kärkihankerahoituksella ei ole tarkoitus kompensoida säästötoimia.

Valmista toimintamallia sille, miten tämä muutosrahoitukseksi kutsuttu resurssi kohdennettaisiin, ei ollut. Valtiovarainministeriö ei halunnut tähän jakoprosessiin puuttua vaan sen toteutus jäi yllättävästi strategiasihteeristölle. Strategiasihteeristö sai karkean jaon hallituksesta, joka käsitteli sihteeristön ehdotuksen strategiaistunnossa elokuussa 2015. Konkreettisesti poliittinen tahto jakoon osoitettiin toimintasuunnitelmassa, joka hyväksyttiin 29.8.2015. Tarvittavat budjettitekniset seikat hoidettiin normaalissa budjettiprosessissa.

Joustavuutta ja uusia avauksia vuosittaisista tarkistuksista

Toimintasuunnitelmaa tarkistettiin vuosittain ja tarkistus ajoitettiin niin, että se edelsi keväistä valtiontalouden kehysrihtiä. Jo uudistuksen esitöissä oli painotettu erityisesti hallituskauden puolivälin laajempaa ja syvällistä tarkastelua. Puolivälitarkastelu oli hyvin keskeinen osa hallituskauden prosessille.

Vuosittaiset toimintasuunnitelman tarkistukset olivat jossain määrin erilaisia. Edelleen jatkuvia toimenpiteitä saatettiin täsmentää ja tarvittaessa säätää uuteen kuosiin. Tarkistuskierrokset mahdollistivat ns. uusien avauksien ottamisen suunnitelmaan. Ensimmäisessä tarkistuksessa keväällä 2016 huomioitiin suurimmat muutokset hallituksen toimintaympäristössä, erityisesti dramaattisesti kasvanut maahanmuutto. Vuonna 2016 toimintasuunnitelmaan sisällytettiin erityisesti työllisyyden ja kilpailukyvyn painopistealueelle useita uusia avauksia, joilla pyrittiin vahvistamaan yritysten, erityisesti pk-yritysten, kasvun ja työllistämisen edellytyksiä.

Kun ensimmäisessä toimintasuunnitelmassa 2015 oli allokoitu miljardin euron muutosrahoitus karkeasti painopistealueille, vuonna 2016 toimintasuunnitelma täsmensi painopistealueiden sisällä rahoituksen suuntaamista kärkihankkeittain.

Hallituskauden puoliväliin ajoittunut vuoden 2017 tarkistus oli erityisen perusteellinen ja loppukauden 2017–2019 ajalle vahvistettu toimintasuunnitelma sisälsi runsaasti lisätoimenpiteitä. Edellisiin toimintasuunnitelmiin nähden hallituksen loppukauden toimintasuunnitelma oli fokusoidumpi ja strategisempi. Siinä pyrittiin korjaamaan liian sirpaleiseksi koettua kärkihankekokonaisuutta korostaen, että toimenpiteiden yksityiskohtainen suunnittelu kuuluu ministeriöiden normaaliin johtamiseen ja toiminnan suunnitteluun.

Puolivälin toimintasuunnitelma oli kaksiosainen: ensimmäinen osa sisälsi puolivälin uudet avaukset ja toinen osa koosteen kärkihankkeiden ja reformien keskeisimmistä saavutuksista ja loppuhallituskauden toimista. Puolivälin uudet avaukset jäsenettiin neljään kokonaisuuteen: Osaaminen, kasvu ja työllisyys; välittäminen; uudistuminen ja turvallisuus. Erityisesti näihin kokonaisuuksiin kohdennettiin lisätoimia ja -panostuksia.

Vuosittainen toimintasuunnitelman tarkistus merkitsi kaivattua joustavuuden ja ketteryyden mahdollisuutta hallitusohjelmapirosessiin hallituskaudella. Nelivuotisella hallituskaudella tapahtuvien muutosten huomioonottaminen strategisen hallitusohjelman toimeenpanossa lisäsi huomattavasti reagoitiherkkyyttä verrattuna siihen, että halutut toimenpiteet oli aiemmin määritelty jo hallitusohjelmassa huomattavan yksityiskohtaisesti.

Jatkossa olisi hyvä tiedostaa, että hallituskauden haasteet ovat erilaisia sen myötä missä vaiheessa kautta eletään. Siksi hallituskauden alku, puoliväli ja loppupuoli ansaitsisivat selkeämmin erilaiset periaatteet hallitusohjelman toimeenpanon tuessa ja järjestelyissä. Alkukausi on yleensä hallituksen yhteisen työskentelyn aktiivisin vaihe, jolloin on luonnollista hyödyntää keinoja vahvistaa isoihin asioihin keskittymistä. Puoliväli on tärkeä loppukauden yhteisten ponnistusten viitoittamiselle. Ehkä loppukaudelle olisi realistista asettaa odotukset sille, että hallitus nostaisi esiin ennen muuta ylivaalikautista valmistelua edellyttäviä asioita ja miettisi näille toimivia ratkaisuja.

3.3. Seurantamenettely – etappiseuranta ja yhteiskunnalliset indikaattorit

Hallitusohjelman seuranta on suhteellisen uusi asia Suomessa. Ensimmäisen kerran otettiin käyttöön systemaattinen seurantamenettely pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen kaudella 1995–1999. Tuolloin myös otettiin ensimmäisiä askeleita hallitusohjelman toimeenpanon jäsentämiseksi yksittäisten asioiden sektorikohtaisten listausten sijaan enemmän poikkihallinnollisina tarkasteluina. Ajatus hallituksen hankesalkusta otettiin käyttöön.

Noista ajoista on tultu pitkä matka ja strategisen hallitusohjelman 2015–2019 poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien ja kärkihankkeiden mukaan jäsentynyt seuranta otti huomattavan kehitysaskelen poikkihallinnollisuudessa. Tavoitteita ja tuloksia korostanut hallitusohjelma ja sen toimeenpanon suunnitelma mahdollisti tulosten ja saavutusten tarkastelun aiemmin hallinneen ”tekemisten” listaamisen sijaan.

Virallisesti haluttu seurantamenettely määriteltiin ohjeessa kärkihankkeiden toimintasuunnitelmien laatimisesta 23.6.2016. Sen mukaan seuranta toteutettaisiin kahdella tasolla:

1. Toimeenpanon etenemistä seurataan seurantamittareilla (etappien määrittely ja vaiheistus)
2. Tavoiteltua muutosta ja vaikuttavuutta seurataan tilastomittareilla (indikaattoreilla).

Ministereiden edellytettiin vaiheistavan kunkin kärkihankkeen toimintasuunnitelmaan otettavat toimenpiteet 3–5 vaiheeseen eli etenemisen aikataulut. Vaiheistuksessa määriteltiin poliittisesti merkitykselliset etapit kuten hallituksen esitys tai valmistunut strategia.

Käytännön työvälineeksi hallituksen strategiasihteeristö kehitti visuaalisen liikennevaloihin perustuvan mittariesityksen. Kärkihankkeiden vaiheistuksen etenemistä tarkasteltiin sekä strategiaistunnoissa että ministeriryhmissä. Hallituksen yhteisten mittareiden lisäksi ministeriryhmät seurasivat omia täydentäviä mittareitaan. Yksittäisissä ministeriöissä oli myös sisäisessä käytössä omia mittareita.

Kärkihanke 1:

Hiilettömään, puhtaaseen, uusiutuvaan energiaan kustannustehokkaasti

TAVOITE: Uusiutuvan energian osuus 2020-luvulla yli 50 %, puolitetaan tuontiöljyn käyttö kotimaan tarpeisiin ym. hallitusohjelman energiatavoitteet

KUVAUS: Laaditaan vuoteen 2030 tähtäävä energia- ja ilmastostrategia toimenpiteineen, ml. uusiutuvan energian edistäminen.



PÄÄTOIMENPITEET:

1. Kattava energia- ja ilmastostrategia 2030
2. Energiatuen lisäpanostus
3. Keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelma



Kuva 6: Esimerkki kärkihankkeen vaiheistuksesta (Biotalous ja puhtaat ratkaisut, kärkihanke 1).

Kärkihanke 2:**Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä**

TAVOITE: Puun käyttöä monipuolistetaan, lisätään ja jalostusarvoa kasvatetaan. Suomessa luodaan kilpailukykyisiä ja kestäviä biotalouden ratkaisuja maailmanlaajuisiin ongelmiin ja synnytetään uutta liiketoimintaa, työpaikkoja ja vientiä.

KUVAUS: Lisätään puun tarjontaa ja monipuolista käyttöä. Metsätalokkoa kasvatetaan tavoitteena yrittäjämäinen metsätalous sekä metsien hyvä hoito. Käynnistetään biotalouden tutkimus- ja innovaatiotoimintaa sekä pilot- ja demo-ohjelmaa, vauhditetaan kokeiluja ja kaupallistumista.

**PÄÄTOIMENPITEET:**

1. Nopeutetaan sukupolvenvaihdoksia ja parannetaan metsätalorakennetta verotuksen keinoin
2. Kehitetään metsätietojärjestelmä ja sähköisiä palveluita
3. Puurakentamista edistetään säädöksiä ja rakentamismääräyksiä purkamalla
4. Metsäteollisuuden investointien ja mekaanisen metsäteollisuuden edistäminen
5. Biotalouden tutkimus- ja innovaatio- sekä pilot- ja demo-ohjelmat



Kuva 7: Esimerkki kärkihankkeen vaiheistuksesta (Puu liikkeelle ja uusia tuotteita metsästä, kärkihanke 2).

Aikatauluseurannan avulla ongelmiin pystyttiin puuttumaan aikaisemmassa vaiheessa. Se ohjasi merkittävästi hallituksen strategiaistuntojen asialistojen suunnittelua. Eri aikajanojen tarkastelu yhtä aikaa mahdollisti myös mahdollisten hankeruuhiennakoinnin. Vaiheistuksen visuaalista esitystä kutsuttiin ”sumatutkaksi”. Asioiden ruuhkautuminen etenkin hallituskauden loppupuolella oli pitkään koettu ongelmalliseksi.

Etappiseurannan lisäksi hallituksen tavoitteiden toteutumista seurattiin yhteiskunnallisilla indikaattoreilla. Indikaattoripohjaiseen politiikka-arviointiin oli siirrytty määrätietoisesti erityisesti ohjelmajohtamisen omaksumisesta lähtien. Tilastokeskuksen kanssa oli mm. kehitetty Findikaattori-palvelu eli helppokäyttöinen suomalaisen yhteiskunnan avainindikaattoreiden kokoelma.

Hallitusohjelman viidelle strategiselle tavoitteelle määriteltiin hallituksen yhteiset vaikuttavuusmittarit, indikaattorit (3–5). Niiden avulla seurattiin kärkihankkeiden toimeenpanon aikaansaamia vaikutuksia, esimerkkinä uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvu energian kokonaiskulutuksesta. Strategiasihteeristö valmisteli ehdotuksen indikaattorilistasta ministeriöiden asiantuntijoiden kanssa. Kärkihankemistereillä oli tärkeä rooli indikaattoreiden valinnassa.

Hallitus sopi strategisten tavoitteiden mittareista strategiaistunnossa ja ne sisällytettiin hallituksen toimintasuunnitelma-asiakirjaan. Kärkihankkeohje vahvisti, että tilastomittareita seurattaisiin neljännesvuosittain. Hallituskaudella 2015–2019 käytettyjen indikaattoreiden lista eli kauden mittaan. Joissain tapauksissa indikaattorit oli mainittu jo hallitusohjelmassa. Hallituskauden indikaattoreita ylläpidettiin valtioneuvoston kansliassa.

