

Esko Aho

# HALLITUS TARVITSEE KOVAN YTIMEN

– *Kuusi käytännön ehdotusta hallituksen päätöksentekokyvyn vahvistamiseksi*

## YHTEENVETO

Uusi hallitus joutuu poikkeuksellisen vaikeiden ratkaisujen tekijäksi. Perusehto onnistumiselle on se, että hallituksen päätöksentekojärjestelmän ilmeiset heikkoudet korjataan nopeasti.

Hallitusohjelmaan kirjattavat strategiset linjaukset tarvitsevat tuekseen selkeän omistajuuden. Se syntyy parhaiten kehittämällä nykyisestä talouspoliittisesta ministerivaliokunnasta hallituksen kova ydin, joka johtaisi laajojen uudistushankkeiden valmistelua, toteutusta ja seurantaa.

Poliittisen valmistelun ja virkamiesvalmistelun erottaminen ja uudenlainen yhteensovittaminen edellyttää poliittisten valtiosihteerien järjestelmästä luopumista. Poliittisen ohjauksen painopiste siirrettäisiin tukemaan strategisten linjausten toteuttamista perustamalla ministerivaliokunnan yhteyteen poliittisesti koottu asiantuntijaryhmä.

Valtiotieteiden maisteri Esko Aho on East Office of Finnish Industries -yrityksen hallituksen puheenjohtaja. Hän toimi Suomen pääministerinä vuosina 1991–1995.



No 44 22.4.2015

Jos politiikka on rikki, kuten pääministeri Alexander Stubb (kok.) on huomauttanut, meidän täytyy esittää kaksi vastakysymystä. Onko se rikki toivottomalla, korjaamattomalla tavalla? Ellei, mikä olisi nopea ja realistinen tapa aloittaa päätöksenteon remontti?

Suomen ongelmien ratkaiseminen vaatii nopeita parannuksia myös ylimpään poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Tärkeintä on luoda valtioneuvostolle kunnolliset edellytykset strategiseen johtamiseen. Maailmantalouden muutokset ja niiden vaikutukset eivät jää neljäksi vuodeksi odotamaan reagoitiamme seuraavassa hallitusohjelmassa.

### **Meillä on liian prosessiveton käsitys poliittisesta päätöksenteosta**

Ylipäänsä meillä on liian raskas ja prosessiveton käsitys poliittisesta päätöksenteosta. Maan hallituksen päätöksentekokykyä sekä sen joustavuutta reagoida toimintaympäristön yllättäviin muutoksiin pitää vahvistaa nopeasti. Remontti voidaan tehdä niin, että päätöksentekojärjestelmän uusi rakenne ja toimintamalli tulevat käyttöön heti kun uusi hallitus aloittaa työnsä.

## **Päätösvaje on rakenteellinen**

Maa tarvitsee hyvää johtamista sekä hallitusta, joka pystyy strategiaan päätöksiin ja tekee niitä riittävän nopeasti. Päätynyt vaalikausi on ollut tässä suhteessa pettymys.

Päätöksenteon jumiutuminen selitetään yleensä sillä, että vuoden 2011 eduskuntavaalien tuloksena puolueiden kannatus muuttui merkittävästi perussuomalaisten nousun myötä ja että nämä muutokset synnyttivät hankalan poliittisen asetelman. Jos näin olisi, ongelma voisi korjautua toisenlaisen vaalituloksen myötä itsestään.

Ongelmamme ovat paljon syvemmällä. Ne ovat politiikan sisällössä, mutta myös ylimmän poliittisen päätöksenteon rakenteissa ja tavoissa.

### **Hallinnonalojen lisääntynyt itsenäisyys vie osaa optimointiin**

Valtioneuvoston työn organisoiminen ja johtaminen eivät enää vastaa olosuhteiden vaatimuksia. Etenkin strategisesti tärkeiden kansallisten ratkaisujen valmistelun, niiden päättämisen sekä päätösten täytäntöönpanon ja seurannan täytyy radikaalisti parantua.

Akuutti taloustilanne on vain yksi syy poliittisen päätöksenteon rakenteiden uudistamiseen. Siihen ajavat myös syvälliset muutokset toimintaympäristössämme.

On yksinkertaisesti mahdotonta vastata globalisaation, digitalisaation tai väestön ikääntymisen haasteisiin viime vuosisadalta perityillä päätöksenteon tavoilla ja rakenteilla. Myös kansallisen kilpailukyvyn ylläpitäminen vaatii eurooppalaisen yhteisvaluutan ja globalisaation oloissa aivan uudenlaista otetta.

Hallitusohjelmien luonne on muuttunut. Ne sisältävät yhä vähemmän strategiaa ja enemmän yksityiskohtaista ohjausta, joka vaikeuttaa sopeutumista nopeasti muuttuviin olosuhteisiin. Samanaikaisesti mittausten ja monia hallinnonaloja koskevien uudistusten valmistelu, niistä päättäminen ja toimeenpano ovat osoittautuneet lähes ylivoimaisiksi.

