

VIRON ILMANSUOJELUHALLINNON UUDISTAMINEN JA TWINNING –
KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ OSANA SIIRTYMÄVAIHEMAIDEN JULKISEN
HALLINNON MUUTOSTA

Ympäristöpolitiikan pro gradu -tutkielma

Saija Elina Helin

Syyskuu 2005

Yhdyskuntatieteiden laitos

TIIVISTELMÄ

Tutkimus käsittelee Keski- ja Itä-Euroopan jälkikommunististen maiden julkisen hallinnon muospaineita. Eräs muutoksia aiheuttava tekijä on EU-jäsenyys, joka edellyttää hallinnolta EU:n lainsäädännön onnistunutta toimeenpanoa. Oman lisänsä siirtymävaiheeseen tuovat kansainväliset avustusohjelmat ja yhteistyöprojektit, kuten Twinning. Aihetta lähestytään tapaustutkimuksella, jossa tutkimuksen kohteena on Suomen ja Viron välinen Twinning-yhteistyöprojekti, jonka tarkoitus oli kartoittaa Viron ilmansuojeluhallinnon puutteita suhteessa EU:n ilmansuojelulainsäädännön toteuttamiseen. Tutkimuksen tavoite oli selvittää yhteistyöprojektissa mukana olleiden toimijoiden rooleja ja kunkin toimijan vaikutusta projektin tuottamiin tuloksiin. Tavoitteena oli myös saada selville, tavoiteltiinko projektin ja sen tuottamien muutosehdotusten avulla jotakin tiettyä hallinnollista ratkaisua. Tutkimuksessa arvioitiin lisäksi EU-rahoitteisen Twinning-mekanismiin toimivuutta ja sitä, miten se soveltuu siirtymävaihemaiden julkisen hallinnon muutoksen tukemiseen.

Ulkopuolisella rahoituksella toimivia avustusohjelmia on kritisoitu sanelevasta toimintatavasta, kohdemaan olosuhteiden heikosta tuntemuksesta ja ongelmien pintapuolisesta käsittelystä. Toimintaa kohdemaassa vaikeuttaa usein myös ympäröivien olosuhteiden epävakaus. Aihetta käsitellään tässä tutkimuksessa yhden yhteistyöprojektin kautta. Projektin loppuraportti muodosti tutkimuksen kirjallisen taustaineiston. Pääasiallinen tutkimusaineisto kerättiin puolistrukturoitujen haastattelujen avulla. Haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi. Kaikki haastatellut henkilöt olivat projektissa mukana olleita suomalaisia ja virolaisia ympäristöhallinnon virkamiehiä. Haastatteluaineistoa analysoitiin teemoittelun avulla.

EU oli projektissa merkittävä taustavaikuttaja. Ilmansuojeluhallinnon rakenteita käytiin läpi EU:n ilmansuojeludirektiivien vaatimusten perusteella ja tällä tavoin EU oli mukana vaikuttamassa projektin tavoiteisiin. EU ei kuitenkaan käytännön tasolla puuttunut projektissa mukana olevien virkamiesten toimintaan eikä määritellyt etukäteen, millaiseksi Viron ilmansuojeluhallintoa tulisi muuttaa. Kohdemaan virkamiehet eivät ottaneet riittävän suurta vastuuta projektin toteuttamisesta. Päävastuun projektista ottivat EU -jäsenmaata edustaneet suomalaiset, vaikka heidän roolinsa olisi kuulunut olla avustava. Projektin tarkoitus ei ollut muuttaa Viron ilmansuojeluhallintoa minkään valmiin mallin mukaiseksi, vaan ehdottaa muutoksia ottaen huomioon olemassa olevat rakenteet ja direktiivien vaatimukset. Muutosehdotuksia ei oltu toteutettu tutkimuksen tekovaiheessa, joten on mahdollista, että projekti ei onnistunut muuttamaan direktiivien kannalta epäedullisia rakenteita. Twinning on ajatukseltaan hyvä toimintamuoto, mutta käytännössä altis monille ongelmatekijöille, kuten poliittiselle pelille ja toimintaympäristön epävakaudelle.

Avainsanat: Viro, ilmansuojeluhallinto, Twinning, siirtymävaihe, EU-jäsenyys, Keski- ja Itä-Euroopan maat, julkisen hallinnon muutos.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	4
1.1 TUTKIMUKSEN TAUSTA	4
1.2 TUTKIMUSONGELMA	6
1.3 TUTKIMUKSEN LUONNE.....	8
1.4 AINEISTO JA ANALYYSIMENETELMÄT.....	11
2. VIRO: EU-JÄSENYYS, YMPÄRISTÖHALLINTO JA TWINNING	16
2.1 VIRO JA EU-JÄSENYYS.....	17
2.2 VIRON YMPÄRISTÖHALLINTO.....	20
2.3 TWINNING-PROJEKTI ES98/IB-EN-01(A) AIR ACCESSION.....	23
3. JULKISEN HALLINNON MUUTOS KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAISSA	29
3.1 ERILAISIA TAPOJA UUDISTAA JULKISTA HALLINTOA.....	29
3.2 TOIMIVALLAN HAJAUTTAMINEN JA PAIKALLISHALLINNON KEHITTÄMINEN	32
3.3 HALLINNOLLISEN KYVYKKYYDEN VAHVISTAMINEN VS. KEHITTÄMINEN	35
3.4 POLKURIIPPUVUUS JA INSTITUTIONAALINEN UUSIUTUMINEN	39
3.5 KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAIDEN YMPÄRISTÖHALLINNON HEIKKOUKSIA JA HAASTEITA	41
3.6 KANSAINVÄLISET AVUSTUSOHJELMAT	45
4. MUUTOSEHDOTUSTEN SYNTYMINEN, TOIMIJOIDEN ROOLIT JA TWINNINGIN ARVIOINTI	52
4.1 EU TAUSTAVAIKUTTAJANA	52
4.2 DIREKTIIVIEN KAKSIJAKOINEN LUONNE	55
4.3 KÄYTTÄYTYMINEN YHTEISTYÖPROJEKTEISSA	58
4.4 MOTIVAATIO-ONGELMIA	61
4.5 PUOLUEPOLITIikka ASTUU MUKAAN KUVAAN	64
4.6 VIRON YMPÄRISTÖHALLINTO MUUTOKSEN TILASSA.....	67
4.7 TWINNING – AJATUKSENA HIENO.....	70
4.8 JULKISEN HALLINNON MUUTOSTA EI VOI SANELLA ULKOPUOLELTA.....	74
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	77
5.1 ERI TOIMIJOIDEN ROOLIT MUUTOSEHDOTUSTEN LAATIMISESSA.....	77
5.2 MIHIN MUUTOSEHDOTUKSILLA PYRITTIIN?.....	79
5.3 YHTEISTYÖPROJEKTtien ONGELMAKOHTIA	80
LÄHTEET	83
WWW-LÄHTEET	85
LIITE 1	86
LIITE 2	87

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Tutkin työssäni Viron ilmansuojeluhallintoa koskevien muutosehdotusten taustatekijöitä sekä ehdotusten laatimiseen osallistuneiden toimijoiden merkitystä ja rooleja. Tutkimani muutosehdotukset muotoiltiin Suomen ja Viron välisessä Twinning-yhteistyöprojektissa. Tavoitteeni on selvittää, miten projektissa suoritettu ilmansuojeluhallinnon instituutioiden arviointi suoritettiin ja tavoiteltiin tehdyillä päätöksillä jotakin tiettyä hallinnollista mallia. Arvioin myös Twinningin kaltaisen yhteistyön toimivuutta ja sen roolia siirtymävaihemaiden julkisen hallinnon muutoksessa.

Tutkimukseni on luonteeltaan tapaustutkimus. Tutkittavana tapauksena on EU:n jäseneksi toukokuussa 2004 liittyneen Viron ilmansuojeluhallinto ja siihen kohdistunut Twinning-projekti. Tutkimustavoitteeni liittyy laajempaan keskusteluun siirtymävaiheessa olevien jälkikommunististen maiden julkisen hallinnon muutoksista ja Euroopan unionin jäsenyyden tavoittelun vaikutuksesta näihin muutoksiin. Aloittaessani tutkimuksen tekemisen Viro kuului EU-jäsenyyttä hakevien maiden joukkoon. Tässä tutkimuksessa Viro edustaa jälkikommunistista maata, jonka siirtymävaihe koskien julkisen hallinnon muutoksia on vielä kesken. Virossa 1990-luvun alussa alkaneet muutokset ovat olleet suuria ja EU-jäsenyyden tavoittelu on tuonut niihin oman vaikutuksensa. Tämä asetelma tarjoaa mielenkiintoisen mahdollisuuden tutkia, miten yksi julkisen hallinnon osa sopeutuu muutospainaisiin ja miten EU-rahoitteinen yhteistyöprojekti vaikuttaa tähän sopeutumiseen.

Siirtymävaiheen tutkimus on pitkälti keskittynyt talouden muutosten tarkasteluun ja usein puhuttaessa siirtymävaiheesta viitataan juuri taloudellisen järjestelmän muutokseen kohti markkinataloutta. Kommunismin romahdettua 1980-luvun lopussa ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden käännettyä katseensa kohti länttä ja EU-jäsenyyttä kävi vähitellen selväksi, että hallinnon on muututtava radikaalisti. Siirtymävaihe ymmärretään usein vain taloudellisena muutoksena, vaikka sen sisältöön kuuluvat niin hallinnolliset, poliittiset kuin kulttuurisetkin muutokset (Salminen & Temmes 2000, 23). On jopa arvioitu, että tutkijoiden kiinnostus siirtymävaihemaita kohtaan häviää heti, kun ne ovat saavuttaneet markkinataloutteen perustuvan talousjärjestelmän. Talous ei kuitenkaan ole ainoa tutkimisen arvoinen piirre jälkikommunististen maiden siirtymävaiheessa. Siirtymävaiheeseen liittyvät olennaisesti myös poliittisen

järjestelmän muutos totalitarismista kohti liberaalia demokratiaa ja julkisen hallinnon rakenteiden modernisointi. Käyttäessäni tässä tutkimuksessa sanaa siirtymävaihe tai siirtymävaiheita viittaa Keski- ja Itä-Euroopan entisiin kommunistisiin maihin, jotka itsenäistyivät Neuvostoliiton alaisuudesta 1990-luvun alussa ja aloittivat sen jälkeen siirtymävaiheen, johon liittyy olennaisena osana EU-jäsenyyteen valmistautuminen.

Oma tutkimukseni keskittyy siirtymävaiheen hallinnolliseen puoleen eli keskityn työssäni julkisen hallinnon rakenteiden muutoksiin ja niiden lähtökohtiin. Hallinnon muutokset voidaan nähdä osana laajempaa transiitiokehitystä, mutta toisaalta niiden voidaan ajatella aiheutuvan EU-jäsenyyden aiheuttamista vaatimuksista; näin siis niissä siirtymävaiheissa, jotka tavoittelevat EU-jäsenyyttä. Moni eurooppalainen siirtymävaihe on myös uusi EU:n jäsenmaa, kuten esimerkiksi juuri Viro. Näiden maiden hallintoa uudistetaan, koska tehokkaasti toimiva ja neutraali hallinto on yksi modernin ja demokraattisen valtion ominaisuuksista ja toisaalta koska EU-lakien toimeenpano edellyttää vahvempia hallinnon rakenteita. EU-jäsenyyttä tavoittelevien ja jäsenyyteen totuttelevien maiden hallinnollisiin muutoksiin voidaan tämän ajattelumallin perusteella nähdä siis ainakin kaksi syytä.

Mietittäessä poliittisen järjestelmän tai talouden siirtymävaihetta vallitsee melko vahva yksimielisyys siitä, mihin suuntaan kehitys on kulkemassa. Poliittista järjestelmää kehitetään kohti monipuoluejärjestelmää ja demokratiaa, taloutta kohti kapitalistista markkinataloutta. Mutta mihin suuntaan julkista hallintoa ollaan kehittämässä? Onko olemassa jokin hallinnon malli, jota tavoitellaan ja johon oman maan hallintoa verrataan? Yhtenä tavoitteena voitaneen mainita moderni ja tehokas hallinto, mutta mitä tämä käytännössä merkitsee? Tutkimuskohteeksi valitsemani yhteistyöprojekti tarjoaa yhden tavan lähestyä siirtymävaiheissa olevien maiden julkisen hallinnon muutosta ja selvittää muutoksen taustalla vaikuttavia tekijöitä ja toimijoita. Tutkimassani Twinning-projektissa ilmansuojeluhallintoa tarkasteltiin ensisijaisesti EU:n ilmansuojeludirektiivien vaatimusten kautta, joten valitsemassani näkökulmassa korostuu EU:n rooli siirtymävaihemaiden hallinnon muutoksissa.

Tuleva EU-jäsenyys asettaa vaatimuksia hakijamaiden hallinnon kehittämiseksi. Jäsenyyteen valmistautuminen edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia sekä hallinnon ja instituutioiden uudistamista. Hakijamaat eivät kykene toimeenpanemaan yhteisön lainsäädännöllistä kokonaisuutta (*acquis com-*

munautaire) ilman hallinnon rakenteiden vahvistamista. Viron, kuten muidenkin Itä-Euroopan entisten kommunististen maiden, hallintouudistukset liittyvät sosialistisen järjestelmän romahtamiseen 1990-luvun alussa ja sitä seuranneen talouden ja poliittisen järjestelmän sekä niiden instituutioiden uudistamisen tarpeeseen. Tehokkaan hallinnon ja instituutioiden luominen neuvostoajan hallintokoneiston tilalle on ollut huomattava haaste. Näiden tapahtumien jälkeen hallinnon uudistamiseen on vaikuttanut myös EU:n laajentuminen, joka käynnistyi Luxemburgin Eurooppa-neuvoston päätöksellä 1997.

EU-jäsenyyden tavoittelu voidaan nähdä yhtenä kannustimena hallinnon kehittämisessä. 1990-luvun puolivälin jälkeen Keski- ja Itä-Euroopan virkamiehet ja kansalaisyhteiskunnan toimijat sekä kansainväliset avustusohjelmat alkoivat yhä selvemmin keskittää huomionsa ja tukensa EU-jäsenyyden vaatimusten täyttämiseen. Tässä vaiheessa monet kommunismista irtautumista taloudellisesti tukeneet lahjoittajat olivat jo lähteneet alueelta, minkä seurauksena EU:n rooli taloudellisen ja teknisen tuen antajana korostui ympäristöön liittyvissä hankkeissa. (Carmin & VanDeveer 2004, 11.) EU ei kuitenkaan anna tarkkoja ohjeita koskien hakijamaiden hallintouudistuksia, vaan uudistusten tarkka sisältö on viime kädessä maan omalla vastuulla. EU:lle tärkeintä on sen lainsäädännön onnistunut toimeenpano eikä se, miten kukin jäsenmaa toimeenpanon vaatimat järjestelyt hoitaa.

Jokaiselle hakijamaalle yhteinen ongelma näyttää olevan hallinnon rakenteiden puutteellisuus, joka luonnollisesti vaikeuttaa ja hidastaa kansallisen lainsäädännön kehittämistä ja yhteisön lainsäädännön toimeenpanoa. Useissa hakijamaissa ja uusissa jäsenmaissa hallinnon rakenteet ovat liian kehittymättömiä pystyäkseen olemaan vastuussa ja toteuttamaan jäsenyyden vaatimia uudistuksia. Näiden hallinnon puutteiden korjaaminen ja rakenteiden modernisointi on ensiarvoisen tärkeää, jotta hakijamaat ja uudet jäsenmaat kykenisivät toteuttamaan vaaditut muutokset. EU:lla onkin rahoitusohjelmia, joilla se tukee hallinnon uudistamista hakijamaissa. Tästä huolimatta on epätodennäköistä, että lainsäädännön tehokkaan toimeenpanon edellyttämät hallintorakenteet olisivat täysin kunnossa siihen mennessä, kun siirtymävaiheessa olevia maita hyväksytään EU:n jäseniksi.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkimusongelman hahmottuminen alkoi kiinnostuksesta siihen, minkä mallin mukaan, millaisin periaattein ja mihin suuntaan EU-jäsenyyttä hakevien jälkikommunististen siirtymävaihemaiden julkista

hallintoa kehitetään. Ennako-oletukseni oli, että EU ei anna jäsenyyttä tavoitteleville maille selkeitä tai tarkkoja ohjeita hallinnon rakenteiden kehittämiseksi tai neuvo, miten hallintoa tulisi muuttaa, jotta direktiivien täytäntöönpano olisi tehokasta ja onnistunutta. Perekdyttyäni aiheeseen ennako-oletukseni sai vahvistusta, sillä en löytänyt EU:n laatimia tarkkoja tai virallisia ohjeita koskien sitä, miten hakijamaiden tulisi muuttaa hallintoaan pystyäkseen vastaamaan jäsenyyden aiheuttamiin haasteisiin. On kuitenkin todettava, että Euroopasta löytyy eri eurooppalaisten maiden ympäristöviranomais-ten yhteistyötä koskien EU:n ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa, mutta tämän kaltaista toiminta ei voida pitää EU:n virallisena linjauksena tai toimintana.

Keskeiseksi tutkimuskysymykseksi tästä asetelmasta nousee se, mistä julkista hallintoa koskevat muutosehdotukset ovat peräisin ja onko suunnitelluilla muutoksilla jokin selkeä päämäärä tai tavoitellaanko niillä jotakin tiettyä hallinnon mallia. Pyrin työssäni löytämään vastauksen siihen, miten tarkastelemasani Twinning-yhteistyöprojektissa laaditut, Viron ilmansuojeluhallintoa koskevat muutosehdotukset syntyivät. Tarkoitukseni on selvittää, ovatko muutosehdotukset peräisin etupäässä jäsenmaalta, hakijamaalta vai määrääkö EU hallinnon kehittämisen tavoitteet direktiivien kautta tai muulla tavalla. On myös mahdollista, että muutosehdotuksiin vaikutti jokin muu tekijä kuin edellä mainitut kolme toimijaa.

Edellä mainitussa asetelmassa erityisen mielenkiintoista onkin juuri eri tekijöiden vaikutus tehtäviin päätöksiin. Mitä syntyy tilanteesta, jossa mukana ovat siirtymävaiheessa olevan maan oma hallintoperinne, asiantuntijana toimiva EU:n jäsenmaa ja mahdolliset EU:n julkista hallintoa koskevat harmonisointikehotukset? Vaikka en itse löytänyt EU:n laatimia ohjeita hakijamaiden hallinnon kehittämiseksi, pidin mahdollisena, että projektissa mukana olleilla virkamiehillä saattaisi olla tietoa tällaisista ohjeista. Kiinnostavaa on myös se, miten tällaisessa tilanteessa löytyy niin kutsuttu best practice eli paras mahdollinen toimintatapa, jonka mukaan toimitaan, ja toisaalta aiheuttiko eri toimijoista muodostunut asetelma ongelmia tai sekavuutta tavoitteiden suhteen. Tavoitteena on myös saada selvyyttä siihen, onko Twinning mukana olleiden toimijoiden mielestä toimiva tapa avustaa hakijamaita jäsenyyteen valmistautumisessa.

1.3 Tutkimuksen luonne

Tapaustutkimuksessa kiinnostuksen kohteena ovat usein prosessit. Tapaustutkimuksen avulla tuotetaan yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia. Tyypillinen tavoite tällaiselle tutkimukselle on ilmiöiden kuvailu. Jos tutkittavana on yksittäistapaus, sitä tutkitaan yhteydessä ympäristöönsä, josta yksittäistapaus on osa. Aineistoa voidaan tapaustutkimuksessa kerätä useita metodeja käyttämällä. Mahdollisia metodeja ovat mm. havainnointi, haastattelut ja dokumenttien tutkiminen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1998, 130.) Metodien valinnan ratkaisevat lopulta tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset. Tapaustutkimuksessa onkin yleistä, että tutkija käyttää useita tiedonhankintatapoja. Tapaustutkimus ei siis ole yksittäinen menetelmä, vaan ennemminkin erityinen lähestymistapa, jolla tutkija lähestyy tutkimuskohdetta ja kerää siitä aineistoa. Tapaustutkimus voidaan määritellä empiiriseksi tutkimukseksi, joka tarkastelee jotakin ajankohtaista ilmiötä sen omassa kontekstissa ja ympäristössä käyttäen erilaisia aineistoja ja jonka aineiston keräykseen ja analysointiin aikaisemmin kehitellyillä teorioilla on oma vaikutuksensa (Yin 2003, 13–14). Tapaustutkimus voi olla luonteeltaan kartoittavaa (exploratory), kuvailevaa (descriptive) tai selittävää (explanatory) ja sen avulla pyritään ymmärtämään monimutkaisia ilmiöitä säilyttämällä samalla tarkasteltavan ilmiön merkitykselliset ominaispiirteet. (Yin 2003, 1–2.)

Sopivan tutkimusstrategian valitseminen sisältää tutkimuksessa esitettävien kysymysten analysoinnin. Esimerkiksi kysymyksiin ”mitä”, ”kuka”, ”missä” ja ”kuinka paljon” voidaan usein vastata survey-tutkimuksen avulla tai analysoimalla arkistomateriaalia, kuten esimerkiksi taloustutkimuksessa. Tapaustutkimus puolestaan valitaan usein tutkimusstrategiaksi silloin, kun tutkimuksessa esitetään enemmän selitystä vaativia kysymyksiä, kuten esimerkiksi ”miten” ja ”miksi”. (Yin 2003, 6). Tapaustutkimus valitaan lähestymistavaksi usein myös sellaisessa tilanteessa, jossa keskitytään johonkin ajankohtaiseen tosielämän ilmiöön, jonka tapahtumiin tutkijalla ei ole vaikutusvaltaa. Ajankohtaisen ilmiön tutkiminen mahdollistaa aineiston hankkimisen suoralla havainnoimisella tai haastattelemalla ilmiöön liittyviä henkilöitä, mikä ei ole mahdollista tutkittaessa jotakin kaukaisempaan historiaan sijoittuvaa ilmiötä. Tapaustutkimuksen vahvuutena voidaankin pitää sitä, että siinä tutkija pystyy hyödyntämään monia erilaisia aineistoja ja niiden keräysmenetelmiä. (Yin 2003, 7–8).

Tapaustutkimusta on arvosteltu sen heikon yleistettävyyden vuoksi (Yin 2003, 10). Oman tutkimukseni tarkoitus ei ole esittää kaikkien jälkikommunististen maiden ympäristöhallintoa tai kaikkia Twinning-projekteja koskevia yleistyksiä. Sen sijaan pyrin mahdollisimman tarkasti kuvailemaan yhden jälkikommunistisen maan yhteen hallinnon osaan kohdistunutta yhteistyöprojektia ja tutkimaan sen tekemien muutosehdotusten taustatekijöitä ja tekijöiden välisiä suhteita. Tekemieni johtopäätösten tarkoituksena on selvittää, miten tässä tutkimuksessa käytetty tapaus suhteutuu siihen yleiseen teoreettiseen keskusteluun, jota jälkikommunististen maiden ympäristöhallinnon ja -politiikan muutosaineista suhteessa EU-jäsenyyteen on käyty. Tapaustutkimuksen tavoitteena ei siis tarvitse olla yleistettävyys kaikkiin vastaaviin tilanteisiin, vaan pikemminkin analyttinen yleistettävyys eli pyrkimys teorioiden laajentamiseen ja testaukseen (Yin 2003, 10). Tapaustutkimuksen empiirisiä tuloksia verrataan siis aikaisemmin kehiteltyyn teoriaan. Tästä syystä tutkimuksen tekijän olisi kiinnitettävä huomiota myös työnsä teoreettisen viitekehyksen kehittämiseen huolimatta siitä, onko tapaustutkimus selittävää, kuvailevaa vai kartoittavaa. (Yin 2003, 33.)

Omassa tapaustutkimuksessani aineiston hankkimiseen käytettiin haastattelua. Suomen kielessä tutkimuksen tiedonkeruutapaa, jossa henkilöiltä kysytään heidän omia mielipiteitään tutkimuksen kohteesta ja vastaus saadaan puhutussa muodossa, nimitetään haastatteluksi (Hirsjärvi & Hurme 2001, 41). Haastattelu voidaan määritellä keskusteluksi, jolla on ennalta päätetty tarkoitus. Haastattelu eroaa muista keskustelutilanteista merkittävästi, sillä se tähtää informaation hankkimiseen ja on täten ennalta suunniteltua päämäärähakuista toimintaa. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 42.) Tutkimushaastattelu voidaan erottaa käytännön haastatteluista, jotka pyrkivät jonkin käytännön ongelman nopeaan ratkaisemiseen. Tutkimushaastattelujen antamaa tietoa voidaan myös käyttää jonkin käytännön ongelman ratkaisemiseen, mutta vasta sen jälkeen, kun tieto on tieteellisin menetelmin varmennettu ja tiivistetty. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 42). Haastattelu on tutkimuksen aineistonkeruumenetelmänä joustava ja se sopii moniin lähtökohtiin ja tarkoitukseen (Hirsjärvi & Hurme 2001, 14).

Vaikka haastattelu menetelmänä soveltuu monenlaisiin tutkimustarkoituksiin, sen käyttöä on aina harkittava suhteessa tutkimusongelmaan, kohteena olevaan ilmiöön ja sen luonteeseen, vaihtoehtoisin tapoihin hankkia aineistoa ja käytettävissä oleviin taloudellisiin voimavaroihin (Hirsjärvi & Hurme 2001, 15). Haastattelua ei siis tulisi valita aineistonkeruumenetelmäksi vain siksi, että se tuntuu mukavalta,

helpolta tai kiinnostavalta metodilta. Metodien valinnan tulisi sopia yhteen muiden valintojen kanssa ja palvella niitä laajempia päämääriä, joita tutkimuksella on. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 16.) Mielestäni omassa työssäni tutkimuskysymykset ovat ohjanneet metodien valintaa, enkä täten ole valinnut haastattelua metodiksi ennen muiden mahdollisten aineistonkeräysmenetelmien harkintaa tai tutkimuskysymysten tarkentumista nykyiseen muotoonsa.

Omassa tutkimuksessani tarkasteltavana tapauksena on Viron ilmansuojeluhallinto ja siihen kohdistunut Twinning-projekti. Halusin selvittää, miten projektin laatimat muutosehdotukset syntyivät ja mitkä taustatekijät vaikuttivat ehdotusten syntyyn. Tämä asia ei tullut esille projektia koskevasta kirjallisesta materiaalista, joten oli mietittävä muita aineistonkeräysmenetelmiä. Työssäni kirjallinen aineisto, jonka merkittävin osa oli projektin loppuraportti, tuotti lähinnä taustatietoa ja ohjasi tutkimuskysymysten tarkentamista. Tutkimuskysymysten ratkaisemisen kannalta olennaisen tiedon hankkiminen tapahtui haastattelujen avulla. Mielestäni paras tietolähde koskien projektin muotoilemien muutosehdotusten taustalla vaikuttavia tekijöitä ja ehdotusten käytännön muotoilua oli projektin henkilökunta, joka muodostui suomalaisista ja virolaisista ympäristöhallinnon virkamiehistä. Tietolähteiden ollessa henkilöitä päädyin valitsemaan aineistonkeräysmenetelmäksi haastattelujen tekemisen. Tutkimukseni aihe ohjasi täten metodien valintaa. Haastattelujen avulla oli mahdollista saada tutkimusongelman kannalta sellaista tietoa, jota ei muilla metodeilla olisi voitu saavuttaa. Haastateltavat henkilöt työskentelivät eri puolella Suomea ja Tallinnaa, minkä johdosta haastattelujen tekemisestä ei muodostunut käytännön järjestelyjen tai taloudellisten kustannusten kannalta liian vaativaa tehtävää.

Suoritin omat tutkimushaastatteluni puolistrukturoituina haastatteluina. Puolistrukturoitu haastattelu voidaan nähdä lomakehaastattelun ja strukturoimattoman haastattelun välimuotona. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymysten muoto on kaikille sama, mutta haastattelija voi vaihdella kysymysten järjestystä (Fielding 1993, Hirsjärven ja Hurmeen 2001, 47 mukaan). Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat siis kaikille samat, mutta vastauksia ei ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, vaan haastateltavat voivat vastata omin sanoin (Eskola & Suoranta 1998, Hirsjärven ja Hurmeen 2001, 47 mukaan). Eräs näkemys puolistrukturoidusta haastattelusta on, että kysymykset on määrätty ennalta, mutta haastattelija voi vaihdella niiden sanamuotoa (Robson 1995, Hirsjärven ja Hurmeen 2001, 47 mukaan). Puolistrukturoitujen menetelmien ominaispiirre on siis se, että jokin haastattelun näkökohta

on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47). Mielestäni nämä määritelmät kuvailevat melko hyvin tekemiäni haastatteluja. Pysin käymään jokaisen haastateltavan kanssa läpi samat kysymykset, mutta en vaikuttanut vastauksiin antamalla vastausvaihtoehtoja enkä vaatinut saman kysymysjärjestyksen noudattamista kaikkien haastateltavien kanssa. Tekemissäni haastatteluissa on varmasti piirteitä teemahaastattelun periaatteista, mutta koska haastattelut perustuivat melko tarkasti muotoilluille kysymyksille (eikä vain laajemmille teemoille), en nimeäisi omia haastattelujani teemahaastatteluiksi.

1.4 Aineisto ja analyysimenetelmät

Lähestyn tutkimusongelmaani tarkastelemalla Viron ilmansuojeluhallintoon ja -lainsäädäntöön kohdistunutta yhteistyöprojektia. Koska tutkimusongelmani kohdistuu hallinnon muutoksiin, olen valinnut tarkastelun kohteeksi projektin instituutioita käsitelleen työryhmän. Tutkimuksen tausta-aineistona on toiminut projektista kirjoitettu loppuraportti ja etenkin sen instituutiotyöryhmän työskentelyä koskeva osuus. Loppuraportti on antanut tutkimukselle arvokasta taustatietoa ja helpottanut esimerkiksi haastateltavien henkilöiden tavoittamista. Loppuraportin tekstiin ei ole kohdistettu erityistä analysointia, vaan se on lähinnä ohjannut tutkimuskysymysten muotoutumista.

Varsinaisen tutkimusaineiston muodostaa haastatteluaineisto. Tutustumalla projektin tapahtumiin ja toiminnan taustatekijöihin toivoin saavani selvyyttä hallinnon muutosten lainalaisuuksiin ja löytäväni siten vastauksen tutkimuskysymykseeni. Projektissa mukana olleiden suomalaisten ja virolaisten asiantuntijoiden haastatteleminen tuntui luonnolliselta ja järkevältä vaihtoehdolta selvittää projektin tapahtumia ja päästä käsiksi toiminnan taustatekijöihin. Tutkimusaiheeni kannalta keskeisessä instituutiotyöryhmässä oli projektin loppuraportin mukaan työskennellyt viisi henkilöä. Heidän lisäksi pidin tärkeinä haastateltavina koko projektin johtajia, joita oli yhteensä kaksi. Nämä henkilöt muodostivat alkuperäisen haastateltavien joukon.

Ensimmäisten haastattelujen myötä sain hyödyllistä lisäselvyyttä siihen, keitä olisi hyvä haastatella ja keitä ei. Etenkin ensimmäinen haastateltavani antoi erittäin hyödyllistä tietoa projektista ja siihen osallistuneista henkilöistä. Esimerkiksi osa loppuraportissa mainituista instituutiotyöryhmään kuuluneista henkilöistä oli ollut mukana ryhmän toiminnassa vain nimellisesti ja hyvin etäisesti, eikä näitä henkilöitä

täten ollut tarkoituksenmukaista haastatella. Varmistin asian mainituilta henkilöiltä itseltään ja heidän vahvistettuaan ensimmäiseltä haastateltavalta saamani tiedot muuttui alun perin hahmottelemani haastateltavien joukko. Haastateltavista ei silti tullut varsinaista pulaa, sillä ensimmäisten haastattelujen myötä selvisi myös se, että osa lainsäädäntöryhmän jäsenistä oli ollut mukana myös instituutiotyöryhmän toiminnassa. Näin ollen nämä henkilöt osaltaan "korvasivat" instituutiotyöryhmässä vain nimellisesti mukana olleiden henkilöiden luoman aukon.

