

**Anna-Liisa Heusala**

# **Suomalaisten ministerien johtajuuskulttuuri**

**Haastattelututkimus valtioneuvoston  
jäsenten tiedonhankinta- ja -käyttötavoista  
sekä heidän käsityksistään ministeriudesta**

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

---

**Anna-Liisa Heusala**

# **Suomalaisten ministerien johtajuuskulttuuri**

**Haastattelututkimus valtioneuvoston  
jäsenten tiedonhankinta- ja -käyttötavoista  
sekä heidän käsityksistään ministeriudesta**

---

Valtioneuvoston kanslian  
julkaisusarja

1991/1

## SAATTEEKSI

Valtioneuvoston jäsenten johtamista ts. johtamiskulttuuria on harvoin tutkittu. Ei tunneta sitä, kuinka sidotuksi tai vapaaksi päätöksentekijä kokee mahdollisuuden muodostaa oma johtajan roolinsa. Valtioneuvoston jäsen tekee päätöksensä esittelyn pohjalta. Esittelyyn johtanut eri hallinnonalojen asioiden valmistelu on usein ministerin vaikutuspiirin ulkopuolella monestakin syystä.

OECD-maissa on viime vuosina virinnyt keskustelu siitä, missä määrin päätöksentekijät käyttävät hyödykseen tulevaisuuden tutkimuksen antamaa tietoa ja sitä, jääkö päätöksentekijöille aikaa paneutua yli vaalikauden mittaisten yhteiskuntapoliittisten ongelmien pohdiskeluun.

Valtioneuvoston kanslian toiminnan tarkoituksena on mm. varmistaa valtioneuvoston päätöksenteon sujuvuus toimintaedellytyksiä parantamalla. Tehty tutkimus on tästä näkökulmasta erittäin mielenkiintoinen ja antaa erinomaista tietoa ministerioiden johtamistavasta ja -rooleista. Tutkimusta tullaan hyödyntämään päätöksenteon toimintaedellytyksiä kehitettäessä. Valtioneuvoston kanslia kiittää niitä nykyisiä ja entisiä valtioneuvoston jäseniä, jotka auliisti suostuivat jopa kahden tunnin mittaiseen haastattelutilanteeseen.

Tutkimuksen on tehnyt valt. kand. Anna-Liisa Heusala. Tutkimus on hyväksytty pro gradu -tutkielmaksi Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa huhtikuussa 1991.

Helsingissä 26. kesäkuuta 1991

Juhani Puikkonen  
kehittämispäällikkö  
valtioneuvoston kanslia

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| JOHDANTO TUTKIMUKSEN AIHEPIIRIIN                                                                                        | 1  |
| I TUTKIMUKSEN AIHE JA SEN MERKITYS                                                                                      | 1  |
| II TUTKIMUSTA POHJUSTAVAT KIRJOITUKSET JA NIIDEN MERKITYS<br>LÄHESTYMISTAVALLE                                          | 4  |
| 1 ELIITTITUTKIMUKSEN KÄSITYKSET PÄÄTÖKSENTEKIJÖISTÄ                                                                     | 4  |
| 1.1 Eliittitutkimuksen kehittymisen historiallisesta taustasta ja<br>eliitin määrittelystä                              | 4  |
| 1.2 Elitismien pääajatuksat                                                                                             | 6  |
| 1.3 Eliittien määrittelystä                                                                                             | 9  |
| 1.4 Klassisen eliittitutkimuksen näkemykset eliiteistä                                                                  | 13 |
| 1.4.1 Moscan ja Michelsin organisaationaaliset selitykset eliittien<br>synnylle                                         | 13 |
| 1.4.2 Pareton psykologinen lähestymistapa                                                                               | 18 |
| 1.4.3 Burnhamin taloudellinen eliittivalta                                                                              | 20 |
| 1.4.4 Millsin institutionaalinen maisema                                                                                | 21 |
| 1.5 Marxin käsitys hallitsevasta luokasta ja tämän käsityksen<br>suhde Aliardtin kysymyksiin ja elitismien klassikoihin | 22 |
| 1.6 Demokratian teoria ja pluralistinen näkemys eliittien<br>tutkimisessa                                               | 25 |
| 1.6.1 Eliitit ja vallan tasapaino                                                                                       | 25 |
| 1.6.2 Eliitit pluralistisessa yhteiskunnanäkemyksessä suomalaisten<br>ministerien tutkimisen kannalta                   | 26 |
| 2 JOHTAJUUSTUTKIMUS JA SUOMALAISTEN MINISTERIEN TYÖ                                                                     | 28 |
| 2.1 Poliittisen vallan ja johtajuuden tarkastelun vaikeus                                                               | 28 |
| 2.2 Poliittisen vaikutusvallan keinoja                                                                                  | 30 |
| 2.3 Johtajuuden arkkityypit viestintäpersoonallisuuden muotoina                                                         | 33 |
| 2.3.1 Uraihminen                                                                                                        | 34 |
| 2.3.2 Poliitikko                                                                                                        | 36 |
| 2.3.3 Teknikko                                                                                                          | 37 |



|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.4 Runoilija                                                                                | 38 |
| TEHTÄVÄN RAJAUS, TYÖN TEOREETTISEN TAUSTAN JA KÄYTETYN<br>MENETELMÄN KUVAUKSET                 | 40 |
| 1 TUTKITTAVAN ALUEEN HAHMOTTAMINEN JA<br>TUTKITTAVAT ERITYISKYSYMYKSET                         | 40 |
| 2 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT                                                                     | 43 |
| 3 HAASTATTELUN KÄYTTÄMINEN TUTKIMUKSESSA                                                       | 47 |
| 3.1 Kohderyhmä ja haastattelu                                                                  | 47 |
| 3.2 Kysymykset ja analyysitapa                                                                 | 48 |
| 3.3 Haastattelutilanteen kulku                                                                 | 52 |
| HAASTATTELUIDEN TULOKSET                                                                       | 57 |
| I VALMIIN TIEDON HANKINTATAVAT JA KÄYTTÖ                                                       | 58 |
| 1.1 Omat ministerin työssä hyväksi koetut avut                                                 | 58 |
| 1.2 Sopeutumisaika                                                                             | 60 |
| 1.3 Perehtyminen työhön                                                                        | 63 |
| 1.4 Tärkeän tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon etsimiseen käytetyt<br>kanavat                  | 66 |
| 1.5 Tutkimus, jota katsoo tarvitsevansa                                                        | 70 |
| 1.6 Tutkijakontaktit                                                                           | 72 |
| 1.7 Osallistuminen tilaisuuksiin                                                               | 74 |
| 1.8 Yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa<br>eri ministeriöiden välillä | 77 |
| 1.9 Yksittäisen kansalaisen yhteydenotto, joka johtanut selvään<br>lopputulokseen              | 80 |
| 1.10 Kansalaisaloitteiden laatu                                                                | 83 |

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| I VALMIIN TIEDON HANKINTATAVAT JA KÄYTTÖ: YHTEENVETO<br>TULOKSISTA        | 86  |
| II HALLITUKSEN JÄSENYYS                                                   | 90  |
| 2.1 Odotukset työn suhteen                                                | 90  |
| 2.2 Käsitys ministeriydestä                                               | 94  |
| 2.3 Tyydyttävin työmuoto                                                  | 99  |
| 2.4 Tehokkain työmuoto                                                    | 103 |
| 2.5 Iltakoulun merkitys                                                   | 107 |
| 2.6 Työskentelystä pois karsittava(t) asia(t) ja osa(t)                   | 110 |
| II HALLITUKSEN JÄSENYYS: YHTEENVETO TULOKSISTA                            | 113 |
| III VIRKAMIEHET MINISTERIN SILMISSÄ                                       | 116 |
| 3.1 Laajemmat keskustelut virkamiesten kanssa                             | 116 |
| 3.2 Parhaat keskustelukumppanit ministeriössä                             | 119 |
| 3.3 Parhaiden keskustelukumppaneiden ominaisuudet                         | 121 |
| 3.4 Virkamiesten työn laatu                                               | 125 |
| 3.5 Virkamiesten työskentelyn puoluepoliittisuus                          | 127 |
| 3.6 Hallintokoneiston joustavuus kansalaisten yhteydenottojen<br>jälkeen  | 133 |
| 3.7 Asioiden ja ideoiden eteenpäinmenon esteet                            | 136 |
| III VIRKAMIEHET MINISTERIN SILMISSÄ: YHTEENVETO<br>TULOKSISTA             | 139 |
| IV POLIITTISET SIHTEERIT JA PUOLUE MINISTERIN SILMISSÄ                    | 142 |
| 4.1 Ominaisuudet, joiden perusteella valitsi poliittisen<br>sihteerinsä   | 142 |
| 4.2 Poliittisten sihteerien kanssa käytyjen keskustelujen luonne          | 145 |
| 4.3 Poliittisten sihteerien kanssa käytyjen keskustelujen<br>hyödyllisyys | 147 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 4.4 Puoluetapaamisten sisältö | 149 |
| 4.5 "Työlistan" olemassaolo   | 151 |

|                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV POLIITTISET SIHTEERIT JA PUOLUE MINISTERIN TYÖSSÄ: YHTEENVETO<br>TULOKSISTA | 154 |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| V SUOMALAISTEN MINISTERIEN JOHTAJUUSKULTTUURI:<br>LOPPUYHTEENVETO HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TÄRKEIMMISTÄ<br>TULOKSISTA | 156 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|         |     |
|---------|-----|
| LÄHTEET | 162 |
|---------|-----|

|         |  |
|---------|--|
| LIITE 1 |  |
|---------|--|

|         |  |
|---------|--|
| LIITE 2 |  |
|---------|--|

## JOHDANTO TUTKIMUKSEN AIHEPIIRIIN

### I TUTKIMUKSEN AIHE JA SEN MERKITYS

Ministerien työ muuttuu ajan kuluessa ja ongelmat, joita käsitellään vaativat yhä parempia tiedollisia valmiuksia niiltä, jotka valikoituvat poliittisesti valtioneuvoston jäseniksi. Muodollisesti ei aika ole tuonut ministeriyteen muutoksia. Työtä ohjaavat edelleen samat Suomen Hallitusmuotoon kirjatut säännöt, jotka määrittelevät ministeriyden ehdot, vastuun Eduskunnalle ja työn lailla määrätyn virallisen sisällön. Nykypäivän ministeriys on kuitenkin erilainen kuin vuosisadan alun. Sitä määrittelevät monet muuttuneesta yhteiskunnallisesta tilanteesta nousseet ehdot, joista puoluepoliittisuus on vain yksi.

Tämän tutkielman tarkoituksena on perehtyminen suomalaiseen ministerikulttuuriin käytännön työskentelyn toteutukseen liittyvien kysymysten kautta. Tarkastelu suoritetaan pohtimalla poliittista johtajuutta suomalaisessa kulttuurissa ja tämän poliittisen eliitin viestintätapaa tuon kulttuurin heijastajana.

Tarkastelun kirjallisuusosassa käydään läpi eliitti- ja johtajuuskirjallisuutta. Näiden teemojen liittyminen aiheeseen on luontevaa. Eliittiteorioiden taustalta löytyy Suomen poliittisen johdon asemaa hyvin kuvaavia näkemyksiä ja johtajuusproblematiikka puolestaan liittyy paitsi samaan elitismi vs. demokraattisuus ongelmaan, myös jäljessä mainittuun tulevaisuuden tutkimuksen "punaiseen lankaan".

Tarkastelun toisen osan muodostavat empiiriset tulokset, jotka on koottu haastattelututkimuksen avulla. Sekä kirjallisuus- että empiirisessä osassa mielenkiinto kohdistuu ennen kaikkea ministerin päätöksenteon ympäristöön ja poliittishallinnollisen (viestintä)kulttuurin muovaamaan ja kahlitsemaan päätöksentekoon suhteessa mainittuihin elitismi- ja

johtajuuskulttuuriteemoihin. Tällöin päätöksenteko nähdään prosessina, jota ohjaavat pitkälle juuri suomalaiset ominaispiirteet, usein enemmän kuin itse päätöksenteon kohteena olevien asioiden sisällöstä nousevat vaatimukset.

Eräänä keskeisenä tausta-ajatuksena koko tutkimuksen suorittamiselle on ollut käsitys, jonka mukaan suomalaiset ministerit joutuvat yhä kasvavassa määrin ottamaan kantaa pitkälle tulevaisuuteen suuntautuviin, monia yhteiskunnan aloja koskettaviin kysymyksiin, jotka vaativat kokonaisvaltaisia, sektorit ylittäviä linjanvetoja ja suunnitelmia. Tällaisia vallitsevan viestinnällisen kulttuurin määrittelemien sektorien ylittäviä alueita ovat jo nyt esimerkiksi ympäristö, kaupallinen yhdentyminen Euroopassa, teknologia ja sen seuraukset, sekä näistä seuraava kulttuurien muutos. Tulevaisuutta koskeva poikkitieteellinen tutkimus antaa erään välineen tulevan suunnan hahmottamiseen vaihtoehtona sektorikohtaiselle lyhytjänteiselle etujen vartioimiselle ja katsotaan miten kehitty - filosofialle.

Aito tulevaisuuden tutkimus vaatii käyttäjältään varsin paljon. Tulevaisuuden tutkimus ei ole pelkkää resurssien käyttömahdollisuuksien ja käytön vaikutusten selvittämistä pitkällä aikavälillä. Futurologisen tutkimuksen (ja sen käyttämisen) tarkoituksena on nimenomaan näiden resurssimahdollisuuksien ja uhkien luotaaminen, **vaihtoehtoisten tulevaisuuden kuvien toivottavuuden arviointi** ja edullisten vaihtoehtojen edistäminen (Hirsjärvi & Remes 1986, II). **Se on siis koko hallinnollisen kulttuurin uusiutumista hyväksymään ja sisältämään uusia, vallitsevasta tarkastelutavasta poikkeavia tulevaisuuksia.** Tulevaisuuteen ei suhtauduta deterministisesti nykyisyyden jatkeena vaan se ymmärretään jonain, jota luodaan aktiivisesti.

Perustana on ajatus, jonka mukaan hallinnon kulttuuri määrää eliitissä toimivien henkilöiden tavan ja mahdollisuudet hahmottaa tulevaisuutta ja käydä siitä omaehtoista keskustelua. Metodiksi valitun haastattelun

tarkoituksena on löytää tiettyjä, vaikkakin väljästi määriteltävissä olevia tapoja, joilla suomalaiset ministerit mieltävät työtään ja siihen liittyviä arkipäivän rutiineja, sekä pyrkiä tämän pohjalta miettimään, minkälaista päätöksentekokulttuuria he lähinnä saattaisivat edustaa.

Tässä yhteydessä haluan kiittää tutkielmani ohjauksesta hallinto-opin vs. apul.professori Turo Virtasta, tutkielman idean saamisesta ja haastatteluiden toteutuksen mahdollistamisesta Valtioneuvoston kanslian Juhani Puikkosta, sekä Seija Salmea, joka purki puolestani kymmenen haastattelun nauhat. Viimeisenä, mutta ei vähäisimpänä, kiitokseni kotiin tuesta.

## II TUTKIMUSTA POHJUSTAVAT KIRJOITUKSET JA NIIDEN MERKITYS LÄHESTYMISTAVALLE

### 1 ELIITTITUTKIMUKSEN KÄSITYKSET PÄÄTÖKSENTEKIJÖISTÄ

#### 1.1 Eliittitutkimuksen kehittymisen historiallisesta taustasta ja eliitin määrittelystä

Suomalaisten ministerien ajattelun ja toiminnan tarkastelussa on viitekehyksenä eliittitutkimuksen perinne ja sen keskeiset väittämät eliittien synnystä ja jatkuvuudesta yhteiskunnassa. Eliittitutkimus vakiintui osaksi yhteiskuntatieteitä vuosisadan vaihteessa, yhteiskunnassa tapahtuneiden suurten muutosten seurauksena. Valtio alkoi 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa ulottaa toimintaansa täysin uusille alueille, jolloin tuli tärkeäksi organisoida julkinen hallinto, jotta uudet hyvinvointivaltion tehtävät voitiin hoitaa riittävän laajasti ja tehokkaasti. Byrokratian nähtiin olevan "avoin tie lahjakkuuksille", jonne pääseminen oli nyt mahdollista kaikille kyvykkäille miehille riippumatta vaikutusvallasta ja suojelijoista. Se osoitti vallankäytölle selkeät rajat, ja hierarkia jakoi erilaisen vastuun eri hallinnon osille. Poliittisena päänä alkoi toimia ministeri, jonka tarkoituksena oli ohjata hallinnon virkamiestyöskentelyn toimintalinjoja. Käytännössä kuitenkin ministeri saattaa olla virkamiehiin verrattuna amatööri, jonka itsenäisyys päätöksenteossa on kyseenalainen, koska hänen täytyy taistella virkamiesten yhteistä asiantuntijuutta vastaan. Usein ministeristä on tullut oman hallinnon alansa pr-mies ja virkamiehistöstä käytännössä politiikan suunnittelijoita ilman ministerille kuuluvaa vastuuta. Seurauksena saattaa ääritapauksessa olla byrokraattinen absolutismi, joka kohtelee ihmisiä vieraantuneesti hallinnollisina objekteina ja päättää asioista oman sopivuussäännöstönsä pohjalta. Parhaimmillaan byrokratia tarjoaa

valistunutta "isällisyyttä", pahimmillaan uraputkiajattelua, rutiinia ja virkavaltaisuutta. Byrokratiasta tehdyt havainnot ovatkin siten osoittaneet uuden tehokkaan vallan tunnustetun poliittisen vallankäytön takana. (Parry 1969, 15-17.)

Pelkkä muodollisten asemien tarkastelu ja niiden pelisääntöjen pohdiskelu ei enää muuttuvassa tilanteessa riitä. Vallan käsite on monimutkaistunut ja sen tarkastelu tullut sitä tärkeämmäksi, mitä demokraattisempaan suuntaan yhteiskunta on muodollisesti kehittynyt. Samaan aikaan tapahtunut massapuolueiden syntyminen, talouden keskittyminen suuriksi tuotantoyksiköiksi ja ammattiyhdistysten nouseminen merkittäviksi vaikuttajiksi on saanut politiikkaa tutkivat miettimään, joko eri ryhmien (parlamentti, puolueet, byrokratia ja teollisuus) jäsenet ovat alkaneet muodostaa yhden yhtenäisen eliitin (emt., 20).

Parry kuvaa, kuinka modernin demokratian rakentuessa yhä suurempi joukko ihmisiä pääsi osalliseksi poliittiseen kehitykseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut "kansanvaltaa" tai "kansantahtoa" suorana demokratiana. Jo Jonh Stuart Millkin oli kirjoittanut valistuneen eliitin puolesta. Hän kannatti suuremman äänimäärän antamista koulutetuille ja teknisesti päteville äänestäjille, jotta parlamenttiin saataisiin "todellinen kansan eliitti". Tämä eliitti olisi vähemmistönä edustuslaitoksessa, mutta ajatustensa kirkkaudella ja etevyydellä toisi keskusteluun panoksensa, joka pakottaisi enemmistön kohottamaan poliittista ajattelua. (Emt., 17-18.)

Massojen mukaantulo politiikkaan ei siis merkinnyt suoran kansanvallan lisääntymistä. Eräässä mielessä kävi juuri päinvastoin. Koska mielipiteitä oli nyt tuhansittain, tarvittiin tehokkaat kanavat niiden yhdistämiseksi. Toisin sanoen tuli tarpeelliseksi rekrytoida ja kouluttaa uudet johtajat, jotka käyttivät sananvaltaa suurten joukkojen puolesta. Demokratia laajeni yhteiskunnan tasolla, mutta demokraattisuus yksilön kohdalla ei välttämättä merkittävästi. Kansalaisilla oli nyt merkitystä vain jonkin ryhmän jäsenenä, jossa siinäkin oli omat kanavansa tiedonkululle ja sen



valikoitumiselle. Kaikki eivät suinkaan osallistu kaikkeen. Pikemminkin ne, jotka ovat päässeet eliittikerroksen jäseniksi - kukin omaa kanavaansa pitkin - pääsevät nyt yhdessä muiden eliitin jäsenten kanssa käyttämään valtaa huomattavan laajalla alueella.

Parryn mukaan elitististä kehitystä on entisestään vahvistanut taloudessa tapahtunut historiallinen muutos. Teollisuuden paisuessa ja omistuksen keskittyessä ammattiliitot kasvoivat myös vaiheeseen, jossa niiden toiminta sai oligargistisia piirteitä. Massojen mukaantulon aikakautta voidaankin siten kuvata organisoitumisen aikakaudeksi. Sen mukana kasvoi tietoisuus epärationaalisten voimien osuudesta politiikassa ja erityisesti propagandan mahdollisuudesta hyödyntää tätä valtaapitävien eduksi. (Emt., 20.)

Kun tässä tutkielmassa puhutaan poliittisesta eliitistä tarkoitetaan sillä puolueisiin kuuluvia, johtavissa poliittisissa luottamustehtävissä olevia valtakunnan tason päätöksentekijöitä. Tärkeimmän osan tällaisesta eliitistä muodostaa tällöin kulloinkin istuva hallitus. Eliitin määrittelytapoja on käsitelty jäljessä.

Eliittien tarkastelu on siis muodostunut ensiarvoiseksi politiikan ja hallinnon tutkimuksen aiheeksi. Yhteiskunnan avoimuuden kasvaminen ja tiedon saannin helpottuminen eivät kuitenkaan välttämättä ole lisänneet mahdollisuutta hahmottaa etusivun taakse kehittynyttä vallankäyttöä. Vallan eri muotojen spesialisoitumien on ollut yhtäaikaista viestinnän lohkoutuvan ja osittain jopa pirstaloivan kehityksen kanssa, mikä on johtanut tehtävän mutkistumiseen ja suoranaiseen mahdottomuuteen.

## 1.2 Elitismien pääajatuksat

Raija Salo mukaan elitismien pääteesi on se, että jokaisessa yhteiskunnassa on hallitseva eliitti, joka on päässyt valtaan enemmän tai vähemmän epädemokraattisen valikoitumissysteemin kautta (Salo 1973, 8). Valikoituminen ei tavallisesti tapahdu pelkästään hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien takia. Muita seikkoja ovat muiden

muassa henkilösuhteet johtoon, mahdollisuudet kerätä sopivia, arvovaltaa omaavia taustajoukkoja, yleinen yhteiskunnallinen asema, sukupuoli, ikä ja varallisuuden mukanaan tuoma aika ja mahdollisuus kehittää itseään sellaiseksi kuin eliittiin pääseminen edellyttää. Erot siinä miten yksilö voi nousta oman maansa eliittiin ovat maailmassa huomattavia ja erittäin oleellisia tarkasteltaessa demokratian asiallista toimivuutta ja johtajuuden sisältöä.

Eliitin pääasiallinen voima on sen sisäinen yhtenäisyys, yksimielisyys ja tietoisuus asemastaan (emt., 9). Koskapa eliittiin rekrytoidutaan tarkasti rajatun kanavan kautta, on luonnollista, että siihen päässeet henkilöt kokevat yhteenkuuluvuuden tunnetta. Yksimielisyys eliitissä syntyy useista eri tekijöistä. Ensinnäkin eliittiin ei tavallisesti pääse kuin jotakin edellä mainittua rajattua tietä. Organisaatiot valikoivat jäsenensä tietyin soveltuvuusperustein. Sopivuus johdon kannalta on korkealle rekrytoiduttaessa erityisen tärkeää. Kyky tehdä sekä myönteisiä että kielteisiä kompromisseja tulee myös keskeiseksi. Yritysten johto on perinteisesti valinnut seuraajansa, mutta myös puoluejohto nostaa esille sille mieluisia ehdokkaita, joiden näin on jo pitkään täytynyt olla sopivia mielipiteiltään. Yksimielisyyden vaatimuksessa yhdistyvät erilaiset ryhmän kannalta tärkeät tekijät. Yhteisen ajattelutavan vuoksi ryhmä voi keskittyä vain jo olemassa olevien töitten tekemiseen ilman että sen täytyy erityisesti ryhtyä kyseenalaistamaan toimintaansa.

Varsinkin poliittisen eliitin kohdalla on tärkeää huomata sosiaalisen kierron eli johdon vaihtuvuuden jatkuvuus. Epäjatkuvuus tarkoittaa tilannetta, jossa eliitin jäsenet valitaan uudella tavalla tai painottaen uusia piirteitä. (Laswell ym. 1971, 18-19.) Demokraattisissa puolueissa täytyisi ainakin jälkimmäisen puolen olla puolueen uudistumiselle oleellinen kysymys. Toisaalta tämä vaatimus on ristiriidassa stabiiliuden kanssa, joka on monipuoluemaissa tärkeää hallituspolitiikan käytännölliselle sujuvuudelle. Puolueet toimivat siten jatkuvassa ristipaineessa. Yhtäältä niiden täytyisi moraalisista ja periaatteellisista syistä kyetä uudistamaan johtonsa linjaa

henkilöitä vaihtamalla, toisaalta taas niiden täytyy turvata luotettavuutensa muiden vallanjakoon osallistuvien silmissä. Tämä käy parhaiten - Michelsiä lainaten -, kun eliitin jäsen pysyy virassaan riittävän ajan tutustuakseen työhönsä tarpeellisen syvällisesti ja saadakseen käytännön kokemusta. Vasta tällöin hän on poliittisesti hyödyllinen. Johtajien liian tiheä vaihtuminen vaarantaa mahdollisuuden synnyttää hyödyllinen allianssi sopivalla hetkellä. (Michels 1949, 102-103.)

Eliitissä on eri tasoja, vaikutustusvallan aste- ja laatueroja. Alempi eliitin osa toimii siltana ydineliitin ja kansan välillä ja toisaalta ydineliitin rekrytointilähteenä (Salo 1973, 10). Poliitikassa puolueen kenttäorganisaatiot toimivat tienä johdon ja tavallisten politiikasta kiinnostuneiden kansalaisten välillä. Rivijäsenet ovat paitsi johdon toiminnan legitimoijia niin myös mahdollisia uusia johtajia. He viestivät kansalaispiirien tuntemuksia. Johdolla on kuitenkin täysin erilainen mahdollisuus tuoda mielipiteensä punnittaviksi, tehdä aloitteita ja saada ne läpi. Johdon eliittiasema eristää sen näin monella suunnalla, ja varsinkin niistä puolueen rivijäsenistä, joiden kanta ei vastaa johdon linjaa.

Johdon aseman kaikenlaisissa organisaatioissa tekee poikkeukselliseksi ja tavoiteltavaksi nimenomaan se, että korkean aseman kautta avautuvat toiminnalle aivan uudet alueet, sellaisetkin, joita ei eliittiin pyrkiessään tullut ajatelleeksi. Valta on paras tie suurempaan valtaan ja sosiaaliin etuisuuksiin (emt., 9). Aika ja voimavarat asettavat kuitenkin pian esteitä vallan kasvavalle käytölle. Ministerit ovat tästä tietenkin ääriesimerkki. Kiire ei edistä uudenlaista kommunikointia ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Asioiden, "todellisuuksien" hahmotus saattaa sulautua ministeripolvesta toiseen pääosin samoille urille. Osallistumisesta ei ole kuitenkaan helppo luopua ajankäytön hyväksi, koska johtoasemalla yhdessä organisaatiossa on merkitystä kaikkeen toimintaan. Tällaista henkilöä kuunnellaan mielellään, hänellä on "yleisvaltaa". Mitä korkeammalle hän kohoaa sen vetovoimaisemmaksi hän muuttuu. Näin hänen kontaktinsa ja mahdollisuutensa vaikuttaa asioihin yhä laajenee, kun taas kuilu "yleisöön"

kasvaa ja yhteiskunnan hahmotus lokeroituu ahtaammin ja pysyvämmiin vallitsevan viestinnän määrittämiin uomiin.

### 1.3 Eliittien määrittelystä

Eliitin rakennetta, muodostumista ja säilymistä, siinä olevia yksilöitä, eliitin suhteellista painoarvoa ja yhteistoimintaa muiden eliittien kanssa on tutkittu useilta eri puolilta. Eliittitutkimusta voidaan jaotella sekä yleisen lähestymistavan perusteella että sen ongelman mukaan, jota tutkijat ovat keskeisimmin selvittäneet. Jälkimmäistä tapaa on käyttänyt Erik Allardt, jonka kuvausta tutkijoita askarruttaneista ongelmista ja eliittien määrittelyistä seuraavassa esitellään.

1) Edustavatko eliitit yhteiskuntaluokkia vai ovatko ne ikään kuin irrallisia ryhmiä, jotka ajavat omia etujaan?

Yleensä ajatellaan, että eliitit ovat sidottuja yleiseen yhteiskunnan rakenteeseen ja heijastavat sitä. Toista suuntausta edustaa esimerkiksi Gaetano Pareto, joka on korostanut eliittien irrallisuutta. (Allardt - Luttunen 1979, 123.)

Suomen eliittirakennetta ajateltaessa voidaan kuitenkin väittää, että esimerkiksi poliittinen huippu ei ole rekrytoitunut vain tietynlaisen taustan omaavista henkilöistä. Meillä päinvastoin on etuna ollut se, että henkilön omilla poliittisilla taidoilla ja pyrkyryydellä on ollut tämän vuosisadan aikana kasvavassa määrin merkitystä selvittäessä politiikan huipulle kuin esimerkiksi henkilön varallisuudella tai syntymisellä perinteiseen hallintoa lähellä olevaan yläluokkaan.



## 2) Onko olemassa useita erillisiä eliittejä vai yhteinen valtaeliitti?

Tavallisesti erotetaan ainakin poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen eliitti. Eroja on synnyttänyt se, kuinka paljon eliitit pelaavat yhteen eri yhteiskunnissa. Mills (The Power Elite) oletti USA:ssa 1950-luvulla olevan yhtenäisen valtaeliitin. Eri eliittien jäsenillä oli näet sama tausta, elämänkatsomus ja vilkas keskinäinen vuorovaikutus. Susan Keller puolestaan on puhunut strategisista eliiteistä, jotka muodostuvat tärkeiden organisaatioiden huipuista. Ne täydentävät ja tarvitsevat toisiaan, mutta ovat sangen erillisiä. Kaikki tutkijat eivät kuitenkaan katso eliittien tukevan toisiaan vaan pikemminkin kilpailevan keskenään ja näin pitävän toisensa tasapainossa (Rose). (Emt., 124.)

Pohdittaessa ministerien asemaa Suomessa tämä kysymys on tärkeä. Pienessä maassa johtavat henkilöt tavallisesti tuntevat toisensa. Koska perinteiset jyrkät luokkaerot ovat kanssakäymisessä suurelta osaltaan häipyneet, voidaan katsoa, että poliittiset päättäjät tuntevat yhä harvemmin suoraa ideologista vastuuta jollekin rajatulle kansanosalle. Tämä on merkinnyt paitsi aatteellisuuden hämärtymistä myös tietynlaisen rutiininomaisuuden lisääntymistä päätöksenteossa. Yhteistoiminta tarkoittaa tällöin paitsi hioutunutta päätöksentekoa niin myös arkuutta tehdä poikkeuksellisia ratkaisuja, koska paine yhdenmukaisuuteen on kasvanut. Eliittien jäsenet tuntevat yhä suurempaa "kokonaisvastuuta", joka tarkoittaa, että he kaihtavat ratkaisuja, joiden pelkäävät loukkaavan muiden eliitissä edustettuina olevien ryhmien etuja. Suomalaisen eliitin voisi näin ollen väittää olevan yhdistelmä strategisesti tärkeistä eliittiryhmistä, jotka hoitavat suunnittelun ja päätöksenteon keskinäisten suhteittensa säilyttämisen kannalta mahdollisimman kitkattomasti. Etujärjestöt ja valtio esiintyvät tärkeissä taloudellispoliittisissa ratkaisuissa tasa-arvoisina osapuolina, joiden välisillä sopimuksilla on sama voima kuin lainsäädännöllä (Jansson 1981, 174).

Haastatteluiden eräänä päämääränä on selvittää vastaajien ideologisen johtajaminän voimakkuus. Tällainen asia saa korostuneen luonteen tulevaisuuden tutkimuksen hyväksikäytön tilanteissa, joissa ministereiltä periaatteessa vaaditaan selkeää poliittista johtajuutta.

## 3) Jos on olemassa useita eliittejä, jotka eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, niin onko kuitenkin jokin eliitti muita tärkeämpi?

Marxin mielipide taloudellisen vallan ratkaisevuudesta on kiinnostanut monia ja kaikki eivät ole päätyneet pitämään sitä riittävänä selityksenä (Allardt - Littunen 1979, 124). Suomessa poliittinen valta, joka on keskittynyt hallitukselle, on ollut vahvaa. Toisaalta edellä kuvaillun yhteistoiminnan hengessä on syntynyt tilanne, jossa valtiovalta on samaistunut merkittäviin etujärjestöihin niin, että yhteiskuntapoliittista suunnittelua ei voida tehdä ilman niiden voimakasta myötävaikuttamista. Etujärjestöjen taloudellis-poliittiset edut määräävät suuren joukon merkittävistä päätöksistä. Ensiarvoinen aihe demokratian kannalta onkin, miten ja missä määrin juuri talouselämän ja rahoituslaitosten edut vaikuttavat sekä muiden etujärjestöjen sisäiseen päätöksentekoon että suoraan erilaisia virallisia ja epävirallisia teitä myös hallituspolitiikkaan.

## 4) Jos on olemassa useita eliittejä, niin missä määrin ja miten ne muodostavat koalitioita ja liittoutuvat muita eliittejä vastaan?

Allardt mainitsee tässä kohdin Barrington Mooren, jolle eliitit ovat selvästi osa luokkajakoa. Ne ovat yhteiskunnallisia ryhmiä, jotka pyrkivät koalitioihin. Jokin ryhmä jää aina koalitiomuodostelmien ulkopuolelle. (Emt., 124.)

Suomalaisessa asetelmassa ei siis kuitenkaan ole katsottu, että maan taloudelliset edut antaisivat mahdollisuuden merkittävien yhteiskunnan sektoreiden ohittamiseen etujenjakamistilanteessa. Toisaalta Suomen tilanne eliittien vaihtuvuuden osalta on ollut niin jähmeä, että

vallanjakotilanteessa (vaaleissa) "ulkopuolelle" ei jäänyt suinkaan mikään eliiteistä vaan jopa 1/3 äänestäjistä.

#### 5) Voidaanko vallankäyttöä lainkaan yksilöidä?

Esimerkiksi Galbraithin mielestä asioihin vaikuttavat monet seikat ja toisinaan taustalla ovat vaatimattomissakin asemissa olevat byrokraatit. Tähän on syynä se, että päätökset edellyttävät useimmiten sellaista teknistä tietoa, jota poliittisella huipulla ei ole ja jonka vuoksi se joutuu luottamaan asioita valmisteleviin virkamiehiin. (Emt., 125.) Tehty haastattelututkimus pyrkii selvittämään ministerien tiedon hankintatapoja, sekä halua ja valmiuksi erilaisista kanavista kerätyn tiedon omaehtoiseen, viestintäroolista poikkeavaan hyödyntämiseen. Kuten alussa todettiin tällaisella toiminnalla on merkitystä tulevaisuuden visioinnissa ja poliittisen päätöksenteon kehittämisessä.

#### 6) Kuinka paljon eliittien vallankäyttö vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen?

Jukka Gronowin mielestä myös rakenteelliset seikat vaikuttavat, samoin kuin se, että ihmiset tavallisesti käyttäytyvät odotusten mukaisesti, jolloin valtaa ei edes tarvita. (Emt., 125.) Se, miten eliitin jäsenyys vaikuttaa politiikan käyttäytymiseen, on tärkeä. Haastattelututkimuksen eräs ajatus on se, että poliittista päätöksentekijää ohjaavat erittäin paljon ne rooliodotukset, jotka häneen kohdistuvat. Korkea asema lisää odotuksia ja ministerien kohdalla erilaisten odotusten voi olettaa olevan kaikkein intensiivisimpiä. Ministeriä ohjaavat ainakin paitsi ministeriön "tyyppi" ja ajattelumaailma, myös puolueen traditio ja tiedotusvälineiden luoma kuva ministeriydestä.

### 1.4 Klassisen eliittitutkimuksen näkemykset eliiteistä

Seuraavaksi käyn läpi neljä hyvin erilaista tapaa luonnehtia eliittejä ja niiden muodostumista, joita eliittitutkimuksen tunnetuimmat tutkijat ovat käyttäneet. Näiden eliittitutkimuksen klassillisten määritelmien pääkohdat käydään seuraavassa läpi siltä osin kuin niillä on merkitystä varsinaisen haastattelututkimuksen taustalla olevan ajatusrakennelman kannalta.

#### 1.4.1 Moscan ja Michelsin organisationaaliset selitykset eliittien synnylle

Eliitin kontrollin avain on Moscan mielestä vähemmistön kyvyssä organisoitua. Eliittiasema syntyy, kun jäsenillä on, joko todellisesti tai ulkopuolisten arvion mukaan, jokin sellainen ominaisuus, materiaallinen, intellektuelli tai jopa moraalinen, joka on arvostettu yhteiskunnassa ja kun vähemmistöllä on kyky muodostaa kiinteä voima, joka pystyy esiintymään yhtenäisenä ulospäin kontrollin säilyttämiseksi. Ulkopuoliset enemmistön jäsenet ovat varsin avuttomia organisoimattomien yksittäismielipiteiden esittäjiä vähemmistön totaliteetin edessä. (Mosca 1939, 53.) Enemmistön, "yleisön" (kuvaava ilmaisu!), jäsenet voivat vain hajanaisesti etsiskellä sopivaa reagointitapaa.

Lähtökohtani on, että Suomessa hallitusten voimakas asema yli parlamentaarisen edustuslaitoksen on vahvistanut päätöksenteon elitistisyyttä. Vähemmistön totaliteettia ovat lisänneet aikaisemmin mainitut korporatiiviset piirteet, jolloin hallituksen jäsenet ovat olleet varsin sidottuja muodostuneeseen, virkamiesten ja etujärjestöjen yhdessä rakentamaan päätöksentekokuvioon. Suomalaisen politiikan voimakenttä pyörii hallituksen toimien ympärillä. Edustuslaitoksen jäsenten asemana voidaan katsoa tällöin olevan "yleisön" ja todellisen ydineliitin erään viestintäkanavan portinvartijoina toimiminen. Voidaan olettaa, että asioiden

teknistyyssä ja monimutkaistuessa viestinnällisesti, aloitteentekovalta on keskittynyt hallitukseen ja kansanedustajat ovat hiljaisesti hyväksyneet käyttäytymisen "odotusten" mukaisesti ministerien päätösten legitimoijina. Jos näin on, niin tämä on jatkuvasti lisännyt päätöksenteon tosiasiallista elitistisyyttä.

Robert Michels, oligargian lain "keksijä", painotti organisaatioiden väistämätöntä elitistisyyttä. Organisoitumisen seurauksen demokratia heikentyy. Mitä vahvempi organisaatio, sitä vaikeampi demokratia. Järjestäytymisen luonteeseen kuuluu, että ryhmä johtajia saa valtaa ja etuisuuksia, joita ei sitten voida valvoa ja joista heitä ei voida vaatia vastuuseen. Oligargistiset ja byrokraattiset tendenssit puolueen organisaatiossa ovat tekninen ja käytännöllinen välttämättömyys. Vahva organisaatio tarvitsee myös vahvan johtajan. (Michels 1949, 32-36.)

Michelsin mukaan ammattijohtajuuden nousu on taannut johtajien ja johdettujen kulttuurillisen eron korostumisen. Niiden ominaisuuksien joukossa, jotka ovat taanneet vähemmistön johtoaseman - raha (taloudellinen ylivoimaisuus), traditio ja perimys (historiallinen ylivoimaisuus) - ensimmäinen sija on annettava johtajien muodolliselle johtamistaidolle (ns. intellektuelli ylivoima). Ammattinsa/taustansa ja arkielämän vaatimusten takia on massojen mahdotonta saada riittävän syvällinen tietous sosiaalisesta koneistosta ja erityisesti poliittisesta koneistosta. (Emt., 80-81.)

Geraint Parry nostaa esille Michelsin huomion puolueen valtakunnan tason poliittisesta asemasta ja tämän aseman vaikutuksesta sen sisäiseen rakenteeseen. Puolueen valta lisää vaalimenestystä. Tämä tarkoittaa sellaisten äänestäjien suosion saamista, jotka eivät varsinaisesti kuulu puolueeseen ja ovat näin vähemmän omistautuneita sen ideologialle. Saadakseen heidän suosionsa puolueen täytyy siten maltillistaa sanomaansa, turvata johtavuuden pysyvyys, antaa kuva stabiiliudesta ja ylipäättään keskittyä organisoimaan ääniä pikemmin kuin vaalia doktriinin

puhtautta. Nämä piirteet lisäävät sellaisten puoluebyrokraattien valtaa, jotka ovat ideologisten periaatteiden sijasta keskittyneet nykyaikaisen hallinnon vaatimiin teknisiin kysymyksiin ja tekevät kansanedustajista kiitollisuudenvelkaisia suurelle "yleisölle", eikä niinkään aatteellisesti tiedostaville puolueen ydinkannattajajoukoille. Puolueen on tällöin säilytettävä johtonsa ja linjansa, joka on saavuttanut yleisempää suosiota. (Parry 1969, 43-44.)

Suomalaista politiikkaa on moitittu liiasta tasapäistymisestä. Tämän mielipiteen mukaan meillä on käynyt kutakuinkin yllä kuvatun kaltaisesti. Puolueet ovat katsoneet luotettavuuden eli johdon jatkuvuuden ja omien ajatustensa konservatiivisen muuttamisen uskottavuuden perustaksi. Tämä on tietenkin ollut myös politiikan huipulle kohonneiden henkilöiden urakehitykselle suotuisa tilanne. Jos otetaan se lähtökohta, että Suomessa on harjoitettu ns. konsensuspolitiikkaa tai ainakin yhteistoimintapolitiikkaa, niin tämä on erityisesti lisännyt paineita vanhojen kasvojen esiintymiseen etutaistelun miinakentillä, jolloin mitkään radikaalit suunnanmuutokset eivät ole olleet meikäläiseen malliin sopivia.

Poliitikot ovat kuitenkin sitä mitä kansa kulloisenkin viestintäkulttuurin (maailmanhahmotustavan) puitteissa valitsee. Lazarsfeldtin lainaten äänestäjät ovat lähinnä muita kopioivia ja sosiaalisista lähtökohdistaan päätöksiä muodostavia. Hänen mukaansa "todellisia epäilijöitä, ennakkoluulottomia valitsijoita, jotka vilpittömästi pyrkivät punnitsemaan kysymyksiä ja ehdokkaita keskenään kiihkottomalla tavalla ja koko maan parasta ajatellen, on olemassa pääasiassa mielistelevässä vaalipropagandassa, kansalaiskunnon käsikirjoissa, elokuvissa ja joidenkin poliittisten idealistien mielikuvituksessa. Todellisessa elämässä heitä itse asiassa on vähän." (Jansson 1981, 220.)

Isoimmat puolueet ovat myöskin perinteisesti olleet kukin läheisissä väleissä "omiin" eturyhmiinsä, jolloin niiden käytännöllinen valmius suuriin muutoksiin on ollut varsin vähäinen. Eturyhmät ovatkin sitoneet puolueita

useammalta suunnalta: peruskannatuksen takaajina, erilaisten virkamiesneuvottelujen osapuolina ja seuranneen valtakunnan politiikan merkittävänä toteuttajina. Eturyhmät puolestaan ovat nekin olleet saman oligargistisen kehityksen alaisina, jolloin niiden kautta ilmaistava "kansalaismielipide" on jo aikaa sitten muuttunut hierarkisen eturyhmittymän johdon (usein puolueista riippuvaisen) virkamiestyömäisesti rakennetuksi mielipiteeksi.

Michelsin mielestä enemmistö ihmisistä on apaattisia eli teknisesti tietämättömiä julkisten kysymysten suhteen. Useimmat ovat kiinnostuneita vain sellaisesta, joka on heitä henkilökohtaisesti lähellä ja he ovat tietämättömiä poliittisen systeemin toiminnasta. (Michels 1949, 40.)

Michelsin mielestä enemmistö itse asiassa haluaakin tulla johdetuksi ja on vain iloinen, kun muut ottavat poliittisen vastuun. Johdon asemaa korostaa puolueen jäsenten välinen kulttuuri- ja koulutusero, jotka antavat massojen tuntemalle johtajakaipuulle jatkuvasti kasvavan dynaamisen tendenssin. (Emt., 53.)

Michelsin ajatukset korostavat ehkä liikaa "yleisön" ja valtakeskuksen välistä ylitsepääsemätöntä kuilua. Vaikka tosiasia on, että ihmisten passiivisuus ja välinpitämättömyys ovat politiikan merkittävä käyttövara, on kansalaisten koulutustason nouseminen silti kaventanut poliitikkojen etumatkaa asioiden ymmärtämisessä. Ongelmana ei siksi välttämättä ole vain kansalaisten mahdoton tiedollinen asema hyvin asioista perillä olevaa eliittiä vastaan vaan pikemminkin edellä mainittu lukkiutunut (tarkoitan tällä hallinnollis-tekniillistä kielenkäyttöä, virkamiesten ja poliitikkojen puhumista vain toisilleen tai saman kielen hallitseville toimittajille tiedotusvälineissä) tapa viestiä. Tilanne onkin meillä kiinnostava juuri siksi, että väestön koulutustaso on korkea (lukutaito 100 %, koulutus sosiaalisesti tasa-arvoista, kirjastopalvelut kaikkien ulottuvissa), joten varsinaista koulutetun eliitin ja "massojen" välistä eroa ei ole. Tiedotusvälineet saavat periaatteessa toimia vapaasti loppuun saakka, eri asia sitten haluavatko (puoluepoliittinen sitoutuminen ja äänenkannattajuus).

David Altheiden mukaan viestintätutkimukset ovat osoittaneet, että medioilla on huomattava merkitys status quon säilyttäjinä. Viestintävälineet eivät ainoastaan kerro mitä on tapahtunut, vaan ne myös luovat aktiivisesti tapahtumia vaikuttamalla yksilöihin, tapahtumiin ja asioihin. Poliittisia ohjelmia esitetään, painotetaan ja jopa muutellaan uutisoinnin takia. (Altheide 1985.) Median tarpeet ohjaavat myös siinä esiintyvien ihmisten mielikuvaa itsestään ja toiminnastaan (vrt. Altheide). Ministeriys poliittisena toimintana ja johtajuutena on tänä päivänä mediaviestintää. Tiedotusvälineet kertovat paitsi tehdyistä päätöksistä ja niiden toteutuksesta, myös siitä mitä kansalaiset kulloisenkin ilmapiirin mukaan haluavat. Kiinnostava ja demokratian kannalta nykypäivänä oleellinen asia on eliitin mediakieli, johon edellä viitattiin. Sen voi katsoa olevan eräs tärkeimmistä poliittista eliittiä suojaavista/erottavista muureista.

Ministerihaastattelujen eräänä päämääränä oli kartoittaa niitä tiedonhankintatapoja, joiden avulla ministerit kokoavat näkemystään yhteiskunnan kehityksestä ja vaadittavista uudistuksista. Eräänä näkökulmana oli tässä viestinnän demokraattisuus eli se, miten elitistä on se tieto, jota ministerit päivittäin hyödyntävät. Asia operationalisoitiin kysymällä kontakteja eri yhteiskunnan piireihin ja erityisesti kansalaisiin suoraan tiedon lähteinä. Jos katsotaan, niin kuin minä katson, että yksi suomalaisen poliittisen kulttuurin merkittävimmistä lisätuotteista on ollut elitistisyyden vahvistuminen, niin tämän johdosta voi olettaa, että yhteistyöhalukkuutta ei voida tehokkaasti hyödyntää, mikäli valta ei ole selkeästi keskittynyt toisensa mahdollisimman hyvin tuntevien ja toisiinsa luottavien johtohenkilöiden käsiin. Yhteistoiminnalle/yksituumaisuudella tai konsensukselle on välttämätöntä ennustettavuus ja stabiilius. Poliittisen järjestelmän arkitoimivuuden kannalta kansalaisaktiivisuutta saatetaan pitää jopa epätoivottavana, koska siinä viestinnän sektorijaon mukaisesti teknisesti asiantuntemattomat henkilöt esiintyvät alueella, jossa heillä ei ole eikä voi koskaan ollakaan kaikkea "alueelle relevanttia" tietämystä. Ajattelun loogisena seuraamuksena on, että kansalaiset ovat asiantuntijoita vain puhtaasti itseään koskevissa kysymyksissä. Muu mielenilmaus on

eliitin helppo ohittaa. Mielenkiintoista olisi saada muissa yhteyksissä selvitettyä, mikä merkitys tällaisilla kysymyksillä on kansalaisten vähenevään äänestysaktiivisuuteen ja näin siis johtavien poliitikkojen vallan suhteelliseen lisääntymiseen.

#### 1.4.2 Pareton psykologinen lähestymistapa

Vilfredo Pareton mukaan historiassa jatkuvasti esille nousevat ihmisen luonteeseen liittyvät ominaisuudet määräävät eliittien muodostumisen. Hänen mukaansa jokaisella elämän alueella on olemassa taitajia, jotka suoriutuvat asioista paremmin kuin muut ja muodostavat eliitin. (Parry 1969, 45-46.)

Hänen teoriassaan ihmisillä on tiettyjä vaistoja, jotka heijastuvat heidän käytöksessään. Nämä eivät vaihtelee historian kuluessa ja ne voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisen luokan piirteet syntyvät kyvystä yhdistää asioita mielikuvituksen avulla. Taiteet, ideologiat ja politikointi ovat esimerkkejä tällaisesta. Toiseen luokkaan kuuluvat asemien säilyttämisen pyrkimyksestä syntyvät asiat kuten pysyvyys, stabiilius ja järjestys. (Emt., 46-47.)

Luokkaan yksi kuuluvat "ketut", älykkäät ja viekkaat henkilöt. Luokkaan kaksi taas voimakkaat, stabiilit ja rehelliset, "leijonat". Ei-eliitti on hänen mielestään selkeästi leijonia, vakaata, ei-mielikuvituksellista, mutta myös vahvasti uskollista sellaisille poliittisille ajatuksille, jotka tyydyttävät sen kaipuun omistautumiseen. Hallinnon tyyli riippuu siitä, kumpaa ominaisuutta edustavat henkilöt ovat kulloinkin siinä enemmistönä.

Ketut hallitsevat pyrkimällä yhteisymmärrykseen. He kehittävät ideologioita virittääkseen massojen mielenkiinnon ja rakentavat toimintasuunnitelmia tyydyttääkseen lyhyentähtäimen tarpeet. Materialistisuus on ihanteiden

saavuttamista tärkeämpää. Koska voiman käyttöä kuitenkin kaihdetaan, asettavat ketut itsensä alttiiksi vastustajiensa toimille. (Emt., 47.)

Leijonien toiminta edustaa päinvastaista linjaa. Konsensus hylätään voimankäytön tieltä. Yleinen järjestys pikemminkin kuin yksityinen tyytyväisyys tulee hallinnon tärkeimmäksi päämääräksi ja sen vuoksi myös oppositiota saatetaan painostaa ankarasti. Tällaiset hallinnot ovat tavallisesti hyvin ideologisia luonteeltaan. Aikaisemman eliitin voittamisen kuvaillaan tapahtuneen esimerkiksi uskonnon tai moraalien suojelemiseksi materialismilta, ateismilta ja korruptiolta. Pareto itse ihaili väkivaltaisia johtajia, sillä hän oli kyllästynyt mannermaan mielestään korruptoituneisiin ja raukkamaisiin johtajiin. Sankaritaistelijoiden uhrin olivat Perryn kuvauksen mukaan Paretosta vain maata puhdistavien johtajien tiellä olevia loisia. Silti hänen ideaalihallintonsa oli tasapainoitettu sekä leijonilla että ketuilla vaikka kyseinen tilanne onkin erittäin harvinainen eliitissä. (Emt., 47.)

