

Jouni Backman

MITEN HALLITUS- KOKOONPANO VAIKUTTAA SEN JOHTAMISEEN?

Muistio mahdollisen vähemmistöhallituksen tai yhden johtavan puolueen hallituksen eroista enemmistöhallitukseen

KESÄKUU 2021

Sitra muistio

©Sitra kesäkuu 2021

Tekijät: Jouni Backman

Taitto: PunaMusta

Miten hallituskokoonpano vaikuttaa sen johtamiseen?

ISBN 978-952-347-227-3 (PDF) www.sitra.fi

Kesäkuu 2021

Sitran muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi
tuotettuja sisältöjä.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	7
Johdanto	8
1. Valtioneuvoston johtaminen	11
2. Valtioneuvoston ytimen toimijat	13
3. Johtaminen vakiintuneessa toimintamallissa	19
4. Kolme vaihtoehtoista hallituskokoonpanoa	20
4.1 Enemmistöhallitus	20
4.2 Vähemmistöhallitus	22
4.3 Yhden johtavan puolueen hallitus	26
5. Hallitusvaihtoehtojen vertailua	29
6. Riskit ja muutoksenhallinta	39
7. Yhteenveto ja johtopäätökset	41

Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projekti on julkaissut useita valtioneuvoston johtamiseen ja hallituksen muodostamiseen liittyviä selvityksiä. Kaikki selvitykset ovat perustuneet jo ennen nykyistä perustuslakiakin vakiintuneeksi käytännöksi muodostuneisiin enemmistöhallituksiin.

Vuoden 2018 Kansanvallan peruskorjaus- työpaperissa esiin nousi tarve varautua myös mahdollisiin vähemmistöhallituksiin. Tuolloin haastattelussa esiin noussut tarve ei ole vähentynyt, vaan kansainvälisetkin esimerkit ovat todistaneet poliittisen toimintaympäristön osin nopeasta ja arvaamattomastakin muutoksesta.

Vaalien myötä mahdollisesti voimakkaastikin muuttuvat poliittiset voimasuhteet voivat johtaa myös Suomessa vaikeuteen muodostaa toimintakykyistä enemmistöhallitusta. Muusta kuin perinteisestä enemmistöhallituksesta meillä ei ole enää edes kokemustietoa kuin 1970-luvulta. Muiden mahdollisten hallitusvaihtoehtojen edellyttämistä muutostarpeista niin hallituksen johtamiseen kuin sen toimintatapaan ei ole käsitystä.

Erityisesti vähemmistöhallitukseen valmistautumisen on koettu olevan hankalaa. Vastuun valmistautumisesta ei ole katsottu kuuluvan luontaisesti sen paremmin virkakunnalle kuin poliitikoillekaan. Valmistautumisen on katsottu helposti johtavan hallituskriisillä spekulointiin.

Osana eri tulevaisuusvaihtoehtoihin varautumista tämä muistio pyrkii kuvaamaan muutaman mahdollisen erilaisen hallituskokoonpanon toiminnallisia eroja. Tutkimus- ja kokemustiedon puutteestakin johtuen valittujen kolmen vaihtoehdon eroja on kuvattu osin korostetunkin selkeinä. Muistio ei ota kantaa eri vaihtoehtojen yleiseen paremmuuteen eikä varsinkaan kokoonpanoon.

Muistion on kirjoittanut Sitran vanhempi neuvonantaja Jouni Backman, joka toimi 24 vuotta kansanedustajana, joista 8 vuotta eduskuntaryhmän puheenjohtajana. Hallitustyöstä hänellä on viiden vuoden kokemus ministerinä Lipposen hallituksissa. Lisäksi hän on toiminut puheenjohtajana tai jäsenenä useissa valtioneuvoston työtä uudistaneissa työryhmissä. Vaalien jälkeisiä hallituksia hän on ollut muodostamassa neljä kertaa.

Toivottavasti muistio antaa riittävästi aineksia eri toimijoille niin eduskunnassa, valtioneuvostossa kuin puolueissakin valmistautua omalta osaltaan tarkemmin erilaisten hallitusvaihtoehtojen edellyttämiin muutoksiin.

Antti Kivelä

Johtaja, Sitran Uudistumiskyky-teema

Tiivistelmä

Sitran useissa selvityksissä on kuvattu perinteisen enemmistöhallituksen muodostamista ja johtamista. Sitran Kansanvallan peruskorjaus -työpaperissa esiin nostettiin tarve varautua myös mahdolliseen vähemmistöhallitukseen.

Perustuslaki ei ota kantaa hallituksen kokoonpanoon, eikä hallituksen muodostaminen ja toiminta eroa lain mukaan eri vaihtoehtoissa toisistaan. Perustuslakia säädettäessä selkeänä lähtökohtana pidettiin kuitenkin enemmistöhallitusta korostaen samalla, että myös vähemmistöhallitus on mahdollinen.

Hallitus voi muodostua hyvin erilaisilla kokoonpanoilla. Hallituksen muodostaminen, johtaminen ja käytännön toimintatapa voivat vaihdella huomattavastikin erityisesti vähemmistöhallituksen osalta. Eroja on syytä selvittää jo etukäteen ja valmistautua eri vaihtoehtoihin.

Valtioneuvoston toiminnallisen ytimen muodostavat useat eri toimijat, joiden rooli vaihtelee hallituksen kokoonpanostakin riippuen. Valtioneuvoston suhde muihin keskeisiin toimijoihin, erityisesti eduskuntaan ja tasavallan presidenttiin, vaihtelee hallituksen kokoonpanosta riippuen.

Hallitusten toimintatavat nykyisen perustuslain aikana ovat vakiintuneet käytännön kautta. Valtioneuvoston kanslian johdolla valmistellut uudistukset ovat olleet melko vähäisiä ja perustuneet viimekädessä kulloisenkin pääministerin linjauksiin.

Tämä muistio kuvaa kolmen erilaisen hallituksen, perinteisen enemmistöhallituksen, vähemmistöhallituksen ja yhden johtavan puolueen hallituksen, eroja lukuisista näkökulmista. Näkökulmat perustuvat keskeisiin mahdollisiin eroihin ja eroja on osin tarkoituksellisestikin korostettu. Erot ovat hypoteettisia eli eivät perustu käytännön kokemuksiin.

Eduskunnan keskeisenä vaalien jälkeisenä tehtävänä oleva hallituksen muodostaminen sisältää monia riskejä, joihin tulee varautua jo ennakolta. Poliittisen toimintaympäristön muutoksen huomiotta jättämisen lisäksi riskinä on, ettei hallituksen johtamiseen, toimintaprosesseihin ja niiden tukimahdollisuuksiin liittyviä muutoksia tunnisteta.

Vastuu eri hallitusvaihtoehtoihin varautumisessa on niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin osalta sekä virkakunnalla, että poliittisilla toimijoilla. Puolueiden tulee lisätä valmiuttaan eri vaihtoehtoissa toimimiseen.

Osana valmistautumista tulisi selvittää mm. muiden maiden kokemuksia ja käytänteitä. Käsitys, että esim. vähemmistöhallitus olisi aina lähtökohtaisesti huonompi ja toimintakyvytön vaihtoehto, ei voine muiden maiden esimerkkien eikä tässä tehdyn vertailun valossa pitää paikkaansa.

Tämä muistio tukee valmistautumista eri hallitusvaihtoehtoihin ja saa toivottavasti jatkoa systemaattisemmasta ja syvällisemmästä analyysistä sekä toimenpiteistä.

Sammanfattning

I flera utredningar från Sitra och statsrådets kansli beskrivs hur man bildar och leder en traditionell majoritetsregering. I Sitras arbetspapper Folkstyrets grundrenovering lyfte man fram behovet av att förbereda sig också på en eventuell minoritetsregering.

I Finland har det funnits sammanlagt 76 regeringar, varav 48 har varit politiska majoritetsregeringar (en del har endast bytt statsminister) och 19 minoritetsregeringar. Det har funnits nio tjänstemannaregeringar. Den senaste minoritetsregeringen verkade 1976–1977.

Grundlagen tar inte ställning till regeringens sammansättning, och regeringsbildningen och regeringens verksamhet skiljer sig inte enligt lagen från varandra i olika alternativ. När grundlagen stiftades betraktades dock majoritetsregeringen som en tydlig utgångspunkt, samtidigt som man betonade att även minoritetsregeringen är möjlig.

Regeringen, även en majoritetsregering, kan bildas med mycket olika sammansättningar. Regeringsbildningen, dess ledning och praktiska verksamhetsätt kan variera avsevärt, särskilt när det gäller en minoritetsregering. Det är skäl att utreda skillnaderna redan på förhand och förbereda sig på olika alternativ.

Kärnan i statsrådets verksamhet utgörs av flera olika aktörer, vars roll varierar beroende på regeringens sammansättning. Statsrådets förhållande till andra centrala aktörer, särskilt riksdagen och republikens president, varierar beroende på regeringens sammansättning.

Regeringarnas verksamhetsätt under den nuvarande grundlagen har etablerats genom praxis. De reformer som beretts under ledning av statsrådets kansli har varit ganska små och grundat sig i sista hand på respektive statsministers riktlinjer.

Denna utredning beskriver skillnaderna mellan tre olika regeringar, den traditionella majoritetsregeringen, minoritetsregeringen och ett enda ledande partis regering, ur många olika synvinklar. Synvinklarna grundar sig på centrala möjliga skillnader och skillnaderna har delvis avsiktligt även betonats. Skillnaderna är hypotetiska och grundar sig alltså inte på praktiska erfarenheter.

Riksdagens centrala uppgift efter valet, att bilda en regering, innehåller många risker som man bör förbereda sig på på förhand. Förutom att man ignorerar förändringen i den politiska verksamhetsmiljön finns det en risk att man inte identifierar förändringarna i regeringens ledning, verksamhetsprocesser och stödmöjligheter.

Ansvar för beredskapen inför olika regeringsalternativ ligger för både statsrådets och riksdagens del hos såväl tjänstemännen som de politiska aktörerna. Partierna bör öka sin beredskap att agera i olika alternativ.

Som en del av förberedelserna bör man bland annat utreda erfarenheter och praxis från andra länder. Uppfattningen att till exempel en minoritetsregering i princip alltid är ett sämre och ineffektivt alternativ torde inte stämma in i ljuset av andra länders exempel eller den jämförelse som gjorts här.

Denna utredning stöder förberedelse inför olika regeringsalternativ och får förhoppningsvis en fortsättning i form av en mer systematisk och djupgående analys och åtgärder. traditionell majoritetsregering. I Sitras arbetspapper Folkstyrets grundrenovering lyfte man fram behovet av att förbereda sig också på en eventuell minoritetsregering.

Summary

Forming and leading a traditional majority government has been the subject of several reports published by Sitra and the Prime Minister's office. A Sitra working paper on renewing democracy also raises the need to prepare for a possible minority government.

Finland has had a total of 76 governments, 48 of which were political majority governments (in some, only the Prime Minister changed) and 19 minority governments. There have been nine caretaker governments. The most recent minority government served from 1976 to 1977.

The Finnish Constitution does not dictate what the composition of the government should be and under the law, the formation and activities of the government do not differ in the various alternatives. However, when the constitution was drafted, majority governments were clearly seen as the primary choice, but it was also underscored that a minority government was also possible.

A government, a majority government too, can be formed using very different kinds of compositions. Forming and leading a government, and the practical workings of that government, can vary considerably, especially with respect to a minority government. There is reason to examine the differences in advance and to prepare for different alternatives.

The functional core of the Finnish government comprises several different actors whose roles vary according to its composition. The relationship between the government and other key institutions, especially Parliament and the President of the Republic, varies according to the composition of the government. Government procedures under the present constitution have been established through practice. Reforms prepared under the leadership of the Prime Minister's Office have been limited and have been based in the final instance on policies promoted by the serving Prime Minister.

This report examines the differences between three different types of government – a traditional majority government, a minority government and a government of one leading party – from several different points of view. The points of view are based on the possible differences, and some of the differences have been deliberately highlighted. The differences are hypothetical and are not based on practical experiences.

The key task of a post-election Parliament, the formation of a government, includes many risks that need to be prepared for in advance. In addition to disregarding the political operating environment, the risk is that changes related to leading a government, its processes of action and their opportunities for support are not recognised.

Responsibility for preparing for the various government options is shared by the government and Parliament, as well as the civil service and political actors. Political parties should increase their readiness to operate under the different alternatives.

Matters that should be examined as part of preparations include the experiences and practices of other countries. For example, the notion that a minority government would always fundamentally be a worse and unworkable alternative would probably not be true in light of the experiences of other countries, or the comparison made here.

This report supports the preparations needed for different government alternatives and will hopefully be followed by more systematic and deeper analysis and actions.

Johdanto

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin useissa selvityksissä on käsitelty valtioneuvoston muodostamista ja toimintaa. Miten Suomeen muodostetaan hallitus -selvityksessä (helmikuu 2021) on kuvattu hallituksen muodostamisprosessi. Valtioneuvoston ydin Suomessa -selvitys (huhtikuu 2019) tarkasteli valtioneuvoston ytimen toimintaa ja Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa -työpäpöri (tammikuu 2021) ytimen toimintaa korona-aikana. Jo näitä ennen Sitran keskusteluasiakirja Ilmiömäinen julkinen hallinto (31.8.2018) tarkasteli valtioneuvoston johtamiseen liittyviä kysymyksiä.

Valtioneuvoston johtamista ja hallitusohjelman mukaista ohjausta on tarkasteltu myös kolmella edellisellä vaalikaudella valtioneuvoston kanslian hankkeissa (Kokka 2010-2011, Ohra 2013-2014 ja Pakuri 2017-2018). Esim. Pakurissa tavoitteeksi asetettiin tukea pääministerin edellytyksiä johtaa hallitusta kollegiona, varmistaa hallituksen painopisteiden tueksi parhaat mahdolliset työkalut ja menettelyt sekä riittävät resurssit ja vahvistaa yhtenäistä valtioneuvostoa sekä poikkihallinnollista johtamisotetta.

Kaikissa em. selvityksissä tarkastelun kohteena on ollut viime vuosikymmeninä vakiintuneeksi muodostunut usean puolueen enemmistöhallitus. Hallituksen muodostamista koskevassa selvityksessä todetaan, että perustuslain kuvaama valtioneuvoston muodostamisprosessi olisi samanlainen myös vähemmistöhallituksen osalta. Valtioneuvoston ytimen toiminnan osalta mahdollista vähemmistöhallitusta ei tarkasteltu kuin viitteellisesti selvityksen julkistamisen yhteydessä.

Kansanvallan peruskorjaus -työpäpörin (helmikuu 2018) haastattelujen yhteydessä nousi esiin tarve varautua ja valmistautua myös mahdolliseen vähemmistöhallitukseen. Tarpeen perusteena nähtiin useista maista tunnettu poliittisen toimintaympäristön nopea ja voimakas muutos. Haastatellut kuitenkin katsoivat, ettei tällainen valmistautuminen kuulunut tai soveltunut oikeastaan sen paremmin virkamiehille, kuin poliitikoillekaan. Kenties tämän vuoksi mahdollisen vähemmistöhallituksen edellyttämiin toiminnallisiin muutoksiin ei ole varauduttu. Osittain tämä voi johtua myös yleisestä lähtökohdasta pyrkiä vaalituloksesta tai poliittisesta tilanteesta riippumatta aina enemmistöhallituksen muodostamiseen.

