

Eurofundamentalismista uuseurooppalaisuuteen

Yhdentymisen vaikutukset valtionhallintoon ja sen käytäntöihin

Pekka Väänänen

Yhdentyminen arkikielessä tarkoittaa Suomen lähentymistä ja lopulta jäsenyyttä Euroopan Unionissa ja sen sisärjestöissä, atomi-, teräs- ja hiiliyhteisöissä.

Rajaudun tässä tarkastelemaan jäsenyyden aikaa, vaikka ETA- ja interim-vaiheissa oli jo nähtävissä merkittäviä muutoksia ja uusia menetteilyjä.

Jäsenyys on muuttanut poliittista järjestelmää siis eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, tuonut uuden vaalijärjestelmän ja uuden poliitikoroolin eli EU-parlamentaarikon MEP:in. Jäsenyys on nostanut perustuslain epätäsmällisyyksien ja vanhanaikaisuuksien johdosta keskusteluun kaikkien ylimpien valtioelinten rooliin ongelmiä sekä tuonut hallinnon toimintaperiaatteisiin ja menettelyihin kosolti uusia aineksia.

Tässä tarkastelussa rajoitin erittelemään toimintaperiaatteiden muutoksia ja niiden mukaisia uusia hallinnon käytäntöjä.

Toimintaperiaatteiden muutoksien määrittely yhdentymisen vuoksi edellyttää huolellista rajanvetoa sen kanssa, mitkä havaituista muutoksista ovat »sisäsyntyisiä» eli aiheutuvat

- syväleulottuvasta hallinnon kansallisesta uudistustyöstä, jota on harjoitettu viimeiset kymmenen vuotta ja/tai
- hallintoresurssien jatkuvista supistuksista valtiontaloudellisista syistä.

Yhdentymisen aiheuttamat tärkeimmät analyyttiset toimintaperiaatteiden muutokset ovat käsitykseni mukaan seuraavat:

- valtiokonsernin käsitteellistäminen kokonaisuudeksi ja sen vaatimat organisatoriset, toiminnalliset ja käytännölliset ratkaisut,
- interministeriaaliset muutokset,
- ministeriöiden sisäiset muutokset,
- virasto- ja laitostasoiset muutokset,
- aluehallinnon roolin muutokset,
- kunnallisen itsehallinnon muutokset.

Keskityn tässä yhteydessä ensisijassa interministeriaaliin, ministeriöiden sisäisiin, ja osin virasto- ja laitostasoiisiin muutoksiin. Valtiokonsernin muutoksia käsittelemän rajautuen hallinnollisiin ongelmiin ja jätän ylimpien valtiomahtien välisen problemaatiikan pois. Aluehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon EU-mukautumista en käsittele riittämättömän asiantuntemukseni vuoksi.

Kuvailen myös valittuja mukauttamisratkaisuja, ongelmia sekä arvioin näkymiä sillä tiedolla, jonka muutaman kuukauden jäsenyys on tuottanut.

VALTIOKONSERNIN MUUTOKSET

Kansallisessa hallinnonuudistustyössä on lanseerattu johdonmukaisesti ns. yritysanalogiaa. Se tarkoittaa hallinnon uudistamista soveltamalla mahdollisimman laajamittaisesti yritystoiminnan organisatorisia malleja, yritysten toiminnallisia talous- ja tehokkuusperiaatteita julkiseen hallintoon.

Ideologinen usein piiloonjäänyt lähtökohta on ollut hylätä keynesiläisen talouspolitiikan julkis-hallinnollinen vastine »shaking the invisible hand» ja toteuttaa friedmanilaisen ajattelun mukaista »hands off»-politiikkaa. Kilpailun vääristyminen julkisen hallinnon toimenpitein mukaan lukien yritysten tukipolitiikka on haluttu ja osin EU-velvoitteiden vuoksi jouduttukin korjaamaan.

