

Marko Nousiainen & Kari Kulovaara (toim.)

HALLINNAN JA OSALLISTAMISEN POLITIIKAT



[SoPHI]

Marko Nousiainen & Kari Kulovaara (toim.)

**HALLINNAN JA OSALLISTAMISEN
POLITIIKAT**

[SoPHI]

SoPhi 132

SoPhi on julkaissut akateemisesti korkeatasoista filosofista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta vuodesta 1995. Kirjoittajamme ovat kansainvälisesti ansioituneita tutkijoita. Julkaisemme sekä suomen- että englanninkielistä kirjallisuutta. Julkaistavat kirjat valitaan tieteellisin kriteerein asiantuntijalausuntojen pohjalta. SoPhin toimintaperiaatteina ovat nopeus, riippumattomuus ja ajankohtaisuus. Kirjat ovat helposti saatavilla maksutta internetistä. SoPhi-kirjat ovat mukana julkaisufoorumien luokituksessa.

www.jyu.fi/sophi

© 2016 Kirjoittajat ja Jyväskylän yliopisto

ISBN 978-951-39-6613-3

ISSN 1238-8025

SISÄLLYS

1. JOHDANTO: UUDEN HALLINNAN MONET KASVOT
Kari Kulovaara & Marko Nousiainen – 7
2. UUSI HALLINTA MANAGERIALISMINA
Kari Kulovaara – 22
3. KOKEMUSASIAINTUNTIJUUS OHJAAVANA JA
VOIMAANNUTTAVANA HALLINTANA
Taina Meriluoto – 65
4. OSALLISTUMINEN LÄHENTÄMISEN
JA YHTEISÖNRAKENTAMISEN VÄYLÄNÄ EU:N
KANSALAISUUSPOLITIIKASSA
Katja Mäkinen – 97
5. HANKEPERUSTAINEN KAUPUNKIPOLITIikka JA
KANSALAISSALLISTUMINEN
Kanerva Kuokkanen –125
6. OSALLISTAVAN KÄÄNTEEN LYHYT HISTORIA
Marko Nousiainen – 158

Kiitokset

Tämä teos on syntynyt osana useita tutkimuksia Jyväskylän ja Helsingin yliopistoissa. Siksi kiitokset kaikille asiaan vaikuttaneille ovat paikallaan.

Ensiksi on syytä kiittää rahasta. Osa kirjan toimitustyöstä sekä luvut neljä ja kuusi ovat syntyneet Koneen säätiön rahoituksella osana ”Osallistumisen politiikat ja demokraattinen legitimaatio Euroopan Unionissa” -tutkimushanketta. Lisäksi luku neljä pohjautuu väitöstutkimukseen, joka on keskeisiltä osiltaan tehty jo päättyneessä ”Muddy Waters: Democracy and governance in a multilateral state” -tutkimushankkeessa (Suomen Akatemia). Luvun kolme tutkimukset on tehty Suomen Akatemian rahoituksella ”Superdemokratia osallistavan käänteen kriittinen arviointi” -hankkeessa. Luku viisi on kirjoitettu osana niin ikään Suomen Akatemian rahoittamaa ”Hallinnollisten uudistusten demokratiavaikutukset – tilapäiset organisointimuodot aluehallinnossa (ProDem)” -hanketta. Kiitokset rahoittajille, sillä ilman niitä tätäkään teosta ei olisi koskaan kirjoitettu.

Lisäksi monet henkilöt ovat toiminnallaan auttaneet tämän teoksen ja sen lukujen synnyssä. Luvun kolme kirjoittaja, Taina Meriluoto, kiittää kaikkia Superdemokratia-hankkeen tutkijoita avusta sekä niitä sosiaalialan kokemusasiantuntijoita ja työntekijöitä, jotka ovat osallistuneet tutkimukseen informantteina. Luvun neljä kirjoittaja, Katja Mäkinen, kiittää *Muddy Waters* -hankkeessa toimineita tutkijoita yhteistyötä. Teoksen toimittajat haluavat kiittää ennen kaikkea SoPhin Olli-Pekka Moisiota neuvoista ja tuesta sekä kahta anonyymiä vertaisarvioijaa kriittisistä ja hyödyllisistä kommentteista. Kirjahankkeemme alkoi Jyväskylän yli-

opiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksella. Kiitokset kuuluvat kaikille eri vaiheissa asiaa kanssamme työstäneille, erityisesti YTT Anu Kettuselle yhteisistä pohdinnoista kirjan suunnitteluvaiheessa. Suurin kiitos kuuluu kuitenkin professori Marja Keräselle, jonka vaikutukset nyt käsillä olevaan tutkimukseen ovat liian moninaiset tässä lueteltavaksi.

KARI KULOVAARA & MARKO NOUSIAINEN

1.

JOHDANTO: UUDEN HALLINNAN MONET KASVOT

Kärjistäen voisi sanoa, että Suomesta on tullut hallintokokeilujen Ksuurvalta. Kenellekään julkisesta hallinnosta käytyä – populaaria tai tieteellistä – keskustelua seuranneelle tuskin tulee yllätyksenä, että hallinnon käytännöt ovat olleet viimeisten vuosikymmenien aikana jatkuvan innovoinnin ja muutosten kohteena. Julkisen hallinnon käytäntöjen muutos näkyy muun muassa jatkuvina uudistuksina ja kokeiluina, joiden tarkoituksena on tuottaa kansalaisille parempia palveluja tehokkaammin ja halvemmin sekä ratkaista yhä monimutkaisemmiksi ymmärrettyjä yhteiskunnallisia ongelmia. Tieteellisessä keskustelussa julkisen hallinnon käytäntöjen muutosta on kuvattu englanninkielisellä governance -käsitteellä, joka viimeistään Kyösti Pekosen (1995) urauurtavan tutkimuksen jälkeen on käännetty suomeksi *uudeksi hallinnaksi* tai vain *hallinnaksi*. Näin ollen valtion keskusjohtoisen hallitsemisen on alettu siirtyä toimintatapoihin, jotka rikkovat rajoja byrokraattisen julkisen hallinnon, yritysmaailman sekä kolmannen sektorin välillä. Täten valtionhallinnon harjoittama vallankäyttö on avautunut erilaisille verkos-

toille ja niiden toimijoille. Tällaisen avautumisen johdosta on haaveiltu jopa mahdollisuudesta hallita yhteiskuntaa ilman valtion puuttumista (Rhodes 1996). Erityisesti uuden hallinnan keskustelut koskevat tapoja osallistaa kansalaisia ja muita hallinnon ulkopuolisia toimijoita erilaisten poliittisten ongelmien ratkaisuun. Tämän kirjan tarkoituksena on tarkastella uutta hallintaa ja siihen liittyvää osallistumista eri näkökulmista ja tuottaa kriittisiä välineitä sen poliittisuuden havaitsemiseksi.

Uuden hallinta-ajattelun ytimessä on eräänlainen valtioita ja hallitsemista koskeva pessimismi. On ajateltu, että valtioiden kyky hallita alueitaan keskusjohtoisen hallinnon kautta on muuttunut aiempaa heikommaksi. Esimerkiksi verottamista tai lainsäädännön toimeenpanoa ei enää nähdä samalla tavoin mahdollisena, sillä globalisaation ja eurooppalaisen integraation seurauksena tapahtunut markkinoiden vapautuminen, rajojen aukeaminen ja valtioiden välisen keskinäisriippuvuuden lisääntyminen ovat aiheuttaneet sen, että raha, ihmiset ja ongelmat voivat paeta valtioiden kontrollirytyksiä. Toisaalta on ajateltu myös, että yhteiskunnat ovat tulleet 1900-luvun loppupuolella niin monimutkaisiksi ja fragmentoituneiksi, että ongelmia aiheuttavan dynamiikan ymmärtämisestä on tullut hyvin vaikeaa. Tämä puolestaan on hankaloittanut ongelmien ratkaisurytyksiä. (esim. Brans 1997, 392; Jessop 1998, 29–30; Kooiman & Jentoft 2009, 820; Triantafillou 2007, 183; Papadopoulos & Warin 2007, 449.) Näin ollen on päätelty, että julkinen hallinto kipeästi kaipaa uusia käytäntöjä ja toimintatapoja.

Ensimmäisenä uudesta hallinnasta puhui talousjärjestö OECD, joka vaihtoi termin ”administration” termiin ”governance” 1980-luvun puolivälissä (Vartola 2009, 36). Samaten Maailmanpankki käytti governance-termiä kehitysavun kriteereissään jo vuonna 1992 (Sloat 2003, 128). Näiden kansainvälisten instituutioiden lisäksi uuden hallinnan innoittajaksi voidaan mainita 1980-luvulla virinnyt uusliberalismi. Esimerkiksi R.A.W. Rhodes (1996) liitti vaikutusvaltaisessa artikkelissaan uuden hallinnan post-thatcheriläisiin pyrkimyksiin pienentää valtion menoja ja tehostaa palvelujen tuottamista Iso-Britanniassa. Samaten mm. Nikolas Rose (1999) on puhunut kehittyneestä liberaalin hallinnan tyypistä, jonka keskiöön sijoittuvat paitsi poliittiset pyrkimykset julkisen sektorin ja valtion roolin pienentämiseen, myös taloudellista tehokkuusajattelua ajavat uudet hallinnan käytännöt, kuten erilaiset sopimukset, tavoitteen-

asettelut, indikaattorit, mittarit, monitoroinnit ja arvioinnit.

Euroopan integraatiolla ja EU:n monitasoisen hallintajärjestelmän kehityksellä on myös ollut suuri merkitys hallinnan käytäntöjen muutoksessa. Varsinkin 1980-luvun rakennepoliittikkauudistuksen jälkeen jäsenvaltioilta on edellytetty uusien käytäntöjen soveltamista rakennerahoituksen saamiseksi. Tällaisena käytäntönä voidaan mainita esimerkiksi ”kumppanuus”, mikä tarkoittaa keskushallintoa laajempien toimijatahojen ottamista mukaan päätösten tekoon ja toimeenpanoon (Bache 2010, 63). Toisaalta Euroopan unionissa kansalaisten osallistuminen on nähty myös poliittista valtaa legitimoivana tekijänä. Osallistumisesta onkin tullut eräänlainen ”polity-normi” eli normatiivinen kuvaus siitä, millainen on legitiimi poliittinen järjestys EU:ssa (Saurugger 2010). Laajaan tietoisuuteen governance-käsite levisi viimeistään Euroopan komission vuonna 2001 julkaiseman eurooppalaista hallintatapaa käsittelevän valkoisen kirjan myötä. Siinä uudenlaisten ja osallistavampien hallintakäytäntöjen kehittäminen katsottiin EU:n keskeiseksi pyrkimykseksi sekä tehokkaamman ja tarkoituksenmukaisemman politiikan edellytykseksi. (Euroopan yhteisöjen komissio 2001.) Suomessakin hallintakäytäntöjen muutos on saanut vauhtia ennen kaikkea EU-jäsenyyden myötä, vaikka erällä vähemmän tunnetuilla aloilla, kuten maaseudun kehittämisessä, vastaavia hallintakäytäntöjä on kokeiltu jo 1970-luvulta lähtien (Nousiainen 2011).

Tieteellinen governance-keskustelu on koskenut ennen kaikkea normatiivista ajattelua siitä, millaista hyvä hallinta voisi olla nykyisessä yhteiskunnassa. Yksiselitteistä ei kuitenkaan ole, millaisiksi nämä uudet ja tehokkaammiksi tarkoitetut hallintakäytännöt on keskusteluissa hahmotettu. Governance-tutkijat Paul Hirst (2000) ja R.A.W. Rhodes (2000) ovat esittäneet seitsemän erilaista tieteellistä keskustelukokonaisuutta, joissa uuden hallinnan käsite on määritelty toisistaan enemmän tai vähemmän poikkeavilla tavoilla. Hirstin ja Rhodesin mukaan governance on merkinnyt akateemisissa keskusteluissa:

- Hyvää hallintaa (engl. *good governance*), kuten mm. taloudellista kehitystä edistävää oikeusvaltioperiaatetta, vakaita hallituksia, tehokasta valtionhallintokoneistoa sekä itsenäistä ja vahvaa kansalaisyhteiskuntaa.

- Lisääntyneen keskinäisen riippuvuuden vaatimia hallinnan regimerejä ja instituutioita kansainvälisten suhteiden piirissä.
- Hyvää hallintokulttuuria (engl. *corporate governance*), jonka kautta yritysmaailmaan luodaan lisää läpinäkyvyyttä sekä mm. yritysjohdon tilivelvollisuutta osakkeenomistajia kohtaan.
- Uutta julkisjohtamista (engl. *new public management*) eli 1980-luvulla muodikkaaksi tullutta suuntausta, jossa yrityselämän managerialistisia käytäntöjä juurrutetaan julkisen hallinnon organisaatioihin mm. luomalla keinotekoisia markkinoita ja kilpailutilanteita.
- Uusia verkostojen, kumppanuuksien ja deliberatiivisten foorumien kautta toimivia hallintakäytäntöjä, joissa pyritään tuottamaan keskusjohtoisten ja hierarkkisten byrokratioiden tilalle uusia edustuksen, osallistumisen ja yhteistyön mahdollisuuksia julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kesken.
- Yhteiskunnallisen kybernetiikan järjestelmää, jossa hallinta tapahtuu itseohjautuvasti monien erilaisten toimijoiden toimien ja interventioiden seurauksena.
- Uutta poliittista taloutta, jossa tarkastellaan monimutkaisia poliittisia ja taloudellisia prosesseja valtion, liike-elämän ja yhteiskunnan toimijoiden välillä.¹

Vaikka uudella hallinnalla voidaan viitata monenlaisiin tieteellisiin keskusteluihin, yhteistä useimmille on kriittisyys perinteisiä hallinnon toimintatapoja kohtaan. Erityisesti kritiikkiä on saanut byrokraattinen eli ns. legalistis-formalistinen hallinnonmalli, johon kuuluvat mm. pysyvät ja säännöin sidotut organisaatiot, tarkoin määritellyt kompetenssit, virkahierarkia, virkamiesten muodollisen koulutuksen kautta saavuttama tekninen pätevyys sekä yleinen pyrkimys objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen (ks. Weber 1985; Vartola 2009, 28-29). Nykyaikaisen fragmentoituneen ja globalisoituneen yhteiskunnan katsotaan edellyttävän aiempaa joustavampia ja innovatiivisempia ongelmanratkaisutapoja, ja tässä katsannossa byrokraattiseen organisoitumiseen perustuva perinteinen hallintomalli näyttäytyy tehottomana.

Suomessa – ja erityisesti suomalaisen julkissektorin piirissä – pyrkimys uudenlaiseen hallintaan on näkynyt markkinalogiikkaan nojautuvilla

reformilla, joiden keskiössä on ollut hallinnollinen desentralisaatio eli hajauttaminen sekä markkinaohjautuvien organisaatioiden tulosorientaatio (Ojala 2003; Torppa 2007). Byrokraattisina ja tehottomina nähtyjä hallintomalleja on uudistettu niin kunta- kuin valtiotasolla (Sulkuinen 2006; Kuusela & Ylönen 2013) mutta myös kolmannen sektorin järjestökentällä on siirrytty enenevässä määrin ammattimaisen johdon ja taloudellisen kannattavuuden mittarien kautta tapahtuvaan ohjaukseen (Pyykkönen 2010). Muun muassa ”managerialismiksi” ja ”uudeksi julkisjohtamiseksi” nimettyjen hallintatapojen onkin katsottu kuvastavan ajatusta uudenlaisesta ”valmentajavaltiosta”, jossa erilaiset organisaatiot ja niistä koostuvat verkostot on ohjattu toimimaan taloudellisen markkinalogiikan mukaisesti (Heiskala & Kantola 2010; katso Kulovaara tässä teoksessa).

Eräissä kriittisissä esityksissä uusi hallinta on nähty lähinnä taloudellisten toimintamallien sovelluksena, mutta tällöin jätetään huomioimatta uuteen hallintaan olennaisesti sisältyvä, erilaisia toimijoita aktivoiva ja yhteen liittävä ulottuvuus. Tästä hyvänä esimerkkinä on ns. verkostomaisen hallinnan (engl. *network governance*) ympärillä käyty keskustelu. Tässä keskustelussa hyvän hallinnan on nähty toimivan erilaisten epämuodollisten ja väliaikaisten kumppanuuksien kautta, joihin osallistuu toimijoita paitsi valtionhallinnosta, myös yrityksistä, kansalaisjärjestöistä ja tavallisten kansalaisten piiristä. Osallistuminen tällaisten verkostojen toimintaan ei perustu pakkoon tai lakiin, vaan verkostot ovat autonomisia organisaatioita, joissa periaatteessa vapaat toimijat ovat yhteistoiminnassa. Tämä yhteistoiminta koskee jotakin julkista tehtävää ja ilmenee esimerkiksi eri tahojen välisinä neuvotteluina ja yhteistyönä. (Sørensen ja Torfing 2005). Verkostomaisen hallinnan nähdään mahdollistavan sen, että eri piirejä edustavat toimijat voivat tunnistaa ongelmia nopeasti sekä etsiä niihin joustavia ratkaisuja. Verkostojen osallistujilla oletetaan olevan tapetilla olevista kysymyksistä yksityiskohtaista tietoa, ja niiden myös odotetaan pääsevän konfliktin käsittelyssä yhteisymmärrykseen rakentavassa hengessä. Lisäksi verkostomaisen toimintatavan on ajateltu tukevan hallinnan tehokkuutta siten, että päätöksiin vaikuttamaan päässeet kansalaiset kokevat päätökset oikeampina. Painotus onkin ollut hallinnan vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisäämisessä, kun taas legitimitetin tai demokraattisuuden pohdinnat ovat jääneet vähemmälle. (Sørensen &

Torfining 2007a, 233.) Toisaalta uutta hallintaa on joissakin keskusteluissa pidetty myös mahdollisuutena lisätä kansalaisten demokraattista vaikuttamista – juuri perinteistä byrokratiaa laajemman osallistumisen vuoksi. Bevir, Rhodes ja Weller (2003, 2) ovatkin huomauttaneet, että julkisen hallinnon uudistuskeskusteluissa on yleisemminkin näkyvissä sisäinen ristiriitaisuus: samalla aikaa vaaditaan sekä tehokasta hallintaa että parempia vaikutusmahdollisuuksia kansalaisille.

Kysymys uuden hallinnan mahdollisuudesta tuottaa uudenlaisia demokratian muotoja on edelleen avoin, joskin asiaa empiirisesti tutkineet ovat usein olleet melko pessimistisiä (Nousiainen & Mäkinen 2015; Bevir 2006; Wolf 2013; Bache & Chapman 2008; Papadopoulos & Warin 2007; Mäkinen 2012) Monitasohallinnan kautta asiaa tutkineet Peters ja Pierre (2004) ovat pitäneet uutta hallintaa eräänlaisena ”tohtori Faustusin vaihtokauppana”, jossa demokraattinen tilivelvollisuus vaihdetaan oletettavasti tehokkaammin toimivaan hallintatapaan. Perinteinen demokraattinen tilivelvollisuushan heikkenee päätöksenteon siirtyessä edustuksellisilta elimiltä verkostojen moninaisille yksityisille ja julkisille toimijoille. Toisaalta Rosenau (2004) on katsonut, että hallinnan hajautumisen myötä lisääntynyt pluralismi tulee johtamaan vaikutusmahdollisuuksien kasvuun, joka pakottaa vahvatkin toimijat omaksumaan demokraattisempia toimintatapoja – siitäkkin huolimatta että yksittäiset uuden hallinnan foorumit voivat olla epädemokraattisia. Joka tapauksessa uusi hallinta muuttaa julkisen vallan ja kansalaisten välisiä suhteita. Kansalaisia ei käsitetä enää vain hallinnon kohteina, vaan heistä pyritään tekemään aktiivisia toimijoita. Samalla tämä tarkoittaa sitä, että kansalaisten poliittinen aktiivisuus ei enää ilmene ainoastaan valtion edustuksellisiin järjestelmiin syötettyinä vaatimuksina, vaan monitasoisissa verkostoissa heidän odotetaan osallistuvan suoraan hallinnon asialistalla olevien ongelmien ratkaisuun.

Uuteen hallintaan kytkeytyvien osallistumismahdollisuuksien paradoksaalisuutta kuvaa hyvin myös ns. metahallinnan (engl. *meta-governance*) ympärillä käytävä keskustelu. Metahallinnan käsitettä on käytetty kuvattaessa itseohjautuvissa hallintainstituutioissa (kuten verkostoissa) toimivien autonomisten osallistujien ohjaamista (Kooiman & Sventoft 2009; Jessop 1998; Sørensen 2006; Sørensen & Torfining 2005; Sørensen & Torfining 2007b.) Yhtäältä metahallintakeskustelu on käsitellyt sellaisia

tavoitteita, joiden kautta hallintainstituutioiden toimintaa voidaan pyrkiä saattamaan joko tehokkaammaksi tai legitimiimmäksi. Toisaalta meta-hallinta voi ilmetä erilaisten ohjaamisen käytäntöjen muodossa, kuten verkostojen suunnitteluna, edustuksellisinä järjestelyinä, demokraattisesti valittujen poliitikkojen osallistumisena, toiminta-alueen rajaamisena, toimintaa ohjaavien normien ja periaatteitten määrittelynä tai teknisen avun antamisena. Ennen kaikkea metahallinta on siis instituutioiden toiminnan epäsuoraa sääntelyä. Onkin kummallista, että uudelle hallinnalle tyyppillinen vallan hajauttamisen pyrkimys näyttää edellyttävän samalla myös vahvaa keskusjohtoa, joka kykenee byrokratian sijaan käyttämään epäsuoria keinoja muodollisesti vapaiden toimijoiden hallitsemiseen (ks. Pierre 2009). Uuden hallinnan tarjoaman vapauden voikin lopulta nähdä vahvasti säänneltynä.

Tämän teoksen kannalta tärkeä tapa selittää uuden hallinnan keskusteluihin sisältyvää säännellyn vapauden paradoksia on ranskalaisen filosofin ja yhteiskuntatieteilijän Michel Foucault'n (1926-1984) hallinnallisuuden (ransk. *gouvernementalité*) käsite ja siihen perustuva hallinnan analytiikan tutkimusnäkökulma. Hänen lähtökohtanaan oli näkemys, jossa hallinta käsitettiin huomattavasti laajemmin kuin pelkkänä toimijoiden välisenä alistussuhteena, esimerkiksi valtion kontekstissa. Foucault'lle hallitseminen merkitsi yhtäläillä ”itsehallintaa” eli subjektien käyttäytymisen tai toiminnan ohjaamista. Hallitseminen merkitsi siis taitoa tai poliittista rationaalisuutta, jossa tieto ja valta liittyvät yhteen historiallisena ja diskursiivisena ”totuuspelinä”. (Katso Helén 1994.)

Tällaista totuuspeiliä ilmentää esimerkiksi Foucault'n ajatus biovallasta, jonka ytimessä on ihmisten laskennallistaminen ja luokittelu erilaisien normien ja tekniikkojen avulla. Biovallan mekanismit luovat erityistä normatiivista subjektiutta, jota myös ihmiset itse tavoittelevat täyttääkseen yhteiskunnan asettamat odotukset ja ”kuuluakseen joukkoon”. Biovalta perustuu pitkälti normaalin ja ei-normaalin eli patologisen välillä tehtävään jaotteluun. Siinä pyritään tuottamaan ja vahvistamaan normiliteettia määrittämällä kriteereitä ja standardeja sille, mikä on normaalia ja mikä patologista. Tällöin tavoitteena on ei-normaalien henkilöiden ”parantaminen”, toisin sanoen normien välityksellä tapahtuva yhteiskuntaan sopeuttaminen (katso Meriluoto tässä teoksessa).

Foucault'n valtakäsityksessä valta, valtakäytännöt ja vallan subjek-

tit ymmärretään jatkuvassa liikkeessä olevina sosiaalisina ilmiöinä, jotka kehittyvät ja muuntuvat koko ajan sekä toimijoiden itsensä että niiden keskinäisten suhteiden kautta. Valta näyttäytyykin tällöin erilaisissa tilanteissa ilmenevänä toimijoiden välisenä suhteena, joka jatkuvasti rakentaa ja muotoilee vallan osapuolia. Koska valta foucaultlaisittain sanottuna tuottaa käytäntöjen subjektin, toimijoiden identiteettiä tai subjektiutta ei voi erottaa niistä valtasuhteista ja käytännöistä, joissa ne elävät ja toimivat. Ihmisen subjektiuus rakentuu ulkoisen hallinnan ja tiedonmuodostuksen sekä itsen hallinnan ja itsensä tuntemisen kiinnekohdassa, ja siksi subjekti on olemukseltaan aina temporaalinen ja kontekstuaalinen. (Kaisto & Pyykkönen 2010.)

Foucault'n sosiaalisen ja dynaamisen valtakäsityksen taustaa vasten ei olekaan yllättävää, että häneltä vaikutteita saaneet tutkijat ovat havainneet hallinnallisuuden sovelluksia paitsi institutionaalisten toimijoiden (kuten valtioiden ja julkisen sektorin organisaatioiden) piirissä, myös monilla muilla yhteiskunnan osa-alueilla. Foucault'laisen valta-analytiikan keskeisimmät – mutta samalla kriittiset ja tutkimuksissaan itsenäiset – seuraajat, Mitchell Dean, Peter Miller ja Nikolas Rose jakavat näkemyksen, jonka mukaan nykyään on yleistä pyrkimys tuottaa sellaisia subjektiiviteetteja, joiden kautta toimijoita on mahdollista hallita (katso esim. Dean 1999, 71). Koska hallitseminen perustuu viimekädessä toimijoiden vapauteen ja itseohjautuvuuteen, olennaista sille on se, miten toimijat soveltavat vapauttaan, eli millä tavoin subjektit ohjataan toimimaan tietyllä tavalla.

Foucault'laista valta-ajattelua soveltavan ns. hallinnan analyttisen tutkimusperinteen keskiössä on se, millaisia oletuksia subjektiuteen nähdään sisältyvän ja millaisia subjektiuden muotoja pyritään hallinnan keinoin tuottamaan. Tarkastelun fokus kiinnittyy tällöin sekä valtaa harjoittavien toimijoiden sekä hallinnan kohteiden aseisiin, kykyihin, ominaisuuksiin ja tavoitteisiin. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millä tavoin erilaiset hallinnan ohjelmat pyrkivät luomaan ja ylläpitämään tiettyjä yksilöllisen ja kollektiivisen identiteetin, toimijuuden tai subjektiuden muotoja. Lisäksi analyysillä pyritään myös vastaamaan, miten osapuolet itse aktiivisesti uusintavat omia subjektiuden muotojaan (Kaisto & Pyykkönen 2010, 18).

Toimijoiden autonomiseen itseohjautuvuuteen viittaa myös Rosen

(1999, 4) ajatus, jonka mukaan hallinta toimii vapauden kautta. Impliittisenä ajatuksena on käsitys, jonka mukaan vapaus on aina vapautta jossakin kontekstissa. Tarkemmin sanoen, yhteiskunnallisten toimijoiden, kuten yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden vapaudella on reunaehtonsa, jotka määräytyvät mm. lakien, sosiaalisesti jaettujen moraalikäsitteiden ja toimijoiden taloudellisten resurssien mukaan. Tämän takia vapaiden toimijoiden ohjaamisen onkin katsottu perustuvan ennen kaikkea subjektien omien halujen, intressien ja identifikaatioiden muokkaukselle. Muokkauksen välineinä nähdään ”totuutta” määrittelevät käytännöt ja järjestelmät, eli kielenkäytön, tiedon ja asiantuntijuuden elementit. Tähän liittyen Miller ja Rose (katso esim. Rose 1999; Miller & Rose 2008) ovat esittäneet ajatuksen hallinnan ”rationaliteeteista” eli eräänlaisista hallitsemiseen pyrkivän järjelyn tavoista. Niillä he tarkoittavat sellaisia yleisiä tapoja, joilla yhteiskunnassa nimitään ja käsitteellistetään hallitsemisen kohteina olevia ongelmia. Rationaliteettien kautta pyritään vastaamaan, miten asiat ovat nyt ja miten niiden tulisi olla, eli miten kulloisessakin ajassa ja paikassa tulisi hallita. Toisin sanoen, rationaliteetit tekevät hallitsemisen kohteet näkyviksi ja esittävät ne ongelmina (Kettunen 2015, 21). Miller ja Rose (2008) puhuvat näistä keinoista erityisinä hallinnallisina tekniikkoina, jotka tarjoavat käytännöllisiä työkaluja hallinnan kohteiden ohjaamiseksi haluttuun suuntaan.

Tässä teoksessa tarkasteltavien osallistavien hallintakäytäntöjen selittämisen suhteen erityisen hedelmällinen on sellainen hallinnan tekniikoiden, rationaliteettien ja strategioitten kokonaisuus, jota Rose (1996, 331) kutsuu edistyneeksi liberaaliksi hallinnaksi. Siinä hallinnan nähdään toimivan ennen kaikkea autonomisten kansalaisten vastuullisten valintojen kautta, ja pyrkimyksenä on ohjata näitä valintoja erilaisten innovatiivisten tekniikoiden avulla. Esimerkiksi uudenlaiset taloudelliseen laskelmointiin ja ohjaamiseen erikoistuneet tiedonalat, sosiaalisten hallintatekniikoiden pluralisoituminen ja autonomisoituminen sekä hallinnan kohteiden uudenlainen tarkentuminen ovat tehneet mahdolliseksi yhä yksityiskohtaisemman ohjaamisen. Itsenäisten toimijoiden valintoja pyritään ohjaamaan vaikkapa sopimusten, indikaattorien ja tavoitteenasettelujen kautta. Toisaalta yksilöiden valintoja on mahdollista pyrkiä vastuullistamaan vetoamalla heidän ”mikro-moraalisiin sidoksiinsa” kuten perheisiin ja yhteisöihin. (Miller & Rose 2008, 210–215; Nousi-

ainen 2011, 32-33.) Esimerkiksi viimeaikaisessa metahallinnan keskustelussa onkin käsitelty sitä, millä tavoin tietynlaista normatiivista ajattelua ja laskelmoinnin tapoja voidaan iskostaa muodollisesti autonomisiin toimijoihin.

Uuden hallinnan ympärillä käytävien keskustelujen moninaisuus tekee nykyhallintaan liittyvän osallistumisen hahmottamisesta hankalaa. Erilaisia osallistavan hallinnan sovelluksia koskeva ymmärrys ei syvene vain poliittisen teorian avulla, vaan se edellyttää mielestämme yhtälailla empiirisiä ja kontekstuaalisia tarkasteluja. Erilaisia kokeiluja, ohjelmia ja hankkeita tutkimalla ja asiaa erilaisista näkökulmista lähestymällä on mahdollista ymmärtää sitä, kuinka uusi hallinta muuttaa kansalaisen ja hallinnon suhteita ja rooleja. Erityisen tarpeellista mielestämme on sellainen kriittinen reflektio, joka valottaa osallistumisen ja osallistamisen poliittisia аспектеja – hallinnan tavoitteitten ja strategioiden poliittisuutta, osallistujille tarjoutuvia poliittisen toiminnan mahdollisuuksia ja tapoja ohjata kansalaisten toimintaa. Tällaisen poliittisen ymmärryksen lisääminen onkin tämän teoksen tavoite, ja kirjan kaikissa luvuissa hallintaa ja osallistumista tarkastellaan erilaisista näkökulmista.

Tämän teoksen toisessa luvussa Kari Kulovaara käsittelee uutta hallintaa kapitalismin kehityksen nykyaikaisena erityispiirteinä. Kulovaara ottaa tarkastelunsa lähtökohdaksi kapitalismin historiassa havaittavat erilaiset kehitysvaiheet eli ”kapitalismin henget”, jotka heijastavat kulloisellekin ajalle tyypillistä yhteiskunnallista eetosta. Nykyaikaisen kapitalismin hengen ilmentäjäksi näyttytyy tarkastelussa managerialismin ideologia, joka ilmenee paitsi uuden julkisjohtamisen kaltaisissa uusissa johtamismalleissa, myös kielessä ja työelämän toimijuuksissa.

Kolmannessa luvussa Taina Meriluoto esittelee uudenlaisen asiantuntijuuden muodon, jonka avulla on mahdollista hallita sosiaalisia ongelmia kuten päihteiden käyttöä, perheväkivaltaa tai asunnottomuutta. Niin sanotun kokemusasiantuntijuuden kautta yksilöiden kokemat ongelmat on mahdollista muuttaa hallinnon resurssiksi eli henkilökohtaiseksi ja ei-tieteelliseksi tietämykseksi, jota voi hyödyntää ongelmien ratkaisussa. Foucault’laisen paimenvallan näkökulmasta kokemusasiantuntijuus näyttytyy hallinnan tekniikkana eli keinona ottaa haltuun poikkeavuudet ja tuottaa turvallisia ja kuuliaisiksi kansalaisia. Toisaalta se myös rikkoo perinteisiä hallinnan rakenteita mahdollistamalla uudenlaista osallistu-

mista ja uusien toimintatilojen avaamista.

Neljännessä luvussa Katja Mäkinen tutkii osallistumista Euroopan unionin kansalaisuusasiakirjoissa sekä kansalaisten ja EU:n lähentymisen väylänä että yhteisön rakentamisen välineenä. Mäkisen tarkastelussa unionin kansalaisuus ei näyttäyty kansalaisten vallankäytön lisäämisena, vaan kansalaisia pyritään aktivoimaan tarjoamalla erityisiä osallistumisen paikkoja EU-ohjelmissa. Kansalaisohjelmien retoriikassa unionin kansalaisuus näyttäytyy hallinnollisena projektina yhteisönhallinnan ja integraation edistämiseksi. EU:n osallistumiskeskusteluissa lähentäminen ja yhteisönrakentaminen tuottavat sellaista kansalaisuuskäsitystä, joka merkitsee yhteisön jäsenyyttä pikemminkin kuin poliittista toimijuutta. Tällöin kansalaiset ymmärretään uudelle hallinnalle tyypillisesti lähinnä hallinnon apureina.

Viidennessä luvussa Kanerva Kuokkanen käsittelee kansalaisosallistumisen muutosta projektiperusteisessa kaupunkipolitiikassa. Kuokkanen analysoimissa osallistamishankkeissa osallistuminen näyttäytyy mm. syrjäytymisen ja segregaatian ehkäisyä, kehittämistoimintana ja tiedontuotantona. Osallistuminen ei näyttäyty poliittisena toimintana, sillä sen tuloksia ei suunnata ”ulospäin” vaikuttamiseen, vaan ”sisäänpäin” yksilöiden tai erityisryhmien valtaistamiseen ja heidän toimintakykynsä kehittämiseen. Toisaalta on mahdollista, että näin yksilöt tai ryhmät voivat saada itseluottamusta myös poliittisina toimijoina.

Lopuksi Marko Nousiainen valottaa uuteen hallintaan liitetyn osallistavan käänteen historiaa tarkoituksenaan avata mahdollisuuksia sen laajemmalle poliittiselle tulkinnalle. Nousiainen jäljittää osallistavan käänteen juuret Chicagon sosiologien traditioon, jossa yhteiskunnallisia ongelmia selitettiin yhteisöjen disintegraatiolla. Lisäksi hän tarkastelee disintegraatioajattelua soveltavia käytännöllisiä hankkeita kuten 1930-luvulla aloitettua ”Chicago Area Project:ia” sekä 1960-luvulla käytyä ”sotaa köyhyyttä vastaan”. Tarkastelussa osoitetaan, että osallistava käänne ei ole aivan niin uusi kuin viimeaikoina on ajateltu, eikä se ole puolueettoman järjen tuotetta, vaan sen kehitykseen on vaikuttanut erilaisia kontingenteja tekijöitä: tieteellisiä keskusteluja, historiallisia olosuhteita, poliittisia kiistoja ja jopa sattumia.

Tässä kirjassa esitettävät tutkimukset nostavat näkyviin sen, että nykyinen hallinnon käytäntöjen ja toimintatapojen muutos on monien

rinnakkaisten, toisiinsa kietoutuvien ja osin ristiriitaistenkin kehityskulkujen ilmentymä. Tämä pätee myös kansalaisten osallistumiseen ja osallistamiseen. Puhuminen hallinnon rajapinnalle synnytetystä osallistumisesta uudenlaisen demokratian muotona on näiden tarkastelujen mukaan paradoksaalista tai vähintäänkin ennenaikaista. Kuitenkin tarkastelut osoittavat uuden hallinnan teknokraattisuuden ohella myös toisen mielenkiintoisen mahdollisuuden, joka koskee hallinnan ristiriitaisuuksia, epäonnistumisia ja katkoksia – erilaisia politisoimisen ja toisin toimimisen paikkoja. Niissä piilee mahdollisuuksia erilaiselle poliittiselle ja demokraattiselle toimijuudelle.

Hallintateorioiden taustalla piilee usein ylioptimistinen oletus kaiken hallittavuudesta, mikä arkipäiväisen toiminnan tarkastelussa paljastuu aina enemmän tai vähemmän utopiaksi. Teorioiden ja käytännön välisen ristiriitojen tarkastelu paljastaa hallinnan piilevää poliittisuutta ja avaa mahdollisuuksia toimia toisin. Osallistaviin käytäntöihin, verkostoihin ja projekteihin osallistuvien ei tarvitse aina olla sopeutuvia, tyytyä täyttämään heille asetettuja odotuksia ja omaksua hallinnallisen toimijan roolia. Tämä teos pyrkiikin edistämään sellaista poliittista lukutaitoa, joka mahdollistaa osallistujille itsensä, asemansa ja ympäristönsä laajemman tulkitsemisen.

VIITE

- 1 Listaan voisi liittää vielä mm. ”monitasohallinnan” käsitteen (engl. *multi-level governance*), joka viittaa kansallisvaltioiden muuttuneeseen rooliin ns. post-westfalenilaisessa kansainvälisessä järjestyksessä (Gamble 2004, v).

LÄHTEET

- Bache, I. (2010). Partnership as an EU policy instrument: a political history. *West European Politics*, 33(1), 58–74.
- Bache, I. & Chapman, R. (2008). Democracy through multilevel governance? The implementation of the structural funds in South Yorkshire. *Governance*, 21(3), 397–418.
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: systems and radical perspectives.

- Public Administration Review*, 66(3), 426–436.
- Bevir, M., Rhodes, R.A.W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Brans, M. (1997). Challenges to the practice and theory of public administration in Europe. *Journal of Theoretical Politics*, 9(3), 289–415.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Euroopan yhteisöjen komissio. (2001). *Eurooppalainen hallintotapa*. Valkoinen kirja. Bryssel. kom(2001)428 lopullinen.
- Gamble, A. (2004). Foreword. Teoksessa I. Bache, & M. Flinders (toim.) *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Heiskala, R., & Kantola, A. (2010). Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa P. Pietikäinen (toim.). *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Helén, I. (1994). Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa R. Heiskala (toim.) *Sosiologisen teorian nykysuuntauksia*. Tampere: Gaudeamus.
- Hirst, P. (2000). Democracy and governance. Teoksessa: J. Pierre (toim.) *Debating governance: authority, steering and democracy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International. Social Science Journal*, 50(155), 29–45.
- Kaisto, J., & Pyykkönen, M. (2010). Johdanto: hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa J. Kaisto, & M. Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta: sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kettunen, A. (2015). *Aika- yksilö- ja yhteiskuntakäsitykset suomalaisessa tulevaisuuspolitiikassa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Kooiman, J., & Svendtoft, S. (2009). Meta-governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818–836.
- Kuusela, H., & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia: miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Cambridge: Polity Press.
- Mäkinen, K. (2012). *Ohjelmoidut eurooppalaiset: kansalaisuus ja kulttuuri EU-asiakirjoissa*. Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskus, Jyväskylän yliopisto.
- Nousiainen, M. (2011). *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

- Nousiainen, M., & Mäkinen, K. (2015): Multilevel governance and participation: interpreting democracy in EU-programmes. *European Politics and Society*, 16(2), 208-223.
- Ojala, I. (2003). *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Acta Wasaensia No. 119. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472.
- Pekonen, K. (1995). *Kohti uutta hallinta-ajattelua julkisessa hallinnossa?* Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.
- Peters, G., & Pierre, J. (2004). Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain. Teoksessa I. Bache & M. Flinders (toim.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2009). Tre myter om governance. Teoksessa G. Hedlund, & S. Montin (toim.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus.
- Pyykkönen, M. (2010). Yhteisöitä yrityksiä? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa J. Kaisto & M. Pyykkönen (toim.) *Hallintavaltia: sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R. A.W. (2000). Governance and public administration. Teoksessa J. Pierre (toim.) *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25(3), 327–356.
- Rose, N. (1999). *The powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, J. (2004). Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch. Teoksessa I. Bache & M. Flinders (toim.) *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: the emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471-495.
- Sloat, A. (2003). The preparation of the Governance White Paper. *Politics*, 23(2), 128-136.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.
- Sørensen, E., & Torfing J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195–218.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007a). Theoretical approaches to democratic net-

- work governance. Teoksessa E. Sørensen, & J. Torfing (toim.) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007b). Theoretical approaches to metagovernance. Teoksessa E. Sørensen, & J. Torfing (toim.) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa K. Rantala, & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki. Gaudeamus.
- Torppa, K. (2007). *Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon johtamisessa: tutkimus yksityissektorin johtamisoppien soveltamisesta neljässä yliopistollisessa sairaanhoitopiirissä ja arvio managerialismin soveltuvuudesta julkisen erikoissairaanhoidon uudistamiseen*. Oulu: Oulun yliopisto.
- Triantafillou, P. (2007). Governing the formation and mobilization of governance networks. Teoksessa E. Sørensen, & J. Torfing (toim.) *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vartola, J. (2009). Byrokrazia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi, & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Weber, M. (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.B.C. Mohr.
- Wolff, C. (2013). *Functional representation and democracy in the EU*. Colchester: ECPR.

KARI KULOVAARA

2.

UUSI HALLINTA MANAGERIALISMINA

JOHDANTO

Mitä on valta ja vallalla hallitseminen? Perinteisesti valta on ymmärretty kahden tai useamman toimijan välisenä hierarkkisenä suhteena, joka pohjautuu viimekädessä pakkoon ja toisen osapuolen voimankäytön mahdollisuuteen. Diktatuuri on hallitsijan pakkovaltaa alaisiinsa, virkavalta on lakiin perustuvaa vallankäyttöä ja mielivalta summittaista ja oikeuttamatonta voimankäyttöä. Tällä tavalla käsitettynä valta on eräänlaista nollasummapeliä: yhden valta on toiselta pois. Käsitys ilmentää valtaa ja sen käyttöä ainakin osittain negatiivisena asiana, sillä se joko pakottaa vallankäytön kohteen tekemään jotakin, tai ainakin rajoittaa tämän toimintamahdollisuuksia.

Nykyaikaisissa demokratioissa valtaa sovelletaan kansalaisiin kuitenkin myös toisella tapaa. Valtioiden tai muiden yhteiskunnallisten toimijoiden harjoittama vallankäyttö tapahtuu usein huomattavasti hienovaraisempaa ohjailuna, jota ei välttämättä tule edes havainneeksi. Kyse on tällöin enemmänkin erilaisten asioiden ja toimijoiden hallinnasta kuin hierarkkisesta hallitsemisesta. Valtapiirin ytimessä ei ole toimintaa ylhäältä alas-

päin säätelevä hallintokoneisto (engl. *government*), vaan pikemminkin hallintojärjestelmän sisälle luodut erityiset hallinnan mekanismit (engl. *governance*), jotka pyrkivät ohjaamaan toimintaa haluttuun suuntaan.¹ Käytännössä tämä tapahtuu tuottamalla tarpeenmukaisia subjektiviteetteja eli toimijoiden omaksumia identifikaatioita, joiden kautta erilaisia yhteiskunnallisia toimijoita (kuten ihmisiä, yrityksiä ja organisaatioita) on mahdollista ohjailta (Dean 1999, 71). Tällöin hallinnan kohteina olevat toimijat säilyttävät vapautensa, eivätkä ne välttämättä edes koe olevansa vallankäytön kohteina. Tuloksellisessa hallinnassa vallankäytön kohteet omaksuvat tietyt käsitykset ja odotukset itsestään ja ympäristöstään, jolloin niiden toiminnasta tulee itseohjautuvaa ja tavoitteellista.

Sekä *governance* että managerialismi viittaavat käsitteellisesti johtamiseen ja ohjailuun. *Governance* on käsitteenä kuitenkin managerialismia huomattavasti laajempi, sillä se viittaa autonomisista yksiköistä koostuvien monimutkaisten verkostojen toiminnan hienovaraiseen ohjailuun. Managerialismi sen sijaan on eräänlainen oppi hajautettujen ja näennäisen autonomisten yksiköiden toiminnan ohjauksesta, ja siihen sisältyy sekä ideologiaa että normatiivisia elementtejä. Toisin sanoen, *governance* viittaa ei-hierarkkisten toimijoiden yhteistoimintaan, mutta managerialismissa hierarkiat ovat de facto yhä olemassa, joskin usein peitettynä ja erilaisten toimijuusretoriikkojen alle piilotettuina. Esimerkiksi Ilpo Ojala (2003, 27) on täsmentänyt managerialismin käsitettä oivasti sanoen sen merkitsevän ”yksilöjohtamisen edellytysten lisäämistä ja yksilöjohtamisen alan laajentamista korostavaa ideologiaa, joka heijastuu yksilön arvoihin, asenteisiin ja käyttäytymiseen, poliittis-hallinnollisten ohjelmien tavoitteisiin, organisaatioiden rakennepiirteisiin ja toimintakäytäntöihin”.

Tässä luvussa uutta hallintaa käsitellään managerialismin ja ns. ”uuden julkisjohtamisen” (engl. *new public management*) kautta. Puhetieleessä käsitteitä käytetään usein toistensa synonyymeinä, ja selvälinjainen erotelu näiden termien välillä saattaakin tuntua hieman keinotekoiselta.² Molempia termejä käytetään viitattaessa kansainvälisestä yritysmaailmasta peräisin oleviin uudensuuntauksiin johtamismalleihin ja -oppeihin, joita on viime vuosikymmenten aikana sovellettu ahkerasti läntisissä teollisuusmaissa etenkin julkishallinnossa ja julkisen sektorin organisaatioissa, mutta myös mm. yliopistoissa sekä kolmannen sektorin kansalaisjärjestöissä. Seuraavassa analyysissä managerialismin ja uuden julkisjohtami-

sen termit kuitenkin erotetaan toisistaan. Erottelun taustalla on näkemys, jonka mukaan uusia johtamismalleja ja -oppeja voi tutkia sekä teknisesti erilaisissa organisaatioissa tapahtuneina hallinnallisina muutoksina että laajempina yhteiskunnallisena ilmiönä, johon on sisältänyt myös merkittäviä poliittisia, sosiaalisia ja ideologisia muutoksia. Tämän johdosta managerialismi ja uusi julkisjohtaminen käsitetään tässä saman ilmiön osiksi, joista toinen puoli edustaa uusien hallintatapojen ideologista ulottuvuutta ja toinen puoli tämän ideologian soveltamista käytännössä. Tarkemmin sanoen, uusi julkisjohtaminen ymmärretään tässä yhteydessä uusiin hallintatapoihin sisältyvien normien käytännön toteutuksena, ja managerialismi puolestaan kyseisten normien aatteellisena alkuperänä eli ideologisenä syynä ja selityksenä sille, miksi toimitaan niin kuin toimitaan.

Seuraavaksi managerialismia tarkastellaan hallinnallisuuden perspektiivistä teoriana, ideologiana ja käytäntönä. Tarkastelu kiinnittyy erityisesti työn ja talouden sfäreissä tapahtuneisiin muutoksiin, sillä nämä alueet tarjoavat hallinnallisuutta tarkastelevalle katseelle kenties selkeimmät kiintopisteet ja laajimmat näköalat. Tätä näkemystä tukee myös aiempi tutkimustyö sekä sen luoma termistö. Managerialismi ja sen käytännön sovellukseksi usein ymmärretty uusi julkisjohtaminen on tutkijapiireissä ehditty jo ristiä muun muassa projektiyhteiskunnaksi, konsultokratiaksi, konsulttidemokratiaksi, varjohallinnoksi ja valmentajavaltioksi (katso esim. Heiskala & Kantola 2010; Kuusela & Ylönen 2013). ”Konsultokrati” ja ”konsulttidemokrati” viittaavat ajatukseen, jonka mukaan erilaiset konsultit ja näiden muodostamat monimutkaiset verkostot ovat syrjäyttämässä tai jo syrjäyttäneet julkishallinnon eri tasoilla edustuksellisen ja demokraattisen vallan. ”Valmentajavaltio” taasen on alkujaan Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA:n lanseeraama termi, joka viittaa ajatukseen uudesta, traditionaalisen hyvinvointivaltiomallin jälkeisestä yhteiskunnallisesta aikakaudesta (katso Yliaska 2014, 24). Kyseiseen termiin sisältyy paitsi hyvinvointivaltiomallille keskeisinä pidettyjen periaatteiden voimakas kyseenalaistus, myös implisiittisempi ajatus uudenaikaisesta managerialistisesta hallinnoinnin tavasta, joka korvaa perinteisen hallinnon sekä ideologiana että käytäntönä.

Poliittiset aatteet, normit ja käytännöt eivät ole ajattomia. Ne ovat oman aikansa tuotteita, ja niiden syntyperä on usein ollut reaktiota tiet-

tyihin historiallisiin, poliittisiin, taloudellisiin tai sosiaalisiin ilmiöihin. Kääntäen tämä tarkoittaa, että poliittisten ilmiöiden ymmärtäminen edellyttää usein niiden historiallisen alkuperän käsittämistä. Tässä luvussa managerialismia tarkastellaankin paitsi hallinnallis-poliittisena, myös historiallisena ilmiönä, joka on syntynyt ja kukoistaa nyt tietynä yhteiskunnallis-taloudellisen eetoksen – tai Max Weberin (1980) ilmaisua käyttäen, ”kapitalismin hengen” – aikakautena. Ajatus tällaisesta kapitalismin hengen ajatuksesta on ollut varsin suosittu etenkin sosiologien piirissä, jotka ovat tällaista eetosta kuvaillaessaan tuoneet esiin mm. tietynä aikakautena vallinneita yleisiä käsityksiä työn, pääoman ja valtion keskinäisistä suhteista sekä ideaalisina nähdyistä toimintatavoista ja käytännöistä. Muun muassa ranskalais sosiologit Luc Boltanski ja Eve Chiapello ovat teoksessaan *The new spirit of capitalism* (alkuper.ransk.1999; engl. 2005) tarkastelleet nykyistä länsimaista työn ja talouden kulttuuria juuri erityisenä ”kapitalismin kolmannen hengen” historiallisena vaiheena ja ilmiönä (katso myös mm. Chiapello & Fairclough 2002; Sulkunen 2006). Boltanskin ja Chiapellon (2005) tutkimus on erityisen kiehtova siksi, että se tarjoaa lukijalle mahdollisuuden tarkastella managerialismia historiallisen jatkumon loogisena osana. Samaa lähes tarinallista kerrontatapaa on edustanut myös suomalainen Ville Yliaska (2014), joka omassa väitöskirjassaan *Tehokkuuden toiveuni* on tutkinut uuden julkisjohtamisen rantaantumista ja käytäntöönpanoa Suomessa. Käsillä olevassa luvussa käytetään myös lineaarista kerrontaa, mutta tarkastelu tapahtuu eräänlaisten ”valta-analyyttisten linssien” kautta. Tarkastelun fokuksena ovat ennen kaikkea managerialismin kytkökset hallinnallisuuteen sekä yhteiskunnallisten toimijoiden osallistumiseen/osallistamiseen.

MANAGERIALISMI JA KAPITALISMIN KOLMAS HENKI

Kuten todettua, kapitalismin hengen käsite palautuu sosiologian klassikkoon Max Weberiin. Weberistä – ja etenkin hänen teoksestaan *Protestantinen etiikka ja kapitalismin henki* (alkuper.1905, suomennettu 1980) – lähtien on ajateltu, että markkinoiden toimintaan ja kapitalistisen kasvun kierteeseen osallistuminen on edellyttänyt perusteluita, asenteita ja eettisiä näkemyksiä, joiden alkuperä on muualta kuin kapitalismista itsestään (Sulkunen 2006, 19-20). Weberin (1980) tunnetun väitteen mukaan

moderni länsimainen kapitalismi ei olisi koskaan voinut syntyä yksinään, pelkästään rahan ja vaihdon toimintaperiaatteiden johdonmukaisena seurauksena. Ensinnäkin välittömien tarpeiden tyydyttäminen oli aiemmin onnistunut suhteellisen hyvin modernia kapitalismia ilmankin, ja erityisen vieraana ”esikapitalistinen” ihminen olisi luultavasti kokenut ajatuksen työstä rahan itsensä vuoksi (katso emt., 52). Toiseksi varhaisen teollistumisen ajan työ, ja erityisesti uusien innovaatioiden seurauksena räjähdysmäisesti lisääntynyt tehdastyö oli ankeaa ja raskasta puurtamista, josta saatu korvaus oli harvojen mielestä suhteessa nähtyyn vaivaan. Syitä ihmisten heittäytymisestä kapitalismin rattaisiin oli siten etsittävä muualta kuin silkasta rahan ansaitsemisen ilosta.

Weberin kuuluisan selitysmallin mukaan modernin länsimaisen kapitalismin kehittymisestä on kiittäminen erityistä kapitalismin henkeä eli talouseetosta, jossa protestanttinen etiikka on yhdistynyt ihmisen kutsumukseen ansaita rahaa omalla työllään. Protestanttisella etiikalla oli Weberin mukaan kapitalistisen toimintajärjestelmän kehittymiseen suuri psykologinen vaikutus siksi, että se syrjäytti traditionaaliset käsitykset omaisuudenhaalinnan moraalittomuudesta: protestanttinen etiikka ei ainoastaan ”legalisoinut sitä, vaan piti sitä suoraan Jumalan tahdon mukaisena” (Weber 1980, 126). Protestanttisen etiikan myötä ammatityöstä itsestään muodostui Weberin (emt., 127-128) mukaan pelkän elannon hankinnan tavan sijaan myös arvo sinänsä, ylväin keino palvella jumalaa ja tämän tahtoa maan päällä. Kapitalistinen toiminta ja voitontavoittelu saivat siten Jumalan ja kristillisten moraalilakien siunauksen. Weberiläisen ajatuksen taustalla piili kalvinismin predestinaatio-oppi, jonka mukaan ihminen itse ei voinut vaikuttaa sielunsa pääsyyn taivas-ten valtakuntaan. Ihmissielun kohtalo oli yksinomaan hänen ankaran luojansa käsissä. Uskomus, jonka mukaan aherrus tekee ihmisen lopulta autuaaksi, auttoi varmasti monia jumalaapelkääviä. Toisaalta moni niistäkin, joilta hengellinen autuus jäi saamatta, sai kuitenkin taloudellisesta työstään palkkioksi sosiaalisen nousun.³

Kapitalismin ja työn kehittymisestä oli kiittäminen paitsi kristillisiä uskonhaaroja ja eettisiä näkemyksiä, myös byrokratiaa ja Preussin armeijaa. Byrokratian käsite viittasi alun perin ”monarkian” ja ”aristokratian” tavoin vallan *suhteisiin*, ja kuten sana ilmaisee, vallan nähtiin olevan virkamiehillä. Käsitteellä oli jo silloin negatiivinen konnotaatio, ja posi-

tiivisempaa substanssia käsitteelle antoi vasta Max Weber 1900-luvun vaihteessa. Weberin mukaan kapitalismin synty oli vaatinut valtiolta, eli nykyaikaisemmin ilmaistuna julkiselta sektorilta ennustettavuutta, sillä ilman sitä yksityisten toimijoiden oli mahdotonta harjoittaa kapitalismin edellyttämää pidempiaikaista taloudellista laskelmointia. Kapitalistisen toiminnan ja yhteiskuntajärjestelmän mahdollistamiseksi valtion laitokset ja virastot eivät voineet enää toimia lyhytjänteisesti ja mielivaltaisesti, vaan sen sijaan organisaatioiden päällimmäiseksi pyrkimykseksi piti nostaa niille asetettujen tavoitteiden toteuttaminen rationaalisesti ja laskelmoidusti (katso Yliaska 2014, 43). Tässä katsantokannassa byrokraatia ei merkitse pikkuporvarillisten virkamiesten (mieli)valtaa, vaan päinvastoin kansalaisten etuja palvelevaa valtion järjestelmää, joka mahdollistaa nykyaikaisen yhteiskunnan toiminnan.

Weberin mukaan byrokraattiset organisaatiot toimivat ideaalisesti hierarkkisinä valtajärjestelminä, joissa työntekijät ovat lunastaneet asemansa oman pätevyytensä perusteella. Esikuvia tällaisille hierarkkisille valtajärjestelmille ei tarvinnut etsiä kaukaa. Toisin kuin muissa 1800-luvun eurooppalaisissa armeijoissa, joissa ylennykset ja upseerinvirat saattoi kyvytönkin henkilö ostaa, Preussin armeijassa korostettiin yksilöllistä kyvykkyyttä, selkeää komentoketjua, laadukasta koulutusta sekä käskyjen täsmällistä noudattamista. Kuten Sennett (2007) on mielenkiintoisesti kuvannut, Bismarckin hallitsemassa uudessa Saksan valtiossa preussilaisen armeijan mallia alettiin soveltaa myös liike-elämässä ja valtion virastoissa, jotka omaksuivat armeijalta niin käytännöt kuin pyramidin muotoisen hierarkkisen valtajärjestelmän. Liike-elämän kieli sai sotilaallisia piirteitä, kun alettiin puhua muun muassa sijoitustaktiikoista, strategisista linjauksista ja kustannus-hyöty-analyyseistä. Samalla valtion hallinto tehostui, kun kasvava byrokraatia vakiinnutti, rationalisoi ja organisoi hallinnon käytäntöjä.

Huomattavan tehokkaaksi osoittautuneesta pyramidihierarkiasta muodostui 1900-luvun alkupuolella suurten teollisuus- ja virkamiesorganisaatioiden hallitseva rakenne, joka tosin erosi toimintapsykologialtaan preussilaisesta sotakoneistosta. Kapitalistisen tuotannon kehittyminen synnytti valtavia tehdaslaitoksia, jotka pyramidirakennetta jäljitellen keskittivät, organisoivat ja hallitsivat tuotantoprosesseja alusta loppuun. Suurissa tehtaissa (sekä niiden toimistovastineissa) työ pyrittiin rationa-

lisoimaan äärimmäisen tehokkaaksi ja konemaiseksi suoritukseksi. Edelläkävijänä toimi Ford, joka otti vuonna 1913 ensimmäisenä maailmassa käyttöön liukuhihnajärjestelmän. Liukuhihnajärjestelmän pyrkimyksenä oli työtoimitusten jakaminen yhä pienempiin osiin ja toisaalta työn pitäminen jatkuvassa liikkeessä. Sarjatuotannon peruseriaatteita olivat (ja ovat yhä) suuret sarjat, työn osittelu, erikoistuneet koneet sekä tuotannon varmuus ja jatkuvuus. Tehostamisen asiantuntijoista kuuluisimmaksi nousi puolestaan amerikkalainen tekniikko Frederick Taylor, joka tunnetaan nimensä mukaisesti parhaiten tieteellisen liikkeenjohton eli ns. taylorismin oppi-isänä. Taylorismin perusideana oli mitata ensin aika ja liiketutkimuksien avulla jokaisen tuotantoon kuuluvan työprosessin kulku ja kesto, suunnitella sitten nopein ja tehokkain suoritustapa ja lopuksi iskostaa äärimmilleen rationalisoitu työtapa jokaiselle työnteijälle. Vaikka ”puhdasoppinen” taylorismi todettiin nopeasti käytännössä mahdottomaksi (ihmiset kun eivät käyttäydy kuin koneet), sen keskeisimmät periaatteet eli teollisen toiminnan ennustettavuus, suunniteltavuus ja kontrolli jäivät pysyviksi ihanteiksi (Julkunen 2009, 33-36; Sennett 2007, 36-38).

Weberin mukaan kapitalismin synty ja jatkuvuus edellyttivät henkeä tai eetosta, joka määrittää talouden kentän lisäksi myös huomattavasti laajempaa sosiaalista sfääriä. Weberin 1900-luvun alussa hahmottelema kapitalismin henki onkin ymmärrettävissä ennen kaikkea reaktiona edellisten vuosisatojen uskonnolliseen, taloudelliseen ja poliittiseen kehitykseen sekä erityisesti Lutherin, Calvinin ja Benjamin Franklinin ajatukseen. Voidaan kuitenkin katsoa, että kapitalismin henki sellaisena kuin Weber sen vuonna 1905 esitti, oli jo pian ilmestymisensä jälkeen vanhentunut. Esimerkiksi Boltanski ja Chiapello (2005) ovat esittäneet, että kapitalismin eetos muuttui merkittävästi jo 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä hierarkkisesti organisoituneen massatuotannon, suunnittelun ja valtiokeskeisyyden myötä. Heidän mielestään ajanjaksosta, joka ulottui 1930-luvulta 1960-luvun loppuun, onkin perusteltua puhua kapitalismin ”toisen hengen” aikakautena (katso myös Chiapello & Fairclough 2002).

Kapitalismin näkökulmasta 1900-luvun alkupuolta määrittivät fordismi, tayloristinen massatuotanto sekä suurten organisaatioiden ja byrokraattisten valtioiden pyramidihierarkian mukaisesti tapahtuva rationaa-

linen suunnittelu (Sennett 2002; 2007; Sulkunen 2006). Myöhemmin toisen maailmansodan jälkipuinti pakotti eurooppalaiset valtiot kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota yhteiskunnalliseen vakauteen, jonka katsottiin riippuvan viimekädessä kansalaisten kokemasta oikeudenmukaisuuden- ja turvallisuudentunteesta. Kahden vastakkaisen ideologian jakamassa maailmassa kapitalismia oikeutettiin antamalla ihmisten yksityisille vapausodotuksille enemmän materiaalista katetta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tuotannon ja tehokkuuden kasvattamisen lisäksi huomiota kiinnitettiin aiempaa enemmän erilaisiin sosiaali- ja yhteiskuntapoliittisiin uudistuksiin. Sosiaalivakuutusten, eläketurvien, julkisten palvelujen ja terveydenhuoltojärjestelmien kehittäminen loivatkin toisen maailmansodan jälkeen perustan paitsi uudentalaiselle yhteiskunnalliselle keskiluokalle, myös laajemmin nykyaikaiselle länsimaiselle hyvinvointivaltiolle (Siltala 2004, 433; Sulkunen 2006, 21-23).⁴ Valtioiden hallinnon kannalta sodanjälkeinen kehitys merkitsi suunnittelun lisäämistä entisestään, ja idealistisimmat ajattelivat suunnittelun voivan ratkaista kaikki yhteiskunnalliset ongelmat (katso Yliaska 2014, 50). Samalla kehitys merkitsi myös protestanttisen työetoksen maallistumista ”antamisen ja ottamisen reiluksi sopimukseksi” (Siltala 2004, 63): työntekijän ja työnantajan välille muodostui selkeä ja poliittisesti turvattu työ- eli vaihtosuhte, jolloin oman reviirin määrittämiseen ei enää tarvittu korkeampia merkityksiä.