Kuuden haastattelun jälkeen olin haastatellut kaikki instituutiotyöryhmän toiminnassa aktiivisesti mukana olleet henkilöt yhtä lukuun ottamatta. Kyseinen henkilö työskentelee tällä hetkellä Kööpenhaminassa ja rajallisten taloudellisten resurssien vuoksi haastattelu ei tullut kyseeseen. Ehdotin tilanteen luonteen selvittyä vastaamista haastattelukysymyksiini sähköpostin välityksellä, mutta nähtyään kysymykset kyseinen henkilö kieltäytyi vastaamasta niihin vedoten rajallisiin tietoihinsa. Kuuden haastattelun jälkeen tilanne alkoi vaikuttaa siltä, että kaikki tutkimuskysymysteni kannalta keskeiset ja tavoitettavissa henkilöt oli haastateltu. Lisäksi oma mielipiteeni oli, että myös aineiston saturaatiopiste oli jokin saavutettu tai ainakin oltiin hyvin lähellä sitä. Kuudennen haastattelun jälkeen tein aineistosta alustavan kokonaiskatsauksen, josta kävi ilmi, että tutkimuskysymysten kannalta merkittävää uutta tietoa ei viimeksi tehdyistä haastatteluissa enää tullut ilmi. Näiden tekijöiden tukemana tein päätöksen aineiston riittävydestä ja lopetin haastattelujen tekemisen.

Tutkimusaineisto kerättiin haastatteluin ajalla 9.9.2003 - 4.2.2004. Haastatteluja tehtiin yhteensä kuusi kappaletta. Näistä kolme tehtiin suomen kielellä ja kolme englanniksi. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina puolistrukturoidun haastattelurungon avulla. Haastattelurunko ei täten sisältänyt pelkästään tutkimuskysymystä koskevia laajoja teemoja. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuu (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1998, 204). Omassa haastattelurungossani sen sijaan jokaisen laajemman teeman alle oli muotoiltu joukko tarkempia kysymyksiä. Tätä myös tarkempia kysymyksiä sisältänyttä haastattelurunkoa noudatettiin jokaisessa haastattelussa suunnilleen samassa järjestyksessä jättäen kuitenkin tilaa myös keskustelun rönsyilylle. Strukturoidussa haastattelussa kysymysten ja väitteiden muoto ja esittämisjärjestys on täysin määrätty (Hirsjärvi ym. 1998, 204). Omissa haastatteluissani en kuitenkaan pyrkinyt noudattamaan haastattelurunkoa orjallisesti, vaan tärkeintä oli, että kaikki osa-alueet käytiin läpi, järjestys oli vapaa.

Koska kukaan haastateltavista ei ollut taipuvainen kovin runsaaseen vapaaseen tarinointiin, kaikki haastattelut noudattelivat ennalta laadittua haastattelurunkoa melko tarkasti. Kaikki haastattelut liitettiin nauhoilta tekstimuotoon, jonka jälkeen aineistoa oli tekstimuodossa 62 sivua.

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston analyysi alkaa usein jo itse haastattelutilanteessa. Haastatellessaan tutkija voi tehdä havaintoja ilmiöistä esimerkiksi niiden toistuvuuden ja jakautumisen perusteella. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 136.) Omassa työskentelyssäni tämä vaihe oli selkeästi havaittavissa, sillä jo haastatteluvaiheen aikana aloin hahmottaa haastateltavien puheissa usein toistuvia ja painotettuja aiheita. Haastatteluvaiheen päätyttyä siirryin varsinaiseen aineiston analysointiin. Analysointi alkoi aineiston tiivistämisellä, jonka jälkeen siirryttiin luokitteluun ja teemoitteluun.

Aineistoa luokiteltiin ja analysoitiin teemoittelun avulla. Analysoinnin alkuvaihe piti sisällään aineiston huolellista ja toistuvaa lukemista sekä muistiinpanojen tekemistä. Lukiessani aineistoa pyrin pitämään mielessäni tutkimuskysymykset ja esittämään niiden pohjalta kysymyksiä aineistolle. Tätä vaihetta voidaan nimittää myös tiivistämiseksi, sillä aineistosta karsiutuivat vähitellen pois ne osat, joista ei ollut löydettävissä tutkimuskysymysten kannalta olennaista tietoa. Lukemisen ja muistiinpanojen avulla aineisto alkoi käydä tutuksi ja vähitellen aineistosta alkoi nousta esiin muutamia keskeisiä aiheita. Nämä keskeiset aiheet olivat asioita, jotka esiintyivät aineistossa usein ja joita haastateltavat puheissaan painottivat. Alustavan analysoinnin jälkeen siirryttiin varsinaiseen teemoitteluvaiheeseen.

Teemoittelussa aineistosta nostetaan esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja ja näin on mahdollista vertailla tiettyjen teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa. Teemoittelussa aineistosta voidaan poimia sen sisältämät keskeiset aiheet ja siten esittää se kokoelmana erilaisia kysymyksenasetteluja. Tekstimassasta on ensin pyrittävä löytämään ja sen jälkeen eroteltava tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet. Teemoittelu on suositeltava aineiston analysointitapa jonkin käytännöllisen ongelman ratkaisemisessa, sillä teemoittelun avulla tarinoista voi poimia käytännöllisen tutkimusongelman kannalta olennaisia tietoja ja teemoja. Teemoittelun avulla tekstiaineistosta on mahdollista saada esille kokoelma erilaisia vastauksia tai tuloksia esitettyihin kysymyksiin. Tällöin tutkimustulokset palvelevat parhaiten juuri erilaisia käytännöllisiä intressejä. (Eskola & Suoranta 1998, 175–180)

Hirsjärven ja Hurmeen mukaan teemoittelulla tarkoitetaan sitä, että analyysivaiheessa tarkastellaan sellaisia aineistosta nousevia piirteitä, jotka ovat yhteisiä usealle haastateltavalle. Nämä piirteet saattavat pohjautua haastattelun teemoihin ja onkin oletettavaa, että ainakin lähtökohtateemat nousevat esiin haastatteluista. Tämän lisäksi on tavallista, että esiin nousee lukuisia muita teemoja, jotka eivät ole suoranaisesti haastattelurungon pääteemoja. Analyysissa esiin nostetut teemat pohjautuvat tutkijan tulkintoihin haastateltavien sanomista asioista. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaksi haastateltavaa tuskin ilmaisee saman asian täysin samoilla sanoilla, mutta tutkija liittää asiat silti saman teeman tai luokan alle. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 173.)

Omassa tutkimuksessani teemoittelu aloitettiin poimimalla aineistosta ensin esiin kaikki tutkimuskysymysten kannalta keskeisiltä vaikuttaneet asiat. Nämä asiat kirjattiin ylös erillisille papereille, jotta aineiston käsittelystä tulisi helpompaa. Tämän jälkeen ryhdyttiin etsimään ylöskirjatuille asioille yhteisiä nimittäjiä. Yhteisten nimittäjien etsiminen merkitsi aineiston jaotteleminen teemoihin. Teemojen muodostaminen tapahtui värikoodien avulla niin, että samaa asiakokonaisuutta edustavat asiat merkittiin tietyllä värillä. Eri värejä edustavia teemoja muodostui jaottelun jälkeen kahdeksan kappaletta.

Teemojen muodostamisen jälkeen palasin tarkastelemaan tutkimuskysymyksiäni varmistuakseni siitä, että teemat ovat relevantteja tutkimuskysymysteni kannalta ja että niistä löytyy vastaus tutkimuskysymyksiini. Löytyneiden teemojen yhdisteleminen on mahdollista, mutta en nähnyt sitä tarpeellisena omassa tutkimuksessani. Mielestäni jokainen teema on oma kokonaisuutensa ja eroaa sisällöllisesti niin paljon muista, ettei yhdistämiselle ollut tarvetta. Analyysin tuloksia käsitellään viidennessä luvussa.

Työni etenee aineiston ja menetelmien esittelystä tutkittavan tapauksen esittelyyn, jonka jälkeen siirrytään työn käsitteelliseen taustaan, aineiston analyysiin ja lopuksi johtopäätöksiin. Luvussa kaksi esittelen tutkittavan tapauksen seuraavasti: alaluvussa 2.1 käydään läpi Viron ja EU:n suhdetta ja Viron jäsenyysprosessia, luvussa 2.2 esittelen Viron ilmansuojeluhallintoa ja sen keskeisiä instituutioita ja luvussa 2.3 ilmansuojeluhallintoon kohdistuneen yhteistyöprojektin. Luku kolme sisältää työni käsitteellisen taustan ja esittelee sitä keskustelua, jota Keski- ja Itä-Euroopan maiden julkisen hallinnon muutoksesta on käyty. Luvussa neljä käyn läpi analyysin keskeiset tulokset ja esittelen aineistosta esiin

nousseet tärkeimmät teemat, joita on yhteensä kahdeksan. Luvussa viisi tarkastelen analyysin tuloksia ja teen niistä johtopäätöksiä suhteutettuna tutkimuskysymyksiini ja työni käsitteelliseen taustaan.

2. VIRO: EU-JÄSENYYS, YMPÄRISTÖHALLINTO JA TWINNING

Kiinnostukseni kohdistuu siirtymävaiheessa olevien maiden julkisen hallinnon muutoksiin ja etenkin ympäristöhallintoon kohdistuviin haasteisiin. Työssäni olen rajannut tarkastelun yhteen valtioon ja tiettyyn hallinnon osaan, jolloin tutkimuskohteeksi on muotoutunut Viron ilmansuojeluhallinto. Eräs mahdollinen tapa tehdä tutkimus olisi ollut ottaa mukaan tarkasteluun toinen EU-jäsenyyteen valmistautuva jälkikommunistinen maa Viron lisäksi ja vertailla näiden kahden maan ympäristöhallinnollisia tilanteita välillä. Verrattuna Viroon oma tietämykseni muiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden jäsenyyssvalmisteluista ja ympäristöhallinnon tilasta on kuitenkin vähäisempää, minkä vuoksi toisen maan ottaminen mukaan olisi vaatinut huomattavaa ja aikaa vaativaa perehtymistä tämän maan tilanteeseen. Lisäksi aineiston hankkiminen olisi muuttunut nykyistä vaikeammaksi, sillä haastattelumatkojen tekeminen esimerkiksi Unkariin ei olisi ollut yhtä vaivatonta kuin Viroon.

Lopullisesti päädyin ottamaan tutkimukseen mukaan vain yhden tapauksen saatua selville, että Virossa oli toteutettu suomalaisten ja virolaisten yhteistyönä ilmansuojeluhallintoon kohdistunut Twinning-hanke. Koska en saanut tietooni toista Twinning-hanketta, jossa Suomi olisi ollut mukana ja joka olisi kohdistunut jonkin EU-jäsenyyttä hakevan Keski- ja Itä-Euroopan maan ympäristöhallintoon, päätin keskittää tarkastelun yhteen tapaukseen. En nähnyt järkevänä ottaa mukaan tutkimukseen toista hanketta, jossa osapuolina olisivat olleet kaksi muuta maata Suomen ja Viron lisäksi. Mielestäni tämä olisi tehnyt asetelmasta sekavan ja tehnyt aineiston keräämisestä liian vaativaa pro gradu -tasoiseen työhön.

Viron valitsemista tarkastelun kohteeksi voidaan perustella monilla syillä. Ensimmäisenä voin todeta, että Viro on itselleni tutuin EU-jäsenyyttä hakevista maista, ja tiesin jo etukäteen jonkin verran maan jäsenyyssvalmisteluista. EU:n laajentumista olen seurannut lisäksi sivuaineena suorittamieni Eurooppaopintojen yhteydessä. Toiseksi katsottaessa demokratisoitumiskehitystä ja taloudellista tilannetta, Viro voidaan asettaa jälkikommunististen maiden kärkijoukkoon. Se on heti EU:n laajentumisneuvotteluiden alusta lähtien kuulunut myös edistyneimpien hakijamaiden joukkoon ja edennyt jäsenyyssvalmisteluissaan hyvin. Tästä syystä voidaan olettaa, että sen hallinnossa on jo mahdollisesti tapahtunut joitakin muutoksia ja että se täten tarjoaa otolliset mahdollisuudet tutkia näiden muutosten taustatekijöitä. EU-

jäsenyyden perusvaatimusten lisäksi jäsenyydsvalmisteluihin liittyy olennaisena osana hallinnon vahvistaminen ja modernisointi, sillä ilman hallinnon rakenteiden vahvistamista ja viranomaisten koulutusta EU:n lakien omaksuminen ja käytännön toimeenpano olisi mahdotonta. Viro ja sen ilmansuojeluhallintoon kohdistunut Twinning-hanke oli täten otollinen tapaus tutkimustani varten.

2.1 Viro ja EU-jäsenyyden

Tutkittavana on jälkikommunistinen siirtymävaihe Viro, ja yksi sen julkisen hallinnon osa, tässä tapauksessa ilmansuojeluhallinto. Näkemykseni on, että Viron julkista hallintoa, tässä tapauksessa ilmansuojeluhallintoa ja sen muutoksia, ei voida tutkia liittämättä sitä Viron laajempaan kehitykseen. Kehityksellä viitataan tässä yhteydessä etenkin kommunismin kaatumiseen, EU-jäsenyyden hakemiseen ja jäsenyydsvalmisteluihin sekä näiden tekijöiden julkiselle hallinnolle aiheuttamiin muutospaineesiin. Hallinto ei kehity tyhjiössä tai riippumatta ympäröivän yhteiskunnan tapahtumista, ja hallinnon rakenteita koskevat muutosehdotukset eivät synny tyhjästä tai vahingossa. Tästä syystä en pitänyt mahdollisena tutkia Viron ilmansuojeluhallintoa liittämättä työhöni jonkinasteista selvitystä Viron tilanteesta ja sen kehityksestä entisestä kommunistisesta maasta tulevaksi EU-jäsenmaaksi. Tutkimukseni tapaus voidaan siis nähdä kaksiosaisena.

Eurooppaa vuosikymmeniä jakaneet poliittiset rajat murtuivat 1990-luvun alussa, jolloin kommunistis-sosialistiset hallitukset kaatuivat Keski- ja Itä-Euroopassa. Keski- ja Itä-Euroopan valtioilla on siitä lähtien ollut valtava uudistamistyö edessään, kun ne ovat yrittäneet uudistaa ja elvyttää talousjärjestelmiään sekä poliittista kulttuuriaan. Näiden maiden poliittisessa ja taloudellisessa tilanteessa onkin tapahtunut valtavia muutoksia viimeisimmän kymmenen vuoden aikana. Maiden hallitukset ja päätöksentekijät ovat tehneet vaikeita ja suuria päätöksiä luopuessaan vanhoista käytännöistä sekä siirtyessään markkinoiden vapauttamiseen ja avaamiseen. (Agenda 2000 1999, 7.)

Keski- ja Itä-Euroopan maiden kehitys on ollut suuri haaste myös EU:n jäsenmaille. EU on tukenut entisten kommunististen maiden demokratisoitumisprosessia eli sellaisten instituutioiden luomista, jotka takaavat ihmisoikeuksien ja kansanvaltaisuuden toteutumisen sekä maiden siirtymistä kohti markkinatalouteen perustuvaa taloudellista järjestelmää. Keski- ja Itä-Euroopan maiden vakaa kehitys ja in-

tegroituminen Eurooppaan on nähty EU:ssa tärkeänä kysymyksenä koko Euroopan turvallisuuden kannalta. (Pluenecke 1994, 7.)

Kylmän sodan päättymisen ja kommunismin romahtamisen jälkeen paineet Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittämiseksi osaksi Euroopan unionia kasvoivat. EU:n piti tehdä ratkaisu ja päättää, miten se suhtautuu näiden maiden haluun päästä unionin jäseniksi. Koko Euroopan turvallisuuden ja vakauden vuoksi katsottiin välttämättömäksi, että Keski- ja Itä-Euroopan valtiot pääsevät mukaan unioniin, ja yhteistyö jäsenyyksivaatimusten tavoittamiseksi aloitettiin. Viro haki EU:n jäsenyyttä vuonna 1995, neljä vuotta sen itsenäisyyden palauttamisen jälkeen. Komissio esitteli Euroopan parlamentille heinäkuussa 1997 suunnitelmansa EU:n asteittaisesta laajentumisesta Itä-Eurooppaan. Jäsenyysneuvottelut uusien hakijamaiden kanssa aloitettiin vuonna 1998. (Agenda 2000 1999, 10.)

Hakijamaista erotettiin EU:n toimesta nk. Luxemburg-ryhmä, jonka katsottiin olevan edistyneempi kuin muut hakijamaat siten valmiimpi jäsenyysneuvottelujen aloittamiseen. Näihin ensimmäisen aallon maihin kuuluivat Viron lisäksi Unkari, Puola, Tshekin tasavalta, Slovenia ja Kypros. Erilaisia arvioita näiden viiden valtion lopullisesta liittymisajankohdasta oli tuolloin esillä useita. Vuonna 1999 Helsingin Eurooppa-neuvostossa jäsenyysneuvottelut päätettiin aloittaa kuuden uuden hakijamaan kanssa. Tähän niin kutsuttuun Helsinki-ryhmään kuuluivat Slovakia, Latvia, Liettua, Malta, Bulgaria ja Romania. Jäsenyysneuvottelut Viron ja EU:n välillä saatiin päätökseen 13. joulukuuta 2002, ja liittymissopimus allekirjoitettiin 16. huhtikuuta 2003. Viro liittyi EU:n jäseneksi toukokuussa 2004. (Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership 2003, 3.) EU hyväksyi uusiksi jäsenikseen 1. toukokuuta 2004 kaikki edellä mainitut maat lukuun ottamatta Romaniaa ja Bulgariaa, eli yhteensä 10 uutta jäsenmaata. Romanian ja Bulgarian liittymisajankohdaksi on arvioitu vuotta 2007. (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm>.)

EU-jäsenyyteen valmistautuminen on merkinnyt Virolle laajan EU-lakien kokonaisuuden liittämistä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Eräs jäsenyyssehtojen keskeisistä vaatimuksista on juuri se, että Euroopan yhteisön koko lainsäädäntö on omaksuttu ja pantu täytäntöön liittymishetkellä. Jäsenyysneuvotteluissa on kuitenkin käynyt ilmi, että useilla hakijamailla on ongelmia tämän vaatimuksen kanssa. Ongelmana ei ole niinkään lakien siirtäminen kansalliseen lainsäädäntöön, vaan niiden käytännön täy-

täytäntöpano. On eri asia laittaa laki paperille kuin huolehtia siitä, että laki todellisuudessa toimii ja sen vaatimat hallinnon rakenteet ovat olemassa. EU-lakien täytäntöpanon varmistaminen onkin vaatinut hakijamailta hallinnon rakenteiden muuttamista ja vahvistamista.

Komissio on seurannut hakijamaiden edistymistä yhteisön lainsäädännön omaksumisessa jäsenyysneuvotteluiden aloittamisesta alkaen ja laatinut kustakin maasta erikseen useita seurantaraportteja. Vuoden 2003 Viroa koskevassa seurantaraportissaan komissio toteaa:

Estonia is generally meeting the commitments that it has made in the negotiations. (...) Bearing in mind the progress achieved since the Opinion, the level of alignment and administrative capacity that Estonia has achieved at this point in time and its track record in implementing the commitments that it has made in the negotiations, the Commission considers that Estonia will be able to assume the obligations of membership in accordance with the envisaged timeframe. In the period leading up to accession, Estonia needs to continue its preparations, in line with the commitments it has made in the accession negotiations. (Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership 2003, 9.)

Viron hallinnollisesta kyvystä toteuttaa *acquis communautaire* komissio toteaa vuoden 2003 seurantaraportissaan seuraavasti:

In most areas Estonia is reasonably advanced in terms of developing the necessary administrative capacity to implement and enforce the *acquis*. However, as highlighted above, there are a number of areas where much has already been done but further efforts will also be needed to complete the work. In particular, these areas are free movement of persons, fisheries, agriculture, taxation, social policy and employment, energy, regional policy, environment, customs and justice and home affairs. (Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership 2003, 9.)

Viro on onnistunut jossain määrin parantamaan hallinnon toimintakykyä ja luomaan näin paremmat olosuhteet yhteisön lainsäädännön käytännön toimeenpanolle. Komission näkemyksen mukaan montaa hallinnon osa-aluetta on kuitenkin edelleen kehitettävä.

On ollut myös muita syitä uudistaa hallintoa kuin tuleva EU-jäsenyys. Entisten sosialististen maiden ongelmana on ollut kansalaisten vähäinen luottamus julkista hallintoa kohtaa. Neuvostoaikana julkinen hallinto oli yksi kommunistisen puolueen väline puolueen päätösten toimeenpanemiseksi. Hallinto oli

alistettu puolueelle. Kun hallintoa alettiin rakentaa uudelleen 1990-luvun alussa, eräs tärkeimmistä tavoitteista oli hallinnon demokratisoiminen ja kansalaisten luottamuksen lisääminen hallintoa kohtaan. Myöhemmin tehokkuuden lisäämisestä on tullut yksi keskeisistä tavoitteista. (Development solutions for increasing the administrative capacity of the Estonian local government system 2003, 1.) Huhtikuussa 2001 Viron hallitus hyväksyi julkisen hallinnon uudistamista koskevan ohjelman. Tämän hallintouudistusstrategian pohjalta Viron parlamentti ryhtyi muuttamaan julkishallintoa koskevaa lainsäädäntöä. (National Programme for Adopting the Acquis 2002–2003 2002, 1.)

Ohjelma koostuu viidestä ala-ohjelmasta. Näistä neljä koskee keskushallinnon vahvistamista ja yksi alueellisen hallinnon kehittämistä. Strategian yleisenä tavoitteena on hallinnon toiminnan tehostaminen. Tähän pyritään mm. optimoimalla tehtävien jakaantumista ja yhteistyötä eri instituutioiden välillä. Tällä toimenpiteellä pyritään siihen, että samoja asioita ei hoidettaisi monella taholla. Tärkeä osa ohjelmaa on myös viranomaisten koulutus ja hallinnon muuttaminen kansalaisläheisemmäksi (citizen-oriented public administration). (National Programme for Adopting the Acquis 2002–2003 2002, 1–3) EU-jäsenyyden tavoittelemisen ja jäsenyyden saamisen vuoksi eräs tärkeä osa julkisen hallinnon kehittämistä on ollut viranomaisten koulutus EU-asioissa. Viranomaisten on kyettävä osallistumaan EU-tason kokouksiin ja asioiden valmisteluun, mikä vaatii kielitaidon lisäksi vankkaa tietämystä oman maan tilanteesta, tietämystä muiden jäsenmaiden olosuhteista sekä EU:n toimintaperiaatteiden ja lainsäädännön ymmärtämistä. (National Programme for Adopting the Acquis 2000 2000, 7.)

2.2 Viron ympäristöhallinto

Nykyisen ympäristöhallinnon instituutiot luotiin Virossa 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa. Ympäristöhallinnon merkittävimmät uudistukset ovat haastatteluaineiston perusteella tapahtuneet vuosina 1999 ja 2000. Tässä luvussa tarkastellaan ympäristöhallinnon ja erityisesti ilmansuojeluhallinnon keskeisiä rakenteita ja niitä muutoksia, joita vuoden 1999/2000 uudistus toi mukanaan. Näin saadaan kuva siitä, millaisessa institutionaalisessa tilanteessa tutkimani Twinning-projekti käynnistyi ja toimi.

Viron lakeja säätävänä elimenä toimii parlamentti, Riigikogu, jossa on 101 jäsentä. Parlamentti ja sen jäsenet jakautuvat komissioihin, joista jokainen keskittyy tiettyyn osa-alueeseen. Komissioiden tärkein

tehtävä on laatia lakiehdotuksia ja esitellä niitä parlamentille, joka lopulta hyväksyy lait. Ympäristöön liittyvien lakien valmistelusta vastaa ympäristökomissio. (Project Completion Report 2001, 46.)

Keskeisin instituutio Viron ympäristöpolitiikan toteuttamisessa on ympäristöministeriö. Ympäristöministeriön tärkeimmät tehtävät ovat ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun hallinta (management); maankäyttöön liittyvien kysymysten sääntely (regulation); luonnonvarojen käytön ja suojelun hallinta; säteilyturvallisuuden turvaaminen; ympäristön valvonta; meteorologisten havaintojen sääntely; luonnonympäristön ja meriympäristön tutkimus; maantieteelliset, maan mittaukseen ja karttojen tekemiseen liittyvät tutkimukset sekä lisäksi edellä mainittuihin osa-alueisiin liittyvien lakiehdotusten laatiminen. (Project Completion Report 2001, 46.)

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavan Twinning-projektin kannalta keskeinen ilmansuojeluhallinnon osa oli ympäristöhallinnan ja -teknologian osasto ympäristöministeriössä. Kyseinen osasto on suhteellisen uusi, sillä se perustettiin ympäristöhallinnon uudistuksen yhteydessä vuonna 2000. Uusi osasto yhdisti ympäristöosastolla sijainneen ilmajaoston ja luonnonsuojeluosastolla sijainneen ympäristöhallinnan jaoston. Ilmansuojelun alueella tämä uusi osasto on vastuussa ilmansuojelun ja säteilyturvallisuuden koordinoinnista kansallisella tasolla sekä näihin liittyvien ohjelmien ja toimintatapojen elaboroinnista ja toteutuksesta. Osasto myös valvoo ilmansuojeluun liittyvien taloudellisten ohjelmien, toimintatapojen ja lakialoitteiden suunnittelua. Lisäksi osasto koordinoi yhteistyötä muiden valtion instituutioiden, alueellisen hallinnon ja kuntien välillä sekä vastaa kansainvälisestä yhteistyöstä ilmansuojelu- ja säteilyasioissa. Osasto huolehtii myös ilmansuojelusektorin asiantuntijoiden koulutuksesta. Sen tehtäviin kuuluu myös kansainvälisistä sopimuksista nousevien velvollisuuksien toteuttaminen ja valvominen. Osastolla on myös erityinen, lupien myöntämiseen liittyvä tehtävä. Se myöntää ilmaa koskevat päästöluvut laitoille, joissa on yli 100 metrin pituinen piippu. Osasto vastaa myös IPPC -direktiivin (Integrated Pollution Prevention and Control) omaksumiseen ja toteuttamiseen liittyvistä asioista. (Project Completion Report 2001, 47–48.)

Viro on jaettu hallinnollisesti 15 maakuntaan. Jokaisessa maakunnassa on oma ympäristöosastonsa. Vuoden 1999/2000 ympäristöhallintoa koskeneen hallintouudistuksen yhteydessä maakuntien ympäristöosastot siirtyivät ympäristöministeriön alaisuuteen, ja niistä tuli ympäristöministeriön rakenteellisia

yksiköitä. Tätä ennen ympäristöosastot olivat toimineet sisäasiainministeriön alaisuudessa. Maakuntien ympäristöosastot ovat tärkeitä yksiköitä, sillä niillä on keskeinen osa ympäristölainsäädännön käytännön toteuttamisessa, lähinnä lupien myöntämisen kautta. Niiden velvollisuutena on myöntää vesi- ja jätelupia sekä ilmaa ja vettä koskevia päästölupia. Niiden toimialueeseen eivät kuulu päästöjä tuottavat laitokset, joiden piippu on yli 100 metriä korkea. Ympäristöosastot vastaavat myös ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) omalla alueellaan. (Project Completion Report 2001, 48.)

Tärkeä instituutio ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa on ympäristöinspektoraatti. Ympäristöinspektoraatin historia alkaa vuodesta 1991, jolloin Viroon perustettiin luonnonsuojelutarkastajan virka. Luonnonsuojeluinspektoraatti perustettiin vuonna 1996. Vuonna 1997 vuotta aiemmin perustettu luonnonsuojeluinspektoraatti muutettiin ympäristöinspektoraatiksi. Vuosina 1999-2000 toteutetut, ympäristöministeriön kohdistuneet muutokset vaikuttivat myös inspektoraattiin. Tällöin meriinspektoraatti yhdistettiin ympäristöinspektoraattiin ja lisäksi entisten alueellisten ympäristöosastojen tehtävät siirrettiin ympäristöinspektoraatille. Tällä hetkellä inspektoraatissa työskentelee 272 henkilöä, joista 70 % toimii tarkastajina. Inspektoraatti koordinoi ja ohjaa ympäristön ja luonnonvarojen käytön ja suojelun valvontaa sekä valvoo asiaan kuuluvan lainsäädännön noudattamista. Inspektoraatti valmistelee toimialaansa kuuluvaa lainsäädäntöä, kansallisia ohjelmia ja kehityssuunnitelmia. Inspektoraatilla on oikeus vaatia hyvitystä luonnonvarojen tai ympäristön laittomasta käytöstä tai vahingoittamisesta. Inspektoraatti on vastuussa ympäristön käytön valvonnasta kansallisella tasolla, ja se on täten tärkein täytäntöönpanosta vastaava elin ympäristönsuojelussa. Ympäristöinspektoraatin sisällä ilmansuojeluasioista vastaa ympäristönsuojeluosasto, jossa työskentelee tällä hetkellä seitsemän henkilöä. Lisäksi ilmansuojeluasioita hoitaa seitsemän inspektoraatin alueellista osastoa, joiden yhteenlaskettu henkilömäärä ilmansuojelussa on 21. (Project Completion Report 2001, 49–50.)

Ilmansuojelun instituutioista puhuttaessa on hyvä mainita myös Viron ilma- ja vesitieteen laitos. Laitos on valtion instituutio ja sen päätyö on tehdä Virossa ja siihen kosketuksissa olevilla vesialueilla ilmaan ja veteen liittyviä mittauksia sekä näihin liittyvää tieteellistä ja käytännön tutkimusta. (Project Completion Report 2001, 50.)

Näiden tärkeimpien instituutioiden lisäksi lukuisilla muilla tahoilla on omia, ilmansuojeluun liittyviä tehtäviä. Esimerkkinä voidaan mainita teknisten tarkastusten neuvosto, joka valvoo nestemäisten polttoaineiden varastointia ja kuljetusta sekä näihin toimintoihin liittyviä VOC-päästöjä (volatile organic compounds). Polttoaineiden laatua valvoo puolestaan kuluttajainsuojaneuvosto. Kuriositeettina voidaan mainita, että myös Tarton yliopistolla on tiettyjä ilmansuojeluun liittyviä tehtäviä. Se on ollut vuodesta 1999 mukana ENEMP:n (Estonian National Environmental Monitoring Programme) toteuttamisessa, ja nykyään sen tehtäviin kuuluu ympäristön valvonnan koordinointi, tilastollisen tiedon analysointi ja sen julkaiseminen Internetissä. (Project Completion Report 2001, 54–55.) Ilman laadun valvonnassa keskeisiä instituutioita ovat Tarton yliopiston lisäksi ympäristötietokeskus ja ympäristöntutkimuskeskus. Ympäristötietokeskus on vastuussa valvontaan liittyvän tiedon keräämisestä, analysoinnista, varastoinnista ja julkaisemisesta. Ympäristöntutkimuskeskus puolestaan vastaa ilman laatua mittaavien asemien verkostosta. (Project Completion Report 2001, 45.)

