

EU:N SOSIAALINEN ULOTTUVUUS JA PARHAAN KÄYTÄNNÖN PERIAATE

ANNIKKI SAVIO

Kun Tuu-tikki toi Ninnin, ironisesti kohdellun ja siksi näkymättömäksi muuttuneen tytön muumitaloon hoitoon, käytti muumimamma rakkautta ja isoäidin lääkettä keinoina saada tyttö jälleen näkyväksi. Ohjelma onnistui ja tyttö tuli näkyväksi, mutta Tuu-tikki joutui huomaamaan, että tyttö olikin hänen hämmästyksensä näkyväksi tultuaan muuttunut. Tytöstä oli tullut pahempi kuin pikku Myy. Tuu-tikki päätyy kuitenkin toteamaan: "Mutta pääasiahan on, että hän näkyy".

Miksikö tarina? Mitä tekemistä EU:n sosiaalisella ulottuvuudella ja Tove Janssonin (1994) tarinalla näkymättömästä lapsesta voisi keskenään olla?

Tarina pyrkii havainnollistamaan suhdettamme EU:n sosiaaliseen ulottuvuuteen. EU-jäsenyyden mukana "Ninni" tuli hoitoon, mutta hoito-ohjelmamme ei ole onnistunut tekemään tyttöä näkyväksi. Kuulemme yhä EU:n sosiaalisen ulottuvuuden kellon kilinä, koska lähestymme sitä "politiikkana", joka on vaikeasti määriteltävissä, ja kiinnitämme sen EU:n toimivaltaan.

Entäpä jos ymmärtäisimme sosiaalisen ulottuvuuden uudella tapaa emmekä sitoisi sitä instituutioihin? Alkaisiko silloin EU:n sosiaalisesta ulottuvuudesta paljastua kenkien ja jalkojen lisäksi mekko ja rusetti? Löytyisikö silloin myös parhaan käytännön periaatteelle, joka viime vuosina on alkanut esiintyä toistuvasti EU:n sosiaalipoliittisissa teksteissä, paikka ja tehtävä integraatioprosessissa?

PARAS KÄYTÄNTÖ – UUSI EU:N STRATEGIA?

EU:n komissio aloitti kolmannen sosiaalipo-

liittisen toimintaohjelmansa valmistelun vuonna 1993 ns. sosiaalipolitiikan vihreällä kirjalla. Tässä asiakirjassa (COM/93, 551, 34) EU:n komissio luonnehtii EU:n sosiaalipolitiikkaa unionin käytössä olevien toimintatapojen avulla. Näitä toimintatapoja ovat yhteisöläinsäädäntö, taloudellinen tuki jäsenmaille näiden rakennemuutoshankkeisiin, työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset, konvergenssisopimukset aloilla, jotka kuuluvat jäsenmaiden yksinomaiseen toimivaltaan, sekä ohjelmallinen yhteistyö, verkostoituminen ja kokemusten vaihto.

Luokittelun viidettä toimintatyyppiä ei yleensä mielletä sosiaalipolitiikaksi. Se nähdään (Kari 1997) EU:n sosiaalisina toimintaohjelmoina, sosiaaliturvaa käsittelevinä EU-seminaareina, -dialogeina ja -foorumeina, vaikka EU:ssa nojataan yhä enemmän yhteistyön varaan.

EU itse näkee kuitenkin kokemusten vaihdon keinoksi, jolla voidaan yhdistää taloudelliset ja sosiaaliset pyrkimykset. Parasta käytäntöä haetaan järjestelmien, politiikan ja taloudellisen toiminnan vertaamisella. Parhaiden käytäntöjen esiin nostamisesta katsotaan jäsenmaiden hyötyvän niin, ettei niiden tarvitse "panna pyöriä kokonaan uudelleen pyörimään" (Social policy..., 1997, 104).

Paras käytäntö esitetään ideana käyttökelpoisesta sovelluksesta. Se voidaan ymmärtää standardina, välineenä tuottaa malleja, mittoja ja normeja, sillä se kytketään ilmaisuun "benchmarking". Sillä tarkoitetaan EU:n ja jäsenmaiden välistä toimintaprosessia. Sillä tavoitellaan valintojen helpottamista, mutta

sitä ei katsota sääntelyksi ja yhdenmukaistamiseksi (Social Policy..., 1997). Toimintaprosessin tavoitteena on, että ideat puhuvat puolestaan.

Mutta riittävätkö parhaan käytännön merkityksiksi toiselta oppiminen, vaikutteiden saaminen ja vuorovaikutuksen edistäminen? Paras käytäntö on mukana Amsterdamin sopimuksessa¹. Se sai paikan EU-politiikassa sosiaalisen syrjäytymisen torjumisen välineenä.