Sen sijaan ideologisesti yhtä herkäät elementit kuten markkinoiden toimimattomuuden (market failures) ja normivalvonta (kilpailu/hallitseva markkina-asema) sekä lupa- ja standardisointiasiat ovat jääneet poliittisen päätöksenteon piiriin aina ylimpiä valtiomahteja myöden.

Samalla on realisoitu vuosikymmeniä kirjoitukseen pohdittuja hallinnon järjeistämisperiaatteita, kuten hallinnon keventämistä, päätöksenteon siir-

tämistä alaspäin ja alueellistamista joskin ns. riisutun mallin mukaisena.

Valtiokonserni, jota tässä tarkoitan on organisatorisesti määriteltävissä eduskunnan, tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston muodostamaksi päätöksentekijäkokonaisuudeksi, jossa ministeriöt ovat osa valtioneuvostoa ministeriveitoisina valmistelevinä ja operatiivisina hallinnollisina konserneina.

VALTIOKONSERNIN TOIMINNALLISET EU-PERÄISET MUUTOKSET: HERRASMIESSOPIMUS

Valtiokonsernin ylimmän tason eduskunnan (EK), tasavallan presidentin (TP), valtioneuvoston pääministereineen (VN,PM) väliset suhteet rajaan tässä yhteydessä suppeaan tarkasteluun, jossa EU-jäsenyys uhkasi jättää EK:n sivulliseksi.

EK:n suurivaliokunta (SVK), joka on historiallinen reliikki tai poliittisten kompromissien äiti kakikamarisen edustuslaitoksen korvikkeena, on käytännössä ollut vailla poliittista merkitystä. Se on ollut pikemminkin pakollinen lainsäädännöllinen rituaali-insituutio ja sellaisena asiinkäsittelyn hidastajakin.

EU-jäsenyyden myötä SVK:sta tehtiin ns. EU-valiokunta se sai uuden roolin ja sen johdolta edellytettiin aktiivista otetta perinteisesti rauhalliseksi vakiintuneessa asiinkäsittely-ympäristössä. SVK joutui luomaan toimivan yhteysmenettelyn asioiden käsittelyksi, mikä herätti alussa taustoilla kriittistäkin pohdintaa siitä astuuko EK uuden SVK-roolin vuoksi toimialansa ulkopuolelle siis pelkistäen kokoaa sen itselleen valtaa, jonka toiset haluavat saada itselleen.

SVK on jokatapuksessa lunastanut asemansa EK:n EU-valiokuntana ja aktiivisesti edellyttänyt asioiden saattamista sen käsittelyyn. Esillä on ollut ministreiden suullisia selostuksia ajankohtaisista käsittelyyn tulevista asioista lähtien pääministerin ennakkoselostuksesta koskien Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelua, jonka suhteen valiokunta erikseen päätti noudattaa vaiteilaisuutta, tai hallintoministerin selostuksesta Suomen tavoiteohjelmiksi ja yhteisöaloitteiksi ulottuen aina banaanien yhteisöön suuntautuvan tuonnin vuotuisen tariffikäytäntöön ja biopolttoaineiden verokohteluun.

Mainittakoon, että EU:N jäsentenvälisessä vertailussa Suomen EK:n mukanaolo EU-asioissa on erityisen kiinteää.

- Ylätasolla valtioneuvoston ja pääministerin asema EU-asioissa on keskeisin. Tämä johdetaan mm. TP:n ja PM:n välisestä sopimuksesta työnjaoksi. Siitä on sovittu valtioneuvoston päätöksellä: pääministeri edustaa Suomea Euroopan neuvostossa, mikäli tasavallan presidentti ei osallistu kokoukseen, vaikka siellä käsiteltäisiin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Toiminnallinen muutos lausutaan periaatetasolla jolloin käytetään hyväksi hallitusmuodon joustomahdollisuuksia. Se on mahdollista, kun henkilösuhteet valtion mahtimiesten kesken ovat toimivia.

