

Lectio praecursoria

Ymmärryksiä EU-yhteistyön merkityksestä korkeakoulupolitiikassa

Johanna Moisio

”Tuli iso jytky” totesi perussuomalaisten puheenjohtaja Timo Soini 17.4.2011 puolueensa vaalivoitosta. Tämä historiallinen tapahtuma suomalaisessa politiikassa on yksi niistä asioista, joiden mainitsen väitöskirjassani vaikuttaneen haastateltuaineiston kontekstiin. Perussuomalaisten vaalivoitto loi uuden poliittisen ilmapiirin, jossa EU-kriittisistä puheenvuoroista tuli osa poliittista diskurssia. EU-kritiikki näkyy myös yhdessä tutkimukseni päätuloksista; hyvin monet haastattelemani suomalaisista korkeakoulupolitiikan asiantuntijoista näkivät Euroopan unionin (EU) koulutuspoliittisessa yhteistyössä epärelevantteja yhteistyömuotoja. Tämä tulos (irrelevant EU cooperation) on kuitenkin vain yksi neljästä tuloksesta hallintotieteen ja korkeakoulupolitiikan tutkimuksen alaan kuuluvassa väitöskirjassani. Muut kolme tulokategoriaa kertovat muista ymmärryksistä EU-yhteistyön merkityksestä suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa. Nämä kaikki tutkimukseni tulokset, eli neljä käsityskategoriaa, ovat yhtä tärkeitä ja tarjoavat meille kokonaiskäsityksen siitä miten eri tavoin EU-yhteistyön merkitys voidaan ymmärtää kansallisesti EU:n ns. pehmeällä sääntelysektorilla.

Tuloskategoriassa, jota kutsun muutokseksi (change) haastateltavien ymmärrys oli, että valtioiden päämiesten sopima Lissabonin strategia vuonna 2000 aiheutti huomattavan muutoksen korkeakoulupolitiikan asemassa Euroopan unionissa. Kuten useissa aiemmissa tutkimuksissa on osoitettu, korkeakoulut liikahtivat viime vuosikymmenellä EU-politiikan marginaalista kohti sen ydintä. Suomalaiset

kuitenkin selvästi osasivat hyödyntää tätä muutunutta tilannetta. Tutkimukseni kolmas tulos on, että EU:n korkeakoulupoliittisella yhteistyöllä voi olla huomattava vaikutus (influence) kansalliseen politiikan muodostumiseen, jos niin halutaan. Vaikka pääsääntöisesti suomalaiset asiantuntijat kokivat, että neuvoston pehmeästä sääntelystä eli neuvoston päätelmistä tai päätöslauseelmista ei ole hyötyä kansallisesti, silti koettiin, että EU:n neuvostossa käytävällä keskustelulla voi olla merkittävä tukeva merkitys jäsenmaalle. Tutkimuksessani kävi ilmi, että vuonna 2010 voimaan tulleen yliopistouudistuksen valmistelut saivat vauhtia Suomen EU-puheenjohtajakaudesta vuonna 2006, kun Suomi edisti keskustelua korkeakoulujen uudistamistarpeista EU-yhteistyön puitteissa. Myös aiemmassa tutkimuksessa on huomattu, että jäsenmaat kokevat usein saavansa tukea EU-keskustelusta kansalliseen valmisteluun.

Tutkimukseni uusi tulos on, että jäsenmaat voivat tarjota komissiolle politiikkaideoita saadakseen takaisin EU-tason tukea kansallisen politiikan muodostukseen. Kutsun tätä politiikan pyöräytystavaksi (policy spin). Poliittikaideat ja ajatukset, tässä tapauksessa tarve uudistaa korkeakoulujen rahoitusta ja hallintoa, esiteltiin komissiolle, joka lähti tukemaan keskustelua korkeakoulujen modernisaatiosta Euroopan unionin neuvoston puitteissa. Kansalliseen keskusteluun saatiin näin tukea EU-tasolta.