Vuoden 2003 Viroa koskevassa seurantaraportissaan komissio toteaa ilmansuojelulainsäädännöstä ja -hallinnosta seuraavasti:

In the air quality sector, the acquis has not yet been fully transposed. The Ambient Air Protection Act, one new implementing regulation and two existing regulations need to be amended as regards air quality directives. Administrative capacities are in place and function adequately. Air quality plans and programmes need to be completed and monitoring enhanced by accession. As regards volatile organic compound emissions from storage and distribution of petrol, a transitional arrangement until 31 December 2006, with intermediate targets, has been agreed for certain installations in Estonia. (Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership 2003, 42.)

Ilmansuojelulainsäädännön omaksumisessa on siis vielä keskeneräisyyttä. Hallinnon rakenteista sen sijaan todetaan, että ne ovat paikallaan ja toimivat riittävän hyvin. Edistystä hallinnon kyvyssä toimeenpanna ilmansuojeludirektiivit onkin varmasti tapahtunut, mutta rakenteiden vahvistamista tulisi edelleen jatkaa.

2.3 Twinning-projekti ES98/IB-EN-01(a) Air Accession

EU tukee hakijamaita jäsenyysvalmisteluissa monin eri tavoin. Taloudellisen tuen antamisessa tärkeitä ovat erilaiset rahoitusohjelmat. Esimerkiksi voidaan ottaa EU:n Phare-rahoitusohjelma, joka on suun-

nattu jäsenyyttä hakeneiden maiden jäsenyysohjelmissä tukemiseen. Keski- ja Itä-Euroopan tukemiseen tarkoitettu Phare-ohjelma on toiminut vuodesta 1989 lähtien. Aluksi ohjelman kautta kanavoitiin varoja markkinatalouden kehittämiseen. Luxemburgin Eurooppa-neuvostossa 1997 tehtiin päätös EU:n laajentumisesta. Tämän jälkeen Phare-ohjelman painopiste siirtyi institutionaaliseen kehittämiseen. Ohjelman tarkoituksena on kehittää hakijamaiden hallintojärjestelmiä sekä kouluttaa virkamiehiä ja relevantteja, yksityisen sektorin toimijoita. Ohjelma kattaa laajalti hallinnon eri aloja tuomioistuimista tilintarkastukseen ja ympäristön suojeluun. Tämän ohjelman kautta EU pyrkii auttamaan hakijamaita saavuttamaan jäsenyyden edellyttämät tavoitteet mahdollisimman pian. Phare -määrärahoja käytetään sekä investointeihin että hallinnon vahvistamiseen. Institutionaaliseen ja hallintorakenteen vahvistamiseen kohdennetaan 30 % hakijamaahan suunnatusta Phare-rahoituksesta. Loput 70 % ohjataan tätä institutionaalista kehittämistä tukeviin investointeihin. Hakijamaiden tarpeet ovat suuret erityisesti ympäristönsuojelussa ja liikenteessä. (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare.>)

Taloudellisen avun lisäksi EU tarjoaa hakijamaille teknistä tukea. Tärkeä instrumentti teknisen tuen antamisessa on Twinning-toiminta, joka on osa Phare-ohjelmaa. Twinning on komission aloitteesta syntynyt toimintamuoto, jonka tarkoituksena on vahvistaa hakijamaiden kykyä omaksua ja toimeenpanna yhteisön lainsäädännön kokonaisuus eli *acquis communautaire* (Institution Building in the Framework of European Union Policies – A Reference Manual on ”Twinning” Projects 2004, 2). Twinning-toiminnan kautta jäsenmaiden viranomaiset työskentelevät hakijamaiden kollegoidensa kanssa, ja siirtävät näin EU-lainsäädännön asiantuntemustaan jäsenyyteen valmistautuvan maan hyväksi. Twinning-toimintaa voidaan hyödyntää kaikissa yhteisön lainsäädännön osa-alueissa, ei siis pelkästään ympäristölainsäädännössä. Phare-tuki Viron Twinning-hankkeille on tosin keskitetty tietyille prioriteettialueille, joista yksi on ympäristö (Project Completion Report 2001, 9).

Yhteisön koko lainsäädännön omaksuminen on huomattava haaste uusille jäsenmaille. Yksistään yhteisön ympäristölainsäädännön omaksuminen vaatii suuria ponnisteluja, sillä ympäristöä koskevia lakeja on EU:ssa tällä hetkellä noin 300. Jäsenyyttä tavoittelevilta mailta edellytetään, että yhteisön ympäristölainsäädäntö on liittymishetkellä kokonaisuudessaan liitetty osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lait saatetaan pystyä liittämään kansalliseen lainsäädäntöön vaaditussa ajassa, mutta on odotettavissa viive,

ennen kuin koko ympäristölainsäädäntöä käytännössä noudatetaan hakijamaissa. EU on ratkaissut ongelman myöntämällä uusille jäsenmaille siirtymäaikoja lakien käytännön toimeenpanoon.

Lakien omaksuminen paperilla ei siis yksin riitä, vaan myös lainsäädännön käytännön toimeenpanosta tulee huolehtia. Toimeenpanon toteuttaminen edellyttää monessa uudessa jäsenmaassa ja hakijamaassa hallinnon ja instituutioiden vahvistamista. Maiden on koulutettava ympäristöviranomaisia ja lisättävä ympäristöhallinnon henkilöstömäärää. Paikallisten ja alueellisten ympäristöviranomaisten osa muodostuu keskeiseksi, sillä he ovat lopulta vastuussa ympäristölainsäädännön käytännön toimeenpanosta. Ilman toimeenpanosta huolehtivia ammattitaitoisia ihmisiä ympäristölait ovat vain tekstejä paperilla, ja niiden hyöty ympäristölle jää olemattomaksi. Hakijamaiden tulisi luoda tehokas hallinto sekä instituutiot, jotka pystyvät huolehtimaan yhteisön lainsäädännön toimeenpanosta. Twinningin tarkoitus on avustaa tässä tehtävässä. Vahvemman infrastruktuurin ja parempien hallinnollisten valmiuksien myötä hakijamaiden on helpompi vastata yhteisön lainsäädännön käyttöönoton aiheuttamiin haasteisiin.

Tutkimuskohteena on Viron ilmansuojeluhallintoa ja -lainsäädäntöä koskenut Twinning-projekti, joka toteutettiin suomalaisten ja virolaisten ympäristöhallinnon virkamiesten yhteistyönä. Tutkimuksessa keskitytään projektin hallinnolliseen osioon ja sen tekemien muutosehdotusten taustatekijöihin. Viro luovutti hankkeen alustavan suunnitelman komissiolle huhtikuussa 1998. Komissio hyväksyi projektin kesäkuussa 1998. Jäsenvaltiot esittivät Twinning-ehdotuksensa heinäkuussa 1998, ja Twinning-partnerit valittiin elokuussa 1998. Ehdotuksensa jättäneistä jäsenmaista hankkeeseen valittiin mukaan Suomi (Lead Agent) ja Saksa (Sub-Agent). Komissio hyväksyi Twinning-sopimuksen 11. helmikuuta 1999. Lopullisesti sopimuksen hyväksyi komission edustajisto (EC Delegation) 26. heinäkuuta 1999. (Project Completion Report 2001, 9)

Viron ilmansuojelulainsäädännön ja -hallinnon kehittämistä sekä ilman laadun seurantaan koskenut hanke (ES98/IB-EN-01(a) - Air Accession) alkoi 1. lokakuuta 1999, ja se saatiin päätökseen 30. syyskuuta 2001. Hankkeen tarkoitus oli selvittää ilmansuojelulainsäädännön ja -hallinnon nykytilanne ja kehittämistarpeet. Päävastuu hankkeesta oli Suomella, mutta mukana oli asiantuntijoita myös Saksasta. Projekti jakaantui neljään työryhmään: lainsäädäntö, instituutiot, koulutus ja monitorointi. Työryhmistä monitorointi (ilman laadun valvonnan kehittäminen) oli Saksan vastuulla ja johtama. Projektin toteut-

taminen jaettiin kahteen osaan. Ensimmäisen vuoden aikana keskityttiin lainsäädännön ja hallinnon puutteiden käsittelyyn sekä lainsäädännön tarvitsemiin muutoksiin. Toisen vuoden aikana keskityttiin selvittämään tarvittavat toimenpiteet (etenkin hallinnossa ja koulutuksessa). Instituutioiden arvioimiseen keskittynyt työryhmä toteutti projektin aikana seuraavia toimenpiteitä: ilmansuojelulle relevanttien viranomaisten ja instituutioiden sekä näiden tehtävien tunnistaminen, instituutioiden puutteiden tunnistaminen, instituutioiden arvioiminen ja suositusten esittäminen (Project Completion Report 2001, 16).

Käydessään läpi Viron ilmansuojeluhallintoa instituutiotyöryhmä totesi, että Viro on edistynyt hyvin EU:n ilmansuojelulainsäädännön toteutuksessa. Vastuulliset tahot on määritelty, ja hallinnon rakenteita on vahvistettu keskittymällä lupien myöntämisen, monitoroinnin, valvonnan ja koulutuksen kehittämiseen. Ympäristöhallinnon uudelleenorganisointi on keskittynyt toimintatapojen ja voimavarojen käytön tehostamiseen. EU:n vaatimusten saavuttaminen vaatii kuitenkin instituutioiden välisen koordinaation ja yhteistyön vahvistamista, jotta tiedon kulku eri instituutioiden välillä voidaan varmistaa. Vakavimmat puutteet hallinnossa liittyvät ilman laatua ja parhaan mahdollisen teknologian käyttöä koskevien direktiivien toteuttamiseen. Myös päästöjen monitorointijärjestelmää tulisi kehittää. IPPC-direktiivin toteuttaminen on valmisteilla, ja nyt tulisivat määrittellä, mikä taho vastaa tämän direktiivin käytännön vaatimuksista. Lupaprosessia tulisi käydä läpi ja vahvistaa niitä rakenteita, jotka lupia myöntävät. Myös tiedon keräystä ja tietorekistereitä tulisi kehittää. Lisäksi loppuraportissa suositellaan, että melukysymykset tulisi liittää osaksi yhdistettyä ympäristölupaa. (Project Completion Report 2001, 16.)

Instituutiotyöryhmä laati havaintojensa pohjalta ilmansuojeluhallintoa koskevia muutosehdotuksia. Ilman laatuun liittyvät suunnittelutehtävät tulisi selkeästi määrittellä ja delegoida ne esimerkiksi paikallishallinnolle. Ympäristöhallinnossa tulisi harkita toimielinten ja niiden asiantuntemuksen keskittämistä, jotta voimavarojen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta. Osa nykyisistä instituutioista tulisi yhdistää uudeksi ympäristöasioiden instituutiksi tai keskusvirastoksi. Ympäristöministeriön ilmansuojelusta vastaavalla osastolla on lukuisia eri tehtäviä. Työryhmä suosittelee, että osaston tehtäviä harkitaan uudelleen ja että ilmansuojeluasioille annetaan ministeriössä enemmän näkyvyyttä esimerkiksi perustamalla niille oma osasto. Lupamenettelyyn raportti suosittelee integroidun lähestymistavan omaksumista. Lupamenettelyn tulisi olla avoin ja läpinäkyvä, ja sen tulisi mahdollistaa nykyistä paremmin valitus-

ten tekeminen ja käsittely. Instituutioiden välistä koordinaatiota tulisi lisätä perustamalla muodollisia ja epämuodollisia kontakteja ja verkostoja. Tiedon kulun sujuvuutta instituutioiden ja kansalaisten välillä tulisi edistää, ja tiedon kulun tulisi perustua luotettavaan tietoon, joka olisi saatavilla tietorekistereissä. Tiedon keräämistä ja raportointia pitäisi arvioida, jotta saataisiin varmuus siitä, että tieto on tarkasti kerättyä ja tuoretta. Instituutioiden vahvistamista tulee jatkaa lisäämällä voimavaroja ja ympäristöviranomaisten hallinnollista kapasiteettia, palkkaamalla uusia asiantuntijoita ja investoimalla vanhojen työntekijöiden koulutukseen. Kaikki ympäristöministeriön osastot tarvitsevat lisäksi enemmän lainsäädännöllistä asiantuntemusta. (Project Completion Report 2001, 16–17.)

Lopuksi instituutiotyöryhmä toteaa, että Viron ilmansuojeluhallinto kaipaa edelleen vahvistamista, uudelleenjärjestelyjä ja yhteistyön kehittämistä. Myös ympäristöön liittyvän tiedon kulkua viranomaisten ja kansalaisten välillä tulee kehittää. Viron ympäristöhallinnon tulee jatkaa pyrkimyksiä alueellisten erojen vähentämiseksi, jotta myös paikalliset viranomaiset selviävät direktiivien vaatimuksien käytännön toteuttamisesta. Ministeriön ja paikallisten viranomaisten välistä koordinaatiota tulee parantaa ja vastuualueiden jakaantumista tulee selventää. (Project Completion Report 2001, 77.)

Perehtymällä Suomen ja Viron välisessä Twinning-yhteistyöprojektissa toteutettuun instituutioiden arviointiin pyrin saamaan selville, mihin hallintoa koskevat muutosehdotukset perustuvat. Toisaalta voidaan ajatella, että EU määrittelee tavoitteet, koska ilmansuojeluhallintoa käytiin läpi tiettyjen ilmansuojeluun liittyvien direktiivien vaatimusten pohjalta eli selvitettiin, miten hallintoa pitää muuttaa, jotta se kykenee toimeenpanemaan nämä direktiivit. Toisaalta EU:lla ei ole tarkkaa hallintomallia, jota hakijamaissa tulisi tavoitella. Twinning-ohjekirjassa todetaan, että tavoitteena ei ole kopioida mukana olevan jäsenmaan hallinnollista järjestelmää hakijamaahan, vaan esitellä EU:n alueelta löytyviä hyviä hallinnollisia toimintatapoja yhteisön lainsäädännön toimeenpanoa varten (Institution Building in the Framework of European Union Policies – A Reference Manual on ”Twinning” Projects 2004, 5). Twinning-projekteissa muotoillut muutosehdotukset lienevät siis viime kädessä hakijamaan ja asiantuntijana toimivan jäsenmaan vastuulla. Direktiivit muodostavat vain kehyksen hallinnon muutoksille, eivätkä ne tai EU anna tarkkoja ohjeita hallinnon kehittämiseksi.

3. JULKISEN HALLINNON MUUTOS KESKI- JA ITÄ-EUROOPAN MAISSA

Keski- ja Itä-Euroopan maiden siirtymävaihe edustaa eräiltä osin ainutlaatuista muutosta, jossa siirytään reaalikommunismista luomasta yhteiskunnasta liberaalidemokratiaan ja markkinatalouteen. Eräs siirtymävaiheen ominaispiirteistä on se, että käynnissä oleva muutos on myös politiikan ja hallinnon osalta mittavaa ja siten tätä puolta ei voida jättää huomiotta. Viron, kuten muidenkin Itä-Euroopan entisten kommunististen maiden, hallintouudistukset liittyvät sosialistisen järjestelmän romahtamiseen 1990-luvun alussa ja sitä seuranneeseen talouden ja poliittisen järjestelmän sekä niiden instituutioiden uudistamisen tarpeeseen. Tehokkaan hallinnon ja instituutioiden luominen neuvostoajan hallintokoneiston tilalle on ollut huomattava haaste. 1990-luvun alun tapahtumien jälkeen hallinnon uudistamiseen on vaikuttanut vahvasti EU:n laajentuminen, joka käynnistyi Luxemburgin Eurooppa-neuvoston päätöksellä 1997. EU-jäsenyyden tavoittelu voidaan nähdä yhtenä kannustimena hallinnon kehittämisessä.

Muutosta ja muutoksen edellytyksiä koskeva teoria ja käytännön tieto voivat muodostua merkittäväksi osaksi siirtymävaiheen hallitsemiseksi tarvittavaa osaamista. Näiden edellytysten keskeisenä ajatuksena on luoda yhteiskuntaan ns. hyvä hallintotapa eli good governance. Kehittyneiden maiden hyvä hallintotapa on rakennettu weberiläisen neutraalin byrokratian ideaalimallin varaan. Neutraalin byrokratian perusajatus on hallinnon alisteisuus poliittiselle hallinnalle ja tätä kautta pyrkimys korruption estämiseen. Todellisuudessa jokainen hallinto on kuitenkin altis dysfunktionaaliselle kehitykselle, minkä seurauksena kehittyneiden maiden hallintoja on pyritty jatkuvasti uudistamaan. Toisaalta hallinnon perusta ja myös sen mahdollinen epätarkoituksenmukainen kehitys ovat muutoksen eri vaiheita, joita ei pitäisi siirtymävaiheen yhteydessä sekoittaa toisiinsa. Vastuu muutoksen hallinnasta on lopulta yhteiskunnalla itsellään. Imitaation sijasta länsimaisten oppien soveltamisen tulisi olla luovaa ja asiantuntevaa ja siinä tulisi ottaa huomioon kohdemaan kansalliset lähtökohdat ja tarpeet. Hallintouudistusten suunnittelua, toteutusta ja seurantaa koskeva teoreettinen ja käytännön tietous ovat merkittävä osa kansainvälistä yhteistoimintaa. (Salminen & Temmes 2000, 100–101)

3.1 Erilaisia tapoja uudistaa julkista hallintoa

Keski- ja Itä-Euroopan maiden 1990-luvun alussa alkaneessa muutosprosessissa voidaan erottaa Hesen (1997) mukaan neljä vaihetta. Ensimmäistä vaihetta voidaan nimittää muodonmuutokseksi. Tämän

vaiheen aikana vanhat rajat murtuivat ja valtioihin alkoi muodostua uusia rakenteita, joista esimerkkinä voidaan mainita monipuoluejärjestelmä. Myös talouden toimintaa ja rakenteita ryhdyttiin uudistamaan. Muodonmuutosvaiheen uudistusten tulokset vaihtelivat maakohtaisesti, mutta useassa maassa tulokset olivat hajanaisia. Yksityistäminen ja uudenlaisen poliittisen kulttuurin luominen osoittautuivat vaikeiksi tehtäviksi. Muutosprosessin toinen vaihe voidaan nimetä vakauttamiseksi. Tämän vaiheen aikana poliittinen vakaus alkoi vahvistua ja se mahdollisti maille systemaattisemman lähestymistavan koskien yksityistämistä ja markkinatalouden tavoittelemista. Taloudelliset uudistukset alkoivatkin tuottaa rohkaisevia tuloksia. Ongelmia aiheuttivat edelleen perustuslain uudistukset ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erottaminen. Kaiken kaikkiaan niin kutsutut big bang -toimenpiteet menettivät kannatusaan ja maissa ryhdyttiin suosimaan tarkoin suunniteltuja ja yksityiskohtaisia toimintatapoja. (Hesse 1997, 122–124.)

Muutosprosessin seuraava vaihe on nimetty modernisaatioksi. Tässä vaiheessa muutospaineet alkoivat yhä selvemmin kohdistua myös hallintoon ja sen toimintatapoihin. Tämä merkitsi julkisen sektorin uudelleenmäärittelyä. Monessa maassa nähtiinkin tarpeelliseksi käydä perusteellisesti läpi vallitsevat institutionaaliset järjestelyt ja etsiä parhaita mahdollisia toimintatapoja, joiden avulla pystyttäisiin paremmin vastaamaan uuden tilanteen luomiin haasteisiin. Mietittäessä hallintoa esimerkiksi yksityistämisen ja markkinatalouden näkökulmasta voidaan todeta, että parhaan tuen näille toiminnolle pystyisi antamaan tehokkaasti toimiva ja luotettava julkinen sektori. Hallinnon uudelleenorganisointi ihanteelliseksi on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi muun muassa henkilöstön suuren vaihtuvuuden vuoksi. Vahva taloudellinen kehitys on tehnyt yksityisestä sektorista houkuttelevan työnantajan ja tämän vuoksi julkisen sektorin on ollut vaikeaa kilpailla työntekijöistä. (Hesse 1997, 122–124.)

Muutosprosessin neljäs ja viimeinen vaihe on nimetty sopeutumiseksi ja se on osittain päällekkäinen modernisaatiovaiheen kanssa. Tässä vaiheessa Keski- ja Itä-Euroopan maiden julkiset hallinnot jatkavat muuttumistaan ja niiden toimintaperiaatteet alkavat muistuttaa yhä enemmän Länsi-Euroopan maiden hallintojen toimintaa. Neljännessä vaiheessa etenkin EU-jäsenyyden tavoittelu tuo lisää muutospaineita hallinnolle. Hallinnon rakenteita on vahvistettava huomattavasti, jotta se kykenisi yhteisön lainsäädännön käytännön toimeenpanoon. Edellä kuvatut neljä muutosvaihetta eivät ole sovellettavissa kaikkiin Keski- ja Itä-Euroopan maihin sellaisenaan. Jokaisen maan kehitys on oma kokonaisuutensa ja

jokaisessa maassa olosuhteet ovat erilaiset esimerkiksi hallinnollisen kulttuurin suhteen. Kunkin kehitysvaiheen ajankohdasta ja kestosta voidaan täten löytää maakohtaisia eroavaisuuksia. Neljä muutosvaihetta tarjoavat kuitenkin kehyksen, jonka sisälle jokainen Keski- ja Itä-Euroopan maa voidaan sijoittaa. Osa maista voidaan sijoittaa muutosprosessin alkuvaiheisiin, kun taas osa on edennyt jo sopeutumisvaiheeseen tai jopa sen ohitse. (Hesse 1997, 122–124.)

Hallinnon muutokselle on olemassa sekä ulkoisia että sisäisiä kannustimia. Hessen esittämä väite on, että hallinnon sisältä alkunsa saavalla muutoksella on paremmat mahdollisuudet onnistua kuin ulkoapäin ohjatulla muutoksella. (Hesse 1997, 120.) Kommunismin kaatumisen jälkeen Keski- ja Itä-Euroopan maissa valtaan nousi uusi ja usein myös kokematon poliittinen johto. Tämä johto ryhtyi etsimään yhteiskunnan uudistamiselle hyväksi todettua mallia maan ulkopuolelta, sillä paineet saada aikaan muutoksia olivat kovat. Katseet kohdistuivat Länsi-Euroopan tarjoamiin malleihin. Mallin etsiminen oman maan ulkopuolelta tuntuu jälkepäin katsottuna ymmärrettävältä toimintatavalta, mutta käytännössä länsieurooppalaisen mallin suora ja nopea siirtäminen toiseen maahan olisi merkinnyt shokkimuutosta koko yhteiskunnan rakenteille. Tämänkaltaisesta big bang -ratkaisusta yhteiskunnan uudistamiseksi keskusteltiin kuitenkin yleisesti siirtymävaiheen alkuvaiheessa. (Hesse 1997, 133.)

Big bang -vaihtoehdon hylkäämisen jälkeen ryhdyttiin etsimään vaihtoehtoisia tapoja uudistaa yhteiskuntaa. Huomiota kiinnitettiin nyt enemmän myös julkisen hallinnon uudistamiseen. Katseet kääntyivät jälleen länteen, mutta hallinnon uudistamiseksi ei löytynyt yhtä hallitsevaa suuntausta, vaan hallitukset kokeilivat useita eri uudistustapoja. Näiden uudistusten koordinointi oli usein puutteellista ja tällaisissa olosuhteissa uudistukset olivat usein ristiriidassa keskenään tai niissä esiintyi päällekkäisyyksiä. Hallituksilla ei ollut tarvittavaa tietoa tai kokemusta oikeanlaisen uudistustavan valitsemiseksi. Niinpä eri uudistustapojen hyvät ja huonot puolet opittiin kokeilemalla niitä käytännössä ja oppimalla virheistä. (Hesse 1997, 133–134.)

Eri hallinnollisia vaihtoehtoja kokeilevan lähestymistavan jälkeen siirryttiin nopeasti tarjontapainotteeseen (supply-led) uudistamiseen. Aloite uudistuksiin saatiin useissa tapauksissa kansainvälisiltä organisaatioilta, joista esimerkkinä voidaan mainita kansainvälinen valuuttarahasto IMF. Kansainväliset ohjelmat tarjosivat hyvää apua markkinatalouden vahvistamiselle ja pystyivät yhdistämään aikaisemmin

hajallaan ollutta teknistä ja taloudellista apua. Tarjolla oli siis yksityiskohtaisia ohjeita koskien talouden kehittämistä, mutta sen sijaan lainsäädännön ja instituutioiden sopeuttaminen uuteen tilanteeseen jätettiin vähälle huomiolle. (Hesse 1997, 134.)

Seuraavaa vaihetta voidaan kutsua kysyntävetoiseksi (demand-led) uudistamiseksi. Transitiomaiden hallitukset ottivat jälleen roolin uudistuksia koskevien aloitteiden tekijöinä. Ennen tähän vaiheeseen siirtymistä hallinnon kykyä selviytyä uusista tehtävistään yritettiin parantaa vahvistamalla sen rakenteita ja vakauttamalla instituutioiden toimintaa ulkopuolisten tahojen tekemien suunnitelmien mukaisesti. Lopulta uudistuksia kaipaavissa maissa ymmärrettiin, että uudistusyritysten pitää perustua jokaisen maan omiin tarpeisiin, eikä niitä siis voida sanella ulkoapäin. Jokainen maa on oman tilanteensa paras asiantuntija ja ulkopuoliset voivat toimia vain neuvonantajina. Poliittinen vakaus, taloudellinen menestys ja hallinnon henkilökunnan asiantuntemuksen lisääntyminen ovat niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat siirtymisen kysyntävetoiseen julkisen hallinnon uudistamiseen. (Hesse 1997, 134.)

Yhä useammat maat ovat huomanneet oman potentiaalinsa ja ryhtyvät vähitellen käyttämään ulkomaisien konsulttien asemesta enemmän kotimaisia asiantuntijoita. Kotimaisen tietotaidon korostamisen ei kuitenkaan tarvitse merkitä kansainvälisen yhteistyön lopettamista esimerkiksi EU-maiden kanssa. Näiden maiden asiantuntemusta kannattaa edelleen hyödyntää, mutta kuitenkin niin, että uudistusten suuret linjat muotoillaan kotimaisen asiantuntemuksen pohjalta. Joissakin maissa ulkopuolisten tahojen johtamat ohjelmat muodostavat edelleen siirtymävaiheen perustan, sillä maan sisäiset olosuhteet eivät vielä mahdollista täysin itsenäisten uudistusten tekemistä. (Hesse 1997, 134–135.)

3.2 Toimivallan hajauttaminen ja paikallishallinnon kehittäminen

Vertikaalinen tehtävienjako hallinnon eri tasojen kesken on kehittyneiden maiden hallintopolitiikan avainkysymyksiä. Kaikkialla pyritään tehtävien ja toimivallan hajauttamiseen. Myös siirtymävaihemaisissa on tarve hajauttaa keskushallinnon toimia, mutta useissa tapauksissa hajauttamisen läpiviennin edellytykset eivät täyty. Hajauttaminen edellyttää transition oloissa sekä keskus- että alue- ja paikallishallinnon toimintamahdollisuuksien kehittämistä. Itse hallintokoneiston rakenteet ja järjestelmät kuuluvat transition keskeisiin osa-alueisiin. Reaalikommunismin aikana luotu ministeriöjärjestelmä on ollut muutosten kohteena. Useimmissa siirtymävaihemaisissa on jo jälkikommunistisen kehityksen alkuvaiheessa

karsittu erityisesti teollisuudenalakohtaisia ministeriöitä ja siirrytty kohti länsimaista ministeriöjärjestelmää. Liberaalidemokratiaan, markkinatalouteen luottavaan talousjärjestelmään ja oikeusvaltioajatukseseen sovitettu ministeriöjärjestelmä ei kuitenkaan ole helposti tai yksinkertaisesti saavutettavissa. Ministeriöiden lukumäärän ja nimien lisäksi uudistusten tulisi pureutua ministeriöiden keskinäisiin rooleihin ja toimintaan sekä tehtävien jakoon. Tämä puolestaan vaatii ministeriöiden profiilien ja toimintastrategioiden sekä myös henkilöstön pitkäaikaista kehittämistä. Myös ministeriöiden välinen arvojärjestys ja yhteistyösuhteet kertovat vanhan mallin elinvoimaisuudesta. Niin kutsutut vahvat ministeriöt kertovat, miten etäällä monen jälkikommunistisen maan sisäiset arvostukset ovat vielä nk. eurooppalaisen hyvinvointivaltion arvostuksista. (Salminen & Temmes 2000, 106)

Kommunismien kaatumisen jälkeen julkista hallintoa koskevia muutoksia on tehty runsaasti ja osa niistä on ollut luonteeltaan pysyviä. Monipuoluejärjestelmään ja demokratiaan siirtyminen on merkinnyt sitä, että puolueiden hallinto on erotettu julkisesta hallinnosta. Julkinen hallinto ei siis enää palvele yhden puolueen etuja, vaan toteuttaa monista puolueista koostuvan hallituksen päätöksiä. Erottamalla puolueet ja julkinen hallinto toisistaan on luotu institutionaaliset rajat lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välille. Samalla on pyritty laatimaan lakeja, jotka kontrolloivat julkisen hallinnon toimintaa ja yrittävät pitää sen mahdollisimman puolueettomana. Eräs julkisen sektorin muutosvaiheen piirre on toimivan paikallishallinnon rakentaminen. Vahvistetulle paikallishallinnolle on pyritty siirtämään keskushallinnon tehtäviä ja valtaa. Samanaikaisesti julkisen hallinnon tehtävät ovat vähentyneet tietyillä osa-alueilla. Selkeimmin valtion rooli on pienentynyt talouden toiminnassa. Yksityistämisen ja markkinatalouteen siirtymisen myötä valtio on vetäytynyt talouden sääntelystä ja näin ollen julkisen hallinnon tehtävät talouden saralla ovat vähentyneet. (Hesse 1997, 132.)

Paikallishallinnon kehittäminen ja keskushallinnon tehtävien jakaminen eivät ole sujuneet ongelmitta. On luotu uusia instituutioita, mutta tehtävien koordinointi on ollut puutteellista. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa eri instituutioilla saattaa olla samoja tehtäviä ja valtuuksia. Epäselvä tilanne on johtanut paikallishallinnon tehottomuuteen ja tehtävien toimeenpanon heikkoon tasoon. Tiedonkulku keskushallinnolta paikallishallinnolle ei ole toiminut toivotulla tavalla. Yksi syy tähän on keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä sijaitsevan portaan heikkous. Välittävien instituutioiden puuttuminen on pakottanut keskushallinnon luomaan suoria yhteyksiä paikallishallintoon. Paikallishallinnon yksiköiden

määrä on kuitenkin suuri ja siksi keskushallinto ei ole kyennyt luomaan toimivia yhteyksiä niiden kaikkien kanssa. (Hesse 1997, 136–138.)

Koordinointi- ja tiedonkulkuvaikeuksien lisäksi ongelmia on aiheuttanut paikallishallinnon toimintakyvyn yliarviointi. Paikallisten instituutioiden kykyä selvittää keskushallinnon niille antamista tehtävistä pidettiin parempana, kuin mitä se todellisuudessa oli. Toimintavaikeuksia voidaan osaltaan selittää julkisen hallinnon henkilöstöpolitiikalla. Kommunismin kaatumisen jälkeen hallinnosta poistettiin henkilöitä, jotka olivat aikaisempien toimiensa vuoksi joutuneet huonoon valoon. Uusien työntekijöiden rekrytoinnista ja koulutuksesta puuttuivat kuitenkin tarkat tavoitteet ja tuloksena oli tilapäisiä ratkaisuja työvoimapulaan. Tilannetta ei helpottanut se, että monet julkisen sektorin työntekijöistä siirtyivät uudelle ja vahvistuvalle yksityiselle sektorille paremman toimeentulon houkuttelemina. Tulevaisuuden haasteena onkin parantaa julkisen sektorin kuvaa työnantajana ja informoida koulutuslaitoksia julkisen hallinnon tarpeista, jotta henkilöstöpula ei muodostuisi uudistusten pullonkaulaksi. Ilman pätevää ja riittävää henkilökuntaa hallinto ei selviä tehtävistään. (Hesse 1997, 136–138.)