Ymmärrän, että parhaalla käytännöllä on ideoiden esille nostamista syvemmälle menevä tehtävä. Mutta onko kyseessä EU:n uusi strategia, uusi tapa tehdä sosiaalipoliittikkaa harmonisoinnin osoittauduttua poliittisesti mahdottomaksi? Tästäkö oli kysymys, kun EU:n komission edustaja esitti keväällä 1997 Suomessa sosiaalipoliittisen yhteistyön, kokemusten vaihdon ja toimintaverkot EU:n tärkeimpinä sosiaalipoliittisina instrumentteina?

Kuvaan aluksi, mihin tarkoitukseen EU:n sosiaalinen ulottuvuus aikanaan syntyi, ja jäsenen Euroopan unionia omana järjestelmänään. Tämän jälkeen tarkastelen yhteistyötä prosessina Euroopan unionissa ja asetan parhaan käytännön tiedon ja vallan väliin muodostuvalle vyöhykkeelle. Tämän jälkeen valaisen parasta käytäntöä kolmen mallin jatkumona. Lopuksi tutkintatyöhöni nojaten pyrin herättämään keskustelua EU:n komission sosiaalipoliittisesta roolista.

EU:N SOSIAALINEN ULOTTUVUUS - MIHIN DELORS PYRKI?

Jacques Delors esitti 1990-luvun alussa nä-

¹Sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi neuvosto voi samaa menettelyä noudattaen toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseksi aloittein, joilla pyritään parantamaan tiedon saantia, kehittämään tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa, edistämään innovatiivisia lähestymistapoja ja arvioimaan kokemuksia (artikla 137.2).

kemyksen, jonka mukaan EU ei edes pyri kehittymään laajaksi ja keskitetyksi hyvinvointivaltioksi. Sen luonteeseen ei kuulu ”tällaista raskasta taakkaa kantava suojavaltio, jonka paternalistisuus panisi vaatimaan niin monia oikeuksia ja niin vähän velvollisuuksia kuin mahdollista”.

Delorsin mielestä EU tulisi ymmärtää animointivaltiona (Barry 1993, 316). Animointivaltion ideaan Delorsilla sisältyi ajatus, että Euroopan yhteisöjen rajoissa toteutetaan *kohtaamista*: yhteiskunnan eri toimijatahot saatetaan yhteen ja nämä toimijat itse tuottavat sopivat strategiat ratkaisua odottaviin sosiaalisiin ja taloudellisiin ongelmiinsa.

Jacques Delorsin animointivaltioon kuului julkisten palveluiden, päätöksentekovastuuseen valittujen ja yhdistysten välinen yhteistyö. Animointivaltion idean Delors johti hyvinvointivaltion tehtävää koskevasta keskustelusta, tarkemmin sanottuna siitä analyytisestä tarkastelusta, jolla Jacques Donzelot avasi sitä kritiikkiä, jota hyvinvointivaltiota kohtaan esitettiin uusliberalistisesta ja uusosiaalidemokraattisesta lähtökohdasta (Barry 1993, 324).

Sosiaaliasioiden komissaari Michael Shanks (ks. Hantrais 1995, 206) esitti kuitenkin jo vuonna 1977, että EU:n sosiaalipoliittikkaan kuuluu ideoiden esille nostaminen. Komission tulee toimia vaikuttajana ja kouluttajana, tutkimuksen koordinoijana, datapankkina ja standardien asettajana. EU:n sosiaalipoliittikassa on kyse ongelmien ratkaisusta yhdessä siten, että tämä yhteinen pyrkimys tuottaa kansalaisille elämän laatua ja vastaa heidän tarpeisiinsa. Delorsin ajatuksena oli jatkaa myös tällaista kohtaamista.

Animointivaltion idean avulla Delors esitti pitkän aikavälin visionsa eurooppalaisesta hallinnasta (European government). Delors tavoitteli näkemystä, jonka mukaan ”valtiota ei saa olla liikaa” (ks. Rose 1995), sillä hän halusi valtion ja yhteiskunnan suhteen toisiinsa rohkaisevaksi ja toisensa mahdollistavaksi. Tästä liberaalin hallinnan lähtökohdasta EU ei myöskään voisi säännellä kaikkea, kos-

ka siltä puuttuu tietoa ja kykyä; se ei myöskään saisi säännellä kaikkea, koska niin tekemällä se kaventaisi juuri sitä yhteiskunnallisten toimijoiden vapautta, jota se pyrkii laajentamaan.

Liberaali hallinto perustuu tietoon kansalaisyhteiskunnasta, markkinoista, perheistä ja kansalaisista sekä niiden todelliselle luonteelle sopivista toimintatavoista. Tällaisessa hallinnassa tavoitellaan hallintaa "etäältä" (ks. Rose 1995), mikä merkitsee analyttisen eron tekemistä hallinnan (governance) ja hallintamentaliteetin (governmentality) välillä.