Kehysbudjetoinnin ja monipuoluehallitusten päätöksenteon helpottamisen nimissä toteutettu hallinnonalojen lisääntyneen itsenäisyyden hajottaminen ja vie osaa optimointiin. Hallituksen strategisilta tavoitteilta on puuttunut selkeä omistajuus.

## **Tässä on hallituksen kova ydin**

Suomessa vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että tarvitsemme tulevalle vaalikaudella rohkeita ja pitkäjänteisiä uudistuksia palauttaaksemme kansantalouden takaisin kestäväälle kasvu-uralle ja turvataksemme kansalaisten tulevan hyvinvoinnin. Edessä on poikkeuksellisen haastava ajanjakso.

Tärkein muutos on siis selkeän omistajuuden luominen hallituksen strategisille hankkeille. Se voidaan parhaiten toteuttaa laajentamalla talouspoliittisen ministerivaliokunnan toimenkuvaa. Samalla sen nimi pitäisi muuttua kuvaamaan uutta roolia.

”Strateginen ministerivaliokunta” ottaisi päävastuun strategisten hankkeiden johtamisesta. Päätöksenteko hankkeista sekä niiden valmistelu ja seuranta pitää järjestää niin, että ministerivalio-

### **Hallituksen strategisilta tavoitteilta on puuttunut selkeä omistajuus**

### **”Strateginen ministerivaliokunta” ottaisi päävastuun strategisten hankkeiden johtamisesta**

kunnalla on kunnolliset edellytykset hallinnonrajat ylittävään johtamiseen.

Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä luotiin ministeriöiden johtamisen vahvistamisen nimissä. Käytännössä se on kuitenkin hämärtänyt poliittisen ohjauksen ja hallinnon työnjakoa. Poliittisen vaikuttamisen painopiste ja resurssit on ohjattu yksittäisiin ministeriöihin. Se on osaltaan vahvistanut ylimmän päätöksenteon siiloutumista.

### **Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä pitää purkaa**

Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä pitää siis purkaa. Sen sijaan strategiahankkeista vastaavan ministerivaliokunnan yhteyteen voidaan luoda poliittisesti koottu asiantuntijajelin, jonka tehtävänä on tukea hallitusohjelman toteutumista.

Myös pääministerin alaisuudessa toimiva talousneuvosto voidaan lakkauttaa. Hallitus voisi järjestää säännöllisesti suurhankkeiden arviointeja, joissa on mukana eri alojen asiantuntijoita – veroeksperttejä, kilpailukykytutkijoita, sosiaalipoliitikkoja jne. – ja etujärjestöjen edustajia.

Näillä uudistuksilla siirrettäisiin poliittisen vaikuttamisen painopiste toimeenpanosta strategisiin valintoihin sekä erotettaisiin poliittinen valmistelu ja virkamiesvalmistelu toisistaan. Poliittisen

### **Poliittisen vaikuttamisen painopiste siirrettäisiin toimeenpanosta strategisiin valintoihin**

Uudistus edistäisi koko hallituksen sitoutumista tärkeimpien tavoitteiden toteuttamiseen.

On helppo kuvitella tällaisen ratkaisun ensimmäinen vastaväite, kysymys siitä kaventaisiko strategisen ministerivaliokunnan muodostaminen ja sen aseman alleviivaaminen päätöksenteon demokraattisuutta. Syntyisikö hallitukseen jollain tavalla läpinäkymätön ydin tai kärsisivätkö erilaisten intressiryhmien ja kansalaisten vaikutusmahdollisuudet?

Yhtä hyvällä syyllä voi kysyä, miten demokratiaa ja kansan tahtoa noudattaa se, että strategisesti elintärkeitä päätökset venyvät kohtuuttomasti ja lopulta siirtyvät seuraavalle hallitukselle. Edellä kuvulla tavalla suurhankkeiden valmistelua voitaisiin avata säännöllisesti asiantuntijoille ja kansalaisten yhteenliittymille.

## **Hallituksen uusi toimintamalli**

Valtioneuvoston työn tehostamiseksi tarvittavilla uudistuksilla on kiire ja ne täytyy saada toteutuksi heti vaalikauden alussa samanaikaisesti hallituksen muodostamisen ja sen ohjelman hyväksymisen kanssa.

Aikaa erilliselle valmistelutyölle ei ole. Toisaalta merkittäviä johtamisen ja toimintamallin muutoksia on haluttaessa mahdollista toteuttaa nopeasti. Kokonaisuuteen tulisi sisällyttää ainakin seuraavat toimet:

1. Hallitusohjelma kirjoitetaan uudella tavalla niin, että siitä tulee selkeästi hallituksen strateginen linjaus. Päätökset eri hallinnonalojen keskeisistä kehittämishankkeista tehdään hallitusohjelman sijaan vuosittaisten kehysriihien yhteydessä.

