

Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa

Suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen

OLLI REHN

ABSTRACT
Studying the European Union: From Grand Integration Theories to the Study of Governance, Institutions and Policy Networks

The rebirth of European integration in the 1980s has led to a revival of the study of integration during the current decade. The conventional approaches to studying the European Union, *neofunctionalism* and *intergovernmentalism*, have been found useful in studies that focus on the entire integration process and its outcome. However, these Grand Theories have been less successful in explaining and understanding everyday policy-making processes in the EU. Therefore, conventional approaches need to be complemented by such approaches that focus on governance, institutions and policy networks. Moreover, it is argued that the analysis of EU policy networks should incorporate theories of new institutionalism and communicative action in order to enrich the understanding of its policy-making processes.

The probability of policy networks is higher in such policy areas that are highly communitarized and where the societal interests in the member states are strongly organized. By contrast, in such policy areas where the prevailing policy style is intergovernmental and where the societal interests are weakly organized, the probability of policy networks is lower. The choice of research strategy can be assisted by drawing a distinction between large-scale 'history-making' decisions, medium-level 'policy-setting' decisions and everyday 'policy-shaping' decisions. Consequently, network analysis has proven most useful in studying policy-setting and policy-shaping decisions in such sectoral EU policies that have been strongly communitarized and where societal interests are highly organized.

Johdanto¹

EU:n sisämarkkinaohjelma, yhtenäisasiakirja, Maastrichtin sopimus raha- ja talousliiton ja poliittisen unionin synnyttämiseksi sekä unionin laajeneminen ovat elvyttäneet Euroopan integraatioon kohdistuvaa tutkimusta sekä Euroopassa että Atlantin toisella puolen. 1990-luvun kuluessa ja oikeastaan jo 1980-luvun lopulta

lähtien integraatiotutkimus on vireytynyt sekä laadullisesti että määrällisesti verrattuna 1970-lukuun ja 1980-luvun ensimmäiseen puoliskoon. Vastaavasti muuttuneiden olosuhteiden mahdollistama Suomen Eurooppa-politiikan uudelleenorientaatio ja EU-jäsenyys ovat aktivoineet suomalaisten valtio- ja yhteiskuntatieteilijöiden integraatiotutkimusta.

Integraation etenemisen ja vakiintumisen ja toisaalta tutkimuksen edistymisen myötä perinteiset integraatiotutkimuksen lähestymistavat, *uufunktionalismi* ja *hallitustenvälisyys*, on yhä useammin koettu sellaisenaan riittämättömiksi. Uufunktionalismin ja hallitustenvälisyyden vajavainen kyky selittää EU:n päätöksentekoa on johtanut uusien käsitteellisten viitekehysten

¹ Artikkelin perustuu kirjoittajan alustukseen Poliittikan tutkimuksen päivillä Säätytalolla Helsingissä 9.1.1997. Kiitän kommentaareista Poliittikan tutkimuksen päivien *Euroopan unionin kova ydin* -työryhmän ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen *Eurooppalainen päätöksentekoko* -tutkimusryhmän jäseniä.

etsintään ylittämällä vertailevan politiikan tutkimuksen ja kansainvälisen politiikan välisiä raja-aitoja. Jopa politiikan tutkimuksen ja kansantaloustieteen välinen Berliinin muuri on aika ajoin uhannut murentua, kun poliittinen taloustiede on rakentanut siltaa tutkimalla politiikan ja talouden vuorovaikutusta – tosin tämä voi olla vain kylmän sodan päättymistä seuranneen alkuhämmennyksen aiheuttama väliaikainen iluusio.

Vertailen tässä artikkelissa erilaisten valtiopoliittisten eli politologisen integraatiotutkimuksen piiriin laskettavien suuntausten tulkintoja eurooppalaisesta integraatiosta ja päätöksenteosta. Tarkastelen ensin integraatiotutkimuksen kahta nykyistä valtavirtausta, uusfunktionalismia ja hallitustenvälisyyttä. Sen jälkeen punnitseen erikseen kahta lähestymistapaa, jotka tähtäävät valtavirtausten ympärille muodostuneiden perinteisten raja-aitojen ylittämiseen. Ensimmäinen näistä on *päätöksenteon verkostojen tutkimus*, jolla on yhteistä *uudeksi institutionaalismiksi* ristityn lähestymistavan kanssa. Toiseksi arvioin *poliittisen taloustieteen ja globalisaation tutkimuksen* antia integraation tutkimukselle.

Integraatiotutkimuksen lyhyt historia

Integraation käynnistysvaihetta (n. 1945-55) hallitsi federalistinen suuntaus, lähinnä unionifederalismi, joka oli paremminkin poliittinen tavoiteohjelma kuin integraatioteoria². Pian Euroopan hiili- ja teräsyhteisön syntymisen (1951) ja Euroopan puolustusyhteisön EDC/EPC:n kaatumisen (1952-54) jälkeen federalistinen ajattelu teki sijaa funktionalistiselle integraatioteorialle. Aluksi melko idealistisesta funktionalismista muovautui metodologisten tarkennusten myötä pitkään integraatiotutkimusta hallinnut suuntaus, uusfunktionalismi, joka on yhä – ajan myötä uudistuneena – toinen integraatiotutkimuksen valtavirta.

Uusfunktionalismi (*neofunctionalism, supranational institutionalism*) pyrkii selittämään

² On määritelmäkysymys, voidaanko funktionalismia, federalismia ym. pitää "teorioina" vai ei. Ernst Haas ja Esko Antola puhuvat "esiteorioista". Mielestäni "käsitteellinen viitekehys" tai "lähestymistapa" ovat vaatimustasoltaan osuvimpia ilmaisuja kuvaamaan perinteisiä integraatiotutkimuksen koulukuntia.

sitä, miksi ja miten valtiot luovuttavat suveriniteettiaan alueellisesti laajemmalle poliittiselle yhteisölle. Se painottaa rationaalista oman edun tavoittelua, kansainvälisten ja monikansallisten toimijoiden roolia integraation etenemisessä, yhteisöllisten instituutioiden kuten komission merkitystä ns. yhteisömetodin kautta sekä integraation epäpoliittisuutta ja vähittäistä etenemistä toiminnallisen ja poliittisen leviämismuutoksen (*spillover*) myötä.³

Funktionalismin, vanhan ja uuden, kulta-aika kesti reilun vuosikymmenen 1950-luvun puolivälistä aina 1960-luvun lopulle saakka. Integraatiotutkimuksen käännekohta ajoittuu 1960-luvun puoliväliin, jolloin yhtäältä presidentti Charles de Gaulleen ja toisaalta komission puheenjohtaja Walter Hallsteiniin henkilöitynyt kiista Euroopan talousyhteisön politiikasta ja päätöksenteosta koetteli koko EEC-integraation perusteita. De Gaullen tyhjän tuolin politiikka ja sitä seurannut Luxemburgin kompromissi vuosina 1965-66 johtivat jäsenvaltioiden ja neuvoston aseman vahvistumiseen komission kustannuksella, mikä käänsi myös integraation tutkimuksen valtioita ja hallitustenvälisyyttä korostavaan suuntaan. Hallitustenvälisyys (*intergovernmentalism, intergovernmental institutionalism*) korostaa jäsenvaltioiden kansallisten intressien ja hallitusten välisen institutionaalisoituneen yhteistyön merkitystä integraation etenemisen keskeisissä "historiallisissa" vaiheissa.⁴

Helen Wallace on kuvannut Luxemburgin kompromissia edeltävää päätöksentekoa *Monnet'n kumppanuusmetodiksi* ja sen jälkeistä päätöksentekoa *gaullistiseksi neuvottelumetodiksi*⁵. Gaullistista neuvottelumetodia ja hallitustenvälisyyttä leimasi ministerineuvoston nousu tahtipuikon heiluttajaksi EY:n päätöksenteossa. Samoin neuvostoon sidonnaisten elinten kuten pysyvien edustajien Coreper-komitean, Eurooppa-neuvoston, EY:n ulkopoliittisen yh-

³ Uusfunktionalismia on kuvattu hyvin mm. seuraavissa julkaisuissa: Haas 1964, Antola 1983, Sandholz ja Zysman 1989, Burley ja Mattli 1993. Kritiikistä ks. esim. Groom 1978, Moravcsik 1991.