Pareton ajatukset ovat kovin yksilökeskeisiä ja historiallisen makuisia. Hänen teoriansa huomioi ainoastaan siihen valikoituneiden johtajien henkilökohtaiset luonteenpiirteet. Tällaisena hän ilmeisesti katsoi myös kansalaisten näkevän hallinnon. He ovat ikään kuin odottavia lapsia, joille annetaan milloin "kettumaista" materialistista viekkautta, milloin taas tykin suusta kuuluvaa leijonan karjahtelua. "Yleisö" on todella takaparvella, kun keskenään taistelevat poliitikot vuorollaan varastavat paikan valokeilassa.

Lähtökohtani on, että suomalaisessa hallinnossa on päästy tai jouduttu juuri Pareton kuvaamaan "kettuhallintoon". Poliittinen kulttuurimme "tarvitsee" poliitikoita, jotka taitavat yhteistoimintapolitiikan neuvottelukäytännön ja ideologisesti mahdollisimman neutraloidun virkamiestyöskentelyn. Hallitustasolla politiikka on monissa asioissa syrjäytynyt lähes kokonaan teknisellä hallinnoimisella, joka näyttäytyy osalle kansalaisista itseohjautuvana ja mekaanisena voimana. On siis syntynyt ristiriitainen tilanne, jossa kansalaiset vaalien yhteydessä innostetaan äänestämään perinteisiä poliitikkoja, joista puolueet kuitenkin

vaalien jälkeen joutuvat valitsemaan teknisen ja juridisesti sidotun virkamiestyöskentelyn johtajia. Tämä voi olla yhtenä syynä siihen, että alkuperäinen ajatus selkeästi poliittisesta päätöksenteosta häviää nopeasti ja kansalaisten silmissä syntyy lähinnä arvovallan jakoa muistuttava tilanne. Poliitiikan ihanteellisuuden ja vaalien periaatteen kuoleminen on tapahtunut silloin, kun on käytännössä yhdentekevää kuka ministeriön poliittisena johtajana istuu. Tutkimuksen kannalta nämä aiheet liittyvät aikaisemmin kuvattuun kulttuuriin, kieleen ja ideologisuuden ilmaisemiseen sen avulla, joita haastatteluiden avulla on pyritty tarkastelemaan. Olen ollut kiinnostunut selvittämään, miten ministerit sitovat kansalaiskontaktit päätöksiin, miten ideologisia vs. teknikkomaisia/urajohtajamaisia he ovat tässä suhteessa.

#### 1.4.3 Burnhamin taloudellinen eliittivalta

Erona muiden elitismien tutkijoiden näkemyksiin oli Burnhamilla se, että eliitin voiman perustana oli hänestä nimenomaan tuotannon kontrolloiminen, joka antaa varallisuuden lisäksi valtaa myös politiikassa ja sosiaalista statusta. Valtion elimet integroituvat vähitellen taloudelliseen järjestykseen ja lait auttavat omistajia ylläpitämään tuotannon kontrollointia suojelemalla olemassa olevia omistussuhteita. (Emt., 50-51.)

Kriisi syntyy siitä, että tuotannon voimien muodolliset omistajat ovat kasvavassa määrin etääntyneet varsinaisesta tuotannosta jättäessään johtotehtävät ammattimaisille eksperteille ja keskittyessään rahoitukseen. Lopulta he ovat saattaneet jättää jo rahoituksenkin, jolloin heistä on tullut joutilasjoukkoa, joka käyttää voittoja itseensä sijoittamatta niitä tuotantoon. Varsinainen tuotannon johtaminen liukuu siten täysin teknisen eliitin käsiin, joka ei olekaan riippuvainen rahoitusrakenteesta vaan nykyaikaisen tuotannon teknisestä luonteesta. Tällä vanhan kapitalistielitiin korvaavalla teknisellä eliitillä on vastineensa hallinnossa. Valtion ja

yksityisomistuksen välinen kaksijako tulee katoamaan, koska yritykset ovat yhä useammin valtion omistuksessa ja koska sekä yksityisen että valtion sektorin managerijohtajien päämäärät ja keinot ovat yhteneväiset. (Emt., 51-52.)

Burnhamin ajatukset ovat erityisen mielenkiintoisia Suomea ajatellen, sillä aikaisemmin arvioidun yhteistoimintakehityksen takia on taloudellisella vallalla on ollut erinomaiset mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Yhteistoimintapolitiikan poliittiset päämäärät, kuten yhteisymmärrys, riippuvuus toisten eduista ja konservatiivinen poliittinen muutostahti ovat taanneet talouselämän eliitille mahdollisuuden stabiiliin päätöksentekoympäristöön, jossa se on taloudellisten etujensa turvaamisen ohella voinut taata myös poliittisesti vakaan aseman osana kuvatun yhteistoiminnan elintärkeää kivijalkaa. Koska virkamieseliitti on samalla aikaisemmin mainitulla tavalla teknistytynyt ja erikoistunut hoitamaan vain sektorikohtaisia käytännön kysymyksiä, on taloudellisen eliitin ollut helppo samaistua viranomaisiin ja asioida heidän kanssaan. Talouselämän eliitin voidaan näin väittää integroituneen syvälle systeemin perusteisiin osaksi hallinnon ja poliittisen päätöksenteon käytäntöjä.

#### 1.4.4 Millsin institutionaalinen maisema

Mills ei katsonut eliittivallan perustuvan sen enempää "suurten miesten" kuin taloudellisen vallankaan pohjalle. Millsistä eliitti on institutionaalisen maiseman tuote, joka puolestaan muodostuu strategisesti tärkeiden hierarkioiden johdosta. Valtiollisen eliitin olemassaololle on tärkeää, että hierarkioiden johdossa olevilla on keskenään jonkinlaisia kontakteja. Se helppous, jolla johdoissa olevat henkilöt voivat siirtyä eri asemista toisiin (esim. poliittisesta huippuvirkamiehestä yritysjohtajaksi) kertoo sen, miten yhtenäinen eliitti on. Millsin varsinaisena tutkimuskohteena ollut Yhdysvallat oli hänen mielestään esimerkki maasta, jossa valta ei ollut



riippuvaista henkilöistä tai luokista vaan institutioista. (Emt., 52-53.)

Näin esitettynä Millsin ajatukset jäävät varsin ulkokohtaisiksi, sillä ajatukset eivät anna mitään varsinaista syytä tai selitystä hierarkioiden huippujen yhteistyölle. Minkä takia eliiteille on tärkeää olla symbioosissa? Konsensuksen vuoksi? Taloudellisten etujen vuoksi? Vallassa olevien henkilöiden taustan samankaltaisuuden vuoksi? Vai onko kyseessä pelkästään puhdas vallanhimo? Suomen osalta voi toistaa jo edellä esitetyt väitteet yhteistyön normiutumuksesta ja toisaalta pienen maan kirouksiin/siunauksiin kuuluvan eliitin keskinäisestä yhtenäisyydestä.

### 1.5 Marxin käsitys hallitsevasta luokasta ja tämän käsityksen suhde Allardtin kysymyksiin ja elitismiin klassikkoihin

Suomalaisten ministerien päätöksentekokulttuurin tarkastelun kannalta on ehkä perusteltua tarkastella hieman myös pluralistisen eliittinäkemysantiteesiä, joka kritisoi koko sitä hallinnollista ja poliittista perusajatusta, jonka varassa suomalaiset ministerit toimivat.

Marxilaisen paradigman kannalta poliittisten eliittien tarkastelussa on keskeistä ajatus, jonka mukaan sillä luokalla, jonka hallussa ovat aineellisen tuotannon välineet, on myös henkisen kehityksen ohjaket. Hallitsevat ajatukset eivät tällöin ole mitään muuta kuin "hallitsevien aineellisten suhteiden aatteellista ilmausta" toisin sanoen omistavan luokan herruutta palvelevia ajatuksia. Koskapa hallitseva luokka hallitsee kaikilla elämän alueilla, tekee se näin myös ajatteluun liittyvän tuotannon kohdalla. Sen ajatuksista tulee näin ollen koko aikakauden ajatuksia. (Marxin ja Engelsin kootut teokset 1, 39.)

Marxin mielestä löytyy siis selvä yhtenäinen hallitseva yhteiskuntaluokka, eliittiluokka, joka on toisen luokan yläpuolella taloudellisen omistuvallan

antamalla oikeudella. Tämän eliitin voima ei ole Moscan ajatteleva kyky organisoitua, vaan raaka omistamiseen liittyvä mahdollisuus määrätä kehityksen suunta. Eliitti ei näin ollen Marxia tulkiten voi myöskään syntyä pelkästään siinä olevien henkilöiden ominaisuuksien perusteella, koska tällaiset yksilöön liittyvät "individualistiset" kuvitelmat eivät paina todellisuudessa. Ainoa keino valtaan ja eliittiasemaan on elintärkeiden tuotantovälineiden omistus. Tämä omistuspohja määrittää koko yhteiskunnan kehitystä, sillä eliittiluokka pystyy taloudellisella vallallaan painostamaan myös muut yhteiskunnan sektorit oman vaikutusvaltansa alle. Näin ollen esimerkiksi jokin virkamiesten luonteen piirre, kuten Pareto uskoi, ei lopulta määrää mitään. Korkeintaan voi sanoa, että tietyt virkamiestyypit saattavat olla taloudelliselle eliittiluokalle hyödyllisempiä kuin toiset.

Työnjako ilmenee Marxin mukaan jakautumisena henkiseen ja aineelliseen tuotantoon myös hallitsevan luokan sisällä. Osa ottaa tällöin asiakseen luokan ajatuksien kehittämisen ja levittämisen, osa taas on passiivisia vastaanottajia, sillä heillä aineelliseen työhön osallistujina ei ole aikaa mielikuvatehtailuun. Näin saattaa Marxin mukaan syntyä jopa eräänlainen vastakkainasettelu, joka on kuitenkin luonteeltaan näennäinen, sillä se raukeaa aina silloin, kun luokka on itse vaarassa. (Emt., 39.)

Marxin kritisoi aikaisempia historian tulkitsijoita väittäessään, että jokaisen uuden luokan, joka asettuu entisen tilalle, on luotava kuva omista eduistaan yhteiskunnan kaikkien jäsenten etuna, ts. "antamaan omille ajatuksilleen yleisluontoisen muodon, esittää ne ainoana järkevinä, yleispätevinä." Aristokratian aikana tällaisia abstrakteja legitimoivia ajatuksia olivat mm. kunnia ja uskollisuus, porvarillisen vallan aikana taas vapauden ja tasa-arvoisuuden käsitteet. Marxin mukaan tässä mielikuvaohjailussa on kyse hattutempusta, jossa hallitsevat ajatukset ensin irrotetaan hallitsevista henkilöistä ja ennen kaikkea vallitsevista tuotanto-olosuhteista. Tämän seurauksena saadaan syntymään illuusio, jonka mukaan historiassa ovat aina vallitsevina ajatukset, jolloin voidaankin

jo abstrahoida erilaisista ajatuksista yleinen ajatus, aate tai muu sopiva itsestään toimiva voima. Tällöin myös ihmisten väliset suhteet on helppo johtaa "ihmisen" käsitteestä, jota tuo itseohjautuva voima luontaisesti ohjailee. (Emt., 40-41.) Näiden ajatusten loogisena seurauksena on, että myöskään tulevaisuuden tutkimuksen käyttö erilaiseen visiointiin ei johda mihinkään perustavanlaatuisesti myönteiseen muutokseen, mikäli sen pohjana olevia todellisia käsityksiä yhteiskunnan eduista ja ihmisten tarpeista ei ole tiedostettu ja julkikommunikoitu yleistä arviointia varten.

Marxin eliittiluokka oli lopulta suljettu totaliteetti, joka aina toden edessä ryhdistäytyy kiinteäksi voimaksi puolustamaan vallitsevia oloja. Vaikka pintaa katsoen saattaa ajoittain näyttää, että on olemassa useita kilpailevia eliittiryhmiä, tulee varsinkin kriisitilanteissa selväksi, että erot ovat näennäisiä, sillä kaiken elitistisyyden takana on lopulta taloudellinen kontrollivalta.

Yksi eliittiluokan pysyvyyden keskeisimmistä tekijöistä oli Marxin mielestä sen luoma ideologia, illuusio perinteisesti hyvistä, yhteiskuntatyyppistä ja taloudellisesta tilanteesta riippumattomista päämääristä, joiden vuoksi johdon pysyvyys on turvattava. Hänen mielestään kansa oli historiassa haluttu tuudittaa siihen uskoon, että status quota ylläpitävät ajatukset olivat myös sen etu. Tässä mielessä Marx ei ole Michelsin tavoin sitä mieltä, että ihmiset ovat luonnostaan laiskoja ja auktoriteettiuskoisia. Tällaisen ajatuksen, samoin kuin Pareton ihannekuvan suoriutujista voi Marxia tulkiten sanoa olevan porvarillisen yksilöideologian luomia käsitteitä, joita käytetään pönkittämään "ihmisluonteesta nousevia" ja eliitin kannalta miellyttäviä käsityksiä "kansan tarpeista ja ominaisuuksista". Näin ollen myöskin jäljessä käsitelty tasapainoteorian ja pluralismin ajatukset, jotka perinteisesti nähdään länsimaisen valtion oikeutuksiksi, juuri tuosta Marxin kritisoimasta ihmiskuvasta nouseviksi, tulevat käyttökelvottomiksi, vallitsevan ajattelutavan, "henkisen perinteen" legitimoijiksi.

## 1.6 Demokratian teoria ja pluralistinen näkemys eliittien tutkimisessa

### 1.6.1 Eliitit ja vallan tasapaino

Mills kirjoittaa teoksessaan The Power Elite "vallan tasapainosta", joka on länsimaisen liberalistisen poliittisen ajattelun kulmakivi. Käsitteellä tarkoitetaan normaalisti lähinnä seuraavanlaisia asioita: 1) kukaan yksittäinen voima ei voi luoda ylivaltaa 2) ajan kuluessa ensin yksi ja sitten vuorostaan toinen voima saa toteuttaa päämääriään symmetriaa muistuttavassa tilanteessa 3) kaikki politiikka on tulosta kompromisseista, jossa jokainen saa jotakin. Tasapainon tilaan liittyy käytännössä helposti status quon hyväksyminen ja pysähtyneen tilanteen verhoaminen sopivaan poliittiseen tekosyyhyn. Tasapainoon pyritään harmonian ja tasapuolisuuden tavoittelemiseksi, joka ihanteellisuudestaan huolimatta kuitenkin johtaa jonkun osapuolen kärsimykseen. Valta keskittyy niille ryhmille, joille vallitsevan tilanteen säilyttäminen on hyödyllistä. (Mills 1956, 246.)

Eliittien tarkastelun kannalta perinteinen tasapainon idea on riittämätön. Millsin mielestä se sopii parhaiten kuvaamaan journalistisesti lyhyen aikavälin ajoittaisia alliansseja. Tasapainoajattelu voi tuudittaa luuloon, jonka mukaan pelkkä asiaan liittyvien erilaisten seikkojen luetteleminen ja kuvaus riittävät vaikka tämä ei vielä kerro miten ne liittyvät toisiinsa muodostaen sen mallin, jonka avulla tutkija pyrkii aihetta ymmärtämään. (Emt., 245.) Suomalaisten eliittien luetteloiminen ja niiden muodollisten asemien ja virallisen yhteistyön kuvaaminen ei kerro vallankäytöstä tai päätöksenteon muotoutumisesta juuri pintaa enempää. Se ei varsinkaan kerro, miten nämä ryhmät ovat riippuvaisia toisistaan, miten päällekkäisiä ne ovat ja miten ne yhteiskunnallisen viestinnän välityksellä vahvistavat yhteistä eliittikieltä, tapaa hahmottaa ja arvottaa yhteiskunnan kehitystä ja siihen sopivia ratkaisuja.



Toinen tasapainoteorian ongelma onkin siinä esitetty ajatus, jonka mukaan yhteiskunnan eri yksiköt ovat erillisiä ja itsenäisiä suhteessaan toisiinsa. Kuitenkin taloudellinen ja poliittinen valta ovat sekä kasvaneet, keskittyneet että liittoutuneet. Esimerkiksi suurliike-elämälle ei Yhdysvalloissa ole Millsin mielestä vastavoimaa. Todellista valtaa omaavat eivät ole vain etutaisteluiden kentillä toimivia vastavoimia, jotka ratkovat konflikteja ja tekevät kompromissejä. Ne edustavat tiettyjä selviä kansallisia päämääriä ja ohjelmia. (Emt., 267.) Painostusryhmät ovat muutoinkin yhä enenevässä määrin integroituneet hallintoon itseensä joko henkilöiden, hallinnon organisaatioiden kautta tai siten, että niistä on tullut pienten ja voimakkaiden klikkien instrumentteja. (Emt., 247.)

#### 1.6.2 Eliitit pluralistisessa yhteiskuntanäkemyksessä suomalaisten ministerien tutkimisen kannalta

Salon kuvaama pluralistinen näkemys eliitistä on Suomea ajatellessa mielenkiintoinen. Pluralismin mukaanhan on siis olemassa monia sananvaltaa omaavia ryhmiä, jotka eivät sulaudu yhteen. Kullakin eliitillä, joilla myös on omat sisärenkaansa, on valtaa sen erikoisalalla. Pluralistit tarjoavat kuvan erilaisuudesta, eivät tasavertaisuudesta. Jäsenyys useammassa eliitissä on poikkeuksellista. (Salo 1973, 14.)

Pluralistinen malli on kotoisin Yhdysvalloista ja se analysoi valtaa eturyhmien välisenä pelinä (emt., 15). On luonnollista, että Yhdysvaltojen kaltaisessa erittäin heterogeenisessä maassa ajatus kilpailevista yhteiskuntapeliä pelaavista ryhmittymistä on saanut suosiota. Maa on jakautunut moniin eliittisektoreihin, joilla on pitkälle erikoistunut oma kielensä ja tapansa järjestää kommunikointi, jolloin myös pysyvyys ja lojaalisuus lohkoutuneelle ajattelutavalle voidaan tämän viestinnän avulla säilyttää.

Kun ajatellaan Suomen kaltaista väestöltään pientä maata on kuitenkin otettava huomioon se jo aikaisemmin mainittu seikka, että valtaa omaavissa asemissa olevat johtohenkilöt tuntevat toisensa ja useat myös osallistuvat päätöksentekoon useissa eri valtakeskuksissa. Toistaiseksi on ollut sallittua esimerkiksi valtioneuvoston jäsenten osallistuminen erilaisten liikeyritysten johtamiseen. Näin ollen ministerit tasapainoilevat eri eliittien jäseninä, sidottuna muodollisesti kilpailevienkin tahojen päämääriin. Väestöltään vähäväkisessä maassa ei myöskään pääse syntymään sellaisia erilliskulttuurin osia kuin valtaisan väestön omaavassa Yhdysvalloissa. Suomalainen eliitti elää ulkoisilta puitteiltaan hyvin samankaltaista elämää. Mainittavampia uskonnollisia tai etnisiä eroavaisuuksia ei toistaiseksi ole ollut, ja kaikki ovat hyvin pitkälle samojen tiedotusvälineiden tarjoaman tiedon, mielipiteiden ja viihteen vastaanottajia. Meillä ongelmana (mikäli se sellaiseksi katsotaan) ei niinkään ole ollut alakulttuurien pirstaloituneisuus ja yhteisen kielen puute, vaan erilaistavien viestintä- ja elämisentapojen puuttuminen. Näin ollen voi väittää, että pluralismin "varsinainen" vaatimus ei nykyisessä tilanteessa parhaiten toteudu.

Suomalaisesta yhteiskunnassa on kuitenkin perinteisesti ollut erilaisia selviä valtakeskuksia. Silti johtavan eliitin voi katsoa olevan tai muodostuvan ennen kaikkea taloudellispoliittisen ajattelun eliiteistä, muiden piirteiden, kuten kulttuuristen, ollessa huomattavasti vähemmän tärkeitä.

Kuten edellä jo mainittiin on tutkimuksen kannalta mielenkiintoista tarkastella, onko historiallisesti pluralistinen asetelma käytännössä jo kuollut eli samaistuvat ministerit lähinnä hallinnollisen koneistoon vai onko heillä selkeästi vahva ideologispoliittinen päätöksentekoidentiteetti, joka kuvastuu annetuista vastauksista.

## 2 JOHTAJUUSTUTKIMUS JA SUOMALAISTEN MINISTERIEN TYÖ

### 2.1 Poliittisen vallan ja johtajuuden tarkastelun vaikeus

Johtajuuden sisällölle on pyritty antamaan monia toisistaan poikkeavia määrittäviä, jotka nousevat erilaisista tavoista selittää johtajuuden takana olevaa ihmiskuvaa. Tavallisin yhteiskuntatieteellisen kirjallisuuden perusmääritelmä johtajuudelle on yksinkertainen toteamus siitä, että johtajuus perustuu valtaan, joka puolestaan on aina vähintäänkin kahden ihmisen välinen vuorovaikutussuhde. Tässä suhteessa yhdellä on mahdollisuus saada yksi tai useampi henkilö muuttamaan käyttäytymistään haluttuun suuntaan. (Mm. Jansson 1981, Allardt-Littunen 1979, Robbins 1986.) Valta on havainnoitu oleva, joka on olemassa viestinnän osapuolella vain silloin kun toinen osapuoli näin katsoo. Tutun ilmaisun mukaan valta on siis suhde, ei itsellinen ominaisuus (Jansson 1981, 15).

Johtajuus voidaan asettaa erilaisten perusvaatimusten eteen, joiden tarkoituksenmukaisuus riippuu vallankäytön tilanteesta ja kohteesta. Poliittisen johtajuuden viestinnällinen suhdeluonne korostuu, sillä ministerinä toimiva poliitikko ei todellakaan "ole" ilman tätä valitsijoiden ja itsensä välistä epämääräistä suhdetta. Toiminnan kohteen anonyymiys, vallan legitiimiyden eräänlainen "yliluonnollisuus" kansalta saatuna valtana, toiminnan merkittävyys ja kauaskantoisuus tekevät kaikki poliittisesta vallasta ja sen avulla muotoutuvasta johtajuudesta aina hyvin poikkeuksellisen. Poliittisen huippujohtajan, ministerin, vastuukenttä on periaatteessa avoin, hän toimii koko yhteiskunnan tasolla, jolloin poliittisen tilanteen tarkkailu, yhteiskunnallisten tendenssien jatkuva silmälläpito ja huolellisesti kontrolloitu julkikommunikointi ovat oleellisia työhön liittyviä piirteitä.

Korkein poliittinen valta on valta tehdä kaikkia yhteiskunnan jäseniä sitovia päätöksiä. Poliittisessa vallankäytössä voidaan tehdä ero institutionaalisen ja epävirallisen vallan välillä. Edellistä harjoittavat viranomaiset, jälkimmäistä poliittiset voimat. Toisaalta esimerkiksi puolueilla on Suomessa käytännössä institutionaalista valtaa, sillä ne muodostavat keskenään hallituksen. (Jansson 1981, 120.)

Poliittiseen johtajuuteen kuuluu Suomessa se, että poliitikko heti johtoon (mukaan lukien eduskuntaryhmän vaikutusvaltaisimmat jäsenet) noustuaan monin tavoin kiedotuksi institutionalisoituun valtaan, jonka yhtenä osapuolena ovat vaaleilla valitut kansanedustajat, toisena hallituksessa istuvat omat ministerit ja kolmantena puolueen johto (tavallisesti samoja henkilöitä kuin edellisiinkin ryhmiin lukeutuvat) puolueytyöntekijöineen. Neljäntenä institutionalisoituna ja erittäin paljon vaikuttavana ryhmänä ovat sitten eri etujärjestöt, puolueisiin johtonsa välityksellä sitoutuneina ja niiden toimintaa läheltä valvovina. Institutionaalisen poliittisen vallan erottamaton yhteenkietoutuminen epäviralliseen viestintään (sisältää arvovallan ja henkilösuhteet) tekee siitä erittäin vaikeasti lähestyttävän ja konkretisoitavan tutkimuskohteen. Poliittisten johtajien henkilökohtaiset ominaisuudet, urakehitys ja hankitut kontaktit ennen huipulle nousua tai sen aikana vaikuttavat kaikki tosiasiallisen johtamistyylin ja ideologian syntymiseen.

Johtajuuden tarkastelussa ei sitä paitsi voida sivuuttaa sen läheistä liittymistä yleisiin roolikäsityksiin, jotka sekä muotoutuvat viestintätilanteissa että ohjaavat niitä. Noposen mukaan esimerkiksi lainsäätäjien toimintatavan on katsottu olevan ennen kaikkea roolikäyttäytymistä (ja heidän joukostaanhan ministerit normaalista valikoituvat). Heitä sitovat pelisäännöt, jotka varsinkin vasta-alkajille muodostuvat tärkeiksi malleiksi. Vieläkin tärkeämpiä ovat kuitenkin heidän omat käsityksensä ja odotuksensa uudesta tehtävästään. (Noponen 1981, 10.)

Viestintäroolien "avautuminen" ulkopuoliselle on tietenkin hankalaa, mutta roolin takana olevasta asennoitumisesta antavat viitteitä ilmituotu suhtautuminen työhön, kieli, jota käytetään ja oman vakiintuneen (tai muotoutumassa olevan) imagon säilyttämisen tarpeen voimakkuus. Tällaisia rooleja/imagoja voivat ministerien kohdalla olla esimerkiksi "oman ministeriön luottohenkilö", "poliittinen uudistaja" ja "unelmoija, visioija". Näitä motiiveja käsitellään niiden puoluepolitiikasta ja yksittäisestä kulttuurista erilliseltä osaltaan Hodgkinsonin arkkityyppien tarkastelun yhteydessä.

## 2.2 Poliittisen vaikutusvallan keinoja

Mintzberg erittelee kolme poliittista käyttäytymistapaa. Ensimmäisessä ryhmässä ovat sellaiset henkilöt, joilla ei ole mitään muita keinoja, ja jotka käyttävät poliittisia taitojaan ja henkilökohtaista tahtoaan saadakseen osuuden jostain vaikuttamisen muodosta. Toisessa tapauksessa ne, joilla on pääsy vaikuttamisen legitiimien muotojen äärelle pyrkivät käyttämään tätä poliittisesti, toisin sanoen epälegitiimisti. Näiden välissä ovat sitten ne, joiden tapana on käyttää privilegioitua tietoa ja kontakteja vaikutusvaltaisiin henkilöihin lisätäkseen poliittista valtaansa. (Mintzberg 1983, 183.)

Tieto ja sen kontrollointi ovat keskeisimpiä vallan muotoja. Valta syntyy kahdella tavalla. Ensinnäkin siten, että henkilö kontrolloi tärkeää informaatiovirtaa toimimalla portinvartijana. Toiseksi niin, että henkilö on sijoittunut organisaatiossa siten, että hän on informaatiovirtojen risteyskohdassa, "hermokeskuksessa". Tällainen henkilö voi pitää muut ulkona tiedonsaannista, suodattaa levitettävää informaatiota ja antaa ulos vain sellaista tietoa, joka hyödyttää häntä itseään. (Emt., 185.)

Tietoa kontrolloi ministerin ympärillä huomattava joukko virkamiehiä, muita poliitikkoja, painostusjärjestöjen edustajia ja monesti myös tieteen

harjoittajia. Informaation suodatus esimerkiksi valtionhallinnon sisällä eri ministeriöissä on jokapäiväinen konkreettinen ministerin päätöksentekoon vaikuttava tekijä. Toisaalta myös ministerit itse "pelaavat" viestinnän kontrolloimisella. Näin tapahtuu useaankin suuntaan, joista poliittisen johtajuuden kannalta merkittävimmät ovat tiedotusvälineet ja eduskunta. Suomessa poliittisen viestintäkulttuurin voidaan sanoa ylläpitäneen eristäytymistä ja yhteiskunnallista konsensusta säilyttävää viestinnän virtojen kontrolloimista. Tämän kontrolloimisen, suodattamisen ja portinvartioimisen merkityksen voi jopa sanoa vahvistuvan silloin, kun on kyse pelitilanteesta, jossa pelaajia on vähän, he ovat suomalaisessa mielessä lähellä kansaa ja väistämättä oppivat tuntemaan toisensa myös yksityisesti hyvin.

Privilegioitu yhteys vaikutusvaltaisiin on keino, jolla voidaan korvata tai täydentää omia puuttuvia resursseja valtaan pääsemiseksi. Paras kontakti on luonnollisesti organisaation pää eli ministeri, jonka läheisyydessä päivittäintyöskentelevistä tulee myös "valtakeskuksia". "Sponsoroitavaksi" pääsy merkitsee siis osallisuutta vallasta. Jo pelkkä sisäänpääsy sinne, missä päätöksiä tehdään merkitsee "näkyvyyttä", mahdollisuutta tulla huomatuksi, osallisuutta vallasta, joka voi syntyä esimerkiksi työryhmissä ja komiteoissa. Suhde vaikutusvaltaiseen henkilöön voi muodostua hedelmälliseksi myös henkilökohtaista kautta, perhesuhteiden, ystävyiden, tuntemisen avulla. Mutta kuten politiikassa yleensäkin, nämäkin suhteet ovat herkkiä, ne voivat rikkoutua ja muuttua täysin hyödyttömiksi. (Emt., 185-186.)

Oma lähtökohtani on, että ministerien tie huipulle on ollut erityisen riippuvainen juuri edellä kuvatuista tekijöistä. He ovat vallan huipullakin riippuvaisia muiden vaikuttajien ja puolueensa jäsenien suosiosta, koska heidän koko johtajuutensa on jo alun perin pohjautunut viestinnän pinnalle, näkymiselle, tuntemiselle, hyödyllisten suhteiden solmimiselle ja johdon suosioon pääsemiselle. Lisäksi heillä on vielä painolastinaan/apunaan se tiedotusvälineiden kautta syntynyt promovoiva julkisuus, joka luo

mielikuvia johtajuuteen kykenevistä henkilöistä ja näin lisää heidän kannatustaan. Tämän kuvan säilyttäminen on heidän poliittisen uskottavuutensa perustan tärkein osa. Johtajuus politiikassa on näin hyvin pitkälle luotu käsite, joka rakennetaan ja ylläpidetään tiedon suodattamisella ja valikoimisella aina kulloistenkin poliittisten tarpeiden mukaan. Ministerit valitaan vaaleissa "menestyneistä", siis lähinnä asemansa säilyttäneistä, mutta toisinaan jopa hävinneistäkin, yhteistyön kannalta tärkeitä puolueista. Valinta suoritetaan kyseessä olevan hallinnonalan jonkin tasoisesti tuntevien, tärkeitä sidosryhmäkontakteja omaavien, mutta ennen kaikkea esillä olevien, "nostettujen", "hyväksytyjen" puolueen jäsenten keskuudesta.

Kolmas Mintzbergin mainitsemista vallan käytön keinoista liittyy mahdollisuuteen käyttää hyväkseen vaikutusvallan legitiimejä systeemejä. Tämä tarkoittaa tilannetta, jossa auktoriteetti, ideologia ja asiantuntijuus muodostuvat poliittisen vaikuttamisen keinoiksi. Niitä käytetään asiaan varsinaisesti kuulumattomalla tavalla käyttäjien omien päämäärien edistämiseen. (Emt., 186.)

Tällaiseen käyttäytymiseen pohjautuu suurin osa poliittisesta toiminnasta, juuri siitä "politikoinnista", joka vieroksuttaa ns. tavallisia kansalaisia. Omien tai ryhmäetujen ajaminenhan on ns. yleisen hyvän kannalta sinänsä neutraalia toimintaa, sen ei automaattisesti tarvitse merkitä korruptoitunutta poliittista käyttäytymistä ja muiden etujen häikäilemätöntä polkemista. Oman auktoriteetin käyttäminen vallan lisäämiseen jonkin painostusryhmän päämäärien toteuttamiseksi on useissa tilanteissa tuottanut suotuisia tuloksia hyvin laajalle joukolle kansalaisia.

"Politikointi" edellisellä tavalla ymmärrettynä on hyvin tärkeä elementti ministerien päätöksenteossa. Oletettavasti sen varassa monet heidän mielikuvistaan oikeista, suotuisista valinnoista juuri syntyvät. Ministerit ovat sidottuja puolue-etuihin, etujärjestöihin, tärkeisiin kansalaispiireihin (ns.kenttään) ja joukkotiedotusvälineiden luomaan kuvaan maailmasta.

Heidän päätöksentekonsa vapaus ei ole tiedon määrän mittavuudesta huolimatta sen suurempi kuin muillakaan ihmisillä, koskapa viime kädessä koko viestintäkulttuuri: poliittinen ajattelu, sovitut pelisäännöt ja "yleinen mielipide" (tarkoittaa yleensä hetkellistä, kulttuurista riippuvaista tapaa tarkastella maailmaa) sitovat ja ohjaavat heidän tapaansa hahmottaa toivottavaa, oikeaa ja kannattavaa. Muodollinen vapaus on näin ollen suuri, mutta käytännön mahdollisuudet uusien itsenäisten ajatusten ajamiseen hallinnon ja poliittisen käytännön perinteitä rikkoen ovat rajalliset.

### 2.3 Johtajuuden arkkityypit viestintäpersoonallisuuden muotoina

Hodgkinson on käsitellyt johtamistapojen ja niiden takana olevien vaikuttimien eri piirteitä ennen kaikkea arvojen määrittävyyden näkökulmasta. Hänen katsantokannassaan arvot ja niihin pohjautuvat valinnat läpäisevät kaiken organisaation toiminnan ja määrittävät erityisesti johtamistyylin. Tavallista merkittävämmäksi arvot tulevat hänen mukaansa hallinnossa, jossa eivät vallitse vakiintuneiden ammattiryhmien selvät eettiset koodit ja tarkat mallit selvittää arvoristiriidoista johtuvia konflikteja. Hallinto on tässä suhteessa monimutkaisempi ja muuttuvampi. Sen sisällä vanhat aatteet muuntuvat ja uudet eettiset kysymykset nousevat esille. (Hodgkinson 1983, 29.)

Hodgkinson ei halua ylikorostaa filosofoinnin ja arvovalintojen merkitystä jonakin "suurena suunnitelmana", joka muotoilee kaikki organisaation toimet. Onhan lukuisia tilanteita, joissa filosofialla ja siitä voimansa saavalla johtamisstrategialla ei ole merkitystä eikä niitä hyödynnetä. Ihmiset voidaan motivoida muutoinkin. Pitemmällä aikavälillä toiminnalla täytyy kuitenkin olla arvoperusteinen suunta ja järjestys. (Emt., 28.) Organisaatiossa työskentelevien viestintää ohjaavat arvot, joiden pohjalta suoritetaan sekä tosiasia-, uskomus- että mielipidepohjaiset valinnat. Nämä luovat organisaation päätöksentekoperinnettä ja todellisuuden hahmotustapaa,

jotka rajoittavat kommunikaatiota ulkomaailman kanssa ja täten vahvistavat organisaatiossa vallitsevaa kulttuuria.

### 2.3.1 Uraihminen

Uraihmisen määrääviä persoonallisuuden piirteitä ovat oman edun korostunut vaalinta, oman minän suojeleminen ja itsekkyyden. Edellisiä ominaisuuksia suojelevat arvot ja motivaatio, joka on perustaltaan hedonistinen. Jokaisella ihmisellä ego tulee ilmi mieltymyksissä, jotka koulutus ja kokemus sitten muovaavat ja joita ne säätelevät. Uraihmiselle aikuisuuden kurinalaisuus ja frustraatio muuttuvat työkentäksi, jossa hän pyrkii jatkuvasti etsimään ja testaamaan olosuhteiden asettamia rajoja opportunistisen toiminnan kautta. Lait ja määräykset ovat kunnioitettuja, mutta ainoastaan pelin sääntöinä, joita voidaan tarpeen tullen rikkoakin. (Emt., 142-144.)

Koska uraihminen on vallanhimoinen, hän on myös kunnianhimoinen. Kunnianhimo voidaan tuoda esiin joko avoimen röyhkeästi tai se voidaan jopa kieltää. Uraihminenkin on kykenevä myöntämään tappion, muuttamaan strategiaansa ja taipumaan tuulen mukana. Hän on kiinnostunut tuloksellisuudesta, koska se tuo mukanaan arvostusta, ohimenevääkin, joka lisää hänen statustaan, julkista arvoaan ja sitä myöten mahdollisuuksiaan kohoamiseen ja vallan kasvuun. Kova työntekeä on paitsi keino edetä, myös tapa legimitoida työssä mahdollisesti esiin nousevat moraaliset ongelmat ja saada henkilö tuntemaan pseudo-moraalista oikeutusta ja ylemmyyden tunnetta tekemistään asioista. (Emt., 145-146.)

Edellisten Hodgkinsonin kuvaamien piirteiden voi sanoa olevan universaaleja edellytyksiä mihin tahansa huippueliittiin pääsemiseksi. Erityisesti politiikassa yhteiskunnallisista asioista kiinnostuneisuuden voi kätevästi kanavoida poliittiseksi osallistumiseksi, joka täyttää omia

narsistisia toiminnan, vaikuttamisen, vallanhimon ja esilläolon tarpeita.

Hodgkinsonin mukaan uraihmissen imago saa siis vahvistusta ja sitä edistävät hänen työtapansa ja energiatasonsa omistautumisen osoituksena, hänen kiireisyytensä, näkyvyytensä ja poliittiset taitonsa. Jopa häikäilemättömyys tulee ihailtavaksi, kun sitä tarkastellaan stereotyyppisesti "vahvan johtajan" ominaisuutena, varsinkin, jos vielä organisaatio ja kannattajat hyötyvät tästä ominaisuudesta ja sen mukanaan tuomista voitoista. (Emt., 150.) Kova työntekeä legitiimin yhteishyvän ja kehittämisen nimissä on todellista pyrkimystä päämääriin, mutta ei ainoastaan päämäärien itsensä vuoksi vaan ennen kaikkea siksi, että yksilö saa tyydytettyä omat sisäiset yllykkeensä julkisen toiminnan suhteen. Vallan käyttäminen edistää nimenomaan toimijan oman henkisen rakenteen säilymistä vahingoittumattomana ja onnistumiset ruokkivat yhä suurempaa kunnianhimoa. Epäreilutkaan toimintakeinot eivät ole mahdottomia, niihin totutaan, koska muutkin käyttävät niitä ja sinänsä legitiimit ja hyvätkin päämäärät vaativat kilpailutilanteessa taktikointia ja joustavuutta.

Sisäisistä yllykkeistä nouseva kiipeäminen ja samaan pyrkivien jatkuva tarkkailu ovat rasittavia, joten johtajuudesta jo sinänsä tulee henkilölle paineita. Suuret joukot ovat tavallisesti tietämättömiä eliitin sisäisestä tilanteesta. Niin kauan kuin organisaation (esim. puolueen) meta-arvot ovat suojatut, kannattajien oma asema turvallinen ja hyvinvointi taattu, johtajan imago säilyy hyvänä kannattajien silmissä. (Emt., 152.) Uraihmiset eivät sitä paitsi useinkaan esiinny uraihmisinä. Modernit organisaatiot voivat antaa heille tarpeellisen etäisyyden ja suojan. (Emt., 158.) Uraihmisiä voisi siten kuvailla hyvin elitistisiksi johtajatyypeiksi, jotka saattavat käyttää ei-elitistisiä ja demokraattisia vaikuttamisen keinoja, mutta lähinnä vallan itsensä takia ja vain hetkellisesti.

Eliitti eristää poliitikon ja eritoten ministeriksi asti kohonneen erilaisin portain, fyysisin ja henkisin myös pienessä maassa. Tässä voisi viitata aiemmin mainittuihin ajatusmaailmoihin, hallinnon perinteisiin, puolueen ja

sidosryhmien taholta tulevaan suoraan ja epäsuoraan ohjailuun sellaisina rajoittavina tekijöinä, jotka tosiasiallisesti erottavat johtavat poliitikot omaan eliittimaailmaansa (kieli, hahmotus, kognitiivinen dissonanssi jne.). Tästä saattaa johtua, että ulospäin, kansalaisille, muotoutuva kuva on näin usein enemmän tai vähemmän sirpalemainen ja triviaaleihin vallan pintailmiöihin huomionsa kiinnittävä (esimerkiksi puoluejohdon väliset henkilökiistat, spekulointi ministerien siviiliuran suunnasta jne.).

### 2.3.2 Poliitikko

Hodgkinson määrittelee poliitikon henkilöksi, joka autenttisesti on kiinnostunut ryhmäeduista ja uskoo, että oikean toimintatavan ja järjestyksen legimitoijana ei ole yksilö vaan ryhmä. Tämä näkemys on demokratian - siis läntisenkin - perusajatuksena. Poliitikko on tässä tilanteessa tiedottaja, viestittäjä ja johtaja siinä ryhmässä, josta hän saa energiansa ja moraalisen voimansa. Hän on projisoinut narsistiset tarpeensa ryhmän arvoihin ja etuihin. Tämän takia hänelle on myös tärkeää keskittyä ryhmän harmoniaan ja jatkuvaan konsensuksen etsintään ja ylläpitoon. (Emt., 159.)

Maan poliittinen kulttuuri ja puoluepoliittiset erot vaikuttavat osaltaan tähän ilmiöön. Suomalainen koalitiopolitiikan peruspilareita on jatkuva yhteistyölinjan löytäminen (viestien harmonia, palautteen tasapuolisuus, kieli), jopa perinteisesti antagonistisia poliittisia voimia yhdistelemällä. Tästä seurauksena olleet epäideologistuminen ja poliittisten johtajien hidas vaihtuvuus vahvistavat nykyisen poliittisen kulttuurin hyväksyvän poliitikon päämääriä. Voidaan väittää, että kuvio on siten "lukkiutunut" sekä puolueiden sisällä että niiden välisessä yhteistyössä, koska kummassakin on pyritty samaan käytännön yhteistoiminnan kannalta hyödylliseen maailmanhahmotusharmoniaan.

Dramaturgia on poliitikolle oleellista. Erilaiset mielikuvat otetaan käyttöön silloin, kun niistä on tilanteen kannalta hyötyä. Poliitikon täytyy säilyttää ryhmän kuva persoonastaan, jonka varassa on hänen uskottavuutensa ja näin ollen myös legitiimiytensä johtajana. (Emt., 160.)

Poliitikon ei Hodgkinsonin mielestä välttämättä täydy olla karismaattinen. Hänen täytyy ainoastaan pystyä luomaan itsestään positiivinen kuva ryhmän etujen luojana. Ryhmä tietää parhaiten mitä se tahtoo, mutta johtajan tehtävänä on löytää nämä arvot, formuloida ja esittää ne, ja lopulta muuntaa ne todellisuudeksi hallinnollisen toiminnan avulla. (Emt., 161.)

Persoonan uskottavuuden säilyttämisen eräs keskeinen osatekijä on poliitikolla omistautuminen raskaalle ohjelmalle henkilökohtaisia tapaamisia. Tästä on suorana seurauksena käytettävissä olevan ajan riittämättömyys mihinkään sellaiseen, joka vaatisi syvällistä paneutumista ja tarkastelua. (Emt., 162.) Suomalaisen ministeriyden kannalta oleellista on tässä kohdin myös se miten, kuka ja millä tavoin hankitaan tietoa tulevasta, ja miten saatua tietoa käytännössä hyödynnetään (minkälaisen kielen, ajattelutavan ohjaamana) pitkäaikaiseen suunnitteluun, "visiointiin" vakavassa mielessä, eikä vain päätöksenteon lisämausteena tai sattumanvaraisena vinkkinä.

### 2.3.3 Teknikko

Teknikkojohtajan suhtautuminen on elitististä, aristokraattista ja perustuu ajatukseen, jonka mukaan hallinto, hallitus ja johtajuus ovat sitä toivottavampia, mitä enemmän ne edustavat "parhaitten" toimintaa (vastakohtana joukkojen tai voimakkaimpien toiminnalle). Teknikko suuntautuu tulevaisuuteen professionalistisesti suunnittelua hyväkseen käyttäen. Tunteikkuus ei kuulu hänen rooliinsa. Hän on altis kritiikille, jonka mukaan pelkkä rationaalisuus ei yksin riitä elämän laadun kohentamiseksi



organisatoristen keinojen avulla. Pahimmillaan teknikko ei pysty ymmärtämään inhimillisen elämän monimuotoisuutta. (Emt., 168-172.)

Koalitiohallitusten ja koko poliittisen kentän toiminnan läpäisevän harmoniapyrkimyksen maassa teknikkoroolin omaksuneilla virkamiehillä on erittäin merkittävä rooli päätöksentekoilmapiirin luojina. Tämä on tärkeä syy sille, että ministerin mahdollisuudet räväköihin hallinnon toimintatapojen, sovitun kielen murtamiseen ja siten ajattelun viitekehyksien muutoksiin ovat vähäiset. Erityisesti silloin, kun hallitukset ovat vaihtuneet usein tai ministeri itse on tullut kesken kautta sisään, on ministerin todellinen poliittinen johtajuus saattanut olla kyseenalaista. Tällöin on ollut mahdollista se, että virkamiehet varsin kiinteänä ja ennen kaikkea pysyvänä kollektiivina ovat usein vaikuttaneet ministeriön käytännön ajattelutapaan ja työskentelyyn huomattavasti enemmän kuin vaihtuvat poliittiset johtajat.

#### 2.3.4 Runoilija

Hodgkinsonin mukaan runoilija "kantaa tulta". Hän edustaa johtajuutta, jonka sisältöä ei normaalikielen keinoin itse asiassa voi kuvata. Runoilijan tahto on oikean oikeutus ja hyvän määrittäjä. Hänen roolinsa on kaksijakoinen. Sillä mikä on oikein, on hyvä myös hänelle, ja mikä on hyvää, on hänelle myös oikein. Edellisessä roolissaan hän on siten supermies ja jälkimmäisessä pyhimys. Runoilija on moraalinen johtaja, joka auttaa ihmisiä näkemään oman pikku elämänsä ja epävarmuutensa ylitse. Hänessä on karismaa. Hän vastaa sisäiseen tarpeeseen meissä. Ja siksi hänen auktoriteettinsa on moraalisen voiman takaama. Runoilija löytää muiden latentit arvot. Ollessaan hallinnon sisällä hän saattaa käyttää teknillisiä tai poliittisia toimintamalleja, mutta lopulta hän ei kuitenkaan tee kompromissejä. (Emt., 178-184.)

Runoilija on juuri viestinnän Pelle Peloton, kommunikaation murtaja. Hän "näkee" maailman tulevaisuudessa ja pystyy osoittamaan muillekin mahdollisuuksia tarkastella "tosiasioita" luotuina, valittuina. Onko suomalaisessa politiikassa runoilijoita? Onko ministereissä karismaa? Ovatko he vain tunnollisia puoluetyöntekijöitä, parhaimmillaan innostavia miehiä ja naisia? Populistin ja runoilijan ero on epäselvää, raja liikkuva. Määrittely riippuu siitä, kuinka kokonaisvaltaisesti runoilijan rooli nähdään. Kuinka aatteellinen hänen täytyy olla? Kuinka paljon hänen täytyy antaa periksi menettämättä moraalista oikeutustaan? Kansalaisten mielialoihin tällaisilla johtajilla on aina ollut vaikutusta, varsinkin jonkin uhaksi koetun muutoksen edellä. Demokratian periaatteeseen kuuluu runoilija, hän on sen "luonut".

Nykyistä tilannetta Suomessa voi kuvata siten, että tosiasiallisesti emme enää vaali tätä arvoa. Oma lähtökohtani tutkimuksessa on, että runoilla ei ole nykyisenkaltaisen päätöksentokokoneiston sisällä asemaa eikä arvoa. Valinnan mahdollisuus on rajallinen sektoroidussa kulttuurissa, jossa kaikki viestintä on erikoistunutta. Sektoriauktoriteettiin kuuluu täällä talous, tuolla tiede, jossain ns. kulttuuri. Tästä voidaan sanoa seuraavan sen, että korkeintaan kaipuu runouteen saa aikaan yksittäisen muutoksen, jolloin kansalaisten ajankohtaiset toiveet ja tarpeet ja empaattisen päättäjän tahto käyvät yksiin.

## TEHTÄVÄN RAJAUS, TYÖN TEOREETTISEN TAUSTAN JA KÄYTETYN MENETELMÄN KUVAUKSET

### I TUTKITTAVAN ALUEEN HAHMOTTAMINEN JA TUTKITTAVAT ERITYISKYSYMYKSET

Tutkimuksen lähestymistavalle on siis olennaista yhdistää tiedon hankintaan, käyttöön ja toisaalta päätöksentekokulttuurin eri piirteisiin liittyvät kysymykset toisiinsa. Kirjoituksen alussa jo mainittiin, että tulevaisuuden tutkimus liittyy tarkasteluun ajatuksellisena apuvälineenä, jonka avulla voidaan tarkastella juuri tuota päätöksentekokulttuurin luonnetta. Ministerien työtä tutkitaan käytännönläheisenä poliittishallinnollisen kulttuurin muovaamana ja kahlitsemana (suomalaisen poliittisen eliitin rakenne, rekrytoituminen, velvollisuudet muita eliittejä kohtaan, poliittisen johtajan imago meillä) toimintana, jota sen suomalaiset ominaispiirteet ohjaavat usein paljon enemmän kuin itse asioista nousevat vaatimukset.

Tulevaisuuden tutkimuksen hyödyntämisen mukaanotto tutkimuksen näkökulmaan on mielenkiintoinen ja hedelmällinen ennen kaikkea siksi, että tutkimuksen luonne jo vaatii käyttäjältään toisenlaista asennoitumista päätöksentekoon kuin mitä perinteisesti esimerkiksi suomalaisessa hallinnossa on totuttu ajattelemaan. Päämääränä on luova ajattelu, mahdollisuuksia avoimesti (demokraattisesti) ja uudella tavalla (sektorit ylittäen) tutkiva ja valikoiva ei-deterministinen tulevaisuuden tarkastelu. Ministerit puolestaan ovat tärkeimpinä ja korkeimpina poliittisen päätöksenteon ohjaajina ja luojina ainakin periaatteessa juuri tällaisia uutta hallintoa, uutta tulevaisuutta, selkeästi erilaisia tulevaisuuden kuvia haluavia ja luovia johtajatyyppejä. Tämä on ainakin kansanvaltainen ideaali. Nykyisessä asetelmassa on voitava olettaa, että johtavat poliitikot ovat sekä kykeneviä, että nimenomaan halukkaita uusien tulevaisuuksien

valitsemiseen, mikäli sitten eivät ole nimenomaan pyrkineet politiikkaan vain säilyttääkseen kaiken staattisesti samana (tämäkin tietenkin on valinta, jolla on huomattavia seurauksia).

Olavi Niitamo on hahmotellut päätöksenteon prosessia kuvaavan mallin, jossa juuri on ajateltu pitemmälle tulevaisuuteen suuntautuvia laajoja päätöksiä. Hänen mallissaan päätöksentekijään vaikuttavat seuraavat tekijät:

#### 1) Tiedot;

Tarkoittaa sitä tieto- ja kokemuspohjaa, joka on ministerillä itsellään ja toisaalta häneen vaikuttavien erilaisten tahojen (poliittisen puolueen, muiden eliittien, painostusryhmien jne.) välistä tiedonkulkua. Tähän liittyvät tiedon ja tiedonkulun elitistisyys ja tiedon käyttötavan merkitys johtajuudelle.

#### 2) Mahdolliset polut todennäköisyyksineen;

Tarkoittaa sekä eksogeenistä (tekojemme ulottumattomissa olevat asiat, kuten luonnonvarojen uusiutumattomuus) kehitystä, että endogeenistä (kykymme reagoida eksogeeniseen kehitykseen erilaisin välinein, esimerkiksi teknologian avulla) kehitystä erilaisine tapahtumistodennäköisyyksineen.

#### 3) Mahdollisiin polkuihin liittyvät arvot/poliittis-hallinnollinen kulttuuri;

Tarkoittaa vallitsevia poliittisia ideologioita, valtaa, etiikkaa ja odotuksia, sekä näiden esiintulemista eliitin johtamistyyllissä, tiedonhankinta- ja käyttötavoissa.