Indikaattoreiden käyttöön poliittisissa prosesseissa liittyy tunnettuja ongelmia. Yksi on viive tiedon saannissa suhteessa päätöksenteon kiireellisyyteen. Indikaattoreita päivitetään monissa tapauksissa harvoin ja esimerkiksi tilastot valmistuvat usein melkoisella viiveellä. Indikaattoritiedon tulkinta on myös haasteellista. Tilastoilla on hankala osoittaa täsmällisesti hallituksen tekemien toimien vaikuttavuutta ja lisäksi vaikuttavuus ilmenee usein viiveellä. Indikaattoritiedon hyödyntäminen politiikassa vaatii aikaa ja yhteistä analysointia. Hallituskaudella 2015–2019 oli kuitenkin useita hyviä kokemuksia strategiaistunnoista, jotka antoivat ministereille jaetun mahdollisuuden kuulla ja perehtyä ajan kanssa ilmiöiden taustoihin syvällisemmän tiedon valossa.

Ei jäädä vatuloimaan

Hallituksen kannalta olennaista oli muutos seuranta-aineiston käsittelyssä, siinä prosessissa, jolla seurantatietoa saatettiin ministereille johtopäätösten tekemiseen. Aiemmillä hallituskausilla hallitusohjelman toteutumista oli seurattu lähinnä kirjallisesti. Ministeriöiltä oli pyydetty raportit hallinnonalojensa toimista ja hallituksen käyttöön kokonaisuus saatettiin pääasiassa hallituskauden puolivälissä ja lopussa. Yksityiskohtaiset tekemisten listaukset eivät herättäneet yleistä kiinnostusta eikä niiden pohjalta herännyt analyttistä keskustelua hallituksessa. Hallituskaudella 2015–2019 hallituksen strategiasihteeristö seurasi kuukausittain hallitusohjelman etenemistä ja raportoi siitä säännöllisesti sekä hallituksen strategiaistunnoissa että valtioneuvoston verkkosivuilla. Aiemmalla kirjallisella kuvailulla ei ollut mahdollista havaita ajoissa, etenivätkö tavoitteet suunnitellusti.

Hallitusohjelman seuranta ja raportointi eri elementteineen oli tiiviisti pääministerin ohjauksessa. Siitä käytiin perusteellinen keskustelu ensimmäisissä strategiaistunnoissa. Strategiasihteeristö sai melko selkeät osviitat seurannalle. Ehkä yllättävin seikka oli se, että hallituksen tavoitteiden toteutumista haluttiin seurata erittäin tarkkaan ja kurinalaisesti ja tiiviisti nimenomaan aikataulujen kannalta. Asioissa haluttiin edetä ripeästi ja tuloksellisesti. Tähän liittyen jäi elämään eräs toinen pääministeri Sipilän slogan: ”Ei jäädä vatuloimaan”. Seurantamenettelyn pitäisi olla sellainen, että se mahdollistaisi ”antivatuloinnin” eli laittaisi ajoissa hälytyskellot soimaan, jos asioiden etenemisessä olisi suuria ongelmia.

Seuraavaan taulukkoon on tiivistetty keskeiset muutokset hallitusohjelman toteutumisen seurannassa:

	Perinteinen seuranta (ennen 2015)	Strateginen seuranta (2015–2019)
Luonne	Kirjalliset raportit kauden lopussa tai puolivälissä	Jatkuva seuranta strategiaistunnoissa, dynaaminen virstanpylväsarviointi
Fokus	Suoritekeskeinen raportointi (mitä on tehty)	Vaikuttavuus- ja etappiseuranta (muutosvoima)
Visualisointi	Laajat, sektoroituneet tekstimassat	Mittarinäytöt ja ”liikennevalot”
Reagointi	Staattinen ja vaikeasti muutettava	Ketterä reagointi ja suunnan korjaus istunnoissa

Kulttuurinmuutoksen haasteet

Muutos versus Business as Usual -ajattelun tarkoitus oli ohjata poliittista huomiota ja energiaa kipeimmin muutosta tarvitsemiin asioihin ja poliittisesti vaikeisiin ratkaisuihin. Tämän kommunikointi yleisölle ja medialle ei ollut helppoa. Hallitusohjelmakäytännössä on pitkään ollut vallalla ajattelu, että eri sektoreiden asiat yritetään sisällyttää agendalle mahdollisimman kattavasti. Taustalla lienee eräänlainen arvostuksen hakeminen ”omalle asialle”. Heti hallitusohjelman julkistamistilaisuudessa mediasta kysyttiin esimerkiksi, miksi sukupuolten tasa-arvoasiasta ei ole minkäänlaista mainintaa, eikö se olekaan tämän hallituksen tavoite. Syy lienee ollut, ettei sillä rintamalla katsottu juuri sillä hetkellä olevan suuren reformin tai muutoksen tarvetta vaan asia voitaisiin hoitaa BAU.

Toinen vaikeasti avautuva asia oli ns. kärkihankerahoituksen merkitys vipuvartena uudistuksille. Esimerkiksi hälyä nostettiin havainnosta, että hallitus samaan aikaan leikkaa koulutuksesta (690 miljoonaa euroa) ja ohjaa kärkirahaa koulutuspoliittisiin kärkihankkeisiin. Perinteisen hallinnollisen ajattelun vallitessa uudistuminen ei helposti nouse merkillepantavaksi investointikohteeksi, jos vaihtoehtona on totuttu vakiintunut toiminta.

Kolmas hankala kommunikoitava hallitukselle oli yritys yhdistää reipas eteneminen asioissa ja tietoon perustuva päätöksenteko, johon strategiaistuntoihin varattu aika antoi aiempaa paremmat mahdollisuudet. Hallitusta syytettiin hosumisesta ja kiireessä tehdystä lainvalmistelusta. Kun sitten tiedon täsmentyessä saatettiin vaihtaa suuntaa tai perua aiempi linjaus, oli helppo leimata hallitus ”takinkääntäjäksi”.

Hallitus itse suhtautui kriittisesti siihen, että toimintasuunnitelmavaiheessa strategisen otteen katsottiin höllentyneen ja strategisten painipisteiden pilkkoutuneen tarpeettoman moniin ja liian yksityiskohtaisiin kärkihankkeisiin ja

niiden toimenpiteisiin. Tästä keskusteltiin jo ensimmäisen toimintasuunnitelman tarkistuskierröksellä 2016 ja etenkin toimintasuunnitelman puolivälitarkistuksessa asiaa yritettiin korjata ja tuottaa entistä fokusoidumpia kärkihankesuunnitelmia.

3.4. Kesärannan strategiaistunnot luottamuksen tilana

Hallituskaudella toteutettiin uusi käytäntö säännöllisistä hallituksen strategiaistunnoista. Nämä säännöllisesti joka toinen maanantai toteutetut kokoontumiset olivat uudistetun strategiaproessin keskeinen kulmakivi. Uusi instituutio kuvasi monia uudistuksen perusajatuksia. Pyrkimyksenä oli muodostunut erottua aiemmasta erityisesti löytämällä työskentelymuotoja, jotka vahvistaisivat hallituspuolueiden keskinäistä luottamusta. Tavoite oli myös antaa strategiaistunnoissa hallitukselle mahdollisuus tiedon hyödyntämiseen politiikassa, kuten oli julistettu tavoitetasolla jo kauemman aikaa. Strategisen hallitusohjelman idean kannalta strategiaistunnot olivat välttämättömyys. Niissä valmisteltiin ja seurattiin toimintasuunnitelmaa, joka yksityiskohtaisuudessaan antoi mahdollisuuden pitäytyä hallitusohjelmaa laadittaessa tavoitteellisempiin ja yleisluontoisempiin kirjauksiin.

Iltakouluista strategiaistuntoihin

Hallituksen iltakoulukäytäntö oli ollut käytössä jo 1930-luvulta lähtien hallituksen sisäistä epämuodollisempaa keskustelua varten. Sen käynnisti pääministeri A.K. Cajander. Iltakoulujen kuten myös strategiaistuntojen ajatus oli, että hallituksella olisi aikaa käydä keskenään perusteellisempaa keskustelua avainasioista, kypsytellä vaikeita ratkaisuja ja tarvittaessa sovittelua ristiriitoja. Tavoite oli mahdollistaa ministereiden keskinäinen vapaamuotoisempi kanssakäyminen hallituksen pakollisia ja muodollisia päätöksenteon foorumeita täydentäen. Iltakoulukäytäntö oli aikojen mittaan kangistunut kaavoihinsa. Ministereiden kiinnostusta oli omiaan vähentämään asialistojen kirjavuus ja painottuminen sektorikohtaisiin yksityiskohtiin. Ministereiden sijasta paikalla alkoi olla yhä enemmän poliittisten esikuntien edustajia ja virkamiehiä. Tätä haluttiin nyt uudistaa.

Kun hallituksen työtä ohjasi strateginen hallitusohjelma strategiaistunnot omistettiin strategisten tavoitteiden ja niitä toteuttavien kärkihankkeiden tarkasteluun. Tämä olikin ehkä merkittävin ero aiempiin hallituksen iltakouluihin. Muutoinkin strategiaistuntojen perusajatuksot ja toteutus olivat merkittäväällä tavalla erilaisia kuin iltakoulujen. Tästä asiasta on ollut vääriä käsityksiä ja monet uskoivat, että strategiaistunto oli vain uusi nimitys samalle asialle.

Keskeisimmät erot hallituksen iltakouluihin olivat, että

- Asialistat koottiin hallitusohjelman ja toimintasuunnitelman asioihin keskittyviksi
- Ministerit osallistuivat istuntoihin itse, eikä avustajien tai virkamiesjohdon käyttö sijaisina ollut sallittu
- Kärkihankkeiden vastuuministerit ja strategisten ministeriryöryhmien puheenjohtajat esittelivät itse käsiteltävät asiat strategiaistunnossa. Ainoastaan

hyvin mutkikkaan asian käsittelyyn ministeri voi tuoda tuekseen valmistelevan virkamiehen, varmistamaan asiatietoja.

Näillä periaatteilla pyrittiin välttämään iltakouluihin aikojen mittaan liittyneet piirteet, jotka vähensivät niiden merkitystä ja kiinnostusta ministereille. Iltakouluissa oli usein ministereiden sijasta keskeistä avustajakuntaa, jolloin vaarana oli, että ne muodostuivat ministereiden keskinäisen yhteydenpidon sijasta avustajien keskustelufoorumiksi. Iltakoulujen sisältö muodostui pitkälti ministeriöiden esittämistä ja haluamista keskusteluasioista. Asialistat olivat siis melko ”sekalaisia”. Sen sijaan strategiaistunnot oli kytketty hallituksen strategiaan ja sen mukaisten prioriteettien käsittelyyn ja olivat siinä mielessä ”top down”-ohjattuja.

Strategiaistuntojen periaatteet

Strategiaistuntojen periaatteet sovittiin yhdessä pääministerin johdolla. Paikaksi otettiin pääministerin kesäasunto Kesäranta, joka antoi istunnolle kodikkaat ja intiimit puitteet. Virallisen siunauksen useimmat strategiaistuntojen käytänteet saivat ohjeessa, joka annettiin toimintasuunnitelman laatimisesta. Ohjeessa virallistettiin myös valtioneuvoston kansliaan perustetun strategiasihteeristön asema: ”Strategiaistuntojen valmistelussa pääministeriä avustaa valtioneuvoston kanslian hallituksen strategiasihteeristö”.