⁴ Hallitustenvälisyyden näkökulmasta integraatiota on kuvattu mm. seuraavissa julkaisuissa: Moravcsik 1991, Milward 1992 ja 1993, Haeyns-Renshaw ja Helen Wallace 1997.

⁵ Helen Wallace 1996, 42-47.

teistyömekanismin EPC:n ja neuvoston puheenjohtajuuden merkitys korostui viimeistään 1970-luvun alusta lähtien.

Tutkimus integraation suhdanteiden heijastajana

Ensimmäistä lajenemista lukuunottamatta (Irlanti, Iso-Britannia ja Tanska v. 973) 1970-luvulla ensin Euroopan poliittinen integraatio ja sitten sitä koskeva tutkimus viettivät hiljaiseloa – välttämätöntä seestymiskautta tai tukahduttavaa pysähtyneisyyden aikaa, näkökulmasta riippuen. 1970-luvun lopun euroskleroosi, kärjistyvä suurytöttömyys ja pelko jäämisestä teknologisessa kilpajuoksussa Yhdysvaltojen ja Japanin jälkeen käynnistivät integraation syventämiseen tähtäävät ponnistelut uudelleen 1980-luvun alussa. Vakiintuneen uusfunktionalistisen tulkinnan mukaan komission ja eurooppalaisen suurteollisuuden sekä eräiden jäsenvaltioiden ponnistelut avasivat tien sisämarkkinoiden toteuttamiselle, mikä lähti toden teolla käyntiin Jacques Delorsin ensimmäisen komission toimesta vuonna 1985, jolloin komissio julkaisi valkoisen kirjansa sisämarkkinoista.

Poliittisen integraation saralla tätä tuki yhtenäisasiakirjan hyväksyminen vuonna 1986. Yhtenäisasiakirja merkitsi määräenemmistön käytön laajentamista erityisesti sisämarkkinoita koskevan EU-lainsäädännön alalla. Lisäksi se vahvisti Euroopan parlamentin asemaa merkittävästi ottamalla useilla sisämarkkina-aloilla käyttöön yhteistoimintamenettelyn – nykyinen perussopimusten artikla 189c – mikä antoi EP:lle ehdollisen veto-oikeuden ja siten ensi kertaa tosiasiallista vaikutusvaltaa EU-lainsäädäntöön. Helen Wallace on ristinyt yhtenäisasiakirjan jälkeisen päätöksenteon mallin *yhteiselön metodiksi (the cooption method)*.

Vuonna 1991 solmittu Maastrichtin sopimus laajensi enemmistöpäätöksenteon alaa, synnytti yhteispäätösmenettelyn (artikla 189b) ja loi EU:n nykyisen kolmen pilarin varaan nojautuvan rakenteen. Ensimmäinen eli yhteisöpilari, jolla sovelletaan vahvaa yhteisöpäätöksentekoa, kattaa vanhan EEC:n, sisämarkkinat, rakennerahastot, teknologiapolitiikan ja osin liikenne- ja ympäristöpolitiikan. Toinen pilari kattaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (UTP), jonka alalla sovelletaan hallitustenvälisiä pää-

töksentekoa ja vaaditaan käytännössä yksimielisyyttä. Sama pätee kolmanteen pilariin eli sisä- ja oikeusasioihin (SOA). Varsinkin pilarirakenne toi mukanaan kilpailevia päätöksenteon malleja. Tässäkin Helen Wallacen jaottelu on pätevä. Hänen mukaansa ensimmäisen eli yhteisöpilarin alueella vallitsee kumppanuuden ja yhteiselön metodi, toisen pilarin alueella neuvottelumetodi ja kolmannen pilarin alueella edellistäkin löyhempi yhteisymmärryksen metodi⁶.

Sisämarkkinat ja yhtenäisasiakirja johtivat myös politologisen integraatiotutkimuksen uuteen nousuun. Maastrichtin sopimuksen hyväksyminen EMU- ja UTP-suunnitelmien vahvistivat tätä edelleen. Uusfunktionalismi ja hallitustenvälisyys ovat viime vuosina vakiinnuttaneet asemansa politologisen integraatiotutkimuksen johtavina suuntauksina. Niiden tulkinat eroavat toisistaan ennen muuta siinä, kumpi on ollut ratkaiseva tekijä integraation etene- misessä, kansainvälisen talouden murroksen, ylikansallisten instituutioiden ja monikansallisten yritysten paine (uusfunktionalismi) vai valtioidenväliset neuvottelut ja valtioiden sisäiset poliittiset voimasuhteet (hallitustenvälisyys).⁷

Sandholtz ja Zysman, uusfunktionalismin henkiinherättäjät, korostavat 1970- ja 1980-luvulla koetun kansainvälisen talouden rakennemuutoksen merkitystä sisämarkkinoihin ja yhtenäisasiakirjaan johtaneen integraatioprosessin laukaisijana. Sandholtz ja Zysman ovat imeneet uusfunktionalismista ylikansallisten instituutioiden (erityisesti EU-komissio) ja eurooppalaisten painostusryhmien (erityisesti eurooppalainen teollisuus) painotuksen. Toisaalta he korostavat – vertailevan politiikan tutkimuksen jäljissä – kansallisen poliittisen asetelman merkitystä sen kannalta, kuinka vastaanottavaisia

⁶ Helen Wallace 1996, 42-47.

⁷ Ehdokkaita uusfunktionalismin moderneiksi klassikoiksi ovat Sandholzin ja Zysmanin artikkeli 1992: *Recasting the European Bargain* (1989), Schmitterin ja Streeckin *From national corporatism to transnational pluralism* (1991) sekä Burleyn ja Mattlin *Europe Before the Court: a Political Theory of Legal Integration* (1993). Vastaavasti hallitustenvälisyyden perustekstejä ovat Moravscikin artikkelit *Negotiating the Single European Act* (1991) ja *Preferences and Power in the European Community* (1993) sekä Milwardin teos *The European Rescue of the Nation-State* (1992).

jäsenvaltiot ovat komission käynnistämille integraatioaloitteille. Päätöksenteko integraation etenemisen kannalta ratkaisevista aloitteista perustuu näin ollen EU-instituutioiden, eurooppalaisen teollisuuden ja jäsenvaltioiden välille muodostuvaan yhteisymmärrykseen, jossa komission poliittinen johtajuus on usein ratkaisevaa.⁸

Uusfunktionalismi nousikin 1980-luvun loppussa ja 1990-luvun alussa yhtäkkiä uuteen kuokistukseen. Kuten Nelsen ja Stubb totesivat, "Neofunctionalism was suddenly back in style among many students of the European Community, who now saw spillover everywhere."⁹ *Spillover* kuitenkin läikkyi nopeasti yli realistien sietokyvyn. Uusfunktionalismin henkiinherääminen viritti välittömästi vastareaktion hallitustenvälisyyttä korostavien tutkijoiden keskuudessa. Yhtenäisasiakirjaan vuonna 1986 johtaneita neuvotteluja tutkinut Moravcsik pyrki osoittamaan, että ylikansallisia rakenteita ja toimijoita korostava uusfunktionalismi ei vakuuttavasti kykene selittämään neuvottelujen etenemistä ja päätöksentekoa. Hänen mukaansa yhtenäisasiakirja oli tulosta kolmen tärkeimmän EU-maan, Saksan, Ranskan ja Britannian, poliittisten johtajien neuvotteluista, joissa lopputulos syntyi pienimmän yhteisen nimittäjän varaan ja joissa kukin poliittinen johtaja tiukasti ajoi ja vartioi omia kansallisia intressejään. Moravcsikin mukaan neuvottelujen edellytysten ja lopputuloksen ymmärtämiseksi on välttämätöntä ja itse asiassa ensisijaista ymmärtää kansallisen poliittisen asetelman muutoksia näissä kolmessa suuressa jäsenvaltiossa.¹⁰

Johtopäätöksillään Moravcsik seurasi Simon Bulmeria, joka vuonna 1983 kirjoittamassaan artikkelissa korosti jäsenvaltioiden kansallisen poliittisen asetelman ratkaisevaa merkitystä integraation etenemisen kannalta. Bulmer on esimerkki ajalta, jolloin integraatiotutkimus kääntyi "suurista teorioista" eli laajojen integraatioprosessien ymmärtämisestä suppeampaan eurooppalaisen päätöksenteon tutkimukseen. Bulmer on keskeinen "kansallisen politiikan" lähestymistavan (*the "domestic politics" approach*) kehittäjä.¹¹

⁸ Sandholtz-Zysman 1989; Nelsen-Stubb 1994, 189-190.

