

Suomen hallinto ja virkamiehistö eurooppalaistuu

Suomen ensimmäinen vuosi Euroopan Unionissa on ylläpitänyt vilkasta keskustelua integraatiokehityksen vaikutuksista yhteiskunnan eri lohkoille – kansalaisten arkielämään, politiikkaan, hallinnon rakenteisiin ja toimintaan, tieteeseen ja kulttuuriin sekä liiketoimintaan. Integraatioprosessissa olemme vielä ylimenokaudella, mutta yllättävän monet asiat ovat myös hallinnollisessa päätöksenteossa ja toimeenpanossa muuttuneet. Haasteet alan tutkimukselle, koulutukselle ja kehittämistyölle ovat mittavat.

Hallinnon Tutkimus tarjoaa teemanumeron kautta yhden foorumin aihepiirin hallintotieteiselle keskustelulle. Teemanumeron tavoitteena on koota yhteen alan asiantuntijoiden perusteltuja näkemyksiä hallintomme ja virkamiestoiminnan eurooppalaistumisesta ja laajemmasta kansainvälistymisestä. Kehityksellä on moniaineiset kunnalliset, alueelliset, valtiolliset ja supranationaaliset ulottuvuutensa. Hallinnossa toimivien viranhaltijoiden toimintaympäristö on voimakkaassa murroksessa, jota leimaa nopeutuvat aikataulut, yhteistyö- ja yhteensovittamisprosessit ja mittavat (usein vieraskieliset) asiakirjamassat.

Tässä lehdessä esiintyvä asiantuntijajoukko koottiin lumipallotekniikalla keväästä 1995 alkaen. Asiantuntija suositteli toista asiantuntijaa, joka siten kutsuttiin mukaan kirjoitustalkoisiin. Joitakin heistä toimitus ei tavoittanut, kiireidensä vuoksi. Jotkut kutsutuista kieltäytyivät, kiireidensä vuoksi. Jotkut jo lupautuneista eivät saaneet kirjoitustaan valmiiksi, kiireidensä vuoksi. Näistä syistä kirjoittajien edustavuus on osittain vino ja artikkelit toimituksellisista syistä rajoitettuja. Kaikki mukanaolijat ovat alojensa kiistattomia erityisosajia. Lehden kokoamisprosessin aikana toimitus vakuuttui siitä, että maassamme on hyvin laaja ryhmä kansainvälisen hallinnon asiantuntijoita.

Niitä lukijoita, jotka havaitsevat, että jokin kriittisen tärkeä seikka jää huomiotta tai ansaitsee kriittistä kommentointia, Hallinnon Tutkimus rohkaisee lähettämään kirjoituksensa julkaistavaksi. Teemanumero olkoon avaus aihepiirin syvenvälle keskustelulle myös tässä lehdessä.

Kirjoittajia pyydettiin tarkastelemaan aihepiiriä yleisellä tasolla, mutta oman harkintansa mukaan teemoitettuna. Julkaistavissa artikkeleissa osassa käsitellään Euroopan integraation ja Suomen hallinnon toiminnan, rakenteen ja oikeudellisten ehtojen välisiä riippuvuuksia suoraan ja välittömästi. Tähän ryhmään kuuluvat Veli Sundbäckin, Olli Mäenpään, Markku Temmeksen ja Pekka Väänänen artikkelit. Tärkeäksi nousee muun muassa kysymys: mikä lopulta on kansalaisvaltioiden asema ja rooli suhteessa ylikansalliseen päätöksentekoon ja toimintaohjelmien toimeenpanoon. Ilkka Saarilahden artikkeli on ensimmäinen osa EU:n talousarviota koskevasta artikkelisarjasta. Lopuissa kirjoituksista teemaa tarkastellaan välillisesti muun muassa Turo Virtasen artikkelissa virkamiespätevyyden sekä Hannele Salmisen ja Markku Kiviniemen koulutuspolitiikkaa käsittelevien aihepiirien kautta. Integraatiokehityksen vaikutuksia paikalliseen ja alueelliseen kehitykseen valottavat Hannele Pokka sekä Hannu Niittykangas ja Hannu Tervo. Risto Lampinen tarkastelee eturyhmien asemaa EU:n päätöksenteossa, esimerkkinä maitotalouspolitiikka. Myös Aimo Rynänen kirja-arviointi koskien Sveitsin valtiosääntöä avaa useita kiinnostavia teemoja. Kuntasektori ja kansalaisten näkökulmat jäävät tässä tarkastelussa vähäiselle huomiolle. Samoin monet tärkeät integraatiokehityksen kannalta tärkeät politiikan ja hallinnon lohkot, kuten turvallisuus-, hyvinvointi- ja tasa-arvopolitiikka.