Toisaalta on aivan selvää, ettei mikään politiikka tai hallintotapa voi syntyä ilman vuorovaikutusta muun maailman kanssa. Kuten eräs tutkimukseeni haastatelluista asiantuntijoista

totesi: ”Meillä ei ole sellaista tyhjiötä, jossa voisi tarkastella mitä olisi tapahtunut, jos meillä olisi vain EU-yhteistyö tai vain tämä kansallinen kehittäminen täällä omassa tyhjiössä.” Neljäs tutkimukseni tulos olikin, että EU-yhteistyö voidaan nähdä osana isompaa vaikutusten kokonaisuutta (fusion), johon kuuluvat EU-yhteistyön lisäksi myös Bologna- ja OECD-yhteistyö. Näistä jokainen vaikuttaa kansallisen politiikan muodostukseen tavalla tai toisella. Toisaalta EU-yhteistyö eroaa muusta kansainvälisestä yhteistyöstä siinä, että Euroopan komissio on hyvin aktiivinen välittäjä eri toimijoiden ja eri tasojen välillä. Poliittikaideat kulkevat edestakaisin Brysselin ja jäsenmaiden välillä, joten niiden alkuperä usein jääkin, ehkä tarkoituksella, hieman hämäräksi.

Tutkimukseni tulokset tarjoavat hieman erilaisen näkökulman EU-yhteistyön vaikuttavuuteen aiempaan tutkimukseen verrattuna. Useassa tulokategoriassa tuli esille, ettei EU-yhteistyön vaikutus ole yksisuuntaista. Komissiolla, Brysselillä tai EU:lla instituutiona ei ole sellaista valtaa, että ne voisivat ohjata jäsenmaata sen haluamatta. Sen sijaan jäsenmaa, vaikutusvaltainen elinkeinoelämä tai työmarkkinajärjestö voi syöttää komissiolle reformi-ideoita saadakseen tukea kansalliseen politiikkakeskusteluun. Virkamiehenä allekirjoittanutta on usein häirinnyt aiemassa tutkimuksessa esiintynyt käsitys siitä, että Suomi olisi jotenkin perässä vedettävä taho tai ajopuu Euroopan unionissa. Liian usein unohtuu, että Suomi on yksi EU:n päätöksentekojäsen, siis EU:n neuvoston jäsen, ja Euroopan komissio on aloitteen tekijä ja toimeenpanija, ei päätöksentekijä. Toki on itsestään selvää, että vaikeissa asioissa on helpompaa syyttää kolmatta tahoja omista päätöksistä. Tähän olemme tottuneet ministeriössä myös korkeakoulujen rakenteellisen kehittämissen yhteydessä.

Euroopan komission valtaa ei kuitenkaan pidä aliarvioida. Komission aloitteet ovat merkittäviä, etenkin kun komissiolla on tapana toistaa viestiään useita kertoja eri kanavia käyttäen ja täten vahvistaa asian läpimenoa. Lisäksi on huomioitava, että kansallisesti merkittävien keskustelujen EU-politiikan linjasta käydään aina, kun komission aloite julkaistaan. Kukaan ei muista keskustelua enää sen jälkeen, kun neuvosto

on puoli vuotta tai vuosi aloitteen jälkeen siitä vihdoin kantansa muodostanut. Toisaalta EU:n neuvoston päätöksillä pitäisi olla vaikutusta jäsenmaihin, koulutuspolitiikkaakin ohjaavaa vaikutusta, kun jäsenmaat ovat päätöksiin sitoutuneet niistä päättäessään. Tutkimuksen yksi tulos kuitenkin oli, ettei näitä päätöksiä juurikaan lueta ainakaan Suomessa. Tässä kohtaa pieni EU-kriittisyys nostaa päätään tutkimuksessani uudelleen. Mitä merkitystä tällaisella valtavalla valmisteluprosessilla (EU-yhteistyöllä neuvostossa) on, jos neuvoston päätöksillä ei ole merkitystä, yksi haastateltavista ihmetteli. Ehdotankin pohdittavaksi tulevissa tutkimuksissa voiko EU-yhteistyön rakenteita arvioida hieman uudelleen. Sekä komission että neuvoston pitäisi miettiä ja uudistaa toimintatapojaan, sillä tämä tutkimus ei ole ainoa, jossa näitä ongelmakohtia on tunnistettu.