Perustuslakia säädettäessä 90-luvun lopulla tämä lähtökohtainen tavoite eduskunnan enemmistön luottamuksen jo muodostamisvaiheessa saavasta parlamentaarista enemmistöhallituksesta mainittiin hallituksen esityksen perusteluissa. Samalla todettiin, tosin vain poikkeustapauksissa, perustuslain mahdollistavan myös vähemmistöhallituksen muodostamisen ja sen toiminnan. Perustuslakiesitys totesi hallituksen muodostamista koskevan lakipykälän tarkoituksena olevan varmistaa jo hallituksen muodostamisvaiheessa sen kokoonpanon vastaavan eduskunnan voimasuhteita.

Perustuslakiesityksen perusteluissa esitetty lähtökohta enemmistöhallitukseen pyrkimisestä on ohjannut hyvin vahvasti hallituksen muodostamis

prosessia, vaikka lainsäädännöllisiä esteitä vähemmistöhallituksille ei ole. Mahdolliset esteet liittynevät poliittiseen tapakulttuuriin ja siihen, että vaalien perusteella muodostuvat eduskunnan voimasuhteet eli puoluejakaumat ovat aiemmin olleet nykyistä selkeämmät ja vakiintuneemmat. Yhtenä syynä voi olla myös valmistautumattomuus eli se, ettei etukäteen ole selvitetty ja ratkaistu mahdollisen vähemmistöhallituksen johtamiseen ja toimintatapaan liittyviä kysymyksiä.

Suomessa on ollut yhteensä 76 hallitusta, joista poliittisia enemmistöhallituksia 48 kpl (osassa vain pääministeri vaihtunut) ja vähemmistöhallituksia 19 kpl. Virkamieshallituksia on ollut 9 kpl.

Vähemmistöhallituksia oli aiemman presidenttivaltaistemman valtioneuvoston muodostamisprosessin aikana, ei kuitenkaan ajanjakson loppuvaiheessa. Viimeisin vähemmistöhallitus oli vuosina 1976-1977 pääministeri Martti Miettusen hallitus. Vähemmistöhallituksia oli aikakaudella, jolloin hallitusten toiminta-aika oli keskimäärin yksi vuosi ja vaalikaudetkin saattoivat olla neljää vuotta lyhyempiä. Vuodesta 1975 vaalikaudet ovat olleet neljän vuoden pituisia ja myös hallitusten toimikausien pituudeksi on vakiintunut 1980-luvun alusta lähtien koko vaalikausi. Pääministeri on saattanut vaihtua kesken kauden ja yksittäiset puolueet jättäytyä pois hallituksesta, mutta enemmistöhallitus on jatkanut vaalikauden loppuun.

Monissa Suomen kaltaisissa parlamentaarisisissa maissa, esim. muissa Pohjoismaissa vähemmistöhallitukset ovat hyvin yleisiä, jopa enemmistöhallituksia yleisempiä. Hallitusten toimintakykyä ei näissä maissa ole sidottu pelkästään parlamentaariseen enemmistövaateeseen, vaan myös muihin toimintakykyyn vaikuttaviin asioihin. Näiden maiden puoluepoliittinen jakauma ei poikkea olennaisesti Suomesta. Useissa maissa on nykyisin hyvinkin pirstaleinen puoluekenttä, eikä yhtä tai edes kahta selvästi muita suurempaa puoluetta ole.

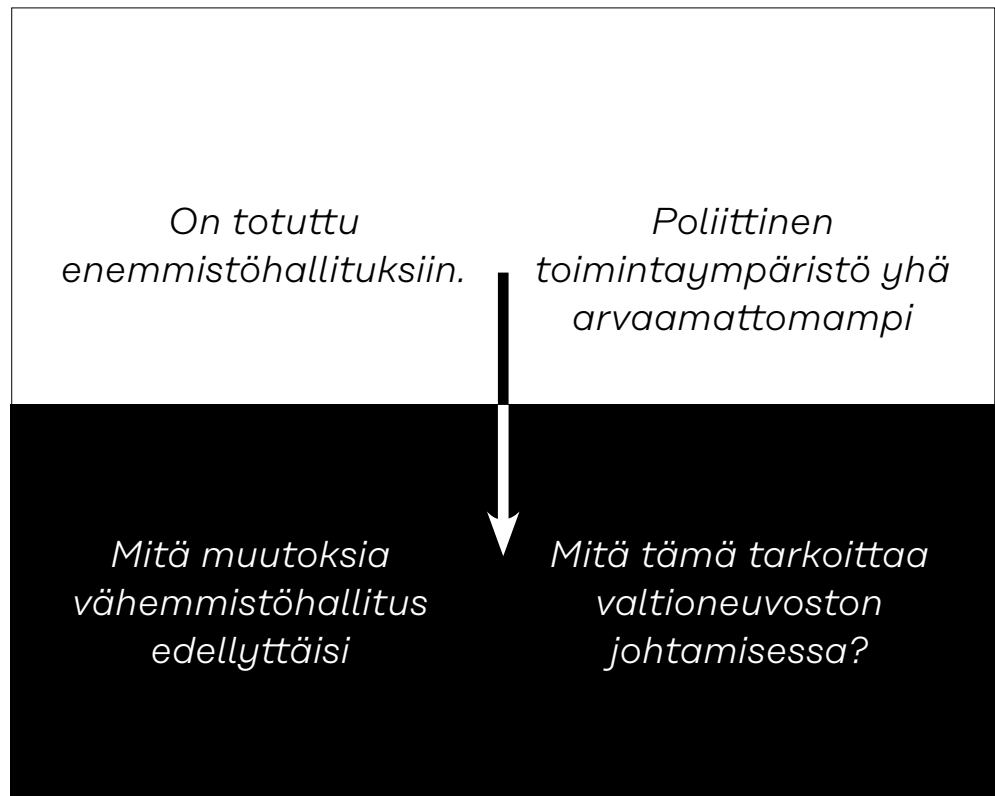
Vertailu eri maiden hallitusten toimintakykyisyydestä ei voinekaan perustua hallitusten enemmistö- tai vähemmistöasetelmaan eikä puoluerakenteen ja vaalituloksen aiheuttamaan poliittiseen hajanaisuuteen. Selittäviä tekijöitä toimintakykyeroille voinee löytyä hallituksen johtamiseen ja toimintaan liittyvistä prosesseista ja käytänteistä. Maissa, joissa vähemmistöhallitukset ovat totuttu käytännön vaihtoehto enemmistöhallituksille, ovat prosessit ja käytänteet muotoutuneet tukemaan myös vähemmistöhallituksen toimintaa.

Keskustelu Suomen hallitusten toimintakyvystä viriää aina ajoittain ja siinä yhteydessä nousee silloin tällöin esiin myös vähemmistöhallituspohdiskelu. Viimeksi näin tapahtui kehysriihen yhteydessä koetussa hallituskriisissä keväällä 2021. Viimeisten vuosikymmenten aikana ei kuitenkaan ole koettu tilannetta, jossa vähemmistöhallitusta olisi vakavasti pyritty muodostamaan. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö sitä olisi voitu jo harkita tai etteikö sellainen tilanne voisi syystä tai toisesta tulla eteen jatkossa.

Tämä muistio pyrkii tukemaan varautumista ja valmistautumista mahdolliseen vähemmistöhallitukseen. Muistioi miltään osin pyri ottamaan kantaa, millainen hallituspohja on muita toimintakykyisempi tai parempi. Muistioei myöskään ota kantaa toivottavaan hallituspohjaan, ei enemmistö- tai

vähemmistöhallitusten välillä, puhumattakaan hallituksen poliittisesta koostumuksesta.

muistio keskittyy kuvaamaan pelkistetysti, mutta riittävän monipuolisesti kolmen eri vaihtoehdoisen hallituskokoonpanon eroja niin hallituksen sisäisen kuin ulkoisenkin toiminnan osalta. Muistio ei perustu haastatteluihin, kyselyihin eikä tutkimuksiin. Mahdollisen ja tarpeellisen tarkemman jatkoselvityksen osalta em. menettelytavatkin olisivat tarpeen.



Kuva 1. Valtioneuvoston ydin osana uudistumiskykyä

1. Valtioneuvoston johtaminen

Perustuslain mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä muita ministereitä. Ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi.

Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetty tehtävät sekä hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan.

Valtioneuvoston toimintaa johtaa pääministeri. Hän huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta sekä johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministerin sijaiseksi määrätty ministeri ja tämänkin ollessa estynyt virkavuosiltaan vanhin ministeri.

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla.

Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia ja ministeriryöryhmiä asioiden valmistelua varten.

Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäseninenä.

Valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ministeriön päällikkönä on ministeri.

Ministeriöiden enimmäismäärästä ja niiden muodostamisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Ministeriöiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken sekä valtioneuvoston muusta järjestysmuodosta säädetään lailla tai valtioneuvoston antamalla asetuksella.

Toimivallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä on yleiset säännökset perustuslaissa ja valtioneuvostosta annetussa laissa.

Valtioneuvoston toimintaa ja mm. ministeriöiden toimialaa ja päätösvaltaa koskevat yhteiset säännöt annetaan valtioneuvoston ohjesäännössä. Ohjesääntö määrittää myös keskeisten toimijoiden roolit ja keskinäiset suhteet.

Valtioneuvoston johtamiseen liittyvän poliittisen prosessin eli esim. hallituksen sisäisen poliittisen ohjauksen ja poliittisten kantojen yhteensovittamisen osalta ei ole valtioneuvoston ohjesäännössä olevia eräitä mainintoja lukuun ottamatta erityisiä säädöksiä tai pysyviä puolueiden välisiä välisiä

sopimuksia. Menettelytavat sovitaan hallituspuolueiden kesken kullakin hallituskaudella erikseen. Sama koskee hallituksen ja eduskunnan välistä vuorovaikutusta. Sen osalta käytänteet voivat vaihdella niin muodollisen, kuin erityisesti poliittisen prosessin osalta esim. henkilö- ja puolueperusteisesti hallituskausittain.

Valtioneuvoston johtamiseen ja sen toimintaprosesseihin liittyvät muodolliset säädökset soveltuvat sellaisinaan erilaisiin hallituskokoonpanoihin. Muilta osin prosesseja, erityisesti poliittisen prosessin osalta, tulisi mahdollisten muiden kuin perinteisten enemmistöhallitusten tarpeisiin muokata tarkoituksenmukaisiksi.

2. Valtioneuvoston ytimen toimijat

Sitran selvityksessä Valtioneuvoston ydin Suomessa on kuvattu valtioneuvoston ytimen eri toimijoita ja niiden rooleja. Toimijoiden roolit ja keskinäinen vuorovaikutus vaikuttavat ratkaisevasti valtioneuvoston kykyyn vastata onnistuneesti tehtävistään.

Valtioneuvoston ytimelle ei ole tarkkaa kuvausta tai muotomääräyksiä. Arviot valtioneuvoston ytimen muodostavista keskeisistä toimijoista vaihtelevat riippuen arvioijasta ja ajankohdasta. Osa toimijoista ja toimielimistä on muodollisjuridisia eli säädöspohjaisia ja julkisuusperiaatteen alaisia, kuten esim. valtioneuvoston yleisistunto ja lakisääteiset ministerivaliokunnat sekä ministerit, ministeriöt ja virkamiehistö. Osa on epävirallisia poliittisia toimijoita ja toimieliimiä ilman säädettyä julkisuusvelvoitetta esim. asiakirjojen osalta. Näitä ovat esim. hallitusryhmien vetäjien kokoukset ja poliittisten avustajien keskinäiset neuvottelut. Osa asettuu em. välimaastoon ollen vakiintuneita toimieliimiä, kuten hallituksen iltakoulu ja hallituksen neuvottelu, mutta niillä ei ole muodollista toimivaltaa eivätkä niiden toiminnassa syntyneet asiakirjat ole lähtökohtaisesti julkisia.

Hallituksen johtamisen ja toimintakyvyn kannalta keskeisiä valtioneuvoston ytimen toimijoita voidaan arvioida olevan ainakin seuraavien:

Pääministeri

Pääministerin tehtävistä valtioneuvoston johtamisessa säädetään perustuslaissa. Valtioneuvostosta annetun lain mukaan pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii lakisääteisten ministerivaliokuntien puheenjohtajana sekä huolehtii Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta valtioneuvostossa.

Pääministerin tehtäväksi on asetettu valtioneuvoston toiminnan johtaminen sekä hallitusohjelman toimeenpanon valvominen. Pääministeri vastaa myös valtioneuvostolle kuuluvien ja Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. Valtioneuvostolla voidaan myös tarkoittaa yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä.

Pääministerin henkilöstä ja hallituksen kokoonpanosta riippuen hänen roolinsa ja tosiasiallinen toimivaltansa voi vaihdella merkittävästikin.

Valtioneuvoston kanslia

Pääministerin alaisuudessa toimivan valtioneuvoston kanslian (VNK) toimialaan kuuluvat mm. pääministerin avustaminen valtioneuvoston yleisessä johtamisessa sekä hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittamisessa. VNK vastaa myös Euroopan unionissa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

VNK:n rooli koko valtioneuvoston yhteisten toimintojen osalta on keskeinen mm. viestinnässä, valtioneuvoston organisoinnissa, hallituksen toiminnan ja valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestämisessä sekä valtioneuvoston yhteisen tilannekuvan muodostamisessa. VNK vastaa myös valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisestä tietohallinnosta sekä valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisistä sisäisistä palveluista.

Valtioneuvoston kansliassa voi olla pääministerin lisäksi myös muita ministereitä.

Valtioneuvoston kanslian keskittyessä koko valtioneuvoston osalta yhteisiin tukipalveluihin vastaa valtiovarainministeriö puolestaan monista koko valtioneuvostoa koskevista kehittämistehtävistä mm. hallinnon kehittämisen ja tietopolitiikan osalta. Nämä koko valtioneuvosto koskevat toiminnot eivät siis ole pääministerin, vaan valtiovarainministerin tai valtiovarainministeriössä toimivan ministerin alaisuudessa.

Valtioneuvoston kanslian valtiosihteeri

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan pääministeriä avustamaan voidaan nimittää pääministerin toimikaudeksi valtiosihteeri. Pääministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä tehtävissä.

Pääministerin valtiosihteerin tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan pääministerin lähimpänä apuna edistää ja seurata hallitusohjelman toteutumista, johtaa pääministerin apuna asioiden valmistelua ja huolehtia yhteistyöstä ministeriöiden kanssa.

Muista ministeriöistä poiketen pääministeriä avustamaan nimetty valtiosihteeri johtaa kansliapäällikön tavoin valtioneuvoston kansliaa. Hän myös johtaa kansliapäällikkökokouksia.

Pääministerin poliittiset avustajat

Pääministerillä on muita ministereitä suurempi poliittinen avustajakunta, jonka tehtävänä on koko hallituksen työn poliittinen koordinointi ja mm. yhteydenpito eduskuntaan.