#### 4) Valinnat;

Kolmen edellisen kohdan yhteisvaikutuksesta syntyvät sitten päätöksentekijän eli ministerin kannalta uskottavilta tuntuvat tapahtumat eli toivottavan ja saatavan välinen kuilu yhdistetään arvojen pohjalta.

(Niitamo 1981, Liite 1.)



Arvojen merkitys korostuu tässä mallissa kuvata päätöksentekoa selkeästi, mikä on juuri tärkeää silloin, kun puhutaan poliittisesta päätöksenteosta. Niitamon kuvaamat tekijät ovat taustalla niissä asiakokonaisuuksissa, joihin tutkimusalue rajautuu ja joiden pohjalta esitetään tarkemmat tutkimuskysymykset. Nämä asiakokonaisuudet ovat:

- ministerit arvojen pohjalta toimivina, luovina poliittisinä suunnannäyttäjinä perinteisen poliittisen ideaalin mukaisesti (demokraattisuus vs. elitismi)
- poliittinen päätöksenteko tulevaisuuteen suuntautuvana, arvoihin nojaavana viestintäprosessina (johtajuustyyli)
- suomalaisen ministeriyden kahlitsevat rajat, joista tärkein on tarve hoitaa erityisesti suhteita muihin vastaavan painoarvon omaaviin eliitteihin, tämän merkitys hahmotukselle ja toisaalta voimakas juridishallinnollinen painotus hallinnon sisäisessä viestinnässä (demokraattisuus vs. elitismi, johtajuustyyli).

Näiden pohjalta nousevat tutkimuksen varsinaiset tarkemmat tutkimusteemat. Kolme ensimmäistä kokonaisuutta käsitellään läpi koko empiirisen osan ja viimeiseen kysymykseen etsitään vastausta loppuyhteenvedossa.

- 1) Millaiseksi ministerit kokevat käytännön työskentelynsä ja vaikuttamismahdollisuutensa hallituksen sisällä ja oman ministeriönsä johdossa? Mitä tämä kertoo johtamistyylistä?
- 2) Miten he haluaisivat kehittää työtään ja kokevatko he jotkin hallintokulttuurimme tai sen viestintäkäytäntöjen piirteet oman ajattelunsa eteenpäin menossa vaikeimmiksi? Mitä tämä kertoo elitistisyydestä vs. demokraattisuudesta ja johtajuuden tyylistä?
- 3) Millaisia kontakteja heillä on ja millaisia kontakteja ja tietoja he mielestään tarvitsevat oikean ja riittävän tiedon saamiseksi suomalaisesta yhteiskunnasta ja maailmasta? Ovatko kontaktit ja kontaktitarpeet elitismiä lisääviä ja mitä ne kertovat johtamistyylistä?
- 4) Mitä tämä kertoo suomalaisen poliittisen eliitin kulttuurista yleisemmin?

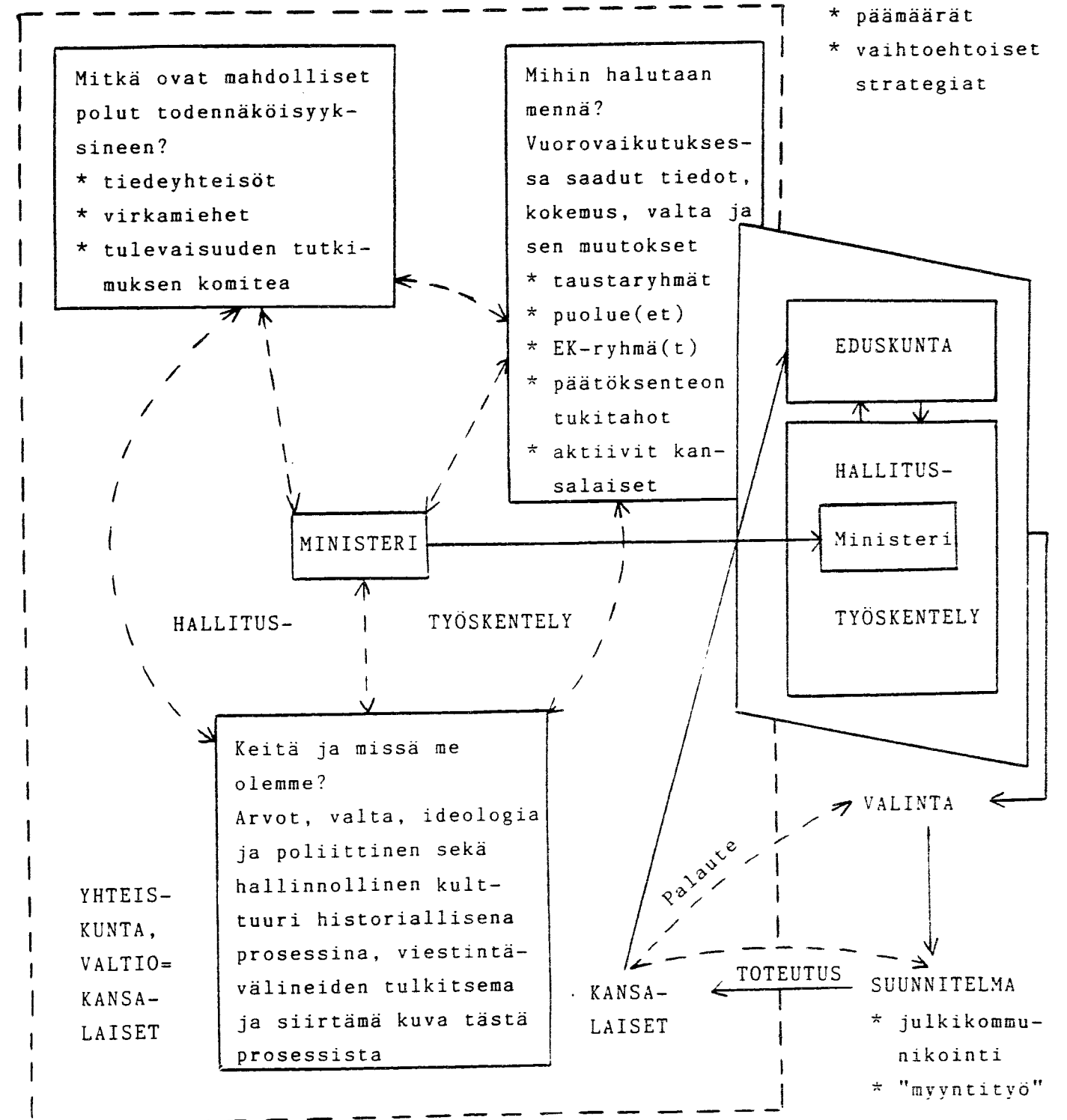
## 2 TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

Tutkimus ei näin ollen aseta lähtökohdakseen mitään hypoteesia, vaan on luonteeltaan kuvaileva. Tutkimuksessa ei myöskään varsinaisesti voida puhua yhtenäisestä teoriasta kysymysten taustalla, sillä mitään hypoteettis-deduktiivista tilannetta ei ole rakennettu. Sen sijaan tarkasteltavan alueen rajaamiseksi ja havainnollistamiseksi olen kehittänyt mallin, joka konkretisoi sen työpiirin, johon edellisissä jaksoissa esitetyt ajatukset liittyvät. Mallissa on painotettu päätöksentekoprosessin viestintäluonnetta erilaisine kommunikaatioon osallistuvine vaikuttajaryhmineen. Pohjana ovat Niitamon esittämät päätöksenteon osatekijät ja Malaskan ja Mannermaan tulevaisuuden tutkimuksen luonnetta kuvaavat kysymykset (vrt. Malaska ja Mannermaa teoksessa Tulevaisuuden tutkimus Suomessa 1985, 46).

Malli perustuu ajatukseen, jonka mukaan poliittinen päätöksenteko on prosessi, jossa institutionaalinen ja formaalinen puoli on raamina dynaamisille vuorovaikutussuhteille, joissa ratkaisut syntyvät. Mallissa ministerin toimikenttänä on koko suomalainen yhteiskunta erilaisine voimapiireineen. Päätökset vaihtoehdoista syntyvät viimekädessä ministerin omassa päässä, mutta virikkeet, syyt ja motivaatio on saatettu saada useammaltakin suunnalta monimutkaisten vuorovaikutusprosessien seurauksena. Janssonin mukaan poliittinen järjestelmä on ennen kaikkea ihmisten välistä vuorovaikutusta, joka voi olla laadultaan monenlaista, yhteistyön lisäksi myös taistelua. Järjestelmän rajaaminen on aina subjektiivinen ratkaisu ja riippuu tutkijan pyrkimyksistä. (Jansson 1969, 65.) Viestinnän tilanteet on mallissa pelkistetty sellaisiksi kanaviksi, joiden oletetaan olevan määrääviä päätöksenteon kannalta.

MINNE VOIDAAN MENNÄ JA MITEN?

MINNE PÄÄTETÄÄN  
MENNÄ?



- \* päämäärät (objectives)
- \* vaihtoehtoiset strategiat (alternative strategies)

YHTEISKUNTA,  
VALTIO=  
KANSALAISET

KANSALAISET

- \* julkikommunikointi (public communication)
- \* "myyntityö" (sales work)

Mallissa ministerin työskentelyyn lähes jatkuvasti tavalla tai toisella vaikuttavia tekijöitä on ainakin neljä. Ensinnäkin ministerin toimintaa rajoittaa hallitus ja sen keskeiset sopimukset, joista tärkein on hallitusohjelma. Toiseksi ministeri on puolueensa politiikan tärkein edustaja ja sidottu myös eduskuntaryhmänsä toiveisiin. Kolmanneksi ministerin on otettava huomioon taustaryhmänsä, puoluetta ja/tai häntä itseään lähellä olevat, ja päätöksenteon tukitahot, jotka Suomessa ovat käytännössä isoja painostusjärjestöjä. Neljänneksi ministeriin vaikuttavat juridishallinnollista perinteen kautta työskentelevät virkamiehet ja mahdollisesti ministeriä tai ministeriötä lähellä olevat (tai sen sisällä työskentelevät) tutkijat. Missään vaiheessa ministeri ei tee sellaisia valintoja, joiden seurauksia ei olisi tarkasteltu ainakin jonkun edellä mainitun ryhmän kannalta ja usein myös toimesta. Suomalaisen poliittisen perinteen mukaan ministeri onkin ministeriön päällikkönä vastuussa edellä mainituille ryhmille yhteisen sovun ja käytännön säilymisestä. Hänen mahdollisuutensa toimia on sidottu erilaisten prosessiosapuolien keskinäiseen päätöksentekoon ja kilpailuun.

Lindblom ja Cohen ovat tarkastelleet tiedon käyttöä hallinnossa ja heidän mukaansa analyysit (joita siis tulevaisuuden tutkimuskin edustaisi) ja vuorovaikutukseen perustuva (ministerin työ yhdessä edellä mainittujen ryhmien kanssa) ongelmien ratkaisutapa sekä tukevat toisiaan että kilpailevat keskenään. Vaikka monet ratkaisut syntyvät vuorovaikutussuhteissa ei analyysiä koskaan täysin sivuuteta. (Lindblom ja Cohen 1979, 27.) Vuorovaikutukseen perustuva ongelmien ratkaisutapa tarkoittaa kirjoittajille toiminnan kautta tapahtuvaa ratkaisua (emt., 29). Heistä olettamus yhdestä yksittäisestä päätöksentekijästä on useimmissa tapauksissa liian yksinkertainen. Siinä päätöksentekijä nähdään rationaalisena toimijana, joka asettaa päämäärät ja käyttää loogisia prosesseja tutkiakseen, miten nuo päämäärät parhaiten saavutetaan. Kirjoittajien mielestä tämä vääristää vakavasti analyysin roolia ongelmien ratkaisussa, koska se mutkikas vuorovaikutussuhdeverkosto, jossa erilaiset ongelmien kimpussa painivat toimijat ovat mukana, jätetään vaille huomiota. Kuitenkin analyysin täytyy olla relevantti näille eri tahoille, usein

vielä monin toisistaan poikkeavin tavoin. Tämän lisäksi käsitys yhdestä rationaalisesta päätöksentekijästä ei pysty mitenkään auttamaan sellaisissa vielä monimutkaisemmissa tilanteissa, joissa lopputulos saavutetaan ilman, että minkäänlaista ryhmäpäättöstä on tehty. (Emt., 35.)

Toisena teoreettisena tausta-ajatuksena on mallin suunnittelussa ollut ministerien kulttuurillisten viestintäroolikäsitysten vaikutus heidän toimintaansa. Heillä on omat käsityksensä ministeriyydestä, omat henkilökohtaiset päämääränsä ja motiivinsa (vrt. Noponen 1968). Tällaisilla rooleihin liittyvillä käsityksillä ja odotuksilla on useimpien ihmisten kohdalla merkittävä vaikutus. Ne muovaavat hallinnon ja päätöksenteon kulttuuria.

Max Weber on hahmotellut sosiaalisen toiminnan muotoja, joista ministerien työn kannalta on kiinnostavin hänen määritelmänsä tavoiterationaalisesta käyttäytymisestä. Siinä lopputulos, keinot ja toissijaiset tulokset otetaan kaikki rationaalisesti huomioon. Valinta vaihtoehtoisten ristiriitaisten lopputulosten väliltä saatetaan kuitenkin tehdä absoluuttistenkin arvojen pohjalta. Mitä enemmän toiminnan pohjana on absoluuttisiksi kohotettuja arvoja, sitä "epärationalisempaa" on toiminta. (Weber 1964, 117.) Weberin mielestä tavoiterationaalia käyttäytymistä harvoin esiintyy puhtaana, myös arvot ja tunteet vaikuttavat ihmisen toimintaa (emt., 117). E erityisen merkittäväksi tällainen tulee silloin, kun tehdään poliittisesti vaativia tulevaisuuteen suuntautuvia päätöksiä, joihin liittyy epävarmuutta ja usein ideologisia ristiriitoja eli tilanteissa joihin ministerit työnsä sisällön mukaisesti jatkuvasti joutuvat (ja hakeutuvatkin). Arvojen tärkeys korostuu erityisesti sen kaltaisessa työssä, jota tulevaisuuden tutkimuksen hyödyntäminen edustaa. Tällöin joudutaan kysymään mitä tulevaisuudelta omien arvostusten ja odotusten pohjalta oikein halutaan. Peliin astuvat heti mallissa mainitut valta, ideologia ja yleinen kulttuurillinen/kielellinen tapa hahmottaa asioita, kaikki "epärationalisia" asioita, jotka kertovat elitismin ja demokratian tasapainosta ja johtajuustyylistä.

Vaikka edellä on korostettu ministerin työn viestintäkulttuurillista puolta, ei tämä tarkoita etteikö institutionaalisten voimien ja rakenteiden merkitys olisi vähintäänkin yhtä merkittävä kuin pelkästään roolien, odotuksien ja päätöksentekoperinteen. Lähtökohtana on kuitenkin ajatus, jonka mukaan vuorovaikutus ja institutionaalinen puoli ovat toisiaan täydentäviä ja tukevia. Erityisesti suomalaisessa asetelmassa juridiseen hallinnoimistapaan sidottujen perinteisten toiminta- ja päätöksentekotapojen merkitys on erittäin suuri. Näitä asioita ei vain nähdä toisistaan riippumattomina, sillä ne ovat yhdessä se kulttuurin kokonaisviestinnän tilanne, joka muuttuu päivittäin.

Ministerin sidottu asema on pyritty visualisoimaan mallissa. Tutkimuksen lähtökohdan mukaisesti on kuitenkin kuitenkin otettu sellainen kanta, että nimenomaan hallinnolliseen kulttuuriin liittyvät (epärationalisten, historiallisten ja tunteenomaisten piirteiden muotoilemat) piirteet ovat ratkaisevassa asemassa toiminnassa ja sen kehittämisessä. Mikään tapa nähdä asioita, toimia yhteistyössä, ylläpitää tiettyjä instituutioita ei ole annettu vaan oman kulttuurimme toimintaa, jota ministerit omalla käyttäytymisellään muovaavat. Lait, sopimukset ja instituutiot ovat materialisoituneita, vuosikymmenien aikana ihmisten välisessä viestinnässä muotoutuneita käsityksiä hyvästä hallinnosta, oikeasta, sopivasta toiminnasta tai vaikkapa konsensuksen siunauksellisuudesta ja sisällöstä. Ne ovat jatkuvasti muuttuvia elitismien ja johtajuuden kuvaajia.

### 3 HAASTATTELUN KÄYTTÄMINEN TUTKIMUKSESSA

#### 3.1 Kohderyhmä ja haastattelu

Kohderyhmäksi valittiin sekä vuonna 1989 istuva hallitus, joka oli nimitetty vuoden 1987 keväällä, että joukko entisiä valtioneuvoston jäseniä. Näin haluttiin saada mukaan kaikki keskeiset poliittiset puolueet, jotka ovat olleet vaikuttamassa toteutettuun hallituspolitiikkaan ja hallintokulttuuriin. Liitteessä 2 esitetään lista haastatelluista henkilöistä.

Työn menetelmäksi valittiin standardoitu avovastauksinen haastattelu. Tällaiseen ratkaisuun päädyttiin lähinnä kohderyhmän takia. Tutkimuskysymysten luonteeseen kuului, että niihin vastaavat kertoivat omat ajatuksensa persoonallista tyyliään käyttäen. Koska lähestymistavassa korostetaan kulttuurillista puolta, on sellaisilla tekijöillä kuin ihmisten reagoineilla ja jopa sanavalinnoilla keskeinen merkityksensä. Pelkkään kyselylomakkeeseen turvautuminen ei tuntunut riittävältä ja luotettavalta, varsinkin kun kyseessä olivat kiireiset henkilöt, joiden vastauksien henkilökohtaisuudesta ei tällaisessa tilanteessa olisi ollut varmuutta.

Näin ollen päädyttiin henkilökohtaiseen haastatteluun, jossa kaikille haastateltaville esitettiin samassa järjestyksessä samat kysymykset, joihin haastateltavat saivat vapaasti muotoilla vastauksensa. Haastatteluun menetelmänä liittyi sekä hyviä että huonoja puolia. Eduista merkittävin oli tietenkin se, että työn tekijänä pystyin itse todistamaan kuka vastaukset todella antoi, eikä paikalla ollut muita henkilöitä vaikuttamassa tilanteeseen, kuten olisi kyselyn kohdalla saattanut olla. Myöskin oli mahdollista tarkentaa kysymyksiä silloin kun ne vastaajan mielestä eivät olleet riittävän selkeitä. Kuten edellä jo mainittiin oli keskeisin tarkoitus tutkia sitä kulttuuria, jonka puitteissa ministerit työskentelevät ja joka heijastuu heidän vastauksissaan. Tällaiseen arviointiin on avovastauksinen haastattelu ilman muuta paras vaihtoehto, sillä henkilöt voivat todella omilla ilmauksillaan ja painotuksillaan kuvata mielipiteitään ja käsityksiään.

Kohderyhmän erikoisuus tarkoitti myös sitä, että kysymykset oli laadittava ja esitettävä julkisuuteen tottuneille, tiedotusvälineissä usein esiintyville rutinoituille vastaajille, joilla oli oma vakiintunut tapansa reagoida vastaavanlaisiin tilanteisiin. Antti Eskola mainitsee erääksi haastattelun kulkuun ja myöhempään tulkintaan liittyväksi ongelmaksi sen, miten haastattelija ja haastateltava kokevat toisensa. Tämän saattaa tuottaa molemminpuolista virhettä vastauksiin ja niiden tulkintaan. Tärkein näistä on se, että haastateltava voi vastata sen mukaan, mitä katsoo haastattelijan odottavan. (Eskola 1967, 185-186.) Rutinoituina poliitikkoina monet vastaajista pyrkivätkin muodostamaan kuvan siitä mihin haastattelija heidän mielestään "pyrki". Myöskin esiintyi piirrettä suhtautua haastattelutilanteeseen kuin olisi puhuttu tiedotusvälineille. Irtautuminen omasta vakiintuneesta julkisesta puhetyylistä ei monilta onnistunut.

Kyseiset ilmiöt voi nähdä joko vastauksien kelpoisuutta alentavina tai sitten tutkimuksen luonteeseen sopivina tutkittavina ilmiöinä. Tosin on haastattelun puolustukseksi todettava, että tarkoituksen etsiminen on yleistä myös kyselyiden kohdalla, jolloin ei ole mahdollisuutta lisäkysymyksillä tai tarkennuksilla palauttaa vastaajaa takaisin omilta ajatuksellisilta poluiltaan. Yhteenvedon ja analyysin teossa erilaiset suhtautumistavat ja niiden mukaiset vastaukset vaikeuttivat luokittelua huomattavasti. Niinpä analyysissä onkin käytetty pohjana laadullista luokittelua, jonka pohjalta on voitu kuvata keskimääräistä mielipidettä kysytyistä aiheista.

### 3.2 Kysymykset ja analyysitapa

Suurimmat ongelmat liittyivät kohderyhmän erikoisuuteen, haastateltavien ja työn tekijän välisen aseman ristiriitaisuuteen ja avovastauksisten kysymysten ymmärtämiseen. En tässä tapauksessa suorittanut alustavia koehaastatteluja, koska haastateltavasta ryhmästä ei voitu irrottaa esitestiin erillistä joukkoa. Esimerkiksi virkamiehiä ei yritetty käyttää

koehaastateltavina, sillä tilanne olisi kysymysten sisällön takia ollut varsin rakennettu.

Tehdyissä haastatteluissa tärkeimpinä vastauksien kelpoisuuteen vaikuttavina tekijöinä olivat mittausvälineeseen ja toisaalta vastaajien henkilökohtaisiin helposti muuttuviin seikkoihin liittyvät kysymykset (vrt. Eskola 1975, 76). Tutkimuksen kysymyksenasettelun ja analyysin kannalta oleellista oli se, että vastaajat käsittivät usein kysymyksen sisältävän kovin eri tasoisia ja laatuksia asioita. Tietyissä määrin tarkentavat kysymykset auttoivat lisäämään vastauksien vertailukelpoisuutta, mutta useissa tapauksissa haastateltava ei yksinkertaisesti antanut "odotetun" kaltaista mielipidettä vaan tyytyi hyvin lyhyeen ja tekniseen vastaukseen. Toisena ääripäänä taas olivat ne vastaajat, jotka eivät millään tahtoneet pysyä kysymyksen aihepiirissä vaan maalailivat mieluummin omia kuviaan historian muisteloiden taivaankanteen. Koska jo tutkimuskysymykset korostivat käsitysten ja toiveiden osuutta, en kuitenkaan katsonut tätä kysymysten ymmärtämiseen liittynyttä variointia varsinaiseksi epäonnistumiseksi. Koska viestintätyyli ja käytetyt ilmaisut kuvaavat sisäistettyjä johtamisrooleja ja käsitystä työn tarkoituksesta, on vastaustapa yksi tutkimuskohde. Toisaalta voidaan myös olettaa homogeenisen vastaajaryhmän sinänsä ymmärtäneen kysymysten ilmisällön ja näin todella vastanneen sen mukaan kuinka he kyseiset asiat itse määrittelevät ja arvottavat. Lyhyet, tekniset vastaukset saattavat siis olla osoituksena esimerkiksi sisäistetystä, "itsestään selvästä" asiasta, jonka uudelleenarviointia ministeri ei ole koskaan suorittanut.

Henkilökohtaisten seikkojen, kuten mielentilan ja sen hetkisen kiireisen ajan mukanaan tuoman ylimääräisen stressin, saattoi myös ilmiselvästi nähdä vaikuttavan kysymyksiin vastaamiseen. Tämä on heikentänyt joidenkin vastaajien osuutta merkittävästikin. Eräissä tapauksissa haastateltavan kiireisyys lähes turmeli koko tilanteen, mutta yleisesti ottaen varattu aika riitti, sillä pitempikään aika ei olisi auttanut kiristämään useimmista kohteista enempää materiaalia ulos.

Koska kysymykset olivat kaikille samat ei syntynyt tilannetta, jossa minun olisi pitänyt improvisoida tilanteen mukaan. Kaikkien kanssa käytiin läpi samat kysymykset samassa järjestyksessä ja mahdollisimman samoin esitettynä. Standardikysymyksillä on pyritty helpottamaan yhteenvedon tekemistä ja analyysin suorittamista, sekä poistamaan haastattelijan oman panoksen liian suurta vaikutusta. Näin kysymyksiin liittyvät ongelmat ovat pikemminkin kysymyksien onnistuneisuudessa kuin niiden esittämisessä.

Tärkeintä reliabiliteetin ja validiteetin kannalta on tämän kaltaisissa tutkimuksissa luonnollisesti kuitenkin se, onnistuivatko tehdyt kysymykset todella valaisemaan kaikkien haastateltavien työn oleellisia puolia tarvittavalla tarkkuudella. Haastattelun luonteen mukaisesti sain vastauksiksi reagointeja kysymyksien luomiin maailmoihin (ja vielä siten kuin ne kulloinenkin haastateltava ymmärsi) ja huonommalla menestyksellä "aidon kuvan" ministerin tiedonhankinnan ja kontaktiverkkojen kokonaisuudesta.

Omat odotukseni haastateltavista vaikuttivat eniten juuri kysymysten laadintavaiheessa, joilloin täytyi piirtää mielikuva ministerin työskentelyn eri tekijöistä ja niiden välisistä suhteista. Haastattelun käsittelemät aiheet kattavat lähinnä niitä asioita, joita on visualisoitu edellä kuvatussa viestinnän prosessimallissa. Tässä yhteydessä on jälleen syytä tarkentaa teorian roolia tutkimuksessani. Se on ennen muuta väline, jolla aiheeseen päästään tarkoituksenmukaisesti käsiksi. Eräitä mahdollisesti kaikkein tärkeimpiä päätöksentekoon kuuluvia alueita (esim. suhde oman puolueen puoluebyrokratiaan tai entisiin vahvoihin vaikuttajiin) jätettiin kokonaan pois ennen kaikkea ajanpuutteen vuoksi, joka oli tärkein kysymysten laadintaa rajoittava asia. Aikaa oli käytettävissä korkeintaan tunti, jolloin avovastauksisten kysymysten laadinnassa oli myös arvaittava kuinka pitkään vastaajat enimmillään puhuvat. Rajauksia on tehtävä todellisuutta ankarasti lohkoen ja supistaen.

Kysymykset ovat sidottuja "suomalaiseen käsitykseen" ministeriydestä ja yhteiskunnan toiminnasta. Kysymysten asettelussa meikäläinen tapa

hahmottaa (tarkoittaa suomalaisen lainsäädännön rajoittamaa ja suomalaisen poliittis-hallinnollisen kulttuurin muovaamaa) hallinnon ja poliitikkojen toimintaa otetaan annettuna ja tästä kulttuurillisesta lähtökohdasta käsin esitetään kysymyksiä, jotka sopivat (siis joiden merkityksen voi olettaa arvaavan) vain Suomessa. Kysymykset olisi voinut tehdä myös rikkoen normaalia viestintätäytiliä ja kyseenalaistaen hallinnon toimintaperiaatteita. Koska tarkoituksena oli kuitenkin hahmottaa, miten tulevaisuuden tutkimuksen laajempi hyväksikäyttö istuisi nykyiseen ajattelutapaan oli parempi saada mielipiteitä ns. hallinnon normaalikielestä ja sen avulla kuvata toiminnasta. Näin poikkevat mielipiteet tulisivat paremmin esille ja olisi helpompi analysoida todellista uudistushalukkuutta nykyiseen käytäntöön verrattuna.

Koska kysymykset esitettiin avovastauksisina, valittiin samalla myös tehdyn analyysin muoto. Syntyneen aineiston käsittelyssä tulivat kyseeseen laatueroasteikkojen ja sisällön erittelyn käyttö. Aineiston käsittelyssä on menetelty seuraavasti:

1) Ensimmäiseksi jokaisen ministerin haastattelusta poimittiin kysymys kysymykseltä ne vastauksen virkkeet ja avainsanat, jotka oleellisimmin kuvasivat haastateltavan asennoitumista aiheeseen.

2) Kun kaikkien ministerien haastattelut oli käyty läpi tällä tavalla kohta kohdalta, koottiin jokaisesta yksittäisestä kysymyksestä yleinen vastaushaitari, eli tiivistettiin kaikkien haastateltavien antamat vastaukset 2-5 keskimääräiseen vastaukseen, jotka kuvaavat annettuja vastauksia kysymyksen esittämästä asiasta.

3) Seuraavana vaiheena oli laskea kunkin kysymyksen vastaustyyppien jakaumat. Tässä oli lähtökohtana se, että sama henkilö saattoi vastata siten, että vastauksessa mainitut asiat kuuluivat kahteenkin eri vastaustyyppiin. Koska valintaa saman henkilönä samassa kysymyskohdassa antamien asioiden väliltä ei tietenkään voitu tehdä, on haastateltava tällaisessa tapauksessa kahdessa, jopa useammassakin



luokassa. Suurin osa vastauksista oli kuitenkin yksiselitteisesti yhteen ainoaan luokkaan kuuluvia.

4) Kun jakaumat oli laskettu, luokiteltiin tehdyt kysymykset mielekkäiksi kysymyskokonaisuuksiksi, joita syntyi neljä. Näihin on koottu teoreettisesti asiasisällöltään yhteensopivat kysymykset. Jaon pohjana on käytetty kysymyslomakkeen luokittelua, mutta järjestykseen on tehty muutoksia.

Taulukoinneissa on käytetty erottelua hallitus/oppositio, sosialistit/ei-sosialistit ja miehet/naiset selvittämään toisivatko nämä ryhmittelyt esille jotain poikkeavaa suhteessa yleiseen vastausten jakautumiseen.

### 3.3 Haastattelutilanteen kulku

Haastattelut, joita siis kaiken kaikkiaan kertyi 24 kappaletta aloitettiin helmikuussa 1989. Viimeinen haastattelu päättyi kesäkuun puolivälissä. Näin haastattelukierrokseen kului varsin paljon aikaa, joka ei kuitenkaan vaikuttanut sikäli, että kysymykset ja suoritustapa olivat jatkuvasti samat. Kun kysymykset oli laadittu ja niiden sisältö lyöty lukkoon, aloitettiin itse haastattelujen valmistelut. Valtioneuvoston kanslia, joka antoi sysäyksen hankkeelle, suoritti alustavan esittelyn niiden haastateltavien osalta, jotka olivat istuvan hallituksen jäseniä. Tämä tapahtui siten, että Juhani Puikkonen Valtioneuvoston kansliasta esitteli asian hallituksen iltakoulussa joulukuussa 1988 ja kaikkien ministerien sihteereille toimitettiin esite, jossa parin sivun pituudelta kuvattiin lyhyesti haastattelun tarkoitus ja aihepiirit.

Seuraavassa vaiheessa otin itse puhelimitse yhteyttä mainittuihin sihteereihin, ja varasin ajan tunnin henkilökohtaista haastattelua varten. Tunnin vaatimuksesta pidin varsin itsepäisesti kiinni loppuun asti, paitsi silloin, kun oli vaarana, että haastateltava ei suostuisi tapaamiseen ollenkaan, mikäli aikaa ei lyhennetä. Kaikista haastateltavista 6 ilmoitti sihteerinsä välityksellä, että aikaa oli käytettävissä vain puoli tuntia tai

runsas puoli tuntia. Itse haastattelutilanteessa tosin ainakin vielä pari ilmoitti aikaa riittävän vain noin runsaaseen puoleen tuntiin, joka normaalisti tarkoitti noin 40 minuuttia. Parille haastateltavalle lähetettiin lisäksi pyynnöstä lisäselvitys, jonka sisältö oli pääosin sama kuin alkuperäisessä esittelyssäkin, mutta vain hieman monisanaisemmin esitettynä.

Muihin kuin istuviin ministereihin otin yhteyttä hieman toisin. Kahdessa tapauksessa haastateltavalla oli sihteeri, joten tällöin muodolliset järjestelyt hoidettiin hänen kauttaan. Kaikille lähetettiin ensiksi esittelykirje, joka oli muodoltaan ja sisällöltään varsin samankaltainen kuin ministerien sihteereillekin lähetetty esittely. Oleellinen sisältö ei kirjeissä muuttunut, mutta koska haastateltavien joukossa oli sekä nykyisiä kansanedustajia että muutoin työskenteleviä henkilöitä oli kirjeen muotoilu kussakin tapauksessa hieman erilainen. Kun kirjeiden lähettämisestä oli kulunut jonkin aikaa otin haastateltaviin puhelimitse yhteyttä ja sovin tapaamisesta. Näin ollen osalla haastateltavista oli jo jonkinlainen mielikuva tulevasta haastattelijastaan ennen varsinaista tapaamista.

Kaikkien paitsi yhden istuvan ministerin haastattelu suoritettiin heidän virkahuoneissaan. Yhden ministerin ja viiden muun haastattelut suoritettiin eduskunnan tiloissa. Yhden haastateltavan tutkimuksen tekijä tapasi tämän työpaikalla ja toisen tämän kotona. Olosuhteet olivat ulkoisesti kuitenkin varsin tasavertaiset siinä mielessä, että haastattelut voitiin suorittaa hiljaisissa tiloissa muiden häiritsemättä. Ainoastaan yhdessä tapauksessa haastattelua häiritsivät puhelinsoitot ja haastattelu oli keskeytettävä hetkeksi aikaa.

Koska minulla oli käytettävissäni samat kysymykset joka tilanteessa ja vielä äänityslaitte, ei aikaa, kuten jo todettiin, tuhlaantunut kirjoittamiseen tai kysymysten muotoilemiseen. Tehtävä oli tässä mielessä helppo. Korostettakoon, että yksikään haastateltavista ei ollut etukäteen tietoinen kysymysten tarkasta sisällöstä, joten he olivat tältä osin valmistautumattomia tilanteeseen.



Haastattelussa etenin kysymyslomakkeen määrittämässä järjestyksessä. Kerroin aluksi aiheen ja tutkimuksen päätarkoituksen (ministerin käytännön työn tutkiminen lähinnä tiedonhankinnan ja kontaktiverkkojen kannalta) lyhytsanaisesti. Sitten muistutin jokaiselle vastausten olevan luottamuksellisia ja useiden kohdalla selitin tämän vielä tarkoittavan nimenomaan sitä, että suoria sitaatteja nimellä varustettuna ei tulla tutkimusraporttiin laittamaan. Tämän jälkeen tavallisesti sanoin kuinka monta kysymystä suurinpiirtein ja mistä asioista oli tiedossa. Usein vielä korostin, että mahdollisimman avoin ja omantyylinen vastaaminen on tarkoituksena.

Pääasiallisesti aina aivan ensimmäiset kysymykset herättivät kummastusta, myhinaa tai naurahdusta. Niitä pidettiin ehkä itsestään selvinä tai eittieteellisinä, koska ne käsittelivät niin "poliitikkomaisia" asioita. Varsinainen orientoituminen tilanteeseen syveni, kun päästiin yksiselitteisempiin ja enemmän ministerin arkityötä tai hallintoa koskeviin kysymyksiin. Tällöin joillekin haastateltaville ehkä muodostunut kuva haastattelun sisällöstä muuttui ja tämä vakavoitti heidät ponnistelemaan enemmän.

Kysymysten esitystyylissä pyrin johdonmukaisesti samaan varsin niukkaeleiseen ja hillityn muodolliseen puhuttelutyyliin. Pyrin olemaan osoittamatta ohjaileviksi tulkittavia eleitä tai tunteenilmauksia, ja yritin kiinnittää huomiota etenkin päännökyttelyyn hyväksynnän osoituksena. Aivan täysin eleettömänä en kuitenkaan voinut paikallani istua, jo pelkän normaalin kohteliaisuuden takia. Joidenkin haastateltavien kohdalla oli välttämättömämpää kuin toisten osoittaa edes jonkinlaista reagointia naurahtamalla tai nyökäyttämällä pari kertaa päätä. Muutoin asianomaiset henkilöt olisivat saattaneet kokea minut joko jäykän huonotapaisena tai kielteisesti suhtautuvana. Liikaa mukana eläytymistä pyrin kuitenkin systemaattisesti välttämään.

Mielenkiintoisinta oli seurata useiden kohdalla varsin selvästi havaittavaa yritystä muodostaa jo varsin varhaisessa haastattelun vaiheessa kuva siitä, mihin haastattelija "pyrki". Joidenkin kohdalla tämä aiheutti jopa lievältä

kiusaantuneisuudelta vaikuttavaa esiintymistä, joka tosin saattoi olla heille tyypillistä käytöstä yleensä. Muutama haastateltavista lähti myös tarkastelemaan kysymyksenasettelua, joka heidän käsityksensä mukaan oli jollakin lailla väärin painottunut. Erään haastateltavan mielestä koko kysymyksenasettelun perusfilosofia oli paperinmakuinen eikä ollenkaan vastannut hänen ajattelu- ja toimintatapaansa. Kuten edellä olen jo maininnut en katsonut tätä kysymysten epäonnistumiseksi vaan päinvastoin tilanteet olivat mielestäni kaikkein hedelmällisimpiä paljastamaan haastateltavan asenteita esillä olevista aihepiireistä. Haastateltavat yleensä kertoivat oman hallinnollisen filosofiansa perusajatuksista ja esittämieni kysymysten (joiden katsoivat ajavan takaa tai edustavan jotain muuta näkemystä) ristiriitaisuudesta suhteessa siihen. Tällaisessa tilanteessa en lähtenyt kertaakaan selittämään omaa "kuvaani" asioista (siis kysymyksenasettelun normaaliministeriydestä alunperin piirtämää kuvaa) vaan annoin haastateltavan pitää käsityksensä siitä mitä kysymyksillä haettiin.

Tuskastuttavinta oli jälleen kova kiire, joka haittasi joitakin haastatteluja. Ne ministerit, joiden pääasiallinen päämäärä oli saada asia hoidettua "mieluummin alle puolessa tunnissa" eivät luonnollisestikaan ehtineet paneutua esitettyihin kysymyksiin samalla hartaudella kuin omaan kerrontaansa ihastuneet sanasepot (jotka tosin systemaattisesti pyrkivät hallitsemaan käsiteltäviä aiheita eivätkä näin olleet juuri sen helpompia.)

Haastateltavien ja haastattelijan asemien välinen ero ei ainakaan kovin näkyvästi häirinnyt mielekkäiden vastausten saamista. Etupäässä vastaajat pyrkivät välttämään sellaisen vaikutelman syntymistä. Enemmän haittasi heidän haastattelurutiininsa yleensä. Monet eivät haastattelun kuluessakaan tuntuneet pääsevän tiedotusvälineroolistaan ulos ja varsinkin kiireisimpien kohdalla tämä alensi vastausten mielekkyyttä selvästi. Erot paneutumisessa olivat varsin suuret, enemmistön osuessa jonnekin kohtalaisen hyvän paikkeille.



Aineiston luonteesta johtuen on analyysissä jouduttu siis karkeistamaan annettuja vastauksia mainituiksi tiivistetyiksi tyypeiksi. Näin on pyritty löytämään yleislinjat, koska tarkkaan jaotteluun olisi ollut mahdotonta ja epämielekästä yrittää päästä.

## HAASTATTELUIDEN TULOKSET

Taulukoissa on käytetty lyhenteitä, jotka tarkoittavat seuraavaa:

yht. = yhteensä  
 hall. = hallitus  
 opp. = oppositio  
 sos. = sosialistit  
 ei-sos. = ei-sosialistit  
 m = miehet  
 n = naiset

Taulukossa on vastaukset ryhmitelty keskimääräisten vastaustapojen mukaan, jotka haastattelija on muotoillut aineiston perusteella. Keskimääräinen vastaus tarkoittaa tässä sellaista yleistä vastaustyyppiä, joka on koottu haastateltavien kysymykseen antamista antamista samankaltaisista vastauksista. Jokaisessa taulukossa näitä keskimääräisiä vastaustapoja on 2-9. Mikäli vastauksissa on esiintynyt poikkeavia vastauksia, joita ei ole luontevasti voitu sisällyttää johonkin yleiseen tyyppiin, on ne ryhmitelty ryhmään "muu".

Aineiston luonteen takia saattaa sama haastateltava esiintyä saman kysymyksen vastaustyyppien kohdalla useammassa kuin yhdessä kohdassa. Jos hän esimerkiksi on maininnut tiedonhankintakanavikseen sekä virkamiesten materiaalin että lehdistön, esiintyy hän kummassakin ryhmässä. Taulukossa esiintyvät luvut eivät siis kerro henkilöitten vaan vastausten määriä.

Jokaisen vastaustyyppin kohdalla on erikseen laskettu kaikki vastanneet, hallitus/oppositio, sosialistit/ei-sosialistit ja miehet/naiset. Taulukon alareunassa ilmenevät kunkin ryhmän suuruudet, joihin annettujen vastauksien määriä voi siis myös vertailla.

Muutamassa kohdassa on mainittu sellaiset haastateltavat, joille en ole kysymystä kiireessä esittänyt. Esitetyt sitaatit ovat kukin eri haastatellun vastauksesta otettuja.

## I VALMIIN TIEDON HANKINTATAVAT JA KÄYTTÖ

## 1.1 Omat ministerin työssä hyväksi koetut avut

"Mitä henkilökohtaisia ominaisuuksianne katsotte/katsoitte voivanne eniten hyödyntää?"

Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaluokissa:

| Annettu vastaus:                    | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|-------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Poliittis-yhteiskunnallinen kokemus | 15   | 10    | 5    | 4    | 11      | 11 | 4 |
| Oma siviilityö tai/ja koulutus      | 9    | 6     | 3    | 2    | 7       | 6  | 3 |
| Persoonallisuuden piirteet          | 12   | 8     | 4    | 6    | 6       | 9  | 3 |
| Oman elämän merkittävät kokemukset  | 4    | 2     | 2    | 2    | 2       | 3  | 1 |
|                                     | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Suurimmassa osassa vastauksista todettiin joko omien henkilökohtaisten ominaisuuksiensa tai toisaalta aikaisemman poliittis-yhteiskunnallisen kokemuksen olevan se, joka eniten käytännössä on auttanut selviytymään ministerinä. Koulutuksen tai siviilityön mainitsi tärkeäksi yhteensä vain kahdeksan vastaajaa. Muut ryhmittelyt (hall./opp., sos./ei-sos. ja miehet/naiset) eivät osoittaneet mitään silmiinpistävää. Tässä mielessä voidaan puhua poliitikoista, joille politiikasta ja poliittisesta hallinnoinnista saadut omakohtaiset kokemukset ovat antaneet sen tarvittavan koulutuksen, jossa omia persoonallisuuden piirteitä on voinut hyödyntää. Omiksi hyviksi ominaisuuksiksi mainitsivat haastatellut esimerkiksi seuraavanlaisia asioita:

- kommunikointikyky ja tunnollisuus
- kyky omaksua asioita nopeasti ja tehdä päätöksiä

- kyky hankkia asiantuntemusta
- perustietous yhteiskunnan eri aloilta
- kiinnostus valmisteluun ja konkreettiseen päätöksentekoon
- kokemus poliittisesta päätöksenteosta
- sitkeys ja määrätietoisuus.

Omien henkilökohtaisten elämäkokemusten korostamisen puuttuminen on mielenkiintoinen ilmiö. Se saattaa olla ilmaus siitä, että ns. yksityinen minä ja julkinen poliitikon minä pidetään Suomessa vielä kutakuinkin erillään, eivätkä poliitikot ole tottuneet kertomaan kovin henkilökohtaisista elämänvaiheistaan. Miettiessäni mitä tällainen kertoo johtajuustyyppistä, tulin siihen tulokseen, että kovin karismaattista kuvaa ei synny henkilökohtaisella tasolla etäällä pysyvistä ministeristä, jonka taustasta ei nouse esiin minkäänlaista "oikeutusta" tai myyttiä. Uudenlainen epäideologisuus liittyy myös tähän pidättyvyyteen. Taustaa ei nähdä ratkaisevana poliittisen uskottavuuden kannalta, siihen ei tulla edes kiinnittäneeksi huomiota. Henkilökohtaisimpia vastauksia tässä kohdin olivat seuraavat toteamukset:

"..Eikä vähiten se, että on perustanut perheen ja synnyttänyt lapset.. ja kokenut tämänkin puolen elämästä."

"No kyllä mä itse koen sen nimenomaan niin, että varsin pitkälle tällanen elämäkokemus, kun mä olen tullut tuolta pöllumetsästä ministerinpallille niin siinä on joutunut monella tasolla näihin asioihin pureutumista, tuntee käytännön työtä ja pyrkinyt sitten itse tähän teoreettiseen puoleen pureutumaan. Tärkeintä ministerin tehtävissä on mielestäni se, että on hyvä kuuntelija, mutta myös sitten tarvittaessa hyvin päämäärätietoinen."

Myöskään puhdas ideologinen näkemys (esim. niin, että henkilö katsoisi itsensä todella luotettavaksi ja hyväksi edustamaan jotain kansanosaa tai ajattelutapaa) ei ollut mainittujen ominaisuuksien listalla. Jotkut katsoivat taustansa antavan moraalisen viitekehyksen, kuten esimerkiksi yllä siteerattu vastaaja, mutta varsin useissa vastauksissa ideologisuus oli täysin poissa. Tämä voi olla merkki siitä, että ei haluta tai edes tulla enää ajatelleeksi korostaa ideologisuuden merkitystä aikana, jolloin sitä saatetaan pitää tarpeettomana rasiitteena julkisessa toiminnassa. Perinteiset

luokkaerot ovat tasoittuneet, eivätkä uudet vielä ole löytäneet poliittista ilmaisumuotoaan tarpeeksi organisoituneessa muodossa. Millsin tutkimuksissaan havaitsema eliitin jäsenten samantyyppinen elämänkatsomus ja Janssonin kuvaama "kokonaisvastuun" tuntemisen tarve suomalaisessa yhteiskunnassa kuvastuvat osaltaan epäideologisuudessa (vrt. Mills ja Jansson). Neutraalia asiantuntijuutta sen sijaan painotettiin vastauksissa. Eräs vastaaja kuvasi johtoasemaansa seuraavasti:

"Siihen on vaikea sanoa... Jos vertaa muihin tehtäviin, joissa on ollu vaikkapa kansanedustajana tai pankinjohtajana niin ei tämä tehtävä sinänsä kovin paljon poikkea siitä miten nämä asiat olen ottanut. ..ei kai tämä työnä, jos ajattelee miten tätä työtä tehdään, niin ei kai tämä poikkea mistään, niin en mä usko, että tämä periaatteessa poikkeaa mistään vaativasta johtamistehtävästä kovin oleellisesti muuta kuin siinä minkälainen kuva tästä on julkisuudessa ja halutaan antaa julkisuudessa. Siinä on sitten tietysti omat toivomuksensa."

1.2 Sopeutumisaika

"Kuinka kauan katsotte ministeriksi sopeutumisen vieneen aikaa?"

| Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaluokissa: |      |       |      |      |         |    |   |
|---------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                                  | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Heti                                              | 4    | 2     | 2    | -    | 4       | 3  | 1 |
| Muutamia päiviä                                   | 1    | 1     | -    | 1    | -       | 1  | - |
| Muutamia viikkoja                                 | 1    | -     | 1    | -    | 1       | 1  | - |
| Muutamia kuukausia                                | 8    | 8     | -    | 2    | 6       | 5  | 3 |
| Vuosi tai enemmän                                 | 10   | 6     | 4    | 6    | 4       | 8  | 2 |
| <hr/>                                             |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                   | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys tarkoitti ensimmäisen ministerikauden kokemuksia. Enemmistö vastaajista katsoi kuluneen muutamasta kuukaudesta vuoteen tai pitempääkin ennen kuin työssä oli saavutettu jokseenkin miellyttävä rutiini. Usein mainittiin ensimmäisten kuukausien tai ensimmäisen vuoden olevan sisäänajoa hallinnollisiin rutiineihin. Neljä ei-sosialisteihin lukeutuvaa vastaajaa oli sitä mieltä, että sopeutumisen on tapahduttava heti vaikka asiallisesti ottaen tämä ei olisikaan mahdollista. He halusivat täten korostaa sitä kantaa, että ministeriksi tulevan täytyy olla jo politiikassa niin kypsynyt, että hän pystyy vastaamaan haasteeseen silloin, kun tällainen tulee eteen. Muissa ryhmissä ei ollut merkittäviä eroja yleiseen linjaan verrattuna.

".. Sen jälkeen kun nimitys on tapahtunut ei ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin ottaa tehtävä vastaan ja toimia siinä niin kauan kuin saa, pystyy ja voi."

".. No minulla on sellanen sanontatapa, että ministeri vastaa ensimmäisestä hetkestä alkaen. Se ei ole pelkästään juridinen lähtökohta vaan se on myös faktinen, että kun ryhtyy ministeriksi, niin pitää niinkun tavallaan välittömästi ryhtyä ministeriötään johtamaan, jos johtaa ministeriötään, sitähän kaikki eivät tee... Mutta, kyllähän se aina vie, sanoisin näin, että se riippuu aina, että mihinkä vuodenaikaan tulee ministeriksi, koska silloin pääsee paneutumaan sisään ministeriöönsä, kun on tehnyt yhden budjetin."

".. Vähintään siinä menee puoli vuotta kaikissa rutiineissakin ja sitten ehkä tässä tällaisessa henkilökohtaisessa asennoitumisessa menee vuosi puolitoista."

".. Et mä sanoisin, että muutamasta viikosta tai kuukaudesta, joka koskee sitä rutiinia, niin tommoseen vuoteen puoleentoista ottaen huomioon nää budjettiasiat, ennen kuin voi sanoa, että et osaa sen niiltä osin. Eli tältä kannalta niin koko vaalikauden kestäväällä hallituksella niin varmasti on olemassa se etu, että opettelubudjetin jälkeen, joka myös teknisesti on varmasti toisten valmistelema, niin tuota sitten pääsee siihen omaan budjetin tekemiseen ja esimerkiksi KTS:än tekemiseen ja sitten tällä sektorilla on valtakunnallinen 5-vuotissuunnitelmasysteemi, niin ei sille voi mitään, että on mitä tahansa korvien välissä, niin semmonen 1 ½ vuotta on minimi, jossa oppii tuntee tän systeemin."

".. Et minä luulisin, että ministerin tehtäviin oppii sillä tavalla, että tuntee

hallitsevansa ministeriön toimialan paremmin kuin kukaan yksittäinen virkamies hallitsee, niin kyl siihen varmaan pari vuotta kuitenkin menee. Ministerin pitäis periaatteessa, kun ministeriö on päällikkövirasto, ministerinhän pitäis periaatteessa, ministerillä pitäis olla sellanen tunne, mieluummin sitten myöskin sen tunteen pitäis perustua tosiasioihin, että hän hallitsee sen ministeriön asiat todella, niin että kun hän sitten päätöksiä tekee, ne olisivat asioista katsottuna hyvin perusteltuja ja toiseksi, että hän ei ajautuis virkamiestensä vaihtelevien näkökantojen mukaan, vaan ei myöskään sillä tavalla olis virkamiesten tai ei kokis tätä virkamieskompleksia, että hänellä olis joku pakko niin kun näyttää itsenäisyyttään... että hän siis tyynesti hallitsisi asiansa."

".. Mut sanotaan vuoden päivät. Suurin piirtein, silloin alkaa olla käsitys siitä, mitä työvuoteen sisältyy ja minkälaiset asiat ovat tärkeitä ja tämmönen erityyppisten asioiden painoarvo alkaa selvitä ja niin poispäin. Myös se julkisuuspuoli, miten minkäkin tyyppiset asiat otetaan vastaan julkisuudessa, joka on tän työn yks oleellinen piirre."