⁹ Nelsen-Stubb 1994, 211.

¹⁰ Moravcsik 1991; Nelsen-Stubb 1994, 211-212.

¹¹ Bulmer 1983; Nelsen-Stubb 141-142.

Politologisen integraatiotutkimuksen lyhyt historia osoittaa, että tutkimus on yleensä seurannut integraation käytännön etenemistä pienellä viiveellä. Tämä on sinänsä luonnollista. Toisaalta samalla se muistuttaa integraatiotutkimuksen kuolevaisuudesta, sen rajallisesta selitysvuimasta monimutkaisten ylikansallisten verkostojen ja eri suuntiin vetävien yhteiskunnallisten voimien muodostamassa todellisuudessa. Tällä hetkellä integraatiotutkimus näyttää jälleen olevan seestymisvaiheessa, kun EU-integraation (väliaikainen?) hidastuminen tai vakiintuminen Maastrichtin jälkeen on antanut tutkimukselle sen kaipaaman hengähdystauon. Sen kuluessa on ilmestynyt useita empiirisesti hyvin dokumentoituja tutkimuksia, jotka ovat kyenneet ylittämään uusfunktionalismin ja hallitustenvälisyyden välillä keinotekoista raja-aitaa. Näihin tutkimusotteisiin, kuten päätöksenteon verkostojen tutkimukseen ja uuteen institutionalismiin, palataan myöhemmin artikkelissa. Seestymisvaihetta kuvatkoon Helen Wallacen arvio eri neuvottelumenetelmien enemmän tai vähemmän rauhanomaisesta rinnakkainelosta tämän päivän EU:ssa:

"(I)nstituutiot vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon ja päinvastoin, tuottaen erilaisia vakiintuneita päätöksenteon käytäntöjä. Niistä voidaan tunnistaa kumppanuus, neuvottelu, sektoroituminen, yhteiselo ja yhteistyö, joista jokainen liittyy leimallisesti Euroopan integraation tiettyyn aikakauteen – ja jokainen on yhä läsnä, kun EU:n tulevia käytäntöjä muovataan."¹²

Suomalaisen integraatiotutkimuksen erityispiirteitä

Suomessa politologinen integraatiotutkimus on ollut ensi sijassa kansainvälisen politiikan tutkijoiden valtakuntaa. Tämä on sängen luonnollista, sillä Suomen kannalta Euroopan integraatiossa oli kylmän sodan aikana – johon Euroopan integraatio ajallisesti ja asiallistikin pitkälti kytkeytyi – kyse ensi sijassa Suomen ja Euroopan (talous)yhteisön välisestä suhteesta, jota tuolloin rajoitti puolueettomuuden ja Neuvostoliiton suhteiden poliittinen imperatiivi¹³.

¹² Helen Wallace 1996, 42.

¹³ Törnudd 1969.

Esimerkiksi Harto Hakovirta määrittäi Suomen integraatiopolitiikan perusratkaisun *odota ja katso* -politiikaksi, jonka ytimessä oli politiikan ja talouden jyrkkä erottaminen toisistaan¹⁴. Integraatiopolitiikan (= kauppapolitiikan) ja turvallisuuspolitiikan (= puolueettomuuspolitiikan) välinen raja ei tosiaankaan ollut kylmän sodan aikana Suomen valtiojohdolle mikään veteen piirretty viiva, vaan ne pyrittiin poliittisen ja taloudellisen imperatiivin yhtäaikaiseksi toteuttamiseksi erottamaan täysin toisistaan aivan kuin kahdeksi eri maailmaksi. Huikkeimmillaan tämä politiikan ja talouden erottaminen toisistaan taisi olla Zavidovossa vuonna 1973, jolloin Urho Kekkonen markkinoi Suomen EEC-vapaakauppasopimuksen Leonid Brezhneville. Tästä suomalaisesta dualismista huolimatta integraatiopolitiikka koettiin osaksi Suomen ulkopoliitiikan pyhää peruslinjaa, jonka piti olla visusti kansallisen yhteisymmärryksen piirissä. Tätä on kuvattu osuvasti toteamalla, että integraation puhdistaminen poliittisista elementeistä oli välttämätöntä toisaalta puolueettomuuspolitiikan ja toisaalta aktiivisen integraatiostrategian yhteensovittamiselle¹⁵.

1980-luvun jälkipuoliskolla, Gorbatshovin uudistuspolitiikan ja EY:n sisämarkkinaintegraation uuden vauhdin myötä, eräät suomalaisen integraatiotutkimuksen edustajat alkoivat haastaa maan virallista integraatiopolitiikan linjaa. Muun muassa Esko Antola ja Paavo Lipponen virittivät keskustelua EY-jäsenyyden mahdollisuudesta ja saivat valtiojohtolta moitteita veneen keikuttamisesta. ETA-linjaan sitoutunut valtiojohto ei lämmennyt ajatukselle, ei ainakaan julkisuudessa ennen kuin vasta syksyllä 1991 Gennadi Janajevin epäonnistuneen vallankaappausyrityksen jälkeen. Tosin keväällä 1991 muodostetun Esko Ahon hallituksen ohjelma jo indikoi EY-jäsenyyttä aivan realistisena ja rivien välistä tavoiteltavanakin vaihtoehtona, jonka toteutuminen olisi kiinni Euroopan poliittis-taloudellisen järjestelmän ja sen tärkeiden parametrien muutoksesta. En ota kantaa siihen, olisivatko Mauno Koivisto ja Esko Aho päätyneet EU-jäsenyyden kannalle ilman

Antolaa ja Lipposta. Uusfunktionalisti ehkä painottaisi Antolan ja Lipposen korostamia kansainvälisen talouden ja turvallisuusjärjestyksen muutoksia, hallitustenvälisyyttä edustava tutkija puolestaan kotimaan politiikan asetelmaa ja valtiojohtoon ratkaisuja. Silti voidaan perustellusti sanoa, että tutkimus nosti esiin vaihtoehtoja ja käynnisti keskustelua maan integraatiopolitiikan linjasta, mikä lienee yksi tutkimuksen perustehtäviä.

EU:n jäsenenä Suomen EU-politiikka on muuttanut luonnettaan Suomen ulkopoliitikasta osaksi eurooppalaista sisäpolitiikkaa. Näin on käynyt siitäkin huolimatta, että EU on yhä ensi sijassa kansallisvaltioiden yhteenliittymä, jossa hallitustenvälisyys dominoi varsinkin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

EU-politiikan metamorfoosi näkyy myös integraatiotutkimuksessa. Kansainvälisen politiikan määräävä markkina-asema on väistymässä, mitä ilmentää se, että suomalainen integraatiotutkimus hakee suuntaansa ja painotuksiaan. Ainakin kolme piirrettä näyttää leimaavan alaa. Ensinnäkin integraatiotutkimusta harrastetaan useammilla tieteenaloilla kuin aiemmin. Toiseksi EU:n arkipäiväistymisen ja sisäpoliittisoidumisen myötä politologisen integraatiotutkimuksen virta vie – siis yhteisöpolitiikan asioissa eli UTP poislukien – kansainvälisten suhteiden tutkimuksesta vertailevan politiikan tutkimuksen sekä policy- ja verkostanalyysin suuntaan. Kolmanneksi legitimitietin näkökulmasta kriittisesti integraatiota tarkasteleva tutkimus on yleistymässä.

Yrityksiä rajojen ylittämiseen

Integraatiotutkimuksen kahta perinteistä pääsuuntausta, uusfunktionalismia ja hallitustenvälisyyttä, yhdistää tutkimuksen kohdentaminen *integraatioprosessiin*. Ne hakevat syitä integraation etenemiseen ja etsivät tekijöitä historiallisen mittaluokan integraatoratkaisuille. Mutta ne eivät yleensä tarkastele Euroopan unionia *poliittisena järjestelmänä*, jolloin tutkimuksen kohteena olisivat EU:n päätöksenteko, *instituutit* ja *verkot* sekä EU-lainsäädännön ja -ohjelmien *toimeenpano*.