Ymmärrettäessä Delorsin idea animointivaltioista hallintana etäältä ei Euroopan unionia lähestytä EU-instituutioiden kautta. Näkyvät instituutiot jäävät taka-alalle ja näkyväksi nousee se, että hallintaan etäältä (governing at the distance) tarvitaan huolellisesti suunniteltu poliittisen toiminnan näyttämö.

Nähtäessä EU:n sosiaalinen ulottuvuus Delorsin tarkoittaman animointivaltion valossa pyrkimyksenä on mennä unionin "valtiomuotoajattelun" ja EU:n "määräysten sosiaalipoliitiikan" tuolle puolen tarkastelemaan vapaita markkinoita ja kansalaisyhteiskuntaa, jossa ryhmät, organisaatiot ja yksilöt toimivat vapaasti vuorovaikutuksessa keskenään (ks. Rose & Miller 1992, 174). Tässä lähestymistavassa yksilöllinen autonomia ei kuitenkaan ole antiteesi poliittiselle vallalle, vaan päakäsite sen harjoittamisessa siksi, että yksilöt eivät ole vain vallan subjekteja vaan että yksilöillä on osuus vallan operaatioissa (Rose & Miller 1992).

Lähestyttäessä poliittista valtaa eri toimijoiden välisenä "liikkuvana mekanismina" hallinta ymmärretään sen näkyvistä instituutioista etäänmytettynä. Hallintamentaliteettiä on nähtävissä se, minkälaista ajattelutapaa hallinnan ongelman ratkaisussa sovelletaan (ks. Hänninen & Karjalainen 1997, 7–13).

Lähdettäessä hallinnan ongelmasta käsin EU:n sosiaalipoliitiikan nykyisyys muistuttaa yhä enemmän sen menneisyyttä. Tavanomaisen historiankirjoituksen otteella tällainen jatkuvuus ei tule esiin, ja siksi sosiaalipoliiti-

kan nykyinen pysähtyneisyys saatetaan kokea pettymykseksi tapahtuneeseen kehitykseen nähden. Lähestyttäessä menneestä nykyisyyttä havaitaan, että nykyisen sosiaaliasioiden komissaarin Pdraig Flynnin näkemykset EU:n komission sosiaalipoliittisesta roolista käyvät hyvin yhteen hänen edeltäjänsä Michael Shanksin näkemysten kanssa.

EU:N SOSIAALINEN ULOTTUVUUS TOIMIJOIDEN KOHTAAMISENA

Euroopan unionin hyväksymiä sosiaalipoliittisia suuntaviivoja pidetään "paperi-lähestymistapana" (Pieters 1997, 71), jota ei nähdä ratkaisuna puutteellisen toimivallan ongelmaan. Myös vastikään hyväksytyt työllisyyden hoitamisen suuntaviivat nähdään työelämän sääntelytarpeesta irrallaan (Widmaier 1997). Niinpä päätöksenteon painottamista koskeva näkökulma voi johtaa siihen, että EU:n komission harjoittamaa yhteistyötä jäsenmaiden kanssa ja vuorovaikutuksen sisältämää tehostuvaa analyysien tekoa on vaikea mieltää tämän hetken EU:n strategiaksi.

EU:n sosiaalipoliitiikan tutkijoiden valtavirrasta poiketen Linda Hantrais (1995, 211–213) näkee EU:n komission analysoivaan toimintaotteeseen päädytyn siksi, että poliittisesti ei ole ollut mahdollista harmonisoida jäsenmaiden sosiaaliturvaa ja sosiaalipoliittikoja. Hän näkee EU:n komission harjoittaman koordinoinnin, monitoroinnin ja arviointityön sellaisena sosiaalipoliitiikan tekemisenä, joka tukee ja täydentää jäsenmaiden hyvinvointipoliittikkaa. Mainitut yhteistoiminnan muodot olisi hänen mukaansa nähtävä EU:n pyrkimyksenä laajentaa kapeana pysynyt EU:n sosiaalipoliittista toimivaltaa.

Vaikka Hantrais hyväksyykin kokemusten vaihdon tärkeäksi sosiaalipoliittiseksi instrumentiksi, hänen analyysinsä ei yhdistä Euroopan unionin virallista ja epävirallista puolta. Hän ei mene EU:n sisään; sieltä käsin Delorsin visioima EU:n komission osuus voisi tulla esiin.