Valtioneuvostossa toimii myös erillinen konsernihallintoa vastaava ministerivaliokunta EU-asioita varten. Se käsittelee valtioneuvostotasolle kuuluvat asiat. Niitä ovat muun ohella poliittista ohjausta koskevat ja sellaiset laaja-alaiset hallinnon valmisteluun kuuluvat asiat, joista virkamiestasolla ei ole syntynyt yksimielisyyttä.

Valtiokonsernin ylimmällä tasolla EU-jäsenyys on aiheuttanut

- järjestelmän ja organisaation tarkistuksia, jotka on toteutettu nopeasti,
- uusien roolien opettelua, joka on toteutunut kitkaisesti mutta vakiintunut toimivaksi,
- toiminnallisia muutoksia uusina asioina ja usein nopeatempoisena; nämä muutokset etsivät vielä vakiotaan, koska käsittelyyn ajautuu varsin sekalaisia ja eripainoista asiaa.

INTERMINISTERIAALISET MUUTOKSET, YHTEISTYÖPAKKO

Toiminnallisesti merkittävin hallinnollinen muutos EU-jäsenyydestä aiheutuu siitä, että vaikka valtiokonsernin ylimmät tasot (EK,TP,VN ja PM) ovat lähtökohtaisesti konserniperusteisia: niille kuuluvat käsiteltävien asioiden koko spektri. Samalla ministeröiden, jotka ovat valmistelun kannalta avainaktoreita, toimialat on määritelty täsmällisesti peribyrokraattisen työnjaon periaatteiden mukaisesti. Hallintoperinteiden mukaan toimialan varjelu, reviiiritaistelu, ministeriöiden kesken on luonut jyrkän ylipääsemättömät esteet ministeriöiden toimialarajat ylittävälle ja tulokselliselle yhteistyölle. Nykyiset neuvottelukunta- ja lausuntomenettelyt ovat rituaalioperaatioita eivätkä tuloksekkaita työtapoja. EU-asioiden jakautuminen ei alkuunkaan noudata suomalaiskansallista ministeriöiden ja siten koko hallinnon läpikäypää työnjakoa. Tästä aiheutuu ministeriöiden välille uudenlainen yhteistyöpakko, jolta puuttuu

toimivat perinteet ja käytännöt ja mikä vakavinta, toimintaa palkitseva hallinnon arvomaailma.

Tämän vuoksi on ollut välttämätöntä luoda kokonaan uusi organisaatio ministeriöiden välisen hallinnollisen valmistelun toteuttamiseksi EU-peräisten, perinteiset toimialarajat ylittävien asioiden järjestyksiksi käsittelemiseksi nopeasti ja tehokkaasti siten, että EU-asioiden nopeatempoisuus otetaan huomioon ja Suomella on oikeaan aikaan yksi ja oikea kanta.

Tämä on järjestetty siten, että on perustettu eri jäsenmaiden järjestelmien huolellisen vertailun perusteella erillinen EU-koordinaatio-organisaatio. Se on monimutkainen ja monitasoinen. Siinä on laskutavasta riippuen 7–8 tasoa ja kullakin tasolla sisäisiä alatasoja 3–5 kappaletta. Kollektiivisia aktoreita interministeriaalisessa organisaatiossa pitkälti yli 50 kappaletta; osallistuvia ja matkustavia henkilöaktoreita kuka kukaan yli kolmesataa. Asiamassasta on häikäiseviä arvioita.

Interministeriaalisen uuden koordinaatio-organisaation ylimpien tasojen (EK ja SVK, TP, VN ja EU-min.valiokunta sekä PM ja EU-ministeri) jälkeen on EU-asiainkomitea. Sitä johtaa pääministerin valtiosihteeri ja siihen kuuluvat EU-edustuston päällikkö sekä kaikki kansliapäälliköt sekä Suomen Pankin edustaja; kokoukset pidetään pääsääntöisesti viikottain maanantai-iltaisain. Lisäksi on erillinen UM:öön sijoitettu EU-sihteeristö yhteensovittamisen operatiivista valmistelua varten.