Hallitusohjelmista on tullut yhä yksityiskohtaisempia ja sitovampia. Hallitusohjelmiin kirjatavien päätösten valmistelu ei ole vastaavalla tasolla. Myös tästä syystä yksityiskohtaiset hallinnonalakohtaiset ohjelmat pitäisi rakentaa vasta hallituksen aloitettua työnsä.

Kehyspäätökset ovat luonnollisin tapa tehdä tämä työ järjestelmällisellä tavalla.

2. Koko valtioneuvosto tietenkin vastaa hallitusohjelman toteutuksesta, mutta strategisten hankkeiden tehokas edistäminen vaatii hallinnonalojen rajat ylittävää johtamista. Päävastuu hallitusohjelman strategisten tavoitteiden toteutuksen vaatimasta valmistelusta, päätöksenteosta ja seurannasta sälytetään pääministerin johtamalle talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle, jonka nimi muutetaan vastaamaan laajennettua tehtäväkuvaa strategiseksi ministerivaliokunnaksi.

3. Ministerivaliokunnan päätöksenteko, sen valmistelu ja seuranta järjestetään uudelleen niin, että käytännön edellytykset hallinnonrajat ylittävien strategisten uudistusten ja suurhankkeiden johtamiseen varmistetaan.

Näin myös varmistetaan voimavarojen – taloudellisten resurssien ja osaamisen – joustava ja

### **Edellytykset hallinnonrajat ylittävään johtamiseen varmistetaan**

nopea siirtäminen valitun strategian edellyttämällä tavalla.

Strategisen ministerivaliokunnan sihteeristö sijoitetaan pääministerin kansliaan.

4. Hallituksen päätösten poliittinen valmistelu ja virkamiesvalmistelu eriytetään toisistaan mutta samalla luodaan mekanismi niiden toimivalle yhteensovitukseen. Poliittisten valtiosihteerien järjestelmä puretaan.

Strategisen ministerivaliokunnan yhteyteen luodaan poliittisesti koottu neuvonantajaryhmä, jonka tehtäväksi tulee tukea hallitusohjelman keskeisten tavoitteiden toteutusta. Myös tämä ryhmä sijoitetaan valtioneuvoston kansliaan, mutta se toimii ministerivaliokunnan ohjauksessa ja tukee sen päätösten valmistelua, täytäntöönpanoa ja seurantaa.

**EU-tehtävien hoitoa varten voidaan lisäksi määrätä salkuton ministeri**

Jos EU-tehtävien hoito edellyttää tehtäväalueen ministerin ja kansliapäällikön lisäksi poliittisesti vastuunalaista varajärjestelmää, sitä varten voidaan määrätä valtioneuvoston kansliaan salkuton ministeri tai ministereitä. Tämä on mahdollista toteuttaa ministereiden lukumäärää kasvattamatta tai jopa siinä tapauksessa, että ministereiden lukumäärää päätetään supistaa.

5. Talousneuvosto nyky muodossaan lakkautetaan. Sen sijaan hallitus järjestää säännöllisesti strategisia hankkeita arvioivia tilaisuuksia, joihin kutsutaan alan asiantuntijatahojen ja etujärjestöjen edustajia.

**Talousneuvosto nyky muodossaan lakkautetaan**

6. Alueellisen päätöksenteon vaikutusmahdollisuuksien ja sitoutumisen varmistamiseksi toteutetaan laajamittainen verkkohanke, joka mahdollistaa nopean ja joustavan vuorovaihtuksen aluehallinnon ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa.

## Muistiinpanoja





## Elinkeinoelämän Valtuuskunta

**Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA** on vuonna 1974 perustettu elinkeinoelämän think tank, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA on Suomen merkittävin kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille. EVAlla on myös keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkkejä ovat analyttisyys ja poleemisuus.

EVA selvittää ja arvioi yrityksille ja koko suomalaiselle yhteiskunnalle tärkeitä kehityssuuntia. Rajut ja nopeat kansainväliset muutokset asettavat koko yhteiskunnalle ja yritysten toiminnalle painavia vaatimuksia. EVAn tavoitteena on ajankohtaisen tiedon tuottaminen vallitsevista ilmiöistä sekä tuoreiden näkökulmien saattaminen yleiseen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Suomen rooli kansainvälisessä toimintaympäristössä ja suomalaisten hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn kehittäminen ovat keskeisiä kysymyksiä EVAn toiminnassa. Elinkeinoelämän omassa piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.

Lisätietoja: [www.eva.fi](http://www.eva.fi)



*Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn julkaisemat EVA analyysit ottavat kantaa ajankohdaksiin kysymyksiin ja tarjoavat toimenpide-ehdotuksia. Analyysien kirjoittajat vastaavat esitetystä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.*

*Analyysit ovat ladattavissa EVAn kotisivuilta [www.eva.fi](http://www.eva.fi).*

ISSN 2342-0774 (Painettu)

ISSN 2342-0782 (PDF)