Hallintouudistusten alkuvaiheessa tärkeintä oli irtautuminen kommunismista ja yhden puolueen palvelimisesta (Hesse 1997, 125). Muutoksia haluttiin nopeasti, minkä seurauksena muutosten suuntaa ei aina ehditty miettiä kovin tarkasti. Myöhemmin uudistuksissa on siirrytty toiminnallisuuden painottamiseen. Tärkeäksi tavoitteeksi on muodostunut hallinnon toimintakyvyn vahvistaminen eli huolehtiminen siitä, että hallinto suoriutuu sille annettujen tehtävien käytännön toimeenpanosta. Tähän on pyritty rakenteellisilla uudistuksilla sekä hallinnon sisäisen yhteistyön ja koordinoinnin parantamisella. Edistyneimmissä siirtymävaiheissa edellytykset onnistuneelle julkisen hallinnon muutokselle ovat jo olemassa. Näissäkin maissa on kuitenkin jäljellä joitakin uudistuksia hidastavia esteitä, joista esimerkkinä voidaan mainita pätevän henkilöstön puute. (Hesse 1997, 141.)

Eräs EU:n itälaajentumisen keskeisistä kysymyksistä on ollut se, onko Keski- ja Itä-Euroopan uusilla jäsenmailla tarvittava kapasiteetti yhteisön lainsäädännön käytännön toimeenpanoon. Tämä on ollut pohdinnan aihe myös ympäristölainsäädännön kohdalla. Yleisen näkemyksen mukaan KIE-mailla on huomattavia puutteita kapasiteetissaan, mutta ne jatkavat konkreettisten parannusten tekemistä edistääkseen toimintakykyään (Carmin & VanDeveer 2004, 19). Ympäristöhallinnon toimintakykyä on

pyritty vahvistamaan esimerkiksi toimivallan hajauttamisella. Keskushallinnon toimivaltuuksia on siirretty alueellisille ja paikallisille julkishallinnon toimijoille. Hajauttamista on kannustettu myös EU:n avustusohjelmien kautta. Näiden ohjelmien kautta on myönnetty taloudellista ja tiedollista tukea paikallishallinnon vahvistamista koskeville hankkeille (Yoder 2003, Carminin & VanDeveerin 2004, 6 mukaan).

Hajauttamisen tulokset ovat olleet vaihtelevia. Useat Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat uudistaneet hallinnollisia rakenteitaan useaan kertaan ja useilla tasoilla. Hallinnon yksiköiden nimet ja vastualueet ovatkin käyneet läpi mittavia muutoksia. Tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat muutokset ovat johtaneet epävarmuuteen ja sekavuuteen paikallishallinnon ja alueellisen hallinnon toiminnassa. (Carmin & VanDeveer 2004, 6.) Tämä epävarmuus on erittäin haitallista ympäristöpolitiikan käytännön toteuttamiselle, sillä paikallishallinnon vastuulla ovat kaikki tärkeät käytännön tason toimenpiteet, kuten ympäristön laadun monitorointi, tarkastukset ja lupien myöntäminen.

3.3 Hallinnollisen kyvykkyyden vahvistaminen vs. kehittäminen

EU-jäsenyyttä tavoittelevien Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) maiden kansallinen lainsäädäntö ja toimintatavat piti saada yhdenmukaistettua yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Tämän tehtävän laajuuden ja vaativuuden selkiytyttyä kävi selväksi myös se, ettei näiden maiden valtiollisilla toimijoilla tai rakenteilla ollut tarvittavia resursseja toteuttaa tarvittavia muutoksia. Kapasiteetin heikkous oli selvää etenkin ympäristösektorilla. Kyvykkyyden vahvistaminen (capacity building) eli hallituksen ja hallinnon tehokkuuden ja reagoitokyvyn lisääminen muodostui keskeiseksi tavoitteeksi (Grindle 1997, Carminin & VanDeveerin 2004, 11 mukaan).

Kyvykkyyden vahvistamisessa on perinteisesti keskitytty lainsäätömekanismien, teknisten kykyjen ja resurssien saatavuuden lisäämiseen ja edistämiseen. Ongelmat teknistä apua antavien ohjelmien suhteen ovat kuitenkin osoittaneet, että projekteissa ei useinkaan ole osattu kohdistaa apua niihin perimmäisiin syihin, jotka aiheuttavat organisaatioiden ja yksilöiden suoriutumisvaikeuksia. Sen sijaan on keskitytty selvästi näkyvillä oleviin ja ilmeisiin ongelmiin, kuten tarvittavan teknologian puuttumiseen (Grindle 1997, Carminin & VanDeveerin 2004, 11 mukaan). Tiedon ja teknologian lisäämiseen tai

henkilöstön koulutukseen keskittyminen ei riitä varmistamaan julkisen sektorin kyvykkyyttä (VanDeveer & Dabelko 2001; Berg 1993, Carminin & VanDeveerin 2004, 12 mukaan).

Hyvän hallinnon saavuttamiseksi olisi omaksuttava kokonaisvaltaisempi lähestymistapa, jossa otetaisiin henkilöstöressurssien lisäksi huomioon myös organisatoriset ja institutionaaliset kyvyt. Tätä lähestymistapaa voidaan kutsua kyvykkyyden kehittämiseksi. Kyvykkyyden kehittämisen onnistuminen tarvitsee koulutettua ja osaavaa henkilöstöä, mutta lisäksi myös tehokkaasti toimivia valtiollisia ja ei-valtiollisia organisaatioita sekä sellaisen institutionaalisen ympäristön, jossa nämä organisaatiot pystyvät toimimaan (Grindle 1997, Carminin & VanDeveerin 2004, 12 mukaan).

Ympäristösektorilla tällaista kokonaisvaltaista kyvykkyyden kehittämistä on jo kokeiltu (Sagar 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 12 mukaan). Taustalla on näkemys, jonka mukaan yhteisön ympäristölainsäädännön täytäntöönpano Keski- ja Itä-Euroopan maissa ei onnistu yksin hallituksen kyvyillä. Onnistunut täytäntöönpano vaatii osallistumista myös kansalaisyhteiskunnan ja julkisen sektorin organisaatioilta ja instituutioilta. (Garvey 2002; Ecotech 2001a, Carminin & VanDeveerin 2004, 12 mukaan.) Esimerkiksi voidaan ottaa saastuttamisen tehokas kontrollointi ja ennaltaehkäisy. Tämän tärkeän toiminnon onnistuminen vaatii lakeja säätävän ja niitä valvovan (regulatory) elimen selkeää erottamista sekä valtiollisella että paikallisella tasolla, riittäviä kykyjä monitorointiin ja toimeenpanoon sekä tieteellisen ja teknisen tiedon liittämistä meneillään olevaan lainsäädäntö- ja toimeenpanoprosessiin. (VanDeveer 1998; Miller 1998, Carminin & VanDeveerin 2004, 12 mukaan.)

EU:n ja KIE-maiden väliset jäsenyysneuvottelut keskittyivät pitkälti hakijamaiden kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen yhteisön lainsäädännön mukaiseksi. Suuri osa EU:n tuesta ympäristösektorille ohjattiin kyvykkyyden vahvistamiseen, mikä käytännössä merkitsi lainsäädännön läpikäymistä. Tukea käytettiin EU-direktiivien kääntämiseen hakijamaan kielelle sekä lainsäädännön puutteiden ja ristiriitaisuuksien etsimiseen. Hakijamaiden edistymistä koskevista raporteista käy ilmi, että lainsäädännön yhdenmukaistaminen on ollut onnistunutta ja tuloksena monessa KIE-maassa on nyt suurin osin uudelleenkirjoitettu ympäristölainsäädäntö. Keskittyminen kyvykkyyden vahvistamiseen lainsäädäntöä yhdenmukaistamalla on merkinnyt lakien käytännön toimeenpanoon liittyvien ongelmien jättämistä vähemmälle huomiolle. Koska kyvykkyyden kehittäminen on ollut vähäisempää kuin vahvistami-

nen, on edelleen epävarmaa, miten KIE-maiden ympäristöhallinto ja yritykset selviävät kaikkien uusien EU-lakien ja säännösten toimeenpanosta. (Carmin & VanDeveer 2004, 12.)

Ulkopuolinen avustus ohjaa usein resursseja ympäristöongelmien ratkaisuun sekä uusien ympäristöohjelmien, -toimintatapojen ja -organisaatioiden perustamiseen. Monet kansainväliset avustusohjelmat ovat pyrkineet parantamaan valtion toimijoiden ja instituutioiden sekä yksityisen sektorin toimijoiden toimintakykyä ympäristöasioiden suhteen. Samalla näiden ohjelmien kautta on tapahtunut normien ja asiantuntemuksen sekoittumista, mikä myös osaltaan on vaikuttanut instituutioiden kehittymiseen. (Linden 2002, Carminin & VanDeveerin 2004, 13 mukaan.) Sekä kyvykkyyden vahvistamiseen että kehittämiseen tähtäävät kansainväliset avustusohjelmat ovat vaikuttaneet vahvasti ympäristön laadussa saavutettuihin parannuksiin ja uusien instituutioiden luomiseen KIE-maissa. Samalla nämä ohjelmat ovat muokanneet KIE-maiden ympäristöpolitiikkaa ja sekoittaneet siihen länsimaisia ympäristönormeja ja arvoja. (VanDeveer 1997, Carminin & VanDeveerin 2004, 13 mukaan.)

Kansallisten toimintatapojen eurooppalaistumista arvioiva yhteiskuntatieteellinen tutkimus on osoittanut, että EU:n toimivalta on lisääntynyt monilla osa-alueilla ja on yleisesti hyväksyttyä, että Brysselissä tehdyt päätökset vaikuttavat jäsenmaiden toimintaan (Börzel 2002; Jordan & Liefferink 2004; Knill 2001; Knill & Lenschow 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 13 mukaan). Eurooppalaistumista tutkivaa yhteiskuntatieteellistä tutkimusta on yleensä käytetty EU:n ja sen jäsenmaiden välisen suhteen ymmärtämiseen. Tuloksia voidaan kuitenkin soveltaa myös EU:n laajentumisen tarkasteluun. (Carmin & VanDeveer 2004, 13.) Eurooppalaistumiseen keskittynyt tutkimus voidaan jakaa kolmeen koulukuntaan. Ensimmäinen koulukunta on keskittynyt siihen, miten EU vaikuttaa jäsenmaiden toiminnan sisältöön ja tyyliin sekä valtion rakenteisiin ja prosesseihin ylhäältä alaspäin (top-down). Toinen koulukunta on tutkinut erilaisten toimintavaltuuksien siirtymistä ylös EU:n tasolle. Kolmas koulukunta on keskittynyt tarkastelemaan EU:n ja sen jäsenmaiden elinten välistä kanssakäymistä ja keskustelua. (Jordan & Liefferink 2004, Carminin & VanDeveerin 2004, 13 mukaan.)

Edellä mainituista tutkimussuuntauksista EU:n ylhäältä alaspäin tapahtuvaan vaikutukseen keskittynyt suuntaus sopii parhaiten EU:n itälaajentumisen tarkastelemiseen. Top-down-vaikutus merkitsee käytännössä sitä, että jäsenmaiden on muutettava aikaisempia toimintatapojaan ja rakenteitaan, jotta ne

kykenevät toteuttamaan jäsenyyden mukanaan tuomat velvollisuudet. Juuri tästä on kyse myös KIE-maiden valmistautumisessa jäsenyyteen. Ne eivät pysty yhteisön lainsäädännön käytännön toimeenpääntöön ilman muutoksia kansallisessa lainsäädännössä ja hallinnon rakenteissa. Jäseneksi haluavan maan on oltava valmis muuttumaan ja sen jälkeen omaksuttava koko *acquis communautaire* eli yhteisön lainsäädännöllinen kokonaisuus, jonka laatimisessa esimerkiksi KIE-maat eivät ole edes olleet mukana. (Carmin & VanDeveer 2004, 13.)

Eurooppalaistumista tutkiva suuntaus analysoi EU:n aiheuttamia muutoksia jäsenmaissa kolmen yleisen mallin kautta (Knill & Lehmkuhl 1999, Carminin & VanDeveerin 2004, 13 mukaan). Ensimmäinen malli on nimetty hierarkkis-institutionaaliseksi. Tässä mallissa alemmat yksiköt, kuten EU-jäsenmaat, sopeuttavat kansallisia instituutioitaan silloin, kun EU:n toimintatapojen noudattaminen niin vaatii. EU tekee päätöksiä, joiden toteuttaminen vaatii muutoksia jäsenmaissa. Jäsenmaat nähdään alisteisina EU:lle ja täten niiden on sopeuduttava ylemmältä tasolta tuleviin päätöksiin. Toisessa mallissa muutos tapahtuu muuttamalla kansallisia mahdollisuusrakenteita. Tämä lähestymistapa tutkii, miten kansallisen politiikan toimijoille tulevat yllykkeet (incentives) muuttuvat kansainvälisten prosessien, kuten EU:ssa tapahtuvan poliittisen väittelyn ja toimintalinjauksien, seurauksena. Muuttuvat yllykkeet voivat olla peräisin myös kotimaisten ympäristöviranomaisten kyvystä käyttää EU:n ympäristöpoliittista väittelyä ja ympäristöä koskevia vaatimuksia hyväkseen suuremman vaikutusvallan saamiseksi. Kolmannessa mallissa toimijat muuttuvat enemmän kuin strategiat tai intressit. Toimijat muuttavat arvostuksiaan, uskomuksiaan ja odotuksiaan. Esimerkiksi kansalaisten tai päätöksentekijöiden huoli ympäristöstä ja tietoisuus ympäristöongelmista saattaa lisääntyä EU:ssa käytävän keskustelun tai EU:n antamien käskyjen seurauksena. Jos näin tapahtuu, toimijoiden arvostukset koskien toimintatapoja ja ympäristön laatua saattavat muuttua (Knill 2001; Knill & Lehmkuhl 1999, Carminin & VanDeveerin 2004, 14 mukaan). Pyrkiminen kohti jäsenyyttä ja sen aiheuttama ulkoinen paine muutokseen ovat edistäneet eurooppalaistumista KIE-maissa. Kaikki kolme edellä mainittua mallia ovat aiheuttaneet muutoksia ympäristöhallinnossa ja toimijoiden käytöksessä. Transitiovaihe ja jäsenyysprosessi ovat muuttaneet sitä strategista ympäristöä, jossa KIE-maiden kotimaiset toimijat toimivat, ja lisäksi yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden arvoja, uskomuksia ja normeja. (Carmin & VanDeveer 2004, 20.)

3.4 Polkuriippuvuus ja institutionaalinen uusiutuminen

Instituutiot ovat riippuvaisia menneisyydestään. Tarkemmin määriteltynä institutionaalisella uusiutumisen (reproduction) on taipumusta polkuriippuvuuteen. (Pierson & Skocpol 2000; Hall & Taylor 1996, Von Homeyerin 2004, 55 mukaan.) Polkuriippuvuudella on kaksi keskeistä piirrettä. Ensimmäinen piirre on se, että aikaisemmillä tapahtumilla on paljon suurempi vaikutus institutionaaliseen kehitykseen kuin myöhemmillä tapahtumilla. Instituution kriittinen muodostumisajanjakso saa alkunsa niin kutsutusta kriittisestä vaiheesta ja se muodostaa institutionaalisen uudistumisen keskeiset mekanismit. Muodostumisajanjakso muuttaa tilanteen, jossa instituutioilla on ainakin kaksi mahdollista kehitysvaihtoehtoa, helpommin ennustettavaksi polkuriippuvaiseksi kehitykseksi. (Mahoney 2001, 2000; Pierson 2000; Hall & Taylor 1996, Von Homeyerin 2004, 55 mukaan.)

Myös polkuriippuvuuden toinen keskeinen piirre liittyy institutionaalisen uusiutumisen mekanismeihin. Polkuriippuvuus voi muodostua joko myönteisen palautteen seurauksena tai reaktiivisesti sisäisten ristiriitojen kehittämänä. Ensimmäisessä tapauksessa instituutiot pitävät pintansa ja säilyvät, vaikka uudet olosuhteet vaatisivat erilaisia järjestelyjä. (Mahoney 2000, Von Homeyerin 2004, 55 mukaan.) Ei-optimaalisten instituutioiden säilymisen taustalla ovat myönteisen palautteen prosessit. Nämä prosessit puolestaan perustuvat mekanismeihin, jotka tekevät institutionaalisesta järjestyksestä toiseen siirtymisen vaikeaksi. Toisessa tapauksessa ajallisesti järjestetyt ja kausaalisesti toisiinsa liittyvät tapahtumat tuottavat ennustettavia reaktiivisia jaksoja (Mahoney 2001; Pierson 2000, Von Homeyerin 2004, 55–56 mukaan). Myönteinen palaute vahvistaa alkuperäisiä instituutioita, mutta reaktiivisiin jaksoihin liittyy taaksepäin suuntautuvia prosesseja, jotka muuttavat tai jopa kääntävät aikaisempien tapahtumien kulkua (Mahoney 2000, Von Homeyerin 2004, 56 mukaan).

Institutionaalinen uusiutuminen sisältää itseään vahvistavia mekanismeja, jotka luovat rajoitteita muutokselle. Nämä rajoitteet eivät kuitenkaan täysin estä institutionaalista muutosta. Muutos voi tapahtua kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on äkillinen institutionaalinen romahdus. Polkuriippuvaisissa prosesseissa tällaisen romahduksen aiheuttaa shokki, joka rikkoo institutionaalisen uusiutumisen taustalla vaikuttavan kausaalisen mekanismin. (Schwartz 2001; Pierson 2000; Thelen 2000, Von Homeyerin 2004, 56 mukaan.) Toisessa vaihtoehdossa instituutiot kehittyvät ja sopeutuvat rajoitettuihin ja asteittäisiin muutoksiin. Jos nämä muutokset vähentävät huomattavasti institutionaalisen uusiutumisen

sen mekanismien tehokkuutta, voi instituutioilla olla edessään myös hidas rappeutuminen. Sopeutuminen muutoksiin voi puolestaan tapahtua ainakin kolmella eri tavalla. Institutionaalisen muutoksen prosessissa olemassa olevat instituutiot voivat alkaa palvella uusia tarkoituksia. Uusia piirteitä voidaan lisätä instituutioon muuttamatta kuitenkaan aikaisempia sääntöjä. Sopeutuminen voi olla seurausta myös tilanteesta, jossa instituution eri osien keskinäinen tärkeysjärjestys muuttuu. Jos instituutiot eivät kykene sopeutumaan institutionaalisen uusiutumisen mekanismeihin kielteisesti vaikuttaviin muutoksiin, niitä saattaa odottaa rappeutuminen. (Von Homeyer 2004, 56.)

Mahoney on tunnistanut neljä mekanismia, jotka ovat tärkeitä institutionaalille uusiutumiselle ja muutokselle. Utilitaristisissa mekanismeissa toimijat tekevät instituutiota koskevia kustannushyötylaskelmia ja niin kauan kuin tulos on myönteinen, instituutio saa pysyä samanlaisena. Funktionaalisissa mekanismeissa institutionaalinen uusiutuminen toteutuu, jos instituutio palvelee jonkin laajemman järjestelmän tarkoituspäätä. Kolmas mekanismi liittyy valtaan. Jos instituutio auttaa jonkin hallitsevan ryhmän pysymistä vallassa ja auttaa sitä lujittamaan valtaansa, tämä ryhmä tukee instituution uusiutumista. Legitimiteettiin perustuvassa mekanismeissa instituutio uusiutuu, koska se on sopusoinnussa vallitsevien arvojen kanssa ja sitä pidetään moraalisesti oikeutettuna. Näiden mekanismien toiminnan johdosta instituutiot voivat säilyä myös sellaisissa olosuhteissa, joissa vaihtoehtoiset institutionaaliset järjestelyt toimisivat paremmin ja tuottaisivat enemmän hyötyä. (Mahoney 2000, Von Homeyerin 2004, 56 mukaan.)

On hyvä tehdä selkeä ero institutionaalisen uusiutumisen (reproduction) ja muutoksen (change) välille. Uusiutuminen merkitsee samojen institutionaalisten rakenteiden säilymistä ja niiden toiminnan jatkumista. Sovelletaessa termiä instituutioihin voidaan ajatella, että ne jatkavat olemassaoloaan tuottamalla itsensä aina uudelleen samanlaisena. Institutionaalinen muutos puolestaan merkitsee vallitsevien järjestelyjen ja rakenteiden muuttumista. Edellä lueteltua neljää mekanismia voidaan soveltaa myös institutionaaliseen muutokseen. Utilitaristisissa mekanismeissa muutos tapahtuu lisääntyneen kilpailun ja oppimisen kautta. Funktionaalisissa mekanismeissa jokin ulkopuolelta tuleva shokki muuttaa järjestelmään kohdistuvia vaatimuksia ja pakottaa sen muuttumaan. Valtaan liittyvän mekanismin toiminta perustuu hallitsevien eliittiryhmien heikkouteen ja alempien ryhmien vahvistumiseen. Heikkenevän eliitin etuja palveleva instituutio korvataan uutta vallanjakoa paremmin vastaavalla instituutiolla. Legi-

timateettiin perustuva mekanismi muuttaa instituutioita silloin, kun arvoissa ja subjektiivisissa uskomuksissa tapahtuu muutoksia. (Mahoney 2000, Von Homeyerin 2004, 57 mukaan.)

Uusissa jäsenmaissa ongelmana ovat heikko hallinnollinen kapasiteetti sekä tehottomat ja byrokraattiset rakenteet ja päätöksentekomenettelyt. Ympäristöviranomaisten välillä on usein kilpailua ja niiden toimivaltuuksissa on päällekkäisyyksiä. Myös ympäristöministeriöiden sisällä esiintyy konflikteja eri osastojen välillä. Ympäristön laadun valvontaan liittyvässä teknisessä kyvykkyydessä ja lakien toimeenpanossa on edelleen parantamisen varaa. Monissa Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) maissa edellä mainitut ongelmat ovat pahimpia alueellisella ja paikallisella tasolla. (European Commission 2002; OECD 1999; EEA 1999, Von Homeyerin 2004, 64 mukaan.)

EU-jäsenyyteen johtanut prosessi on vaikuttanut KIE-maiden ympäristöpolitiikkaan monella eri tavalla. Ympäristölainsäädäntöä on modernisoitu ja hallinnon rakenteita on uudistettu. Työ on kuitenkin vielä kesken. Hallintoa ja ympäristöinfrastruktuuria pitää edelleen kehittää, jotta maat selviävät kaikista jäsenyyden tuomista velvollisuuksista. Jos uusien jäsenmaiden ympäristöhallinto jää heikoksi eikä kykene hoitamaan ympäristön laadun valvontaa ja lakien toimeenpanoa, se vahingoittaa EU:n ympäristöpolitiikan toimintaa ja kehittämistä (Von Homeyer 2004, 67).

3.5 Keski- ja Itä-Euroopan maiden ympäristöhallinnon heikkouksia ja haasteita

Kommunismien kaatumisen jälkeen huoli ympäristön tilasta heräsi ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden hallitukset kiinnittivät paljon huomiota ympäristöpolitiikan kehittämiseen. Vuoden 1992 jälkeen uudistusten luonne muuttui. Lainsäädännölliset ja institutionaaliset muutokset eivät syntyneet enää pelkästään kansallisten tarpeiden pohjalta, vaan niissä tuli ottaa huomioon tulevan EU-jäsenyyden vaatimukset. Uudistuksia ryhdyttiin pitämään ei-toivottuna, mutta välttämättömänä osana EU-jäsenyyteen liittyvää yhdenmukaistamista. (Sloccock 1996, Jehlickan & Ticklen 2004, 77 mukaan.) 1990-luvun loppuun mennessä suurin huolenaihe KIE-maissa oli minimoida näiden EU-jäsenyyteen liittyvien muutosten vaikutus taloudelliseen kasvuun ja kilpailukykyyn. KIE-maiden alunperin aktiivinen suhtautuminen ympäristöpolitiikkaan muuttui passiiviseksi EU:n vaatimusten täyttämiseksi ja kansallinen näkökulma joutui EU:n johtoaseman varjoon. (Jehlicka & Tickle 2004, 77.)

KIE-maiden passiivisuus EU:n ympäristöpolitiikan suhteen voidaan osin selittää ympäristöhallinnon heikkoudella. Ympäristöministeriöiden EU-asioiden osastot ovat suhteellisen uusia yksiköitä ja niiden tehtäviin verrattuna henkilökuntaa on monesti liian vähän. Henkilökunta on usein nuorta, sillä kielitaitoista henkilöstöä oli kommunismin kaatumisen jälkeen vaikea löytää. Suuri osa näiden pienten yksiköiden voimista kuluu passiiviseen EU:n ympäristölakien omaksumiseen ja aikaa ei jää omien ehdotusten laatimiseen. Jäsenyysprosessia olisi aikoinaan pitänyt käyttää kannustimena ympäristöhallinnon vahvistamisessa. Tässä ei kuitenkaan onnistuttu ja tuloksena on nyt heikko institutionaalinen pohja, mikä johtaa ongelmiin ympäristölakien käytännön toimeenpanossa. Myös komissio on ilmaissut huolensa koskien KIE-maiden hallinnon heikkoutta ja sen kielteistä vaikutusta EU:n ympäristöpolitiikkaan. Ympäristöministeriöt ovat tosin onnistuneet korottamaan omaa statustaan ministeriöiden keskuudessa jäsenyysprosessin avulla. Jäsenyyden tavoittelun myötä ympäristöasiat ovat saaneet enemmän huomiota ja täten myös ympäristöministeriöiden valta on lisääntynyt. (Jehlicka & Tickle 2004, 84–85.)

Jatkossa suurin este KIE-maiden aktiiviselle osallistumiselle EU:n ympäristöpolitiikan laatimiseen on oikeanlaista koulutusta ja kokemusta omaavien asiantuntijoiden puute. Tämä ennustus perustuu kolmeen tekijään. Ensimmäinen tekijä on koulutusjärjestelmä. Monien KIE-maiden koulutuksessa painotetaan muutamia kapeita tekniikan ja tieteen aloja ja poikkitieteellisyys on vähäistä, mikä vaikuttaa väistämättä siihen, miten näiden maiden asiantuntijat ymmärtävät ympäristökysymyksiä. Toinen tekijä on yhteiskunnan eliittiryhmien vähäinen kiinnostus jäsenyysprosessin ympäristöpoliittista ulottuvuutta kohtaan 1990-luvulla. Kolmas tekijä on EU:n ympäristöhallintoon kohdistettujen avustusohjelmien kyvyttömyys puuttua asiantuntijaongelmaan eli ympäristöpolitiikan tekijöiden puutteeseen. Avustusohjelmat ovat keskittyneet pääasiassa ympäristölainsäädännön toteuttamiseen liittyviin ongelmiin eivätkä niinkään itsenäisen ympäristöpoliittisen ajattelun rohkaisemiseen tai laajempaan ympäristöpoliittiseen ajatteluun. On epätodennäköistä, että tilanne muuttuisi merkittävästi lähivuosien aikana. KIE-maissa on tällä hetkellä hyvin vähän instituutioita, jotka keskittyvät ympäristöpoliittiseen tutkimukseen. (Jehlicka & Tickle 2004, 85–86.) Henkilöstöongelma on uusille jäsenmaille monitahoinen haaste. Ympäristöön liittyvien jäsenyysasioiden parissa työskentelevien henkilöiden määrää tulisi lisätä ja heille tulisi antaa tarvittavaa koulutusta ja riittävät resurssit, jotta tehtävien hoitaminen sujuisi tehokkaasti ja asiantuntevasti. Myös julkisen sektorin palkkoja tulisi tarkistaa ja mahdollisesti korottaa, jotta henkilöstön

siirtymistä yksityiselle sektorille saataisiin vähennettyä. Ympäristöhallinnon määrärahojen lisääminen poistaisi siis ainakin osan ongelmista. (Kramer 2004, 298.)

Heikosta kapasiteetista kärsivät KIE-maissa sekä valtiolliset, ei-valtiolliset että yksityiset toimijat. Nykyinen tilanne vaikeuttaa ympäristöasioiden tehokasta hoitoa ja hallinnointia. Vaikka kapasiteetissa on vielä huomattavia aukkoja, voidaan kuitenkin todeta, että KIE-maissa on enemmän julkisen ja yksityisen sektorin sekä ei-valtiollisten toimijoiden ympäristötietoutta ja ympäristöpolitiikan kehittämiseen liittyvää näkemystä kuin 10–15 vuotta sitten. Puutteellinen kapasiteetti on ongelma etenkin KIE-maiden ympäristöministeriöissä. Ministeriöt kärsivät henkilöstön ja rahoituksen vähyydestä, minkä seurauksena niiden organisatorinen, taloudellinen ja henkilöstöllinen kapasiteetti ei riitä kaikkien vastualueeseen kuuluvien tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Ympäristöministeriöt ovat lisäksi heikossa asemassa verrattuna muihin ministeriöihin. Niillä ei ole yhtä suurta poliittista merkitystä kuin perinteisesti paljon valtaa omaavilla ministeriöillä, joista esimerkkinä voidaan mainita puolustus- ja valtiovarainministeriöt. Arvostuksen ja varojen puutteesta huolimatta ympäristöviranomaiset yrittävät selviytyä uusien lakien omaksumisesta ja niiden mukanaan tuomien velvoitteiden toimeenpanosta. Vaikeuksissa ovat etenkin alueelliset ja paikalliset viranomaiset, joiden vastuulla on lukuisten monimutkaisten ja kalliiden menettelyjen toimeenpano ja valvonta. Uusien lakien ja toimintatapojen omaksuminen on työlästä ja innovaatioille ei jää aikaa, minkä seurauksena KIE-maiden ympäristöpolitiikassa turvaudutaan jo olemassa oleviin ja mahdollisimman nopeisiin ympäristönsuojelun menetelmiin. (Carmin & VanDeveer 2004, 315–316.)

Yhteisön ympäristölainsäädäntöä koskeneet neuvottelut on suljettu kaikkien toukokuussa 2004 EU:n jäseniksi liittyneiden KIE-maiden kanssa. Komissio on määritellyt sulkemisen tarkoittavan sitä, että lakien omaksumisen ja toimeenpanon aikataulut on selvästi määriteltävä ja maa on esittänyt hallinnollisen kapasiteetin vahvistamista koskevan suunnitelman (Euroopan komissio 2002a, Kramerin 2004, 291 mukaan). Hallinnon kyvykkyyden vahvistamisesta onkin tullut yksi KIE-maiden tärkeimmistä haasteista. Ympäristölukua koskeneissa jäsenyysneuvotteluissa ympäristöhallinnon kapasiteetti oli yksi hakijamaiden pahimmista heikkouksista (Wallström 2003, Kramerin 2004, 297 mukaan). Ongelmat hallinnon suoriutumiskyvyn suhteen koskevat lähes jokaista uutta jäsenmaata ja lisäksi hakijamaita, joita tällä hetkellä ovat Bulgaria ja Romania (Euroopan komissio 2001a, Kramerin 2004, 297 mukaan). Kapasi-

teettiongelmat eivät koske ainoastaan uusia jäsenmaita ja hakijamaita, sillä myös osalla vanhoista EU-jäsenmaista on ongelmia ympäristölainsäädännön toimeenpanossa. KIE-maiden tilanteeseen vaikuttaa vahvasti kommunistinen menneisyys, jonka seurauksena ympäristöhallinto oli EU-jäsenyysprosessin alkaessa heikko ja kyvytön suoriutumaan EU:n ympäristölainsäädännön vaatimuksista. (Kramer 2004, 297–298.) Julkisen hallinnon ongelmia ovat liian vähäinen henkilöstö ja puutteellinen tietous EU:n ympäristödirektiivien vaatimuksista. Monesti myös hallinnon eri yksiköiden välisessä työnjaossa on epäselvyyksiä ja päällekkäisyyttä, minkä seurauksena samaa tehtävää saattaa hoitaa useampi elin. (Euroopan komissio 2001d, Kramerin 2004, 298 mukaan.)