Kun yhteiskunnallinen keskiluokka toisen maailmansodan jälkeen kasvoi ja vahvistui, se saattoi pelkän työnteon sijaan haaveilla jo ei-materiaalisista asioista kuten yksilöllisen itsen toteuttamisesta. Toisaalta samaan aikaan samaista yksilöllisyyttä alettiin korostaa uudentalaisissa elämänvalmennusoppaissa välineenä taloudelliseen menestymiseen (Ehrenreich 2009). Uudelle kirjallisuustyypille oli kapitalistisissa länsimaissa tilausta, sillä valkokaulustyöläisten määrä alkoi nousta huomattavasti 1950-luvun alusta alkaen. Kun yhä useampi työskenteli ammateissa, joissa jonkinlainen itsensä kehittäminen oli vähintäänkin avuksi, kysyntä erilaisilla elämänvalmennus- ja itseapuoppaille kasvoi. Itsensä esille tuomista ja ”luontaista myyntikykyä” (itsensä tai kauppatavaran) vaadittiin alati enemmän.

1950-luvun anglosaksinen bestseller olikin entisen teologianopiskelijan Norman Pealen miljoonia myynyt *The power of positive thinking*, jossa painotettiin yksilöllistä ajatusten uudelleenohjelmointia menestyk-

sen avaimena.⁵ Peale, joka koki itsensä eräänlaisena ”jumalan myyntimiehenä”, lähti ohjelmassaan samalta pohjalta kuin jälkikalvinistiset liikkeet lähes vuosisataa aiemmin (Ehrenreich 2009). Ihmisen piti jatkuvasti valvoa omia ajatuksiaan ja pyrkiä muokkaamaan ajatteluaan, kunnes positiivisuudesta tulisi täysin ehdollistettua ja automaattista. Koska jumala ymmärrettiin positiivisena henkenä, joka tahtoi kaikille vain hyvää, yksilön positiivinen elämänasenne oli sama kuin kulkisi yhdessä luojansa kanssa henkilökohtaiseen menestykseen. Keskiössä oli introspektio ja ”oikeiden” ajatusten mantramainen hokeminen, mutta myös ”vääränlaisten” ajatusten tukahduttaminen. Toisin sanoen, ihmisen piti toistella itselleen kaiken olevan mahdollista. Negatiivinen asenne merkitsi tässä henkisessä ilmastossa samaa kuin selän kääntäminen jumalalle. Käsillä olevan kirjan kannalta 1950-luvulla alkanut positiivisen ajattelun esiinnousu self-help -kirjallisuudessa olisi jäänyt helposti kuriositeetiksi kapitalismin historiassa. Kuka olisikaan arvannut, että muutama vuosikymmen myöhemmin positiivisuusevankeliumien sisältämät periaatteet olisivat jo siirtymässä yritysmaailmaan, työelämään ja politiikkaan. Näillä alueilla ne ilmentäisivät olennaisesti kapitalismin kolmannelle hengelle ominaista luonnetta.

Kapitalismin toisen hengen loppuvaihetta eli aikaa 1940-luvun lopulta 1960-luvun lopulle leimasi länsimaissa mm. ”taiteelliseksi kritiikiksi” ja ”romanttiseksi etiikaksi” kutsuttu voimistuva sosiaalinen kritiikki, jonka mukaan kapitalismin synnyttämä byrokratia ja vieraantuneisuus tukahduttavat yksilön henkilökohtaisen luovuuden, elämänkokemuksen ja tarkoituksentunteen (Sulkunen 2006, 22). Boltanski ja Chiapello (2005) ovatkin esittäneet, että kapitalismin sosiaalisen kritiikin seurauksena länsimaisissa yhteiskunnissa alkoi rakentua uudenlaista yksilöllistä kansalaisuutta, joka ei enää pohjautunut niinkään perinteisille patriarkaalisille perhe- ja työsuhteille kuin yksilön itsenäisyyden sekä tämän henkilökohtaisten kulutusvalintojen korostamiselle. Tätä yksilöllistymiskehitystä myös markkinat osaltaan tukivat tarjoamalla kuluttajille joko kokonaan uudenlaisia hyödykkeitä (kuten esim. ehkäisytabletteja) tai helpottamalla tiettyjen tuotteiden ja palvelujen saatavuutta. Kehitystä edesauttoi myös palkansaajien ostovoiman historiallisesti ennennäkemätön kasvu.⁶ Käänteisesti palkansaajien ostovoiman kasvun voi nähdä merkinneen myös sitä, että pelkkää kuluttamisen mahdollisuutta ei enää katsottu riittäväksi

palkkioksi työstä. Monille kapitalismin toisen hengen loppuvaihetta eläneille tayloristinen liukuhihnatyö näyttäytyi itsensä uhraamisena, lykätynä tarpeentyydytyksenä ja rattaana pyörimisenä valtavassa koneistossa, eikä sellainen enää vedonnut yksilöllisen persoonan ainutlaatuisuutta korostavassa kulttuurissa. Kuten Siltala (2004, 72) on sanonut, ”alettiin kavahtaa sitä teollista rationaalisuutta, jolla välittömästi puutteesta oli nousu”. Työltä alettiin vaatia pelkistetyn leipätyön sijaan myös sisällöllistä palkitsevuutta eli mahdollisuutta toteuttaa yksilön omaa luovuutta.

Kun teollisen yhteiskunnan perinteisiä odotuksia ei enää haluttukaan täyttää ehdoitta, näytti se monista talouskasvun keskeisten tekijöiden eli hedonismin ja työeetoksen yhteentörmäykseltä. Muun muassa teollisuuden johtoportaan kasvavaa huolta kehityksen kulusta osoitti se, että Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD järjesti työelämän uudenaikaisesta ilmapiiristä kriisikokouksen (Boltanski & Chiapello 2005, 173). Pariisissa vuonna 1971 järjestetyssä kokouksessa työläisten käyttäytymisen todettiin selvästi huonontuneen länsimaissa kautta linjan, minkä puolestaan katsottiin heijastavan ”asenteiden koventumista” ja ”motivaa-tion heikentymistä teollisuudessa” (emt.). Eryistä huolta pidettiin nuorisosta, josta osa ”suosii enemmän köyhyyttä tai kerjäämistä kuin tehdastyötä” (emt.). Samalla kun työn huono laatu, lisääntyvät poissaolot ja yleinen työmoraalin heikentyminen aiheuttivat teollisuudelle jatkuvasti enemmän kustannuksia, tietyissä teollisuusmaissa (kuten esimerkiksi Ranskassa ja Italiassa) konfliktit muuttuivat työpaikoilla yhä väkivaltaisemmiksi. Usein konfliktien syynä ei ollut niinkään edunvalvontakysymykset kuin kehoiksi koetut työolot sekä työn organisointi (katso Sul-kunen 2006, 23-24).

1970-luvulla tapahtui merkittäviä tapahtumia myös kansainvälisessä taloudessa ja pankki- ja sijoitustoiminnassa. Hallinnan näkökulmasta katsottuna huomattavimpana yksittäisenä tapahtumana voidaan nähdä länsimaiden taloutta vakauttaneiden Bretton Woods -sopimusten purkautuminen 1970-luvun alussa, jonka seurauksena aiemmin kansallisiin yrityksiin tai pankkeihin sidottu pääoma pääsi liikkumaan ympäri maailmaa aiempaa vapaammin (Sennett 2007, 41). Aluksi uusia sijoituskoh-teita ryntäsivät etsimään varsinkin öljyriikkaat Lähi-idän maat sekä amerikkalaiset, japanilaiset ja saksalaiset pankit, mutta myöhemmin niiden vanavedessä seurasivat myös suuret eläkerahastot ja piensijoittajat. Uudet

sijoittajat erosivat ahneudellaan ja aggressiivisuudellaan olennaisesti ”vanhoista” sijoittajista kuten erilaisista instituutioista ja varakkaista yksityishenkilöistä. Suuria pääomia kontrolloivat uudet sijoittajat kun pystyivät paitsi aktiivisesti painostamaan yritysjohtoa, myös suoranaisesti uhkaamaan yritysten olemassaoloa erilaisten uusien rahoitusinstrumenttien kautta (emt., 42).

Muutoksilla oli suuri kulttuurinen vaikutus kansainväliseen liike-elämään, sillä osakkeenomistajien vallan kasvettua yritysjohdajat joutuivat kohtaamaan toimijoita, joilla oli ”kärsimätöntä pääomaa” ja tahto saada nopeita tuottoja piittaamatta paljoakaan yritysten pitkän tähtäimen toiminnasta. Uudet pelurit eivät myöskään olleet kiinnostuneita osinkotuotoista vaan osakkeista, joiden avulla markkinoilla voitiin tehdä huomattavasti nopeampia ja suurempia voittoja.⁷ Vaikka vanhoissa toimintatavoissa ei olisi ollutkaan vikaa, yritysten oli tehtävä muutoksia ja uudistuksia välttääkseen leimautumista kehäraakeiksi. Ajan myötä yritystoiminnan keskiöön muodostuikin vaatimus näyttää sijoittajien ja osakkeenomistajien silmissä mahdollisimman ”hyvältä”, jotta sijoittajat eivät vetäisi rahojaan pois (katso Sennett 2007, 43).

1970-luvun alusta lähtien yritysmaailman perinteisiä johtamisjärjestelmiä kyseenalaistettiin yhä laajemmin. Kyse oli lopulta vain marginaalisesti yksittäisistä tuotannon ongelmista ja työpaikoilla esiintyneistä konflikteista, eikä hallinnan uusjärjestelyitä voi liiemmästi johtaa yksilöllistyneeseen nuoriso- ja kulutuskulttuuriin kuin ”taiteelliseen kritiikkiin” (katso Julkunen 2009, 38-39). Liike-elämän johtamis- ja hallintakulttuurin muutos johtui ennen kaikkea kansainvälisessä pankki- ja sijoitustoiminnassa tapahtuneista muutoksista sekä siitä, että fordismiin perustuva hierarkkinen, pieniin osiin pilkottu työnjako ja linjaorganisaatioita pitkin tapahtuva valvonta oli vanhanaikaisena tullut tiensä päähän (Julkunen 2009; Sennett 2007). Muuttuneessa toimintaympäristössä yritysten oli pakko uudistaa omia hallintamuotojaan. Käytännössä tämä tarkoitti fordististen pyramidihierarkioiden korvaamista löyhemmillä, verkostomaisilla rakenteilla ja tuotannon hajauttamista pienempiin laatu- ja tulosyksiköihin sekä suuryritysten ydintoiminnoista erillisiin alihankintajärjestelmiin (Sennett 2002; 2007). Vallan hajauttamista se oli vain näennäisesti, sillä uusissakin organisaatioissa valta oli edelleen keskittynyt: organisaation johto asetti tavoitteet ja tehtävät, mittasi ja arvioi

tulokset sekä teki niistä johtopäätöksensä. Sijoittajia ja osakkeenomistajia tuotannolliset tehostamistoimet tietysti miellyttivät, mutta myös yrityksille itselleen toiminnan hajauttaminen ja ulkoistaminen oli edullista: tällä tavoin ne delegoivat pois juridista vastuutaan omista työntekijöistään sekä näiden työsuhdeturvasta ja sosiaalieduista. Samalla uudella tavalla johdetuissa yrityksissä hukka oli pienempää, varastointia ei tarvittu yhtä paljon eikä tukoksia syntynyt, kun keskenään kilpailevilta alihankkijoilta tai tulosityksiköiltä saatiin aina sopiva määrä oikeanlaatuisia tavaroita ja palveluita (Sulkunen 2006, 25).

Boltanskin ja Chiapellon (2005) mukaan tayloristisen massatuotannon korvautuminen nykyaikaisella yksittäisten toimijoiden ja pienyksiöiden autonomisuuteen ja omavastuullisuuteen pohjautuvalla tuotantomallilla kiinnittyi osaltaan laajempaan yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen murrokseen, jonka he näkevät kapitalismin kolmannen hengen esiinnostuksena. Boltanski ja Chiapello (emt.) viittaavat kapitalismin kolmannella hengellä valtiokeskeisen suunnittelun ja tayloristisen massatuotannon ajanjakson jälkeiseen uuteen aikakauteen, joka on jatkunut 1970-luvun alusta aina nykypäivään asti.⁸ Keskeisiksi uuden kapitalistisen epookin syntyyn vaikuttaneiksi tekijöiksi he esittävät juuri edellä mainitut tekijät, eli kapitalismin toisen hengen aikakauden loppua määrittäneen sosiaalisen kritiikin asteittaisen heikentymisen, työnantajapuolen asenteiden yleisen koventumisen sekä ihmisen yksilöllisyyttä korostavan kulttuurin leviämisen ja vahvistumisen (katso myös esim. Häkli ym. 2009, 128-129).

Kapitalismin toisen hengen loppuvaihetta saattoi vielä kuvastaa työn tekijä, jonka henkilökohtainen identiteetti muovautui pitkälti vakinaisen työpaikan ja yhteiskuntaluokan perusteella, mutta kapitalismin kolmannessa hengessä tällaista identiteettiä oli paljon vaikeampaa enää rakentaa. Kun ”turvatut” työpaikat vaihtuivat hiljalleen epäsäännöllisistä työsuhteista käytävään kilpailuun, vaatimus ihmisten alati jatkuvasta itsensä kehittämisestä muodostui pysyväksi ehdoksi pysyä mukana työmarkkinoilla käydyssä kilvassa. Tämä myös korostaa sitä, että Boltanskin ja Chiapellon (2005) esittämät ajatukset kapitalismin hengessä tapahtuneista muutoksista on ymmärrettävä ennen kaikkea sosiologisina huomioina yhteiskunnallisessa eetoksessa ja erilaisissa toimijuuksissa tapahtuneista muutoksista. Taitekohtaa kuvastaa osuvasti uusliberalismin airuena

pidetyn Iso-Britannian edesmenneen pääministerin Margaret Thatcherin kuuluisa toteamus 1980-luvulla: ”Yhteiskuntaa ei ole olemassa. On vain yksilöitä – miehiä ja naisia – ja heidän perheitään”. Vaikka Thatcherin väite olikin poliittista retoriikkaa, on se hallinnan kannalta kiinnostava. Mikäli kansalaisuus ymmärretään yhteiskunnan jäsenyytenä, yhteiskunnan käsitteellinen kieltäminen hajottaisi tässä katsannossa myös kansalaisuuden käsitteen pienempiin yhteisöllisiin elementteihin, kuten perheisiin, työpaikkoihin ja paikallisiin markkinoihin. Tällöin ihmissubjektien perustana olisivat lähinnä satunnaisemmat verkostosuhteet, kuten työntekijäisyys, vaihtuvat ryhmäidentifikaatiot ja erilaiset *ad hoc*-asiakassuhteet (katso esim. Miller & Rose 2010). Kuten managerialismia ja sen puhetoja tarkasteltaessa havaitaan, sen keskeisenä piirteenä onkin juuri tietty toimijoiden identiteetin löyhyys.

MANAGERIALISMIN KEHITTÄMINEN

Kapitalistisen kulttuurin evoluutio liittyi läheisesti uusien hallintamuotojen kehittämiseen. Länsimaisissa yhteiskunnissa tapahtuneet taloudellistuotannolliset muutokset, teknologian kehittyminen, yhteiskunnalliset arvomuutokset sekä asteittainen individualisointikehitys loivat polkua managerialismille sekä ideologiana että käytäntönä (Ojala 2003, 39-45). Toisaalta managerialismin kehittyminen kytkeytyi olennaisesti myös alati kasvaneeseen hyvinvointivaltiomallin kritiikkiin. Toisen maailmansodan jälkeen kehittyneet länsimaiset hyvinvointivaltiomallit saivat kritiikkiä etenkin poliittiselta oikeistolta, joka ajoi desentralisoitua, markkina- ja sopimusohjattua hyvinvointimallia. Tässä mallissa julkisen hallinnon tehtäväksi nähtiin lähinnä peruspalveluiden koordinointi, pelisääntöjen laatiminen sekä sopimuskuumpanina toimiminen (emt.).

Managerialismin alkuperä oli 1970-luvun kansainvälisessä yritysmaailmassa, josta se levisi sängen nopeasti julkisille sektoreille eri puolilla maailmaa. Erityisen innokkaana levittäjänä toimi OECD, joka kannusti läntisiä teollisuusmaita voimakkaasti hallintopoliittisiin muutoksiin (Kuusela & Ylönen 2013; Sulkunen 2006; Yliaska 2014). Keskeisenä argumenttina oli uusklassiseen taloustieteeseen tukeutuva ajatus, jonka mukaan raskaat ja byrokraattiset julkiset sektorit muodostavat vakavan uhan kansallisten talouksien kasvulle. Managerialismin keskiössä onkin

alusta lähtien ollut pyrkimys tehostaa julkisen sektorin toimintaa tehtävien ulkoistamisten ja kilpailuttamisten kautta.

Useista määrittely-yrityksistä huolimatta managerialismi on jäänyt tähän päivään asti varsin epäselväksi käsitteeksi. Yksi syy tähän on eittämättä se, että käsitteen alla on toteutettu lukuisia reformeja eri maissa eri aikoina, jolloin myös niiden toteutuksessa ovat korostuneet eri piirteet (Ojala 2003, 43; Torppa 2007, 40). Epäselvyyttä lisää myös huomattavasti se, että managerialismin ja uuden julkisjohtamisen suhde on erittäin läheinen.⁹ Managerialismi liitetään usein alaltaan laajemman uuden julkisjohtamisen osaksi, jolloin se näyttäytyy julkisen toiminnan organisointia ja johtamista koskevin periaatteina (Ojala 2003, 46; Torppa 2007, 41). Asiaa hämmentää entisestään se, että uuden julkisjohtamisen käsite on lähinnä akateeminen tuote, minkä vuoksi sitä ei julkishallinnossa välttämättä aina edes tunneta, saati käytetä. Yhtäkaikki, managerialismin ja uuden julkisjohtamisen suhde on niin läheinen, että niitä pidetään toisinaan toistensa synonyymeinä (Torppa 2007, 43).

Käsitys managerialismin ja uuden julkisjohtamisen samankaltaisuudesta on helppo ymmärtää, sillä molemmat käsitteet sisältävät samanlaiset normatiiviset käsitykset siitä, miten yksityisiä ja julkisia organisaatioita tulisi johtaa. Erona käsitteillä näyttää olevan lähinnä se, että managerialismin termiä käytetään usein viitattaessa tiettyihin yleisiin teoreettis-normatiivisiin uskomuksiin, kun taas uuden julkisjohtamisen termiä käytetään käsiteltäessä julkisella sektoreilla ajettavia reformeja ja organisaatiouudistuksia. Managerialismi onkin esitetty usein erityisenä ideologiana (katso Koikkalainen 2012; Ojala 2003; Torppa 2007), kun taas uusi julkisjohtaminen on näyttäytynyt spesifimpänä hallinto- ja johtamisteorian muotona (katso esim. Yliaska 2014) – joillekin taasen lähinnä eräänlaisena villityksenä vaihtuvine muotioikkuineen (katso Kuusela & Ylönen 2013).

Ideologian näkökulmasta tarkasteltuna managerialismi operoi tyypillisesti käsitteellis-teoreettisella abstraktiotasolla, jossa se kytkeytyy erilaisiin taustateorioihin, kuten talousliberalismiin, liiketaloustieteisiin, hallintotieteeseen, organisaatiososiologiaan, erilaisiin public choice -malleihin sekä transaktio- ja agenttiteorioihin (Koikkalainen 2012, 45; Ojala 2003, 43). Managerialistisen ajattelun on usein nähty pohjautuvan hyvinvointivaltio-kriittiseen uusliberalismiin mm. julkisen sääntelyn purkamisvaa-

timusten takia (Eräsaari 2009; Siltala 2004).¹⁰ Vaikka managerialismin yhteys liberalismiin onkin hieman epäselvä (katso Koikkalainen 2012; 43-44; Ojala 2003, 44), managerialismi – samoin kuin uusi julkisjohtaminenkin – ovat nähtävissä olennaisena osana nykyaikaiseen liberalismiin sisältyvää poliittisen hallinnan tapaa. Molempia ohjaa markkinoiden vapauden, väestön hyvinvoinnin ja vaurauden, yksilöiden aktiivisuuden ja vastuullisuuden, valtion mahdollisimman vähäisen puuttumisen sekä kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden ”rationaalisuudet” (Pyykkönen 2010, 124). Samalla myös erilaiset sopimukset, tavoitteenasettelut, indikaattorit, mittarit, monitoroinnit ja arvioinnit ovat tulleet hallinnan tekniikkoina autonomisten ryhmien ja organisaatioiden muodollisen vapauden liekanaruiksi (katso Miller & Rose 2010).

Managerialismiin sisältyvät arvot, uskomukset, olettamukset ja normit paljastavat paljon sen ideologisesta ytimeä, joten ne on syytä purkaa tässä auki. Managerialismiin voidaan katsoa sisältyvän ideologisina elementteinä:

- arvot: markkinoiden vapaus; kilpailukyky; kustannustietoisuus; markkinasensitiivisyys; tehokkuus; innovatiivisuus; yksilön henkilökohtainen aktiivisuus, luovuus ja kyvykkyys
- uskomukset: julkisen sektorin toiminta on byrokraattista ja jous-tamatonta; julkinen sektori on kiinnostunut vain kontrollista ja kustannusten leikkaamisesta; maailman muuttuminen on jatkuva tila, joka pakottaa myös kaikki yhteiskunnalliset toimijat jatkuvaan muuttumiseen
- olettamukset: yhteiskunnan edistyminen saavutetaan taloudellisen tuottavuuden kasvun kautta; tuottavuuden kasvu tulee soveltamalla innovaatioita ja yhä parempia teknologioita; vaikuttavuus saavutetaan kiinnittämällä enemmän huomiota organisaation tehtävään, henkilöstöön ja asiakkaisiin; johtaminen on erillinen organisaatiollinen toiminto, jossa keskeisintä on suunnittelu, toimeenpano sekä tuottavuuden parantamisen mittaaminen; yksityissektori on johtamisessa ylivertainen julkiseen sektoriin nähden
- normit: yksityissektorilla käytettäviä organisaatiomalleja ja johtamiskäytäntöjä täytyy soveltaa julkisiin organisaatioihin; julkisten palvelujen tuottamisessa tulee korostaa tulosvastuuta ja kustan-

nustietoisuutta; kansalaiset tulee ymmärtää ennen kaikkea hyvinvointivaltion tuottamien palvelujen asiakkaina, ei niinkään erityisinä poliittisina toimijoina (kuten äänestäjinä ja edustuksellisen vallan luovuttajina); erilaisia mittaus- ja arviointimenetelmiä tulee jatkuvasti kehittää tehostamistoimien tulosten arviointiin

- toiminta: laadun, tuloksellisuuden ja tehokkuuden jatkuva arviointi ja mittaaminen; julkisten palvelujen yksityistäminen ja kilpailuttaminen; projektimuotoisten toimintatapojen ajaminen; tulosvastuullinen yksilöjohtaminen; toiminnan jatkuva kehittäminen; henkilöstön jatkuva tarkkailu ja sopeuttaminen markkina-tilanteeseen; työelämän joustojen lisääminen; henkilöstön taitojen jatkuva kehittäminen ja kouluttaminen; jatkuva organisaatioiden sisäinen kommunikaatio johtamisesta ja organisaatioiden tuloksellisuudesta (Alasuutari & Lampinen 2006, 57; Eräsaari 2009, 23; Kantola 2002, 180; Kuusela & Ylönen 2013, 16, 25; Pyykkönen 2010, 124; Sulkunen 2006, 17; Torppa 2007, 44-45).

Managerialismia hahmotettaessa on usein myös nostettu esiin kolme sille keskeistä reformipiirrettä: desentralisaatio eli hajauttaminen, tulororientaatio sekä markkinaohjautuvuus. Reformien tavoitteena on yleisesti ottaen ollut kehittää julkisten palvelujen suunnittelua ja tuottamista siten, että ne toimisivat yksityisen sektorin markkinalogiikkaa noudattamalla aiempaa halvemmalla ja paremmin (Torppa 2007, 47). Yleensä nämä reformipiirteet ovat merkinneet rakenneuudistuksia, jotka ovat pyrkineet vaikuttamaan organisaatioyksiköiden lukumäärään, organisaatioiden kokoon, organisaatiomalleihin, sisäisiin rakenteisiin, koordinointiin sekä erikoistumiseen (emt., 49).

MANAGERIALISMIN RANTAUTUMINEN SUOMEEN

Vaikka tässä puheena olevista käsitteistä ei vielä ollut tietoaakaan, ideoiden tasolla tietä managerialismille ja uudelle julkisjohtamiselle pohjustettiin Suomessa jo 1970-luvun keskivaiheilla. Käänteentekeväenä hetkenä voi pitää vuotta 1975, jolloin suomalaiset hallinnon kehittäjät aloittivat yhteistyön talousjärjestö OECD:ssä. Samana vuonna perustettiin myös Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA, joka oli syntymästään läh-

tien hyvin auliina vaikuttamassa suomalaiseseen talous- ja hallintopolitiikkaan. Ville Yliaskan (2014, 116) mukaan EVA:n silloisena tavoitteena oli paitsi lopettaa vasemmiston hegemoniakauden aikana aloitettu hyvinvointivaltion rakentaminen, myös estää uuden punavihreän nuorisoliikkeen nousu, joka oli saanut suomalaisen teollisuuden piirissä aikaan lähes paniikkia. EVA:n olikin aktiivisesti masinoimassa kuuluisaa ”Korpilammen kokousta”, joka järjestettiin Espoossa hotelli Korpilammessa syyskuussa 1977. Kokous oli lähtölaukaus uudelle poliittiselle konsensukselle, joka siirsi valtiollista politiikkaa selkeästi oikealle. Samalla EVA:n alusta asti esittämä kritiikki paisunutta julkista sektoria, verotusta ja byrokratiaa kohtaan sai uutta kasvualustaa.

1970-luvun alun öljykriisi sekä länsimaiden julkisten sektoreiden kasvu loivat OECD:ssä painetta luoda kysymysten käsittelemiseksi erityinen komitea. Komitean nimeksi muodostui teknisen yhteistyön komitea TECO (engl. *Technical Co-operation Committee*). 1970-luvun edessä lama syveni, ja myös julkisen sektorin kritiikki laajeni. Alun perin TECO:n tarkoituksena oli lähinnä kehittää jäsenmaiden hallintoja, mutta vuonna 1979 komitean painopisteeksi nostettiin erityiset managerialistiset hallintouudistukset sekä uudet johtamismetodit (Yliaska 2014, 104). Hallintouudistusten tavoitteet – tehokkuuden, vaikuttavuuden ja ”responsiivisuuden” lisääminen – kuulostavat tutuilta tänäkin päivänä. TECO:n kokoonpano koostui OECD:n jäsenmaiden hallintojen kehittämisestä vastaavista virkamiehistä. Suomen tapauksessa komitean edustus tuli Valtiovarainministeriön järjestelyosastolta (emt., 105).

Myöhemmin jäsenmaiden julkisten sektoreiden uudistamispyrkimykset vahvistuivat OECD:ssä entisestään. Tästä kielii myös se, että TECO:n nimi vaihdettiin vuonna 1989 huomattavasti yksiselitteisemmäksi: komitean nimeksi tuli julkishallinnon komitea PUMA (engl. *Public Management Committee*). PUMA:n toiminnan funktiona oli tutkia OECD:n jäsenmaiden julkisten sektoreiden ongelmia, seurata ja ohjata julkisten menojen kehitystä sekä lisätä talouskasvua, tuottavuutta, tehokkuutta ja joustavuutta. OECD:n toiminnan päämääränä oli vaikuttaa arviointien ja suositusten avulla kansallisten hallintojärjestelmien modernisointiin siten, että julkishallinnoista muodostuisi aiempaa yritysmäisiä (Vartola 2009, 14). Suomalaiset virkamiehet olivat edelleen aktiivisesti mukana PUMA:n toiminnassa, mikä merkitsi käytännössä sitä, että kansallisia

uudistuksia luotaessa komitean luomat mallit ja suositukset toimivat usein paitsi argumentaation apuna reformeja ajettaessa, myös eräänlaisena tiekarttana (Alasuutari & Lampinen 2006, 62).

Varsinaisesti managerialismi saapui Suomeen 1980-luvun alkupuolella, ensin teollisuuteen ja pian myös julkishallintoon. Uuden julkisjohtamisen ensimmäinen merkittävä askel oli tulosityksiköintiin johtanut julkisen sektorin reformi, joka pantiin alulle 1986 hallinnon hajauttamista käsitelleessä komiteamietinnössä ja vuonna 1987 voimaan tulleessa laissa valtion liikelaitoksista (Siltala 2004, 294). Holkerin sinipunahallituksen aloitteesta Suomen valtiota alettiin yhtiöittää tulosbudjetoimalla virastot ja liikelaitostamalla tulosityksiköt, josta oli enää lyhyt matka pörssiin (emt.). Toinen merkittävä tapahtuma oli vuosikymmenen puolivälissä tapahtunut kilpailulainsäädännön uudistaminen (Alasuutari & Lampinen 2006, 58). Samoihin aikoihin alettiin myös purkaa rahamarkkinoiden sääntelyä sekä pankkien välistä kilpailua hillinnyttä kartellinomaista järjestelmää. Harri Holkerin vuoden 1987 hallitusohjelmasta lähtien uuden julkisjohtamisen nimellä kulkevan opin toteuttaminen onkin katsottu olleen Suomessa yleisenä käytäntönä.

Suomen kehityskulku ei ollut mitenkään ainutlaatuinen. 1980- ja 1990-lukujen aikana länsimaissa toteutettiin yleisesti uuden julkisjohtamisen oppien nojalla useita merkittäviä hallinnan uudistuksia, jotka vaikuttivat huomattavasti sekä yksityisiin että julkisiin sektoreihin (Sulkunen 2006). 1990-luvun alun talouskriisi toimi managerialismin ideologisessa ekspansiossa tehokkaana katalyyttinä, sillä valtio ja kunnat olivat tiukkojen menoleikkauksien ja säästötoimien vuoksi pakotettuja karsimaan jo aiemminkin liian suureksi kritisoitua julkista sektoria (katso esim. Eräsaari 2009, 23; Pyykkönen 2010, 123). Muutokset olivat merkittäviä niin ideologisesti kuin yhteiskuntapoliittisesti. Ennen valtiot, aluehallinnot ja kunnat ymmärrettiin yksityisen liike-elämän vastakohdina ja sen välttämättöminä täydentäjinä, eikä niiden toimintaperiaatteiden katsottu perustuvan taloudellisen voiton tavoitteluun. Uuden julkisjohtamisen leviämisen voi nähdä muuttaneen huomattavasti käsitystä julkisvallan olemuksesta, sillä lähentäessään julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapoja julkisen vallankäytön muodot saivat runsaasti piirteitä yksityisen sektorin toiminnasta ja siirtyivät noudattamaan liiketaloudellisia periaatteita (Häkli ym. 2009, 128-129). Tämä voidaan ymmär-

tää joko julkisen hallinnon sopeutumisenä globaalien markkinavoimien vahvistumiseen tai suppeammin pelkästään yrityksenä toteuttaa julkisen hallinnon tehokkuutta, kustannustietoisuutta ja supistamistarpeita – tai Sulkusen (2006, 37-38) tavoin huomattavasti laajemmin ”koko kypsän, globalisoituneen kapitalismin hallintamuodon” luonteena.

Uuden julkisjohtamisen keskeisten tavoitteiden (eli mm. byrokraatia-ongelmien poistamisen, hallinnon tehostamisen ja asiakaslähtöisyyden parantamisen) saavuttamisessa yhtenä keinona oli perinteisen normiohjauksen korvaaminen erityisellä informaatio-ohjauksella – josta Sulkunen (2006, 27) tosin käyttäisi mieluummin nimitystä ”tavoite- ja puiteohjaus”. Teoreettisesti katsottuna informaatio-ohjaus näyttää varsin epäpoliittiselta hallintakeinolta, sillä sen ideaksi on esitetty uudenlaisen liikkumatilan antaminen virkamiehille tarjoamalla heille tarkkaan määriteltujen toimintaohjelmien sijaan ohjaavaa mutta luonteeltaan ei-sitovaa tietoa, jonka pohjalta nämä voisivat toimia ja tehdä ratkaisunsa itsenäisesti (katso emt., 31-32). Käytännössä tämä epäpoliittisuus voidaan kuitenkin ymmärtää vain kilpailukykyparadigmaan nojautuvana harhana. Kuten Anu Kantola (2010, 118) on osuvasti todennut, erilaiset teoriat, tekniikat, mittarit ja arvioinnit tekevät kilpailukyvystä ”totta” ja samalla poliittisesta toiminnasta tekniikkaa tai teknistä asiantuntemusta, jossa keskitytään numeroiden keräämiseen ja niiden parantamiseen. Tällainen poliittinen mielikuvitus on Kantolan (emt.) mukaan luonteeltaan ennen muuta antipoliittista: kun näennäinen tieteellisyys tunkeutuu politiikan alueelle ja määrittelee poliittisen toiminnan tavoitteet, se myös määrittelee samalla politiikan lähinnä asiantuntijoille kuuluvaksi asiaksi.

Julkisten hallinnonalojen kannalta managerialistinen käänne tarkoitti ennen kaikkea siirtymää resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien hallintokoneiston merkitys väheni kun tilalle tuli ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai näennäismarkkinoilla sekä niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä oli aiempaa merkittävämpi asema (Alasuutari & Lampinen 2006, 58). Vähitellen yleistyi myös ns. tilaaja-tuottajamalli, jossa palvelujen tilaajat ja tuottajat erotetaan selvästi toisistaan. Tämän johdosta esimerkiksi kunnista on tullut yhä enemmän palvelujen tilaajia sen sijaan, että ne tuottaisivat itse julkisia palveluja (Kuusela & Ylönen 2013, 24-25).¹¹

Ideana valtionhallinnon ja kuntien kehittämistyössä oli mallin otta-

minen yritysmaailmasta. Yksittäiset hallinnonalat haluttiin nähdä eräänlaisina konserneina, joiden pääyksikköinä eli konsernin johto-organisaatioina olisivat ministeriöt. Managerialististen reformien myötä suomalaisen julkishallinnon valtasuhteet muuttuivatkin merkittävästi. Parlamentaaraisella tasolla suomalainen keskushallinto muuttui kehysbudjetoinnin myötä entistä ministeri(ö)vetoisemmaksi samalla kun etenkin pääministerin ja valtiovarainministerin valta kasvoi - ministeriöiden määrärahoista kun ei käytännössä voida päättää ilman heidän suostumustaan (katso esim. Koikkalainen 2012, 49; Sjöblom 2006, 83-84). Kunta-tasolla yritystaloudellinen tehostaminen siirsi puolestaan valtaa kunnanvaltuustoilta virkamiehille. Siltala (2004, 295) on todennut valtuustoille jääneen lähinnä suurten linjojen visiointi ja kunnallisten strategioiden legitimointi kunnanjohtajien toteuttaessa tavoiterationaalisuuden vahvaa ideologiaa: ”Kun kaupungin- ja kunnanjohtajat alkoivat tulosjohtamisen myötä sovittelua harteilleen konsernijohtajan kaapua ja viranhaltijat heittäytyä yritysmaailman mukaisiin rooleihin, luottamushenkilöille oli varattu hallituksen jäsenten osa suunnan määrittelijöinä, vaikka heillä ei ollutkaan yhtiön hallitukselle kuuluvaa valtaa lopettaa tai siirtää toimintoja”.

Managerialistisen uuden julkisjohtamisen toteuttaminen on tuonut julkishallinnon alueelle niin Suomessa kuin kansainvälisesti uuden poliittisesti merkittävän tekijän, nimittäin yksityiseltä sektorilta tulevan konsulttien armeijan. Julkishallinnossa yksityisen konsultoinnin kasvu lähti liikkeelle 1980-luvulla etenkin Yhdysvalloista ja Iso-Britanniasta, jotka pyrkivät uudistamaan valtionhallintoaan managerialististen oppien mukaisesti. Suomessa yksityisen konsultoinnin esiinnousua siivitti 1990-luvun alun lama, jonka jälkeen sen suhdanne on ollut johdonmukaisen nousujohteinen. Managerialismin levittämisessä yksityisillä konsulteilla on ollut merkittävä rooli niin ideologisina viestintuojina kuin erilaisien uudistusten toteuttajina (Koikkalainen 2012, 44; Kuusela & Ylönen 2013, 31).

Hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna yksityisen konsultoinnin kasvu on merkittävä ilmiö, sillä sen voi katsoa vallanneen poliittista tilaa perinteisiltä institutionaalisilta toimijoilta kuten poliitikoilta, virkamiehiltä ja työmarkkinaosapuolilta. Yksityisiltä konsulttiyrityksiltä tilatut selvitystyöt ovat usein sivuuttaneet erilaisten intressiryhmien ja julkisorganisaati-

oiden omien asiantuntijoiden näkemykset – kenties siksi, että yksityiseltä sektorilta tulleina niiden on uskottu omaavan enemmän ja syvällisempää tietoa kuin mihin julkishallinnossa yllettäisiin (Kuusela & Ylönen 2013, 31). Julkishallinnon virkamiehistä puolestaan onkin yhä useammin tullut (monesti huomattavasta asiantuntemuksestaan huolimatta) ulkopuolisen asiantuntemuksen tilaajia. Toisin sanoen, kun julkisten organisaatioiden virkamiehet pystyivät aiemmin ohjailemaan politiikkaa, kuuntelevat he nyt ulkopuolisia toimijoita, jotka kertovat rahallista korvausta vastaan mitä virkamiesten ja poliitikkojen on tehtävä. Samalla saatetaan kuitenkin menettää ns. ”hiljaista tietoa”, jonka julkisen sektorin työntekijät ja virkamiehet omaavat ja joka on saavutettavissa vain vuosikausien käytännön kokemuksen myötä.

UUSI AIKA, UUDENLAISET TOIMIJAT

Puhutaanpa nykyaajasta sitten uuden kapitalismin, kapitalismin kolmannen hengen, refleksiivisen modernin tai jonkin muun käsitteellisen abstraktion kautta, selvää lienee, että kapitalistisessa järjestelmässä ja työn kentällä viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset ovat merkinneet yhden aikakauden loppua ja toisen alkua (katso esim. Jessop 2003). Kansallisvaltion säätelystä ja luokkasopimuksesta on siirrytty globaaliin talouteen, jossa täystyöllisyys ja vakinaiset työsuhteet ovat yhä useammin vaihtuneet työttömyyteen ja pätkittäisiin työuriin. Samalla työn sfääri on muuttunut pikemminkin epävakaaksi kuin dynaamiseksi. Onkin esitetty, että managerialismi ei tarkoita enää johtamista vaan ennen kaikkea suoriutumista, sopeutumista ja selviytymistä niin organisaatio- kuin yksilötasolla (Koikkalainen 2012, 42).

Kapitalismin ja työn muutos kulkevat rinnakkain. Kapitalismin toisen hengen aikana työnantajan ja palkansaajan välinen suhde oli selkeä ja tarkasti rajattu, mikä tarjosi työntekijälle henkilökohtaista vapautta. Työsopimuksessa määriteltiin ehdot, jolla työnantaja osti käyttöönsä tietyn määrän työaikaa paperilla mainitun tehtävän suorittamiseen. Vaikka tayloristisen mallin mukaisesti jaettu työ saattoi työntekijän näkökulmasta olla puuduttavaa, vastapainoksi se kuitenkin tarjosi tälle perusturvallisuutta suhteellisen varman työpaikan ja kiinteän työajan muodossa. Työntekijä saattoi myös pitkälti ennustaa oman uransa kulkua, sillä se

yleensä eteni hänen omien muodollisten ansioiden sekä henkilökohtaisen työkokemuksen pohjalta (Sennett 2002, 18-19). Managerialistisen hallinnan puolestaan voi nähdä pohjautuvan niin sanotun inhimillisen pääoman teorian oletukseen ihmisestä markkinoilla rationaalisesti toimivana toimijana, eli eräänlaisena itse itsensä yrittäjänä. Tässä katsannossa rationaalisen yksilön oletetaan pyrkivän aina maksimoimaan oma (ensisijaisesti taloudellinen) etunsa, jolloin esimerkiksi työntekijöitä ei ymmärretä niinkään työvoiman yksikköinä vaan eräänlaisina yrittäjinä, joiden työstä saama palkka katsotaan tietyn pääoman tuottamaksi voitoksi (katso Nousiainen 2011, 29).

Teorioiden ja todellisuuden merkittävin ero on siinä, että teoriat eivät ole samaa kuin käytännön elämä. Inhimillisen pääoman teoriassa toimijan rationaalisuus ymmärretään taloudellisen maksimoinnin viitekehyksessä, mutta todellisuudessa tällainen rationaalisuus näyttää alati kyseenalaistuvan. Esimerkkinä voidaan käyttää *The Economistin* havaintoa New Yorkin takseista.¹² New Yorkilaisten kokemusten mukaan kaupungista oli erityisen vaikeaa saada taksia juuri silloin, kun kaikilla on kiire. Lehden mukaan tämä johtui siitä, että kiireisinä päivinä New Yorkin taksikuskit lopettivat säännöllisesti työnsä aikaisemmin, ja hiljaisempina päivinä he taas ajelivat yöhön asti. Toisin sanoen, kun olisi ollut kysyntää, he hylkäsivät hyvät tienestit ja pahensivat taksipulaa, ja kun asiakkaita oli vähän, takseja oli kaduilla paljon ja kuskien tuntipalkat alenivat. Toimijan rationaalisuuteen perustuvan talusteorian mukaan tämä on järjetöntä, mutta taksikuskeilla olikin oma sisäinen logiikkansa. He olivat asettaneet jokaiselle päivälle tietyn tavoitteen tienesteilleen ja kun se oli saavutettu, he lähtivät kotiin perheensä luo. Taksikuskien toiminta oli heidän omasta näkökulmastaan täysin rationaalista, mutta sen päämääränä ei ollut taloudellisen edun maksimointi.

Hallinnan näkökulmasta toimijoiden subjektiviteetin muovaus on luoteeltaan paitsi ohjaavaa, myös rajaavaa. ”Taloudellisesti rationaalinen ihminen” ilmentää käsitystä subjektista, jonka toimintaa on mahdollista ennakoita ja hallita niin kauan kuin kyseinen toimija sijoittuu rationaalisen talousajattelun kehykseen. Taloudellisen vallan mekanismit perustuvat niihin normeihin ja normalisoinnin tapoihin, joita toimijan ympäristö (kuten rationaalisen taloudellisen toiminnan viitekehys) ylläpitää. Suljettu tämä ympäristö ei kuitenkaan ole, ja siitä on ainakin ajatuksen

tasolla mahdollista myös astua ulos. Kokonaan toinen kysymys on, onko tämän tyyppinen poisastuminen yksilölle käytännössä mahdollista.

Vaikka inhimillisen pääoman teoriassa on kiistattomia puutteita, on ilmeistä että managerialismin värittämässä kapitalismin kolmannessa hengessä fordistis-tayloristisen työn turvallisuus vaihtui jatkuvaan kilpailuun ja epävarmuuteen, jota voi kuvata myös toimijuuden muutoksena. Jos kapitalismin toisen hengen aikana työnantajan ja -tekijän välinen suhde oli selvästi vastakkainen, kapitalismin kolmannen hengen aikana tämä vastakkaisuus hämärtyi työntekijöiden sisäistäessä yhä vahvemmin ulkoisen auktoriteetin eli työnantajansa. Tulosityksiköinnin ja alihankinnan ulottuessa aina yksittäisiin työntekijöihin saakka heistä alkoi muodostua oman työnsä valvojia, sillä liikeyritysten ja niiden toimintalogiikkaa jäljittelevien organisaatioiden jakaminen tulosityksiköihin pakotti työntekijät tarkastelemaan kaikkea kustannus- ja voittoperspektiivistä (Siltala 2004, 238, 389; Sulkunen 2006, 25). Käytännössä tämä tarkoitti ensinnäkin sitä, että työntekijöiden aika alkoi managerialismin levitessä jaksottua kiinteiden työaikojen sijaan yhä useammin erilaisiin ja erikes-toisiin projekteihin, joiden saamiseksi heidän täytyi kilpailla toisiaan vastaan. Yksittäisiksi toimijoiksi hajautetut työntekijät eivät voineet enää pyytää suorituksistaan ”liikaa” palkkaa, sillä silloin he olisivat kilpailleet itsensä ulos työstä, jota saattoivat ennen hoitaa kiinteää palkkaa vastaan. Uuden hallintatavan avulla luotu työntekijöiden keskinäinen kilpailuasetelma takasi myös kiristyneen työtahdin, sillä jokaisen henkilökohtainen tehokkuus joutui jatkuvan arvioinnin kohteeksi paitsi työnantajan, myös kollegoiden taholta (Sennett 2002; 2007). Toisin sanoen, kun työntekijät vahtivat itse toistensa suorituksia täyttääkseen asetetut tulostavoitteet, johtajat voivat siirtyä syrjemmäs esittämään puolueetonta valmentajaa (katso Siltala 2004, 390).

Uuden ajan johtamiskulttuuri tarvitsikin myös uudenlaisen johtajatyypin, jota voisi tässä kutsua ”manageriksi”. Alun perin managerialistinen ajatus uudentyypisestä ammattijohtajuudesta syntyi 1960- ja 1970-luvulla oikeiston reaktionä vasemmistolle, joka ajoi demokratian laajentamista työpaikoille ja virastoihin (Yliaska 2014, 523). Tällöin uudenlaisen ammattijohtajuuden ilmentäminen oli ennen kaikkea keino sanoa työntekijöille, ettei heillä ollut riittävästi kykyä osallistua organisaatioiden johtamiseen. Myöhemmin uudelle ammattijohtajuudelle muodostui

leimalliseksi sen korostettu nykyaikaisuus: koska vanhat organisoimis- ja johtamisjärjestelmät oli managerialistisen kritiikin toimesta leimattu vanhakantaisiksi, jähmeiksi ja byrokraattisiksi, uuden hallintatavan ja sen edustajien oli näyttäytyttävä sen vastakohtana: moderneina, dynaamisina ja virtaviivaisina. Managerialistisen johtamiskulttuurin lanseeramiseen ja mannekiiniksi tarvittiin uudenlainen johtaja-arkkityyppi, joka olisi liikkeenjohtajana asiantunteva, tehokas, innovatiivinen ja tuloskeskeinen (Kantola 2002, 253), mutta myös eräänlainen työntekijöiden keskuudessa toimiva valmentaja-psykologi (katso Pyykkönen 2010, 124). Toisin sanoen, uudenlaisen johtajaihanteen täyttämiseksi ei enää riittänyt menestyksellinen asioiden hoitaminen eli ”asiajohtaminen”, vaan johtajilta alettiin vaatia myös yhä enemmän persoonallista kykyä toimia suuntaa näyttävinä ”henkilöjohtajina”.

Tätä hallinnallista erottelua kuvaavat hyvin etenkin yritysmaailmassa sekä julkisorganisaatioissa jatkuvasti esillä olevat englanninkieliset termit ”management” ja ”leadership”. Sanakirjamääritelmän mukaan ”management” tarkoittaa mm. asianhoitoa, liikkeenjohtoa, johtajia ja johtajistoa, kun taas termiin ”leadership” sisältyy ajatus erityisestä johtamistaidosta ja johtajuudesta. Perinteinen yrityksen tai julkisorganisaation johtaminen eli ”management” ymmärretään nykyään lähinnä teknokraattisena asiajohtamisena, jossa korostetaan konkreettisesti ja asiaperustaisesti määriteltävien tehtävien suorittamista. Uutta hallintakulttuuria ilmentävä termi ”leadership” sen sijaan viittaa ennen kaikkea ihmisten johtamiseen ja sel-laisiin prosesseihin, joissa tehtävien tuloksellisen suorittamisen katsotaan edellyttävän niistä vastaavien henkilöiden motivoimista tavoitteen saavuttamiseksi (Karppi & Sinervo 2009, 8).

Ilmiö näyttää noudattaneen monissa länsimaisissa, kapitalistissa yhteiskunnissa samaa toimintalogiikkaa (vertaa esim. Boltanski & Chiapello 2005; Ehrenreich 2009; Kuusela & Ylönen 2013). Kapitalismin toisen hengen aikana oli vielä tyypillistä, että yrityksiä ja organisaatioita johdettiin ennen kaikkea talous- ja hallintotieteellisen koulutuksen sekä johtajan henkilökohtaisen urakokemuksen avulla. Johtoportaan nouseminen perinteisesti joko pitkän uran ja ylennysten kautta tai syntymällä oikeaan sukuun. Kapitalismin kolmanteen vaiheeseen sen sijaan kuuluu olennaisena osana uudentyypiset ”ammattijohtajat”, jotka eivät yleensä luo kannuksiaan keräämällä ensin yksittäisen yrityksen toiminnasta tietoa ja

kokemuksia ruohonjuuritasolla. Sen sijaan uusi johtajatyyppe nousee yrityksen johtoon sen ulkopuolelta ja siirtyy jouhevasti yrityksestä toiseen, koska tällä katsotaan olevan kykyä ja tietoa hallita yritystä kuin yritystä ”oikein”. Yhdysvalloissa uusi pelkästään yritysjohtamiseen paneutuva ammattijohtajatyyppe astui esiin 1980-luvun alussa samaan aikaan, kun amerikkalaisessa yritysmaailmassa tapahtui massiivisia väenvähennyksiä, uudelleenjärjestelyjä ja saneerauksia. Suomessa sama tapahtui hyvin samankaltaisesti vuosikymmentä myöhemmin, 1990-luvun laman jälkeen.

MANAGERESE

Kapitalismin ja työn kehittyminen on paitsi taloudellinen ja yhteiskunnallinen, myös kielellinen ilmiö (katso esim. Jessop 2003, 133). Kapitalismin henki voidaan ymmärtää kielen kautta erityisenä diskurssijärjestyksenä, eli keskenään toisiinsa kytkeytyvien diskurssien kokonaisrakennelmana (Chiapello & Fairclough 2002). Tällaista diskurssijärjestystä dominoi yleensä yksi vallitseva diskurssi, mutta kokonaisrakennelmaan kuuluu myös vallitsevalle diskurssille vastakkaisia diskursseja, jotka edustavat eri genrejä, tyylejä, sosiaalisia ryhmiä, elämäntapoja ja identiteettejä. Diskurssijärjestyksen kokonaisrakennelma syntyy vuorovaikutteisesti diskurssien keskinäisistä suhteista sekä reaktioista toisiinsa. Tarkemmin sanoen, eri diskurssit liittyvät toisiinsa saman kokonaisuuden osina ilmentäen yhdessä aikansa yleistä eetosta tai henkeä. Samalla diskurssijärjestyks ei kuitenkaan ainoastaan kuvaa, vaan myös oikeuttaa aikansa kapitalismin henkeä. Se kertoo aikansa moraalikäsitteistä siitä, mikä on oikein ja reilua ja miten hyvän yhteiskunnallisen toimijan (esim. yrityksen, työntekijän, julkisorganisaation) tulee toimia.¹³ Uuden hallinnan näkökulmasta katsottuna kapitalismin henkeä heijastavat eetokset ja diskurssijärjestykset edustavat siten pitkälti samaa, mitä nimitetään ”hallinnan teknologioiksi”: ne muodostavat kokonaisvaltaisia sosiaalis-psykologisia mekanismeja, jotka konstruoivat ja ohjaavat yhteiskunnallisia subjekteja sekä niiden toimintaa (Rose 1999; Miller & Rose 2010). Olennaista on havaita, että laajentuessaan alkuperäisestä sovellusalueestaan eli työn organisoimis- ja johtamiskäytännöistä huomattavasti laajempaan sosiaalisen sfääriin ja kieleen managerialismi on vaikuttanut

tapoihin, joilla ihmiset käsittävät itsensä ja heitä ympäröivän yhteiskunnan. Tämän ideologisen ekspansion voi nähdä synnyttäneen uudenlaisia yhteiskunnallisia toimijoita sekä erityisen uudentyyppisen kielen, ”manageresen”.

Itsenäisyyden ajan alusta aina 1960-luvulle saakka suomalaisen hallinnon kieli oli ollut ensisijaisesti juridiikan kieltä, jossa valtiollisia ja hallinnollisia kysymyksiä käsiteltiin etenkin oikeudellisina ja lainopillisina kysymyksinä (Vartola 2009, 25; Pekonen 2005). Huomionarvoisena kielellisenä aikalaispiirteenä voidaan mainita, että termin ”poliittinen” sijaan käytettiin yleisesti termiä ”valtiollinen”.¹⁴ Tällöin ei puhuttu esimerkiksi ”poliittisista puolueista” tai ”poliittisesta elämästä”, vaan ”valtiollisista puolueista” ja ”valtiollisesta elämästä”. Kuten Tommi Uschanov (2012, 131) on osuvasti todennut, tällaisen terminologian käyttö piilottaa ajatuksen, jonka mukaan jollain poliittisella instanssilla voisi ylipäätään olla yleisistä eli valtiollisista eduista poikkeavia intressejä. Nykyisenkaltaiseen politiikka-termin käyttöön siirryttiin vasta 1950-luvulla, jolloin toinen maailmansota sekä siihen liittynyt säännöstelytalous, yleinen niukkuus ja taloudellisten resurssien mobilisointi olivat jo nostaneet juridiikan kielen rinnalle taloustieteen kielen.

1960-luvulla eli suomalaisen hyvinvointivaltion järjestelmällisen rakentamisen aikana juridiikan ja taloustieteen kielen rinnalle nousi puolestaan yhteiskuntatieteiden ja varsinkin yhteiskunnallisen suunnittelun kieli, joka kohosi asteittain valta-asemaan. 1980-luvun loppupuolelta lähtien suunnittelutalouden korvautuessa hiljalleen uudella kilpailutalouden paradigmatilla myös hallinnon kieli ekonomisoitui yhä suuremmissä määrin erityisesti liiketaloustieteen kieleksi, jota se nykyäänkin on (katso esim. Alasuutari & Lampinen 2006, 57).

1990-luvun lama merkitsi managerialismin leviämislle tehokasta katalyyttia. Jo huomattavasti aiemmin tutuksi tullut kritiikki ylisuurta julkista sektoria, jähmeää hallintoa sekä lisääntyntä byrokratiaa kohtaan voimistui talouskriisin puhjettua entisestään, ja laman ollessa syvimmillään monien oli helppo tuudittautua ajatukseen, jonka mukaan asioiden parempi hallinta voisi ratkaista laajoja taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Hallinnan esikuvana nähtiin yksityissektorilla toimivat yritykset, joiden kaupallista toimintaa kuten strategista suunnittelua, tuotteiden hinnoittelua ja palveluiden markkinointia valtion haluttiin matki-

van. Laman aikana alkoi näin ollen levitä managerialistinen ajatus, jonka mukaan valtion hallintoa tulisi nykyaikaistaa siten, että poliittinen ohjaus aktivoisi niin poliittiset yksiköt kuin yksilötkin aiempaa innovatiivisemmiksi, dynaamisemmiksi ja tehokkaammiksi (Kantola 2002, 252).

Managerialismi ei olisi onnistunut leviämään ympäri maailmaa saati rantautumaan Suomeen ilman sitä legitimoivaa kieltä, ja onkin luonnollista, että managerialismin leviäminen Suomessa 1990-luvulla merkitsi muutoksia paitsi hallinnossa, politiikassa ja työelämässä, myös kielessä ja puhetavoissa. Julkishallinnon organisaatiot ja niiden palveluksessa olevat työntekijät alkoivat uudessa puhetavassa vertautua yrityksiin ja niiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan (Kantola 2010; Vartola 2009). Valtio puolestaan haluttiin esittää uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti yhtenä toimijana muiden joukossa, jolla tosin oli muista poiketen suoranaisia velvoitteita kansalaisiaan kohtaan. Managerialismin voittokulun myötä projekteista, sopimuksista, arvioinneista, ohjelmista, rahastoista, kumppanuuksista ja verkostoista tuli nopeasti uutta poliittista perussanastoa (Sulkunen 2006). Samalla poliittista puheavaruutta rajasi paradigmaksi muodostunut kilpailukyky, käsite, joka yhdisti hallituspuolueet laidasta laitaan ja joka laajana ja epämääräisenä käsitteenä sopi yleiseksi argumentiksi lähes minkä tahansa politiikan ajamiseen (Kantola 2010, 117). Julkisen sektorin reformien yhdistyessä liiketaloudelliseen kieleen sekä kansainvälisen bisneskulttuurin jargoniin syntyi uusi puhetapa, josta voitaisiin käyttää Siltalan (2004, 310) nykyajan maailmankieleksi esittämää termiä ”managerese”.

Managerese eroaa edeltäneistä poliittisista puhetavoista monessakin suhteessa, mutta kenties leimallisinta siinä on tietty perustavanlaatuinen kohdistumattomuus. Managerese pohjautuu erilaisiin sopimus-, verkosto- ja kumppanuusretoriikkoihin, jotka ovat paitsi äärimmäisen abstrakteja myös vailla kiinteitä viittaussuhteita selkeästi rajattaviin yhteisöihin. Kuten Koikkalainen (2012, 48) on oivaltavasti huomauttanut, managerialistisilla sopimus-, verkosto- ja kumppanuusretoriikoilla ei ole kiinteää viittaussuhdetta määrättyihin yhteisöihin ja niiden jäseniin, sillä ne määrittyvät vasta sopimusten, verkostojen ja kumppanuuksien myötä toiminnallisessa suhteessa toisiin ryhmiin. Tämä on yksi syy sille, minkä vuoksi managerese on poliittisena puhetapana hyvin epäselvä ja hämärä, mitä esimerkiksi juridiikan kieli ei mahdollisesta vaikeaselkoisuudestaan huolimatta ollut.

Muutoksen myötä suomalaiseen politiikkaan ja työelämään kantautui maalaileva ja jylhä puhetapa, joka näyttäneen useimmista kansalliseen psykososiaaliseen kulttuuriimme verrattuna varsin vieraalta. Uutta puhetaan tarvittiin uusien johtamisoppien ja konsulttipalvelujen markkinointiin, mutta myös managerialismin legitimointiin (katso esim. Sulkunen 2006). Kuvataan nykyistä aikakautta sitten esimerkiksi postfordistiseksi tai digitaaliseksi informaatioajaksi, työn kentällä käytettävät puhetavat liikkuvat yhä kauemmaksi teollisesta, konkreettisesta tuotannosta ja vakiintuneista työnkuvista. Esimerkkinä tästä voidaan esittää Kuuselan ja Ylösen tarkastelema konsultointiyritys, joka haastaa verkkosivuillaan asiakkansa luomaan ”yhdessä uuden ajan keidasta”:

Sen mukaan elämä on jatkuvaa virtausta, uudistumista, - ”pysyvää on vain muutos”. Muutos puolestaan ”haastaa meitä kasvamaan ja uudistumaan ihmisinä, yhteisinä ja yhteiskuntana”. Jatkovaa muutosta täydentää vanhasta luopumisen teema, sillä ”vastustaminen ja takertuminen menneisyyteen aiheuttavat kärsimystä”. Tästä kärsimyksestä on kuitenkin mahdollisuus päästä eroon, sillä ”ilo löytyy tästä läsnä olevasta hetkestä, kulkemalla sisäisen ohjauksen suuntaan. Menestymme, kun antaudumme elämässä uudelleen luoviksi” (Kuusela & Ylönen 2013, 87).

Managerialistista puhetapaa täydentää uudenlainen sanasto, joka sisältää talous- ja johtamisoppien jargonin lisäksi joukon outoja anglismeja (”rightsizing”, ”downsizing”, ”streamlining” yms.), niistä käännettyjä eufemismeja (”rönsyjen karsiminen”, ”virtaviivaistaminen”) sekä epämääräisiä uudissanonoja (”innovaatiostrategia”, ”inno6pack”, ”innovaatiomittari”, ”voimaantuminen”, ”voimaannuttaminen” yms.) (katso esim. Kuusela & Ylönen 2013; Siltala 2004).

Paraatiesimerkki manageresestä on kuitenkin ”haaste”, jonka paikalla suomen kielessä käytettiin ennen usein huomattavasti täsmällisempää ilmaisua ”ongelma”. Nykyään sanalla ”haasteellinen” on politiikan ja talouden kielessä korvattu lukuisat negatiivisemmat ilmaisut, kuten esimerkiksi vaikea, hankala, vaativa, työläs, ongelmallinen, tukala, kiperä, vakava, pulmallinen tai vaarallinen. Uudessa hallintakulttuurissa ei enää ole ongelmia vaan haasteita, ja jokaisen kriisin – siis haasteen – muistuu-

tetaan olevan aina ”mahdollisuus”. Ongelmia tällaisesta kielenkäytöstä tulee silloin, kun se peittää alleen todelliset ongelmat, joita ei voi kuoruttaa näkymättömiin ja jotka on konkreettisesti ratkaistava.

Managereseen olennaisesti kytkeytyvä muutoksen ja kaaoksen temaattikka on oiva tapa hämähäyttää lausumien merkityksiä, mutta yhtä olennaista on sen merkitys uuden johtajatyypin eli managerien omien asemien vahvistamisessa. Muutoksen ja kaaoksen maailmassa rationaalisuus, tieto ja aiempien kokemusten soveltaminen kyseenalaistuvat, sillä vanhat toimintatavat eivät välttämättä enää toimi uusien ongelmien eli ”haasteiden” edessä. Ei olekaan sattumaa, että uusista yritysjohtajista suurimmat ja menestyneimmät saattavat nykyään muistuttaa enemmän uskonnollisia johtajia kuin yritystaloudellisia päälliköitä. Jos tiedollinen ja kokemuksellinen pätevyys on korvattu mutu-tuntumalla, johtaja voi lujittaa asemaansa vain henkilökohtaisella vakuuttavuudella, karismalla ja julkisuuskuvalla.

Muissa kuin manageresen sisäistäneissä henkilöissä managerialistinen puhetapa uusine sanastoineen aiheuttaa usein lähinnä kyllästymistä ja kyynistymistä. Hyvänä esimerkkinä toimii Siltalan (2004) kertomus julkisella sektorilla toimivasta erityissosiaalityöntekijästä, joka kyllästyi organisaationsa johdon puheisiin täysin:

Tää meidän virasto on sanoilla lavastettu. Puhutaan näist laatukäsikirjoista ja strategioista ja visioista, mutta ne on vain tyhjiä sanoja. [...] Et sen takiahan just tollaset hevonnaskabingot on kauheen suosittuja, kun voi bongata, että koska ne sanat ilmaantuu sieltä, ja nehan ilmaantuu. Että aivan varmaan on tää ”strategia”, ”visio”, ”palveluvalikoima”, ”laatutyö” – ne on ihan ehdottomia, ne löytyy järjestään – ja aina kun ne lanseeraa jonkun uuden sanan, sitä ruvetaan viljelemään ja se leviää kulovalkean tavoin (Siltala 2004, 306-307).