Periaatteet pitivät hyvin koko hallituskauden. Tosin hallituskauden loppua kohti, istuntoja pidettiin kahta viikkoa harvemmin ja joskus niitä peruttiin poliittisten kriisien tai äkillisten tapahtumien vuoksi. Kaikkiaan hallituskaudella järjestettiin yhteensä n. 50 strategiaistuntoa. Kun istunnot pääosin kestivät neljä tuntia, hallitus istui näissä istunnoissa yhteensä n. 200 tuntia, mitä voi pitää merkittävänä aikapanostuksena strategian toteuttamisen seurantaan ja yhteensovittamiseen. Alkuperäinen strategiaistuntojen frekvenssi yllätti myös uudistuksen valmistelijat. Varsinkin myöhemmin käytiin keskustelua myös hallituksen sisällä siitä, oliko tahti liian tiheä. Alussa ministerit tuntuivat kuitenkin ottavan järjestelyn mielellään vastaan.

Strategiaistunnoissa oli innostunut ilmapiiri. Tunnelmassa oli havaitsevinaan etenkin alkuvaiheessa suoranaista innostusta siitä, että tunnettiin olevan jonkun aivan uuden äärellä ja keskellä. Keskustelu oli avointa ja rakentavaa. Käsitys, että myös ministerit kaipaavat vertaistukea ja vapaamuotoista kanssakäymistä kollegoidensa kanssa, vahvistui.

Aika ja paikka tiedon omaksumiseen

Sen sijaan, että istunnot olisivat olleet asiantuntijoiden ja esittelijävirkamiesten jatkuvaa virtaa, ne mahdollistivat haluttaessa keskittymisen syvemmin joihinkin ajankohtaisiin ja tärkeisiin asiakokonaisuuksiin, joista sovittiin yhdessä. Tällöin istunnon asialistalle otettiin kunnollisella aikapanoksella tietty teema, johon alustamaan kutsuttiin maan paras tai parhaat asiantuntijat. Nämä saattoivat kunnolla varatun ajan puitteissa antaa hallitukselle tietoa normaalia laveammin ja syvällisemmin. Hallintopolitiikan kannalta tämä oli strategiaistuntojen keskeistä antia:

nyt oli ministeristölle varattu aika ja paikka tiedon omaksumiseen yleisesti. Erityisesti valtioneuvoston laajan ennakointityön tulosten jakamiseen ja poliittiseen käsittelyyn oli pitkään toivottu toimivaa mallia. Strategiaistunnoissa ennakointikeskusteluun oli mahdollisuus, mutta ennakointiaineiston käyttö olisi voinut olla aktiivisempaa.

Alusta alkaen strategiaistuntojen pelisääntöihin kuului se, että istunnot olivat ”päätöksentekovapaita”. Niissä ei ollut tarkoitus tehdä varsinaisia päätöksiä vaan sopia reunaehdoista, linjauksista ja käydä tunnustelemaa keskustelua yhteensovittavista asioista. Erityisesti tämä koski budjettiresursseja. Istunnoissa ei pitänyt sitoutua tiettyihin määrärahoihin eikä käydä keskustelua määrärahojen mitoituksista, vaikka tärkeitä keskusteluja käytiin mm. aivan vuosittaisten budjetti- ja kehysriihten alla. Tästä pidettiin kiinni, vaikka tosiasiaa näitä kahta, sisällön ja resurssien määrittelyä, ei voidakaan kirkaasti pitää erillään.

Luottamus hallituksen sisällä ja virkakuntaan päin

Luottamus on sana, joka tulee esiin lähes aina puhuttaessa hallituspolitiikan tekemisen malleista. Ensimmäiseksi luottamus nousee keskeiseksi kysymykseksi hallitusneuvottelujen kulussa ja lopputuloksessa. Hallitusohjelman toimeenpano edellyttää myös luottamusta hallituspuolueiden kesken, kun asialistan asiat ovat lähes poikkeuksetta poikkihallinnollisia. Luottamuksen rakentumista ja säilymistä voidaan tukea erilaisilla järjestelyillä, joista strategiaistunnot edustavat erästä.

Hallituksen sisäisen luottamuksen voidaan nähdä perustuvan pääsääntöisesti henkilösuhteisiin tai politiikan sisältöihin tai molempiin. Strategiaistunnot palvelivat todennäköisesti molempia. Henkilösuhteiden kautta rakentuvaa luottamusta oli omiaan ruokkimaan strategiaistuntojen suljettu luonne. Ajan varaaminen tiedon vastaanottamiseen ja yhteiseen keskusteluun puolestaan palveli yhteisymmärryksen löytymistä luottamuksen kautta politiikan sisältökysymyksissä.

Tuntuma oli, että, istunnot palvelivat hallituksen keskinäisen luottamuksen vahvistumista etenkin hallituskauden alussa ja selkeämmin aina kauden puoliväliin saakka. Tämä kuitenkin muuttui tietysti päälaelleen, kun yhden hallituspuolueen sisäinen kehitys johti puolueen jakautumiseen ja monen ministerin eroon. Muutoinkin hallitustyöskentelyn luottamuspääomaa näytti hallituskauden loppua kohti mentäessä syöneen muun muassa erilaiset hallitusta tai yksittäisiä ministereitä kohdanneet hälyt ja mediakohut. Luottamusdynamiikkaan vaikutti varmasti myös politiikanteon arkeen kuuluvan poliittinen hermostuminen lähestyttäessä seuraavia vaaleja.

Strategiaistuntojen suljettu luonne

Periaate, että istuntoihin osallistuivat pääosin ainoastaan ministerit ja valitut poliittiset edustajat (mm. eduskuntapuolueiden puheenjohtajat) lienee aiheuttanut oudoksuntaa sekä virkakunnassa että avustajakunnassa. Tiedonkulkua haittasi se, että strategiaistunnoista ei tehty muodollisia ja julkisia pöytäkirjoja. Keskustelujen johtopäätöksistä tiedotettiin eri vaiheissa hallituskautta eri tavoin. Strategiasihteeristö

valmisteli kuitenkin jokaisesta istunnosta muistiinpanot. Niiden jakelu oli aluksi hyvin pienelle poliittiselle piirille. Mutta hallituskauden mittaan tässä suhteessa avauduttiin jonkin verran, mutta ei varmasti riittävästi. Jossain vaiheessa strategiasihteeristö järjesti pääministerin valtiosihteerin johdolla strategiaistuntoja seuranneena tiistai-illana ns. kansliapäälliköiden briefin, jossa käytiin suullisesti läpi edellisen illan antia.

Strategiaistuntojen perusosallistujakunta oli siis ministerit ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Pääministerin esikuntaa edustivat valtiosihteerit ja pääministerin ykkösavustaja sekä strategiasihteeristö. Aluksi strategiasihteeristöäkin paikalla oli vain sen päällikkö, mutta myöhemmin käytännön syistäkin yksi tai useampi asiantuntija sieltä osallistui kokouksiin. Normaalisti hallituskäytännöstä poikkesi tästä niukasta sisäpiirin periaatteesta johtuen aluksi se, että oikeuskansleri ei osallistunut eikä myöskään valtioneuvoston viestintä. Nämä tahot kyllä otettiin mukaan myöhemmin.

Aika ja paikka tiedon omaksumiseen

Sen sijaan, että strategiaistunnot olisivat olleet asiantuntijoiden ja esittelijävirkamiesten jatkuvaa virtaa, ne mahdollistivat haluttaessa keskittymisen syvemmin joihinkin ajankohtaisiin ja tärkeisiin asiakokonaisuuksiin, joista sovittiin yhdessä. Tällöin istunnon asialistalle otettiin kunnollisella aikapanoksella tietty teema, johon alustamaan kutsuttiin maan paras tai parhaat asiantuntijat. Nämä saattoivat kunnolla varatun ajan puitteissa antaa hallitukselle tietoa normaalia laueammin ja syvällisemmin. Hallintopolitiikan kannalta tämä oli strategiaistuntojen keskeistä antia: nyt oli ministeristölle varattu aika ja paikka tiedon omaksumiseen yleisesti. Erityisesti valtioneuvoston laajan ennakointityön tulosten jakamiseen ja poliittiseen käsittelyyn oli pitkään toivottu toimivaa mallia. Strategiaistunnoissa ennakointikeskusteluun oli mahdollisuus, mutta ennakointiaineiston käyttö olisi voinut olla aktiivisempaa.

Strategiaistuntojen normaali kulku

Keskustelun kulku maanantaisissa strategiaistunnoissa piti sisällään tiettyjä vakioelementtejä, joista joustettiin tarvittaessa. Pääministeri aloitteesta joka istunto alkoi yleensä katsauksella hallitusohjelman visioon. Se heijastettiin seinälle tarkoituksena muistuttaa, että hallitus on ilmaissut tahtonsa kulkea tiettyyn suuntaan vuosittaisessa ja koko hallituskauden työskentelyssä.

Toinen vakioelementti oli strategiasihteeristön esittämä katsaus hallitusohjelman etenemiseen. Katsaus koottiin pääministerin ja hänen esikuntansa määrittämästä teemasta: joskus tehtiin kokonaistarkastelu kärkihankekokonaisuuteen, joskus otettiin esiin rajoitetumpi teema. Se saattoi olla joku tai jotkut viidestä painopistealueesta kokonaisuudessaan, joku tai jotkut kärkihankkeista. Joskus päätettiin tarkastella kehitystä indikaattoreiden valossa.

Strategiasihteeristö hyödynsi raportissaan sähköistä tietopohjaa, jossa yhteen alustaan pyydettiin aika ajoin ministeriöitä ajantasaistamaan tietoja kärkihankkeista, niiden kulloisestakin sisällöllisestä tilanteesta ja aikataulun etenemisestä. Sähköisen tietopohjan perusteella arvioitiin kunkin kärkihankkeen etappien saavuttamista ja visualisoitiin tätä liikennevaloja käyttäen.

Vihreällä visualisoitu kärkihanke eteni sovitussa aikataulussa. Keltainen väri kuvasti aikataulun olevan myöhässä, mutta tälle oli löydettävissä asianmukainen selitys, kuten EU-lainsäädännön viivästyminen. Punaiset kärkihankkeet näyttivät olevan vaikeuksissa. Tällainen yksinkertaistettu esittämistapa nosti ongelmalliset kohdat esiin. Niistä asianomainen ministeri alusti koko istunnolle ja käytiin yhteinen keskustelu. Esimerkiksi viivästyksen syitä valotettiin. Jos ongelma oli poliittinen, se voitiin ottaa käsittelyyn.

Strategiaistuntojen kokoonpano oli tarkoituksella suppea ja eri sektoreiden virkamiesten panos tavanomaista vähäisempi. Tässä piilee kaksiteräinen miekka: yhtäältä tuntuu olevan tarvetta sille, että ministereiden keskinäistä luottamusta ja yhteistyötä vahvistetaan luottamuksellisissa keskusteluissa. On ilmaistu, että ministereillä pitäisi olla joku aika ja paikka, jossa ei tarvitse jatkuvasti epäillä toisten osapuolten ”juonittelua”. Tällöin suora kanssakäyminen ilman ministereiden taustaorganisaatioiden vaikutusta on tähdellistä.