Perinteisillä tutkimussuuntauksilla on oma kiistaton arvonsa maailman ymmärtämisen kannalta, suurten historiallisten kehityskulkujen ja

¹⁴ Hakovirta 1975.

¹⁵ Antola-Tuusvuori 1983, 140.

integraatioprosessien kuvaajina. Toisaalta ne eivät riittävästi valota Euroopan unionin arkista päätöksentekoa, instituutioiden tosiasiallista toimintaa ja päätöksenteon verkostojen muotoutumista – puhumattakaan siitä legitimititeettiva-jeesta, jonka unionia usein sanotaan vaivaavan. Sen vuoksi politologisen integraatiotutkimuksen suuntaaminen aiempaa enemmän näihin “arkisiin” ilmiöihin, siis instituutioihin ja verkostoihin, on välttämätöntä yhtä hyvin käytännön toimijoiden ja tiedon tarvitsijoiden kuin politiikan tutkimuksen itsensäkin kannalta. Suomalaisen integraatiotutkimuksen kannalta Suomen EU-jäsenyys on korostanut painopisteen tarkistamisen tarvetta, koska jäsenyyden myötä tutkimuksen tarkastelukulma ei voi enää olla vain Suomen suhde Euroopan unioniin, vaan se, kuinka suomalaiset toimijat osallistuvat ja vaikuttavat EU:n päätöksenteossa *unionin sisältä käsin*.

Tämä on johtanut uusien käsitteellisten viitekehysten etsintään ylittämällä vertailevan politiikan tutkimuksen ja kansainvälisen politiikan välisiä raja-aitoja. Sekä kansainvälisen että vertailevan politiikan tutkimuksen saralla on viime vuosina avattu uusia ja osin yhteisiäkin uria. Kansainvälisen politiikan transnationalistinen suuntaus ja vertailevan politiikan tutkimuksen policy- ja verkostanalyysi ovat lähentyneet toisiaan ja löytäneet yhteistä tutkimuspintaa. Tämä yhä heterogeeninen mutta yhdenmukaistuva koulukunta pitää sisällään monen nimisiä tutkimusoyteita: *network analysis, interlocking politics, transnational coalitions, epistemic communities, multilevel governance, fusion hypothesis, Politikverflechtung, historical institutionalism*, ja niin edelleen.

Instituutioita ja päätöksenteon verkostoja painottava lähestymistapa saa tukea myös *kommunikatiivisen* tutkimusotteen suunnasta¹⁶. Thomas Risse-Kappen esittää kommunikatiivisesta näkökulmasta painavaa kritiikkiä sekä uusfunktionalismia että hallitustenvälistä institutiona-

lismia kohtaan tärkeässä artikkelissaan *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union* (1996). Risse-Kappenin mukaan kumpikin lähestymistapa olettaa, että Euroopan integraatiota ajaa pohjimmiltaan välineellinen, vain taloudellisin kriteerein määritelty oman edun tavoittelu. Varsinkin hallitustenvälinen institutionalismi olettaa, että toimijoiden intressit pysyvät muuttumattomina koko neuvotteluprosessin ajan – eli määrittää neuvotteluprosessia strategisen eikä kommunikatiivisen rationaliteetin mukaisesti. Tämän vuoksi Risse-Kappenin mukaan hallitustenvälisyydellä on vain vähän sanottavaa siitä, kuinka EU:n instituutiot ja integraatioprosessi määrittävät toimijoiden intressejä ja preferenssejä:

“Studies on principled issue-networks and on ‘epistemic communities’ suggest that transnational coalitions are often held together not only by instrumentally defined self-interests, but also by collectively shared values and consensual knowledge. So far, the EU literature has largely ignored ideas and communicative processes or treated them as epiphenomenal compared to instrumental rationality. Only the recent legitimacy crisis of the EU which became apparent during the ratification debates of the Maastricht Treaties in many Member States, has opened intellectual space for examining the role of ideas and collective identities in European politics.”¹⁷

Kommunikatiivinen suuntaus on osa politiikkaverkostojen tutkimuksen teoreettista taustaa. Risse-Kappenin mukaan “the analysis of EU policy networks should incorporate theories of communicative action in order to gain a better understanding of the role of ideas and principled beliefs in the EU integration process”.

Päätöksenteon verkostot ja uusi institutionalismi

Politiikka- ja edunvalvontaverkostojen analyysia, myös metodologisesti pitkälle kehitettyä verkostomenetelmää, on parhaalla menestyksellä hyödynnetty EU:n sektoripolitiikkojen tutki-

¹⁶ Kommunikatiivinen integraatioteoria oli yksi kolmesta integraation “esiteoriasta”, jonka tunnetuin edustaja on Karl Deutsch. Kommunikatiivinen esiteoria korosti yhteistyötä ja keskinäistä riippuvuutta, keskeisten arvojen yhdenmukaisuutta ja samankaltaista ideologista perustaa integraatioyhteisön syntymisen edellytyksenä. Myös tiedonvälitys- ja kommunikaatioyhteyksillä nähtiin keskeinen rooli.

¹⁷Risse-Kappen 1995, 59.

mukseen. Muun muassa ympäristöpolitiikkaa, teknologiapolitiikkaa, maatalouspolitiikkaa sekä EU-lainsäädännön toimeenpanoa on tutkittu verkostanalyysin menetelmin. Eräät tutkijat ovat sen sijaan sitä mieltä, että se ei ole kovin soveltuva historiallisesti käännteentekevien integraatiopäätösten tutkimukseen.

John Peterson on pyrkinyt helpottamaan tutkimusstrategian ja -menetelmän valintaa erottelemalla kolme eri EU-päätöksenteon tasoa. Tällä on paljon yhteistä Helen Wallacen kuvamien, osin asia-alueiden mukaan jakautuvien neuvottelumenetelmien kanssa. Samoin kansainvälisen politiikan tutkija löytää helposti yhtäläisyyksiä perinteiseen *high politics/low politics*-jakoon, Kenneth Waltzin toiseen ja kolmanteen "kuvastinpintaan" ("*image*") tai Graham Allisonin rationaalisen toimijan ja byrokraattisen politiikan mallien eroihin.

"Korkeimman"asteen muodostavat ne päätökset, joilla on *historiallisesti käännteentekevää* merkitystä ("*history-making*" decisions). Tämän kategorian tyypillisiä esimerkkejä ovat Ranskan päätös boikotoida EEC:n päätöksentekoa vuonna 1965, päätös laajentaa enemmistö-päätöksenteon soveltamisalaa yhtenäisasiakirjassa vuonna 1986, sopimus Euroopan Unionista 1992 ja erityisesti sen määräykset Emusta, kuten kevääseen 1998 ajoittuva päätöksenteko Emun hyväksyttävistä jäsenistä ja valuuttakurssien tasosta¹⁸.

"Keskiasteeseen" kuuluisi *uusien politiikkalohkojen yhteisöllistämistä* päätöksiä ("*policy-setting*" decisions). Näihin luettaisiin tällä hetkellä energiapolitiikka, jossa EU yrittää luoda toimivat sähkön sisämarkkinat, televiestintäpolitiikka, jossa operaattoritoiminnan pitäisi tietyin poikkeuksin vapautua vuoden 1998 alussa, ja 14 EU-maan sosiaalinen pöytäkirja, jonka alalla koko ajan testataan EU:n rajoja sosiaalipolitiikan integraation alueella.

"Alempaan" asteeseen kuuluisi *olemassaolevaa yhteisöpolitiikkaa muovaavia* päätöksiä ("*policy-shaping*" decisions). Tähän kuuluisivat tyypillisesti esimerkiksi ne valkoisen kirjan 282 sisämarkkinadirektiiviä sen jälkeen, kun sisämarkkinaohjelma oli Eurooppa-neuvostossa hyväksytty yhteisöpolitiikan ohjenuoraksi. Sa-

moin kaikki EU:n maatalouspolitiikan piiriin kuuluvat tuhannet vuosittaiset soveltamispäätökset kuuluisivat tähän kategoriaan.