KIE-maiden ympäristöministeriöt olivat kommunismin aikana poliittisesti ja hallinnollisesti hyvin heikkoja. Nykyään niiden tulisi vastata ympäristölainsäädännön valmistelusta ja toimeenpanosta. EU-jäsenyys on lisännyt ympäristöministeriöiden tehtäviä, sillä nyt niiden pitää huolehtia myös EU:n ympäristölainsäädännön vaatimuksista. Selvitäkseen näistä tehtävistä ministeriöitä on vahvistettu ja vahvistettaneen lisää tulevaisuudessa. Henkilöstöongelmien lisäksi ympäristöministeriöiden ongelmana on heikko asema muihin ministeriöihin verrattuna. Ympäristöministeriöt joutuvat usein tyytymään koordinoijan ja konsultin rooliin, koska niillä ei ole toimivaltaa ympäristön kannalta tärkeillä osa-alueilla. Hajautetussa järjestelmässä ongelmia aiheuttavatkin usein vastualueiden koordinaatio ja jakautuminen. Ongelmana ovat lisäksi sellaiset ympäristöhallinnon toimielimet, joilla on useita muitakin vastuualueita ympäristön lisäksi. Näissä elimissä ympäristönsuojeluasioille ei aina anneta niiden vaatimaa painoarvoa. Tilanteen korjautuminen edellyttäisi ympäristöministeriöiden poliittisen vallan lisäämistä. Jos ministeriöillä olisi enemmän poliittista vaikutusvaltaa ne voisivat yrittää ohjata kaikki ympäristösektorille kuuluvat suunnittelu- ja toimeenpanotehtävät omaan hoitoonsa. Ympäristöasioiden hoidon keskittäminen ympäristöhallinnon alaisuuteen helpottaisi lisäksi ympäristöpolitiikan integroimista muille politiikan aloille ja lisäisi ympäristöasioiden hoidon tehokkuutta. (Kramer 2004, 299.)

Ympäristöhallinnon kapasiteetin vahvistaminen tulee olemaan suuri haaste etenkin alueellisella ja paikallisella tasolla. EU-jäsenyyden myötä paikallishallinnon viranomaisista tulee keskeisiä toimijoita ympäristölainsäädännön käytännön toimeenpanossa. Paikalliset viranomaiset vastaavat esimerkiksi lupien myöntämisestä tuotantolaitoksille, mikä merkitsee lupa-anomusten käsittelyä, joka puolestaan edellyttää tarvittavan teknisen tietämyksen hallitsemista. Toinen paikallisten viranomaisten tärkeä tehtävä on

ilman ja veden laadun monitorointi. Tämä edellyttää mittauslaitteiston tason nostamista ja sen varmistamista, että kaikki viranomaiset noudattavat samaa mittausmenetelmää, jotta tuloksista saadaan vertailukelpoisia keskenään ja kansalaiset saavat luotettavaa tietoa ympäristön tilasta. (Euroopan komissio 2002, Kramerin 2004, 299 mukaan.)

3.6 Kansainväliset avustusohjelmat

Huolimatta kritiikistä ulkopuolisen rahoituksen rajoituksia ja vaikutuksia kohtaan voidaan sanoa, että ympäristöpolitiikan toimijoiden kapasiteetin kehittämiseen kohdistetut ohjelmat voivat toimia. Hyvin suunnitellut ohjelmat ovat auttaneet parantamaan KIE-maiden kapasiteettia ympäristöasioiden hoidossa. (VanDeveer 1997, Carminin & VanDeveerin 2004, 317 mukaan.) Nämä ohjelmat ovat auttaneet valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden osallistumista ympäristöpolitiikkaan sekä helpottaneet uusien lakien ja toimintatapojen omaksumista. Henkilöstön koulutukseen keskittyneet ohjelmat ovat edistäneet ympäristöorganisaatioiden teknisiä ja hallinnollisia kykyjä. Edellä mainitut ohjelmat ovat voineet olla luonteeltaan joko multilateraaleja tai bilateraaleja ja niiden rahoitus on yleensä ollut peräisin EU:n elimiltä, kehityspankeilta, EU:n jäsenmailta tai kansainvälisiltä, ei-valtiollisilta toimijoilta. Näiden avustusohjelmien onnistuminen osoittaa, että kansainvälisellä avustuksella voidaan parantaa maiden hallinnollista kapasiteettia. (VanDeveer 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 317 mukaan.)

Parantaakseen onnistumismahdollisuuksiaan ohjelmien tulisi keskittyä enemmän hallinnollisen kyvyttömyyden syihin. Tällä hetkellä monet ohjelmat keskittyvät vain kyvyttömyyden aiheuttamien oireiden poistamiseen ja kopioivat toimintatapansa aikaisemmista avustusohjelmista. (Grindle 1997; Sagar 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 317 mukaan.) Myös yhteistyötä valtion elinten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä tulisi rohkaista ja lisätä. Ei-valtiolliset organisaatiot voisivat ottaa hoitaakseen monia monitorointiin ja toimeenpanoon liittyviä tehtäviä ja helpottaa näin julkisen hallinnon työtaakkaa. (Carmin & VanDeveer 2004, 320.)

KIE-maiden jäsenyysprosessia on leimannut yksisuuntainen instituutioiden ja asiantuntemuksen siirtäminen lännestä Brysselin kautta itään. 15 vuotta kestänyt siirtymävaihe ja siihen liittyvä EU:n itälaajentuminen ovat tuoneet esiin tämän yksisuuntaisen mallin ongelmia ja rajoituksia. Eräs niin kutsutun top-down-lähestymistavan puutteista on se, ettei se salli tiedon ja ympäristölle hyödyllisten toimintatapojen

siirtymistä KIE-maista kohti Brysseliä. Entisillä sosialistisilla mailla on synkkä menneisyys ympäristön tilan suhteen, mutta ei kuitenkaan voida todeta, ettei niillä olisi mitään annettavaa EU:n ympäristöpolitiikalle. Ympäristön kannalta ei ole viisasta tuomita KIE-maita ympäristöpolitiikan marginaaliin, jossa niiden oletetaan vain ottavan vastaan EU:n taholta tulevia ohjeita. (Carmin & VanDeveer 2004, 320.)

Kaikkien EU:n jäsenmaiden on omaksuttava sama lainsäädännöllinen kokonaisuus, mutta tämä ei tarkoita, että kaikilla jäsenmailla olisi samanlainen organisaatorakenne tai että ne hoitaisivat lakien toimeenpanon ja valvonnan samalla tavalla. Jäsenmaiden keskuudessa näiden tekijöiden välillä on suuria eroja. Muun muassa näkemuserot ympäristöriskien tärkeysjärjestyksestä ja kansallisten instituutioiden rakenne vaikuttavat jokaisen jäsenmaan harjoittamaan ympäristöpolitiikkaan (O'Neill 2000; Skjaereth 2002, Carminin & VanDeveerin 2004, 321 mukaan). EU:n muotoilemat uudet ympäristöpoliittiset välineet saattavat olla joustavampia, mutta niihin sisältyy myös monia rajoitteita. On siis syytä käydä perusteellinen keskustelu siitä, mitä hyötyä ja haittaa on ympäristöpolitiikan ja sen välineiden muotoilun keskittämisestä EU:n tasolle. (Golub 1998; Holzinger & Knoepfel 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 321 mukaan.)

EU:n kasvaessa suuremmaksi ja sen muuttuessa monimuotoisemmaksi käy yhä selvemmäksi, että jäsenmaat tarvitsevat sellaisen organisaatorakenteen, joka sopii parhaiten niiden omiin olosuhteisiin, kokoon, kykyihin ja arvoihin. Vanhoilta jäsenmailta ei ole edellytetty institutionaalista yhdenmukaisuutta, joten KIE-maiden kohdalla on myös löydettävä tasapaino kaikkien EU:n instituutioiden ja toimintatapojen omaksumisen sekä KIE-maille sopivien ja toimivien instituutioiden ja toimintatapojen omaksumisen välille. (Holzinger & Knoepfel 2000, Carminin & VanDeveerin 2004, 321 mukaan.) KIE-maiden välillä on paljon poliittisia, taloudellisia ja kulttuurisia eroja, joten ne eivät muodosta yhtä yhtenäistä joukkoa. Erilaisuudesta johtuen maiden viranomaiset ja muut toimijat tulevat mitä todennäköisemmin valitsemaan erilaisia tapoja saavuttaa samoja ympäristöpoliittisia tavoitteita. Ne saattavat myös laittaa ympäristöön liittyvät kysymykset hyvin erilaiseen arvojärjestykseen. Näistä tekijöistä johtuen EU:n ja KIE-maiden välisessä kommunikaatiossa tulisi ottaa huomioon jokaisen maan yksilölliset tarpeet ja luopua oletuksesta, että KIE-maat toteuttavat suoraan kaikki EU:n institutionaaliset vaatimukset. (Carmin & VanDeveer 2004, 321.)

KIE-maiden eurooppalaistumista top-down-näkökulmasta tarkasteleva tutkimus olettaa, että maiden instituutiot muuttuvat EU:n esittämien vaatimusten vuoksi. Tämä lähestymistapa jättää kuitenkin huomioimatta monia tärkeitä tekijöitä. Se esimerkiksi aliarvioi kotimaisten toimijoiden ja instituutioiden vaikutuksen toimintatapojen muuttumiseen. Kotimaiset, ei-valtiolliset ja julkisen sektorin toimijat vaikuttavat usein merkittävästi kansallisen ympäristöpolitiikan muotoutumiseen ja sen tuloksiin. Top-down-lähestymistapa ei myöskään ota huomioon niitä interaktiivisia oppimisprosesseja, jotka saattavat olla käynnissä EU-jäsenyyteen liittyvien harmonisointi- ja toimeenpanoprosessien taustalla. KIE-maiden ympäristöpolitiikan eurooppalaistaminen on paljastanut ongelmia ja puutteita EU:n toiminnassa usealla ympäristöön liittyvällä osa-alueella, kuten esimerkiksi liikenne-, maatalous- ja energiapolitiikassa. Yritettäessä siirtää EU:n toimintatapoja KIE-maihin onkin paljastettu lukuisia puutteita ja näin ollen mahdollisesti aloitettu prosessi, joka lopulta muuttaa näitä toimintatapoja. (Carmin & VanDeveer 2004, 324.)

Uudistusprosesseissa saattaa ilmetä ongelmia. Ongelmien syitä voidaan hakea myös ulkopuolisten toimijoiden keskuudesta. Nämä toimijat toimivat toisiinsa nähden suhteellisen itsenäisesti ja kilpaillen keskenään. Esimerkiksi EU:n kehitysohjelmien, kuten Twinning, organisointi perustuu tarjousten kilpailuttamiseen. Kohdemaiden näkökulmasta tästä saattaa aiheutua koordinaatio-ongelmia ja kehitystoimintaa haittaavaa lyhytjänteisyyttä, mikä puolestaan johtaa kalliisiin ja hallinnollisesti raskaisiin toimintatapoihin. EU:n organisoimia projekteja on kritisoitu juuri niiden lyhytjänteisyyden vuoksi. Tyytymättömyyttä ovat aiheuttaneet myös projekteihin osallistuneet konsulttiyritykset. Julkisen hallinnon kehittämiseen tähtäävissä projekteissa konsulttia parempi kumppani kohdemaan viranomaisille olisi toisen maan hallinnossa työskentelevä viranomainen. Hallinnon organisaatioiden kehittämistä ei pitäisi kehitysprojekteissa rinnastaa teollisuuden tai kaupan osa-alueen kehittämiseen, jossa konsulttien käyttäminen on varmasti perusteltua. (Salminen & Temmes 2000, 54.)

Kansainvälisen yhteisön kiinnostus hyvän hallinnon edellytyksiä ja muutosvaiheessa olevien maiden hallintopolitiikkaa kohtaan on lisääntynyt. Monet hallintouudistuksia prosessoivat instituutiot ovatkin kansainvälisiä toimijoita. Onnistuakseen muutoksen voimien tulee olla lähtöisin kohdemaan sisältä. Ulkopuolisen asiantuntemuksen tehtävä on tukea ja avustaa tässä muutosprosessissa. Omien ajattelutapojen suoraa siirtämistä tai pakkosyöttämistä tulisi välttää. (Salminen & Temmes 2000, 58.) Siirty-

mävaihemaiden hallinnon kehittäminen on vaikea tehtävä ja tästä syystä yhteistyöhankkeissa on syytä varautua epäonnistumisiin ja vaatimattomiin tuloksiin. Vaikeudet ulkopuolisten osallistujien keskinäisessä koordinaatiossa, hankkeiden suunnittelussa ja kohdemaan sitoutumisessa lisäävät epäonnistumisen riskiä. (Salminen & Temmes 2000, 70.)

Jälkikommunististen maiden ympärille on kehittynyt laaja toimijoiden ja asiantuntijoiden verkosto. Tälle verkostolle on ominaista toimijoiden sijoittuminen eri tasoille. Esimerkiksi valtiollisella tasolla toimijoita ovat siirtymävaihemaiden tulevaisuudesta kiinnostuneet valtiot ja kansainväliset järjestöt. Lähes spontaanisti syntyneellä siirtymävaihemaiden kehitystuen verkostomallilla on etunsa, joista yksi on sen tarjoama joustava ja monipuolinen asiantuntemus. Nykyinen siirtymävaihemaiden kehitykseen osallistuva yhteistyöverkosto herättää kuitenkin myös kriittisiä ajatuksia. Erilaisista lähtökohdista liikkeellä olevat kehittäjät muodostavat kohdemaan kannalta vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden. Asiantuntemus saattaa olla ristiriitaista keskenään, jolloin sen sovittaminen kansallisiin tarpeisiin entisestään vaikeutuu. Laajassa asiantuntijaverkostossa esiintyy myös tapauksia, joita voidaan kuvata laskuvarjo - metaforalla. Tällä vertauksella tarkoitetaan ulkomaisia asiantuntijoita, jotka ikään kuin hyppäävät ilmasta käsin siirtymävaihemajaan olosuhteisiin. He eivät etukäteen tunne maan oloja, jolloin he joutuvat ehkä liiaksi käyttämään työpanostaan vain yhteiskunnallisiin olosuhteisiin perehtymiseen. Tietenkin koordinoitongelmat saattavat johtua myös kohdemaiden hallinnon kehittämistoiminnan keskeneräisyydestä, sisäisistä ristiriidoista sekä kulttuurieroista vierailevien asiantuntijoiden ja kohdemaan viranomaisten kesken. (Salminen & Temmes 2000, 107–108.)

Länsimaisten asiantuntijoiden keskinäiset ja kohdemaasta riippumattomat ongelmat johtuvat monista tekijöistä. Näitä ovat suurten ja pienten maiden erilaiset näkökulmat, erilaisten maaryhmittymien, kuten anglosaksisten, mannereurooppalaisten ja pohjoismaisten maiden, erilaiset näkemykset sekä kehitysyhteistyön tradition erilaisuus verrattuna esimerkiksi EU:n edustamaan näkökulmaan. Suurten ja pienten maiden näkemuserot perustuvat osaltaan myös aikaisemman suurvaltajaon perinteisiin. (Salminen & Temmes 2000, 108.) Jälkikommunististen maiden ja niitä nyt muutoksessa avustavien maiden välisellä historialla on siis oma vaikutuksensa siihen, miten yhteistyöprojektit onnistuvat ja mitkä maat valikoituvat mukaan projekteihin.

Kehittyneiden maiden ryhmittymien väliset hallintokulttuuriset erot ovat siirtymävaiheprosessin kannalta sekä etu että haitta. Hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että erot mahdollistavat siirtymävaiheille erilaisten mallien ja näkökulmien vertailun. Toisaalta erot saattavat aiheuttaa asiantuntijaverkostossa aiheetonta kilpailua ja vaikeuttaa asiantuntijoiden keskinäistä yhteistyötä. Transitioteorian ja vertailuvan tutkimuksen puutteet lisäävät tätä riskiä. (Salminen & Temmes 2000, 108.) Huomionarvoista onkin pohtia, onko yhteistyön tarkoitus se, että siirtymävaiheemat ottavat mallia niin kutsuttujen kehittyneiden maiden hallintoratkaisuista. Tämä tuskin on suoranaisesti yhdenkään yhteistyöhankkeen päämäärä. Toisaalta hankkeisiin asiantuntijoina osallistuvat viranomaiset ovat aina oman maansa hallintojärjestelmän edustajia, minkä seurauksena oman maan mallin esittäminen kohdemaalle toivottavana lopputuloksena ei liene harvinaista.

Jälkikommunististen maiden siirtymävaihe muodostaa poikkeuksellisen laajan kokonaisuuden, jonka hallitseminen on ollut mukana oleville tahoille vaikea tehtävä. Julkisen hallinnon muutoksiin ovat EU-jäsenyyden hakemisen jälkeen vaikuttaneet voimakkaasti EU:n rahoittamat yhteistyöohjelmat, joiden kantavana ideana on ollut jäsenmaiden asiantuntemuksen hyödyntäminen hakijamaissa. EU:n rooli hallinnon siirtymävaiheessa on ollut täten merkittävä. EU on valmis ottamaan uusia jäseniä ja se avustaa näiden jäsenyyspyrkimyksiä huomattavilla summilla, mutta se ei ainakaan toistaiseksi ole pyrkinyt määräämään näiden maiden hallinnollisten ratkaisujen suuntaa. Mitkä tekijät tässä tapauksessa ohjaavat hallinnollista muutosta? Vaikka uudistusten voidaan katsoa johtuvan ainakin osittain EU-jäsenyyden tavoittelusta, kyse lienee kuitenkin viime kädessä kansallisesta uudistuspolitiikasta.

Siirtymävaiheen koordinaatio kuuluu viime kädessä kohdemaille itselleen. Kuitenkin toimiessaan yhteistyössä esimerkiksi Euroopan unionin kanssa, näillä mailla on oikeus odottaa, että EU keskeisenä toimijana on ymmärtänyt siirtymävaiheen kokonaisuuteen liittyvät vaatimukset ja että nämä vaatimukset on otettu huomioon yhteistyöprojektien suunnittelussa. Tässä on selvästi ollut ja on edelleen puutteita. Erityisesti EU:n komission asiantuntijoille kokonaisuuden hallinta asettaa kovia vaatimuksia. Nämä vaatimukset sisältävät myös sen, että komission kaltaisen organisaation on oltava perillä paitsi siirtymävaiheen kokonaisuudesta, myös hallittava transitioteorian ja käytännön yhteydet. Vaatimukset ovat kovia, koska uudistukset ovat olleet radikaaleja, vauhti on ollut kova ja lisäksi olosuhteet ovat epävakaita. Oman lukunsa muodostavat ne vaatimukset, jotka tulisi voida asettaa esimerkiksi Phare ja

Tacis-ohjelmiin kuuluvien projektien kohdemaissa toimiville vetäjille. Näiden projektien vastuuhenkilöt vastaavat projektien työn suunnittelusta ja käytännön toteutuksesta yhdessä paikallisten viranomaisten kanssa. Nämä projektien vastuuhenkilöille esitetyt vaatimukset kattavat paitsi projektien johtamiseen liittyvät prosessuaaliset taidot myös transition teoriaan ja käytäntöön liittyvät tiedot ja taidot. (Salminen & Temmes 2000, 102) Länsieurooppalaisen osaamisen viennissä itään on myös vastakkainasettelun vaara. Ei pidä ajatella, että lännessä kaikki on mallikelpoista ja että tällä mallilla voidaan korvata paikallisen hallintokulttuurin kaikki piirteet. Kestävä kehitystyö edellyttää jokaisen kohdemaan omien olosuhteiden kunnioittamista. (Salminen & Temmes 2000, 43.)

Uudistuksia tehtäessä tärkeässä asemassa on niiden ympäristö. Uudistusympäristöön voidaan katsoa kuuluvan institutionaalinen ympäristö, jota edustavat maan poliittis-hallinnollinen, taloudellinen ja sosiaalinen järjestelmä; katalysoivat tekijät kuten poliittiset ja taloudelliset aloitteet ja kriisit sekä poliittinen tuki. Uudistusten hallintaa mietittäessä keskeisiä tekijöitä ovat lisäksi tavoitteenasettelun selkeys; hallintopolitiikan valmistelusta vastaavan yksikön kapasiteetti, arvostus ja kyky hankkia poliittisen päätöksenteon sekä muiden osapuolten tuki; uudistuksiin liittyvän kommunikaation tehokkuus, jolla turvataan eri osapuolten yhteistoiminta sekä ministeriöiden ja virastojen tuki ja sitoutuminen uudistusten tavoitteisiin ja toteutukseen. (Salminen & Temmes 2000, 49–50.) Uudistusten ympäristöön ja hallintaan liittyvät tekijät tulisi ottaa hyvin huomioon myös ulkopuolisten ja kansainvälisten toimijoiden johtamissa projekteissa.

Julkisen sektorin uudistusten tekemistä on hankaloittanut epävakaa toimintaympäristö. Julkinen hallinto on joutunut toimimaan olosuhteissa, joille tyypillisiä piirteitä ovat olleet nopeat muutokset ja epävarmuus kehityksen suunnasta. Poliittisessa järjestelmässä irtautuminen kommunistisesta menneisyydestä on merkinnyt mittavia henkilövaihdoksia politiikan huippupaikoilla ja yleistä epävarmuutta päätöksenteossa. Vanhasta järjestelmästä ja sosialismin perinnöstä on haluttu siirtyä nopeasti eteenpäin, mutta uutta suuntaa ei ole ollut helppo määritellä jatkuvasti muuttuvien olosuhteiden vuoksi. 1990-luvun lopussa olosuhteet alkoivat vakiintua. Poliittisen elämän epävarmuus alkoi vähentyä ja talouden perusrakenteet alkoivat muotoutua. Tämä olosuhteiden vakiintuminen helpotti julkisen hallinnon kehityksen suunnan määrittelyä ja ennustettavuutta. Selvempi kuva yhteiskunnan kehityksen suunnasta on tehnyt mahdolliseksi realististen hallintouudistusstrategioiden muotoilemisen. (Hesse 1997, 124–125.)

Epävarmuustekijät eivät ole kuitenkaan kokonaan kadonneet, vaikka poliittinen ja taloudellinen vakaus onkin lisääntynyt. Työttömyys, tuloerojen kasvu ja erot elintasossa luovat uudenlaista epävakautta monessa transitiomaassa. Julkisen sektorin tulisi pystyä sopeutumaan ympäröiviin olosuhteisiin, mutta se on hyvin vaikeaa niiden ollessa jatkuvassa muutostilassa. Epävakaisissa olosuhteissa tehdyt uudistukset ovatkin usein luonteeltaan kokeilevia ja väliaikaisia. Niin kauan kuin ympäröivät olosuhteet ovat vakiintumattomat, myös julkinen hallinto hakee lopullista muotoaan. (Hesse 1997, 130–131.)

4. MUUTOSEHDOTUSTEN SYNTYMINEN, TOIMIJOIDEN ROOLIT JA TWINNINGIN ARVIOINTI

Pyrin työssäni löytämään vastauksen siihen, miten Suomen ja Viron välisessä Twinning-projektissa laaditut, Viron ilmansuojeluhallintoa koskevat muutosehdotukset syntyivät. Tarkoitukseni on selvittää, ovatko muutosehdotukset peräisin etupäässä jäsenmaalta, hakijamaalta vai määrääkö EU hallinnon kehittämisen tavoitteet direktiivien kautta tai muulla tavalla. Pyrin myös saamaan selville siihen, millaisia muita taustatekijöitä instituutiotyöryhmän työskentelyn taustalta mahdollisesti löytyy ja miten ne vaikuttivat lopputulokseen.

Kiinnostavaa on myös se, aiheuttiko eri toimijoista muodostunut asetelma ongelmia tai sekavuutta tavoitteiden suhteen, ja se, miten tällaisessa tilanteessa löytyy niin kutsuttu best practice, jonka mukaan toimitaan. Tavoitteena on myös saada selville siihen, onko Twinning mukana olleiden toimijoiden mielestä toimiva tapa avustaa hakijamaita jäsenyyteen valmistautumisessa. Tutkimuksessa kartoitetaan myös projektissa mukana olleiden asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, miksi siirtymävaihemaiden julkinen hallinto yleensä muuttuu ja miten tämän muutoksen tulisi tapahtua.

Aineiston analysointi ja luokittelu suoritettiin teemoittelun avulla. Aineistosta esiin nousseet keskeiset teemat olivat seuraavia: EU:n yleiset ohjeet tai vaatimukset hallinnolle, EU:n lainsäädännön vaikutus hallintoon, EU-jäsenmaiden rooli hakijamaiden hallinnon muutoksissa, hakijamaan oma rooli hallinnon muutoksissa, poliittisten tekijöiden vaikutus hallinnon muutoksiin, Viron julkinen hallinto ja hallinto-uudistukset, Twinning-toiminnan arviointi sekä hallinnon muutoksien yleinen arviointi. Osa edellä luetelluista teemoista vastaa suoraan haastattelurungossa esiintyviä teemoja, mutta aineistosta nousi esiin myös sellaisia teemoja, jotka eivät esiinny haastattelurungossa. Seuraavissa kappaleissa esitellään analyysin tuloksia käsittelemällä aineistosta löytyneitä teemoja ja niiden sisältöä.

4.1 EU taustavaikuttajana

Yksi keskeinen teema aineistossa on EU:n rooli hakijamaiden ja jäsenmaiden hallinnon organisoinnissa. Puhuttaessa EU:sta viitataan käsitykseni mukaan lähinnä EU:n komissioon. Komissio on EU:n sisällä se elin, jonka kanssa hakijamaat ovat pääasiallisesti tekemisissä neuvotellessaan jäsenyydestä ja siihen

liittyvistä vaatimuksista. Lisäksi komissio vastaa hakijamaiden edistymistä analysoivien seurantaraporttien laatimisesta. Haastateltavien näkemykset EU:n roolista hallintokysymyksissä olivat vaihtelevia. Moni oli sitä mieltä, että EU:lta ei tule tarkkoja ohjeita koskien hallinnon organisointia ja täten hallinnon järjestäminen on puhtaasti kansallinen päätös. EU:n taholta saatetaan kuitenkin todeta, että hallinnon rakenteissa on puutteita tai vikaa, mutta tällöinkään EU ei anna hakijamaalle varsinaisia parannusehdotuksia. EU ei siis vaikuta hakija- ja jäsenmaiden hallinnollisiin järjestelyihin. EU:lle on tärkeintä, että direktiivit toteutuvat, mutta se, millaisilla organisaatorakenteilla tämä tapahtuu, on jokaisen jäsenmaan oma asia.

EU on muutenkin jatkuvan kehityksen kourissa. Ei välttämättä se malli joka jossain muualla on niin sovi meille. Et se on kansallinen päätös sitten miten ne asiat hoidetaan. Jotkut asiat vaan tulee hoitaa ja siihen on jotkut laatuvaatimukset, että pitää olla hallinto joka ne toteuttaa. En määhän ainakaan oo tällä tavalla ajateltu että se pitäisi EU:n lainsäädännössä tai jossain määritellä. Eikä niin syvälle voida mennäkään että tullaan osottamaan minkälainen organisaatorakenne pitäisi olla. (Fin2)

Yleisesti EU:n päätös jättää hallinnolliset ratkaisut jäsenmaiden kansalliseksi asiaksi koettiin myönteisenä seikkana. Jokaisen maan hallinnolla on oma historiansa ja EU:n ei pidä mennä ylhäältäpäin muuttamaan näitä järjestelmiä. Hallinnollista vastaavuutta löytyy Euroopasta tällä hetkellä vähän, mutta tätä ei nähdä ongelmana.

EU on erittäin kiinnostunut direktiivien täytäntöönpanon onnistumisesta. Tästä kiinnostuksesta seurauksena on se, että EU on kiinnostunut myös täytäntöönpanosta vastaavista instituutioista. Vaikka EU ei suoraan puutukaan jäsenmaiden hallinnollisiin ratkaisuihin, on sillä silti omat intressinsä näissä kysymyksissä. Osa haastateltavista kokikin hakijamaiden saavan EU:lta jonkin verran ohjausta ja neuvoja koskien hallinnon kehittämistä. Ohjeet ovat kuitenkin olleet hyvin yleisellä tasolla. Yleisyydestä huolimatta ohjeilla koettiin olevan jotain merkitystä Twinning-toiminnan kaltaisissa yhteistyöprojekteissa. EU saattaa esimerkiksi todeta, että maan instituutioita on vahvistettava, mutta ei anna tarkkoja ohjeita, miten tämän tulisi tapahtua. EU:lle on tärkeintä, että jäsenmaat hoitavat direktiivien täytäntöönpanon huolella. Tätä tehtävää varten pitää olla olemassa tarvittavat organisaatiot, mutta se, mitkä organisaatiot kussakin jäsenmaassa tehtävästä vastaavat, ei näytä olevan EU:lle merkittävää.

Niin siis lähtökohtahan on niin että yhteisöhän ei ota kantaa niihin organisaatioihin mitkä toteuttaa sitä yhteisölainsäädäntöä, se on selvä. (Fin3)

EU:n kiinnostusta jäsenmaiden hallinnollisia järjestelyjä kohtaan selitettiin esimerkiksi sillä, että EU toivoisi hallinnon tuottamien mittaus- ynnä muiden tulosten olevan vertailukelpoisia. Samankaltaisilla hallinnollisilla menettelyillä taattaisiin sellaisen tiedon saaminen, joka mahdollistaisi tulosten vertailun koko EU:n alueella. Ympäristöhallinnossa tämä merkitsisi esimerkiksi ilmanlaadun mittaamisen käytäntöjen yhtenäistämistä niin, että EU saisi käyttöönsä suoraan vertailukelpoista tietoa kaikista jäsenmaistaan. Toisaalta hallinnollisten menettelyjen samankaltaisuus olisi hyödyllistä myös jäsenmaille itselleen. Tasavertaiset hallinnolliset menettelyt eivät toisi kilpailuetua niille jäsenmaille, joissa hallinto on heikko ja joutuu katsomaan läpi sormien esimerkiksi yritysten ympäristörikkomuksia.

EU nähdään merkittävänä tekijänä hallinnollisissa muutoksissa, vaikka se ei tarkkoja ohjeita tätä muutosta varten annakaan. EU-jäsenyys, kansalliseen lainsäädäntöön siirrettävät direktiivit ja näiden käytännön täytäntöönpano aiheuttavat merkittäviä vaatimuksia hallinnolle. Tästä syystä EU ja tuleva EU-jäsenyys voidaan nähdä tulevissa jäsenmaissa hallintomuutosten merkittävimpänä taustavaikuttajana. Hallintoa on pakko muuttaa, jotta se kykenee hoitamaan kaikki sille jäsenyyden myötä tulevat tehtävät. Tietyt, direktiiveistä johtuvat vaatimukset on täytettävä ja tämä on merkinnyt monissa hakijamaisissa hallinnon rakenteiden muutosta. Jäsenyyden hallinnolle aiheuttamista muospaineista voidaan mainita esimerkiksi lisääntynyt henkilöstön tarve.