Ministeri

Ministeri toimii valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön päällikkönä tai käsittelee ministeriöiden toimialaan kuuluvia asioita. Yhdessä ministeriössä voi olla useita ministereitä ja yksi ministeri voi toimia useassa ministeriössä, kuitenkin vain yhden ministereistä toimiessa kunkin ministeriön päällikkönä. Työnjaosta ministereiden kesken ministeriössä päättää valtioneuvosto.

Jokaisella ministerillä on tehtävänsä mukainen nimike, joka vahvistetaan ministeriksi nimittämisen yhteydessä. Ministeri osallistuu koko hallituksen kollegialisiin kokouksiin ja kokoontumisiin sekä niihin ministerivaliokuntiin ja ministerityöryhmiin, joihin hänet on nimetty.

Yhden puolueen ministerit muodostavat ns. ministeriryhmän, jota sen jäsenet edustavat erilaisissa poliittisen prosessin toimielimissä ja vuorovaikutustilanteissa.

Valtiosihteeri

Ministerin toimikaudeksi nimitetyn valtiosihteerin tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministerin apuna ja edustajana edistää ja seurata ministerin toimialalla hallitusohjelman toteuttamista, ohjata ministerin apuna asioiden valmistelua ministerin toimialalla, huolehtia yhdessä kansliapäällikön kanssa ministeriön ja muiden hallinnonalojen yhteistyöstä sekä avustaa ministeriä kansainvälisten tehtävien ja etenkin EU-asioiden valmistelussa. Valtiosihteerit myös koordinoivat ja yhteensovittavat eri ministeriöiden sekä eri poliittisten ryhmien välisiä näkemyksiä.

Erityisavustaja

Jokaisella ministerillä on yleensä yksi tai useampia poliittisia erityisavustajia. Kunkin puolueen hallitusryhmällä on lisäksi koko hallitusryhmän käyttöön nimettyjä erityisavustajia, jotka työskentelevät yleensä ko. hallitusryhmän puheenjohtajan ministeriössä.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan erityisavustajan nimittää pääministeri ministerin esityksestä. Erityisavustajien määrä vaihtelee hallituskausittain.

Erityisavustaja suorittaa ministerin hänelle antamia tehtäviä toimimatta ministeriön esittelijänä.

Erityisavustajalle on annettava ne tiedot, jotka hän tarvitsee tehtävänsä hoitamiseksi. Erityisavustajan puolestaan on annettava virkamiehelle tämän tehtävien hoitamiseen tarvitsemat tiedot.

Erityisavustajalla on oikeus osallistua ministeriön johtoryhmän kokouksiin sekä muihin suunnittelu- ja valmistelukokouksiin.

Valtiosihteerien tavoin myös erityisavustajat koordinoivat ja yhteensovittavat eri ministeriöiden sekä eri poliittisten ryhmien välisiä näkemyksiä. Erityisavustajat ovat myös keskeisiä ulkoisten sidosryhmäsuhteiden hoitajia.

Hallituksen iltakoulu / strategiaistunto / neuvottelu

Hallitus voi kokoontua eri kokoonpanoissa epävirallisesti suunnittelemaan omaa toimintaansa tai valmistelevasti neuvottelemaan muodolliseen päätöksentekoon tulevista asioista. Hallituksesta ja pääministeristä riippuen nämä epäviralliset muodot vaihtelevat.

Hallituksen neuvotteluja käydään työtilanteesta riippuen pääministerin kutsusta vaihtelevalla rytmillä kaikilla vaalikausilla. Yleensä kokoonpanona on sama kuin valtioneuvoston yleisistunnoissa täydennettynä pääministerin valtiosihteerillä ja valtioneuvoston viestintäjohtajalla.

Joskus hallitus voi tavata epävirallisesti myös hallituspuolueiden eduskuntaryhmien johtoa ja myös oppositior ryhmien ja -puolueiden johtoa. Tarkoituksena on hakea jo ennakkoon suurempaa hyväksymistä ja sitoutumista hallituksen tuleville esityksille tai toimenpiteille.

Hallituksen iltakoulut ovat vanha jo 1930-luvulta periytyvä traditio, jossa hallitus kokoontuu valmistelevasti vapaamuotoisemmin keskustelemaan päätöksentekoon tulevista asioista. Iltakouluihin osallistuvat hallituksen neuvottelujen kokoonpanon lisäksi myös hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat.

Hallituksen strategiaistunnot ovat voineet joillakin vaalikausilla korvata iltakoulut. Niihin ovat osallistuneet kaikki ministerit ja heidän esittelynsäpe- rusteella on tarkasteltu strategisen hallitusohjelman toteutumisen edistymistä.

”Viisikko”

Keskeinen, mutta epävirallinen poliittinen toimielin on kunkin hallitus- puolueen hallitusryhmien vetäjien muodostama kokoonpano, jonka kutsuma- nimi vaihtelee hallituksen kokoonpanon mukaisesti (”viisikko”, ”trio” jne. riip- puen henkilöiden lukumäärästä). Yleensä jäsenet ovat puolueidensa puheen- johtajia, mikäli he ovat ministereitä, mutta kukin hallituspuolue päättää omasta edustajastaan.

Hallitusryhmien vetäjät koordinoivat ja yhteensovittavat eri poliittisten ryhmien näkemyksiä hallituksen virallista päätöksentekoa varten. Vaalikausi- tain on ollut vaihtelevaa käytäntöä, missä määrin asiat etenevät tänne saakka ennen poliittista ratkaisua. Usein poliittinen yhteensovitus pyritään tekemään ja saavutetaan jo erityisavustaja- tai valtiosihteeritasolla.

Kansliapäällikkökokous

Kansliapäällikkökokous koostuu ministeriöiden kansliapäälliköistä ja sitä johtaa pääministerin valtiosihteerit. Kansliapäällikkökokouksella ei ole muodol- lista toimivaltaa, mutta se voi olla keskeinen ministeriöiden välinen toiminnal- linen koordinaatioelinvalmistelun ja toimeenpanon yhteensovittamiseksi.

Kansliapäällikön tehtävänä on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan joh- taa, kehittää ja valvoa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa sekä siinä tarkoituksessa vastata ministeriön toiminnasta ja huolehtia, että sen tehtävät hoidetaan tuloksekkaasti. Lisäksi tehtävänä on huolehtia lainsäädännön val- mistelun laadusta ministeriössä ja vastata virkamiesvalmistelun yhteensovitta- misesta ministeriössä sekä virkamiesyhteistyön järjestämisestä yhdessä muiden ministeriöiden kanssa. Tehtävänä on myös yhteensovittaa ministeriön ja sen hallinnonalan toimintaa muiden ministeriöiden ja niiden hallinnonalojen toiminnan kanssa. Käytännössä tätä tehtävää voidaan tehdä myös kansliapääl- likkökokouksessa.

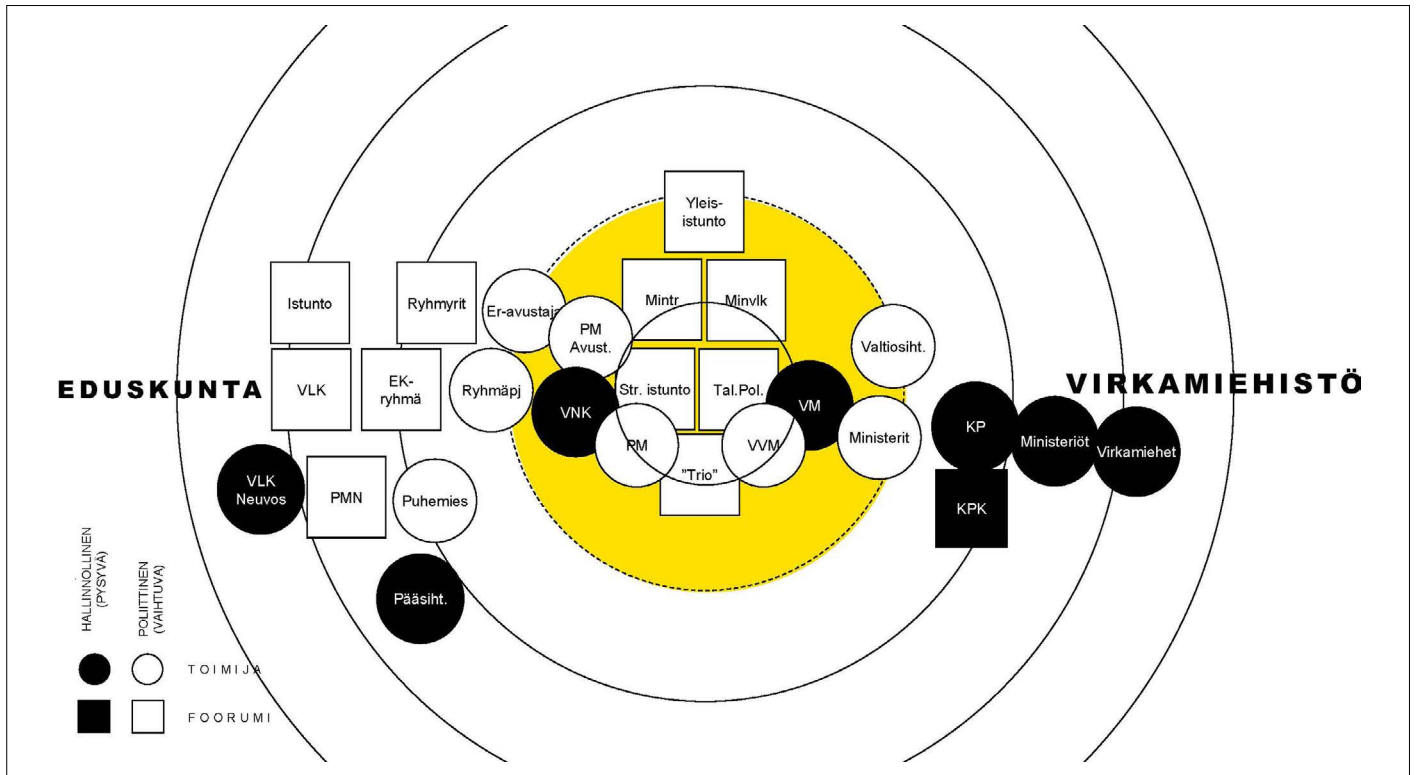
Huomionarvoista on, että hallitusohjelman toteuttamisen edistäminen ja seuranta on ohjesäännön mukaan poliittisten valtiosihteerien, ei kansliapäälli- köiden tehtävänä. Monilta muilta osin ohjesääntö korostaa kansliapäälliköiden ja poliittisten valtiosihteerien keskinäistä yhteistyötä myös poikkihallinnollis- ten tehtävien osalta.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriöllä on keskeinen rooli valtioneuvoston ytimessä ja koko valtioneuvoston toiminnan ohjaamisessa erityisesti valtiontalouteen ja kansantalouteen liittyvien asioiden osalta. Valtiovarainministeriöllä on valtio- neuvoston kanslian ohella myös useita koko valtionhallinnon ohjaukseen ja kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Valtiovarainministeriöllä on myös keskeinen muodollinen rooli lakisäätöisissä raha-asiainvaliokunnassa ja talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

Valtiovarainministeri

Valtiovarainministeriön vahva rooli korostaa myös valtiovarainministerin roolia. Perinteisesti valtiovarainministerinä on ollut toiseksi suurimman puolueen puheenjohtaja. Tästä on kuitenkin poikettu joko siten, että valtiovarainministerinä on toiminut joku muu toiseksi suurimman puolueen edustaja tai jonkun muun kuin toiseksi suurimman puolueen edustaja. Johtuen useamman puolueen hallituskoalitioista, joissa usein on kaksi muita suurempaa puoluetta, pääministeri ja valtiovarainministeri muodostavat valtioneuvoston ytimen keskeisen työparin.



Kuva 2. Valtioneuvoston ytimen kannalta keskeiset suhteet

Toimijoiden erilaiset roolit

Keskeisimmille muodollisille valtiollisille toimijoille voidaan antaa toisistaan poikkeavia rooleja jopa samojen toimintokokonaisuuksien osalta. Eduskunta vastaa päätöksenteosta ja valvonnasta, valtioneuvosto hallituspolitiikasta ja virkamiehistö valmistelusta sekä toimeenpanosta.

Eduskunta vastaa kansalaisten vaaleissa ilmaiseman mielipiteen perusteella kansakunnan tahtotilasta. Eduskunnan viimekätisellä vastuulla on myös pidemmän aikavälin tulevaisuustyö. Huolimatta hallinnonaloittaisesta organisoinnistaan eduskunnan tehtävänä on yhteensovittaa päätöksenteossa ilmiöpohjaiset kokonaisuudet. Keskeisenä tehtävänä olevan lainsäädäntötyön, kuten muunkin päätöksenteon tulee perustua tietoon, joka välittyy esim. asiantuntijakuulemisissa. Olennainen osa eduskuntatyötä on julkisuus ja avoin viestintä.

Valtioneuvoston tehtävänä on eduskunnan määrittelemän tahtotilan mukainen systeeminen kehittäminen ja vastuu tulevaisuuden eri vaihtoehtojen huomioimisesta. Ilmiöpohjaisten kokonaisuuksien osalta valtioneuvosto vastaa

yhdensuuntaisuuden varmistamisesta. Kokonaisuuden ohjaaminen ja koordinaointi edellyttää vahvaa tietojohtamista. Valtioneuvoston vastuulla on päättää eri politiikkakeinojen käytöstä. Viestinnällinen rooli eri suuntiin korostuu.

Virkamiehistö vastaa innovaatio- ja uudistumiskyvykkyydestä sekä ennakkoinnista, varautumisesta ja riskienhallinnasta. Keskeisiä tehtäviä ovat vaikutavuuden varmistaminen sekä ohjausmekanismien ylläpito ja kehittäminen. Virkamiehistön vastuulla on myös koko päätöksentekojärjestelmän tietopohjan varmistaminen. Virkamiehistö vastaa eri ohjauskeinojen mahdollisuuksien, tarpeiden ja vaikutusten arvioinnista. Rooliin kuuluu lakisäätteisestikin hyvin aktiivinen avoin viestintä.

Kuva 3. Eduskunnan, valtioneuvoston ja virkamiesten roolit.

EDUSKUNTA	VALTIONEUVOSTO	VIRKAMIEHET
<i>Päätöksenteko ja valvonta</i>	<i>Hallituspolitiikka</i>	<i>Valmistelu ja toimeenpano</i>
Kansakunnan tahtotila	Systeeminen kehittäminen	Innovaatio- ja uudistumiskyky
Tulevaisuustyö	Tulevaisuusvastuu	Ennakointi, varautuminen, riskienhallinta
Ilmiöpohjaisuus	Yhdensuuntaisuuden varmistaminen	Vaikuttavuus, ohjaus
Tietoon perustuva päätöksenteko	Tietojohtaminen	Tietopohjan varmistaminen
Lainsäädäntö	Politiikkakeinot	Ohjauskeinot
Viestintä	Viestintä	Viestintä

Yhtenäinen valtioneuvosto

Valtioneuvoston yhtenäisyyttä sekä kokonaiskoordinaatiota on pyritty lisäämään 2000-luvun aikana eri tavoin ja eri yhteyksissä. Vuonna 2017 eduskunnan entisen pääsihteerin Seppo Tiitisen johtama työryhmä julkaisi selvityksen ”Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla” (Valtioneuvoston kanslian julkaisu 15/2017). Monien muiden valtioneuvoston yhtenäisyyttä edistävien toimenpide-ehdotusten lisäksi työryhmä arvioi pääministerin roolia hallituksen johtajana sekä hallituksen poliittisen johtamisen ja virkamiesjohtamisen välistä suhdetta. Työryhmän ei nähnyt tarvetta muuttaa lainsäädäntöä pääministerin asemasta valtioneuvoston johtamisessa, mutta totesi johtamistehtävää helpottavan riittävä avustajien määrä. Työryhmä piti myös keskeisenä, että hallituksen strategiaistuntoja käytetään entistä tehokkaammin hallituksen työvälineenä asioissa, joissa yhteinen sitoutuminen keskeisiin hankkeisiin tai asioihin on tarpeen. Työryhmä katsoi myös, että kansliapäällikkökokouksen asemasta ja tehtävistä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännössä.