Ongelmallista ”strategioiden” ja ”visioiden” kaltaisissa sanoissa on juuri se, että ne jättävät kuulijansa usein täysin vaille konkretiaa. Epäselviä termejä käyttämällä erilaiset managerit eittämättä pystyvät esittämään itsensä asiantuntevina tehokkuuden ja edistyksen tuojina, mutta todellista kaksisuuntaista kommunikaatiota tällainen uusiopuhe tuskin luo. Luultavampaa on, että manageresellä kuvailut maailmat näyttäy-

tyvät kaduntallaajista lähinnä hämärillä teknisillä termeillä maalattuna draamallisena maisemointina eikä järjellisenä kokonaisuutena todellisuudesta (katso Siltala 2004, 311). Tietenkin on mahdollista olettaa, että manageresen perimmäinen tarkoitus yritysmaailmassa on juuri sen itse-tarkoituksellisessa kielellisessä hämäryydessä. Kun yksityisen ja julkisen sektorin organisaatiojohtajat maalailevat epäselvillä termeillä ruusuksia mielikuvia alaisilleen, puheen taakse voidaan piilottaa johdon pyrkimys organisaation sosiaaliseen kontrolliin. Bourdieun termiä lainaten, manageresen avulla luodulla distinktiolla vahvistetaan organisaation sisäisiä valta-asemia.

Abstraktin ja normaalille elämäkokemukselle vieraan kielen käyttö ei kuitenkaan ainoastaan etäännytä ihmisiä ja työntekijöitä kohtaamastaan arjesta, vaan pahimmillaan myös riistää heiltä inhimillisyyden. Toimijuuden näkökulmasta katsottuna on mielenkiintoista, että etenkin työelämän sfäärissä näyttää nykyään korostuvan uudenlaisen, managerialistisiin lähtökohtiin ihanteellisesti sopivan ihmistyyppin kuvaus. Managerialistisessa puheessa ideaalityöntekijä on paitsi itsenäinen, oma-aloitteinen ja luova, myös kykenevä muokkautumaan kapitalismin kolmannen hengen vaatimusten mukaisesti mm. sosiaaliseen joustavuuteen, liikkuvuuteen ja epävarmuuteen. Samaan aikaan manageresestä löytyy myös toinen ääripää, joka ilmenee etenkin yritysten leikkausten ja saneerausten yhteydessä. Tällöin irtisanottavista käytetään termejä kuten ”dead meat” ja ”dead fat”, jotka esittävät poispotkittavat ihmiset lähinnä ylimääräisenä kuonana, joka on poistettava kokonaisuuden eheyttämiseksi (katso Siltala 2004, 140).

Managerialismin kielestä esitetyt esimerkit tukevat niitä pessimistisiä arvioita, joiden mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut pysyvä jako voittajiin ja häviäjiin. Työn kentällä tämä jako ilmenee kenties ankarimmillaan: menestyjät iloitsevat urakehityksestään häviäjien tuntiessa samaan aikaan häpeää ja syyllisyyttä syrjäytymisestään työelämän marginaaliin tai kokonaan sen ulkopuolelle (Siltala 2004, 154; Sulkunen 2006, 26). Lieneekin selvää, että managerialismin määrittämänä kapitalismin kolmannen hengen aikana monet joutuvat väistämättä pettymään osaansa. Hämäämpää sen sijaan on se, miten selvä jako voittajiin ja häviäjiin lopulta on. Ensinnäkin, työelämän kiristyminen on tarkoittanut työelämän sisäpiiriin jääneille usein henkistä pahoinvointia eli mm. stressiä, masennusta ja luopumismielialaa (Siltala 2004, 427; Sul-

kunen 2006, 35-37). Toisaalta taas monet heistä, jotka ovat joko jätetty tai itse jättäytyneet työelämästä syrjään, ovat saattaneet kokea työttömyyden helpotuksena ja uuden, paremman elämän alkuna (katso Siltala 2004, 425-427). Onkin syytä huomioida, että työelämästä syrjäytymisen ei välttämättä tarvitse tarkoittaa yksilön kohdalla henkilökohtaista epäonnistumista tai epäonnisten sattumusten aiheuttamaa inhimillistä tragediaa, vaan myös vetäytymistä tietoisena valintana. Aktiivinen ja oma-aloitteinen toimijuus näyttäytyy tällöin tosin aivan toisena kuin managerialistisissa dityrambeissa.

MANAGERIALISMI JA DEMOKRATIA

Vaikka managerialismi ilmenee kenties parhaiten juuri työelämän kentällä, se saa jatkuvasti uusia muotoja myös alueilla, jonne sen opit eivät ole aiemmin kuuluneet. Julkisen ja yksityisen sektorin lisäksi managerialismia havaitaan yhä enemmän myös kolmannella sektorilla erilaisten järjestöjen piirissä, jossa aatteellisina intressiryhminä demokraattisesti toimineet yhdistykset siirtyvät enenevässä määrin ammattimaisen johdon ja taloudellisen kannattavuuden mittarien kautta tapahtuvaan ohjaukseen (Pyykkönen 2010). Sama ilmiö on tapahtunut myös muun muassa terveyden ja koulutuksen aloilla sekä yliopistoissa (katso esim. Chiapello & Fairclough 2002; Miller & Rose 2010). Yksittäisten tapausten kohdalla perinteisten hallintorakenteiden hajauttamisen ja tulostavastiin normiohjaukseen siirtymisen voisi toki nähdä lähinnä kosmeettisena kasvojenkohotuksena. Uusien hallintatapojen ekspansio, joka tämänkin kirjan kautta tulee ilmi, tukee kuitenkin ajatusta managerialismista kokonaisvaltaisempaan yhteiskunnalliseen eetokseen, jonka ulottautumista yhä kauemmas pelkästä työn sfääristä ei voi leimata hetkelliseksi muotioikuksi. Pikemminkin se vahvistaa kuvaa managerialismista nykyaikaisen kapitalismin hengen ilmentymänä.

Voidaan kysyä esimerkiksi, missä määrin puoluepoliittinen jako perinteisiin joukkopuolueisiin ja uudentyyppeisiin vaalipuolueisiin (Pekonen 2008) ilmentää tätä ilmiötä. Vanhakantainen mielikuva puolueista esittää ne parlamentaarisen byrokraattisina järjestöinä, jotka omaavat vahvat ja kiinteät sidosryhmät yhteiskunnan muille osa-alueille. Tässä mielikuvassa puolueen, sen sidosryhmien ja jäsenten keskuudessa ilmenee selkeä

ryhmäideologia ja -identiteetti: puolueen kannattaminen ja sen jäsenyys perustuu yhteisiksi koettuihin yhteiskunnallisiin aatteisiin ja ryhmäidentiteettiin, johon halutaan identifioitua. Verkoston koossa pitävänä liimana on siten tunne sosiaalisesta kuuluvuudesta ryhmään sekä sen edustamiin yhteisiin periaatteisiin, tavoitteisiin ja arvoihin. Puoluejohtaja puolestaan on ennen kaikkea ryhmän sisäinen johtaja ja kollega, *primus inter pares*.

Uudentyyppiset vaalipuolueet – termi, jota ne itse tuskin haluavat itsestään käyttää – eroavat edellisistä huomattavasti. Perinteisissä joukko- puolueissa keskeisinä tekijöinä ovat olleet vahvat puoluekoneistot toimitussijoineen, mutta vaalipuolueiden ytimen muodostavat sen sijaan erilaiset erityisalojen asiantuntijat (vaaliasiantuntijat, imagokonsultit, talouseksperitit ym.) sekä puoluetta medioissa ilmentävät julkiset edustajat. Vaalipuolueilla ei ole samanlaisia vahvoja vertikaalisia siteitä eri sidosryhmiin kuin joukkopuolueilla, sillä vaalipuolueiden jäsenyys on luonteeltaan olennaisesti *ad hoc* -tyyppistä liukuvaa mielipideäänestämistä. Samaten puolueen toiminnan painopiste on erityisesti kulloinkin ajankohtaisten asioiden käsittelyssä ja äänestäjien mielipiteiden ennakoinnissa. Asiaan kuuluu, että vaalipuolueen johtajuus on vahvasti henkilöitynyttä ja pohjautuu johtajan henkilökohtaiseen julkisuuskuvaan ja karismaan.

Politiikan tutkimuksen kannalta joukko- ja vaalipuolueiden jaotteluun kytkeytyy huoli siitä, että itse politiikka on vaarassa kadota parlamentaarilta kentältä. Nykyaikaista yritysmaailmaa olisi turhaa moittia teknokraattiseksi, sillä pohjimmitaan yritysmaailman onkin oltava teknokraattinen: jokaisen yrityksen elinmahdollisuudet määräytyvät sen mukaan, kuinka hyvät tiedot, taidot ja kyvyt se omaa tuotteittensa luomiseksi ja markkinoinniseksi. Poliitiikka ja edustuksellinen demokratia ovat kuitenkin luonteeltaan aivan toisenlaisia. Poliittisen johtajuuden ei tulisi merkitä sitä, että asetetaan hallitsevaan valta-asemaan kuin yrityksen johtoon ja keskitytään valvomaan, miten erilaiset prosessit tapahtuvat virkamieskoneistossa. Demokratian lähtökohtana on pidetty sitä, että erilaiset aatteet ja ideologiat kamppailevat politiikan julkisella areenalla, jossa äänestäjät ja edustajat kommunikoivat keskenään (katso esim. Pekonen 2008). Mikäli erilaiset aatteet ja ideologiat riisuttaisiin politiikasta, hävitettäisiin samalla kansalaisilta poliittiset vaihtoehdot. Tällöin kyseenalaistuisi viimekädessä niin demokratian edustuksellisuus kuin valtakoneiston legitimitetti.

Huolta demokraattisen valtiokoneiston toiminnasta aiheuttaa myös se, että tehokkuuden ja kustannustietoisuuden nimissä tehdyt managerialistiset reformit ovat harventaneet julkisen sektorin työntekijämäärää siinä määrin, että se saattaa jo häiritä instituutioiden toimintakykyä. Muun muassa EU-jäsenyys, tilaaja-tuottajamalli ja hankintojen yleistyminen sekä monimutkaistuminen, hallinnon projektikulttuuri ja arviointitoiminnan lisääntyminen ovat tekijöitä, jotka ovat lisänneet hallinnon määrää ja tarvetta. Sen sijaan että hallinnon alan työntekijämäärää olisi lisätty, yhä pienempi joukko virkamiehiä pyrkii selviytymään alati kasvavasta työmäärästä (Kuusela & Ylönen 2013, 143). Kyseenalaiseksi kuitenkin jää, kuinka paljon tehokkuuspyrkimykset ovat lopulta tuoneet säästöjä.

Demokratian kannalta ongelmallista on myös yksityisen konsultoinnin määrän huikea kasvu julkisella sektorilla. Yksityisten konsultointiyri-tysten ja julkisen sektorin organisaatioiden väliset konsultointisopimukset ovat monesti salaisia ja kalliita, eivätkä kansalaiset useinkaan saa tietää mistä he veronmaksajina konsulteille maksavat. Yksityinen konsultointi vähentää siten politiikan julkista avoimuutta, joka on demokratian tärkeimpiä ihanteita. Ongelmallista on myös demokraattisen kontrollin heikkeneminen julkishallinnossa. Kuten eräs Helsingin kaupunginvaltuutettu totesi Kuuselan ja Ylösen (2013, 111) haastattelussa, ”Yksi tärkeimpiä asioita, mitä konsulttien käyttöön liittyy on se, että kun vastuuta siirretään ulkopuoliselle toimijalle, häviää aina demokraattinen kontrolli suunnitteluprosessista”. Demokratiavajetta syntyy väistämättä, kun valtion ja kuntien tehtäviä vähennetään ja siirretään kolmannelle sektorille tai yrityksille, jotka eivät ole poliittisessa vastuussa tai kontrollissa (Korvela 2012, 151).

Managerialismin ja demokratian välisen suhteen ongelmallisuus piilee suurelta osin siinä, että managerialismin fokus on hallinnan tekniikassa eikä hallinnon legitimitetissä. Ero on olennainen ja tuo hyvin ilmi sen, mikä ero on managerialistisella ideologialla ja todellisella poliittisellä teoriolla (katso Koikkalainen 2012, 46-48). Managerialismi on ideologiana kiinnostunut ennen kaikkea tehokkuuden ja tuloksellisuuden vahvistamisesta mutta politiikan institutionaaliset puitteet ja arvoalinnat se ottaa annettuina kysymättä esimerkiksi, kuinka hyvin demokratia käytännössä toteutuu. Useimpien poliittisten teorioiden vastaisesti managerialismi ei

myöskään tunnusta useampien erilaisten intressiryhmien tai yhteiskuntaluokkien samanaikaista olemassaoloa saati oikeutetun ja järjestyneen opposition mahdollisuutta; monille politiikan teoreetikoille, kuten Karl Marxille, Carl Schmittille ja John Rawlsille tällaiset vastakkainasettelut ovat sen sijaan merkinneet koko teorian lähtökohtaa (katso emt.). Yksityisellä sektorilla toimivissa yrityksissä kysymykset demokratian toteutumisesta voidaan vielä sivuuttaa mutta valtiotasolla, jossa kokonaista maata pyritään johtamaan samoin hallinnallisin periaattein, samat kysymykset ovat ehdottoman perustavanlaatuisia.

Eräät politiikan poleemikot, kuten esimerkiksi Colin Crouch ja Sheldon Wolin ovat jo puhuneet nykyisestä ajastamme eräänlaisena ”postdemokratiana” (Crouch 2009) tai ”hallittuna demokratiana” (engl. *managed democracy*) (Wolin 2008). Postdemokratiaväitteen mukaan monissa länsimaisissa järjestelmissä poliittinen valta on luisunut erilaisille ei-demokraattisille toimijoille, kuten yrityksille sekä politiikan ja yritysmaailman välissä oleville neuvonantajien ja konsulttien ryhmittymille, jonka seurauksena demokratiasta itsestään on sisällön tyhjennettyä jäljellä enää pelkät kuoret (Korvela 2012, 148). Demokratian sisällön tyhjentyksen syynä on postdemokratiaväitteen mukaan globalisaation myötä syntynyt erityinen ylikansallinen taloudellis-poliittinen eliitti, joka hallitsee keskinäisten verkostojensa avulla kansasta irrallaan ja sen tahdosta riippumatta. Poliitikassa tämän eliitin valta ilmenee mm. mahdollisuutena määrittää puolueiden agendoja niiden aatteellisten johtohenkilöiden ohi sekä kykyä kehystää median kautta poliittisia debatteja eliitin intressejä tukevilla käsitteillä. Postdemokratia-ajatuksen mukaan kyseisen eliitin vaikutuksen läpitunkevuus hallinnan joka tasolle on myös syynä parlamentaarisen politiikan muuttumattomuuteen: vaikka kansalaisten on mahdollista vaihtaa hallituspuolueita vaalien avulla, he eivät voi vaihtaa politiikan agenda, joka määrittyy heiltä piilossa demokraattisten vaikutuskanavien ohi (katso emt., 149).

Väite vallalla olevasta postdemokratiasta on tietysti kärjistys, eikä ajatus demokratioiden sisäisestä taipumuksesta ajautua ideologiansa vastaisiksi järjestelmiksi ole kovinkaan uusi. Postdemokratian teoreettisiksi edeltäjäiksi voidaan laskea muun muassa Robert Michelsin, Vilfredo Pareton ja Gaetano Moscan ns. eliittiteoriat (Korvela 2012, 148). Eriävistä lähtökohdistaan huolimatta kyseisille teoreetikoille on yhteistä näkemys,

jonka mukaan demokraattisilla(kin) järjestelmillä on tendenssi muodostua eräänlaisiksi oligarkioiksi, joissa todellista valtaa pitää tavallisen kansan ulko- ja yläpuolelle muodostunut eliitti.¹⁵ Samantyyppistä ajatusta edustaa myös James Burnhamin idea ”ohjatusa demokratiasta” (engl. *controlled democracy*), jonka hän esitti vuonna 1941 julkaistussa teoksessaan *The managerial revolution*. Burnhamin mukaan kapitalismiin kuuluu sisäsyntyinen taipumus luoda yhteiskunnallisen järjestelmän sisälle erityinen ”managerien” luokka, joka ei ole juurikaan kytköksissä tavalliseen kansaan vaan pikemmin toisiin managereihin yli kansallisten rajojen (Korvela 2013, 139). Tarkemmin sanoen, kapitalismin sisäiset tendenssit aiheuttavat vähitellen demokratian asteittaisen hiipumisen ja siirtymän managerialistiseen yhteiskuntaan, jota johtaa managerien muodostama erillinen yhteiskuntaluokka. Managerien vallankumous ei kuitenkaan ole oikea vallankumous siinä mielessä, että entiset vallan instituutiot kuten parlamentit otettaisiin manageriluokan toimesta väkivalloin haltuun. Burnhamin teoretisoinnissa parlamenttien muodollinen valta voi säilyä näennäisen vahingoittumattomana, vaikka todellinen, demokraattinen ja edustuksellinen valta olisi jo tosiasiallisesti siirtynyt managerien ohjaukseen. Managerien vallankumous ei tällöin olisi silmin nähtävä konkreettinen tapahtuma vaan hiljaa tapahtuva vallan siirtymä, joka on seurauksena kapitalistisen järjestelmän sisäisestä toimintalogiikasta (katso Korvela 2013, 149-150).¹⁶

Managerialismin ja demokratian ongelmallinen suhde tulee ilmi myös tarkasteltaessa managerialismia osallistumisen ja osallistamisen perspektiivistä. Kuten tämän kirjan johdannossa todettiin, erilaiset uuden hallinnan mekanismit perustuvat usein poliittisten toimijoiden hienovaraiseen ohjaamiseen. Tällöin tarkoituksena on saattaa autonomiset toimijat sellaiseen yhteneväiseen toimintaan, johon ne eivät muuten osallistuisi. Osallistaminen näyttäytyy demokratian kannalta usein hyvin positiivisena asiana, sillä sen kautta poliittiseen päätöksentekoon voidaan kytkeä uusien (ja monesti varsin epämuodollisten) kumppanuuksien kautta toimijoita kansalaisjärjestöistä ja tavallisten kansalaisten piiristä. Toisaalta osallistamisen avulla on myös mahdollista mm. luoda uudenlaisia toimijaverkostoja (ks. Meriluoto tässä teoksessa) sekä rakentaa yhteisöjä ja lähentää kansalaisia sekä toisiinsa että hallinnon ylätasoon (ks. Mäkinen tässä teoksessa).

Retoriikan tasolla managerialismin voisi nähdä suorastaan ylistävän osallistumista ja osallistamista, niin paljon se suitsuttaa ”uusien kumppanuuksien luomista” ja ”yhdessä tekemistä”. Käytännön tasolla tilanne on kuitenkin täysin toinen. Kuten tässä luvussa on todettu, managerialismin ideologian käytännön sovellus eli ns. uusi julkisjohtaminen nojautuu – näennäisestä moderniuudestaan huolimatta – lopulta varsin tayloristisiin johtamisoppeihin erilaisine tavoitteenasetteluineen, mittaamisineen, indikaattoreineen ja arviointineen. Vaikka uudessa julkisjohtamisessa erilaiset toimijat esitetään autonomisina ja vapaina toimimaan parhaaksi katsomallaan tavalla, niiden harjoittaman toiminnan ohjaamista on lopulta vaikeaa pitää osallistavana, vaan pikemminkin kontrolloivana. Aitoa demokraattista osallistamista onkin todennäköisesti helpompaa etsiä ensisijaisesti muualta kuin alueilta, joilla pätevät yksityiseltä elinkeinoelämltä lainatut johtamisopit.

LOPUKSI

Kapitalismin kolmannen hengen peruselementiksi on tässä luvussa nähty managerialistinen ideologia, joka koostuu tietyistä taloudellista toimintaa, hallinnointia ja ohjausta koskevista uskomuksista ja käytännöistä. Nyt kysymys kuuluukin, onko tässä tarkastelun kohteena ollut managerialismi toimiva ja legitimi hallinnoinnin toimintaideologia? Kysymystä voi pohtia usealta kantilta.

Ensinnäkin, ainakaan suomalaisen julkishallinnon suhteen managerialistiset uuden julkisjohtamisen reformit eivät näytä tuottaneen toivottuja tuloksia. Vuoden 1987 liikelaitoslain jälkeen kaikkiaan reilusti toistakymmentä valtion laitosta tai keskusvirastoa liikelaitostettiin, ja suuri osa näistä sekä ns. perinteisistä liikelaitoksista yhtiöitettiin 1990-luvulla (Yliaska 2014, 496). Tämä tarkoitti sitä, että huomattava osa Suomen keskuhallinnon organisaatioista siirrettiin budjettitalouden ulkopuolelle, jossa niiden oli tarkoitus toimia kuten markkinataloudessa kilpailevat yksityisyritykset. Vanhoille liikelaitoksille sälytetyt tehtävät eivät kuitenkaan kadonneet mihinkään, joten käytännössä pakollisten viranomaistehtävien hoitamiseksi oli perustettava lukuisia uusia organisaatioita. Vanha fraasi ”ojasta allikkoon” muuttuikin eräiden kriitikkojen suussa muotoon ”keskusvirastolinnakkeista virastoarmeijaksi” (katso emt., 497). On myös

hyvin epäselvää, onko uuden julkisjohtamisoppien soveltaminen lopulta tuonut todellisia säästöjä tai tuottavuuden ja tehokkuuden kasvua ylipäättään *missään*. Asiaa on tutkittu useissa kansainvälisissä tutkimuksissa, ja niiden antamat tulokset ovat usein olleet hyvin epäselviä. Parhaimmillaankin voi sanoa vain, että uuden julkisjohtamisen toimivuuden puolesta puhuu tieteellisten tutkimusten valossa huomattavan vähän ottaen huomioon, miten laajalti oppia on sovellettu (katso emt., 500-505).

Kyseenalaista on myös managerialismin toimivuus käytännön työelämässä. Suomessa aiheesta kenties laajimman selvityksen on tehnyt Juha Siltala, jonka aikanaan paljon huomiota saanut tutkimus *Työelämän huonontumisen lyhyt historia: muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun* (2004; uusittu laitos 2007) kertoo tutkimusaiheestaan paljon jo teoksen nimessä. Tutkimuksessaan Siltala havainnollistaa vakuuttavasti, kuinka työelämän laatu heikkeni merkittävästi 1990-luvulla etenkin julkisella sektorilla, jossa otettiin käyttöön managerialistiset uuden julkisjohtamisen opit. Uudistuksilla tavoiteltiin ainakin retoriikan tasolla uudenlaista joustavuutta, ketteryyttä ja toimijoiden autonomiaa, mutta käytännössä suomalaisella julkisella sektorilla tapahtui Siltalan tulkinnan mukaan aiemmin verrattain autonomisten ja professionaalien ammattien ”uustaylorisointi” mittaritehtailuineen ja kontrollijärjestelmineen. Samalla työhyvinvointi laski voimakkaasti – uudenlaisista laatu- ja henkilöjohtamisopeista huolimatta – niin valtionhallinnossa kuin kunnissakin.

Ongelmallisinta managerialismissa on kuitenkin sen suhde demokraattiseen edustukseen ja julkiseen päätöksentekojärjestelmään. Demokratian ihanteisiin kuuluu vallan kolmijako-opin mukainen demokraattisen järjestelmän itsekorjautuvuus, mikä tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että siirryttäessä hallinnonin ja ohjauksen teoriasovelluksissa työpaikkatasolta julkishallintoon olisi ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että valta-, vastuu- ja velvollisuussuhteet sekä säilyvät selvinä ja että niitä myös noudatetaan. Ajettaessa julkishallinnon eli valtion ja kuntien eri instituutioiden, virastojen ja laitosten tehokkuutta ja tuloksellisuutta unohtuu kuitenkin helposti, että demokratia on pohjimmiltaan ennen kaikkea muoto- eikä sisältökysymys. Demokratiassa on kyse tiettyjen proseduurien eli menettelytapojen noudattamisesta, ja mikäli nämä proseduurit jätetään huomiotta tai siirretään julkisen tiedon ja valvonnan ulkopuo-

lelle, järjestelmän legitimitettiin kyseenalaistuu väistämättä. Erityisen selvänä tämä näkyy tarkasteltaessa yksityisen konsultoinnin vaikutusta julkishallinnossa.

Nykyään kaikkialla havaittava managerialismi on tiettyjen historiallisten ilmiöiden looginen tulos. Hallinnon muotona managerialismi on kuitenkin yhtä vähän lopullinen kuin preussilaiset pyramidihierarkiat olivat 1900-luvun alussa. Kapitalismin, yhteiskuntien ja työn jatkaessa evoluutiotaan myös hallintamuodot kehittyvät koko ajan, eikä todennäköisesti kulu kauaakaan kun managerialistinen ideologia uusine julkisjohtamisoppeineen näyttäytyy jo harhaoppina. Pekka Sulkunen (2006, 37) kysyi jo kymmenisen vuotta sitten, voisiko nykyinen kapitalismin kolmas henki päättyä edeltäjänsä tavoin jo piakkoin uuteen työelämän kriisiin. Ajatusta olisi mahdollista jatkaa kysymällä, voisiko kapitalismin kolmatta henkeä ilmentävä managerialismi päättyä demokratian kriisin seurauksena samaiseen historian romukoppaan.

VIITTEET

- 1 On kuvaavaa, että sanan ”governance” alkuperä näyttää olevan kreikan kielen sanassa kubernaō sekä latinan sanassa gubernare, jotka tarkoittavat perämiestä ja perämiehentaitoa. Tämä antaisi ymmärtää, että ihmisten ja organisaatioiden hallinnassa on pohjimmiltaan kyse samasta kuin purjeverneen ohjaamisessa erilaisissa tuuli- ja sääolosuhteissa (Pekonen 2005, 278; Vartola 2009, 35). Huomiota tukee hallintaan kiinnittyvä retoriikka: vaikka ympäristö muuttuu koko ajan, on pärjättävä ja mentävä eteenpäin eli kehitettävä.
- 2 Managerialismin termin ajautumisesta akateemiseen valokeilaan on pitkälti kiittäminen Christopher Pollittia ja hänen vuonna 1990 julkaistua ura-uurtavaa teostaan *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*, jossa hän käytti käsitettä kuvatessaan julkisen hallinnon uudistamista viime vuosikymmeninä (katso esim. Kantola 2002; Ojala 2003; Torppa 2007). Todettakoon, että samaisen kirjan myöhempiin laitoksiin Pollitt vaihtoi managerialismin termiin ”new public management” (Torppa 2007, 39).
- 3 Kuten Barbara Ehrenreich (2009) on todennut, kalvinistinen uskomuksen tunnustaminen merkitsikin monille kirjaimellisesti sairastumista. Koska masennus, uupumus, vatsakivut ja muut psykologiset ja fysiologiset ongelmat olivat kalvinistien keskuudessa yleisiä, he olivat luonnollisesti taipuvai-

- sia etsimään vaivoihinsa parannusta. Ehrenreich (emt.) myös esittää, miten jälkikalvinistit onnistuivat ”todistamaan” oppinsa totuudellisuuden. Kun ankaraa jumalaa pelkäävät kalvinistit alkoivat uskoa, etteivät he joudukaan helvettiin, heidän henkinen ja fyysinen olonsa ihmeellisesti parani.
- 4 On hyvä muistaa, että länsimaisten hyvinvointivaltioiden muodostuminen ei ollut kitkattomassa konsensuksessa tapahtunutta yhteisen hyvän edistämistä, jollaisena se on jälkeempään usein tahdottu esittää. Kyse oli pikemmin käytännön tarpeesta löytää kompromissi teollisen tuotannon ja poliittisen vasemmiston kasvulle kuin poliittisesta tahdosta toteuttaa jotain tiettyä yhteiskunnallista ideaalimallia (katso esim. Siltala 2004, 433).
 - 5 Teoksesta on kaksi eri suomennosta: ”Onnellisen elämän edellytykset” (Edes 1975) ja ”Ole oman onnesi seppä” (Karisto 1999). Pealen suomenkielisestä tuotannosta löytyy myös teos ”Myönteisen ajattelun voima”, mutta se ei perustu samaan alkuperäisteokseen.
 - 6 Esimerkiksi USA:ssa ruoka oli vielä 1930-luvulla vienyt kolmanneksen tuloista mutta 1980-luvun alussa enää 13 %. Suomessa puolestaan ruokaan oli mennyt yksityisestä kulutuksesta kolmannes vielä 1952 mutta vuonna 1970 enää neljännes (Siltala 2004, 69).
 - 7 Esimerkiksi amerikkalaiset eläkerahastot, jotka vuonna 1965 pitivät omistamiaan osakkeita keskimäärin 46 kuukautta, vaihtoivat vuonna 2000 suurimman osan osakesalkkujensa kannasta keskimäärin 3,8 kuukauden kuluksua hankkimisesta (Sennett 2007, 42-43).
 - 8 Boltanski ja Chiapello (2005) itse näkevät ranskalaisittain käännteentekeväksi kohdaksi Euroopan ”hullun vuoden” 1968.
 - 9 Myöskään uudelle julkisjohtamiselle ei ole olemassa yhtä oikeaa määritelmää. Kuten esim. Kuusela ja Ylönen (2013, 24) ovat todenneet, termi keksittiin aikoinaan kuvaamaan tiettyjen avainkäsitteiden ja oppien yleistymistä eri maissa ja niiden hallinnonuudistushankkeissa.
 - 10 Uusi julkisjohtaminen on puolestaan toisinaan nähty uusliberalistisen talouspolitiikan toteuttamiskeinona (Kuusela & Ylönen 2013, 16; katso myös esim. Eräsaari 2009, 22).
 - 11 Kuusela ja Ylönen (2013, 24-25) huomauttavat, että silloinkin kun kunnat tuottavat palveluja itse, ne tuotetaan käytännössä yhä useammin kuntien omistamissa osakeyhtiöissä, joilla on omat toimitusjohtajansa ja tulostavoitteensa.
 - 12 The Economist: ”Rethinking thinking”, 18.12.1999; viittaus teoksesta Harakka, Timo (2009): *Luoton loppu: rahavallan raunioilta kohti uutta kapitalismia*, Helsinki: WSOY, s. 154.
 - 13 Managerialismiin sisältyviä erilaisia diskursseja on käsitelty Suomessa valittavan vähän. Yhtenä poikkeuksena voidaan tässä mainita Karin Filande-

rin (2000) kasvatustieteiden väitöskirja *Kehittämistyö murroksessa: sitoutuminen, sopeutuminen ja vastarinta julkisella sektorilla 1990-luvulla* (Tampere: Tampereen yliopisto).

- 14 Tämä ei tosin ollut ominaista pelkästään suomen kielelle. Muun muassa saksalaisella ja ranskalaisella kielialueella käytettiin myös vielä 1900-luvun taitteessa ”politiikan” ja ”valtion” käsitteitä toisiinsa niin kiinteästi lomittuneina, että niiden erottaminen ei useinkaan edes noussut kysymykseksi. Esimerkiksi Georg Jellinek ajatteli vuonna 1900, että ”poliittisuuden käsitteessä on jo ajateltuna valtion käsite”, ja Carl Schmitt totesi lähes saman vielä vuonna 1927 esittämällä, että ”valtion käsite edellyttää poliittisuuden käsitettä” (Palonen 1988, 69).
- 15 Esimerkiksi Moscan, Michelsin ja Pareton klassisten eliittiteorioiden mukaan jonkinlainen eliitti syntyy väistämättä jokaiseen yhteiskuntaan, joka saavuttaa riittävän korkean byrokratisoitusasteen. Tällainen eliitti ei klassisten eliittiteorioiden mukaan ole suinkaan aina konkreettinen, yhtenäinen ja itsestään tietoinen ryhmä, jonka vaikutusvalta ulottuisi yhteiskunnan jokaiseen sopukkaan ja jolla olisi selvästi yhteiset intressit ja päämäärät. Pikemminkin eliitti merkitsi heille poliittisesti vaikuttavien toimijoiden rykelmää, joka kokonaisuutena määrittä merkittävässä määrin vallalla olevaa yhteiskunnallista järjestystä ja poliittista järjestelmää (Burton & Higley 1987, 220-224).
- 16 Koska Burnham käytti managerialismiin viittaavia termejä jo 1940-luvulla, olisi luontevaa pitää häntä nykyaikaisen managerialismin isänä. Tämä olisi kuitenkin nähdäkseen liiallinen yksinkertaistus, vaikka Burnhamin managerialismi sisältääkin paljon tuttuja aineksia. Ensinnäkin managerin käsite on Burnhamilla hyvin erilainen kuin miksi managerit nykyään mielletään. Burnham (1972) laski managereiksi paitsi julkishallinnon päättäjät, johtajat ja virkamiehet, myös tuotantovälineiden toiminnasta vastaavat henkilöt kuten tuotantopäälliköt, suunnittelijat ja insinöörit. Burnham katsoi siten tuotannon suunnittelu- ja toimeenpanotasojen olevan organisaatioiden kannalta de facto hallitsevia mutta nykyään asia on pikemmin päinvastoin: nykyaikaisessa managerialismissa tuotannon suunnittelu- ja toimeenpanotasot ovat kaikesta mainostetusta autonomiastaan ja itseohjautuvuudestaan huolimatta enemmänkin organisaation huipulta tai sen ulkopuolelta tulevan hallinnan kohteita kuin hallinnan subjekteja. Toiseksi on huomioitava, että managerialistinen valtio ei ole Burnhamin mukaan kapitalistinen, sillä talouden keskeiset tuotantovälineet ovat managerialismissa valtion omistuksessa ja ohjauksessa. Tämän vuoksi Neuvostoliitto oli Burnhamin mukaan vuonna 1941 managerialistinen valtio mutta Yhdysvallat ei, vaikka Rooseveltin New Deal -ohjelma antoikin hänestä viitteitä USA:n siirtymi-

sestä managerialismin suuntaan. Burnhamin hahmottelema managerialismi ilmentää siten pohjimmitaan hyvin toisenlaista taloudellista ja yhteiskunnallista sfääriä kuin nykyaikainen markkinaorientoitunut ja talousliberalismia painottava managerialismi. Yhtä kaikki, tulkinnanvaraiseksi jää, mitkä tahot ovat luettavissa nykyiseen eliittiin – moni nykyiseen eliittiin lasketavissa oleva henkilö luultavasti itse kieltäytyisi kyseisestä määritelmästä. Teoreettisessa katsannossa voitaneen kuitenkin todeta, että nykyinen eliitti muodostuu samoista ryhmistä, jotka ylläpitävät ja uusintavat managerialismiakin: ammattipoliitikoista, konsulteista, neuvonantajista, johtavista virkamiehistä, merkittävimmistä yritysjohtajista, akateemisista asiantuntijoista ja edunvalvontaorganisaatioiden johtohenkilöistä (katso Koikkalainen 2012, 44).

LÄHTEET

- Alasuutari, P., & Lampinen, M. (2006). OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa K. Rantala, & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan käänköpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Boltanski, L., & Chiapello, È. (2005). *The new spirit of capitalism*. London: Verso.
- Burnham, J. (1972). *The managerial revolution: what is happening in the world*. Westport, CT: Greenwood Pr.
- Burton, M., & Higley, J. (1987). Invitation to elite theory: the basic contentions reconsidered. Teoksessa G. W. Domhoff, & T. Dye (toim.) *Power elites and organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Chiapello, È., & Fairclough, N. (2002). Understanding the new management ideology: a transdisciplinary contribution from critical discourse analysis and new sociology of capitalism. *Discourse & Society*, 13(2), 185-208.
- Crouch, C. (2009). *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Domhoff, G. W., & Dye, T. toim. (1987). *Power elites and organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Ehrenreich, B. (2009). *Smile or die: how positive thinking fooled America & the world*. London: Granta.
- Eräsaari, L. (2009). New public management kaupungin hallinnossa. Teoksessa T. Heikkinen, & H. Mattila (toim.) *Minne menet kaupunki?* Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu C 73. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

- Filander, K. (2000). *Kehittämistyö murroksessa: sitoutuminen, sopeutuminen ja vastarinta julkisella sektorilla 1990-luvulla*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Harakka, T. (2009). *Luoton loppu: rahavallan raunioilta kohti uutta kapitalismia*. Helsinki: WSOY.
- Heiskala, R., & Kantola, A. (2010). Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa P. Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Helne, T., Hänninen, S., & Karjalainen, J. (2004). Sisään, mutta mihin ja miten? Kysymyksiä yhteisyydestä. Teoksessa T. Helne, S. Hänninen, & J. Karjalainen (toim.). *Seis yhteiskunta – tabdon sisään!* Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto/Minerva Kustannus.
- Häkli, J., Karppi, I., & Sotarauta, M. (2009). Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa I. Karppi, & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Jessop, B. (2003). *The future of the capitalist state*. Malden, MA: Polity.
- Julkunen, R. (2009). *Uuden työn paradoksit: keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista*. Tampere: Vastapaino.
- Kantola, A. (2010). Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa J. Kaisto, & M. Pyykkönen (toim.) *Hallintavalta: sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Loki-kirjat.
- Karppi, I., & Sinervo, L.-M. (2009). Johdannoksi: uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena. Teoksessa
- I. Karppi, & L.-M. Sinervo (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Koikkalainen, P. (2012). Managerialismi ideologiana. *Niin & näin*, 19(4), 42-50.
- Korvela, P.-E. (2013). Postdemocracy and the end of history. *Economic and Political Studies*, 1(1), 136-155.
- Korvela, P.-E. (2012). Postdemokratia. *Politiikka*, 54(2), 148-157.
- Kulovaara, K. (2014). Kapitalismin kolmas henki ja managerialismi uuden hallinnan ideologiana. *Politiikka*, 56(2), 116-131.
- Kuusela, H., & Ylönen, M. (2013). *Konsulttidemokratia: miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.
- Miller, P., & Rose, N. (2010). *Miten meitä hallitaan*. Tampere: Vastapaino.
- Nousiainen, M. (2011). *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Ojala, I. (2003). *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia No. 119.

- Palonen, K. (1988). Sanansaivartelu: politiikasta teksteissä ja teksteistä politiikassa: ohjelmapuheenvuoroja, polemiikkeja, sormiharjoituksia, minitutki-
muksia ja sarrtologiaa. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston ylioppilaskunta.
- Pekonen, K. (2008). Poliittisten puolueiden uudet haasteet. Teoksessa P.-E. Kor-
vela, & K. Lindroos (toim.) *Avauksia poliittiseen ajatteluun*. Helsinki. Jyväskylä: Minerva.
- Pekonen, K. (2005). *Suomalaisen hallitsemiskäsitteistön historiaa*. Helsinki: Yli-
opistopaino.
- Pyykkönen, M. (2010). Yhteisöitä yritykseksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva
kolmas sektori. Teoksessa J. Kaisto, & M. Pyykkönen, (toim.) *Hallintavalta: sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge:
Cambridge University Press.
- Sennett, R. (2007). *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Tampere: Vastapaino.
- Sennett, R. (2002). *Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen
luonnetta*. Tampere: Vastapaino.
- Siltala, J. (2004). *Työelämän huonontumisen lyhyt historia: muutokset hyvinvointi-
valtioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Keuruu: Otava.
- Sjöblom, S. (2006). Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa K. Rantala
& P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaude-
amus.
- Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa
K. Rantala, & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Tam-
pere: Gaudeamus.
- Torppa, K. (2007). *Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon joh-
tamisessa. Tutkimus yksityissektorin johtamisoppien soveltamisesta neljässä yli-
opistollisessa sairaanhoitopiirissä ja arvio managerialismin soveltuvuudesta jul-
kisen erikoissairaanhoidon uudistamiseen*. Akateeminen väitöskirja. Oulu:
Oulu university press.
- Uschanov, T. (2012). *Miksi Suomi on Suomi*. Juva: Teos.
- Vartola, J. (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa I. Karppi
& L.-M. Sinervo (toim.) *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*.
Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Weber, M. (1980). *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Juva: WSOY.
- Wolin, S. (2008). *Democracy incorporated: managed democracy and the specter of
inverted totalitarianism*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Yliaska, V. (2014). *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suo-
messä 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into Kustannus.

TAINA MERILUOTO

3.
**KOKEMUSASIAANTUNTIJUUS
OHJAAVANA
JA VOIMAANNUTTAVANA
HALLINTANA**

JOHDANTO

Suomalainen sosiaaliala on 2010-luvulla kääntänyt katseensa kohti Syksilöiden kokemuksia. Kokemustieto ja sen mukaan ottaminen päätöksentekoon, auttamistyöhön ja vaikuttamiseen on muodostunut erääksi alan keskeisimmistä kehittämiskohteista. Kokemusasiatuntijoiksi nimettyjä toimijoita on tällä hetkellä mukana sekä julkisen sektorin että järjestöjen tuottamien sosiaalipalveluiden suunnittelussa, kehittämisessä ja toimeenpanossa.

Tässä luvussa asetan kokemusasiatuntijuuden hallinnallisuuden viitekehukseen. Luvun johtavana kysymyksenä on selvittää, miksi kokemusasiatuntijuuden kaltaista osallistamiskäytäntöä tulisi tarkastella hallinnallisuuden (engl. *governmentality*) näkökulmasta. Esitän, että kokemusasiatuntijuuden projekteissa voimaantuminen muodostetaan

synonyymiksi halulle ja kyvyille asettua hallittavaksi ja hallita itseään hallinnon päämäärien mukaisesti. Samanaikaisesti kokemusasiantuntijuudella tuotetaan kuitenkin myös uusia, vapaita toimintatiloja.

Vastaan kysymykseen kahdessa osassa: ensin perustelen, miksi kokemusasiantuntijuutta tulee tulkita osana ”uusia osallistamisprojekteja”, joissa osallistumisesta ja osallistamisesta tulee hallinnan väline (Gourgues, Rui & Topçu 2013, 12; Rosanvallon 2013, 305; myös Nousiainen tässä teoksessa). Esitän, kuinka kokemusasiantuntijuus on suomalaisen sosiaalialan kentällä rakennettu vastaukseksi kolmeen ongelmaan: tehotomiin palveluihin, hallinnan legitimititeettikriisiin ja pahoinvoiviin yksilöihin. Kokemusasiantuntijuudelle tuotettuja perusteluja analysoimalla osoitan, kuinka ratkaisuksi näihin kaikkiin muodostetaan ”voimaantunut yksilö” eli kokemusasiantuntija. Näin kokemusasiantuntijuuden keskeiseksi tehtäväksi rakennetaan – uusille osallistamisprojekteille tyypillisesti – uusien vaikutusmahdollisuuksien avaamisen sijaan aktiivisten ja ”hallittavissa olevien” yksilöiden tuottaminen (esim. Tesheen 2013, 50; Gourgues, Rui & Topçu 2013, 22–23; Newman & Clarke 2009, 23; ks. myös Miller & Rose 2008, 98–107 ja Mäkinen tässä teoksessa).

Luvun toisessa osassa siirryn tarkastelemaan hallinnallisuuden toista puolta, itsen hallintaa (engl. *government of the self*) kokemusasiantuntijuuden tapauksessa. Nostan esiin kokemusasiantuntijuuden projekteihin sisältyviä itsen hallintaa edellyttäviä hallinnan tekniikoita ja vastaan kysymykseen, miten osallistamisella hallinta toimii käytännön tasolla. Keskeiseksi kysymykseksi nousee kokemusasiantuntijuuden projektiin sisältyvän ohjaamisen ja voimaantumisen logiikan ristiveto, jota tarkastelen Michel Foucault’n paimenvallan käsitettä hyödyntäen (Foucault 2004, 130–131; 1982, 783–784). Esitän, että kokemusasiantuntijuuden tapauksessa alttius ja halukkuus asettua hallittavaksi esitetään synonyymina voimaantumisellem, ja siten projekteissa on pikemminkin kyse paimenvallalle tyypillisestä ohjaamisen logiikasta kuin aidosta, uutta toimintatilaa ja –mahdollisuuksia avaavasta voimaantumisesta.

Lopuksi pohdin, millaisia sokeita pisteitä hallinnallisuuden tutkimuksen näkökulma aiheeseen tuottaa. Kokemusasiantuntijoiden kuvaamiin aitoihin voimaantumisen kokemuksiin vedoten kysyn, onko hallinta aina ongelmallista.

Tarkastelen kokemusasiantuntijuutta kahdeksassa kokemusasian-

tuntijuutta vuosina 2008-2015 sosiaalialalla kehittäneessä hankkeessa¹. Aineiston muodostavat:

- hankkeita taustoittavat, perustelevat ja suuntaavat rahoittavien tahojen (Raha-automaattiyhdistys, sosiaali- ja terveysministeriö sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) ohjaus- ja ohjelmatekstit
- hankkeiden omat kokemusasiantuntijuutta koskevat tekstit, kuten hankesuunnitelmat ja -raportit, julkaisut, koulutusmateriaali ja ohjeistukset
- 21:n hankkeissa toimivan kokemusasiantuntijan ja yhdentoista työntekijän haastattelut².

Aineistonlukupani sisältää piirteitä sekä diskurssianalyysistä että sisällönanalyysistä. Luen tekstimateriaaliani sekä haastattelupuhetta yhtä lailla kokemusasiantuntijuuden ilmiötä tuottavana kuin sitä kuvaavana puheena (esim. Gubrium & Holstein 2009, 42-55). Hallinnallisuuden teoria raamittaa analyysiäni tarjoamalla luentaani tulkintakehikon. Olen lähtenyt liikkeelle aineistolähtöisesti teemottelemalla hankkeiden perusteluja, kokemusasiantuntijuudelle asetettuja tavoitteita ja kokemusasiantuntijoiden roolien kuvauksia, ja jatkanut tästä edelleen luomalla ensimmäisessä analyysiluvussa esitettävät kokemusasiantuntijuuden kolme kategoriaa. Toinen analyysilukuni nojaa vahvasti haastateltavieni tutkimushaastattelussa tuottamiin kuvauksiin kokemusasiantuntijuuden sisältämistä toimintatavoista, toiminnan koetuista rajoista ja itsessä tapahtuneista muutoksista. Hallinnallisuuden teoriaa apuna käyttäen olen lukenut näistä kuvauksista esiin niitä itsen hallinnan tekniikoita, joita toisessa alaluvussa esitän.³

MITÄ KOKEMUSASIAANTUNTIJUUS ON?

Kokemusasiantuntijuudessa on kyse vaikeaksi määritellyn elämäkokemuksen, kuten sairauden, vammaisuuden, mielenterveys- tai päihdeongelman omaaville ihmisille luodusta toimijan roolista, jossa he osallistuvat aktiivisesti oman kokemuksensa tuottaman tiedon kautta sen organisaation tai toiminta-alueen toimintaan, jota heidän kokemuksensa koskee.

Käytännön tasolla alan toimijat määrittelevät hyvin eri tavoin sen,

kuka kokemusasiantuntija on, mitä hän tekee ja mikä on hänen suhteensa muihin alan toimijoihin. Kokemusasiantuntija saattaa olla joko palkattu työntekijä, vapaaehtoinen tai molempia yhtä aikaa. Hänen tehtävänään voi olla esimerkiksi palveluiden kehittäminen, kouluttaminen, muiden samaa kokeneiden auttaminen tai yhteiskunnallinen vaikuttaminen. Yhteistä erilaisille kokemusasiantuntijuuden muodoille on toimijoiden elämänhistoriassa oleva, kielteiseksi määritelty kokemus, sekä toimiminen tuon kokemuksen tuottaman tiedon pohjalta, yhtäältä siitä motivoituneena ja toisaalta sen tuottamaan tietoon nojaten. Toinen yhdistävä tekijä on kokemusasiantuntijuuden taustalla vaikuttava ajatus yksilön kasvusta autettavasta aktiiviseksi toimijaksi, objektista subjektiaksi.

Suomessa kokemuksellisuuden puhe tuli osaksi sosiaali- ja terveysalan retoriikkaa etenkin päihde- ja mielenterveysjärjestöjen kautta. Mielenterveyden keskusliiton *Yhteinen ymmärrys ja avunanto mielenterveytyössä* (2007–2010) -hanke toteutti ensimmäisen Suomessa kokemustutkijoiden työnä tehdyn mielenterveys- ja päihdepalveluiden laadunarvioinnin, ja lanseerasi alan käyttöön termit kokemusarvioija ja kokemustutkija (esim. Leinonen 2012). Jo tätä ennen Muotialan asuin- ja toimintakeskus ry:ssä kehitettiin kokemusasiantuntijuutta KAVERI-projektissa (2001–2004) (Jankko 2008). Päihde- ja mielenterveysalalta kokemuksellisuus on levinnyt 2010-luvulla yhtä lailla osaksi lastensuojelun (esim. Pekkarinen 2011), nuorisotyön (esim. Gretschel & Mulari 2013) ja väkivaltatyön (esim. Laitinen & Nikupeteri 2013) keskusteluja sosiaalialan yhteiseksi puhunnaksi. Paraikaa lukuisilla sosiaali- ja terveysjärjestöillä on käynnissä kokemusasiantuntijuutta tai kokemustietoa edistäviä hankkeita ja -kokeiluita, ja niitä myös rahoitetaan laajalti.⁴ Päihde- ja mielenterveysalan kokemusasiantuntijat ovat, oivaan suomalaiseen tapaan, jopa perustaneet yhdistyksen nimeltä Koulutetut kokemusasiantuntijat.

Mutta miksi näin kävi? Vaikka kokemustoimijuus on parhaillaan yksi sosiaalialan puhutuimpia ilmiötä, on aiheen ilmiötasoinen tutkimus tois-taiseksi vähäistä. Hallinnallisuuden tutkimuksen näkökulmasta kokemusasiantuntijuuden ilmiötä ei ole tutkittu lainkaan. Kokemusasiantuntijuutta lähestyvää tutkimusta on Suomessa ja kansainvälisesti tehty pääasiassa kahdesta näkökulmasta:

1. Kokemuksen kautta osallistumista on tarkasteltu sosiaalityön tai terveydenhuollon viitekehyksessä erilaisten ongelmallisissa elämäntilanteissa elävien tai terveysongelmista kärsivien ihmisten toipumisen välineenä ja hyvinvoinnin lähteenä. Tällöin tutkimuksen kohteena ovat ensisijaisesti osallistumisen vaikutukset yksilön hyvinvointiin voimaantumisen (engl. *empowerment*) näkökulmasta.⁵
2. Kokemustoimijuus on sijoitettu osaksi yhteiskehittämisen, käyttäjätutkimuksen ja asiakaslähtöisyyden ilmiötä (engl. *service user involvement, co-research*), jolloin tarkastelun kohteena ovat asiakkaiden uudet osallistumistavat ja niiden tuottamat konkreettiset hyödyt palveluiden laadulle⁶ tai tutkimukselle.⁷

Ilmiön taustalla vaikuttavia muutoksia on tutkittu lähinnä Iso-Britanniassa, jossa kokemusasiantuntijuudella, -tiedolla ja -tutkimuksella on sosiaalialalla hyvin vahva sija (Tehseen 2013, 51). Peter Beresford, eräs alan pioneereista ja aiheen ensimmäisistä avajista myös Suomessa (ks. esim. Beresford & Salo 2008), esittää, että Britanniassa kokemusasiantuntijuus on kasvanut kahdesta juuresta: yhtäältä uusliberalistisesta tai konsumeristisesta yhteiskehittämisen ajatuksesta, ja toisaalta palveluiden käyttäjien omasta aktiivisuudesta syntyneestä ”selviytyjäliikkeestä” (engl. *survivor movement*). Edellisen tarkoituksena on Beresfordin mukaan ”tehostaa ja yksilöllistää” palveluita, lisäten samalla yksilön vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Selviytyjäliikkeen tavoitteena sen sijaan on ollut lisätä ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaa elämäänsä koskeviin päätöksiin ja palveluihin. (Beresford 2002, 96–97.)

Esitän, että Suomessa kokemusasiantuntijuudella ei ole nähtävissä tätä kansalaisaktiivisuuteen pohjaavaa, jopa antagonistista syntytapaa. Vaikka kokemukseen perustuvalla kansalaistoiminnalla on suomalaisella järjestökentällä perinteisesti ollut vahva sija (esim. Hokkanen 2014, 219; Nylund & Yeung 2005), ja järjestöjen vertaistoiminnalla ja edunvalvonnalla vahvat perinteet (esim. Hyväri 2005; Toiviainen 2009), ei kokemusasiantuntijuus ole tutkimissani hankkeissa syntynyt kokemusasiantuntijoiden oman aktiivisuuden seurauksena. Sen sijaan se on jokaisessa tapauksessa ollut organisoijatahon alullepanema osallistamishanke, johon kokemusasiantuntijat on kutsuttu mukaan.

Järjestöissä kokemusasiantuntijuuden kehittämisen taustalla vaikuttavat 1990-luvun laman aikaansaaman ammatillistumisen seuraukset (esim. Julkunen 2000, 65–67). 2000-luvulle tultaessa järjestöjen toimintaa merkittävältä osaltaan rahoittava Raha-automaattiyhdistys alkoi evätä avustuksia ainoastaan palvelutuotantoon keskittyviltä järjestöiltä ja vaatia järjestöiltä raportointia ja todisteita ”vaikuttavasta kansalaistoiminnasta”. Muodikkaan osallistavan käänteeseen mukaisesti myös RAY:n retoriikkaan ilmestyi vaatimus ”panostaa kohderyhmän osallistamiseen, toiminnan sisältöjen suunnitteluun ja kehittämiseen”. (RAY – avustuslinjaukset.) RAY:n uudet linjaukset saivat aikaan valtavan määrän uusia osallistavia keinoja hyödyntäviä ja luovia kehittämishankkeita, joista kokemusasiantuntijuus on kenties näkyvin. Suomalaisessa järjestökentässä se voidaankin nähdä pyrkimyksenä yhdistää julkisen sektorin palvelutuotannon kumppanin rooli jäsenistön ja avuntarvitsijoiden edunvalvojan ja äänitorven tehtävään. Moni järjestötoimija kuvasikin, että kokemusasiantuntijuudessa on kyse ”vanhasta asiasta, jolle on annettu uusi nimi”.

Julkisella sektorilla kokemusasiantuntijuuden hankkeiden keskeinen alullepanija oli Sosiaali- ja terveysministeriön KASTE-ohjelma.⁸ Hyvinvointivaltion rahoituskriisin ja ihmisten laskevan osallistumishalukkuuden⁹ ristipaineessa ministeriö ryhtyi tukemaan hankkeita, joiden myötä ”kuntalaisten osallisuus lisääntyy ja syrjäytyminen vähentyy, hyvinvointi ja terveys lisääntyvät, hyvinvointi- ja terveyserot kaventuvat, sekä palveluiden laatu, vaikuttavuus ja saatavuus paranevat ja alueelliset erot vähentyvät” (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. KASTE 2008–2011).

Tämä kehittämisen monikärkiohjus otti kokemusasiantuntijuuden erääksi keskeisistä keinoistaan – vastasihan kokemusasiantuntijuus ajatuksena niin osallisuuden edistämisen, hyvinvoinnin lisäämisen kuin palveluiden kehittämisenkin vaateeseen. KASTE-hankkeissa kokemusasiantuntijoiden ensisijainen rooli oli toimia konsultteina ”asiakaslähtöisempien palveluiden kehittämisessä” (esim. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma [Kaste] 2012–2015. Toimeenpanosuunnitelma, 67, 76). Osallistavista toimintatavoista yleisesti ja kokemusasiantuntijuudesta erityisesti muodostui normi hyvälle toimintatavoille ja innovatiivisille kehittämishankkeille (ks. esim. Sauvêtre 2013, 37–38).

Kokemusasiantuntijoiden tulkinta ilmiön syntymekanismeista on

kahtalainen: yhtäältä jokainen haastatelluistani kuvaa tulleen koke-
musasiantuntijaksi organisaation aloitteesta: joko heidät on kutsuttu
mukaan toimintaan järjestämällä rekrytointitilaisuuksia tai koulutuk-
sia, tai jo toiminnassa mukana olevia on ryhdytty kutsumaan uudella
nimellä. Toisaalta osa heistä kokee hankkeet aidosti kokijoiden äänitor-
vena tai ”emansipaationa”, kuten eräs haastateltava kuvasi. Hallinnalli-
suuden kehittämiseen ne kuitenkin sijoittaa pieni mutta merkityksellinen
ero brittiläisiin omaa tilaa valtaaviin selviytyjien liikkeisiin nähden: siinä
missä brittiliikkeet ovat ottaneet tilan itse, suomalaisissa kokemusasiant-
tuntijuuden tapauksissa tila on annettu.

TM¹⁰: Hei puhutaan hetki ihan sinusta kokemusasiantuntijana. Kerro
vähän, että miten sinusta tuli kokemusasiantuntija?

K10: (Nauraa). Joo. Mä en ollu koskaan kuullukaan semmosesta koke-
musasiantuntijuudesta. --- Niin yhen kerran sit tää sairaanhoitaja R
soitti mulle ja sano että kuule J, että meill oli tiimi ja siellä puhuttiin
tällasest ett me löydettiin tällanen kokemusasiantuntijakoulutus, ett
haluaisitsä lähtee siihen ett meidän koko tiimi on sitä mieltä ett sä sopi-
sit siihen koulutukseen. Ja no sit me tehtiin se hakemus yhdellä mun
klinikan käyntiajalla. Ja mä vielä ajattelin että no on tääkin ihmeelli-
nen nimi, ett kokemusasiantuntija, ett ei mul oo kokemusta mistään
muusta kun heroisiin käytöstä (nauraa). Ja tota niin mä pääsin sinne.

TM: Pystyksää kertomaan jotakin hetkee tai kuvaamaan sitä tilannetta
ett millon sinusta tuli kokemusasiantuntija?

K13: Joo, minusta ei varsinaisesti tullu vaan minusta lähinnä teh-
tiin kokemusasiantuntija. Ja se oli hieman erilaista kun tässä hankkeessa,
koska mä oon siis maahanmuuttajataustainen ja mä olin kehittämässä
maahanmuuttajataustaisille suunnattuja toimintoja niin kun sitten joh-
taja tuli siihen ja sano ett hei että täähän on ihan mahtavaa ett sähän oot
niinku jopa kokemusasiantuntija tässä hommassa. --- No mä tietysti hir-
veesti kummastelin sitä että aijaa että tarviiko sitä nyt virallisesti joten-
kin nimitä, mutta silloin vielä 2011 se oli tulossa trendiin ja sitä siis pyrit-
tiin viljelemään aika voimakkaasti nii en sitte kieltäytynykään siitä sanasta
vaikka virallisesti mun työtehtävä ei ollu mikään kokemusasiantuntijana
toimiminen. Niin silloin musta tavallaan tehtiin se kokemusasiantuntija.

Myös hanketeksteissä kokemusasiantuntijoiden mukaantulo on selvästi hallinnon ohjaama tapahtuma. Tekstit kuvaavat, kuinka kokemusasiantuntijoita kutsutaan mukaan, käytetään ja hyödynnetään. Tutkittavissa hankkeissa kokemusasiantuntijuuden kehittäminen oli aina ”ylhäältä alas” -suunnattu osallistamisprojekti, johon kokemusasiantuntijat itse saattoivat eriasteisesti vaikuttaa. Vaikuttamismahdollisuuksien ääripäissä olivat hankkeet, joissa kokemusasiantuntijoiden toimintatila, mahdolliset tehtävät, tarvittava osaaminen ja toiminnan edellytykset olivat etukäteen mietityt, ja kokemusasiantuntijat kävivät läpi valinta- ja koulutusprosessin. Toisessa ääripäässä ainoastaan aloite kokemusasiantuntijuuden kehittämiselle tuli ylhäältä, ja toimintamuotojen, toiminnan rajojen ja edellytysten määrittely tehtiin organisaation ja kokemusasiantuntijoiden jatkuvan neuvottelun tuloksena.

Kokemusasiantuntijaprojektien ”ylhäältä alas” suuntautuvan toimintalogiikan ja hallinnon aloitteellisuuden vuoksi esitän, että kokemusasiantuntijuutta on syytä tarkastella esimerkkinä uusista osallistamispolitiikoista ja niiden sisältämästä hallinnasta. Seuraavaksi esitän väitteelleni lisäperusteluja tutkimalla, millaisia toivottuja vaikutuksia kokemusasiantuntijuuden hankkeille asetetaan hanketeksteissä.

OSALLISTAMINEN HALLINTANA

Kaste-ohjelman ja sen toimeenpanon läpileikkaavina periaatteina ovat osallisuus ja asiakaslähtöisyys, jotka tarkoittavat muun muassa ihmisten kuulemista ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä itseä koskevassa päätöksenteossa, palveluissa ja niiden kehittämisessä. Ihmisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi ja eri-ikäisten näkemysten selvittämiseksi on tarpeen ottaa käyttöön yhteisöllisiä työmenetelmiä, joita ovat esimerkiksi kokemusasiantuntijuus, asiakasraadit, neuvostot ja foorumit. (KASTE 2, 10)

Kokemusasiantuntijuutta perustellaan jokaisessa tutkimassani hankkeessa osallisuuden ja osallistumismahdollisuuksien lisäämisellä. Kokemusasiantuntijuudella halutaan luoda ihmisille ”uusia vaikutusmahdollisuuksia”, saada heidän ”äänensä kuuluviin”, ja tuottaa heille kokemus mukanaolosta – yhdessä tekemisestä. Edellä osoitin, kuinka aloite osal-

listumisen lisäämiseen tuli jokaisessa tutkimassani hankkeessa organisaation taholta. Sen vuoksi kokemusasiantuntijuutta voi perustellusti tarkastella osallistamisena (ks. esim. Lappalainen 2010) ja osana 2000-luvun osallistavaksi käännteeksi nimettyä ilmiötä, joka pitää sisällään erilaisia kansalaisten osallistumista edistäviä strategioita ja toimenpiteitä (esim. Eriksson 2012; Saurugger 2010).

Nämä uudet osallistumistavat ovat Erikssonin mukaan tyypillisesti edustuksellista demokratiaa täydentäviä, suuremman osallistumisen muotoja. Niihin sisältyy ajatus kansalaisista aktiivisina osallistujina ja sosiaalista hyvinvointia luovien verkostojen, tiedon ja osaamisen tuottajina. (Eriksson 2012, 686–687.) Suorien toimintamahdollisuuksien ohella uusille osallistumismuodoille on tunnuksenomaista tiettyyn ongelmaan keskittyminen sekä konfliktien ja ristiriitojen välttäminen (Warren 2009, 6). Paul-Erik Korvelan mukaan tämä epäpoliittisoi osallistumisen. Korvelan (2012, 154–155) mukaan uusille osallistumispolitiikoille on tyypillistä, että kansalaiset osallistuvat koska hallinto haluaa heidän osallistuvan. Näin demokraattisesta osallistumisesta muodostuu Korvelan mukaan eräänlainen hallinnon toimintalinjaus, jolla ei tosiasiallisesti pyritäkään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen.

Osallistamispolitiikkoja kohtaan esitetty terävin kritiikki kohdistuu-kin juuri osallistamisella hallintaan: uusia osallistamisprojekteja on syytetty hämäykseksi, jolla ihmisten huomio kohdistetaan tiettyihin hallinnon toivomiin asioihin ja edistetään hallinnon toivomia toiminnan muotoja. Samalla saadaan aikaan tunne aidosta mahdollisuudesta vaikuttaa, jolla tuetaan hallinnon legitimitettä. (Gourgues, Rui & Topçu 2013, 12; Newman 2005, 131–132; Bevir 2006, 427; Warren 2009; ks. myös Eriksson 2012, 695; Rosanvallon 2013, 305–306.) Tosiasiallisesti näiden projektien tavoitteena ei kritiikin mukaan ole aidosti edistää osallistujien vaikutusmahdollisuuksia, vaan tuottaa kansalaisia, jotka ”hallitsevat itseään tietyllä tavalla” (Gourgues, Rui & Topçu 2013, 22–23; Newman & Clarke 2009, 23; myös Miller & Rose 2008, 98–107).