EU:n virallisen ja epävirallisen puolen yhdistäminen saatetaan sivuuttaa liian helposti, jos niitä ei nähdä toistensa edellytyksiksi (ks. Middlemas 1995). Keith Middlemas näkee prosessit kytkentöinä virallisen toimivallan ja haluttujen päämäärien välillä. Hänen tutkimusaineistonsa koostuu lähes neljänsadan EU-virkamiehen ja EU-poliitikon haastattelusta. Tutkimustulostensa pohjalta Middlemas paikallistaa ja ajallistaa prosessit ”niihin aukkoihin, jotka syntyvät siitä, mitä lait sanovat ja mitä todella tapahtuu, sekä sen välille, millainen on virallisesti esitettävä versio ja todellisuus” (Middlemas 1995, 668).

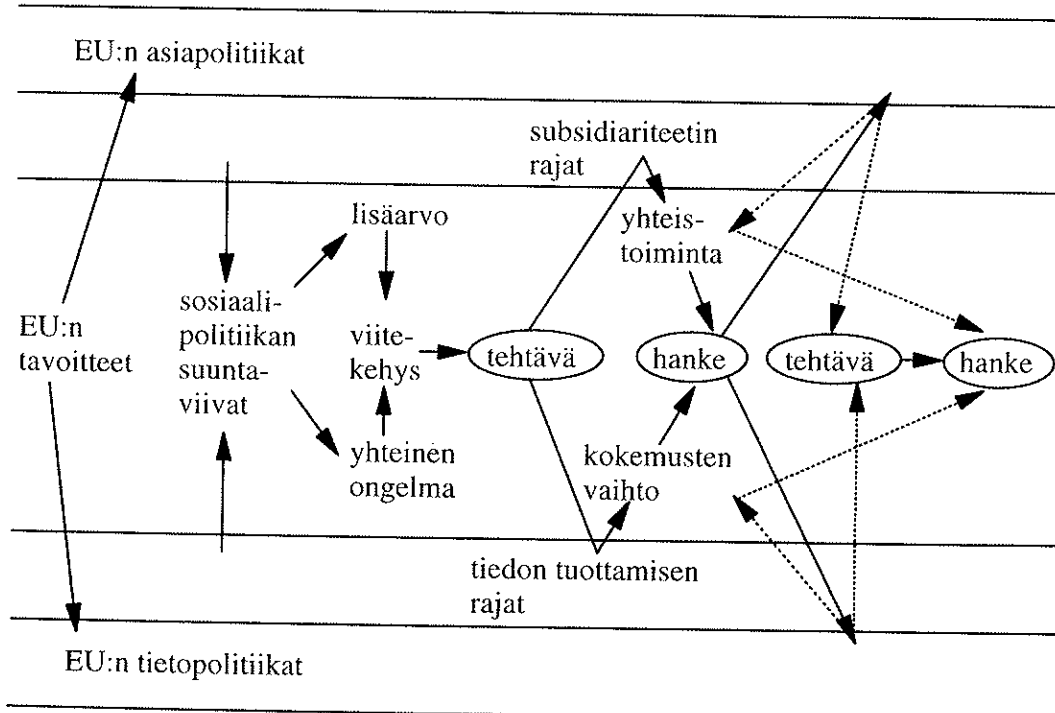
Kaavio 1 pyrkii yhdistämään Middlemasin tarkoittamat EU:n puolet ja havainnollistamaan Delorsin ideaa animointivaltion sisältämästä toimijoiden kohtaamisesta. Kaavio 1 tulisi nähdä poliittisen tilan näyttämönä, ja sen on määrä pohjustaa parhaan käytännön ymmärtämistä ajassa työstyneenä periaatteen nostaa ideat esille puhumaan puolestaan. Kaavio 1 kuvaa yhteistyötä prosessina. Sen avulla parasta käytäntöä tarkastellaan jäljem-

pänä historiallisesti muotoutuneina ”benchmarking-malleina”.

EU:n ”nimikkopolitiikkoja” ovat sekä asiapolitiikat että tietopolitiikat (komission pääosastot niiden hallinnoijina). Molemmilla on yhteisen laillisen perustan (unionisopimus) lisäksi oma ”apuperustansa”: subsidiariteetti panee rajoja asioille ja tiedon tuottamisen tavat rajoja tiedolle. Hallinnan ongelman ratkaisuun tähtäävä tieto väestöstä ja toimivallan antama päättäminen asioista saavat kosketuspinnan EU:n suuntaviivoissa. Kun suuntaviivat on hyväksytty, on samalla luotu edellytykset tehtävänmäärittelyn aloittamiselle.