Kahden (joskus useammankin) vahvan puolueen, ministerin (pääministeri ja valtiovainministeri) ja ministeriön (VNK ja VM) perinne on merkinnyt pääministerin monia muita maita heikompaa roolia valtioneuvoston johtamisessa. Yhtenäisemmän valtioneuvoston ja pääministerin aseman vahvistamisen on usein nähty liittyvän toisiinsa ja poliittiseksi realiteetiksi on koettu tästä johtuva kummankaan em. tavoitteen vaikea toteuttaminen.

3. Johtaminen vakiintuneessa toimintamallissa

Valtioneuvoston johtamisen edellytyksiä voidaan arvioida eri näkökulmista.

Yhtenä pelkistettynä tarkasteluna voi olla neljä johtamiseen liittyvää näkökulmaa:

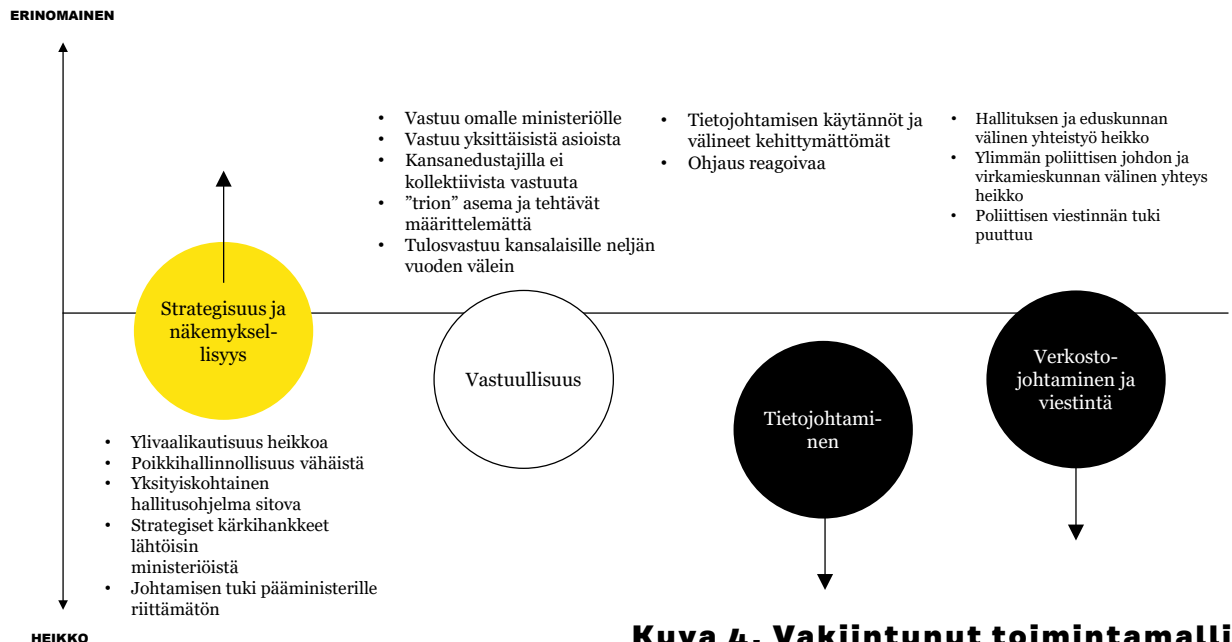
1) Strategisuus ja näkemyksellisyys, 2) vastuullisuus, 3) tietojohdaminen sekä 4) verkostojohdaminen ja viestintä.

Vakiintuneessa usean puolueen koalitiosta muodostuneisiin enemmistöhallitukseen perustuvassa toimintamallissa strategisuus ja näkemyksellisyys on keskimääräistä tasoa, koska esim. ylivaalikautisuus on heikkoa ja poikkihallinnollisuus vähäistä. Hallitusohjelmat ovat yleensä yksityiskohtaisia ja hyvin sitovia. Mikäli hallituksella on strategisia kärkihankkeita, ovat ne lähtöisin yksittäisistä ministeriöistä, eivät hallituksen kokonaisstrategiasta. Johtamisen tuki pääministerille on riittämätöntä eikä yleensä tue strategisuutta ja näkemyksellisyttä.

Vakiintuneiden enemmistöhallitusten vastuullisuus on vähän keskimääräistä heikompaa, vaikka muodollisesti hallitus onkin parlamentarisessa vastuussa. Ministerit ovat yleensä vastuussa omalle ministeriölleen, eivät pääministerille tai hallitukselle. Vastuuta kannetaan pääasiassa yksittäisistä asioista, ei esim. ilmiöpohjaisista kokonaisuuksista. Kansanedustajilla ei ole kollektiivista vastuuta, vaan vastuun päätöksistä kantavat lähinnä hallituspuolueiden edustajat. Hallitusryhmien vetäjien asema on keskeinen, vaikka heidän muodollinen asemansa ja vastuunsa on määrittelemättä. Tulosvastuu kansalaisille konkretisoituu vain vaaleissa neljän vuoden välein.

Tietojohdaminen on vakiintuneessa enemmistöhallitusten toimintamallissa keskimääräistä heikompaa, koska tietojohdamisen käytännöt ja välineet ovat kehittymättömiä ja ohjaus reagoivaa eikä ennakoivaa.

Verkostojohdamisen ja viestinnän osalta vakiintunut toimintamalli on jonkin verran keskimääräistä heikompi, koska hallituksen ja koko eduskunnan välinen yhteistyö on melko heikkoa. Myös ylimmän poliittisen johdon ja virkamieskunnan välinen yhteys on usein heikkoa tai siinä on jännitteitä. Poliittisen viestinnän tuki on usein heikkoa tai puuttuu kokonaan.



Kuva 4. Vakiintunut toimintamalli

4. Kolme vaihtoehtoista hallituskokoonpanoa

4.1 Enemmistöhallitus

Enemmistöhallitus-vaihtoehdossa toteutettava hallitusneuvottelujen prosessi on kuvattu melko tarkasti Sitran Miten Suomeen muodostetaan hallitus-selvityksessä.

Eri toimijat, eduskunta, valtioneuvosto, eduskuntaryhmät ja puolueet, valmistautuvat hallituksen muodostamiseen jo ennen vaaleja. Valmistautumisen lähtökohtana on vakiintuneen usean puolueen enemmistöhallituksen muodostaminen ja ko. prosessin tuki.

Vaalituloksen selvittyä eduskuntaryhmät ja puolueet ryhtyvät neuvotteluprosessiin, jossa ensin valitaan tunnustelija ja hänen johtamansa tunnustelun perusteella pohja, jolla siirrytään varsinaisiin hallitusneuvotteluihin. Hallituksen muodostaa normaalisti 2-3 isompaa puoluetta ja eduskunnan enemmistöön tarvittava joukko pienempiä puolueita.

Neuvottelujen päätyttyä eduskunta valitsee neuvottelutuloksen perusteella tasavallan presidentin esityksestä pääministerin ja hänen esityksestään tasavallan presidentti nimittää ministerit. Hallitus antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle ja eduskunta äänestää hallituksen luottamuksesta. Tämän jälkeen hallitus aloittaa pääministerin johdolla työnsä.

Hallitusohjelma on kooste ja kompromissi hallituspuolueiden tavoitteista. Pääministeripuolue voi jonkin verran määritellä politiikan päälinjaa ja pääministeri hallituksen toimintatapaa, mutta tämäkin tapahtuu muiden hallituspuolueiden tuella ja hyväksynnällä. Hallituksen johtajuus on kaksitai moninapaista, riippuen hallituksen voimasuhteista. Mikäli hallituksessa on kaksi muita suurempaa puoluetta, korostuu toiseksi suurimman puolueen asema yleensä senkin vuoksi, että ko. puolueella on vaikutusvaltainen valtiovarainministerin salkku.

Enemmistöhallitusten hallitusohjelman toteuttamista voidaan kuvata linjakkaana ja ennustettavana. Toisaalta mahdollisuudet muutosten tekemiseen tai toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoimiseen ovat vähäisiä, koska toiminta on hyvin tiukasti hallitusohjelmaan sidottua. Mahdolliset muutokset politiikan linjaan edellyttävät neuvotteluprosessia ja kaikkien hallituspuolueiden hyväksyntää. Hallituksen esitysten valmistelussa tarvittava sovittelu tehdään hallituksen sisällä ja vain merkittävimmissä asioissa prosessiin osallistuvat jo valmisteluvaiheessa eduskuntaryhmät ja niistäkin vain hallituspuolueiden ryhmät.

Hallituksen toiminta perustuu hyvin pitkälle vietyyn kunkin ministerin toimivaltaan omalla hallinnonalallaan. Toimintamalli korostaa muutoinkin vahvaa hallinnon siiloutuneisuutta, hallituksen tosiasiallisesti vähäistä kolegialisuutta sekä hallituksen ja eduskunnan vähäistä vuorovaikutusta.

Enemmistöhallituksen suhde oppositioon vaihtelee tilanteen ja tarpeen mukaan. Hallitus voi halutessaan osallistaa opposition mukaan parlamentaariseen valmisteluun, mutta voi myös sulkea sen valmistelun ulkopuolelle. Tällöin suhde on jakava, ja haasteena on, että asioiden valmistelu ja käsittely eduskunnassa alkaa osin lähes alusta. Lähes puolella kansanedustajista eli oppositiolla ei ole tosiasiallista keskeistä ja vastuullista roolia päätösten sisällöstä eli tältä osin eduskunnan resurssi on vajaakäytössä. Välikysymysten osalta hallituksen ja opposition suhde on selkeä. Hallituksen luottamusta mitataan välikysymyksiin, mutta hallituksen jatkuvuus on harvoin todella uhattuna hallituksen voidessa luottaa enemmistön muodostavien omien edustajiensa tukeen.

Verkostojohtamisen näkökulmasta enemmistöhallituksen verkostot ovat pääasiassa hallituksen sisäisiä. Hallitusohjelman johtamisessa pääministeri tarvitsee hallinnollista sekä poliittista tukea koordinaatioon, ja tätä tukea tulisi tarjota valtioneuvoston kanslian. Valtioneuvoston kanslian resurssit on ohjattu pääasiassa konsernitehtävistä huolehtimiseen, ja varsinainen tuki pääministerille kokonaisuuden johtamiseen ja hallitusohjelman toteuttamiseen on ollut melko vähäistä. Tätä valtioneuvoston kanslian roolia ja resurssointia on pyritty vahvistamaan. Poliittisen tuen osalta merkittävää on pääministerille tarjottu koordinoiva tuki hallituksen sisällä mm. poliittisen valtiosihteerin- ja erityisavustajajärjestelmän kautta.

Pääministerin rooli ja mahdollisuudet kokonaisuuden johtamisessa ovat rajallisia. Hän joutuu toimimaan yhtä aikaa kahdessa roolissa, kokoavana ja johtavana pääministerinä sekä samalla oman hallitusryhmänsä johtajana ja edustajana. Pääministerin roolina on usein toimia kokousten puheenjohtajana, ei politiikan ja toiminnan johtajana toimiminen.

Eryteisesti pääministerin, mutta yleisemminkin poliittisen johtamisen ja ohjauksen suhde virkamiehiin voi olla jännittynyt ja selkeytymätön johtuen osin hallituksen sisäisesti ristiriitaisestakin ohjauksesta ja kunkin ministeriön hyvin itsenäisestä asemasta. Poliittisen johdon ja virkajohdon välillä ei ole luonnollisia kohtaamisen ja vuorovaikutuksen mahdollistavia muodollisia, ja vain vähäisessä määrin epämuodollisiakaan, toimielimiä tai foorumeita.

Vahvuudet	Heikkoudet
Tuttu perinteinen vaihtoehto.	Koettu välttämättömyydeksi ilman vaihtoehtoja.
Hallitusneuvotteluihin liittyvä prosessikuvaus aikatauluineen on mallinnettu ja tuttu.	Jaettu johtajuus hallitusneuvotteluissa.
Hallitusohjelman toteuttaminen ennustettavaa.	Hallitusohjelma kooste usean puolueen osin ristiriitaisistakin tavoitteista.

Vahvuudet	Heikkoudet
Ideaalitilanteessa hallitusohjelman omistajuus kollegiaalinen.	Vain reilu puolet kansanedustajista (hallituspuolueiden edustajat) vaikuttavat hallitusohjelmaan ja sen toimeenpanoon sekä ovat siitä vastuussa kansalaisille.
Hallituksen kaatuminen epäluottamukseen epätodennäköistä.	Hallituksen ja eduskunnan työn koordinoinnin vähäisyys sekä eduskunnan hallitusta tosiasiallisesti vähäisempi rooli.
	Pääministerin rooli operatiivisena johtajana heikohko johtuen siiloutuneisuudesta ja jaetusta vallasta.
	VNK:n rooli hallitusohjelman toteuttamisessa ollut heikohko.
	Hallitusohjelman viestinnässä hallituksessa kilpailevia näkemyksiä.
	Poliittinen ohjaus selkeytymätöntä.
Mahdollisuudet	Uhat
Hyvin vahvan eduskuntaenemmistön hallituksella mahdollisuus viedä haluamansa asiat päätökseen.	Toimintaympäristön muutoksiin ei reagoida, koska sitouduttu koko vaalikaudeksi hallitusohjelman linjauksiin.
VNK:n rooli hallitusohjelman toteutuksessa ideaalitilanteessa koordinoiva ja seuraava.	Pääministerin kaksi roolia suhteessa hallitusryhmiin, toisaalta pääministeri, toisaalta puolueen johtaja, jolloin roolien yhteensovittaminen on vaikeaa.

4.2 Vähemmistöhallitus

Vähemmistöhallituksen osalta hallitusneuvotteluissa noudatetaan samaa perustuslain mukaista muodollista prosessia kuin enemmistöhallituksenkin osalta. Käytännössä prosessi voisi kuitenkin poiketa melkoisestikin totutusta normaaliprosessista, eikä eroja ole edes pyritty kuvaamaan missään.

Perustuslakia hyväksyttäessä hallituksen muodostamisen peruslähtökoh- tana on pidetty enemmistöhallituksen muodostamista. Jo hallitusta muodos- tettaessa lähtökohtana on pidetty eduskunnan enemmistön tukea hallituk- selle. Ei siis vaalitulosta sinänsä, vaan eduskunnan enemmistön tukea. Toi- nen, kenties vieläkin tärkeämpi lähtökohta prosessille on lakeihin kirjoittamaton periaate kansan tai tarkemmin äänestäjien vaaleissa ilmaise- man tahdon huomioimisesta. Tämä tahto ei kuitenkaan ole usein kovinkaan selkeästi tulkittavissa. Osin juuri siitä syystä vaalitulos ja sen mukainen edus- kunnan kokoonpano voi olla joissakin tilanteissa syynä vähemmistöhallituk- seen päätymiseen.