Artikkeleissa seikkaperäisesti tarkasteltavista teemoista on perusteltua kiinnittää huomiota joihinkin yksityiskohtiin.

1) Euroopan Unioniin liittymisprosessi on edellyttänyt erittäin laajaa ja monivaiheista valmistelua kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. Valmisteluun osallistuneet virkamiehet ovat myös toimineet ristiriitaisessa tilanteessa. Jotta liittyminen aluksi EFTA:an ja myöhemmin EU:n olisi tullut mahdolliseksi, tarvittiin hallinnon rakenteen, toimintatapojen ja lainsäädännön laajoja sopeuttamistoimia. Näitä uudistuksia oli kuitenkin toteutettava EU:n osalta »sammutetuin lyhydin», kunnes kansanäänestyksen tulos on selvillä. Integraatioprosessissa politiikka ja hallinto ovat kietoutuneet erottamattomasti toisiinsa.

2) Olli Mäenpään artikkelissa tarkastellaan integraation ja kansallisen toimeenpanon välisiä yhteyksiä. Vaikka EY:n tasolla tapahtuva toimeenpano on saanut paljon huomiota, todellinen integraatio joko toteutuu tai ei toteudu riippuen kansallisesta toimeenpanosta. Tavallisesti ajattelemme syy-seuraus-suhdetta siten, että integraatio vaikuttaa kansalliseen toimeenpanoon. Mäenpää kääntää kysymyksen kiinnostavasti myös päinvastaiseksi: Miten kansallisesti tapahtuva hallinnollinen toimeenpano vaikuttaa integraatioon? Eurooppalaisen valtiosäännön kehittäminen ja liittovaltioistumisen vähittäinen muotoutuminen eurooppalaisine hallinto-oikeuksineen voi asettaa tässä suhteessa EU jäsenvaltiot uuteen asemaan.

3) EU:n ohjelmallinen toimintapolitiikka näyttää muuttavan yksittäisten ministeriöiden keskinäisiä rooleja Suomessa. EU-asioiden jakautuminen ei noudata suomalais-kansallista ministeriöiden työnjakoa, mistä seuraa yhteistyöpakkoa ja yhteensovittamistarpeita ministeriöiden välillä. Yhteistyö on yksi koetinkivi sektoroituneelle ja osin reviirien suojaamiseen tottuneille virkamiehille ja instituutioille. Myös manner-eurooppalaisen hallintokulttuurin omaksumisella voi olla vaikutuksia pitkällä aikavälillä liittyen mm. päätöksenteon hajauttamiseen tai julkisuuteen.