Toisaalta tiedonkulku ministereiden ja johtavien virkamiesten kesken on avainasemassa, jos päätösten vaikuttava toimeenpano halutaan varmistaa. Näyttäisikin siltä, että valintaa olisi tehtävä sen välillä satsataanko ministereiden ja puolueiden keskinäiseen luottamukseen vai poliitikkojen ja virkamiesten väliseen luottamukseen.

Muiden ministereiden poliittisista esikunnista tuli jonkin verran kritiikkiä istuntojen käytännön järjestelyihin. Erityisesti hallituspuolueiden puheenjohtajien esikuntia työllisti strategiaistuntojen valmistelu oman ministerin ja ministeriryhmän valmistelemiseksi. Strategiaistuntojen asialistat valmisteltiin valtioneuvoston kansliassa. Strategiasihteeristö kokosi agendat yhdessä pääministerin valtiosihteerin kanssa, pääministerin ykköserityisavustajan ottaessa lopulliset kannat käsiteltäviin asioihin, niiden otsikointeihin ja kuultaviin asiantuntijoihin. Puheenjohtajien esikunnat purnasivat säännöllisesti, että asialistat saatiin liian viime tipassa. Sääntönä yritettiin pitää lähettämistä ministereiden esikuntiin viimeistään strategiaistuntoa edeltävän viikon torstaina. Aina tässä ei onnistuttu. Jossain määrin esitettiin myös, että pääministeripuolueelta tuli liikaa asioita istuntoihin. Asialistojen muodostumisesta toivottiin sovittavan pelisääntöjen yhteydessä selkeästi.

Ministeriryhmät

Hallitus päätti 23.6.2015 järjestetyssä ensimmäisessä strategiaistunnossa ministerityöryhmät hallitusohjelman viidelle strategiselle painopistealueelle (strategiset tavoitteet) ja rakenteellisille uudistuksille (ns. reformit). Näiden ministerityöryhmien tehtäväksi määriteltiin ohjata ja linjata kunkin kärkihankkeen

valmistelua ja toimeenpanoa, huolehtia hankkeiden yhteensovittamisesta sekä eri hallinnonalojen toimenpiteiden yhdensuuntaisuudesta. Kunkin kärkihankkeen johtoon asetettiin vastuuministeri(t). Vastuuministerin tehtävänä oli johtaa ja ohjata valmistelua ja toimeenpanoa ja vastata kärkihankkeen toimintasuunnitelmasta.

Hallitusohjelman viiden painopistealueen mukaan jäsenytyneillä ministeriryhmillä ja niiden puheenjohtajaministereillä oli keskeinen rooli strategiaprosessissa. Ministeriryhmissä valmisteltiin toimintasuunnitelman sisältöä, seurattiin kärkihankkeiden etenemistä ja linjattiin uusia aloitteita toimintasuunnitelman tarkistusten yhteydessä. Eri ministeriöiden asiantuntijavirkamiesten ja kansliapäälliköiden lisäksi kuhunkin ministeriryhmään osallistui hallituksen strategiasihteeristön edustaja. Järjestelyn tarkoituksena oli varmistaa yhtäältä koordinaatio ja tiedonkulku eri ministeriryhmien välillä sekä yhteys strategiaistunnoissa käsiteltyihin linjauksiin.

Ministeriryhmien käsittelyt vaihtelivat luonnollisesti asiasisältöjen ja puheenjohtajien otteen mukaan. Kattavaa selvitystä näistä kokemuksista ei ole tehty. Luultavasti eri ministereiden kokemukset vaihtelivat myös sen mukaan, millaista vastuuta he ministeriryhmissä edustivat. Kaikkiaan ministereiden näkemykset hallituksen uusista työskentelymuodoista näyttivät riippuvan pitkälti siitä, kuinka paljon vastuuta heillä oli kärkihankkeista.

Ns. kärkihankeministerit kantoivat isoimman vastuun mm. raportoinnista yhteisissä strategiaistunnoissa. Vaikuttaa siltä, että ministeriryhmien puheenjohtajat ja kärkihankkeita johtaneet ministerit olivat vahvemmin sitoutuneet uusiin menettelyihin ja näkivät muutoksen aiempaan merkittävämpänä. On myös näkemyksiä, että hallitusohjelman painopistealueiden ministeriryhmien perustyöskentely ei juuri eronnut perinteisestä sektorikohtaisesta ministeriryhmien työskentelystä.

Vaikka poikkihallinnollisilla ministeriryhmillä oli tärkeä koordinoiva rooli, käytössä säilyi aiemmin vakiintunut menettely, että jos eri puolueiden ministerit ajautuivat pattitilanteeseen, riitakysymykset vietiin hallituspuolueiden puheenjohtajien konklaaviin ratkaistaviksi. Tietoperustaisen päätöksenteon kannalta tätä sinänsä tehokasta menettelyä voi arvostella siitä, ettei tällaisissa pienen piirin keskusteluissa ole läsnä ao. substanssiministereiden asiantuntemusta. Tällöin ratkaisu ei aina välttämättä ole paras mahdollinen. Epävirallista hallituksen neuvottelua käytettiin niin ikään kiireellisesti eteen tulleiden, usein käytännön menettelytapoihin liittyvien asioiden sopimisessa.

Loppukaudesta ministeriryhmät tekivät itsearviointit näistä yhteistyön muodoista. Esimerkkinä nostetaan seuraavassa joitain otteita Työllisyys ja Kilpailukyky-ministeriryhmän arvioinnista.

Työllisyys- ja Kilpailukyky-ministeriryhmä (ns. Kiky-minry) piti kokouksia keskimäärin kahden-kolmen viikon välein kesätaukoja lukuun ottamatta. Ministerit olivat varsin harvoin pois paikalta ilman pakottavaa syytä. Asioita käsiteltiin usein ”intensiivisesti” ja välillä yllättävänkin suorasukaisesti ja yhteisöllisesti. Keskeisiä

jäseniä Kiky-minryssä olivat ns. TEM-ministerit (Lintilä, Lindström ja Rehn). Käsiteltävän aiheen ja toimivallan mukaisesti ”perusjäsenministerien” lisäksi muut ministerit olivat hyvin paikalla, joten horisontaalinen yhteensovitus toimi.

Kokoukset oli rytmitetty avainhankkeiden syöttämiseksi strategiaistuntoon. Strategiaistuntojen peruuntumiset ja isojen avainhankkeiden verkkainen eteneminen verottivat kokoustiheyttä. Ministeriryhmän oman arvion mukaan siitä tuli tietyllä tavalla hallinnonalan keskeinen ”päättävä ja ohjaava poliittinen elin”. Tietty kilpailuasetelma tai ainakin täydentävä rooli talouspoliittisen ministerivaliokunnan suuntaan merkitsi ns. näytön paikkaa tuottaa lisäarvoa osallistujille ja hallitukselle.

Kokousten arvioitiin saaneen TEM:n sisällä aikaan lisää intoa ja ”pöhinää”. Mielenkiintoinen toteamus arvioinnissa on, että ministeriryhmän kokousten lähestyminen sähköisesti valmistelutyötä virkamieskunnassa. Ministeriryhmän sisältä kuvailtiin ”TEM-ministereiden” ja virkamieskunnan välejä välittömiksi. Vähitellen ministerit hallitsivat asiasisällöt niin hyvin, että virkamiehet jäivät enemmän taustalle asiakäsittelyissä.

Ministeriryhmässä arvioitiin ministereiden ja virkamiesten olleen pitkään kiinnostuneita kärkihankkeiden ja siten Tosun etenemisestä. Poliittisesti kiinnostus kuului vähentyneen v. 2017 lopusta alkaen.

Uudistusten valmistelun etenemisen viestintä puhutti ministereitä Kiky-minryssä. Koska työskentely oli tärkeimmissä asioissa strategiaistuntoon tähtäävää, hankkeista ei haluttu tiedottaa ”keskeneräisinä” ennen koko hallituksen päätöksiä. Vaalikauden alkupuolella ministeri Rehnin aikana TEM tiedotti kärkihankkeiden liikkeelle lähdöstä ja etenemisestä sekä nosti niiden roolia esiin julkisuudessa esim. puheita pitäessään. VNK:sta olisi kaivattu aktiivisempaa otetta tiedottamisen ohjauksessa ja linjaamisessa.

3.5. Strategiaistunnot eri toimijoiden näkökulmasta

Valtiovarainministeriö ja valtioneuvoston kanslia

Politiikanteon uudistamisen valmistelussa (10–20v) toistuva teema on ollut, kuinka lähentää ns. sisältöpolitiikan ja resurssipolitiikan valmistelua ja päätöksentekoa. Hallituksen kannalta ja yksittäisten ministereiden näkökulmasta budjettiprosessi lienee edelleen se keskeisin kamppailukenttä, jolla politiikan ydinkysymykset ratkotaan ja poliittiset pisteet kerätään. Tähän haluttiin muutosta. Koska hallitusohjelmaudistuksen ydintä oli prosessien ja foorumeiden uudistaminen yritykset lähentämiseen tapahtuivat tätä kautta. Yleisarviona voi sanoa, että lähentymisessä otettiin askeleita eteenpäin.

Yhteydenpito valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön kesken myös budjetoitiasioissa tiivistyi, kuten se oli ollut tiivistä hallintajärjestelmän kehittämisessä. Valtiovarainministeriön valtiosihteeri Martti Hetemäki oli hyvin

keskeisessä asemassa strategisen hallituspolitiikan mallin kehittämisessä. Yhteistyö valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön valtiosihteereiden sekä keskeisten kehittämisvastuullisten virkamiesten kesken oli äärimmäisen tärkeää yhteistyön edistämiseksi. Valtiovarainministeriön Hallintopolitiikka-osaston Katju Holkerin rooli oli avainasemassa.

Tärkein edistys tässä suhteessa liittyi strategian käsittelyn ja Tosu-tarkistusten ajoittamiseen. Tarkistuksia käsitelleet strategiaistunnot järjestettiin välittömästi ennen valtiontalouden kehysriihiä. Säännöksi oli sovittu, että varsinaisesti rahaa ei käsiteltäisi strategiaistuntoinstituution puitteissa. Oli kuitenkin ehkä hieman keinokeista, että peräkkäisinä päivinä hallitus saattoi keskustella tietyistä merkittäviä määrärahakysymyksiä sisältäneistä uudistuksista tai linjauksista ilman mainintoja määrärahoista ja seuraavana päivänä samaa asiaa käsiteltiin määrärahojen mitoituksen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön virkamiehet eivät pääsääntöisesti osallistuneet strategiaistuntoihin. Valtiovarainministeri Orpon valtiosihteeri, ensin Olli-Pekka Heinonen ja sittemmin Risto Artjoki, sekä ykkösavustaja Anssi Kujala kuitenkin olivat usein paikalla. Uutta ja ainakin symbolisella tasolla merkittävää oli, että valtioneuvoston kanslian strategiasihteeristön päällikkö kutsuttiin hallituskaudella valtiovarainministeriön järjestämiin budjetti- ja kehysriihiin, tavoitteena varmistaa tiedonkulkua strategiaistuntojen johtopäätöksistä.