Suomessa ei ole ollut tapana ennen vaaleja ilmoittaa mitään mahdolli- sista hallituskokoonpanoista, toisin kuin monissa muissa maissa, joissa kan-

salaiset äänestävät melko selvistä hallitusvaihtoehtoista. Tämäkään vaihtoehto ei tietenkään ole mitenkään kiellettyä ja mahdotonta tulevaisuudessa myös Suomessa.

Usein käytetty ilmaus vaalien voittajasta on hyvin tulkinnanvarainen ja kukin puolue tulkitsee yleensä tulosta omalta osaltaan haluamallaan tavalla. Virallista tulkintaa ei ole. Ei myöskään edes poliittista sopimusta siitä, kuka valitaan eduskuntaryhmien toimesta hallitustunnustelijaksi. Ei edes ensimmäisen tunnustelijan osalta. Puhumattakaan hallituksen muodostajasta ja tulevasta pääministeristä tai hallituspohjasta. Kaikki nämä ratkaisut ovat perustuslakiesityksen perusteluissakin mainitusti kulloisenkin poliittisen tilanteen mukaisesti melko vapaasti ratkaistavissa.

Ainoa asia, josta eduskuntaryhmät ovat perustuslain tulkinnan osalta sopineet, on vuonna 2002 sovittu suositus, että suurimman eduskuntaryhmän edustaja kutsuu koolle ensimmäisen eduskuntaryhmien tapaamisen. Tämä tapaaminen aloittaa perustuslaissa mainitun eduskuntaryhmien neuvotteluprosessin hallituksen muodostamiseksi. Suurin eduskuntaryhmä on tehdyn suosituksen mukaan eniten edustajapaikkoja saanut ja tasatilanteessa eniten ääniä vaaleissa saanut ryhmä.

Perustuslakiesityksen perusteluissa todetaan kyllä, että ”vaalitulokset saattaa jo sellaisenaan varsin selvästi määrätä hallituspohjan”. Tällä viitataan tilanteisiin, jossa esim. istuva enemmistöhallitus on saanut enemmistön eduskuntaan ja haluaa jatkaa tai tilanteeseen, jossa puolueet, jotka ovat jo ennen vaaleja ilmaisseet pyrkivänsä hallitusyhteistyöhön, ovat saaneet eduskuntaenemmistön. Perustuslakia säädettäessä nähtiin siis mahdollisuus tällaiselle blokkipolitiikalle, jota ei Suomessa ole kuitenkaan harrastettu.

Vaalitulokseen, eikä siis eduskunnan kokoonpanoon, perustuva hallitusratkaisu on monin tavoin epäselvä. Kuvastaako kansan tahtoa hallituksen kokoonpanon osalta vaaleissa saatu puoluekohtainen kannatus ja senkin osalta puolueiden kannatusosuudet vai niiden muutokset aiempaan? Onko vaalien voittaja esim. suurin puolue ja entinen pääministeripuolue, joka menettää merkittävän osan kannatustaan? Vai onko voittaja kannatuksensa kaksinkertaistava ja selvästi toiseksi suurimmaksi puolueeksi nouseva entinen oppositiopuolue?

Mikäli vaalituloksen myötä syntyvä eduskunnan kokoonpano ja eduskuntaryhmien keskinäiset tunnustelut ja mahdolliset neuvottelut eivät tuota tulosta enemmistöhallituksen muodostamiseksi, on vaihtoehtona prosessi, jossa valittu tunnustelija hakee yhtä aikaa tulevia hallituskumppaneita ja toisaalta mahdollisia tulevia tukipuolueita eduskunnasta tai asioita, joille tuleva hallitus voisi saada tukea eduskunnasta. Prosessi olisi siis jo tässä vaiheessa hyvin poikkeava perinteisen enemmistöhallituksen muodostamisesta.

Tässä vaihtoehdossa, poiketen enemmistöhallituksen muodostamisesta, korostuu perustuslakiesityksen perusteluissa mainitulla tavalla myös tasavallan presidentin osuus. Jos puolueiden ja eduskuntaryhmien välisissä neuvotteluissa ei muutoin päästä eteenpäin tai joudutaan poikkeuksellisesti turvautumaan muuhun ratkaisuun kuin parlamentaariseen enemmistöhallitukseen,

voisi tasavallan presidentti vauhdittaa hallitusneuvotteluja. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi asettamalla hallitustunnustelija selvittämään erilaisia vaihtoehtoja valtioneuvoston kokoonpanoksi. Presidentin asiana olisi myös nimetä hallitusneuvottelujen vetäjä, jolleivät puolueet ja eduskuntaryhmät ole päässeet siitä sopimukseen, todettiin perustuslakiesityksen perusteluissa.

Tuleva pääministeri joutuisi vähemmistöhallituksen osalta noudattamaan jo hallitusta muodostettaessa hyvin samanlaista neuvottelu- ja sovitte-luprosessia, joka jatkuisi koko hallituksen toimikauden. Tähän ei Suomessa ole totuttu ja siksi monet pitävät tätä jopa mahdottomana. Sekä hallituksen muodostamisen, että sen toimintakyvyn kannalta.

Hallitusneuvotteluihin käytettävä aika olisi tässä vaihtoehdossa pisin. Jo tunnusteluvaihe kestäisi, koska tunnustelijan valintakaan ei olisi selvää ja helppoa. Eniten aikaa kuluisi kuitenkin varsinaiseen tunnusteluun ja neuvotteluun. Tunnustelijan kysymykset ja niitä koskevat neuvottelut olisivat monivaiheiset eli useampia kierroksia. Vaihtoehtoja hallituksen kokoonpanon osalta olisi ehkä useita. Merkittävä ero muihin vaihtoehtoihin olisi varmuudella se, että tunnusteluvaiheen ja neuvotteluvaiheen ero olisi kaikkein epäselvin. Jo tunnusteluvaiheessa käytäisiin neuvotteluja sekä hallitusohjelman sisällöstä, mahdollisesta tuesta sille, että hallituksen toimintatavoista.

Varsinainen hallitusohjelman neuvotteluvaihe voisi olla lyhytkin, koska ohjelma ei voisi olla kovinkaan yksityiskohtainen, vaan pikemminkin strateginen. Se voisi pitää sisällään keskeiset ja mahdollisimman suurta tukea saavat politiikan päälinjaukset ilman tarkkoja sisältömuotoiluja. Yksittäisistä esityksistä neuvoteltaisiin koko hallituskauden ajan, niin hallituksen sisällä kuin eduskunnankin kanssa. Yksityiskohtaiset hallitusohjelmanlinjaukset eivät olisi mahdollisia, eikä hallitusohjelman sisällöstä neuvottelemiseen kannattaisi käyttää kovin paljon aikaa.

Sitäkin enemmän aikaa kuluisi hallituksen toimintasuunnitelman laatimiseen ja siitä neuvottelemiseen. Vaikka hallitusohjelman toteuttamista voitaisiin pitää vähemmän linjakkaana ja pikemminkin poukkoilevana, niin toimintasuunnitelman toteuttaminen strategisen hallitusohjelman puitteissa voisi olla hyvinkin tehokasta ja vaikuttavaa. Tämä edellyttäisi kuitenkin aivan uudenlaista jatkuvan neuvottelemisen ja sopimisen prosessia, jossa osapuolina olisivat sekä hallitus, että eduskunta sekä kaikki poliittiset ryhmät niiden sisällä.

Vähemmistöhallitus korostaisi epäilemättä eduskunnan tosiasiallista roolia ja vaikutusvaltaa. Keskeiseen rooliin nousisi hallituksen ja eduskunnan välinen jatkuva ja tasavertaisempi vuorovaikutus. Eduskunta ei olisi vain valtioneuvoston valmisteluprosessin jälkeinen päätöksentekovaihe vaan koko prosessiin aktiivisemmin vaikuttava toimija. Tämä vuorovaikutus tapahtuisi lähtökohtaisesti poliittisten toimijoiden välillä, mutta myös sekä valtioneuvoston, että eduskunnan virkakoneiston rooli ja tehtävät muuttuisivat. Erityisesti valtioneuvoston kanslian rooli koko vaativan prosessikonaisuuden johdossa pääministerin apuna korostuisi.

Vähemmistöhallituksessa pääministerin asema olisi kenties monestakin syystä erilainen kuin erityisesti enemmistöhallituksessa. Johtaminen ja tar-

vittava sovittelu ei suuntautuisi vain hallituksen sisälle, vaan jopa ensisijaisesti hallituksen ulkopuolelle eduskunnan suuntaan. Tämä voisi jopa vahvistaa pääministerin asemaa hallituksen sisällä.

Eryityisesti vähemmistöhallitusvaihtoehdossa pääministeri tarvitsisi itselleen hyvin vahvan esikunnan. Vahvistettavan valtioneuvoston kanslian lisäksi pääministerin poliittisessa esikunnassa tulisi vahvistaa eduskunnan ja sen eri poliittisten ryhmien kanssa asioivia avustajia. Pääministerin lähelle valtioneuvoston kansliaan olisi tarpeen erityisesti tässä vaihtoehdossa koota kaikkien hallituspuolueiden valtioshteereistä koostuva koordinaatioryhmä.

Virkamiesten olisi sopeuduttava ennakoimattomuuteen ja omattava reagointikykyä, nopeutta ja laaja-alaisuutta. Myös tietojohtamisen ja toiminnanohjausjärjestelmien osalta vaatimustaso olisi suuri.

Hallituksen ja opposition suhde olisi hyvin erilainen. Vähemmistöhallitus edustaa myös ”oppositiota” eli on sen tilannekohtaisesti vaihtelevan tuen varassa. Tästä syystä mahdollisuutta hallituksen kaatumiseen pidetään yleensä suurena ja tätä keskeisenä syynä vähemmistöhallituksen mahdottomuuteen. Toisaalta jatkuva vaara hallituksen kaatumiseen voisi johtaa juuri päinvastaiseen eli kynnys välikysymyksen tekemiseen kasvaisi.

Päätöksenteon logiikka ja dynamiikka muuttuisi ratkaisevasti. Kaikki eduskuntaryhmät ja yksittäiset kansanedustajat voisivat ottaa tai joutuisivat ottamaan vastuullisesti kantaa kaikkiin hallituksen esityksiin. Vastuusuhte ei olisi vain, eikä edes ensisijaisesti hallituksen ja eduskunnan välinen, vaan jokainen kansanedustaja joutuisi vastaamaan kannastaan äänestäjille. Tämän vastuun vastapainoksi edustajat saisivat merkittävää vaikutusvaltaa hallituksen esitysten ja eduskunnan päätösten sisältöön. Tämä voisi johtaa nykyisen vastakkainasettelua korostavan eduskuntakeskustelun muuttumiseen ratkaisuhakuiseksi.

Vähemmistöhallituksen ja eduskunnan välinen lisääntyvä ja ainakin osin avoin vuorovaikutus edellyttäisi uutta toimintatapaa hallituksen lisäksi myös eduskunnalta. Niin valiokuntakäsittelyssä kuin täysistunnoissakin, mutta erityisesti poliittisen prosessin osalta.

Vahvuudet	Heikkoudet
Hallitusohjelman strategisuus.	Vaihtoehtoon ei ole varauduttu, joten valmista toimintamallia ei ole.
Valta ja vastuu laajalle jakautunutta, jokainen kansanedustaja vastuussa päätöksistä kansalaisille.	Luottamus toimintakykyyn heikkoa, koska hajoamista pidetään todennäköisenä.
Kaikkien voimavarojen (ml. oppositio) hyödyntäminen.	Hallitusohjelman toteutuminen poukkoilevaa.
Hallituksen ja eduskunnan yhteistyö jatkuva ja aktiivista.	Kokonaisuuksien edistäminen voi olla vaikeaa, koska asioista sopiminen edellyttää jatkuvaa neuvottelua.
Julkisen keskustelun merkitys agendan muodostamisessa ja ratkaisuisissa korostuu.	Vaatii suurimman poliittisen koordinaation ja sitä tukevan koneiston.

Vahvuudet	Heikkoudet
Pääministerin vahva asema.	Viestintä usean eri puolueen vastuulla -> viestinnän epäjohtamukaisuus.
	Edellyttää erittäin nopeaa reagoitukykyä virkamiehiltä.
Mahdollisuudet	
Eduskuntakeskustelun merkitys korostuu ja sen luonne voi muuttua ratkaisuhakuiseksi.	Hallitustunnusteluihin ja -neuvotteluihin mahdollisesti kuluva aika ja aika, jolloin hallitus on toimintakykyinen, voivat olla hyvin pitkiä.
Mahdollisuus reagoida toimintaympäristön muutoksiin.	Hallituksen hajoaminen epäluottamukseen.
VNK:n roolin vahvistaminen pääministerin ja hallitusohjelman toteuttamisen tukemisessa.	VNK:n rooli voi jäädä heikoksi, jos ei ole kykyä uudistaa VNK:n tehtäväkenttää sekä resurssien vapauttamista.
Päätöksenteon pitkäjänteisyys ja ylivalikautisuus voisi jopa lisääntyä.	

4.3 Yhden johtavan puolueen hallitus

Tässä vaihtoehdossa hallituksen muodostaminen on suoraviivaisinta. Yhden johtavan puolueen asema mahdollistaa tulevalle pääministeripuolueelle selkeän johtavan roolin hallitustunnusteluista alkaen. Hallitusneuvotteluvaihe voi olla tästäkin syystä muita vaihtoehtoja lyhyempi.

Hallitusneuvottelujen aikana johtava puolue hankkii tarvitsemansa tuen hallituksen apupuolueilta linjalleen. Tämä malli voi toteutua myös vähemmistöhallituksen osalta, mutta tässä lähtökohtana on pidetty yhden johtavan puolueen enemmistöhallitusta, joka turvaa parlamentaarisen enemmistön useamman pienemmän puolueen tuella. Todennäköisin tämä malli on tilanteessa, jossa myöskään oppositiossa ei ole yhtä isoa puoluetta, vaan useampia pääministeripuoluetta selvästi pienempiä puolueita.

Hallitusohjelma voi perustua melko pitkälle pääministeripuolueen ohjelmallisiin linjauksiin ja olla hyvinkin strateginen, eikä tarvetta hyvin yksityiskohtaisiin hallitusohjelmakirjauksiin välttämättä ole. Tarvittaessa linjan muuttaminen on muita vaihtoehtoja helpompaa. Pienemmät hallituspuolueet voivat saada omia tavoitteitaan kirjatuksi hallitusohjelmaan, mutta sitoutuvat pääministeripuolueen päälinjauksiin ja pääministerin selkeään johtajuuteen hallituksessa.

Hallituksen keskinäinen luottamus perustuu johtavan puolueen ja pääministerin kiistattomaan asemaan.

Poikkihallinnollisten ilmiöpohjaisten asioiden edistäminen on tässä vaihtoehdossa helpointa, koska kaikki keskeisimmät ministerisalkut ovat johtavan puolueen hallussa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö esimerkiksi ministeriöiden välillä voisi olla erimielisyyttä, vaikka ministerit edustavat samaa puoluetta.