Asiakohtaista yhteensovittamista varten ovat EU-jaostot. Niitä on kymmeniä vaikka lukumäärää on pienennetty. Niihin kuuluvat ao. substanssiministeriöiden edustajat; edustajia voi olla myös keskusvirastoista ja etujärjestöistä. Erityisasema on EU-budjettijaostolla, joka käsittelee laaja-alaiset taloudellista vaikutusta sisältävät asiat.

Kullakin ministeriöllä on lisäksi oma EU-asioiden organisaationsa. Kauppa- ja teollisuusministeriössä esimerkiksi on oma EU-sihteeristö. Sen vetäjä on myös koko ministeriön johtoryhmän jäsen, millä varmistetaan tiedonkulku. Kauppa- ja teollisuusministeriössä oli vielä interim-vaiheessa erillinen ETA- ja EU-asioiden johtoryhmä, mutta sen tehtävät siirrettiin osaksi ministeriön varsinaisen johtoryhmän tehtäviä, jotteivät EU-asiat eriytyisi erilliseksi euroeliitin eli mannervalioiden salataidoksi.

Toinen merkittävä muutos EU-jäsenyyden johdosta on asiakirjatulva ja sen vaatima asianmukainen ja tehokas jakelu ja käsittely kautta koko ministeriöhallinnon. Tätä varten EU-organisaation on luotu dokumenttilogistiikka. Siinä EU-asiakirjat merkitään saapumisrekisteriin, toimit-

taan EU-asioiden tiedonhallintajärjestelmään, ministeriöiden diaarioihin, jaetaan vastuutahoille, syötetään valtioneuvoston tietotekniseen päätöksentekojärjestelmään ja eduskuntaan. Asiakirjat tavoittavat näin jokaisen EU-asioista vastaavan organisaation aina henkilötasolle asti. Asiakirjamassa on mittava, sen hallinta valmistelun ja päätöksenteon teon kannalta vaativaa ajantasalla pysymistä ja vastuutahojen työnjohdollisten ratkaisujen kannalta tarkistuksia vaatinutta.

Työnjohdollisia tarkistuksia ovat kansallisen hallintobyrokratian sopeutuminen kiivastempoiseen työrytmiin kauttaaltaan. Virastoaika on menettänyt merkityksensä. Asiantuntijan ja hänen varahenkilönsä matkustusalttiuden, tavoitettavuuden ja verkostollisten yhteyksien on oltava aivan toisella tasolla kuin ennen jäsenyyttä. Kyky ja halu oppia uusia asioita ja hallita unionin hallintokiellet ovat välttämättömiä henkilökohtaisia ominaisuuksia. Mainittakoon, että unionin hallintokielistä ranskankielen asema on ylivoimainen: asiakirjat valmistuvat ensin ranskankielellä, käännetään vaihtelevalla, yleensä hyvällä ammattitaidolla englannin kielelle vasta myöhemmin käsittely-, muttei valmisteluvaiheessa ja kaikkia asiakirjoja, esimerkiksi talousarvion taustamuistioita, ei koskaan.

Työnjohdollisiin ratkaisuihin kuuluvat tekniset apuneuvot. Niiden käytössä on edetty ripeästi. Kauppa- ja teollisuusministeriössä avainhenkilöillä on käytettävissään laadukkaat kännykät, joihin voidaan kytkeä kannettava mikro. Verkko-oppimusten rajoissa portablekännykkä/mikro yhdistelmällä saadaan yhteys ilman virka-aikarajoja ja ilman pistorasiaakin sähköpostiin, josta voi lukea ja lähettää viestejä ja ohjeita.