Petersonin mukaan verkostanalyysia voidaan parhaiten soveltaa sellaisten sektoripolitiikkojen kohdalla, joiden yhteyteen on muodostunut vakiintuneita "politiikkayhteisöjä" ja joilla tehdään lähinnä olemassaolevaa yhteisöpolitiikkaa muovaavia päätöksiä. Esimerkkejä tästä ovat teknologia- ja ympäristöpolitiikka sekä tietysti maatalouspolitiikka. Yhteisen maatalouspolitiikan CAP:in ympärille on jo pitkään aikaa sitten muovautunut mittava eurooppalainen politiikkayhteisö ja päätöksentekoverkosto, jotka myös kytkevät jäsenvaltioiden kansalliset maataloussektorit kiinteästi eurooppalaiseen päätöksentekoon. Toisaalta Petersonin mukaan verkostanalyysi sopii huonommin historiaa muovaavien päätösten tarkasteluun, koska näiden kohdalla hallitustenväliset neuvottelut ovat ratkaisevia, mikä ei jätä sijaa monikansallisille politiikka- ja päätöksentekoverkostoille.

Petersonin jaottelu on oikeansuuntainen, mutta ilmeisesti liian karkea. Yhtenäisasiakirjan valmistelun ja päätöksenteon yhteydessä sekä moni- ja ylikansalliset toimijat että valtioidenväliset neuvottelut vaikuttivat lopputulokseen. Myöskään Emuun johtavaa prosessia ei voida ymmärtää ottamatta huomioon valtioiden rajat ylittävää ja valtioiden välistä koalitionmuodostusta. Nimenomaan Saksa ei ollut yksi ja yhtenäinen 'rationaalinen toimija' Emu-neuvotteluissa, sillä ulkoministeri Hans-Dietrich Genscher tosiasialisesti liittoutui Pariisin kanssa aikaisen rahaliiton puolesta, kun taas Saksan valtiovarainministeriö ja Bundesbank aluksi vastustivat Emua ja myöhemmin ajoivat lähentymiskriteerit ehdoksi Emun syntymiselle. David Cameron katsoo ilmeisen hyvin perustein, että valtioiden rajat ylittävät verkostot ja hallitustenväliset neuvottelut ovat tyypillisiä päätöksenteon eri vaiheille.¹⁹

Yhtälö tutkimusotteen valinnasta

Tutkimusstrategia kannattaa rakentaa niin, että valittu käsitteellinen viitekehys tulkitsee ennal-

¹⁸ Peterson 1995, 399.

¹⁹ Risse-Kappen 1996.

Kaavio 1. Poliittika- ja edunvalvontaverkostojen todennäköisyys EU:n päätöksenteossa

		EU-integraation aste valitulla asteikolla	
		Voimakkaampi...	Heikompi...
Yhteiskunnallisen edunvalvonnan aste valitulla politiikkalohkolla	Voimakas	Monikansalliset ja valtioidenväliset politiikkaverkostot todennäköisiä	Keskinkertainen todennäköisyys politiikkaverkostojen esiintymiseen
	Heikko	Keskinkertainen tai matala todennäköisyys politiikkaverkostojen esiintymiseen	Hallitustenväliset neuvottelut todennäköisiä

Lähde: Sovellettu artikkelissa Risse-Kappen 1996 ja Helen Wallace 1996 esitetyistä kaavioista.

ta arvioiden mahdollisimman osuvasti sitä sektoripolitiikkaa, politiikkaverkostoa tai historiallista päätöstä, joka on tutkimuksen kohteena. Tutkijan työtä helpottaa, jos hän voi ennalta arvioida – vaikkakaan ei tietää – mikä viitekehys parhaiten sopii tutkimusaiheen käsittelyyn. Tätä valintatilannetta voidaan helpottaa muodostamalla valintayhtälö, jossa on kaksi muuttujaa: (1) EU:n toimivallan laajuus ja enemmistöpäätöksenteon mahdollisuus kyseisellä politiikka-alueella sekä (2) yhteiskunnallisten intressien organisoituminen jäsenvaltioissa ja EU-tasolla. Yhtälö perustuu kahteen hypoteesiin:²⁰

1. EU-integraation aste valitulla politiikkalohkolla (mittareina EU:n toimivallan laajuus ja enemmistöpäätöksenteon mahdollisuus). Mitä pitemmälle päätöksenteon kohteena oleva asiakokonaisuus tai politiikkalohko on

siirretty unionin toimivaltaan ja mitä enemmän kyseisellä politiikka-alueella voidaan tehdä enemmistöpäätöksiä, sitä todennäköisemmin päätöksentekoa leimaa enemmän valtioiden väliset rajat ylittävien liittoutumien sekä yksityisten, kansallisten ja ylikansallisten toimijoiden muodostamien verkostojen vaikutus kuin hallitustenvälisen neuvottelu.

2. Yhteiskunnallisen edunvalvonnan organisoitumisen aste valitulla politiikkalohkolla jäsenvaltioissa ja EU:ssa. Mitä vahvempi on yhteiskunnallisen edunvalvonnan organisoituminen jäsenvaltioissa ja EU-tasolla, sitä todennäköisemmin EU-instituutioissa ja niiden sekä jäsenvaltioiden poliittisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden välillä syntyy valtioiden väliset rajat ylittäviä politiikkaverkostoja – ja sitä todennäköisemmin näillä verkostoilla on tosiasiallista vaikutusta EU:n päätöksenteossa.

Nämä kaksi ulottuvuutta on esitetty nelikenttänä kaaviossa 1 (yllä).

²⁰ Risse-Kappen; vrt. myös Peterson 1995, 392-398, Hix 1994, 18-24.

EU:n tärkeimpien politiikkalohkojen tarkastelu osoittaa tämän käsitteellisen viitekehyksen oikeasuuntaiseksi. Sisämarkkinat, teknologia-politiikka ja maatalouspolitiikka ovat esimerkkejä sektoreista, joilla EU-integraatio on edennyt pitkälle ja joissa valtioiden väliset rajat ylittävät politiikka- ja edunvalvontaverkostot ovat vakiinnuttaneet itselleen vaikutusvaltaisen aseman. Sisämarkkinat on alue, jossa sekä kansallinen että eurooppalainen edunvalvonta on tiiviisti järjestäytyneitä ja johon on syntynyt tiivis politiikkaverkosto komission, neuvoston, parlamentin, Ecosocin, Unicen ja Etucin varaan. Sama pätee maatalouspolitiikkaan (DG VI, maatalousministeriöt, Copa, kansalliset tuottajajärjestöt). Myös teknologiapolitiikassa politiikan yhteisöllistämisen aste on suhteellisen korkea, mutta koska kansallinen edunvalvonta on vähemmän yhteiskunnallisesti organisoitunutta kuin sisämarkkinoiden tai maatalouspolitiikan kohdalla, on lopputuloksena heikompi verkostoituminen, mikä avaa komissiolle enemmän itsenäistä poliittista liikkumatilaa.

Vastaavasti hallitustenvälisen neuvottelurakenteen piiriin näyttävät yleisesti jäävän sekä historiallisesti merkittävät päätökset että heikosti integroituneet politiikan alueet. Näistä EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on selvin esimerkki politiikan alueesta, jossa hallitustenvälinen neuvottelu kiistatta hallitsee päätöksentekoa. Sen sijaan "historiallisen" mitaluokan päätöksissä voidaan olettaa, että eroja syntyy riippuen siitä, onko kyseessä jo EU-tasolle institutionalisoitu asia-alue vai "eurooppalaistetaanko" uusia asia-alueita. Siirtyminen pitkäaikaisesta rahapoliittisesta yhteistyöjärjestelmästä EMS:stä talous- ja rahaliitto Emun kolmanteen vaiheeseen, yhteisvaluuttaan, on esimerkki jo EU-tasolle institutionalisoidusta politiikka-alueesta, UTP puolestaan uuden asia-alueen yhteisöllistämisen (muinainen EPC oli selvästi EMS-järjestelmää löyhempi integraattorakenne).

Verkostot instituutioiden sisällä ja ympärillä

Verkostojen korostaminen ei suinkaan poista *instituutioiden* merkitystä EU:n päätöksenteossa. Päinvastoin: politiikkaverkostot toimivat juuri EU:n instituutioiden sisällä ja ympärillä,

ajajen omia agendojaan, tavoitteitaan ja strategioitaan. Instituutioilla ja niiden välisillä toimivaltasuhteilla on olennainen merkitys politiikkaverkostojen synnyn, muotoutumisen ja vallankäytön kannalta. Poliittikkaverkoston toimijoiden valta riippuu niiden käytettävissä olevista resursseista – poliittisista, oikeudellisista tai strategisista – jotka syntyvät EU:ssa pitkälti juuri kyseisen politiikkaverkoston institutionaalisen yhteyden ja sen resurssien kautta.