”Strategia ohjaa resursseja”-tavoite on Suomessa ollut pitkäaikainen toive ja tavoite. Strategisen hallitusohjelman uudistus oli tässäkin suhteessa huomattava yritys. Moni asia jäi vaiheeseen. Resurssiohjauksen dominanssia ylitse sisältöpolitiikan oli yritetty suitsia jo ohjelmajohtamisuudistuksessa 2000-luvulla. Strategisen sisältöpolitiikan ja finanssipolitiikan yhteensovittaminen ja prosessien lähentäminen on osoittautunut polkuriippuvuuksien kuningaslajiksi.

Strategisen hallituspolitiikan uudistuksen huolellisessa valmistelussa työstiin varsinaisen Ohra-raportin jälkeen virkamiestyönä niin sanottu hallitusohjelmauudistuksen toimeenpanosuunnitelma. Tässä jälleen valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian yhteishankkeessa avainasemassa oli työryhmän puheenjohtaja Timo Viherkenttä, silloinen alivaltiosihteeri valtiovarainministeriössä. Tämä työryhmä tarkasteli mahdollisen uuden hallituksen strategiaprosessin oletettuja ja odotettavia käytänteitä varsin konkreettisesti ja realistisesti.

Radikaalein ehdotus tässä työssä oli, että hallituksen mahdollista uudentyypistä strategiaprosessia koordinoimaan perustettaisiin VM:n ja VNK:n yhteinen strategiasihteeristö. Sen tehtävänä olisi valmistella yhteistyössä hallitukselle suunnitelma, joka yhteensovitaisi julkisen talouden suunnitelman ja toimintasuunnitelman strategiset politiikkakokonaisuudet. Koordinoivaa sihteeristöä johtaisi pääministerin valtiosihteeri yhteistyössä valtiovarainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä kanssa.

Myös kansliapäällikkökokouksen roolia ministeriöiden välisten kysymysten yhteensovittajana ehdotettiin vahvistettavaksi. Jatkossa sen puheenjohtajana toimivan pääministerin valtiosihteerin rinnalla kansliapäällikkökokouksen varapuheenjohtajana olisi valtiovarainministeriön valtiosihteerin kansliapäällikkönä. Nämä ehdotukset eivät koskaan saaneet osakseen vakavaa poliittista keskustelua. Strategisen sisältöpolitiikan ja finanssipolitiikan yhteensovittaminen on osoittautunut polkuriippuvuuksien kuningaslajiksi.

Ministeriöiden kansliapäälliköt ja poliittiset valtiosihteerit

Ministeriöiden kansliapäälliköt yhteensovittavat eri sektoreiden ajankohtaisia asioita kansliapäällikkökokouksissa, joita järjestetään säännöllisesti noin pari kertaa kuukaudessa pääministerin valtiosihteerin puheenjohtajana. Kansliapäälliköt antoivat merkittävän panoksen hankkeissa, joissa kehitettiin strategisen politiikanteon mallia. Kansliapäällikkökokous seurasi melko tiiviisti kehittämisehdotusten valmistelua. Monissa kansliapäällikkökollektiivin seminaareissa ja retriiteissä teemana oli valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen ja strateginen johtaminen, mm. tulohajautuksen ja strategiaprosessin yhteydet.

Monessa ministeriössä johtamiskäytänteitä muokattiin hallituksen uudentyyppisen strategiaprosessin edellyttämällä tavalla. Hallituskaudella strategiasihteeristö piti säännöllistä yhteyttä ministeriöiden johtoon. Käytiin keskusteluja strategiaprosessin käytännön toteutuksesta, sen realistisuudesta ja rajoitteista.

Kansliapäällikköiden näkemykset vaikuttivat kehittämishankkeiden suositusten muotoutumiseen. Ilman ministeriöiden johdon tukea hallituskauden poliittisen johtamisen uudistus tuskin olisi ollut mahdollinen. Tukea strategiseen johtamiseen oli aidosti olemassa.

Siihen nähden lienee ollut pettymys valtioneuvoston virkamiesjohdossa, että kun uusia ideoita alettiin soveltaa, ministerikollektiivin ja kansliapäällikkökunnan vuorovaikutus jäi selvästi ohueksi ja puuttuvaksi lenkiksi uudistuksessa. Poliitiikan toimeenpanon strategisuuden ja poikkihallinnollisuuden vahvistaminen olisi vaatinut enemmän huomiota. Etenkin hallituskauden alkuvaiheessa katsottiin tarvittavan poliitikkojen ja virkamiesten kesken riittävästi jaettua aikaa ja keskustelua hallituksen tavoitteiden yhteisistä tulkinnoista ja parhaiden toimeenpanokeinojen valinnasta.

Herää kysymys, mistä kumpusi tietynlainen epäluottamus poliittisen johtamisen ja virkamies- ja asiantuntijatoiminnan välillä. Jo hallitusohjelmauudistusta valmisteltaessa Ohra-hankkeessa oli tunnistettu, että politiikanteon kolmesta ulottuvuudesta Mitä (agenda) – Miksi (tietopohja) – Miten (toimeenpano), ensi vaiheessa jouduttiin panostamaan agenda-ulottuvuuteen. Siksi uudistuksen fokus oli hallitusohjelman rakenteessa ja sitä koskevassa poliittisen päätöksenteon strategisessa prosessissa. Vaikka toimeenpanon merkitys politiikan lopputulokselle

miellettiin ja oli keskusteluissa vahvasti esillä, sen pohtimista olisi pitänyt jatkaa määrätietoisesti.

Joidenkin mielestä luottamuspuola poliittisen johdon ja virkakunnan välillä oli jopa yksi syy sille, että uudistuksessa omaksutuilla käytänteillä ei ollut jatkuvuutta. Syitä voi toki olla monia, mm. monien mielestä erityisesti hallituskauden 2019–2023 alun turbulentit tapahtumat – hallituksen sisäiset roolien ja henkilöiden muutokset, covid-kriisi, Ukrainan sota, jotka veivät valtavasti hallituksen huomiota.

Poliittinen valtiosihteeri-instituutio on Suomessa hakenut rooliaan, joka ei ole ottanut selkeytyäkseen. On jälkikatsannossa epäselvää, oliko kaudella 2015–2019 valtiosihteereillä vaikutusta enemmän ao. ministerin poliittisen toiminnan tukemisessa vai toimeenpanosta vastuullisen ministeriöhallinnon strategisessa johtamisessa.

Valtiosihteeri-kansliapäällikkö-rooleja ovat oivallisesti pohtineet Jouni Backman ja Liisa Hyssälä Sitran tilaamassa selvityksessä ”Kansanvallan peruskorjaus”: He ehdottivat, että ”Koko hallituksen ja sen eri poliittisten ryhmien yhteistyön koordinoimisen vahvistamiseksi olisi kaikkien hallitusryhmien yhden valtiosihteerin sijoittaminen valtioneuvoston kansliaan perusteltua. Tämä lisäisi pääministerin mahdollisuutta koordinoida ja ohjata koko hallituksen työtä ilman, että sen täytyy tapahtua nykyisessä määrin hallitusryhmien vetäjien keskinäisenä kokoontumisena”. Ajatus ”poikkihallinnollisista valtiosihteereistä” tuntuu elävän joissain piireissä.

Hallitusohjelmavastaavien asiantuntijoiden verkosto HOT

Toinen tärkeä virkamiestason yhteensovittava foorumi hallituskaudella oli ministeriöiden strategiajohtajien tai vastaavassa asemassa toimivien virkamiesten verkosto, joka on eri aikoina kulkenut hieman eri nimillä. Hallituskaudella 2015–2019 sitä kutsuttiin Hallitusohjelman toimeenpanoverkostoksi, ns. HOT-verkosto. Strategiasihteeristön päällikön puheenjohtolla kokoontuneessa verkostossa käsiteltiin poikkihallinnollisia asioita valmistelevasti kansliapäälliköitä varten. Tässä verkostossa voitiin myös käsitellä ja sopia monenlaisista käytännön seikoista liittyen uudentyypisen hallitusohjelmatyön ja Tosu-valmistelun organisointiin ja toteutukseen sekä seurannan menettelyihin.

Jos kansliapäällikkökunta koki jäävänsä tarpeettomasti syrjään hallituksen strategiaistuntojen valmistelusta ja toimeenpanosta, melkoisena puutteena pidettiin myös sitä, että hallituksen linjaukset strategiaistunnoissa eivät valuneet rivivirkamiesten arkeen. Pitkin matkaa kokokärkihankekonseptin koettiin jääneen yleisesti ottaen vieraaksi virkamieskunnalle.

Pääministerin valtiosihteeri ja hallituksen strategiasihteeristö

Hallituksen strategiasihteeristö sijaitsi valtioneuvoston kansliassa. Pääministerin valtiosihteeri toimi johtoroolissa sihteeristöön päin ja oli tiiviissä vuorovaikutuksessa strategiasihteeristön kanssa - kuten aiemmat valtiosihteerit olivat olleet

hallitusohjelman toimeenpanontuesta ja seurannasta vastuullisen kanslian virkakunnan kanssa - (VNK:n aiempi Poliittisen johdon asiantuntijasihteeristö, PJAS).

Pääministerin valtiosihteerin lakisääteinen tehtävä on avustaa pääministeriä valtioneuvoston johtamisessa. Valtiosihteeri valmisteli strategiasihteeristön kanssa keskeisiä strategiaistuntojen juoksutuksen kannalta tärkeitä asioita kuten agendoja ja viestimistä keskeisistä päätelmistä. Hyvänä käytäntönä hallituksen alkuvaiheessa oli, että kolmikko valtiosihteeri, pääministerin ykköseritysavustaja ja hallituksen strategiasihteeristön päällikkö briefasivat pääministerin juuri ennen kulloisenkin strategiaistunnon alkua Kesärannassa noin vartin yhteiskokouksessa.

Strategiasihteeristön tehtävät strategiaprosessissa olivat moninaiset. Keskeisimpinä voidaan listata seuraavat:

- Strategiaistuntojen agendojen suunnittelu ja valmistelu poliittisten esikuntien, erityisesti pääministerin esikunnan kanssa
- Kanssakäyminen ministereiden, heidän poliittisten esikuntien ja virkamieskunnan kanssa liittyen kunkin strategiaistunnon asialistan muodostamiseen ja aineistoihin
- Strategiaistuntojen jälkityöt, mm. viestiminen keskeisistä johtopäätöksistä
- Hallituksen erityisten teemaseminaarien ja keskustelutilaisuuksien järjestäminen, kuten Tekoälyyn keskittynyt työseminaari
- Yhteydenpito erityisesti valtiovarainministeriön kanssa liittyen strategiaprosessin ja finanssipolitiikan prosessien yhteensovittamiseen
- Osallistuminen kansliapäällikkökokousten keskusteluihin, kun esillä olivat strategiaprosessin asiat
- HOT-verkoston pyörittäminen
- Hallitusohjelman jatkuva seuranta
- Seuranta-aineiston tuottaminen ja visualisointi strategiaistuntoihin
- Prosessin jatkuva kehittäminen

Strategiasihteeristöllä oli runsaasti kahdenkeskisiä yhteyksiä hallituksen ministereihin, erityisesti kärkihankeministereihin. Samoin ministereiden poliittiset esikunnat pitivät tiiviisti yhteyttä strategiasihteeristöön. Tässä suhteessa strategiasihteeristö toimi eräänlaisena ”palveludeskinä”, jolta saattoi matalalla kynnyksellä tiedustella asioita, joko prosessiin liittyviä tai strategiaistuntojen ja muun -prosessin toimintaperiaatteisiin liittyen.