MINISTERIÖKOHTAISET MUUTOKSET: YKSILÖSUORITUKSISTA YHTEISPELIIN

Ministeriökohtaisia muutoksia ovat uusien asioiden käsittely vieraalla hallintokielellä. Ne kulkeutuvat suoraan yksittäisen virkamiehen pöydälle työstettäväksi. Tämä muutos ylittää selvästi sen hallinnonuudistustyön vaikutukset, jota on toteutettu mm. tulosohjauksen nimellä. Työyhteisölle se asettaa laadullisia vaatimuksia, jotka koskevat toimivuutta, motivaatiota ja selviämistäkin. Työyhteisön moraalien kannalta tehtävien jakautuminen, palkinta ja arvostuksen osoitukset olisivat välttämättömiä, mutta ne ovat jääneet rakentamatta. Vapaamatkustajien ongelma työyhteisössä kärjistyy, vaikkei se mittava olekaan.

Joskus ihmettyttää, että ministeriöhallinto on

selvinnyt jäsenyyden toteuttamisesta olemattomin kolhuin.

Kauppa- ja teollisuusministeriössä on laadittu selvitys jäsenyyden vaikutuksista henkilöstöön. Sen mukaan merkittävin muutos odotetusti on työmäärän lisääntyminen. Henkilöstö yritti ratkoa sitä tehtäviä priorisoimalla. Se ei ole ollut riittävä keino, vaan jäsenyyden vuoksi on saatu lisää henkilöstä, joskin vain määrätyksi ajaksi.

Pulmaksi on osoittautunut yhteydenpidon, tiedonkulun ja yhteensovittamisen järjestely yli perinteisten hallintoyksiköiden rajojen. Siis asiat, joilta puuttuvat perinteet, ei-rituaaliset käytännöt ja joiden painoarvo hallintokulttuurissa on aikaisemmin ollut vähäinen.

Kaikesta huolimatta henkilöstö on kokenut myönteisenä tehtävien monipuolistumisen ja kansainvälistymisen sekä suhtautui tilanteeseen positiivisesti. (Laamanen 1995)

Ministeriökohtaisen toiminnan muutoksia ovat uudet työtavat ja entisten työtapojen uudelleenpainottuminen kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Uusia työtapoja ovat luopuminen perinteisestä tarkkarajaisesta organisaatiopohjaisesta tehtävämäärityksestä ja sen korvaaminen yhteistyöllä, yhteensovittamisella ja yhteydenpidolla. Ne ovat aivan toista intensiteettiä kuin kansallisen byrokratian aikoina. Uudessa tilanteessa vanhat yhteistyömuodot eivät riitä eivätkä ne ole riittävän joustavia. Ritualisoituneet neuvottelukunta- ja lausuntomenettelyt työtapoina ovat hitaita ja usein asiat kompromissataan sisällyksettömiksi. Tilalle ovat tulleet joutuisat yhteysverkot, jotka työtapana ovat osin tiedostamattomia. Sen vuoksi ne eivät vielä toimi tehokkaasti. Verkotsotyöskentelyn tulee olla järjestelmällistä onnistuakseen. Se edellyttää verkoston rakenteen määrittelyä, verkostoasioiden rajaamista, solmukohtien avainhenkilöiden molemminpuolista tunnistamista sekä johdonmukaista verkotsotyöskentelyä, verkostonylläpitoa – sanalla sanoen verkotsytohtamista. (ks. Hastings, Peuramäki).

Kauppa- ja teollisuusministeriön taloussuunnittelussa on laadittu verkostoanalyysi, juuri EU-asioiden ennen muuta EU:n budjetin valmistelua silmälläpitäen. Analyysin nojalla paikallistettiin tärkeimmät verkoston solmukohdat, niiden avainhenkilöt ja asioiden kulku aikatauluineen. Järjestelmästä on ollut tavatonta hyötyä taloussuunnittelun tapaiselle pienelle työyksikölle. Työn edetessä verkoston ylläpito on osoittautunut tärkeäksi, koska verkoston henkilöt vaihtuvat, jolloin aina käynnistyy avainhenkilön integroiminen verkkoon.