Kokemusasiantuntijuuden sijoittaminen osaksi uusia osallistamispolitiikkoja on tietenkin väite, joka on perusteltava. Osoitan tämän kahdessa osassa: ensin käyn läpi hankkeiden ohjaus- ja hanketekstejä ja esitän, kuinka kokemusasiantuntijuus niissä tuotetaan vastauksena kolmeen toisistaan poikkeavaan ongelmaan. Esitän, että näitä kokemusasiantunti-

juudelle tuotettuja kehyksiä yhdistää käsitys kokemusasiantuntijuuden tarjoamasta ratkaisusta: voimaantuvasta yksilöstä.

Ongelman määrittelyn valinta kokemusasiantuntijuus-ilmion tyyppittelyn muuttujaksi perustuu ajatukseen ongelman määrittelystä keskeisenä hallinnan mekanismina. Carol Bacchi (2000) korostaa etenkin ongelmien representaation merkitystä. Hänen mukaansa erilaisten toimenpiteiden ja ratkaisuiden tutkiminen paljastaa myös, mikä niiden taustalla olevaksi ongelmaksi esitetään. Näitä representaatiota tulee Bacchin mukaan tutkia sillä ne paljastavat, millaisia oletuksia ongelmien representaatiot sisältävät ja millaisia subjekteja niiden sisällä tuotetaan. (Bacchi 2000, 48–50; ks myös Miller & Rose 2008, 14–15; 103–104 ja Mäkinen tässä teoksessa.)

Toiseksi osoitan, millaisia hallinnallisia tekniikoita käyttämällä kokemusasiantuntijuuden projektit lähtevät tuottamaan ”voimaantunutta yksilöä”. Kokemusasiantuntijoiden ja kokemusasiantuntijuutta kehittävien työntekijöiden haastatteluja hyödyntäen tuon esiin esimerkkejä sekä suorista hallinnan toimenpiteistä että hallinnallisuuteen kuuluvista itsetekniikoista, joilla voimaantunut ideaalisubjektiviteetti määritellään. Näin esitän, että kokemusasiantuntijuuden projekteissa kyky asettua hallittavaksi ja hallita itseään hallinnon päämäärien mukaisesti määritellään synonyymiksi voimaantumiselle ja hyvinvoinnille.

KOKEMUSASIAANTUNTIJUUS RATKAISUNA JOKA VAIVAAN

Seuraavaksi esittelen kolme kokemusasiantuntijuuden taustalle tuotettua ongelmaa ja niihin hahmoteltuja kokemusasiantuntijuuden tarjoamia ratkaisuja. Luen rahoittaja- ja ohjaustahojen (RAY, STM ja THL) sekä kokemusasiantuntijuutta kehittävien hankkeiden tekstejä ja etsin vastauksia kysymykseen, miksi kokemusasiantuntija on tarpeellinen. Tämän pohjalta hahmottuu myös, millainen kokemusasiantuntija on ”oikeanlainen” vastaamaan määriteltyyn tarpeeseen. Esitän, että kokemusasiantuntijuus tarjoillaan hanketeksteissä vastauksena kolmeen pääongelmaan: 1) hyvinvointipalveluiden kriisiin, 2) hallinnon legitimeettivajeeseen ja 3) yksilöiden pahoinvointiin.

Ensimmäinen kokemusasiantuntijuuden projektin perusteluksi esi-

tetyistä ongelmista on julkisten palveluiden tuottamattomuus; palveluiden professionalistuminen ja pirstaloituminen sekä siitä seuraava kohtaamattomuus arkielämän kanssa. Tällöin ratkaisuna on luoda paikkoja arkitiedolle osaksi palvelurakenteita. Kun valikoidut palveluiden käyttäjät pääsevät itse muotoilemaan palveluita, tulee niistä perusteluiden mukaan tehokkaita ja ”asiakaslähtöisiä”.

Ilman sitä [kokemusasiantuntijuutta] ei nähdä, miten palvelut yhdistyvät elämän kokonaisuuteen. Palvelujärjestelmät näkevät ihmisen elämästä vain siivun. Konteksti puuttuu. --- Palvelujärjestelmän kehittäminen ilman arjen ymmärrystä on mahdotonta. Mistä muualta resurssien oikein kohdentamiseen tarvittavat tieto saadaan kuin asiakkaan arjesta? Kuka muu sen voi tietää kuin se ihminen, joka näitä palveluita käyttää? (hanketyöntekijä A, 10.4.2014)

Kehittäjäasiakkuuden toinen funktio on kehittää palveluiden ohella myös asiakasta itseään – palveluista tulee myös asiakkaan omaa tehokkuutta vaativia. Näin ratkaisu palveluiden toimimattomuuteen löytyy yksilöiden aktivoitumisesta yhtäältä palveluiden kehittämiseen ja toisaalta oman ongelmansa aktiiviseen hoitamiseen.

Palvelujen taloudellinen kestävyys huomioiden parannetaan palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja lisätään kuntalaisten ja asiakkaiden osallistumismahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen ja arviointiin muun muassa hyödyntämällä kokemustietoa. Samalla lisätään omatoimisen asioinnin ja omahoidon mahdollisuuksia. Panostetaan siihen, että hyvinvointia edistävien valintojen tekeminen on helppoa ja että kansalaisia kannustetaan vastuuseen omasta ja läheistensä terveydestä. (KASTE 2 Toimeenpanosuunnitelma 2012–2015, 67–68)

Toisaalta kokemusasiantuntijuuden tarpeen tuottavaksi ongelmaksi määritellään sitä järjestävän organisaation legitimititeettivaje – ”ihmisten puuttuminen” toiminnasta ja päätöksenteosta. Tämä on totta erityisesti järjestöjen projekteissa, joissa ammatillistumisen koetaan tukkineen sen väylän, jota kautta apua hakevien ihmisten äänet aiemmin kanavoituivat kansalaisvaikuttamisena. Kokemusasiantuntijoiden merkitys on vahvis-

taa organisaation sisäistä demokratiaa tuomalla ”ihmisten ääni” tehtäviin päätöksiin. Tällöin (ilman edustuksellista mekanismia valittu) kokemus-asiantuntija edustaa kohderyhmän ääntä esimerkiksi johtoryhmässä tai hankehallinnossa. Näin organisaatio saa toiminnalleen ja päätöksilleen vahvemman legitimitetin, joka on myös julkisesti melko yleisesti tunnustettua.

Instituutiot alkavat jossain vaiheessa keskittyä itsensä ylläpitämiseen. Myös esimerkiksi potilasjärjestöissä on tämä sama kehitys. Kokemus-asiantuntijuuden tavoitteena on järjestöjen toiminnan uudistuminen ja alkuperäisen tarkoituksen tuominen keskiöön. Tämä on korjausliikkeenä tuomassa jäsenten ja asiakaskunnan ääntä takaisin. (hanketyöntekijä B, 10.4.2014)

Julkisen sektorin kokemusasiantuntijuushankkeissa sama toive kuvataan osallisuuden ja mukana olemisen ilmaisuin. Asiakkaiden ja palveluiden eriytyminen nähdään paralleeliksi ilmiöksi kansalaisten hiipuvan osallistumishalun kanssa, ja kokemusasiantuntijuus esitetään ratkaisuna ”ottamaan kansalaiset mukaan palveluihin asiakkaan asemaa vahvistamalla” (esim. 10. Kehittyviä käytäntöjä 2011 - Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009-2015, 13). Näin hankkeet sisältävät ajatuksen palveluiden (ja siten hallinnon) demokratisoimisesta.

Kolmanneksi kokemusasiantuntijuus esitetään ratkaisuna yksilön pahoinvointiin. Tällöin passiivisuus on hyvinvointiongelma, osallistumattomuus merkki syrjäytymisestä ja osattomuudesta ja kokemusasiantuntijuudella tuotettu osallistuminen eräänlainen hoidollinen menetelmä. Näin määriteltyn ongelmaan vastaava kokemusasiantuntijuus perustellaan usein yksilöiden ”henkilökohtaisen kasvun” tai toipumisprosessin kautta. Kokemusasiantuntijuuden mahdollisuus nähdään yksilöille arvokkaana tilaisuutena käsitellä omaa kokemustaan ja tuottaa sille uudenlainen merkitys. Siitä mahdollisesti seuraava toiminta näyttäytyy toisarvoisena; tavoite on jo saavutettu, mikäli henkilö esimerkiksi ottaa osaa kokemusasiantuntijoille tarkoitettuun koulutukseen, vaikka hän tämän jälkeen jättäytyisi kaiken toiminnan ulkopuolelle.

Kokemusasiantuntijana toimimisella on merkitystä kokemusasiantun-

tijalle itselleen omakohtaisesti. Kuulluksi ja arvostetuksi tuleminen vaikuttaa positiivisesti ihmisen itsetuntoon sekä auttaa kasvamaan ja kehittymään ihmisenä. On tärkeä kokea, että oma yksilöllinen, oma-kohtainen ja vaikea kokemus saa laajempaa merkitystä ja arvostusta. Kokemusasiantuntijana ihminen ei ole enää vain potilas eikä kuntoutuja vaan oman elämänsä ja kokemuksensa asiantuntija. (THL, Paremmat palvelut avaimia 2012, 13)

Näin määriteltyyn ongelmaan ratkaisuna on yksilön voimaantuminen kokemusasiantuntijuuden kautta. Osallistumisella ajatellaan olevan valtaistava funktio ja omaavan siten välinearvon lisäksi myös itseisarvo (esim. Aaltio 2013; Eriksson 2012). Kokemusasiantuntijuuden kaltaisissa voimaantumishankkeissa osallistuminen määritellään sekä lääkkeeksi että päämääräksi; osallistumisella ajatellaan olevan yksilöä kehittävä vaikutus, jonka seurauksena yksilö osoittaa hyvinvointinsa osallistumalla entistä aktiivisemmin. (esim. Lister 2002, 39–40; Cruikshank 1999, 83–84.)

Taulukko 1 tiivistää kokemusasiantuntijuuden taustalle tuotetut ongelmat ja niiden kokemusasiantuntijuudelle tuottamat kehukset.

Taulukko 1: Kokemusasiantuntijuuden projektien taustoja

Määritelty ongelma	Perustelut projektille	Tuotettu toimijan rooli	Tavoiteltu subjektiiviteetti	Lähestymistapa
1. Hyvinvointipalveluiden ongelmat: kalliit ja tehottomat palvelut, palveluiden ”kohtaamattomuus”, (yli)ammattillistuminen ja pirstaloituminen	– palveluita voidaan kehittää paremmiksi käyttäjälähtöisen tiedon pohjalta – kokemusasiantuntijuus aktivoi ihmiset toimijoiksi palveluissa	Kehittäjäasiakas	Itsenäinen tiedontuottaja, aktiivinen oman elämänsä parantaja	”User involvement”
2. Legitimiteettivaje yhteiskunnassa ja organisaatioissa, ihmiset eivät osallistu	”Ihmisiään” tuominen (takaisin) palveluihin ja järjestöjen toimintaan vahvistaa demokratiaa ja organisaatioiden legitimiteettiä	Edustaja	Aktiivinen, itseään hallinnoiva kansalainen, joka osallistuu organisaation etujen mukaisesti	Osallistava
3. Pahoineivat yksilöt	Osallistuminen lisää yksilön hyvinvointia	Kuntoutuja	”Sisäisesti vahva”, parantunut	Empowerment

Yhteistä kaikille kolmelle ongelmanmäärittelylle on keskittyminen yksilön osallistamiseen: yksilön aktivoituminen ja osallistuminen esitetään taianomaisena ratkaisuna jokaiseen ongelmaan. Juuri tämä paljastaa mielestäni kokemusasiantuntijuuden hallinnallisen luonteen. Kokemusasiantuntijuus on hyvin yksilöllistävä osallistamisprojekti, joka siirtää huomion yhteiskunnan tason ongelmista yksilön kokemuksiin, samalla vihjaten, että ratkaisu näihin ongelmiin löytyy pikemminkin yksilö- kuin yhteiskunnan tasolta (Beresford 2009, 253-254). Se määrittelee ”voimaannutettaville” osallistujille sekä toiminnan reunaehdot, tavoiteltavan subjektiviteetin, että ehdot, joiden mukaan yksilön ”voimaantumisen astetta” arvioidaan” (Cruikshank 1999, 68–69). Samalla se kaventaa voimaantumisen käsitteen merkityksen ainoastaan valinnanvaran laajentumiseksi ja yksilön henkilökohtaisen potentiaalin realisoitumiseksi parhaalla mahdollisella tavalla, eikä pidä sisällään muutosta valtasuhteissa (Drydyk 2013, 249-250).

Seuraavaksi ryhdyn tarkastelemaan, kuinka kokemusasiantuntijuuden projekteissa rakennetaan voimaantunutta yksilöä erilaisilla hallinnan tekniikoiden yhdistelmillä.

KUINKA KOKEMUSASIAANTUNTIJUUEDELLA HALLITAAN?

Michel Foucault’n hallinnallisuuden (ransk. *gouvernementalité*) käsite (2004, 111-113) pitää sisällään modernin hallinnan kaksi puolta: hallinnon toimenpiteet ja hallinnan kohteena olevan yksilön itsen hallinnan. Kokemusasiantuntijuuden kaltaisissa voimaantumisasiakkeissa käsitteen avulla voidaan tarkastella, kuinka yksilöä yhtäältä ohjataan kohti toivottua subjektiviteettia, ja toisaalta kuinka hän itse toimintaansa muokkamalla on osa näistä hallinnan toimenpiteistä (Foucault 1994, 785; Gourgues, Rui & Topçu 2013, 23–24).

Kokemusasiantuntijuuden kaltaisissa voimaannuttamisprojekteissa hallinnan päämääränä on tietynlaisen subjektiviteetin, voimaantuneen yksilön tuottaminen. Tällöin hallinta tapahtuu hallinnon toimenpiteiden ja yksilöiden itsen hallinnan yhteenkietoutuneissa käytännöissä, joissa yksilö rakentaa itsensä suhteessa hallinnan keinoin tuotettuun ihanne-subjektiviteettiin. Foucault’n itsetekniikan käsite (engl. *technologies of the*

self) viittaa niihin prosesseihin, joiden kautta yksilö kehittää ja muokkaa itseään saavuttaakseen tietynlaisen olemassaolon muodon ja tavan. Nämä tekniikat edellyttävät itsetietoisuuden lisäksi niiden normien ja käyttäytymissääntöjen tuntemista, jotka ohjaavat sitä, kuinka yksilön käsitys itsestä muodostuu. (Foucault 1994, 723–728; 783–785.) Tähän itsenmuodostuksen (tai subjektivaation, ransk. *assujettissement*) (ks. Pyykkönen 2015, 194) prosessiin voi puolestaan vaikuttaa sellaisilla hallinnan tekniikoilla, joilla vaikutetaan ihmisten haluun ja kykyyn muokata ja suunnata käyttäytymistään hallinnan päämäärien mukaisesti. Tämä voi tapahtua esimerkiksi määrittelemällä, millainen toiminta on ”hyvää, normaalia, tervettä, tehokasta, esimerkillistä tai huomionarvoista” (Miller & Rose 2008, 55). Näiden yhteenkietoutuneiden hallinnan tekniikoiden esiin nostaminen rytmittää luvun lopun.

Seuraavassa tarkastelun kohteena siis ovat ne hallinnan tekniikat, joita kokemusasiantuntijuuden prosessissa käytetään ihannesubjektiviteetin, voimaantuneen yksilön, tuottamiseksi. Tarkastelen, kuinka suoran ohjaamisen toimenpiteet ja itsen hallinnan tekniikat nivoutuvat yhteen kokemusasiantuntijoiden rakentaessa itseään kohti voimaantunutta ihaneminää. Lopuksi tuon esiin paimenvaltaan sisältyvän ”vapaaehtoisen tottelevaisuuden” jännitteen ja esitän, että kokemusasiantuntijuuden projekteissa yksilöiden hallinnan keskeisin keino on hallittavaksi asettumisen ja hyvinvoinnin tai voimaantumisen esittäminen synonyymeinä.

Aineistonani tässä tarkastelussa käytän vuosina 2014 ja 2015 toteuttamiani tutkimushaastatteluja, joissa kokemusasiantuntijat ja sitä kehittävät työntekijät kuvasivat kokemusasiantuntijuutta. Pyrin nostamaan esiin, millaisia käsityksiä ”oikeanlaisesta ja hyödyllisestä” kokemusasiantuntijuudesta kokemusasiantuntijoilla on. Työntekijöiden haastatteluja tarkastelemalla haluan tuoda esiin, millaisten mekanismien kautta nuo käsitykset ovat syntyneet.

Hallinnan tutkimuksen kannalta on merkittävää, että jokainen haastateltavani pystyi verrattain vaivatta määrittelemään, mitä kokemusasiantuntijana toimiminen edellyttää, millaisia reunaehtoja toiminnalla on ja millaista on ”oikeanlainen” kokemusasiantuntijuus. Jo tätä voidaan pitää indikaattorina kokemusasiantuntijuudesta hallinnan projektina – se ei näyttäydy vapaana kansalaistoimintana tai avoimena tilana, johon kuka tahansa voi tulla ja jossa minkä tahansa kaltainen toiminta on mahdol-

lista. Sen sijaan sitä vaikuttavat kehystävän melko tiukat normit ja ihanteet, joista kentän toimijat käyvät kamppailua.

KOKEMUSASiantuntijoiksi Ohjatut

Kokemusasiantuntijuuden kautta tapahtuva hallinta toimii uudelle hallinnalle tyypillisesti ensisijaisesti mielikuvia ja toiveita hallitsemalla; määrittelemällä, millainen on hyvä kokemusasiantuntija, millaista on hyödyllinen tieto tai oikeanlainen käytös. Hallinta operationalisoituu kokemusasiantuntijuuden projekteihin sisältyvissä teknologioissa, kuten kokemusasiantuntijoiden valinnassa, koulutuksessa ja arvioinnissa, mutta myös epäsuoremmin tietynlaisen toiminnan, puhettavan tai oleminen suosimisena – kannustamisena ja rohkaisuna ja toisaalta epäilyinä ja paheksuntana. Niiden kautta muokataan kokemusasiantuntijoiden käsityksiä siitä, mikä on normaalia ja oikeanlaista ja ohjataan heitä pyrkimään kohti oikeanlaisena pidettyä toimijuutta.

Kokemusasiantuntijuuden keinovalikoimaan sisältyviä suoran hallinnan mekanismeja ovat erilaiset haastattelut ja hakemukset, joiden pohjalta kokemusasiantuntijoiksi haluavat valitaan. Suurimmassa osassa kokemusasiantuntijuuden projekteja kokemusasiantuntijaksi päädytään valintaprosessissa, jonka kuluessa työntekijät tekevät arvion kokemusasiantuntijan soveltuvuudesta uuteen rooliin tai siihen johtavaan koulutukseen. He määrittelevät kokemusasiantuntijoita valitessaan, millaisia ominaisuuksia kokemusasiantuntijalta vaaditaan ja mitä puolestaan ei hyväksytä. Näitä ominaisuuksia vahvistetaan koulutuksissa. Ne toimivat hyvän kokemusasiantuntijuuden määritelmän ja vahvistamisen keinoina (mitä heidän tulee osata, kuinka käyttäytyä) vaikuttamalla ennen muuta kokemusasiantuntijoiden omiin käsityksiin hyödyllisistä ominaisuuksista ja taidoista. Lopulta kokemusasiantuntijoiden toimintaa arvioidaan sekä heitä ohjataan ja tuetaan heidän jo toimimissa roolissaan.¹¹

Näillä hallinnan tekniikoilla kokemusasiantuntijoille tuotetaan käsitys tavoitteesta – toimijuudesta, jota kohti kokemusasiantuntijuus heitä vie. Mielikuvia muokkaamalla ja tavoitteita tuottamalla kokemusasiantuntijat saadaan ohjaamaan omaa käytöstään kohti tuota voimaantunutta ihanneroolia.

TM: Voiko sitä tavallaan aatella, et se kokemusasiantuntijana toimiminen on ehkä pikkusen vaativampi tehtävä kun se vertaisena toimiminen?

K10: Joo, kyl se mun mielest aika usein ne tehtävät menee niin. Ja myös mun mielest usein kokemusasiantuntijatehtävät on aika vaativia ja ainakin se tapa millä mä yritän suoriutua omista tehtävistäni, niin kyl mä yritän tuottaa semmost tulosta, joka mahdollisimman hyvin vastaa ammattihenkilökunnan odotuksia muilta ammattilaisilta. En mä tietenkään samaan pysty eikä he odota ett mä olen, mutta se että jos mun tittelinä on kokemusasiantuntija, niin kyl se asiantuntijuus silloin velvoittaa mun mielestä.

Haastateltava kuvaa, kuinka hän kokemusasiantuntijana toimiessaan pyrkii vastaamaan niihin odotuksiin, joita kokee ammattilaisilla häntä kohtaan olevan. Hän ohjaa käytöstään kohti sitä ihannekuvaa, joka hänellä on ammattilaisten toiminnasta ja rakentaa omaa kokemusasiantuntijan rooliaan suhteessa siihen. Hyvältä kokemusasiantuntijalta edellytetään hänen mielikuvissaan kykyä suoriutua tehtävistään liki ammattilaisen tavoin ja tehdä ”ammattimaista tulosta”. Hän on omaksunut nuo tavoitteet omikseen ja määrittelee nyt hyvän kokemusasiantuntijuuden synonyymiksi ammattilaisten odotuksiin vastaamiselle.

”Valmis kokemusasiantuntijaksi” puolestaan konkretisoituu kahteen asiaan: kykyyn ja haluun olla hyödyksi sekä toisaalta esiintyä hillitysti ja yhteistyökykyisesti. Hillitty esiintyminen ja tietynlainen puhetapa puolestaan tuotetaan edellytykseksi ensimmäiselle: ainoastaan hillitty ja yhteistyökykyinen käytös on hyväksyttävää, ja näin ollen hyödyllistä.

Kokemusasiantuntijaksi ei useimmissa tapauksissa hyväksytä ketä tahansa. Useassa haastattelussa kokemusasiantuntijuudelle asetetaan kriteerejä esimerkiksi määrittelemällä, millainen kokemusasiantuntijan suhde omiin kokemuksiin täytyy olla, jotta tämä voi toimia kokemusasiantuntijan tehtävässä. Näin määritellään terve suhde omaan menneisyyteen ja toisaalta ominaisuudet, jotka ovat yksilön hyveitä ja hyvän kokemusasiantuntijan merkkejä. Näissä korostuu muun muassa hyvän kokemusasiantuntijan taito ”nousta yleiselle tasolle”, pois omista kokemuksista. ”Yhteisen kielen” löytäminen alan ammattilaisten kanssa mahdollistaa ”toimimisen kentällä” yhteistyössä asiantuntijoiden kanssa.

TM: Vähän tarkennan sitä, kun molemmat sanoitte että on tärkeetä että se oma tarina on käsitelty. Miks se on tärkeetä?

T9: Se on sitä kokemusasiantuntijan asiantuntijuutta, että hän on niinkun jäsentänyt kokemuksiaan. --- Ett se tavallaan erottaa tämän kokemusasiantuntijatiedon muusta kokemustiedosta ---

T8: Tämmöessä akuutissa vaiheessa se oma kokemus voi olla sellasta, ett siinä on paljon tunnetta mukana, voi olla katkeruutta, syyttelyä ja tämmöstä joka ei välttämättä oo kovin vaikuttavaa, eikä vakuuttavaa ---

T9: Joo se on totta kyllä ett kokemusasiantuntijan täytyy saada myös se viestinsä sillä tavalla kerrottua, että se myös pystytään ottaan vastaan.

T8: Nii, ett kokemusasiantuntijat ei toimi kuitenkaan sellasessa terapiaympäristössä, että kuulijat ei oo välttämättä niitä jotka pystyy eikä heidän tarvitse ottaa semmosta tunneryöppyä vastaan, vaan se asia sinänsä.

T9: Palvelun kehittämisestä vaikka puhutaan, että jos on hyvin katkeria hoitokokemuksia, niin se on tosi hyvä, jos on pystyny sellaseks rakentavaks kritiikiks työstämään, niin silloin ei tule vastareaktioita siellä sitte vaikka ammattilaisten puolelta.

Haastateltavat, kaksi järjestön työntekijää, kuvaavat, kuinka kokemusasiantuntijan tulee voida kertoa kokemuksistaan ilman ”tunneryöppyjä”. Hänen tulee olla vakaa, tasapainoinen ja hillitty, jotta toiminta olisi hyödyllistä. Tunteisiin sortuminen asiasta puhumisen sijaan puolestaan määrittellään ”terapiaympäristöön” kuuluvaksi, ja siten oireelliseksi sairaudesta tai pahoinvoinnista.

Samaa neutraalia puhetapaa hyvän kokemusasiantuntijan ominaisuutena korostavat myös kokemusasiantuntijat itse:

TM: Mitä siihen [kokemusasiantuntijana] pärjäämiseen vaaditaan?

K11: --- Ja kyl se vaatii mun mielestä semmosta diplomaattisuutta, tai siis että sä osaat kattoo asioita monelta kannalta, et koska ei siitä oo mitään hyötyä, et mennään tuonne nyrkkiä paukuttaen, et nää asiat on ihan päin peetä. Et täytyyhän siihen osata tuoda sit sitä ratkasua myös omalta osaltaan. Et semmonen möykkääminen, et asiat on Suo-

messä nii ja näin ja noin huonosti, nii ei se kannata tai johda mihinkään, eikä se asiakkaan tai kokemusasiantuntijan asemaa vie yhtään eteenpäin et möykätään. Mut sit täytyy tietysti myös uskaltaa sanoa, kun on eri mieltä. Et sit semmonen hymistelykään, se on sit se toinen ääripää, semmonen jees jees, maskottikokemusasiantuntija, nii sekään ei oo hyvä juttu.

Edellisestä sitaatista huomataan kuitenkin kokemusasiantuntijuuteen sisältyvä, mielenkiintoinen ristiriita: samalla kun kokemusasiantuntijoilta edellytetään kuuliaisuutta ja sopeutumista uuteen toimintaympäristöön, heidän odotetaan kuitenkin tuovan esiin sopivalla tavalla myös omia kokemuksiaan ja edustavan ”arjen ääntä”.

Tämä tasapainoilu raa’an kokemuksen ja yleisen tiedon välillä on kokemusasiantuntijuudessa jatkuvasti läsnä oleva jännite. Yhtäältä kokemusasiantuntijoilta odotetaan puhdasta ja aitoa ruohonjuuritason kokemusta ja siitä kumpuavaa tietoa. Toisaalta nuo kokemukset täytyy kuitenkin osata muokata toimintakentän puhetapaan sopivaksi, yleistettäväksi ja ratkaisukeskeiseksi puheeksi. Kokemusasiantuntijuuden kautta määritelty normaalia ja hyvää olemista koskeva toiminta- ja puhetapa tuottaa kokemusasiantuntijoille mittapuun, jota vastaan omaa toimintaa voi mitata ja arvioida. Möykkääminen ei ole hyväksi, muttei liioin hymistelykään. Tällainen jämää, pelisilmän omaava ohjattu aktiivinen kansalainen on hallinnan tutkimisen kannalta hyvin mielenkiintoinen ideaalisubjektiviteetti, sillä se pitää sisällään samanaikaisesti kuuliaisien ja yhteisön hyödyksi toimivan jäsenen, mutta myös aktiivisen, itsenäisen ja jopa radikaalin valtaapitäviä kyseenalaistavan toimijan. Tätä ”vapaehtoisen tottelevaisuuden” ilmiötä tarkastelen lopuksi Foucault’n paimenvallan ajatusta hyväksikäyttäen.

TOTTELEVAISTA VOIMAANTUMISTA

Lukuvuonna 1977-1978 *Collège de Francesa* pitämässään luentosarjassa *Sécurité, territoire, population* (suom. Turvallisuus, alue, väestö, 2010, Episteme.) Michel Foucault esittelee ajatuksen paimenvallasta eräänä modernin hallinnan tapojen taustalla vaikuttavana logiikkana. Paimen- tai pastoraalivallan ydinajatus on hallinta hyväntahtoisena kurin- ja huo-

lenpitona – lauman johtamisena ja sen turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtimisena. Paimenen tehtävä on samanaikaisesti pitää huolta laumasta ja sen hyvinvoinnista kokonaisuutena, mutta samalla pelastaa jokainen lauman yksilö. Hyvän paimenen elämään kuuluu jatkuva tasapainoilu yksilöiden pelastamisen ja lauman hyvinvoinnin välillä. Nykypäivän hallinnon analyyseissä lauman ”pelastaminen” saa uusia merkityksiä: sillä voidaan ajatella tarkoitettavan terveyden, hyvinvoinnin, vaurauden, elintason ja turvallisuuden kaltaisista asioista huolehtimista. (Foucault 2004, 130–131; 1982, 783–784.)

Kokemusasiantuntijoiden tapauksessa heidän elämänhistoriansa ongelmalliset kokemukset antavat mahdollisuuden määritellä heidät paimenen ohjausta kaipaaviksi yksilöiksi. Vaikeat elämäkokemukset oikeuttavat puuttumaan heidän elämäänsä kokemusasiantuntijuuden kaltaisella hallinnan mekanismilla. Kipeä osa menneisyyttä uhkaa ”lauman” hyvinvointia tuottamalla pahoinvointia ja epävakautta yksilöiden elämään ja sen myötä koko yhteisöön. Näin se oikeuttaa hallinnan toimenpiteen, jonka kautta tuo kokemus on mahdollista ottaa haltuun ja muuttaa hyödylliseksi. Paimenen ohjausvallalle tyypillisesti se perustuu ajatukseen auktoriteettien, tässä tapauksessa sosiaalialan viranomaisten ja järjestöjen, erityisosaamiselle ja asiantuntemukselle määritellä, mikä on hyvää, tervettä ja oikeanlaista. Sen myötä voidaan puuttua ihmisten elämään erilaisilla väliintuloilla ja hoitaa ”epänormaalia”.

Lauman hyvinvoinnista pidetään huolta, kun sitä uhkaavat yksilöt otetaan haltuun kutsumalla ja muokkaamalla heidät toimimaan hyödylliseksi määritellyssä roolissa. Voidaan ajatella, että hakeutumalla kokemusasiantuntijatoiminnan piiriin ihminen ”alistuu” kokemusasiantuntijuutta kehittävien ohjaajien ja kouluttajien hyvää tekeväälle vallalle (ransk. *pouvoir bienfaisant*) (Foucault 2004, 130), muokattavaksi, ohjattavaksi ja arvioitavaksi. Toisaalta kokemusasiantuntijuuden ihannekuvan kautta vaikutetaan mielikuviin ja tavoitteisiin myös niiden ongelmallisissa elämäntilanteissa elävien ihmisten osalta, jotka eivät ole mukana projektien toiminnassa.

Kokemusasiantuntijana toimiessa laumalle haitallinen kokemus kehystetään uudelleen koko lauman hyödyksi. Siitä muodostuu tiedon lähde, jonka kautta lauman auttaminen mahdollistuu. Foucault’n mukaan paimenvallan tapainen hallinta voi toimia vain ”tuntemalla ihmisten mielet

ja sielut läpikotaisin, saamalla heidät paljastamaan sisimmät salaisuutensa. Se edellyttää omantunnon tuntemista ja kykyä ohjata sitä” (Foucault 1982, 783). Hyvältä kokemusasiantuntijalta edellytetyn hillityn kokemusten esittämisen myötä yksilöiden tunteikkaat kokemukset normalisoidaan, neutraloidaan ja uudelleenkehystetään laumalle hyödylliseksi yleiseksi tiedoksi.

Kokemusasiantuntijana toimiminen puolestaan edustaa normaaliutta; toivotunlaista toimintaa ja käyttäytymistä, jota vastaan omaa menneisyyden poikkeamaa on mahdollista peilata. Kokemusasiantuntija on paimenvallan logiikkaa mukailleen hyvä lauman jäsen: hän ei uhkaa lauman hyvinvointia ja olemassaoloa, vaan on kuuliainen ja tottelevainen (ks. Foucault 2004, 177-183). Tavoitteena on koko yhteisön hyvää edistävä toimijuus, eli eräänlainen ohjattu aktiivinen kansalaisuus.

Tämä ristiveto voimaantumisen ja ohjaukseen asettumisen välillä on nähdäkseni eräs kokemusasiantuntijuudella hallinnan avainkysymyksiä. Yhtäältä kokemusasiantuntijuuden projekteissa voimaantuminen esitetään sekä keinona että päämääränä; tavoitteena on ”ihmisten ääntä kuulemalla” ”antaa tilaa ihmisille”. Samalla kuitenkin sekä voimaantumiseen käytetyt keinot, että voimaantumisesta kertovat merkit ovat hallinnon taholta määriteltyjä. Yksilön katsotaan voimaantuneen, mikäli hän kykenee olemaan hyödyksi kokemusasiantuntijuudelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja mikäli hän toimiessaan täyttää voimaantuneen yksilön käytökselle asetetut ehdot hillitystä ja yhteistyökykyisestä tavasta toimia (ks. Cruikshank 1999, 67).

[Kokemusasiantuntijuuden kehittämistä ohjaavan] Recovery-ajattelun mukaan tärkeä toipumisprosessin etenemisen merkki on, että toipujasta tulee muutakin kuin hoidon passiivinen vastaanottaja. Aktiivinen toiminta voi olla esimerkiksi muiden ihmisten tukemista, oman tarinan jakamista, kansalaistoimintaa yhdistyksissä tai kiinnittymistä muulla tavoin osalliseksi yhteiskuntaan. Oman tarinan kertominen voi tarjota toivoa ja inspiraatiota muille toipujille. --- Toipumisesta kertominen on samalla myös tärkeä tapa rakentaa itselleen uutta muuttunutta identiteettiä. (Kuntoutujasta toimijaksi – kokemus asiantuntijuudeksi, 2013, 11)

Näin kokemusasiantuntijuuden projekteissa halu ja kyky asettua ohjattavaksi muodostuu synonyymiksi voimaantumiselle ja hyvinvoinnille. Hallitsematon käytös puolestaan asetetaan sairauden ja pahoinvoinnin kategoriaan kuvaamaan ongelmia, joihin kokemusasiantuntijuus tarjoaa ratkaisun. Olennaista on, että hallittavaksi asettuminen todella edellyttää kokemusasiantuntijalta itseltään aktiivisia toimia: hänen täytyy haluta seurata ohjausta ja vapaaehtoisesti suunnata omaa toimintaansa sen mukaisesti. Paimenvallan tyyppinen hallinta nojaakin mielenkiintoisella tavalla jonkinlaiseen yksilöiden aktiivisuuden ja passiivisuuden yhteenliittymään: lampaiden täytyy päättää aktiivisesti seurata paimenta, mutta luopua oma-aloitteisesta aktiivisuudestaan tämän jälkeen.

Vaikuttaakin siltä, että kokemusasiantuntijuuden sisällään pitämä voimaantuminen on paitsi rajoitettua myös hallinnan pyrkimykseen valjastettua. Sillä ei niinkään viitata todelliseen vallan uusjakoon, vaan kokemusasiantuntijoina toimivien ihmisten kykyyn toimia hallinnan päämäärien mukaisesti.

Asia ei kuitenkaan, tietenkään, ole näin mustavalkoinen. Ihmiset eivät ole lampaita, eikä Foucault'kaan näin oleta. Sen sijaan hän huomauttaa, että hallittavaksi asettumiseen sisältyy aina toisin toimimisen mahdollisuus. Ohjaaminen toimii ainoastaan niin kauan kuin ohjatut haluavat tulla ohjatuiksi (Foucault 2012, 226). Ohjausta seuraava voi koska tahansa päättää olla seuraamatta ohjeita, oli se kuinka hyväntahtoista tai voimaannuttavaa tahansa, ja kieltäytyä tarjotusta ihannesubjektiviteetista. Lopuksi tarkastelenkin näitä toisin toimimisen, tai kenties aidon voimaantumisen, paikkoja

VOIMAANNUTTAVA KOKEMUSASIAANTUNTIJUUS

Ihmiset ovat kokemusasiantuntijuuden kaltaisissa hallintaprojekteissa samanaikaisesti sekä subjekteja että objekteja – hallinnan kohteita mutta samanaikaisesti välttämättömiä toimijoita hallinnan projektin toteuttamisessa (esim. Miller & Rose 2008, 53–55). Tämä tekee hallittavista yksilöistä myös pelaajia osallistamis- ja voimaannuttamispolitiikkojen kentällä. Koska kokemusasiantuntijuudella hallinta edellyttää yksilöiltä itsen ohjaamista tiettyjä voimaantumisen kriteereitä kohti, on jokaisella myös mahdollisuus joko kieltäytyä suostumasta voimaantumiselle ase-

tettuihin kriteereihin tai hyödyntää kokemusasiantuntijuuden tuottamaa toimintatilaa tavoilla, jotka ovat hallinnon päämäärän vastaisia (ks. Newman & Clarke 2009, 138).

Foucault (2004, 205) käyttää vastakäyttäytymisen (ransk. *contre-conduit*) käsitettä kuvaamaan tilanteita, joissa ohjatut kieltäytyvät seuraamasta hallinnon ohjeita. Kokemusasiantuntijuuteen sisältyykin paimenvallan hyväntahtoisen ohjaamisen ja kuuliaisuuteen perustuvan subjektiviteetin ohella mahdollisuus myös toisenlaisen subjektiviteetin rakentamiseen: mahdollisuus toimia ”ohjausta vastaan”, tuoda esiin näkökulmia tai puhetta, joka ei ole hallinnan näkökulmasta toivottavaa tai hyödyllistä, antaa mahdollisuuden ”voimaantua väärin” itsenäiseksi ja hallinnosta riippumattomaksi toimijaksi. Onkin mahdollista, että ohjauksesta ja koulutuksesta huolimatta ”arjen äänet” alkavat kokemusasiantuntijoiden kautta kuulua myös hallinnon kannalta kiusallisissa tilanteissa.

Tämä kokemusasiantuntijuuden voimaantumista ja ”vastakäyttäytymistä” vaaliva puoli on erityisen selvästi nähtävissä niissä kokemusasiantuntijuuden projekteissa, joissa kokemusasiantuntijaksi pääsy ei edellytä koulutusta eikä siihen liity (eksplisiittistä) valintaprosessia. Niissä vastakäyttäytymisen mahdollisuus tulee ilmi esimerkiksi erilaisten ohjaamismenetelmien vastustuksena.

K1: Ite en henkilökohtaisesti ikinä menis kokemusasiantuntijakoulutukseen.

TM: Mikset?

K1: No mikä kokemus siitä tulee siitä koulusta? Sehän olis sitten kun kirjan opiskelisi. Mulle se kokemusasiantuntijuus on sitä, että se nojaa täysin siihen omaan kokemukseen, omaan elettyyn elämään. Se on mun elämä. Mä tiedän, mistä mä puhun silloin kun mä puhun mun elämästä. Mä en niinku ymmärrä, minkä osan siitä voi sitten opiskella.

Haastateltava järjestön kokemusasiantuntija vastustaa kiivaasti koulutuksen kaltaisia keinoja muokata hänen tapaansa kertoa elämäntarinsansa ja hyödyntää sitä. Sama vastustus tuli ilmi useassa, erityisesti järjestössä toimivan kokemusasiantuntijan haastattelussa. Koulutus koettiin keinoksi suitsia tai jopa sensuroida aitoja kokemuksia, joiden edustajina kokemusasiantuntijat haluavat itsensä nähdä.

TM: Ja sul on nimenomaan semmoinen kokemus, ett siel on niinku tietosesti pimitetty tai tietosesti estetty, ettette päässy [toimimaan]?

K14: On on joo. Mä annoin yhen lehtihaastattelunki tänne kirkonväelle kerran, nii meidän yhteistyökumppani, mikä on nytte kaupungin työntekijä, nainen, nii sille älähdettiin heti siitä että, ku se julkastiin lehdessä, ett ei tollast saa, ett sen pitää ilmottaa ja mä sanoin, ett pitää turpanne kiinni, ett mä en oo teidän palkkalistoilla, voit ilmottaa pomolle. Mä sanon sitä, mitä mä sanon. Sit kun kaupunki maksaa mun palkan, nii sit mä voin totella kaupunkia.

Toisaalta koko kokemusasiantuntijuuden ilmiö, sikäli kun se on muovautunut vahvasti kokemusasiantuntijoiden omien toiveiden mukaiseksi avoimeksi toimintamahdollisuudeksi, voidaan nähdä vastakäyttäytymisen muotona. Kokemusasiantuntijuuden tulkitseminen yksioikoisesti instituutioiden keinoksi osallistaa yksilöitä haluamiinsa toimintamuotoihin ja hallita heidän käyttäytymistään ei tee oikeutta ilmiön monimuotoisuudelle. Ennalta määrättyjen osallistumistapojen ja tiukkojen valintaprosessien ohella kokemusasiantuntijuudella tuotetaan myös uusia, vapaita toimintatiloja. Etenkin toimijoille itselleen kokemusasiantuntijuus merkitsee usein vapautta toimia ja kehystää omat kokemuksensa uudelleen. Käytännössä toimintatila kuitenkin usein on hyvin rajoittunut, ja myös ohjausta vastaan toimimaan pyrkivät kokemusasiantuntijat tuntevat rajoitusten vaikutukset toiminnassaan.

TM: Sä kuvaat ett tuohonki asiaan on jo yritetty tavallaan vaikuttaa ja sä aikasemmin puhuit ett miten Lahdessa olitte yhdessä suunnittelemassa sitä asumisyksikköä ja sitten kuitenkin se ei lopulliseen tulokseen vaikuttanu, niin aatteletko että tällä kokemusasiantuntijuudella on jotakin muuta merkitystä kun sille kokemusasiantuntijalle itselleen vai onko se ainoastaan se niinkun sanoit että saa elämän takasin ja saa sisältöä omaan elämään?

K12: Kyl se vähän tahtoo sillä lailla olla että kun kokemusasiantuntijoilla ei oo mitään asemaa siinä hierarkiassa. Ja sehän on hurjaa hierarkiataistelua se, jos ajatellaan että siellä on pikkupomo ja vähän isompi pomo ja pomo ja pomojen pomo ja siellä sitten nousee pikku hiljaa niinkun tässä hierarkiassa ylöspäin.

Suurimmalle osalle haastateltavista kokemusasiantuntijuuden suurin merkitys olikin omassa voimaantumisen kokemuksessa. Kokemusasiantuntijatoiminnassa mukana olemisessa koettiin olevan aitoa merkitystä oman hyvinvoinnin ja onnellisuuden kannalta. Tärkeä kysymys onkin, mikä merkitys tällä kokemuksella on hallinnallisuuden tutkimuksen kannalta.

LOPUKSI

Tässä luvussa olen käsitellyt kokemusasiantuntijuutta hallinnan tutkimuksen näkökulmasta. Olen havainnut, että se pitää sisällään useita hallinnan mekanismeja, joilla pyritään ottamaan haltuun yksilöiden kielteiseksi määriteltyjä kokemuksia ja ominaisuuksia sekä ohjaamaan heidän halujaan kohti oikeanlaisena koettua toimintaa. Oikeanlaiseksi ja hyödylliseksi toimijuudeksi määrittäyty kokemusasiantuntijuuden projekteissa aktiivinen mutta maltillinen kansalainen, joka oppii kokemuksistaan mutta osaa käsitellä niitä ilman suuria tunteita.

Olen tarkastellut kokemusasiantuntijuutta hallinnallisuuden näkökulmasta kahdesta suunnasta. Yhtäältä olen tarkastellut kokemusasiantuntijuutta Michel Foucault'n paimenvallan ajatuksen kautta hyväntahtoisena ohjaamistoimenpiteenä, jonka tavoitteena on lauman ja yksilöiden hyvinvoinnista huolehtiminen. Paimenvallan näkökulmasta kokemusasiantuntijuus merkitsee mahdollisuutta ja keinoa ottaa haltuun poikkeavuudet ja tuottaa turvallisia ja kuuliaisiksi kansalaisia. Tämä tapahtuu ohjaamalla kokemusasiantuntijoita muun muassa koulutusten ja valintaprosessien kautta määrittämällä, mikä on ”oikeanlaista tietoa” ja millainen ”hyödyllistä toimintaa”. Samalla kokemusasiantuntijasta tuotetaan ideaalisubjektiviteettia: ongelmallisia elämäkokemuksia omaaville ihmisille tavoiteltavaa olemisen tapaa. Kokemusasiantuntija on eräänlainen ihannekuva toimijasta, joka on esimerkiksi tavalla ”työstänyt” haitalliset elämäkokemuksensa ja tuo ne nyt ”yhteisen hyvän käyttöön”. Näin asettuminen hallittavaksi tuotetaan merkiksi voimaantumisen ja hyvinvoinnista, ja kokemusasiantuntijoista tuotetaan ”ohjattuja aktiivisia kansalaisia”.

Toisaalta vaatimus kokemusasiantuntijoiden aktiivisesta ohjauksen seuraamisesta saa aikaan myös mahdollisuuden toimia toisin, voimaantua väärin. Kokemusasiantuntijuuteen sisältyvä ajatus arjen äänen edus-

tamisesta pitää sisällään mahdollisuuden tuoda tuo ääni esiin sellaisissa yhteyksissä tai muodoissa, jotka eivät ole hallinnan näkökulmasta toivottavia. Vastakäyttäytymisen mahdollisuus voidaan nähdä myös kokemusasiantuntijuuden ilmiötason ominaisuudeksi. Jo kokemusasiantuntijoiden olemassaolo rikkoo perinteisiä hallinnan rakenteita tekemällä uusien toimintatilojen avaamisen mahdolliseksi.

Kokemusasiantuntijuudessa on hallinnan keinona merkityksellistä myös sen operationalisoituminen tiedon määritelmässä. Kokemusasiantuntijuus tuo perinteisen, koulutukseen nojaavan asiantuntijatiedon haastajaksi kokemukseen pohjautuvan tiedon, joka kuitenkin raamiteetaan huolellisesti ennen kuin se hyväksytään ”oikeaksi” tiedoksi. Kokemusasiantuntijuus ja kokemustieto tekevät siten eräänlaisia repeämiä asiantuntijuuteen perustuviin byrokraattisen hallinnan mekanismeihin jo olemassaolollaan, sillä ne mahdollistavat asiantuntijatiedon ja niihin pohjautuvan hallinnan kyseenalaistamisen. Vaikka oikeanlaisen kokemustiedon määrittäminen ja sen hyödyntäminen käytännössä ovatkin tiukasti hallinnan näkökulmasta johdettuja prosesseja, pakottaa niiden kautta tapahtuva hallinta kuitenkin tuomaan näkyväksi joitain perinteiseen asiantuntemukseen perustuvan byrokraattisen hallinnan perusteita. Kun määritellään, mikä on oikeaa tietoa ja mistä se syntyy, asettuu myös perinteinen asiantuntijatieto arvostelun ja kyseenalaistuksen kohteeksi.

Toinen hallinnallisuuden tutkimuksen kannalta merkityksellinen huomio liittyy voimaantumisen kokemuksellisuuteen ja esittää haasteen voimaantumisen hallinnallisuuden tulkinnalle. Mikäli hyväksymme ajatuksen voimaantujista myös aktiivisina pelaajina voimaantumispoliittisilla pelikentillä, millä perusteella tulkitsemme heidät ensisijaisesti hallinnan kohteiksi? Haastattelemani kokemusasiantuntijat kokevat itse hyötyneensä valtavasti kokemusasiantuntijuudesta. Sen sisältämät terapeutitset keinot koetaan hyödyllisiksi ja suurin osa havaitsee kokemusasiantuntijuudessa myös aitoa vallan uudelleenjakoa. Kokemusasiantuntijat siis kokevat voimaantuneensa. Vaikka osa haastateltavistani koki toimintaansa kontrolloitavan tai jopa hyväksikäytettävän, suurin osa kuvasi jotain päinvastaista. Tuleeko tämä tulkita ainoastaan erittäin tehokkaaksi ja hienovaraiseksi onnistuneen hallinnan projektiksi, vai onko mahdollista, että myös kokemusasiantuntijat osaavat pelata voimaantumispoliittikan peliä omaksi edukseen?

VIITTEET

- 1 Aineistolistaus on luvun lopussa. Aineisto on osa väitöskirjatutkimukseni materiaalia, jossa tutkin kokemusasiantuntijuutta tapausesimerkinä kansalaisuutta tuottavasta uuden hallinnan mekanismista.
- 2 Toteutin haastattelut teemahaastatteluina 4.4.2014.- 16.6.2015. Haastattelviksi ovat valikoituneet ne tutkimuksen kohteena olevissa hankkeissa toimivat henkilöt, jotka keväällä 2014 hankkeille lähetetyn avoimen kutsun pohjalta ilmoittivat kiinnostuksensa haastatteluihin. Varsinaisten tutkimushaastatteluiden lisäksi viittaan hankkeiden työntekijöiden kanssa käytyihin, litteroituihin keskusteluihin kokemusasiantuntijuudesta.
- 3 Haastatteluaineistoa konstruktionistisesti tulkittaessa myös itse haastattelu-tilanne ja haastattelvien valinta tulevat esiin merkityksellisinä kysymyksinä. Voidaan ajatella, että tutkimukseen osallistuivat ne kokemusasiantuntijat, jotka ovat hallinnan näkökulmasta jo valmiiksi ”myötämielisimpiä” tai parhaiten hallinnan intressien suunnassa toimivia. Toisaalta haastatteluissa kävi selvästi ilmi, kuinka ulkopuoliselle haastattelijalle oli helppo kuvata myös oman roolin ongelmallisuutta ja toiminnassa koettuja epäkohtia.
- 4 Vuosina 2000–2013 sosiaalialan järjestöjä rahoittava RAY on rahoittanut 50 asiakkaiden osallisuutta edistävää hanketta. Näistä 13 on keskittynyt erityisesti kokemustiedon ja -asiantuntijuuden kehittämiseen.
- 5 Esim. Chassot & Mendes 2015; Laitinen & Niskala 2013; Veseth, Binder, Borg & Davidson 2012.
- 6 Esim. Matthies & Rantamäki. 2013; Martin 2011, Healy & Boyd 2011; McLaughlin, Brown & Young 2004; Beresford & Croft 2001.
- 7 Esim. Fleming ym. 2014; Barber ym. 2011; Toikko, T. & Rantanen, T. 2009.
- 8 Kaste on Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön rahoittama ja koordinoima sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma, jossa ”määritellään alan uudistustyön tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Lisäksi siinä määritellään tavoitteiden saavuttamista tukevat keskeiset lainsäädäntöhankkeet, ohjelmat, suositukset ja valvonnan painopisteet. --- Ohjelmassa nivoetaan yhteen hallitusohjelma ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (STM) strategian mukainen säädös-, resurssi- ja vuorovaikutusohjaus. (Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2012–2015, 4.)
- 9 Ks. esim. Oikeusministeriö 2009; Korvela 2012.
- 10 Siteeratuissa haastatteluissa lyhenteet K1-K21 viittaavat kokemusasiantuntijoihin ja T1-T11 työntekijöihin. Haastattelijaan viittaan nimikirjaimillani TM.
- 11 Esim. THL: Kuntoutujasta toimijaksi – kokemus asiantuntijuudeksi

LÄHTEET

- Aaltio, E. (2013). *Hyvinvoinnin uusi järjestys*. Helsinki: Gaudeamus
- Bacchi, C. (2000). Policy as discourse: What does it mean? Where does it get us? *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 21(1), 45–57.
- Barber, R., Beresford, P., Boote, J., Cooper, C., & Faulkner, A. (2011). Evaluating the impact of service user involvement on research: a prospective case study. *International Journal of Consumer Studies*, 35(6), 609–615.
- Beresford, P. (2009). Osallistumisen ja valinnan jännitteet terveydenhuollossa –palvelunkäyttäjän näkökulma. Teoksessa Koivusalo, M., Ollila, E. & Alanko, A. (2009). *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Beresford, P. (2002). User involvement in research and evaluation: liberation or regulation? *Social Policy & Society*, 1(2), 95–105.
- Beresford, P. & Croft, S. (2001). Service Users' Knowledges and the Social Construction of Social Work. *Journal of Social Work*, 1(3), 295–316
- Beresford, P. & Salo, M. (2008). *Kokemuksen muodonmuutos. Kohti palveluiden käyttäjienomaa tutkimustoimintaa*. Helsinki: Mielenterveyden keskusliitto.
- Bevir, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426–436.
- Chassot, C.S. & Mendes, F. (2015). The experience of mental distress and recovery among people involved with the service user/survivor movement. *Health*, 19(4), 372–388.
- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Drydyk, J. (2013). Empowerment, agency, and power. *Journal of Global Ethics*, 9(3), 249–262.
- Eriksson, K. (2012). Self-service society: participative politics and new forms of governance. *Public Administration*, 90(3), 685–698.
- Fleming, J. et al. (2014). Working together – innovative collaboration in social care research. *Qualitative Social Work*, 13(5), 706–722.
- Foucault, M. (2012). *Du gouvernement des vivants. Cours au Collège de France 1979–1980*. Paris: Gallimard/Seuil.
- Foucault, M. (2004). *Sécurité, territoire, population*. Paris: Gallimard/Seuil.
- Foucault, M. (1994). *Dits et écrits IV (1980–1988)*. Paris: Gallimard.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777–795.
- Gretschel, A. & Mulari, T. (2013). *Monialaisten yhteistyöverkoston kehittämissanke*. Suomen Nuorisoyhteistyö. Helsinki: Allianssi ry & Nuorisotutkimusseura, verkkojulkaisuja 67.
- Gourgues, G., Rui, S. & Topçu, S. (2013). Gouvernementalité et participation. Lectures critiques. *Participations*, 2013/2 (6), 5–33.

- Gubrium, J.F. & Holstein, J.A. (2009). *Analyzing Narrative Reality*. London: Sage.
- Healy, K. & Boyd, C. (2011). Seeking and Using Service User Input to Improve Clinical Services. *Group Analysis*, 45(1), 15–27.
- Hokkanen, L. (2014). *Autetuksi tuleminen. Valtaistavan sosiaalisen asianajon edellyttämät toimijuudet*. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta.
- Hyväri, S. (2005). Vertaistuen ja ammattiauttamisen muuttuvat suhteet. Teoksessa M. Nylund & A. Yeung (toim.). *Vapaaehtoistoiminta- Anti, arvot ja osallisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Jankko, T. (2008). *Mielenterveyden kokemusasiantuntijuuden merkityksiä kuntoutujiin ja omaisten ryhmäkeskusteluissa*. Sosiaalityön pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto: Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön laitos.
- Julkunen, R. (2000). Social background of the rise of the third sector – The Finnish Welfare reform in the 1990’s. Teoksessa M. Siisiäinen, P. Kinnunen, & E. Hietanen (toim.). 2000. *The Third sector in Finland. Review to Research of the Finnish Third Sector*. Helsinki: The Finnish Federation for Social Welfare and Health and University of Lapland.
- Korvela, P. (2012). Postdemokratia. *Politiikka*, 54(2), 148–57.
- Laitinen, M. & Niskala, A. (2013). *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Tampere: Vastapaino.
- Laitinen, M. & Nikupeteri, A. (2013): Kokemusasiantuntijuus väkivaltatyössä. M. Laitinen & A. Niskala (toim.): *Asiakkaat toimijoina sosiaalityössä*. Vastapaino. Tampere.
- Lappalainen, P. (2010). Kansalaistoiminta ja kansalaisyhteiskunta. *Kansalaisyhteiskunta*, 1/2010. Kansalaisyhteiskunnan tutkimuksen seura.
- Leinonen, A. (2012). *Sairauden taakasta kokemuksen voimaan. Mielenterveys- ja päihdekun toutujat palveluiden kokemustutkijoina*. Pro gradu –tutkimus. Jyväskylän yliopisto: Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.
- Lister, R. (2002). A Politics of Recognition and Respect: Involving People with Experience of Poverty in Decision Making that Affects their Lives. *Social Policy and Society*, 1(1), 37–46.
- Martin, G. P. (2011). Public deliberation in action: Emotion, inclusion and exclusion in participatory decision making. *Critical Social Policy*, 32(2), 163–183.
- Matthies, A-L. & Rantamäki, N. (toim.) (2013). *Hyvinvointitalkoot – Miten kuntalaisten osallistuminen tukee palveluita*. Kokkola: Jyväskylän yliopisto, Kokkolan yliopistokeskus Chydenius & KAMPA-hanke.
- McLaughlin, H. Brown, D. & Young, A. M. (2004). Consultation, Community and Empowerment. Lessons from the Deaf Community. *Journal of Social*

- Work*, 4(2), 153–165.
- Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Newman, J. & Clarke, J. (2009). *Publics, Politics & Power. Remaking the Publics in Public Services*. London: Sage.
- Newman, J. (2005). *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: Policy Press.
- Nylund, M. & Yeung, A. (2005). (toim.): *Vapaaehtoistoiminta- Anti, arvot ja osallisuus*. Tampere: Vastapaino.
- Pekkarinen, E. (2011). *Lastensuojelun tieto ja tutkimus – Asiantuntijoiden näkökulma*. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja 51.
- Pyykkönen, M. (2015). Michel Foucault – vallan, tiedon ja subjektiivien tutkija. Teoksessa M. Pyykkönen & I. Kauppinen (toim.) *1900-luvun ranskalainen yhteiskuntateoria*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rosanvallon, P. (2013). *Demokraattinen oikeutus. Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys*. Tampere: Vastapaino.
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471–495.
- Sauvêtre, P. (2013). La problématisation de la participation à travers l’histoire de la gouvernementalité. *Participations*, 2013/2(6), 35–63.
- Tehseen, N. (2013). Service user involvement, authority and the ‘expert-by-experience’ in mental health. *Journal of Political Power*, 6(1), 49–68.
- Toikko, T. & Rantanen, T. (2009). *Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistamiseen ja tiedontuotantoon*. Tampere: Tampere University Press.
- Toiviainen, H. (2009). Potilasjärjestöt terveystieteiden toimijoina. Teoksessa M. Koivusalo, E. Ollila, & A. Alanko (toim.). *Kansalaisesta kuluttajaksi. Markkinat ja muutos terveydenhuollossa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Veseth, M., Binder, E., Borg, M. & Davidson, L. (2012). Toward Caring for Oneself in a Life of Intense Ups and Downs: A Reflexive-Collaborative Exploration of Recovery in Bipolar Disorder. *Qualitative Health Research*, 22(1), 119–133.
- Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3(1), 3–13.

VIITATTU AINEISTO

Hanna Falk, Marjo Kurki, Päivi Rissanen, Sini Kankaanpää, Niina Sinkkonen
2013: *Kuntoutujusta toimijaksi – kokemus asiantuntijuudeksi*. Työpapereita

39. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
Kansallinen mielenterveys- ja päihdesuunnitelma 2009–2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 15/2013
- Oikeusministeriö 2009. Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Demokratiapolitiik-
nen keskusteluasiakirja 2009. Oikeusministeriö: Helsinki.
- Päivi Lepistö, Lauri Kuosmanen, Airi Partanen & Juha Moring (toim.). *Paremm-
man palvelun avaimia. Kansallisen mielenterveys- ja päihdesuunnitelman
toimeenpano Mielen avain –hankkeessa.* Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
Raportti 64 / 2012.
- RAY – avustuslinjaukset [https://www2.ray.fi/fi/avustusten-suuntaaminen-ja-
painotukset](https://www2.ray.fi/fi/avustusten-suuntaaminen-ja-painotukset) Viitattu 1.10.2015
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. KASTE 2008–2011.*
Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015.*
Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:1
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) 2012–2015.*
TOIMEENPANOSUUNNITELMA. Sosiaali- ja terveysministeriön julkai-
suja 2012:20.
- Sosiaali- ja terveysministeriö: *Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti
sosiaalisesti kestävää ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa.*

Haastattelut:

- Kokemusasiantuntija K1, haastateltu 4.4.2014
- Kokemusasiantuntija K10, haastateltu 10.6.2014
- Kokemusasiantuntija K11, haastateltu 13.6.2014
- Kokemusasiantuntija K12, haastateltu 8.4.2015
- Kokemusasiantuntija K13, haastateltu 8.4.2015
- Kokemusasiantuntija K14, haastateltu 8.4.2015
- Työntekijät T8 ja T9, haastateltu 27.4.2015

Litteroidut keskustelut:

- Hanketyöntekijät A ja B, 10.4.2014

Tutkimukseen sisältyvät hankkeet

Mielenterveyden keskusliitto ry: Kokemusasiantuntemuksen ja -arvioinnin vakiinnuttaminen mielenterveys- ja päihdepalvelujen kehittämisessä

Ensi- ja turvakotien liitto ry: Miina - Väkivaltaa kokeneiden naisten osallisuuden ja voimaantumisen tukeminen

Youth Against Drugs: Kokemusasiantuntijuus ehkäisevässä huumeryössä

Vailla Vakinaista Asuntoa ry: Kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen asunnottomien palveluja suunniteltaessa ja tuotettaessa (Omat Avaimet 2012-2015)

Muotialan asuin- ja toimintakeskus: Palvelujen käyttäjien kouluttautuminen kouluttajiksi, arvioijiksi ja vertaistukiryhmien ohjaajiksi (KAVERI-projekti, 2001-2004) ja Ehkäisevän mielenterveystyön projekti – kokemustietoa mielenterveyden häiriöistä työikäisille (Kokemus tiedoksi –projekti 2005 – 2009)

Omaishoitajat ja läheiset –liitto ja Mielenterveysomaisten keskusliitto – FinFami: OPASTAVA – Asiakkaat ja ammattilaiset omaishoitoa kehittämässä (2012–2016)

Vantaan kaupunki: Mielen avain. Etelä-Suomen mielenterveys- ja päihdepalvelujen kehittämishanke.

Tampereen kaupunki: SOS II – Sosiaalisesti osalliseksi sosiaalityöllä (2013-2015)

KATJA MÄKINEN

4.

OSALLISTUMINEN LÄHENTÄMISEN JA YHTEISÖNRAKENTAMISEN VÄYLÄNÄ EU:N KANSALAISSUUSPOLITIIKASSA

JOHDANTO

Tässä luvussa analysoidaan osallistumisesta käytyä keskustelua Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia käsittelevissä asiakirjoissa. Tarkastelun kohteina ovat osallistuminen kansalaisuuden ulottuvuutena sekä se, millaista kansalaisuutta asiakirjoissa tuotetaan osallistumisesta puhumalla. Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia voidaan pitää osana yhä suositumpaa kansalaisten aktivointigenreä, sillä niissä on kyse kansalaisuuteen liittyvän toiminnan raamittamisesta ja mahdollistamisesta. Hallintovetoiset osallistumiskäytännöt ovat yleistyneet, kun päätöksenteko niin kutsutun uuden hallinnan (engl. *new governance*) myötä on siirtynyt yhä monimutkaisempiin verkostoihin ja kumppanuuksiin, joissa vallankäyttö ei useinkaan ole edustuksellista (Benz & Papadopoulos 2006; Pierre 2000). EU-hallinnolla on ollut merkittävä rooli niin hallinnon uudistamisyhtymien kuin uusien osallistumiskäytäntöjenkin levittämisessä (Saurugger 2010). Kansalaisten osallistumisen edistämi-

nen nimetään tavoitteeksi monilla hallinnan tasoilla ja aloilla, ja osallistuminen nähdään ratkaisuna lähes mihin tahansa yhteiskunnalliseen ongelmaan. Usein osallistumiseen kannustetaan demokratian nimissä. Toisaalta uuden hallinnan puhetavoissa osallistuminen nähdään keinona sitouttaa kansalaisia hallinnon tavoitteisiin ja osana julkisten tehtävien siirtoa kansalaisyhteiskunnalle. Osallistuminen on nähty tärkeänä kansalaisuuden elementtinä esimerkiksi republikanistisissa ja deliberatiivisissa sekä vahvan demokratian ja radikaalidemokratian käsityksissä kansalaisuudesta ja demokratiasta (Barber 1984; Mouffe 1992; Pateman 1972).