Fenomenografinen metodi haastatteluaineiston analyysissä osoittautui mielenkiintoiseksi tavaksi lähestyä tutkimusongelmaa, jossa tarkoituksena ei ollut etsiä yksiselitteistä vastausta miten EU-yhteistyö vaikuttaa Suomessa, vaan pikemminkin osoittaa eri tapoja nähdä sen vaikuttavuus. Tuloksiksi muodostui hyvin runsas aineisto erilaisista käsityksistä ja ymmärryksistä EU-yhteistyön merkityksestä korkeakoulusektorilla. Aiempi tutkimus, teoreettinen viitekehys ja eduskunnan sivistysvaliokunnan lausunnot Suomen EU-kannoista kontekstualisoivat näitä tuloksia ja vahvistavat tutkimuksen luotettavuutta.

EU:n korkeakoulupoliittiset yhteistyövälineet ovat moninaiset, koska unionilla ei ole toimivaltaa ohjata kansallista koulutuspolitiikkaa. Yhteistyöllä pyritään pehmeillä keinoilla ohjaamaan jäsenvaltioita yhteistoimintaan ja sitä kautta lisäämään vuorovaikutusta ja yhteisymmärrystä eri maiden omien koulutusjärjestelmien välillä. EU:n koulutuspoliittisen yhteistyön tavoitteet linkittyvät suoraan yhteen unionin pääperiaatteista eli työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen. Ilman ymmärrystä eri koulutusjärjestelmistä ja niiden tuottamista kvalifikaatioista, työvoima ei liiku. Aiempi tutkimus on osoittanut, että yhteistä ymmärrystä koulutuspolitiikassa ja korkeakoulupolitiikassa on haettu paitsi rahoittamalla huomattavasti opiskelijaliikkuvuutta ja sitä kautta lisäten tutkinto-ohjelmien

välisestä vuorovaikutusta, mutta myös kehittämällä ns. avoin koordinaatiometodi uudeksi yhteistyötavaksi. Sen sijaan muita yhteistyön muotoja ja niiden vaikuttavuutta, esimerkiksi EU:n koulutusneuvoston työskentelyä jäsenmaiden välillä ja sen merkitystä ei ole juurikaan tätä ennen tutkittu.

Pääministeri Katainen piti mielenkiintoisen puheenvuoron Yhteiskunta-alan korkeakoulutettujen seminaarissa keväällä 2014. Hän totesi, että yhteiskuntatieteilijät eivät ole juurikaan hänen ministeriaikanaan tarjonneet tutkimustaan päätöksenteon tueksi, eikä hän ole juuri yhteiskuntatieteiden tutkijoiden kanssa keskustellut muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Seminaariyleisö oli melkoisen yllätynyt tästä tiedosta. Toteankin tutkimukseni johtopäätöksissä, että politiikan tutkimuksella, erityisesti politiikka-analyysillä ja vaikuttavuuden tutkimuksella olisi edelleen paljon annettavaa päätöksenteossa.

Kansleri emeritus Kari Raivio toteaa Näytöön perustuva päätöksenteko -esityksessään, että arviointi- ja tutkimustoimintaa tulee jatkossa käyttää systemaattisesti uudistustarpeiden tunnistamisessa, vaikuttavampien politiikkatoimien valinnassa sekä päätöksenteon ja valmistelun eri vaiheissa. Näkisin, että politiikan ja hallinnon tutkimusta sekä korkeakoulupolitiikan tutkimusta tulee käyttää yhtä paljon uusien esitysten valmistelussa kuin muiden alojen tutkimusta. Poliitiikkalinjausten ja strategioiden vaikuttavuuden tutkimus ja arviointi pitäisi olla yhtä systemaattista kuin lainsäädännön vaikutusarviointi, ja tässä erityisesti hallintotieteilijöillä olisi annettavaa edelleen.