”Nimikkopolitiikkojen” kosketuspinta voi syvyydeltään hyvinkin vaihdella. Tiedon ja vallan välinen vyökyke voi merkitä enemmän kuin vain EU-hanketta yksittäisenä toimijoiden kohtaamistilanteena. Jos hanke onnistuu kokoamaan ajallisesti mennyttä toimijoiden kohtaamista, hanke ”taitotietona” voi lävistää sekä subsidiariteetin rajat että tiedon tuottamisen rajat. ”Know-how”² voi muodostua aineksiksi yhtäältä asia-artikloihin ja toisaalta

Kaavio 1. Yhteistyö prosessina



tietoartikloihin (sopimusaineksiksi unionisopimukseen). "Taitotiedon" tulos voi jäädä myös vaatimattomammaksi eli epävirallisen EU:n piiriin. Jos "know-how" virallistuu sopimustekstiksi, antaa virallinen toimivalta edellytyksiä yhteistoiminnan ja kokemusten vaihdon tehostamiselle: virallisen perustan voima purkautuu entistä spesifisempien tehtävien määrittelyksi ja siitä edelleen kiihtyväksi eri toimijoiden väliseksi kohtaamiseksi.

PARAS KÄYTÄNTÖ OMASSA HISTORIASSAAN

Linda Hantrais esitti heti EU:n sosiaalipolitiikan valkoisen kirjan (COM 94/333) hyväksymisen jälkeen, että kirja ennakoi EU:n siirtymistä entistä enemmän jäsenmaiden sosiaalipolitiikan harmonisoinnista niiden sosiaalipolitiikan lähentämiseen. Tästä siirtymästä huolimatta viime aikojen aktueili kysymys on ollut se, tulisiko EU:n pitäytyä hyvinvointijärjestelmien koordinointiin vai vaatiiko taloudellinen integraatio rinnalleen määrätietoista sosiaalista sääntelyä.

Seuraavat kolme parhaan käytännön esimerkkiä pyrkivät viitteenomaisesti konkreettiseen tiedon ja vallan väliselle vyöhykkeelle sijoittuvia yhteistyöprosesseja. Ne pyrkivät valaisemaan sitä, kuinka tiedon tuottaminen ja asioista päättäminen on kehittynyt EU:n sisällä. Parhaan käytännön malleina ne pyrkivät ilmentämään Euroopan unionia Middlemasin esille nostamina prosesseina. Havaintoesimerkit on tarkoitettu nostamaan esiin kysymyksiä. Niitä ei esitetä tyyppillisinä tapauksina EU:n komission ja jäsenmaan välisistä yhteistyöhankkeista. Sen sijaan ne pyrkivät tuomaan esiin parasta käytäntöä sen omasta menneisyydestä käsin, koska näiden

²Esimerkiksi unionisopimuksen artikla 129 (public health) kuvastaa onnistunutta kohtaamista. Kansanterveys tuli yhteisöpolitiikan muodoksi oltauan "vaihdon politiikan" piirissä ns. EU-ohjelmia vuodesta 1984 alkaen. Jo ennen tätä kohtaaamista kansanterveys oli ollut tutkimuspolitiikan piirissä vuodesta 1978.

kahden sanan voidaan katsoa pyrkineen olemaan vastaus johonkin ratkaisua edellyttävään ongelmaan.

Best practice I

Best practice I liittyy toimintaverkkojen perustamiseen. Lasten päivähoidon verkko (European Commission Network on Childcare) kokosi jo ennen 1990-luvun taitetta alansa asiantuntijoita yhteen. EU:n komissio antoi sille EU:ssa hyväksytyin lasten päivähoitoa koskevan suosituksen nojalla (92/241/EEC) uusia, asetuksen tavoitteiden mukaisia tehtäviä. EU rahoitti ja hallinnoi verkkoa. Verkko, jonka toiminta aikanaan päättyi, tavoitteli vaikuttamista kahteen suuntaan: unioniin ja jäsenmaihiin päin, mutta sen luonteeseen "ei kuulunut asiointi järjestelmien kanssa" (Annual report 1992...).

Verkko teki analyyseja, joissa kosketeltiin jäsenmaiden päivähoitojärjestelyjen saataavuutta, hoidon kustannuksia, palveluiden laatua. Verkko keräsi asia-alueensa aineistoa, kartoitti päivähoidon tilan ja valitsi parhaita käytäntöjä.

Best practice I -malliksi päivähoitoverkon toiminta nähdään siksi, että verkon toiminta oli asiakysymyksen ympärillä tapahtuvaa kommunikaatiota. Se oli tavallaan kokemusten ja ideoiden eikä vielä tiedon ja sen rajojen kohtaamista.

Vastaavia malleja (esim. Helios II, joulukuu 1996) oli meneillään EU:ssa, kun malli Best practice II alkoi kehkeytyä.

Best practice II

Best practice II, EUROHOME, on asunnottomuuden poistoon tähtäävä EU-hanke (Kärkkäinen 1996). Se illustroi sitä, kuinka paras käytäntö siirtyy asiapolitiikasta tietopolitiikan piiriin, ja sitä, että tällainen siirtymä voidaan rakentaa menneen yhteistyön päälle.