Luvussa tarkasteltavana olevat ohjelmat ovat nimeltään *Aktiivisen kansalaisuuden edistäminen* (ohjelmakausi 2004-2006), *Kansalaisten Eurooppa* (2007-2013) sekä *Perusoikeudet ja kansalaisuus* (2007-2013). Tutkimusaineisto koostuu EU:n eri toimielinten ohjelmia koskevista asiakirjoista vuosilta 2003-2007. Aineisto sisältää Euroopan komission antamat ohjelmaehdotukset, Euroopan unionin neuvoston yksin tai yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tekemät päätökset sekä Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston, Alueiden komitean ja Talous- ja sosiaalikomitean lausunnot prosessin alku- ja päätepisteiden väliltä. Viitatuksi asiakirjat on listattu luvun lopussa otsikon ”Primaariaineisto” alla.

Barbara Cruikshank (1999, 3) katsoo, että hallinnon osallistamispyrkimykset ovat aina ratkaisuehdotuksia johonkin ongelmaan. Peter Millerin ja Nikolas Rosen problematisoinnin käsite onkin hyödyllinen tarkasteltaessa osallistumista hallinnan muotona. Miller ja Rose (2008, 14–15; ks. myös Dean 1999, 22, 27–28) esittävät, että hallitseminen edellyttää hallittavan asian problematisointia. He kuvaavat problematisointia prosessina, jossa ongelmasta vastuutetaan jotakin yksilöllisen tai kollektiivisen käyttäytymisen aspektia, joka tuomitaan vaaralliseksi, vahingolliseksi, tuottamattomaksi, tehottomaksi tai riittämättömäksi suhteessa vaikkapa terveyden, onnellisuuden tai tyytyväisyyden ideaalitasoon. Miller ja Rose (2008, 15) jatkavat, että ongelmalliseksi tuomittu käytös pitää vielä tehdä vastaanottavaksi interventiolle eli tekniikoille ja instrumenteille, joiden kautta sen suhteen voidaan toimia ja mahdollisesti muuttaa sitä, sillä hallinnan näkökulmasta ei ole järkeä tunnistaa ongelmaa pyrkimättä samalla ratkaisemaan se.

EU:n kansalaisuusohjelmia koskevissa asiakirjoissa problematisoinniksi voidaan tulkita se, että unionikansalaiset esitetään niissä epäty-

dellisinä. Asiakirjoissa unionikansalaisuuden nykytila määritellään riittämättömäksi suhteessa integraation etenemisen ideaalitasoon. Se on riittämätön, koska kansalaiset eivät riittävästi tunnista itseään unionikansalaisiksi eivätkä ole tarpeeksi omaksuneet siihen liitettyjä identiteettejä, osallistumisen tapoja ja oikeuksia – eivät siis näe itseään sellaisina, kuin kansalaisuusohjelmissa heidät haluttaisiin nähdä.

Se että kansalaiset nähdään asiakirjoissa epätäydellisinä mutta kehityskelpoisina mahdollistaa hallitsemisen ja samalla kertoo jotain niistä vallan rationaliteeteista ja teknologioista, joiden kautta asiakirjoissa pyritään hallitsemaan kansalaisuutta. Kansalaisten riittämätön unionikansalaisuus on asiakirjoissa muodostettu ongelmaksi, jonka suhteen on tarpeellista ja oikeutettua toimia. Asiakirjoista välittyy näkemys, jonka mukaan epätäydellisiä kansalaisia täytyy ja voidaan täydellistää. Unionikansalaisuus ja siihen liittyvät politiikat voidaan nähdä pyrkimyksenä täyttää ”kansalaisuusvajetta”, joka muodostuu kansalaisuutta ja integraation etenemistä koskevien tavoitteiden ja niiden toteutumattomuuden välisestä epäsuhdasta. Täydellistämisen välineinä voidaan käyttää muun muassa kansalaisuusohjelmia. Niiden kautta kansalaisia rohkaistaan tulemaan ”eurooppalaisemmiksi” tarjoamalla foorumeja ”eurooppalaiselle” toiminnalle EU-tasolla. Toiveena on myös tehdä heistä aiempaa ”kansalaisempia” lisäämällä heidän tietoisuuttaan unionikansalaisuudesta ja Euroopan unionista ja sen toimielimistä.

EU:n kansalaisuusohjelmissa kansalaisilla katsotaan olevan liian vähän yhteyksiä sekä Euroopan unioniin että toisiinsa jäsenvaltioiden rajojen yli, ja tätä pidetään ongelmana. Osallistumista esitetään keinoksi lähentää kansalaisia niin Euroopan unioniin kuin toisiinsakin ja rakentaa Euroopan unionia yhteisönä. Osallistamispyrkimykset voidaan nähdä osana EU:n legitimitietin etsintää. EU-integraatio on edennyt pitkään jäsenvaltioiden ja talouseliitin yhteistyönä. Sen legitimitietin ajateltiin perustuvan jäsenmaihin, mutta sittemmin legitimitiettiä alettiin hakea suoraan kansalaisilta. Osallistamispyrkimysten taustalla on oletus, että kansalaisten on helpompi hyväksyä sellainen organisaatio, jossa he itse kokevat olevansa mukana. Euroopan unionin politiikka-asiakirjoissa toistetaankin tavoitetta saada kansalaisia osallistumaan EU:n toimintaan ja lähentää heitä Euroopan unioniin. Tässä luvussa tarkastellaan, mihin kansalaisia pyritään osallistamaan näitä päämääriä tavoiteltaessa.

Keskeisimmät areenat, joille osallistuminen asiakirjoissa sijoitetaan, ovat puheena olevat EU-ohjelmat itse sekä ”Euroopan rakentaminen” ja integraatio. Molempia osallistumisen muotoja voidaan tulkita keinoina lähentää kansalaisia sekä vertikaalisesti unioniin että horisontaalisesti toisiinsa. Asiakirjoissa puhutaan lisäksi hiukan osallistumisesta muillekin areenoille, kuten julkiseen keskusteluun ja EU-asioihin. Myös tällaisen osallistumisen voidaan nähdä edistävän kansalaisten niin vertikaalista kuin horisontaalistakin lähentämistä.

Tässä luvussa tulkitaan osallistumista EU:n kansalaisuusasiakirjoissa sekä lähentämisen väylänä kansalaisten ja EU:n välillä ja kansalaisten kesken että yhteisönrakennuksen välineenä. Ensiksi analysoidaan niitä EU-asiakirjojen keskusteluja, joissa käsitellään vertikaalista lähentämistä eli kansalaisten osallistumista integraatioon. Tässä yhteydessä tarkastellaan osallistumiskeskustelujen ohuita yhteyksiä demokratiaan sekä asiakirjojen suhteellisen vähäisiä keskusteluja kansalaisten osallistumisesta vallankäyttöön. Seuraavaksi tarkastelu siirtyy horisontaaliseen lähentämiseen eli analyysiin siitä, miten asiakirjoissa puhutaan osallistumisesta EU-ohjelmiin. Osallistumiskeskustelujen tiivistä yhteyttä yhteisönrakennukseen tulkitaan yhteisön kautta hallintana. Tämän jälkeen huomio kiinnittyy siihen, kuinka osallistuminen näyttäytyy EU-asiakirjoissa samanaikaisesti sekä vapaaehtoisena että velvollisuutena. Kysymykseksi nousee se, miten EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan käsitystä unionikansalaisista epätäydellisinä mutta kehityskelpoisina yhteisön jäseninä. Lopuksi tarkastellaan kokoavasti, minkälaista kansalaisuutta asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa tuotetaan. Aluksi kuitenkin analyysiä taustoitetaan lyhyellä yleiskatsauksella EU:n kansalaisuuspolitiikan elementteihin.

KANSALAIUUUS JA OSALLISTUMINEN EU:N KANSALAIUUSSPOLITIIKASSA

Vuonna 2013 unionikansalaisuus täytti kaksikymmentä vuotta, ja Euroopan unionissa vietettiin Euroopan kansalaisten teemavuotta, jota koskevissa teksteissä osallistumista pidettiin tärkeänä (Euroopan kansalaisten teemavuosi 2013). Euroopan unionin kansalaisuus säädettiin Maastrichtissa solmitussa ja vuonna 1993 voimaan tulleessa Euroopan unionin

perustamissopimuksessa. Se kuuluu kaikille jäsenmaiden kansalaisille. Kansalaisuutta koskevassa artiklassa numero 8 (Euroopan yhteisöt 1995) määrätään EU-kansalaisille oikeus liikkua ja oleskella vapaasti yhteisössä sekä oikeus diplomaatti- ja konsulisuojeluun oman jäsenvaltionsa ulkopuolisen kolmannen maan alueella, jossa hänen oma jäsenvaltionsa ei ole edustettuna. Myös poliittiset oikeudet sisältyvät Maastricht-kansalaisuuteen, sillä artiklassa säädetään vaalioikeudet Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinpaikan kunnallisvaaleissa (emt.). Nämä oikeudet ihminen saa ilman kyseisen maan kansalaisuutta eli ne pohjautuvat EU-kansalaisuuteen. Artiklassa EU-kansalaiselle myönnetään oikeus vedota Euroopan parlamenttiin ja kääntyä Euroopan oikeusasiamiehen puoleen (emt.). Artikla velvoittaa komission laatimaan säännöllisin väliajoin kansalaisuuskertomuksen, jossa tarkastellaan, miten kansalaisuus on käytännössä toteutunut (emt.).

Samassa Maastrichtin sopimuksessa unionin toimivaltaan liitetiin kulttuuri, kuluttajansuojelu, koulutus ja nuoriso (Euroopan yhteisöt 1995). Tällä pyritään osaltaan siihen, että Euroopan unioni tuntuisi konkreettisemmin kansalaisten jokapäiväisessä elämässä. Samalla näillä kuten monilla muillakin politiikanaloilla myös tuotetaan kansalaisuutta. Kansalaisuuspolitiikka ei EU:ssa muodostakaan yhtenäistä politiikkalohkoa, vaan kansalaisuusasioita käsitellään eri asioiden yhteydessä. Esimerkiksi juuri kulttuuri-, koulutus- ja nuoriso-ohjelmat voidaan nähdä osana EU:n kansalaisuuspolitiikkaa ja Maastricht-kansalaisuuden toimeenpanoa ja tunnetuksi tekemistä. Niistä, samoin kuin tässä tarkasteltavina olevista kansalaisuusohjelmistakin, myönnetään rahaa kansalaisyhteiskunnan toimijoille, vaihtoihin, hankkeisiin ja tapahtumiin, joihin osallistuu kansalaisia eri maista. Ohjelmien puitteissa tapahtuva osallistuminen on enimmäkseen viranomaisvetoista ja osallistumisen muodot ja paikat ovat usein valmiiksi määritellyt. Jos kansalaisten roolina osallistuessaankin on hallinnon päätösten toimeenpano tai legitimointi, kansalaisuus ei ole poliittinen asema, joka liitettäisiin vallasta kamppailuun.

Keskenään erilaisista elementeistä koostuvassa Euroopan unionin kansalaisuuspolitiikassa kansanäänestykset ja kansalaisaloite ovat harvoja tilanteita, joissa kansalaisilla on ollut selkeä asema vallankäyttäjinä. Monissa maissa Euroopan unioniin liittymisestä on päätetty kansanäänestyksen kautta. Vuonna 2005 EU:n perustuslakiluonnoksen

hyväksymisestä järjestettiin kansanäänestys Alankomaissa ja Ranskassa. Molempien maiden kielteinen vaalitulos johti perustuslain hylkäämiseen ja kriisiin EU:ssa. Myös Espanjassa ja Luxemburgissa järjestettiin vuonna 2005 kansanäänestys, mutta niissä enemmistö kannatti perustuslakiluonnosta. Kesäkuussa 2008 Irlannin kansanäänestyksessä hylättiin perustuslakiluonnoksen keskeisiä määräyksiä sisältävä Lissabonin sopimus. Muutosten jälkeen irlantilaiset hyväksyivät sopimuksen uudessa kansanäänestyksessä vuonna 2009. Nämä ovat esimerkkejä siitä, että jäsenmaiden kansanäänestyksillä voi olla vaikutusta EU:n politiikkaan. Tyypillistä on, että ensimmäisessä kansanäänestyksessä torjutaan mutta toisessa hyväksytään ehkä vain hiukan muutettu sopimus. Esimerkiksi Irlanti torjui Nizzan sopimuksen kansanäänestyksessä vuonna 2001, mutta hyväksyi sen uudessa kansanäänestyksessä 2002, ja Tanskassa Maastrichtin sopimus hyväksyttiin vasta toisessa kansanäänestyksessä 1993. Maastrichtin sopimuksesta järjestettiin kansanäänestys myös Irlannissa ja Ranskassa vuonna 1992. Vuonna 2000 Tanskassa järjestettiin kansanäänestys Euroopan talous- ja rahaliitosta. Tanska (2000) ja Ruotsi (2003) jäivät yhteisvaluutta euron ulkopuolelle kansanäänestysten perusteella. Iso-Britanniassa on tarkoitus järjestää kansanäänestys EU:n jäsenyydestä luopumisesta kesällä 2016. Usein kansanäänestysten merkitystä arvioitaessa uskotaan äänestäjien ottavan vaalissa kantaa yhtä paljon kyseisen maan sisäisiin asioihin kuin EU-politiikkaan. Kansanäänestykset, joissa EU-sopimusta tai EU:iin liittymistä vastustava kanta on voittanut, tuovat usein esiin äänestäjien ja poliittisen eliitin välisen mielipidekuilun. (Ks. Kuźelewska 2009.)

Kansalaisaloite otettiin käyttöön Lissabonin sopimuksella vuonna 2012. Kansalaisaloite koskee kansalaisten vallankäyttöä nimenomaan Euroopan unionissa. Sen kautta voi pyytää Euroopan komissiota ehdottamaan lainsäädäntöä sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Aloitteeseen vaaditaan vähintään miljoonan kansalaisen yhden vuoden aikana kerätyt allekirjoitukset vähintään neljäosassa jäsenvaltioista. Kansalaisaloitteen voi järjestää kansalaistoimikunta, joka koostuu vähintään seitsemästä unionikansalaisesta, jotka asuvat kaikki eri jäsenvaltioissa. Mikäli tarvittavat allekirjoitukset saadaan kerättyä, organisoijat osallistuvat Euroopan parlamentin järjestämään kuulemiseen. Komissiolla on kolme kuukautta aikaa tutkia aloitetta ja päättää, miten toimia sen suhteen.

Ensimmäisten eurooppalaisten kansalaisaloitteiden keruu-aika päättyi marraskuussa 2013. Kahdeksasta aloitteesta kolmelle saatiin vaadittu miljoona allekirjoitusta ja vähimmäismäärä allekirjoituksia vähintään seitsemässä jäsenmaassa. Nämä aloitteet olivat ”Vesi on perusoikeus”, ihmisalkioiden suojelua puolustava ”Yksi meistä” ja ”Ei eläinkokeille”. Ensimmäisenä eurooppalaisena kansalaisaloitteena toimitettiin komissiolle joulukuussa 2013 ”Vesi on perusoikeus” -aloite.

Eurooppalainen kansalaisaloite mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon kansainvälisesti. Uutta siinä on lisäksi se, että allekirjoituksia kerätään myös internetissä. Pelkästään osallistumismahdollisuuksien lisääminen ei välttämättä paranna demokratiaa. Onkin keskusteltu, missä määrin kansalaisaloite auttaa ratkaisemaan EU:n demokratiavajetta (García & Greenwood 2012; García & Del Rio Villar 2012; Szeligowska & Mincheva 2012).

OSALLISTUMINEN VERTIKAALISENA LÄHENTÄMISENÄ

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman lähtökohdaksi kuvataan tilanne, jossa ”unionin kansalaiset näyttävät jossain määrin etäänntyneen EU:n toimielimistä ja heidän on vaikea nähdä itsensä osana Euroopan yhdentymisprosessia” (Komissio 2005a, 2). Ohjelmaehdotuksessa kuitenkin vakuutetaan, että ”Unionin kansalaiset ovat tämän prosessin ytimessä ja heidän osallistumisensa on olennaisen tärkeää, kun halutaan varmistaa Euroopan unionin demokraattinen ja tasapainoinen kehitys” (emt.). Ohjelman mukaan ”unioni ja sen toimielimet olisi tuotava lähemmäs jäsenvaltioiden kansalaisia” (Komissio 2005a, 10). Komission (2005a, 2) ehdotuksessa *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmaa oikeutetaan sillä, että ”unionissa tarvitaan ohjelma, jossa kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen [---] ja jolla vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa”.

Kansalaisten Eurooppa -ohjelman yleistavoitteena on tarjota ”kansalaisille mahdollisuus toimia vuorovaikutuksessa ja osallistua [---] Euroopan rakentamiseen kehittäen näin Euroopan unionin kansalaisuutta” (Komissio 2005a, 3, 10; Neuvosto 2006, 71, 78; Talous- ja sosiaaliko-mitea 2005, 29; Päätös 2006, 34). Kansalaisia kannustetaan osallistu-

maan myös ”unionin kehittämiseen” (Komissio 2005a, 5, 6, 8, 9) sekä *aktiivisen kansalaisuuden* ohjelmassa ”Euroopan unionin yhdentymistä koskeviin pohdintoihin ja keskusteluihin” (Komissio 2003, 8). *Perusoi-keudet ja kansalaisuus* -ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa tavoitteeksi asetetaan Eurooppa-neuvostoon viitaten ”saada kansalaiset mukaan Euroopan yhdentymishankkeeseen kannustamalla aktiiviseen kansalaisuuteen” (Komissio 2005b, 40).

Kansalaisia kannustetaan siis osallistumaan Euroopan ja unionin kehittämiseen ja lähentymään Euroopan unionia. Kansalaisuus näyttää tällöin rinnastuvan EU-yhteisön jäsenyyteen ja integraatiossa ”mukanaoloon”. Tämän voi tulkita pyrkimykseksi rakentaa kansalaisten toiminnan kautta Euroopan unionista kansalaisten yhteisöä ja näin muuttaa aiempaa kuvaa unionista valtioiden tai talouden yhteisönä.

Osallistumisen merkityksellistäminen osaksi lähentämistä ja yhteisönrakennusta näkyy myös yhteistyön korostamisessa ja siinä, että EU:n kansalaisuusasiakirjoissa osallistumisen tärkein arena ”Euroopan rakentamisen” ohella ovat EU-ohjelmat. Pyrkimys lähentämiseen ja yhteisönrakennukseen on havaittavissa lisäksi siinä, että osallistuminen sijoitetaan ennen kaikkea EU-tasolle, vaikkakin Alueiden komitea pitää esillä myös alue- ja paikallistasoa. Näin kansalaisille kerrotaan, että EU-taso on heidän relevantti toimintaympäristönsä. Asiakirjoissa kansalaisia ohjeistetaan, miten heidän pitäisi toimia suhteessa Eurooppaan. Osallistumiskeskusteluissa luodaan siis samanaikaisesti sekä paikkaan sidottua eurooppalaista kansalaisuutta että EU-tasolla jäsenvaltioiden rajojen yli liikkuvaa kansalaisuutta.

Vaikka rakenteilla olevaa yhteisöä ja unionikansalaisia sen jäseninä määritellään eurooppalaisiksi, asiakirjojen EU-yhteisö ei kuitenkaan ole maantieteellinen yksikkö, vaan pikemminkin kuviteltu yhteisö (Anderson 1999). Benedict Anderson (1999, 6) korostaa, että kaikki yhteisöt ovat kuviteltuja, vain toisistaan poikkeavin tavoin. Anderson (1999, 53) toteaa, että maantieteelliset tai poliittishallinnolliset markkinavyöhykkeet eivät luo kiintymyksiä: ”Kuka haluaisi kuolla Comeconin tai EEC:n puolesta”. Selitystä siihen, miksi ajan myötä hallinnollisia yksiköitä on kuitenkin alettu nähdä isänmaina, on etsittävä hänen mukaansa siitä, miten hallinnolliset organisaatiot luovat merkityksiä. Menneisyys on yksi merkitysten tuottamisen keino ja osa yhteisön rakentamista (Anderson

1999, 187-206). EU-yhteisöä rakennettaessa on tuotettu käsitystä integraation juurista esimerkiksi kulttuuriperintöön kohdistuvalla toiminnalla ja nimetty historiaa ja perintöä ”eurooppalaisiksi”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa Euroopan aktiivinen muistiperintö -toimi koskee sellaisten hankkeiden tukemista, jotka liittyvät natsivallan ja stalinismin ajan uhrien muiston säilyttämiseen (Päätös 2006, 35). EU-maiden menneisyyteen kuuluvista konflikteista ei asiakirjoissa tämän enempää keskustella, vaan niissä korostetaan menneisyyden yhteisyyttä.

Osallistumista voidaan tulkita läheisyyden teknologiana, joka on yksi William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 76–78) käsittelemistä vallan teknologioista. EU:n kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa Euroopan unioni näyttäytyy kehikkona, johon pitäisi saada kansalaisia ”mukaan” asiakirjoissa säädellyllä tavalla. Osallistuminen nähdään ratkaisuna EU:n monimutkaiseksi ja etäiseksi koettuun byrokraatiaan. EU-asiakirjoissa kansalaisten aktivointi on siis oikeastaan kansalaisten integrointia. Osallistumista käytetään asiakirjoissa taivuttelun välineenä ja retorisenä tekona, joka pyrkii vakuuttamaan kohteensa tietyistä annetuista uskomuksista, preferensseistä ja identiteeteistä (Walters & Haahr 2005, 83). Asiakirjojen osallistamispyrkimyksiä voidaan tulkita legitimaationa, joka perustuu oletukseen, että kansalaiset kokevat integraation ja Euroopan unionin oikeutettuna, mikäli pääsevät itse osallistumaan siihen. Asiakirjojen keskustelut osallistumisesta eivät kuitenkaan vahvista sellaista demokraattista legitimitettä, joka perustuisi kansalaisten osallisuuteen päätöksenteossa.

Euroopan unionin demokraattista legitimitettä olisi mahdollista kohentaa unionikansalaisille perustamissopimuksissa myönnettyjen vaalioikeuksien kautta. Unionikansalaisille myönnetään perustamissopimuksissa oikeus äänestää ja asettua ehdolle Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinmaansa paikallisvaaleissa. *Perusoikeudet ja kansalaisuus* -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa osallistuminen kytketään demokraattiaan – nimenomaan unionikansalaisuuteen pohjautuen – sillä tavoitteeksi nimetään ”tiedottaa kaikille henkilöille heidän oikeuksistaan, myös niistä, jotka johtuvat unionin kansalaisuudesta, jotta unionin kansalaisia rohkaistaan osallistumaan aktiivisesti demokratian toimintaan unionissa” (Päätös 2007, 35; Komissio 2005b, 33). Muissa kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa tästä ei juurikaan keskustella. *Kansalaisten Eurooppa*

-ohjelmaehdotuksessa kylläkin todetaan vähäinen osallistuminen Euroopan parlamentin vaaleihin, mutta sitä pidetään merkinä siitä, kuinka kaukaisina kansalaiset näkevät EU-instituutiot ja kuinka vaikeaa heidän on identifioitua EU-integraatioon (Komissio 2005a, 2). Vaaliosallistuminen nähdään siis tärkeänä tekijänä kansalaisten ja unionin välisessä suhteessa, mutta se nähdään identifioitumisen ja lähentymisen ongelmana pikemminkin kuin demokraattisuuden ongelmana.

Vaikka vaaliosallistumisesta vaietaan asiakirjoissa, niistä löytyy kuitenkin muutama maininta osallistumisesta julkiseen keskusteluun ja EU-asioihin. Alueiden komitea (2003, 47) pohtii, miten ”EU:n kansalaiset pääsevät osallistumaan julkiseen keskusteluun”. *Aktiivisen kansalaisuuden edistämistä* koskevissa ohjelma-asiakirjoissa viitataan eurooppalaista hallintotapaa koskevaan komission valkoiseen kirjaan, jossa painotetaan ”kansalaisten osallistumista politiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon sekä kansalaisyhteiskunnan ja siihen kuuluvien organisaatioiden osallistumista” (Komissio 2003, 2; Alueiden komitea 2003, 49). Ohjelmaa koskevassa ehdotuksessa (Komissio 2003, 10) mainitaan Sosiaalialan kansalaisjärjestöjen foorumin osallistumisesta omaa alaansa koskevien ”EU:n toimintalinjojen kehittämiseen”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmaa koskevissa asiakirjoissa viitataan Eurooppa-neuvostoon, joka on rohkaisut unionin toimielimiä edistämään ”kansalaisten osallistumista julkiseen elämään ja päätöksentekoon” (Parlamentti 2006, 189; Neuvosto 2006, 69). Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 34) korostaa, että *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmasta on jaettava avustuksia ”ainoastaan sen perusteella, miten toimet vaikuttavat aktiiviseen unionin kansalaisuuteen ja siihen, miten kansalaiset osallistuvat Euroopan unionin kehittämiseen sekä sen politiikkojen määrittelyyn ja täytäntöönpanoon”. Näitä otteita voidaan tulkita unionikansalaisten kannustamisena vallankäyttöön. Myös niissä on kyse pyrkimyksestä lähentää kansalaisia ja Euroopan unionia toisiinsa, mutta toimintalinjojen kehittäminen, julkinen elämä ja päätöksenteko sekä politiikkojen määrittely viittaavat kansalaislähtöisempään lähentymiseen, joka mahdollisesti voisi saada aikaan vaikutuksia ja muutoksia EU:ssa.

OSALLISTUMINEN HORISONTAALISENA LÄHENTÄMISENÄ

”Euroopan rakentamisen” lisäksi osallistuminen sijoitetaan EU:n kansalaisuusohjelma-asiakirjoissa itse puheena oleviin EU-ohjelmiin. *Aktiivisen kansalaisuuden* ohjelmassa tuen kohteeksi nimetään ”kansalaistapaamiset ja keskustelut [--], epäviralliset pohdinta- ja koulutushankkeet, kansalaisten osallistumista ja aloitteellisuutta edistävät hankkeet, kansalaisten ja heidän järjestöjensä välinen vaihtotoiminta, yhteisön toimintaa koskevan tiedon levittäminen” (Komissio 2003, 10). *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa ”aktiivisten kansalaisten Eurooppa” on se osa ohjelmaa, ”jonka kohteena on nimenomaisesti toiminta, jossa kansalaiset ovat mukana” (Päätös 2006, 38). Se käsittää ystävyyskuntatoiminnan, johon sisältyy ”kansalaisten välistä suoraa vaihtoa”, tapaamisia, konferensseja, seminaareja ja niihin liittyviä julkaisuja. Lisäksi ohjelman pyrkimyksenä on tukea kansalaisjärjestöjä sekä ”erilaisia kansainvälisiä ja laaja-alaisia hankkeita, joihin kansalaiset osallistuvat suoraan”. (Päätös 2006, 38-39; katso myös Komissio 2005a, 5.) Ihannetoimijana ohjelmissa nähdään verkosto, ja ohjelmien avainsanoja ovat yhteistyö ja liikkuvuus. Kaikissa ohjelmissa tuetaan kokouksia, tapaamisia, dialogia ja vaihtoa. Tällaista keskustelua osallistumisesta voidaan tulkita horisontaalisena lähentämisenä eli pyrkimyksenä lähentää unionikansalaisia toisiinsa. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmalla pyritäänkin ”edistämään eri jäsenvaltioiden kansalaisten välisten yhteyksien lisäämistä” (Komissio 2005a,10).

Osallistuminen ohjelmiin on enimmäkseen valmiiksi määriteltyä ja tarkkaan säädeltyä. Tästä poiketen Talous- ja sosiaalikomitea (2005, 33) korostaa kansalaisten aktiivisempaa roolia *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa koskevassa lausunnossaan: ”olisi ensiarvoisen tärkeää, että kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt osallistuisivat tiiviisti tapahtumien ideointiin ja toteutukseen” tai vielä mieluummin tekisivät aloitteen tapahtumista. Yksi kriteeri tuen saamiselle on kansalaisten osallistuminen rahoitettavan järjestön organisaatioon (Komissio 2003, 13; Päätös 2004, 12). Vaikka tällaista kansalaisten aloitteellisuutta korostavaa keskustelua asiakirjoissa esiintyykin, yleisempää on kuitenkin osallistumisen sääntely.

Asiakirjoissa näkyy ajatus pienten yhteisöjen tuottamisesta. Jos kansalaiset osallistuvat ohjelmiin ja lähentyvät näin toisiinsa, osallistujien keskuuteen voi muodostua pieniä yhteisöjä, jotka kenties jäävät väliaikaisiksi

tai jatkavat toimintaansa vielä EU-rahoitteisen hankkeen päätyttyä.

Kootaan yhteen paikallisyhteisöjen jäseniä kaikkialta Euroopasta jakamaan ja vaihtamaan kokemuksia, näkemyksiä ja arvoja, jotta opitaan menneestä ja rakennetaan tulevaa varten. Ohjelmassa edistetään unionin kansalaisten osallistumista suoraan ohjelman toimiin sekä eurooppalaisen identiteetin käsitteen kehittämiseen. Yksi tehokkaimmista osallistumistavoista on muiden kulttuurien kokeminen suoraan ympäristössä, joka on suotuisa tiedonvaihdolle ja jossa oppimisen lähtökohdaksi käytetään osallistumista pohjimmiltaan eurooppalaisiin asioihin ja toimiin. Kulttuurienvälinen vaihto osaltaan lisää keskinäistä tietämystä Euroopan kansojen kulttuurista ja historiasta, joten sen myötä nostetaan esille yhteistä kulttuuriperintöä ja lujitetaan yhteisen tulevaisuuden perustaa. (Komissio 2005a, 4.)

Asiakirjoissa ohjelmien tavoitteiksi asetetaan kulttuurivaihto ja kulttuurienvälinen oppiminen. Ohjelmien halutaan tarjoavan mahdollisuuden kokemusten, näkemysten, arvojen, kulttuurien ja tietojen jakamiseen ja vaihtamiseen sekä oppimiseen. Ohjelmiin osallistuminen mahdollistaa osallistumisen ”eurooppalaisen identiteetin käsitteen kehittämiseen” ja ”pohjimmiltaan eurooppalaisiin asioihin” sekä yhteisen kulttuuriperintön esiintuomisen ja yhteisen tulevaisuuden perustan lujittamisen.

Tuottamalla tällaisia yhteisöjä ohjelmaosallistumisen kautta voidaan siis edistää myös koko Euroopan unionin rakentamista yhteisönä. Kansalaisten lähentäminen sekä toisiinsa että Euroopan unioniin määritelläänkin *Aktiivisen kansalaisuuden* ohjelman tarkoituksiksi.

Tällä päätöksellä perustetaan yhteisön toimintaohjelma unionin aktiivisen kansalaisuuden alalla toimivien organisaatioiden ja tämän alan toimien tukemiseksi. Ohjelman tarkoituksena on [---] b) lähentää Euroopan unionin kansalaisia ja toimielimiä toisiinsa c) saada kansalaiset tiiviisti mukaan Euroopan unionin yhdentymistä koskeviin pohdintoihin ja keskusteluihin d) lujittaa suhteita ja lisätä vaihtoa ohjelmaan osallistuvien maiden kansalaisten välillä erityisesti ystävyys-kaupunkisuhteita kehittämällä. (Komissio 2003, 7-8.)

Myös *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmassa tavoitteeksi asetetaan sekä EU:n ja kansalaisten lähentäminen toisiinsa että EU-Euroopan rakentaminen yhdessä kansalaisten kanssa:

Jotta Euroopan unioni voidaan tuoda lähemmäs kansalaisia ja jotta kansalaiset voivat täysipainoisesti osallistua yhä tiiviimmän Euroopan rakentamiseen, on tarpeen lähestyä osallistujavaltioiden kaikkia kansalaisia ja kaikkia näissä valtioissa laillisesti asuvia ja ottaa heidät mukaan kansainväliseen vaihto- ja yhteistyötoimiin, jotka osaltaan kehittävät tunnetta yhteisten eurooppalaisten ihanteiden piiriin kuulumisesta. (Neuvosto 2006, 69; Päätös 2006, 32.)

Keskustelua osallistumisesta EU-ohjelmiin voidaan siis tulkita paitsi pyrkimyksenä lähentää kansalaisia toisiinsa myös pyrkimyksenä lähentää heitä Euroopan unioniin. Siten osallistumiskeskusteluissa on puhe samalla sekä pienten yhteisöjen tuottamisesta että EU-yhteisön tuottamisesta. Asiakirjat seuraavat Jean Monnet'n näkemystä siitä, että integraatio toteutuu pienten ryhmien kautta (ks. Walters ja Haahr 2005, 28–31). Ohjelmista rahoitettuihin hankkeisiin osallistumalla kansalainen joutuu-kin tekemisiin Euroopan unionin kanssa vähintään välillisesti.

EU:n kansalaisuusohjelmissa pyritään luomaan yhteyksiä niin yksilöiden kuin eri territoriaalisten tasojen välille ja muodostamaan EU-Euroopasta niiden kautta tuttu ja läheinen paikka. Ohjelmista tuettavaa toimintaa nimitetään muun muassa yhteistyöksi, vaihdoksi, dialogiksi ja verkostoiksi. Yksi Bialasiewiczin, Eldenin ja Painterin (2005, 334) hahmottamista Eurooppaa koskevista spatialisaatioista onkin erityinen ”verkostoitunut Eurooppa”. EU:n kansalaisuusohjelmissa yhteyksien ja niiden luomisen kautta käytetään valtaa (Allen 2008, 1620–1621), jolla kansalaisia pyritään sosiaalistamaan ja sopeuttamaan integraatioon. Kansalaisuusohjelmien osallistumiskeskusteluista voidaan tunnistaa edistyneelle liberalismille tyypillisiä vallan teknologioita, kuten verkostot, kumppanuusmekanismit, empowerment-tekniikat, benchmarking-proseduurit ja parhaiden käytäntöjen menetelmät (Walters & Haahr 2005, 118–119).

Yhteyksien ja yhdessä toimimisen merkitystä korosti myös integraation perustajiin kuulunut Jean Monnet (1978). Hän koki, että se, missä ihminen on mukana, muokkaa häntä. Monnet (1978; katso myös Wal-

ters ja Haahr 2005, 32) näki, että integraation alkuvaiheessa suunnitteluryhmillä pyrittiin muokkaamaan osallistujien subjektiviteettia, ja hän uskoi, että jäsenvaltioiden korkeiden virkamiesten yhteistyö saisi aikaan ”eurooppalaista henkeä”, joka varastoituisi instituutioihin ja vähitellen kenties laajenisi muuhun väestöön (Vähä-Sipilä 2011). Myös kansalaisuusohjelmilla ja niissä ehdotetuilla kansalaisten osallistumismuodoilla voidaan muokata osallistujien toimijuutta. Niissä puhutaan ”eurooppalaista henkeä” muistuttavista asioista, jotka voivat ”tarttua” tai levitä ohjelmien puitteissa tapahtuvan yhteistoiminnan välityksellä. Tätä voidaan tulkita pyrkimyksenä tuottaa sellaisia subjektiviteettejä, joiden kautta voidaan hallita (Dean 1999, 71).

Euroopan unionissa tarvitaan ohjelma, jossa kansalaiset nostetaan tapahtumien keskipisteeseen ja heille tarjotaan mahdollisuus kantaa täysimääräisesti vastuunsa unionin kansalaisina ja jolla vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa. Ohjelmassa on tarkoitus kannustaa eri maiden kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen yhteistyötä tapaamisten, yhteisen toiminnan ja omien ideoiden kehittämisen muodossa Euroopan laajuisessa ympäristössä kansalliset näkemykset ylittävällä tavalla ja monimuotoisuutta kunnioittaen. Keskinäinen yhteisymmärrys, yhteisvastuullisuus ja tunne kuulumisesta Eurooppaan ovat keskeisiä kansalaisten osallistumista edistäviä tekijöitä. (Komissio 2005a, 2.)

Kansalaisten Eurooppa -ohjelmaehdotuksessa osallistuminen ja sen edistäminen kytketään ”keskinäiseen yhteisymmärrykseen, yhteisvastuullisuuteen ja tunteeseen kuulumisesta Eurooppaan”. Tällaista keskustelua voidaan tulkita siten, että ohjelmaosallistumisen halutaan muokkaavan subjektiviteetteja. Osallistumisen ohjelman puitteissa uskotaan vahvistavan ”tunnetta yhteisistä eurooppalaisista ihanteista” (Komissio 2005a, 9) – ja siltä osin siis muokkaavan subjektiviteetteja. Myös kulttuurivaihdon, yhteisten arvojen, yhteisen menneisyyden ja eurooppalaisen identiteetin painottaminen ja liittäminen osallistumiseen (esimerkiksi Komissio 2005a, 4) voidaan tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa subjektiviteetteihin.

Osallistumiskeskusteluissa jäsenvaltioiden kansalaisia rohkaistaan toimimaan yhdessä ja muodostamaan verkostoja, yhteistuotantoja ja vaih-

toja. Voimakas kannustaminen liikkuvuuteen voidaan tulkita pyrkimyksenä muodostaa uusia yhteisöjä yli valtorajojen ja rakentaa liikkuville kansalaisille tunnetta samaan yhteisöön kuulumisesta. Kun kansalaisille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua EU-integraatioon ja ohjelmiin, samalla rakennetaan Euroopan unionia yhteisönä ja tuotetaan yhteistä eurooppalaista identiteettiä sekä EU-yhteisölle että sen jäsenille.

EU:n kansalaisuusasiakirjojen osallistumiskeskusteluissa voidaan siis tunnistaa pyrkimyksiä tuottaa sekä subjektiviteetteja että yhteisöjä, ja nämä pyrkimykset kietoutuvat myös toisiinsa. Nikolas Rose (1999a, 176) nimittää yhteisöjen kautta hallinnaksi pyrkimyksiä luoda yhteisöjä ja niiden jäsenyyttä. Yhteisöä tuotetaan hallinnon sektoriksi, ja sen voimia voidaan mobilisoida ja käyttää uusissa ohjelmissa ja tekniikoissa, jotka edistävät ja ohjastavat itsehallintaa, identiteetin rakentamista, henkilökohtaista etiikkaa ja kollektiivisia lojaalisuuksia (emt.). Hallittavat yhteisöt ovat paikallistettuja, heterogeenisiä, limittyviä ja moninaisia. Ne voivat muodostua esimerkiksi uskonnon, ekologian, feminismin, elämäntyylin, terveysongelman tai paikallisen aktivismin ympärille. (Miller & Rose 2008, 90.) Yhteisöt muodostuvat sellaisten kuulumisen verkostojen varaan, joihin identifioituminen tuntuu spontaanilta, luonnolliselta ja emotionaaliselta. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa yhteyksiä luodaan käyttämällä yhteisön kieltä, jolla tuotetaan Euroopan unionia korostavia symboleja, narratiiveja ja identifikaatioita. Niitä tarvitaan, jotta ihmiset tulisivat tietoisiksi EU-yhteisöstä. Ne voidaan nähdä yhteisön kautta hallintaan kuuluvina strategioina, joilla subjektiviteetteja ja näiden yhteyksiä yhteisöön muotoillaan uudelleen (Miller & Rose 2008, 91–92; Rose 1999a, 176).

EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluja voidaan tulkita hallinnallisenä kommunitarismina, jossa viranomaiset diskursiivisesti tuottavat yhteisöä hallinnan sektoriksi (Rose 1999a, 167–184; Miller & Rose 2008, 88–94; Rose 1999b; Delanty 2006, 87–90). Hallinnalliselle kommunitarismin on tyypillistä viranomaisten aloitteellisuus. Asiakirjoissa toimija on useimmiten EU, kun taas kansalaiset ovat kohteita tai välineitä EU:n määrittämässä viitekehyksessä: osallistuminen on osallistamista. Konkreettinen esimerkki tällaisesta yhteisön kielestä ovat EU-asiakirjoissa tuotetut aluekonstruktiot ”kansalaisten Eurooppa”, ”eurooppalainen kulttuurialue” sekä ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue” (Mäkinen 2012).

VAPAAUS JA VELVOLLISUUS OSALLISTUA

Osallistuminen Euroopan rakentamiseen esitetään asiakirjoissa kaikkien yhteisenä tehtävänä ja melkein pä kansalaisen velvollisuutena: sen merkitystä koko EU-integraatiolle korostetaan ikään kuin kansalaiset olisivat vastuussa integraatiosta. Komission (2005a, 2) ohjelmaehdotuksen mukaan kansalaisten ”olisi oltava tietoisia myös velvollisuuksistaan kansalaisina ja osallistuttava aktiivisesti Euroopan yhdentymisprosessiin”. *Kansalaisten Eurooppa* -ohjelmalla ”heille tarjotaan mahdollisuus kantaa täysimääräisesti vastuunsa unionin kansalaisina ja [...] vastataan tarpeeseen lisätä kansalaisten osuutta Euroopan rakentamisessa”. Näin kansalaisia vastuutetaan integraation etenemisestä. Tarkka tehtävänanto muistuttaa Clive Barnettin (2001, 412) huomiota siitä, että EU:n kulttuuritoiminnassa ihmisiä ja EU-instituutioita lähennetään toisiinsa juuri täsmällisesti määriteltyihin käytäntöihin osallistumisen kautta. Myös osallistumisen sijoittaminen ohjelmien valmiisiin kehyksiin on tällaista säädeltyä lähenämistä.

EU:n avoimen koordinaation menetelmää (AKM) tutkiessaan William Walters ja Jens Henrik Haahr (2005, 124) tulkitsevat, että AKM:ssa toimijuuden teknologiat sekä vahvistavat että ovat riippuvaisia kollektiivisista subjekteista. Subjekteja hallitaan aktiivisina osallistujina, jotka ovat kykeneviä ja vastuullisia muotoilemaan ”Euroopan talouden” tulevaisuutta. Samalla tavalla kansalaisuusohjelmissa kansalaisia tuotetaan kollektiivisubjekteina ja osallistujina, jotka ovat sekä kykeneviä että vastuullisia muotoilemaan integraation tulevaisuutta. Tällaista uudelle hallinnalle tyypillistä retoriikkaa, jossa osallistuminen liitetään velvollisuuteen ja vastuullisuuteen, käytetään nykyisin kansalaisille suunnatuissa viranomaisteksteissä. Vastuullistamisretoriikassa osallistumista ei esitetä houkuttelevana mahdollisuutena tai oikeutena, jonka kautta kansalaiset voivat saavuttaa tai muuttaa jotain tai ajaa omia etujaan, vaan velvollisuutena, joka on täytettävä.

EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ei noteerata kansalaisten potentiaalia vaikuttaa asioihin tai muuttaa niitä. Asiakirjojen osallistumiskeskustelun ulkopuolelle jää monia osallistumisen väyliä, kuten puolueet, liikkeet, internet ja uudet aktivismin muodot. Osallistuminen yhteistyöverkostoihin ja -kumppanuuksiin kansalaisuusohjelmien puitteissa muistuttaa uutta hallintaa, jossa osallistumista pidetään kyllä tärkeänä, mutta sitä ei

esitetä vastapainona hallinnolle, vaan pikemminkin sen osana ja edistäjänä. Kyse on rajatusta osallistumisesta ohjelmien asettamisissa puitteissa. Toisaalta ohjelmien sisällä toiminta voi olla monimuotoista. Vaarana kuitenkin on, että kansalaiset eivät pääse määrittelemään kansalaisuutta tai siihen liittyvää toimintaa. Kansalaisten osallistumisen sijoittaminen tällaisiin kehyksiin ja muista poliittisemmista toimintakanavista vaikeneminen on valinta, jolla kansalaisuutta epäpolitisoidaan.

EU-asiakirjoissa kansalaisten rooli osallistuessaankin on pikemminkin valmistaa kuin toimia ja aloittaa uutta. Kuitenkin juuri uuden aloittaminen Hannah Arendtin (1998, 73, 79–247) mukaan erottaa toiminnan valmistamisesta ja työstä ja on tunnusomaista poliittiselle. Euroopan unionin kansalaisuusasiakirjoissa käytetään samantyyppistä ”poliittisesti harmitonta osallistumispuhetta”, jollaista Kari Palonen (2009, 150) on havainnut Suomen hallituksen demokratia-asiakirjasta. Demokratia-asiakirjan osallistumispuhe edustaa hänen mukaansa ”epäpoliittisointilinjaa” ja ”pönkittää byrokratian ylivaltaa parlamenteista ja poliitikoista”. EU:n kansalaisuusasiakirjojen epäpoliittisissa osallistumiskeskusteluissa parlamentit ja poliitikot loistavat poissaolollaan, ja kansalaisetkin jäävät byrokratian varjoon.

EU-asiakirjoissa velvollisuuksista ei edellä mainittua komission (2005a, 2) ohjelmaehdotusta lukuun ottamatta keskustella eksplisiittisesti, vaan kansalaisia implisiittisesti velvoitetaan tunnistamaan itsensä unionikansalaisina, osallistumaan jäsenvaltioiden rajat ylittävään toimintaan ja identifioitumaan ”Eurooppaan”. Asemansa vuoksi EU:n kansalaisuusohjelmia koskevat asiakirjat eivät voikaan antaa kansalaisille sitovia määräyksiä. Sen sijaan niillä hallinnoidaan ihmisiä ja ihmisten toimintaa lakeja ”pehmeämmin”, vapauden kautta. Kansalaisia osallistetaan ja velvoitetaan asiakirjoissa vapautteen perustuen. Vapaus on kuitenkin hyvin säänneltyä: osallistumista, oikeuksia ja identiteettiä määritellään kapeasti ja toimija on teksteissä EU eikä kansalainen.

EU-asiakirjojen osallistumiskeskusteluja voidaan siten tulkita ”vapauden kautta hallintana” (Rose 1999a), joka on tyyppillistä liberaalin ja uusliberaalin hallinnan eri muodoille. Tällainen hallinta pohjautuu subjektien vapautteen ja heidän säännelyihin valintoihinsa. Pyrkimyksenä on saada subjektit hallitsemaan itseään. (Dean 1999, 10–16; Cruikshank 1999, 4; Miller & Rose 2008, 18; Rose 1999a, 69; Walters & Haahr

2005, 118–119.) Poliittisista subjekteista pyritään tekemään hallittavia edellyttämällä heitä tulemaan itse-aktivoituviksi ja vapaiksi toimijoiksi, ja tavoitteena on saada sitten heidän kykynsä hallinnon käyttöön (Burchell 1991, 119; Dean 1999, 67). EU:n kansalaisuusohjelmissa luotetaan kansalaisten omaan toimintaan ainakin julkilausutulla tasolla, kuten vapauden kautta hallintaan kuuluu. EU-asiakirjojen ohjelmaosallistuminen voidaan siis nähdä hallintana yhteisöjen kautta kansalaisten suostumuksella ja heidän aktiivisen toimintansa tuloksena. Tällainen käsitys osallistumisesta jää etäälle kansalaislähtöisestä osallistumisesta, jossa kansalaiset pyrkivät vaatimuksia esittämällä muuttamaan vallitsevaa tilannetta.

Osallistuminen mahdollistaa kansalaisiin kohdistuvan vallankäytön siinä, minkälaisia osallistumismahdollisuuksia kansalaisille myönnetään. Janet Newman ja John Clarke (2009, 134–153) nostavat esiin julkisten osallistamishankkeiden mahdollisen epäpoliittisoivan vaikutuksen ja toteavat, että osallistuminen voi olla osa managerialistisia hallinnan muotoja, jotka voivat vähentää pikemminkin kuin lisätä kansalaisuuden merkityksiä ja käytäntöjä. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa niin osallistujat kuin osallistumisen muodot ja paikatkin on määritelty ennalta. Toisaalta Newman ja Clarke (2009, 151–152) painottavat, että osallistuminen voi muuttaa valtasuhteita ja tuoda edustuksellisen demokratian rinnalle uusia vaikutuskanavia.

EPÄTÄYDELLISET MUTTA KEHITYSKELPOISET KANSALAISET

EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ei eksplisiittisesti aktivoida kansalaisia toimimaan julkisessa vallankäytössä, vaan kohdistetaan määrittelyjä kansalaisten ominaisuuksiin. Mitchell Dean (1999, 11–12) liittääkin käytöksen muotoiluun moraaliset asiat, sillä hallinnan politiikat ja käytännöt olettavat tietävänsä, mistä yksilöiden ja kollektiivien hyvä, hyveellinen, sopiva ja vastuullinen käytös koostuu. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ”tiedetään”, että hyvä unionikansalainen osallistuu EU:n ohjelmiin ja ”Euroopan rakentamiseen”. Ongelmaksi on problematisoitu se, että kansalaiset eivät osallistu riittävästi EU:n rakentamiseen eivätkä toimi riittävän eurooppalaisella skaalalla. Asiakirjoista välittyy siten käsitys epätäydellisistä kansalaisista. Epätäydellisyys koskee osallistumisen ohella myös

muita kansalaisuuden ulottuvuuksia: kansalaisten ongelmaksi konstruoidaan se, etteivät he ole tarpeeksi tietoisia oikeuksistaan unionikansalaisina eivätkä identifioitu riittävästi ”Eurooppaan”. Vaihtojen painottaminen korostaa liikkuvuutta unionikansalaisen toivottuna kompetenssina. Ihanteeksi asetetaan liikkuva eurooppalainen kulttuurikansalainen, joka toimii EU-tasolla, identifioituu EU-Eurooppaan ja tukee integraatiota. Näiden tavoitteiden vastapuolelta voidaan löytää passiivinen ja tietämätön kansalainen, joka suhtautuu integraatioon välinpitämättömästi tai kielteisesti. Kuten koko integraatio on prosessi, myös kansalaiset nähdään asiakirjoissa jatkuvassa tulemisen tilassa, ei vielä valmiina vaan epätäydellisinä ja kehittyvinä valistuksen kohteina. Epätäydellisiä kansalaisia on mahdollista muuttaa parempaan suuntaan hallinnon toimien kuten EU-ohjelmien kautta, ja toisaalta kansalaisia itseään myös velvoitetaan muuttumaan esimerkiksi osallistumisen kautta.

Tällaisilla problematisoinneilla unionikansalaisuuden ongelmat sijoitetaan asiakirjoissa yksilötasolle: ongelmana on kansalaisten riittämätön tietoisuus omasta unionikansalaisuudestaan. Esimerkiksi demokratiavaiveeseen ja etäisyysongelmaan etsitään syytä kansalaisista ja heidän suhteestaan Euroopan unioniin, mutta ei unionista itsestään. Myös ongelman ratkaisukeinot kohdistuvat kansalaisiin itseensä, kun kansalaisille tarjotaan tietoa ja mahdollisuuksia osallistumiseen ja yhteistyöhön ja kannustusta liikkuvuuteen.

Nämä käsitykset heijastelevat joitakin tämän hetken tulkintoja kansalaisuudesta epäpoliittisena, individualistisena ja privatisoituneena yhdessäolona. Tämä kansalaisuuden käsitelmurros liittyy laajempaan privatisoitumiseen, joka on koskettanut monia alueita 1980-luvulta lähtien (Beck 1995; Beck & Beck-Gernsheim 2006). Privatisoitumisen oireina on pidetty muun muassa puolue- ja ammattiyhdistystoiminnan vähenemistä ja äänestysprosenttien laskua. Privatisoitumista on myös se että yhä useampia asioita yksilöllistetään ja ongelmiin etsitään selityksiä ja ratkaisuja yksilötasolta, mikä mahdollistaa järjestelmän ongelmista väkenemisen. Esimerkkejä ongelmien sijoittamisesta yksityiseen sfääriin ja yksilöiden vastuuttamisesta niistä löytyy niin mediasta kuin julkisen hallinnon eri tasoiltakin. Vaikka kansalaisuudella on perinteisesti tarkoitettu vallankäyttöä julkisten asioiden parissa, muutosta kohti yksilöllistymistä ja privatisoitumista on havaittavissa myös kansalaisuudessa. Voisivatko

subjektiviteetin tai itsen kaltaiset käsitteet sekä yhdessä toimiminen olla korvaamassa kansalaisuuden tässä kapitalismin ja liberalismien vaiheessa (ks. Kulovaara tässä teoksessa)? Toisaalta on huomattava, että henkilökohtaisesta on tullut yhä enemmän poliittista: ihmiset voivat vaikuttaa elämäntapavalinnoillaan ja ihmisiä hallitaan elämäntapavalintoihin vaikuttamalla.

Kansalaisten esittäminen epätäydellisinä ja kansalaisuuden täydentämiskeinojen sijoittaminen yksilötasolle ja yksityiseen sfääriin viittaa siihen, että kansalaisuusasiakirjoissa on pikemminkin kyse hyvän kansalaisen muokkaamisesta kuin kansalaisuuden edistämisestä. Yhteistoinnin muotojen ja ihanteellisten arvojen muotoilu tuottavat käsityksiä hyveistä – esimerkiksi vastuullisuudesta ja aktiivisuudesta – ja sosiaalisesta pääomasta kansalaisten tärkeinä kompetensseina. Hyveet koskevat yleensä yksityisen sfäärin toimintaa, jonka ajatellaan heijastuvan julkiseen (Kymlicka & Norman 1994, 360).

Epätäydellisyiden tuottaminen on esimerkki sellaisesta hallinnallisesta strategiasta, jolla pyritään vaikuttamaan kansalaisten käytökseen ja saamaan heidät hallitsemaan itse itseään (Miller 1993, ix–xiii; Dean 1999, 11). Tällöin kansalaisuus itsessään voidaan nähdä vallan kanavana, jonka kautta kansalaisia muotoillaan integraation kannalta hyödyllisiksi.

Yksi epätäydellisyteen puuttumisen keino asiakirjoissa on asettaa kansalaisuudelle ja kansalaisten toiminnalle tiukat rajat. Asiakirjoista välittyy epäluottamusta kansalaisia kohtaan: vaikka integraation edistäminen toisaalta annetaan kansalaisten tehtäväksi, kansalaisia kuitenkin ohjeistetaan tarkasti. Epätäydellisyys, velvollisuus, yhteisön tuottaminen ja yksilöllisyys kietoutuvat näissä problematisoinneissa yhteen.

Näkemyks unionikansalaisista epätäydellisinä muistuttaa sitä huolta, jota kansalaisista on eri yhteyksissä kannettu jo 1970-luvulta lähtien. On huolehdittu privatisoitumisesta, passivoitumisesta, politiikasta vieraantumisen, luottamuksen murenemisestä, fragmentoitumisesta ja yhteisöllisyyden heikkenemisestä. Asiakirjoissa näihin huoliin ei eksplisiittisesti tartuta, mutta kansalaisuuden muotoilu niissä muistuttaa kommunitaristien (Etzioni 1995; Walzer 1994; Walzer 2005) vastauksia näihin kysymyksiin.

JOHTOPÄÄTÖKSET: OSALLISTAMINEN JA KANSALAI- SUUDEN TEKNOLOGIA

Euroopan unionin kansalaisuusohjelmia koskeissa asiakirjoissa unionikansalaisuus ei näyttäydy niinkään kansalaisten vallankäytön lisäämisen kuin osallistamisen väylänä. EU:n kansalaisia pyritään aktivoimaan ylhäältäpäin tarjoamalla osallistumisen paikkoja EU-ohjelmissa ja elementtejä eurooppalaisen identiteetin rakentamiseen sekä lisäämällä tietoisuutta unionikansalaisten oikeuksista, koska kansalaisten ei katsota riittävästi osallistuvan, käyttävän oikeuksiaan ja identifioituvan EU:n tasolla. Epätäydelliseksi tai riittämättömäksi asiakirjoissa problematisoitua unionikansalaisuutta pyritään siis ratkaisemaan säännellyllä osallistumisella. Kansalaisuusohjelmien retoriikassa ei käännetä asetelmaa, jossa unionikansalaisuutta on alusta asti kehitetty hallinnollisena projektina eliittivetoisesti ylhäältä alaspäin yhteisönrakennuksen ja integraation edistämiseksi, eikä kansalaisten aloitteiden ja vaatimusten pohjalta.

EU:n kansalaisuusasiakirjojen osallistumiskeskusteluissa on kyse osallistamisesta, jossa toiminta kanavoidaan kansalaisuusohjelmiin. Osallistumisen irrottaminen demokratiasta ja sen käyttäminen lähentämiseen, yhteisönrakennukseen ja epätäydellisyyden tuottamiseen ovat esimerkkejä siitä, kuinka osallistumista ja koko unionikansalaisuutta käytetään asiakirjoissa hallinnan kanavana. Tämä muistuttaa osallistavaa hallintaa, joka pyrkii usein konsensuksen tuottamiseen ja jossa voi joskus olla kyse pikemminkin sosiaalisesta inklusiosta kuin demokratian edistämisestä (Newman 2005, 131–132).

Unionikansalaisuuden käyttämisestä hallinnan kanavaksi kertoo lisäksi se, että kansalaisuudesta puhutaan EU:n kansalaisuusasiakirjoissa toimintasektorina, esimerkiksi ”aktiivisen kansalaisuuden alana” (Komissio 2003, passim; Komissio 2005, 4, 6, 14, 20). Kun monitahoiset asiat kuten kansalaisuus pelkistetään kentäksi tai sektoriksi, ne hallinnallistuvat ja epäpolitisoituvat, ja niitä voidaan käyttää hallintaan. EU:n kansalaisuusasiakirjoissa ne näyttäytyvät hallintana, jossa käytetään hyväksi vapautta ja yhteisöä.

Osallistamalla kansalaisia EU-integraatioon ja EU-ohjelmiin sekä niiden puitteissa tapahtuvaan yhteistyöhön voidaan tuottaa uusia yhteisöjä. Koko unionikansalaisuuden keskeiseksi sisällöksi annetaan asiakirjoissa kansalaisten lähentäminen Euroopan unioniin ja toisiinsa. Kan-

salaisuutta käytetään teknologiana, jolla pyritään tuottamaan jäseniä EU-yhteisölle (Cruikshank 1999; katso myös Haahr 2005, 21).

Asiakirjoista välittyvät pyrkimykset rakentaa yhteisöä osallistumisen kautta kansalaisten henkilökohtaisten suhteiden varaan muistuttavat kommunitaristisia käsityksiä kansalaisuudesta yhdessä toimimisena ja yhteisön rakentamisesta henkilökohtaisten suhteiden varaan. Velvoitavassa sävyssä esitetty kannustaminen liikkuvuuteen ja yhteisön ja integraation edistämiseen viittaavat nekin kommunitarismiin, jossa velvollisuudet ja yksilöiden vastuu yhteisöä kohtaan korostuvat. (Etzioni 1995.) Tällaiset näkemykset kansalaisuudesta ovat tyypillisiä kansalaisten kasvatukseen ja aktivointiin tähtäville projekteille, joita järjestetään hallinnon eri tasoilla.

EU-asiakirjoissa tällainen yhteisöjen kautta hallinta on osa pyrkimyksiä hallita moninaisuutta. Kun kansalaisten osallistuminen kytketään uusien yhteisöjen synnyttämiseen ohjelmien puitteissa sekä EU-yhteisön rakentamiseen, moninaisuutta voidaan järjestää, luokitella ja rajata. Asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa moninaisuutta pyritään hallitsemaan myös keskustelemalla vain rajoitetuista osallistujista ja osallistumisen muodoista ja areenoista.

Lähentämisen ja yhteisönrakennuksen korostaminen osallistumiskeskusteluissa tuottaa käsitystä kansalaisuudesta yhteisön jäsenyytenä pikemminkin kuin poliittisena toimijuutena. Jos kansalaisuus käsitetään yhteenkuuluvuudentunteen tuottamisena ja yhteisön rakentamisena, unionikansalaisille tarjoutuu paikka vallan kohteena. Ohjelmiin ja integraatioon osallistumisen painottaminen sekä osallistumisen ohuet linkit vaaliosallistumiseen, päätöksentekoon ja demokratiaan tuottavat epäpoliittista kansalaisuuskäsitystä, jossa kamppailu vallasta ei ole keskeistä. Osallistuminen ei näyntyä asiakirjoissa toimintana, jonka kautta kansalaiset voivat ajaa intressejään tai vaatia muutosta. Osallistumiselle asiakirjoissa annetut merkitykset eivät viittaa republikanistiseen ymmärrykseen osallistumisesta kansalaisuuden keskeisenä ulottuvuutena ja päätöksenteosta ja julkisista asioista osallistumisen areenoina. Sen sijaan EU-asiakirjoista voidaan löytää yhtymäkohtia nykykeskusteluihin ja -käytäntöihin muilla hallinnon tasoilla. Asiakirjojen osallistumiskeskusteluissa kansalainen muistuttaa uudelle hallinnalle ominaista ymmärrystä kansalaisesta hallinnon apurina.

Vastaavia tulkintoja on tehty myös Euroopan komission eurooppalaista hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta. Mark Bevir (2006, 427) havaitsee, että siinä osallistuminen on rajattu valmisteluvaiheeseen, ja päätöksenteko on jätetty edelleen parlamentille ja neuvostolle. Kyse on siis pikemminkin konsultaatiosta kuin aktiivisesta dialogista. Tällainen käsitys osallistumisesta palvelee hänen tulkintansa mukaan politiikkasektoreiden tehokkuuden ja konsensuksen tavoittelua. Myös Paul Magnette (2001, 4) kritisoi komission valkoista kirjaa siitä, että siinä ei konkreettisesti edistetä osallistumista päätöksentekoon, toimeenpanoon tai politiikkojen arviointiin, vaan osallistuminen tarkoittaa pikemminkin konsultaatiota. Aloitteenteko osallistumiseen varataan hänen mukaansa EU:n toimielimille, samoin konsultoitavien ryhmien valinta.

Jens Henrik Haahr (2005, 15–16) puolestaan tulkitsee niin valkoisen kirjan kuin Maastrichtin sopimuksenkin keskusteluja kansalaisuuden teknologiana, jolla yksilöitä ja ryhmiä kannustetaan osallistumaan hallintoon, esimerkiksi erilaisiin työryhmiin ja konsultaatioihin ja neuvotteluihin. Tällaista kansalaisuuden teknologiaa on läsnä myös EU:n kansalaisuusasiakirjoissa. Kansalaisuuden teknologia ei kuitenkaan ole poliittisten vallankäyttäjien tuottamista, vaan kanssa-hallitsijoiden tuottamista, jotka ovat siinä mielessä enemmän kuin alamaisia, että he osallistuvat hallintoon – kuitenkin hallinnon määrittelemällä tavalla.