MUUTOKSIIN VARAUTUMINEN: KOULUTUSTA JA KOKEMUSTA

Valtionhallinto on ennalta valmistautunut jäsenyyden johdosta odotettaviin muutoksiin. Valmistautuminen sisälsi myös tabunomaisia piirteitä. ETA-vaiheessa tutustuttiin asioihin asteittain joskin suppealla tasolla. Myöhemmin jäsenyyden edetessä asenteelliselle tasolle, mutta kansallisen ratkaisun puuttuessa ja sitä koskevan keskustelun käydessä hallinto joutui varautumaan jäsenyyteen tavalla, joka piti sovittaa myönteisen ja kielteisen kannan väliin. Koulutustautumisesta EU:n jäsenenä ei saanut puhua, koska se olisi tulkittu viralliseksi kannanotoksi jäsenyyden puolesta.

Valmistautuminen käynnistyi informaatiokoulutuksena, jota tosin edelsi ns. EU-positiivisten henkilöiden tapaamiset ja pohtimiset. Koulutuksen muodot valmisteltiin valtiovarainministeriöveitoisessa työryhmäorganisaatiossa, jonka työ lisäsi vaihtui jäsenyyden edetessä ja koulutustarpeiden täsmentyessä. Työskentelystä valmistui raportit integraatiovalmennuksen kehittämisestä ja »Euroopan Forumeilla».

Ministeriökohtaisesti toimittiin samalla tavalla. Kauppa- ja teollisuusministeriössä laadittiin EU-koulutuksen strategia,

jota on toteutettu järjestelmällisesti yhdessä vuotuisten koulutussuunnitelmien kanssa. Valmennuskoulutus on resursoitu keskitetysti valtiovarainministeriön kautta ja sitä täydentävät ministeriökohtaiset usein yhteiset hankkeet. Niissä joissa valtiovarainministeriön lisäksi mukana oli silloinen valtionhallinnon kehittämisskeskus. Koulutus segmentoitiin henkilöstöryhmittäin ja asiantuntijaryhmittäin. Kokemukset siitä ovat olleet poikkeuksetta myönteisiä. Nyt valmennuksesta on siirrytty EU-taitojen koulutukseen. Kauppa- ja teollisuusministeriössä painopisteenä on tällä hetkellä EU-taitojen hankkiminen tehtävillä kouluttaen ja omaehtoisen koulutuksen kannustaminen varsinkin kielitaidon hankkimiseksi sekä verkotsotyöskentelyn opettelu.

Muutoksiin on varauduttu ja valmistauduttu myös ministeriöiden roolin uudelleen painottamisella. Se on suoraa seurausta EU-jäsenyydestä, mutta huomattavassa määrin myös harjoitetusta kansallisesta hallinnon uudistustyöstä. Perusidea on se, että hallinnon uudistaminen, erityisesti sen arvot ja tavoitteet, toteutetaan myös EU-ympäristössä. Tämä merkitsee muutosten yhteensovittamista tavalla, jossa EU-maailmaan halutaan sisäänrakentaa myös kansallisen uudistustyön arvoja kuten taloudellisuus, tehokkuus, vaikutta-

vuus, delegointi ja keveys. Arvot ja tavoitteet eivät periaatetasolla ole juurikaan ristiriitaisia, mutta käytännössä on merkittäviä ongelmia.

Suomen hallinto todellisuudessa on skandinaavisesti järjestettyä ja sellaisena kevyttä, avointa, demokraattista, poliittisesti ohjautuvaa eli responsiivista. Ero EU-maailmaan on asteellisesti mitattava. Tämä johdosta EU-jäsenyyden kielteisiä seurausvaikutuksia, suomalaisen käsityksen mukaan, on haluttu minimoida. Tässä tavoitteessa EU:n herääminen ns. skandinaavisen hallintokäytännön hyväksyntään on huomattava etu: EU:n hallinto uudistuu uusien jäsenien hallinnon suuntaan (Liikasen raportti ja Molitor-raportti).