Esimerkiksi Copan, kansallisten maataloushallintojen ja DG VI:n muodostama maatalouden politiikkaverkosto saa kiittää voimastaan pitkälle sitä 48 prosenttia EU:n budjetista eli noin 42 miljardia ecua, jonka EU käyttää vuosittain yhteisen maatalouspolitiikan rahoitukseen. Ympäristöpolitiikka on vastaavasti kuvaava esimerkki EU-instituutioiden välisten toimivaltasuhteiden muutoksen aiheuttamasta politiikkaverkoston uudelleen muotoutumisesta: Euroopan parlamentin ehdollinen veto-oikeus, jonka se sai yhteistyömenettelyn synnyttämisen myötä vuonna 1987, johti EP:n ympäristövaliokunnan aseman vahvistumiseen EU:n ympäristöpolitiikan päätöksentekoverkostossa. EP:n asemien vahvistuminen on heijastunut politiikkaverkostojen muotoutumiseen ja suhteelliseen voimaan myös muilla politiikan alueilla, budjetissa jo 1970-luvulta lähtien.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että politiikkaverkosto on useimmilla politiikka-alueilla vahvimmillaan päätöksenteon valmisteluvaiheessa. Aloiteoikeuden ansiosta komission rooli on agendan muodostuksen ja vaihtoehtojen määrittelyn vaiheessa aivan keskeinen, joten verkosto rakentuu luonnollisesti pitkälti juuri komission ympärille. Sen sijaan päätöksenteon myöhemmässä vaiheessa muiden instituutioiden välinen kädenvääntö astuu etusijalle. Esimerkiksi vuosittaisessa budjettia koskevassa päätöksenteossa komissio johtaa prosessia budjettiesityksen antamiseen saakka, mutta sen jälkeen neuvosto ja parlamentti astuvat päärooliin. Tosin komission asema on tässäkin vaiheessa tosiasiallisesti vahva, koska sillä on – luonnollisesti – eri instituutioista vankin yhteisöpolitiikan asiantuntemus varsinkin budjettiasioissa, jotka usein ovat yksityiskohtia täynnä.

EU:n instituutioiden ja niiden välisten valtasuhteiden tutkimus on viime aikoina lisääntynyt ns. *uuden institutionalismin* voimistumi-

sen myötä yleensä yhteiskunta- ja oikeustieteissä ja erityisesti politiikan tutkimuksessa.²¹ Behavioralistinen vallankumous ja poliittisen sosiologian läpilyönti 1950-luvulta lähtien johti varsinkin amerikkalisessa politiikan tutkimuksessa instituutioiden merkityksen vähättelyyn, kun politiikan tuotoksen katsottiin olevan vain instituutioihin vaikuttavien etujärjestöjen ja muiden painostusryhmien kannanottojen summa. Uusi institutionalismi korostaa myös instituutioiden merkitystä poliittisen prosessin lopputuloksen kannalta. EU:n tapauksessa tämä tarkoittaa sitä, että kunkin instituution, kuten neuvoston ja parlamentin, sisäisillä päätöksentekomenettelyillä sekä instituutioiden välisillä valtasuhteilla on vaikutusta politiikan tuotosten muotoutumiseen. Instituutioiden merkitystä kuvastaa sekin, että EU:ssa on parlamentin laskujen mukaan 22 ja komission laskujen mukaan 27 eri päätöksentekomenettelyä. Jos instituutioilla ei olisi merkitystä, sopii olettaa, että vähemmälläkin kommervenkeillä saataisiin päätökset tehtyä!

Uuden institutionalismin näkökulmasta Simon Hix esittää, että EU:ta voidaan tutkia vertailevan politiikan tutkimuksen välineistöllä aivan kuten mitä tahansa muuta poliittista järjestelmää. Vertailevan tutkimuksen silmälasien läpi EU:ta tarkasteleva Hix toteaa, että sitä voidaan pitää Arend Lijphartin kuvaamana, jakautuneille yhteiskunnille usein tavoiteltavana "kumppanuuden demokratiana" (*consociational democracy*), joka on ollut tyypillinen hallintatapa mm. Belgiassa ja Hollannissa. Kumppanuusdemokratia perustuu eliittien sopeuttamiseen keskinäiseen yhteisymmärrykseen tätä konsensusta vahvistavien ja vakauttavien sääntöjen ja käyttäytymismallien kautta. EU:ssa näitä kumppanuusdemokratian piirteitä ovat Hixin mukaan mm. toisistaan eriytyneet yhteiskunnat, eliittivaltaisuus ja eliittien keskinäiset kartellit, suhteellisuusperiaate, vähemmistösuoja ja osittainen veto-oikeus sekä ylisuurten enemmistökoalitioiden välttämättömyys.²²

Vaikka politiikkaverkostojen analyysikykyä ei pidä ylikorostaa, on verkostomenetelmä monessa suhteessa käyttökelpoinen menetelmä EU:n päätöksenteon tutkimukseen. Makrotason

suurten teorioiden vastapainoksi se tarjoaa menetelmän varsinkin sektoripolitiikan piirissä tapahtuvan päätöksenteon kriittisten pisteiden ja keskeisten toimijoiden paikantamiseen. Tästä on hyötyä myös ns. suurten integraatioteorioiden täsmentämisen kannalta.

Toisaalta myös verkostomenetelmät, jotka sisällöllisesti ja teoreettisesti kumuaavat yleensä pluralismin ja behaviorismin perinteestä, sisältävät rixsin instituutioiden ja niiden välisten valtasuhteiden merkityksen aliarvoimisesta.²³ Parhaan annin verkostomenetelmistä saa, kun niitä käyttää yhdessä uuden institutionalismin pohjalta luotujen lähestymistapojen kanssa. Peterson on oikeassa, kun hän toteaa, että ensinnäkin politiikkaverkostojen koostumus ja ominaisuudet ovat tärkeitä selittäviä tekijöitä politiikan lopputulosten kannalta ja toiseksi politiikkaverkostot muuttuvat sen mukaan, miten EU:n toimivalta jollakin politiikkalohkolla muuttuu.²⁴

Globalisaatio, integraatio ja poliittinen taloustiede

Myös muita raja-aitoja kuin kansainvälisen ja vertailevan politiikan tutkimuksen välisiä on viime aikoina ylitetty integraatiotutkimuksessa. Varsinkin poliittinen taloustiede, joka tutkii politiikan ja talouden välistä vuorovaikutusta, on tuonut tuoreita näkökulmia integraatiotutkimukseen. Poliittinen taloustiede erittelee niitä poliittisen, taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurisen dynamiikan voimia, jotka rakenteellisesti edistävät tai hidastavat integraatiota. Näin sillä on paljonkin yhteistä uusfunktionalismin kanssa.

Yleisesti ottaen poliittiset ja taloudelliset muutokset etenevät eri aikajänteellä. Poliittinen kehitys etenee niin, että pitkät jatkuvuuden kaudet katkeavat usein nopeisiin ja äkkinäisiin käännekohtiin, kuten neljän vuosikymmenen pituisen ja melko stabiilin kylmän sodan kauden (1948-89) päättyessä yhtäkkiä vuosien 1989-91 samettivalankumouksiin ja kommunismin romahdukseen.

²³ Kiitän Erkki Berndtsonia huomioni kiinnittämisestä verkostomenetelmien sisällölliseen ja teoreettiseen taustaan.

²⁴Peterson 1995, 403-404.

²¹ Uudesta institutionalismista ks. esim. Kolble 1995.

²² Hix 1994, 18-20.

Taloudellinen ja teknologinen kehitys on sekä hitaampi että jatkuvampi prosessi. Pitkällä aikavälillä, rakenteellisesti tarkastellen, se seuraa Schumpeterin kuvaamia teknologisten innovaatioiden ja niiden vakiinnuttamisen kausia. Lyhyellä aikavälillä sitä leimaavat kysynnän ja tarjonnan epätasapainosta johtuvat suhdannevaihtelut, joihin Keynes etsi lääkkeitä. Sosiaalinen ja kulttuurinen muutos etenee hitaasti, ja esimerkiksi arvot ja asenteet ovat suhteellisen pysyviä.