Michels korosti johdon stabiiliudesta puhuessaan eliitin jäsenten opetteluajan pituuden merkitystä. Johtajan on oltava paikallaan riittävän pitkään oppiakseen asiat ja tullakseen näin hyödylliseksi. (Michels 1949, 102-103.) Vaihtuvuus huipulla luo ongelmia hallintokoneiston toimivuudelle. Jos ministeri yleensä aikoo olla hallinnon johdossa, täytyy hänen perehtyä syvällisesti ja laajasti oman hallinnonalansa asioihin sekä oppia käyttämään ministeriön menettelytapoja tehokkaasti. Demokraattisuuden vaatimukset (vaihtuvuus, uusien poliittisten ajatusten toteuttaminen) ovat ristiriidassa tehokkaan hallintokoneiston (tietty määrä rutiinia, selkeät normistot, tekninen tietous, informaation kulun järjestäminen tiettyihin puitteisiin) kanssa, koska uusi ministeri katkaisee toiminnan virran. Jokunen haastateltava ihmettelikin, miten hyvin lyhyen aikaa toimivat hallitukset ylipäätään saavat mitään aikaan. Hallinnon toimivuus vaatii elitistisyyttä, mutta ministerien päämääränä on periaatteessa demokraattinen poliittinen muutos. Haastattelut tukevat sitä näkemystä, että kokeneet, pitkään politiikan huipulla (eduskunta, mieluummin entinen valtioneuvoston jäsenyys) mukana olleet poliitikot ovat kaikkein käyttövalmiimpia vaikka heilläkin menisi kuukausia sopeutumiseen. Näin puolueiden voi olettaa korostavan tätä puolta ministerivalinnoissaan.

1.3 Perehtyminen työhön

"Millä tavoin Te aluksi perehdyitte hallinnonalanne asioihin ja ketkä Teitä avustivat tässä vaiheessa eniten?"

| Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaluokissa:            |      |       |      |      |         |    |   |
|--------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                                             | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Ministeriön ja sen alaisten virastojen ja laitosten esittely | 7    | 6     | 1    | 3    | 4       | 3  | 4 |
| Sihteerit perehdyttivät                                      | 6    | 4     | 2    | 1    | 5       | 2  | 4 |
| Ylimmät virkamiehet perehdyttivät                            | 11   | 9     | 2    | 2    | 9       | 7  | 4 |
| Aikaisemmat poliittiset luottamustehtävät pohjana            | 6    | 6     | -    | 3    | 3       | 4  | 2 |
| Muu tapa                                                     | 11   | 7     | 4    | 3    | 8       | 7  | 4 |
| -----                                                        |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                              | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys puuttuu kuudelta miespuoliselta vastaajalta, joista viisi on sosialistia ja yksi ei-sosialisti. Tältä osin taulukon tiedot ovat merkittävästi puutteelliset.

Useimmin vastauksissa mainittiin ministeriön korkeimmat virkamiehet, joiden kanssa perehdytään hallinnon asiakysymyksiin, sekä kohta muu tapa. Vastauksissa korostui nimenomaan ministeriön korkeimman johdon (kansliapäällikkö, osastojen päälliköt) vahva asema ministerin rinnalla perehdyttämistilanteessa.

Yhtä suuri ryhmä muut piti sisällään mm. luentoja, vierailuja ja sidosryhmien tapaamista. Muut vastaajat ehkä kokivat tehneensä näitä asioita ennen ministeriksi astumistaan tai sitten he eivät pitäneet niitä työhön perehtymisen kannalta keskeisimpinä asioina. Ryhmässä muu yksi vastaaja katsoi orientoituneensa uuteen tehtäväänsä "konkreettisten hankkeiden kautta" ja toinen sanoi "rutiinin ja työn tempaavan mukaansa". Huomionarvoista on mielestäni se, että vain kuusi vastaajaa mainitsi kysyttäessä aikaisempien poliittisten luottamustehtävien perehdyttäneen häntä hänen johtamansa hallinnon asioihin. Kaikki kuusi olivat haastatteluhetkenä hallituksen jäseninä.

Aikaisemman poliittisen toiminnan tuoman kokemuksen merkityksen vähäisyys saattaa kuvastaa ministeriyden teknistyvää luonnetta ja ministeriön maailmaan sopeutumisen vaikeutta kokeneillekin poliitikoille. Jos näin on, sen voi olettaa kertovan perehtymisprosessin elitistisyydestä (normistot, ministeriön päätöksentekokulttuuri, tiedonkulun elitistyminen, jne.), jossa korostuvat teknikkojohtamisen puolet. Galbraithin näkemyksessä päätöksenteon teknisyyds juuri lisää ministerin riippuvuutta virkamiesten tuottamasta tiedosta (Allardt-Littunen 1979, 125). Toisaalta tätä riippuvuutta voivat vähentää ainakin osittain alkuvaiheessa käytetyt muut tavat perehtyä hallinnonalaan, joita haastatellut olivat maininneet. Näissä oli mahdollisuus saada tuoreita ajatuksia ministerin politiikan muuttamiseen. Kysymyksellä ei kuitenkaan pystytty selvittämään mikä painoarvo erilaisilla sopeutumismenetelmillä ja kanavilla on ollut.

Tavallisin tapa astua ministeriyeen kulki kutakuinkin seuraavasti:

".. Tässä tietysti tutustui ensin keskeisiin virkamiehiin ja sitten käytiin heidän kanssaan lävitse asioita. On hyvä kansliapäällikkö ja se, että täällä ei käydä ihan tavu tavulta kaikkia asioita lävitse osoittaa sen, että kun hän tuli tähän huoneeseen ensimmäisen kerran sen jälkeen kun mä olin ministeri, niin hän sanoi, että älä murehdi. Ne asiat tulee tähän pöydälle, ne on hyvin valmisteltuja, kyllä sä ne osaat ratkaista sitä mukaa kun ne tulee.. mä kävin alaisissani laitoksissa.. en tietysti pystynyt intiimisti päivän aikana heidän työhönsä täysin paneutumaan, mutta mulla oli fyysinen käsitys näistä laitoksista.. sitten tietysti kiersin tämän viraston ja sen jälkeen se on ollut esittelypohjalla."

"Ministeriöittäin vaihtelee. Se on kiinni henkilöistä ja henkilöstö..suhteista. Tietysti tärkein avustava henkilö on yleensä kansliapäällikkö. Mut siinä on tietysti sitten aina kansliapäällikön henkilöstä ja kyvystä olla mukana myös paljolti kysymys."

Eräs haastateltavista katsoi toisaalta, että ministerin tulee tietää mihin päänsä työntää, sillä ministerin epäitsenäisyys lisää virkamiesten autonomiaa ja johtajuuden hajoamista. Haastateltavan mielestä

"..Loppujen lopuksi virkamiehistä, jotka ovat merkittävässä asemassa on ministerille hyvin vähän apua. Siellä lähdetään siitä, että pitää osata asiat ja sitä käytetään myöskin hyväksi, jos ei osaa eikä tunne sitä hommaa, koska kyse on vallanjaosta. Virkamiehistö hyvin mielellään käyttää sitä itse. Että siinä on mun mielestä tällainen jännite selvästi olemassa.. kyllä siihen työn todellisiin luonteeseen.. aika pitkälle täytyy oppia kantapään kautta.."

Kaksi muuta totesi puolestaan ministerin rooliin kuuluvan yksinäisyyden.

"Tässä tehtävään sopeutumisessa? Se on ilmeisesti niin, että siinä vaiheessa ei virkamiehistä suoraan sanoen kovin paljon apua ollu. Kyl tää on aika yksinäistä hommaa... Mutta osittain virkamiehistä ja osittain tällaisista poliittisista, luotetuista ystävistä koostu semmonen taustaryhmä niin se oli aluksi kaikkein tärkein. Valitettavasti vain on niin, että virkamiehiä on hyvin monenlaisia. Toiset on yhteydessä ministeriin vain silloin kun se on ihan välttämätöntä tehdä. ... Mutta se on tässä sanosko työhönopastuksessa niin enemmän apua muista kuin virkamiehistä. Esimerkiksi entisistä ministereistä tai.. kansanedustajista, muuten politiikassa mukana olevista."

"No en minä nyt voi nimetä jotain virkamiestä tai virkamiehiä. Vaan tässä virkamiehiä enempi apua oli tuosta poliittisesta sihteeristä, jonka kautta sitten ministeriön virkamiehiäkin.. virkamiehiäkin.. tietysti sitten virkamiesten ominaisuudet tulee matkan varrella esille, mutta ei ne tule siinä ensivaiheessa.. toisilta saa vähän enempi ja toisilta vähän vähempi niin kuin nyt yleensä."

Vastauksien ääripäänt antavat kuvan toisaalta luottamuksellisesta ja toverillisesta suhteesta ministerien ja johtavien virkamiesten kesken, ja toisaalta poliittisesta pesänjaosta, jossa ministerin täytyy suorastaan "vartioida" omaa johtajuuttaan kotiutuneita virkamiehiä vastaan. Mikäli

ministeri ei ole itse aikaisemmin tarkemmin perehtynyt ministeriönsä toimialan asioihin ja joutuu uuteen tilanteeseen, on virkamiesten autonomia varsin suuri. Erityisesti kokenut kansliapäällikkö saa tällaisessa tilanteessa korostetun valta-aseman. Ministerin riippuvuus virkamiehistä on siten sekä päätöksenteon elitistisyyden että johtamiskulttuurin kannalta keskeinen kysymys.

#### 1.4 Tärkeän tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon etsimiseen käytetyt kanavat

"Millä tavoin itse etsitte tietoa jostain asiakokonaisuudesta, jolla on laajempaa periaatteellista merkitystä, myös tulevaisuudessa?"

Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä:

| Annettu vastaus:                           | <u>yht.</u> | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|--------------------------------------------|-------------|-------|------|------|---------|----|---|
| Virkamiehet                                | 7           | 5     | 2    | 2    | 5       | 5  | 2 |
| Sanomalehdet/media                         | 5           | 5     | -    | 2    | 3       | 5  | - |
| Puolueorganisaatio                         | 4           | 4     | -    | 2    | 2       | 2  | 2 |
| Kirjallisuus/julkaisut (myös tieteellinen) | 5           | 4     | 1    | 2    | 3       | 5  | - |
| Tutkijat/asiantuntijat                     | 6           | 5     | 1    | 2    | 4       | 5  | 1 |
| Kulloisenkin asian sidosryhmät/"kenttä"    | 9           | 7     | 2    | 2    | 7       | 6  | 3 |
| "Kansa"                                    | 2           | 1     | 1    | -    | 2       | 2  | - |
| "Yleinen yhteiskunnallinen toiminta"       | 3           | 3     | -    | 2    | 1       | 2  | 1 |
| Muu                                        | 7           | 3     | 4    | 3    | 3       | 5  | 1 |
|                                            | 24          | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Tällä kertaa suurimman suosion saivat sidosryhmät/kenttä ja virkamiehet, jotka mainittiin sellaisiksi, joihin ollaan yhteydessä asioiden valmisteluvaiheessa. Tutkijat/asiantuntijat saattavat edustaa myös ministeriön sisällä tai muussa hallinnossa työskenteleviä henkilöitä, eivätkä näin ollen välttämättä tuo mukanaan mitään radikaalisti uutta näkökulmaa. Sidosryhmiksi puolestaan mainittiin sellaisia virallisia etujärjestöjä, jotka muutoinkin osallistuvat yhteiskunnallisen päätöksenteon sorvaamiseen. Näin ollen kyse on jo muutoinkin hallintokoneistoon yhteyttä pitävistä tahoista, joista osa on mukana virallisessa päätöksenteossa. Tällöin on siis kyse lähinnä strategisesti tärkeiden eliittien välisestä tiedonkulusta (vrt. Jansson 1981).

Kohtaan muu lukeutuvia kanavia mainitsi kaikkiaan seitsemän henkilöä. Näitä olivat mm. luennot ja keskustelut poliittisen sihteerin kanssa.

Vaikka ministerit osallistuvat omasta aloitteestaan erityyppiseen kansalaistoimintaa ja tapaavat monenlaisia ihmisiä, vain kolme mainitsi tällaiset kontaktit varsinaiseksi inspiraationlähteekseen. "Kansan" erillisenä käsitteenä (ulkopuolella etujärjestöjen ja kansalaistoiminnan) mainitsi kaksi vastaajaa. Kirjallisuutta ja lehdistöä hyödynnettiin yhtä paljon. Yleisesti kaikenlaisia kanavia käytettiin varsin tasaisesti. Hallituksen piirissä "kenttä" oli samoin suosituin. Virkamiehet, asiantuntijat/tutkijat ja sanomalehdet mainitsi hallituksesta viisi vastaajaa. Oppositiossa taas lehdistöä/mediaa ja puolueorganisaatiota ei maininnut kukaan, ei myöskään "yleistä yhteiskunnallista toimintaa". Vaikea on silti tietää, mitä tarkoitti opposition edustaja, joka sanoi tiedonlähteenään olevan "käytännön elämän".

Sosialistien leirissä tiedon etsintään käytetyillä kanavilla oli hyvin tasainen kannatus. Ei-sosialistien parissa taas "kentältä" saatu tieto oli kaikkein suosituinta, sillä sen mainitsi 15:sta vastaajasta seitsemän. Miesten parissa eri lähteiden suosio oli varsin tasaista. Tutkijoita/asiantuntijoita, lehdistöä ja kirjallisuutta seurattiin samalla mielenkiinnolla. Kuudesta haastatellusta naisesta sen sijaan kukaan ei maininnut lehdistöä tai kirjallisuutta lähteikseen. Puolueorganisaation vähäinen merkitys on mielenkiintoinen



ilmiö. Kaikista 24:stä haastatellusta vain neljä mainitsi puolueorganisaation tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon kannalta tärkeäksi lähteeksi. Mitä tämä voi mahdollisesti kertoa puolue-elimissä käytävästä keskustelusta? On mahdollista, että se keskittyy lähinnä esillä oleviin lyhyen tai korkeintaan keskipitkän aikavälin asioihin ja puolueet toimivat ennen kaikkea vaalikausiperiaatteella.

Kysymyksen esittämisen yhteydessä kävi ilmi, että sen sisältö ymmärrettiin hieman vaihtelevasti ja yleensä ottaen lievempänä kuin oli tarkoitettu. Kun kysymys kosketteli nimenomaan tulevaisuuden tutkimuksen kannalta kiinnostavaa visiointia, uusia ajatuksia ja politiikkaa tuottavaa tietoa, käsittivät vastaajat sen tarkoittavan lähinnä keskipitkän tähtäimen suunnittelussa tarvittavaa etujärjestömielipidetietoutta. Kysymyksessä käytetty sana periaatteellinen viittasi juuri tuohon poliittisesti merkitsevään ja yhteiskunnallisesti ratkaisevaan puoleen.

"..Mä käytän sanaa suuria käytännön asiakomplekseja.. yleensä niihin liittyy eri intressitahoja.. silloin täytyy keskustella eri järjestöjen kanssa.. ja tietysti alan asiantuntijoiden kanssa, joiden kanssa tietysti jo virkamiehetkin on keskustelleet, mutta on sitten se mahdollisuus, että virkamiesvalmistelu ei ole osunut oikeaan, niin silloin alan asiantuntijat.."

"..Mä sanoisin, että mä en lähtenyt koskaan kirjallisuudesta hakemaan. Enkä niinkään paljon noista tehdyistä mietinnöistä apua ja tietoa vaan se oli ollut hyvin pitkälinen prosessi. Vaan minä kutsuin luokseni henkilöitä, jotka oli asian valmistelussa olleet mukana ja henkilöitä, joilla oli asiasta erilaisia näkemyksiä ja siitä sitten muodostui oma tuota mielipide, kun sain keskustella eri henkilöitten kanssa. Kirjallista, painettua tietoa minä en kovin paljon hankkinut vaan kyllä minä keskustelemalla minä hankin."

"Puoluekoneisto on hyvin tärkeä ja sen lisäksi.. asiaryhmästä riippuen siihen suuntautuneet, siihen ankkuroituneet yhteiskunnalliset järjestöt. Samoin sitten lehdistön aihepiiristä esittämät käsityskannat ovat ehkä kolmas semmonen suunta.. koittaa saada tietoa."

Tulokset antavat ministerien tiedonhankintakanavista varsin pluralistisen kuvan. Kaikenlaisia kanavia käytetään. Eri kysymys on, miten näitä erilaisia

kanavia käytetään. Kysymyksessä ei pyydetty mainitsemaan kanavien suhteellista merkitystä haastateltaville. Voidaan olettaa, että virkamiehet saattavat käytännön työssä saada suuremman merkityksen, sillä he kontrolloivat merkittävässä määrin sitä tietoa, jonka pohjalta päätöksiä ministeriön sisällä tehdään. Tällöin olisi kysymys elitistisen tiedonkulun voimistumisesta. Tutkijat/asiantuntijat edustavat puolestaan myös eliittiä ja heidän näkökulmansa voi olla yhtä hyvin sektorit ylittävä kuin tekninenkin. Uusi faktatietokin (periaatteessa teknisluonteinenkin) voi kuitenkin olla johtajuutta uudistavaa silloin, jos ministeri uskaltaa hakea sitä oman alueensa ulkopuolelta ja yhdistää uudella näkökulmalla oman hallinnonalansa päätöksien perusteluihin.

Kirjallisuuden ja julkaisujen lukeminen ei ilmaise sitä, onko ministereillä aikaa lukea ne kannesta kanteen, eikä sitä miten erilaisia julkaisuja he lukevat. Sanomalehdet/media toimivat kahdensuuntaisesti. Ne antavat tietoa ja toimintaimpulsseja, jotka mahdollisesti johtavat ideioihin ja joskus toteutuvat päätöksinä. Toisaalta ne heijastavat poliittisen ja hallinnollisen toiminnan vaikutuksia ja muotoilevat näin ministerin mielikuvaa johtajuuden onnistuneisuudesta. (Vrt. Altheide 1985) Mediaa käytetään näin ollen hyvin monipuolisella tavalla. Mediat sisältävät lisäksi tietynlaisen sisäänrakennetun elitistisyyden. Tieto valikoituu omaan eliittiinsä lukeutuvien toimittajien kautta, joilla saattaa olla läheiset kontaktit poliittisiin ja taloudellisiin eliitteihin. Periaatteessa tiedotusvälineiden pitäisi edustaa keskeistä poliittisen vallan vastavoimaa, mutta tämä vaatimus ei aina toteudu. Yksi haastateltava mainitsi medioista puhuessaan niissä ongelmalliseksi sen, että

"..Valitettavasti on sanottava että niin paljon esiintyy virheitä ja epätarkkuuksia tiedonvälittämisessä, että joskus tulee jopa epätoivoiseksi. Siis en nyt puhu arvoarvostelmista, siitä käsitelläänkö jotain asiaa myönteisesti tai tuota noin niin kielteisesti.. tarkoitan, että on niin paljon epätarkkuutta, että tosiasiat saattavat joka toisessa asiassa suurin piirtein kääntyä pääläelleen."



Tiedonhankintakanavien monipuolisuus ei täten kerro käytön sisällöstä, eikä siitä onko ministereillä ei-elitistinen, johtajuutta uudistava ote tällaiseen tiedonhankintaan. Lähinnä käy ilmi ministerien aktiivisuus seurata ympäristöään ja sieltä tulevia erilaisia impulsseja.

1.5 Tutkimus, jota katsoo tarvitsevansa työssään

"Minkä alojen tieteellisestä tutkimuksesta Teille olisi/olisi ollut eniten hyötyä ministeriön johdossa?"

|                                                   |      |       |      |      |         |    |   |
|---------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |      |       |      |      |         |    |   |
| Annettu vastaus:                                  | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Omaan hallinnonalaan suoraan liittyvää            | 17   | 12    | 5    | 8    | 9       | 13 | 4 |
| "Ulkopuolista" muiden alojen tutkimusta           | 7    | 6     | 1    | 4    | 3       | 6  | 1 |
| Ei ole aikaa lisämateriaalille                    | 1    | 1     | -    | -    | 1       | -  | 1 |
| Ei osaa sanoa                                     | 1    | -     | 1    | -    | 1       | -  | 1 |
| Muu                                               | 2    | 2     | 1    | -    | 3       | 3  | - |
| -----                                             |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                   | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Edelliseen kohtaan 1.4 liittyen halusin erityisesti selvittää, minkä tyyppistä tutkimusta haastateltavat katsoivat tarvitsevansa. Lähtöajatuksenani oli se, että ollakseen tiedonjanossaan ei-tekniisiä, uudistavia ja mahdollisesti myös ei-elitistisiä, ministereiden tulisi olla kiinnostuneita myös oman alansa sektorin ylittävästä tutkimuksesta, jonka hän ottaisi osaksi ministeriössä tapahtuvaa päätöksentekoaan. Vastausten jakautumisesta näkyy kuitenkin, että vain seitsemän vastaajaa ilmaisi tarvetta saada "ulkopuolista"

tutkimustietoa. Kohta muu puolestaan piti sisällään sellaisia asioita kuin "yleisjärki", "kokemus" ja "tutkimus menee omia menojaan".

Ajanpuutteen lisäksi syynä voi olla Pareton kuvailema "kettuhallinto", jossa ei lähdetä sektorit ylittävään toimintaan. Tiedonhankintatapoja ohjaa perinne, jossa ei ole juuri toimittu oman alan KTS:ää pidemmällä aikavälillä. Johtajuustyylinä tällainen on varsin konservatiivista ja urajohtaja-tekniistä.

Vastauksien enemmistö toi ilmi toiveen oman alan tutkimuksen lisäämisestä, uudelleen painottamisesta ja koordinoinnista. Sen sijaan kovinkaan moni ei maininnut "muiden" alojen tutkimuksen olevan erityisen tarpeellista. Mikäli muita aloja yleensä mainittiin oli tavallisinta korostaa talouden merkitystä, mutta ei esimerkiksi kulttuurin tutkimuksen eri lajeja (sosiologia, antropologia, historia, kielitieteet jne.) vaikka näiden alojen syvällisemmän tuntemuksen ja ymmärryksen tarve ja tietämyksen integroiminen hallinnon ratkaisujen perusteisiin saattaisi luulla olevan kansainvälisessä muutostilanteessa tärkeä tekijä. Tiedon tulvaa ja toisaalta kiirettä valitettiin useimmin. Ministereillä ei näin näytä olevan aikaa selvittää itselleen, mitkä ovat ne keskeiset laajat, arvoihin sidotut yhteiskuntapoliittiset päämäärät, joista he tarvitsevat lisätietoa ja joihin he keskittyvät. Myöhemmin läpikäytävässä kohdassa 2.6, jossa puhutaan työn rationalisoinnista, tämä ongelma painottuu. Keskeisin kysymys, miksi haluan olla ministerinä, ei näytä olevan konkretisoitunut joihinkin tiettyihin asioihin. Kiire ja osallistuminen liian moneen asiaan on pikemminkin tyypillinen työskentelymuoto.

".. Uusimman tutkimustiedon hyödyntämisessä oli se ongelma, että ei ollut, enkä mä löytänyt ihmisiä, jotka olisivat tiivistetysti kertoneet siitä, mitä täällä tutkimuspuolella tapahtuu.."

".. Ei ongelma tässä ole tiedonsaanti ja oikeitten tietojen lähteille pääsy, ei ollenkaan.. tietoa on ihan riittävästi. Ne ongelmat on ihan muualla. Ne on enemmänkin hallinnollisia ja taloudellisia ja niin poispäin.. tietoa on saatavissa riittävästi ja aivan relevanttia tietoa myöskin.. tietoa on ylitsepursuavasti saatavissa."

Haastateltavien vastauksista heijastui tarve saada tiettyä järjestystä informaatiokaaokseen vaikkakaan kovin moni ei pukenut tätä tunnetta tarpeeksi saada aikaan järjestettyä tiedon siivilöintiä ja organisointia esimerkiksi ministeriä avustavan asiantuntijaorganisaation muodossa.

1.6 Tutkijakontaktit

"Tunnetteko/tunsitteko jonkun tutkijan henkilökohtaisesti?"

| Annettu vastaus:                  | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |       |      |      |         |    |   |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                   | yht.                                              | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Oman alueen tutkijoita            | 14                                                | 9     | 5    | 6    | 8       | 10 | 4 |
| Muita kuin oman alueen tutkijoita | 5                                                 | 4     | 1    | 2    | 3       | 5  | - |
| Ei ollenkaan/ei osaa nimetä       | 6                                                 | 4     | 2    | 2    | 4       | 4  | 2 |
|                                   | 24                                                | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Vastauksissa suurimmaksi ryhmäksi tuli edellisen kohdan 1.5 (tutkimus, jota katsoo tarvitsevansa työssään) mukaisesti oman alueen tutkijat, joihin ministereillä oli eniten sellaisia kontakteja, joista he katsoivat saavansa selkeitä virikkeitä omaan päätöksentekoonsa. Ongelmaksi mainittiin taaskin ajan puute, joka estää syvällisemmän paneutumisen valmistuneisiin tieteellisiin töihin. Löytyi myös niitä, joiden mielestä tutkimuksen painopistealueet eivät ole oikeat tai tutkimus on muutoin varsinaisen päätöksenteon kannalta hyödytöntä.

".. Sellaisiin tutkijoihin, joilla ei ole poliittista painolastia minä voin siis luottaa ja mielellään käyttäisin, koska heti kun tulee poliittinen motiivi

näihin asioihin, jotka on erittäin herkkiä sekä poliittisesti että tunneperäisesti, niin silloin rupee ensisijaisesti miettimään että mitähän toi kaveri ajaa takaa. Mutta tällainen ulkopuolinen ilman poliittista painolastia oleva tutkija-asiantuntija on arvokas tällä alalla.."

".. Mä tunnen tutkijoita, mutta musta tuntuu, että tutkijoilla on samoja vanhoja ideoita kuin minullakin. Samoja kuin meillä muillakin, ei ne niin niin kauhean uusia ajatuksia ole.."

Toista näkökulmaa taas edusti seuraava vastaaja, jonka mielestä kaikille vastaajille yhteisen aikaongelman lisäksi, hänelle tarpeellista tutkimustietoa ei ole riittävästi liikkeellä:

"Liian vähän, ja se johtuu tietysti itsestäni ja ajankäytöstäni, mutta myös siitä, että sellaista tutkimustoimintaa, jota tarvitaan poliittiseen päätöksentekoon suoraan sillä sektorilla millä toimin nyt, on aika yllättävän vähän, liian vähän.."

Vastauksien jakaumat vahvistavat jo edellisessä kohdassa 1.5 esille tulleita näkökohtia. Tutkijoitten arvelin olevan sellaisia henkilöitä, joiden kanssa käytävä keskustelu antaisi ministerille mahdollisuuden irrottautua virkamiestyöskentelystä ja -kielestä. Enemmistö olikin kokenut tutkijat päätöksenteossa uusia ajatuksia antavina ja niitä edistävinä hyödylliseksi ainakin joskus. Eri asia on, onko tutkijoilla sen sijaan välttämättä rohkeutta esittää uusia vaihtoehtoja. Ministerin voi olettaa tarvitsevan monille tuloksille tulkitsijan, sillä heillä ei ole aikaa perehtyä isoihin tutkimuskokonaisuuksiin, eikä välttämättä riittävää asiantuntemusta joltakin erityisalueelta.

### 1.7 Osallistuminen tilaisuuksiin (seminaarit, symposiumit..)

"Kuinka usein voitte osallistua hallinnonalanne asioiden asiantuntijatilaisuuksiin, kuten seminaareihin ja symposiumeihin? Katsotteko/katsoitteko saavanne niistä käytännön hyötyä päätöksentekoaanne varten?"

Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä:

| Annettu vastaus:                                             | <u>yht.</u> | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------|------|------|---------|----|---|
| Katsoo saaneensa virikkeitä                                  | 16          | 13    | 4    | 9    | 7       | 13 | 3 |
| Liian vähän aikaa muuhun kuin muodolliseen paikalla käyntiin | 11          | 9     | 2    | 4    | 7       | 7  | 3 |
| Muu                                                          | 3           | 1     | 2    | -    | 3       | 3  | - |
|                                                              | 24          | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Suurin osa katsoo saaneensa tilaisuuksista aineksia omaan työhönsä ja päätöksentekoonsa, mutta moni näistäkin oli sitä mieltä, että aikaa on usein liian vähän pidempiin keskusteluihin (esimerkiksi yleisön kanssa) ja osallistumiseen. Eroja eri vastaajaryhmien kesken ei juuri ollut. Kohta muu piti sisällään kolme miestä, joista kaksi oli sitä mieltä, että ajatusten täytyy olla omia ja kolmas ilmoitti, ettei ylipäätään käy tällaisissa tilaisuuksissa.

Tilaisuuksiin osallistuminen liittyy ainakin kahteen teemaan. Ensinnäkin tiedonhankinnan elitistisyyteen (vs. demokraattisuus) ja toisaalta hankitun tiedon "uudistavuuteen" johtamiskulttuurin kannalta. Edellä on jo esitetty kanta, että suomalainen hallinto edustaa elitististä "kettutyyppeä". Michelsin mukaan massojen on mahdotonta osallistua tasavertaisesti poliittiseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, koska arkielämä ja heidän taustansa estävät riittävän syvällisen tietouden hankkimisen.

Ammattijohtajien ja johdettujen välinen kulttuurillinen ero on myös korostunut. (Michels 1949, 81.) Näin ollen ministereitä sitovat paitsi ajankäyttövaikeudet, hallinnon tiedonhankinta ja -käyttöperinne, niin myös mahdollinen kuilu yleisön ja ministerin itsensä välillä.

Erilaiset seminaarityyppiset tilaisuudet, joissa on yleisöä paikalla ovat minun lähtökohdassani sellaisia kohtaamisfoorumeita, joissa voisi olla mahdollista lisätä demokraattista keskustelua ja tiedonvälitystä. Ministerit joutuvat ylittämään kielellisen ja kulttuurillisen rajan, joka vallitsee "yleisön" ja heidän välillään. Ihmisten toiveet ja tarpeet tulevat korostetusti ilmi vaikka ne olisivatkin hallintokielisesti huonosti muotoiltuja ja mahdollisesti yksipuolisesti perusteltuja. Ministerillä on tällaisissa tilaisuuksissa mahdollisuus selostaa ajatuksiaan. Tätä puolta toi esille seuraava haastateltu, jonka mielestä

"Kyllä.. minusta ne on ihan välttämättömiä tässä työssä sen takia, että asiat, joitten erilainen.. paino tulee semmosessa keskustelussa paremmin esille. Usein tämmöstä esimerkiksi virkamiesmäistä asioitten käsittelyä vaivaa juuri se, että suurta, ja pientä asiaa ei erotella vaan kaikki on yhtä tärkeää. Mutta tämmösessä asiantuntijaseminaarissa, jossa keskustelu on vapaata, niin paljon mieluummin olen mukana siitä syystä, että siellä tulee jokin asia joka nousee selvästi yli muiden ja joka on tärkeä, jonka merkitys yleiseltä kannalta on suurempi niin ne erottuu tämmösessä ristivedossa paremmin kuin se, että tänne tuodaan muistio toisensa jälkeen ja todistetaan, että tämä on tärkeä, tämä on tärkeä, tämä on tärkeä. ... Ja se tässä tehtävässä on minusta on oleellista. Että pystyy erottamaan sen, mikä on tärkeää ja mikä ei. Ei ministerin työvuoteen, kun katselee taaksepäin niin sisälly niitä ensimmäisen luokan asioita sittenkään kovin monta..."

"Totta kai mä liiankin paljon ja ongelmahan on se, et se on hyvin semmosta ykspuolista, se on semmosta julistamista, sen vuoksi minä järjestänkin näitä kyselytunteja, ne tuovat enemmän virikkeitä."

Yleisimmin kuitenkin valitettiin ajanpuutetta, joka viittaa asioitten organisoimistarpeeseen ministeriön työskentelyssä. Jos ministeri ei ehdi paneutua mihinkään perusteellisesti, on aiheellista kysyä kannattaako hänen ylipäätään lähteä tilaisuuksiin. Ministerien työn elitistisyyttä ja toisaalta urajohtajatyypillisyyttä lisää voimakkaasti se, että työn sisältöä ei

ole rationalisoitu niin, että johdolla olisi todella aikaa valita mihin he keskittyvät. Nykyinen käytäntö suosii näkymistä ja tapaamista, mutta ei kovin syvällistä perehtymistä.

"..Ajankäyttö asettaa rajoituksia.. ei kaikista ole sillä tavalla hyötyä.. mutta kyllä siellä näitä tähtihetkiäkin on, niistä saa itselleenkin.. enin osa menee sillä lailla, että niistä saattaisi saada, mutta ei ehdi riittävästi olla siinä sitten mukana."

".. Karrikoiden ilmaisten on hirveän paljon tilaisuuksia, joissa ministeri avaa tilaisuuden. Mä kyllä koen tärkeäksi.. että mä olen siellä sitten myöskin kuuntelemassa, mitä muut sanovat, sitä varsinaista sisältöä, mutta lähes poikkeuksetta joutuu sen perumaan.. Se on hirveän pettymyksellistä.. Ministeri on semmoisen yleisen riiston kohteena, jos tätä nyt kärjistäisi, hän kulkee kyllä tilaisuudesta tilaisuuteen ja esittää sieltä katederilta sitten juhlallisesti näitä omia viisauksiaan.. tuli semmoinen olo, että on hyvin nopeasti imetty kuiviin.. saa asiasisällöllisen viestin siitä, mitä seminaariin tai asiantuntijatapaamisen ohjelmaan sisältyy..mutta sen lisäksi on vapaamuotoiset keskustelut, joissa olisi tullut liittymäkohtia muualle ja sen vuoksi koen sen suurena puutteena, että tämmöinen jää kovin vähälle.. joutuu aivan liian paljon tyytymään siihen, että lukee kolme epistolaa päivässä jostain katederilta.."

Kielteisesti koko ajatukseen suhtauduttiin seuraavanlaisin perustein:

"Kyllähän siihen olis ollu lukemattomat mahdollisuudet, mutta ministerin täytyy osata jakaa aikansa niin kuinka hän sitten katsoo voivansa parhaiten tuota toteuttaa sen tehtävän ja ei minusta niissä pidä kovin paljon mukana olla. Jos ministeri on sitä tasoa henkilöä, että täytyy tuolla seminaareissa ja symposiumeissa käydä hakemassa tietoa, niin ei semmonen kelpaakaan ministeriksi. Sen täytyy mennä kaks kolme viis vuotta siviiliin kulkemaan ja hankkimaan sinne tietoa ja tulla sitten vasta valtioneuvoston jäseneksi."

Paikalla olevat asiantuntijat taas puhuivat seuraavan haastateltavan mielestä liiaksi toisilleen ja arkielämän ohi

"No kyllähän minä olen niissäkin jonkin verran ollut, mutta kyllä poliittisen päättäjällä pitää olla ittellään päässä.. ..Asiantuntija katto näin vähän. Poliitikon pitää kattoo kokonaisuutta.."

1.8 Yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa eri ministeriöiden välillä

"Miten saatte/saitte tietoa muiden ministerien hallinnonaloihin kuuluvista kysymyksistä? (Miten asia järjestetty..?)"

| Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |      |       |      |      |         |    |   |
|---------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                                  | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Tekninen sihteeri                                 | 2    | 2     | -    | 1    | 1       | 1  | 1 |
| Poliittinen sihteeri                              | 6    | 6     | -    | 2    | 4       | 4  | 2 |
| Virkamiehet                                       | 12   | 7     | 5    | 8    | 4       | 10 | 2 |
| Omat yhteydet                                     | 6    | 6     | -    | 2    | 4       | 2  | 4 |
| Muut työskentelytavat: muodolliset tapaamiset     | 5    | 3     | 2    | 2    | 3       | 4  | 1 |
| Ei katsonut yhteyksien toimineen                  | 1    | -     | 1    | -    | 1       | -  | 1 |
| Muu                                               | 3    | 2     | 1    | 1    | 2       | 2  | 1 |
| <hr/>                                             |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                   | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kaikkien vastaajien osalta painottui selvästi virkamiesten voimakas asema ministerien tiedon saannin takaajina silloin, kun on kyse toisen ministeriön alaan kuuluvasta kysymyksestä. Ministerit ottavat myös usein itse suoraan yhteyttä joko toiseen ministeriin tai sitten asioita hoitavaan virkamieheen. Yhtä paljon, kuuden vastaajan verran, oli kannatusta myös poliittisilla sihteereillä.

Hallituksen sisällä virkamiehet, poliittiset sihteerit ja omat yhteydet mainittiin lähes yhtä usein. Näin ollen hallituksen ministereillä tuntuisi olevan muitakin keinoja kuin vain normaali virkatie tiedonhankinnassa sektorit ylittävien asioiden osalta. Poliittisten sihteerien rooli on mielenkiintoisin, sillä hänen toimenkuvaansahan voi kuulua juuri varsin

arvoperusteinenkin ja vapaa tiedonhankinta, myös epäsovinnaisista lähteistä. Sosialistit painottivat virkamiesten asemaa enemmän kuin ei-sosialistit. Samoin miesten osalta virkamiehillä oli suurempi kannatus kuin naisten ryhmässä, jossa kaikkia keinoja käytettiin tasaisesti.

Omatoimisuutta korosti vastaaja, jonka mielestä

"..Tärkein väline on puhelin. Suomi on niin fantastinen maa, että täällä voi soittaa - sellainen kansalainen kuin minäkin.. käytännöllisesti katsoen tuntee sen määrän ihmisiä, joille voi kohtuudella soittaa ja sanoa, että mulla olisi tällainen ja tällainen tuuma, että voisinko mä saada asiasta tietoa.."

Parissa vastauksessa tuotiin esille nimenomaan poliittisten sihteerien rooli silloin, kun halutaan saada selvää asioiden liittymisestä muiden ministeriöiden toimintaan tai saada kuva siitä mitä poliittisesti tai hallinnollisesti merkittävää toisissa ministeriöissä tehdään. Yksi jolle poliittisista sihteereistä oli ollut hyötyä kuvasi tilannetta seuraavasti:

".. Poliittiset sihteerit ovat tavallaan tämmöisiä hallinnollisia ja poliittisia vahtikoiria ja he pitävät yhteispalavereja tavallaan niinkuin mini-valtioneuvoston istuntoina.. ja sitten jos siellä on joku sellainen jonkun ministeriön asia johon poliittisesti tai asiallisesti mun pitäisi puuttua tai puolueeni, niin silloin mun poliittinen sihteerini on se hälytyssignaali.. kun asiat menee hyvin nopeassa tempossa niin mun täytyy vaan kutakuinkin sokeasti luottaa siihen että pojat ovat tehneet poliittisen arvion ja tässä on sellainen asia, josta pitäisi neuvotella.."

Turhautunein oli haastateltava, jonka mukaan tietoa kulku muiden ministeriöiden asioista oli organisoitu

"..Erittäin huonosti.. hallinnossa on olemassa jo hyvin tiukat reviirijaot, hyvin tiukka tämmöinen sektorijako. Nyt ihmisten ongelmat vain eivät millään mahdu yhteen reviiriin ja yhteen sektoriin.. virkamiesten tasolla on musta erittäin paljon ongelmia siinä, että tämä yhteistyö ei toimi. Saatikka sitten myöskin poliittisten päättäjien taholla, ensinnäkin asia leimautuu ilman muuta jonkun ministerin asiaksi ja sitten on hyvin vähän yhteydenpitoa muihin. Jos haluaa vaikuttaa itse, niin täytyy vahtia. Ja usein sitten näkee lehdistössä että jotain on valmisteilla taikka sitten virkamiehistö kertoo, että siellä on sellaista.. Mutta siihen liittyy hyvin

usein tämmöistä jonkun näköistä pelonsekaisuutta, että ne tulee meidän reviirille. Tämä on minusta vähän väärä lähtökohta.. on myös kahdenarvoisia ministereitä.."

Yksi ministereistä sen sijaan totesi yksinkertaisesti vaikeana tekijänä yhteistyössä olevan:

"..Valtionvarainministeriö, joka ei yleensä neuvottele vaan sanelee.."

Niistä kanavista, joista muut eivät maininneet mitään puhui seuraava haastateltava:

"On kaks tapaa. Edetä muodollista hierarkiaa pitkin. Soittaa kansliapäällikölle tai hänen alaiselleen. Toinen mahdollisuus on koittaa puoluesuhteiden kautta edetä. Jolloin hierarkia ei ole muodollinen vaan niin kun tosiasiallinen tuntuma ihmiseen."

Tuloksia arvioitaessa on huomioitava varsinkin se, minkä tyyppistä yhteydenotto on laadultaan. Poliittisten sihteerien voisi katsoa pystyvän kuluttamaan eniten aikaansa tiedon hankintaan ja toisaalta heillä on myös mahdollisuus tehdä se monipuolisemmin kuin ministerillä itsellään. Heidän kauttaan tuleva tieto voisi siis olla jossain määrin uudistavaa ja ei-elitistäkin. Tekninen sihteeri taas todennäköisesti hoitaa lähinnä rutiiniasioita ja hankkii virkamiesmateriaalia ministerin käyttöön. Muodolliset tapaamiset tarkoittavat valiokuntatyöskentelyä, työryhmiä ja iltakoulua. Se, miten syvällistä keskustelua niissä on mahdollisuus käydä on eri kysymys. Iltakoulu, joka on kaikkein epämuodollisin, arvioidaan tässä tutkimuksessa myöhemmin. Todennäköisesti informaatio muilta aloilta tulee muodollisissa tapaamisissa varsinaisen suunnitteluvaiheen ollessa jo pääosin ohitse, jolloin muut ministerit saavat lähinnä tietää vireillä olevista hankkeista. Tämä taas ei anna mahdollisuutta mihinkään sektorit ylittävään johtamisyhteistyöhön. Tätä kysymystä selvitän tarkemmin myöhemmin.

Omat yhteydet puolestaan tarjoavat mahdollisuuden katsoa asioita uudesta näkökulmasta, mihin yksi edellä esitellyistä vastaajista viittasikin. Tällöin voidaan ottaa myös poliittiset intressit keskustelun aiheeksi. Tuloksista käy kuitenkin ilmi se, että loppujen lopuksi ministereillä on varsin vähän sektorit ylittäviä perusteellisemman tiedon hankintamahdollisuuksia ja tilaisuuksia. Suurimman osan tästä materiaalista tuottavat muut. Tämä näyttäisi vahvistavan oletusta päätöksenteon lisääntyvästä teknisyydestä. Hallinnon rajat, joihin muutama haastateltava viittasikin, ovat toinen selitys. Toisaalta tuloksia voi tulkita myös niin, että ministerin itse ollessa asialla, hänen tietoonsa tulevat näkemykset voivat olla rajallisempia kuin alemman statuksen omaavilla virkamiehillä ja poliittisilla sihteereillä, jotka voivat vapaammin hakea ja ehkä myös löytää uusia tosiasioita ja näkökulmia. Epäitsenäisyys ei väistämättä kerro elitistisestä tiedosta sinänsä, mutta kylläkin korostaa ministerin johtajuuden teknistä riippuvuutta ympäristön toimista.

### 1.9 Yksittäisen kansalaisen yhteydenotto, joka johtanut selvään lopputulokseen

"Oletteko koskaan saanut aloitetta, joka olisi joko sellaisenaan tai hyvin pitkälle sellaisenaan toteutettu, yksityiseltä kansalaiselta?"

Asian maininneiden määrä eri vastaajaryhmissä:

| Annettu vastaus:                                                                             | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Ei ollenkaan tällaisia yhteydenottoja yksittäisiltä kansalaisilta                            | 4    | 2     | 2    | 2    | 2       | 3  | 1 |
| Muistaa yksittäisen kansalaisen yhteydenoton, joka johtanut selvään ratkaisuun ja muutokseen | 15   | 12    | 3    | 7    | 8       | 10 | 5 |
| Ei osaa sanoa                                                                                | 5    | 3     | 2    | -    | 5       | 5  | - |
|                                                                                              | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Suurin osa haastatelluista henkilöistä muisteli kysyttäessä saaneensa rajattuja, tavallisesti yhteydenottajaa itseään lähellä olevaa asiaa koskevia ehdotuksia ns. tavallisilta kansalaisilta. Saattaa olla, että laajemmat ehdotukset eivät enää tunnu kansalaisilta tulleilta, koska niiden suuntaisia suunnitelmia on mahdollisesti vireillä virkakoneiston sisällä tai ehdotukset ovat tulleet joltakin etu- tai painostusjärjestöltä. Toisaalta, kuten edellä käsitelty kohta 1.6 (tilaisuudet joihin osallistuu) kertoi, on ministereillä nykyisin vain vähän aikaa käydä syvällisempää keskustelua suuren yleisön kanssa varsinaisissa järjestetyissä tilanteissa. Kansalaiset ovat yleisönä ja reagoijana tavallisesti näin ollen vasta siinä vaiheessa kun asioista on jo kaikkien "osapuolten" kesken pääosin jo sovittu. He reagoivat lopputulokseen kirjeillään ja puhelinsoitoillaan.

".. Ihan yksityiseltä kansalaiselta ei, kyllä ne enemmänkin sitten ovat juuri semmoisia järjestäytyneitä tahoja. Siis ikäänkuin jonkun idean antaminen, niin ei.."

"Kyllä ne yleensä liittyvät erilaisten ryhmittymien ja järjestöjen kannanottoihin. Tietysti kansalaisetkin esittävät paljon erilaisia ajatuksia, mutta ei tule nyt mieleen sellaista ajatusta, joka olis suoraan yksittäisen kansalaisen toimesta mennyt läpi, mutta kyllä niitä on kyllä aika paljon, joissa niinkun kansalaiset käyttävät erilaisia kohtakteja.. ja sitten ne menee ylöspäin.. harvoin tulee niin, että jokin nero jossain kylässä keksii semmoisen ajatuksen, joka menisi esimerkiksi suoraan Valtionvarainministeriön päätökseksi tai ministeriön päätökseksi."

"Kyllä. Tietysti tässä on kysymys siitä, että mitä tarkoittaa aloite. Siis päätöksentekijöille tulee valtava määrä sellaisia hallinnossa käsiteltävänä olevia asioita, joitten ratkaiseminen tai nopea ratkaiseminen vaatii toimenpiteitä ja tällaisia tapauksia on paljon. Sitten on myöskin tilanteita, jossa tarvitaan jokin määräraha budjettiin tai jokin lain muutos, että jonkin aika pienen ryhmän tärkeänä pitämä asia saadaan hoidetuksi, kyllä tällaisia tapauksia on runsaasti."

".. Mutta ne on monta kertaa semmoisia asioita, jotka ajassa muutenkin liikkuvat, voimallisessa keskustelussa.."

".. Ei voi sanoa, että ihan sellaisenaan, mutta että.. niistä saa varsin paljon ideoita. Ei niinkuin sillä tavalla, että miksi mua näin vähän tai miksi tuota näin, mutta että jos joku asia näyttää yksittäisen kansalaisen kannalta



omalaatuiselta, niin voi olla varma, että silloin siinä on joku järjestelmäbyrokraattinen vika. Että jos hänelle pitää ensin selittää, että tää johtuu siitä, että kun eläkejärjestelmä on tällainen ja terveydenhuoltojärjestelmä tällainen, kun nämä sovitetaan yhteen, niin siitä tulee tällainen. Jos se on yksittäisen ihmisen kannalta huono, niin silloin se on huono mun kannalta myöskin.."

Yksittäisen kansalaisen roolin voi sanoa olevan tärkeän, mutta rajatun. Kyse on siitä, pystyykö yksittäinen yhteydenottaja saamaan ministerin kiinnostuksen hereille kiireisessä ja vaatimuksia täynnä olevassa tilanteessa. Tässä vaikuttavat ministerin arvot ja ideologisuus myös merkittäväällä tavalla. Ajan käyttö on arvovalinta. Se, että aikaa ei ole, tarkoittaa usein sitä, että halutaan lopulta tehdä jotain muuta. Tämä on urajohtamista ja teknisyyttä parhaimmillaan. Mielenkiintoista on, että ministerien enemmistö ei edes puhunut tavalla, josta olisi heijastunut samaistuminen kansalaispiireihin. He puhuivat käyttäen sellaisia ilmaisuja kuin "päättökentekijöille tulee valtava määrä sellaisia hallinnossa käsiteltävänä olevia asioita..", ".. X-hallinnon ministerinä saa paljon kirjeitä..", "..kansalaisten on saatava kertoa poliittisille päättäjille..", "X-ministeriöhan jako melkosen määrän määrärahoja..", jotka ikään kuin etäännyttävät vastaajan itse aiheesta. Vastauksista kuului näin ollen läpi jonkinasteinen samaistuminen omaan hallinnonalaan ja sen koneistoon. Kansalaiset olivat mielipiteissä tämän hallinnollisen toiminnan kohteita, heitä ei käsitteellisesti mielletä osaksi päättökentekokoneistoa. Tähän voi olla moniakin syitä, osa poliittisesta kulttuurista, osa hallinnon perinteestä johtuvia. Aikaisemmin todettu epäideologisuus vahvistuu tässä kysymyksessä selvästi. Ote kansalaisiin on etupäässä hallinnollistekninen.

## 1.10 Kansalaisaloitteiden laatu

"Onko/oliko kansalaisten ja painostusjärjestöjen vaatimusten ja toiveiden takana mielestänne riittävät tiedolliset perustelut päätöksenteon pohjaksi?"

| Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä:                                                                                                                                        |      |       |      |      |         |    |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                                                                                                                                                                         | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Tunteenpurkauksia, subjektiivisia mielipiteitä ja reagointeja                                                                                                                            | 5    | 5     | -    | 2    | 3       | 5  | - |
| Rajattuja, yhteydenottajaa itseään lähellä olevaa asiaa koskevia aloitteita, jotka usein vaativat virkamiestyötä, tunnetaan ongelma omakohtaisesti hyvin, heijastelevat hyvin ilmapiiriä | 21   | 14    | 7    | 8    | 13      | 15 | 6 |
| Laajoja, tiedollisesti perusteltuja parannusehdotuksia ja aloitteita, jotka tärkeitä päätöksenteon suunnannäyttäjinä                                                                     | 1    | -     | 1    | -    | 1       | -  | 1 |
| Kaikkea edellä mainittua                                                                                                                                                                 | 2    | 2     | -    | 1    | 1       | 2  | - |
|                                                                                                                                                                                          | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Vastaajista moni kertoi ehdotuksien olevan usein jotenkin hatarasti tai yksipuolisesti perusteltuja ja vaativan useimmiten virkamiestyötä. Mainitulla tavalla vastanneet ministerit kokivat siis kohtuullisen voimakasta epäilyä kansalaisten yhteydenottojen tasapuolisuutta kohtaan, joista hyvin suuri joukko oli vain "ilmapiirin heijastusta". Toisaalta haastateltavat kyllä pitivät ihmisiä asiantuntijoina omissa asioissaan. Yhteiskuntapolitiikan suuntaviivoja ei kuitenkaan voitu tehdä näin yksilölliseltä pohjalta tai ainakaan ohjelmien ja toimenpiteiden taustalla ei enää selkeästi nähty



yksittäisen ihmisen tarvetta. Huomattavaa onkin, että yksikään haastatelluista ei kertonut kansalaisten tai yksittäisen henkilön yhteydenoton sellaisenaan muuttaneen haastateltavan kantaa jossakin linjanvetokysymyksessä. Tämä voi johtua siitä, että kansalaisten yhteydenottojen pääosa koskee juuri rajallisia, käytännöllisiä ongelmia ja sellaiset aloitteet, joissa kohteena on kokonainen yhteiskuntapolitiikan lohko, ovat puolestaan joko "liian laajoja" tai teknisessä mielessä heikosti perusteltuja.

Sen sijaan moni oli kyllä hoitanut hallinnollisia, usein yhtä ihmistä tai pientä joukkoa koskevia yksittäisongelmia. Moni haastateltu näki itsensä erilaisten intressipiirien etutaistelun keskellä ikään kuin erotuomarina, joka valvoo tasapuolisesti kaikkien, viime kädessä kuitenkin oman hallinnonalansa ja valtion, etua. Jälleen voidaan sanoa, että ministerit tavallisesti näyttävät samaistuvan enemmän hallintokoneistoon ja hallitukseen kollektiivina kuin johonkin kansalaisryhmään (vrt. Jansson 1979). Perinteinen aatteellisuus ei juuri vastauksissa näkynyt.

"Useissa tapauksissa täytyy valitettavasti todeta, että näitten kansalaisten yksityiskirjeet ovat enemmänkin tunteenpurkauksia kuin asiatietoon perustuvia, mutta se on hyvin ymmärrettävää ja hyväksyttävää, että ihmiset kertovat omista tuntemuksistaan.. ne perustuu enemmänkin peloille ja pelolle, että tulee jotakin hirvittävää tapahtumaan, kuin loppujen lopuksi tiedolle.. kansalaiset ottavat yhteyttä pelätessään, mutta kyllä kansalaisilla täytyy olla myöskin oikeus kertoa pelkonsa poliittisille päättäjille. Ja siinä on yksi syy, minkä takia on tietyissä tapauksissa kiirehdittävä päätöksentekoa, että kansalaiset vapautetaan näistä peloista.."

"..Niitä voi ehkä jakaa kahteen asiaan, on kirjeet, jotka - taikka yhteydenotot-, jotka koskevat tätä henkilöä tai hänen perhettään.. Mä olen yllättynyt, että kuinka hyvin ihmiset ovat selvittäneet näitä asioita.. Ja tuota sitten on toinen ryhmä, joka on tämmöisiä yleisempiä asioita.. niihin aika usein sisältyi myös tämmöstä laajempaa näkemystä, että vaikka asiaa ei voida nyt korjata, niin että se minua hyödyttäisi, niin tämä henkilö kuitenkin toivoi, että sille tehtäisiin sille asialle jotain, että auttaisi edes muita."

".. Sen jälkeen joudutaan tekemään hyvinkin paljon työtä ja monta kertaa on esillä myös vaatimuksia, jotka jos ne toteutettaisiin sellaisinaan, niin saattaisivat jopa sen ryhmän sisällä joidenkin asemaa heikentää.. jos hyvin

suorasukaisesti toteutettaisiin niitä vaatimuksia, joita kansalaiset ovat vaatineet, niin voisi tulla jossakin kohdassa heikennystä."

"..Musta se on ihan tärkeä tieto se, että miten päätös realisoituu yksityisen ihmisen kohdalla..Ja sitä tietoa ei voi saada mistään muualta, mutta sen sijaan ei voi tietää sitä, että mikä on hänen asemansa verrattuna johonkin toiseen. Se vertailu täytyy tehdä jonkun muun. Ja mitä pahemmassa asemassa ihminen itse on, niin sitä huonommin se pystyy vertaamaan asemaansa muihin, koska sillä on tarpeeksi tekemistä sen oman asemansa kanssa.. Ongelmana mun mielestä on se, että päätöksentekijät itse voivat yleensä liian hyvin. Ja myöskin tutkijat.."

".. Asianomaiset tajuavat, että on olemassa ongelma, heidän oikeustajunsa tai käytännön järkensä sanoo, että on perusteita olemassa, että se ongelma ratkaistaan, mutta yleensä tarvitaan virkamiesselvitystä, jossa tämä ongelma tarkemmin määritellään ja esitetään perusteluja ja vastaperusteluja sen kysymyksen ratkaisemiseksi, ja sitten vasta syntyy edellytykset päätöksenteolle. Useinhan käy niin, että jokin kansalaisen epäkohdaksi kokema asia on kuitenkin laajemmassa katsannossa sellainen, että sille ei voida tehdä mitään, että sen ratkaiseminen on vaikeaa, tai että se jonkun periaatteen kannalta kuitenkin on oikein. Ihmiset kokee tietysti aina asiat subjektiivisesti ja kaikki yhteydenotot eivät ole siinä mielessä perusteltuja."

Kansalaisten passiivisuutta suomalaisessa poliittisessa elämässä valitti seuraava haastateltu. Hänen mielestään "Pelle Pelottomia" kyllä aina silloin tällöin löytyy, mutta yleisesti ottaen vakavasti otettavia uusia ehdotuksia on harvoin.

" Jos siinä [kansalaisaloitteessa] on jotain ideaa, eikä se vaadi rahaa, ei mitään esteitä [eteenpäin menolle]. Menee kuin häkä lävitse. Mutta ei tämä Suomi ole kyllä mikään ideasampojen maa, et ei niitä ideoita kasapäin tuoda ja sit suuri osa ideoista on tietysti sellaisia, jotka vaatii rahaa.."

Tämän mielipiteen mukaan suurin osa kansalaisista on varsin passiivista joukkoa, joka ei ole kiinnostunut ideoinnista ja mielipiteittensä julkituomisesta. Selvitystä kaipaisikin se, minkälaiseksi suomalaiset yleisesti kokevat yhteydenottamisen poliittisiin päättäjiin tai mikä on heidän tunteensa siitä minkälaisen vastaanoton he saisivat omalla tietotasollaan.

## I VALMIIN TIEDON HANKINTATAVAT JA KÄYTTÖ: YHTEENVETO TULOKSISTA

### Omat ministerin työssä hyväksi koetut avut ja sopeutumisaika:

Suurin joukko 24:stä haastellusta (15 vastaajaa) koki työssään voineensa hyödyntää politiikasta ja yhteiskunnallisesta toiminnasta saamaansa kokemusta, samoin kuin persoonallisuutensa eri piirteitä (12 vastaajaa). Uudenlaiseen epäideologisuuteen viittaa omien henkilökohtaisten elämäkokemusten korostamisen puuttuminen (vain neljä mainitsi tämän). Perinteiset luokkaerot ovat tasoittuneet, eivätkä uudet ole vielä löytäneet poliittista ilmaisumuotoaan tarpeeksi yhtenäisessä organisoituneessa muodossa. Janssonin (1979) kuvailema kokonaisvastuun tunteminen heijastuu tässä. Toisaalta oman kokemuksen ja persoonallisuuden hyödyntäminen ei ilmeisesti tule mahdolliseksi aivan heti, sillä ministeriöön sopeutumisessa korostui taas virkamiesten asema ja teknis-hallinnollisen puolen oppiminen. Sopeutuminen vei kokeneiltakin henkilöiltä muutamasta kuukaudesta vuoteen, jonka jälkeen vasta tunnettiin hyödyllisyyden tunnetta. Haastattelut tukevat Michelsin esittämää näkemystä stabiiliuden ja pitkän opetteluajan merkityksestä (Michels 1949, 102-103).

### Perehtyminen työhön:

Kaikkiaan 11 vastaajaa mainitsi juuri ylimpien virkamiesten olleen perehtymisvaiheessa heille suurena apuna. Myös muita keinoja kuten luentoja, vierailukäyntejä ja tapaamisia käytettiin tässä vaiheessa. Mikäli ministeri ei ole aikaisemmin hyvin perusteellisesti tutustunut oman hallinnonalansa asioihin, on virkamiesten autonomia varsin suuri. Erityisesti vahva kansliapäällikkö saa tällaisessa tilanteessa korostetun aseman. Riippuvuus virkamiehistä on päätöksenteon elitistisyyden ja johtamiskulttuurin kannalta keskeinen kysymys. Aikaisemman poliittisen toiminnan tuoman kokemuksen merkityksen vähäisyys saattaa kuvata

johtamisen teknistyvää luonnetta, joka puolestaan tukisi Galbraithin näkemystä näiden kahden tekijän, teknisyyden ja riippuvuuden, välisestä yhteenkietoutumisesta (Allardt 1979, 125).

### Tärkeän tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon etsimiseen käytetyt kanavat:

Tiedonhankinnassaan haastatellut käyttivät varsin pluralistisesti erilaisia kanavia. Tulevaisuutta koskevista näkemyksistä saatiin eniten tietoa kulloisenkin asian sidosryhmiltä/"kentältä" (24:stä yhdeksän mainitsi tämän). Edelleen korostui virkamiesten asema (seitsemän vastausta) ja myös tutkijoita/asiantuntijoita hyödynnettiin (kuusi vastausta). Kaiken kaikkiaan kaikenlaisia kanavia käytetään. Eri asia on miten tämä tehdään. Sidosryhmät/"kenttä" tarkoitti käytännössä ennen kaikkea virallisia etujärjestöjä, jolloin kyse on lähinnä strategisesti tärkeiden eliittien välisestä tiedonkulusta. Virkamiesten saavat olettavasti käytännön työssä keskeisen aseman ollessaan Mintzbergin kuvaamassa tietovirtojen hermokeskuksessa (vrt. Mintzberg 1983, 185). Tutkijoiden tuoma näkökulma voi olla joko elitistis-tekninen tai tiedonkäyttöä uudistava (sektorit ylittävä). Tiedonhankintamenetelmistä käy lähinnä ilmi ministerien yleinen aktiivisuus, ei tiedonkäytön uudistavuus tai elitistisyys.

### Tutkimus, jota katsoo tarvitsevänsä työssään ja tutkijakontaktit:

Suurin osa haastatelluista halusi lisää oman alueen tutkimusta (24:stä 17). Samalla tavalla useimmat (14 mainitsi oman alan tutkijoita, 5 myös muiden alueiden) olivat kokeneet tutkijakontaktinsa työnsä kannalta hedelmällisiksi. Tutkimuksen hyödyntämisen ongelmana on tällöin kuitenkin tutkimuksen uudelleen painottaminen päätöksenteolle keskeisten alueiden suuntaan ja yleinen parempi koordinointi. Koska kiire on oleellinen elementti ministerin työssä, tarvitsee hän tuloksille esittäjän. Nykyinen tutkimuksen käytötapa oli etupäässä teknisluonteista apuvälineenä käyttämistä.

### **Osa!listuminen tilaisuuksiin:**

Suhde kansalaispiireihin ja demokraattisempaan tiedonhankintaan tuli esille myös kysyttäessä sellaisista seminaarityyppisiin tilaisuuksiin osallistumisesta, joissa on mahdollisuus käydä kansalaisten ja asiantuntijoiden kanssa vapaampaa keskustelua. Suurin osa (16) oli kokenut ne jossakin määrin hyödyllisiksi, mutta katsoi, ettei ollut pystynyt osallistumaan riittävässä määrin. Kiire viittaa ministerin työn organisoimistarpeeseen. Jos ministeri ei voi osallistua tai paneutua mihinkään täysipainoisesti, voidaan kysyä, kannattaako hänen edes lähteä vai onko jokin muu asia, jonka hän voisi delegoida virkamiehilleen.

Ministereitä sitovat paitsi ajankäyttövaikeudet, hallinnon tiedonhankinta- ja käyttöperinne, niin myös mahdollinen viestinnällinen kuilu yleisön, asiantuntijoiden (esim. tutkijat) ja ministerin itsensä välillä. Nykyinen käytäntö suosii urajohtamiseen liittyvää näkymistä ja tapaamista, mutta ei kovin syvällistä perehtymistä.

### **Yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa:**

Yhteistyön järjestämisessä muihin hallinnonaloihin päin uuden tiedon saamiseksi korostui virkamiesten asema (12 vastaajaa mainitsi tämän). Hallituksen sisällä tosin kaikenlaisten kanavien käyttö oli tasaista (mainittavimpina poliittiset sihteerit ja omat kontaktit). Ministereillä on varsin vähän sektorit ylittäviä perusteellisemman tiedon hankintamahdollisuuksia. Suurimman osan materiaalista tuottivat muut. Tämä näyttäisi vahvistavan käsitystä hallinnon teknisyydestä. Toinen tekijä ovat sektorien rajat, joita perinteisesti ei ole ylitetty. Epäitsenäisyys ei kerro tiedon sisällön elitistisyydestä, mutta korostaa ministerin johtamisen teknistä riippuvuutta muista.

### **Kansalaisaloitteet ja niiden laatu:**

Suurin osa (15) muistaa saaneensa yksittäisiltä kansalaisilta rajattuja, tavallisesti yhteydenottajaa itseään lähellä olevaa asiaa koskevia ehdotuksia. Suomalaiset ministerit kokevat olevansa monessa mielessä erotuomareita erilaisten yhteiskunnallisten piirien ja mielipiteiden ristiriidassa. He samaistuvat varsin voimakkaasti hallintoon ja ovat vähäisessä määrin puhtaan aatteellisia. Suhteensa kansalaisiin he kokevat sinänsä merkityksellisiksi, mutta rajallisessa määrin itse päätöksenteon arkea ajatellen. Kansalaismielipiteet koettiin hyvinä juuri silloin, kun ne koskivat rajattua, aloitteentekijää lähellä olevaa asiaa. Muutoin ne olivat yleensä ennen kaikkea "ilmapiirin heijastusta". Yksittäiset kansalaiset ja kansalaispiirit näytetään näkevän lähinnä hallinnollisen toiminnan kohteina. Ote kansalaisiin on hallinnollis-tekninen.

### Osallistuminen tilaisuuksiin:

Suhde kansalaispiireihin ja demokraattisempaan tiedonhankintaan tuli esille myös kysyttäessä sellaisista seminaarityyppisiin tilaisuuksiin osallistumisesta, joissa on mahdollisuus käydä kansalaisten ja asiantuntijoiden kanssa vapaampaa keskustelua. Suurin osa (16) oli kokenut ne jossakin määrin hyödyllisiksi, mutta katsoi, ettei ollut pystynyt osallistumaan riittävässä määrin. Kiire viittaa ministerin työn organisoimistarpeeseen. Jos ministeri ei voi osallistua tai paneutua mihinkään täysipainoisesti, voidaan kysyä, kannattaako hänen edes lähteä vai onko jokin muu asia, jonka hän voisi delegoida virkamiehilleen.

Ministereitä sitovat paitsi ajankäyttövaikeudet, hallinnon tiedonhankinta- ja käyttöperinne, niin myös mahdollinen viestinnällinen kuilu yleisön, asiantuntijoiden (esim. tutkijat) ja ministerin itsensä välillä. Nykyinen käytäntö suosii urajohtamiseen liittyvää näkymistä ja tapaamista, mutta ei kovin syvällistä perehtymistä.

### Yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa:

Yhteistyön järjestämisessä muihin hallinnonaloihin päin uuden tiedon saamiseksi korostui virkamiesten asema (12 vastaajaa mainitsi tämän). Hallituksen sisällä tosin kaikenlaisten kanavien käyttö oli tasaista (mainittavimpina poliittiset sihteerit ja omat kontaktit). Ministereillä on varsin vähän sektorit ylittäviä perusteellisemman tiedon hankintamahdollisuuksia. Suurimman osan materiaalista tuottivat muut. Tämä näyttäisi vahvistavan käsitystä hallinnon teknisyydestä. Toinen tekijä ovat sektorien rajat, joita perinteisesti ei ole ylitetty. Epäitsenäisyys ei kerro tiedon sisällön elitistisyydestä, mutta korostaa ministerin johtamisen teknistä riippuvuutta muista.

### Kansalaisaloitteet ja niiden laatu:

Suurin osa (15) muistaa saaneensa yksittäisiltä kansalaisilta rajattuja, tavallisesti yhteydenottajaa itseään lähellä olevaa asiaa koskevia ehdotuksia. Suomalaiset ministerit kokevat olevansa monessa mielessä erotuomareita erilaisten yhteiskunnallisten piirien ja mielipiteiden ristiriidassa. He samaistuvat varsin voimakkaasti hallintoon ja ovat vähäisessä määrin puhtaan aatteellisia. Suhteensa kansalaisiin he kokevat sinänsä merkityksellisiksi, mutta rajallisessa määrin itse päätöksenteon arkea ajatellen. Kansalaismielipiteet koettiin hyvinä juuri silloin, kun ne koskivat rajattua, aloitteentekijää lähellä olevaa asiaa. Muutoin ne olivat yleensä ennen kaikkea "ilmapiirin heijastusta". Yksittäiset kansalaiset ja kansalaispiirit näytetään näkevän lähinnä hallinnollisen toiminnan kohteina. Ote kansalaisiin on hallinnollis-tekniinen.

II HALLITUKSEN JÄSENYYS

2.1 Odotukset työn suhteen

"Mitkä työhön liittyvät odotukset saivat Teidät suostumaan pyyntöön lähteä ministeriksi?"

|                                                                                                      |                                                   |       |      |      |         |    |   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                                                      | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |       |      |      |         |    |   |
| Annettu vastaus:                                                                                     | yht.                                              | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| "Pyydettiin, ei kieltäydytä"                                                                         | 11                                                | 7     | 4    | 4    | 7       | 9  | 2 |
| Poliitikon uran huippu, pääsee vaikuttamaan asioissa, jotka tuntee, saa tehdä päätöksiä ja vaikuttaa | 12                                                | 10    | 2    | 5    | 7       | 8  | 4 |
| "Yhteiskunnallinen päämäärä" eli puolueen tai kansan(osan) palvelija, selkeä ohjelmallinen tavoite   | 6                                                 | 4     | 2    | 3    | 3       | 3  | 3 |
|                                                                                                      | -----                                             |       |      |      |         |    |   |
|                                                                                                      | 24                                                | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kaikkiaan yksitoista haastateltavaa sanoi ministeriksi lähtemisen olevan niin itsestään selvää politiikkaan mukaan menneille, ettei siitä ole tapana kieltäytyä. Yksi haastatelluista muistelikin tässä vaiheessa, ettei hänen mieleensä tule ketään, joka olisi näin tehnyt.

Kaksitoista haastateltavaa mainitsi odotuksikseen ministeriyden, joka on luonteeltaan poliitikon uran huipentuma, tilaisuus vaikuttaa asioissa, jotka tuntee ja ylipäättään selvä mahdollisuus tehdä koko yhteiskuntaa koskevia

päätöksiä. Muutamista vastauksista heijastui, että haastatellut kokivat eduskunta-ajan jälkeenpäin nähtynä tutustumis- ja koulutusajanjaksona, joka valmensi ministerin tehtäviä varten. Muutoinkin ministeriyyttä pidettiin luonnollisena jatkeena eduskuntatyölle.

Ideologisempi ote tuli esille vain kuudessa vastauksessa. Näissäkään aatteellisuus ei ollut kovin voimakasta vaan se heijastui lähinnä toiveena osallistua, koska osallistuminen oli kyseisen puolueen ajamalle linjalle paras vaihtoehto (tämän katsoin enemmän ideologiseksi vastaukseksi kuin pelkän "hallitus on tehokkain vaikuttamisen keskus") tai koska täten yleensä oli mahdollista päästä ajamaan puolueen edustamaa linjaa (kaikkein ideologisin vastaustyyli), joka sekin tuotiin esille hieman kierrellen. Näiden vastaajien tyylistä kuitenkin heijastui Hodgkinsin kuvaama poliitikon ote, joka tuli ilmi juuri sellaisissa ilmaisuissa kuin "meillä X-puolueen edustajilla oli innokas tahto vaikuttaa asioihin", "on tarkoitus vaikuttaa mahdollisimman suurella ominaispainolla niihin asioihin, joita itse kokee oikeutettuna ja joittenka asioitten ajamiseksi on eduskuntaan puolueen edustajana ja ministerinä sitten valittu" ja "vaikuttaminen hallituksen ja sitten tämän edustamani puolueen linjaan".

Poliitikon ei Hogdkinsonin mielestä tarvitse olla karismaattinen. Hänen täytyy ainoastaan pystyä luomaan positiivinen kuva ryhmän etujen turvaamisesta, löytää ryhmän arvot, formuloida ja esittää ne, jotta ne sitten olisivat muunnettavissa hallinnollisen toiminnan avulla. (Hodgkinson 1983, 161.) Suomalaisten vastaajien odotukset eivät aatteellisuudessaan parhaimmillaankaan ulottuneet tästä dimensiosta pitemmälle.

Missään ryhmässä ei esiintynyt yleisestä linjasta poikkeavia jakaumia. Kuudesta naisesta kuitenkin kolme, eli yhtä moni kuin 18:sta miehestä, oli kokenut tehtävänsä nimenomaan yhteiskunnallisen päämäärän valossa. Yksi näistä naisista kertoi omana päämääränään olleen erityisesti oman hallinnonalansa ideologisen painottuneisuuden siirtämiseen "monipuolisempaan suuntaan". Hän teki tätä lähinnä määrärahojen jakoperusteita uudistaen ja kokien tässä voimakasta poliittista painostusta.

"..Minä olen ollut 10 vuotta kansanedustaja.. pitkän ajan ollut meidän puolueemme kannalta tärkeimmän valiokunnan puheenjohtaja.. Ja tuota tässä mielessä niin mulle tämä oli aika tavanomainen jatko puolueen sisällä siirtyä eduskunnasta joksikin aikaa hallituksen puolelle.. Sitten toinen on se, että meidän puolueen näkökulmasta hallitukseen osallistuminen on ollut tehokas tapa vaikuttaa ja sen vuoksi itse hallituskysymys on ollut meille itsestään selvä.."

"Tietysti tällainen ministerin tehtävä on pääministerin ja presidentin tehtävien jälkeen poliitikon tärkein pyrkimys siis omalla urallaan, koska se on valtakunnallisen tärkeimmän päätöksentekijän valtioneuvoston jäsenyys, jossa voi toteuttaa sitä mitä on pitkään puhunut.. Eli tässä on tavallaan tällainen luonnollinen poliittinen tie, ei siinä mietitä sitten kun kerran ollaan tilanteessa.. tässä saa tehdä, päättää jotakin.. plus että tämä ministeriö sitten oli mun taustaani sopiva."

".. Kansanedustajan työssä asiat jäävät yleiselle tasolle ja joudutaan keskustelemaan hyvin paljon siitä, mitä hallitus eduskuntaan tuo ja se on sen tietyn esityksen kommentointia taikka siihen jonkinlaista reagointia.."

" Mahdollisuus tietysti yhteiskunnallisen harkintavallan käyttöön on perustana. Jos on yhteiskunnallisesti suuntautunut ja kaiken lisäksi työ pyrkii yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien hyväksikäyttöön niin tuota on tietysti aika outoa, että silloin kun siihen tarjoutuu mahdollisuus meidän valtiojärjestyksemme mukaisesti hallitusvallan merkeissä tarttua, niin ei sitä käyttäisi hyväkseen. On ilman muuta selvää, että, että ministerin tehtävät sisältävät paljon vaikutusmahdollisuuksia ja silloin on tietysti selvää, että jokainen, joka on erikoistunut politiikkaan eli eli yhtäältä määriteltynä vaikuttamiseen, niin silloin tietysti siihen tehtävään lähtee."

".. En juuri tunne tapausta, että joku olisi kieltäytynyt, muuta kuin sellaisen syyn vuoksi, joka on hyvin painava ja joka usein liittyy esimerkiksi siihen, että tarjottu ministerin paikka ei ole riittävän vahva tai muuta vastaavaa, mutta sinänsä meidän järjestelmämme on sellainen, että se on hyvin hallituskeskeinen.."

"..En mä ilmoittautunut millään lailla mihinkään jonoon vaan sitä tarjottiin ja sitä kautta se sitten tuli. En mä nyt sitten tiedä odotuksista.. Mä tiesin suurin piirtein taikka hyvinkin tarkkaan sekä hyvät, että huonot asiat.. tuolla eduskunnassa kansanedustajana niitten kanssa jatkuvasti painiskellu. Mitään yllätyksiä ei tullu."

"No siinä vaiheessa kun minä jouduin ratkasemaan asian niin ei, ei sen problematiikan pohtimiseen tosiasiallisesti ollut yhtään mahdollisuutta. Se oli poliittinen ratkasu. Puolue oli päättänyt mennä hallitukseen ja siinä hallituksen muodostamisessa oli sovittu, että saadaan tietyt ministerinpaikat ja sitten oli vain kysymys siitä, että ketkä paikoilla istuivat."

"Minä katson, että kun on kansanedustajana niin siihen kuuluu tietysti yhtenä osana toimiminen valtioneuvoston jäsenenä. Ei mulla silloin mitään sen ihmeempiä odotuksia ollut. Minä olin nähnyt jo monen vuoden aikana millasta päättäminen on."

"..En minä voi sanoa, että mulla semmosta asennetta olis ollu... jos viimeistä kertaa ajattelee, niin semmonen käsitys ettei se ole kovinkaan eriytynyttä se ajattelu, ei siinä asettele itelleen tehtäviä, että tuon minä hoidan ja tuon jätän hoitamatta ja tuota vastustan ja tuota edistän. Ja usein vielä niin, että se ajattelu kattaa koko hallituksen tehtäväkentän ei niinkään omaa hallinnon alaa. Se on yks paikka, tietysti vississä määrin vaikutusvaltainen paikka ajaa niitä poliittisia näkemyksiä joita muutenkin edustaa. Se on aika yleisellä tasolla, ainakin minulla oli."

"Kysymyksen asettelu on vähän ongelmallinen.. Suomessa varmaan kukaan sinällään ei sano, että minä lähdän ministeriksi vaan, että ministeriksi pyydetään ja nimitetään ja sitte voi antaa suostumuksensa. ... kun on lähtenyt työhön mukaan niin on tarkoitus vaikuttaa mahdollisimman suurella ominaispainolla niihin asioihin, joita kokee oikeutettuna ja joittenka asioitten ajamiseksi on eduskuntaan puolueen edustajana ja ministerinä sitten valittu eli tässä suhteessa ministeriksi varmaan jokainen haluaa sen takia, että voi sitten vaikuttaa yhteiskunnan kehityskulkuun, suuntaan. Ministerinä oleminen.. on sen tyyppistä, että jossa tarvitaan niin tietysti laaja elämäkokemus, syvä oman hallinnon alan asioihin pureutuminen. Sitten jos ominaisuuksia pyrkisi määrittelemään, niin kyky neuvotella, kyky tehdä johtopäätöksiä ja pirun paljon itsepäisyyttä. "

Valtaosaltaan varsinaisia sisällöllisiä odotuksia ei haastateltavilla ollut. Heidän asennoitumisensa oli neutraalia ja painotti vallankäytön tehokkuuden merkitystä. Tässä mielessä heitä voisi kuvata tyypillisiksi urajohtajiksi, jotka ovat kiinnostuneita tuloksista ja vallanjaosta sinänsä. Tämä tuli esille sellaisissa ilmaisuissa kuin "puolue oli päättänyt mennä hallitukseen ja sitten oli vain kysymys siitä, kuka nuo paikat otti", "saa tehdä, päättää jotakin" ja "jokainen joka on erikoistunut politiikkaan eli yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, niin silloin tietysti lähtee". Kukaan ei



tuonut ilmi epäilyään ministeriksi lähtemisen mielekkyydestä, vaikeudesta tai vastuusta. Asiaan suhtauduttiin hyvin ei-tunteikkaasti.

## 2.2 Käsitys ministeriydestä

"Minkälaisena Teidän puolueessanne nähdään ministeriyden merkitys?"

Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä:

| Annettu vastaus:                                                             | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|------------------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Yhteiskunnassa ja puolueessa arvostettu asema                                | 5    | 4     | 1    | 2    | 3       | 4  | 1 |
| Yhteiskunnallisen vaikuttamisen tehokkain keskus Suomessa (ei-ideol.)        | 9    | 5     | 4    | 4    | 5       | 6  | 3 |
| Puolueen päämäärien kannalta keskeinen, isot periaatteelliset asiat (ideol.) | 13   | 9     | 4    | 4    | 9       | 8  | 5 |
| -----                                                                        |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                                              | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys on jäänyt esittämättä yhdelle sosialistiselle miesvastaajalle.

Kysymyksen esittämisen yhteydessä ilmeni, että useimmille ministeriys oli niin itsestään selvä instituutio ettei siitä juurikaan ollut mitään kummempaa sanottavaa. Vastaukset olivat suurimmaksi osaksi lyhyitä ja pintapuolisia. Omakohtaisempia vastauksia sai etsiä. Jälleen korostui epäideologisuus ja yleisyys. Haastateltujen vastaukset jakaantuivat tässä kysymyksessä tosin enemmän sisällöllistä puolta korostavampaa suuntaan. Kaikkiaan kolmetoista haastateltavaa mainitsi ainakin jossakin muodossa puolueen päämäärät tai isommat periaatteelliset kysymykset keskeisinä ministeriyden tekijöinä. Kuudesta haastatellusta naisesta näin teki viisi. Taulukosta näkyy

kuitenkin, että myös hallituksessa mukana olemisen tehokkuutta päätöksenteon kannalta on heidän keskuudessaan korostettu.

Taulukossa ilmoitettu (ideol.) viittaa juuri siihen, että kyseessä on laadullista, sisällöllistä puolta korostava vastaus. Merkintä (ei-ideol.) puolestaan tarkoittaa teknisempää, vallankäyttöön ja vaikuttamiseen viitannutta vastausta, josta kaikki viittaukset puolueen linjaan, kannattamiin ajatuksiin tai yhteiskunnalliseen näkemykseen yleensä ovat poissa.

Ministeriyden merkitystä puolueelle perusteltiin seuraavanlaisin ilmaisin: "puolue pitää ministeriyden kautta saatua mahdollisuutta vaikuttaa.. oikeastaan keskeisin tavoite mihin puolue tähtää", "liike lähtee siitä, että.. selvä kansanvaltaisen vallankäytön tavoite.. valitaan henkilöitä, jotka pystyvät [kansan] tahdon toteuttamaan", "politiikka kulkee samaan suuntaa kuin mitä hallituksessa oleva puolue edustaa" ja "puolueen tarkoitus on vaikuttaa valtiolliseen kehitykseen".

Nämä ovat kaikkein aatteellisimmasta päästä mitä vastauksien joukosta saattoi löytää. Yleisesti voi siis todeta, että käsitykset ministeriydestä sinänsä eivät ole kovin tarkkaan mietittyjä, eivätkä kuvasta karismaattista, luovaa tai ideologista näkemystä. Edellisestä kielestä käy ilmi, että puoluepoliittisuuskin on neutraloitunut käsittämään hyvin paljon vallanjakoon liittyviä kysymyksiä.

"Puolue pitää ministeriyttä ja sitä, että puolueella on ministerin kautta mahdollisuus vaikuttaa yhteiskuntaan erittäin tärkeänä. Ja oikeastaan kaikkein keskeisimpänä tavoitteena mihin puolue tähtää.."

"No kyllä se Sosiaalidemokraattiselle liikkeelle on ihan selvä. Liike lähtee siitä, että kansalta saadaan valtakirja toteuttaa tietyllä kannatuksella asioita, joita vaaleissa kansalle kerrottu kansalaisten hyväksi ja että se voidaan mahdollisimman tehokkaasti toteuttaa se edellyttää sitä, että puolue on maan hallituksessa. Oppositioista voi äristä, mutta siihen se jääkin. Eli selvä kansanvaltaisen vallankäytön tavoite on mukana silloin kun mennään hallitukseen ja myös silloin kun valitaan ministereitä niin pyritään



valitsemaan henkilöitä, jotka oletettavasti pystyvät tuon tahdon ja tavoitteen toteuttamaan."

"..Tämä on erittäin korkealle arvostettu päättäjän ja toteuttajan paikka, mutta linja, jos nyt jotenkin puolueen johdon ja ministeriryhmän välejä kuvaa, niin linjat päättää puolue ja ministeri toteuttaa. Kaikkein tärkeimmissä poliittisissa kysymyksissä. Että se on roolijako. Jos puoluehallitus sanoo, että tällä tavalla ei tehdä, niin sitä ei sitten tehdä vaikka ministerit olis toista mieltä. Se loppu siihen."

"..Kun semmonen vähimmäisvaatimus on semmonen, että sen hallituksen yleinen politiikka kulkee **samaan suuntaan** kuin mitä se hallituksessa oleva puolue edustaa. Jos se joutuu periaatteittensa kanssa ylittämättömään ristiriitaan, jos se joutuu selittämään ihmisille sellasia ratkasuja, jotka on päinvastasia, ei voi edes sanoa, että päätös on riittämätön, kun se on väärän suuntainen, niin ei siitä tuu mitään. Semmosessa vaiheessa ei niitä ministerin paikkoja pidä yrittää kahmiakaan. Ellei sitten koko hallituksen rooli muutu niin, että se selvästi hallituksessa oleva puolue voi olla ihan päinvastasella kannalla kuin hallituksen politiikka, mutta nykyinen järjestelmä ei sitä salli.

"Puolueen pitämien yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseksi selkeä kysymys vastattavaksi. Se lisää puolueen vaikutusmahdollisuuksia aivan selkeästi. Ja puolueen tarkoitus on vaikuttaa valtiolliseen kehitykseen. Tämä on sitä kautta hyvin selvä. Mä en nää siinä mitään niin kun edes loogista epäilyttävyyttä. Kyllä puolue pyrkii valtansa maksimoimiseen. Sen vuoksi on ymmärrettävää, että puolueen kannalta on tärkeää, mikä sen puolueen olennaisten ihmisten rooli on myöskin valtiollisessa politiikassa. Hallitukseen pyrkiminen on jokaisen puolueen niin kun sisäänrakennetun mekanismin mukaista."

Ei-ideologisemmissa vastauksissa korostettiin hallituksen voimakasta asemaa Suomessa. Hallitus on päätöksenteon keskus, jossa vasta voi vihdoinkin toteuttaa pitkään haluamiin asioita. Hallituksessa olemiseen liittyy myös tietynlaista arvostusta, joka korottaa ministerin omaan poliittiseen sarjaansa ja antaa puolueelle toisenlaisen painoarvon kuin ennen. Tällainen asennoituminen hallitukseen on vahvasti urajohtajuuteen viittaava. Tärkeitä ovat tuloksellisuus ja vallanlisääminen, mutta ei-aatteellisessa mielessä.

"Ministerinähän voi toimeenpanovaltaa käyttäen vaikuttaa aivan toisella tavoin kuin kansanedustajana asioitten vireillepanemiseen ja sitten tietysti suoraa päätöksentekoon ministeriössä ja hallituksessa ja sitten asioitten

strategiseen suuntaamiseen eli siihen, että minkä tyyppisiä asioita ylimalkaan otetaan käsittelyyn ja millä tavoin.."

"No meillä on just se, et meidän mielestämme niin ensinnäkin suomalainen ihan hallitusmuodon mukaan meillä on hyvin hallituskeskeinen tasavalta ja tässä mielessä niin presidentin voimakas rooli ja hallituksen voimakas rooli niin merkitsee sitä, pystyy vaikuttamaan maan asioihin sekä valmisteluvaiheessa että täytäntöönpanovaiheessa.."

"Kyllä se asia näin on, että kyllä se nähdään kovin suurena. Tämä eduskunta, joka edustaa Suomen kansaa, eikö se näin ole jossain siellä valtiosäännössä, niin tämän eduskunnan työllistäjä ja työnantaja on hallitus. Hallituksen esityksiä täällä käsitellään, alotteet tapetaan koskee ne sitten määrärahoja taikka taikka lakialotteita. Harvat niistä voi mennä eteenpäin, ne menevät eteenpäin. Valiokunnat käsittelevät hallituksen esityksiä, joskus harvoin kaikissa valiokunnissa tuskin ollenkaan vaalikauden aikana yhtäkään kansanedustajan tekemää aloitetta. **Tässä maassa hallituksella on valta.** Ja hallituspuolueilla on valtaa. Kun asia tulee eduskuntaan hallituksen esityksenä, niin sen takana ovat sitten kaikki hallituksessa olevat puolueet. Meillähän on enemmistöhallitus yleensä aina, niin kuin on tarpeellista. Ja hallituspuolueet varjelevat sen, että eduskunnassa ei muutoksia tehdä. Sitten ne on kateellisia keskenäänkin, että ei ne salli, että ne keskenäänkään siihen muutoksia, että hallituksen esitykset ne melkein kirjaimellisesti tulee hyväksytyiksi.."

"..Kyllä puolueessa arvostetaan sitä, että .. on ministeripaikat ja niitä pidetään niin kallisarvoisina ilmeisesti, että myöskin ei olisi niin kuin varaa tilanteisiin, joissa ei olekaan niin, että ministerin avulla saadaan pelkästään gloria.."

"Tuota, suomalaiset.. ei tykkää poliitikoista ja kansanedustajistakaan ne ei ehkä niin paljoa välitä, mut ministerin tittelillä nyt vaan on arvostus. Siis miksi mä lähtisin sitä toiseksi väittämään ja ujostelemaan, näin se on.. jos Jaska Lassila ja ministeri X on vierekkäin, se ministeri on sittenkin siinä tilanteessa se, jota arvostetaan enemmän.."

"No kyllä puolueessa hirveän paljon niin kuin suomalaisessa yhteiskunnassa yleensä ministeriä arvostetaan ja kunnioitetaan ja kuvitellaan, että hän on jollain tavalla myöskin vähän niin kuin meidän kaikkien yläpuolella. Hänellä on tämmöistä asemakohtaista valtaa hyvin paljon.. Ihmiset näkevät hänessä sitten enemmän myöskin tämmöstä asiantuntijaa taikka yhteisten asioiden hoitajaa ja kansanedustaja on niin kuin poliittisempi.. Mutta ei se sinänsä sitten estä, etteikö voida arvostella aika kovinkin, mutt kyllä selvästi siinä ympärillä leijailee sellainen, että niin kuin siinä olisi pikkuinen osa sitten myöskin ylhäältä tullutta pyhitystä, jonka varassa ministeri pystyy vaikeitakin asioita toimittamaan. Ja on

myöskin aivan epärealistisia odotuksia siihen, mitä ihminen voi tehdä ja mihin kaikkeen sen pitäisi tarttua.."

Hallitukseen pääseminen näyttää vastauksista päätellen olevan Suomessa jonkinlainen kohtalonkysymys. Hallituksen toimintaan osallistuminen on tärkeää paitsi päämäärille, myös uskottavuudelle ja jatkuvuudelle. Puolueen johdolle on tärkeää menestyä vaaleissa, jotta voitaisiin osallistua seuraaviin hallitusneuvotteluihin keskeisenä osapuolena. Hallitus pystyy meidän poliittisessa järjestelmässämme toimimaan Moscan kuvailemana kiinteänä voimana, jonka jäsenet näyttäytyvät ulospäin yhtenäisinä (Mosca 1939, 53). Puolueet eivät kilpaile enää näytä kilpailevan ideologisesti vaan käytännöllispohjaisesti asemien ja vaikutusvallan jakamisesta. Tässä kulttuurin piirteessä saattaa olla yksi syy myös nykyiseen kansalaisten perinteisen poliittisen aktiivisuuden tasaiseen hiipumiseen.

Toisaalta odotukset johtajuuden teknisen puolen suhteen korostuvat sekä hallinnon sisällä että myös kansalaisten piirissä. Tämä voi heijastua siinä kielessä, jolla ministeriyyttä kuvataan: "toteuttajan paikka", "pystyy vaikuttamaan asioihin sekä valmistelu- että täytäntöönpanovaiheessa", "eduskunnan työllistäjä" ja "voi vaikuttaa suoraan päätöksentekoon ministeriössä".

Haastatellut korostivat neutraalia, kiihкотonta, epäaatteellista ja urajohtajamaista suhtautumista ministeriyyteen. Yksikään ei konkretisoinut ministeriydelle mielestään puolueen piirissä asetettuja vaatimuksia. Käsitykset liikkuivat hyvin yleisellä tasolla. Tällainen etääntyminen ministeriyden kulttuurillisesta puolesta (arvot ja näistä johdetut päämäärät, sekä sen mukainen käyttäytyminen) viittaa elitistiseen otteeseen siinä mielessä, että kansanvaltaisen palvelutehtävän ja ideologisen tai arvomaailmapainotuksen sijaan korostettiin valtaan, työn tehokkuuteen ja asemaan liittyviä piirteitä. Kukaan ei tuonut ilmi huoltaan ministerin aseman ja kansanvaltaisuuden ristipaineista.

2.3 Tyydyttävin työmuoto

"Mikä hallituksen työskentelymuodoista antaa/antoi Teille eniten tyydytystä ja miksi?"

| Annettu vastaus:                             | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                              | yht.                                              | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Oman ministeriön johtaminen, päätökset       | 8                                                 | 4     | 4    | 1    | 7       | 6  | 2 |
| Iltakoulu                                    | 7                                                 | 6     | 1    | 4    | 3       | 5  | 2 |
| Ministerityöryhmä(t)                         | 2                                                 | 2     | -    | -    | 2       | -  | 2 |
| Valiokunnat                                  | 2                                                 | 2     | -    | 1    | 1       | 2  | - |
| Epäviralliset tapaamiset ministerien välillä | 4                                                 | 3     | 1    | 2    | 2       | 4  | - |
| Muu                                          | 6                                                 | 4     | 2    | 4    | 2       | 5  | 1 |
|                                              | 24                                                | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Oman ministeriön johtaminen on kohtuullisen yksiselitteinen, mitä tulee mielekkyyteen. Valta on itsenäisintä ja konkreettisinta. Tämä vaihtoehto olisi saattanut saada suuremman suosion, jos olisin sitä nimenomaisesti korostanut taholta eräänä mahdollisena vaihtoehtona. Kysymyksessä annettiin kuitenkin haastateltavien itse määritellä, mitä "hallituksen työmuodoilla" tarkoitettiin. Sana hallitus on tässä hieman hankala. Parempi tulos olisi ehkä saavutettu käyttämällä valtioneuvosto-termiä. Sosialisteista vain yksi mainitsi selvästi oman ministeriönsä johtamisen kaikkein tyydyttävimmäksi työmuodoksi, kun taas seitsemäntoista ei-sosialistin joukossa tämän toi ilmi seitsemän vastaajaa. Näyttää siis siltä, että ei-sosialistien parissa itsenäinen työskentely on suhteellisesti suositumpaa kuin seitsemän sosialistin piirissä, joista neljä suosi iltakoulun ryhmäyhteistyötä. Oman ministeriön toiminnan mielekkyyttä perusteltiin seuraavanlaisin miettein:

"No kyllähän tyydytystä antaa ministeriön johtaminen, koska siinä voi parhaiten toteuttaa itseään ja vähiten joutuu tekemään itselleen vastenmielisiä kompromisseja. Toiseksi parhaiten, jos koko hallituksen työskentelyä ajattelee niin antaa tällainen ministeriryhmissä ja neuvotteluelimissä tehtävä valmistelutyö. Ja itse hallituksen istunnot on sitten enemmän rutiinia ja muodollisia päätöksiä kuin mitään tyydytystä antavia asioita."

"..Niin kyllä minusta se työ, jonka ministeri tekee omassa virastossaan on siis se, jossa hän päällikkönä on niin minusta se työ oli mielekkäintä. Siellä teki päätöksiä ja esittelijän esityksestä ja keskusteli heidän kanssaan ja kyseli ja joskus palautti asian uuteen valmisteluun ja minusta se oli mielekkäintä se tehtävä siellä omassa ministeriössä eikä niinkään se valtioneuvoston yhteinen päätöksentekoprosessi."

Hallituksen ja opposition välillä esiintyi pieni ero ainoastaan iltakoulun kohdalla, sillä opposition joukosta vain yksi ilmoitti iltakoulun tyydyttäväksi työskentelymuodoksi. Useat haastateltavat painottivat epävirallisten ministerikeskustelujen merkitystä muodollisempien työskentelymuotojen rinnalla.

"Hallitusryhmä.. iltakoulu nyt ehkä antaa jossain määrin. Valtioneuvoston istunnot ei anna yhtään mitään eikä rahakunta, se on niin kuin muodollista, nopeaa käsittelyä, hallintokäsittelyä. Se ei anna kauhean paljon. Lähinnä iltakoulu ja oma hallitusryhmä, eduskunnan kanssa käytävä keskustelu."

Miesten ja naisten suhteen esiintyi ero epävirallisten tapaamisten kohdalla, sillä näitä ei maininnut kukaan haastatelluista naisista. Tämä voi tosin johtua kysymyksen muotoilusta, jolloin vastaajat ymmärsivät käsitteen "hallituksen työmuodot" liian muodollisesti vain virallisia työmuotoja koskevaksi. Yksi naispuolisista haastatelluista kuitenkin totesi, että

"tämä on semmoinen kokonaisuus, josta muodostuu hallituksen yhteinen näkemys ja tahto.. elikkä minusta tätä ei voi niinku viipaloida..".

Erilaisia työmuotoja arvioitiin vastauksissa seuraavankaltaisilla tavoilla:

"Kyllä ministerivaliokunnat ovat minusta hyvin kiinnostavia. Olen mukana kahdessa, talouspoliittisessa ja veropoliittisessa. Ne tekevät työtä tälle

omassa piirissään ilman tämmöistä varsinaista julkisuustavoittelua ja se on minusta kiinnostavaa."

"..Ja mä en nyt esitä tätä mitenkään kovana kritiikkinä hallituksen työskentelytapaa vastaan, mutta kyllä se niin on minun mielestäni, että keskustelutilaisuudet, vaikka lyhyemmätkin, joita pidettäisiin säännönmukaisesti, esimerkiksi meidän oman puolueen ryhmän kokousta, oman puolueen puolue toimikuntaa siis puoluehallituksen kokousta, jossa keskustellaan poliittinen tilanne, tunnin aikana keskustellaan, mikä on tällä hetkellä tärkeätä, mitä on tulossa listalle, mihin pitäis kiinnittää huomio. Kyllä ne on kaikkein tärkeimpiä asioita. Ja hallituksen kannalta niitä tilaisuuksia näyttää olevan liian vähän."

"Hhh..niin.. Kyllä luulisin, että tuota ne olivat erilaiset neuvottelut, siis toisin sanoen epäviralliset työskentelymuodot, joissa saavutettiin tosiasialliset ratkaisut, joissa ratkaistiin poliittisia ongelmia. Nämä viralliset istunnot ne näiden poliittisten ongelmien osalta vain toteuttavat ja kirjaavat sen, mitä noissa epävirallisissa neuvotteluissa oli saavutettu ja sittenhän tietysti niiden puitteissa tapahtui paljon sellaista mistä ei neuvotella, ikään kuin hallitustyön rutiinipuolta, valtaosa asioista luultavasti oli sellasia. Että ne on ollu ja jos nyt sitten jonkun erityisen instituution mainitsee, niin iltakoulu on sellanen kun se hyvin toimii.."

Seuraavat haastatellut painottivat asioiden sisältöä mielekkäimpänä "työmuotona". Tällä he halusivat korostaa omaa johtajuustyyliään, jotka olivatkin erilaisia, ensimmäisen keskittyessä tuloksellisuuteen lähinnä toimitusjohtajamaisessa mielessä ja toisen korostaessa poliittikkomaista, ideologispohjaista johtamisotetta.

"Se ehkä on vähän vaikea kysymys, se riippuu siitä, että tarkasteleeko sitä asianomaisen ministeriön ministerinä vai tarkasteleeko sitä muuten. Kyllähän se on se, että kun on saanut aikaseksi, kun osottaa tuloksia, tulosten tekemistä vartenhan politiikassa ollaan. Ainakin minä olen. Mutta se tuloshan saattaa olla hyvin erilainen.."

"..... Se on vähän niin, että hallituksessa mukana oleminen on monien ristipaineitten kentässä olevien asioiden ja niitten valmistelemisen ja niistä päättäminen, että kiitosta harvemmin saa, mutta moitteita kyllä usein. Mut sen lisäksi usein mulle henkilökohtaisesti on usein tärkeätä se, että ihmisenä voi olla vaikuttamassa ja sillon omien ja liikkeen asettamien tavoitteiden toteuttamisessa onnistuu niin sillon se on tietysti tärkein kiitos."

Muita kohdassa muu laskettuja vastauksia olivat mm. budjettiriihi ja hallituskeskustelut. Yleisesti voidaan todeta, että mielekkäimmiksi ja tyydyttävimmiksi työmuodoiksi haastateltavat olivat kokeneet paitsi suoran toimitusjohtajamaisen työskentelyn (tulostavasti, ratkaisuvasti, päättäminen, tulosten suora näkyminen hallinnossa) omassa sektoriministeriössään tai sitten sellaiset, mieluummin epäviralliset tai tämän luonteiset (iltakoulu) työmuodot, joissa he saivat ottaa peliin mukaan poliitikon taitonsa (persoonallisuuden piirteet, mm. neuvottelukykyisyys). Tämä viittaisi samaan urajohtajamaisuuteen ja teknikkomaisuuteen (vrt. Hodgkinson), mutta toisi lisänä kuvaan henkilöiden poliittikopiirteet (pyrkimys ryhmän etujen valvomiseen ja harmoniaan). Haluan kuitenkin mainita, että yhdessä oman ministeriön kohtaan luokitellussa ei-sosialistisen naispuolisen haastatellun vastauksessa todettiin tyydyttävimmäksi määrärahojen ohjaus (uusille tai taloudellisen tuen tarpeessa tilapäisesti oleville tahoille), joka sisältää tietyn demokraattisen piirteen.

Elitismi/demokraattisuusteeman kannalta on merkillepantavaa kansalaiskontaktien puuttuminen mainituista tyydyttävistä työskentelytavoista. Edellä mainittu ideologisesti suuntautunut haasteltava tosin viittasi siihen, että hän mahdollisesti pitää tiiviisti yhteyttä kansalaispiireihin ja toimii "heidän mandaatillaan". Kaikkein kansanvaltaisimman ja toisaalta aatteellisimman vaikutelman antoi haastateltava, joka korosti sitä, miten hän ministerinä on voinut aktivoida kansalaisia toimimaan ja voinut olla osallisena heidän tietoisuutensa kasvamisessa.

"Siihen liitty myös se, että silloin ne ammattiosastot, ammattiliitot, ryhmät, joihin oli yhteydessä, niin tommosen yhteiskunnallisen tiedon taso nousi, kun he olivat mukana ja he näkivät miten ratkasut syntyvät ja miten voivat itse siihen vaikuttaa... ja tän tapasissa prosesseissa mukana olo, oli tavallaan niin kun välittämässä sen hallituksen ja sitten toisaalta erilaisten ihmispiirien tai ammattiliittojen tai ammattiryhmien välillä... siinä sai kaikkein eniten tyydytystä varsinkin, jos sillä vielä oli tulosta niihin ratkasujen sisältöön."

2.4 Tehokkain työmuoto

"Missä hallituksen työskentelymuodoista mielestänne vaikutetaan kaikkein tehokkaimmin?"

| Annettu vastaus:                 | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------|---------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                  | yht.                                              | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Iltakoulu                        | 6                                                 | 5     | 1    | 3    | 3       | 5  | 1 |
| Oma ministeriö                   | 7                                                 | 5     | 2    | 1    | 6       | 6  | 1 |
| Valiokunnat                      | 8                                                 | 5     | 3    | 4    | 4       | 8  | - |
| Ministerityöryhmät ja tapaamiset | 11                                                | 7     | 4    | 5    | 6       | 9  | 2 |
| Muu                              | 5                                                 | 5     | -    | 3    | 2       | 3  | 2 |
|                                  | 24                                                | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Tulokset osoittavat mielenkiintoisia eroja, kun niitä verrataan kohtaan 2.3 (tyydyttävin työmuoto). Tällä kertaa useimmin, 11 kertaa, mainittiin ministerityöryhmät (ei-pysyvät muodot) ja tapaamiset (epävirallisempi puoli työstä), kun nämä edellisessä taulukossa keräsivät yhteensä kuusi mainintaa. Se, että tällaisia yhteistyömuotoja ei kuitenkaan pidetty yhtä tyydyttävänä, saattaa johtua useista tekijöistä. Ministeri tekee omassa ministeriössään lopulta aina viimeisen ja ratkaisevan päätöksen. Hän voi muuttaa virkamiesten linjaa keskustelematta, jos niin katsoo. Itsenäisyys on suurinta. Yhteistyö muiden ministerien kanssa sen sijaan vaatii kompromisseja ja luopumista suunnitelmista. Todelliset suuremmat poliittiset linjanvedot saattavat kuitenkin muotoutua juuri näissä tilanteissa. On myös mahdollista, että tyydyttävintä työmuotoa kysyttäessä kysymys koettiin henkilökohtaisemmin kuin tehokkuutta arvioitaessa.

Sekä hallituksen että opposition piirissä tapahtui siirtymistä ministerivaliokuntien ja työryhmien/tapaamisten suuntaan verrattuna edelliseen 2.3 taulukkoon. Sosialistien parissa lisäsivät suosiotaan ministerityöryhmät/tapaamiset kolmella eli viiteen. Ei-sosialistien puolella valiokunnat saivat uutta kannatusta, vaikka oman ministeriön johtaminen (tulos sama kuin edellisessä taulukossa 2.3) ja epävirallisempi yhteistyö olivatkin kaikkein useimmin mainittuja. Miesten keskuudessa valiokunnat lisäsivät kannatustaan seitsemällä eli kahdeksaan, verrattuna taulukkoon 2.3. Naisten kohdalla on silmiinpistävää, että yksikään heistä ei vastauksissaan maininnut valiokuntatyöskentelyä tehokkaaksi.

Kohta muu piti tässä tapauksessa sisällään "oman hallitusryhmän", "esityksen antamisen eduskunnalle", "hallituspuolueiden keskeiset poliittiset neuvottelut", "budjettineuvottelut" ja "oman ministeriryhmän".

Se, että epävirallisempia, ei-pysyviä työmuotoja, sekä johonkin alueeseen keskittyviä valiokuntia pidettiin juuri asiakysymyksissä tehokkaimpina on mielenkiintoista siksi, että näitä ei korostettu tyydyttävintä työmuotoa kysyttäessä. Vain iltakoulu (jossa voi myös käydä vapaampaa keskustelua) säilytti kannatuksensa yleisellä tasolla. On mahdollista, että urajohtajamaisuuteen liittyen tyydyttävimmäksi koettiin kaikkien vastaajien tasolla oma päätöksenteko, mutta suurimpien, koko hallituksen konsensusta vaativien, asioiden eteenpäinviemiselle vähemmän tyydyttävät yhteistyön muodot olivat parhaita. Näissä taas joutuu käyttämään politiikan piiriteitään (henkilökohtaiset tapaamiset, ryhmäedut, pyrkimys ryhmän harmoniaan ja konsensukseen). Tehokkaaksi koettiin sellaiset työmuodot, joissa on periaatteessa mahdollisuus sektorit ylittävään työntekoon. Siksi onkin mielenkiintoista, että tulokset viittaavat siihen suuntaan, että ministerit nauttivat enemmän konkreettisesta itsenäisestä työskentelystä kuin esimerkiksi pitkän aikavälin suuntaviivojen sorvaamisesta muiden hallitusosapuolten kanssa.

"Juuri niissä, näissä tämmösissä, joissa koko hallitus on paikalla ja joissa puhutaan poliittisista linjanvedoista. Otetaan nyt pari esimerkkiä. Mitä me teemme tälle hallituksen päälle kaatuvalle asuntopoliittiselle tilanteelle? Se ei voi tapahtua, siihen ei voi tulla korjausta, jos yritetään tehdä niin, että Valtiovarainministeriö omalla tavallaan nyhrää sen asian kanssa, Ympäristöministeriö omalla tavallaan, Oikeusministeriölle kuuluu maapolitiikka, minä omalla tahollani pakkolunastuslakia yritän kehittää ja sisäministeri omaa tonttipolitiikkaa. Siitä ei tuu mitään!! Vaan ainoa ratkasu, ainoa tapa, millä se voidaan saada ratkasuun on se, että hallitus tai hallitusryhmien edustajat istuu alas, keskustelee, että mikä on tilanne, ja se on nyt aika selvä keskustelemattakin mikä se on, hinnat on karannu käsistä, siellä on monenlaisia ongelmia, joista kaikki olemme yhtä mieltä mitkä ne ovat. Nyt pitäis tehdä päätöksiä mitä tälle tilanteelle tehdään. Ja niitä päätöksiä ei synny, ellei niitten takana ole jokaisen hallitusryhmän riittävä, yhteinen poliittinen tahto. Muuten mennään vaaleihin ja tilanne on ihan sama. Levällään... No kun verouudistusta nyt jatketaan niin minusta myös on kiinnitettävä entistä suurempi huomio siihen, miltä kaikki asiat näyttävät, koska se on politiikassa myös tärkeää. Ja siinä ei tule muutosta, ellei hallitus yhdessä ota siinä selvästi kantaa."

"No kyllä varsinainen vaikuttaminen tapahtuu näitten muodollisten puitteiden ulkopuolella. Kun ollaan muodollisissa puitteissa niin silloin ei enää mitään vaikuteta, silloin vaan tuota puhutaan joko julkisuudelle tai sitten ilmastaan mielipiteitä pöytäkirjoihin. Ne asiat on silloin yleensä jo ratkastu. Mut hallituksen muodollisessa työskentelyssä on yksi vaihe, joka tuota, joka on oleellinen ja se on tämä iltakoulu, iltakoulusysteemi..., jossa niin kun tutkaillaan tunnelmat, että onks tässä ja onko nämä asiat menossa lävitse ja siinä vaiheessa voi tietysti vaikuttaa, että voi saattaa asioita käsittelyyn ja sitten valmistelevasti käsitellään. Sitten kolmas vaihe ja merkittävin on ratkasuihin vaikuttava vaihe on nämä työryhmät ja toimikunnat, komiteat. Vähänkin merkittävämpien ratkasuiden aikaansaaminen edellyttää, että sitä valmistellaan työryhmässä tai toimikunnassa tai, jossa on niin kun hallituksen erilaiset poliittiset intressit edustettuina, hallinnon erilaiset intressit edustettuina ja hyvin tärkeä, joka oli niin kun työvoimapolitiikan kannalta, joka vaati rahaa, että Valtiovarainministeriön (hah hah) edustaja oli siinä valmisteluvaiheessa. Joka yritti tuottaa valmistelu, että se on, että siinä ei VM:n edustaja ollut mukana niin sen tiesi ennakkoon, että se ei mene sitten läpi."

"..Kyllä se ministerin kanta on ratkaiseva, jos ministeri niin haluaa. Mutta on sellasiakin ministereitä, jotka vaan eivät viittikään paneutua asioihin vaan tekevät, vievät paperin eteenpäin kun virkamiehet tuovat... Jos on sellanen ministeri, jolla on tahtoa ja halua puuttua asioihin, niin se tulee myös sillä tavalla esille, että jos nyt vähänkin pidempään on, että virkamiehet asioita valmisteltaessa tietävät jo, oppivat tuntemaan miten ministeri suhtautuu näihin kysymyksiin ja jo valmistellessaan tätä asiaa ottavat jo etukäteen huomioon ministerin mielipiteen, koska he tietävät sen.."



"Luonnollisesti vaikuttaa eniten omassa ministeriössään. Valtioneuvoston työskentelyhän on varsin segmentoitu. Minä kuulun niihin, jotka, jos haastattelet muita niin varmaan kertoisivatkin sen, jotka hyvin tavallaan mustasukkaisesti joku voi sanoa, mutta periaatteessa hyvin kiinteästi pitää huolta siitä, että minä johdan omaa hallinnonalaani ja se on nykysäännösten mukaan täysin mahdollista.. Muuten valtioneuvostossa on kaksi elintä, puhutaan nyt elimistä. Toinen on valmistava raha-asiain valiokunta.. Ja talouspoliittinen ministerivaliokunta, ne ovat niitä muodollisia elimiä, joissa tehdään niin kun faktisesti tärkeimpiä päätöksiä... Sit luonnollisesti vaikuttamista tapahtuu hyvin sellasilla ei-formaalisilla menetelmillä, että ministerit keskustelee keskenään, puolueet keskustelee keskenään.. suuret puolueet katsovat, että suurilla puolueilla on suuria ajatuksia ja pienillä puolueilla on pieniä ajatuksia vaikka meidän käsityksen mukaan on päinvastoin. Niin tämä luonnollisestikin merkitsee, että aktiivinen päätöksentekotilanne ei aina ole osoitettavissa.."

"Kyllä eniten vaikutetaan asioihin niitä valmisteltaessa kussakin ministeriössä eli yleensä ennen kuin asia tulee hallituksen keskusteltavaksi."

"Kyllä ministerivaliokunnat ovat minusta hyvin kiinnostavia.. Ne tekevät työtä tällä tavalla omassa piirissään ilman tämmöistä varsinaista julkisuustavoittelua ja se on minusta kiinnostavaa."

"No kyllä se tämmöinen ministerivaliokuntatyöskentely, koska nämä hallituksen istunnot ovat sitten jo hyvin muodollista, siellä hylätään ja hyväksytään ja pannaan pöydälle, että ministerivaliokuntatyöskentely ja sitten myöskin tämmöinen kahdenkeskinen neuvottelu, että kyllä tämmöisillä inhimillisillä kanssakäymisillä aika suuri merkitys on.."

"..Kun kysytään missä asiallisesti ottaen päätökset on tehty, niin kyllä ne on sitten nämä ministerivaliokunnat ja hallitusryhmien puheenjohtajien tason neuvottelut, joissa on eniten voinut vaikuttaa."

"..Siinä voi tietysti katsoa tätä portaittain elikkä ensinnä on se oma hallitusryhmä, johon itse samaistuu, ja jonka jäsen on ja luonnollisesti siellä käsitellään nk. asiakysymykset ja toisaalta myöskin sitten ne kysymykset, jotka ovat poliittisesti tärkeitä.."

## 2.5 Iltakoulun merkitys

"Minkälaisena koette/koitte iltakoulun merkityksen?"

| Annettu vastaus:                                                                                                            | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä: |       |      |      |         |    |   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                                                                             | yht.                                              | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Vapaata mielipiteiden vaihtoa keskustelufoorumin muodossa ja voi toimia foorumina myös uusille, periaatteellisille asioille | 10                                                | 7     | 3    | 4    | 6       | 6  | 4 |
| Normaalisti liian kiireistä, kaipaa kehittämistä, mutta tarjoaa onnistuessaan mahdollisuuden keskustella                    | 5                                                 | 5     | -    | 2    | 3       | 5  | - |
| Ei toimi tarkoituksenmukaisesti, muodollista, linjakeskustelut ja päätökset muualla                                         | 8                                                 | 4     | 4    | 3    | 5       | 6  | 2 |
|                                                                                                                             | 24                                                | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys on jäänyt esittämättä yhdelle ei-sosialistiselle miesvastaajalle.

Iltakoulun mielekkyydestä on haastateltavien kesken ollut varsin tasaisesti erilaisia mielipiteitä. Sitä on toisaalta pidetty onnistuneena keskustelupaikkana jopa pitkän tähtäimenkin uusille asioille, toisaalta taas puhtaana muodollisuutena, johon asiat paria haastateltavaa lainaten "tuodaan liian valmiina". Iltakouluhan on periaatteessa sektorit ylittävä ja tiedonhankintaa ja tiedonkäyttöä uudistava työmuoto. Siitä saadut kokemukset ovat kuitenkin hyvin ristiriitaisia. Se, että käsitykset iltakoulusta työskentelymuotona käyvät näin ristiin kertoo siitä, että tulevaisuuden tutkimuksen hyödyntämisen kaltainen yhteistyö vaatii onnistuakseen jonkinlaista yhteistä työskentelymuotojen arviointia, jotta kaikki ministerit voivat osallistua mielekkääksi katsomallaan tavalla.

"..Iltakouluhan on hallituksella semmoinen perinteinen foorumi, jossa otetaan esille tällaisia laajakantoisempia asioita tai yksittäisiä asiakysymyksiä, joissa laajennetulla pohjalla pohditaan sitä, että onko tämä yleensä toteuttamiskelpoinen asia. Minusta tämä on ihan hyvä työskentelymuoto ja myöskin sitten sillä tavalla hyvä informaation väline, että muutoinhan tämä valmistelu olisi aina ministeriön sisällä hyvin tiiviisti.."

"Minusta se toimii aika hyvin. Kun se pidetään säännöllisesti keskiviikkoisin niin jokainen voi varata siihen myöskin aikaa ja pitää sitä vapaana iltakoulua varten. Minusta on kyllä hyvä, että meillä on iltakoulujärjestelmä. Ruotsissahan ministerit tapaavat joka päivä lounaan yhteydessä, joka tietysti on eräs muoto, vaikka en ole niin vakuuttunut, että se on tehokkaampi muoto, koska ruuan aikana keskustellaan kuitenkin niin monista muistakin asioista kuin politiikasta. Minusta tää iltakoulujärjestelmä on hyvä ja toimiva. Ja sen lisäksi voidaan tietysti tarpeen vaatiessa järjestää tällaisia laajempia keskusteluja. Saattaa olla, että siihen olisi tarvetta joskus."

"Kyl mä sitä instituutiota puollustan. Ja sen muodollinen puoli toimii aika hyvin. Sosiaalinen puoli ei niin hyvin... ..hallitus on yhteisesti koolla aika vähän sittenkin, paitsi tekemässä päätöksiä sinänsä. Mut niin kun tommonen inhimillinen sosiaalinen suhde on aika vähän yhteisesti koolla ja iltakoulu ei nykyisellään missään suhteessa täytä sitä funktiota. Kuitenkin se on hallituksen sisäisen kiinteyden kannalta mielestäni aika tärkeä asia.. Ihmiset niin kun buukkaa kalenterinsa liian täyteen heti. Kun puolitoista tuntia on mennyt iltakoulusta niin kaikki häipyy sieltä pois."

"..Kyllä siinä tietty kankeus on siinä iltakoulukeskustelussakin ja kumminkin siis.. varotaan puhumasta semmosta mitä hyvin voidaan puhua, kun puhutaan kahden kesken tai pienemmässä ryhmässä. Se ei oo täysin vapaata keskustelua sekään."

"Asioista siellä kyettiin puhumaan, mutta iltakoulu ei ole semmonen, jossa niin kun puhutaan yleisistä asioista ja mietitään, tulevaisuutta hahmotetaan vaan se on, jossa sitten tiettyjä konkreettisia asioita käsitellään, mutta jotka ovat jo tietyn valmisteluvaiheen käyneet ja jossa sitten tuota varmistetaan se, että jos joku halutaan viedä, että se menee sitten valtioneuvostossa läpi.. Tällöinen hallituksen niin kun politiikkaan liittyvä pohdinta ja siinä mielessä tulevaisuuden pohdinta tapahtuu hallituksen muodostamisen yhteydessä kun muodostetaan hallitukselle ohjelma.."

"..No se toimii periaatteessa, mutta ehkä kaipaais siihen enemmän tällaista poliittista jäntevyyttä, siinä on aika paljon sellaistaakin tavaraa sisällä, joka ei ole poliittisesti kiinnostavaa. Minusta iltakoulun pitäisi olla tällainen hallituksen poliittisen strategian pohdintafoorumi ja siksi voi karsia vähän.."

"..Valitettavasti se on mennyt ajan puutteen vuoksi, kun siitä on liian harvoin siihen, että sinne tuodaan liian valmiita asioita ja siellä liian vähän keskustellaan tällaisista pitemmälle tulevaisuuteen tähtäävistä kysymyksistä ja suurista linjoista, joihin päätökset pitäis sovittaa. Siinä suhteessa iltakoulussa olisi kyllä parantamisen varaa."

"..Me olemme niin sektoroituneita näissä tehtävissämme, että ehkä niissä on jokaisella niin paljon tekemistä, että ei siellä toinen toistensa asioista saa niin kuin sellaisia ideoita, että ahaa! tuota mun pitäisi toteuttaa tai muuta. Sellaiset ideoinnit, poliittiset ja asialliset tapahtumat, jos ne tapahtuu valtioneuvoston jäsenten välillä niin ne tapahtuu omassa ministeriryhmässä.. tai sitten kahden tai kolmen ministerin välillä.. tässä ammatissa olevien ihmisten täytyy olla sellaisia, että kun muut tarvitsevat 100 lausetta niin meille pitää riittää yksi. Mäkin olen hyvin pitkä selittämään, mutta siitä huolimatta, kun me keskenään puhumme niin ns. neuvottelu usein on 2-3 minuuttia."

"..Jokaisella on kiire aikataulu, niitä ei ole läheskään joka viikko. Ja silloin kun niitä sitten on, niin sitten siellä on ehkä.. saattaa olla asioita liikaa. Se ei toimi sillä tavalla keskustelukerhona. Sen pitäisi olla vaan yhden tai kahden asian ympärillä, jotta siitä voitaisiin käydä kunnon keskustelu.."

"..Toisarvoisia asioita.. rutiinikokouksia.."

"Aika vähäinen. Se oli aika heikko instituutio. Talouspoliittinen ministerivaliokunta ja nää ministerityöryhmät oli oleellisesti merkittävämpiä kuin iltakoulu. Joskus harvoin iltakoululle tuli suurempaa merkitystä. Usein ne oli tuota aika merkityksettömiä. Se oli mulle pettymys se iltakouluinstituutio.. ..se oli aika muodollista, yllättävän muodollista se iltakoulu. Siihen kyllä vaikuttaa aika paljon se, että ne on sellasia suuria kokouksia, kun siellä on koko hallitus ja sitten eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Se on sellanen konklaavi, että siinä ei oikein semmosta intensiivistä keskustelua synny. Se oli enemmänkin semmosten, siitä tuli semmosten.. Niiden merkitys supistu siihen, että siellä ministeri ja hallituksen jäsenet ja eduskuntaryhmien puheenjohtajat sai informaatiota, jostakin käsiteltävästä kysymyksestä siinä ja siinä suhteessa ne kyllä toimi, eli siinä sai ikään kuin haastatella. Ja toinen, että siellä sitten vahvistettiin eri puolueiden näkökantoja siihen kysymykseen, mutta ei tehty niin kun ratkasuja. Ei siellä syntynyt semmosta todellista vuorovaikutusta. Se oli enemmän tiedonhankinnan ja kannanilmaisujen kuin ratkaisujen paikka. No tässä suhteessa sillä oli kyllä merkityksensä, sillä ei hallituksella oikeestaan muuta yhtä hyvää tapaa ollu kollektiivisesti saada tiettyä tietoa jotain asiantuntijoita haastatteleamalla kuin juuri iltakoulu. Että tässä suhteessa sillä oli oma merkityksensä."



"..Sehän ois pitäis olla ajallisesti pidempi ja se pitäis olla paremmin valmisteltu, sillä tavoin valmisteltu. Itse kustakin meistä se on kiinni se tila sinänsä on vaikkakin se on perinteinen ja muuta se ei anna kovin suuria mahdollisuuksia esim. audiovisuaalisten välineiden käyttöön ja niitä ei tuntunut myöskään käyttävän kovin helpolla, että tota kyllä siinä musta, sit pitäis tietyllä tavalla itse kunkin sektorin ministerin supistamaan sanottavansa, mutta toisaalta selkeyttämään, et täs informatiivisessä puolessa on sellasta korjaamisen varaa, itse kullakin."

"No se toimii periaatteessa, mutta ehkä kaipaais siihen enemmän tällaista poliittista jäntevyyttä, siinä on aika paljon sellaista tavaraa sisällä, joka ei ole poliittisesti kovin kiinnostavaa. Minusta iltakoulun pitäisi olla tällainen hallituksen poliittisen strategian pohdintafoorumi ja siks voi karsia vähän.."

## 2.6 Työskentelystä pois karsittava(t) asia(t) ja osa(t)

"Minkä muodollisen työskentelyn osan haluaisitte karsia pois ja minkä takia?"

Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä:

| Annettu vastaus:                      | yht.  | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
|---------------------------------------|-------|-------|------|------|---------|----|---|
| Ei mitään työskentelyn osaa tai asiaa | 7     | 5     | 2    | 3    | 4       | 5  | 2 |
| Pikkuasiat, jotka voi delegoida       | 12    | 9     | 3    | 3    | 9       | 9  | 3 |
| Seremoniat                            | 2     | 1     | 1    | -    | 2       | 1  | 1 |
| Muu                                   | 2     | 1     | 1    | 2    | -       | 2  | - |
|                                       | ----- |       |      |      |         |    |   |
|                                       | 24    | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys on jäänyt esittämättä kahden miesvastaajan kohdalla ajanpuutteesta johtuvan kiireen vuoksi. Vastaajista toinen oli sosialisti ja toinen ei-socialisti.

Suurin osa haastatelluista halusi säilyttää työskentelyn muodot sellaisenaan ja katsoi ne perustelluiksi. Sen sijaan yllätys ei ollut, että useimmat myös toivoivat asioita edelleen karsittavan delegoimalla. Ministerin työtä halutaan siis kehittää poliittisempaan ja suunnittelevampaan suuntaan. Tämä antaisi mahdollisuuden myös lisääntyvään ei-elitistiseen toimintaan vaikka haastateltavat eivät tällaista toivetta ilmaisseetkaan. Virkamiesten toivotaan hoitavan pienemmät jatkuvasti toistuvat hallinnolliset rutiinipäätökset. Ilmeisesti tarvitaan kuitenkin vielä erittäin selvää karsimista ennen kuin päästään siihen, että esimerkiksi jo olemassa olevat keskustelelevammat työskentelyn muodot, kuten iltakoulu, voisivat muodostua sellaiseksi, että kaikki kokisivat ne sekä antoisaksi että myöskin tehokkaiksi työskentelymuodoiksi.

"..Minusta niitä [työskentelyn muotoja] ei ole liikaa.., mutta valtioneuvoston ongelmana yleensä on se, että on aivan liian vähän tilaisuuksia, joissa voitaisiin käydä keskenämme epävirallista keskustelua asioista. Siis asiapohjalta.."

"..Hallituksella ei ole sellaisia työmuotoja, joita pitäisi karsia. Mutta sen sijaan jos katselee sitä yksittäistä asioitten määrää, mitä valtioneuvostossa käsitellään, niin siinä käsitykseni mukaan on rationalisoimista siinä mielessä, että sinne tulee ehkä osittain vanhentuneesta lainsäädännöstä johtuen tai sitten perinteestä johtuen monia sellaisia asioita, jotka voisi tämän demokratian siitä kärsimättä siirtää joko yksittäisten ministeriöitten päätettäväksi tai sitten jopa delegoida alemmalle tasolle eli läänneihin ja kuntiin."

"..Tämä on semmoinen suuri haaste.. että nippeliasioista ja ihan hallintorutiineista päästäisiin pois ja päästäisiin tekemään enemmän poliittisia ja periaatteellisia päätöksiä."

"..Että ei niitä välttämättä liian paljon ole näitä muodollisia, mutta ne vaativat kyllä aika tavalla sisällöllistä uudistamista ja sitten tietysti kysymys siitä, että miten vahva tämä Valtiovarainministeriön asema on suhteessa muihin ministeriöihin.. Osa asioista voitaisiin aivan hyvin siirtää ao. ministeriön niin kuin päätettäväksi määrärahan puitteissa.."

"Minä usein olen sanonut näin, että kun, tästähän hyvin paljon puhutaan ja varmaankin tulee vielä...että tämä muodollinen työskentely ei ole lainkaan se ongelma valtioneuvoston työskentelyssä. Se että onko

kymmenen prosenttia enemmän tai vähemmän asioita valtioneuvostossa ei valtioneuvoston kannalta, et hallituksen kannalta ole hankala asia vaikka jonkun pappisvuosien laskeminen joka oli semmonen joka oli aikasemmin niin, ei se on ärsyttävä ja turha asia, mutta sillä ei ole mitään merkitystä vaan se mikä on niin kun keskeisintä on se, että mitä valmistellaan isoja asioita toisaalta ja toisaalta miten **ylipäättään** voidaan kehittää tällasta pitemmän aikavälin perspektiiviä. Nämä ovat hyvin vaikeita asioita, ja niitä pitää luonnollisesti miettiä.. .. et kun hallintoa on lähdetty kehittämään ja minäkin täällä omassa talossa niin vaara on olemassa että monimutkaisten formaalisten menettelytapojen sijasta tulee uusia formaaleja menettelytapoja."

"..Mulla on vähän sellanen kuva, että tämän päivän hallitus on tässä hallitustyöskentelyssä on liian vähän sellasta ei virallisiin muotoihin kangistunutta yhteistyötä, jota pitäis ministerien välillä oia. Pitäs olla tällasia viikottain tai vähintään kahden viikon välein vapaamuotoinen tapaaminen, jossa voidaan puhua, jossa jo sosiaalisen kanssakäymisen eli toistemme tuntemisen ja ymmärtämisen kannalta on tärkeitä. Eli että mä en oikein pysty sanomaan, että mikä pitäis karsia, mutta raha-asiain valiokunta on sellanen, jonka työ on Valtiovarainministeriön peukalon alle liiksi alistettu ja liiankin pieniin asioihin joudutaan hakemaan raha-asiainvaliokunnan lausuntoja, että ministeriön itsenäistä päätäntävaltaa budjetin puitteissa suhteessa raha-asiainvaliokuntaan voitais lisätä. Se on valtioneuvoston työskentelyssä yksi semmonen selvä korjaamisen tarve.."

## II HALLITUKSEN JÄSENYYS: YHTEENVETO TULOKSISTA

### Odotukset työn suhteen ja käsitys ministeriydestä:

Kaksitoista haastateltua luonnehti ministeriyttä poliitikon uran huipuksi, paikaksi, jossa pääsee vaikuttamaan asioissa, jotka tuntee tai joista on kiinnostunut, mahdollisuudeksi tehdä päätöksiä ja vaikuttaa laajasti. Yksitoista katsoi, ettei sellaisista töistä pyydetessä kieltäydytä. Ministeriyttä pidettiin luonnollisena jatkona eduskuntatyölle. Vain kuusi vastaajaa mainitsi jonkinlaisen yhteiskunnallisen päämäärän/puolueen, kansanosan palvelemisen ja näiden liittymisen ohjelmallisiin tavoitteisiin. Valtaosaltaan haastateltavilla ei ollut varsinaisia selviä sisällöllisiä odotuksia työnsä suhteen heidän aloittaessaan sen. Heidän asennoitumisensa oli neutraalia ja painotti vallankäyttöä ja sen tehokkuutta. Suomalaista ministeriä voisi tässä mielessä kutsua urajohtajaksi, joka on kiinnostunut tuloksista ja vallanjaosta sinänsä. Suhtautuminen ministeriyteen on eittunteellista.

Hodgkinsonin määritelmän mukaan poliitikon ei tarvitsekaan olla karismaattinen. Hänen täytyy kuitenkin pystyä luomaan positiivinen kuva ryhmänsä etujen turvaamisesta, hänen täytyy löytää arvot, muotoilla ne ja esittää ne siinä muodossa, jossa ne voidaan toteuttaa hallinnollisessa toiminnassa. (Hodgkinson 1983, 161.) Haastateltujen aatteellisimmasta päästä olevat vastaajat ylsivät työhön liittyvissä odotuksissaan tämän kaltaiseen ei-karismaattiseen, hallinnoimistaitoiseen poliitikkomaisuuteen.

Myös puolueissa tunnuttiin vastausten perusteella suhtautuvan ministeriyteen varsin vähäisellä ideologisuudella, kuitenkin niin, että tämän voidaan sanoa enemmistön (13) nähneen asian poliitikon johtajaroolista käsin ja ainakin varauksellisella ei-elitistisyydellä. Niiden vastaajien joukossa, jotka korostivat periaatteellista puolta korostuivat kuitenkin myös puolueen vallanlisäämiseen ja vaikuttamisen tehokkuuteen liittyvät seikat. Haastateltavien ajatukset ministeriyden sisällöstä eivät olleet kovin pitkälle

mietittyjä, luovia tai karismaattisia. Puoluepoliittisuuskin on muuttunut käsittämään hyvin pitkälle vallanjakoon liittyviä kysymyksiä.

Ei-ideologisissa vastauksissa korostui hallituksen vahva asema Suomessa. Hallituksessa oleminen antaa uudenlaista arvovaltaa, nostaa henkilön ylimpään poliittiseen sarjaan ja antaa puolueelle yleisvaltaa. Tämä on tyypillistä urajohtajuutta. Moscan kuvaama kiinteä, ulospäin yhtenäinen voima (Mosca 1939, 53.) on toteutunut meidän poliittisessa järjestelmässämme. Puolueet eivät kilpaile ideologisesti vaan käytännöllispohjaisesti asemien ja vaikutusvallan jakamisesta. Tämä on hyvin elitistinen asennoitumistapa. Aatteellisen, kansanvaltaisen palvelutehtävän sijaan korostetaan valtaan, asemaan ja tehokkuuteen liittyviä yleisjohtamisen piirteitä. Haastateltujen vastaukset kuvastivat etäännyntä otetta kulttuurilliseen puoleen. Ministeriyden sisältö on itsestään selvä.

#### **Tyydyttävin ja tehokkain työmuoto:**

Käsitykset tyydyttävimmästä ja tehokkaimmasta työmuodosta olivat jossakin määrin ristiriitaisia. Tyydyttävimmiksi työmuodoiksi koettiin oma itsenäinen päätöksenteko ja ratkaisuvalta ministeriössä (kahdeksan vastausta), jolloin kompromisseja on vähiten ja tulokset muotoutuvat selkeimmin. Toisaalta tyytyväisyyttä lisäsivät myös epäviralliset tapaamiset työmuodot (iltakoulu seitsemän vastausta, epäviralliset tapaamiset ministerien välillä neljä vastausta), joissa korostui sosiaalinen kanssakäyminen ja politiikan taitojen hyödyntäminen. Elitistisyyttä korostaa kuitenkin suorien kansalaiskontaktien mainitsematta jättäminen.

On mahdollista, että urajohtajamaisuuteen liittyen tyydyttävimmiksi koettiin juuri itsenäinen, tehokas ja suurimman vallan antava päätöksenteko (oman ministeriön johtamisen koki tehokkaaksi seitsemän vastaajaa), kun taas hallituksen poliittiselle linjaukselle ja sektorit ylittävillä asioilla olivat tehokkaimpia vähemmän tyydyttävät yhteistyön (ministerityöryhmät 11

vastausta, iltakoulu kuusi vastausta ja valiokunnat kahdeksan vastausta) muodot. Sana tehokas on myös voitu ymmärtää väärin. Sen on ehkä osittain ajateltu tarkoittavan tosiasiallista päätöksentekotahtia ja asioiden yleistä etenemistä koko hallituksen tasolla, ei niinkään hallituksen ohjelmien sisällön laadullista kehittämistä. Tähän viittaa valiokuntatyön suosio tehokkuuden osalta miesvastaajien keskuudessa vaikka vain kaksi heistä piti sitä tyydytystä tuovana, samoin kuin iltakoulun suosio sekä tyydyttävänä että hyödyllisenä työmuotona.

#### **Iltakoulun merkitys ja työstä pois karsittava(t) asia(t) ja osa(t)**

Iltakoulusta ja työn rationalisoinnin tarpeesta kertovat tulokset viittaavat työskentelymuotojen sisällön uudelleen arvioimisen ja kehittämisen tarkeyteen ennen kuin esimerkiksi tulevaisuuden tutkimuksen kaltaista tietoa voidaan kaikkia ministereitä hyödyttävällä tavalla käyttää. Iltakoulu koettiin enemmistössä vastauksista tyydyttävästi (yhteensä 15 vastausta) tai jopa huonosti toimivaksi nimenomaan poliittisen linjanvetokeskustelun ja tulevaisuuden suunnittelun näkökulmasta. Suurin osa haastateltavista kylläkin halusi säilyttää työskentelyn muodot sellaisenaan, mutta toivoi voivansa delegoida asioita alemmille portaille. Tämä antaisi siis ministereille periaatteessa mahdollisuuden ei-elitistisempään ja ainakin enemmän poliittikkomaisempaan otteeseen työssään.

mietittyjä, luovia tai karismaattisia. Puoluepoliittisuuskin on muuttunut käsittämään hyvin pitkälle vallanjakoon liittyviä kysymyksiä.

Ei-ideologisissa vastauksissa korostui hallituksen vahva asema Suomessa. Hallituksessa oleminen antaa uudenlaista arvovaltaa, nostaa henkilön ylimpään poliittiseen sarjaan ja antaa puolueelle yleisvaltaa. Tämä on tyypillistä urajohtajuutta. Moscan kuvaama kiinteä, ulospäin yhtenäinen voima (Mosca 1939, 53.) on toteutunut meidän poliittisessa järjestelmässämme. Puolueet eivät kilpaile ideologisesti vaan käytännöllispohjaisesti asemien ja vaikutusvallan jakamisesta. Tämä on hyvin elitistinen asennoitumistapa. Aatteellisen, kansanvaltaisen palvelutehtävän sijaan korostetaan valtaan, asemaan ja tehokkuuteen liittyviä yleisjohtamisen piirteitä. Haastateltujen vastaukset kuvastivat etääntynyttä otetta kulttuurilliseen puoleen. Ministeriyden sisältö on itsestään selvä.

#### **Tyydyttävin ja tehokkain työmuoto:**

Käsitykset tyydyttävimmästä ja tehokkaimmasta työmuodosta olivat jossakin määrin ristiriitaisia. Tyydyttävimmiksi työmuodoiksi koettiin oma itsenäinen päätöksenteko ja ratkaisuvalta ministeriössä (kahdeksan vastausta), jolloin kompromisseja on vähiten ja tulokset muotoutuvat selkeimmin. Toisaalta tyytyväisyyttä lisäsivät myös epäviralliset työmuodot (iltakoulu seitsemän vastausta, epäviralliset tapaamiset ministerien välillä neljä vastausta), joissa korostui sosiaalinen kanssakäyminen ja poliitikon taitojen hyödyntäminen. Elitistisyyttä korostaa kuitenkin suorien kansalaiskontaktien mainitseminen jättäminen.

On mahdollista, että urajohtajamaisuuteen liittyen tyydyttävimmiksi koettiin juuri itsenäinen, tehokas ja suurimman vallan antava päätöksenteko (oman ministeriön johtamisen koki tehokkaaksi seitsemän vastaajaa), kun taas hallituksen poliittiselle linjaukselle ja sektorit ylittävälle asioille olivat tehokkaimpia vähemmän tyydyttävät yhteistyön (ministerityöryhmät 11

vastausta, iltakoulu kuusi vastausta ja valiokunnat kahdeksan vastausta) muodot. Sana tehokas on myös voitu ymmärtää väärin. Sen on ehkä osittain ajateltu tarkoittavan tosiasiallista päätöksentekotahtia ja asioiden yleistä etenemistä koko hallituksen tasolla, ei niinkään hallituksen ohjelmien sisällön laadullista kehittämistä. Tähän viittaa valiokuntatyön suosio tehokkuuden osalta miesvastaajien keskuudessa vaikka vain kaksi heistä piti sitä tyydytystä tuovana, samoin kuin iltakoulun suosio sekä tyydyttävänä että hyödyllisenä työmuotona.

#### **Iltakoulun merkitys ja työstä pois karsittava(t) asia(t) ja osa(t)**

Iltakoulusta ja työn rationalisoinnin tarpeesta kertovat tulokset viittaavat työskentelymuotojen sisällön uudelleen arvioimisen ja kehittämisen tarkeyteen ennen kuin esimerkiksi tulevaisuuden tutkimuksen kaltaista tietoa voidaan kaikkia ministereitä hyödyttävällä tavalla käyttää. Iltakoulu koettiin enemmistössä vastauksista tyydyttävästi (yhteensä 15 vastausta) tai jopa huonosti toimivaksi nimenomaan poliittisen linjanvetokeskustelun ja tulevaisuuden suunnittelun näkökulmasta. Suurin osa haastateltavista kylläkin halusi säilyttää työskentelyn muodot sellaisenaan, mutta toivoi voivansa delegoida asioita alemmille portaille. Tämä antaisi siis ministereille periaatteessa mahdollisuuden ei-elitistisempään ja ainakin enemmän poliitikkomaisempaan otteeseen työssään.

## III VIRKAMIEHET MINISTERIN SILMISSÄ

## 3.1. Laajemmat keskustelut virkamiesten kanssa

"Kuinka usein Teillä on/oli tapana käydä pidempiä periaatteellisia arvokeskusteluja ministeriön virkamiesjohdon kanssa?"

| Annettu vastaus:                                                                           | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                                            | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Katsoo käyvänsä laajempia, periaatteellisia keskusteluja                                   | 16                                               | 13    | 3    | 7    | 9       | 12 | 4 |
| Ei käy laajempia periaatteellisia keskusteluja                                             | 6                                                | 2     | 4    | 2    | 4       | 4  | 2 |
| Ei osaa eritellä, periaatteellisuuden määrittely hankalaa tai kaikessa periaatteellisuutta | 2                                                | 2     | -    | -    | 2       | 2  | - |
| <hr/>                                                                                      |                                                  |       |      |      |         |    |   |
|                                                                                            | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymyksen esittämisen yhteydessä kävi ilmi, että haastatellut ymmärsivät kysymyksessä tarkoitetun "periaatteellisen arvokeskustelun" tavallisesti kapeammassa ja vähemmän syvässä mielessä kuin alkuperäinen tarkoitus oli. Tällöin "periaatteellisuus" oli heille lähinnä normaalia KTS-poliittista linjanvetoa ei niinkään oman hallinnonalan olemassaolon lähtökohtia, koko toiminnan arvoperusteista tulevaisuuden suuntaa tai muuta tämän kaltaista pitkän aikavälin arvokeskustelua koskevaa.

Kuusitoista haastateltavaa vastasi kuitenkin käyvänsä muitakin kuin rutiiniasioihin liittyviä keskusteluja virkamiestensä kanssa. Hallituksen 17:stä ministeristä näin teki kolmesta. Sosialistien parissa tämä oli

suhteellisesti ottaen yleisempää (9:stä seitsemän) kuin ei-sosialistien parissa (15:sta yhdeksän). Sekä miesten että naisten enemmistö kävi tällaisia keskusteluja.

Kuusi sanoi, ettei käy tällaisia keskusteluja. Saattaa olla, että he ovat juuri oivaltaneet kysymyksen vaativuuden tai sitten he todella eivät käy muita kuin rutiinihallinnoimiseen ja -päättöksentekoon liittyviä keskusteluja alaistensa kanssa. Voi myös olla, että nämä henkilöt korostavat työskentelyn itsenäisyyttä.

"Hyvin vähän, hyvin vähän. Että kyllä ne keskustelut liikku konkreettisissa kysymyksissä. Se on tietysti, missä se raja liikkuu. Kun käsiteltiin jotain budjettia tai KTS:ää, niin sen yhteydessä tietysti syntyi keskusteluja, tällaisia yleisempiä päämääriä, ilman muuta, varsinkin KTS:än yhteydessä käytiin keskusteluja, mutta... niin semmosia järjestelmällisiä, semmosia järjestelmällisiä tuota keskusteluja, jotka olis todella suuntautunut tulevaisuuden hahmottamiseen, tulevaisuuden kuvien kehittämiseen ja sieltä päin asioiden katsomiseen, niin ei tapahtunut vaan se oli melko konservatiivista semmosta budjetti ja KTS käsittelyä ja tuota toivottavasti se on nyt parempaa ku silloin. Ei sitä kovin avantgardeks voinu syyttää menettelytapoja, että mitä mä oon nyt joutunut senkin jälkeen yritysmaailmassa ja muuallakin toimimaan niin siellä on paljon avantgardimpia ja kehittyneempiä menettelytapoja ja monessa puolella hallintoakin, joita käytetään.."

"Sulla ei oo huonot kysymykset, sul on hienommat kysymykset ku mitä mä osaan vastata, mutta tuota me teknokraatit täällä niinku puhumme KTS:stä..ja KTS käydään osastoittain lävitse kerran vuodessa yleensä tässä alkuvuodesta budjetin yhteydessä, että jos niinku kuinka usein niin sanotaan ehkä se on juuri tämmönen kerran vuodessa, jotta saadaan se paperille ja sitten toinen kerta juuri tämmönen niinku pohdinnan muodossa, jos välttämättä ei laiteta kaikkea paperille, eikä siitä synny mitään A4-saastaa, pari kertaa vuodessa vois sanoa."

"Mut sit sellaisia isoja mittavia niinku koko työpaikkaa koskevia palavereja niin ne kyllä keskittyy lähinnä budjetin ja KTS:än ja valtakunnallisen suunnitelman yhteyteen, siis sillä tavalla, et silloin katotaan pitkäjänteisesti ja ministerin kannalta ongelma on se, että tää keskustelu niinku vivahteekkampana ni käydään virkamiesten kesken, et siinä ei ole mukana sen paremmin ministeri kuin edes poliittinen sihteerikään, ja et sitä vapaata virtuoointia, mitä virkamiehet tekee keskenään sitä ei näe."

"No ei virkamiesten kanssa maailmankatsomuksellisia keskusteluja. Ministerillä on tietysti oma kanta, mitä hän tuota edesauttaa. Virkamieheltä pyydetään vaan tietoa, koska he eivät aja politiikkaa.."

"..Vaan ne poliittiset linjat luodaan muualla. Ne luodaan ministeriryhmässä ja puoluetovereiden kesken. Ja miksei hallituksen piiristä olevien yhteistyökumppaneitten kesken. Tässä peilataan enemmän niin kun käytännön asiantuntijoitten kanssa miten se tehdään. Mutta ei sitä mitä tehdään."

"..Mut et aika huonosti sittenkin minusta onnistuttiin, et olis ihan kokoonnuttu sitä varten, että otetaan isoja kysymyksiä esille, että jotain aina erikoista oli sattunut, että eihän siihen tahdottu päästä."

"..Mutta ei mitään semmosia perusteellisia pohtimisia, että mikä ideologisesti olis OK, niin ne ei kuulu tänne siis ne on sitte taas muualla."

Ministerin työssä siis korostuu lyhyen aikavälin ja KTS-työskentelyn painotus. Pitempiin keskusteluihin ei ole nykyisessä johtamiskulttuurissa sen enempää aikaa kuin välttämättä edes haluakaan. Osasyynä voi olla vaalikauden pituus. Äänestäjille on ehkä ollut tähän mennessä vaikea markkinoida kovin pitkiä visioita. Ne eivät ole korostuneet edes vaalitaistelun aikana, saati sitten sen jälkeen, jolloin kielen käyttökin on jo muuttunut tutuksi tekniseksi hallinnoimiseksi.

3.2 Parhaat keskustelukumppanit ministeriössä

"Kenen kanssa käytte/kävitte tavallisesti antoisimmat keskustelut omassa ministeriössänne?"

| Vastauksien määrä eri vastaajaryhmissä |      |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                       | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Kansliapäällikkö (erikseen mainittu)   | 5    | 4     | 1    | 1    | 4       | 5  | - |
| Ylin virkamieskunta                    | 9    | 7     | 2    | 3    | 6       | 6  | 3 |
| Muu                                    | 6    | 4     | 3    | 3    | 4       | 5  | 2 |
| Ei osaa/voi eritellä                   | 6    | 5     | 1    | 3    | 3       | 5  | 1 |
| -----                                  |      |       |      |      |         |    |   |
|                                        | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Yleisenä linjana korostui vastausten vaihtelevuus. Ylimpien virkamiesten (voi sisältää myös kansliapäällikön) osuus oli suurin. Kun mukaan lasketaan ne, jotka olivat maininneet juuri kansliapäällikön, osuus nousee yli puoleen vastaajista. Näin korkeammassa hierarkisessa asemassa olevat käyvät eniten syvällisempiä tai ainakin pidempiä keskusteluja ministerin kanssa, mikä ei sinänsä ole kovin erikoinen tulos.

Kohta muu piti sisällään seuraavanlaisia henkilöitä: "alan specialistit, "poliittinen ja tekninen sihteeri", "vastuuvirkamiehet", "keskushallinnon tutkijat, hallinnon piiritason virkamiehet", "esittelijät" ja "aikojen kuluessa tutuksi tulleet virkamiehet".

Käsitellessään tiedonkulun ja vallan yhteenliittymistä Henry Mintzberg erotti kaksi vallan syntytapaa. Ensimmäisessä henkilö portinvartijana toimiessaan kontrolloi informaatiovirtaa. Toisessa hän puolestaan on



sijoittunut organisaatiossa siten, että hän on erilaisten tietovirtojen hermokeskuksessa. Näin hän voi sekä suodattaa sisääntulevaa tietoa että antaa sitä ulos valikoidusti. (Mintzberg 1983, 185.) Ylimmät virkamiehet ja erityisesti kansliapäällikkö täyttävät molemmat kriteerit. Kun vielä ministerin työssä korostuu jatkuva kiire ja hallinnollisten rutiinien päällekaatuminen, on selvää, että tarpeeksi korkealla olevien henkilöiden on mahdollista toisinaan saada hyvinkin paljon vaikutusvaltaa. Tulevaisuuden tutkimuksen tyyppisen tiedon hyödyntämisen kannalta, ja yleensä ei-elitistisen tiedonhankinnan kannalta tällainen tilanne ei ole paras mahdollinen. Samoilla henkilöillä ei välttämättä ole kovin monta eri näkökulmaa tai edes kiinnostusta katsoa asioita uudella tavalla. Haastatteluista käy jälleen kerran ilmi ministerien tarve uudistaa työn sisältöä, jotta varsinaiseen keskusteluun, suunnan vetämiseen (edes KTS-mieleessä) ja perusteluiden taustojen pohtimiseen jäisi enemmän aikaa.

"No kyllä ihan tuota ministeriön tämmösiä johtavia virkamiehiä. Siihen kyllä minusta jonkun verran, jos aattelee tämmösten antosten keskusteluja, niin siihen kyllä myös tämä ihmistyyppi vaikutti, että kuinka halukas virkamies on sitten tämmöseen vähän väljempää niinkun keskusteluun ja kuinka paljon hän sitten myöskin itse suhteuttaa sitä omaa toimintansa vähän laajempaan kuvioon. On virkamiehiä, jotka toimivat hyvin kapeasti sektorilla, että tää on hänen hänen tehtävänsä eikä hän ole niin kiinnostunut siitä, mitä sillä sektorilla laajemmin tapahtuu, sitten on taas virkamiehiä, jotka näkevät sen kokonaisuuden niin kun paremmin ja se että aivan ilmeisesti virkamiesten avoimuuteen vaikuttaa aika paljon se, että minkälainen heidän oma poliittinen niinku ajattelutapansa on.. jos on ihan sitten saman puolueen ihmisiä, niin silloin tuodaan niinku paljon avoimemmin esille et minkälaisia kaikkia taustakeskusteluja tämmöseen asiaan liittyy ja mitä eri tahot ovat mieltä niin se tulee paljon niinku suoremmin..

"Niitten kanssa, jotka vastaavat asioista eli niitten kanssa suoraan, jotka tuntevat parhaiten kulloinkin esillä olevaa asiaa eli minä ohitan kyl aika paljon tätä virkaporrasta ja menen suoraan niitten luokse, jotka mun ymmärtääkseni tuntevat parhaiten asiaa."

"..Mutta myönnän kyllä, että kenen kanssa minä keskustelen riippuu siitä, että kuka on minun mielestäni sellainen, jonka kanssa kannattaa käydä keskusteluja, joilla on jotain annettavaa. Mua ei kiinnosta esimerkiksi se, että, että mitä poliittista kantaa jokin virkamies edustaa."

"..Se on kyllä hyvin asiakohaista. Ovat antoisia yleensä nämä keskustelut. Ei tänne tulla keskustelemaan muuta kuin asiasta, mutta yhden ihmisen asettaminen toisen edelle tässä suhteessa on täysin mahdotonta."

"Siinä tietysti on aina jos on joku asia, jota lähdetään valmistelemaan, niin yleensä se perustuu siihen, että se on se osasto tai yksikkö, joka on asian spesialisti niin siitä muodostuu tavalla tai toisella se tiimi, jonka kanssa lähdetään asioita valmistelemaan.. Ja luonnollista on myöskin, että nämä lähimmät työtoverit tässä tekninen sihteri ja poliittinen sihteri ovat yhteyksiä, joiden kanssa hyvin paljon keskustellaan sitten myöskin sellaisista kysymyksistä, joita ei niinkun ehkä laajemmalti keskusteluun tuoda."

### 3.3 Parhaiden keskustelukumppaneiden ominaisuudet

"Minkälaisia ominaisuuksia tässä keskustelukumppanissanne arvostatte/arvostitte eniten?"

| Annettu vastaus:                             | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                              | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Lojaalius                                    | 2                                                | 2     | -    | 1    | 1       | 2  | - |
| Uuden tuominen keskusteluun, älyllisyys      | 8                                                | 7     | 1    | 2    | 6       | 5  | 2 |
| Puoluekanta, yhteis-kunnallinen ajattelutapa | 1                                                | -     | 1    | 1    | -       | 1  | - |
| Avoimuus, rehellisyys suorapuheisuus         | 11                                               | 7     | 4    | 4    | 7       | 9  | 2 |
| Muu                                          | 8                                                | 8     | -    | 4    | 5       | 6  | 2 |
|                                              | <hr/>                                            |       |      |      |         |    |   |
|                                              | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys on jäänyt esittämättä yhdelle sosialistiselle miesvastaajalle.



Parhaissa keskustelukumppaneissaan haastatellut arvostivat eniten avoimuutta, rehellisyyttä ja suorapuheisuutta tilanteessa kuin tilanteessa. Yksitoista vastaajaa toivoi keskustelukumppaneiden tuovan esille mielipiteitä ja myös puolustavan näitä. Kahdeksan mainitsi uusien ajatusten/uuden näkökulman (ennakkoluulottomuuden, uuden vastaanottokyvyn, eräänlaisen älyllisyyden) tuomisen olevan tärkeä ominaisuus.

Kohta muu piti sisällään "taidon nähdä todellisuus", "täydellisen asiantuntemuksen", "tietopohjan", "osaavuuden", "rauhallisuuden, maltin, tiedon ja kokemuksen" ja "puhetaidon". Yksi vastaaja sanoi saavansa "ideat kentältä" eikä niinkään ministeriön organisaatiossa työskenteleviltä.

Kaksi vastaajaa korosti keskustelukumppaneidensa lojaaliutta. Heistä oli tärkeää, että ministerin päätöksien takana seisoo koko hallinto. Puoluekanta ja yleinen yhteiskunnallinen ajattelutapa oli tärkeä yhdelle vastaajalle, joka olikin kaikella tavalla poikkeustapaus. Hänen muissakin vastauksissaan aatteellisuus tuli selvimmin esille koko haastattelusta joukosta. Yleisesti ominaisuuksia esiteltiin seuraavasti:

"No vaikka ne nyt ei aina niin uusiakaan ne ajatukset ole, mutta jos kerran mielipiteitä vaihdettiin, niin se, että toi rohkeasti aina oman mielipiteensä siitäkin huolimatta, että vaikka se tiesi olevansa ministerin kanssa eri mieltä. Minusta semmonen henkilö, joka sanoo selvästi, että minä olen sitä mieltä ja vaikka hän tiesi, että ministeri on varmasti toista mieltä niin hän toi oman mielipiteensä esille. Ne oli arvokkaita. Ei semmosista mitään hyötyä ole, jotka yrittävät olla ministerin kanssa samaa mieltä vaikka eivät olisikaan, mitäs semmosesta on hyötyä. Asiantuntemusta, niin kun siinä tietysti on, niin heidän pitää reilusti esittää oma kantansa. Ne on arvokkaita virkamiehiä ne, jotka esittävät oman mielipiteensä. Siis joka tilanteessa, joka tilanteessa.. Se on pääasia. Se on eri asia mikä sitten päätös tulee olemaan, mutta heidän tulee esittää oma mielipiteensä selvästi ja aina vaan joka tilanteessa."

"Rehellisyyttä, sanotaan omat mielipiteet suoraan. Kaikkein pahinta on se, että jokin virkamies yrittää arvioida, mitä mieltä ministeri saattais olla, se on kaikkein pahinta."

"Minusta kaikkein tärkeintä on tietynlainen rehellisyys. Että minä arvostan hyvin paljon sitä, että ihmisillä on omia mielipiteitä, omia näkemyksiä ja mut et toivoo et sillon tavallaan myöskin ollaan valmiit sanomaan, että tämä on minun näkemykseni ja että tästä asiasta ajatellaan myöskin toisella tavalla, koska on myöskin sellaisia virkamiehiä, jotka pyrkivät niinku ehkä jättämään sivuun poikkeavia näkemyksiä, yrittävät sitä omaa näkemystään tämmösenä objektiivisena totuutena niinku tuoda ja sitten joskus joutu vähän hankalaan tilanteeseen.. on myöskin sellaisia niinku kokemuksia ettei ehkä niinku kaikkea sitä mitä tiedetään niin ei välttämättä jos ei ministeri osaa kysyä, niin sitä ei niinku kerrota.."

"No pitää olla hyvät yleistiedot asioista, no sitten mielikuvitusta uusiin ratkaisuihin ja sehän on tietysti se kaikkein tärkein, jos tulee tilanteita, josta ei ole ulospääsyä, että ihmisillä on näkökulmia, joita tarkastellaan."

"No mainitsemas näkökohta on tietysti juuri se.. Jolta saatte paljon uusia ideoita. Se on tietysti se. Toinen on tietysti se, että voi käydä luottamuksellista, aprikoivaa keskustelua ja heittää niinkun asiat ylös-alaisin. Katsoa niitä niin kun siitä vinkkelistä, tuulettaa, pölyyttää niitä vähäsen. Ja että virkamies omaa niin kun henkistä kapasiteettia sen tyyppiseen keskusteluun."

"..Täytyy osata kuvitella, että jos näin tehdään, mitä kaikkea sitten tapahtuu, mihin se vaikuttaa, miten ihmiset suhtautuu, miten se tehdään käytännössä, onko se liian monimutkaista, onko se tämmöstä byrokratian sisälle jäävää jonnin joutavaa pykäläsaastetta vai onko sillä jotakin merkitystä käytännössä. Semmonen realisti.."

"..Sellasista joitten ajattelutapa noin yhteiskunnallisesti kulki suurin piirtein samansuuntaisesti niin oli keskimääräisesti huomattavasti suurempi hyöty. Mutta oli myös hyvin hyödyllisiä keskusteluja sellaisten kanssa, joitten yleinen yhteiskunnallinen ajattelutapa kulki aika lailla toisella tapaa. Mutta kyllä se painottu ilman muuta sellasiin virkamiehiin, joitten ajattelutapa kulki suurinpiirtein samaan suuntaan.. .. Se oli semmosta varjonyrkkeilyä se keskustelu, jos nyt käyttää vähän karkeaa ilmaisua, kun ei tavallaan kerrota niitä yleisiä yhteiskunnallisia tavoitteita ja käsityksiä, jotka siellä takana asioita määrää."

"Minä olen, minä olen oppinut sen, että se on yks lysti mitä poliittista kantaa virkamies edustaa yksityisesti. Tärkeintä on se, että hän on osaava, ahkerakin, lojaali. Tää on kyllä, nää on tärkeitä ominaisuuksia. Jaa, minua todella ei kiinnosta, et minä en kysy. Tässä tapauksessa täytyy kyllä huomauttaa, että ihmiset minulle kertovat mitä - usein - mitä, tässä on 70-luvun perintöä, että täällä niin kun ollaan tietoa siitä et mitä kukin edustaa.."

"Mä niinkun väittäisin niin et niitä ei tuu virkamiehiltä ja niit ei tuu tutkijoilta, et niillä on väärä tutkimusasenne. Niitä hyviä ideoita tulee paremminkin käytännön työntekijöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja semmosesta, et kyl se siis niinku työyhteisöstä.."

"Rauhallisuutta, malttia, tietoa. Niitä heillä kaikilla on, kokemusta. Kokemus ei ole ominaisuus. Tietopohjaa. En minä ole koskaan edes ajatellut, koska tässä suhteessa ei ole mitään ongelmaa, virkamiehet osaavat kyllä käsitellä ministeriä."

Virkamiehistä hyödyllisimmiksi koettiin juuri sellaiset, jotka auttoivat kiireistä ministeriä saamaan uudenlaisia ideoita ja jotka eivät arkailleet esittää vastakkaista mielipidettä. Näin haastatellut toivat esille tarpeen saada ympärilleen juuri sellaista henkilökuntaa, jolla on sekä mahdollisuus, että kyky ajatella heidän puolestaan toisia vaihtoehtoja. Tämä näkökulma lieventää aikaisempien tulosten luomaa urajohtajamaista kuvaa. Toisaalta laajemmista keskusteluista taulukossa 3.1 saaduista tuloksista ilmenee, että käyty debatti koskee käytännössä lähinnä esillä olevia asioita tai korkeintaan KTS-työtä. Ministereillä on vain harvoin mahdollisuutta pitemmän aikavälin visiointiin runoilijamaisessa (vrt. Hodgkinson) mielessä. Muutama vastaaja kuitenkin toivoi taitoa myös tämän tapaiseen keskusteluun omilta virkamiehiltään. Tämä tuli ilmi sellaisissa ilmaisuissa kuin "mielikuvitusta uusiin ratkaisuihin", "voi heittää asiat ylösalaisin" ja "laaja näkökulma, ennakkoluulottomuus".

3.4 Virkamiesten työn laatu

"Saatteko/saitteko mielestänne oman ministeriönne virkamiehiltä laadullisesti monipuolista ja riittävää tietoa mielipiteen muodostamiseksi ja päätöksentekoa varten?"

| Annettujen vastausten määrä eri vastaajaryhmissä                                                      |      |       |      |      |         |    |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-------|------|------|---------|----|---|
| Annettu vastaus:                                                                                      | yht. | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Asiantuntevia, tasa-puolisia, heiltä saadut tiedot ovat riittäviä                                     | 14   | 11    | 3    | 4    | 10      | 10 | 4 |
| Voisivat ottaa laajemman näkökulman, joskus totutut rutiinit                                          | 9    | 7     | 2    | 5    | 4       | 7  | 2 |
| Rutiininomaista työskentelyä, varautuneisuutta, kyynisyyttä alueen ongelmiin ja ihmisten kontakteihin | 3    | -     | 3    | -    | 3       | 2  | 1 |
| -----                                                                                                 |      |       |      |      |         |    |   |
|                                                                                                       | 24   | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Enemmistö haastatelluista oli varsin tyytyväisiä virkamiesten työskentelyyn. Yhdeksän vastaajaa kuitenkin toivoi, että näkökulma voisi olla toisinaan laajempi ja katsoi, että rutinoituminen näkyy helposti työssä. Vain kolme opposition edustajaa oli sitä mieltä, että rutiinit estävät tehokkaan työskentelyn tai että virkamiehistä voi huomata heidän tulleen töittensä painon alla kyynisiksi ihmisten ongelmille. Muissa ryhmissä ei ollut mainittavaa eroa kokonaisuuteen verrattuna.

Pari haastateltavaa korosti sitä, kuinka ministerin täytyy olla ikään kuin tilanteen herra. Hänen täytyy osata vaatia asioita ja myöskin pystyä antamaan asiantunteva kuva omista tiedoistaan. Tällöin virkamiesten

"Mä niinkun väittäisin niin et niitä ei tuu virkamiehiltä ja niit ei tuu tutkijoilta, et niillä on väärä tutkimusasenne. Niitä hyviä ideoita tulee paremminkin käytännön työntekijöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja semmosesta, et kyl se siis niinku työyhteisöstä.."

"Rauhallisuutta, malttia, tietoa. Niitä heillä kaikilla on, kokemusta. Kokemus ei ole ominaisuus. Tietopohjaa. En minä ole koskaan edes ajatellut, koska tässä suhteessa ei ole mitään ongelmaa, virkamiehet osaavat kyllä käsitellä ministeriä."

Virkamiehistä hyödyllisimmiksi koettiin juuri sellaiset, jotka auttoivat kiireistä ministeriä saamaan uudenlaisia ideoita ja jotka eivät arkailleet esittää vastakkaista mielipidettä. Näin haastatellut toivat esille tarpeen saada ympärilleen juuri sellaista henkilökuntaa, jolla on sekä mahdollisuus, että kyky ajatella heidän puolestaan toisia vaihtoehtoja. Tämä näkökulma lieventää aikaisempien tulosten luomaa urajohtajamaista kuvaa. Toisaalta laajemmista keskusteluista taulukossa 3.1 saaduista tuloksista ilmenee, että käyty debatti koskee käytännössä lähinnä esillä olevia asioita tai korkeintaan KTS-työtä. Ministereillä on vain harvoin mahdollisuutta pitemmän aikavälin visiointiin runoilijamaisessa (vrt. Hodgkinson) mielessä. Muutama vastaaja kuitenkin toivoi taitoa myös tämän tapaiseen keskusteluun omilta virkamiehiltään. Tämä tuli ilmi sellaisissa ilmaisuissa kuin "mielikuvitusta uusiin ratkaisuihin", "voi heittää asiat ylösalaisin" ja "laaja näkökulma, ennakkoluulottomuus".

3.4 Virkamiesten työn laatu

"Saatteko/saitteko mielestänne oman ministeriönne virkamiehiltä laadullisesti monipuolista ja riittävää tietoa mielipiteen muodostamista ja päätöksentekoa varten?"

| Annettu vastaus:                                                                                      | Annettujen vastausten määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                                                       | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Asiantuntevia, tasa-puolisia, heiltä saadut tiedot ovat riittäviä                                     | 14                                               | 11    | 3    | 4    | 10      | 10 | 4 |
| Voisivat ottaa laajemman näkökulman, joskus totutut rutiinit                                          | 9                                                | 7     | 2    | 5    | 4       | 7  | 2 |
| Rutiininomaista työskentelyä, varautuneisuutta, kyynisyyttä alueen ongelmiin ja ihmisten kontakteihin | 3                                                | -     | 3    | -    | 3       | 2  | 1 |
|                                                                                                       | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Enemmistö haastatelluista oli varsin tyytyväisiä virkamiesten työskentelyyn. Yhdeksän vastaajaa kuitenkin toivoi, että näkökulma voisi olla toisinaan laajempi ja katsoi, että rutinoituminen näkyy helposti työssä. Vain kolme opposition edustajaa oli sitä mieltä, että rutiinit estävät tehokkaan työskentelyn tai että virkamiehistä voi huomata heidän tulleen töittensä painon alla kyynisiksi ihmisten ongelmille. Muissa ryhmissä ei ollut mainittavaa eroa kokonaisuuteen verrattuna.

Pari haastateltavaa korosti sitä, kuinka ministerin täytyy olla ikään kuin tilanteen herra. Hänen täytyy osata vaatia asioita ja myöskin pystyä antamaan asiantunteva kuva omista tiedoistaan. Tällöin virkamiesten

asenne on kunnioittavampi ja heidän tuottamansa informaatio hyvää. Niistä, jotka toivoivat työtä kehitettävän useimmat mainitsivat vastakkaisten näkökulmien puutteen ja yleisen rutinoitumisen hoitamaan asia "pois käsistä". Yhden vastaajan mielestä olisi oleellista, että virkamiehet siirtyisivät lisääntyvässä määrin eri ministeriöihin töihin, jotta syntyisi sektorit ylittäviä katsantokantoja.

"Sanoisin näin että, ellei saa niin ministerin pitää ensisijaisesti syyttää itseään että tässä täytyy muistaa se, että ministerihän vastaa siitä mitä tapahtuu tai jää tapahtumatta, pystyykö hän niin kun virittämään taloan työskentelemään niin, että saa tietoa. Minulla on sekä X-ministeriöstä että Y-ministeriöstä varsin hyvä kuva suomalaisesta virkamieskunnasta, mutta kun pyydetään tietoa, niin täytyy tietää mitä tietoa pyytää. Näinhän on aina, että täytyy lähteä siitä, että ministerin pitäis jotain itse tietää kun lähtee pyytämään. Se on ministeristä minusta hyvin paljon kiinni."

"Se [materiaali] ei käsittele riittävän hyvin kaikkia asian osia. Käsitellään ehkä yhtä tai kahta osaa hyvin, mutta saattaa puuttua tällöinen strateginen näkemys siitä, että mihin pyritään tässä asiassa."

"..Et jos minä rupeaisin tekemään yhtä perusteellista työtä tässä kun esittelijä sitä valmistellessaan, niin mä en ehtis yhtään mitään. Pitää hyvin pitkälle luottaa tähän valmisteluun, jotta asiat yleensä luistais.."

"No kyllä mun näkemykseni on se, että taikka mä niinku lähden siitä, et ministerin pitäisi olla tällöinen yleisempien linjojen vetäjä eikä hänen välttämättä pitäisi kaikista yksityiskohdista niin paljon tietää, mutta se ei kyllä toimi sillä tavalla, että jos ministeri tuntee alueensa hyvin ja osaa niinkun vaatia ja myöskin virkamiehet tietävät, että hän on selvillä myöskin pienistäkin yksityiskohdista, niin minusta se valmistelu, mitä hänelle tarjotaan, niin sen taso selvästi nousee. Ei voida tuoda, tiedetään, että ministeri tuntee, että täytyy olla hyvin perusteltuja esityksiä, mutta siinä tapauksessa, että ministeri... vieraampi, niin silloin niinku myöskin virkamiehet tuovat heikommin valmisteltuja papereita ja se mikä minusta oli suurin puute oli se, että ei ollut vaihtoehtoja että he hyvin pitkälle niinku esittävät ratkaisua, ja sille perusteluja johon liittyy tietysti myös heidän oma näkemyksensä et näin pitää tehdä. Mutta sellaista, että..että tässä olis myöskin toisia mahdollisuuksia, niin sitä ei kyllä kovin paljon esiintynyt."

"..Et erittäin painokkaasti sanoisin niin että virkamiehillä pitäisi olla yhteistyötä ja kiertoa.."

Tulokset viittaavat siihen, että useimmat haastateltavat eivät juurikaan kaipaa muutosta virkamiestensä rooliin tai näiden tuottamaan materiaaliin. Nykyiseen tilanteeseen ollaan pääosin tyytyväisiä. Kun aikaisemmin on käynyt ilmi, että ministereillä on harvoin mahdollisuutta mihinkään laajoihin arviointeihin, on tämä loogista. Mielenkiintoista on, miten tämä johtopäätös liittyy edellisen taulukon 3.3 (parhaiden keskustelukumppaneiden ominaisuudet) tuloksiin. Ehkä on juuri niin, että työn perustapaan ollaan pääosin tyytyväisiä, sen sijaan ratkaisutilanteissa toivotaan virkamiesten esittävän uusia ajatuksia ja näkökulmia ministerin päätöksenteon tueksi. Näin näkökulma virkamiestyöhön on varsin konservatiivinen. Nykyistä ei olla kovin paljon pohdittu, teknisyyttä korostetaan (asiantuntemus, tiedot, tyytyväisyys muotoihin) ja virkamiehillä on muutoinkin vahva asema. Tässä kohdin voi viitata Galbraithin mainitsemaan tiedon teknistymisen seurauksiin (Allardt-Littunen 1979, 125). Neutraaliin virkamieshallintoon kuuluu myös tiedonhankintamenetelmien konservatiivisuus. Kumpikin piirre heijastuu tuloksista.

### 3.5. Virkamiesten työskentelyn puoluepoliittisuus

"Katsotteko Te, että ministeriön virkamiesten puoluekannat tulevat esille päivittäisessä työskentelyssä?"

|                                      | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                      | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Annettu vastaus:                     |                                                  |       |      |      |         |    |   |
| Puoluekanta vaikuttaa työskentelyyn  | 12                                               | 7     | 5    | 5    | 7       | 8  | 4 |
| Puoluekanta ei vaikuta työskentelyyn | 11                                               | 10    | 1    | 4    | 7       | 10 | 1 |
|                                      | -----                                            |       |      |      |         |    |   |
|                                      | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys on jäänyt esittämättä yhdelle ei-sosialistiselle naisvastaajalle.

Vastaajien mielipiteet jakaantuivat koko ryhmän osalta lähes tasan. Sen sijaan eroja löytyi opposition ja hallituksen kesken. Hallituksen piirissä enemmistö oli sitä mieltä, että virkamiehen poliittinen kanta ei vaikuta. Oppositiossa taas viisi vastaajaa seitsemästä katsoi sen vaikuttaneen tehtyyn työhön. Samoin naisista neljä oli tätä mieltä. Miesten, sos./ei-sos. kohdalla tulokset jakaantuivat taas tasaisesti. Vain yksi haastatelluista oli sitä mieltä, että poliittisista virkanimityksistä olisi päästävä eroon. Hänestä

"..ei puoluepoliittisia jäsenkirjavirkanimityksiä pitäis ollakaan, niistä pitäis päästä eroon. Se olis varmasti vaan hyvä, niillä on merkitystä ja olis varmasti vaan hyvä, että ne ikään kuin avoimemmin artikuloitais ulos. Se oli semmosta varjonyrkkeilyä se keskustelu, jos nyt käyttää vähän karkeaa ilmaisua, kun ei tavallaan kerrota niitä yleisiä yhteiskunnallisia tavoitteita ja käsityksiä, jotka siellä takana asioita määrää."

Miksi sitten oppositiossa ja naisten ryhmässä oli tunnettu suhteellisesti ottaen selvemmin virkamiesten työn poliittisuus? Yksi opposition edustaja kuvasi asemaansa ministeriössään seuraavasti:

"..Kaikki merkittävässä asemassa olevat virkamiehet, kyllähän ne ovat oman puolueensa ajatusten kantajina ja merkittävinä vaikuttajina, ja tuota sen heidän asemansa tietysti mahdollistaa. Ja kun nyt en heidän aatteidensa kannattaja ole, hah hah, niin oli siinä tietysti aina nähtävä vaivaa, että vähän muistakin näkökulmista puolusteltiin esitystä. Ja sitten näillä kokeneimmilla virkamiehillä on tietysti semmonen tapa, että ne pyrki hoitamaan asioita ja vaan esittää ei vain omalle ministerille vaan oman puolueen ministereille, niin kun mutkan kautta ja semmonen tapa erityisesti oli liikkeellä alkuaikoina [...] Mutta tuota eihän siinäkään jotain yhtä lokeroa ole [...] kaikki ovat erilaisia ihmisiä. Merkittävimmissä asemassa olevat [...] ovat enempi taikka vähemmän [...] toiset hyvin härskisti sitten oman puolueen toiveita toteuttaa."

Toinen, naispuolinen haastateltu taas totesi, että

"Kyllä niissä eräissä tapauksissa tulee, kyllä niillä on ideologista vaikutusta.. Mut et siinäkin kategoriassa on hyviä ja huonoja. Se vaikuttaa heidän yhteiskunnalliseen tuota niin tavoitteenasetteluunsa.."

Vastaus ei selviä esimerkiksi sos./ei-sos. -akselilla. Näyttää kuitenkin siltä, että naiset syystä tai toisesta ovat herkemmin kiinnittäneet asiaan huomiota. Miesten osalta ne, joilla on ollut selvästi virkamieskunnan peruslinjasta poikkeava aatteellinen viitekehys ovat havainneet puoluepoliittisuuden. Saattaa myös olla, että oppositiosta käsin voi vapaammin arvioida tällaista seikkaa. Oman ministeriön virkamiesten työstä on vaikeampaa antaa "kielteisen tuntuista" arviota.

"..Ei. Eivät tule.. Kyllä ne joissakin asioissa tietenkin asenteina näkyvät, mutta ne tulevat erittäin harvoin esille."

"Ei. No puoluekannalla siis ei ole mitään.. huonoja mielipiteitä tai huonoa valmistelua tai laiskuutta ei sitä voida jäsenkirjalla korvata. Eikä se taas jäsenkirja ole este älykkäille mielipiteitten esittämiselle."

"Eivät tule minun osaltani, joka varmasti osaksi johtuu siitä, että oman puolueen virkamiehiä ei ministeriöistä yleensä löydy. Minä en edes tiedä valtaosan ministeriön virkamiesten puoluekannoista. Enkä ole siitä kiinnostunut."

"Kyllä minä sanoisin, että meillä virkamieskunta on hyvin kokenutta ja he ovat myöskin lojaaleja. Siitä huolimatta, että myöskin virkamieskunnalla saattaa olla erilaisia yhteiskunnallisia viitekehysjä, jotka ovat siellä taustalla mielessä pidettävä, mutta että kyllä käsitykseni on, että tämä yhteys toimii aivan täysin."

"Tää on asia, joka saattaa varmasti vaikuttaa valmistelussa siis puoluekannat tässä, mutta en ole kyllä niinku edessäni vielä nähnyt virkamiestä, joka olisi tullut mulle tarjoilemaan omia nimenomaan poliittisia näkemyksiään asioista, jos vaan kyllä tuota asioista on yritetty aina ottaa kaikki erilaiset näkemykset mukaan ja sitten muodostaa se erilaiset tietoon ja vaikutuksiin pohjautuvat näkemykset ja sitten muodostaa se kanta."

"Mutta se siinä on niinku mahdollista kyllä, että mitä paremmin sitten opitaan tuntemaan ja mitä enemmän syntyy luottamusta, niin tämä ongelma niinku häipyy siinä, että tuota en kokenut vaikka ensin voi sanoa että tiettyjen vahvasti joilla on hyvin vahva ja selkeä oma poliittinen kanta, niin se loi tiettyjä niinku jännitettä, mutta mitä pitemmälle se niinku meni ja mitä kaikkien kanssa... ni se häipyy sitte myöskin taakse tämmönen ja niinku tuli semmonen luottamuksellinen työskentely."

"Kun tietää sen taustan niin ja kyllä sen verran hyvin tuntee nää henkilöt täällä, että tietää ketkä melkein ennakkoon ne tietää keneltä yleensä tulee tällaista painotetta. Valtaosa kyllä meillä virkamiehistä tekevät sitä työtään ihan sillä tavalla, ettei siinä näitä heijastuksia näy, mutta on poikkeuksia, joissa näkyy ja se otetaan vastaan sellaisenaan ja siitä suodatetaan sitten pois se osa, joka ei tyydytä."

"No silloin se ehkä oli, kun ... ikään kuin siirryttiin yhdestä vallasta toiseen valtaan.. mutta sitä niinkun pelättiin tai se koettiin sillä tavalla. Ja nyt voi jälkeinpäin sanoa, että kyl niissä ongelmassa oli syytä myöskin minun puoleltani, minä olin varautunut ja ehkä näin, näin tuota semmosia uhkia, joita ei edes todellisuudessa ollut. Mutta se oli puolin ja toisin."

"Kyllä ne tulee. Ainakin pitkän päälle ne tulee esille. Ne eivät välttämättä tule yhdessä taikka kahdessa asiassa esille, mutta kyllä pitkän päälle tulevat esille. Ja se on sitten ihmisestä kiinni, että kuinka paljon se tulee sitten esille ja kuinka paljon virkamies koittaa siinä omaa poliittista näkemystään siinä kaupata. Se on yksilökohtainen muuttuja, joka siinä vaikuttaa."

"Kyllä ne tulevat. Meillä on valitettavasti monia ministeriöitä, joissa on aika kärkeväkin sisäinen tilanne siinä mielessä, että on eri puolueisiin lukeutuvia virkamiehiä, joitten on vaikea tulla toimeen keskenään eivätkä luota toisiinsa ja usein sitten ministeri joutuu hankalaan tilanteeseen tämmösessä asetelmassa, jossa oman puolueen virkamiehet toivovat, että ministeri asettuu heidän puolelleen ja heidän käytettäväkseen ja taas sitten tietenkin muiden puolueitten virkamiehet toivovat, että ministeri olis itsenäinen ja ottais kantaa sovitteluvalla tavalla. Ja minun mielestä se ainoa oikea menettely ministerille on se, että hän ei antaudu tämmösessä asemasodassa toisen puolen käytettäväksi vaan ottaa kantaa itsenäisesti ja toimii myöskin joskus jos se on tarpeen omaan puolueeseen lukeutuvien virkamiesten kannan vastaisesti. Ja tärkeää on koko ajan, että toimii virkateitse, virketeitä myöten. Ja pakottaa myöskin nämä virkamiehet, jotka eivät normaalisti tule kovin hyvin toimeen keskenään tekemään työtä yhdessä."

Koskapa kuitenkin puolet vastaajista oli kokenut asialla olevan merkitystä voidaan arvioida, että joko he kokevat myös tosiasiallisten intressierojen vielä vaikuttavan hallinnon sisällä, eikä työskentely ole muuttunut aivan täysin poliittisesti neutraloiduksi ja/tai heidän oma johtajuutensa olisi vielä ryhmään samaistunutta poliitikkojohtajuutta.

Aikaisemmin olen taulukon 1.8 (yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa eri ministeriöiden välillä) käsittelyn yhteydessä tullut siihen lopputulokseen, että ministerien sektorit ylittävästä tiedosta suurimman osan tuottavat muut. Näin ollen ministerit ovat teknisesti varsin riippuvaisia ympäristön toimista. Tällöin puoluepoliittisesti toimivien virkamiesten työllä on tärkeä rooli. Tämä voi johtaa kahteen eri suuntaiseen lopputulokseen. Joko virkamies toimii vastavoimana ministerin mielipiteille ja mahdollisesti tuo uusia näkökulmia päätöksentekoon. Tai sitten hän ajaa sellaisia puolue-etuja, jotka saattavat liittyä jopa jonkin eturyhmän intressien vahvistamiseen ja suojeluun tavalla, joka mahdollisesti ei ota huomioon kokonaisuuden vaatimia uudistustarpeita. Tällöin varsinkin tuore ministeri kokee suuria paineita yrittäessään ajaa uudistuksia läpi hallinnonalallaan. Ministeriksi sopeutumisenhan totesin kohdassa 1.2 (sopeutumisaika) vievän muutamasta kuukaudesta vuoteen suurimmalta osalta, ennen kuin he kokivat olevansa täydellä teholla hyödyllisiä.

Omana lähtökohtanani on, että puoluepoliittiset virkanimitykset ovat elitistisiä. Ne rajaavat keskeiset päätöksentekopaikat vain tiettyjen ryhmien jäsenille. Ne saattavat tällöin myös hidastaa johtajuuskulttuurin uusiutumista, mikäli olemassaolevat työmuodot ja -tavat koetaan ryhmäetujen kannalta hyviksi ja riittäviksi. Toisaalta itse tiedon elitistisyydestä ei voida tämän perusteella puhua. Paljolti on kyse myös ministerin omasta johtajuusasenteesta, haluaako hän uudistaa työtapoja ja hankkia myös hallinnon ulkopuolelta materiaalia ja virikkeitä. Aikaisemmin on osan I yhteydessä käynyt ilmi, että tiedonhankintakanaviensa suhteen ministerit olivat varsin pluralistisia, mutta heitä sitovat ajankäyttövaikeudet, hallinnon tiedonhankinta- ja käyttöperinne, sekä mahdollinen viestinnällinen kuilu yleisön, asiantuntijoiden (esimerkiksi tutkijoiden) ja heidän itsensä välillä. Näin ollen näyttää, että elitistinen piirre ministeriöiden sisällä saa vahvistusta, mikäli ministerien käsitykset puoluepoliittisuudesta pitävät paikkansa.



Niiden osalta, jotka eivät pitäneet asiaa ongelmana voi tulla kyseeseen ainakin neljä vaihtoehtoa:

- 1) Vastaajat samaistuvat niin vahvasti hallintoon, että eivät kyseenalaista sen päätöksentekokulttuuria tai edes poliittisen päätöksenteon perusteluita. Tämä edustaisi lähinnä teknikkomaista johtajuutta Hodgkinsonin kuvailemaan tapaan (vrt. Hodgkinson 1983, 168-172).
- 2) Puolueet ovat lähentyneet siinä määrin toisiaan, että asialliset erot eivät näy virkamiesten työssä. Tämä edustaisi kettumaista neutraloitua virkamieshallintoa.
- 3) Haastatellut eivät katso asian olevan ongelman omalla kohdallaan, he katsovat/katsoivat saavansa materiaalista oleellisen joka tapauksessa. Tässä tuloksellisuutta korostavan urajohtajamaisuuden voi jo ainakin hyvin suurelta osin katsoon sivuuttaneen perinteisen politiikan.
- 4) Kaikki edelliset pitävät nykyisin paikkansa.

### 3.6 Hallintokoneiston joustavuus kansalaisten yhteydenottojen jälkeen

"Katsotteko Te, että Te saatte/saitte kansalaisten yhteydenottojen jälkeen oman koneistonne toimimaan nopeasti ja tuottamaan lisäinformaatiota?"

| Annettu vastaus:                                              | Annettujen vastausten määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                               | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Tavallisesti saa asiat etenemään jos on tahtoa ja osaa vaatia | 15                                               | 13    | 2    | 6    | 9       | 12 | 3 |
| Virkamiehet byrokraattisia, ongelmia eteenpäinmenossa         | 3                                                | -     | 3    | 1    | 2       | 2  | 1 |
| Riippuu asiasta ja/tai virkamiehestä                          | 4                                                | 3     | 2    | 3    | 2       | 3  | 1 |
| Muu                                                           | 2                                                | 1     | 1    | -    | 2       | 1  | 1 |
|                                                               | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Koko vastaajaryhmän osalta voidaan sanoa, että valtaosa (15) oli sillä kannalla, että asian saa etenemään, jos osoittaa riittävää tahtoa ja osaa vaatia virkamiehiltään. Hallituksessa 13 vastaajaa oli tätä mieltä. Sen sijaan oppositiossa vastaukset jakaantuivat tasaisemmin. Kolme oli kokenut suuriakin vaikeuksia ja kaksi katsoi tämän riippuvan asiasta ja virkamiehestä. Yksi opposition edustaja sanoi, että

"..määrätyissä asioissa virkamiesryhmällä oli määrätty kantansa ja se piti sen loppuun saakka, ja ministeri ja virkamies täydessä sopusoinnussa vievät asiaa eteenpäin ja vietiin se valtioneuvostoon jonnekin neuvotteluun, jossa sen asian valmisteleva virkamies esitti omat näkemyksensä ja ministeri omat näkemyksensä. Koska mä en halunnut koskaan pakottaa.. Tää on kysymys, jota saattas enemmänkin kannattaa pohtia, mikä se virkamiehen rooli sitten on, että pitääkö se nyt sitten aina mennä sen mukaan mitä ministeri sanoo vai jos hän kattoo, että se ei ole oikeen, että



hän vahvasti toista mieltä, onko parempikin, että hän sitten vain pitää sen mielipiteensä ja ministeri omansa.."

Muut haastatellut perustelivat käsityksiään seuraavanlaisin tavoin:

"Laiskuus on semmonen lahjakkuus, jota me ihmiset osataan hyvin käyttää. Siis yleisesti ottaen kyllähän se niin on, että meillä valtion hallinnossa niin kun yleensä ihmisten organisaatioissa, on ihmisiä, jotka ovat hyvin tunnollisesti työhönsä paneutuvia ja sitten ihmisiä, jotka yrittävät vain mahdollisimman nopeasti saada asian käsistään pois, jollonka sitten perusteellinen paneutuminen jää vähäisemmälle. Mutta olis väärin lausua yleistäen, ettei ministerit saa tietoa, koska kyllä ministerit yleensä saa sen tiedon, mitä he tarvitsevat.. Mutta tiedonsaantiin liittyy kyllä paljon valtionhallinnossa ongelmia. Ja siinä ois korjaamisen varaa. Mä oon itte miettinyt, että on valtava määrä tietoa yliopiston ja valtionkin tietokonekeskuksissa, mutta ministereillä ei taida olla yhdelläkään omaa tietokonetta, jolla vois mennä helposti tiedostoihin, selata sitä."

"No kyllä kai tämmönen byrokratia jotenkin hylkii tämmösiä kansalaisten yhteydenottoja, ehkä niitä on hyvin paljon ja niihin jotenkin turrutaan taikka sillä tavalla, ei jakseta paneutua. Mä itse pidin sitä niinkun hyvin tärkeänä niinkun kanavana, se todella niinku kerto monenlaisista elämäntilanteista ja monenlaisista epäkohdista ja mutta että kirjeisiin vastaaminen, niin tämmöstä tiedollista pohjaa virkamiehet antoivat, mut he katsoivat kyllä, että tämä on poliittisten sihteerin tehtävä sitten minun kanssa niihin vastata ja et he ei halunneet niihin vastata. Ja koen kyllä niin, että tämä virkakoneisto asettautuu liian paljon näitten kansalaisten yläpuolelle.. Sitten kun valmistellaan jotain asioita, niin se menee kyllä hyvin hitaasti. Minusta tämä meidän on hidas, mutta se on monessa suhteessa kyllä niinku luotettava ja tehokaskin, jos on tarvetta nopeisiin.. mutta ei minkään kansalaisaloitteen pohjalta, siis sieltä ei kyl siin täytyy olla niinku ministerin ja hallituksen vahva tahto, että toimitaan nopeasti. Että joku kansalainen kirjottaa, niin ei se saa vielä liikkeelle."

"No kyllä siinä tietysti eroa oli. Täytyy muistaa, että jos oli kyse painostusjärjestöstä, niin näillä mahtavilla painostusjärjestöillä on koko ajan yhteyksiä sen virkakoneiston läpi. Ei suinkaan ministeriin vaan hah, usein ne tärkeimmät painostuskohteet onkin jossain muualla kuin ministeri.. että painostusjärjestöt saa kyllä asiansa käsitellyksi, se on ihan omaa luokkaansa, heillä on se koko ministeriön kattava, joillakin oikein suunnitelma, miten se asia hoidetaan ja tietysti yksittäinen kansalainen ihan eri asia... Mutta en mä sitä sano, että jos jonkun yksittäisen kunnan tai kansalaisen aloite, niin jos se oli järkevä, niin olisko siihen suhtauduttu penseästi. Se oli varmaan paljon kiinni sen ministeriön virkamiehen demokraattisuudesta noin ylipäättäänsä, olis se sellanen byrokraattinen ja konservatiivinen, joka hoiti vaan pakolliset tehtävät ja merkittävilä

painostusjärjestöitä tulleet vai oliko semmonen innostunut suhde omaan työhönsä...Ja tässä kyllä se ministeriön ja ministeriöiden yleinen ilmapiiri ei ollu mitenkään suotuista tämmösten asioitten käsittelylle. Se oli melko konservatiivista, semmosta hierarkis-autoritaarista hallintoa, joka ei innostuneesti käsittele tämän tapasia asioita."

"Se oli hyvin vaikeaa usein, koska usein tämmönen asia on hyvin pieni. Se koskee usein vain yhtä henkilöä tai muutamaa henkilöä ja virkamies saattaa ajatella omien prioriteettiensa kannalta, että hän tekee mieluummin muita töitä, jotka koskee laajempia kansalaisryhmiä. Mutta toisaalta taas oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että vaikka asia koskee vain harvojakin yksilöitä, niin se pitää ratkaista oikeudenmukaisella tavalla ja silloin pitää saada virkamiehet liikkeelle. Se on usein hyvin vaikeaa, byrokratian kitka on kova. Usein näissä on myöskin arvovaltakysymyksiä, et joku virkamies on saattanu ottaa jo aikaisemmin sen kannan, että joku ehdotus ei anna aihetta toimenpiteisiin ja sitten saattaa tulla arvovaltakijät peliin, et jos ministeri patistelee, et joku asia pitää hoitaa niin se pannaan pöytälaatikkoon sen takia, että oma arvovalta ei kestä tehdä toisenlaista ratkaisua kuin mitä on tullu aikasemmin itse tehdyksi."

"... .... Monta kertaa on kyse niin isoista asioista tai monimutkaisista kysymyksistä, ku tää on monimutkainen tää koneisto, että johonkin päätöksentekoon ei ole ihan heti mahdollisuutta, mutta kyllä mulla on.."

Yleisesti voidaan siis todeta, että suurin osa haastatelluista katsoi saavansa tahtonsa läpi omassa ministeriössään. Sen sijaan ne, jotka olivat havainneet ongelmia, valittivat joko virkamiesten penseyttä, koneiston hitautta ja jopa arvovaltakysymyksiä.

Näyttää siis, että enemmistö ei koe ongelmia uusienkaan, hallinnon ulkopuolelta tulleiden ajatusten esittelyssä. Toinen kysymys on, miten he itse näihin ajatuksiin suhtautuvat ja mikä on hallinnon yleinen vastaanottokyky. Edellistä aihetta käsiteltiin jaksossa I ja jälkimmäistä seuraavaksi.

### 3.7 Asioiden ja ideoiden eteenpäinmenon esteet

"Minkä hallinnollisen käytännön katsotte/katsoitte eniten haittaavan omien ajatustenne eteenpäin menoa?"

| Annettu vastaus:                                         | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaluokissa |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                          | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Virkamiesten asenteet, työtapo, byrokraattinen kulttuuri | 13                                               | 8     | 5    | 6    | 7       | 11 | 2 |
| Ministeriöiden sektori-jako, rajat                       | 5                                                | 4     | 1    | 1    | 4       | 4  | 1 |
| Valtiovarainministeriön rooli                            | 3                                                | 2     | 1    | 2    | 1       | 2  | 1 |
| Muu                                                      | 16                                               | 13    | 3    | 5    | 11      | 12 | 4 |
|                                                          | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kolmesta oli kokenut asenteet, työtavat ja byrokraattisen kulttuurin uusien ajatustensa esteeksi. Kaikissa ryhmissä nämä olivat tärkeimmät syyt. Sektorirajat koko ongelmaksi vain viisi vastaajaa. Kohta "muu" puolestaan pitää sisällään esimerkiksi sellaisia syitä kuin "käännöstyöt suomesta ruotsiin", "sidokset lakiin", "budjetin raamit", "yleinen muutosvastarinta", "budjetti vain kerran vuodessa", "hallinnon vertikaalinen pituus" ja "hallinnon monopolisuus". Kaikissa vastaajaryhmissä painottuivat byrokraattinen kulttuuri/asenteet/työtapo ja kohta muu.

"Hmm...en mä oikein osaa mitään erityistä. Siis hallintoon kuuluu tietty kitka ja uudistusvastustus.. ja se taitaa olla kaikkien hallintojen välttämätön ominaisuus.. hah..enkä mä tiedä onko kaikilta osilta edes huono ominaisuus, innokkaalla ministerillä saataa olla uudistusajatuksia, jotka ei kaikki ole hyviä... Mut kyllä hallinnossa on se ominaisuus, että se on niin sidottu juridiikkaan, tekee siitä kovin siis se on jo periaatteessa säilyttävää

ja osin vanhoillista. Mutta sitten mä en tiedä mitä muuta se voisi olla. Se taitaa olla aika välttämätön ominaisuus."

"..Yhdestä asiasta voi olla kymmenen eri näkökulmaa. Jos minä pidän vain tätä näkökulmaa tärkeänä ja tuon vain sen esille ja toiset sanoo, taas lähestyy sitä asiaa toisen näkökulman kautta, niin kyllä se on näin, että kyllä siinä täytyy lähteäkin semmosessa fiilingissä sinne hallitukseen ja politiikkaan yleensäkin, että ei siellä nyt yksin näitä asioita määrätä, saada eteenpäin.. Valtioneuvoston kollegiaalinen päätöksentekoprosessi sitten on joka estää niitä, mutta se on sitä suomalaista demokratiaa. Demokratia se on sitten just joka sen estää. En minä halua sitä demokratiaa poistaa missään nimessä."

"..Poliittinen epäluulo oli tuota tärkein tekijä. Sitä tuli ajatelleeksi monesti, että täyty ensiks sanoa se ajatus jollekin muulle, että se sitten sano sen, että ei siihen tule väärää leimaa. Tuota.. turhia ennakkoluuloja.. Sitten kyllä toinen, kyllä toinen tekijä oli sitten se jäykkä, melko vanhakantainen organisaatio ja toimintatapa, joka ei pyrkinyt tällaseen ihmisten osallistumisen lisäämiseen ja luovuuden vaan oli melko byrokraattista, autoritaarisluontoista ja semmonen jäykistää aina. Se on semmonen tekijä, joka varmaan jäykistää aika lailla."

"Hallinnon moniportaisuus varmasti on suurin ongelma. Hallinto on monessa siis on niin valtavan moniportainen, että siinä ehtii tippua aineistoa sivumatkan varrella. Kyllä se on suurin kysymys, emmä usko, että tällaista tietoa sabotointia sen suhteen, mitä mieltä sanon olevani tapahtuu, vaan se että kulkee niin monen portaan kautta."

".. Hallinto tarjoaa hyvin asiansa osaavalle virkamiehelle lukuisia mahdollisuuksia vedota byrokraattisiin tekijöihin, hallinnollisiin syihin siinä, minkä takia joku yhteiskunnallisesti tarpeellinen hanke ei ole eteenpäin vietävissä. Virkamiehet on tässä suhteessa, virkamiehestä taas riippuen, niin aika taitavia. Jos se ei osu hänen pirtaansa se poliittinen välttämättömyys.. Jos mä mietin nyt jonkun erillisen hankkeen niin ministeriöiden välinen reviiritistelä on yksi, joka tulee aika helposti esille ja toinen on tietysti se, että Valtiovarainministeriö pyrkii preferoimaan asiat toisella tapaa kuin mitä meidän ministeriö esittää. Tämän tyyppisiä vaikeuksia ja hankaluuksia on esiintynyt aika helposti."

"Kyllä kait se oon mä itse. Jos on selviä käsityksiä ja selviä ajatuksia niin.. kyllä ne eteenpäin menevät.. Kyllä se on minusta kiinni. Miten mä saan sen kehitetyksi siihen, että muillakin on valmiutta ottaa myönteinen kanta. Kukaan muu ei sitä pysty tekemään, se ei kuulu kellekään muulle. Se on minun tehtävä."

"Ei ministeriössä hidasta muu kuin raha, siis rahahan on aina rajoittava tekijä, koska veronmaksajien rahoilla eletään.. Tietysti sit yks rajoittava tekijä on, et virkamies on erottamaton. Tämä on ongelma, tämä on siis hyvä puoli, mut tää on myöskin ongelma.. Et raha ja tavallaan henkiset resurssit sitten, ei ministeri niitä henkisiä resursseja tavallaan huomaa, koska ministerin läheisyyteen kertyy myöskin se kapasiteetiltaan kovin kärkeä, joka kyl sit huolehtii, et jos ministeri sanoo, et juokse tohon suuntaan, niin siihen suuntaan juostaan."

"..On tavallaan yksin sitä virkakoneistoa vastaan, hänellä [ministerillä] pitäisi olla enemmän henkilökohtaisia avustajia, että hän voisi aina ei itse vaan näitten edustajiensa kautta osallistua siihen ministeriön jatkuvaan työskentelyyn ja olla niinku vaikuttamassa siihen asioitten kulkuun. Liian usein minusta heijastu semmonen näkemys, että ministeri on eräänlainen kukkanen vaan tämän byrokratian päällä. Eikä hänellä saakaan olla niin paljon omaa tahtoa. Asiat on vuosien mittaan valmisteltu, ni ne tarjoillaan hyvin valmiina ministerille ja minusta virkamiehet eivät tästä puheesta huolimatta niinku lähimainkaan ollenkaan tosiasiasa hyväksy sitä, että ministeri muuttaa taikka asettaa tavoitteita.."

Tämän taulukon arvioinnin tekee mielenkiintoiseksi sen vertaaminen edelliseen kohtaan 3.6 (hallintokoneiston joustavuus kansalaisten yhteydenottojen jälkeen). Tuossa taulukossa vastauksien jakauma antoi ymmärtää kohtuullisen tyytyväisyyden vallitsevan ministerien keskuudessa asioiden etenemisestä virkakoneistossa. Nyt sen sijaan näyttäisi, että tyytymättömyyttä esiintyy erityisesti byrokraattisuutta, asenteita ja työtapoja kohtaan. Voi olla, että sellaiset konkreettiset, usein pienehköt asiat, joita kansalaiset toivoivat ministerien hoitavan, saadaan etenemään normaalin rutiinin puitteissa pelkällä pyynnöllä. Sen sijaan isommat yhteiskunnalliset uudistushankkeet vaativatkin jo toisenlaista paneutumista ja yhteistyötä. Jos näin on, niin silloin voidaan katsoa, että hallinto kaipaa myös haastatelluista uusiutumista. Sektorirajojen vähäinen mainintamäärä antaa ymmärtää, että tätä asiaa ei pidetä kovinkaan oleellisena. Ministerit ovat tyytyväisiä selkeärajaiseen valtaan (vrt. jaksossa II käsitelty johtajuuskuva), mutta kaipaavat omiin ministeriöihinsä kulttuurin uusiutumista joustavampaan ja avoimempaan suuntaan.

### III VIRKAMIEHET MINISTERIN SILMISSÄ: YHTEENVETO TULOKSISTA

#### Laajemmat keskustelut virkamiesten kanssa:

Kaikkiaan 16 haastateltua katsoi käyvänsä laajempia, periaatteellisia keskusteluja ministeriönsä virkamiesjohdon kanssa. Kuusi totesi, että periaatteellisuus (eli poliittinen linjanveto) ei kuulu virkamiesten rooliin. "Periaatteellisuus" tarkoitti haastateltaville lähinnä KTS-tyyppistä työskentelyä ei niinkään pitkän aikavälin toiminnan perusteita pohtivaa arvokeskustelua ja linjausta. Tällaiseen on nykyisin harvoin tilaisuutta ja välttämättä ei edes haluakaan. Yhtenä syynä tilanteeseen voi olla vaalikauden pituus ja pitkän tähtäimen visioiden myymisen hankaluus.

#### Parhaat keskustelukumppanit ministeriössä ja näiden ominaisuudet:

Mitä korkeammassa asemassa virkamies on, sitä useammin hänelle voi tulla mahdollisuus käydä syvällisempiä tai ainakin pidempiä keskusteluja ministerin kanssa. Yli puolet (14) vastasi ylimmän virkamieskunnan ja/tai kansliapäällikön olevan hänelle tärkeä. Tässä voi jälleen viitata Mintzbergin mainitsemaan tietovirtojen hermokeskuksessa olemiseen. Korkealla oleva virkamies voi suodattaa sekä saapuvaa että lähtevää tietoa. (Mintzberg 1983, 185.)

Haastatellut arvostivat eniten (11 vastausta) avoimuutta, rehellisyyttä ja rohkeutta seisoa omien mielipiteiden ja tietojen takana. Uusia ajatuksia ja näkökulmia korosti kahdeksan vastaajaa. Virkamiehistä toivottiin kiireiselle ministerille sellaisia tukihenkilöitä, jotka auttavat häntä näkemään myös vaihtoehtoja. Tämä näkökulma lieventää aikaisempaa urajohtajamaista kuvaa vaikka ei vielä tarkoitaakaan kaipuuta runoilijamaiseen visiointiin (vrt. Hodgkinson).

**Virkamiesten työn laatu ja puoluepoliittisuus:**

Enemmistö (14) oli varsin tyytyväisiä virkamiestensä työhön. Vain yhdeksän toivoi, että he ottaisivat laajemman näkökulman tai että rutinoituminen näkyy työssä. Työn perustyyliin ollaan pääosin tyytyväisiä, näkökulma työhön on konservatiivinen ja teknisyyttä (asiantuntemus, tiedot, muotojen kunnioittaminen) korostava, mikä viittaa jälleen Galbraithin mainitsemaan tiedon muutoksen seurauksiin johtamisen kannalta (vrt. Allardt-Littunen 1979, 125).

Noin puolet (12) haastatelluista oli sitä mieltä, että puoluepoliittisuus vaikuttaa virkamiesten työhön. Oppositiossa ja naisten keskuudessa oltiin selvemmin sitä mieltä, että puoluepoliittisuudella on merkitystä. Miksi näin on, ei täysin selviä tuloksista. Yleisesti on huomattava, että lähes puolet haastateltavista koki vielä todellisten intressierojen vaikuttavan hallinnon sisällä. Koskapa ministerit ovat suuressa määrin riippuvaisia muiden tuottamasta materiaalista, on tällä merkitystä. Se, että virkamies on puolueen jäsen ja tuo aatteellisen viitekehyksensä työssään näkyviin saattaa olla sekä elitismiä lisäävää että vähentävää, aivan siitä riippuen toimiiko hän ministerin vastavoimana (positiivisesti uusien näkökulmien tuojana) vaiko kokonaisuuden kannalta haitallisten ryhmäetujen vartioijana. Varsinkin tuoreet ministerit voivat olla tämän kysymyksen edessä paineen alla. Mikäli puoluepoliittisia virkanimityksiä pidetään kuitenkin perusteiltaan elitistisinä, näyttää, että elitistisyys ei ainakaan vähene, mikäli haastateltujen käsitykset politiikan vaikutuksesta pitävät paikkansa.

**Hallintokoneiston joustavuus kansalaisten yhteydenottojen jälkeen ja asioiden ja ideoiden eteenpäin menon esteet:**

Viisitoista vastaajaa oli sitä mieltä, että ministeri saa halutessaan tahtonsa läpi. Hallituksessa tätä mieltä oli 13 vastaajaa. Toisaalta kolmetoista haastateltavaa oli sillä kannalla, että virkamiesten asenteet, työtavat ja byrokraattinen kulttuuri ylipäänsä on uusien ajatusten pahin este. Nämä

olivat kaikissa vastaajaryhmissä tärkeimmät syyt. Sektorirajat koki ongelmaksi vain viisi vastaajaa. Näyttää siltä, että konkreettiset, pienehköt kansalaistoiveet etenevät normaalin rutiinin puitteissa ministerin niin tahtoessa, mutta isommat yhteiskunnalliset uudistukset saavatkin tielleen jo toisenlaisia esteitä. Ministerit pitävät selkeästä sektorivallasta, mutta toivovat omien ministeriöidensä virkamiehiltä kulttuurin uusiutumista.

IV POLIITTISET SIHTEERIT JA PUOLUE MINISTERIN TYÖSSÄ

4.1 Ominaisuudet, joiden perusteella valitsi poliittisen sihteerinsä

"Minkä ominaisuuksien perusteella valitsitte oman poliittisen sihteerinne?"

| Annettu vastaus:                                                                                | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                                                 | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Sopiva koulutus, sopivat tiedot, kokemus                                                        | 12                                               | 10    | 2    | 6    | 6       | 11 | 1 |
| Yleinen yhteiskunnallinen kiinnostus, poliittinen silmä                                         | 5                                                | 4     | 1    | 1    | 4       | 3  | 2 |
| Kontaktit, kyky hankkia tietoa, tehokkuus erilaisissa tilanteissa ja erilaisten asioiden kanssa | 9                                                | 5     | 4    | 2    | 7       | 5  | 4 |
| Kommunikaatio- ja ihmissuhdetaidot                                                              | 11                                               | 7     | 4    | 5    | 6       | 7  | 4 |
| Muu                                                                                             | 15                                               | 12    | 3    | 5    | 10      | 11 | 4 |
| -----                                                                                           |                                                  |       |      |      |         |    |   |
|                                                                                                 | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kaikkien haastateltujen osalta korostuivat koulutus/tiedot ja kokemus, Kommunikaatio- ja ihmissuhdetaidot ja kohta muu. Jälkimmäinen piti sisällään esimerkiksi sellaisia asioita kuin "lojaalius", "poliittinen sopivuus" ja "nuori, aktiivinen". Yksi piti poliittisen sihteerin paikkaa lähinnä koulutuspaikkana ja kolme korosti sitä, että ministeri tunsi sihteerinsä henkilökohtaisesti. Kahdelle oli tärkeää, että poliittinen sihteeri ylläpitää

suhteita puolueen kenttään.

Muissa ryhmissä ei esiintynyt isoja poikkeamia. Ei-sosialistien parissa korostuivat kontaktit, kyky hankkia tietoa ja tehokkuus eri tilanteissa ja erilaisten asioiden kanssa. Naisten ryhmässä edellä mainittu ominaisuus ja kommunikaatio- ja ihmissuhdetaidot painottuivat esimerkiksi koulutusta/tietoa ja sopivaa kokemusta enemmän.

Poliittisten sihteereitten valinnassa näyttävät näin ollen painottuvan yleiset hyvän ja tehokkaan työntekijän ominaisuudet. Mielenkiintoista on, että poliittisen silmän tai yhteydenpidon kenttään mainitsi vain muutama. Tämä saattaa tosin johtua kysymyksestä. Mikäli se olisi asetettu tyyliin: "Mitä tehtäviä hoitamaan valitsitte poliittisen sihteerinne?" olisi juuri esimerkiksi yhteydenpito saattanut tulla useammin mainituksi. Tämän tyyppinen kysymys olisikin saattanut olla hedelmällisempi. Poliittiset sihteerit ovat tulosten perusteella monipuoliset ominaisuudet omaavia työmyyriä, joita toiset haastatellut eivät juuri tarvinneet teknistä avustamista enemmän ja joista toiset taas odottivat itselleen läheistä työtoveria.

"Mulla oli kaksi poliittista sihteeriä ja mä jonkin verran tunsin heidät molemmat henkilökohtaisesti ja pidin ehtona sitä myöskin oman puolueeni suuntaan, että minä se päätän, kuka tulee mulle sihteeriks, koska koin, et se on niin intiimi työskentelysuhde, että mä en voinu ajatella, että mulle puolue määräis jonkun henkilön.. mä niinku etsin ihmistä, joka on yleensä yhteiskunnallisista asioista niinku innostunu.. ja tämmönen keskusteluvalmius, myöskin nopeus niinku toimia erilaisissa tilanteissa ehkä ne sellainen avoimuus, tietynlainen reippaus ne oli semmosia niinku tärkeitä ominaisuuksia."