Osallistumisen raamittaminen ja kansalaisten kutsuminen hallinnon kumppaneiksi voi tarkoittaa sitä, että järjestelmän ei tarvitse muuttua. Sen sijaan kansalaisten toivotaan muuttuvan hallintoon sopiviksi, kun heille osoitetaan paikka, johon he saavat tulla. Tämä uudessa hallinnassa tyypillinen asetelma muuttaa aiemmin vallalla ollutta käsitystä demokratiasta, jonka mukaan kansalaiset suuntaavat aloitteita ja muutostoiveita hallintoon päin. EU:n kansalaisuusohjelmissa voitaisiin valmiin agendan antamisen sijaan edistää luovaa ja ennalta määräämätöntä yhteistä toimintaa ja avata tilaa muutoksille. Poliittisuutta ei saa unohtaa, jotta demokratian mahdollisuus säilyisi, muistuttaa Sheldon Wolin (1996, 43).

Vapauden kautta hallinta sisältää mahdollisuuden, jossa hallitut toimivat toisin kuin on tarkoitettu. Kansalaisuus ei lähtökohtaisesti ole pelkästään ylhäältä annetuissa puitteissa toimimista, vaan se on ”dynaaminen identiteetti”, joka mahdollistaa myös omaehtoisen toiminnan: ”Luovina

toimijoina kansalaiset löytävät aina uusia tapoja ilmaista kansalaisuuttaan ja uusia oikeuksia, velvollisuuksia ja instituutioita täytyy konstruoida kansalaisten ja yhteisön muuttuvien tarpeiden ja pyrkimysten mukaisesti.” (Faulks 2000, 6.)

Euroopan unioni vasta muotoutumassa olevana yhteisönä ja kansalaisuus uutena statuksena siinä voisivat mahdollistaa uudenlaisia demokratian muotoja, mutta EU:n kansalaisuusasiakirjoissa uusia mahdollisuuksia ei juurikaan avata. EU:n ja demokratian suhde näyttää William Waltersin ja Jens Henrik Haahrin (2005, 71) mukaan enimmäkseen siltä, että poliittinen regiimi pyrkii stabilisoimaan itsensä demokraattisten käytäntöjen asteittaisella sopeuttamisella hallintakoneistoonsa, eli muutokset ovat enemmän sisältä tulevia ja valtaa vakauttavia kuin ulkoa tulevia ja valtaa muuttavia. Unionikansalaisuuden voi nähdä demokraattisena käytäntönä, jota sopeutetaan EU:n hallintokoneistoon. Tässä luvussa tarkastelluissa asiakirjoissa sitä tuotetaan EU-byrokratian sisällä ja se sijoitetaan EU:n sisälle ennen kaikkea ohjelmien kautta. Se näyttäytyy niissä pyrkimyksenä vakauttaa valtaa pikemminkin kuin ulkoisena muutoksen välineenä. Hans Ulrich Jessurun d’Oliveira (1995, 84) pitääkin Maastrichtin sopimuksen kansalaisuusartikkelia demokratiavajeen peittelynä pikemminkin kuin sen ratkaisuna. Unionikansalaisuuden ja demokratian väliset vähäiset yhteydet paitsi epäpolitisivat unionikansalaisuutta myös heikentävät EU:n mahdollisuuksia ja uskottavuutta toimia rauhan ja vakauden vahvistajana jäsenmaissa ja niiden välillä.

Euroalueen kriisi osoittaa, että talous on edelleen integraation ytimessä ja jäsenvaltioiden johtavat poliitikot sen keskeisiä toimijoita. Kansalaisten rooli on jäänyt kriisissä pienemmäksi, mutta kriisin koetteleman unionin legitimitettiin vahvistamiseksi tarvittaisiin unionikansalaisuutta pikemminkin aktiivisena poliittisena toimijuutena kuin uuden hallinnan käsitysten mukaisena kumppanuutena. Kansalaisuuden analysointi EU-kontekstissa voi auttaa tekemään näkyväksi sitä koskevaa vallankäyttöä muissa yhteisöissä, sillä tässä käsitellyt kansalaisuuden, demokratian ja yhteisönrakennuksen ongelmat eivät ole vieraita muissakaan hallinnollisissa konteksteissa, vaan pikemminkin sisäänrakennettuja eri tasojen osallistumishankkeissa.

LÄHTEET

- Allen, J. (2008). Pragmatism and power, or the power to make a difference in a radically contingent world. *Geoforum*, 39(4), 1613–1624.
- Anderson, B. (1999). *Imagined communities*. London: Verso.
- Arendt, H. (1998). *The human condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barnett, C. (2001). Culture, policy and subsidiarity in the European Union: from symbolic identity to the governmentalisation of culture. *Political geography*, 20(4), 405–426.
- Beck, U. (1995). *The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization*. Teoksessa U. Beck, A. Giddens, & S. Lash (toim.) *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Oxford: Blackwell.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2006). *Individualization: institutionalized individualism and its social and political consequences*. London: Sage.
- Bevir, M. (2006). Democratic governance: systems and radical perspectives. *Public administration review*, 66(3), 426–436.
- Burchell, G. (1991). Peculiar interests: civil society and governing “the system of natural liberty”. Teoksessa G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (toim.) *The Foucault effect: studies in governmentality with two lectures by and an interview with Michel Foucault*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Bialasiewicz, L., Elden, S., & Painter, J. (2005). The constitution of the EU territory. *Comparative European politics*, 3(3), 333–363.
- Cruikshank, B. (1999). *The will to empower: democratic citizens and other subjects*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: power and rule in modern society*. London: Sage.
- Delanty, G. (2006). *Community*. London: Routledge.
- Etzioni, A. (1995). *The spirit of community: rights, responsibilities and the communitarian agenda*. London: Fontana Press.
- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. London: Routledge.
- García, L.B., & Greenwood, J. (2012). Introduction. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 251–256.
- García, L. B., & Del Rio Villar, S. (2012). The ECI as a democratic innovation: analysing its ability to promote inclusion, empowerment and responsiveness in European civil society. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 312–324.
- Haahr, J. H. (2005). *Governmentality and the problem of democracy in European*

- integration*. Centre for democratic network governance. Working paper, 2005(1). Roskilde: Roskilde University.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (1995). Union citizenship: Pie in the sky? Teoksessa A. Rosas & E. Antola (toim.) *A citizens' Europe: in search of a new order*. London: Sage Publication.
- Kuźelewska, E. (2009). The impact of referendums on the process of European integration. *Baltic journal of law and politics*, 2(2), 181–200.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory. *Ethics* 104(2), 352–381.
- Magnette, P. (2001). European governance and civic participation: beyond elitist citizenship? *Political studies*, 51(1), 144–160.
- Miller, P., & Rose, N. (2008). *Governing the present: administering economic, social and personal life*. Oxford: Polity.
- Miller, T. (1993). *The well-tempered self: citizenship, culture, and the postmodern subject*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Monnet, J. (1978). *Memoirs*. Englanninkielinen käännös Richard Maine. London: Collins.
- Mouffe, C. (1992). Preface: democratic politics today. Teoksessa C. Mouffe (toim.) *Dimensions of radical democracy: pluralism, citizenship, community*. London: Verso.
- Mäkinen, K. (2012). *Ohjelmoidut eurooppalaiset. Kansalaisuus ja kulttuuri EU-asiakirjoissa*. Jyväskylä: Nykykulttuurin tutkimuskeskus, Jyväskylän yliopisto.
- Newman, J., & Clarke, J. (2009). *Publics, politics and power: remaking the public in public services*. London: Sage.
- Newman, J. (2005). Participative governance and the remaking of the public sphere. Teoksessa J. Newman (toim.) *Remaking governance: peoples, politics and the public sphere*. Bristol: Policy Press.
- Palonen, K. (2009). ”Demokratiapolitiikka” – demokratian epäpolitisointia: reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ”Demokratiapolitiikan suuntaviivat” *Politiikka*, 51(2), 146–150.
- Pateman, C. (1972). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (1999a). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (1999b). Inventiveness in politics. *Economy and society*, 28(3), 467–493.
- Saurugger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: the emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471–495.

- Szeligowska, D., & Mincheva, E. (2012). The European citizens' initiative – empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 270-284
- Vähä-Sipilä, M. (2011). Eurokratian olemus. Teoksessa P. Lappalainen, T. Seppä, & S. Soininen (toim.) *Muutosten aikoja: jublakirja Tapani Turkalle*. Jyväskylän yliopisto. Elektroninen kirja osoitteessa [http://urn.fi / URN:ISBN:978-951-39-4218-2](http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4218-2).
- Walters, W. & Haahr, J. H. (2005). *Governing Europe: discourse, governmentality and European integration*. London: Routledge.
- Walzer, Michael. 1994. *Thick and thin. Moral argument at home and abroad*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Walzer, Michael. 2005. *Politics and passion: Toward a more egalitarian liberalism*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wolin, S. S. (1996). Fugitive democracy. Teoksessa S. Benhabib (toim.) *Democracy and difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Primaariaineisto

- Alueiden komitea. (2003). Alueiden komitean lausunto aiheista: ”Ehdotus neuvoston päätökseksi yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi [---]” *Euroopan unionin virallinen lehti* C73 23.3.2004, 46–50.
- Komissio. (2003). Ehdotus: Neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. kom(2003)276. *Euroopan unionin virallinen lehti* C76 25.3.2004, 18.
- Komissio. (2005a). Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. kom(2005)116. *Euroopan unionin virallinen lehti* C172 12.7.2005, 25.
- Komissio. (2005b). Ehdotus: Neuvoston päätös perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasiodien yleisohjelmaa. kom(2005)122. *Euroopan unionin virallinen lehti* C211 30.8.2005, 6.
- Neuvosto. (2006). Neuvoston [---] yhteinen kanta [---] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen [---] tekemiseksi aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 295E 5.12.2006 , 69–79.
- Parlamentti. (2006). Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma neuvoston yhteisestä kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätök-

- sen tekemiseksi aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. Toinen käsittely. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 313E 20.12.2006, 187–199.
- Päätös. (2004). Neuvoston päätös [---] yhteisön toimintaohjelmasta aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi (kansalaisosallistuminen). *Euroopan unionin virallinen lehti* L30 4.2.2004, 6-14.
- Päätös. (2006). Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös [---] aktiivisen Euroopan kansalaisuuden edistämiseksi vuosina 2007–2013 toteutettavasta ”Kansalaisten Eurooppa” -ohjelmasta. *Euroopan unionin virallinen lehti* L 378 27.12.2006, 32–40.
- Päätös. (2007). Neuvoston päätös [---] perusoikeuksia ja kansalaisuutta koskevan erityisohjelman perustamisesta vuosiksi 2007–2013 osana perusoikeuksien ja oikeusasioiden yleisohjelmaa. *Euroopan unionin virallinen lehti* L 110 27.4.2007, 33–39.
- Talous- ja sosiaalikomitea. (2005). Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kaudella 2007–2013 toteutettavasta ’Kansalaisten Eurooppa’ -ohjelmasta unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi”. *Euroopan unionin virallinen lehti* C 28, 3.2.2006, 29–34.

Muu EU-aineisto

- Euroopan yhteisöt (1995) Euroopan unioni. Sopimuskokoelma. I nide. I osa. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Eurooppalainen kansalaisaloite. Virallinen rekisteri. Euroopan komissio. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=fi> Viitattu 27.10.2015.
- Euroopan kansalaisten teemavuosi 2013. <http://europa.eu/citizens-2013/fi/about> Viitattu 27.10.2015.
- Tietoa parlamentista. Kansalaisaloite. Euroopan parlamentti. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fi/20150201PVL00039/Kansalaisaloite> Viitattu 27.10.2015.

KANERVA KUOKKANEN

5.

**HANKEPERUSTAINEN
KAUPUNKIPOLITIikka
JA KANSALAISSOSALLISTUMINEN**

JOHDANTO

1990-luvulla virinnyt keskustelu hallinnasta on kuvannut politiikan teon muutosta kohti monitoimijaisuutta ja verkostomaisuutta. Hallinnan tutkimuksessa on tähän asti käsitelty suhteellisen vähän sitä, että käytännössä monet uuden hallinnan muodot ovat ajallisesti rajattuja. Viime aikoina kasvava joukko tutkijoita on kuitenkin alkanut korostaa *projektien* eli hankkeiden merkitystä keskeisinä hallinnan instrumentteina (Sjöblom ym. 2012; Pinson 2009; Jensen ym. 2007; Rantala & Sulkunen 2006). Projekteissa yhdistyvät sekä makrotason ilmiöt kuten hyvinvointivaltion murros, uuden julkisjohtamisen (engl. *new public management*) ja verkostomaisen hallinnan ideaalit, valtion ja paikallistason väliset muuttuvat suhteet ja ”uusi kapitalismin henki” että mikrotason toimintatavat, kuten kumppanuudet, verkostot ja kansalaisten osallistaminen (Pinson 2009, 26–35; Sulkunen 2006; Boltanski & Chiapello 1999).

Hallinnan tematiikka on osaltaan nivoutunut julkisen hallinnon

”osallistuvaan” tai ”osallistavaan” käännteeseen (engl. *participatory turn*), jolla tarkoitetaan uusien kansalaisosallistumisen ja vuorovaikutuksen muotojen kehittämistä hallinnon ja sitä lähellä olevien toimijoiden kuten järjestöjen tai konsulttien toimesta (esim. Nonjon 2012; Kuokkanen 2014). Verkostomaisen ja monitoimijaisen hallinnan vaikutus demokraattiaan on kuitenkin epäselvä (Kübler & Schwab 2007; Papadopoulos & Warin 2007; Sørensen 2005). Uusien hallinnan muotojen on nähty johtavan elitistisiin verkostoihin, jotka ovat poliittisen vastuun ulkopuolella, samaan aikaan kun kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet hallintaverkostoissa jäävät rajallisiksi. Vastakkaisesta näkökulmasta katsottuna hallinnon ”osallistuva käänne” ja kansalaisten osallistuminen hallintaverkostoihin merkitsee kuitenkin pyrkimystä kehittää osallistuvaa ja/tai deliberatiivista (eli keskusteluun ja vuorovaikutukseen perustuvaa) demokraattia, valtaistaa yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevia ryhmiä sekä lisätä julkisen hallinnon responsiivisuutta.

Aikaisemmassa tutkimuksessa erityisesti kaupunkipolitiikka on nähty tyyppiesimerkkinä uusista hallinnan muodoista ja kaupunkien hallinnasta, ja sen vaikutuksista on käyty paikoin kiihkeäkin tieteellistä väittelyä (Le Galès 2002; Brenner 2004; Giersig 2008). Myös tässä luvussa esitetyt projektoitumisen ja kansalaisten osallistamisen teemat liittyvät läheisesti kaupunkipolitiikkaan. Ranskalaisen politiikan tutkijan Gilles Pinsonin (2009) mukaan hankkeet ovat tällä hetkellä kaikkein tärkein politiikkainstrumentti kaupunkien hallinnassa, koska hyvin erityyppiset toimenpiteet aina rakennushankkeista uusien toimintamallien kehittämiseen toteutetaan projektien avulla. Myös Euroopan unioni on vaikuttanut merkittävästi projektien lisääntymiseen (vrt. Mäkinen tässä teoksessa), koska EU:n rakennerahastopolitiikkaa, johon myös kaupunkipolitiikka kuuluu, toimeenpannaan hankkeiden kautta.

Kuten muissakin hallinnan muodoissa, myös kaupunkipoliittisissa projekteissa korostuvat monitoimijaiset kumppanuudet ja sidosryhmien osallistuminen. Monitoimijainen hallinta ja kumppanuudet on nähty keinona vaikuttaa kaupunkien kohtaamiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin ja erityisesti kilpailukyvyyn kehittämiseen, asuinalueiden eriytymisen eli segregaaation ehkäisyyn sekä ympäristökysymyksiin (Buck ym. 2005; Kuokkanen 2005). Uusien hallinnan muotojen toivotaan myös lisäävän eri toimijoiden osallistumista kaupunkipolitiikan toimeenpanoon sekä

edistävän uusia kansalaisosallistumisen ja deliberaation muotoja (Skelcher ym. 2013; Pinson 2009). Samaan aikaan kriittinen keskustelu verkostomaisen hallinnan demokratiavaikutuksista – hallintaverkostojen elitistisyys, heikko yhteys edustukselliseen demokratiaan sekä osallistumisen heikko vaikuttavuus – koskee myös kaupunkipoliittisia projekteja.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan Suomessa vuosina 2007–2013 toteutettuja EU-rahoitteisia kaupunkipoliittisia hankkeita ja kansalaisosallistumisen roolia niissä. Aineistona ovat EURA 2007 -tietokannassa olevat hankekuvaukset toimintalinjalla 4: Suurten kaupunkiseutujen kehittäminen (yhteensä 95 hanketta). Ensin analysoin kaupunkien hankkeita yleisestä näkökulmasta, eli hankekuvauksissa esillä olevia teemoja ja asiakysymyksiä sekä projektien toteuttajia. Tämän jälkeen keskityn kansalaisosallistumiseen hankkeissa ja analysoin sitä, millä lailla osallistuminen esitetään hankekuvauksissa ja mikä on osallistumisen tarkoitus.

HALLINTA, HANKKEET JA OSALLISTUMINEN

Vaikka hallinnan käsite onkin aiemmassa tutkimuksessa tulkittu usealla tavalla, yhteiskunta- ja politiikkatieteissä hallinnalla tarkoitetaan yleensä verkostomaista, yhteistyöhön ja neuvotteluun perustuvaa, monitoimijaista ja sektorirajat ylittävää tapaa muotoilla ja toimeenpanna politiikkaa ja hallinnoida yhteiskuntaa. Se kattaa julkisen sektorin lisäksi myös markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita (esim. Sørensen & Torfing 2007; Bevir 2011; ks. myös johdanto tässä teoksessa).

Hallinnan tutkimuksen perusoletusten mukaan yhteiskunnista on tullut yhä kompleksisempia ja monimuotoisempia, ja niitä määrittää uudenlainen sektorirajat ylittävä, tilallinen ja ajallinen dynamiikka. Tästä näkökulmasta tutkijat korostavat verkostomaisten hallinnan mahdollisuuksia ratkaista kompleksisia yhteiskunnallisia ongelmia, vastata yhteiskunnan eri ryhmien tarpeisiin sekä ylittää rajoja hallinnon sisällä ja yhteiskunnan eri sektoreiden välillä. (Sørensen & Torfing 2007.) Hallinnan tutkimuksen normatiiviset argumentit ovat kuitenkin kohdanneet kritiikkiä, joka liittyy muun muassa uusien hallinnan muotojen ja uusliberalistisen ajattelun väliseen yhteyteen. Erityisesti kaupunkien hallinnan (engl. *urban governance*) tutkijat ovat olleet erimielisiä siitä, perustuuko kaupunkien hallinta eurooppalaisen hyvinvointivaltion perinteeseen vai

edustaako se uusliberalistista ajattelua ja universalistisen hyvinvointivaltion alasajoa (Le Galès 2002; Brenner 2004; Giersg 2008).

Tässä luvussa kaupunkien hallintaa lähestytään kahdesta suunnasta, jotka ovat julkisen hallinnon ”projektoituminen” eli kasvava hanke-
muotoisuus sekä kansalaisten osallistumisen ja osallistamisen kysymykset. Projektoituminen ei tarkoita pelkästään hankkeiden lukumäärän lisääntymistä, vaan siinä yhdistyvät makrotason ilmiöt kuten hyvinvointivaltion murros, uuden julkisjohtamisen ja verkostomaisen hallinnan ideaalit, valtion ja paikallistason väliset muuttuvat suhteet ja ”uusi kapitalismin henki” sekä mikrotason toimintatavat (Pinson 2009, 26–35; Sulkunen 2006; Boltanski & Chiapello 1999). Projektien lisäksi tämä tarkoittaa myös muiden ajallisesti rajattujen ja toisiinsa läheisesti liittyvien politiikkainstrumenttien kuten ohjelmien, sopimusten, rahastojen, kumppanuuksien ja arviointien käyttöä (Sulkunen 2006, 17).

Julkisen sektorin hankkeisiin liitetään tutkimuksessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa paljon odotuksia (Jensen ym. 2007; Sjöblom ym. 2012). Monet näistä odotuksista ovat samoja kuin muidenkin uusien hallinnan muotojen kohdalla, kuten taloudelliset synergiaedut, kollektiivinen tiedontuotanto, yhteistyö, verkostoituminen sekä uusien toimijoiden mobilisoiminen. Osa odotuksista liittyy kuitenkin projektien erityispiirteisiin eli ajallisesti rajattuun ja kohdennettuun toimintatapaan. Projektijohtamisen kirjallisuudessa projekti määritellään yleensä seuraavien ominaisuuksien kautta: siinä on kyse kerran tapahtuvasta tehtävästä, jossa on etukäteen päätetty päättymispäivä, yksi tai useampia suoritustavoitteita sekä joukko monimutkaisia tai toisistaan riippuvaisia toimintoja (Packendorff 1995, 320). Näiden piirteiden takia hankkeiden oletetaan johtavan nopeisiin ja kohdennettuihin tuloksiin (Sjöblom ym. 2012; Jensen ym. 2013, 122). Projekteilla ja ohjelmissa on myös vahva symbolinen merkitys, sillä niillä kootaan yhteen eri toimijoita ja osoitetaan, että julkinen hallinto reagoi ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin (Jensen ym. 2007).

Käytännössä hankkeiden toteutus poikkeaa kuitenkin usein projektijohtamiskirjallisuuden esittämästä ideaalimallista. Kuten Rantala ja Sulkunen (2006, 12) toteavat, arkisen todellisuuden sekä byrokratian vastustamista, luovuutta, vaikuttavuutta, kansalaisaktiivisuutta ja joustavuutta julistavan projektiyhteiskunnan retoriikan välillä vallitsee selvä kuilu.

Kriittisessä projektitutkimuksessa on puututtu paitsi projektimuotoisen hallinnan ja hyvinvointivaltion purkamisen väliseen yhteyteen (vrt. Rantala & Sulkunen 2006), myös lyhytaikaisten projektien todelliseen vaikuttavuuteen pitkäaikaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisessa (Forssell ym. 2013).

Hallinnan tematiikkaan ja julkishallinnon projektoitumiseen liittyy osaltaan myös julkisen hallinnon ”osallistuva” tai tarkkaan sanottuna ”osallistava” käänne, joka on vahvistunut 1990-luvulta lähtien. Tällä tarkoitetaan uusien kansalaisosallistumisen ja vuorovaikutuksen muotojen kehittämistä hallinnon ja sitä lähellä olevien toimijoiden, kuten järjestöjen tai konsulttien toimesta (esim. Nonjon 2012; Kuokkanen 2014; Papadopoulos & Warin 2007). Vaikka osallistumisen kehittäminen liittyy osaltaan myös laajempiin demokratian kysymyksiin, hallinnan näkökulmasta kansalaiset, asukkaat tai palveluiden käyttäjät voidaan nähdä hallintaverkoston sidosryhminä (engl. *stakeholders*) yhdessä julkisen sektorin ja markkinoiden kanssa.

Aiemmassa tutkimuksessa verkostomaiset ja monitoimijaiset hallinnan muodot on nähty sekä uhkana että mahdollisuutena demokratian näkökulmasta (esim. Kübler & Schwab 2007; Papadopoulos & Warin 2007; Sørensen 2005). ”Pessimistisestä” näkökulmasta uusien hallinnan muotojen on nähty johtavan elitistisiin verkostoihin, jotka ovat poliittisen vastuun ulkopuolella, samaan aikaan kun kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet hallintaverkostoissa jäävät rajallisiksi. ”Optimistisestä” näkökulmasta hallinnon osallistuva käänne ja kansalaisten osallistuminen hallintaverkostoihin merkitsee kuitenkin pyrkimystä kehittää osallistuvaa ja/tai deliberatiivista demokratiaa, valtaistaa yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevia ryhmiä sekä lisätä julkisen hallinnon responsiivisuutta.

Sama tematiikka on ollut esillä myös projektitutkimuksessa, jossa kansalaisten suoraan osallistumiseen ruohonjuuritason hankkeissa on liitetty paljon toiveita (esim. Godenhjelm ym. 2012). Empiirisen tutkimuksen perusteella esimerkiksi kaupunki- tai aluepoliittiset hankkeet sisältävätkin aiempaa laajemmin eri toimijoiden osallistumista ja kumppanuuksia perinteiseen julkishallintoon verrattuna (Pinson 2009; Sjöblom ym. tulossa). Projektien verkostot ja kumppanuudet suosivat kuitenkin sellaisia toimijoita, jotka ovat valmiit hyväksymään hankkeiden toimintalogi-

kan ja joilla on jo ennestään resursseja (Pinson 2009), mihin on viitattu aiemmassa tutkimuksessa myös ”projektiluokan” käsitteellä (Kováč & Kučerová 2006).

KAUPUNKIPOLITIikka EU:SSA JA SUOMESSA

Aikaisemmassa tutkimuksessa kaupunkipolitiikka on nähty tyyppiesimerkkinä verkostomaisesta hallinnasta, sillä se perustuu kumppanuuksiin ja verkostoihin sekä vertikaalisesti hallinnon eri tasojen välillä että horisontaalisesti paikallistason eri toimijoiden kesken (van den Berg ym. 2007; Le Galès 2005; Andersen & van Kempen 2001). Kaupunkipolitiikka noudattaa monitasohallinnan periaatetta, jossa korostuvat politiikan eri tasot aina Euroopan unionista kansallisvaltion, kaupunkiseutuun, kuntaan ja kaupunginosaan. Samaan aikaan pyritään aktivoimaan myös paikallistason verkostoja erilaisten projektien, kumppanuuksien ja ohjelmien kautta. (Esim. Giersig 2008; Kuokkanen 2005.)

Tämän tutkimuksen kaksi keskeistä teemaa – projektoituminen ja kansalaisosallistuminen – ilmenevät myös selvästi kaupunkipolitiikassa. Euroopan unionin kaupunkipolitiikka perustuu ensisijaisesti ohjelmiin ja hankkeisiin, ja sama toimintamalli on käytössä kansallisissa kaupunkipoliittisissa toimenpiteissä (van den Berg ym. 2007; Kuokkanen 2005). Hallinta-ajattelun mukaisesti kaupunkipolitiikka sisältää myös periaatteen kansalaisten, asukkaiden tai paikallisten palveluiden käyttäjien osallistumisesta.

Tarvetta erityiselle kaupunkipolitiikalle on tutkimuskirjallisuudessa ja poliittisessa retoriikassa perusteltu kaupunkien kokemilla ongelmilla ja mahdollisuuksilla, jotka ovat samantyyppisiä ympäri Eurooppaa tai jopa globaalisti. Ongelmia tai haasteita ovat esimerkiksi globalisaatio ja lisääntynyt kaupunkien välinen kilpailu, valtion asteittainen vetäytyminen paikallistasolta, sektoroitunut kunnallishallinto, ympäristöongelmat, maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät kysymykset, asuinalueiden eriytyminen sekä tiettyjen ryhmien syrjäytyminen ja heikko poliittinen osallistuminen. Samaan aikaan kirjallisuudessa korostetaan myös kaupunkeihin liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia mahdollisuuksia sekä kaupunkien dynaamisuutta. Näiden ongelmien ja mahdollisuuksien nähdään edellyttävän erityisesti kaupunkeihin kohdistettua, hallinnon

sisäiset sektorirajat ylittävää politiikkaa eli kaupunkipolitiikkaa. (van den Berg ym. 2007; Le Galès 2005; Andersen & van Kempen 2001.)

Kriittisessä tutkimuksessa kaupunkipolitiikka ja kaupunkien hallinta nähdään kuitenkin valtion vetäytymisenä paikallistasolta ja sen toimintojen uudelleenskaalaamisena (Brenner 2004). Tästä näkökulmasta kaupunkipolitiikka merkitsee vastuun siirtoa valtiolta paikallistason verkostoille sekä projektien kaltaisten lyhytaikaisten ja kohdennettujen erityistoimien korostamista universaalin hyvinvointipolitiikan sijaan. Neil Brenner (2004) korostaa myös poliittisten päätösten ja uusliberalistisen ajattelun merkitystä kaupunkipolitiikan taustalla toisin kuin yllä esitelty näkökulma, jossa kaupunkipolitiikka näyttäytyy lähinnä reaktiona yhteiskunnallisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Modernin kaupunkipolitiikan synty voidaan paikallistaa 1960-luvun Yhdysvaltoihin ja presidentti Lyndon Johnsonin aloittamaan ”sotaan köyhyyttä vastaan”, johon kuului myös kaupunginosakohtaisia sosiaalipoliittisia toimenpiteitä (Cochrane 2007; Nousiainen tässä teoksessa). Euroopassa universaali hyvinvointivaltio vaikutti siihen, etteivät kaupunkien sosiaaliset tai taloudelliset erityispiirteet korostuneet samalla tavalla kuin Yhdysvalloissa (Le Galès 2005; Brenner 2004). Iso-Britanniassa alettiin kuitenkin toteuttaa jo 1970-luvulla Yhdysvaltojen mallin mukaista kaupunkipolitiikkaa ennen kaikkea taantuvien teollisuuskaupunkien rakennemuutoksen ja sosiaalisten ongelmien takia, ja Ranskassa vuoden 1981 lähiömellakat toimivat alkusysäyksenä kaupunginosissa toimeenpantavalle sosiaaliselle kaupunkipolitiikalle. 1980-luvun aikana kaupunkien kilpailukyky nousi eurooppalaisen kaupunkipolitiikan tärkeimmäksi tavoitteeksi ennen kaikkea Margaret Thatcherin johtaman Iso-Britannian vanavedessä. (Cochrane 2007; Le Galès 2005; Kuokkanen 2005.)

1990-luvulle tultaessa yhä useammat Euroopan maat alkoivat toimeenpanna ”uudeksi kaupunkipolitiikaksi” kutsuttuja toimenpiteitä, joissa yhdistyivät useat piirteet edellisten vuosikymmenten kaupunkipolitiikasta (Andersen & van Kempen 2001; van den Berg ym. 2007). Samaan aikaan myös Euroopan unioni aloitti oman kaupunkipolitiikkansa, jota toimeenpantiin vuosina 1994–2006 URBAN-yhteisöaloitteen kautta ja vuodesta 2007 lähtien osana EU:n yleistä alue- ja rakennepolitiikkaa.

”Uuden kaupunkipolitiikan” kulmakivenä on kaupunkien kilpailu-

kyky, joka nähdään kaupunkipoliittisessa ajattelussa myös olennaisena osana alueellista ja kansallista talouskehitystä. Vaikka usein valtio tai esimerkiksi Euroopan unioni rahoittaa osittain kaupunkipoliittisia toimenpiteitä, niissä korostuvat paikallistason vahvuudet, verkostot ja taloudellinen aktiivisuus. Kilpailukyvyyn kehittämisesä painottuvat yritysten ja klusterien, tutkimuksen ja kehittämisen sekä innovaatioiden rooli. Kilpailukyvyssä on kuitenkin myös vahva kulttuurinen ulottuvuus, joka ilmenee esimerkiksi paikkabrändien luomisena ja markkinointina, kulttuuriteollisuuden tukemisena tai niin sanotun ”luovan luokan” houkuttelemisena. (Cochrane 2007; Kuokkanen 2005; Buck ym. 2005.)

Kaupunkipolitiikan toinen ulottuvuus koskee kaupunkien sosiaalipolitiikkaa. Tämän ajattelutavan mukaan valtion tai kuntien sektoripohjainen hallinto ja niiden toimeenpanema sosiaalipolitiikka eivät yksistään kykene estämään asuinalueiden eriytymistä eli segregaatiota tai muita erityisesti kaupunkiin liitettyjä ongelmia kuten syrjäytymistä tai sosiaalisia levottomuuksia. Poliittiset toimenpiteet pyritään kohdentamaan suoraan ”haastaviksi” tai ”ongelmallisiksi” luokitelluille asuinalueille, joita määrittävät muun muassa matala tulotaso, korkea työttömyys, suuri sosiaalitoimen asiakkaiden määrä ja käytännössä usein myös suuri maahanmuuttajien lukumäärä. (Kuokkanen 2005; Pinson 2009; Cochrane 2007; Smith ym. 2007.) Kolmas ulottuvuus kaupunkipolitiikassa on ympäristönäkökulma, joka ilmenee sekä paikallisen kaupunkiympäristön kehittämisenä että esimerkiksi ilmastomuutokseen puuttumisena. Tämä kaupunkipolitiikan ulottuvuus on kuitenkin usein heikommin esillä kuin kilpailukyvyyn tai asuinalueiden segregaaation kysymykset. (Kuokkanen 2005; Buck ym. 2005.)

Olennaisena osana kaupunkipolitiikkaa on myös kansalaisten, asukkaiden tai paikallisten palveluiden käyttäjien osallistuminen. Kaupunkipolitiikan osallistumiskäytännöille ei aiemman tutkimuksen mukaan ole olemassa yhtä tiettyä mallia, vaan osallistumismuotojen inklusiivisuus, asema poliittikkaprosesseissa ja päätöksentekomuodot vaihtelevat, samoin mahdollinen järjestöjen rooli osallistumisen kanavoimisessa (Heinelt ym. 2006; Sintomer & de Maillard 2007). Etenkin sosiaalisessa kaupunkipolitiikassa kansalaisosallistuminen perustuu ajatukseen yksilöiden tai ryhmien valtaistamisesta ongelmallisissa kaupunginosissa (Smith ym. 2007; Kuokkanen 2005; Pinson 2009). Valtaistaminen liittyy osaltaan

paikallisyhteisöjen kehittämiseen, ja erityisesti englanninkielisessä kirjallisuudessa kaupunginosasta puhutaan usein yhteisönä (*community*), joka käsitteenä edellyttää tiettyä yhteistä historiaa, identiteettiä tai intressejä (Cochrane 2007, 48). Asukkaiden osallistuminen kaupunginosatason hankkeisiin ja kumppanuuksiin perustuu myös laajempaan ajatukseen aktiivisista ja vastuullisista kansalaisista, ja asukkailla nähdään olevan paikallista kokemuseräistä tietoa asuinympäristöstään ja julkisten palveluiden toiminnasta (esim. Bäcklund 2007; Pinson 2009, 206–207). Toisaalta ranskalainen kaupunkipolitiikan ja osallistumisen tutkija Magali Nonjon (2005; 2012) on kyseenalaistanut kansalaisosallistumisen roolin kaupunkien kehittämishankkeissa, sillä hänen mukaansa niissä on tavoitteena ennen kaikkea osallistumisen *muotojen* kehittäminen kuin asukkaiden aito valtaistaminen.

Kaupunkipolitiikan leviämiseen ja yleistymiseen Euroopassa on vaikuttanut sekä Euroopan unionin aktiivinen rooli että kaupunkipoliittisten toimintamallien siirtyminen maasta toiseen. Euroopan unioni on vaikuttanut kaupunkipolitiikan yleistymiseen ainakin kolmella tavalla: vähentämällä yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaa aluepolitiikassa, kehittämällä verkostoja kaupunkien ja muiden paikallisten toimijoiden välillä sekä toimeenpanemalla EU:n omaa kaupunki- ja aluepolitiikkaa (Pinson 2009, 110).

EU:n kaupunkipolitiikan ytimen muodosti vuoteen 2006 asti URBAN-yhteisöaloite, jonka pilottivaihe käynnistyi vuonna 1990 ja ensimmäinen ohjelmakausi vuonna 1994. Yhteisöaloitteen tarkoituksena oli puuttua kaupunkien ongelmiin keskittymällä kaikkein haastavimmassa asemassa olevien kaupunginosien tilanteeseen edellä esitetyn sosiaalisen kaupunkipolitiikan logiikan mukaisesti. URBAN-aloite noudatti kuitenkin myös samalla EU:n yleisen alue- ja rakennepolitiikan toimintaperiaatteita. Näitä ovat: 1) keskittäminen eli resurssien kohdentaminen tietyille alueille sekä tiettyihin asiakysymyksiin ja ohjelmakausiin; 2) ohjelmallisuus eli yksittäisten hankkeiden kuuluminen laajoihin ohjelmiin; 3) kumppanuus eli yhteistyö hallinnon eri tasojen sekä työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen välillä; 4) täydentävyys eli EU:n ja kansallisen rahoituksen yhdistäminen; sekä käytännössä yleensä myös 5) subsidiariteetti eli läheisyysperiaate, politiikan toimeenpano mahdollisimman lähellä sen kohteita (esim. Inforegio 2014). Vuonna 2007 Euroopan

unioni lopettikin erillisen URBAN-yhteisöaloitteen toimeenpanon, ja kaupunkipoliittiset hankkeet sisällytettiin osaksi EU:n normaalia alue- ja rakennepoliittikkaa.

Suomessa ajatus erityisestä kaupunkipoliitikasta nousi poliittiselle agendalle 1990-luvun puolivälissä samoihin aikoihin, kun Suomi liittyi Euroopan unioniin. Siihen asti suomalaista ja koko pohjoismaista aluepolitiikkaa oli määrittänyt ensisijaisesti universaalien hyvinvointivaltion perinne, joka johti samantyyppisiin hyvinvointipalveluihin paikasta riippumatta. Redistributiivinen aluepolitiikka oli kohdennettu huonoimmassa asemassa oleville, yleensä syrjäisille alueille, ja sitä määritti pyrkimys rajoittaa suurimpien kaupunkiseutujen kasvua. (Ks. esim. Moisio 2012.) EU-jäsenyyden lisäksi myös 1990-luvun taloudelliset, poliittiset ja yhteiskunnalliset muutokset loivat pohjaa sille, että poliittisessa keskustelussa alettiin vaatia erityisiä kaupunkipoliittisia toimenpiteitä. 1990-luvun lama ja sitä seurannut pitkäaikaistyöttömyyden kasvu, voimistunut maahanmuutto sekä toisaalta 1990-luvun lopun IT-buumin vaikutukset kohdistuivat kaupunkiseutujen sisällä epätasaisesti eri kaupunginosaan (Vaattovaara & Kortteinen 2012; Haila & Le Galès 2005; Holstila 2007). Samaan aikaan myös laman taloudelliset seuraukset, kiihtyvä globalisaatio ja kaupunkien kilpailu sekä uusliberalistisen ajattelun vahvistuminen johtivat enenevässä määrin siihen, että kaupunkiseudut alettiin nähdä kansantalouden ”vetureina” ja uusien innovaatioiden syntypaikkoina (Moisio 2012).

Suomalaiseen kaupunkipoliittikkaan vaikuttaa edelleen vahvasti pohjoismaisen hyvinvointivaltion perinne, joka tarkoittaa käytännössä kuntien laajoja lakisääteisiä velvollisuuksia, erikoistunutta ja sektoripohjaista hallintoa sekä sosiaalisen sekoittamisen periaatetta isoissa kaupungeissa (Sjöblom 2011; Haila & Le Galès 2005; Holstila 2007). Suomalaisessa yhteydessä erityisellä ”kaupunkipoliitikalla” viitataan käytännössä ohjelma- ja hankeperustaiseen kehityspoliittikkaan, jota toimeenpannaan julkishallinnon pysyvien instituutioiden ja ennen kaikkea kunnallishallinnon rinnalla. Muihin Euroopan maihin verrattuna suomalaisessa ohjelma- ja hankeperustaisessa kaupunkipoliitikassa korostuu erityisen vahvasti kaupunkien kilpailukyvyyn kehittäminen, kun taas sosiaalinen kaupunkipoliittikka on ollut vähäisempää, ja hyvinvointipalvelut tuotetaan pääasiassa vakituisten kunnallishallinnon toimesta (Holstila

2007; Kuokkanen 2005). Kuitenkin myös Suomessa on toteutettu EU:n URBAN-yhteisöaloitetta ja muita lähiöiden kehittämishankkeita, jotka perustuvat sosiaalisen kaupunkipolitiikan toimintalogiikalle, ja keskustelu asuinalueiden eriytymisestä eli segregaatiosta on voimistunut viime vuosina (esim. Vaattovaara & Kortteinen 2012).

Suomessa toteutettu kansallinen kaupunkipolitiikka on perustunut eurooppalaisten esikuviansa mukaisesti kumppanuuksiin ja monitoimijaisiin kehittämisverkostoihin, jotka ovat kattaneet erityyppisiä toimijoita mutta eivät automaattisesti kansalaisia tai asukkaita (van den Berg ym. 2007; Holstila 2007). Suomalaisessa kaupunkipolitiikassa kansalaisosallistuminen on kuitenkin liittynyt muun muassa lähiöiden kehittämishankkeisiin sosiaalisen kaupunkipolitiikan toimintalogiikan mukaisesti, ja esimerkiksi pääkaupunkiseudun ohjelma- ja hankekehittämisessä on pyritty luomaan uusia metropolitason osallistumismalleja (Kuokkanen 2014). Osallistumisen kehittäminen on ylipäänsä teemana tällä hetkellä vahvasti esillä suomalaisessa kunnallishallinnossa ja useilla eri politiikkasektoreilla (esim. Häikiö & Leino 2014).

YLEISKUVA EU-RAHOITTEISISTA KAUPUNKIHANKKEISTA SUOMESSA

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu hankekuvauksista EURA 2007-tietokannassa, joka sisältää kaikki Suomessa vuosina 2007–2013 toteutetut EU:n rakennerahastojen rahoittamat hankkeet eli yhteensä yli 18 000 hanketta. Keskityin analyysissä toimintalinja 4:n hankkeisiin (Suurten kaupunkiseutujen kehittäminen), joita toimeenpantiin Länsi- ja Etelä-Suomessa ja joita oli yhteensä 95. Luin hankkeiden kuvaukset ja keskityin erityisesti hankkeiden tarkoitukseen, niitä toimeenpaneviin organisaatioihin ja sidosryhmiin sekä erityisten ”osallistavien” hankkeiden kohdalla siihen tapaan, jolla kansalaisosallistuminen hankekuvauksissa esitettiin. Käytin hankkeiden analyysissä ja teemoittelussa apuna atlas.ti-analyysiohjelmaa.

Hankkeet käsittelivät teemoja, jotka on aikaisemmassa tutkimuksessa yhdistetty ”uuteen kaupunkipolitiikkaan” (taulukko 1). Näitä olivat ensinnäkin kaupunkien kilpailukykyyn liittyvät tekijät, kuten yritysten ja klusterien tukeminen, innovaatioiden kehittäminen, ns. kolmoiskier-

remallit (eli yhteistyö julkisen sektorin, yritysten sekä tutkimus- ja koulutuslaitosten välillä) sekä yritysten toimintaympäristön kehittäminen. Kilpailukykyä pyrittiin kehittämään myös hankkeissa, joiden painopiste oli innovaatio- ja kilpailukykystrategioiden valmistelussa sekä kaupunkien tai kaupunkiseutujen markkinoinnissa, ”kaupunkibrändien” luomisessa ja tiedotuksessa.

Taulukko 1: Hankkeiden toimiala (huom., neljä hanketta kuuluu kahteen toimialaan)

Hankkeen toimiala	Yritykset, klusterit, innovaatiot	Alueelliset kilpailukykystrategiat ja kaupunkibrändit	Osallistuminen ja osallisuus	Sosiaali- ja Terveyspalvelut	Fyysinen ympäristö ja infrastruktuuri	Ilmasto ja ympäristöystävällinen energiantuotanto
Hankkeiden lukumäärä	41	6	20	6	19	7

Hankkeista osa koski myös kansalaisten osallistumista ja osallisuutta. Osallistuminen ilmeni näissä hankkeissa eri tavalla – segregaaation ehkäisyinä, kehittämiskohteena ja tiedon tuottamisena. Näitä hankkeita käsitellään tarkemmin seuraavassa aluvuossa. Vaikka osallistumishankkeet olivatkin usein sosiaalipoliittisesti painottuneita, varsinainen sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen näkyi hankekuvauksissa omana ryhmänä. Ympäristöhankkeista puolestaan osa koski konkreettista kaupunkiympäristöä, kuten infrastruktuurin rakentamista ja ylläpitoa, puistoalueiden kehittämistä sekä esimerkiksi vanhojen rakennusten kunnostamista. Pienempi ryhmä hankkeita keskittyi ympäristöön laajasta näkökulmasta eli ilmastonmuutoksen torjuntaan ja ympäristöystävällisten energiamuotojen kehittämiseen.

Monet hankkeet liittyivät myös kaupunkikulttuuriin. Näitä projekteja ei kuitenkaan voinut luokitella omaksi ryhmäkseen, sillä hankkeet koskivat joko kulttuuriteollisuutta ja ne luokiteltiin osaksi yritysten, klusterien ja innovaatioiden kehittämistä, tai ne liittyivät kiinteästi osallistumisen ja osallisuuden kehittämiseen. Samanlaisia tuloksia on saatu myös muista

eurooppalaisista kaupunkipolitiikoista, eli kulttuurilla on ennen kaikkea välinearvo joko kilpailukyyn kehittämisessä tai asuinalueiden segregaat-ion ehkäisyssä (Kuokkanen 2005).

Kaiken kaikkiaan Suomessa toteutettujen kaupunkipoliittisten hankkeiden teemat – innovaatioiden ja kilpailukyyn korostunut rooli, sosiaalisen koheesion ja osallistumisen kysymykset sekä ympäristö – vastaavat kansainvälisen kirjallisuuden kuvaa ”uuden kaupunkipolitiikan” tärkeimmistä asiakysymyksistä. Lukumääräisesti isoin osa hankkeista liittyi kilpailukyyn tematiikkaan laajasti ymmärrettyinä eli yrityksiin, klustereihin ja innovaatioihin sekä alueellisiin kilpailukystrategioihin ja kaupunkibrändeihin. Myös Sami Moisio (2012) on suomalaisen aluepolitiikan analyysissään korostanut kilpailukyyn roolia aluepolitiikan tärkeimpänä tavoitteena. Aluepolitiikka on 1990-luvun alun jälkeen siirtynyt ”hajautetusta hyvinvointivaltiota hajautettuun kilpailuvaltioon”, johon liittyy läheisesti myös innovaatioiden tuotanto ja laajempi innovaatiotutkimus (emt.). Oman pääkaupunkiseudun kaupunkipolitiikkaa koskevan tutkimukseni perusteella kansainvälinen kilpailukyky muodostaa eräänlaisen superdiskurssin, jolle muut politiikan tavoitteet ovat alisteisia ainakin retorisella tasolla, joskaan ei välttämättä konkreettisesti hanketoiminnassa (Kuokkanen 2014).

EU-hankkeisiin osallistui hyvin erityyppisiä toimijoita (taulukko 2). Taulukossa 2 hankkeen toteuttajatahot on luokiteltu pääasiassa EURA 2007 -tietokannan jaottelun mukaan, mutta joitain samantyyppisiä luokkia on yhdistetty (esimerkiksi kaikki koulutus- ja tutkimuslaitokset ovat samassa kategoriassa). Suurimmat hankkeita toteuttavat ryhmät olivat kunnat ja yritykset. Tutkimus- ja koulutusinstituutit kuten yliopistot sekä ammattikoulut ja ammattikorkeakoulut toimeenpanivat myös suhteellisen paljon hankkeita. Järjestöt ja säätiöt tai esimerkiksi osuuskunnat (jotka välillä luokiteltiin EURA 2007 -tietokannassa myös yrityksiksi) toteuttivat osan hankkeista. Myös alue- tai valtiotason viranomaiset tai esimerkiksi valtion liikelaitokset olivat vastuussa hankkeista. Hankkeiden tarkka analyysi antoi hankkeiden toteuttajista monimuotoisemman kuvan kuin viralliset EURA 2007 -tietokannan luokittelut. Esimerkiksi hankkeissa toimivista yrityksistä osa oli käytännössä puolijulkisia toimijoita, kuten seudullisia kehittämissyhtiöitä. Kuntien toteuttamissa hankkeissa oli paljon pienhankkeita eli välittäjäorganisaatiohankkeita, joissa

kunta oli taloudellisesti ja hallinnollisesti vastuussa, mutta hankkeiden konkreettisesta toimeenpanosta vastasivat kansalaisjärjestöt ja muut ruohonjuuritason toimijat.

Taulukko 2: Hankkeiden vastuuorganisaatiot

Instituutio	Yritys	Säätiö tai muu yhteisö	Järjestö tai yhdistys	Kuntayhtymä	Yliopisto tai muu tutkimus- tai oppilaitos	Kunta	Valtion virasto tai liikelaitos
Hankkeiden lukumäärä	30	8	9	2	13	31	2

Hankkeiden vastuuorganisaatiot vastaavat suurelta osin eurooppalaisissa kaupunkihankkeissa yleisesti esiintyviä toimijoita. Gilles Pinsonin (2009, 297–308) analyysin mukaan kaupunkipoliittikan projektoitumisen ”voittajia” ovat poliittisen päätöksenteon tasolla tietyt korkean tason poliitikot, virkamiehet ja teknokraatit. Käytännön hanketasolla voittajia ovat sellaiset toimijat, joilla on asiantuntemuksen lisäksi selkeä yhteys paikallistasoon, kuten yliopistot, tiede- ja yrityspuistot, säätiöt tai paikalliset kehittämissyhtiöt. Kolmas ”voittajien” ryhmä on Pinsonin mukaan talouselämä. Vaikka paikallisista yrityksistä vain osa toimii hankkeissa, niiden yleinen tavoite on parantaa yritysten toimintaympäristöä. Myös kansalaisosallistumisen uusiin muotoihin keskittyvät organisaatiot ovat vahvistaneet asemaansa. Niissä toimivien henkilöiden tausta voi olla esimerkiksi talouselämässä, ammattiyhdistyksissä, järjestöissä tai yliopistoissa. Kunnille projektoituminen on Pinsonin (2009, 310) mukaan merkinnyt uusia yhteistyömahdollisuuksia ja ulkopuolisia resursseja.

Toimintamuotona projekteihin liittyy usein sidosryhmien osallistuminen (Jensen ym. 2007; Pinson 2009), jota EU-hankkeissa vahvistaa vielä rakennerahastojen kumppanuusperiaate eli vaatimus työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjen osallisuudesta. Myös tässä tutkimuksessa analysoitujen kaupunkipoliittisten projektien kuvauksissa oli mainittu hankkeisiin osallistuvien yritysten ja muiden toimijoiden lukumäärä sekä hankkeiden suorat ja epäsuorat kohderyhmät. Niissäkin hankkeissa, joiden tarkoituksena ei suoraan ollut osallistumisen ja osallisuuden kehittäminen, oli käytännössä suhteellisen laajoja toimijaverkostoja. Sidosryhminä hank-

keissa oli esimerkiksi yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Yksi esimerkki hankeverkostoista olivat ”kolmoiskierteet” (engl. *triple helix*) julkisen sektorin, yritysten ja tutkimus- ja koulutusorganisaatioiden kanssa. Näissä hankkeissa olivat välillä mukana neljäntenä ”kierteenä” joko kansalaiset, järjestöt tai ”loppukäyttäjät”.

Tämän tutkimuksen tulos on samansuuntainen aikaisemman kirjallisuuden kanssa: kaupunkien hankkeet laajentavat niihin osallistuvien toimijoiden piiriä (esim. Pinson 2009; van den Berg ym. 2007). Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita kansalaisosallistumista, vaan ylipäänsä verkostoihin, kumppanuuksiin ja sidosryhmien osallistumiseen perustuvaa toimintatapaa. Aikaisemmassa kirjallisuudessa hankkeiden osallistujien edustavuutta on myös kritisoitu, koska verkostojen ulkopuolelle jäävät helposti kaupunkikehittämiseen kriittisesti suhtautuvat tahot sekä sellaiset toimijat, joilla ei ole erityisiä resursseja (Pinson 2009, 380).

Yleisen verkostoitumisen lisäksi EU-rahoitteisissa kaupunkihankkeissa oli myös sellaisia projekteja, joiden tarkoitus oli lisätä kansalaisten osallistumista ja osallisuutta. Analyysissä tällaisia hankkeita oli yhteensä 20. Näiden hankkeiden kuvauksissa oli runsaasti osallistumiseen liittyvää retoriikkaa ja käsitteitä, kuten ”aktiivinen kansalaisuus”, ”käyttäjälähtöisyys”, ”osallistuminen”, ”osallisuus” tai ”yhteisöllisyys”. Tämä tarkoittaa, että osallistuminen on tärkeä teema hankkeissa – ainakin retorisella tasolla ja rahoituspäätöksiä tehtäessä. Tämän lisäksi nämä käsitteet antavat myös kuvan siitä, mitä osallistumisella haetaan. Tätä tematiikkaa tarkastellaan enemmän seuraavassa alaluvussa.

Osallistumishankkeista vastuussa olevat tahot olivat pääasiassa kuntia (ks. taulukko 3). Tämä on mielenkiintoinen havainto, sillä sen perusteella kunnilla on rinnakkainen, projektiperustainen toimintaympäristö niiden vakituisen osallistumis- ja sosiaalipolitiikan lisäksi. Käytännössä valtaosa kuntien toteuttamista hankkeista oli pienhankkeita eli välittäjäorganisaatiohankkeita, joissa kunta oli ainoastaan taloudellisesti ja hallinnollisesti vastuussa, mutta hankkeiden toimeenpanosta vastasivat kansalaisjärjestöt ja muut ruohonjuuritason toimijat (kuten joissain hankkeissa osuuskunta tai seurakunta). Osallistumishankkeissa välittäjäorganisaatiohankkeet olivat itse asiassa kaikkein yleisin toimintamalli. Välittäjäorganisaatiohankkeita oli pelkästään osallistumisen ja osallisuuden kehittämiseen tähtäävissä hankkeissa, ei esimerkiksi osana kilpailukyvyyn kehittämistä.

Taulukko 3: Osallistumishankkeiden vastuujärjestäjät

Instituutio	Yritys	Säätiö tai muu yhteisö	Järjestö tai yhdistys	Kuntayhtymä	Yliopisto tai muu tutkimus- tai oppilaitos	Kunta	Valtion virasto tai liikelaitos
Hankkeiden lukumäärä	2	3	2	0	3	10	0
Välittäjäorganisaatiohankkeiden lukumäärä	1	0	2	0	0	9	0

Kun välittäjäorganisaatiohankkeita alettiin toteuttaa Suomessa EU:n alue- ja rakennepolitiikan myötä, ne nähtiin suomalaisessa hallinnossa uutena toimintatapana, joka joidenkin hankkeiden parissa työskentelevien mukaan johtui ”EU:n painostuksesta” (Kuokkanen 2004, 69). Eräät suomalaiset tutkijat korostivat kuitenkin tuolloin suomalaisen kansalaisyhteiskunnan läheistä yhteyttä valtioon ja näkivät välittäjäorganisaatioiden sopivan hyvin tähän perinteeseen (Simpura 2000, 98). EU-hankkeista erityisesti LEADER-tyyppiset maaseudun kehittämishankkeet on nähty esimerkkinä välittäjäorganisaatiomallista, sillä LEADER-mallissa on paikallisia toimintaryhmiä julkisen hallinnon ja hankkeita toteuttavien pienten organisaatioiden välissä (ks. esim. Nousiainen 2011, 14–23).

Ajatus välittäjäorganisaatioista julkisen hallinnon ja kansalaisten välillä ei sinänsä ole uusi, vaan sen voi nähdä perustuvan jo muun muassa Alexis de Tocquevillen 1800-luvun kirjoituksiin. Kansalaisten ja julkisen vallan välissä oleviin välittäjäorganisaatioihin perustuva malli asetetaan kirjallisuudessa usein vastakkain marxilaissävytteisen tai muuten kriittisen näkökulman kanssa, joka korostaa kansalaisyhteiskuntaa ja -liikkeitä konfliktin ja vastarinnan kanavina (Friedmann 1998). Näyttää siltä, että nykyiset hallintaorganisaatiot, ja erityisesti hankkeet, luovat uusia välittäviä organisaatioita ja uutta toimitilaa niille (Kuokkanen 2004; Kuokkanen 2014). Myös esimerkiksi Taina Meriluodon omassa luvussaan esittämät ”kokemusasiantuntijat” voidaan nähdä tästä näkökulmasta. EU-hankkeissa välittäjäorganisaatiomallin taustalla on sekä EU:n hankkeiden raskaus, joka on hankala järjestöjen kaltaisille toimijoille.

Toisaalta taustalla on myös ajatus siitä, että lähellä ”ruohonjuuritasoa” olevilla organisaatioilla on parempi yhteys hankkeiden kohteina oleviin ryhmiin ja enemmän tietoa niistä kuin julkishallinnolla. Seuraavassa alaluvussa palaan vielä välittäjäorganisaatioiden rooliin osallistumishankkeissa.

KANSALAIOSALLISTUMISEN ROOLI HANKKEISSA

Kaupunkihankkeissa kansalaisosallistumisen rooli nähtiin usealla eri tavalla. Käytännössä kaikki nämä osallistumisen tavat liittyivät kuitenkin aktiivisen kansalaisuuden ideaaliin, joka on olennainen hankkeita ja julkishallinnon ”osallistuvaa käännettä” kuvaava tekijä (Boltanski & Chiappello 1999; Sulkunen 2006; Barnes ym. 2007; Eriksson & Vogt 2013). Tämä lisäksi iso osa hankkeiden osallistumisretoriikasta liittyi ajatuksen osallisuudesta, yhteisöllisyydestä ja sosiaalisesta pääomasta, jotka ovat myös laajasti esillä nykyisessä osallistumiskirjallisuudessa ja poliittisessa diskurssissa (esim. Barnes ym. 2007; Cochrane 2007). Analyysissä oli mahdollista erottaa kolme eri tapaa, jolla kansalaisosallistumisesta puhuttiin. Kutsun näitä osallisuudeksi ja segregaaation ehkäisyksi, osallistumiseksi kehittämiskohteena sekä osallistumiseksi tiedontuotantona. Käytännössä nämä osallistumisen eri roolit, ja erityisesti kaksi jälkimmäistä, liittyivät ainakin osittain toisiinsa. Tässä alaluvussa käyn näitä osallistumisen eri rooleja läpi.

Osallisuus ja segregaaation ehkäisy

Yleisin tapa, jolla kaupunkihankkeissa puhuttiin kansalaisosallistumisesta, oli kansalaisten tai asukkaiden osallisuus suhteessa asuinyhteisöönsä ja laajempaan yhteiskuntaan. Tästä näkökulmasta katsottuna osallisuus oli olennaista syrjäytymisen ja asuinalueiden eriytymisen eli segregaaation ehkäisemiseksi. Näissä hankkeissa korostui kaupunginosatason merkitys osallistumisen paikkana. Hankkeissa oli esimerkiksi kohtaamisia eri väestöryhmien välillä ja yhteisiä tapahtumia. Kulttuurin, harrastusten, luonnon ja liikunnan merkitys nähtiin olennaisena syrjäytymisen ehkäisyssä ja osallisuuden lisäämisessä. Samoin yhteisten tapahtumien luominen ja esimerkiksi vähemmistökulttuureja koskevan informaation levittäminen nähtiin hankekuvauksissa tärkeänä suvaitsevaisuuden lisäämiseksi.

Esimerkiksi Tampereella oli paljon pienhankkeita eli välittäjäorganisaatiohankkeita, jotka keskittyivät Hervannan, Lentävänniemen, Multisillan, Nekalan, Peltolammin, Tesoman ja Viinikan kaupunginosiin, joista puhuttiin hankekuvauksissa ”haasteellisina”. Näissä kaupunginosisissa toimeenpannut hankkeet sisälsivät esimerkiksi:

- tiedottamista kuurosokeudesta sekä somalialaisesta ja venäläisestä kulttuurista
- maahanmuuttajille suunnattuja kulttuuriprojektioita
- ”juttelutoritoimintaa”
- puistoalueiden tai lähiliikuntapaikkojen kehittämistä
- maahanmuuttajanaisten liikuntamahdollisuuksien tukemista
- palvelutalon toiminnan kehittämistä
- nettiasiointipisteen perustamista
- päihde- ja mielenterveyskuntoutujien itsensä järjestämiä tapahtumia
- kontaktien luomista eri ryhmien välille (esimerkiksi ikäihmiset ja erityistä tukea tarvitsevat lapsiperheet, päihde- ja mielenterveyskuntoutujat sekä perheet tai vähä- ja parempiosaiset).

Hankkeiden internetsivujen perusteella aivan kaikkia hankkeiden tapahtumia ei kuitenkaan toteutettu käytännössä kohderyhmän tiukan rajauksen ja siihen liittyvän vähäisen osallistujamäärän vuoksi. Myös Turun seudulla toimeenpantiin vastaaventyypisiä välittäjäorganisaatiohankkeita, joiden hankekuvaukset EURA 2007 -tietokannassa olivat kuitenkin suppeampia kuin tamperelaisten hankkeiden.

Edellä esitetyt hankkeet ovat hyvin tyypillisiä esimerkkejä sosiaalisesta kaupunkipolitiikasta (Kuokkanen 2005; Smith ym. 2007), jonka pää tavoitteita ovat segregaation ja syrjäytymisen ehkäisy sekä usein ainakin epäsuorasti maahanmuuttajien integroituminen. Vastaavia kaupunkipoliittisia aloitteita on toimeenpantu useissa länsimaissa, näkyvimpinä esimerkkeinä Yhdysvaltojen varhaiset kaupunkipoliittiset aloitteet sekä Iso-Britannian ja Ranskan vastaavat aloitteet (Cochrane 2007; Kuokkanen 2005; ks. myös Nousiainen tässä julkaisussa). Tässä kaupunkipoliittisessa ajattelutavassa tietyt kaupunginosat ja usein niiden sisällä tietyt ihmisryhmät on määritelty huono-osaisiksi tai haasteellisiksi. Kaupunkipoli-

tiikan tarkoituksena on valtaistaa näitä kaupunginosia ja ihmisryhmiä kohdennettujen hankkeiden kautta. Kansalaisten osallistuminen ja osallisuus nähdään olennaisena osana prosessia, ja asukkaiden valtaistamisen kautta tarkoituksena on nostaa ylöspäin koko kaupunginosaa. (Smith ym. 2007.) Ajattelussa on kuitenkin myös tiettyjä kansallisia painotuksia. Tällainen on selkeästi nähtävissä esimerkiksi Ranskassa, missä kaupunginosahankkeet kytkeytyvät vahvaan tasavaltalaisuuden ja poliittisen yhtenäisyyden retoriikkaan. Sen mukaan syrjäytyneet kaupunginosat ja yksilöt halutaan saada osaksi yhtenäistä tasavaltaa (Kuokkanen 2005).