Miksi pääministeri Kataisella oli käsitys, että alan tutkimus oli hänelle jollain tavoin epärelevanttia tai käyttökelvotonta hallituksen tarpeisiin? Tai miksi Tampereen yliopiston professori Tuomas Forsberg arvioi Aikalaisessa lokakuussa, että ”gäppi tutkimuksen ja politiikan välillä on kasvanut” ja tutkijat ja poliitikot puhuvat nykyään toistensa ohi? Poliitiikan tutkijat ovat pohjineet tätä paljon. Stone totesi jo vuonna 2002, että osasyö voi olla siinä, että tutkijat tuntevat huonosti politiikkaa, politiikkaprosesseja ja tutkimus saattaa olla epärelevanttia politiikalle näistä syistä. Toivon, että näin ei Suomessa ole, mutta täytyy kyllä todeta, että jonkin verran on

ollut huomattavissa jopa kansainvälisissäkin jouluaaleissa julkaistua korkeakoulupolitiikan tutkimusta, jossa EU-yhteistyö ja hallitusten välinen Bolognan prosessi menevät sulavasti sekaisin, eikä EU:n päätöksentekoelemiä tai toimivaltaa tunneta. EU-kriittisyyden lisäksi siis lähdekriittisyyttä täytyy edelleen käyttää.

Tutkimukseni teoreettisena viitekehystenä palveli niin kutsuttu politiikan siirrettävyysteoria (policy transfer theory). Huomioni on, että tämä siirrettävyysteoria olisi mahdollinen apu erilaisten strategioiden, politiikkojen vaikuttavuustutkimuksessa, sillä tavoitteiden siirrettävyys lisää vaikuttavuutta. Poliitiikat, ideat, ajatukset siirtyvät monin eri tavoin. Näiden siirtotapoja tutkimalla voitaisiin löytää ehkä toimivia keinoja edistää politiikan toimeenpanoa. Samalla voitaisiin tunnistaa niitä asioita, joilla on eniten politiikkalinjauksissa vaikutusta. Omassa tutkimuksessani kiinnitin huomiota siihen, että Bulmerin mukaan neuvotteluun perustuvalla hallintomallilla EU:ssa saadaan aikaan se, että jäsenmaat syöttävät EU-tasolle neuvotteluissa omia tavoitteitaan, jolloin niiden on helpompi hyväksyä yhdessä sovittava politiikka. Toisaalta aikaisemminkin mainitsemani toisto, että sana ”innovaatio” toistui viime vuosikymmenellä lähes jokaisessa EU-aloitteessa, vähitellen nosti innovaatio- ja tutkimus- ja korkeakoulupolitiikan asemaa EU-politiikassa. Mutta toisaalta silloin, kun yhteistyöllä ei ole kiinteää suhdetta instituutiotason työhön, kuten EU:n nk. Koulutus 2010 –prosessilla ja avoimella koordinaatiometodilla, yhteistyön politiikkaa siirtävä vaikutus on rajoitettu ja mahdollisesti jopa epärelevantti.

Saattaa olla, että EU-kriittisyyden nousu Suomessa on paitsi muuttanut kansallista poliittista diskurssiamme Euroopan unionista, myös mahdollistanut aiempaa moninaisemmat äänet EU-yhteistyön merkityksestä. Kenties ilmapiirin muutos on tehnyt mahdolliseksi myös aiempaa rohkeamman arvioinnin EU:n koulutuspoliittisesta yhteistyöstä. Jos näin on, tämä on terve suuntaus, sillä vain tunnistamalla ongelmat niihin on mahdollista puuttua.

Toivon, että tutkimukseni vaikuttaa paitsi korkeakoulupolitiikan eurooppalaiseen tutkimukseen, myös laajemmin EU-politiikan ja politiikan vaikuttavuuden tutkimukseen ja herättää

keskustelua näillä areenoilla. Lisäksi toivon, että tutkimuksestani on hyötyä kollegoilleni, virkamieskunnalle. Tutkimukseni avaa ehkä muillekin politiikkasektoreille pehmeän sääntelysektorin toimintatapoja ja auttaa kehittämään oman sektorimme yhteistyötä aiempaa paremmaksi. Ei ehkä jytyn verran, mutta jossain määrin kuitenkin.

HTT Johanna Moision hallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja ” Understanding the Significance of EU Higher Education Policy Cooperation in Finnish Higher Education Policy (Ymmärryksiä Euroopan unionin korkeakoulupoliittisen yhteistyön merkityksestä suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa)” tarkastettiin 3.12.2014 Tampereen yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi dosentti Taina Saarinen Jyväskylän yliopistosta ja kustoksena toimi dosentti, yliopistonlehtori Jussi Kivistö Tampereen yliopistosta.