4) Vastauksena ministeriöiden, virasto- ja laitostason yhteistyötarpeille julkiseen hallintoon on muotoutunut lukuisia uusia neuvottelu- ja yhteensovittamisyksiköjä. Esimerkkeinä ovat ministeriöiden välinen koordinaatio-organisaatio, EU-asiainkomitea, EU-sihteeristö, EU-jaostot (esim. budjettijaostot) sekä ministeriötasoiset EU-asiain organisaatiot. Niiden tarve on ilmeinen ja työskentelytapa muotoutuu käytännöllisistä tarpeista. Jos niistä kehittyä pysyviä toimielimiä, seuraavia kriittisiä kysymyksiä on myös esitettävä: Mikä näiden yksikköjen oikeudellinen asema tulee olemaan suhteessa linjahallintoon? Korvaavatko ne mahdollisesti joitain muita pysyviä yksiköjä keskushallinnossa? Muodostuuko niistä ehkä melko suppean osallistujaryhmän valtakeskittymiä?

5) Virkamiesten tehtäviin integraatio on merkinnyt osittain radikaaliakin muutoksia. Euroopan Unioniin liittyvien asioiden käsittely on tullut arkipäiväiseksi kaikissa ministeriöissä, kuten Veli Sundbäck puheenvuorossaan toteaa. Asioiden valmistelun aikataulut ovat muuttuneet yhä kiivastempoisemmiksi. Jyrkästi lisääntyvät asiakirjamassat edellyttävät suurempaa paneutumista. Dokumenttilogistiikka eli kaikkien välttämättömien asiakirjojen tehokas välittäminen kaikille asianosaisille ajoissa muodostuu yhä vaativammaksi tehtäväksi. Tietoverkkojen tehokkaasta käytöstä on tullut virkamiehen merkittävä pätevyyskriteeri. Muutokset voivat saada piirteitä, jossa jaetaan virkamieskuntaa virastojen ja laitosten sisällä »vuohiin ja lampaisiin». EU-asioita koskeva päätöksenteko on myös muuttunut painottuneen esittelijävetoiseksi, jota leimaa epä-legaalinen valmistelu.

6) Kasvava joukko virkamiehistä työskentelee määräajaisesti kansainvälisissä tehtävissä. Turo Virtanen pohtii laajasti ns. kansainvälisten virkamiesten asemaa ja pätevyyttä. Kansainvälisen virkamiehen työssä kansallisuus, kuten suomalaisuus, on jatkuva ristiriitaisen tilanteen aiheuttaja: Häneltä odotetaan yhtäältä ehdotonta lojaalisuutta esimerkiksi EU:ta kohtaan ja toisaalta kotimaisissa odotuksissa korostetaan »tervettä kotiinvetoa». Onnistuminen kansallisten tavoitteiden läpiajamisessa voi olla tarpeen määräajaisen pestin loputtua urakehitykselle kotimaassa. Myöskään monikulttuurisuuden ja kielitaidon merkitystä ei koskaan ylikorosteta.

Artikkeleista välittyvä kuva Suomen hallinnon ja Euroopan integraation väli-

sistä suhteista on optimistinen. Hallintokoneistomme ja virkamiehistömme selviytynee kunnialla tai jopa esimerkillisesti niistä haasteista, joita integraatiokehitys on tuonut mukanaan. Hallinnon rakenteet ja toimintatavat ovat Suomessa sittenkin virtaviivaiset ja kevytliikkeiset verrattuna monen muun eurooppalaisen maan vastaaviin. Virkamiehistö on myös keskimääräisesti katsoen ammattinsa osaavaa ja sen ydinjoukko kykenee omaksumaan uuden kansainvälistyvän toimintakulttuurin monikielisyksineen ja tietoverkkoineen. Tämä ei välttämättä ole kuitenkaan koko kuva tilanteesta. Päinvastaisiakin kokemuksia löytyy ja opittavaa riittää kaikille ja kaikilla tasoilla.

Toimituksen puolesta haluan kiittää lämpimästi kaikkia kirjoittajia talkoohen-
gestä työkiireiden keskellä. Hallinnon tutkijoiden ja kehittäjien osaamiselle kansainvälistyvä ympäristö on jännittävä seikkailu. Olkoon teemanumero yksi pieni askel tämän tosiasian tiedostamisessa.

Juha Kinnunen