Hanke käynnistyi keväällä 1996 EU:n neljännen tutkimuksen puiteohjelman pohjalta, siis tietopolitiikasta. Tämä tausta voi kuitenkin

kin valaista hanketta vain rajallisesti, sillä hankkeella on myös toinen eli asiapolitiittinen tausta. Hankkeen alkuna asiapolitiikan puolella on asunnottomuutta käsittelevän "havaintoaseman" (European Observatory on Homelessness) toiminta. Tämä asunnottomuutta käsittelevä asiantuntijaryhmä aloitti toimintansa jo vuonna 1989. Aikanaan se sai oman taustansa siitä, että EU oli vuonna 1989 hyväksynyt päätöslauselman toimista syrjäytymistä vastaan. "Havaintoaseman" toiminnassa toteutuu muun toiminnan ohella Best practice I -malli. Komissio on tiiviissä yhteistyössä observatorion kanssa, rahoittaa sitä, mutta observatorio toimii eurooppalaisen asunnottomuutta käsittelevän kattojärjestön FEANTSAN (European Federation of National Organisations Working with the Homeless) alaisuudessa.

EUROHOME-hanke ei käynnistynyt asiapolitiikasta käsin, vaikka sen tausta on sosiaalisen syrjäytymisen problematiikka, sillä EU:lla ei ole asuntopoliittista toimivaltaa. "Nimikkotoimivallan" puutetta ei kuitenkaan voida pitää toiminnan esteenä (ks. Nugent 1994, 270). EU:n tietopolitiikan menneisyys avasi tien sosiaalisen ongelman ratkaisuun tähtäävälle hankkeelle. Vuonna 1995 EU:n neljänteen tutkimuksen puiteohjelmaan sisällytettiin ns. sosiaali-ekonominen tutkimus (TSER). Tämän tutkimusalan yhtenä osiona oli sosiaalinen syrjäytyminen.

Best practice II toimii Delorsin tarkoittamana eri toimijoiden kohtaamisena EU:n tietopolitiikasta asiapolitiikkaan päin. Näin se asettuu tiedon ja vallan väliselle vyöhykkeelle päinvastaisesta suunnasta kuin Best practice I. Kohtaamisen kehittyminen omassa historiassaan näkyy siinä, että hankkeessa ei ole enää kyse ideoiden esille nostamisesta, pikemminkin se toimii niiden "selvittelytoimistona". Hankkeessa arvioidaan jäsenmaissa tehtyä alan tutkimusta, siinä nostetaan esiin sen metodologisia ongelmia, käsitteellistetään asunnottomuutta ja tarkastellaan palvelujen järjestämisen yhteiskunnallisia ehtoja. Hanke tähtää ns. politiikkarelevantin tiedon

tuottamiseen ja sen tavoitteena on antaa suosituksia asunnottomuusongelman poistamiseksi.

Best practice III

PROMISE on tietoteknologian hanke. Sen tavoitteena on tukea ikääntyvien ja vammaisten henkilöiden toimintaa tietoyhteiskunnassa, ja sen avulla pyritään varautumaan tietoteknologian myötä tulevien, ehkä uusienkin esteiden purkamiseen ja ennaltaehkäisyyn (Rautavaara 1997).

Tässä mallissa on edeltäjiinsä nähden erona se, että sille ei ole nimettävissä EU:n komission harjoittamasta sosiaalipoliitikasta nousevaa profiilia samalla tavoin kuin malleille I ja II. Tästä huolimatta parhaan käytännön malliksi se sopii siksi, että hanke on aikaisempia malleja eksplisiittisemmin parhaan käytännön hanke "benchmarking"-tavoitteen merkityksessä.

PROMISE-hanke ei lähde liikkeelle tietopolitiittisesta eikä asiapolitiittisesta toimivallasta: se ei ole siis EU:n tutkimushanke, kuten malli II, eikä EU:n asiahanke, kuten malli I. Se käynnistyi EU:n komission, tarkemmin IS-PON (Information Society Project Office) hankkeena, siis "nimikkopolitiikkojen" ulkopuolelta.

PROMISE käynnistyi tammikuussa 1997. Verrattuna edellä esitettyihin malleihin PROMISE on projektina toteutettava toimintaprosessi. Se ei enää vain levitä eikä myöskään enää vain tuota parasta hyvää käytäntöä, vaan ottaa tällaisen paras käytäntö -historian edellytyksenä, jonka varaan voidaan rakentaa monien eri yhteiskunnallisten toimijoiden mennyttä kohtaamista. PROMISE-hankkeessa näkyy aikaisempi paras käytäntö siinä, että hankkeen ensimmäisessä työpaketissa suoritettiin parhaiden käytäntöjen valintaa. Valinta johti ns. hyvien käytäntöjen käsikirjaan ja hankkeen muut työpaketit hyödyntävät tätä valintavaihetta.