Ministeriömuutoksista merkittävin on sisäsyntyinen toiminnallinen uudistus, joka on seurausta tulosohjauksesta (Sorsa II). Kyseessä on operatiivisten tehtävien siirtäminen virasto- ja alueitasolle, tuloksetekijöille ja itse ministeriön keskittyminen strategiseen valmisteluun, tuloksetekijäin (virastojen tms) ohjaukseen sekä hallinnonalansa keskeisten toimintojen evaluoinnin järjestämiseen ja evaluointiprojektien tulosten toteuttamiseen.

Esimerkki voi olla mm. kauppa- ja teollisuusministeriön toiminnan evaluoinnista (Ahosen raportti). Siinä korostetaan ministeriön kehittämistä hallinnolliseksi konserniksi ja konsernihohtajan roolin sekä tehtävien täsmentämistä.

ONGELMIA: REAALIAIKAINEN JOHTO

EU-jäsenyyden mukanaan tuomat ongelmat ovat osin teknisiä ja osin hallintokulttuurisia.

Tekniset ratkaisut ovat tunnetusti helpommin järjestettävissä, joskin siinäkin tulee vastaan virkakunnan ikääntymisestä aiheutuvat rajoitukset teknisten uudistusten omaksumiseksi varsinkin kun ne samalla merkitsevät vaikutusvallan siirtymistä osaaville.

Tämä ongelma kärjistyy virkamiesjohtoon, jossa uudet asiat sisällöllisesti aukeavat vasta teknisten apuvälineiden ja kielitaidon kautta. Täsmentämättä yksittäisiä tapauksia voidaan sanoa, että suurimmat ongelmat on järjestetty henkilöjärjestelyin kuten »asettamalla väkeä käytettäväksi».

EU-asioiden käsittely edellyttää henkilöstöltä joustavuutta työaikojen suhteen, jota helpottaa teknisten apuneuvojen käyttö; selvitysten mukaan tämä ei ole merkittävä ongelma. Sen sijaan verkostotyöskentely, jossa tieto kulkee nopeasti ja ohi perinteisen hierarkian ja kannanotot joudutaan määrittelemään nopeasti ilman tavanomai-

sia lausuntoja, syntyy ongelmia. Neuvottelutilanteiden muuttuessa heräävät legaaliset tekniset ongelmat: mikä on esittelijäasemassa olevan neuvottelijavirkamiehen vastuu yhteensovittavassa työskentelyssä kun tilanteet muuttuvat nopeasti, annetut ohjeet eivät sovellu tai ovat ristiriitaisia. Yhteensovittava neuvottelumekanismi ja verkostoperusteinen elektorinen tiedonkulku eivät vastaa opillisesti oikeata legaalista käsitystä päätöksenteon valmistelusta.

Teknisiä ongelmia syntyy runsaasti myös jäsenyyden myötä tulleiden uusien asioiden sisällöllisen käsittelyn vakiintumattomuuden vuoksi.

Yllättävää on se, että Suomessa siteenkin eri ministeriöillä on toistiaan poikkeavat omat ministeriaaliset mikrokulttuurinsa, joita myötäilevät omat käytäntönsä. Tämä on osin este tehokkaalle ja joutuisalle yhteensovittavalle yhteistyölle ohi hierarkioiden ja yli sektoreiden. Esteetkin tulevat perinteisellä tavalla. Suomen hallinnon jäykähkö juristipainotteinen johto ja ajattelutapa korostavat oikeintekemisen tärkeyttä eikä tuloksen tekemisen tärkeyttä. Oikeintekemisen määrittelee konservatiivinen laintulkintaharkinta ja ennakkotapaukset, jotka kangistavat asiat turvallisesti jo tapahtuneeseen; järjenkäytön malli on retrospektiivinen eikä aktiivisesti ja joustavasti eteenpäin suuntautuva eli tulevaisuusorientoitunut. Tämän vuoksi ministeriökohtaiset mikrokulttuurit näyttävät panssaroituvan entisten asemien, tehtävien ja toimialojen säilyttämiseen eikä avoin yhteistyö luonnistu. Esimerkkinä tästä on mm. EU:n rakennerahastoasioiden käsittely ja budjetointi. Menettelyssä on modernilla tavalla määritelty koordinoivat ministeriöt ja ns. jakoministeriöt yli toimialoittain määriteltyjen hallintorajojen ja toteutettu yhteisiä yhteensovittavia prosesseja. Yhteensovitusyö on kuitenkin herättänyt arvostelua, jonka perimmäinen peruste näyttää olevan ministeriöiden keskinäisen »arvoasteikon» järkkäminen eikä itse asiat; puutteena tosin on ollut myös riittämätön budjetäriasiatuntemus neuvotteluprosesseissa.