Yhden johtavan puolueen kohdalla hallituksen suhde oppositioon on vähemmän merkittävä kuin suhde hallituksen apupuolueisiin. Oppositio pyrkii horjuttamaan hallituksen asemaa todennäköisimmin kohdistamalla välikysymyksiä apupuolueisiin.

Yhden johtavan puolueen vaihtoehdossa hallitusohjelman toteuttamista voidaan pitää päätöksenteon linjakkuuden suhteen todella johdonmukaisena, mutta toisaalta myös mukautuvana. Omistajuus hallitusohjelmasta on selkeästi pääministerillä tai laajemmin pääministeripuolueella. Samasta syytä johtajuus on muita vaihtoehtoja yksinapaisempaa. Lisäksi tarve verkostojoh- tamiseen on vähäistä ja toisaalta verkostojen valitseminen tarpeen mukaan on mahdollista.

Valtioneuvoston kanslian rooli hallitusohjelman toteuttamisessa olisi toimeenpaneva. VNK toteuttaa hallitusohjelmaa pääministerin ohjauksen mukaisesti. Pääministerin tarvitsema hallinnollinen tuki on tiettyyn pisteeseen saakka ennakoitavissa. Jos kuitenkin pääministeri tai pääministeripuolue nostaa agendalle uuden asian, edellytetään virkamieskoneistolta nopeaa reagointikykyä.

Vahvuudet	Heikkoudet
Hallitusohjelma on valmis ja hallitus toimintakykyinen nopealla aikataululla.	Vaihtoehtoon ei ole varauduttu, joten valmista toimintamallia ei ole.
Johtaminen selkeää, pääministerin rooli vahva.	Johtavan puolueen suhde muihin hallituspuolueisiin korostuu verrattuna parlamentaariseen hallitus-oppositioasetelmaan.
Hallitusohjelman suoraviivaisuus ja reagointikyky toimintaympäristön muutoksiin: Linjan muuttaminen on helpointa tässä vaihtoehdossa. Hallitusohjelmaan voidaan nostaa uusia asioita kesken kauden, myös ohjelman ulkopuolelta	Vastuu rajattu sillä päävastuu vain johtavan puolueen kansanedustajilla.
Poikkihallinnollisten asioiden edistäminen helpointa.	Suhde eduskuntaan määräävä ja etäinen.
Päätöksenteon linjakkuus on johdonmukaista ja reagoivaa.	Kaikki voimavarat eivät täysimääräisessä käytössä.
Viestintä hallitusohjelman toteuttamisesta selkeintä: yksi johtava puolue, yksi viesti.	

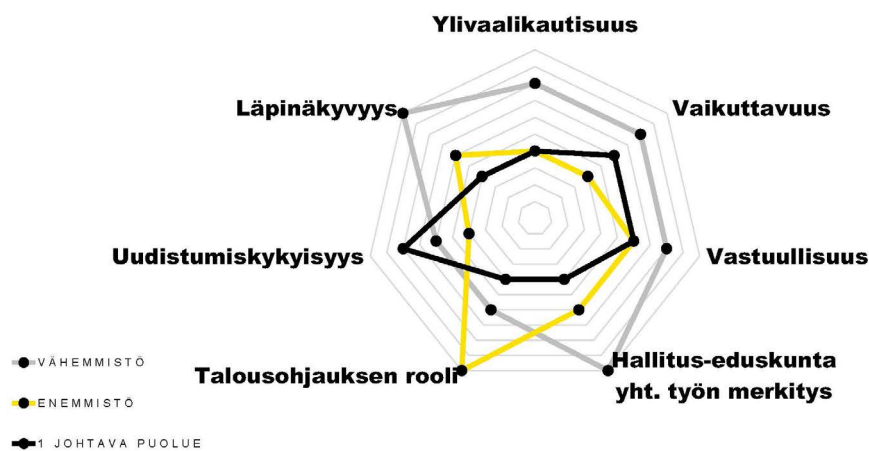
Vahvuudet	Heikkoudet
Hallitusohjelman omistajuus pääministerillä / pääministeripuolueella.	
Vaikuttavuutta voidaan mitata pääministerin / pääministeripuolueen onnistumisen kautta.	
Mahdollisuudet	Uhat
Dialogi pääministerin ja presidentin välillä voi vahvistua vastakkainasettelun välttämiseksi.	Joissain tilanteissa presidentin on asetettava arvojohtajana hallituspolitiikan vastavoimaksi.
	Johtavan puolueen linja vahva, voi halutessaan edistää vain omaa politiikkaansa, haaste politiikan pitkäjänteisyyden ja jatkuvuuden kanssa.

5. Hallitusvaihtoehtojen vertailua

Erilaisten hallituskokoonpanojen mahdollisia eroja voidaan tarkastella useammasta eri näkökulmasta käsin ja eri tavoin.

Alla oleva vertailu pelkistää timanttikuvion eri hallitusvaihtoehtojen olennaisia toiminnallisia eroja. Mitä ulompana kehää arvo on, sitä merkityksellisempi asia on ja vastaavasti merkitys pienenee kehän keskelle mentäessä.

Kuva 5. Hallitusvaihtoehtojen vertailu



Keskeisimmät erot liittyvät läpinäkyvyyteen, ylivaalikautisuuteen sekä hallituksen ja eduskunnan väliseen vuorovaikutukseen. Näiden kaikkien osalta vähemmistöhallitus poikkeaisi selvästi muista hallitusvaihtoehdoista. Vähemmistöhallituksen toiminnan läpinäkyvyys olisi selvästi suurinta, koska hallitus joutuisi koko ajan perustelemaan toimintaansa ja jo esitystensä valmistelua julkisuudessa. Tämä liittyisi hallituksen ja eduskunnan väliseen vuorovaikutukseen ja sen avoimuuteen.

Hallituksen ja eduskunnan yhteistyön merkitys korostuisi erityisesti vähemmistöhallitusvaihtoehdossa. Hallitus joutuisi käymään koko ajan vuoropuhelua ja neuvottelua eduskunnan ja siellä toimivien eduskuntaryhmien kanssa, myös muiden kuin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien kanssa. Tämä muuttaisi ratkaisevasti hallituksen ja koko päätöksenteon toimintatapaa. Vaikka päätöksenteosta tulisi hallituksen näkökulmasta lyhytjännitteisempää ja poukkoilevampaa, voisi se samalla merkitä päinvastaisesti koko päätöksenteon muuttumista pitkäjänteisemmäksi.

Koko eduskunnan sitominen päätöksentekoon poistaisi enemmistöhallitukseen liittyvän opposition vähämerkityksellisyyden. Koko eduskunnan ja kaikkien eduskuntaryhmien sitominen jatkuvasti päätöksenteon valtaan ja

vastuuseen voisi siten merkitä ylivaalikautisuuden korostumista verrattuna muihin hallitusvaihtoehtoihin.

Vähemmistöhallituksen vaikuttavuus ja vastuullisuus voisivat olla, osin em. syistä, muita hallitusvaihtoehtoja suurempia. Erot näiltä osin eivät todennäköisesti olisi kuitenkaan kovin suuria.

Yhden johtavan puolueen hallitus eroaisi totutuista usean tasavahvankin puolueen enemmistöhallituksista kenties eniten uudistumiskykyisyyden osalta. Kun hallitusohjelmassa ja hallituksen työskentelyssä voitaisiin tukeutua selkeämmin yhden puolueen linjauksiin, voisi uudistuspolitiikka olla johdonmukaisempaa ja dynaamisempaa. Jopa vähemmistöhallitus voisi olla tältä osin perinteistä enemmistöhallitusta tehokkaampi ja vaikuttavampi johtuen eduskunnan vahvemmassa sitoutuneisuudesta ja sen mukanaan tuomasta ylivaalikautisuudesta. Uudistumiskykyisyyden osalta erot eri hallitusvaihtoehtojen välillä eivät todennäköisesti olisi merkittäviä, vaan riippuisivat kulloisestakin kyvystä johtaa prosesseja.

Perinteinen enemmistöhallitus poikkeaa muista vaihtoehtoista eniten ehkä talousohjauksen roolin osalta. Mitä vahvemmin yksi puolue ja pääministeri johtaisi hallitusta, sitä pienempi olisi valtiovarainministeriön ja sen myötä talousohjauksen rooli. Tältä osin vähemmistöhallitus asettuisi kahden muun vaihtoehdon väliin.

Seuraavaksi eri hallitusvaihtoehtojen mahdollisia eroja tarkastellaan tarkemmin viidestä eri näkökulmasta:

- 1. Hallituksen muodostaminen**
- 2. Hallitusohjelman toteuttaminen ja lainsäädännön läpimenoaika (ml. eduskunta)**
- 3. Pääministerin suhde eri toimijoihin**
- 4. Hallituksen suhde muihin toimijoihin**
- 5. Johtaminen ja osaaminen**

Valitut näkökulmat perustuvat arvioon keskeisistä mahdollisista eroista eri hallitusvaihtoehtojen käytännön toiminnassa. Näkökulmiin sisältyvien yksittäisten asioiden osalta eri vaihtoehtojen välisiä eroja on osin tarkoituksellisestikin korostettu. Erot ovat hypoteettisia eli eivät perustu käytännön kokemuksiin, sillä Suomesta ei löydy relevanttia vertailuaineistoa toteutuneista vähemmistöhallituksista tai yhden johtavan puolueen hallituksista.

Hallituksen muodostaminen

Hallitusneuvotteluihin tarvittava aika ja prosessit ovat hyvinkin erilaisia, vaikka muodollisesti prosessit ovat lähes samoja. Vain enemmistöhallitus koetaan tutuksi ja osin siksi ainoaksi mahdolliseksi. Hallitusohjelmien strategisuudessa ja yksityiskohtaisuudessa on suuria eroja.

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Millaisena hallitusvaihtoehto koetaan	Epävarma	Tuttu ja turvallinen, perinteinen	Epätodennäköinen
Aika ennen vaaleja ja ennen hallitusneuvotte- luja	Toimijoiden valistami- nen ennen vaalitulosta (selvitykset, prosessiku- vaukset jne.)	Toimijoiden valistami- nen ennen vaalitulosta (selvitykset, prosessiku- vaukset jne.). Normaali- listi varauduttu ja tehty prosessikuvauksia vain tähän vaihtoehtoon	Toimijoiden valistami- nen ennen vaalitulosta (selvitykset, prosessiku- vaukset jne.)
Hallitustunnustelijan valinta	Tunnustelijan valinta kestää pitkään ja tunnustelija voi vaihtua	Tunnustelijan nimeämi- nen nopeaa ja jatkaa muodostajana	Tunnustelijan valinta melko nopeaa, jos apupuolueet selvillä
Tunnusteluvaihe	Hallitustunnustelija vetovastuussa, kaikki eduskuntaryhmät mukana (yhteinen johtajuus), monta kierrosta ja pitkä kestoaika	Hallitustunnustelija vetovastuussa, yksi kysymyskierron jonka pohjalta kokoonpano	Tunnustelija hakee pääministeripuolueelle riittävän määrän apupuolueita
Hallitusneuvottelut	Tunnustelun ja neuvot- telujen ero häilyvä, hallituksen kokoonpanon lisäksi haetaan tukea peruslinjauksille	Hallituksen muodostaja prosessivastuussa, neuvottelut hallituspuo- lueiden kesken (jaettu johtajuus)	Pääministeripuolueen johtava rooli korostuu, määrittää linjaukset apupuolueiden myötä- vaikutuksella (yksin johtajuus)
Hallitusohjelmaneuvo- teluihin käytettävä aika	1-2 kk	2-4 viikkoa	1-2 viikkoa
Hallitusohjelman neuvotteluprosessi	Eduskuntaryhmät mukana. Virkamieskun- nan rooli pienin. Haetaan tukea kaikilta eduskuntaryhmiltä	KOKKA-, OHRA- PAKURI- ym. selvitys- työn ja kokemuksen mukainen hallituspuolu- eiden keskinäinen prosessi	Pääministeripuolueen linjaukset korostuvat, apupuolueiden rooli vähäisin.
Hallitusohjelman sisältö: strategisuus	Yleispiirteinen (huomioi- tava 4. vuoden aika- jänne), strategisuus korostuu, edellyttää jatkuvaa sisällön päivittämistä; pääminis- teri käy jatkuvaa neuvottelua hallituksen linjasta, ei voida sopia yksityiskohdista, asiakohtainen	Luottamuksen kirjaami- nen sopimukseksi hallitusneuvotteluissa; linjan muuttaminen vaikeinta	Suoraviivaisuus, johtavan puolueen rooli korostuu, johtavan puolueen linjalle hankittu tuki jo etukä- teen; linjan muuttami- nen helppoa
Hallitusohjelman sisältö: poikkihallinnollisuus ("laatu")	Tapauskohtaista, pistemäistä, voi olla ilmiöpohjaisuuden kannalta hyvä, mutta voi olla myös hyvin hanka- laa viedä kokonaisuuksia eteenpäin.	Vahvaa siiloutumista: puolueet (arvot) ja ministeriöt (instituutiot eli siilot)	Helppointa, pääpuo- lueella kaikki keskeiset ministerisalkut. Vääntö voi jatkua instituutioi- den välillä, vaikka ministerit olisivatkin samasta puolueesta; voi jäädä pienpuolueminis- teriitä/siiloja
Hallitusohjelman sisältö: yksittäiset nostot vs. kokonaisuus	Johtaminen yksittäisten asioiden kautta; yksityiskohdista sopiminen jatkuvaa; jatkuvaa enemmistön hakemista toteutusvai- heessa	Yksityiskohdat sidottuja jo hallitusohjelmassa, kompromissit ohjelma- vaiheessa	Voidaan nostaa yksittäi- siä asioita kesken hallituskauden, myös hallitusohjelman ulkupuolelta
Missä käydään keskus- telua hallitusohjelman toteuttamisesta	Keskustelua eri tavoin hallituksen ja eduskun- taryhmien kesken	Ministerit keskustelevat keskinäisissä kokoontu- misissa	Keskustelua ja valmiste- lua johtavan puolueen sisällä
Ylivaalikautisuus	Paras sitoutuminen ylivaalikautisesti	4 vuoden sykli	Mahdollisuus ylivaali- kautisuuteen

Hallitusohjelman toteuttaminen ja lainsäädännön läpimenoaika (ml. eduskunta)

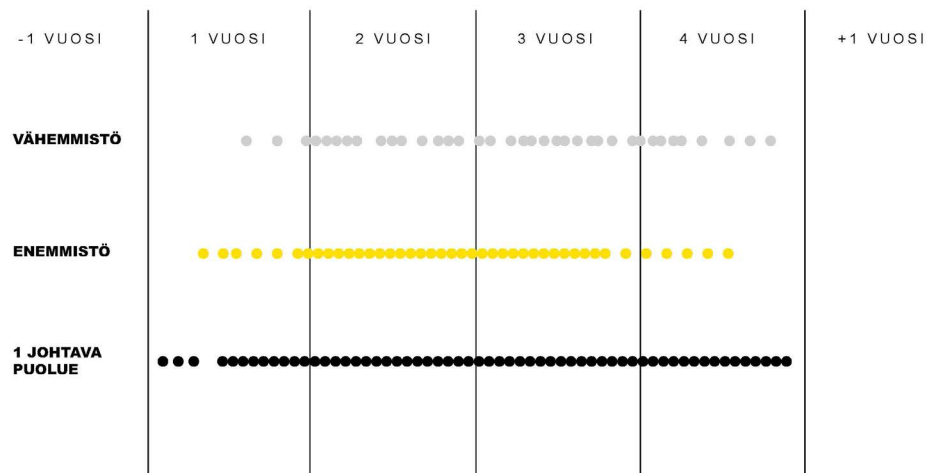
Päätöksenteon linjakkuudessa on suuria eroja poukkoilevasta hyvin joustamattomaan. Vastuullisuus kansalaisille, viestintä ja verkostot vaihtelevat huomattavastikin. Esitysten aikataulut ja läpimenoajat poikkeavat toisistaan. Pääministerin rooli ja hänen tarvitsemansa tuki ovat hyvinkin erilaisia, kuten myös asioiden omistajuus.