3.6. Pääministerin ilmoitus eduskunnalle ja Eduskunnan rooli

Koska toimintasuunnitelma oli uudentyypinen poliittinen päätösasiakirja, oli epäselvää, miten sen käsittelyn muodot tulisi järjestää, erityisesti eduskunnan suhteen. Hallituksen päätökset valtiontalouden kehyksistä ovat menneet eduskunnan käsittelyyn hallituksen selontekona. Se merkitsee, että asiakirja saa käsittelyn eduskunnan valtiokunnissa ja tulee keskusteltavaksi ja eduskunnan hyväksymäksi yleisistunnossa.

Ohra-hankkeessa oli ehdotettu, että strategian toimintasuunnitelma ja vaalikauden valtiontalouden kehys yhdistettäisiin yhdeksi suunnitteluasiakirjaksi, joka annettaisiin eduskunnalle yhtenä selontekona. Kesäkuun 2015 toimintasuunnitelmaohjeessa mainittiin, että toimintasuunnitelma ja julkisen talouden suunnitelma sovitetaan yhteen sisällöllisesti ja ajallisesti ja ne annetaan yhtäaikaisesti selontekona eduskunnalle hallituksen budjettiriihen jälkeen. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Lähin referenssi Tosulle oli aiemmassa käytännössä ollut mm. Hallituksen Strategia-asiakirja (HSA), joita oli vahvistettu ohjelmajohtamisen kausilla. HSA nähtiin hallituksen sisäisenä suunnitteluasiakirjana, jonka poliittista luonnetta ei korostettu. Sitä ei esitelty lainkaan eduskunnalle. Sen muodollinen status oli hallituksen periaatepäätös, joka ei kuulunut eduskunnan käsiteltäväksi.

Hallituksen toimintasuunnitelman kohdalla käytiin hallituksessa keskustelua siitä, mikä olisi paras tapa informoida ja sitouttaa eduskuntaa tähän hallitusohjelmaa käytännössä täsmäntävään kokonaisuuteen. Pohdinnassa oli, pitäisikö sen kulkea käsi kädessä kehyspäätöksen kanssa samaa käsittelyreittiä valiokunnissa. Lopulta päädyttiin siihen, että ensimmäinen toimintasuunnitelma ja sen vuosittaiset tarkistukset olisi suotavaa saattaa tavalla tai toisella eduskuntaan. Muodoksi valikoitui pääministerin ilmoitus, joka annettiin 7.10.2015. Sen kautta oli mahdollista informoida eduskuntaa hallituksen strategisista toimista ja käydä poliittista keskustelua eduskunnan yleisistunnossa, mutta ei tarvittu muodollisia hyväksyntäprosesseja. Pääministerin ilmoitus hallituksen suunnitelmasta kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemisesta sisälsi tietoa ja lyhyet kuvaukset hallitusohjelman viiden painopistealueen keskeisistä toimeenpanon toimista. Ilmoituksessa haluttiin tuoda ilmi, että ”kärkihankerahoituksella ei paikata budjettileikkauksia”. Ilmoituksen lopussa pääministeri tiivisti sanomansa: ” Meissä jokaisessa piileskelevä uudistaja on rohkaistava astumaan esiin. Ja sitten vain toimeksi - pelotta ja reippaasti.”

Toinen prosessi, jonka kautta eduskunnalla oli mahdollisuus saada tietoa hallitusohjelman toteutumisesta ja hahmottaa hallituksen strategiatyötä oli hallituksen vuosikertomuksen käsittely. Vähemmän huomioitu osa hallituspolitiikan uudistusta oli, että strategisen hallitusohjelman myötä myös tämä raportointi eduskunnalle muutti muotoaan ja rakentui hallitusohjelman rakenteeseen. Kun hallituksen vuosikertomus sisälsi aiemmin pitkälti ministeriöiden tulosohjauksen kautta saadusta tulostiedosta, nyt raportoinnissa korostui valtioneuvoston kanslian tuottama hallitusohjelman seuranta- ja arviointitieto.

Hallituksen saavutukset ja kritiikki

Etenkin ensimmäinen hallitusvuosi oli varsin toimeliasta aikaa hallituksella. Sen aikana annettiin 229 hallituksen esitystä ja niistä 183 oli vuoden sisällä päätenyt jo laeiksi. Strategiaistuntoja järjestettiin parillisten viikkojen maanantaisin varsin säännöllisesti aina hallituskauden puoliväliin saakka. Puolivälitarkastelussa

huhtikuussa 2017 tehty Tosu-tarkistus, synkronoituna hallituksen kehysriihen kanssa, merkitsi suunnitellun mukaisesti politiikan joustavuustavoitteen toteutumista.

Vaalikauden loppua kohti strateginen ote tietyllä tapaa lopahti: strategiaistuntojen säännönmukaisuudesta alettiin poiketa ja perua jo sovittuja istuntoja. Syinä väljähtymiseen on pidetty tavanomaista hallituspolitiikan kärjistymistä lähestyttäessä seuraavia vaaleja. Erilaiset kohut ja mm. viestinnälliset kriisit veivät pääministerin ja joskus muidenkin ministereiden huomiota ja fokusta strategian sijaan päivittäispolitiikkaan. Sipilän hallituksen loppuvaihetta leimasi myös yhden hallituspuolueen sisäinen jakautuminen, minkä tyyppiset kriisit luonnollisesti valtaavat mielet ja dominoivat hallituspolitiikan mielenmaisemaa ja sielunelämää.

Vaalikauden lopulla hallituksen strategiasihteeristö teki systemaattisen selvityksen hallitusohjelman toteutumisesta. Sen mukaan valtaosa hallituksen tavoitteista oli saavutettu ja hankkeista ja uudistuksista toteutettu. Myös Helsingin Sanomat (HS) tuotti jo vuoden 2018 toukokuussa arvion ja totesi samaa. Hallituksen kannalta ehkä kaikkein merkittävin saavutus oli 72 % työllisyysasteen toteutuminen ja nousu 4 prosenttiyksiköllä hallituksen aloitusvaiheen 68 %:sta. Merkittäviä uudistuksia tehtiin mm. koulutussektorilla, nuorten syrjäytymisen vähentämisessä ja norminpurussa. HS arvioi, että 10 miljardin euron säästö- ja rakenneohjelman nähtiin toteutuneen kokonaan tai osittain. Hallitus sai valtion velan kasvun kuriin, piti veroasteen vakaana ja kiristi maahanmuuttopolitiikkaa.

Murheeksi jäi SOTE-uudistuksen jääminen kesken, joka leimasi pitkälti käsitystä hallituksen saavutuksista. Kriittisiä aiheuttaneita ja paljon huomiota saaneita asioita hallituksen asialistalla olivat kilpailukykysovimuksen toteuttamistoimet, taksiuudistus, työttömyysuudistuksen aktiivimalli, perustulokokeilu sekä perutut lakihankkeet. Viimeksi mainitut antoivat mediassa aiheen puhua ”takinkääntöhallituksesta”. Vasta hallituskauden loppupuolella hallituksesta tuotiin esiin politiikan johtamisuudistukseen liittyvä vasta-argumentti: kun asetetaan tiukkoja tavoiteaikatauluja ja saadaan säännöllisesti strategiaistunnoissa lisää tietoa ja analyysiä, on joskus parempi muuttaa kurssia kuin ajaa suoraan karille.

4. Kehitys hallituskauden jälkeen

4.1. Kuoliko muutos pois vai jatkaako uudistus elämäänsä?

Hallitusohjelman painoarvo

Hallitusohjelma oli muodostunut edellisten parinkymmenen vuoden aikana konkreettisesti muutoskohteeksi. Tämä liittyy hallitusohjelman kasvaneeseen painoarvoon hallinnon ja yhteiskunnan kehityksen ohjauksessa. Vuoden 2000 perustuslaissa hallitusohjelma sai juridisen aseman ja hallitukset velvoitettiin antamaan ohjelmansa eduskunnalle tiedoksi, minkä jälkeen eduskunta äänestää hallituksen luottamuksesta. Hallitusohjelma oli ollut keskeisin hallituksen työtä

määrittävä asiakirja jo kauan ennen uuden perustuslain säädöksiä, mutta perustuslaki vahvisti muodollisesti tosiasiasa tapahtuneen kehityksen.

Hallitusohjelman roolin vahvistuminen on vaikuttanut luonnollisesti myös valtioneuvoston kanslian asemaan ja rooliin. Se on antanut mahdollisuuden ja tilauksen kanslian roolin vahvistamiseen ja sen strategisen merkityksen nousuun. Kanslia aloitti hallitusohjelman toimeenpanon seurannan 1970-luvulla. Hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja pääministerin tukeminen hallituksen johtamisessa saivat muodollisen lainsäädännöllisen perustan, kun vuonna 1990 säädöksissä määriteltiin nämä tehtävät pääministerin valtiosihteerin vastuulle.

Hallitusohjelman seuranta on kehitetty määrätietoisesti systemaattisemmaksi ja sisällöllisesti antoisammaksi koko 2000-luvun. Erityisen paljon on vaikuttanut yhteiskunnallista kehitystä koskevien indikaattoreiden käytön merkittävä kehittämistyö. Sen kautta valtioneuvoston kanslialla on ollut näkyvä osuus tietoperustaisen päätöksenteon edistämisessä.

Monelta osin hallituskauden 2015–2019 menettelyt näyttävät jääneen syrjään sitä seuraavilla hallituskausilla. Vuoden 2019 hallitusneuvottelujen tuottamaa hallitusohjelmaa kutsuttiin edelleen strategiseksi hallitusohjelmaksi.

Perusrakenteessa poikkihallinnollisia politiikkakokonaisuuksia kutsuttiin ilmiöiksi. Siihen sisällytettiin myös lista tavoitteista Suomen Governance-kehitykselle eli kymmenen lupausta politiikanteon uudistamiseksi. Käytännön hallitustyöskentelyissä ainakin hallituksen strategiaistunnot johtavine ideoineen ovat jääneen historiaan, on palattu perinteiseen iltakoulukäytäntöön. Moni tuntuu kuitenkin uskovan, että pidemmällä aikavälillä järjestelmämme osaa ottaa oppia aiemmista kokemuksista.

Kun pohditaan pääministeri Sipilän hallituskauden politiikanteon toimintamallista opitun käyttöä hallituskauden 2015–2019 jälkeisissä hallituksissa ja tästä eteenpäin, näkemykset vaihtelevat. Eniten tunteita tuntuu keskustelussa herättävän ulottuvuudet hallitusohjelman yleisyys versus yksityiskohtaisuus sekä pituus versus lyhyys. Kuitenkaan nämä seikat ääripäissäänkään eivät sellaisenaan määritä onko hallitusohjelma strateginen ja antaako täten edellytyksiä strategisen hallituspolitiikan johtamiselle. Olennaisempaa on miten hyvin hallituksen tärkeimmät strategiset tavoitteet nousevat esiin hallinnon normaalitoiminnasta sekä miten lyhyen neljän vuoden toiminta onnistutaan suhteuttamaan pidemmän aikajänteen vaativiin tavoitteisiin.