Kyl mä luulen et esim Itä-Euroopassa olis tapahtunu muutoksia joka tapauksessa mut kylhän tää (tuleva EU-jäsenyys) on ollu semmonen driving force siellä joka on pistäny niinku vauhtia siihen touhuun. (Fin3)

EU:n hallintomuutoksia koskevat ohjeet eivät tule suoraan EU:lta hakijamaalle, vaan ne ovat johdettavissa direktiiveistä. EU:n ohjeet hallinnolle syntyvät siis direktiivien käytännön soveltamisen kautta. Direktiivien täytäntöönpano edellyttää, että hallinnosta löytyy jokin taho, joka tästä tehtävästä vastaa. EU asettaa direktiivien kautta tiettyjä vaatimuksia hallinnolle ja jokaisen maan on itse huolehdittava, että tarvittavat rakenteet ovat olemassa ja että kaikille direktiivien vaatimuksille löytyy vastinorganisaatio. EU:n vaatimukset hallinnolle välittyvät jäsenmaille direktiivien kautta.

Mutta kyllä se lähinnä sieltä käytännön toiminnan ja direktiivien käytäntöön soveltamisen kautta tavallaan sitten ne (EU:n) ohjeet ja suosituksetkin sitten syntyvät. (Fin1)

Haastatteluissa nousi esiin epäily EU:n halusta ohjata myös jäsenmaiden hallinnollista kehitystä. Vaikka tällä hetkellä tällaista ohjausta ei tapahdu, on mahdollista, että tulevaisuudessa sitä saatetaan yrittää. EU on jo aikaisemmin esittänyt tarkkojakin vaatimuksia koskien hallintoa, mutta näitä vaatimuksia on myöhemmin lievennetty. On siis havaittavissa tietty taipumus normittaa hallinnon hyvä käytäntö EU:n taholta. Tämä tendenssi ilmenee EU:n taholta tulevina, hallintoa koskevin ohjeina ja nuotteina. Haastateltavat kuitenkin epäilevät sitä mahdollisuutta, että EU määritteli nykyistä tarkemmin, millainen hallinnon tulee sen jäsenmaissa olla. Yksi mahdollisuus voisi olla eräänlaisten hallinnon minimikriteerien kirjaaminen, mutta tämäkin saattaisi osoittautua hyvin ongelmalliseksi tehtäväksi ottaen huomioon jäsenmaiden erilaisuuden. Tässä tilanteessa tuskin siis olisi mahdollista saada läpi hallinnon rakenteita koskevaa direktiiviä.

Mä en niinkun semmosta että ruvetas joku hallintodirektiivi tekemään. Tietysti vois ajatella että jotkut minimikriteerit ikään kuin kirjattais mutta en ole niin hyvin perehtynyt siihen koko hallinnon jäsenmaiden kirjoon että epäilen että aika vaikeeta se vois olla. Tai ainakin se olis hyvin pitkä ja ristiriitainen ja ristiriitoja aiheuttava prosessi sitten, että ehkä se menee niinkun enempi tämmösen luontaisen oppimisen ja soveltamisen kautta kuin tämmösen ikään kuin ylhäältäpäin annetun määräyksen muodossa. (Fin1)

4.2 Direktiivien kaksijakoinen luonne

Toinen aineiston keskeisimmistä teemoista on EU-lainsäädäntö ja sen vaikutus julkisen hallinnon järjestelyihin. EU-lainsäädännöllä, tässä tapauksessa ilmansuojelua koskevalla 21 direktiivillä, koetaan olevan oma vaikutuksensa hallinnon organisointiin. Yleinen näkemys haastatteluissa oli, että ilmansuojeluhallintoa ja viranomaisten toimintaa analysoitiin pääasiassa direktiivien kautta. Instituutioita käytiin läpi direktiivien edellytysten pohjalta ja etsittiin näin mahdollisia puutteita eli aukkoja hallinnossa. Eräs haastateltavista oli sitä mieltä, että Viron ympäristöhallinnossa ei olisi suurta muutostarvetta ilman EU-lakeja ja niiden aiheuttamia vaatimuksia. Erään näkemyksen mukaan hallinnon arviointi tapahtui direktiivien kautta siten, että katsomalla ko. ilmansuojeludirektiivejä arvioitiin, miten ne saadaan pantua täytäntöön olemassa olevilla instituutioilla. Direktiiveistä on siis löydettävissä tiettyjä toimintaperiaatteita, joista voidaan johtaa viitteitä sille, millainen hallinnon tulee olla.

(...) lähettiin ihan kylmästi siitä faktojen pohjalta että mitä direktiiveistä tulee vaatimuksia, että mitä vaatimuksia ilmansuojelun puolelle löytyy ja löytyykö vastuullista organisaatiota vastaamaan niistä ja sitten tietenkin haettiin niitä yksittäisiä piirteitä että onko se pystynyt vastaamaan ja onko se tuota se nykyinen organisaatio riittävän tehokas. (Fin2)

Siinähan oli tavallaan se hakijamaan tilanteen analysointi suhteessa EU:n lainsäädäntöön, mitä se tavallaan instituutioiden osalta edellytti. Löytää tietyt tällaiset aukot eli gapit (...) ja sitä varten kartoitettiin oliko niitä aukkoja ja selvitettiin miten nämä virolaiset viranomaistahot toimivat ja miten niissä EU:n edellyttämät säännökset on huomioitu. Oliko olemassa sellainen instituutio joka hoiti niitä ja niitä asioita joita direktiivi edellytti ja oliko se toimintakykyinen, tiesikö se että heille tulee tällaisia velotteita. (...) Tuliko siellä sellasia aukkoja jossa ikään kuin näitten direktiivien edellyttämät toimintaedellytykset katkes. Joko ei ollut viranomaisia tai yhteistyö ei kulkenut ja niin edelleen. (Fin1)

Haastateltavat puhuivat myös direktiiveistä löydettävissä olevista aineellisista, muodollisista ja toiminnallisista vaatimuksista. Direktiivi asettaa hallinnolle aineellisia vaatimuksia, mikä ilmenee esimerkiksi siten, että organisaatioiden on oltava kyvykkäitä direktiivien täytäntöönpanoon. Aineellisena vaatimuksena voidaan pitää myös direktiivien täytäntöönpanosta johtuvaa painetta henkilöstön lisäämiseksi. Hallinnon rakenteille syntyy siis tiettyjä aineellisia muutospaineita direktiivien johdosta. Erään haastateltavan mielestä direktiiveistä voidaan johtaa myös tiettyjä hallinnollisia ratkaisuja eli niistä voidaan nähdä, miten hallinto tulee järjestää, jotta direktiivien täytäntöönpano olisi onnistunut. Tällaisen toiminnan voidaan sanoa johtuvan direktiivien toiminnallisista vaatimuksista. Direktiivien tavoitteiden ja hallinnon käytäntöjen tulisi siis olla yhtenäiset.

(...) tuleehan sieltä (EU) erilaisia vaatimuksia sille, siis aineellisia vaatimuksia mutta myös tiettyjä muodollisiakin vaatimuksia. Eli kyllähän direktiivit ja asetukset ne edellyttää esimerkiksi tietynlaisia tämmöisiä... niin et ne edellyttää että esimerkiksi on olemassa tietynlainen viranomaistaho ja tota ne saattaa edellyttää sitten aineellisesti siltä viranomaiselta tiettyä ymmärrystä ja tietämystä siitä, että ne niinkun antaa tavallaan siinä mielessä puitteet et miten sen tulee toimia ja ymmärtää. (Fin3)

Haastateltavat puhuivat hallinnon analysoimisesta EU-lainsäädännön ja direktiivien kautta ja siitä, että direktiiveistä on löydettävissä vaatimuksia hallinnolle. Toisaalta haastateltavat halusivat korostaa sitä seikkaa, että direktiivit eivät kerro suoraan, miten hallintoa tulisi muuttaa, jotta se pystyisi tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Direktiiveissä ei ole suoria vaatimuksia koskien hallinnon rakenteita ja hallinnollisia ratkaisuja, eikä hallinnon kehittämistä täten voi suoraan johtaa direktiiveistä.

Direktiivithän ei sinänsä sisällä suoria vaatimuksia hallinnolle. Jotkut asiat siellä hallinnossa vaan pitää hoitaa, pitää löytyä joku organisaatio joka vastaa sen asian hoitamisesta. (Fin2)

Direktiiveistä voidaan löytää vain hyvin yleisiä ohjeita hallinnolle ja myös yleistä nuotitusta viranomais-toiminnalle. Ei siis ole olemassa sellaista direktiiviä, joka määrittelisi millainen hallintorakenteen tulee olla sen täytäntöönpanoa varten. Direktiivit kuitenkin edellyttävät, että pätevät viranomaiset ja tietyt instituutiot on oltava, mutta hallinnon tarkempi järjestely on jokaisen maan oma asia.

(...) one point I must mention is that EU directives should be transposed and implemented but the way how it is implemented is free to the member state, so the institutional setup inside the country can be chosen without any influence from the directives or European Commission. (Est1)

Yleinen näkemys oli, että EU:n ei pidäkään ryhtyä säätelemään jäsenmaidensa hallinnollisia järjestelyjä direktiivien kautta. Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatetta sovellettiin tässä tapauksessa siis myös hallinnollisiin kysymyksiin.

Directives don't regulate usually very deeply these kind of things. They just say that member state shall fix that and that and guarantee that this kind of things are on place and that's all. So it is not very deep solution by the directives and I am happy about that because of the... that things must be solved at the lowest level of the member states... subsidiarity or something like that. (Est3)

Et kyl niinku sellasia tendenssejä on et halutaan ikään kuin semmosta...hallinnolta hyvää käytäntöä, good practice, ja se halutaan ikään kuin jollain tavalla normittaa. Mutta ei niin et se sanottais et joku on täysin ehdoton asia, mut et semmosia nuotteja tulee kyllä sieltä. No, direktiiveissä ei tän tyyppiseen mennä koska se katsotaan et se tosiaan loukkaa tämmöstä subsidiariteettia. (Fin3)

Direktiivit eivät ole tärkeitä hallinnolle pelkästään niistä löytyvien hallinnon rakenteiden järjestämistä koskevien viitteiden vuoksi. Haastateltavat näkivät direktiivit myös eräänlaisina hallinnon olemassaolon oikeuttajina. Direktiivit muodostavat selkänöjan viranomaisten toiminnalle ja luovat täten näiden työlle toimintaedellytyksiä.

(...) että nehän (direktiivit) on myöskin niinkun viranomaisen näkökulmasta tietty selkänöja kuitenkin ja tuota antaa tavallaan toimintamahdollisuudet ja edellytykset myöskin. (Fin1)

EU:sta tulevat direktiivit tekevät organisaatiosta tärkeän ja turvatakseen olemassaolonsa organisaatiot vetoavat direktiivien vaatimuksiin ja omaan tehtäväänsä niiden toteuttajana. Myös Viron ympäristöhallinto vetoaa direktiiveistä tuleviin vaatimuksiin ja todistaa näin tärkeytensä julkisen hallinnon organisaatioiden joukossa.

Et tavallaan siis, voisko rumasti sanoa että organisaatiot, ne elää ihan omaa elämäänsä ja nehan käyttää hyödykseen tämmösiä direktiivejä, siis oman olemassaolonsa turvaamiseksi! Jos ei semmosta (direktiiviä) oo niin se on vaan ministeriön määräyksen muuttaminen tai jonkun vastaavan, niin tota pyyhitään pois joku kamala tarkastusjärjestelmä jossa on kymmenen ukkoo töissä niin kyllähän siitä tippuu pohja pois koko työn mielekkyydeltä. Mut sanotaan et perustuu direktiiviin et on pakko toteuttaa niin jo loppuu pulinat! Eli kyl mä siinä mielessä just pitäisin et se Viron ympäristöhallinto, se on ollu tosi tärkeetä sille että tää direktiivien täytäntöönpano on olemassa koska siten ne todistaa oman olemassaolonsa tärkeyden siellä. (Fin3)

Yhteenvedona EU-lainsäädännön vaikutusta hallintoon käsittelevästä teemasta voidaan sanoa, että haastateltavat kokivat omassa projektissaan direktiivien vaikutuksen tehtäviin hallintopäätöksiin kaksijakoisena. Toisaalta haastateltavat puhuivat hallinnon analysoimisesta EU-lainsäädännön ja direktiivien kautta ja siitä, että direktiiveistä on löydettävissä vaatimuksia hallinnolle. Toisaalta haastatteluissa korostui se seikka, että direktiivit eivät kerro suoraan, miten hallintoa tulisi muuttaa, jotta se pystyisi tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Direktiiveissä ei ole suoria vaatimuksia koskien hallinnon rakenteita ja hallinnollisia ratkaisuja ja hallinnon kehittämistä ei täten voi suoraan johtaa direktiiveistä. EU-lainsäädännöllä on myös toisenlainen merkitys hallinnolle. Voidaan ajatella, että direktiivit ja niiden hallinnolle aiheuttamat tehtävät tekevät organisaatioista tärkeitä ja näin ne saavat direktiivien täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien kautta oikeutuksen olemassaololleen.

4.3 Käyttäytyminen yhteistyöprojekteissa

Kolmas tärkeä teema aineistossa oli Suomen ja muiden EU-jäsenmaiden rooli hakijamaiden hallintomuutoksissa. Tässä työssä tarkasteltavassa yhteistyöprojektissa Viron kumppanina oli Suomi, mutta haastatelluilla virolaisilla oli kokemusta työskentelystä myös muiden EU-jäsenmaiden kanssa. Twinning-projekteissa jäsenmaata edustavat asiantuntijat ovat usein julkisen hallinnon virkamiehiä omassa maassaan, näin myös tässä projektissa. On kuitenkin mahdollista, että jäsenmaata edustavat asiantuntijat ovat yksityisiä konsultteja, jotka osallistuvat projekteihin osana liiketoimintaansa.

Hakijamaassa asiantuntijana työskentelevä jäsenmaan edustaja ei voi olla täysin irti omista lähtökohdistaan ja taustastaan. Asiantuntijan oma tausta vaikuttaa osaltaan työskentelyyn kohdemaassa. Jäsenmaan asiantuntija tuo esille omia ajatuksiaan ja yrittää näin ohjata hakijamaan kehitystä hyväksi näkemäänsä suuntaan. Tässä tilanteessa omassa maassa tehdyt virheet toimivat varoittavana esimerkkinä ja asiantuntija yrittää estää hakijamaata tekemästä samoja virheitä. Jäsenmaan asiantuntija ottaa täten jossain määrin mallia oman maansa hallinnosta ja pyrkii näin välittämään hakijamaan viranomaisille oman maansa hallinnossa hyväksi havaittuja ratkaisuja. Tämän projektin yhteydessä esimerkkinä omassa maassa hyväksi ratkaisuksi havaitusta asiasta mainittiin hallinnon monitieteellinen asiantuntemus. Ajatusta eri alojen asiantuntijoiden toimimisesta yhdessä tuotiin siis esille virolaisille virkamiehille. Hallintoa käytiin tässä projektissa läpi lähinnä direktiivien vaatimusten kautta, mutta jäsenmaan edustajien omat kokemukset vaikuttivat työskentelyn taustalla. Omat kokemukset, kuten kokemus EU-jäsenyyden mukanaan tuomista velvollisuuksista, ovat arvokas lisä yhteistyöprojekteissa ja näitä kokemuksia ei voi johtaa tai löytää direktiiveistä.

Kyllä sitä jossain määrin niitä hyviä kokemuksia joita meidänkin hallinnossa on niin varmaan pyrkii viemään eteenpäin ja ehkä jotain sellaisia omiakin ajatuksia jotka ei nyt välttämättä ehkä hallinnossa niin hirmuyleisiä ole. ... Muun muassa tämän tyyppisiä näkemyksiä (byrokratian välttäminen, matalat organisaatiot, monitieteellinen asiantuntemus) yritin tuoda esiin. En tiedä onko ne, ehkä ne jossain määrin on kuitenkin tyyppillisiä Suomenkin ympäristöhallinnon piirteitä mutta ei missään nimessä näistä direktiiveistä semmosia tuskin voitaneen johtaa, että ne perustu tieteenkin lähinnä omiin kokemuksiin ja näkemyksiin. (Fin1)

Jäsenmaan edustajan kiinnittymisessä omaan taustaansa on myös omat riskinsä. On mahdollista, että jäsenmaan edustaja yrittää viedä suoraan oman maansa hallintoratkaisuja tai hallintomallia hakijamaahan. Tällaisia kokemuksia löytyi ainakin yhdeltä virolaisista haastateltavista, mutta kyseessä ei ollut tässä käsiteltävä projekti. Yksi suomalaisista haastateltavista tosin oli sitä mieltä, että tässäkin projektissa esiintyi taipumusta tyrkyttää Suomessa tehtyjä ratkaisuja suoraan Viroon. Kyseisen henkilön mielestä suomalaisia saattoi vaivata projektissa vanha isovelji-pikkuveli -ajattelutapa, jonka perusteella ajateltiin, että Suomella on kokeneempana oikeus sanella Virolle miten EU-jäsenyyteen tulee valmistautua. Tämä oli kuitenkin vain yhden suomalaisen haastateltavan mielipide. Virolaiset eivät tällaista ongelmaa maininneet.

Yleisesti sellaista lähestymistapaa, jossa jäsenmaan asiantuntijat yrittävät viedä omaa hallintomalliaan suoraan hakijamaahan, pidettiin kielteisenä ilmiönä. Toisen maan hallinnollisia ratkaisuja ei voi määrätä tai tuoda ulkopuolelta, eikä muilla jäsenmailla ole absoluuttista viisautta koskien hallinnon järjestelyjä. Toisessa maassa hyvin toimivaa hallintomallia ei voi suoraan viedä toiseen maahan ja toiseen kulttuuriin, vaan jokaisen omaa järjestelmää pitäisi kunnioittaa. Muilta jäsenmailta voidaan ottaa oppia ja omaksua näiden hallinnon hyviä puolia, mutta lopulta jokainen maa päättää itse, miten hallinnon muutokset hoidetaan ja miten muilta saadut ideat sovitetaan omaan hallinnolliseen kulttuuriin. On mahdollista, että hakijamaat tekevät virheitä muuttaessaan hallintoa tulevaa EU-jäsenyyttä varten. Tästä syystä muiden jäsenmaiden kokemuksia tarvitaan tukemaan käynnissä olevaa muutosprosessia. Jäsenmaiden tulisi siis tarjota kokemuksensa ja asiantuntemuksensa hakijamaiden käyttöön, mutta välttää oman hallintomallinsa tyrkyttämistä suoraan korvaamaan hakijamaan järjestelmää.

I think it is a new situation and you can learn from other countries. Of course every country has to decide self what to do and it's not possible if it is for example in Finland very good or in Sweden very good that we do the same. No, I think that we have to see our own possibilities. (Est2)

Yhteistyöprojekteissa on vaarana, että jäsenmaiden asiantuntijat keskittyvät väärin asioihin tai yrittävät liikaa tuoda esille oman maansa mallia. Tässä projektissa mukana olleet virolaiset vaikuttivat kuitenkin tyytyväisiltä suomalaisten toimintaan. He eivät kokeneet, että suomalaiset olisivat yrittäneet muuttaa Viron ilmansuojeluhallintoa ensisijaisesti Suomen hallinnon kaltaiseksi. Instituutiotyöryhmää johtanut Ahti Itkonen sai vapaat kädet työskentelyyn, mutta osasi ilmeisesti erittäin hyvin käyttää tätä asemaa. Virolle ei yritetty kaupata Suomen mallia, vaan projektissa etsittiin parasta ratkaisua Virolle direktiivien vaatimuksiin tukeutuen.

Ahti is a real gentleman actually. It means that they didn't use just the Finnish experience. Ahti was more open. Of course one output of the project was that we had an excursion in Finland and we know now how different institutions work in Finland and that they make a lot of cooperation. But Ahti didn't use that, that you have to use the same solution as in Finland for example. He tried to make a best solution for Estonia. (Est3)

Aineistosta ei ilmennyt, että projektin tavoitteena olisi ollut muuttaa Viron ilmansuojeluhallintoa Suomen hallinnon kaltaiseksi. Tämä ei ollut suomalaisten eikä virolaisten tavoitteena. Suomen valitsemista

mukaan projektiin perusteltiin virolaisten puolelta sen sijaan läheisellä sijainnilla sekä kulttuurisen taustan samankaltaisuudella. Nämä asiat koettiin yhteistyötä helpottavina tekijöinä. Instituutiotyöryhmä kävi ilmansuojeluhallintoa läpi direktiivien vaatimusten pohjalta käyttäen hyväkseen suomalaisten virkamiesten kokemusta EU-jäsenyyden mukanaan tuomista haasteista.

4.4 Motivaatio-ongelmia

Neljäs aineistosta löytnyt teema on Viron ja virolaisten oma rooli projektin toteutuksessa ja yleensä julkisen hallinnon uudistamisessa. Projektin kohdemaana oli Viro ja tarkoituksena oli arvioida ilmansuojeluhallinnon kyvykkyys panna täytäntöön EU-jäsenyyden kansalliseen lainsäädäntöön mukanaan tuomat ilmansuojeludirektiivit. Edellinen aineistosta löytnyt teema käsitteli jäsenmaan asiantuntemusta edustaneen Suomen roolia projektissa. Tässä kappaleessa käsitellään puolestaan toisen keskeisen toimijan, hakijamaa Viron, toimintaa projektissa.

Hallintouudistusten lähtökohdaksi tulisi ottaa kunkin maan oma tilanne ja kypsyyt. Hallintoa pitää uudistaa pääasiallisesti sisältäpäin ja käyttää ulkopuolisten asiantuntijoiden ideoita ja kokemusta tukena ja apuna. Virossa julkisen hallinnon virkamiehistä löytyy paljon nuoria ja uudistusmielisiä ihmisiä. Itsenäistymisen jälkeen Viro alkoi kansainvälistyä ja haki nopeasti myös EU:n jäsenyyttä. Tästä kehityksestä johtuen kielitaito nousi myös julkisessa hallinnossa tärkeäksi ominaisuudeksi. Kielitaidon korostuttua moni nuori sai mahdollisuuden edetä hallinnossa hyvin korkeisiin virkoihin. Tästä johtuen Viron julkisen hallinnon avainpaikoilta löytyy monia nuoria virkamiehiä. Nuori henkilöstö ja halu irtautua Neuvostoliiton perinnöstä antavat hyvät edellytykset hallinnon uudistumiselle sisältäpäin.

Kyllähän se on ihan selvä että kehittyvässä yhteiskunnassa, tuli ne paineet mistä tahansa, tuli ne EU:sta tai maan sisältä tai ihan siitä pakosta että tiettyjen tehtävien hoitaminen edellyttää tietyn näköistä toimintaa ja sen järjestämistä niin kyllähän sen on pakko muotoutua sen mukaiseksi että ei sitä niinku vanhoilla rakenteilla välttämättä enää niin hirveesti pärjätä. Ja tietyllä tavalla sen Viron kulttuuri, siellä on hyvin paljon suhtkoht nuoria ihmisiä hyvin vastuullisissa asemissa niin varmaan ihan se ikärakenne vaikuttaa siihen että ehkä halutaan toimia tämmösessä uudistuvassa yhteiskunnassa ja hallintomallissa ja ehkä myös sitten se vanha Venäjän hallinnon perinne niin ehkä siitäkin sitten halutaan irrottautua. (Fin1)

Vaikuttaisi siis siltä, että hallinnon sisältä löytyy potentiaalia uudistaa vanhoiksi käyneitä rakenteita ja vahvistaa instituutioita selviytymään EU-jäsenyyden aiheuttamista haasteista ja lisätehtävistä. Tätä

uudistustyötä on jo varmasti tehtykin, sillä Viro on saanut EU-jäsenyysneuvottelut päätökseen ja liittyi jäseneksi 1. toukokuuta 2004. Suuren direktiivimäärän täytäntöönpano merkitsee lisää työtä hallinnolle ja se ei selviäsi tästä tehtävästä ilman vanhojen rakenteiden vahvistamista ja uudelleenorganisointia. Hallinnon vahvistaminen on kuitenkin vielä osin kesken. Tässä projektissa käytiin läpi ilmansuojeluhallinnon rakenteita ja etsittiin niistä ilmansuojeludirektiivien täytäntöönpanoa vaikeuttavia aukkoja. Tarkoitus oli yhdistää suomalaisten asiantuntemus EU:sta ja virolaisten asiantuntemus omasta hallinnostaan. Virolaisten motivaatio tuntui kuitenkin olevan kateissa, varsinkin projektin alkuvaiheessa.

Projektin alkuvaihetta kuvailtiin harhailuksi pimeässä. Varsinkin virolaisilla oli aluksi ongelmia ymmärtää projektin tarkoitusta ja sen tarjoamia mahdollisuuksia. Tämä ilmeni passiivisuutena ja haluttomuutena uhrata omaa aikaa projektille. Virolaisilla ei myöskään ollut alussa selkeää tavoitetta projektin suhteen. Virolaisilla olisi ollut mahdollisuus hyödyntää suomalaisten osaamista ja kokemusta EU-jäsenyydestä, mutta tämä mahdollisuus hukattiin ainakin joiltakin osin.

Mulle jäi sellanen kuva että heillä ei ehkä ollu kauhean selkeää tavoitetta tai sillä tavalla ei ymmärretty ehkä tämänkään projektin mahdollisuuksia. ... Ja nythän tässä vois tietyllä tavalla aktiivisemmalla Viron puolen osanotolla ollut mahdollisuus kehittää sitä omaa hallintoansa ja saada sitten niitä kokemuksia ja osaamista mitä meillä on paitsi omasta maasta niin myös jäsenvaltiona olemisesta. (...) He eivät ehkä niin tajunneet sitä yhteistyön mahdollisuutta ja mitä tällä Twinning-projektilla itse asiassa haettiin, että he tässä tavallaan olisivat se työntekijätaho ja me tavallaan avustettais. Mutta sitten kuitenkin käytännössä oli niin että me tehtiin työt ja he avustivat. Tai ainakin niin me koettiin. (Fin1)

Virolaiset perustelivat alkuvaiheen passiivisuutta ja tavoitteiden puuttumista tietämättömyydellä. Virolaisilla ei ollut tarpeeksi hyvää käsitystä siitä, mistä projektissa oli kyse ja mihin sillä pyrittiin. Kun ei tiedetä, mitä on tapahtumassa, ei voi myöskään olla selkeitä tavoitteita tulevan suhteen. Osa projektissa mukana olleista ymmärsi sen tarkoituksen vasta luettuaan loppuraportin.

When we started this project, actually I didn't realise what are the main results of the project. (...) I didn't realise what he (Ahti Itkonen) is doing exactly but finally when I read the report of Ahti then I recognised that there is something what we really need. (Est3)

Haastatteluissa tuli esiin myös muita näkemyksiä siitä, miksi virolaisten osallistuminen projektiin oli puutteellista. Eräs syy passiivisuuteen saattaa olla se, että yhteisöläinsäädännön kokonaisuutta (acquis

communautaire) ja sen omaksumista koskevat neuvottelut Viron ja EU:n välillä olivat jo pitkällä projektin alkaessa. Projekti alkoi lokakuussa 1999 ja päättyi syyskuussa 2001. EU:n ympäristölainsäädäntöä koskeva luku avattiin Viron kanssa neuvotteluille joulukuussa 1999 ja suljettiin ehdollisesti kesäkuussa 2001 (Regular Report from the Commission on Estonia's Development towards Accession 2001). Tästä huomaamme, että ympäristölainsäädäntöä koskevat neuvottelut saatiin päätökseen projektin ollessa vielä käynnissä. Myös projektissa tarkastellut ilmansuojeludirektiivit ovat osa tätä suljettua ympäristölukua. Tämän kaltainen tilanne saattoi heikentää virolaisten motivaatiota. Ympäristölainsäädäntöä koskeneet neuvottelut oli saatu päätökseen ja EU:n hyväksyntä saavutettu, joten miksi enää vaivautua käymään läpi lainsäädännön tai hallinnon heikkouksia. Lainsäädännön mukauttamisessa ja hallinnon vahvistamisessa oli saavutettu tietty taso, joten tahtoa lisäponnisteluihin ei löytynyt ainakaan kaikilta projektissa mukana olleilta virolaisilta.

Et jos ne (hakijamaat) pystyy näkemään jonkun hyötyaspektin EU:n suuntaan tämmösessä projektissa niin se voi olla hyvä homma. Ja tän projektin kannalta oli ehkä huonoa se, että Viron ilmansuojelulainsäädäntö, se paketti, tää *acquis communautaire*, se hyväksyttiin aika nopeassa tahdissa. (...) Mut et yhtä kaikki niin se meni aika äkkiä kiinni josta seurasi se että niillä ei ollut kiihoketta tavallaan nuoleskella EU:ta! Kun se katottiin et joo joo et tää täyttää, tää lainsäädäntö ja organisaatio on ihan ok ja niin pois päin, kaikki on ihan ok niin mitäs tätä enää tarvitaan. Eli olis ollu hyvä siinä et sitä olis voinu käyttää peukaloruuvina enemmän niin nehan olis toteuttanu kiltisti kaikkea mahdollista. (Fin3)

Projektissa mukana olleilla oli myös toisenlaisia näkemyksiä virolaisten toiminnasta. Kaikki eivät olleet sitä mieltä, että virolaisilla ei ollut projektissa selkeää tavoitetta. Näiden näkemysten mukaan Viro tiesi tarkalleen, mitä se halusi projektilta, ja myöskin sai sen. Viro halusi riippumattoman arvion ilmansuojelulainsäädännöstä ja -hallinnosta sekä näitä koskevia suosituksia tulevaisuutta varten. Näkemykset Viron tavoitteiden selkeydestä olivat kuitenkin harvinaisia verrattuna mielipiteisiin, joiden mukaan mitään tavoitetta ei ollut ja projektin tarkoitusta ei ymmärretty. Tämä oli ainakin kaikkien haastateltujen suomalaisten näkemys. Myös yksi kolmesta virolaisesta koki virolaisten toiminnan olleen harhailevaa ja tavoitteetonta. Mutta kuten edellä jo mainittiin, kaikki eivät olleet tätä mieltä.

I think we knew exactly what we wanted. We tried to explain this also to the project leaders and to the commission. And we got the result. (Est1)

Hakijamailla tulisi olla keskeinen rooli oman hallintonsa uudistamisessa ja vahvistamisessa. Jokainen maa tuntee parhaiten oman historiansa ja on täten myös oman hallintonsa paras asiantuntija. Se, miten hakijamaan keskeinen rooli toteutuu Twinningin kaltaisessa yhteistoiminnassa, on eri asia. Twinningissä hallinnon uudistamista koskevien ehdotusten laatimisessa on mukana myös muita toimijoita, kuten EU ja EU-jäsenmaita. Tällöin vastuu tehdyistä päätöksistä jakautuu useammalle toimijalle. Tässä projektissa hakijamaan edustajien motivaation taso vaikutti kyseenalaiselta. Syynä saattaa olla se, että virolaiset kokivat lainsäädäntönsä ja hallintonsa olevan jo niin hyvällä tasolla, ettei heillä enää riittänyt intoa paneutua tämän projektin mahdollisuuksiin. Vastuu projektin onnistuneesta toteuttamisesta jäi pääosin jäsenmaan edustajien harteille.