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Linjakuus päätöksenteossa	Poukkoilevaa	Ennustettavaa, linjan muuttaminen vaikeaa	Todella johdonmukaista, mutta myös mukautuvaa ja reagoivaa
Vastuullisuus (suhteessa kansalaisiin)	Vastuullisin. Jokainen kansanedustaja joutuu kantamaan vastuunsa, ja kaikki puolueet kantavat vastuuta. (Ruotsissa puolue vastaa, Suomessa yksittäinen edustaja)	Lähes puolet kansanedustajista vastuuta vailla. Vastuu kollektiivisesti useammalla puolueella	Pääministeripuolueen vastuu korostuu
Lainsäädännön läpimenoaika (ml. eduskunta)	Valmistelu sisältää sovittelua, joten siltä osin pisin, mutta asioissa, joista saadaan sovittua, eduskuntakäsittely voi olla nopeakin	Valmistelu ja eduskuntakäsittely vievät aikaa, mutta enemmistöllä mahdollisuus edetä tarvittaessa nopeastikin	Valmistelun läpimenoaika nopein, eduskuntakäsittely voi kestää
Viestinnän rooli			
	Haastava: tilanteet ja vastuulliset vaihtuvat; viestintä vahva keino asioiden edistämiseen; jatkuvan viestinnän tarve erilainen muihin hallitusvaihtoehtoihin verrattuna	Moninapaisuus, monipäisyys (eri puolueiden ja ministeriöiden näkökulmat)	
	Selkeä. Yksi viesti, yksi puolue		
Viestintävastuu	Jokainen puolue viestii	Valtioneuvosto viestii	Pääministeripuolue viestii
Verkostoissa toimiminen	Verkostojohtaminen keskeistä	Verkostot pääasiassa hallituksen sisällä	Tarve verkostoissa toimimiselle vähäisin; verkostojen valitsemisen mahdollista
Hallituksen vuosikello	Vaikein suunnitella, hajanaista	Vaalikauden alussa ja lopussa tapahtuu vähän, keskellä paljon	Helppoin suunnitella, tasaista
VNK:n rooli	Merkittävä rooli ohjausmekanismin pyörittämisessä. Edellyttää vahvinta toiminnanohjausjärjestelmää. Jatkuva yhteydenpito ja aito vuorovaikutus eduskuntaan. Käskyttäminen ei vaihtoehto	Ideaalitilanteessa rooli koordinoiva ja seuraava (ml. ohjaus)	Toteutetaan pääministerin ohjauksen toimeenpanoa. Suoraviivaisin ja selkein vaihtoehto
Pääministerin tarvitseman tuen määrä ja laatu			
hallinnollinen tuki	Vaativin, edellyttää reagoitakykyä, nopeutta ja laaja-alaisuutta. Suurin vaatimustaso tietojohdamisen suhteen	Selkeää hallitusohjelman toteuttamista, selvää ja suorapiirteistä	Tiettyyn pisteeseen asti ennakoitavissa, mutta edellyttää nopeaa reagoitakykyä
Pääministerin tarvitseman tuen määrä ja laatu; erityisavustajat –			

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
poliittinen tuki	Suurin, verkostomainen tuki, sekä määrällisesti että laadullisesti	Koordinoivan tuen merkitys hallituksen sisällä	Vähäisin, pääministeri johtaa
Johtajuus	Jaettu	Kaksi- tai moninapainen	Yksinäpainen
Poliittinen ilmapiiri	Sekava, epäselvä, positiivisesti latautunut, avoin, jännitteinen	Kahtiajakoinen, odottava: ilmapiiri vaihtuu vaalikauden myötä, alkuinnostuksesta turhautumiseen	Dynaaminen
Omistajuus	Kollektiivinen / yhteisomistajuus	Ideaalitilanteessa kollegiaalinen	Pääministeri / pääministeripuolue

Kuvasta ilmenevällä tavalla lainsäädäntörytmi on eri vaihtoehdossa erilainen. Kaikkein tasaisinta rytmi voisi olla yhden johtavan puolueen hallituksella. Hallituksen muodostamisen jälkeen esityksiä voitaisiin antaa ja hyväksyä suunnitelmallisesti vaalikauden loppuun saakka. Enemmistöhallitusten rytmi on perinteisesti tiivistynyt vaalikauden kahteen keskimmaiseen vuoteen ja erityisesti vaalikauden alussa esityksiä on ollut hyvin vähän. Vähemmistöhallituksen rytmi olisi todennäköisesti hajanaisiin ja erityisesti alussa esitysten antaminen voisi kestää.

Kuva 6. Lainsäädännön rytmi eri hallitusvaihtoehdossa



Pääministerin suhde eri toimijoihin

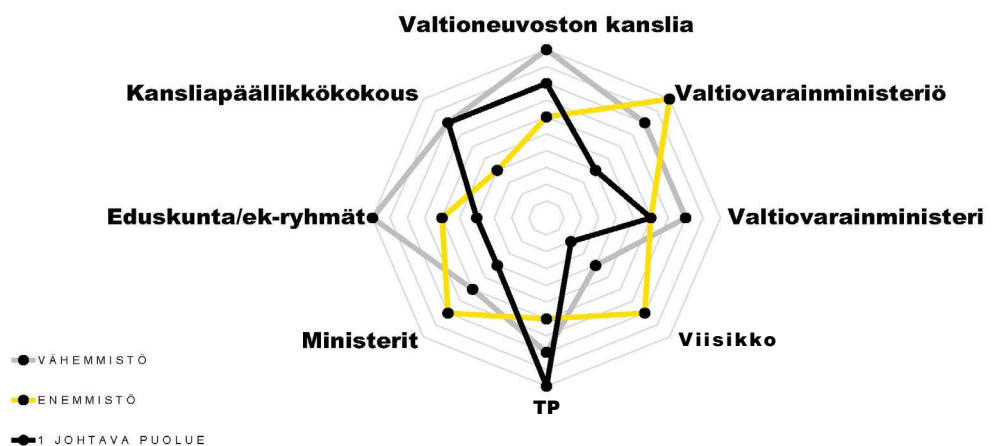
Erityisesti pääministerin suhde eri toimijoihin olisi hyvinkin erilainen eri hallitusvaihtoehdossa. Yhden johtavan puolueen hallituksessa asema olisi sekä vahvin, että selkein ja tarve suhdetoimintaan vähäisin. Vähemmistöhallituksessa pääministerin suhde muihin toimijoihin olisi tasavertainen. Enemmistöhallituksessa pääministerin rooli on ristiriitainen. Pääministerin suhde tasavallan presidenttiin voisi olla eri vaihtoehdossa erilainen, suhde eduskuntaan olisi varmuudella erilainen.

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Pääministerin rooli	Kokoava	Sovitteleva	Määräävä

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Pääministerin suhde valtiovarainministeriin	Keskusteleva	Tasavertainen	Hallitseva
Pääministerin suhde valtionvarainministeriöön	Joutuu tukeutumaan	Kokemusperäisesti vaihteleva	Voi olla hyvinkin läheinen
Pääministerin suhde "viisikkoon"	Kapellimestari	Tasavertainen jäsen	Selkeä johtajuus
Pääministerin suhde muihin ministereihin	Vuorovaikutteinen, sparraava	Kollegiaalinen, etäinen (ei esimissuhdetta)	Henkinen johtaja
Pääministerin suhde hallitusryhmiin	vaikeaa Suhde kaikkiin eduskuntaryhmiin olennaista	Kaksi roolia: pääministeri ja puolueen johtaja – yhteensovittaminen	Selkeämpi rooli PÄÄministerinä
Pääministerin suhde poliittisiin valtiosihteerihin	Tukeutuu poliittisessa tunnustelussa	Voi tukeutua poliittisessa koordinaatiossa, läheinen	Tukeutuu poliittisessa ohjauksessa
Pääministerin sparraaja	"Ammattiauttaja"	Ykkösavustaja, eduskuntaryhmän puheenjohtaja, valtiovarainministeri	Eduskuntaryhmän puheenjohtaja
Pääministerin ja presidentin välinen suhde	Tukeutuva	Muodollinen, ei tarvetta hakea tukea	Vastakkainasettelun välttämiseksi dialogi presidentin ja pääministerin välillä vahvistunee
Pääministerin suhde valtioneuvostoon (kollegiona)	Tiiminvetäjä	"Strateginen johtoryhmä", puheenjohtaja	Johtaja
Pääministerin suhde eduskuntaan	Tärkeä, jatkuva, läheinen, yhteistyöhaakuinen	Keskusteleva, suunnitelmallinen, osin etäinen	Ohjaava, määräävä, etäinen
Pääministerin suhde kansliapäällikkökoukseen (kollegiona)	Etäinen	Keskustelufoorumi, ei virallista asemaa, ellei toisin päätetä	"Operatiivinen johtoryhmä"
Pääministerin suhde virkamieskuntaan, virkamieskunnan lojaliteetti pääministerille	Heikko	Virkamiehet lojaaleja ministereilleen	Lojaalisuus vahvempaa

Kuvassa pääministerin suhteen tärkeys eri toimijoihin on sitä tärkeämpi, mitä ulommalla kehällä arvo on. Riippuen hallituksen kokoonpanosta, suhteen tärkeys vaihtelee selvästi. Erityisesti vähemmistöhallituksen osalta suhteen tärkeys kaikkiin toimijoihin korostuu.

Kuva 7. Pääministerin suhteen tärkeys muihin toimijoihin.

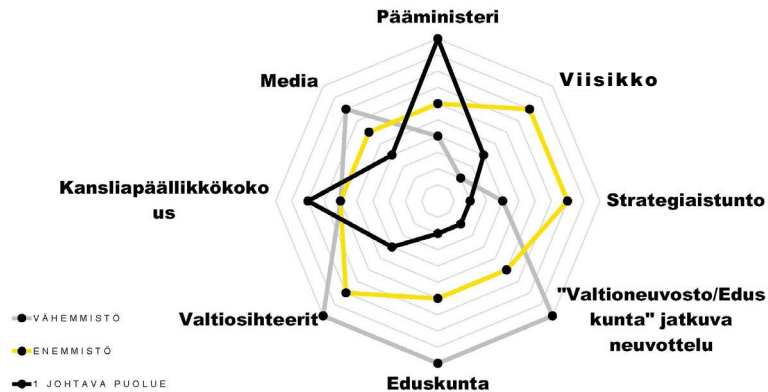


Hallituksen suhde muihin toimijoihin

Koko hallituksen suhteessa muihin toimijoihin keskeisimmät erot ovat suhde eduskuntaan ja oppositioon. Myös suhde valtiovarainministeriöön voi vaihdella merkittävästikin.

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Hallituksen ja presidentin välinen suhde	Ministeriöittäin vaihteleva.		
Presidentti joutuu olemaan valppaana: kaatuuko hallitus vai ei; korostaa presidentin asemaa arvojohtajana sekä hallituksen "seuraajana"	Ministeriöittäin vaihteleva.	Ministeriöittäin vaihteleva	
Mielenkiintoinen lakien vahvistamisen osalta, presidentin veto-oikeus korostuu (presidentti ja pääministeri voimatekijöinä: jos samaa mieltä, etu, ja jos erimielttä, ovat toistensa vastavoimia)			
Hallituksen suhde valtiovarainministeriöön	VM:n ohjauksen mekanismi (raha) korostuu, houkutus kehyksen rikkomiseen suuri, mutta paine kehityksessä pysymiseen vielä suurempi	VM:n rooli korostuu poliittisessa mielessä kaksinapaisessa johtamisessa, kaksi instituutiota	VM instituutiona toinen keskeinen, mutta ei poliittisesti. Pääministeri johtaa, pääministerin rooli korostuu
Hallituksen suhde valtiovarainministeriöön	Valtiovarainministerin rooli pienempi, vähemmän keskeinen	Keskeinen, tärkeä, läheinen	PM ja VVM samasta puolueesta? VVM:n rooli heikompi
Hallituksen suhde oppositioon – yleisesti	Ei ole oppositiota – hallitus on "oppositio" – suhde ratkaisevan tärkeä	Vaihteleva: voidaan hyödyntää parlamentaarista valmistelua, mutta voi olla myös jakava: hallitus vs. oppositio	Yhden johtavan puolueen suhde muihin puolueisiin korostuu
Hallituksen suhde oppositioon - välitykset (hallituksen pysyvyys, jatkuvuus)	Kynnys tehdä välityksyksiä nousee, koska hallitus voi kaatua.	Selkeä (hallitus jatkaa 4 vuotta)	Välitykset eivät kohdistu pääministeripuolueisiin vaan apupuolueisiin
Hallituksen suhde etujärjestöihin	Muodostuu eduskunnan kautta	Kolmikanta, jossa valtiota edustaa hallitus	Kolmikanta, jossa valtiota edustaa pääministeripuolueen johtama hallitus

Kuva eri toimijoiden vahvuudesta osoittaa eduskunnan roolin korostuvan vähemmistöhallituksen vaihtoehdossa ja pääministerin roolin korostuvan yhden johtavan puolueen hallituksessa. Epätasaisimmat roolit ovat yhden johtavan puolueen hallituksen osalta. Kahden muun hallitusvaihtoehdon osalta roolit ovat kokonaisuutena melko tasavahvoja, mutta eri toimijoiden osalta kuitenkin erilaiset vaihtoehtojen välillä.

Kuva 8. Eri toimijoiden roolien vahvuus.

Johtaminen ja osaaminen

Eri hallitusvaihtojen eroja voidaan tarkastella monista yksittäisistä, toisistaan irrallisista, mutta johtamiseen ja osaamiseen liittyvistä näkökulmista. Erityisesti eri toimijoiden roolit ja toiminnan vaikuttavuus voivat vaihdella suurestikin. Erilaiset ohjausmekanismit ja tietojohtamisen rooli vaihtelevat tavalla, joka vaikuttaa myös hallituksen toimintakykyyn.