Korona-aika ja Ukrainan sodan puhkeaminen pakottivat vuonna 2019 aloittaneen hallituksen muokkaamaan toimintamallejaan yllättävien tapahtumien edellyttämällä tavalla. Tässä suhteessa on selvemmin nähtävissä se yleinen suomalaiseen politiikkaan ja hallintoon liittyvä piirre, että pärjäämme hyvin kriisiolosuhteissa mutta emme ole niinkään dynaamisia ”normaaleissa” olosuhteissa. Tunnettu Snowdenin nelikenttä jäsentää päätöksenteon perusolosuhteet tilanteisiin, jotka ulottuvat normaalista kaaottiseen. Usein esitetään tulkintoja, että Suomi pärjää hyvin

kriisiolosuhteissa mutta ei ole erityisen uudistumiskykyinen normaalimmissa olosuhteissa saatikka kompleksisten kysymysten edessä.

Muutoskyky (joustavuus, resilienssi, ketteryys) on piirre, jossa näytettäisiin hallinnossa otetun oppia myös strategisen hallitusohjelman kauden kokemuksista. Esimerkkinä voi mainita korona-aikana käynnistetty kansalaispulssi ja nopeiden tutkimuskatsausten tuottaminen valtioneuvoston kansliassa. Uudentyyppistä ”yhteiskehittämisen” toimintamallia ehdittiin kokeilla sen jälkeen, kun Sipilän hallitus oli viimeisessä Tosu-tarkistuksessa määritellyt yhdeksi uudeksi avaukseksi Ekosysteemi-politiikkakokeilun. Harmillisesti kokeilua ei ehditty toteuttaa kuin lyhyen aikaa eikä sitä ole sen koommin jatkettu lupaavista tuloksista huolimatta.

Tarvitaanko pysyviä rakenteita ja säädöspohjaa

Hallituksen arkisesta työskentelystä ja sen muodoista ei ole juurikaan olemassa lainsäädäntöä tai muita kirjoitettuja normeja, sen lisäksi mitä perustuslaki määrittelee hallitusohjelman parlamentaarista ulottuvuuksista ja muodollisista päätöksentekofoorumeista kuten lakisäätiset ministerivaliokunnat. Hallitusvaihdoksen ja uuden hallituskauden alkuvaiheista ei ole normeja tai kirjoitettuja sääntöjä. Kauden 2015–2019 strategiaprosessi toteutettiin puhtaasti poliittisilla sopimuksilla ja omaksuttujen käytänteiden kautta.

Näin ollen uudistukset toimintatavoissa riippuvat pitkälti kulloinkin avainasemissa vaikuttavien poliittisten johtajien ja virkamiesjohdon sekä yksittäisten asiantuntijoiden aktiivisuudesta ja pitkäjänteisyydestä. Muutokset elävät elämäänsä eteenpäin liikaa yksittäisten henkilöiden ja ideoiden kantamina.

Sittemmin useat ovat pohtineet mahdollisuutta vahvistaa toimintatavallisten uudistusten juurtumista myös muodollisilla rakenteilla ja saattamalla tiettyjä asioita lainsäädännön vahvistamiksi. Tätä asiaa käsiteltiin jonkin verran myös Pakuri-hankkeen valmistelussa. Pieni asiantuntijajoukko, johon kuului mm. silloinen oikeuskansleri Tuomas Pöysti, pohti asiaa. Mutta aika loppui tuolloin kesken eikä tullut lopulta sisällytetyksi hankkeen ehdotuksiin. Mikäli päädyttäisiin säädösten tielle, pääsisi eduskuntakin sanomaan sanansa asiasta.

Asia on pohtimisen arvoinen. Mahdolliseen sääntelyyn liittyy kuitenkin kaksiteräinen miekka: sääntely ”pakottaa” ja vahvistaa periaatteita, jotka on laajasti yhteisesti jaettuja. Toisaalta on eduksi kulttuurinmuutokselle, jos voidaan jakaa ajatukset muutostarpeesta yhteiskunnassa ilman jostain syötettyä pakkopullaa. Prosessien muuttaminen on kenties syvällisemmin vaikuttava, jos se perustuu vapaaseen yhteisymmärrykseen normeerattujen sääntöjen sijasta.

Sen sijaan uudistettavien toimintatapojen juurruttaminen uutuuksia tukevien institutionaalisten rakenteiden kautta tuntuu saavan laajasti kannatusta. Sitran tilaamassa selvityksessä ”Kansanvallan peruskorjaus” (Jouni Backman ja Liisa Hyssälä 23.8.2018) muun muassa esitettiin, että ”Pääministerin tosiasiallista asemaa valtioneuvoston ja hallitusohjelman toimeenpanon johtamisessa vahvistetaan

lisäämällä häntä avustavan valtioneuvoston kanslian roolia, osaamista ja resursseja.” Kirjoittajien mukaan valtioneuvoston kanslian sisäistä johtamisjärjestelmää tulisi selkeyttää.

Ylivaalikautisuus

Neljän vuoden vaalikausi on sekä pitkä että lyhyt. Neljän vuoden aikana ehtii tapahtua merkittäviä muutoksia yhteiskunnassa ja politiikan sisällä. Tähän liittyy pyrkimys hallituspolitiikan ketteryteen. Toisaalta hallituskausi on lyhyt aika toteuttaa mittavia rakenteellisia ja periaatteellisia muutoksia. On lukemattomia esimerkkejä politiikan ”ikuisuusteemoista”, joihin hallitukset joutuvat toinen toistaan tarttumaan.

Strategisen hallitusohjelmauudistuksen yksi tavoite oli vahvistaa politiikanteon pitkäjänteisyyttä. Siksi hallitusohjelmaan kirjattiin kymmenen vuoden visio ja tavoitteet neljän vuoden tavoitteiden rinnalle. Sittemmin on pitkäjänteisyyden pyrkimystä toteutettu mm. lisäämällä parlamentaaristen komiteoiden käyttöä tai muutoin puolueiden yhteisvalmistelun eri muotoja. Nämä valmistelut ovat kuitenkin teemoittaisia eivätkä muodosta kokonaiskuvaa Suomen halutusta tulevaisuudesta.

Valtioneuvoston ennakoitointoiminta on jo pitkään tuottanut vaalikausittain hallituksen tulevaisuusselonteon, joka käsitellään eduskunnassa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta Tuvi edustaa parlamentaarista roolia tulevaisuustyössä. Tämä hallituksen ja eduskunnan dialogi tulevaisuuskeskustelusta on harvinainen järjestely kansainvälisesti ja sitä ihaillaan laajasti.

Tulevaisuusselontekomenettelyä on uudistettu, mutta perustaltaan se on toistunut peruskuvioiltaan melko samankaltaisena vaalikaudesta toiseen. Jonkin verran on keskusteltu tarpeesta uudistaa tätä prosessia. Yhtenä mahdollisuutena on nostettu esiin eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan roolin muuttamista proaktiivisemmaksi sen sijaan, että se nyt vastaanottaa hallituksen piirissä tehdyn tulevaisuustyön lopputulokset.

Harva kannattaa massiivista kaikenkattavaa ja laajasti osallistavaa tulevaisuusprosessia. Mutta kun nelivuotinen hallituskausi näyttää olevan liian lyhyt suurille muutoksille, esiin on nostettu myös mahdollisuutta eduskunnan omasta tulevaisuusvaliokunnasta. Mikäli tulevaisuusvaliokunnalla olisi tehtävänä tuottaa itse pidemmän aikavälin tilannekuva ja Suomen tulevaisuuden visio, saisi ennakoitintyö parlamentaarisen luonteen. Tulevaisuuskuvaan voisivat eri valiokunnat ottaa kantaa, jolloin näkökulmat monipuolistuisivat.

Raportissaan ”Kansanvallan peruskorjaus” Liisa Hyssälä ja Jouni Backman. He kantoivat huolta eduskunnan ja sen valiokuntien rooleista. He totesivat, että Eduskunta ei ole enää yhteiskunnallisen keskustelun päänäyttämö. Tavoitetilaksi he määrittelivät, että ”Eduskunta olisi ajassa oleva keskustelemaan demokratian ja päätöksenteon foorumi, joka aktiivisesti ennakoii kehitystä sekä kansalaisten tilanteita, tavoitteita ja unelmia”.

Tulevaisuusvaliokunnasta raportissa todetaan: ”Tulevaisuusvaliokunnan rooli on vaihdellut vaalikausittain ja se ei ole päässyt toivottuun rooliin. Toisaalta sitä ei ole osattu hyödyntää riittävästi eduskunnan muussa toiminnassa ja toisaalta pitkän aikavälin sekä poikkihallinnolliset asiat ovat jääneet liaksi vain tulevaisuusvaliokunnan vastuulle”.

Parlamentaarinen ylivaalikautinen tulevaisuusprosessi voisi tuottaa laajemmin jaetun näkemyksen Suomen isoista ongelmista ja haasteista sekä uudistamisen tarpeesta. Parlamentaarisesti työstetty tulevaisuuskuva voisi muodostaa pohjaa seuraavalle hallitusohjelmalle ja puolueet voisivat ottaa kantaa siihen omissa vaaliohjelmissaan. Menettely fokusoisi ehkä vahvemmin myös julkista keskustelua Suomen isoon kuvaan.

Eväitä jatkokeskusteluun

Hallituksen strategiaprosessia on tutkittu vähän. Vanhempi yliopistonlehtori Juri Mykkänen on argumentoinut, että strategisen hallituspolitiikan malli on jättänyt pysyvästi jälkensä suomalaiseen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Hän on huomauttanut yhtäältä strategisen hallituspolitiikan edellytysten vahvistamisen pitkäjänteisestä kehityksestä jo paljon ennen pääministeri Sipilän hallituskautta. Toisaalta hän argumentoinut sen puolesta, että hallituskauden 2015–2019 jälkeiset hallituskaudet ja hallitusohjelman johtaminen ovat sisältäneet monia strategisen politiikanteon elementtejä, mukaan lukien uudistukset hallitusneuvotteluiden toteuttamisessa ja hallitusohjelman rakenteessa. (Eduskuntatutkimus 2015)

Suomen tarinaa pitkään seuranneen Kanadan Jocelyne Bourgonin näkemys on, että kansainvälisessä perspektiivissä Suomen hallintajärjestelmä on hyvässä kunnossa. Yhteiskuntamme menestyy isossa kuvassa viimeaikaisten uudistusten myötä, joilla on terävöitetty strategisen politiikanteon mahdollisuuksia, vahvistettu yhtäältä tietoperustaisen päätöksenteon ja reagointiherkkyiden edellytyksiä sekä luotu tilaa innovatiivisuuden ja kokeilevuuden joustavammalle hyödyntämiselle.

Pitkäjänteinen kehittämisselitys ja jatkuvan uudistamisen eetos on juurtunut hallintamalliimme. Myönteisessä katsannossa meillä on kaikki mahdollisuudet hyödyntää kokemuksia edistysaskeleista ja kehittää edelleen heikkoja kohtia kuten politiikka- ja resurssiohjauksen integrointia ja yhteistä strategista toimeenpanoa. (haastattelut x-xx-11.2025).

Jocelyne Bourgon on tuonut toisessa yhteydessä esille analyysiä siitä, miksi dynaamisten vaikuttavien uudistusten ylläpitäminen kestävästi on vaikeaa: kyky uudelleenajotella, poisoppia ja luoda uudeksi sellaista, joka toimi aiemmin, on hallinnoissamme huonoa. Suurimmat esteet ovat vahvat polkuriippuvuudet ja vanhan systeemin takaamat omat edut (vested interests). Polkuriippuvuus syntyy, kun vanhassa pitäytyminen on havaituista epäkohdista huolimatta houkuttelevampaa kuin uusi, jonka onnistuminen ja kustannukset ovat epävarmoja.