Poliittinen taloustiede tarjoaa integraatiotutkimuksen kannalta kaksi tärkeää käsitteellistä viitekehystä. Ensimmäinen on kansainvälisen poliittisen taloustieteen *systemiteoreettinen lähestymistapa*. Esimerkiksi Robert Gilpin korostaa kansainvälisen talouden rakennemuutosta ja kehittyneiden teollisuusmaiden välisen keskinäisriippuvuuden lisääntymistä. Kansallisvaltiot enimmäkseen reagoivat ratkaisullaan näihin muutoksiin²⁵. Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa vastaavaa lähestymistapaa edustaa Kenneth Waltz, joka korostaa kansainvälisen järjestelmän muutosten ratkaisevaa vaikutusta kansallisvaltioiden strategiin valintoihin, kuten turvallisuus- ja integraatiopolitiikan ratkaisuihin. Waltzin mukaan kansainvälisen järjestelmän poliittis-taloudelliset rakenteet sekä rajoittavat käytännössä valittavissa olevia päätösvaihtoehtoja että pitävät poliittisten prosessien lopputulokset kapealla vaihteluvälillä.²⁶

Poliittisen taloustieteen toinen kontribuutio erityisesti pienten valtioiden integraatiostrategian tutkimuksessa on *uuskorporatismi*. Se korostaa systemiteoreettista lähestymistapaa enemmän kansallisvaltioiden sisäisen toimintakyvyn merkitystä ja mahdollisuuksia ulkoisten paineiden ja rajoitteiden edessä. Peter Katzensteinin mukaan nimenomaan uuskorporatistinen päätöksenteko- ja hallintajärjestelmä oli avain pienten eurooppalaisten valtioiden menestystarinoihin eli suhteellisen hyviin taloudellis-yhteiskunnallisiin saavutuksiin 1960- ja 1970-luvulla. Uuskorporatistisen tulkinnan mukaan kansainvälisen järjestelmän murroskausina korostuu pienen valtion kyky löytää kansallisen yhteisymmärryksen ja korporatiivisen neuvotelujärjestelmän kautta menestyksellisiä talous-

strategioita.²⁷ Katzensteinin teorian toimivuus on kuitenkin kyseenalaistettu vapaiden pääomaliikkeiden maailmantaloudessa²⁸. Uuskorporatismi on tutkimusotteeltaan kiinteässä yhteydessä uuteen institutionalismiin ja päätöksenteon verkostojen tutkimukseen.

Myös globalisaation ja integraation vuorovaikutuksen tutkimus voidaan sijoittaa kansainvälisen poliittisen taloustieteen piiriin. Integraatiotutkimuksessa ei ole kenties riittävästi kiinnitetty huomiota yleensä yhteiskuntatieteissä vahvistuneeseen globalisaation dynamiikan ja sen vaikutusten tutkimukseen, vaikka suuryritysten globaalit strategiat, suorien sijoitusten nopea kasvu ja pääomaliikkeiden vapauttaminen ovat kiistatta ja usein ratkaisevastikin vaikuttaneet integraation etenemiseen. Rosamondin mukaan tämä rajoittaa tulkitsijoiden sosiologista mielikuvitusta:

Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kapea-alaiset määritelmät johtavat enemmän tai vähemmän ennalta määrättyihin johtopäätöksiin. Keskustelu globalisaation dynaamisista vaikutuksista sivuutetaan ja kansallisvaltiokeskeiset näkökulmat Euroopan integraatiosta jäävät yksin vallitseviksi.²⁹

Yksi onnistuneimmista yrityksistä yhdistää globaalin dynamiikan ja Euroopan integraation tutkimus on William Wallacen johdanto teoksessa *The Dynamics of European Integration* (1990). Wallace ja muut kirjoittajat erittelevät taloudellisen, teknologisen, sosiokulttuurisen ja oikeudellisen dynamiikan vaikutusta Euroopan integraation suuntaan ja vauhtiin. Wallace jaottelee poliittisen ja taloudellisen integraation dikotomian lisäksi myös epävirallisen ja virallisen integraation ("*informal integration*" ja "*formal integration*"). Ensinmainittu koostuu niistä vuorovaikutuksen menetelmistä, jotka muodostuvat markkinoiden, teknologian, viestinnän ja yhteiskunnallisen muutoksen dynamiikasta ilman tietoisia poliittisia päätöksiä. Muodollinen integraatio taas nähdään EU:n ja sen jäsenvaltioiden reaktiona globaaleihin muutos-paineisiin. Rosamond arvioi Wallacen tutkimusotetta näin:

²⁵ Gilpin 1987.

²⁶ Waltz 1979.

²⁷ Katzenstein 1984, 1985.

²⁸ Rehn 1996.

²⁹ Rosamond 1995, 391.

Toisin sanoen hänen viitekehysensä sisältää ne globaalit paineet, jotka eivät ole välttämättä tulosta kansallisvaltion voimasta tai valtioidenvälisistä peliasetelmista. Silti [Wallacen] tutkimusotekin korostaa niitä hallitustenvälisiä refleksiä, joita nämä globaalit voimat panevat liikkeelle.³⁰

Globalisaatiota korostava integraatiotutkimus ei toisaalta välttämättä ole niin "uutta" kuin sen kovimmat puolestapuhujat väittävät. Ainakin Karl Marxista lähtien on tuotantovoimien vaikutuksen ja tuotantosuhteiden muutoksen väitetty olevan yhteiskunnallisen kehityksen tärkeä ellei tärkein moottori. Samasta asiasta on pitkälti kyse, kun globalisaation dynamiikalla selitetään integraation etenemistä. Globalisaation tutkimuksen modernit kärkinimet Anthony Giddens ja Manuel Castells ovat kieltämättä jalostaneet yhteiskuntatieteellistä tutkimusta tulkitsemaan entistä täsmällisemmin tämän päivän yhteiskunnallista todellisuutta. Castells sitä paitsi kytkee verkostot ja globalisaation kiinteästi toisiinsa väittämällä, että uusi globalisaation synnyttämä tietoteollinen yhteiskuntamalli on nimenomaan verkostoyhteiskunta³¹.

Toisaalta Castellsia ja muita globalisaatiotutkijoita lukiessa ei voi välttää jonkinasteista *déjà vu* -tuntemusta, sillä vähemmän sofistikoituneet amerikkalaiset sosiologit ja yhteiskuntatutkijat, kuten John Naisbitt, puhuivat samoista asioista 1980-luvun alussa, tosin ilmeisesti liian selkeällä ja yksinkertaisella englannilla. Naisbittin kymmenen megatrendin joukkoon mahtuivat mm. "kansallisesta taloudesta globaaliin talouteen", "hierarkioista verkostoihin" ja "keskittämisestä desentralisaatioon"³². Castellsin merkkiteosta *The Rise of the Network Society* lukiessa ei aina voi välttää tunnetta, että pitää käsissään Naisbittin (1982) ja Daniel Bellin (1973) tutkimusten uusintapainoksia.

Loppuhavaintoja

Politologisessa integraatiotutkimuksessa on käynnissä painopisteen siirtymä, ehkä paradigman muutoskin, suurista integraatioteorioista eurooppalaisen päätöksenteon ja politiikkaver-

kostojen tutkimukseen. Tämä tutkimusote tarkastelee Euroopan unionia poliittisena järjestelmänä ja nojaa yleensä vertailevan politiikan tutkimuksen ja uuden institutionalismin metodologiseen välineistöön.

EU:n päätöksentekoon ja sen verkostoihin kohdistuvalla tutkimuksella on – tai pitää olla – myös olennaista käytännöllistä merkitystä. Unionin päätöksentekoon kohdistuva ulkopuolisten painostusryhmien, kuten eurooppalaisen suurteollisuuden, ympäristöjärjestöjen, maataloustuottajien tai moottoripyöräkerhojen aktiivinen lobbaus päätöksentekoprosessin aikana on saanut monet epäilemään päätöksenteon rationaalisuutta ja demokraattisuutta. Samalla kokonaiskuva EU:n päätöksistä on hämärtynt. Yksittäiset päätökset tuntuvat hukkuvan monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan verkostoon, jossa yksittäiset toimijat tuntevat parhaimmillaan vain kapean erityisalueen päätöksentekotilanteet ja strategisen vaikuttamisen kanavat.