Hankkeessa toimijoina eivät enää ole alan yksittäiset asiantuntijat/tutkijat EU-maista,

vaan hankkeen kohdealueen eurooppalaista edunvalvontaa edustavat järjestöt ja kansalliset tutkimuslaitokset sekä kolmantena osapuolena hallinnon edustajat jäsenmaista. PROMISE-hanke on yhteiskunnallisten intressiryhmien yhteistyöhanke.

Hanke ei enää kokoa yksittäisiä toimijoita, sen sijaan se käyttää näiden esille nostamia ja tuottamia parhaita käytäntöjä. Best practice III kuvastaa historiansa nykymuotoa siinä, että se tekee seurantaa ja arviointia itsestään: hankkeeseen kuuluu kansallisen toiminnan osio. Tässä hankkeen vaiheessa seurataan, mitä uutta kohtaamista hanke on tuottanut, minkä jälkeen asiantuntijatyönä arvoidaan toteutuneen kohtaamisen ongelmia ja esteitä.

PARAS KÄYTÄNTÖ - PERIAATE?

Hallinta on toistaiseksi varsin uusi näkökulma Euroopan unioniin. Sen etuna on EU:n toimivaltaan perustuvan sosiaalipolitiikan ominaisuuteen ymmärtäminen (ks. Leibfried & Pierson 1995), mutta sen pulmana kuitenkin on EU:n sosiaalipolitiikan tarkastelu hallinnan instituutioiden eikä niinkään hallinnan ongelman ratkaisutarpeen kautta.

Best practice -malleissa I-III kysymys, "miten hallita", on asetettu edelle sitä, mitkä ovat hallinnan instituutiot. Tällä lähtökohdalla on se etu, että hyvinvoinnin järjestämistä koskeva hallinnan ongelma näyttäytyy EU:n sisäisenä yhteenkuuluvuus-kysymyksenä.

Analyysini pyrki osoittamaan, kuinka Delorsin idea on tullut ulos hyvinvointivalttiollisesta kontekstistaan. Best practice -mallit kertovat siitä, että tämän kehityksen myötä yhteistyöstä on tullut entistä selvemmin sosiaalipolitiikan tekemisen keino. Parhaan käytännön välinearvo politiikassa ja hallinnan käytössä ei ole uutta. Muun muassa Wolfgang Streeckin (1996, 80) mielestä se, että "asiantuntijat tuottavat konsensusta parhaasta käytännöstä", on uuteen eurooppalaiseen sosiaalipoliittiseen regiimiin johtavan suostuttelevan hallinnan muoto.

Kuvaamani parhaan käytännön mallit kertovat yhteistyön kohdealueiden ohella siitä, kuinka EU-integraation edetessä toimijoita on koottu yhteistyön piiriin. Vaikka EU:n kasvava kiinnostus parhaaseen käytäntöön voitaisiinkin nähdä vain "ituna" lisääntyvän epävarmuuden ja monimutkaistumisen hallintaanottopyrkimyksestä ja vaikka paras käytäntö katsottaisiinkin kuuluvaksi hyvinvoinnin järjestämistä koskevien kysymysten-asettelujen periferiaan, niin mallit hallinnan ongelmaan kytkettynä nostavat esiin hyvin vanhan kysymyksen: "Mikä on yhteiskunnan ymmärtämis- ja muuttamispyrkimysten välinen suhde".

Kysymyksen esitti Gunnar Myrdal vuonna 1958, ja Walter Korpi nosti sen esiin runsas vuosi sitten "euroskleroosia" koskevan keskustelun yhteydessä (ks. Korpi 1996, 418). Korven mielestä kysymys viittaa vakavaan, mutta harvoin keskusteltuun aiheeseen, "nimittäin objektiivisuuden ja arvojen suhteeseen silloin, kun tutkijat osallistuvat politiikan suunnitteluun, usein vielä aloilla, joilla on merkittäviä eri ryhmien välisiä intressiritiriitoja".

Myrdalin kysymys tekee keskustelun parhaasta käytännöstä integraatioprosessista käsin aktuaaliksi. Se viitoittaa tarkastelemaan EU-yhteistyötä parhaan käytännön malleja laajemminkin ns. kolmannesta yhteisöstä (Lindquist 1990, 31) käsin. Tämä yhteisö ilmenee harmaana alueena politiikan ja tutkimuksen välillä. Kolmatta yhteisöä Lindquist pitää tietoperspektiivin esiin nostamisen alueena. Tämä alue jää varjoon tarkasteltaessa politiikan tekoa omana yhteisönään ja tutkimusta omana yhteisönään.