4.5 Puoluepolitiikka astuu mukaan kuvaan

Tämän luvun aikaisemmissa kappaleissa on käsitelty neljää tekijää, jotka vaikuttivat projektin toteutukseen ja projektissa laadittuihin muutosehdotuksiin. Nämä neljä tekijää ovat EU-lainsäädäntö, EU:n yleiset ohjeet hakijamaille, jäsenmaita edustaneiden suomalaisten rooli sekä hakijamaa Viron oma rooli. Kaikilla on ollut oma merkityksensä projektissa ja sen toteutuksessa. Tässä kappaleessa esitellään viides aineistosta löytnyt teema. Tämä teema paljastaa, miten poliittiset tekijät saattavat vaikuttaa tämänkaltaisen projektin ja sen ehdottamien jatkotoimenpiteiden toteutukseen. Tässä yhteydessä poliittisilla tekijöillä tarkoitetaan etenkin puoluepolitiikkaa ja poliittisen vallan tavoittelua. Nämä tekijät vaikuttivat niin projektin kulkuun kuin sen jälkeisiin tapahtumiinkin. Kyseinen teema ei esiintynyt haastattelurungossa ja sen löytyminen aineistosta oli odottamatonta.

Julkinen hallinto ei ole riippumaton sitä ympäröivistä poliittisista muutoksista. Projektin alkaessa vuonna 1999 Viron hallituksessa oli tapahtunut muutoksia ja ympäristöhallinto oli juuri saanut uuden ympäristöministerin. Tällä henkilövaihdoksella oli oma vaikutuksensa projektiin. Uusi ympäristöministeri aloitti ministeriössä omia uudistuksiaan samaan aikaan, kun projekti alkoi. Tämä aiheutti tilanteeseen tiettyä sekavuutta. Samaan aikaan, kun projektissa käytiin läpi ilmansuojeluhallinnon rakenteita tarkoituksena laatia muutosehdotuksia tulevaisuutta varten, oli hallinnossa käynnissä ministerin käynnistämiä muutoksia. Näitä käynnissä olevia muutoksia projektin osanottajat saattoivat vain seurata sivusta ja yrittää samalla tehdä omaa työtänsä. Joidenkin mukana olleiden mielestä ministerin voimallisesti alullepanemat muutokset haittasivat projektin onnistumista ja sen mahdollisuuksia.

It was because of the fact that our project started 1999 and the same year we got the new minister, who started his own reforms. He is maybe the second person at the level of his party and the name of the party is Party of Reformists, so they must reform something. It means that the old things are bad and new is better. But if we started with these reforms we couldn't have this Twinning project solutions and suggestions. But I think so that even if we had that, nobody would listen to us because it was quite strong reorganization process without any meetings or brainstorming. (Est3)

Puolueensa linjaa noudattava uusi ympäristöministeri aloitti siis omat muutostoimenpiteensä heti virkaan päästyään. Twinning-projekti käynnistyi samaan aikaan näiden muutosten kanssa ja joutui täten toimimaan jo valmiiksi muutostilassa olevassa ympäristössä. Puoluepoliittisten tekijöiden vaikutus tuli esiin projektissa myös muulla tavalla. Kuten jo edellä todettiin, hallituksen vaihtuminen toi mukanaan henkilöstövaihdoksia ympäristöhallintoon. Uuden ministerin tyyli oli saneleva ja muutoksista ei liiemmin keskusteltu henkilöstön kanssa. Moni virkamies oli epävarma omasta asemastaan ja tulevaisuudestaan. Epävarmuus ei tosin johtunut pelkästään uudesta ministeristä. Virossa virkamiehen asema ei ole yhtä vakaa kuin esimerkiksi Suomessa. Virkamiehiä erotetaan ja siirretään toisiin tehtäviin herkemmin ja syyt ovat usein poliittisia. Vallitsevan linjan vastustaminen kostautuu usein työpaikan menettämisenä tai muilla tavoin. Tällainen menettely juontanee juurensa Neuvostoliiton ajoilta, jolloin hallinto palveli ensisijaisesti puoluetta ja eriäviä mielipiteitä ei hyväksytty. Tämän kaltainen epävarmuuden ilmapiiri ei ole otollinen tilanne ulkopuoliselle asiantuntijalle, joka yrittää virkamiehiä haastatella saadakseen selville hallinnon puutteita. Asemastaan epävarmat virkamiehet eivät olleet halukkaita kertomaan omia mielipiteitään tai arvostelemaan hallinnon järjestelyjä. Tuore hallituksen vaihtuminen ja uusi ministeri tekivät aiheesta lisäksi erityisen herkän.

Mutta niin kuin jo sanoin niin se oli sanoisko ehkä poliittisesti ja ehkä tuossa muutostilanteessa muutenkin sellanen arka aihe ja hyvin varovaisesti viranhaltijat kommentoivat puoleen tai toiseen, että he olivat hyvin pidättyväisiä. Ja sittenhän siellä esimerkiksi hallituksessakin tapahtui ihan henkilövaihdoksia hyvin korkealla tasolla ihan tämmösisistä aika pitkälle poliittisista syistä, niin sekin vielä varmaan aiheutti sen että ei ihmiset niin hirveen halukkaita olleet kertomaan niistä toiveistaan tai epäkohdista mitä he ovat havainneet ja millä tavalla he haluaisivat kehittää sitä organisaatiota ja toimintaa ylipäätään. (...) No varmasti siellä oli vahvasti se menneisyys taustalla ja niinku käytäntö sen loppujen lopuksi osoitti niin se on varmaan heidän puoleltaan ihan aiheellinen varovaisuus tai pelko. Siellä ei ehkä virkamiesten asema tietyllä tavalla ole läheskään sillä tavalla itsenäinen niinku se ehkä on näissä muissa EU-maissa. Että virkamies voidaan vaihtaa milloin vaan. (Fin1)

Vaikeuksista huolimatta projektin instituutiotyöryhmä sai suoritettua ilmansuojeluhallinnon arvioinnin ja laati tehdystä työstä muutosehdotuksia sisältäneen loppuraportin. Raportissa ehdotetaan esimerkiksi erillisen ilmansuojeluosaston perustamista ympäristöministeriöön. Näin ilmansuojelu saisi enemmän näkyvyyttä ja painoarvoa ministeriön sisällä. Raportissa huomautetaan myös lakiasioiden asiantunteumuksen vähäisyydestä kaikilla ympäristöministeriön osastoilla. Lisäksi raportissa suositellaan eri ilmansuojeluinstituutioiden välisen yhteistyön lisäämistä. Raportin ehdottamien muutoksien, joista edellä lueteltiin vain osa, toteuttaminen jäi projektin päättyttyä Viron omaan harkintaan. Projektin ehdotuksia saatetaan hallinnon sisällä pitää erittäin hyvinä, mutta silti niiden toteuttaminen on epävarmaa. Toteuttaminen ei riipu vain tahdosta, sillä päätöksiä tehtäessä mukaan tulevat taloudelliset ja poliittiset tekijät.

Twining-toimintaan ei kuulu jälkiseurantaa. Kysyttäessä projektin pohjalta laadittujen muutosehdotusten toteuttamisesta kaikkien haastateltavien käsitys oli, että projektin ehdottamia muutoksia ilmansuojeluhallintoon ei ole toteutettu. Muutosehdotukset olivat täysin realistisia ja toteutettavissa olevia, mutta niiden siirtäminen paperilta käytäntöön on osoittautunut vaikeaksi. Muutosten toteuttaminen käytännössä ei ole yksinkertaista, sillä huomioon on otettava henkilövaihdokset, poliittiset kytkökset ja taloudelliset realiteetit. Poliitiikka vaikuttaa hallintoon monella tapaa. Hallinnon sisällä saattaa esimerkiksi tapahtua henkilövaihdoksia, joiden syyt ovat puoluepoliittisia. Kun keskeisillä paikoilla olevat henkilöt vaihtuvat, saattaa myös käsitys hallinnon kehityksen suunnasta muuttua. Projektin aikana päättävässä asemassa olleet henkilöt ovat saattaneet pitää projektin ehdotuksia hyvinä. Saattaa kuitenkin olla, että heidän tilalleen on tullut uusia henkilöitä, jotka eivät tiedä projektista mitään tai pitävät sen esittämiä muutoksia tarpeettomina. Näin ollen muutokset jäävät toteuttamatta.

Ehdotusten toteuttamatta jättämistä perusteltiin yleisesti poliittisilla kytköksillä, puoluepoliittisilla muutoksilla, vaaleilla sekä talouden realiteeteilla. Poliitiikka vaikuttaa hallinnon muutoksiin ja sen kehityksen suuntaan. Instituutioiden muuttaminen on suoraan kytköksissä poliittisiin muutoksiin ja ilmeisesti tästä syystä tämänkään projektin muutosehdotuksia ei ole toteutettu. Ehdotusten toteuttamisen tielle tuli sellaisia tekijöitä, joihin projekti tai siihen osallistuneet eivät voineet vaikuttaa. Esimerkiksi tulevien vaalien läheisyys aiheutti sen, että hallinnon johtotasolla ei haluttu ottaa riskejä ja ryhtyä to-

teuttamaan muutoksia. Johtotason virkamiehet olivat epävarmoja asemastaan ja noudattivat matalaa profiilia, jotta saisivat pitää paikkansa myös vaalien mahdollisesti aiheuttamien henkilövaihdosten jälkeen.

And here in this project it is very important point to make some kind of separate unit of air quality and air protection in the frame of the department. We had some suggestions again but no results at the moment. But we started to talk about that and people know that we are interested in that and it is good for the whole work. But not yet exact solution, maybe because of the last elections that was in spring. So maybe after a half a year we have results. ... Actually we made together with the head of the department a special schedule that we would have three or four different units in the frame of the department, and this suggestion was sent to the chancellor but... It was quite close to the elections so he didn't take any risk and at the moment we have full silence, complete silence at the moment. (Est3)

Myös taloudelliset realiteetit vaikeuttavat ehdotusten toteuttamista. Varoja ei ohjata muutosten toteuttamiseen, koska niitä ei pidetä aivan välttämättöminä. Toisaalta varmasti ymmärretään, että juristeja tulisi palkata hallintoon lisää, mutta varoja tähän ei yksinkertaisesti ole. Poliittiset ja taloudelliset tekijät saattavat siis estää hyvinä pidettyjen muutosehdotusten toteuttamisen. Nämä tekijät ovat voimakkaampia vaikuttimia kuin projektin ehdotukset. Projektia pidettiin yleisesti melko onnistuneena ja sen tuottamia ehdotuksia toteuttamiskelpoisina. Muutokset saattavat kuitenkin jäädä toteuttamatta, sillä niihin vaikuttavat sellaiset tekijät, joihin projekti ei voi vaikuttaa.

Mä väitän että tää projekti ei ratkaissu sitä (ilmansuojeluhallinnon järjestelyjä) miltään osin. Sillä ei ollu mitään vaikutusta niihin valittuihin perusratkaisuihin mitkä siellä tehtiin. Mikä oli sinänsä just sääli. Eli nää organisatoriset ratkasut että ketkä on lupaviranomaisia ja niin poispäin niin ne tehdään mun mielestä yksinomaan taloudellisin perustein tai sitten jonkun hämärän poliittisen kähminän perusteella. Ja tää projekti vaan tarjos semmosen lisämausteen siihen jatkotyöhön, ei niinkään siihen perusstruktuurin valintaan. Se jatkotyö, mistä on menty eteenpäin, niin siinä on mun mielestä otettu pikkusen huomioon näitä. Et ei niinkään se että miten se järjestettiin kokonaisuudessaan. Elikkä ne perusratkasut tehtiin tästä riippumatta täysin, ihan Viron omilla ehdoilla. (Fin3)

4.6 Viron ympäristöhallinto muutoksen tilassa

Toimintaympäristö ja sen erityispiirteet vaikuttavat Twinning-projektien toteutukseen ja onnistumiseen. Tässä tutkimuksessa tarkasteltava projekti toimi muutostilassa olevassa ympäristössä, joka tässä tapauksessa oli Viron ilmansuojeluhallinto. Viron ympäristöhallinto, samoin kuin koko julkinen hallin-

to, on ollut monien muospaineiden alla. Irtautuminen sosialismista ja valmistautuminen EU-jäsenyyteen ovat merkinneet suuria muutoksia julkiselle hallinnolle. EU-lakien siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on lisännyt merkittävästi hallinnon tehtäviä ja samalla vaatinut vanhojen rakenteiden uudistamista. Näitä muutoksia toteutettiin samanaikaisesti projektin kanssa. Tällä oli oma vaikutuksensa projektin käytännön toteutukseen ja myös sen tuottamiin tuloksiin.

Viron ympäristöhallintoa on muutettu useasti vuoden 1991 itsenäistymisen jälkeen. Vuonna 1999 Viroon muodostettiin uusi hallitus ja se ryhtyi suunnittelemaan uudistuksia ympäristöministeriöön. Ympäristöhallintoa uudistettiin vuonna 2000, jolloin projekti oli alkuvaiheessaan. Vuoden 2000 uudistuksessa ympäristöhallintoa yhtenäistettiin. Tämä piti sisällään mm. entisten lääninhallitusten siirtämisen ympäristöministeriön alaisuuteen. Vuonna 2000 toteutettiin myös ympäristöluvan myöntäjän ja tarkastajan erottaminen eri instituutioihin. Uudistusten ja projektin alkamisen samanaikaisuus vaikeutti instituutioryhmän työskentelyä. Projektin tavoitteita oli muutettava, koska hallinto oli muuttunut projektin tavoitteiden laatimisen jälkeen. Tämän lisäksi teetettiin ylimääräinen taustaselvitys ilmansuojeluhallinnon instituutioista, jotta käsitys vallitsevasta tilasta olisi totuudenmukainen. Ympäristöhallinnon muutoksista oli päätetty jo ennen projektin alkua, joten niiden suuntaa ei voitu enää muuttaa. Käynnissä olevaan muutokseen oli vain sopeuduttava ja yritettävä samalla viedä läpi projekti onnistuneesti. Projektin alku oli hankala, sillä hallinnon muutos oli vakiintumaton ja käynnissä. Toisaalta tällainen tilanne antoi projektissa mukana olleille hyvän tilaisuuden seurata ympäristöhallinnon muutosta lähietäisyydeltä.

When the project started we had to explain to the project leaders and to the Finnish side that institutional reforms are already planned before the project starts. And the main thing we can do is to participate in the process, but we can not change anymore the main idea or main direction because it is already decided how it goes. (...) I think for the project it was interesting part because the project participants could follow the real life situation what is going on and how the structures change. (Est1)

Ympäristöhallintoa uudistettiin vuonna 2000 samaan aikaan, kun projekti oli käynnissä. Projektin instituutioryhmä suoritti ilmansuojeluhallinnon rakenteiden arvioinnin ja laati tämän työn pohjalta omat muutosehdotuksensa. Loppuraportin mukaan Viron ilmansuojeluhallinto kaipaa vielä vahvistamista ja uusia järjestelyjä. Raportissa ehdotetaan esimerkiksi erillisen ilmansuojeluosaston perustamista ympä-

ristöministeriöön. Ilmansuojelulla ei ole ollut hallinnossa kovin vahvaa asemaa ja oma osasto lisääisi ilmansuojeluasioiden painoarvoa ympäristöhallinnon sisällä. Ilmansuojeluhallinnon instituutioissa ja niiden kapasiteetissa on siis edelleen heikkouksia. Eräs ongelma on henkilöstön puute. EU-jäsenyyden mukanaan tuomat velvollisuudet ovat lisänneet hallinnon työmäärää, mutta henkilöstöä ei ole lisätty samassa suhteessa. Myös lakiasioiden asiantuntemusta kaivattaisiin lisää. Kuten jo edellisessä luvussa todettiin, hallinnon kehittämisen jatkotyössä on huomioitu vain vähän projektin ehdotuksia. Projektin ehdottamat muutokset ovat yksi vaihtoehto muuttaa ilmansuojeluhallintoa, mutta ne eivät ole ainoa mahdollinen suunta. Ilmansuojeluhallinnossa voidaan valita myös toisenlaisia ratkaisuja, kuin mitä projekti ehdotti. Ehdotuksia saatetaan pitää hyvinä, mutta niiden toteuttaminen on silti epävarmaa.

Yes it is completely up to us. But it is good now that we have lot of ideas thanks to the project. And we try again and again to solve these problems and of course we can't solve everything immediately, it takes time and maybe a lot of time. But we are trying and maybe after a few years we can make these kind of things which are necessary and of course mentioned by this report also. (Est3)

So these main recommendations that came out from the project they could be already the next reform or the next change of the structures. Because when this project ended already this first reform had taken place and it can be understandable that for the far future maybe environmental agency system could be Estonia's future but at the moment there are no discussions about to change it. (...) And I do not see any quick changes that are needed. (Est1)

Muutosehdotusten esittäminen Viron julkiselle hallinnolle ei ole ainoastaan Twinning-projektien tehtävä. Tässä työssä tarkasteltava projekti toimi tilanteessa, jossa jo aikaisemmin ilmansuojeluhallintoa oli analysoitu ja joitakin muutosehdotuksia annettu. Tämä analysointi oli tapahtunut IMPEL-yhteistyön pohjalta. IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) on ympäristöviranomaisten epävirallinen yhteistyöverkosto, jossa ovat mukana 15 vanhaa EU-jäsenmaata, 10 uutta EU-jäsenmaata, kolme hakijamaata (Bulgaria, Romania ja Turkki) sekä Norja. Myös komissio osallistuu verkoston toimintaan. IMPEL -toiminnan kautta eurooppalaiset ympäristöviranomaiset voivat jakaa kokemuksiaan, keskustella ongelmista ja antaa toisilleen neuvoja koskien ympäristölainsäädännön käytännön toteuttamista. Näin pyritään löytämään jokaiselle maalle nk. ”best practice” eli paras mahdollinen toimintatapa ympäristötarkastuksiin, monitorointiin ja lupien myöntämiseen. (<http://europa.eu.int/comm/environment/impel>)

IMPEL voidaan nähdä osana yleistä taipumusta yhdentää ympäristöhallintoa ja sen menettelytapoja EU-maissa. Hallinnollisten menettelyjen samankaltaistamisella pyritään esimerkiksi siihen, ettei mikään EU-maa saisi kilpailuetua löysemmällä ympäristölakien toteuttamisella ja noudattamisella. Kun ympäristölupien myöntämisprosessi ja lupien valvonta on samanlaista kaikissa maissa, eivät yritykset voi luistaa ympäristövelvollisuuksistaan siirtämällä toimintaansa löysän valvonnan maihin. Hallinnollisten menettelyjen samankaltaisuus helpottaa myös muilla tavoin EU:n toimintaa. Yhtenäiset monitorointi- ja mittausmenetelmät tuottavat vertailukelpoista tietoa ympäristön tilasta EU:n alueella ja helpottavat näin ympäristön tilaa koskevan kokonaiskuvan muodostamista. Virossa pidettiin IMPELkokous vuonna 1998. Kokouksessa IMPEL-verkosto suositteli Viron ympäristöhallinnolle ympäristölupien myöntäjän ja niiden tarkastajan erottamista. Tämä uudistus toteutettiin vuonna 2000.

On siis monia eri tapoja ja väyliä uudistaa hakijamaiden julkista hallintoa. Viron ympäristöhallinnon kohdalla uudistuksia on tehty ympäristöministerin aloitteesta, mutta myös kansainvälisen yhteistyön kautta. EU-jäsenyyden hakemisen jälkeen kansainvälisen yhteistyön merkitys on luultavasti lisääntynyt. Jäsenyyteen valmistautuminen on vaatinut suuria ponnistuksia myös hallinnolta ja tässä työssä muiden maiden kokemukset ja ohjeet ovat olleet arvokas apu. Twinning on EU:n rahoittamaa toimintaa ja yksi kansainvälisen yhteistyön muoto, mutta ei suinkaan ainoa. Ennen tässä työssä tarkasteltavaa Twinning-projektia Viron ympäristöhallintoa oli analysoitu IMPEL-verkoston toimesta. Halutessaan hakijamailla on siis mahdollisuus tukeutua kansainväliseen yhteistyöhön tehdessään päätöksiä hallinnon uudelleenjärjestelyistä. Viron ympäristöhallinnon tapauksessa tätä mahdollisuutta on hyödynnetty sekä Twinningin että IMPEL:n muodossa. Molemmat yhteistyön muodot ovat tuottaneet hallintoa koskevia muutosehdotuksia ja osa niistä on myös toteutettu käytännössä.

4.7 Twinning – ajatuksena hieno

Twinning-projekteissa sekoittuvat EU-jäsenyyden aiheuttamat vaatimukset, asiantuntijana toimivan jäsenmaan näkemykset ja hakijamaan tavoitteet. Tavoitteena on tukea EU-jäsenyyttä hakevien maiden valmistautumista jäsenyyden mukanaan tuomiin haasteisiin jäsenmaiden kokemuksen avulla. Miten tämä onnistuu käytännössä? Tässä kappaleessa analysoidaan Twinning-toimintaa yleisellä tasolla ja arvioidaan lisäksi lyhyesti työssäni tarkasteltavan Twinning-projektin onnistumista mukana olleiden

virkamiesten näkökulmasta. Twinning-toiminnan soveltuvuus hakijamaiden avustustavaksi on yksi tutkimukseni alakysymyksistä

Twinningin perusidea on hyvä eli se on ajatuksena ideaali. Yhteistyö hakijamaan ja jäsenmaan viranomaisten kesken on hieno ajatus ja onnistuessaan käytännössä se voi luoda pitkäaikaisia kontakteja maiden välille. Ulkopuolinen asiantuntija arvioi hakijamaan tilannetta yhdessä maan omien viranomaisien kanssa ja samalla luodaan suhteita tulevaisuutta varten. Myös idea taloudellisen ja tiedollisen avun yhdistämisestä on hyvä. Aineistosta kuitenkin ilmeni, että käytännössä Twinning sisältää monia ongelmakohtia.

Twinning-toimintaan kuuluu, että kohteena oleva hakijamaa saa itse valita projektikumppaninsa jäsenmailta tulleiden tarjousten joukosta. Omassa työssäni tarkasteltavassa projektissa hakijamaan vastapuolena toimivat viranomaiset Suomen ilmansuojeluhallinnosta. Hakijamaan partnerina saattaa kuitenkin olla myös yksityinen konsulttiyritys. Twinning-projekteihin osallistuminen on näille yrityksille liiketoimintaa ja joissakin tapauksissa tämä asetelma on aiheuttanut ongelmia. Konsultit kirjoittavat hakijamaalle raportin, saavat maksun ja poistuvat paikalta. Varsinainen yhteistyö paikallisten asiantuntijoiden kanssa saattaa jäädä vähäiseksi ja sen jatkuminen projektin jälkeen ei ole todennäköistä, sillä konsultit ovat jo siirtyneet seuraavaan projektiin ja seuraavaan maahan. Rärkeimmin konsulttien rahan perustuva motiivi Twinning-projekteissa tulee esille tapauksissa, joissa täysin samaa loppuraporttia on käytetty useassa eri maassa muistamatta edes muuttaa maan nimeä joka kohdassa tilannetta vastaavaksi.

Mutta sitten taas kun katotaan näitä esimerkiksi lainsäädännön skannauksia tai instituutioiden skannauksia mitä tehdään siten että komissio tilaa ulkopuoliselta konsultilta tällöisen opuksen. Niistä saadaan mahtavan kokosia mutta kun kattoo tarkemmin niitä, niinkun Virostakin oli tehty tällöinen skannaus, niin se on ihan silppua sisältä. Sen näkee ihan selvästi että siinä tää konsultti ottaa vaan rahat pois päältä, se ei oo kiinnostunu penninkään vertaa siitä kohteesta. (Fin3)

Kaikkia konsultteja ei kuitenkaan voida leimata rahastajiksi näiden kokemusten perusteella. Konsulttien käytössä on myös joitakin hyviä puolia. Konsultit pystyvät yleensä oleskelemaan kohdemaassa pitempiä aikoja kuin vastaavassa tilanteessa olevat, jäsenmaata edustavat viranomaiset. Projekteihin osallistuvien viranomaisten on monesti hoidettava samanaikaisesti myös omia työtehtäviään, joten pit-

kät oleskelut kohdemaassa eivät ole mahdollisia. Toisaalta konsultit häviävät monesti pätevyydessä ja ammattitaidossa viranomaisille. Parhaita neuvoja tulevan EU-jäsenmaan viranomaisille pystyy antamaan toinen viranomainen, jolla on omakohtaista kokemusta jäsenyyden aiheuttamista haasteista ja muutoksista. Myös projektin jälkeisen yhteistyön näkökulmasta viranomaisten välinen Twinning on parempi vaihtoehto kuin konsulttien käyttäminen. Twinningin kautta syntyy arvokkaita suhteita eri maiden viranomaisten välille ja näitä suhteita osapuolet voivat hyödyntää työssään myös projektin päätyttyä. Viranomaiset hyötyvät yhteistyöprojekteista siis muutenkin kuin pelkästään rahallisesti.

Huonosti motivoituneet konsultit saattavat siis aiheuttaa Twinning-projektin epäonnistumisen. Epäonnistuminen voi johtua myös muista tekijöistä. Joissakin tapauksissa kohdemaan oma sitoutuminen projektiin voi olla heikkoa. Tämä merkitsee käytännön tasolla sitä, että kohdemaan viranomaiset eivät ole valmiita uhraamaan aikaansa projektin toteutukselle ja vastuu työn viemisestä loppuun jää projektin toiselle osapuolelle. Vaikka projekti saadaankin vietyä loppuun, lienee selvää, että tällaisessa tilanteessa sen lopputulos ei ole paras mahdollinen. Tällöin voidaan katsoa, että myös projektiin sijoitetut varat ovat menneet hukkaan. Tulosten taso ja resurssien tehokas hyödyntäminen ovat siis riippuvaisia projektin osapuolten motivaatiosta ja asenteesta.

Eli käytännössä se merkitsee että ne resurssit mitkä on johonkin projektiin pantu niin saattaa tulla hyvin huonosti hyödynnetyksi. Eli tässä tämä sitoutumisen merkitys ja sen tiiviin yhteistyön merkitys korostuu ja myöskin ehkä jatkossa yhä enempi sen roolin ymmärtäminen. Mutta se merkitsee sitä että hakijamailla ne resurssit mitä ne lupaa niin ne olis todella sitten sen projektin käytössä. Et se on enempi niinkun paperilla lupaamista kuin käytännön toimintaa. Jos vaan niistä sopimuksista ja kirjaimesta ja hengestä pidettäis kiinni niin ihan hyvää toimintaa se (Twinning) on. (Fin1)

Projektin päätyttyä vastuu ehdotettujen muutosten toteuttamisesta jää hakijamaalle. Ulkopuolisena asiantuntijana toiminut maa tai konsultti ei enää projektin päätyttyä voi vaikuttaa tehtyihin ratkaisuihin. Twinning-projektit tuottavat hallintoa ja lainsäädäntöä koskevia muutosehdotuksia ja suosituksia. Ehdotukset saattavat olla mukana olleiden viranomaisten mielestä hyviä ja toteuttamiskelpoisia, mutta jos ne eivät tavoita päätöksentekijöitä niiden toteutuminen on hyvin epävarmaa. Projekti saattaa siis tuottaa hyviä ehdotuksia, jotka eivät koskaan kulkeudu niille henkilöille, joilla olisi mahdollisuus panna ne täytäntöön. Twinningiin ei kuulu projektien jälkeistä seuranta. Jos mukana olleiden viranomaisten välinen yhteydenpito ei jatku projektin päätyttyä, jää monelle projektissa työskennelleelle epäselväksi,

toteutettiin muutos ehdotuksia vai ei. Tästä syystä jonkinasteinen jälkiseuranta olisi tervetullut lisää Twinning-toimintaan. Jälkiseurannan kautta ulkopuolisina asiantuntijoina toimineet viranomaiset saivat tietää, onko projektissa laadittuja ehdotuksia toteutettu ja samalla hakijamaalla olisi mahdollisuus jälleen kuulla ulkopuolisen näkemyksiä vallitsevasta tilanteesta ja mahdollisesti tehdyistä muutoksista.

Twinning on ajatuksena hyvä, mutta sen käytännön onnistumisen tiellä on monia kompastuskiviä. Projektin onnistuminen on vahvasti riippuvainen mukana olevien toimijoiden motivaatiosta. Motivaatioon liittyvät ongelmat nousivat esiin myös tässä tutkimuksessa tarkasteltavassa projektissa. Suomalaiset osanottajat kokivat, että työnteko jäi pääosin heidän vastuulleen ja virolaiset eivät lunastaneet kaikkia projektisuunnitelmassa mainitsemiaan lupauksia. Virolaiset eivät olleet valmiita uhraamaan projektille sitä työaikamäärää, joka suunnitelmassa luvattiin. Viron ympäristöministeriö oli keskeisessä asemassa, kun projektissa käytiin läpi ilmansuojeluun liittyviä instituutioita. Ministeriö ei kuitenkaan ainakaan aluksi ollut sitoutunut projektiin ja sen sisältä ei löytynyt vastuuhenkilöä avustamaan instituutiotyöryhmän työskentelyä. Kuten jo aikaisemmin mainittiin, ministeriön ilmansuojeluasioita hoitavalla osastolla ei aluksi ymmärretty, mikä projektin tarkoitus on ja mitä suomalaiset ovat tekemässä. Tällaisessa tilanteessa sitoutumisen puute on ymmärrettävää.

Hankalan alkuvaiheen jälkeen yhteistyö alkoi toimia paremmin ja myös virolaiset saatiin aktiivisemmin mukaan työskentelyyn. Instituutiotyöryhmä suoritti ilmansuojeluhallinnon analysoinnin ja laati sen perusteella hallinnon rakenteita koskevat muutosehdotuksensa. Näitä muutosehdotuksia ei kuitenkaan ole toteutettu, joten projektilla ei näin ole ollut vaikutusta ilmansuojeluhallinnossa valittuihin ratkaisuihin. Osa mukana olleista virkamiehistä oli sitä mieltä, että projekti jäi ulkokohtaiseksi ja tarjosi vain mahdollisen lisämausteen tulevia uudistuksia varten. Toisaalta osa mukana olleista oli sitä mieltä, että projekti oli onnistunut, koska siinä todella yritettiin ratkaista ongelmia ja esittää konkreettisia paranehdotuksia sen sijaan, että olisi pelkästään todettu puutteita löytyvän. Ehdotuksia ei ole jatkotyössä otettu huomioon, mutta projektin voidaan silti katsoa onnistuneen muulla tavalla. Se loi suhteita Suomen ja Viron viranomaisten välille sekä lisäsi suomalaisten tietämystä Viron ympäristöhallinnosta ja päinvastoin. Tätä seikkaa korosti myös eräs haastateltavista sanomalla, että projektin tärkein tulos on pään sisässä.

4.8 Julkisen hallinnon muutosta ei voi sanella ulkopuolelta

Tässä tutkimuksessa tarkasteltavassa Twinning-projektissa Viron ilmansuojeluhallinnon rakenteita käytiin läpi tiettyjen EU-direktiivien kautta. Direktiivien täytäntöönpano aiheuttaa hallinnolle tiettyjä tehtäviä ja sen rakenteista on löydyttävä organisaatio, joka kykenee vastaamaan näistä tehtävistä. Hakijamaiden on siis muutettava ja vahvistettava hallintoaan sellaiseksi, että se kykenee vastaamaan EU-jäsenyyden aiheuttamiin haasteisiin. Ilman täytäntöönpanoon kykenevää hallintoa direktiivit jäävät pelkäksi tekstiksi. Ei siis riitä, että direktiivit siirretään osaksi kansallista lainsäädäntöä, jäsenmaiden on myös huolehdittava direktiivien käytännön tason toteuttamisesta.