Strateginen toiminta ja kansallisten etujen ajaminen EU:n päätöksentekoprosesseissa edellyttää tämän monimutkaisen järjestelmän hallintaa ja ymmärtämistä. On tunnettava kansallisten päämäärien ajamisen kannalta tärkeiden politiikkalohkojen instituutiot, pelisäännöt ja muodollinen päätöksentekoprosessi. Mutta lisäksi on kyettävä hahmottamaan myös päätösten muotoutumisen kannalta tärkeä epävirallinen valmisteluprosessi. Toisin sanoen on tunnettava kentän epäviralliset toimijat, heidän intressinsä ja vaikuttamisensa kanavat. Kun otetaan huomioon, että EU:n päätösten muotoutumiseen vaikuttavat samanaikaisesti useat kansalliset ja sektorikohtaiset intressit, jotka lisäksi saattavat muuttua päätöksentekoprosessin eri vaiheiden (valmistelu, päätöksenteko, toimeenpano) aikana, tarvitaan ajan tasalla olevaa, täsmällistä tutkimustietoa EU:n päätösten syntyyn liittyvistä tekijöistä, toimijoista ja prosesseista. Tämä on tavoitteena esimerkiksi Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen eurooppalaista päätöksentekoa koskevassa tutkimus- ja opetusohjelmassa³³.

Vaikka tässä artikkelissa olenkin perustellut päätöksenteon ja politiikkaverkostojen ymmärtämisen merkitystä, en missään tapauksessa

³⁰ Rosamond 1995, 400.

³¹ Castells 1996.

³² Naisbitt 1982.

³³ Martikainen ym. 1997.

pidä sitä ainoana oikeana tutkimussuuntaukse-
na. Kansainvälisten suhteiden tutkimusottees-
ta lähtevällä integraatiotutkimuksella, niin uus-
funktionalismilla kuin hallitustenvälisyydellä-
kin, on oma paikkansa suurten integraatorat-
kaisujen, laajenemisen ja joustavuuden, insti-
tutionaalisten uudistusten, ulko- ja turvallisuus-
politiikan tai EU:n maailmanpoliittisen roolin
tutkimuksessa. Globalisaation ja integraation
tutkimuksen voimistuva vuoropuhelu toivotta-
vasti ryydittää tätä integraatioprosessin suurten
käännekohtien ja kehityskulkujen analyysia.

Useiden totuuksien maailmassa, jonka piiriin
yhteiskuntatiede väistämättä kuuluu, kysymys
pitääkin asettaa niin, onko tarkoituksena tutkia
integraatiota prosessina vai yhteisön päätöksentekoa
EU:n ja jäsenvaltioiden muodostaman
poliittisen järjestelmän piirissä. Molemmille on
paikkansa, mutta uskallan väittää, että ainakin
Suomessa esiintyy suurempaa puutetta jälkim-
mäisestä eli päätöksentekoon kohdistuvista,
metodologisesti tinkimättömistä ja aineistoil-
taan rikkaista empiirisistä tutkimuksista. Onhan
päättöksenteon analyysi politiikan tutkimuksen
– ja politologisen integraatiotutkimuksen – pe-
rustehtävä.

Integraatiotutkimuksen jäsentämistä ei tässä
artikkelissa ole tehty yhdenmukaistamisen pyr-
kimyksessä, vaan rationaalisen vuoropuhelun
mahdollistamiseksi eri koulukuntien välillä. On
parempi, että politologisessa ja muussa integ-
raatiotutkimuksessa eri koulukunnat ja suunta-
ukset kukoistavat, ainakin niin pitkään kunnes
tutkimuksen itseohjaavat korjausmekanismit
suorittavat popperilais-darwinistista luonnonva-
lintaa niiden välillä.

LÄHTEET

- Antola, Esko - Osmo Tuusvuori (1983): *Länsi-Euroopan integraatio ja Suomi*. Ulkopoliittinen instituutti, Turku.
- Bell, Daniel (1973): *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. Basic Books/Haper, New York.
- Bulmer, Simon (1983): Domestic Politics and European Community Policy Making. *Journal of Common Market Studies* 21:4, s. 349-363.
- Burley, Anne-Marie - Walter Mattli: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration *International Organization*. 47:1, Winter 1993.
- Castells, Manuel (1996): *The Rise of the Network Society*. Blackwell, Oxford.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Groom, A.J. (1978): Neofunctionalism: A Case of Mistaken Identity, *Political Science* 30:1, s. 15-28. Julkaistu uudelleen teoksessa Nelsen, Brent - Alexander Stubb (toim.) (1994): *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner, Lontoo.
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe*. Stanford University Press, Stanford.
- Haas, Ernst B. (1964): *Beyond the Nation-State*. Stanford.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace (1997): *The Council of Ministers*. Macmillan, Lontoo.
- Hix, Simon (1994): The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics. *West European Politics* 17, s. 1-30.
- Katzenstein, Peter (1984): *Corporatism and Change*. Cornell University Press, Ithaca and New York.
- Katzenstein, Peter (1985): *Small States in World Markets*. Cornell University Press, Ithaca and New York.
- Katzenstein, Peter (1996): Regionalism in Comparative Perspective. *Cooperation and Conflict* 31:2, s. 123-159.
- Kauppi, Niilo (1997): Kohti post-absolutistista valtiota. *Politiikka* 39:1, s. 60-63.
- Kivimäki, Timo (1997): Transnationalisaatio, ryhmäintressit ja Suomen EU-neuvottelut. *Politiikka* 39:1, s. 30-41.
- Koelble, Thomas A. (1995): The New Institutionalism in Political Science and Sociology. *Comparative Politics* Jan. 1995, s. 231-243.
- Martikainen, Tuomo - Risto Lampinen - Mikko Mattila - Olli Rehn - Petri Uusikylä (1997): *Eurooppalainen päätöksenteko/Programme on European Policy-Making*. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen EU:n päätöksentekoa koskeva tutkimus - ja opetusohjelma. Helsinki 6.2.1997.
- Milward, Alan (1992): *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, London.
- Minkinen, Petri - Patomäki, Heikki (toim.) (1997): *The Politics of Economic and Monetary Union*. Ulkopoliittinen instituutti/Edita, Helsinki.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization* 45: 1 s. 19-56.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31:4, s. 473-524.
- Naisbitt, John (1982): *Megatrends. Ten New Directions Transforming Our Lives*. Warner Book, New York.
- Peterson, John (1995): Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim. *West European Politics* 18:2 (April 1995), s. 389-407.
- Peterson, John (1995): Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis,

- Journal of European Public Policy* 2:1, s. 69-93.
- Rehn, Olli (1996): *Corporatism and Industrial Competitiveness in Small European States: Austria, Finland and Sweden, 1945-95*. D.Phil. Thesis, University of Oxford.
- Risse-Kappen, Thomas (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies* 34:1, s. 53-80.
- Rosamond, Ben, Mapping the European Condition (1995): The Theory of Integration and the Integration of Theory. *European Journal of International Relations*, 1:3, s. 391-408.
- Sandholtz, Wayne - John Zysman (1992): Recasting the European Bargain. *World Politics* 42, s. 95-128. Julkaistu uudelleen teoksessa Nelsen, Brent - Alexander Stubb (toim.) (1994): *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner, Lontoo.
- Sandholtz, Wayne (1993): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. *World Politics* 47:1, s. 95-128.
- Schmitter, Philippe - Wolfgang Streeck (1991): From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the Single European Market. *Politics and Society* 19:2, s. 133-164.
- Törnudd, Klaus (1969): Finland and Economic Integration in Europe, *Cooperation and Conflict* 4.
- Väyrynen, Raimo (1993): Finland and the European Community Changing Elite Bargains. *Cooperation and Conflict* 28:1.
- Wallace, Helen (1996): *The Institutions of the EU: Experience and Experiments*. Teoksessa Wallace, Helen - William Wallace (1996): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.
- Wallace, Helen - William Wallace (1996): *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. McGraw-Hill, New York.