Esittämäni best practice -mallit sijoittuvat tälle harmaalle alueelle. Ne ovat esimerkkejä EU:n sosiaalipolitiikasta näkymättöminä ja perinteisellä tutkimusotteella tavoittamattomina EU:n sisäisinä prosesseina. Ne sisältävät hallinnan problematiikan ja hallitsemisen toteuttamisen ykseyden.

Tästä syystä ne ovat "näkymättömän tytön mekon ja rusetin" näkyväksi tulemista. EU:n

sosiaalisen ulottuvuuden paljastumisena niitä ei tulisi nähdä vain imaginäärisen näennäispolitiikan ilmenemismuotoina. Pikeminkin ne voivat kertoa siitä, että EU:n sosiaalipolitiikassa on kaksi luokkaa – määräyk-

set ja yhteistyö. Ne johtavat tarkastelemaan sitä, kuinka luokat syntyvät siitä, että matka vallasta tietoon on sokkeloinen reitti kovan ja pehmeän politiikan, konfliktin ja yhteistyön välillä (Radaelli 1995, 179).

KIRJALLISUUS

- Annual Report 1992 of European Commission Network on Childcare and other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities
- Barry, Andrew: The European Community and European government: harmonisation, mobility and space. *Economy and Society* 22 (1993): 3, 314–326
- Council Recommendation on child care 92/241/EEC
- European Social Policy. Options for the Union. Green paper, COM 93/551
- European Social Policy. A Way Forward for the Union. White paper, COM 94/333
- Hantrais, Linda: Social policy in the European Union. London: MacMillan Press, 1995
- HELIOS II. Eurooppalainen hyvän käytännön opas. Kohti vammaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Luxemburg: Euroopan komissio, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1996
- Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko: Johdanto: Foucault ja hallinnoimisen ongelma. Teoksessa: Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (toim.): Biovallan kysymyksiä. Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta. Tampere: Gaudeamus, 1997
- Jansson, Tove: Näkymätön lapsi. Juva: WSOY, 1994
- Kari, Matti: Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. EU:n sosiaalipolitiikka Suomen näkökulmasta, Juva: Atena, 1997
- Korpi, Walter: Euroskleroosi ja ekonomistien objektiivisuus – asiantuntijoiden arvojen merkitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/1996, 418–435
- Kärkkäinen, Sirkka-Liisa: Asunnottomuutemme kansainvälisessä vertailussa. Sosiaali- ja terveysviesti 4/1996
- Leibfried, Stephan & Pierson, Paul: Multitiered Institutions and the Making of Social Policy. In: Leibfried, Stephan & Pierson, Paul (eds.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, N.W.: The Brookings Institutions, 1995
- Lindquist, Evert A.: The Third Community, Policy Inquiry, and Social Scientists. In: Brooks, Stephen & Gagnon, Alain-G. (eds.): *Social Scientists, Policy, and The State*. New York: Praeger Publishers, 1990
- Nugent, Neil: *The Government and Politics of the European Union*. London: MacMillan Press, 1994
- Middlemas, Keith: *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973–1995*. London: Fontana Press, 1995
- Pieters, Danny: Qualitative European Social Security Legislation. In: Beck, Wolfgang & van der Maesen, Laurent & Walker, Alan (eds.): *The Social Quality of Europe*. Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 1997
- Radaelli, Claudio M.: The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy* 2 (1995): 2, 159–183
- Rautavaara, Aulikki: Tietoyhteiskunnan lupaus ikääntyville ja vammaisille henkilöille. Tietoa hyvän käytännön mukaisista tietoteknologiasovelluksista. *Kuuloviesti* 8/1997
- Rose, Nikolas: Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa: Eräsaari, Risto & Rahkonen, Keijo (toim.): *Hyvinvointivaltion tragedia. Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Tampere: Gaudeamus, 1995
- Rose, Nikolas & Miller, Peter: Political power beyond the state: the problematics of government. *The British Journal of Sociology* 43 (1992): 2, 173–205
- Social Policy and Economic Performance, Employment, Activating Welfare State and Economic Competitiveness. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Report. NKB, Bleiswijk: The Netherlands' presidency of the European Union, first half 1997
- Streeck, Wolfgang: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Marks, Gary & Scharpf, Fritz W. & Schmitter, Philippe C. & Streeck, Wolfgang: *Governance in the European Union*. London: Sage Publications, 1996
- Widmaier, Ulrich: European Employment Policy and the Maastricht Process. Paper prepared for the Work and Welfare Workshop of the COST A7 Final Conference. London: South Bank University, December 12–13, 1997.