Prosessi toimii hakien vakiotaan, mutta edellytykset onnistumiseen tuntuvat heikoilta, kun tiedonkulku on riittämätöntä ja asiantunjasortimentti puutteellista. Rakennerahastojen koordinoiva budjetointi perustuu budjettijuristien jäykkään käytännöstä etäiseen budjettilain tulkintaan. Se tukee oivallisesti koordinoivan ministeriön revii-rinsäilytysintressejä eivätkä koordinoitujen ministeriöiden tunnusta legitimiiksi vertaisensa koordinaattoriministeriön asemaa.

Budjetointimenettely poikkeaa EU:ssa vallitsevasta käytännöstä, vaikka EU:n käytäntöä vas-

taava menettely Suomessa on mahdollinen ja täysin budjettilakimme mukainen.

NÄKYMIÄ: UUSEUROOPPALAISUUS

EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen julkiseen hallintoon ovat yleisesti arvioiden kuitenkin verraten vähäiset. Niitä voi luonnehtia ensin rakenteelliseksi siis organisatorisesti ratkaistaviksi ja toiseksi oppimisprosessin myötä ratkaistaviksi »action-learning» tyyppisiksi.

Ongelmista suurin osa on sisäänajovaiheen ongelmia, jotka järjestyvät toimiviksi. Jäsenyyden arkipäiväistyessä suhtautuminen EU:hun, sen toimintoihin ja tuleviin muutoksiin rationalisoituu ja arvattavasti EU-positiivisten suomalaisten asenne muuttuu aktiivisesti kriittiseksi: ei välttämättä EU-negatiiviseksi, vaan järjestelmää parantavaksi ja kansalliset perusarvot huomioonottavaksi uuseurooppalaisuudeksi.

LÄHTEET

- Eurooppalaisilla Foorumeilla, Valtiovarainministeriö 1995.
- EU-tieto- ja tietopalvelut KTM:ssä, Kauppa- ja teollisuusministeriö 1994.
- Hastings Colin, The New Organization, Organizational Networking. London 1994.
- Kim, Pindur, Reunolds, Creating a New Organizational Culture, International Journal of Public Administration vol. 18 n 4, 1995.
- Laamanen Tapio, Henkilöstö muutosten virrassa, Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 118/1995.
- Luottamus, läheisyys, linjakkuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 1995.
- Ministeriö tuloksentehtijänä (Sorsa II), Hallinnon kehittämiskeskus 1995.
- Murto Eero, The Administrative Effects of The EU on the Finnish Administration and Ministry of Trade and Industry. Ministry of Trade and Industry, Studies and reports 68/1994.
- Peuramäki Liinamari, Taloussuunnittelun verkostot. Kauppa- ja teollisuusministeriö, tutkimuksia ja raportteja 61/1994.
- Report of the group of independent experts on legislative and administrative simplification, Commission of the European Communities 1995 (Molitor).
- Report to the Commission on the improvement of financial management, Commission of the European Communities 1995 (Liikanen).
- Valtionhallinnon henkilöstön integraatiovalmennuksen kehittäminen, Valtiovarainministeriö 1994.
- Lisäksi Suomen EU-edustuston muistioita ja Eduskunnan suurenvaliokunnan aineistoa.