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
"Viisikon" rooli	Olematon, hyvin pieni	Keskeinen, ratkaisuhakuinen	Heikko
Strategiaistunnon / iltakoulun / neuvottelun rooli	Vähäinen, neuvottelut eduskunnassa	Linjaava	Reagoiva
Eduskunnan rooli: valiokunnat	Odottava ja osallistuva	Odottava, korjaava	Toimeenpaneva
Eduskunnan rooli: salityöskentely	Aito dialogi	Hallitus-oppositio vastakkainasettelu	Hallitus-oppositio vastakkainasettelu
Eduskunnan rooli: puhemiehen asema	Vahvistuva, koordinoiva	Pääministeri-puhemies yhteistyö keskeistä	Pääministeri-puhemies samasta puolueesta? Ei esimerkkitapausta eikä pelisääntöjä
Merkitys puoluetoinnalle	Puoluekoneistojen ja niiden ohjelmityön tulee olla koko ajan hereillä ja hyvässä kunnossa	Hallituspuolueilla painopiste hallinnoinnissa, oppositiopuolueilla ohjelmityössä	Hallituspuolueilla painopiste hallinnoinnissa, oppositiopuolueilla ohjelmityössä
Median rooli ja toiminta	Julkisen keskustelun merkitys agendan muodostamisessa ja ratkaisuihin korostuu	Hallituksen ja eduskunnan toiminnan seuraaminen	Hallituksen toiminnan seuraaminen
Vaikuttavuus (mitä mitataan)	Eduskunnan onnistuminen; mitä saadaan aikaan	Hankalin mitata (montaa hallituspuoluetta)	Pääministeri / pääministeripuolueen onnistuminen
Vaikuttavuuden haasteellisuus (miten haasteellista on saada vaikuttavuutta aikaiseksi)	Haasteellista, mutta mahdollista	Haasteellista	Haasteellisuus vähäisintä
Ylivaalikautisuus	Mahdollisuus vahvistaa	Heikkoa	Heikkoa
Hallituksen toimintakykyisyys	Heikko, arvaamaton, lyhytjänteinen	Keskinäisestä luottamuksesta ja prosesseista riippuvainen	Toimintakyvyn edellytykset hyvät, myös reagoitakykyyyttä

	Hallitusvaihtoehto		
	Vähemmistö	Enemmistö	Yksi johtava puolue
Hallituksen toiminnan tehokkuus	Arvaamatonta	Ajan myötä heikkenevää	Tehokasta
Tietojohtaminen	Tarve suurin, haastavinta, monimutkaisinta	Hajautunutta, koordinoimatonta	Keskittyintä, virheettömyys kasvaa, kriittittömyys
Talousohjauksen merkitys	Epävarma / epäselvä	Suuri	Vähäisempi
Osaaminen - virkamiehet	Nopea reagointikyky	Tasokas valmistelu- ja toimeenpanokyky	Tasokas valmistelu- ja toimeenpanokyky
Osaaminen - poliitikot ja avustajat	Verkostomaiset vuorovaikutus- ja neuvottelutaidot, ratkaisuhakuisuus	Koordinaatio- ja ohjaustaidot	Ohjaustaidot

Eri hallitusvaihtoehtoja voidaan tarkastella myös johtamisen vähimmäisvaatimuksen osalta ainakin neljästä näkökulmasta:

- 1) Strategisuus,
- 2) vastuullisuus,
- 3) tietojohtaminen sekä
- 4) verkostojohtaminen ja viestintä.

Suurinta johtamisen vähimmäisvaatimus on vähemmistöhallituksessa ja pienintä yhden johtavan puolueen hallituksessa. Vähemmistöhallituksessa joudutaan strategisuuden turvaamiseksi hakemaan koko ajan tukea yksittäisille esityksille. Vastuullisuus korostuu sikäläkin, että kaikki kansanedustajat ovat vähemmistöhallituksen osalta kansalaisille vastuussa. Niin yksittäisten päätösten osalta, kuin hallituksen luottamuksen ja koossa pysymisenkin osalta. Vähemmistöhallitus korostaisi tietojohtamisen merkitystä, sillä hallituksen esityksiä ja niiden hyötyjä olisi perusteltava koko ajan muuttuvalle eduskunnan enemmistölle vaihtoehtoisista eniten. Verkostojohtamisen osalta vähemmistöhallituksen vaatimus olisi selvästi suurin, sillä hallituksen johtaminen ja toiminta perustuisi nimenomaan verkostomaiseen vuorovaikutukseen ja aktiiviseen laaja-alaiseen viestintään. Kokonaisuutena johtamisen vähimmäisvaatimusta voidaan kuvata vähemmistöhallituksen osalta vaativana.

Enemmistöhallitusten osalta strategisuus edellyttää yhteisymmärryksen hakemista hallitusohjelman toteuttamiseksi siilomaisessa valtioneuvostorakenteessa. Vastuullisuutta tunnetaan lähinnä oman ministeriön ja eduskunnan enemmistön suuntaan. Tietojohtamisessa korostuu hallituksen sisäisen keskinäisen ymmärryksen vahvistaminen sekä eduskunnan enemmistön luottamuksen säilyttäminen. Verkostojohtamisen ja viestinnän osalta pääpaino on hallituspuolueiden omissa verkostoissa ja kunkin omassa viestinnässä. Johtamisen vähimmäisvaatimusta voidaan kokonaisuutena kuvata jäykäksi.

Yhden johtavan puolueen hallituksessa strategisuutta ei tarvitse erikseen korostaa. Tosiasiallista vastuuta kannetaan lähinnä pääministerin omaa puoluetta kohtaan. Tietojohtamisen rooli ei korostu, koska päätösesityksille ei tarvita yhteisen ymmärryksen ja hyväksynnän tietoperusteista vahvistamista ainakaan hallituksen sisällä. Verkostojohtaminen ja viestintä on hyvin pääministerikeskeistä. Johtamisen vähimmäisvaatimusta yhden johtavan puolueen hallituksessa voi kuvata helpoksi.

KUVA 9. JOHTAMISEN VÄHIMMÄISVAATIMUS ERI HALLITUSVAIHTOEHDOLLA

	Vähemmistö- hallitus	Enemmistö- hallitus	Yhden johtavan puolueen hallitus
Johtamisen vaatimus	<p>Suurin</p>	<p>Keskisuuri</p>	<p>Pieni</p>
Strategisuus	Jatkuva enemmistön hakeminen strategian tueksi, asiakohteisesti	Yhteisymmärryksen hakeminen ohjelmalle. Siilomaisuus.	Ei tarvetta korostaa.
Vastuullisuus	Jokaisella edustajalla vastuu kansalaisille. Arvokeskustelu.	Vastuu omalle ministeriölle. Eduskunnan enemmistö.	Vastuu omalle puolueelle.
Tietojohtaminen	Perustelu ja hyödyn osoittaminen. Ohjaus tiedon avulla.	Keskinäinen yhteisymmärrys. Eduskunnan luottamus ansaittava.	Ei tarvetta perustella päätöksiä.
Verkostojohtaminen ja viestintä	Eduskunnan sitouttaminen. Verkostomaisuus. Vuorovaikutus.	Hallituspuolueiden omat verkostot	Pääministeri-vetoisuus
Luonne	"Vaativa"	"Jäykkä"	"Helppo"

6. Riskit ja muutoksenhallinta

Muutostilanteisiin liittyy aina riskejä. Eduskuntavaalien muodostama vaalikausien taite voi olla sekä riski, että mahdollisuus. Riski monille epäonnistumisille, mutta myös mahdollisuus jollekin uudelle ja monille onnistumisille.

Eduskunnan keskeisenä vaalien jälkeisenä tehtävänä oleva hallituksen muodostaminen sisältää moniakkin riskejä. Kuinka on varauduttu siihen, että maassa ei ole toimivaa hallitusta? Kuten muihinkin riskeihin, tulee tähän varautua hyvin jo ennakolta. Vaalitulok voi olla sellainen, että sen perusteella on vaikeaa muodostaa ainakaan perinteistä enemmistöhallitusta. Hallituksen muodostaminen voi muutoinkin ajautua tilanteeseen, jossa maassa ei ole pitkään aikaan toimintakykyistä poliittista hallitusta. Tämä voi muodostaa riskin koko päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän toiminnalle.

Edellä olevan perusteella riskinä on myös varautumattomuus muihin kuin perinteisiin enemmistöhallituksiin. Mikäli eri hallitusvaihtoehtojen edellyttämiin erilaisiin neuvotteluprosesseihin ja hallituksen johtamisen eroihin ei ole valmistauduttu, kasvaa epäonnistumisen riski. Valmistautumattomuus eri vaihtoehtoihin voi myös olla riski jättää hyödyntämättä kaikkia, jopa parempia vaihtoehtoja. Kuka omistaa hallituksenmuodostamisprosessin ja siihen kuuluvan riskin epäonnistua? Kenen vastuulla on selvittää ja valmistautua jo etukäteen eri vaihtoehtoihin hallitusratkaisuihin ja niihin liittyviin muutostarpeisiin sekä riskeihin?

Toimintaympäristön muutoksen tarkkailu on keskeinen osa riskikartoitusta. Myös poliittinen toimintaympäristö muuttuu ja sen huomiotta jättäminen voi muodostua isoksikin riskiksi. Perinteinen äänestyskäyttäytyminen ja puoluekannatus voi muuttua merkittävästikin. Tästä on esimerkkejä useista maista, joissa hallitusten muodostaminen tai muu valtion johtaminen on vaikeutunut viimeisten vuosien aikana merkittävästikin.

Poliittisen toimintaympäristön muutosten lisäksi myös johtaminen ja prosessit sekä niiden tukimahdollisuudet muuttuvat ja kehittyvät. Perinteisissä toimintamalleissakin voi olla riski jäädä esim. julkishallinnon kilpailukyvyyn osalta kehityksestä jälkeen. Vielä suuremmaksi tämä riski kasvaa, mikäli hallituksen toimintamalliakin muutetaan valmistautumattomana toiseksi samalla kun esim. virkakunnan tulisi omaksua sekä yleiset uudet toimintatavat, että hallituksen toimintamallista johtuvat muutostarpeet. Mitä muutos esim. enemmistöhallituksesta vähemmistöhallitukseen tai yhden johtavan puolueen hallitukseen tarkoittaisi virkamieskunnalle? Miten nopeasti vuosien saatossa muotoutuneet prosessit ja johtamisjärjestelmät muotoutuvat uuteen tilanteeseen? Miten nopeasti uudet tavat toimia omakсутaan virkamieskunnassa?

Riippumatta hallituksen toimintamallista keskeinen riski on poliittisen ohjauksen ja virkatoiminnan välinen suhde. Miten varmistetaan, että poliit-

tisella ja virkamiesjohdolla on yhteinen ymmärrys tahtotilasta, strategiasta ja eri tahojen tehtävistä ja rooleista ottaen huomioon yhteisten foorumien ja vuorovaikutuksen vähäinen määrä? Ilman yhteistä ymmärrystä ei saavuteta haluttuja tuloksia, vaikka osaamista olisikin.

Myös eri valtiollisten toimielinten, erityisesti eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäisten suhteiden arvaamattomat muutokset voivat muodostaa riskin. Tämä voi liittyä ratkaisevasti hallituksen muodostamiseen ja hallituksen johtamiseen sekä yhteistyöhön muiden toimijoiden kanssa. Tältäkin osin eri hallitusvaihtoehtoihin liittyvät riskit tulisi kartoittaa ja varautua jo ennakolta kaikkien hallitusvaihtoehtojen mahdollisesti edellyttämiin toiminnallisiin muutoksiin.

Viimeisenä, mutta ei vähäisimpänä riskinä on kansalaisten luottamuksen rapautuminen demokraattiseen järjestelmään, mikäli se ei kykene kaikissa tilanteissa varmistamaan toimintakykyistä päätöksenteko- ja hallintojärjestelmää. Hallituksen muodostaminen ja toiminta on tältä osin keskeisessä roolissa. Vastataanko kansalaisille hallituksen muodostamisen epäonnistumisesta vain uusilla vaaleilla vai mitä muita varautumiskeinoja on selvitetty ja valmisteltu?

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Eduskunnan tärkein tehtävä vaalien jälkeen on hallituksen muodostaminen. Tässä tehtävässä on toistaiseksi onnistuttu myös nykyisen perustuslain melko löyhästi määrittelemän prosessin puitteissa. Joskus helpommin ja nopeam-

min, joskus vaikeammin ja hitaammin. Huolimatta poliittisesta tilanteesta ja ajoittaisista vaikeuksista, on toistaiseksi aina löydetty ratkaisu perinteisen enemmistöhallituksen muodostamiselle ja toiminnalle.

Enemmistöhallitusten toimintakykyä on ajoittain arvosteltu voimakkaastikin, mutta muita hallituskokoonpanoja ei ole vakavasti edes harkittu. Vähemmistöhallitusten osalta ei ole edes selvitetty niiden mahdollisuutta tai tarvetta niiden aiheuttamille mahdollisille muutoksille mm. hallituksen muodostamisen, johtamisen ja toimintakyvyn osalta.

Poliittisen toimintaympäristön muutoksista, erityisesti vaalituloksien ja puoluekannatusmuutosten voimistuvista heilahduksista johtuen, on lisääntynyt julkinenkin pohdinta, onko enemmistöhallituksen muodostaminen kaikissa tilanteissa enää mahdollista. Ennakoinnin merkityksen lisääntyessä on myös eri hallitusvaihtoehtoihin, myös vähemmistöhallitukseen varautumisen vaatimus kasvanut.

Perinteisen enemmistöhallituksen ja vähemmistöhallituksen lisäksi vaihtoehtoina voi olla myös muita hallituskokoonpanoja. Riippuen puoluekannatuksen muutoksista yhtenä vaihtoehtona tulevaisuudessa olla yhden selvästi muita suuremman puolueen johtama hallitus, joko enemmistö- tai vähemmistöhallitus. Kaikkiin näihin vaihtoehtoihin tulisi valmistautua.

Valmistautumisessa ei ole kysymys vain yleisestä poliittisesta varautumisesta, vaan hyvinkin käytännönläheisistä asioista liittyen hallituksen toimintakykyyn. On selvää, että pelkästään enemmistöhallitusten aikana totuttuihin ja käyttöön otettuihin toimintatapoihin tukeutuen esim. vähemmistöhallitusta ei voisi johtaa eikä se olisi toimintakykyinen.

Vastuu eri hallitusvaihtoehtoihin varautumisessa on useilla toimijoilla. Niin valtioneuvoston kuin eduskunnankin osalta vastuuta on sekä virkakunnalla, että poliittisilla toimijoilla. Puolueiden tulee omalta osaltaan lisätä valmiuttaan eri vaihtoehtoisissa toimimiseen.

Osana valmistautumista tulisi selvittää mm. muiden maiden kokemuksia ja käytänteitä. Käsitys, että esim. vähemmistöhallitus olisi aina lähtökohtaisesti huonompi toimintakyvytön vaihtoehto, ei voine pitää paikkaansa. Ellei olla sitä mieltä, että Suomen hallitukset ovat olleet aina toimintakykyisempiä kuin esim. muiden Pohjoismaiden hallitukset.

Omalta osaltaan tämä selvitys tukee tätä valmistautumista ja saa toivotavasti jatkoa systemaattisemmasta ja syvällisemmästä analyysistä sekä toimenpiteistä.

SITRA

SITRA MUISTIO toukokuu 2021

Sitran julkaisemat muistiot ovat tulevaisuustyömme taustaksi tuotettuja sisältöjä.

ISBN 978-952-347-227-3 (PDF)
www.sitra.fi

SITRA.FI
Itämerenkatu 11–13
PL 160
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991
 @SitraFund