Hankepohjainen sosiaalinen kaupunkipolitiikka nähdään keinona hyvinvointivaltion rakenteellisten aukkojen tukkimiseen. Sillä voidaan kohdistaa rahoitusta ja poliittisia toimia suoraan ongelmallisiin kaupunginosiin sekä kokeilla uusia, innovatiivisia tapoja toimeenpanna sosiaalipolitiikkaa. (Jensen ym. 2007; Andersen 2001.) Sosiaalista kaupunkipolitiikkaa on kuitenkin myös kritisoitu useasta eri näkökulmasta. Tiettyjen kaupunginosien määrittämistä ”haasteellisiksi” on pidetty leimaavana ja tutkimuksessa on kyseenalaistettu, onko kaupunginosa oikea toiminnan taso laajoille rakenteellisille kysymyksille, kuten köyhyydelle, työttömyydelle ja maahanmuuttajien integraatiolle (Andersen 2001; Béhar 1997/1998). Ongelmia aluelähtöisessä näkökulmassa tuottavat ”haasteelliseen” alueen tarkka rajaaminen, jolloin ongelmat alueen ulkopuolella jäävät myös hankkeiden ulkopuolelle (Andersen 2001). Kaupunginosien erityistoimet on myös nähty ongelmallisena hyvinvointivaltion universalismin näkökulmasta, ja niiden on nähty johtavan politiikan pirstaloitumiseen (Béhar 1997/1998). Lisäksi hankkeiden on nähty myös kohtelevan kansalaisia – ennen kaikkea vähemmistöryhmiä – politiikan kohteina niiden ”aktivoivasta” retoriikasta huolimatta (Geddes 2000). Kun kyseessä ovat hankkeet, esille nousee myös kysymys jatkuvuudesta. Ideaalimallin mukaan hankkeiden pitäisi aikaansaada pysyvää valtaistamista kaupunginosissa. Käytännössä yksittäisten hankkeiden rahoitus on kuitenkin rajallinen, ja niitä saatetaan usein jatkaa toisilla hankkeilla (Kuokkanen 2014).

Tutkitut EU-hankkeet, jotka keskittyivät segregaaation ja syrjäytymisen ehkäisyyn, olivat yleensä välittäjäorganisaatiohankkeita. Taustalla on paitsi EU:n hankehallinnon raskaus, myös ajatus siitä, että pienemmät toimijat pystyvät helpommin jalkautumaan ”ruohonjuuritasolle” kuin

isommat ja byrokraattisemmat instituutiot kuten kunnat (vrt. Kuokkanen 2014; Kuokkanen 2004). Ranskalaisen kaupunkipolitiikan analyysissään Magali Nonjon (2012) on kutsunut tätä resurssia ”kenttäpääomaksi” (ransk. *capital terrain*) eli ruohonjuuritasolla toimivien kaupunkikehittäjien paikalliseksi tiedoksi ja kokemukseksi kaupungin osien tilanteesta. Samankaltainen käsite on myös Taina Meriluodon tässä teoksessa esittelemä ”kokemusasiantuntijuus” (ks. luku 3). Ranskassa välittäjäorganisaatiot ovat olleet esimerkiksi kaupunkitutkimusorganisaatioita ja konsultteja, mutta myös yksittäisiä aktivistitaustaisia projekti-päälliköitä (Nonjon 2005; 2012). Tutkituissa EU-hankkeissa välittäjäorganisaatiot olivat yleensä kansalaisjärjestöjä tai satunnaisesti esimerkiksi osuuskuntia tai paikallisia seurakuntia. Se, että tietyt organisaatiot saavuttavat välittäjäorganisaation aseman hankkeissa, voi johtaa myös pitkäaikaisempiin kumppanuuksiin näiden organisaatioiden ja julkishallinnon välillä (Kuokkanen 2014).

Osallistuminen kehittämiskohteena

Toinen tapa, jolla kansalaisosallistuminen nähtiin kaupunkihankkeissa, liittyi osallistumisen kehittämiseen. Koska kyse on nimenomaan hankkeista, tämä on aika looginen tulos. Hankkeitaan käytetään usein kehittämistyökaluina, joilla kokeillaan uusia toimintatapoja ja joista osa voidaan myöhemmin jalkauttaa osaksi pysyvää hallintoa (Jensen ym. 2007; Kuokkanen 2014). Osallistumisen kehittäminen hankkeiden kautta on myös läheisesti yhteydessä keskusteluun demokraattisista tai osallistuvista innovaatioista. Graham Smith (2009, 1) määrittelee demokraattiset innovaatiot instituutioiksi, jotka on erityisesti suunniteltu lisäämään ja syventämään kansalaisosallistumista poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Vaikka osa innovaatioista liittyy poliittiseen päätöksentekoprosessiin kapeasti määriteltynä (engl. *politics*), hallinnon tutkijat korostavat, että monet uusista innovaatioista koskevat nimenomaan politiikan toimeenpanoa ja eri toimintapolitiikkoja (engl. *policy*) (esim. Hajer & Wagenaar 2003; Warren 2009; Häikiö & Leino 2014).

Esimerkiksi eräs opintokeskuksen vetämä osallistumishanke pyrki keräämään tietoa ja kehittämään paikallis- ja piiriyhdistysten roolia lähidemokratian toimijoina pääkaupunkiseudulla. Projektisuunnitelman mukaan hankkeessa selvitettiin yhdistysten näkemyksiä omasta asiantun-

temuksestaan, lähidemokratian mahdollisuuksista omalla asuinalueellaan sekä verkostojen roolista. Projektissa kartoitettiin myös yhdistysten toiveita siitä, millaista koulutusta ja tukea paikallisyhdistykset ja niiden vapaaehtoiset tarvitsisivat erityisesti lähidemokratiaan liittyen. Hankkeen tarkoituksena oli kirjoittaa selvityksestä raportti, laatia suosituksia yhdistyksille ja niitä kouluttaville katto-organisaatioille sekä kehittää koulutus- ja opetusmateriaalia.

Toinen ammattikorkeakoulun vetämä hanke pyrki hankekuvauksen mukaan puolestaan kehittämään toiminnallisia ja osallistavia draamatyökentelyyn perustuvia menetelmiä ”työkaluiksi aktiivisen kansalaisuuden tukemiseen ja pääkaupunkiseudun kaupunkiympäristön elinvoimaisuuden, elävän kaupunkikulttuurin edistämisen ja yhteisöllisyyden, osallisuuden, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien, sosiaalisen koheesion sekä kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen”. Projektin kuvauksessa osallistumisen kehittäminen yhdistettiin myös kaupunkipolitiikassa yleisesti käytettyyn innovatiivisuuden viitekehykseen. Käytännössä hanke järjesti ja kehitti erityyppisiä, osallistumistapahtumia, -menetelmiä ja -työkaluja, joita esiteltiin muun muassa hankkeen Internet-sivuilla. Hankkeen kotisivuilla mainittuja menetelmiä olivat muun muassa asukasilojen osallistavat menetelmät, ympäristöä tutkiva draama, esitykselliset tutkielmat ja voimaannuttava draama sekä alan opetuksen kehittäminen (Kansalaisnavigointia metropolissa 2014).

Muut osallistumisen kehittämishankkeet keskittyivät esimerkiksi 1) luomaan asuinalueille yhteistyömallin, jota voidaan käyttää tulevaisuuden visioinnissa, 2) kehittämään vapaaehtoistyön roolia yleishyödyllisissä yrityksissä ja tuottamaan koulutusmateriaalia aiheesta, 3) luomaan kulttuuripalveluiden mallin erityisryhmille tai 4) kehittämään uusia osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen perustuvia toiminta- ja palvelumalleja kaupunkien vuokratilayhteisöissä ja niiden lähiympäristössä.

Kuten yllä todettiin, merkittävä osa julkisen sektorin hankkeista pyrkii uusien toimintamallien kehittämiseen (Jensen ym. 2007). Osallistumista koskevissa kaupunkipoliittisissa hankkeissa myös osallistumisesta tulee kehittämisen kohde tämän logiikan mukaisesti (Kuokkanen 2014; Nonjon 2005; Nonjon 2012). Kun osallistuminen on kehittämis-kohteena, yksittäisissä hankkeissa tapahtuvan osallistumisen täytyy olla mallinnettavissa, yleistettävissä ja siirrettävissä kontekstista toiseen. Sama

koskee myös tässä tutkimuksessa analysoituja osallistumisen kehittämishankkeita. Kehittämishankkeissa on usein kaksi perspektiiviä: projektin konkreettinen toimeenpano hankerahoituksen aikana sekä toisaalta hankkeen pitkäaikaiset vaikutukset (vrt. Kuokkanen 2014; Jensen ym. 2007; Packendorff 1995). Myös EU-rahoitteisissa osallistumisen kehittämishankkeissa hankkeilla pyrittiin mallintamiseen, yleistettävyyteen ja siirettävyyteen esimerkiksi kehittämällä osallistumismalleja, koulutusmateriaalia tai toimintasuosituksia. Tämän aineiston perusteella ei kuitenkaan voida suoraan arvioida, miten näitä tuloksia käytettiin hankkeiden loppumisen jälkeen.

Osallistuminen tiedon tuottamisena

Kolmas tapa, jolla kansalaisosallistuminen hankkeissa näyttäytyi, oli tiedon ja innovaatioiden tuottamisen kautta. Tämä ei koskenut pelkästään osallistumiseen keskittyviä hankkeita, vaan projektikuvauksissa oli yleisesti paljon puhetta ”käyttäjälähtöisyydestä”. Tämä havainto on yhtenevä laajemman hallinta- ja projektikirjallisuuden kanssa, joka korostaa monitoimijaisten verkostojen merkitystä tiedontuotannossa ja kansalaisten tai asukkaiden paikallista tietoa asuinalueestaan ja julkisista palveluista (vrt. Meriluoto tässä julkaisussa).

Esimerkiksi eräässä kunnan toteuttamassa hankkeessa pyrittiin yhdistämään asukkaiden, asiantuntijoiden ja viranomaisten tuottamaa tietoa paikkatietoaineiston kehittämisessä alueella, jolle laaditaan lähivuosina uusi asemakaava. Projektissa oli sekä asukkaista, asiantuntijoista ja viranomaisista koostuvia teematyöryhmiä, jotka kokoontuivat pohtimaan alueen tulevaisuuden kehitysmahdollisuuksia ja uhkakuvia, että vuorovaikutteinen Internet-sivusto, jossa kerättiin paikallisten toimijoiden kokemuksellista tietoa. Hankkeessa järjestettiin kaupunginosakonferenssi, jossa osallistujat valitsivat alueelle kehityspolun. Asiantuntijat tuottivat konferenssin pohjalta asuinalueelle vision, joka hankekuvauksen mukaan toimii alueen asemakaavoituksen tukena ja jota voidaan tulevaisuudessa hyödyntää myös muissa alueen suunnittelu- ja kehittämisprojekteissa. Projektin tavoitteena oli hankekuvauksen perusteella kehittää maankäytön suunnittelun ja kaupunginosien yleisen kehittämisen apuvälineeksi osallistumis- ja yhteistyömalli, jota voidaan tulevaisuudessa hyödyntää muilla asuinalueilla. Toisin sanoen hankkeen tarkoi-

tuksena oli paitsi tuottaa tietoa, myös kehittää osallistumista. Toisessa kunnan hallinnoimassa välittäjäorganisaatiohankkeessa kerättiin puolestaan eräällä asuinalueella eri-ikäisiltä asukkailta ideoita siitä, millainen asuinalue voisi olla tulevaisuudessa. Hankkeen kohderyhmänä olivat erityisesti lapset, nuoret ja maahanmuuttajat, ja hankkeessa kerätty aineisto julkaistiin Internetissä. Tämä hanke ei kuitenkaan ollut suoraan yhteydessä kaavoitusprosessiin, vaan pikemminkin osallisuuden lisäämiseen ja segregaatian ehkäisyyn.

Tiedon tuottamiseen tähtäävät hankkeet liittyivät usein myös innovaatioiden kehittämiseen (vrt. Luomala 2003), joka hankkeissa kytkeytyi usein laajempaan kaupunkien kilpailukyvyyn viitekehykseen. Eräässä kaupunginkirjaston toteuttamassa yhteistyöhankkeessa tavoitteena oli hankekuvauksen mukaan ”nopeuttaa merkittävien elämänlaatua, ympäristöä tai julkisen sektorin säästöjä edesauttavien innovaatioiden käyttöönottoa kansalaisten toimesta ja luoda avointa vuorovaikutusta loppukäyttäjien ja innovaatio toimijoiden välille käyttäjille tutussa ympäristössä”. Hanke järjesti kirjastoihin ja kauppakeskuksiin tiloja, joissa käyttäjät voivat kokeilla, kommentoida ja lainata vielä kehitteillä olevia keksintöjä ja osallistua niiden kehittämiseen. Projektissa pyrittiin myös luomaan kansalaisten ja innovaatio toimijoiden yhteinen verkosto. Hankekuvauksen mukaan tavoitteena oli nopeuttaa innovaatioiden käyttöönottoa ja parantaa niiden tuntemusta, vahvistaa yhteisöllistä toimintaa sekä luoda pohja pääkaupunkiseudun käyttäjälähtöiseen yhteistyöhön perustuvalla innovaatio toiminnalle. Projektissa kehitetty toimintamalli on hankekuvauksen mukaan myös ”kriittinen menestystekijä alueen kehityksessä ja yhteiskunnan kilpailukyvyyn turvaamisessa.”

Myös muut kuin puhtaasti kansalaisosallistumiseen liittyvät hankkeet sisälsivät usein ajatuksen käyttäjälähtöisyydestä. Esimerkiksi eräässä innovaatioympäristön kehittämiseen tähtäävässä hankkeessa tarkoituksena oli luoda ns. living lab -alue, ”jossa uusia palveluita ja teknologioita voidaan kehittää käyttäjälähtöisesti arkiympäristössä”. Toisessa, palveluinnovaatioiden kehittämiseen tähtäävässä hankkeessa puhuttiin ”kuntien järjestämisvastuulla olevien palvelujen käyttäjälähtöisestä ja innovatiivisesta kehittämisestä”.

Äskettäin ilmestyneen suomalaisen tutkimuksen mukaan käyttäjälähtöisyys on kunnallishallinnossa uusi paradigma, joka liittyy osaltaan

verkostomaiseen ja monitoimijaiseen hallintaan (Jäppinen 2011). Tuula Jäppisen tutkimuksen mukaan käyttäjälähtöisyyden ajatus on levinnyt innovaatiopolitiikasta kuntien strategioihin ja julkisten palveluiden kehittämiseen kuntatasolla. Tässä yhteydessä se ei ole tarkoittanut ainoastaan asukkaiden osallistumista uusien toimintatapojen suunnitteluun ja kehittämiseen, vaan myös mahdollisuutta testata näitä toimintatapoja asukkaiden kanssa esimerkiksi erityyppisen living lab -toiminnan kautta (emt.). Käyttäjälähtöisyyden periaate on limittynyt myös muihin julkisen hallinnon kehittämiin uusiin osallistumistapoihin. Erityisesti kansalaisten tai asukkaiden rooli (julkisten palveluiden) kuluttajina (Barnes ym. 2007) on läheisessä yhteydessä tämäntyyppiseen osallistumiseen. Kaupunkipoliittisissa hankkeissa kansalaisten rooli julkisten palveluiden käyttäjinä on usein kytkeytynyt heidän rooliinsa asukkaina, ja kansalaisilla nähdään usein olevan tietoa nimenomaan paikallisten palveluiden toimivuudesta. Kansalaiset ja järjestöt nähdään hallinta- ja projektikirjallisuudessa myös uusien avauksien ja innovaatioiden kehittäjinä (Luomala 2003; Sulkunen 2006, 27).

LOPUKSI

Julkisen hallinnon projektoituminen ja sen ”osallistuva käänne” ovat ilmiöitä, joista molemmista on olemassa tutkimusta, mutta joiden leikkauspintaa on tutkittu vielä suhteellisen vähän. Kuitenkin esimerkiksi pelkästään EU-rahoitteisia hankkeita toimeenpantiin ohjelmakaudella 2007–2013 Suomessa yli 18 000 kappaletta, joista runsaat 2 000 oli varsinaisia kehittämishankkeita. Samaan aikaan osallistumisen ja deliberaation tutkijat korostavat uusien osallistumisprosessien kehittämistä osana julkista hallintoa useilla eri politiikkasektoreilla, ohjelmissa ja hankkeissa (ks. esim. Häikiö & Leino 2014). Aiemman projekti- ja osallistumiskirjallisuuden perusteella erityisesti kaksi seikkaa ovat tärkeitä hankkeissa. Ensimmäinen koskee kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistumista hankkeisiin – ja erityisesti kysymyksiä siitä, kenet osallistuminen kattaa ja mitkä ovat osallistumisen vaikutukset (Pinson 2009; Godenhjelm ym. 2012; Kuokkanen 2014). Toinen olennainen kysymys liittyy puolestaan hankkeiden ajalliseen ulottuvuuteen eli niiden vaikutuksiin ja jatkuvuuteen siinä vaiheessa, kun projektirahoitus loppuu (Jensen ym. 2007; Kuokkanen 2014; Forssell ym. 2013).

EU-rahoitteisissa kaupunkipoliittisissa hankkeissa on paljon sellaisia piirteitä, jotka ovat olleet esillä myös aikaisemmassa kaupunkipolitiikkaa ja hallintaa käsittelevässä kirjallisuudessa. Sisällöltään tutkitut hankkeet muistuttavat paljon kaupunki- ja aluepoliittisia toimenpiteitä muualla Länsi-Euroopassa tai laajemmin länsimaissa, sillä niissä korostuu ensisijaisesti kilpailukykyyn ja innovatiivisuuden ”supertavoite”, mutta myös esimerkiksi sosiaalinen koheesio ja ympäristökysymykset. Aikaisempi tutkimus on osoittanut, että nämä tavoitteet ovat tiiviisti kietoutuneet toisiinsa (Buck ym. 2005; Kuokkanen 2005). Tässä tutkimuksessa analysoiduissa hankkeissa esimerkiksi kansalaisosallistuminen ja kulttuuri yhdistettiin sekä innovatiivisuuteen ja kilpailukykyyn että sosiaalisen koheesio vahvistamiseen. Myös esimerkiksi paikallisella ympäristöllä nähtiin olevan merkittävä rooli osallisuuden lisäämisessä ja syrjäytymisen ehkäisyssä.

Kaupunkipolitiikan ja hallinnan kirjallisuuden mukaan hankkeet lisäävät kaupunkipolitiikan toimijoiden määrää. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita kansalaisosallistumisen lisääntymistä, vaan laajempaa eri intressien koordinoitua, yhteistyötä ja sidosryhmien mobilisointia. Aiemmassa tutkimuksessa projektiverkostoja on syytetty myös elitismistä (Pinson 2009) ja aktiivisesti eri hankkeissa toimivan, dynaamisen ”projektiluokan” vahvistamisesta (Kováč & Kučerová 2006). Tässä tutkimuksessa analysoidut hankkeet sisälsivät monentyyppisiä kumppanuuksia ja verkostoja, ja lisäksi hankkeissa oli erityyppisiä suoria ja epäsuoria kohderyhmiä. Projektiverkostoja olivat esimerkiksi julkisen sektorin kumppanuudet yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa sekä kolmoiskierremalli, jossa välillä olivat mukana neljäntenä ”kierteenä” kansalaiset, järjestöt tai ”loppukäyttäjät”. Etenkin osallisuuteen ja segregaaation ehkäisyyn puuttuvissa hankkeissa taas käytettiin välittäjäorganisaatioihin perustuvaa toimintamallia, jossa välittäjäorganisaatioina julkisen hallinnon ja ruohonjuuritason välillä toimi esimerkiksi järjestöjä. Huolimatta hankkeisiin yleisesti liittyvistä verkostoista ja kumppanuuksista erityiset ”osallistumishankkeet” olivat kuitenkin selvästi oma ryhmänsä. Näissä hankkeissa osallistuminen näyttäytyi useilla eri tavoilla, jotka tässä tutkimuksessa luokiteltiin syrjäytymisen ja segregaaation ehkäisyksi, kehittämistoiminnaksi ja tiedontuotannoksi.

Magali Nonjonin (2005; 2012) mukaan kansalaisosallistuminen on kaupunkipolitiikan yhteydessä välineellistä enemmän kuin poliittista,

ja siinä ovat korostuneet pikemminkin osallistumisen muodot kuin itse osallistujat, asiakysymykset tai osallistumisen vaikutukset politiikkaan. Olennaisia eivät ole kysymykset siitä, kuka päättää tai mitä päätetään, vaan siitä, kuinka päätetään (eli osallistutaan). Suomalainen kaupunkipolitiikka noudattaa osaltaan samaa logiikkaa, tosin tietyin varauksin (Kuokkanen 2014). Hankeperustaiseen osallistumiseen liittyy myös mahdollisuuksia matalan kynnyksen osallistumiseen, erityisryhmien aktivoimiseen, yhteisöllisyyteen, paikallisen tiedon hyödyntämiseen ja uusien toimintatapojen omaksumiseen.

Nonjonin teesi kaupunkipoliittisen osallistumisen epäpoliittisuudesta koskee kuitenkin myös tässä tutkimuksessa esitettyjä osallistumisen muotoja. Osallistuminen osallisuutena ja segregaaation ehkäisynä ei ole poliittista osallistumista ainakaan kapeasti määriteltynä: sen tuloksia ei ole suunnattu ”ulospäin” vaikuttamiseen vaan ”sisäänpäin” yksilöiden tai erityisryhmien valtaistamiseen ja toimintakyvyn kehittämiseen. Toisaalta oletuksena on, että valtaistamisen myötä yksilöt tai ryhmät voivat saada itseluottamusta poliittisina toimijoina ja oppia yhteiskunnan jäseniltä ja kansalaisilta vaadittavia taitoja, kuten esimerkiksi myös osa osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian tutkijoista korostaa (esim. Barber 1984; Pateman 1979). Tämän lisäksi yhteisöllisyyden painottaminen on samantyyppistä kuin sosiaalisen pääoman kirjallisuudessa, joka korostaa sosiaalisten siteiden, verkostojen ja luottamuksen merkitystä demokraattisten ja taloudellisesti menestyvien yhteisöjen taustavoimana (Putnam 2000).

Kun osallistuminen on kehittämiskohteena, yksittäisissä hankkeissa tapahtuvan osallistumisen täytyy olla mallinnettavissa, yleistettävissä ja siirrettävissä kontekstista toiseen (Nonjon 2005; Nonjon 2012; Kuokkanen 2014). Projektien kohdalla tämä on erityisen tärkeää johtuen niiden ajallisesti rajallisesta kestosta. Aikaisemman tutkimukseni perusteella hankkeisiin osallistuvat asukkaat eivät kuitenkaan aina ole perillä hankkeiden pitkän aikavälin tavoitteista eli mallintamisesta, yleistettävyydestä ja siirrettävyydestä, jotka jäävät projektihallinnon tehtäväksi (Kuokkanen 2014). Kehittämishankkeiden kohdalla on myös olennaista, kuinka kehittämisen tuloksia hyödynnetään projektin loppumisen jälkeen. Vaikka hanke toimiikin vain pilottialueella tai valikoidun kohderyhmän parissa, hankkeissa kehitettyjä malleja voidaan käyttää myös laajemmassa

kontekstissa. Näiden mallien käyttöönotossa, kuten hankkeiden juurruttamisessa laajemminkin, on usein ongelmia. Aiemman tutkimuksen perusteella hankkeiden vaikutus julkisen hallinnon vakituisten organisaatioiden toimintaan on rajallinen projektien mahdollisista innovatiivisista tuloksista huolimatta (Sjöblom ym. tulossa; Kuokkanen 2014). Joissain tapauksissa osallistumisen kehittämishankkeet kuitenkin johtavat uusiin osallistumismuotoihin, joita voidaan hyödyntää tulevaisuudessa myös yksittäisten hankkeiden loppumisen jälkeen. Osallistumisen kehittämishankkeet voidaan myös nähdä poliittisina avauksina siitä, minkälaisia mahdollisuuksia osallistumisen kehittämislle on (Kuokkanen 2014).

Kansalaisosallistuminen tiedontuotantona keskittyy puolestaan ensisijaisesti tietyn tuloksen tai tuotoksen, kuten esimerkiksi uuden palvelumallin kehittämiseen, ja osallistumisella on välinearvo lopputuloksen kehittämisessä. Tiedontuotantoon keskittyvissä hankkeissa kansalaisilla, asukkailla tai ”käyttäjillä” on kuitenkin periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa projektien tuloksiin. Tiedontuotanto on nähty olennaisena osana kansalaisosallistumista etenkin hallinta- ja suunnittelukirjallisuudessa, jossa kansalaisten rooli tiedontuottajina ja demokraattisina osallistujina usein kytkeytyvät toisiinsa (ks. esim. Bäcklund, 2007; Hajer & Wagenaar 2004). Myös tässä osallistumisen muodossa osallistumisen vaikuttavuus on olennaista, jotta se koetaan mielekkääksi. Hankekuvausten perusteella ”käyttäjälähtöisyydestä” on kuitenkin tullut myös yleisesti projektiretoriikassa käytetty ilmaus.

Projektikuvausten käyttäminen tutkimusaineistona aiheuttaa tiettyjä ongelmia. Tutkituissa hankkeissa oli yleisesti paljon ”osallistumisretoriikkaa”, eli osallistuminen ja siihen liittyvät käsitteet (yhteisöllisyys, aktiivinen kansalaisuus, käyttäjälähtöisyys ja niin edelleen) nähtiin olennaisina avainsanoina ainakin hankerahoitusta haettaessa. Kansalaisosallistumisen roolia osana hankkeiden konkreettista toimeenpanoa ei kuitenkaan voi arvioida tämän tutkimuksen valossa. On myös mielenkiintoista, kuinka kansalaiset tai asukkaat asettuvat hankkeiden etukäteen määrittämiin rooleihin. Aikaisemman tutkimuksen perusteella asukkaat tai kansalaiset usein myös vastustavat tai määrittelevät uudestaan heille etukäteen tarkkaan rajattuja rooleja (Leino 2006; Barnes & Prior 2009; Häikiö & Leino 2014). Esimerkiksi Helena Leino (2006) on maankäyttö- ja rakennuslain määrittämää osallistumista tutkiessaan todennut, että osa kan-

salaisista otti itselleen huomattavasti aktiivisemmän ja kriittisemmän roolin kuin mitä heiltä edellytettiin. Samoin Barnesin ja Priorin (2009) teoksessa kuvataan ”kapinoivia kansalaisia”, jotka osallistujina ja julkisten palveluiden käyttäjinä eivät asetu heitä varten suunniteltuun rooliin.

Tämän aineiston perusteella ei saa suoraan vastauksia hankkeiden jatkuvuudesta tai tehokkuudesta. On epäselvää, mitä hankkeille tapahtuu EU-rahoituksen loppumisen jälkeen – saadaanko hankkeilla aikaan pysyvää valtaistumista tai otetaanko hankkeissa kehitetyt osallistumismallit tai innovaatiot käyttöön. Muissakin tutkimuksissa (Sjöblom ym. tulossa) on saatu näyttöä siitä, että hankkeiden jatkuvuus tuottaa usein ongelmia ja että mitkään toimijat (kuten projektipäälliköt, sidosryhmät, EU-hankehallinnosta vastaavat virkamiehet) eivät koe kantavansa vastuuta yksittäisten hankkeiden tulosten jalkauttamisesta tai jatkuvuudesta. Vaikka yksittäisissä hankkeissa kehitettäisiin hyvinkin innovatiivisia toimintamuotoja, raskas ja jäykkä hankehallinto ei pysty hyödyntämään niitä optimaalisesti.

Myös aikaisemman kaupunkien osallistumishankkeita koskevan tutkimuksen perusteella hankkeiden juurruttamisessa osaksi vakituista kunnallishallintoa on usein ongelmia. Jatkuvuuden kannalta on ongelmallista, ettei kunnallishallinnossa välttämättä ole osallistumishankkeille vastuuhenkilöä, vaan osallisuusasiat ovat hajautuneita usealle eri toimialalle (Kuokkanen 2014; Bäcklund 2007). Aikaisemmassa tutkimuksessani (Kuokkanen 2014) tekemiäni haastattelujen perusteella hankkeet nähdään jopa keinona ulkoistaa kansalaisosallistumisen kysymykset vakituisen kunnallishallinnon ulkopuolelle. Hankemaailmassa on kuitenkin tiettyä jatkuvuutta, sillä usein samat toimijat toteuttavat useita eri hankkeita ja niistä saatu tieto kumuloituu. Pessimistisen tulkinnan mukaan projektit kuitenkin seuraavat toinen toisiaan eivätkä vaikuta julkisen hallinnon toimintaan. Toisaalta osallistumishankkeet nähdään myös keinona saada osallistumisen kysymykset vähitellen poliittiselle agendalle ja kartuttaa tietoa kansalaisosallistumisesta ja sen kehittämistä. Tällä saattaa olla vaikutusta hallinnon toimintaan myöhemmässä vaiheessa.

LÄHTEET

- Andersen, H.T. (2001). The new urban politics of Europe: The area-based approach to regeneration policy. Teoksessa H.T. Andersen & R. van Kempen (toim.) *Governing European cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate.
- Andersen, H. T. & van Kempen, R. (2001). Social Fragmentation, Social Exclusion, and Urban Governance: An Introduction. Teoksessa H. T. Andersen & R. van Kempen (toim.) *Governing European Cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*. Aldershot: Ashgate.
- Barber, B.R. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Barnes, M., Newman, J. & Sullivan, H. (2007). *Power, Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*. Bristol: The Policy Press.
- Barnes, M. & Prior, D. (toim.) (2009). *Subversive Citizens. Power, agency and resistance in public services*. Bristol: Policy Press.
- Béhar, D. (1997/1998). Le territoire et la nouvelle question sociale: incertitude des politiques publiques. *Quaderni* 34, 81–92.
- Bevir, M. (2011) Governance as Theory, Practice, and Dilemma. Teoksessa M. Bevir (toim.) *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London/ Thousand Oaks.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Galimard.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Buck, N., Gordon, I., Harding, A. & Turok, I. (2005). *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bäcklund, P. (2007). *Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Cochrane, A. (2007). *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*. Malden: Blackwell Publishing.
- Eriksson, K. & Vogt, H. (2013). On self-service democracy. Configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. *European Journal of Social Theory*, 16(2), 153–173.
- Forsell, R., Fred, M. & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 37–59.
- Friedmann, J. (1998). The New Political Economy of Planning: The Rise of Civil Society. Teoksessa M. Douglass & J. Friedmann, (toim.) *Cities for Citizens*. Chichester: Wiley.

- Geddes, M. (2000). Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 782–800.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Godenhjelm, S., Munck af Rosenschöld, J., Kuokkanen, K., Andersson, K. & Sjöblom, S. (2012). The democratic implications of project organisations – A case study of LEADER-projects in Finland. Teoksessa S. Sjöblom, K. Andersson, T. Marsden & S. Skerratt (toim.) *Sustainability and Short-term Policies. Improving Governance in Spatial Policy Interventions*. Farnham: Ashgate.
- Haila, A. & Le Galès, P. (2005). The coming of age of metropolitan governance in Helsinki? Teoksessa H. Heinelt, & D. Kübler (toim.) *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. London: Routledge/ECPR.
- Hajer, M. & Wagenaar, H. (toim.) (2003). *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinelt, H., Sweeting, D. & Getimis, P. (toim.) (2006). *Legitimacy and Urban Governance. A cross-national comparative study*. London: Routledge.
- Holstila, E. (2007). Finland: Towards Urban Innovation Policy. Teoksessa L. van den Berg, E. Braun & J. van der Meer (toim.) *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Häikiö, L. & Leino, H. (toim.) (2014). *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Inforegio (2014). *Aluepolitiikka*. http://ec.europa.eu/regional_policy/how/principles/index_fi.cfm luettu 15.1.2015.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2007). *Projektledning i offentlig miljö*. Malmö: Liber.
- Jensen, C., Johansson, S. & Löfström, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management* 28(1), 122–137.
- Jäppinen, T. (2011). Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Acta 230. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kansalaisnavigointia metropolissa. <http://kansalaisnavigointia.metropolia.fi/index.php?page=Kansalaisnavigointi> luettu 22.10.2014.
- Kováč, I. & Kučerová, E. (2006). The Project Class in Central Europe: The Czech and Hungarian Cases. *Sociologia Ruralis*, 46(1), 3–21.
- Kuokkanen, K. (2004). *Kolmas sektori kumppanuuksissa: Esimerkkinä tavoite 1*

- ohjelmat rakennerahastokaudella 2000–2006 Itä- ja Pohjois-Suomessa. Helsinki: MTT Taloustutkimus.
- Kuokkanen, K. (2005). *Kaupunkipolitiikan perusteluketjut ja käytännön toimet viidessä länsieurooppalaisessa maassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuokkanen, K. (2014). Uusi kaupunkipolitiikka ja kansalaisosallistumisen monitulkintaisuus. Teoksessa L. Häikiö & H. Leino (toim.) *Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin*. Tampere: Tampere University Press.
- Kübler, D. & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas. An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473–502.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Galès, P. (2005). Elusive Urban Policies in Europe. Teoksessa Y. Kazepov (toim.) *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Malden: Blackwell Publishing.
- Leino, H. (2006). *Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Luomala, A. (2003). Päätöksenteko liikkeessä. Teoksessa M. Hänninen, A. Kangas, & M. Siisiäinen (toim.) *Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohdeena kolmas sektori*. Jyväskylä: Atena Kustannus.
- Moisio, S. (2012). *Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään*. Tampere: Vastapaino.
- Nonjon, M. (2005) Profesionnels de la participation: savoir gérer son image militante. *Politix*, 70(2005/2), 89–112.
- Nonjon, M. (2012). De la "militance" à la "consultance": les bureaux d'études urbaines, acteurs et reflets de la "procéduralisation" de la participation. *Revue Politiques et Management Public*, 29(1), 79–98.
- Nousiainen, M. (2011). *Hallinta, osallistuminen ja toimijuus – tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista*. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.
- Packendorff, J. (1995). Inquiring into the temporary organization: new directions for project management research. *Scandinavian Journal of Management*, 11(4), 319–333.
- Papadopoulos, Y. & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet: Urbanisme et gouvernance des*

- villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Putnam, Robert (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Rantala, K. & Sulkunen P. (toim.) (2006). *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Simpura, J. (2000). Paikallisen sosiaalisen pääoman luominen EU:n laajuisena yhteisönnistuksena. reunahuomautuksia Santiago Loranca-Garcian esitykseen. Teoksessa J. Kajanoja & J. Simpura (toim.) *Sosiaalinen pääoma: globaaleja ja paikallisia näkökulmia*. Helsinki: Stakes.
- Sintomer, Y. & de Maillard, J. (2007). The limits to local participation and deliberation in the French 'politique de la ville'. *European Journal of Political Research*, 46(4), 503–529.
- Sjöblom, S. (2011). Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model. Teoksessa J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lindström (toim.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöblom, S., Andersson, K., Marsden, T & Skerratt, S. (toim.) (2012). *Sustainability and Short-Term Policies. Improving Governance in Spatial Policy Interventions*. Farnham: Ashgate.
- Sjöblom, S., Andersson, K., Godenhjelm, S., Kuokkanen, K., Munck af Rosenschöld, J. & Vento, I. (tulossa). *Hallinnollisten uudistusten demokratiavaihtuukset – tilapäiset organisointimuodot aluehallinnossa (ProDem) -akatemiahankeen loppuraportti*.
- Skelcher, C., Sullivan, H. & Jeffares, S. (2013). *Hybrid Governance in European Cities. Neighbourhood, Migration and Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, I., Lepine, E. & Taylor, M. (toim.) (2007). *Distadvantaged by where you live?* Bristol: Policy Press.
- Sulkunen, P. (2006). Projektiyhteiskunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa K. Rantala & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sørensen, E. (2005). The democratic problems and potentials of network governance. *European Political Science*, 4(3), 348–357.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research. Towards a Second Generation. Teoksessa E. Sørensen & J. Torfing (toim.) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vaattovaara, M. & Kortteinen, M. (2012). Segregaatiosta ja sen inhimillisestä

- ja yhteiskunnallisesta merkityksestä. *Talous ja Yhteiskunta*, 3/2012, 60–66.
- van den Berg, L., Braun, E. & van der Meer, J. (toim.) (2007). *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Warren, M. (2009). Governance-driven democratization? *Critical Policy Studies*, 3(1), 3–13.

MARKO NOUSIAINEN

6. OSALLISTAVAN KÄÄNTEEN LYHYT HISTORIA

JOHDANTO

Uuden hallinnan myötä kansalaisten osallistumisesta julkisen hallinnon toimintaan on tullut suosittu toimintamalli. Osallistuminen ei näissä käytännöissä useinkaan ole perinteistä poliittista toimintaa. Se ei merkitse kansalaisten toimia kamppailussa julkisesta vallasta, vaan pikemminkin hallinnan välinettä, tapaa ratkaista poliittisia ja sosiaalisia ongelmia tai tuottaa palveluja ja hyvinvointia, kuten tämän teoksen aikaisemmissa luvuissa osoitetaan. Lisäksi osallistuminen liitetään nykyään usein paikallisyhteisöihin ja niiden aktivointiin ja kehittämiseen (esim. Nousiainen & Pylkkänen 2013; myös Kuokkanen tässä teoksessa). Tässä luvussa tarkastelun kohteena on niin sanotun osallistavan käänteen myötä suosituksi tulleen osallistumisen hallinnallisen käytön historia. Luvun tarkoituksena on avata uusia polkuja hallinnallisten osallistumiskäytäntöjen poliittiselle tarkastelulle. Tavoitteena on kirjoittaa osallistamiselle yksityiskohtaisempaa historiaa, jonka kautta osallistavaa käännettä voisi tarkastella viimeaikaista uusliberalismia laajemmasta

näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä on, miten osallistava hallintastrategia on syntynyt ja kehittynyt, ja miten siitä on tullut osa julkista hallintoa – vakiintunut käytäntö valtioiden toiminnassa.

Luvussa tarkastellaan, kuinka osallistamisesta tuli hallintastrategia Yhdysvalloissa. Amerikkalainen osallistamisen perinne on hedelmällinen tarkastelun kohde, sillä siellä osallistavalla käännteellä on vähintään 1900-luvun alkupuolelle asti ulottuva historia, jota on myös käsitelty kirjallisuudessa laajasti. USA:ssa juuri Chicagon sosiologien on sanottu kehittäneen sosiaaliseen kontrolliin ja kommunikaatioon perustuvan pragmatistisen hallintatavan, jonka tarkastelu tarjoaa valaisevia näkökulmia monien muidenkin vastaavien hallintaprojektien ymmärtämiseen (Melossi 1990, 175). Amerikkalaisen osallistavan hallinnan evoluution voi nähdä osallistavan käänteen historiallisina juurina myös muualla (ks. Kuokkanen tässä teoksessa).

Seuraavassa tarkastellaan osallistavan käänteen historiaa kahden teeman kautta: 1) osallistavan hallintastrategian intellektuaalisia juuria Chicagon koulukunnan sosiologiassa ja niiden soveltamista käytännölliseksi hallintahankkeeksi 1930-luvulla; 2) osallistavan strategian läpimurtoa ja evoluutiota 1960-luvun Yhdysvaltojen kuuluisassa sosiaalipoliittikkaohjelmassa, ”sodassa köyhyyttä vastaan” (engl. *War on Poverty*). Tarkastelu kiteytyy ennen kaikkea kahden osallistavan strategian tunnusmerkin jäljittämiseen. Ensimmäistä näistä nimitän yhteisöjen integraation traditioksi. Se merkitsee perinteistä sosiologista ajatusta siitä, kuinka sosiaalisia ongelmia voi selittää yhteisöissä vallitsevan solidaarisuuden (tai sen puutteen) avulla. Koska osallistaminen tässä traditiossa liittyi kiinteästi yhteisön käsitteeseen, nimitän sitä myös yhteisölliseksi hallinnaksi. Toinen tunnusmerkki koskee tämän ajattelun käytännöllistä sovellusta, osallistumisen käyttöä sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseen. Molemmat tunnusmerkit ovat havaittavissa monissa nykyisissä osallistavista hankkeissa – myös Suomessa.

Olen ottanut tarkasteluuni vaikutteita Michel Foucault’n (1998) genealogisesta menetelmästä, ja sen tavasta käyttää historiaa poliittisen tulkinnan välineenä. Ilpo Helénin (2005) mukaan genealogian keskeinen tavoite on tarkastella tietyn ”elämäkäytännön” mahdollisuuden, synnyn ja muotoutumisen historiaa – millaisten kiistojen ja pyrkimysten kautta nykyisyys on tullut mahdolliseksi. Genealoginen historian tarkas-

telu on siis hyvin selvästi nykyisyyden innoittamaa: se on kriittinen pyrkimys, jota motivoi jokin nykyhetkessä erityinen, sietämätön tai vaarallinen erityispiirre. Genealogisen tutkimuksen kohteena ovat olosuhteet ja prosessit, joissa esimerkiksi moraaliset periaatteet syntyvät, ja genealogisen historian tarkastelun myötä ne asettuvat alttiiksi kyseenalaistamiselle. (Emt., 94–96.) Tällainen tutkimus ei pyri palauttamaan elämäikäntäntöjä mihinkään alkuperään, vaan osoittamaan, miten oman aikamme itsestään selvät totuudet ovatkin alkuperältään moniaineksisia, häilyviä ja poliittisten kamppailujen tuotetta, siis kontingentteja (emt., 104–105.) Niinpä genealogia mahdollistaa toisin ajattelemista ja sen tavoite on nykyisyyden politisoiminen.

Myös Mark Bevir (2010) määrittelee genealogian historistiseksi, eli historiaan vetoavia selitysmalleja käyttäväksi kontekstuaaliseksi tulkinnan tavaksi, joka korostaa nominalismia ja kontingenssia. Lisäksi historistinen analyysi katsoo historian olevan viimekädessä avoin ja näkee sen tapahtumat kiistanalaisina. Genealogisessa analyysissä autonominen toimijuus hylätään, ja toiminta ja ajattelu ymmärretään tapahtuvaksi historiallisissa tilanteissa, perinteen¹ määrittämässä ”uskomusten verkossa”. Autonomian hylkääminen ei kuitenkaan merkitse toimijuuden hylkäämistä, vaan yksilöt voidaan ymmärtää silti kykenevinä tekemään valintoja. (Emt., 426–428, 432.)

Kun genealogi tarkastelee historiaa, hänen kiintopisteitensä ovat sellaisen kamppailut, joiden vaikutuksesta genealogiaa motivoiva nykyajan elementti on ilmaantunut. (Helén 2005, 97.) Toinen tutkimuksen kiintopiste löytyy problematisoivasta puheesta, jossa pohditaan sitä, mitkä asiat ymmärrettiin ennen ongelmallisiksi, miten ne olivat ongelmallisia ja miten niitä yritettiin ratkaista. Kun kiinnostuksen kohteena usein on poliittisten teknologioiden historia, juuri ongelmoivan järjen voi ajatella luovan erilaisille pyrkimysten, keskustelujen ja toimintojen kokonaisuuksille sellaisen sisäisen logiikan, joka muovaa niistä suhteellisen koherentin, inhimillistä toimintaa hallitsemaan pyrkivän strategian. (Emt., 100–103).

Tämän tutkimuksen genealogista perspektiiviä määrittävä nykyhetken ”erityinen, sietämätön tai vaarallinen” erityispiirre on uudessa hallinnassa yleinen osallistumisen käytön idea. Luvussa tarkastellaan sitä, millaisten historiallisten tilanteiden, poliittisten kiistojen sekä sosiologisten proble-

matisoitien kautta osallistaminen löydettiin keinoksi ratkaista sosiaalisia ongelmia, ensisijassa nuorisorikollisuutta ja köyhyyttä. Lisäksi tarkastellaan, kuinka osallistamisesta tuli yleinen tapa edistää yleistä hyvinvointia, ja millaisia muodonmuutoksia se tässä kehityksessä koki. Luku koskee siis erään hallinnallisen strategian evoluutiota, eikä se pyri esittämään kokonaisuutena amerikkalaisen sosiologian tai poliittisen osallistumisen historiasta.

Osallistamiseen ja yhteisön käsitteeseen perustuvan hallintastrategian kehitystä on esitelty laajasti sekä yhteiskuntatieteellisessä että historiallisessa kirjallisuudessa. Tämän luvun historiallinen tarkastelu perustuu tällaisen kirjallisuuden luentaan. Ensiksikin luen Chicagon koulukunnan sosiologien tekstejä, joissa osallistumiseen perustuvaa hallintatapaa kehiteltiin. Erityisesti W.I. Thomasin ja Florian Znanieckin *The Polish Peasant in Europe and America* -klassikkoteos sekä Clifford Shaw'n nuorisorikollisuutta käsittelevät tutkimukset ovat keskeisiä lähteitä. Toisaalta tarkastelen myös myöhempiä yhteiskuntatieteellisiä tekstejä, joiden on sanottu olleen keskeisiä osallistavan käänteen historiassa. Lisäksi luen sekä historiallisia että aikalaiskuvauksia osallistamisen historiasta. Erityisesti köyhyyden vastaisen sodan osalta Daniel Moynihanin ja James Sundquistin teokset ovat mielenkiintoisia lähteitä. He olivat itse suunnittelemassa ja toteuttamassa ohjelmaa.

Aluksi esittelen osallistavan hallintastrategian juuria eli Chicagon sosiologian koulukunnan sosiaalisia ongelmia koskevaa ajattelua, ja sen tuottamaa käytännöllistä hallintahanketta, *Chicago Area Project*:ia. Tämän jälkeen käsittelen osallistamisen tietä osaksi valtioiden työkalupakkia tarkastelemalla 1960-luvulla käytyä sotaa köyhyyttä vastaan, ja sen perustana olevaa tieteellistä ajattelua: Richard Clowardin ja Lloyd Ohlinin mahdollisuusrakenneteoriaa sekä Oscar Lewisin köyhyyden kulttuurin ajatusta. Osallistavan hallinnan läpimurtoa valotan tarkastelemalla kahden konkreettisen hankkeen, *Mobilization for Youth* -järjestön sekä köyhyyden vastaisen sodan yhteisötoimintaohjelman (engl. *Community Action Program*) historiaa.

En tahdo väittää, että tämä luku kattaisi osallistavan käänteen historian tyhjentävästi. Se ei ole tarkoituksenikaan. Pyrkimykseni on tuottaa perusteltu tarkastelu siihen sisältyvän poliittisuuden ymmärtämiseen.

YHTEISÖJEN INTEGRAATION TRADITIO

Osallistavan hallinnan historiassa keskeinen innovaatio oli yhteisön käsitteen omaksuminen osaksi sosiaalisten ongelmien selittämistä. Tämä taas perustui huomioon siitä, että sosiaaliset ongelmat, erityisesti rikollisuus, eivät ole yksilön moraalien ongelmia vaan laajempia yhteisöllisiä ilmiöitä, joissa ihmisten välisillä suhteilla on suuri merkitys. Vaikka tämä olikin eräs klassisen eurooppalaisen sosiologian keskeisimmistä teemoista (Snell 2010, 60; Procacci 1989; Rabinow 1989), juuri Chicagon koulukunnan sosiologeilla oli tärkeä rooli siinä, kuinka sosiologisesta ajattelusta sovellettiin yhä edelleen tunnistettava poliittisen intervention strategia. Tässä kehityksessä Ernest Burgess ja erityisesti hänen oppilaansa Clifford Shaw olivat keskeisiä toimijoita.

Osallistavan hallintastrategian kehitykseen Chicagossa vaikutti sekä intellektuaalisia tekijöitä että käytännöllisiä olosuhteita. Keskeisin intellektuaalinen vaikuttaja Chicagon koulukunnalle oli sellainen mannermainen sosiologinen keskustelu, jossa modernisaatio nähtiin ongelmallisena sosiaalisten instituutioiden kannalta. Tässä keskustelussa modernin yhteiskunnan synnyn tuottamien muutosten nähtiin tuhoavan perinteisiä yhteisöjä, mikä saattoi yhteiskunnallisen järjestyksen vaaraan. (Delanty 2003, 15, 19-20.) Esimerkiksi varhaisessa ranskalaisessa sosiologiassa tavoitteena oli sellaisen sosiaalisen ja moraalisen järjestyksen pohjittaminen, joka voisi ratkaista moderniteetin tuottamia ongelmia ja edistää yhteiskunnan hallittavuutta. (Procacci 1989; Rabinow 1989.) Chicagon koulukunta oli alusta asti tiiviisti kytkeytynyt eurooppalaiseen sosiologiaan, ja sen varhaiset auktoriteetit, Robert Park ja W.I. Thomas opiskelivat Euroopassa. (Cortese 1995). Park oli Georg Simmelin oppilas, ja hänen – samoin kuin Ferdinand Tönniesin yhteisöajattelun – vaikutuksensa Chicagon koulukuntaan on ilmeinen (emt.). Toisaalta chicagolaiset korostivat Durkheimin tapaan myös sosiaalisten ongelmien tutkimusta ja ideoiden ja asenteiden kulttuurista luonnetta (Snell 2010, 57). Mutta ennen kaikkea he jakoivat huolen perinteisten yhteisöjen kohtalosta modernissa maailmassa.

Toinen tärkeä Chicagon sosiologian intellektuaalinen perusta oli amerikkalainen pragmatistisen filosofian koulukunta. Chicagon sosiologit omaksuivat pragmatismilta kriittisen suhtautumisen rationaalisesti kalvyloivaa kognitiota kohtaan sekä ajatuksen todellisuuden ja tiedon sosi-

aalisesta luonteesta. (Cortese 1995; Engel 2002, 52.) Juuri pragmatismiin liittyvä teorian ja toiminnan läheinen suhde, usko sosiaalisesti konstruoituun toimijuuteen sekä demokraattinen eetos (Delanty 2003, 52; Deegan 1988, 106, 249; Snell 2010, 57) mahdollistivat sosiologisen ajattelun muuntamisen käytännölliseksi ja osallistavaksi interventiostrategiaksi.

Osallistavan käänteän historia ei selity pelkästään intellektuaalisilla vaikutteilla, vaan myös amerikkalaisen suurkaupungin historialliset erityispiirteet ja niitä koskevat problemoinnit on nähtävä keskeisinä kontekstuaalisina tekijöinä. Erityisen selkeitä nämä erityispiirteet olivat Chicagossa. Chicagon kaupungin kasvu 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa oli erittäin nopeaa. Kun Chicago oli 1840-luvulla noin 4500 asukkaan pikkukaupunki, vuonna 1930 siellä asui yli 3,3 miljoona asukasta. Luonnollisesti tämä kehitys tarkoitti sitä, että kaupunkiin muutti sankoin joukoin siirtolaisia. Esimerkiksi vuonna 1920 42,2 prosenttia Chicagon asukkaista oli syntynyt Yhdysvaltain ulkopuolella, ja ylivoimainen enemmistö heistä oli joko tullut ulkomailta tai syntyisin perheestä, jossa vähintään toinen vanhemmista oli maahanmuuttaja. Näitä ensimmäisen tai toisen polven siirtolaisia oli yhteensä 72% koko kaupungin asukkaista. Ulkomailla syntyneistä asukkaista suurin ryhmä olivat puolalaiset (17%), toiseksi suurin ryhmä olivat venäläiset ja liettualaiset (15%), kolmanneksi saksalaiset (13,9%) ja neljänneksi italialaiset (7,3%). (Shaw & McKay, 1931, 23–25.) Nopealla kasvulla ja mittavalla siirtolaisuudella oli merkitystä kaupunkikuvalle. Siirtolaiset muodostivat Chicagoon omintakeisiä yhteisöjään, ja toisaalta sosiaaliset ongelmat, kuten köyhyys ja rikollisuus, olivat yleisiä. Chicago oli siis erinomainen ympäristö modernin ajan ongelmien tutkimukseen.

Chicagossa osallistavan hallinnan keskeiseksi tunnusmerkiksi muodostui yhteisöjen integraatiota koskeva sosiologinen ajattelu, jonka keskeisin klassikko oli W.I. Thomasin ja Florian Znanieckin siirtolaisuutta tarkastellut ja vuosina 1918–20 julkaistu *The Polish Peasant in Europe and America* -teos (Zaretsky 1996, ix, xiv). Siinä Thomas ja Znaniecki (1974a) kritisoivat ”arkijärkistä sosiologiaa” ja pyrkivät kehittämään systemaattista ja tieteellistä sosiaalisia organisaatioita ymmärtävää tutkimusta. Heidän julkilausuttu tavoitteensa oli pyrkiä tuottamaan sellaista tiedettä, joka pystyisi kontrolloimaan yhteiskuntaa ja edistämään sen

hyvinvointia samoin kuin luonnontieteet pystyivät edistämään teollista tuotantoa. Sosiologiatieteenkin tarkoituksena tulisi siis olla yhteiskunnallisten lakien ja kausaalisuhteiden löytäminen. (Emt., 1, 36–37.) Thomas ja Znaniecki ymmärsivät tämän tehtävän paljon monimutkaisemmaksi kuin luonnontieteiden alalla, koska siinä olisi otettava huomioon kaikenlaiset yksilön käyttäytymiseen ja hänen subjektiiviseen ajatteluunsa vaikuttavat tekijät, kuten yksilölliset kokemukset. (Emt., 38.) Tässä ymmärättävässä pyrkimyksessä he kehittivät elämäntarinatutkimuksen metodin, jossa tavoitteena oli saada tietoa tutkittavien kantamista arvoista ja asenteista sekä niiden kehittymiseen vaikuttaneista kulttuurisista ja historiallisista olosuhteista. Elämäntarina-aineisto oli mahdollista saada aikaan joko tutkittavien itse tuottamien kertomusten perusteella tai tulkitsemalla heitä koskevia dokumentteja kuten kirjeitä tai virallisia asiakirjoja (Zaretsky 1996, x; Thomas & Znaniecki 1974b, 1907). Keskeinen periaate tässä menetelmässä oli ns. Thomasin teoreema: sillä, mitä ihmiset pitävät totena, on todellisia seurauksia (esim. Shaw 1966, 3). Tällaisesta yksityiskohtaisesta tapaustutkimuksesta tuli Chicagon koulukunnalle ominainen menetelmä (Janowitz 1967, vii)

Thomasin ja Znanieckin (1974a) mukaan yhteiskunnalliset arvot ja asenteet olivat yhteiskunnallisen järjestyksen perusta. Lain tai pakottamisen sijaan yksilöiden jakamat arvot ja niistä seuraavat asenteet kontrolloivat ihmisten käyttäytymistä. Arvojen järjestelmät muodostivat sosiaalisia instituutioita, joiden kokonaisuus puolestaan muodosti sosiaalisen organisaation, lopulta kaikki sosiaaliset ryhmät. (Emt., 21, 31–33.) Yhteiskunnat – eli organisoituneet sosiaaliset ryhmät – olivat siis Thomasille ja Znanieckille viimekädessä yksilöiden käyttäytymistä säätelevien arvojen ja asenteiden ja niiden tuottamien tapajärjestelmien eli sosiaalisten instituutioiden tulosta. Juuri yhteisiin arvoihin perustuva sosiaalinen kontrolli teki yhteiskunnat mahdollisiksi ja mahdollisti lopulta harmonisen yhteiskunnallisen elämän. Samoin he ymmärsivät yhteisöjen arvoihin perustuvan koheesion myös kollektiivisen toiminnan mahdollistajaksi. Toisaalta he, kuten monet varhaiset eurooppalaiset sosiologitkin, näkivät sosiaalisen järjestyksen modernisaation oloissa uhatuksi.

The Polish Peasant -teoksen kirjoittajat pyrkivät tarkastelemaan yksilön ja häntä ympäröivän yhteiskunnan suhdetta ja ymmärtämään, miksi yksilöt käyttäytyvät joskus ongelmallisella tavalla. (Zaretsky 1996,

xiii.) Puolalaisten maahanmuuttajien tapauksessa Chicagon sosiaalisia ongelmia selitti yhteisöjen rapautuminen. Thomas ja Znaniecki esittivät, että perinteistä puolalaista talonpoikaista kulttuuria on kuvannut tiukka yhteisöllisyys, jossa perheen ja kylä- tai lähiyhteisön merkitys on hyvin suuri. Yhdysvalloissa taas oli heidän mielestään vallalla yksilöllisyyttä korostava kulttuuri, jossa perinteiset yhteiset arvot joutuivat haastetuiksi. Modernisaatio yleisesti ja erityisesti moninainen ja muuttuva suurkaupunkiympäristö johtivat perinteisten sosiaalisten instituutioiden ja moraalien rappeutumiseen ja siten yhteiskunnallisen solidaarisuuden heikentymiseen. Toisaalta siirtolaisyhteisön nähtiin tarjoavan vain vähän mahdollisuuksia uudenlaisten yhteisten arvojen ja normien kehittymiselle. Viimekädessä siis puutteellinen sosiaalisuus, arvojen hämärtyminen ja siitä seuraava ”yhteisöjen disintegraatio” oli Thomasin ja Znanieckin mukaan syynä epäsosiaaliseen käyttäytymiseen. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1825–1827; myös Shaw & McKay 1931, 99–104.) Sosiaaliset ongelmat, kuten rikollisuus, perheväkivalta tai köyhyys, johtuivat heidän mukaansa siitä, että yksilöt elävät eristettyinä laajemmasta yhteisöllisyydestä – ilman yhteisön tukea ja kontrollia. (Zaretsky 1996, xiii.)

Voitaneen sanoa, että yhteisöjen integraatio ja sen puute hyväksyttiin Chicagon koulukunnassa lähtökohdaksi sosiaalisten ongelmien selittämiseksi, toisin sanoen eräänlaiseksi paradigmaattiseksi oletukseksi. Liki kaikki ongelmat oli täten mahdollista selittää disintegraatiolla, eli puutteellisella sosiaalistumisella, arvojen ristiriitaisuudella ja siitä seuraavalla yhteisöllisen solidaarisuuden heikkenemisellä. (Zaretsky 1996, xiii.) Lisäksi *The Polish Peasant* -teos vaikutti myös siten, että juuri puolalaisesta siirtolaispopulaatiosta tuli keskeinen tutkimuksen ja sosiaalipoliittisten kokeilujen kohde Chicagon sosiologeille.

Toisaalta on tärkeää huomata myös, että amerikkalaisen suurkaupungin historiallisessa kontekstissa juuri paikallisyhteisö oli luonnollista ymmärtää eräänlaiseksi yhteiskunnan perusyksiköksi. Esimerkiksi Robert Parkille (1967a; 1967c) ja Ernest Burgessille (1967b) yhteisö oli tietynlaisen sosiaalisen organisaation muoto. Tällainen organisaatio oli ensisijakin ekologinen, tiettyjen maantieteellisesti määritettyjen erityispiirteiden ja toimintojen järjestelmä. Toiseksi yhteisö merkitsi taloudellisen toiminnan organisaatiota, joka käsitti mm. ammatit. Ja kolmanneksi yhteisö oli poliittisen ja kulttuurisen organisaation yksikkö, joka kattoi erityisesti

tavat ja normit, jotka rajoittivat ja säätelivät yksilöiden ”impulsseja”. Esimerkiksi taide, uskonto ja politiikka olivat kulttuuriseen yhteisöllisyyteen kuuluvia tekijöitä, joiden kautta yksilöt osallistuvat sosiaaliseen elämään. (Park 1967c, 114–118; Burgess 1967b, 143–147.) Siirtolaisuuden muo-
vaamassa Chicagossa yhteisö merkitsi ennen kaikkea naapurustoa.

Ajatus siitä, että toisiaan lähellä asuvat ihmiset jakavat spontaanisti syntyvän organisaatiomuodon, yhteisen kulttuurin, oli uskottava juuri amerikkalaisen suurkaupungin segregoituneessa ympäristössä. Toisaalta tällainen yhteisökäsite heijasteli myös Simmelin (1908, 4-5) näkemystä arkipäivän mikrotason interaktiosta sosiaalistumisen perustana. Toisiaan lähellä asuvien ihmisten katsottiin kehittävän jokapäiväisten kontaktien kautta yhteisiä katsantokantoja ja jaettuja intressejä, jotka viimekädessä mahdollistavat sosiaalisen organisoitumisen (Wood 1913, sit. Park 1967a, 7). Tämän ajatuksen tueksi ei esitetty empiiristä evidenssiä, vaan se ymmärrettiin välttämättömäksi sosiaalisen todellisuuden ilmiöksi. Samalla se ymmärrettiin eräänlaiseksi normatiiviseksi kuvaukseksi siitä, millaisissa yhteisöissä ihmisten olisi luonnollista elää. Kuitenkaan yhteisöjen integraation traditio ei jäänyt vain teoreettisen pohdinnan asteelle, vaan se oli myös empiirisesti hedelmällinen.

Normatiivisen yhteisön käsitteen lisäksi keskeistä yhteisöllisen hallintavan kehitykselle oli empiirinen huomio siitä, että sosiaaliset ongelmat keskittyvät tiettyihin kaupunginosiin. Chicagon koulukunta tarkasteli kaupunkia dynaamisena ja muuttavana alueena. Burgessin (1967a, 50–51) mukaan kasvuprosessi tuottaa kaupungeissa ”luonnollisesti” tietynlaiset alueiden tyypit. Hän esitti nämä aluetyypit sisäkkäisinä renkaina, vyöhykkeinä, jotka kasvuprosessin myötä pyrkivät valtaamaan alaa toisiltaan. (myös Shaw & McKay 1969, 18–19.) Tämän huomion tuotti erilaisten tilastoaineistojen – kuten rikollisuuden, sosiaalipalvelujen käytön, lapsikuolleisuuden, tuberkuloosin, koulupinnauksen tai mielisairauksien – esittäminen Chicagon kartalla. (Shaw & McKay 1969; Shaw & McKay 1931, 26.)

Erityisen ongelmallisia alueita olivat liikekeskustojen ja teollisuusalueiden lähellä sijaitsevat ”muutosvyöhykkeet” eli slummit (ks. Burgess 1967a, 50–51; Shaw & McKay 1931, 62–64). Ja niinpä niiden asukkaat ja yhteisöt olivat kiinnostavimpia sosiaalisia ongelmia pohtiville sosiologeille. Chicagossa slummialueita oli varsinaisen liikekeskustan, eteläisen

metalliteollisuusalueen (*The Bush*) sekä Chicagojoen eteläpuolella olevan teurastamoalueen ympäristöissä (*Back of the Yards*) (mm. Pacyga 1989). Slummeja asuttavat siirtolaiset kerääntyivät maanmiestensä kanssa samoille alueille ja muodostivat muusta amerikkalaisesta yhteiskunnasta poikkeavia populaatioita (mm. Park 1967a, 9–10). Slummit muodostivat köyhyyden, sairauden ja rikollisuuden keskittymien lisäksi myös kulttuurisesti koherentteja kokonaisuuksia. Erityisesti yhteisöjen integraation traditio näyttääkin selittävän sen, että vaikka slummeja voitiin tarkastella kulttuurisesti suhteellisen homogeenisina yhteisöinä, sosiaalisia ongelmia selittäväksi tekijäksi löydettiin tutkimuksessa juuri homogeenisuuden puute.