Suomessa voimme edelleen saada huomionarvoisia näkökohtia Bourgonin töistä. Hän tiivistää: ”Everything is connected to everything; government transforms society and is transformed by it”. Kokonaisvaltainen nykytarpeita vastaava hallinnan systeemiajattelu on Suomessa(kin) vasta alullaan ja edelleen varsin ”ohuella langalla”. Siksi tarvitaan Jocelyne Bourgonin mukaan uutta dynaamisen ja sopeutuvan (adaptive) systeemin kehittämistä edelleen, jossa hallitus pystyy mukautumaan muuttuviin olosuhteisiin ja kykenee kehittymään yhdessä yhteiskunnan kanssa.

Monen tätä raporttia varten haastatellun ajattelun voi tiivistää erään keskustelukumppanin sanomaan: ”Käytänteet hävisivät, ajattelu ei”.

4.2. Arvioita strategisen hallitusohjelman toimeenpanosta

- Hallituskaudella 2015–2019 otettiin käyttöön aivan uudenlaisia hallituspolitiikan menettelyitä, joista strategiaistunnot, hallitusohjelman seuranta ja toimintasuunnitelma työväliseinä olivat näkyvimmit
- Aiemmin oli kaivattu enemmän aikaa ministereille käydä keskinäistä vapaamuotoisempaa keskustelua ja yhteensovittettua ohjausta, ja hallituksen strategiaistunnot mahdollistivat tätä
- Jälkiarvioissa on pidetty ongelmana hallitusohjelman poikkihallinnollisten politiikkakokonaisuuksien johtamisen ja ministeriöiden linjaorganisaation johtamisen ja vastuiden yhteensovittamisessa.
- Poikkihallinnollisuuden arvioitiin vahvistuneen ministeritasolla, mutta ongelmia syntyi toimeenpanossa.
- Hallitusohjelmauudistuksen alkuperäisiin tavoitteisiin kuulunut strategisen sisältöpolitiikan ja resurssiohjauksen integrointi jäi käytännössä ohueksi.
- Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön yhteinen ohjaus, mm. ehdotettu yhteinen strategiasihteeristö jäi toteutumatta.
- Enemmän huomiota olisi pitänyt kiinnittää ja suunnata voimavaroja sen varmistamiseen, että hallituksen ministereiden ja valtioneuvoston virkakoneiston vuorovaikutus olisi ollut tiiviimpää
- Hallituskauden haasteet hallitusohjelman tavoitteiden edistämisessä ovat erilaisia sen myötä missä vaiheessa kautta eletään. Siksi hallituskauden alku, puoliväli ja loppupuoli ansaitisivat ehkä erilaiset periaatteet hallitusohjelman toimeenpanon tuessa ja järjestelyissä.
- Viestinnän periaatteet olisi ollut hyvä systemaattisemmin käydä läpi ja pyrkiä yhteiseen ymmärrykseen tästä
- On tärkeää panostaa samanaikaisesti viestintään sekä hallituksen sisällä että poliittisten päättäjien ja virkakunnan kesken
- Jatkossa olisi hyvä pohtia perusteellisesti mahdollisuudet vahvistaa myös muodollisesti strategisemmän hallitustyöskentelyn mahdollisuuksia, esim. synnyttämällä pysyväisluonteisia rakenteita – organistorisia ja/tai prosessuaalisia – varmistamaan, että halutut uudistukset juurtuvat eivätkä jää ideoiden ja yksittäisten ihmisten ajatusten varaan.

KYSYMYKSIÄ JATKOON

Strategisen hallitusohjelman ja -politiikan lähtökohdat

1. Ovatko Ohran ja 2015–2019 toteutetun hallituspolitiikan mallin perustavoitteet edelleen relevantteja?
2. Kuinka jaettu on käsitys siitä, mikä on strategista, miksi politiikan pitäisi olla strategista?
3. Mitä strategisuus tarkoittaa tämän ajan turbulentsissa maailmantilanteessa?
4. Miten tulisi sovittaa yhteen iso kuva ja tarve yksityiskohdista sopimiseen määriteltäessä hallituksen tavoitteita?
5. Miksi toimintakäytännöissä palattiin osin entiseen?
6. Miten poliittista keskustelua tulevan hallituksen johtamis- ja toimintakulttuurista ja -mallista voisi laventaa hallitusvaihdosvaiheessa?
7. Olisiko aiheellista jollain prosessilla ottaa kriittiseen tarkasteluun hallitusta laajemmin valtiokoneiston päätöksenteon kokonaisuus, mukaan lukien eduskunnan rooli, ”kansanvallan peruskorjauksen” hengessä?

Strategiaprosessi hallituskaudella

1. Miksi strategiaistuntoikäytännöstä palattiin iltakoulukäytäntöön?
2. Miten olisi parhaiten yhdistettävissä yhtäältä ministereiden keskinäisen luottamuksen ja toisaalta poliitikkojen ja virkamieskunnan välisen luottamuksen vahvistamisen pyrkimykset?
3. Ovatko strategisen hallitusohjelman tavoitepainotteisuus ja yksityiskohtaisten keinojen määrittämistarve yhteensovittavissa, miten?
4. Onko sisältö- ja resurssilinjausten yhteensovittaminen nykyisellään riittävää? Mitä keinoja tähän?
5. Miten valtioneuvoston kansliaa tulisi kehittää tukemaan hallituksen strategista politiikantekoa?
6. Palveleeko valtioneuvoston tulevaisuustyö nykyisellään riittävästi pitkäjänteistä, ylivaalikautista politiikkaa?
7. Tulisiko ja millaisin keinoin vahvistaa ylivaalikautista politiikkavalmistelua?
8. Pitäisikö hallituksen strategiaprosessista ja strategisen johtamisen menettelyistä hallituskaudella olla pysyviä rakenteita ja/tai sääntelyä?

Liite 1. Tukiryhmä ja tapaamiset.**Tukiryhmä****Sitra**

Kalle Nieminen

Timo Hämäläinen

Päivi Hirvola

Emma Honkala

Otto Tähtäpää

Demos Helsinki

Juha Leppänen

Olli Bremer

Jenni Kilpi

Lara Best-Dunkley

Tapaamiset ja keskustelut

Kari Anttila, Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän pääsihteeri 2015–2024

Tapio Anttila, Sitra, asiamies 2011–2021, vanhempi neuvonantaja 2021–2022

Olli-Pekka Heinonen, pääjohtaja International Baccalaureate Organisation, pääministerin valtiosihteeri 2012–2015

Katju Holkeri, finanssineuvos ja hallintopolitiikkayksikön päällikkö, valtiovarainministeriö

Timo Hämäläinen, erityisasiantuntija, Sitra

Hilkka Kemppe, kansanedustaja, Keskustan varapuheenjohtaja

Eija Koivuranta, ent. toiminnanjohtaja, Väestöliitto

Mikko Kosonen, Sitran yliasiamies 2008–2019

Anssi Kujala, toimitusjohtaja, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Anita Lehikoinen, kansliapäällikkö, opetus- ja kulttuuriministeriö 2013–2025

Paula Lehtomäki, toimitusjohtaja, Metsäteollisuus ry, pääministerin valtiosihteeri 2015–2019

Kai Mykkänen, Espoon kaupunginjohtaja, ulkomaankauppa- ja kehitysministeri
2016–2018 ja sisäministeri 2018–2019

Päivi Paasikoski, valtioneuvoston viestintäjohtaja 2021–2026, apulaisviestintäjohtaja
2018–2021

Iiris Patosalmi, neuvotteleva virkamies, opetus- ja kulttuuriministeriö

Ulla Rosenström, meriympäristöjohtaja, John Nurminen Säätiö, johtava
erityisasiantuntija, hallituksen strategiasihteeristö, valtioneuvoston kanslia 2015–2019

Juha Sipilä, pääministeri 2015–2019, Keskustan puheenjohtaja 2012–2019

Timo Soini, ulkoministeri 2015–2019, Perussuomalaisten puheenjohtaja 1997–2019

Jouni Varanka, yksikönpäällikkö, valtioneuvoston kanslia, johtava erityisasiantuntija,
hallituksen strategiasihteeristö 2015–2019

Kirjallisuutta***Poliittiset dokumentit***

Pääministeri Juha Sipilän strateginen hallitusohjelma: Ratkaisujen Suomi 29.5.2015.
Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2015.

Hallitusohjelman strategiset toimintasuunnitelmat 2015,2016,2017 ja 2018

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma (2010–2014)

Raportteja, selvityksiä

Aula Reseach: Analyysi Strategisen hallitusohjelmauudistuksen tunnettuudesta 17.11.2015.

Hallituspolitiikan johtaminen 2010-luvulla: tehokkaamman strategisen työskentelyn välineitä.
Hallitusohjelman seurannan kehittämishanke KOKKA. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2011

Hallitusten strategisten johtamisvälineiden kehittämishanke PAKURI.Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 9/2018

Mykkänen Juri: Strateginen hallitusohjelma ja hallitusohjelmainsitituution muutos, teoksessa Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015 Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.) Oikeusministeriö

Mykkänen, Juri. 2016. Strategic government program: Overview of the procedure and its execution. Economic Policy Council. Background Report.

http://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/images/docs/strategic_government_program_overview_of_the_procedure_and_its_execution.pdf, 17.6.2016.

Politiikkaohjelmat hallitustyössä: ohjelmajohtamisen uudistettu malli. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006

Politiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittämishankkeen raportit 2009–2011.

Valtioneuvoston kanslian julkaisusarjat

Päätöksistä muutoksiin: valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – Ohra-hankkeen raportti ja toimenpidesuosituksset. Valtiovarainministeriö 2014

Sitra

Backman Jouni, Hyssälä Liisa. Kansanvallan peruskorjaus. Sitra 2018

Doz, Yves ja Kosonen, Mikko. 2014. Governments for the Future: Building the strategic and agile state. Sitra Studies 2008.

Sitra Debatti: Mistä Suomelle uusi päämäärä?

<http://www.sitra.fi/tapahtumat/tulevaisuus/sitra-debatti-mista-suomelle-uusi-paamaara>, 17.6.2016.

Viisi ehdotusta Suomelle. Sitran työpäpöri 2.2.2015. Sitra Helsinki.

Kansainväliset raportit ja selvitykset

Bouckaert, Geert, Ormond, Derry ja Peters, B. Guy: A Potential Governance Agenda for Finland. Helsinki: Ministry of Finance 2000

https://www.academia.edu/25645479/A_Potential_Governance_Agenda_for_Finland

Bourgon Jocelyne: Serving in the 21st Century, Public Governance International, 2011.

Bourgon Jocelyne: From Success to Sustained Success, Report on Finland to Sirpa Kekkonen. Prime Minister's Office Helsinki 2010

Bourgon Jocelyne: Haastattelut Pariisi marraskuu 2025

Governments for the Future-hankkeen raportti ja Suomea koskeva raportti Finland in the Mirror, vuosina 2013-2014. Governments for the Future -hanke, 2014.

OECD

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

Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders. OECD Public Governance Reviews Estonia and Finland (FINEST). Paris: OECD 2015.

Valtionalouden tarkastusvirasto

Valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 27.8.2010:
Politiikkaohjelmat ohjauskeinona - Esimerkkinä Terveiden edistämisen ohjelma

Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 17/2012: Finanssipolitiikan tarkastuskertomus Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde.