

Monitasohallinta

Ian Bache & Matthew Flinders (toim.) (2004). Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press. 237 s.

Suomalaiseen hallinnon reformointikeskusteluun governance- termiä on istutettu erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen. Silti ei voida puhua käsitteisällöllisesti yhtenäisestä paradigmasta. Tyypillistä on, että etuliitteellä fokusoidaan keskustelu ja teesit. Hyviä esimerkkejä ovat corporate governance:n tai good governance-etikettien alle sijoitetut normatiiviset toimintaohjeet.

Hallintakeskustelun monipuolisista teemoista huolimatta avaukset monitasohallinnasta (multi-level governance) ja sen soveltamisesta ovat jääneet Suomessa sangen vähäisiksi. Tätä vastoin, tunnetut alan kansainväliset aikakauskirjat kuten Governance ja European Planning Studies ovat omistaneet aihepiirille omat volyyminsa. Samalla tavoin aihepiiristä on julkaistu useita artikkeleita Public Administration, Journal of European Public Policy ja Journal of Public Policy aikakauskirjoissa.

Tuore avaus monitasohallinnan tematiikkaan on Ian Bachen ja Matthew Flindersin toimittama teos, Multi-level Governance. Innoittaja kirjaan oli Sheffieldin yliopiston, Political Economy Research Centre:n organisoima monitieteinen konferenssi monitasohallinnan kysymyksistä.

Kirja sisältää 12 artikkelia. Teoksen rakennetta ryhdyttää kolme teemaa. Neljä ensimmäistä artikkelia valottavat teoreettisia näkökulmia monitasohallinnan perustaksi. Toinen teema kokoaa artikkelit, joissa käsitellään monitasohallintaa tasoittain. Kansallisen tason kysymyksistä on esimerkkinä Iso-Britannian case, ylikansallisesta hallinnasta Euroopan unioni ja kolmas esimerkki tarjotaan kansainvälisten suhteiden problematiikasta. Kirjan kolmas teema selvittää monitasohallintaa kolmen EU-politiikan kautta. Valinta on kohdistunut EU:n ympäristö-, alue-, sekä talouspolitiikan lohkoihin.

Kuten Bache and Flinders kirjan johdannossa toteavat ko. käsite on kiistanalainen. Tämä on hedelmällinen lähtökohta eri tieteenaloista ponnistaville artikkeleille. Bache ja Flinders teoksen

toimittajina ottavat vapauden määritellä monitasohallinnan merkityksen kirjan johdannossa seuraavasti. Monitasohallintakeskustelun potentiaali on erityisesti jatkuvan monimutkaistumisen, profiloituvien toimivaltamäärittelyiden ja ei-julkisten toimijoiden merkityksen kasvun sekä valtiokeskeisen hallinnan monimuotoistumisen selittämisessä ja ymmärtämisessä.

Teoreettisen teeman avaavat kaksi monitasohallintakäsitteen aktiivista käyttäjää, Gary Marks ja Liesbet Hooghe. Tavoite heillä on kunnianhimoinen: miten määritellä monitasohallinta? Vastauksen antamiseksi he rakentavat kaksi monitasohallinnan ideaalimallia, jotka sisältävät vastakkaisia elementtejä kollektiivisesta päätöksenteosta. Yksinkertaistaen ensimmäisen mallin elementit ovat yleiset toimivallan määrittelyt, sektorisoitunut osallistuminen sekä ylhäältä-alasohjaussuhteet. Toinen hallinnan malleista korostaa elementteinään tehtäväkohtaisia toimivallan määrittelyjä, sopimusperustaista osallistumista ja politiikkaongelmista lähtevää toimintamalleja.

James N. Rosenau artikkelissaan osuvasti toteaa, että hallinnassa on aina kyse toimivalta ja sen käytöstä, riippumatta mikä funktio tai rakenne on kulloinkin kyseessä. Tämän perustalta, kun arvioidaan hallintaa on huomioita kontekstit (spheres of authority) joissa toimivaltaa käytetään tai tutkitaan. Tätä tarkoitusta varten Rosenau esittää kuusi hallinnan muotoa. Kaikille näille tärkeä ja yhteinen taustatekijä on fragmentoituminen; hallinnan perusteena on eri tavoin saavuttaa koherenssi ja toivottu tavoite.

Teoksen neljännessä kappaleessa Bob Jessop kritisoi kahden keskeisen teoreettisen lähestymistavan - valtiokeskeisen ja hallintakeskeisen - keskustelun, ylivaltaa EU:n viitekehyksessä. Huolimatta ehkä tarpeettomasta käsitteväännöstä metagovernance- käsitteen kautta, Jessop nostaa hallintakeskustelua eteenpäin vieviä ajatuksia. Hallintakeskustelu keskittyy kritisoimaan asioita, joita vastaan tai muuttamaan hallintatermiä käytetään. Keskustelu ei kykene eritte-

lemään tarpeita, joita varten se on kehitetty. Toiseksi, hallintakeskustelun vahva ongelma-keskeisyys ehkäisee rakentavan ja monitahois-ten teoriakehittelyn. Kolmanneksi Jessop esittää merkittävimmän kysymyksen. Kun monitasohallinta keskittyy havaittaviin praktisiin ongelmiin, voidaanko näistä päätellä ja selittää toimintata-voja yhteiskunnallisella tasolla?

Monitasohallinnan teorian päättää B. Guy Petersin ja Jon Pierren kriittinen puheenvuoro. Tematiikan he rakentavat kahtaalta, vaativalla kysymyksenasettelulla: mitä monitasohallinta on ja mitä se ei ole. Kysymyksistä ensimmäinen avaa tematiikan ja toinen tarkentaa sisällön. Seuraavat kohdat tiivistävät kirjoit-tajien teesit.

Ensinnäkin, hallinta korostaa prosessia, ei instituutioita itsessään. Monitasohallinnassa on siten kyse prosessien integroimisesta eri institu-tionaalisilla tasoilla ja joka voimistaa järjestel-män kokonaistavoitteen saavuttamista. Toiseksi, monitasohallinnassa on kyse suhdeverkostosta, joka murtaa hierarkkisiin auktoriteetti, kontrolli tai ohjaussuhteisiin perustuvat relaatiot. Kolman-neksi kyse on poliittisesta pelistä. Tämä on seurausta kirjoittajien oletuksesta, että formaali, esimerkiksi lainsäädäntöön perustuva sääntely menettää merkitystään uuden tyyppisten hallin-tamuotojen esiinmarssissa. Tämä avaa mahdol-lisuuksia erilaisten yhteiskunnallisten toimijoiden strategiselle ja autonomiselle toiminnalle.

Monitasohallinta on Petersin ja Pierren mukaan ongelmallinen keskittyessään prosessiin ja sitä kautta painottamaan lopputuloksia. Johtaako tämä näiden ylivaltaan suhteessa demokratian sytöksiin ja vastuullisuuteen? Toissijaistaes-saan hierarkian ja formaalisuuteen nojaavan sääntelyn, johtaako monitasohallinta faustiseen kaupankäyntiin, jossa demokraattisen hallinnan perusarvot korvautuvat konsensuksella, tarpeet-tomalla joustavuudella ja perättömillä oletuksilla hallinnan jouhevuudesta. Peliä leimaa vahvim-man pelaajan ylivalta. Instituutit ja sääntely ovat monasti rakennettu heikoimpien suojaksi.

Teoksen toisen teeman, monitasohallinnan tasoihin perustavan osion aloittaa editoijien Ian Bachen ja Matthew Flindersin artikkeli. He sovel-tavat monitasohallintaa Iso-Britannian julkisen hallinnon ja hallintopolitiikan muutoksen ymmär-tämiseen. Kirjoituksensa alussa he summaavat merkittävät reformit. Näistä keskeiseksi he nostavat sääntelyn purkamisen ja hajautuksen (devo-

luution) trendit. Fokusoidummin he kysyvät, miten nämä haastavat ns. Westminster mallin. Tekijät esittelevät useita dokumentteja tukemaan pää-telmiään. Aineiston huomioiden herää kysymys onko kyse todellisesta vai retoriikan muutok-sesta?

Bache ja Flinders päätyvät esittämään monita-soisen hallinnan mallia, jossa seuraavat piirteet ovat hallitsevia. Käskyttävä johtaminen korvau-tuu kaupankäyntijohtamisena. Alueelliset valtion organisaatiot ovat entistä keskinäisriippuvaisem-pia ja tämä toissijaistaa hierarkkiset suhteet. Tämän seurauksena myös vastuullisuus diffu-sioituu useille eri intressiryhmille. Viimeiseksi, yhtenäisvaltio näyttää korvautuvan osittais-federalisilla mallilla. Lopussa heidän tekemänsä huomio Westminster- mallin korvaantumisesta uusilla hallintatavoilla on toistamisen arvoinen; vaikka malli on menettänyt kirjoittajien mukaan osan selitysvoimastaan, ei siitä ole tullut merki-tyksetön niille henkilöille, jotka hallinnoivat.

EU:sta käytävä keskustelua on dominoinut vuosikymmeniä jako hallitustenväliseen (intergo-vernamentalism) ja ylikansalliseen (supranationa-lism) näkökulmiin. Tämä näkyy selvästi myös teoreettisena kehtona useimmille kirjan artikke-leille.

Stephen George artikkelissaan väittää, että vaikka monitasohallinnan oletetaan murtaneen tämän kahtiajaon, se on hänen mukaansa aino-astaan sofistikoituneempi lähestymistapa mai-nittuun kahtiajakoon. Tämän lisäksi hän esittää kriittisiä havaintoja monitasohallinnasta ja sen käsitteisällöstä ja soveltamistavoista EU-tutki-muksessa. Onko monitasohallinta kuvaus vai teoria millainen organisaatio EU on? Kiistääkö monitasohallinta mallina hierarkkiset ajatusraken-teet sekä kehittämät toimivallan kasautumisesta tietyille toimijoille? Korostaako monitasohallin-taa koskeva keskustelu liiaksi alueellisten ja paikallisten toimijoiden mahdollisuuksia euroop-palaisilla päätöksentekoaarenoilla, erityisesti jäsenvaltion hallitusten kustannuksella? Vaikka monitasohallinta ammentaa aineksia kansainväli-sen politiikantutkimuksen käsitteistä ja teorioista, aliarvostaako keskustelu silti kansainvälisten toi-mijoiden merkityksen?

George artikkelissaan tekee vahvan kirjalli-suuskatsauksen ja tiivistää hyvin useita haja-naiselta tuntuvia teoriakeskusteluja, kuten neofunktionaalisuuden. Täten kirjoitus on palve-lee myös aloittelevaa EU-tutkijaa, vaikka George

tarjoaa monitasohallinnasta enemmän kysymyksiä kuin yksioikaisia vastauksia.

Kansainvälisten suhteiden ja politiikan tutkimuksen sekä monitasohallintaa koskevan keskustelun välinen suhde on keskiössä Stephen Welchin ja Caroline Kennedy-Pipen artikkelissa. Kontribuutionsa he rakentavat kolmen aihion kautta.

Ensinnä pohditaan käsitteellistä perustaa, erityisessä millainen on ns. hyvän hallinnan ja monitasohallinnan käsitteellinen suhde. Toisena aihiona on kansainvälisten suhteiden ja hallinnan suhde. Kolmas aihio kokoaa yhteen kaksi edellistä ja tämän perustalta kirjoittajat valottavat monitasohallinnan soveltamisvaihtoehtoja kansainvälisten suhteiden tutkimuskentässä. Tällöin keskiöön nousee monitasohallinnan kyky toimia tietynlaisena vastakohtana valtiokeskeisille tulkinnoille kansainvälisen politiikan analyyseissa. Hallinta värityy samankaltaisilla teemalla kuten muissakin kirjan artikkeleissa, ei-valtiollisten toimijoiden roolia sekä laajemman yhteiskunnallisen vaikutuksen ja osallistumisen muotoja korostaen.

EU:n ympäristöpolitiikka aloittaa kirjan kolmannen teeman eli monitasohallintaa ja sen soveltaminen kolmen valitun EU-politiikan kontekstissa. Koska EU:n ympäristöpolitiikka on sisällöllisesti laaja, keskittyvät Jenny Fairbrass ja Andrew Jordan käsittelemään sitä biodiversiteetin ja maankäytön suunnitellun näkökulmista Iso-Britanniassa. He osoittavat, että monitasohallintaa voi soveltaa paljastamaan monimutkaisuuden, joka on seurausta monista toimijoista. Kyse on myös eritaustaisten toimijoiden intressikonflikteista ja toimintatapojen muodostamisprosesseista. Erityisesti kirjoittajien mukaan monitasohallinnan selitykselle löytyy relevanssi EU-tasoisien hallitustenvälisen neuvotteluiden ja päätöksenteon jälkeen; mitä EU-politiikalle tapahtuu toimeenpanossa?

Vuoden 1988 rakennepolitiikan reformi oli yksi merkittävimmistä EU:n politiikkojen kehityksessä. Tässä reformissa virallistettiin termi kumppanuus (partnership), jolla Gary Marks kirjoituksessaan osoittaa olevan kiinteä yhteys monitasohallinnan sisältöön. Kumppanuus-periaatteen formaali tarkoitus oli virallistaa paikallisten ja alueellisten toimijoiden rooli EU:n rakennepolitiikan toteuttamisessa. Poiketen tästä formaalista, ehkä virkamiesmäisestä sisällöstä kumppanuus-periaate sai nopeasti ideologisen ulottuvuuden: alueelliset ja paikalliset toimijat hakivat oikeutusta tämän

kautta oman toiminnan ja valtuutuksen kasvattamiseksi. Seurauksen hallinnan muotojen ja mallien kannalta olivat merkittävät.

Marks nostaa artikkelissaan esiin myös toisen samassa reformissa julkistetun periaatteen eli additionaali-periaatteen. Tämän mukaan EU-varat ovat vain yksi osa hankkeiden rahoituksessa, eikä EU-rahoitus saa korvata kansallista aluepoliittista tms. rahoitusta. Kun katsoo aihepiirin tutkimusta, on helppo yhtyä Marksinkin kritiikkiin periaatteen unohtamisesta ja kumppanuusperiaatteen ylikorostumisesta. Selvää on, että rahoitavalla taholla on aina intressinsä vaalittavana ja täten vallankäyttö- ja ohjausmahdollisuus.

Kolmas teema politiikkojen teemassa on Jonathan Perratonin ja Peter Wellsin esitys monitasohallinnasta EU:n talouspolitiikan viitekehityksessä. He rakentavat ajatuksellista yhteyttä fiskaalisen federalismin teoriaperinteelle ja monitasohallinnalle.

Väitteenä heillä on, että taloudellisia analyyseja kansallisen ja alueellisen viranomaisten tarkoituksenmukaisesta työnjaosta sovelletaan kansallisten ja ylikansallisten toimijoiden väliseen työnjakoon. Kyse on heidän mukaansa fokuksen täydellisestä käännöksestä. Perinteisesti analyytit kohdistuvat kysymyksiin, miten delegoida päätösvaltaa aluetasolle. Nyt EU:n viitekehityksessä kansallisvaltio delegoi päätösvaltaa ylöspäin ylikansallisille toimijoille.

Governance-keskustelun lukijakunnalle fiskaalinen federalismi voi olla aavistuksen vieras, joten kirjoittajien lyhyehkö johdatus tähän palvelee sen soveltamista monitasohallinnan tematiikkaan hyvin. Talouspolitiikan kysymyksiä tarkastellaan kahden casen valossa. Analyttisesti nämä ovat liian laajat aiheet: transitiotalous ja talouspolitiikan koordinointi Euroopan rahaliitossa.

Teokseen kontribuutioaineiden kirjoittajien monitieteinen tausta on ehdoton rikkaus ja analyyysiä syventävä tekijä. Täten teos palvelee myös laajempaa lukijakuntaa, kuin EU-tutkimukseen erikoistuneita tutkijoita tai siitä kiinnostuneita lukijoita. Toimittajien eduksi on laskettava, että he pystyvät kirjan viimeisessä kappaleessa kuromaan yhteen artikkeleiden sanoman sekä herättelemään jatkotutkimusta edellyttäviä aineksia. On kuitenkin selvää, että monitieteisyyden käänttöpuolena on johtopäätösten tietynlainen epätarkkuus sekä tarpeeton yleisyys.

Kirjan yhtenäisyyttä parantaa kirjoittajien kyky viitata ja kommentoida artikkeleissa toisiaan.

Tämä ei myöskään supista edellä mainittua eri näkökulmien rikkautta.

Teoksessa on eräitä negatiivista tekijöitä. Vaikeinta kirjoittajille on ylittää monitasohallinnan alkuperäinen konteksti. Monitasohallinta-termiin lähtölaukauksena pidetään Gary Marks'n tutkimuksia EU:n aluepolitiikan hallintakysymyksistä 1990-luvun alussa. Vaikka eräät artikkelista väittävät, että teoria on relevantti ja tulkintavoimainen laajemmin kyseisen kontekstin ulkopuolella, eivät kirjan analyysit kykene tätä aukottomasti osoittamaan. Lisäksi teoksen kolmea EU-politiikkalohkoa käsittelevät artikkelit jäävät alun vahvojen teoriavääntöjen varjoon. Osaltaan tämä johtuu siitä, että teoreettiset artikkelit antavat esimerkkejä samoista aihepiireistä kuin mitä politiikkalohkoartikkelit käsittelevät.

Artikkelit eivät kytke monitasohallintaa aidosti hallintoon ja hallinnon kysymyksiin. Governance ilman hallintoa on kuin yksipyöräinen mopoo; sitä voi sanoa mopoksi (hallinnaksi), mutta se ei toimi tarkoituksessaan.

Petersin ja Pierren innoittamana on todettava, että nähdäkseni kirja ei lopulta yllä - eikä monitasohallintakaan teoriana - Faustin unen päättymisen kaltaisiin lopputulemiin, joka edellyttäisi kaikkien vakiintuneiden paradigmojen ja mallien korvaamista täysin uusilla. Teoriana siinä on kuitenkin kyse mielenkiintoisesta yhteensulautumisesta ja olemassa olevien teorioiden edelleen jäsentämisestä.

Olli-Pekka Viinamäki