"Kriteeri on ollut se, et ensinnäkin mä tunnen kaverin, mä en ota siltä pohjalta, et mä laittaisin ilmotuksen lehteen, et reipasta nuorta henkilöä halutaan , vaan mun täytyy tuntea se kaveri, koska tää vaatii melkosta aivokapasiteettia, nopeutta hoksata, tää vaatii epäinhimillistä työntekeä. Nuo poliittiset sihteerit taitaa tehdä vielä pitempiä päiviä kun tai mekin tehdään ihan kohtuullisen pitkiä päiviä.. mut tämmönen työkyky, nokkeluus tai nopeus siis, kyky tulla toimeen ihmisten kanssa.. ne eivät mene laput silmillä toisten sumutettavaksi, vaan ne tietää et tää on X-puoluelaista hommaa ja tää ei oo. Se on eri asia, et kumman mukaan tehdään, mut heidän täytyy pystyä erottaa.."

"Ja sitten tää on erittäin tärkeä tämä näkökohta, että se on semmosille henkilöille, jotka ovat politiikassa olleet aikasemminkin ja ovat kenties vastakin, niin semmosille tää on koulutuspaikka. Näkevät miten päätöksenteko tapahtuu, näkevät mitä on tää poliittinen käytäntö ja todellisuus.."

"..Mut sellanen, joka pystyy suhteellisen nopeasti hoitamaan erilaisia, hyvin erilaisia asioita... ylipäättään korostan, että poliittinen sihteeri on avustaja. Ei ministeriön puolesta neuvotteluja käydä, eikä päätösten tekijä. Minä olen itse ollut poliittinen sihteeri, niin että minä tiedän kyllä mitä se on."

"No minä nyt valitsin ne ihan pakosta, kun semmonen paikka ja vakanssi oli, että joku sai sen palkan, mutta en minä niitä tarvinnu. Enkä pidä välttämättömänä. Kyllä ne on sikäli hyviä, että ministerille tulee paljon puhelinsoittoja, että selvittäisivät näitä kansalaisten mielipiteitä ja ne kanavoituisivat mielipiteet ehkä sihteerin kautta ministeriöön ja virkamiehiin ja tietysti kun näitä tilaisuuksia on ja puheita pitää valmistella niin tässä mielessä. Mutta minusta nämä poliittiset sihteerit, harvat niistä niin kun oikeen ymmärtävät sen tehtävät, et ne on sihteereitä, avustajia. Ne on monta kertaa semmosia, et ne kattoo, et he onkin aika poikia, et tässä ruvetaan asioita järjestelmään, että minä en kovin suurta painoarvoa koko poliittisten sihteerien järjestelmälle anna.."

"..Työskentelyparin kanssa täytyy olla täysin luottamuksellinen suhde, koska hän on se lähin työtoveri, jonka kanssa nimenomaan täällä ministeriössä pohditaan niitä poliittisia kysymyksiä.. henkilö, joka kykenee kommunikoidaan, neuvottelemaan, keskustelemaan ja jauhamaan asioita nimenomaan joskus hyvinkin pitkän ajan."

## 4.2 Poliittisten sihteerien kanssa käytyjen keskustelujen luonne

"Kuinka usein käynte/käynte poliittisen sihteerin kanssa laajempaa periaatteellista keskustelua?"

| Annettu vastaus:                       | Vastauksen antaneiden määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                        | yht.                                             | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Keskustele laajemmista kysymyksistä    | 21                                               | 16    | 6    | 8    | 13      | 15 | 6 |
| Ei keskustele laajemmista kysymyksistä | 1                                                | -     | 1    | -    | 1       | 1  | - |
|                                        | 24                                               | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys puuttuu yhdeltä ei-sosialistiselta ja yhdeltä sosialistiselta miesvastaajalta.

Lähes kaikki katsoivat käyvänsä laajempia ja syvällisempiä keskusteluja poliittisten sihteerinsä kanssa. Se, mikä koettiin laajemmaksi ja periaatteelliseksi vaihteli kuitenkin jossain määrin. Seuraavat esimerkit kuvaavat vastausten kirjoa:

"No me tehtiin sillä tavoin, että meillä oli siellä semmonen X-puolueen virkamiesten palaveri kerran viikossa, jossa tuota käsiteltiin - ei ne ollu kovin pitkiä - siellä käytiin hyviä keskusteluja sellasia aika syvällekin yhteiskunnallisiin kysymyksiin menneitä ja siinä oli poliittinen sihteeri mukana. Mut siinä oli sitten neljä viis muuta. Ja tää keskustelu oli tärkeä, sillä oli aika suuri merkitys.. Ja sitten me paljon matkustettiin tämän poliittisen sihteerin kanssa ja silloin nyt puhuttiin ihan mitä tahansa. Kaks ihmistä matkustaessaan nyt puhuu niitä näitä ja mahdollisesti hyvinkin filosofisia asioita."

"No ei meidän maailmankatsomuksellisia tarvitse käydä, koska se maailmankatsomus on suurin piirtein samanlainen, mutta...mä sanoisin, että tämmöset yleisluontoiset, aikaan sitomattomat keskustelut käydään pääasiassa silloin, kun tulee sopiva tilaisuus. Päivän rutiini vie molemmilta ajan niin, ettei siinä oikein .."



"Jaa.. No hän ei oo, jaa no jokaisen asian kohdalla, kohdalla tarpeen mukaan ja päivittäin hänen kanssaan puhutaan erilaisista asioista. Ja kun hänen kanssaan keskustelee, niin aina näkökulma on hieman toinen ku virkamiesten kanssa, se on selvä.."

"En minä nyt poliittisten sihteereitten kanssa, että kyllä ne hoitivat rutiinia. Ne hoitivat rutiinia kyllä. Et en minä kattonut, että heidän tehtäviinsä edes liittys tämmöstä. Et minä valittin heidät ihan muilla perusteilla."

Voidaan siis sanoa, että poliittisten sihteerien asemaan liittyy mahdollisuus uuden näkökulman, ei-elitistisenkin, mukaantuomiseen viikottaiseen virkamiestyöskentelyyn. Aikaisemmasta taulukosta 4.1 (ominaisuudet, joiden perusteella valitsi oman poliittisen sihteerinsä) kävi ilmi se, että poliittisten sihteerien ominaisuuksissa korostettiin etupäässä yleisiä tehokkuuteen ja tietopohjaan, sekä toisaalta viestintätaitoihin ja ihmisten kanssa toimeentulemiseen liittyviä tekijöitä. Vain kaksi korosti poliittisen sihteerin asemaa poliittisena tutkana, ja näistäkään kumpikaan ei korostanut hänen tehtäviensä luonteeseen kuuluvan nimenomaan huolehtimisen ryhmäetujen huomioimisesta tai puolueen aatteellisten näkemysten mukaisesta ratkaisulinjasta. Vastaajat katsoivat vain asiaan kuuluvan yhteyden pitämisen "kenttään", mikä viittaa siihen, että ministerit itsekin ovat kokeneet tarvetta ei-elitistisempään tiedonhankintaan ainakin oman puolueensa piirissä. Kolme muuta mainitsi erikseen tärkeäksi "poliittisen sopivuuden". Poliittisten sihteerien instituution elitistisyydestä ja tai tiedonhankintaa uudistavasta luonteesta saattaa kertoa enemmän seuraavaksi käsiteltävä aihepiiri.

#### 4.3 Poliittisten sihteerien kanssa käydyn keskustelun hyödyllisyys

"Katsotteko saavanne häneltä jotain sellaista tietoa, jota ette saisi mistään muualta?"

| Annettu vastaus:                                                           | Vastausten määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                            | yht.                                  | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Katsoo saavansa sellaista tietoa mitä ei saisi mistään muualta             | 16                                    | 11    | 5    | 7    | 9       | 11 | 4 |
| Ei katso saavansa mitään sellaista tietoa mitä ei saisi jostain muualtakin | 7                                     | 5     | 2    | 2    | 5       | 6  | 2 |
|                                                                            | 24                                    | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Kysymys puuttuu yhdeltä ei-sosialistiselta miesvastaajalta.

Suurin osa eli kuusitoista haastateltua oli sitä mieltä, että he saivat uutta tietoa ja näkökulmaa poliittisilta sihteereiltään. Sosialistien ja ei-sosialistien välillä on havaittavissa pieni suhteellinen ero, sillä yhdeksästä sosialistista seitsemän oli myönteisellä kannalla ja kaksi katsoi, että ei saa mitään uutta poliittiselta rintamalta. Viidentoista ei-sosialistin joukossa sensijaan yhdeksän oli myönteistä ja viisi kielteistä. Sosialistit näyttäisivät siis tässä vertailussa saavan hieman enemmän irti omista poliittisista sihteereistään kuin mitä ei-sosialististen haastateltujen joukko kokonaisuudessaan. Muissa ryhmissä ei esiintynyt mainittavampia poikkeamia yleiseen kuvaan.

Poliittisten sihteerien tiedonhankintaroolia selviteltiin seuraavanlaisin tavoin:



"No siinä mielessä kyllä, että poliittisella sihteerillä on aikaa hakea tietoa ja käyttää siihen hyvinkin paljon aikaa tarvittaessa ja hän sitten yleensä on samalla aaltopituudella ministerin kanssa ja tajuaa puolesta sanastakin, mitä halutaan. Esimerkiksi jonkun virkamiehen asettaminen samanlaiseen selvitystehtävään ei aina sitten tuo vastaavaa tulosta. Yleensä poliittisella sihteerillä on sitten myöskin poliittista silmää vähän katsoa mikä on oleellista, mikä ei ja ymmärtää mitä se selvitystehtävä tarkoittaa."

'Poliittisen sihteerin kautta saa tietää mitä talossa tapahtuu. Se on ollut tällanen mielenkiintoinen havainto. Eihän ministerille kaikkea kerrota, mut näköjään poliittisille sihteereille kerrotaan enemmän."

"..Eräät ihmiset kuitenkin pelästyy siitä, et jos ministeri soittaa niin, niin semmonen niinku autoritatiivinen hallintoasenne ja koko yhteiskunnallinen asenne niin on se, että ministeri ei ehkä aina saa sitä asiaa yhtä vapaasti ulos et siihen annetaan vastaus, minkä oletetaan olevan oikea vastaus eikä sitä mikä on se tosiasiallinen vastaus. Et tämmöseen epävirallisempaan puoleen se sopii hyvin."

"Kyllä varmaan, hänellähän on mahdollisuus pitää yhteyttä sellaisiin ihmisiin, joitten kanssa minulle ei ole mahdollisuutta pitää yhteyttä, ja sitten hänellä on mahdollisuus tutustua sellaiseen aineistoon, johon minä en ehdi tutustua, että kyllä voi sanoa, että vastaus on myönteinen."

"Kyllä semmonen valmistelu, selvitystyö, jota ministerin työssä tarvitaan ja jossa täytyy poliittista luottamusta käyttää hyväksi niin se on ministerin työlle täysin välttämätön ja sitä pitää minusta voimistaa ja vahvistaa. Sen takia virkamiehiltä ei voi edellyttää sellaista poliittista uskollisuutta suunnitteluvaiheessa, sommitelmien tekemisvaiheessa. Se on poliittinen sihteeri, jonka kautta sitä tehdään."

"Ne on semmosia suhmuroitsijoita, niil on vielä laajempi kontaktiverkko ja sit ne osaa ilmeisesti lihoamatta syödä lounaita, niin tuota kyllä tämmöstä järjestöelämän.. tällaista sisätietoa suodattavat okei mä saisin sen varmasti, jos tekisin itse sitä samaa, mut ku ei joka paikkaan kerkiä.."

Niiden haastateltavien kohdalla, jotka katsoivat saavansa poliittisilta sihteereiltään sellaisia tietoja, joita eivät saisi mistään muualta, korostuivat siis juuri uusien ajatusten ja tietojen hankkimisen luontevuus ja ajankäytöllinen puoli verrattuna ministerin asemaan, puoluepoliittisen

näkökulman vahvistaminen ministerin työssä, kontaktien solmiminen ja ylläpitäminen kenttään ja kansalaisryhmiin. Näin ollen enemmistö ministereistä käyttää poliittisia sihteereitään periaatteessa ei-elitistisesti. Se saavatko he tietoa, joka olisi päätöksiä ja johtajuutta uudistavaa on toinen kysymys, mutta useimmat olivat kuitenkin kokeneet poliittisista sihteereistään olevan juuri tämän kaltaista hyötyä. Mainittakoon, että kun tätä tulosta verrataan aikaisemmin esitettyihin taulukkoihin 1.4 (tärkeän tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon etsimiseen käytetyt kanavat) ja 1.8 (yhteistyön järjestämiseen käytetty kanava tiedon hankinnassa eri ministeriöiden välillä) voidaan sanoa, että poliittisilla sihteereillä näyttää olevan tärkeä rooli kontaktien hoitamisessa ennen kaikkea ministeriön ja hallinnon ulkopuolisiin piireihin ja toisaalta ministerit näyttävät kokevan poliittisilta sihteereiltään tulevan tiedon lähinnä päivänkohtaisiin kysymyksiin liittyväksi.

4.4 Puoluetapaamisten sisältö

"Kuinka usein puoluetapaamisissa käydään/käytiin laajempaa tulevaisuutta koskevaa pohdiskelua?"

| Annettu vastaus:                                                              | Vastausten määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                                                               | yht.                                  | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Usein keskustelua tulevaisuuden kysymyksistä                                  | 11                                    | 8     | 3    | 7    | 4       | 9  | 2 |
| Keskustelu koskee vain harvoin muuta kuin käytännön, sen hetkisiä, kysymyksiä | 11                                    | 7     | 4    | 2    | 9       | 7  | 4 |
| Muu                                                                           | 2                                     | 2     | -    | -    | 2       | 2  | - |
|                                                                               | 24                                    | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Vastaukset jakaantuivat kahteen isompaan ryhmään, joista pieni poikkeama esiintyi vertailuryhmissä sos./ei-sos. Tässä kohdin yhdeksästä sosialistisesta haastatellusta seitsemän sanoi puoluetapaamisissa usein käydyn keskustelua tulevaisuuden kysymyksistä, kun taas viidentoista ei-sosialistin joukossa tätä mieltä oli vain neljä vastaajaa, yhdeksän katsoessa tapaamisten käsittelevän etupäässä vain päivänkohtaisia kysymyksiä.

Tässä kohdin on mainittava, että jo haastatteluvaiheessa kävi ilmi, että kaikki sellaiset kysymykset, joissa haastateltavien piti arvioida useutta olivat hankalia. Samoin koko termistö "laajempi, periaatteellinen, tulevaisuuteen suuntautunut, maailmankatsomuksellinen, syvälinen" tuotti hyvin vaihtelevia luonnehdintoja. Tämä voi tietysti olla myös sinänsä kuvaavaa, sillä joidenkin vastaajien kyvyttömyys (tai sen hetkinen haastattelutilanteen kiire) irrottautua "reaaliajasta" sai heidät katsomaan kaiken normaalia jokapäiväistä rutiinia pidemmälle ulottuvan työn tai ajattelun tämän kaltaiseksi "periaatteelliseksi tai tulevaisuuteen suuntautuvaksi" vaikka itse työskentelyn ote tai aikaväli ei olisikaan ollut muuta kuin tavanomaista KTS-toimintaa ja vielä tiukasti oman hallinnonalan sektorin sisällä.

"Yleensä tää debatti liittyy johonkin konkreettisiin asioihin ja niistä kyllä usein käydään hyvin pitkään keskustelua, mutta jos puhutaan niinkun tämmösisistä aatteellisista keskusteluista, periaatteellisesta, niitähän käydään tietysti harvemmin, mut kyl niitäkin silloin tällöin on, mut ei välttämättä joka kerta."

"No kyllä meillä on, kun itse olen puoluetoimikunnan jäsen omassa puolueessa, niin joka torstai on puoluetoimikunta, jossa on sekä poliittinen, jossa analysoidaan politiikkaa, mutta myös useimmiten luotaillaan näköaloja tulevaisuuteen. Niin että pohdiskelua tapahtuu, onko se riittävää, niin siihen en uskalla vastata, että on. Mieluummin sanoisin, että ei koskaan ihmiset pohdi riittävästi tulevaisuutta. Ja siihen mahdollisuuksia vaikuttaa, ei se vielä riitä, että tiedostaa tulevaisuuden uhan, vaan pitäis tiedostaa vielä se, että miten minä siihen vaikutan."

"Aika harvoin... Puoluehallitus on tyypillisesti päättävä elin, et siellä jos ja kun siellä keskustellaan ja näin tehdään pääsääntöisesti aina, niin se on maan sen hetkisestä poliittisesta tilanteesta."

maan sen hetkisestä poliittisesta tilanteesta."

Puoluetapaamisista saatuja tuloksien tarkkuutta voi myös verrata taulukkoon 1.4 (tärkeän tulevaisuuteen suuntautuvan tiedon etsimiseen käytetyt kanavat). Tuolloin puolueorganisaation mainitsi tiedon lähteekseen vain neljä haastateltua. Saattaa siis olla, kuten jo tuolloin arvelin, että puolue-elimissä käyty keskustelu on ennen kaikkea lyhyen aikavälin ja KTS-keskustelua, mutta että haastatellut kokevat erikseen kysyttäessä myös tällaisten asioiden väljemmin liittyvän tulevaisuuden rakentamiseen. Käsitys erillisestä tulevaisuuden pohtimisesta ei ole näin tarkasti rajattu.

4.5 "Työlistan" olemassaolo

"Laatiko puolue Teille Teidän aloittaessanne tulevaisuutta varten "työlistan"?

| Annettu vastaus:                | Vastausten määrä eri vastaajaryhmissä |       |      |      |         |    |   |
|---------------------------------|---------------------------------------|-------|------|------|---------|----|---|
|                                 | yht.                                  | hall. | opp. | sos. | ei-sos. | m  | n |
| Oli laadittu                    | 1                                     | 1     | -    | 1    | -       | 1  | - |
| Ei oltu laadittu                | 10                                    | 6     | 4    | 2    | 8       | 9  | 1 |
| Puolueohjelma tällainen lista   | 2                                     | 1     | 1    | 1    | 1       | -  | 2 |
| Hallitusohjelma tällainen lista | 13                                    | 11    | 2    | 7    | 6       | 9  | 4 |
| Muu                             | 3                                     | 3     | -    | 2    | 1       | 2  | 1 |
|                                 | -----                                 |       |      |      |         |    |   |
|                                 | 24                                    | 17    | 7    | 9    | 15      | 18 | 6 |

Taulukko on laadittu siten, että ne, jotka yksiselitteisesti vastasivat ei, on luokiteltu kohtaan "ei laatinut". Ne taas, jotka tämän lisäksi mainitsivat jonkin muun asian (kuten puolueohjelman tai hallitusohjelman) on luokiteltu näihin kohtiin, eikä kohtaan "ei laatinut". Yksinäinen vastaaja, joka katsoi,

että hänelle oli laadittu ohjelma, oli sitä mieltä, että

"Tavallaan, koska puolueellahan oli omat tavoitteensa hallitusohjelmaan ja ne osittain hyväksyttiin hallitusohjelmassa ja osittain jäivät sitten odottamaan muuta toimintaa eli kyllä voi sanoa, että vastaus on myönteinen."

Näin hänet on mainittu myönteisenä vastaajana, koska hän oli kokenut, että puolueella oli myös hallitusohjelman ulkopuolisia, odottamaan jääneitä toiveita.

Kaikista haastatelluista kolmesta oli sitä mieltä, että hallitusohjelma oli tällainen "työlista" tulevaisuutta varten. Kymmenen puolestaan totesi yksinkertaisesti, että mitään toivelistaa ei oltu laadittu. Vain kaksi oli kokenut puolueensa puolueohjelman tällaiseksi listaksi. Pieniä eroja löytyi jälleen sos./ei-sos. akselilla. Yhdeksästä sosialistista seitsemän mainitsi hallitusohjelman tyolistakseen, viidestätoista ei-sosialistista kahdeksan totesi, ettei mitään listaa ollut ja kuusi, että hallitusohjelma oli sellainen. Kuudesta naisesta neljä mainitsi hallitusohjelman. Kohta muu piti sisällään "toiveet puoluehallituksesta" ja "puolueesta".

Haastatellut perustelivat vastauksiaan seuraavanlaisin tavoin:

"Ei, niinku mä koin sen sillä tavalla, että mä olin hyvin vapaa mandaatti niinku toimia itse pyrin kyllä siihen, että kun on tämmösiä isoja kysymyksiä, joihin liittyy periaatteellisia näkökohtia, niin tuota pyrin niinku siitä valmistelevaan jonkunlaisen esityksen ja sitten niinku keskusteluttamaan sitä siellä.."

"Ei. Minä olen noudattanut sitä periaatetta, että joko puolue luottaa tai ei luota. Ellei luota niin kutsukoon takaisin. Muussa tapauksessa pitää luottaa siihen, mitä ministeri tekee."

"Ei. Kun tää oli, niin ei siis kukaan antanut mitään sellaisia ohjeita, koska hallitusohjelma oli se ohjekirja.."

"..Ne tärkeimmät asiat linjattiin sinne sisään ja toki sitten hyvin niitä

"Ei. Mutta se työlista kyllä tulee sillä tavalla, että ministerit istuvat aina puoluehallituksen kokouksissa joka torstaiaamu. Siellä tulee esille puolueitoimitsijat, ammattiyhdistysliike, lehdet, kaikki kysyvät, painavat päälle. Koko ajan, että kyllä siinä se työlista on. Toivomuksia on enemmän kuin mitä pystyy positiivisesti suhtautumaan."

Vastauksista voi päätellä kaksi seikkaa. Ensinnäkin sen, että hallituksen sisäisellä yhteistyöllä eli hallitusohjelmalla on tärkeä rooli, koska hallituksella yleensä, kuten tässä työssä on jo edellä todettu, on hyvin suuri valta kaikkeen yhteiskunnalliseen kehitykseen. Toiseksi lähes yhtä usein korostui se, että ministerit eivät kokeneet itsellään olevan minkäänlaista tulosvastuulista. Näyttää siltä, että puolueissa luotetaan oman ministerin linjanvetoihin ja katsotaan, että pitkin matkaa tapahtuva erillisiin asioihin keskittyvä dialogi puolueen ja ministerin välillä riittää. Tämä saattaa olla myös sen tuloksen takana, joka esiteltiin taulukon 2.2 (käsitys ministeriydestä) yhteydessä. Tuolloin haastatellut korostivat neutraalia, epäaateellista ja urajohtajamaista suhtautumista ministeriyteen. Yksikään ei konkretisoinut ministeriydelle mielestään puolueen piirissä asetettuja vaatimuksia. Samoin tuli ilmi etäännyminen ministeriyden kulttuurillisesta puolesta. Ministeriys otetaan sisältönsä puolesta itsestään selvänä. Elitismien ja kansanvaltaisuuden välistä painetta ei tuonut kukaan ilmi. Hallitukseen pääseminen oli puolueelle vallanjoon ja uskottavuuden kannalta keskeinen kysymys.

#### IV POLIITTISET SIHTEERIT JA PUOLUE MINISTERIN TYÖSSÄ: YHTEENVETO TULOKSISTA

**Poliittisten sihteerien ominaisuudet, heidän kanssaan käydyt keskustelut ja niiden hyödyllisyys:**

Kokonaisuudessaan haastateltavat olivat korostaneet poliittisten sihteerinsä valinnoissa ennen kaikkea koulutusta, tietoja ja kokemusta (12 vastausta) ja kommunikaatio- ja ihmissuhdetaitoja (11). Kontaktien hankkimisen ja säilyttämisen taito, yleinen tehokkuus ja kyky selviytyä erilaisista tilanteista ja asioista korostui yhdeksän vastaajan vastauksissa. Poliittisten sihteerien valinnoissa oli näin ollen yleisesti korostettu tavanomaisia tehokkaan ja työteliään työntekijän ominaisuuksia, muiden, esimerkiksi poliittisen taitavuuden jäädessä vähemmälle huomiolle.

Ministerit kävivät sihteerinsä kanssa myös laajempi keskusteluja (21 vastausta), mutta "laajemman ja periaatteellisemman" määrittelyssä oli eroja. Valtaosa (16) oli myös sitä mieltä, että näistä keskusteluista oli konkreettista hyötyä uusien tietojen ja näkökulmien muodossa. Sosialistit olivat kokeneet saavansa suhteellisesti enemmän irti poliittisista sihteereistään kuin ei-sosialistit. Periaatteessa poliittisten sihteereitten instituutio antaa ministereille mahdollisuuden ei-elistisen tiedon hankintaan, sillä poliittisilla sihteereillä näyttää olevan merkitystä ennen kaikkea kontaktien hoitamisessa ministeriön ja hallinnon ulkopuolisiin tahoihin. Aikaisemmat tulevaisuutta koskevan tiedon etsimisestä saadut tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että pääosin sihteereitä käytetään ajankohtaisten kysymysten taustojen selvittämiseen, osalla haastateltavista vain teknisessä mielessä.

#### **Puoluetapaamisten sisältö ja työlistan olemassaolo:**

Puoluetapaamisten hyödyllisyys tulevaisuuteen suuntautuvan keskustelun paikkana näytti olevan hieman hankalasti määriteltävä kysymys. Noin puolet koki, että tapaamisissa käytiin usein laajempaa, tulevaisuutta koskevaa keskustelua, toinen puoli taas katsoi, että kyse oli ennen kaikkea ajankohtaisista kysymyksistä. Jälleen "laajemman ja periaatteellisen" määrittelemisen tuotti ristiriitaisia tulkintoja, jotka vaikeuttavat tulosten tulkintaa. Käytännössä myös laajempi keskustelu näytti tarkoittavan varsin tavanomaista KTS-toimintaa ja vielä usein oman hallinnonalan sisällä. Tällainen lyhyemmän aikavälin painotus näyttää vallitsevan myös puolueiden sisällä. Käsitys erillisestä tulevaisuuden pohtimisesta ei näytä olevan tarkasti rajattua.

Työlistan olemassaolosta saadut tulokset viittaavat samaan mitä jo aikaisemmin ministeriyden sisällöstä saadutkin tulokset. Suhtautuminen ministeriyyteen on neutraalia, epäaatteellista ja urajohtajamaista. Yksikään ei konkretisoinut ministeriydelle puolueen piirissä mielestään asetettuja vaatimuksia. Haastatelluista 13 oli sitä mieltä, että hallitusohjelma oli varsinainen "työlista". Kymmenen puolestaan sanoi yksinkertaisesti, että mitään toivelistaa ei puolueen suunnalta ollut. Vain kaksi oli kokenut puolueensa ohjelman tällaiseksi.

Hallituksen rooli kollektiivina korostuu näissäkin tuloksissa. Ministerit eivät juurikaan koe ulkopuolella hallituksen toiminnan mitään tulosvastuulistaa. Hallitukseen pääseminen on puolueelle vallanjaon ja uskottavuuden kannalta tärkeää. Ministerille hyvä yhteistoiminta on oleellista. Tällöin varsinainen tiukka oma ohjelma ei ole mahdollinen. Tässä on ehkä yksi syy myös sektorijaon korostamiseen. Omassa ministeriössään ministerit voivat toteuttaa ainakin urajohtajamaista ja osittain myös poliitikkomaista omaa vallankäyttöä tehokkaammin kuin koko hallituksen piirissä.

## V SUOMALAISTEN MINISTERIEN JOHTAJUUSKULTTUURI: LOPPUYHTEENVETO HAASTATTELUTUTKIMUKSEN TÄRKEIMMISTÄ TULOKSISTA

Suomalaiset poliitikoille ministeriys on uran huipentuma, paikka, jossa vihdoinkin pääsee vaikuttamaan, päättämään ja näkemään päätöksensä lopputuloksen. Monille se on positiivinen muutos turhauttavaksikin koetun eduskunta-ajan jälkeen, sillä suomalaisessa yhteiskunnassa hallituksen ja kansanedustuslaitoksen välillä on toteutunut Moscan kuvaama kiinteä, ulospäin yhtenäiseltä näyttäytyvän vähemmistön voima. (Mosca 1939, 53.) Eduskuntaan palanneet ministerit ovat kokeneet tämän hyvinkin selvästi. Puolueet eivät Suomessa enää kilpaile ideologisesti vaan enemmänkin käytännöllispohjaisesti keskeisten yhteiskunnan päätöksentekopaikkojen ja vaikutusvallan jakamisesta. Ministeriys on tässä mielessä hyvin elitistinen rooli ja asema.

Haastateltavien vastauksia leimasi uudenlainen epäideologisuus, sillä esimerkiksi omat henkilökohtaiset elämäkokemukset eivät olleet kovinkaan monelle olleet tärkeitä ministeriysten kannalta. Näyttää siltä, että kun perinteiset luokkaerot ovat tasoittuneet ja uusi jakautuminen yhteiskunnassa ei ole vielä poliittisesti organisoitunutta, korostuu vallan huipulla varsin samankaltaisen elämänpiirin ja taustan omaavien ihmisten yhteiskunnallisen kokonaisvastuun tunne. Tähän on historiallisena syynä myöskin harjoitettu yhteistoimintapolitiikka. On kuitenkin olemassa se vaara, että tuon kokonaisuuden (yhteiskunnan eri piirit ja yleinen taloudellis-yhteiskunnallinen tilanne) sisälle on muodostunut osia ja tärkeitä elementtejä, jotka ovat eliitin elämänpiirille vieraita tai ainakin ei-konkreettisia. Eliitin sosiaalisen kierron merkitys onkin aina ollut demokratioiden kehittymisen edellytys. Ongelmana vain on se - jota myös tämä tutkimuksen tulokset vahvasti tukivat -, että sopeutuminen nykyaikaisen hallinnon johtotehtäviin vie varsin pitkän ajan. Haastattelua tehtäessä kaikki haastatellut olivat toimineet ministereinä ainakin kaksi vuotta eli puolet vaalikaudesta, jolloin he olivat jo päässeet sellaiseen

tilanteeseen, jossa kokivat itsensä poliittisesti hyödyllisiksi. Michelsin kuvaama näkemys eliitin stabiiliuden ja pitkän sopeutumisajan merkityksestä yhteistoiminnalle (Michels 1949, 102-103) pitää siten paikkansa suomalaisessa hallituksessa.

Odotuksissaan ja käsityksissään haastateltavat korostivat aatteellisimmillaankin ei-karismaattista, hallinnoimistaitoista poliittikkomaisuutta (vrt. Hodgkinsonin poliitikko). Enemmistö näki ministeriysten poliitikon johtamistyönä, ja ei-elitistisyydellä eli kansanvaltaisella painotuksella maustettuna. Puolueen vallanlisäämiseen ja vaikuttamisen yleistehokkuuteen kiinnitettiin huomiota samoin kuin siihen arvovaltaan, jota ministeriys tuo sekä poliitikolle itselleen, että hänen puolueelleen. Tämä saattaakin olla hyvin "tulevaisuuteen suuntautunut" näkökulma. Valta johtaa aina lisääntyvään valtaan. Ne puolueet, jotka menettävät keskeiset vaikutuskanavat, panevat peliin myös tulevat erilaiset vallankäyttömahdollisuudet. Aatteettomuuden takana voivat historiallisesti olla sen kaltaiset syyt, josta Parry on kirjoittanut esitellessään Michelsin ajatuksia. Hän nostaa esiin Michelsin huomion puolueen valtakunnan tason poliittisen kilpailuaseman ja sen sisäisen rakenteen välisestä suhteesta. Vaalimenestys lisää puolueen valtaa, mutta asettaa sen toisaalta sellaiseen tilanteeseen, jossa sen on säilytettävä niiden äänestäjien suosio, jotka eivät kuulu ideologisimpaan kannattajakuntaan. Tämä johtaa sanoman maltillistumiseen, tarpeeseen säilyttää sama johto ja stabiilius. (Parry 1969, 43-44.) Suomessa harjoitettu, vaalijärjestelmänkin jo edellyttämä, yhteistoimintapolitiikka on lisännyt tällaista maltillistavaa ja byrokratisoivaa tendenssiä sitä mukaa kuin puolueet ovat lisäksi virkanimitysten kautta ja muiden keskeisten yhteiskuntasuhteittensa/siteittensä kautta tulleet osaksi "valtion" käsitettä.

Vallankäytön tehokkuusodotusten ohella haastateltaville ei ollut selkeitä sisällöllisiä odotuksia työnsä suhteen. Ministerin työ otettiin varsin annettuna, asennoituminen oli neutraalia ja urajohtamaista. Ministeriysten kulttuurilliseen uudistamiseen ei ollut juurikaan kiinnostusta. Tyydyttävimmäksi työmuodoksi koettiin samaa urajohtamaista puolta

korostava itsenäinen päätöksenteko ja ratkaisuvalta. Tyytyväisyyttä lisäsivät osalla myös poliitikon ominaisuuksia hyödyntävät vähemmän viralliset työmuodot. Tehokkaaksi kuitenkin koettiin sellaiset työmuodot, joissa tapahtui koko hallitusta koskevia poliittisia linjauksia ja sektorit ylittävää yhteistyötä, tai joissa ainakin oli mahdollisuus tähän. Hallituksen asema kollektiivina on oleellinen. Ministereille yhteistyö on tärkeää ja omia tiukkoja ohjelmallisia tavoitteita on usein vaikea toteuttaa. Tässä voi olla yksi selitys sektorijaon suosiolle. Omassa ministeriössä päätöksenteko on kuitenkin kaikkein lähinnä suoran vaikuttamisen ideaalia ja näin ministereille saattaa tulla mahdollisuus myös poliitikkomaisten toiveittensa toteuttamiseen. Toiveita radikaaleihin muutoksiin ei työn muodollisen puolen uusimisen suhteen ollut. Suurin osa silti toivoi voivansa delegoida lisääntyvässä määrin rutiininomaisia asioita alemmille tasoille ja toivoi myös virkamiesten työn kulttuurin (usein byrokraattista, kotiutuneet asenteet ja työtavat) muuttumista avoimempaan ja dynaamisempaan suuntaan.

Se miksi tutkimuksessa on katsottu oman ministeriön johtamiseen liittyvä kiinnostus urajohtamaiseksi eikä ole korostettu tehtyjen päätösten asiallista poliitikkomaisuutta (Hodgkinsonin kuvaama ryhmään eli puolueen päämääriin samaistuminen/aatteellisuus, ryhmän etujen vaaliminen, konsensuskseen pyrkiminen) johtuu siitä, että haastateltavat suurimmaksi osaksi eivät itse korostaneet tätä puolta. Heidän arvionsa jäivät vallankäyttöä ja päätöksenteon tehokkuutta koskevan määrittelyn tasolle. On mahdoton tietää, katsoivatko haastatellut sitten, että haastattelijalle on ns. itsestään selvää, mihin vallalla ja päätöksenteolla pyritään. Lähtökohtanani on kuitenkin ollut tiukka pitäytyminen haastattelumateriaalin antamaan todistukseen.

Suhde virkamiehiin oli pääosin myönteinen ja haastellut painottivat sellaisten virkamiesten arvokkuutta, jotka auttavat kiireistä ministeriä näkemään tarkasteltavat aiheet monipuolisesti ja ovat omissa asenteissaan avoimia. Sen sijaan pitkille periaatteellisille keskusteluille ei ollut aikaa, eikä juuri monella tarvettakaan. Keskipitkän tähtäimen suunnittelun yhteydessä käytiin kyllä yleisesti, etupäässä korkeimman virkamiehistön kanssa,

keskustelua. Ministerien näkökulma työn uudistamiseen oli konservatiivinen ja teknistä osaamista korostava, mikä viittaa Galbraithin mainitsemaan tiedon muutoksen seurauksiin johtamisen kannalta (vrt. Allardt-Littunen 1979, 125). Tällainen työskentelytapa saa kysymään, onko nykyisessä tilanteessa mitään mahdollisuutta tulevaisuuden tutkimuksen tyyppisen tiedon hyödyntämiseen sektorit ylittävällä tavalla. Tämä vaatisi ainakin työn uudelleen organisoimista siten, että ministereillä olisi paitsi mahdollisesti kerran vuodessa tapahtuvan yhteisen laajan tulevaisuutta arvioivan keskustelu- ja päätöksentekotilaisuuden lisäksi mahdollisuus useammin, määrääjain, kokoontua pienemmissä ryhmissä keskustelemaan sektorit ylittävästä toimintapolitiikasta. Myös ministeriöiden tiedonkulkua pitäisi uudistaa vähemmän hierarkiseen ja tarkasti asemien mukaan rajattuun suuntaan. Virkamiesten panos, kyvyt ja innokkuus, täytyisi saada käyttöön eri tavalla kuin nykyisessä tarkasti aidatussa lokerosysteemissä on ollut käytäntönä.

Puoluepoliittisuuden merkityksestä virkamiesten työlle tuli ristiriitaisia tuloksia, jotka kuvaavat hyvin nykyistä johtajuuskulttuuria ja elitismi vs. demokraattisuus -jännitettä hallinnon sisällä. Noin puolet haastateltavista oli kokenut tosiasiallisten intressierojen vielä vaikuttavan hallinnon sisällä. Samalla ministerit ovat teknisesti ja ajankäyttöongelmien vuoksi hyvin riippuvaisia toisten tuottamasta materiaalista. Virkamiesten roolina voi siten olla toisenlaisen näkökulman (ei-elitistinen lähtökohta) tuominen ministerin esityksen rinnalle tai toisaalta ryhmäetujen vaaliminen siten, että virkanimitysten epädemokraattinen, elitistinen ja johtajuuskulttuurin uusiutumisen kannalta kielteinen puoli tulee esille.

Aikaisemmin on tutkimuksen kirjallisuusosassa esitelty pluralistisen johtajuuskulttuurin tärkein kriitikko eli Marx, jonka ajatuksia tulkiten voi sanoa, että tulevaisuuden tutkimuksen kaltaista tietoa ei voida mielekkäästi hyödyntää, mikäli sen takana olevia yhteiskunnallisia etuja ja käsityksiä ihmisten tarpeista ei tuoda esille (vrt. Marxin ja Engelsin kootut teokset 1973, 39-41). Lähes puolet ministereistä ei enää nähnyt puoluepoliittisilla tekijöillä olevan mitään merkitystä virkamiestyössä. Aikaisemmin esitin



tähän kolme mahdollista syytä, jotka kaikki voivat toimia yhdessä. Ensinnäkin ministerit saattava samaistua hallintoon siinä määrin, että eivät enää kyseenalaista sen päätöksentekokulttuuria tai edes poliittisen päätöksenteon (jota kuitenkin kaikki merkittävämpi uudistustyö on) perusteluita. Heillä on hyvin teknikkomainen ote johtajuuteen. Toiseksi puolueet ovat lähestyneet siinä määrin toisiaan, että asialliset erot eivät todellakaan näy virkamiesten työssä. Näin ollen poliittis-ideologinen konsensus olisi toteutunut täydellisenä. Kolmanneksi ministerit saattavat katsoa, että ongelma ei ole tärkeä heidän kohdallaan, sillä he katsovat saavansa materiaalista oleellisen joka tapauksessa. Poliittikkomaisuuden olisi näin ohittanut tuloksellisuutta korostava yleisurajohtaja.

Neutraloitu virkamiestyöskentelykin perustuu kuitenkin aina joillekin valinnoille, jotka pitemmän päälle heijastuvat koko yhteiskuntaa koskevissa valinnoissa, suunnitelmissa ja niiden toteutuksessa. Steriili tekninen asiantuntijuus ja näennäisesti arvoneutraali virkamiestyö on sekin arvovalinta, joka jonakin päivänä konkretisoituu käytännön elämän lopputuloksissa. Nuo käytännön elämän kohteet voivat kuitenkin vaatia jotain aivan muuta lähestymistapaa kuin ns. neutraaliutta. Tällöin ministerin pitäisi pystyä toteuttamaan ehkä mittavakin hallinnonkulttuurin uusiutuminen omalla alallaan.

Tiedon elitistisyyttä ja valmiutta johtajuuden uusimiseen (josta tulevaisuuden tutkimuksen hyödyntäminen on hyvä esimerkki) yritin selvittää osaltaan myös sillä tavoin, että kysyin haastateltavilta, minkä tyyppistä tutkimustietoa ja kontakteja he katsovat tarvitsevansa. Ongelmaksi ilmeni tutkimuksen väärä painotus, kaukaisuus käytännön päätöksenteolle, kiire ja tulkitsijoitten puuttuminen. Sinänsä suhtautuminen oli pääosin positiivista. Ministerit osallistuvat myös itse aktiivisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa he voisivat saada ei-elitististä tietoa ja uusia virikkeitä. Näyttää kuitenkin siltä, että usein nykyinen työn organisointi suosii urajohtamiseen liittyvää näkymistä ja tapaamista, mutta ei anna mahdollisuutta syvällisempään perehtymiseen.

Suhde kansalaisiin liittyy kaikkiin edellä mainittuihin teemoihin. Nykyisessä asetelmassa ministerit kokevat toimivansa erotuomareina erilaisten etupiirien, puolueiden ja kansalaisten välillä. Heidän mielipiteissään aatteellisuudella on vain vähän sijaan. Haastattelut antavat ymmärtää, että suorilla kansalaiskontakteilla on vain rajattu merkitys ministerien laajemman päätöksenteon kannalta. Kansalaiset ovat ennen kaikkea hallinnon kohteita. Tulosten voidaan sanoa viittaavan Michelsin käsittelemään ammattijohtajuuden mukanaan tuomaan kulttuurillisen eron korostumiseen johtavan poliittisen eliitin ja johdettujen välillä. Arkielämän vaatimusten ja taustansa takia laajojen kansalaisjoukkojen on mahdotonta saada tarpeeksi syvällinen ja kattava tietämys poliittisen ja sosiaalisen koneiston toiminnasta. (Michels 1949, 80-81.) Ministeriöissä vallitsee siten voimakas itsenäinen kulttuuri, jossa siihen sopeutunut ministeri voi tehokkaana tai arvovaltaisena johtajana saada ohjelmallisia tavoitteitaan läpi riittävän yhteistuumaisuuden vallitessa koko hallituksessa, mutta jossa varsinainen perusteiden uudelleenarviointi, työskentelytapojen uudistaminen ja toiminnan linjan muuttaminen vaatii pitkän ajan ja voimakkaan tahdon koko hallituksen osalta. Tulevaisuuden tutkimuksen tyyppisen tiedon ja yleensä merkittävässä määrin ei-elitistisen johtamiskulttuurin tuominen hallintoon vaatii koko poliittis-hallinnollisen toiminnan kulttuurillista uusiutumista. Se vaatii myös, että tällaisen kulttuurin muuttamisen tarve on huippupoliitikoilla itsellään olemassa ja tiedostettuna jo ennen hallitukseen lähtöä. Nykyisessä tilanteessa ja tämän tutkimuksen tulosten valossa näyttää siltä, että näin ei juurikaan vielä ole.



## LÄHTEET

- ALLARDT, ERIK & LITTUNEN, YRJÖ: Sosiologia. Porvoo 1979.
- ALTHEIDE, DAVID: Media Power. Beverly Hills 1985.
- ESKOLA, ANTTI: Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. Porvoo 1967.
- ESKOLA, ANTTI: Sosiologian tutkimusmenetelmät 1. Porvoo & Helsinki 1975.
- HODGKINSON, CHRISTOPHER: The Philosophy of Leadership. Great Britain 1983.
- JANSSON, JAN-MAGNUS: Poliitiikan teoria. Helsinki 1981.
- LINDBLOM, CHARLES & COHEN, DAVID: Usable Knowledge. Binghamton N.Y. 1979.
- MARX JA ENGELS: Kootut teokset 1. Moskova 1973.
- MICHELS, ROBERT: Political Parties. Glencoe, Illinois 1949.
- MILLS, C. WRIGHT: The Power Elite. New York 1956.
- MINTZBERG, HENRY: Power In And Around Organizations. Englewood Cliffs, New Jersey 1983.
- MOSCA, GAETANO: The Ruling Class. New York 1939.
- NIITAMO, OLAVI: Futurologian - ihmisen ylihuomisen - tutkimisen ongelmista tänään. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu A3. Turku 1981.
- NOPONEN, MARTTI: Poliitiikka tutkimuksen kohteena. Porvoo 1981.
- PARRY, GERAINT: Political Elites. London 1969.
- POLITICAL ELITES IN A DEMOCRACY. Toim. Peter Bachrach. New York 1971.
- SALO, RAIJA: Suomalainen eliittitutkimus. Yleisen valtio-opin pro gradu - tutkielma 7.11.1973. Helsingin yliopisto.
- SUOMALAINEN TULEVAISUUDEN TUTKIMUS 1980-LUVULLA. Toim. Hirsjärvi Sirkka & Remes Pirkko. Tulevaisuuden tutkimuksen seuran julkaisu A9. Turku 1986.
- WEBER, MAX: The Theory Of Social And Economical Organization. New York N.Y. 1964.

## Liite 1

## Haastattelun kysymykset:

## I TIEDONHANKINTATAVAT JA KÄYTTÖ

- 1) Mitkä työhön liittyvät odotukset saivat Teidät suostumaan pyyntöön lähteä ministeriksi?
- 2) Mitä henkilökohtaisia ominaisuuksianne katsotte/katsoitte voivanne eniten hyödyntää?
- 3) Kuinka kauan katsotte ministeriksi sopeutumisen vieneen aikaa?
- 4) Millä tavalla perehdyitte aluksi hallinnonalanne asioihin?
- 5) Ketkä avustivat Teitä eniten tässä vaiheessa?
- 6) Millä tavoin itse etsitte tietoa jostakin asiakokonaisuudesta, jolla on laajempaa periaatteellista merkitystä?
- 7) Minkä alojen tieteellisestä tutkimuksesta Teille olisi/olisi ollut eniten hyötyä ministeriönne johdossa?
- 8) Kuinka usein voitte osallistua hallinnonalanne asioiden asiantuntijatilaisuuksiin, kuten seminaareihin ja symposiumeihin?
- 9) Katsotteko saavanne niistä käytännön hyötyä päätöksentekoaanne varten?
- 10) Tunnetteko/tunsitteko jonkun alan tutkijan henkilökohtaisesti?
- 11) Kenet?

## II TYÖSKENTELY HALLITUKSESSA

- 1) Mikä hallituksen työskentelymuodoista antaa/antoi Teille eniten tyydytystä ja miksi?
- 2) Missä hallituksen työskentelymuodoista mielestänne asioihin vaikutetaan eniten?
- 3) Minkä muodollisen työskentelyn osan haluaisitte karsia pois ja minkä takia?

4) Miten saatte/saitte tietoa muiden ministerien hallinnonaloihin kuuluvista kysymyksistä? (Miten asia järjestetty: kansliapäälliköiden avulla, poliittisten sihteerien avulla..)

### III TYÖSKENTELY VIRKAMIESTEN KANSSA

1) Saatteko/Saitteko mielestänne oman ministeriönne virkamiehiltä laadullisesti monipuolista ja riittävää tietoa mielipiteen muodostamista ja päätöksentekoa varten?

2) Kenen kanssa käytte/kävitte tavallisesti antoisimmat keskustelut omassa ministeriössänne?

3) Minkälaisia ominaisuuksia tässä keskustelukumppanissanne arvostatte/arvostitte eniten?

4) Kuinka usein Teillä on/oli tapana käydä pidempiä periaatteellisia arvokeskusteluja ministeriönne virkamiesjohdon kanssa?

5) Minkä hallinnollisen käytännön katsotte/katsoitte eniten haittaavan omien ajatusten eteenpäin menoa omalla hallinnonalallanne?

6) Ajatelkaa jotain Teille tärkeää asiaa, jota olette ajaneet omassa ministeriössänne. Mitä kitkatekijöitä siinä on mahdollisesti esiintynyt?

### IV POLIITTISET SIHTEERIT

1) Minkä ominaisuuksien perusteella valitsitte poliittisen sihteerinne vai oliko tämä puolueen päätäntävallassa oleva asia?

2) Kuinka usein käytte/kävitte laajempaa periaatteellista keskustelua?

3) Mitä sellaista tietoa saatte/saitte häneltä, jota ette muutoin saisi/olisi saanut?

### V PAINOSTUSRYHMÄT JA PUOLUE

1) Minkälaisilta tahoilta Teihin kohdistuu/kohdistui eniten paineita? Haastateltava sai täytettäväkseen lomakkeen, jossa eri vaihtoehtoja.

2) Oletteko koskaan saanut aloitetta, joka olisi myös sellaisenaan toteutettu yksityiseltä kansalaiselta?

3) Onko tämä henkilö tuttavanne?

4) Onko/oliko kansalaisten ja painostusryhmien vaatimusten ja toiveiden takana mielestänne riittävät tiedolliset perustelut päätöksenteon pohjaksi?

5) Katsotteko, että näiden yhteydenottojen jälkeen saatte/saitte oman koneistonne toimimaan eli tuottamaan tarpeeksi ja nopeasti lisätietoa asioiden eteenpäin viemistä varten?

6) Mitkä ovat/olivat mahdolliset suurimmat esteet?

7) Kuinka usein tapaatte/tapasitte puolueenne johtoa yhteisissä kokouksissa?

8) Kuinka usein niissä käydään laajempaa tulevaisuutta koskevaa pohdiskelua?

9) Laatiko puolue Teille Teidän aloittaessanne tulevaisuutta varten työlistan?

10) Minkälaisena Teidän puolueessanne nähdään ministeriyden merkitys?

## Liite 2

### Haastatellut henkilöt:

AALTO Arvo, eläkeläinen, 30.5.1989

BÄRLUND Kaj, ympäristöministeri, 9.5.1989

HALONEN Tarja, sosiaali- ja terveysministeri, 10.3.1989

HOLKERI Harri, pääministeri, 2.2.1989

KAJANOJA Jouko, puolueen puheenjohtaja, 8.5.1989

KANERVA Ilkka, kansliaministeri, 28.3.1989

KASURINEN Anna-Liisa, kulttuuriministeri, 8.2.1989

KUUSKOSKI-VIKATMAA Eeva, kansanedustaja, 3.3.1989

LIIKANEN Erkki, valtiovarainministeri, 6.3.1989

LOUEKOSKI Matti, oikeusministeri, 6.3.1989

NORRBACK Ole, puolustusministeri, 2.5.1989

PESOLA Helena, 2. sosiaali- ja terveysministeri, 22.3.1989

POHJALA Toivo T., maa- ja metsätalousministeri, 30.3.1989

PUHAKKA Matti, työministeri, 17.3.1989

PUOLANNE Ulla, 2. valtiovarainministeri, 23.2.1989

SALOLAINEN Pertti, ulkomaankauppaministeri, 20.2.1989

SORSA Kalevi, eduskunnan puhemies, 2.3.1989

SUOMINEN Ilkka, kauppa- ja teollisuusministeri, 24.2.1989

TAXELL Christoffer, opetusministeri, 10.3.1989

TÄHKÄMAA Taisto, kansanedustaja, 14.3.1989

VENNAMO Pekka, liikenneministeri, 7.3.1989

VIROLAINEN Johannes, kansanedustaja, 28.2.1989

VÄYRYNEN Paavo, kansanedustaja, 13.3.1989

VÄÄNÄNEN Marjatta, kansanedustaja, 14.6.1989



**VALTION  
PAINATUSKESKUS**

POSTIMYYNTI  
PL 516  
00101 Helsinki  
Puh. (90) 566 0266  
Vaihde (90) 566 001  
Teleksi 123 458 vapk sf  
Telekopio 566 0374  
VALTIKKA-KIRJAKAUPAT  
HELSINGISSÄ  
Annankatu 44  
(Et. Rautatiekadun kulma)  
Vaihde (90) 1734 2012  
Eteläesplanadi 4  
Puh. (90) 662 801



**STATENS  
TRYCKERICENTRAL**

POSTFÖRSÄLJNINGEN  
PB 516  
00101 Helsingfors  
Tel. (90) 566 0266  
Växel (90) 566 001  
Telex 123458 vapk sf  
Telefax 566 0374  
VALTIKKA-BOKHANDLARNÄ  
I HELSINGFORS  
Annegatan 44  
(i hörnet av S. järnv.g.)  
Växel (90) 1734 2012  
Södra esplanaden 4  
Tel. (90) 662 801

ISBN 951-47-5212-0  
ISSN 0782-6028