Monissa hakijamaissa hallinnon rakenteita on ollut pakko uudistaa ja vahvistaa, jotta direktiivien täytäntöönpano onnistuisi. Uudistuksilla pyritään luomaan tehokkaasti toimiva hallinto, joka pystyy huolehtimaan täytäntöönpanosta. Uudistamisen lähtökohdat ovat erilaiset jokaisessa hakijamaassa. Moni EU:n uusista jäsenmaista on entinen sosialistinen maa ja vapautunut kommunistisen puolueen sekä Neuvostoliiton alaisuudesta 1990-luvun alussa. Yhteneväisyyksistä huolimatta jokaisen maan hallinnolla on oma historiansa ja myös hallinnollisissa kulttuureissa on eroja. Tällaisessa tilanteessa tuntuu epätodennäköiseltä, että EU kykenisi antamaan jäsenmaille yhteisiä ohjeita koskien hallinnon uudistuksia. EU:lla on silti oma intressinsä liittyen jäsenmaiden hallinnollisiin järjestelyihin. EU:lla on mielenkiintoa jäsenmaiden julkista hallintoa kohtaan, koska sille on ensiarvoisen tärkeää nähdä, että jäsenmaat kykenevät huolehtimaan direktiivien täytäntöönpanosta onnistuneesti. Onko siis mahdollista, että EU puuttuisi nykyistä voimakkaammin jäsenmaiden ja tulevien jäsenmaiden hallinnollisiin ratkaisuihin huolimatta maiden erilaisuudesta?

Aineistosta nousi esiin kielteinen suhtautuminen ulkopuolelta määrättyyn hallinnon uudistamiseen. Jäsenmaat ja niiden hallinnolliset kulttuurit ovat erilaisia, joten EU:n olisi hyvin vaikeaa ryhtyä ylhäältäpäin sääntelemään hallinnon järjestelyjä. On kuitenkin epäselvää, haluaisiko EU todella ryhtyä tällaiseen toimintaan. Eräs haastateltavista oli sitä mieltä, että EU:sta löytyy halukkuutta puuttua jäsenmaiden hallinnollisiin ratkaisuihin, mutta tehtävän vaikeus on tähän asti pitänyt EU:n ulkona jäsenmaiden hallintoa koskevista päätöksistä. Toisaalta voidaan myös ajatella, että EU ei ole kiinnostunut jäsenmaiden hallinnon yksityiskohdista niin kauan, kun direktiivien täytäntöönpano tapahtuu ilman ongelmia.

Vallitseva näkemys aineistossa onkin se, että on jokaisen maan oma asia ja oma päätös, miten se järjestää hallintonsa. EU:n ei tule näihin päätöksiin puuttua.

Hallinto kehittyy oppimisen ja soveltamisen kautta ja sen muutosta koskevia määräyksiä ei voi antaa ulkopuolinen toimija. EU:n ja sen jäsenmaiden kohdalla hallinnon muutokseen voidaan soveltaa läheisyysperiaatetta, jonka mukaan asiat tulee hoitaa alimmalla mahdollisella tasolla. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että jos hallinnon muutos voidaan hoitaa ilman EU:n puuttumista asiaan, silloin EU myös pysyttelee ulkona tapahtumista. Ulkopuolinen toimija ei siis voi sanella, miten jonkin maan tulisi muuttaa hallintoaan. Ei myöskään voida olettaa, että hallinto muuttuisi nopeasti ja helposti ja olisi täten hetkessä valmis vastaamaan esimerkiksi EU-jäsenyyden mukanaan tuomiin haasteisiin. Hallintoa saatetaan käydä läpi direktiivien vaatimusten pohjalta, mutta direktiiveistä ei voida löytää perusteita nopealle muutokselle. Vahvat ja vanhat organisaatiot muuttuvat usein hitaasti ja prosessin aikana saatetaan tehdä myös virheitä. Maltillinen ja mahdollisten erehdysten kautta tapahtuva muutos on parempi vaihtoehto kuin ulkopuolelta ja ylhäältä määrätty nopea muutos. Kun muutos lähtee käyntiin hallinnon sisäلتä ja etenee asteittain, hallinnossa työskentelevillä viranomaisilla on paremmat mahdollisuudet pysyä mukana muutoksen tahdissa ja sopeutua uusiin olosuhteisiin.

Hallinnossa kuitenkin se tietty hallinnollinen kulttuuri pitää ottaa huomioon, eikä voida ikään kuin tyhjästä sitä hallintoa polkasta. Tietyllä tavalla ehkä on hyväkin että se hallinto uudistuu maltillisesti sillä tavalla että ne henkilöt jotka siinä on mukana pysyvät ylipäättään mukana siinä hallinnon uudistuksessa. Näkisin että siinä täytyy se hallinnollinen kulttuuri ja se poliittinen taustakin ottaa huomioon mikä kussakin maassa on hyväksi ja toimivaksi todettu. Mieluummin niin että sitä kehitetään kuin että lähdetään ikään kuin joltain eurooppalaista tai suomalaistakaan hallintomallia viemään yks yhteen. (Fin1)

EU-jäsenyys on ollut yksi syy ja kannustin uudistaa hallintoa monessa Euroopan valtiossa. EU ei kuitenkaan ole ainoa tekijä, joka luo paineita muuttaa hallinnon rakenteita. Kehittyvässä yhteiskunnassa hallintoa on muutettava, sillä vanhoilla rakenteilla ei pärjää muuttuvassa ympäristössä. Tämän ajattelutavan mukaan Euroopan entisissä sosialistisissa maissa hallintoa olisi uudistettu myös ilman EU-jäsenyyden vaikutusta. Sen arvioiminen, miten hallinto olisi muuttunut ilman EU:n vaikutusta, on kuitenkin vain spekulointia. Se, johtuuko hallinnon muutos EU-jäsenyydestä tai jostakin muusta tekijästä, ei muuta sitä seikkaa, että ei ole olemassa yhtä oikeaa tapaa järjestää hallintoa. Hallintoa ei voi luoda tyhjästä tai määrätä ulkopuolelta. Hallintoa koskevissa muutoksissa on otettava huomioon kunkin

maan historialliset tekijät ja niiden vaikutus hallinnolliseen kulttuuriin. Euroopassa on olemassa monia erilaisia hallinnon malleja ja niin kauan, kun kaikki huolehtivat yhteisen EU-lainsäädännön toteuttamisesta ilman suuria ongelmia tai eroja, pitää hallinnollisten kulttuurien erilaisuus hyväksyä osana Euroopan monimuotoisuutta. EU:lla ei pitäisi olla syytä puuttua jäsenmaidensa eriäviin hallinnollisiin ratkaisuihin, jos kukin maa kykenee näillä rakenteilla huolehtimaan direktiivien vaatimuksista ilman laiminlyöntejä.

I don't think there is one and the only right way to organize it (administration). And all these issues are discussed in different forums in Europe, the issues how to organize structures, but nobody can tell how it must be exactly. (Est1)

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Eri toimijoiden roolit muutosehdotusten laatimisessa

Twinning on EU:n kehittelemä väline ja sen tarkoitus on avustaa hakijamaita valmistautumisessa jäsenyyteen. EU:n (komissio) roolia tässä projektissa voidaan kuvailla sanalla taustavaikuttaja. EU on ilmaissut huolensa koskien hakijamaiden hallinnon heikkoutta, joka saattaa johtaa siihen, että tulevat jäsenmaat eivät kykene toimeenpanemaan yhteisön lainsäädännön kokonaisuutta onnistuneesti. Mitään tarkkoja ohjeita koskien hallinnollisia järjestelyjä ei kuitenkaan ole EU:n suunnalta annettu. Tästä huolimatta projektin toimijat kokivat EU:n merkityksen suurena. Projektin koko olemassaolo perustuu EU:n laajentumiseen ja tulevien jäsenmaiden valmistautumiseen jäsenyyden vaatimuksiin.

Vahvan taustavaikuttajan osuus projektin käytännön työskentelyyn eli ilmansuojeluhallinnon läpikäymiseen ja muutosehdotusten tekemiseen oli epäsuora. EU ei ollut konkreettisesti läsnä käytännön työskentelyssä esimerkiksi oman edustajan muodossa. Koska koko projektin tarkoitus oli valmistaa Viroa tulevaan jäsenyyteen ja direktiivien toimeenpanoon, voidaan kuitenkin sanoa, että se vaikutti merkittävästi muutosehdotusten muotoiluun. Toisaalta voidaan ajatella, että EU oli konkreettisesti läsnä työskentelyssä Suomen kautta. Suomi edusti projektissa jäsenmaata ja tätä kautta myös EU:ta. Suomalaiset viranomaiset eivät kuitenkaan varsinaisesti katsoneet edustavansa EU:ta, vaan omaa maansa ja samalla jäsenmaata, joka avustaa samaan statukseen pyrkivää hakijamaata. EU saattaa tulevaisuudessa ottaa voimakkaammin kantaa jäsenmaidensa hallinnollisiin ratkaisuihin ja tällöin myös Twinningin kaltaisen toiminnan perusasetelma muuttuu. Toistaiseksi EU:n ylhäältä alaspäin tapahtuva vaikutus hallintoon kanavoituu lainsäädännön kautta. Jäsenmaiden on hyväksyttävä se, että EU vaatii muutoksia niiden kansalliseen lainsäädäntöön ja tätä kautta asettaa vaatimuksia myös lakeja toimeenpanevalla hallinnolla. EU:n harjoittama nk. top-down-toiminta ulottuu täten myös hallinnon rakenteisiin, joskin epäsuorasti.

Projektiin osallistuneiden mielestä direktiiveistä voi löytää vaatimuksia hallinnolle, mutta nämä vaatimukset eivät ole suoria tai tarkkoja. Direktiivin toimeenpano edellyttää pätevän henkilökunnan ja toimivan instituution olemassaoloa. Direktiivi ei kuitenkaan määrittele, minkä instituution tulisi hoitaa toimeenpanoon liittyvät tehtävät. Tästä johtuen direktiivien luonne suhteessa hallinnollisiin järjestelyi-

hin jäsenmaissa on kaksijakoinen. Hallinnon rakenteita on vahvistettava, jotta EU:n lainsäädännön toimeenpano olisi mahdollista ja lait eivät jäisi vain lupauksiksi paperille. On kuitenkin ainakin toistaiseksi jokaisen jäsenmaan oma asia, miten se hallintonsa organisoii. Tässä projektissa direktiivien vaikutus tehtyihin muutosehdotuksiin oli merkittävä, mutta kaksijakoinen siinä mielessä, että kyseessä olleet ilmansuojeludirektiivit eivät määränneet, mitä konkreettisia muutoksia hallinnossa olisi tehtävä. Direktiivit ovat kuitenkin se väline, jonka kautta EU vaikuttaa jäsenmaiden hallinnollisiin ratkaisuihin.

Suomi edusti tässä projektissa EU:n jäsenmaata, jolla on jo kokemusta jäsenyyden mukanaan tuomista velvollisuuksista ja direktiivien toimeenpanosta. Mukana olleet suomalaiset viranomaiset työskentelevät Suomen ympäristöhallinnossa ja heiltä löytyy kokemusta direktiivien merkityksestä käytännön työskentelylle. Suomalaiset käyttivät projektissa omia kokemuksiaan sekä Suomessa tehtyjä hyviä ja huonoja ratkaisuja taustatietona arvioidessaan Viron ilmansuojeluhallinnon tilannetta. Tehtyjä muutosehdotuksia ei kuitenkaan kopioitu Suomesta. Aineistosta kävi ilmi, että suomalaisilla oli aktiivisempi ote työskentelyyn kuin virolaisilla, jotka eivät alkuvaiheessa kaikilta osin ymmärtäneet, mikä projektin tarkoitus oli. Tästä syystä voidaan olettaa, että muutosehdotuksissa näkyy etenkin suomalaisten asiantuntijoiden kädenjälki ja näkemys. Ehdotukset eivät kuitenkaan syntyneet yksistään suomalaisten näkemyksistä, sillä myös suomalaiset painottivat, että hallintoa käytiin läpi ensisijaisesti direktiivien kautta. Kansainvälisissä avustusohjelmissa olisi lisäksi tärkeää muistaa, että jokaisen avustuskohteen ongelmille tulisi etsiä ratkaisuja kunnioittaen paikallisia olosuhteita. Pahimmillaan avustusohjelmien ulkopuoliset asiantuntijat asettuvat paikallisten asiantuntijoiden yläpuolelle, eivätkä arvosta sitä tietoa, jota paikallisilla olisi tarjota. Tutkimassani projektissa tällaista käytöstä ei esiintynyt ja suomalaisten toimintaa pidettiin yleisesti hyvänä.

Virolaisten viranomaisten toimintaa instituutiotyöryhmässä leimasi etenkin alkuvaiheessa passiivisuus. Twinningin idea on, että jäsenmaa on projektissa avustavana osapuolena ja hakijamaa ottaa päävastuun projektin onnistumisesta. Tässä projektissa osat kuitenkin kääntyivät toisin päin. Virolla ei ollut selkeitä tavoitteita projektin suhteen ja kaikki ilmansuojeluhallinnon viranomaiset eivät halunneet sitoutua projektiin. Osasyynä passiivisuuteen saattoi olla ympäristöhallinnon tilanteen sekavuus, joka johtui samaan aikaan käynnissä olleista ympäristöministerin käynnistämistä uudistuksista. Ympäristölukua koskevat neuvottelut suljettiin Viron ja EU:n välillä projektin ollessa kesken, mikä saattoi myös

osaltaan vähentää virolaisten motivaatiota. Virolaisten puutteellisen osallistumisen johdosta on syytä olettaa, että projektin instituutiotyöryhmän laatimat muutosehdotukset heijastelevat enemmän suomalaisten asiantuntijoiden näkemyksiä kuin virolaisten omia ideoita.

5.2 Mihin muutosehdotuksilla pyrittiin?

Instituutiotyöryhmän toiminnalla oli selkeä päämäärä. Se pyrki käymään läpi ilmansuojeluhallinnon rakenteita ja analysoimaan sen kykyä toimeenpanna sen toimialueelle kuuluvat direktiivit. Loppuraportissaan se esittää analyysin tulokset ja esittää hallintoa koskevia muutosehdotuksia. Ehdotusten tarkoitus on parantaa Viron ilmansuojeluhallinnon valmiutta selviytyä direktiivien toimeenpanosta aiheutuvista velvoitteista. Ehdotusten päämäärä on se, että jonain päivänä Viro toteuttaa niiden sisältämät muutokset. Tämä päätös jää yksin Viron vastuulle, sillä ehdotukset eivät ole sitovia.

Projektissa ei tavoiteltu mitään tiettyä ennalta määrättyä hallinnon mallia, vaan päämääränä oli kehittää ja vahvistaa ilmansuojeluhallintoa sen omista lähtökohdista. Projektissa etsittiin Virolle parhaita ratkaisuja sen hallinnon omista lähtökohdista hyödyntäen samalla suomalaisten kokemuksia. Vaikka Suomea ja sen asiantuntijoiden omia kokemuksia käytettiin eräänlaisena esimerkkinä, ei voida kuitenkaan sanoa, että Viron ilmansuojeluhallintoa oltaisiin muuttamassa suomalaisen hallinnon kaltaiseksi. Projektiiin osallistuneiden viranomaisten mielestä yhteistyöprojektien ja hallinnon kehittämisen päämääränä tulisi tulevaisuudessakin olla jokaisen maan oman tilanteen huomioon ottaminen. Tämän näkemyksen mukaan EU:n tai muun ulkopuolisen tahon ei pidä yrittää ylhäältäpäin määrätä sitä, miten jokin maa julkisen hallintonsa organisoii.

Monessa jälkikommunistisessa maassa julkisen hallinnon kehittäminen on merkinnyt toimivallan hajauttamista ja paikallishallinnon tehtävien lisääntymistä. Tutkimassani projektissa ei varsinaisesti pyritty keskushallinnon tehtävien hajauttamiseen. Päävastuu ilmansuojeluasioista on ympäristöministeriöllä ja projekti tekikin ehdotuksia, joiden tarkoitus on vahvistaa ministeriön toimintakykyä. Tällaisia ehdotuksia olivat esimerkiksi oman ilmansuojeluosaston perustaminen ja oman juristin palkkaaminen tälle osastolle. Viron ympäristöministeriö on hyötynyt jäsenyysprosessista, sillä ympäristöasiat ovat EU:n myötävaikutuksella nousseet ylöspäin poliittisella agendalla. Tästä huolimatta ministeriö kärsii edelleen henkilöstön ja muiden voimavarojen puutteesta. Kansainvälisten avustusohjelmien on vaikea puuttua

tähän ongelmaan, sillä lisärahoituksesta ja yliopistojen koulutusohjelmista päättää lopulta kohdemaan hallitus. Paikallishallinnolla on keskeinen rooli ilmansuojelulainsäädännön toimeenpanossa ja projekti teki täten läheistä yhteistyötä ympäristöinspektoraatin kanssa. Tavoitteena ei kuitenkaan ollut inspektoraatin tehtävien lisääminen, vaan pikemminkin ministeriön ja paikallishallinnon välisen yhteydenpidon ja tehtävien koordinoinnin kehittäminen. Tavoitteena on poistaa tehtävien päällekkäisyyttä ja tehostaa näin ilmansuojeluhallinnon toimintaa.

5.3 Yhteistyöprojektien ongelmakohtia

Kansainvälisiä avustusohjelmia on arvosteltu pintapuolisesta hallinnollisen kyvykkyyden vahvistamisesta ja hallinnon kyvykkyyden kehittämisen unohtamisesta. Monissa projekteissa on keskitytty vain esimerkiksi kansallisen lainsäädännön läpikäymiseen ja EU:n lainsäädännön siirtämiseen osaksi tätä lainsäädäntöä. Huomiota ei ole kiinnitetty siihen, miten lakien käytännön toimeenpano on aikomus hoitaa ja löytyykö maasta tarvittavat instituutiot tähän tehtävään. Tutkimassani projektissa kansallisen lainsäädännön läpikäyminen ja hallinnon rakenteiden analysointi oli jaettu eri työryhmien kesken, joten tutkimani instituutiotyöryhmän ei tarvinnut keskittyä lainsäädännön läpikäymiseen.

Aineiston perusteella voidaan sanoa, että tutkimani projekti pyrki myös kyvykkyyden kehittämiseen, ei vain vahvistamiseen. Projekti esitti useita toteuttamiskelpoisia muutosehdotuksia koskien ilmansuojeluhallinnon rakennetta ja toimintaa sen sijaan, että se olisi vain tyytynyt listaamaan löytämänsä puutteet. Toisaalta voidaan kysyä, miten paljon lyhytkestoiselta projektilta voidaan vaatia hallinnon kyvykkyyden kehittämisen suhteen. On ymmärrettävää, että moni projekti on kyennyt tuottamaan vain vaatimattomia tuloksia. Monesti aikaa on liian vähän ja jos projekti alkaa hankalissa olosuhteissa, ei varsinaiseen työntekoon päästä heti käsiksi. Ongelmana saattaa olla myös se, että projektien ulkomaiset asiantuntijat eivät ehdi kunnolla tutustumaan kohdemaan olosuhteisiin, koska tällaiseen taustatyöhön ei ole varattu aikaa. Lisäksi projektit ovat osin osallistujiensa motivaation ja henkilösuhteiden toimivuuden varassa. Ottaen huomioon ne vaativat olosuhteet, joissa tutkimani projekti toimi, voidaan sitä pitää kuitenkin kohtuullisen onnistuneena.

Projektissa ilmenneet ongelmat eivät johtuneet niinkään toimijoiden lukumäärästä, vaan heikosta sitoutumisesta. Yhteistyön laatu oli etenkin alkuvaiheessa huono, sillä virolaiset eivät täysin ymmärtäneet

instituutiotyöryhmän toiminnan tarkoitusta eikä ympäristöministeriöstä tunnut löytyvän sopivaa henkilöä avustamaan työskentelyssä. Twinningin ongelmat liittyvätkin usein juuri osanottajien motivaation puutteeseen ja heikkoon sitoutumiseen. Tutkimassani projektissa vastuu toteutuksesta ja tuloksista jäi enemmän alun perin avustavaksi osapuoleksi määritellylle toimijalle eli suomalaisille asiantuntijoille. Yhteistyö ei tässä projektissa toiminut suunnitelmien mukaisesti. Paras mahdollinen toimintatapa tällaisessa tilanteessa oli tämän projektin kohdalla se, että toinen osapuolista ottaa hankkeen toteutumisesta suuremman vastuun. Virolaiset kuitenkin ottivat aktiivisemmin osaa toteutukseen projektin loppua kohden, joten projektin aikaista yhteistyötä ei voida tuomita täysin epäonnistuneeksi. Tarkasteltaessa projektia kokonaisuutena sitä ei voida pitää yhteistyön heikkoudesta huolimatta epäonnistuneena, sillä loppuraportissa esitetään lukuisia toteuttamiskelpoisia muutosehdotuksia.

Toimijoiden passiivisuuden lisäksi Twinning saattaa kohdata myös muita ongelmia. Projektin toimintaympäristö saattaa olla epävakaa ja vaikeuttaa työskentelyä. Eräs epävarmuustekijä projektien toteutuksessa on puoluepolitiikka ja siihen liittyvät tekijät. Puoluepoliittiset tekijät nousivat merkittäväksi vaikuttajaksi myös tutkimani projektin toteutuksessa. Uuden ympäristöministerin käynnistämät muutokset ministeriössä tekivät instituutiotyöryhmän työympäristöstä sekavan ja epävakaa. Työskentelyä vaikeutti myös asemansa puolesta pelkäävien virolaisten viranomaisten haluttomuus esittää kritiikkiä omaa työympäristöään kohtaan. Nämä puoluepolitiikkaan liittyvät tekijät vaikeuttivat työskentelyä projektin aikana, mutta poliittiset tekijät vaikuttavat myös projektin jälkeisiin tapahtumiin, kuten loppuraportissa esitettyjen muutosehdotusten toteutukseen. Haastattelujen myötä selvisi, että muutosehdotuksia ei ole toteutettu, vaikka niitä yleisesti pidettiin toteuttamiskelpoisina ja tarpeellisina. Toteuttamatta jättämisen syiksi epäiltiin poliittisia ja taloudellisia syitä. Päätöksistä vastaavat viranomaiset eivät ole halunneet vaarantaa asemaansa ryhtymällä toteuttamaan ehdotettuja muutoksia varsinkin, kun projektin loputtua seuraavat vaalit olivat lähestymässä ja henkilövaihdokset täten mahdollisia. Näin ollen poliittiset tekijät ovat vaikuttaneet kielteisesti projektin toteutukseen ja lisäksi myös sen jälkeisiin tapahtumiin eli muutosehdotusten toteutumiseen.

Projektin voidaan katsoa onnistuneen siinä suhteessa, että se esitti konkreettisia muutosehdotuksia ilmansuojeluhallinnon kehittämiseksi eikä vain raportoinut löytämiään puutteita. Myönteistä on myös se, että projektin toimijoiden mielestä nämä ehdotukset olivat toteuttamiskelpoisia. Tutkimuksen teko-

hetkellä muutosehdotuksia ei kuitenkaan oltu toteutettu. On siis mahdollista, että ilmansuojeluhallinnosta voidaan edelleen löytää samat puutteet, jotka mainittiin projektin loppuraportissa. Tietyt rakenteet voivat säilyä, vaikka ne eivät ole optimaalisia hoitamaan niille kuuluvia tehtäviä. On mahdollista, että jokin instituutio palvelee tavalla tai toisella jonkin eliittiryhmän etuja ja saa näin oikeutuksen olemassaololleen. Tällaisessa tilanteessa muutoksia vastustetaan ja saavutetuista eduista pidetään kiinni. Haastatteluissa kävi esimerkiksi ilmi, että juristien palkkaaminen ilmansuojeluasioista vastaavaan yksikköön olisi välttämätöntä, mutta ehdotus on kohdannut vastarintaa sen yksikön taholta, joka tällä hetkellä vastaa koko ympäristöministeriön lakiasioista. Täten sellainen ominaisuus, joka on haitallinen instituution toiminnalle, säilyttää itsensä.

Aloitteita ilmansuojeluhallinnon uudistamiseksi on tullut sekä hallinnon sisältä että ulkopuolisilta toimijoilta. Projektin ollessa käynnissä ympäristöministeri toteutti omia uudistuksiaan. Sen sijaan projektin ehdottamia uudistuksia ei ole toteutettu. On olemassa tulkinta, jonka mukaan hallinnon sisältä alkunsa saavalla muutoksella on paremmat mahdollisuudet onnistua kuin ulkoapäin ohjatulla muutoksella. Viron ilmansuojeluhallinnon kohdalla tämä näyttäisi pitävän paikkansa. Eräs syy tähän saattaa olla se, että ulkopuolisilla toimijoilla ei ole lopulta valtaa päättää muutosten toteuttamisesta. Tutkimani projekti pystyi tekemään hyviä ehdotuksia, jotka pohjautuivat huolelliseen työhön, mutta mitään sitovuutta näihin ehdotuksiin ei liity. Sen sijaan ympäristöministerillä on takanaan oman (hallitus)puolueensa tuki ja täten mahdollisuus käyttää asemaansa hyväksi ministeriön sisäisissä muutoksissa. Aineistosta kävi kuitenkin ilmi, että ministeriön henkilökunta ei täysin hyväksynyt ministerin itsevaltaista toimintaa muutosten yhteydessä. On siis mahdollista, että hallinnon sisältä alkunsa saavat muutokset eivät aina tuota parasta mahdollista tulosta. Saneleva toimintatapa ei ole suotavaa kansainvälisissä projekteissa eikä instituution sisäisessä toiminnassa. Jos muutosten kohteena olevat ihmiset jätetään uudistusprosessin ulkopuolelle, saattaa sitoutuminen uusiin toimintatapoihin olla heikkoa.

LÄHTEET

Agenda 2000. Laajentuminen. Yhteenveto ehdokasmaiden edistymisestä liittymisvalmisteluissa. Euroopan unioni. 1999. Euroopan unionin tiedote. Täydennysosa 2/99. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Comprehensive Monitoring Report on Estonia's Preparations for Membership. Euroopan komissio. 2003. Saatavissa osoitteissa

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/cmr_ee_final.pdf

<http://www.eib.ee/files/Eduaruanne.ENG1.pdf>

Carmin, J. & VanDeveer, S. D. 2004. Assessing Conventional Wisdom: Environmental Challenges and Opportunities beyond Eastern Accession. *Environmental Politics* 13 (1), 315-331.

Carmin, J. & VanDeveer, S. D. 2004. Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession. *Environmental Politics* 13 (1), 3-27.

Development solutions for increasing the administrative capacity of the Estonian local government system. Viron sisäasiainministeriö. 2003. Saatavissa osoitteessa

<http://www.sisemin.gov.ee/atp/eng>

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Hesse, J. J. 1997. Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe. Teoksessa J. E. Lane (toim.) *Public Sector Reform*. SAGE Publications, 114-146.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 1998. Tutki ja kirjoita. Helsinki: Kirjayhtymä.

Institution Building in the Framework of European Union Policies – A Reference Manual on "Twinning" Projects. Euroopan komissio. Directorate General Enlargement. 2004. Saatavissa osoitteessa <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/manual.pdf>

Jehlicka, P. & Tickle, A. 2004. Environmental Implications of Eastern Enlargement: The End of Progressive EU Environmental Policy?. *Environmental Politics* 13 (1), 77-95.

Kramer, J. M. 2004. EU Enlargement and the Environment: Six Challenges. *Environmental Politics* 13 (1), 290-311.

National Programme for Adoption of the Acquis 2000. Chapter 12 Administrative Capacity. State Chancellery. Office of European Integration. 2000.

Saatavissa osoitteessa <http://www.eib.ee/files/npaa2000.pdf>

National Programme for the Adoption of the Acquis 2002-2003. Part IV Public Administration. State Chancellery. Office of European Integration. 2002.

Saatavissa osoitteessa [http://www.eib.ee/files/_npaa2002-ee%20\(full%20document\).pdf](http://www.eib.ee/files/_npaa2002-ee%20(full%20document).pdf)

Pluenecke, A. 1994. Enlargement of the European union. VATT-Keskustelualoitteita. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Project Completion Report. Air quality management: issues for EU accession. 2001. Twinning/1998, Estonia. Project ES98/IB-EN-01(a) Air Accession.

Salminen, A. & Temmes, J. 2000. Transitioteoriaa etsimässä: johdatus jälkikommunististen maiden hallinnon uudistamisen lähtökohtiin. Helsinki: Aleksanteri-instituutti.

Von Homeyer, I. 2004. Differential Effects of Enlargement on EU Environmental Governance. *Environmental Politics* 13 (1), 52-76.

Yin, R. K. 2003. Case study research: design and methods. Thousand Oaks (Calif.) : Sage

WWW-LÄHTEET

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/index.htm> (Vierailtu 4.2.2005)

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare> (Vierailtu 4.2.2005)

<http://europa.eu.int/comm/environment/impel> (Vierailtu 4.2.2005)

LIITE 1

Haastatellut henkilöt:

(Fin1) Ahti Itkonen. Itä-Suomen ympäristölupavirasto, Kuopio. 9.9.2003.

(Fin2) Erkki Kantola. Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto, Oulu. 29.9.2003

(Fin3) Mika Seppälä. Oikeusministeriö, Helsinki. 4.2.2004

(Est1) Aare Sirendi. Ympäristötarkastusvirasto, Tallinna. 14.10.2003

(Est2) Jaan Saar. Vesi- ja ilmatieteen laitos, Tallinna. 14.10.2003

(Est3) Joel Valge. Viron ympäristöministeriö, Tallinna. 13.11.2003

LIITE 2

Haastattelurunko:

Haastateltavan perustiedot

- nimi, asema, mitä tahoa edustaa

Mikä oli oma tehtäväsi instituutiotyöryhmässä/projektissa

Miten instituutioiden arviointi suoritettiin

- tapahtuiko arviointi pääasiallisesti direktiivien vaatimusten ehdoilla

EU:n rooli

- millaisia ohjeita (ilmansuojelu)direktiivit antavat hallinnon kehittämiseksi
- miten tarkkoja nämä ohjeet ovat
- millaisia yleisiä ohjeita EU antaa hallinnon kehittämiseksi
- ovatko direktiiveistä peräisin olevat ja/tai EU:n antamat ohjeet riittäviä
- pitäisikö EU:n antaa hakijamaille selkeämpiä ohjeita hallinnon kehittämiseen

Jäsenmaan (=Suomi) rooli

- ottivatko jäsenmaan asiantuntijat mallia oman maansa hallinnosta
- verrattiinko hakijamaan hallintoa jäsenmaan hallintoon
- pyrittiinkö hakijamaan hallintoa muuttamaan jäsenmaan hallinnon kaltaiseksi
- vaikuttiko Suomen valitseminen partneriksi lopputulokseen

Hakijamaan rooli

- millainen tavoite hakijamaalla oli hallinnon kehittämisen suhteen - miten tavoite on toteutunut projektin avulla
- miten projektin muutosehdotukset ovat toteutuneet
- miten hakijamaa selviää muutosehdotusten toteuttamisesta

- millä tavalla ympäristöhallinto olisi muuttunut, jos Viro ei tavoittelisi EU-jäsenyyttä - olisiko uudistuksia tehty joka tapauksessa osana transitioprosessia
- onko vaarana, että eri hallinnon osia kehitetään ristiriitaisesti (esimerkiksi jos eri yhteistyökumppaneilla on erilaisia näkemyksiä tavoiteltavasta lopputuloksesta)
- miten toimiva tapa Twinning on avustaa hakijamaita jäsenyyssvalmisteluissa
- miksi Suomi valittiin projektiin mukaan
- valittiinko Suomi projektiin, koska sen hallintoa pidetään hyvänä esimerkkinä

Projektin yleinen arviointi

- miten selkeitä projektin tavoitteet olivat sen osapuolille
- jos tavoitteet olivat epäselviä, millaisia ongelmia tämä aiheutti
- miten kahden erilaisen hallintokulttuurin kohtaaminen vaikutti projektin onnistumiseen
- aiheuttiko kahden erilaisen hallintokulttuurin kohtaaminen ongelmia