Juuri tällainen perinteen ohjaava vaikutus on mielenkiintoisella tavalla näkyvissä myös osallistavan hallintastrategian keskeisimmän kehittäjän, Clifford Shaw'n nuorisorikollisuutta koskevissa tutkimuksissa. Rikollisuuden syitä käsittelevässä teoksessaan hän tukeutui (yhdessä Henry McKayn kanssa) aikaisempaan auktoriteettiin, *The Polish Peasant* -teokseen:

Yhteisö on elinvoimainen, kun sen sosiaalinen mielipide koskee kaikkia asioita ... joilla on julkista merkitystä, ja kun sen asenne näitä asioita kohtaan on johdonmukainen ja kykenee saavuttamaan kohdallaisen yksimielisyyden, ja kun ongelmien ratkaisemiseksi tarpeellisenä pidetty yhteinen toiminta on sosiaalisen mielipiteen määrittämää ja toteutettu harmonisessa yhteistoiminnassa. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1171; sit. Shaw & McKay 1931, 99. [suom. MN])

Myös Shaw ja McKay olivat huolissaan ennen kaikkea yhteisten arvojen ja niiden kautta voimaan saatetun sosiaalisen ja moraalisen järjestyksen rappeutumisesta siirtolaisten ja heidän lastensa parissa. Heidän mielestään yhteisöjen disintegraation eräs keskeinen vaikutus oli näkyvissä siirtolaisperheissä: sen nähtiin muuttavan lasten ja vanhempien suhdetta. (Thomas & Znaniecki 1974b, 1650–1651; sit. Shaw & McKay 1931, 104). Erityisesti Shaw ja McKay pohtivat siirtolaisperheiden ongelmia lasten kontrolloimisessa. Thomas ja Znaniecki (1974a, 709–711) olivat jo aikaisemmin esittäneet, että kun puolalaisyhdessä voimakas yhteisöllisyys tuki vanhempien auktoriteettia, Amerikassa tämä sosiaalinen perusta

välttämättä rapautui. Tällöin myös lasten solidaarisuus vanhempia kohtaan heikkeni. Vanhempien arvostukseen ja auktoriteettiin vaikutti myös se, että Amerikassa lapset saavuttivat taloudellisen itsenäisyyden aikaisemmin. Lisäksi se, että siirtolaisvanhemmat joutuvat tukeutumaan kielitaitoisempiin ja uuden kotimaansa oloja paremmin ymmärtäviin lapsiinsa, saattoi Thomasin ja Znanieckin mielestä tuottaa lapsille joko todellisen tai kuvittelun ylemmyyden tunteen suhteessa vanhempiinsa (emt.; sit. myös Shaw & McKay 1931, 104).

Tällainen kontrollin heikkeneminen nähtiin keskeisenä tekijänä rikollisuuden synnyssä. Kun kodin ja vanhempien arvot eivät vastanneet ympäröivän yhteiskunnan arvoja, heikkeni siirtolaislasten arvostus vanhempiaan kohtaan. (Shaw & McKay 1931, 111–115.) Vanhempien auktoriteetin heikkeneminen puolestaan johti konflikteihin, jotka Shaw'n ja McKayn (1931, 5–8) esittämien todisteiden mukaan olivat usein väkivaltaisia. Tällöin erityisesti pojat etäännyivät henkisesti kodista ja alkoivat identifioitua yhä tiiviimmin kadulla oleskelevaan vertaisryhmään ja sen arvoihin. Tässä ryhmässä nuoret pojat olivat kaikenlaisen aikuisten auktoriteetin ja kontrollin ulottumattomissa, jolloin he oppivat sellaisia arvoja ja taitoja, joiden pohjalta oli luonnollista aloittaa rikollinen ura. Nuorisorikollisuuden nähtiin siis pohjimmiltaan johtuvan siitä, että perinteinen, ”vanhan maan” arvoyhtenäisyys tai laajemman amerikkalaisen yhteiskunnan arvoperusta oli slummin valvomattomissa oloissa mahdollista korvata rikollisuuteen johtavilla arvoilla ja asenteilla. (Emt., 115.) Aina tosin slummin aikuisetkaan asukkaat eivät suhtautuneet kovin kielteisesti nuorten rötöstelyyn, sillä köyhyyden vallitessa se saattoi auttaa perheitä elannon hankkimisessa (emt., 124). Samoin nuorille oli tarjolla innoittavia esikuvia, sillä slummin ympäristössä oli myös läsnä menestyneitä rikollisia, jotka kantoivat ulkoisia yhteiskunnallisen menestyksen symboleita, ja joiden kaikki tiesivät hankkineen varallisuutensa rikollisin keinoin (emt., 127; Shaw & McKay 1969, 172). Rikollisuus oli siis ilmielävästi yhteisöllinen ilmiö.

Shaw ja McKay esittivät huomattavasti empiirisiä todisteita ajatukselleen nuorisorikollisuudesta yhteisöllisenä ilmiönä: Tilastojen mukaan ylivoimainen enemmistö oikeuteen tuoduista pojista oli otettu kiinni ryhmässä (Shaw & McKay 1931, 194–195). Haastatteluaineistot paljastivat rikollisten jakavan myös tietyt yhteiset traditiot, arvot ja toimintaa ohjaa-

vat käytöskoodit (esim. poliisin kuulusteluissa toverinsa ilmiantaneiden paheksunta) (emt., 241). Lisäksi rikollisten elämänkerrat paljastivat toistuvan kuvion rikollisen uran kehittymisessä. Ura aloitettiin näpistyksillä ja muilla pikkurikoksilla, mistä asteittain edettiin vaativampiin rikoksiin. Rikollisuus havaittiin myös opituksi toimintamalliksi, jossa pidemmälle ehtineet opettivat nuorempia.² (Emt., 202–214.) Yhdessä pidätetyistä nuoremmista ja vanhemmista pojista voitiinkin oikeuden pöytäkirjojen perusteella esittää eräänlainen ”mestarien ja kisällien” ketju, joka ulottui katkeamatta niin kauas historiaan kuin tilastotietoja oli kerätty. (Shaw & McKay 1969, 175). Rikollisuus ymmärrettiin ajallisesti jatkuvana ilmiönä, eräänlaisena perinteenä, jota välitetään uusille sukupolville, hieman samoin kuin muitakin taitoja. Toisaalta Shaw muutti aikaisempaa ymmärrystä myös korostamalla perheen sisäistä ilmapiiriä. Kun aikaisemmin oli oletettu nuorisirikollisuuden erään selityksen olevan perheiden rikkonaisuudessa, Shaw todisteli, että sen sijaan lapsille perheissä osoitetun emotionaalisen tuen puuttuminen on keskeisin syy vertaisyhteisöiden suurelle vaikutukselle rikollisuuden kehittymisessä (Shaw ja McKay 1931, 285).

Tällainen selitys rikollisuusilmiölle esitettiin myös Shaw'n kuuluisimmassa teoksessa, vuonna 1930 julkaistussa *The Jack-Roller*:issa. Tässä teoksessa Shaw (1966) esitti toisen polven puolalaisen siirtolaisen, ”Stanley'n” elämäntarinan alkaen lapsuuden kokemuksista *Back of the Yards* -slummissa ja asteittaisesta ryhtymisestä rikolliselle uralle. Siinä rikollisuus selitettiin, samoin kuin *The Polish Peasant* -tutkimuksessakin, ilmiönä joka johtuu, paitsi yhteisön disintegraatiosta, sosiaalisen kontrollin puutteesta, myös voimakkaasta emotionaalisesta konfliktista perheessä. Teos oli yhtäältä kuvaus yksilön ajautumisesta rikollisuuteen mutta toisaalta myös esitys onnistuneesta kuntoutusohjelmasta, jossa sosiaaliseen ympäristöön vaikuttamalla ja emotionaalisen tuen avulla Stanley ”paranetaan” rikollisista taipumuksistaan. (Ks. emt., 164–166.)

Shaw'n ajatus rikollisuudesta kulttuurisesti välittyneenä ilmiönä sisältää mielenkiintoisen ristiriidan. Jos rikollisuus on kulttuurinen ilmiö, sen tulisi disintegroitumisen sijaan ilmentää eräänlaista sosiaalisen organisoitumisen muotoa. Ehkä juuri tukeutuminen edeltävään perinteeseen selittää, miksi Shaw ei vastakkaisista todisteista huolimatta päätenyt pitämään rikollisuutta sosiaalisena instituutiona.³

OSALLISTUMISEN KÄYTTÖ

Pyrkimys yhteiskunnan hyvinvoinnin edistämiseen kuului keskeisesti Chicagon sosiologien pragmatistiseen eetokseen, ja yhteisöjen integraation sosiologinen perinne tarjosi lupaavia näkymiä rikollisuutta vähentämään pyrkiville hankkeille. Jo Thomas ja Znaniecki (1974b, 1825–1826) ehdottivat uusien sosiaalisten instituutioiden kehittämistä ratkaisuna yhteisöjen disintegraation ongelmaan. Samassa hengessä myös Burgess (1967b, 142) esitti kritiikkiä aikaisempaa, ensisijaisesti hyväntekeväisyyteen perustuvaa sosiaalityötä kohtaan. Hänen mukaansa pelkkä hyvän tahtoisuus ei riitä, vaan uudenlaisen naapurustotyön olisi perustuttava yhteiskuntatieteen tuottamalle tiedolle sosiaalisten ongelmien luonteesta (emt., 154–155). Rikollisuuden tehokas torjunta olisi mahdollista vain muuttamalla naapurustojen rikollisuutta tuottavia kulttuurisia erityispiirteitä (Burgess 1966, 196–197; Park 1967b, 109–110). Niinpä Burgess ja hänen oppilaansa Shaw aloittivat 1930-luvun alussa hankkeen nimeltään *Chicago Area Project* (CAP), jossa sosiologinen tieto valjastettiin sosiaalisen muutoksen palvelukseen (Short 1969). CAP:issa kehitettiin systemaattiseksi käytännöksi toinen yhteisöllisen hallintatavan tunnusmerkki: kansalaisten osallistaminen yhteisöjensä hyvinvoinnin edistämiseen. Seuraavaksi esittelen CAP:ia ja siinä kehitettyä osallistavaa strategiaa, joka monessa suhteessa muistuttaa nykyisiä osallistamishankkeita.

Shaw, Burgess ja Lohman kirjoittivat vuonna 1937, että CAP:in tavoitteena oli naapuruston laajin mahdollinen osallistuminen, asukkaiden rikollisuutta koskevan tietoisuuden kohottaminen ja kollektiivisen kiinnostuksen herättäminen lasten hyvinvointia kohtaan (sit. Schlossmann & Sedlak 1983, iii). Sen keskeinen toimintastrategia oli siis ratkaista sosiaalisia ongelmia tuottamalla uudenlaista toimijuutta ongelma-alueille mm. edistämällä yhteisiä arvoja ja toimintakoodeja (emt., 43). Se myös pyrki vahvistamaan keskinäistä solidaarisuutta, uskoa toimintamahdollisuuksiin ja asukkaiden ylpeyttä alueestaan (emt., 55). Ja kun sosiaalisten ongelmien syyksi nähtiin yhteisöjen disintegraatio, hankkeen tavoitteena oli korvata rikollisuutta tuottavia sosiaalisia rakenteita tiiviimmällä sosiaalistumisella ja yhteisöllisyydellä. Se pyrki rakentamaan paikallisia sosiaalisia instituutioita, tuottamaan sosiaalista kontrollia ja tarjoamaan slummissa kasvaville nuorille terveitä malleja, erityisesti harastuksia aikuisten ohjauksessa.

Kun projekti perusti strategiansa ajatukselle yhteisöjen heikosta organisointumiskyvystä ja siitä seuraavasta heikentyneestä kyvystä kollektiiviseen toimintaan, osallistuminen oli ymmärrettävä taktinen valinta. Alueen asukkaiden organisointi kollektiiviseen toimintaan osui juuri ongelman ytimeen. Toisaalta ihmisen sosiaalisen ympäristön ymmärrettiin ohjaavan hänen käyttäytymistään, ja siten myös intervention tuli olla osa tätä ”luonnollista” ympäristöä. Siksi myös rikollisuusalueitten aikuiset asukkaat oli saatava osallistumaan hankkeeseen. Lisäksi ajateltiin, että ihmiset osallistuvat vain sellaiseen toimintaan, joka on mielekästä heille itselleen. Toisin sanoen kollektiivinen toiminta nähtiin mahdollisena vain sellaisissa toimintamuodoissa, jotka ihmiset kokevat sopiviksi heitä sosiaalisina ryhminä määrittäviin kulttuurisiin traditioihin. Näin ollen CAP:in tehokkuuden kannalta katsottiin välttämättömäksi tuottaa hankkeita ja organisaatioita, joissa asukkaat itse toimisivat ja käyttäisivät valtaa. Asiantuntijoiden puolestaan tulisi vain auttaa ja rohkaista osallistujia tässä prosessissa. CAP:ssä perustettavien organisaatioiden tuli siis olla autonomisia, ja tuottaakseen rikollisuutta estävää kulttuuria, arvoja ja asenteita sosiologien oli saatava alueiden asukkaat itse tahtomaan muutosta ja toimimaan sen puolesta. Pelkän palvelujen tarjoamisen sijaan CAP:in tavoitteena oli se, että slummien asukkaat itse löytäisivät keinoja vähentää rikollisuutta naapurustoissaan. (Kobrin 1959, 22–23; Schlossmann & Sedlak 1983, iv.) Niinpä slummien asukkaiden osallistuminen voidaan nähdä juuri yhteisöjen integraation tradition käytännöllisenä sovelluksena. Osallistumista käytettiin sekä konkreettisten tulosten aikaansaamiseen että osallistujien arvojen muutoksen välineenä. Siten sen tarkoituksena oli tuottaa sosiaalista organisointumista eli integraatiota.⁴

CAP perusti kymmenkunta naapurustotoimikuntaa tai -komiteaa, joilla oli omat, ja hieman toisistaan poikkeavat toimintaohjelmansa. Keskeiseksi taktiikaksi paikallisyhteisöjen organisoinnissa nähtiin paikallisten johtajien houkuttelemisen mukaan toimikuntien toimintaan.⁵ (Kobrin 1959, 24–26.) Paikallisen kulttuurin ja olojen tuntemus katsottiin myös tärkeäksi. Siksi CAP:issa pyrittiin palkkaamaan ja kouluttamaan alueitten asukkaita projektityöntekijöiksi. Lisäksi toimikuntien autonomiaa pyrittiin kunnioittamaan siten, että niiden tekemät päätökset hyväksyttiin silloinkin, kun hanketta johtavat sosiologit olivat paikallisten kanssa asiasta eri mieltä.⁶ Toimikunnat organisoivat yleisesti erilaisia vapaa-ajan

aktiviteetteja nuorille ja lapsille, kuten kerho- ja leiritoimintaa. Ne järjestivät mm. kouluja ja infrastruktuuria koskevia kehittämishankkeita sekä pyrkivät tarjoamaan toimintaa jenginuorille. Ne tekivät yhteistyötä poliisin ja oikeuslaitoksen kanssa ja tukivat vankiloista tai koulukodeista vapautuvia. (Kobrin 1959, 24–26; Short 1969, xlix–l.) Schlossmannin ja Sedlakin (1983, 33) mukaan CAP:in toiminta kiteytyy kolmen linjaan: vapaa-ajan aktiviteettien tarjoamiseen, yhteisön omatoimisuuteen alueensa kehittämisessä sekä nuorten ja viranomaisten väliseen sovitteluun ja neuvotteluun.

Esimerkiksi historioitsija Dominic Pacyga (1989) kuvaus yhteisöjen organisoinnista eteläisen Chicagon terästeollisuusalueella (*The Bush*) ilmentää sitä, millainen sosiologiseen tutkimukseen perustuva hallintastrategia CAP:issa kehitettiin. Ensiksikin puolalaiset siirtolaiset olivat sosiologisesti mielenkiintoisin intervention kohde. *The Bush* oli pääasiassa puolalaisten siirtolaisten asuttama slummi, ja sinne perustettu *Russell Square Community Committee* (RSCC) on kaikkein kuuluisin CAP:in osahankkeista. (Emt., 162.) Toiseksi toiminta perustui kumppanuuksiin. Shaw ja hänen kollegansa pyrkivät tekemään yhteistyötä alueella jo vaikuttavien organisaatioiden kanssa. Alun väärinkäsitysten jälkeen kumppaniksi löytyi väestön keskuudessa vaikutusvaltainen katolinen seurakunta, josta tuli RSCC:n kantava voima (emt., 165–166). Kirkon tiloihin perustettiin mm. poikakerho, josta tuli RSCC:n keskeisin toimintamuoto ja jonka onnistui solmia yhteyksiä suureen joukkoon paikallisia nuoria. Komitea rakensi yhteyksiä jengeihin, perusti kesäleirikeskuksen, työllisti jenginuoria maisemankunnostustöihin, hallinnoi lapsia palvelevaa kirjastoa sekä tuki vankilasta vapautuvia. Kolmanneksi strategia perustui vapaaehtoisuuteen. Pacyga pitää RSCC:tä onnistuneena yrityksenä, sillä se pystyi keskellä 1930-luvun lamaakin keräämään alueelta varoja ja organisoimaan vapaaehtoistyötä. Myös viralliset nuorisoriikollisuusluvut alueella laskivat, mikä tosin saattoi johtua siitä, että RSCC:n aktiivit tekivät yhteistyötä poliisin kanssa ja monet kiinniotetut nuoret luovutettiin sen hoiviin oikeuden sijasta. (Emt., 171–176.) RSCC sai toimintaansa hyvin vähän julkista rahoitusta, mutta sitä ei voi pitää keskeisenäkään, sillä palvelujen tarjoamisen sijaan tavoitteena hallintastrategiassa oli saada asukkaat itse toimimaan alueensa hyväksi. Mikä tahansa organisoitunut toiminta voitiin yhteisöjen integraation tradition valossa nähdä arvokkaana.

CAP oli eräs varhaisimmista hankkeista, joka otti kohdeväestön osallistumisen yhteiskunnallisen muutoksen välineeksi. Kuten chicagolaiset sosiologit olivat jo aikaisemmin esittäneet, tehokas sosiaalisten ongelmien hallinta ei voinut perustua rangaistuksille tai pakolle, vaan ajatuksen sosiaalisesta kontrollista ja yhteisöjen kyvystä hallita itse itseään. CAP ilmentää myös pragmatistista luottamusta omaehtoisuuteen ja opettamiseen. Slummien asukkaat nähtiin kyvykkäinä itse ratkaisemaan sosiaalisia ongelmiaan, joskin pienen tuen tai ohjaamisen avulla. Vaikka strategia edellytti paikallisuusalueiden asukkaiden osallistumista ja tukea, siinä toiminnan kohteena oli yhtäläillä osallistujilla itse. Se pyrki tuottamaan sellaisia aktiivisia toimijoita, jotka tuntisivat solidaarisuutta naapureitaan kohtaan ja omaehtoisesti alkaisivat etsiä ratkaisuja yhteisönsä ongelmiin. Toisin sanoen osallistaminen muistutti nykyistä ”ohjattua kansalaistoimintaa”, jossa tavoitteena on hallinnan kannalta suotuisan subjektiviteetin rakennus (ks. Meriluoto tässä teoksessa; Nousiainen & Pylkkänen 2013). Niinpä myös perustettujen paikallisten organisaatioiden oli tarpeen olla autonomisia. Osallistumisen tavoitteena ei kaikesta autonomiasta huolimatta ollut haastaa valtarakenteita, vaan osallistujat ymmärrettiin hallinnon kumppaneiksi yhteisessä tehtävässä. Hallinta perustuikin ensisijassa kommunikointiin: keskusteluun, neuvotteluun ja suostutteluun.

Vaikka kontrolli tässä strategiassa saikin pakottamisen sijasta epäsuoran muodon, sen voi nähdä silti poliittisena. Ensiksikin se oli riippuvainen tietyistä historiallisista olosuhteista. Hallintastrategia perustui normatiiviselle yhteisön käsitteelle, joka oli uskottava juuri 1900-luvun alun USA:n suurkaupunkien historiallisessa kontekstissa. Toiseksi strategia ei ainakaan ensisijaisesti pyrkinyt tarjoamaan kansalaisille sosiaalitukea, vaan se pyrki siihen, että kansalaiset auttaisivat toinen toisiaan keskinäisen solidaarisuuden perusteella. Tässä mielessä se tarjosi vaihtoehdon perinteiselle sosiaalityölle (Schlossmann & Sedlak 1983). Ja yhtä hyvin strategiaa voi pitää poliittisena siksi, että se paikallisyhteisöihin keskittyessään jätti huomiotta amerikkalaisessa yhteiskunnassa vallitsevan epätasa-arvon. Tästä sitä kritisoitiin jo 1930-luvulla (emt., 17). Vaikka Shaw oli omana aikanaan monin tavoin radikaali, yhteisöjen integraation traditiota voi pitää hengeltään konservatiivisena, koska sen mukaan mikä tahansa yhteisissä arvoissa ja asenteissa tapahtuva muutos on potentiaalisesti vaarallinen, yhteiskunnallista järjestystä rapauttava uhka.⁷

Chicagossa kehitetty hallintastrategia ei kuitenkaan pysynyt samanlaisena, vaan eri tilanteissa se on kokenut muodonmuutoksia. Erään näistä tuotti Shaw'n aikalainen ja sosiologikollega Saul Alinsky, joka työskenteli CAP:ssa avustajana. Shaw'n määrättyä hänet vuonna 1939 organisoimaan USA:n ehkä kaikkein pahamaineisinta slummeja, *Back of the Yards*:ia, Alinsky alkoikin mobilisoida sen asukkaita poliittiseen toimintaan eliittien hyväksikäyttöä vastaan. (Alinsky 1969; 1971; Schlossmann & Sedlak 1983, 101; Pacyga 1989, 162.) Kirjoituksissaan Alinsky (1969, 57-59; 1971, 115-116) kritisoi voimakkaasti yhteisöjen integraation traditiota valta-analyysin puutteen vuoksi. Hänen mukaansa sosiaalisia ongelmia selitti pikemminkin demokratian puute kuin yhteisöjen disintegraatio.

Osallistavan hallinnan soveltaminen ei jäänyt myöskään rikollisuuden torjunnan piiriin, 1930-luvun Chicagoon tai edes Yhdysvaltoihin. Strategia on nähty perustana monille myöhemmille osallistaville käännteille, joista ehkä tunnetuin on USA:n 1960-luvun sosiaalipoliittinen ohjelma, sota köyhyyttä vastaan. (Short 1969, liv; Janowitz 1967, viii.) Seuraavaksi käsittelemme niitä poliittisia ja intellektuaalisia prosesseja, joilla Chicagossa kehitetystä osallistavasta ja yhteisöllisestä hallintastrategiasta tuli tunnettu ja tunnustettu osa julkisen hallinnon työkalupakkia.

DISINTEGRAATIOSTA KULTTUURIIN

Osallistavan hallinnan läpimurto tapahtui 1960-luvulla presidentti John F. Kennedyn hallinnon suunnittelemassa ja presidentti Johnsonin hallinnon aloittamassa köyhyyden vastaisessa sodassa ja erityisesti sen yhteisötoimintaohjelmassa (mm. Sundquist 1969a 239-240; Zaretsky 1986, 192-195; Rohe 2009, 219). Myös tässä tapahtumaketjussa yhteiskuntatieteilijöillä oli keskeinen ja kahtalainen rooli. Toisaalta yhteiskuntatiede tarjosi intellektuaalista perustaa hallinnallisille hankkeille, ja toisaalta yhteiskuntatieteilijät olivat aktiivisia myös poliittisesti ja pyrkivät soveltamaan tutkimusta käytäntöön. Köyhyyden vastaisen sodan kontekstissa osallistavan hallintatavan keskeisinä kehittäjinä mainitaan kirjallisuudessa sosiaalityön tutkijat Richard Cloward ja Lloyd Ohlin, jotka työskentelivät New Yorkissa toimivan Columbian yliopiston sosiaalityön instituutissa. Toisaalta keskeinen rooli oli myös sosiaaliantropologi Oscar Lewisillä. (Moynihan 1969; Brauer 1982.) Sekä Clowardilla ja Ohlinilla

että Lewisillä sosiaalisten ongelmien syy ei ollut enää pelkästään yhteisöjen disintegraatiossa vaan ongelmaryhmien kulttuurisissa erityispiirteissä laajemminkin.

Kuten Shaw'n myös Clowardin ja Ohlinin kiinnostuksen kohteena oli nuorisorikollisuus USA:n suurkaupungeissa. Heidän ajattelunsa lähökohtana oli Chicagon koulukunnan keskustelu rikollisuuden syistä. He jakoivat perusajatuksen rikollisuudesta kollektiivisena ja sosiaalisena ilmiönä, mutta myös kritisoivat varhaisempaa rikollisuuskäsitystä. Ennen kaikkea heidän vuonna 1960 julkaistu kirjansa *Delinquency and Opportunity* on mainittu keskeiseksi yhteisöllisen hallintavan innoittajaksi 1960-luvun USA:ssa (Moynihan 1969). Tuossa teoksessa Cloward ja Ohlin lukivat mittavan määrän rikollisuutta käsittelevää sosiologista tutkimusta ja (nojaten erityisesti 50-luvulla julkaistuun kirjallisuuteen) esittivät oman teoriansa rikollisuuden luonteesta.

Clowardin ja Ohlinin rikollisuusajattelun perustava käsite oli ”rikollinen alakulttuuri”, jonka Albert Cohen oli ottanut käyttöön jo vuonna 1955 (Cloward & Ohlin 1960, 91; Short 1969, xli). Clowardin ja Ohlinin (1960) mielestä ei ollut olemassa vain yhtä nuorisorikollisuutta tuottavaa kollektiivista perinnettä, kuten vaikkapa Shaw oli ajatellut, vaan niitä oli kaikkiaan kolme: rikollinen (engl. *criminal*), väkivaltainen (engl. *conflict*) ja vetäytyvä (engl. *retreatist*). Nämä alakulttuurit ymmärrettiin kaupunkiyhteisöissä opituiksi käyttäytymismalleiksi, arvojärjestelmiksi, normeiksi ja taidoiksi, jotka määrittävät myös sitä, millaisiin rikoksiin jengit useimmiten syyllistyvät.

Cloward ja Ohlin (1960, 147, 154–155) kritisoivat erityisesti Shaw'n epäjohdonmukaista rikollisuusselitystä: jos rikollisuus on kulttuurisesti välittynyt ilmiö, miksei se sitten ilmennä tietynlaista sosiaalista organisoitumista. Tukeutuen William Whyten ja Solomon Kobrinin aikaisemmin julkaistuihin tutkimuksiin Cloward ja Ohlin (1960, 156) esittivät, että alaluokkaiset yhteisöt eivät ole organisoitumattomia, vaan organisoitu laajemmalle yhteiskunnalle vieraitten arvojärjestelmien mukaan, ja rikollisuus on osa näitä arvojärjestelmiä. Rikolliset alakulttuurit eivät myöskään ole eristyneitä, vaan ne ovat osa vallitsevia yhteisöllisyyden muotoja, joilla on yhteyksiä myös tavanomaisempiin yhteiskunnallisiin rooleihin. Ne ovat myös jaettuja toimintamalleja, joiden avulla joidenkin ihmisten onnistuu sopeutua amerikkalaisessa yhteiskunnassa vallitseviin oloihin.

Cloward ja Ohlin eivät siis selittäneet rikollisuutta pelkästään yhteisöjen disintegraation onnettomilla seurauksilla, vaikka lopulta tämä traditio sai heidänkin teoriassaan keskeisen roolin. Clowardille ja Ohlinille (1960, 108–109, 158) rikollisuus oli viimekädessä eräänlainen sosiaalistumisen muoto, mahdollisuusrakenne (engl. *opportunity structure*) ja keino yleisesti hyväksytyjen menestystavoitteitten saavuttamiseen. Tämä koski kuitenkin vain omaisuusrikoksia tuottavaa alakulttuuria. Katuväkivaltaa ja huumeiden käyttöä he selittivät edelleen pitkälti kaupunkiyhteisöjen disintegraation vaikutuksilla (emt., 172, 180–181).

Kun Cloward ja Ohlin selittivät rikollisuutta alakulttuurin käsitteellä, vastaava selitysmalli omaksuttiin myös köyhyysongelman tutkimuksen piirissä. Erityisesti Oscar Lewis ja hänen köyhyyden kulttuurin käsitteensä mainitaan usein kirjallisuudessa keskeisenä köyhyyden vastaisen sodan vaikuttajana (Brauer 1982, 106; Sundquist 1969a, 8; Cruikshank 1999, 77). Lewis esitti yhteisöjen integraation traditioon hyvin istuvan ajatuksen liki yleismaailmallisesta köyhyyden kulttuurista, joka merkitsi sukupolvelta toiselle siirtyvää elämäntapaa tai -mallia. Lewisille köyhyys ei tarkoittanut vain puutetta ja epäjärjestyä, vaan hän näki siinä tietyn rakenteen ja järjellisen perustan, joka auttaa köyhiä sopeutumaan olosuhteisiinsa. Köyhyyden kulttuuri oli siis ajallisesti pysyvä ilmiö, jolla oli erottuvat sosiaaliset ja psykologiset seuraukset jäsenilleen. (Lewis 1975, 19–20; 1968, 187.) Köyhyyden kulttuuri ei myöskään koskenut kaikkia, joilla on käytössään vain vähän rahaa, vaan Lewis (1975, 20–21) rajasi työväenluokan ja primitiiviset kansat ulos sen piiristä. Kulttuuri koski ns. ryysyköyhälistöä, aivan sosio-ekonomisen skaalan pohjalla eläviä työläisiä, talonpoikia tai pikkukaupustelijoita. Usein köyhyyden kulttuuri liittyikin hänelle modernisaation ilmiöihin, kuten siirtymään feodalismista kapitalismiin, teollistumiseen tai vaikkapa kaupungistumiseen.

Ennen kaikkea köyhyyden kulttuuri selitti Lewisille sen, miksi köyhät näyttävät usein käyttäytyvän irrationaalisella tai moraalittomalla tavalla ja miksi he eivät omin toimin onnistu nostamaan itseään köyhyydestä. Kulttuuri ilmeni väkivaltaisena käytöksenä, työttömyytenä, löyhänä sukupuolimoraalina ja perheiden hajoamisena tai kyvyttömyytenä suunnitella tulevaisuutta (Lewis 1975, 22–23). Toisaalta köyhyyden kulttuuri merkitsi myös kyvyttömyyttä kollektiiviseen organisoitumiseen, heikkoa keskinäistä solidaarisuutta ja identiteettiä sekä integroimattomuutta

yhteiskunnan instituutioihin (Lewis 1968, 189,193). Lewisin köyhä oli – samoin kuin Thomasin ja Znanieckin puolalainen talonpoika – pohjimmiltaan eristetty keskiluokkaisen yhteiskunnan arvoista ja asenteista, sosiaalisista verkostoista ja mahdollisuuksista, mutta myös perinteisestä talonpoikaisesta tai primitiivisestä yhteisöllisyydestä. Toisin sanoen köyhyyden kulttuurilla oli monia yhtymäkohtia yhteisöjen disintegraation ideaan, vaikka Lewis näkikin sen eräänlaisena sosiaalisen organisoitumisen muotona.

Köyhyyttä tai rikollisuutta selittävillä teorioilla oli luonnollisesti suuri merkitys siinä, millaisten keinojen nähtiin olevan tehokkaita ratkaisuja ongelmiin. Esimerkiksi Cloward ja Ohlin (1960, 209) ajattelivat, että modernit hyvinvointipalvelut voivat pikemminkin aiheuttaa yhteisöllisyyden hajaantumista ja siten myös väkivaltaa ja huumeiden käyttöä kuin estää sitä. Samoin myös Lewis (1968, 189, 193, 199) kirjoitti, että köyhyys on helpommin poistettavissa kuin köyhyyden kulttuuri, eikä integroituminen yhteiskunnallisiin instituutioihin, kuten vankilaan, armeijaan tai julkisiin sosiaalipalveluihin vielä hävitä sitä. Sen sijaan vain sellaiset hankkeet tai liikkeet, jotka tuottavat köyhille solidaarisuutta ja identifiointumista laajempaan yhteiskuntaan, tuhoavat köyhyyden kulttuurin sosiaalisen ja psyykkisen ytimen. Tällaisista ajatuksista seurasi luonnollisesti se, että köyhyysongelman poistaminen ei voinut merkitä vain taloudellisen tuen antamista heikko-osaisille. Se olisi välttämättä nähty tehottomana. Sen sijaan olisi pyrittävä muuttamaan kohdepopulaation parissa jaettua kulttuuria – köyhien ajattelua, arvoja ja asenteita. Mahdollisuusrakenteen ja köyhyyden kulttuurin teorit sosiaalisten ongelmien luonteesta antoivat 1960-luvun sosiaalipoliittisille ohjelmille tieteellistä uskottavuutta, ja niiden myötä paikallisyhteisöjen kulttuuriset puutteet voitiin nähdä sosiaalisten ongelmien syinä. Ne jatkoivat omilla tavoillaan yhteisöjen integraation traditiota, ja niinpä ei ole kummallista, että 60-luvun sosiaalipoliittiset ohjelmat omaksuivat myös toisen yhteisöllisen hallintatavan tunnusmerkin, osallistumisen käytön.

OSALLISTAVAN HALLINNAN LÄPIMURTO

Pelkkä yhteiskuntatieteellinen ajattelu ei kuitenkaan vielä selitä, miksi ja miten yhteisön käsitteeseen kiinnittyvästä osallistavasta hallintatavasta

tuli osa valtion toimintaa. Tässä Clowardin ja Ohlinin aktiivisuudella, poliittisilla kiistoilla, laskelmoineilla ja puhtaalla sattumallakin oli oma roolinsa. Cloward ja Ohlin eivät olleet pelkästään akateemisesti aktiivisia tiedemiehiä, vaan he ottivat osaa myös käytännöllisiin poliittisiin hankkeisiin. Ohlin oli vuodesta 1961 lähtien jäsen presidentti Kennedyn asettamassa nuorisoriikollisuuskomiteassa⁸ (PCJD), ja Cloward toimi tutkimusjohtajana eräässä 60-luvun ensimmäisistä yhteisöllisen ja osallistavan hallintatavan sovelluksista, *Mobilization for Youth Inc.* -järjestössä (MFY) (Cazenave 2007, 15; Moynihan 1969, 65–66). Erityisesti PCJD:stä on sanottu tulleen Kennedyn ja Johnsonin hallintojen sisään eräänlainen ”sissisolun”, joka pyrki levittämään osallistavaa hallintastrategiaa osaksi liittovaltion toimintaa. (Moynihan 1969, 65–66.) Sekä PCJD ja MFY olivat hankkeita, jotka loivat pohjaa osallistavan hallintastrategian läpimurrolle Yhdysvalloissa.

MFY perustettiin yleishyödylliseksi organisaatioksi jo ennen Kennedyn presidenttikautta. Siihen kuuluivat New Yorkin *Lower East Side*-kaupunginosan sosiaalityöorganisaatiot, erityisesti paikallinen settlementti, sekä toisaalta Columbian yliopiston sosiaalityön laitoksen tutkijoita, mm. Cloward ja Ohlin. Hankkeen suunnittelu alkoi vuonna 1957 paikallisilla yksityisillä varoilla. (Moynihan 1969, 43–44.) Perusjännite hankkeessa oli siinä, tulisiko sen pyrkiä osallistamaan kansalaisia, kuten sosiologit ajattelivat, vai tarjota sosiaalipalveluja perinteisemmässä mielessä, kuten settlementtien sosiaalityöntekijät ajattelivat. (Cazenave 2007, 27–30.) Clowardin ja Ohlinin mahdollisuusrakenneteoria sai MFY:n suunnittelussa keskeisimmän roolin, vaikka suunnittelijat olivat toki tietoisia monista muistakin nuorisoriikollisuutta selittävistä teorioista. Tämä on ilmeistä esimerkiksi vuonna 1961 julkaistun MFY:n hankerahoitushakemuksen otsikosta: *A Proposal for the Prevention and Control of Delinquency by Expanding Opportunities* (Moynihan 1969, 51). Amerikkalainen sosiologi Noel Cazenave (2007, 66–67) kertoo, että sikäli kun hakemuksessa ehdotettiin osallistavia käytäntöjä, ymmärrys noudatteli mahdollisuusrakenteen ja köyhyyden kulttuurin teoreettisia teemoja. Sosiaalisten ongelmien selitettiin johtuvan patologisista ajatusmalleista, jotka periytyvät sukupolvelta toiselle aiheuttaen itseään ruokkivan köyhyyden kierteen. Tällainen ajattelu välittyi myös ohjelman alaotsikoista, jotka koskivat mm. ”mukautumisen mahdollisuuksien laajentamista”⁹,

”mahdollisuuksien hyödyntämiskyvyn lisäämistä”¹⁰ sekä ”sosialisaatiota ja vahingollisia asenteita”¹¹. Niinpä MFY:n strategian eräänä tavoitteena oli nuorten uudelleensosialistaminen, heidän integroimisensa tiukemmin laajempaan amerikkalaiseen yhteiskuntaan ja sen arvoihin. (Emt.)

Koska nuorisoriikollisuus oli 50-luvulla laajasti mediassa huomioitu ongelma, presidentti Kennedy aloitti syksyllä 1960 – jo ennen virkaanastumistaan – suunnittelun ongelmaan reagoimiseksi. Hän pyysi vaalikampanjaansa auttanutta David Hackettia valmistelemaan tätä ohjelmaa. Keväällä 1961 järjestetyn seminaarin perusteella Hackett valitsi Ohlinin jäseneksi presidentin nuorisoriikollisuuskomiteaan ja suunnittelemaan liittovaltion nuorisoriikollisuusinterventiota (Sundquist 1969a, 11; Moynihan 1969, 64). Hallinnossa virkamiehenä toiminut James Sundquist (1969a, 11) kertoo, että vuoteen 1963 mennessä PCJD:stä oli tullut ”30 miljoonan dollarin empiirinen kokeilu, jolla testattiin Ohlinin mahdollisuusrakenneteorian toimivuutta”. Siksi ei ole ollenkaan kummallista, että MFY, jota Ohlin itse oli ollut suunnittelemassa, oli ensimmäinen komitean rahoittamista hankkeista.

MFY lanseerattiin julkisena hankkeena Valkoisen talon puutarhassa 31.5.1962. Se oli Fordin säätöön, New Yorkin kaupungin ja PCJD:n yhdessä rahoittama projekti, jolla oli yhteensä 12,5 miljoonan dollarin budjetti. (Moynihan 1969, 58–59.) Hanke pyrki vähentämään nuorisoriikollisuutta toteuttamalla monenlaisia, etupäässä nuorten koulutusta ja työllistymistä edistäviä projekteja, sekä myös mobilisoimalla kaupunkislummien asukkaita – muitakin kuin nuorisoa. Samoin kuin CAP aikaisemmin, myös MFY pyrki saamaan kaupunkiyhteisöt pohtimaan ja ratkaisemaan niitä ongelmia, joita alueella kasvavat nuoret kohtaavat. Vaikka hanke olikin hyvin eliittivetoinen, siinä ajatuksena oli myös se, että toimintaideoita saataisiin käyttöön myös väestön parista. (Moynihan 1969, 55–56, 59; Cazenave 2007, 27.) MFY:n myötä sosiaalipoliittisesta osallistamisesta tuli ensi kertaa osa liittovaltion toimintaa, joskin rahalliselta merkitykseltään vaatimaton pilottihanke. Kennedy itse määritteli sen kokeiluksi, jonka onnistumisen arvioinnista riippuisi strategian laajempi soveltaminen amerikkalaisessa politiikassa (Kennedy 1962). Satuman puututtua peliin tällainen poliittinen arviointi jäi kuitenkin tekemättä.

Vaikka nuorisorikollisuus olikin se problemointien kenttä, jossa osallistava hallintastrategia kehitettiin, yleiseen tietoisuuteen se löysi tiensä köyhyysongelman piirissä ja köyhyyden vastaisessa sodassa. Tämäkin oli ennen kaikkea poliittinen prosessi. Amerikkalainen politiikantutkija Carl Bauer (1982) on eritellyt sellaisia poliittisia ja taktisia tekijöitä, jotka johtivat köyhyyden vastaisen sodan aloittamiseen ja siinä valittuihin strategioihin. Hän painottaa Kennedyn hallinnon taloustieteellisten neuvonantajien roolia sodan aloittamisessa. He laskivat köyhyysongelman poistamisen edellyttävän yhteensä yhdentoista miljardin dollarin lisäpanostusta sosiaalitukiin. Tällainen avokätisyys arvioitiin kuitenkin poliittisesti epärealistiseksi, sillä Kennedyn aikaisemmatkin sosiaalipoliittiset avaukset olivat vaikeuksissa kongressissa. Siispä oli järkevää tyytyä vaatimattomampaan ohjelmaan, jollaiseksi PCJD:n asiantuntijat tarjosivat oman ehdotuksensa: osallistavaa strategiaa edustavan yhteisötoimintaohjelman. Ohjelma, jossa köyhät ensisijaisesti pyrkivät itse nostamaan itsensä köyhyydestä, nähtiin ideologisesti helpommin hyväksyttävänä. (Emt., 108–110.)

Huono-osaisten olojen parantaminen oli yksi Kennedyn poliittisista tavoitteista ja hän ilmaisi tukensa tällaisen rajoitetun, mutta koordinoitun ja perusteellisen ohjelman suunnittelulle vielä loka-marraskuussa 1963 (Sundquist 1969a, 7, 22; Brauer 1982, 113). Kennedyn ennenaikainen kuolema 22.11.1963 onkin eräs ennakoimaton tapahtuma, jolla Brauerin (1982) mukaan oli suuri merkitys osallistavan käänteen historiassa. Kennedyn seuraaja Lyndon Johnson astui heti presidentin virkaan mutta tämän asema oli ongelmallinen. Hänen piti pysyä lojaalina kuolleelle presidentille mutta kuitenkin osoittaa olevansa itsenäiseen päätöksentekoon pystyvä vahva toimija – kelvollinen tulemaan valituksi vuoden 1964 presidentinvaaleissa. Niinpä Johnson jatkoi kaikkia Kennedyn aloittamia politiikkahankkeita, ja erityisesti juuri suunnitteilla ollut köyhyysohjelma antoi hänelle mahdollisuuden profiloitua sekä itsenäisenä että Kennedyn työtä jatkavana presidenttinä. (Emt., 113, 115.) Kennedy ei ollut ehtinyt julkisesti lanseerata köyhyysohjelmaa, joten Johnson otti köyhyyden vastaisen sodan julistuksen kansakunnan tila -puheensa pääteemaksi tammikuun 8. päivä 1964. Johnson oli perinteisen hyvinvointivaltion kannattaja, joten yhteisötoiminnan lisäksi hän liitti ohjelmaan monia esimerkiksi koulutusta ja työllisyyttä koskevia osia. Näin yhtei-

sötoiminnasta tuli vain yksi osa koko köyhyyden vastaista sotaa. (Emt., 116–117, 119.)

Köyhyyden vastainen sota alkoi vuoden 1964 presidentinvaalien jälkeen. Mahdollisuusrakenneteorian intellektuaalinen vaikutus näkyy esimerkiksi siinä, että uutta köyhyyspolitiikkaa hallinnoimaan perustettiin ”taloudellisten mahdollisuuksien virasto” (engl. *Office of Economic Opportunity*, OEO), jonka hallintaan yhteisötoiminta tuli. Kun koko köyhyyden vastaisen sodan budjetti oli aluksi liki miljardi dollaria, yhteisötoimintaohjelman osuus tästä oli 340 miljoonaa. (Moynihan 1968, 16; 1969, 94; Sundquist 1969a, 27.) Yhteisötoimintaohjelman myötä osallistava hallintakokeilu päivitettiin siis suhteellisen pienestä nuorisorikollisuushankkeesta koko liittovaltion käsittäväksi ohjelmaksi.

Yhteisötoimintaohjelmassa oli näkyvissä sekä osallistavia käytäntöjä että yhteisöjen integraation tradition vaikutusta. Ohjelman tarkoituksena oli mobilisoida yhteisöjä perustamaan paikallisia yhteisötoimintaorganisaatioita, joilla kohennettaisiin köyhien oloja liittovaltion myöntämien varojen turvin. Esikuvana perustettaville organisaatioille toimi MFY. Paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiot saattoivat olla joko yksityisiä tai julkisia, eikä osavaltio- ja paikallishallinnolla välttämättä tarvinnut olla mitään roolia niissä. Osan päätöksentekijöistä tuli olla kohdeväestön edustajia. Kuitenkin lainsäädäntö jätti epämääräisyydessään hallinnolle paljon vapauksia itse määrittellä, mitä yhteisötoiminta tarkalleen ottaen tarkoitti. (Sundquist 1969a, 27.) Yhteisötoiminnan saattoi – juuri sen epämääräisen määrittelyn vuoksi – ajatella kattavan sisällöllisesti kaikki hyvinvointipolitiikan osa-alueet: koulutuksen, terveydenhuollon, työllisyyden, talouden kehittämisen, asumisen ja sosiaalityön sekä maaseudulla että kaupungeissa. Yleisesti paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiot toimivat hyvin itsenäisesti, mistä alussa seurasi konflikteja paikallishallinnon kanssa. Ohjelman kahden ensimmäisen vuoden aikana perustettiin ja rahoitettiin noin tuhat paikallista yhteisötoimintaorganisaatiota eri puolille maata. (Kravitz 1969, 62–63; Moynihan 1969, 128.)

Köyhyyttä ei ohjelmassa määritelty vain rahan puutteeksi, vaan ongelma selitettiin yhtälailla myös yhteisölliseksi ja kulttuuriseksi ilmiöksi sosiologista perinnettä seurailleen. Tosin kuva sosiaalisista ongelmista oli monipuolisempi kuin Chicagon koulukunnan perinteinen selitys, yhteisöjen disintegraatio. Köyhyysongelma käsitteellistettiin yhteisötoi-

mintaohjelmassa ns. köyhyyden kierteen käsitteellä, jolla köyhien kulttuuriset motivaation puutteet yhdistettiin rakenteellisiin ja taloudellisiin epätasa-arvoisuuksiin, kuten huonoon koulutukseen ja terveydenhuoltoon (Moynihan 1968, 9). Koulutuksen, työllisyyden ja terveydenhuollon lisäksi tehokas köyhyyden vastainen taistelu edellytti tällöin myös köyhien kulttuuristen asenteiden ja yhteisöjen kiinteyden kohentamista. Barbara Cruikshankin (1999, 78–79) mukaan eräs tavoite oli myös rakentaa köyhille alueille yhteisöjä ja tuottaa yhteyksiä sekä köyhien keskuuteen että köyhien ja muun yhteiskunnan välille.

1960-luvun lopulle tullessa köyhyyden vastaista sotaa pidettiin yleisesti epäonnistuneena ennen kaikkea yhteisötoiminnan politisoitumisen vuoksi. Yhtäältä USA:n mustan väestönosan kansalaisoikeustaistelu muuttui väkivaltaiseksi samanaikaisesti yhteisötoimintaohjelman toteuttamisen kanssa. Näillä tapahtumilla ei välttämättä ollut paljoakaan tekemistä toistensa kanssa, mutta samanaikaisuuden vuoksi ne oli silti helppo yhdistää toisiinsa. (Moynihan 1968, 4–5, 16.) Toisaalta monet paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiotkin omaksuivat radikaaleja, Alinskyn inspiroimia konfliktistrategioita toiminnassaan. (Moynihan 1969, 107–108; Rohe 2009, 217.) Poliittisen kulttuurin yleisen radikalisoitumisen myötä konflikteihin keskittyvälle yhteisöorganisoinnille tuli tilausta, ja paikalliset yhteisötoimintaorganisaatiotkin saattoivat käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen (Cazenave 2007, 134). Moynihanin (1969) mukaan köyhien organisoiminen vallitsevaa järjestystä haastavaksi poliittiseksi liikkeeksi ei kuitenkaan ollut presidentti Johnsonin eikä hallinnon virkamiesten tarkoitus, ja yhteisötoiminnasta alkoi vaalivaltin sijaan tulla rasite presidentille (emt., 143, 146–147). Samalla Vietnamissa käynnissä ollut sota eskaloitui ja alkoi viedä yhä enemmän varoja muilta liittovaltion hankkeilta (Moynihan 1968, 17). Vuonna 1967 voimaan astuneella lakimuutoksella liian radikaaleiksi katsotuilta yhteisöorganisaatioilta vietiin autonomia. Lopulta yhteisötoimintaohjelman kohtalo sinetöityi, kun demokraatit hävisivät presidentinvaalit vuonna 1968. Nixonin hallinto lakkautti OEO:n vuonna 1974. (Cazenave 2007, 169.)

Vaikka sota köyhyyttä vastaan nähtiinkin laajasti epäonnistumisena, osallistavan hallintastrategian historiassa se on nähty merkittävänä käänteenä (mm. Sundquist 1969a; Zaretsky 1986). Sen myötä kansalaisosallistumisen käyttämisestä valtion politiikkahankkeitten toteuttamiseen tuli

yleisesti tunnettu ja hyväksytyt käytäntö. Tätä tukee esimerkiksi Moynihanin (1969, 159) huomio siitä, että kun sotaa vastustanut republikaanipuolue antoi kesällä 1968 oman ehdotuksensa köyhyysohjelmaksi, siinäkin kannatettiin ajatusta köyhien osallistumisesta. Osallistumisen käyttö ei myöskään jäänyt vain yhteisötoimintaohjelman piiriin, vaan liittovaltio aloitti vuonna 1966 osallistavan kaupunkisuunnitteluohjelman nimeltään *Model Cities Program* (Rohe 2009, 217–218). Tämän osallistavan käänteen myötä myös yhteisöihin ja niiden kulttuuriin kiinnittyvät sosiaalisten ongelmien käsitteellistämistavat levisivät uusiin historiallisiin ja poliittisiin konteksteihin.

Osallistava ja yhteisöllinen hallintastrategia ei myöskään jäänyt USA:n maaperälle vaan sitä alettiin soveltaa 1960-luvun lopulta alkaen myös muualla. Esimerkiksi Britannia käynnisti tuolloin samankaltaisia yhteisöjen kehittämisohjelmia, joiden tavoitteeksi määriteltiin köyhyyden kierteen katkaisu (CDP 1977). Samoin Euroopan komissio aloitti vuonna 1975 köyhyysohjelman, jossa paikallisyhteisöt ja osallistuminen olivat suuressa roolissa (James & Watson 1980). Nykyään osallistavan hallintastrategian variaatiot ovat ehkä yleisempiä kuin koskaan aikaisemmin. Moninaiset hankkeet suomalaisesta kaupunki- ja maaseutupolitiikasta (Nousiainen & Pylkkänen 2013; Kuokkanen tässä teoksessa) Iso-Britannian *Big Society* -ohjelmaan (Hancock ym. 2012) pyrkivät tuottamaan vahvempaa solidaarisuutta paikallisyhteisöihin aktivoimalla niiden asukkaita yhteistoimintaan. Myös yhteisöjen kiinteydestä kannetaan edelleen huolta. Atomisoituminen ja sosiaalisten siteiden heikkeneminen on esimerkiksi 2000-luvun taitteessa vaikutusvaltaiseksi tulleen putnamilaisen sosiaalisen pääoman keskustelun ydinsisältöä (Putnam 2000).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Chicagon koulukunnan osallistava hallintastrategia syntyi ennen kaikkea moderniteettia problematisoivan sosiologisen ajattelun ja amerikkalaisen pragmatistisen filosofian liitosta. Siihen vaikutti suuresti myös 1900-luvun alun amerikkalaisten suurkaupunkien historiallinen ympäristö moninaisine siirtolaisyhteisöineen sekä laajoine ongelmineen. Näitä voi pitää kyseenomaisen hallintatavan intellektuaalisina ja historiallisina mahdollisuusehtoina. Normatiiviseen yhteisön käsitteeseen vetoava sekä

sosiaalisia instituutioita osallistumisen avulla rakentava hallintastrategia oli uskottava juuri tuossa aatteellisessa ja historiallisessa kontekstissa.

Tässä luvussa esitetty osallistavan käänteen historia osoittaa, että uusi hallinta – ainakin sikäli kun se ymmärretään osallistumisen hallinnalliseksi käytöksi – on tiettyjen kontingenttien tekijöiden tulosta. Yhteiskuntatieteellisen ajattelun lisäksi tietyt poliittiset kamppailut sekä puhtaat sattumat ovat vaikuttaneet siihen, että osallistamisesta on tullut yleinen julkisen hallinnon toimintamalli. Ainakin Yhdysvaltojen kongressin haluttomuus hoitaa köyhyysongelmaa laajoilla sosiaalityöillä oli eräs sellainen poliittinen ongelma, joka antoi Kennedyn hallinnolle syyn kokeilla vaihtoehtoja ja halvempaa toimintatapaa. Toisaalta Kennedyn salamurha on kaikkein selkein esimerkki myös sattuman merkityksestä. Ilman sitä suunnitteilla olleesta köyhyysohjelmakokeilusta tuskin olisi tullut uuden hallinnon tärkeintä poliittista ohjelmaa. On mahdollista, ettei sitä olisi aloitettu ollenkaan. Yllä esitetty historiallinen tarkastelu osoittaa myös, ettei osallistaminen ole niin uusi ilmiö, kuin olemme viime vuosikymmeninä tottuneet ajattelemaan. Sillä on juuria, jotka ulottuvat liki sadan vuoden taakse.¹²

Lisäksi tarkastelu avaa polkuja osallistamisen poliittisen merkityksen ymmärtämiselle. Osallistava hallintastrategia syntyi perinteiselle sosiaalityölle vaihtoehtoisena, sosiologiselle tiedolle perustuvana tapana reagoida yhteiskunnallisiin ongelmiin. Sellaisena sen voi katsoa kelvanneen myöhemmin myös uusliberaalin hyvinvointivaltiokritiikin tueksi. Sosiaalisten ongelmien yhteisöllisiin syihin pureutuva hallintatapahan lupaa halvemman, tehokkaamman ja ennen kaikkea vähemmän tulontasausta vaativan toimintamallin sosiaalidemokraattisen hyvinvointivaltion tilalle (esim. Nousiainen & Pylkkänen 2013, 80). Kuitenkaan ko. strategia ei ole ideologialtaan kovin uusliberaali vaan pikemminkin sosiologinen. Se pyrkii kasvattamaan kansalaisista aiempaa sosiaalisempia subjekteja: rakentamaan yhteisöllisyyttä ja lisäämään yksilöiden solidaarisuuden tunnetta lähimmäisiään kohtaan. Juuri tämä kaksijakoisuus voikin selittää yhteisöjen osallistamisen suosiota viime vuosikymmenien aikana. Sitä voi yhtälailla pitää sekä uusliberaalina että sosiaalisena hallintatekniikkana.

Osallistavan käänteen historian tarkastelu osoittaa myös, ettei osallistaminen ole yksiselitteinen ilmiö, vaan 1930-luvulta asti sitä on kritisoitu ja varioitu. Ehkä kaikkein kiinnostavin variaatio on Alinskyn kehiti-

tämä yhteisöjen poliittisen mobilisoinnin strategia. Siinä pohjimmiltaan konservatiivinen toimintamalli muunnettiin radikaaliksi eliittien vastaiseksi taisteluksi. Tämä varioitavuus on aiheuttanut myös ongelmia käytännöllisille hallintahankkeille, esimerkiksi 1960-luvun yhteisötoimintaohjelmalle. Sen epäonnistuminenhan liittyi siihen, että paikalliset organisaatiot omaksuivat konfliktistrategioita vastoin suunnittelijoiden tarkoitusta. Voidaankin ajatella, että monet nykyiset ”metahallintatekniikat” – kuten sopimukset, arvioinnit, monitoroinnit ja indikaattorit (ks. Miller & Rose 2008, 212–213) ovat vastauksia juuri tähän ongelmaan. Niiden avulla autonomiset kumppanuudet ja osallistujat pyritään sitouttamaan ennalta annettuihin strategioihin ja tavoitteisiin.

VIITTEET

- 1 Bevir (2010, 434) kutsuu traditioiksi sellaisia historiallisia ja käsityskykyyden vaikuttavia taustaoletuksia, joilla on merkitystä yksilöiden omaksumien uskomusten kannalta. Traditiot vaikuttavat ihmisten ajatteluun ja sen myötä toimintaan mutta eivät kuitenkaan determinoi sitä.
- 2 Nuorimmat ”rikolliset” olivat Shawn ja McKayn (1931, 202, 206, 212) esittämien tietojen mukaan ensimmäistä kertaa pidätettäessä vain 7–8 -vuotiaita.
- 3 Slummiyhteisöjen disintegraatio säilyi Chicagon koulukunnan rikollisuuden selityksenä ainakin 1940-luvulle asti, jolloin julkaistiin William Whyten (1981) vaikutusvaltainen väitöskirja *Street Corner Society*. Siinä disintegraation oletuksen sijasta otettiin slummin sosiaalisen organisoitumisen tutkimuskohteeksi ja todettiin nuorisojengienkin sisältävän monimutkaista organisoitumista.
- 4 Kansalaisosallistuminen ei ollut ainoa kuviteltavissa oleva ”sosiaalisia voimia” ymmärtävä hallitseminen strategia. Erään vaihtoehtoisen strategian esitti Park (1967a, 36–39), joka ehdotti ”yhteiskunnallista mainostamista”, sanomalehdistön laajamittaista propagandistista käyttöä kansalaisten arvojen ja ajattelun muuttamiseksi.
- 5 Tämäkään ei ollut Shawn oma innovaatio, sillä Burgess (1967b, 153) oli jo vuonna 1925 ehdottanut paikallisten vaikuttajien huomioimista.
- 6 Kobrinin (1959, 25) mielestä tätä tosin tapahtui harvoin, sillä CAP:n työntekijät nauttivat arvostusta toimikuntien jäsenten keskuudessa ja heillä oli siis epämuodollista vaikutusvaltaa näiden toimintaan.
- 7 Tästä huolimatta sen voi nähdä kriittisenä myös sellaista liberalistista ajattelua kohtaan, joka syyttää yksilön moraalista sosiaalisista ongelmista. Lisäksi

- on erittäin mielenkiintoista se, että Shaw ja McKay olivat kriittisiä myös lääketieteeseen pohjautuvaa biopoliittista hallintaregimiä kohtaan. He esittivät teoksissaan raportteja nuorisorikollisten kliinisistä tutkimuksista, mutta eivät päättelleet niistä mitään (Shaw & McKay 1931, 288–289, 351–352).
- 8 Engl. *President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime*.
 - 9 Engl. *Expanding Opportunities for Conformity*
 - 10 Engl. *Increasing Capacity to Utilize Opportunity*
 - 11 Engl. *Socialization and Self-Defeating attitudes*
 - 12 En tahdo väittää, että tämä tarkastelu olisi tyhjentävä esitys osallistavan käänteen historiasta. Esimerkiksi Britannian siirtomaahallinnon harjoittamaa yhteisökehittämistä (*community development*) tai 1800-luvun lopun settlementiliikettä voi jossain mielessä pitää myös yhteisöllisen ja osallistavan hallintastrategian varhaisina variaatioina (ks. Popple 1995).

LÄHTEET

- Alinsky, S.D. (1969). *Reveille for Radicals*. New York, NY: Vintage Books.
- Alinsky, S.D. (1971). *Rules for Radicals*. New York, NY: Vintage Books.
- Bevir, M. (2010). Rethinking governmentality: Towards genealogies of governance. *European Journal of Social Theory*, 13(4), 423–441.
- Blum, Z.D. & Rossi, P.H. (1968). Social Class Research and Images of the Poor: A Bibliographic Review. Teoksessa D.P. Moynihan (toim) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Brauer, C.M. (1982). Kennedy, Johnson and the War on Poverty. *The Journal of American History*, 69(1), 98–119.
- Burgess, E.W. (1967a). The Growth of the City. An Introduction to a Research Project. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 47–62.
- Burgess, E.W. (1967b). Can Neighborhood Work Have a Scientific Basis. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Burgess, E.W. (1966). Discussion. Teoksessa C.R. Shaw *The Jack-Roller*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Cazenave, N.A. (2007). *Impossible Democracy*. Albany, NY: State University of New York Press.
- CDP (1977). *Gilding the Ghetto*. London: CDP Inter-Project Editorial Team.
- Cloward, R.A. & Ohlin, L.E. (1960). *Delinquency and Opportunity*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Cortese, A. (1995). The rise, hegemony, and decline of the Chicago School of Sociology, 1892-1945. *Social Science Journal*, 32(3), 235–255.

- Cruikshank, B. (1999). *The Will to Empower*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Deegan, M.J. (1988). *Jane Addams and the Men of the Chicago School, 1892-1918*. New Brunswick: Transaction Books.
- Delanty, G. (2003). *Community*. Abington: Routledge.
- Engel, L. (2002). Saul Alinsky and the Chicago School. *The Journal of Speculative Philosophy*, 16(1), 50–66.
- Foucault, M. (1998). *Foucault/Nietzsche*. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Hancock, L., Mooney, G. & Neal, S. (2012). Crisis social policy and the resilience of the concept of community. *Critical Social Policy*, 32(3), 343–364.
- Helén, I. (2005). Genealogia kritiikkinä. *Sosiologia* 42(2), 93–109.
- James, E. & Watson, P. (1980). Europe: a policy on poverty or a poverty of policy. *Social Policy & Administration*, 14(1), 47-53.
- Janowitz, M. (1967). Introduction. Teoksessa R.E. Park, E.W Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kennedy, J.F. (1962). *Remarks Upon Receiving Report of the President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crime, 31 May 1962*. <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKWHA-099-007.aspx>. Luettu 15.5.2013.
- Kobrin, S. (1959). The Chicago Area Project – A 25-Year Assessment. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 322(1), 19–29.
- Kravitz, S. (1969). The Community Action Programme – Past, Present, and Its Future? Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Lewis, O. (1975). *Sánchezin lapset*. Helsinki: WSOY.
- Lewis, O. (1968). The Culture of Poverty. Teoksessa D.P. Moynihan (toim.) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Melossi, D. (1990). *The State of Social Control*. Cambridge: Polity Press.
- Miller, P. & Rose, N. (2008). *Governing the Present*. Cambridge: Polity Press.
- Moynihan, D.P. (1969). *Maximum Feasible Misunderstanding*. New York, NY: The Free Press.
- Moynihan, D.P. (1968). The Professors and The Poor. Teoksessa D.P. Moynihan (toim.) *On Understanding Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Nousiainen, M. & Pylkkänen, P. (2013). Responsible local communities – A neoliberal regime of solidarity in Finnish rural policy. *Geoforum*, 48(August), 73–82.
- Pacyga, D.A. (1989). The Russell Square Community Committee. An Ethnic Response to Urban Problems. *Journal of Urban History*, 15(1), 159–184.
- Park, R.E. (1967a). The City: Suggestions for the Investigation of Human Behaviour in the Urban Environment. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess

- & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Park, R.E. (1967b). Community Organization and Juvenile Delinquency. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Park, R.E. (1967c). Community Organization and the Romantic Temper. Teoksessa R.E. Park, E.W. Burgess & R.D. McKenzie *The City*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Popple, K. (1995). *Analysing community work*. Buckingham: Open University Press.
- Procacci, G. (1989). Sociology and Its Poor. *Politics & Society*, 17(2), 163–187.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Rabinow, P. (1989). *The French Modern*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Rohe, W.M. (2009). From Local to Global. On Hundred Years of Neighbourhood Planning. *Journal of the American Planning Association*, 75(2), 209–230.
- Schlossmann, S. & Sedlak, M. (1983). *The Chicago Area Project Revisited*. Santa Monica, CA: The Rand Corporation.
- Simmel, G. (1908). *Soziologie Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1931). *Social Factors in Juvenile Delinquency*. Washington, DC: National Commission on Law Observance and Enforcement.
- Shaw, C.R. & McKay, H.D. (1969). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Revised Edition. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Shaw, C.R. (1966). *The Jack-Roller*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Short, J.F. Jr. (1969). Introduction to the Revised Edition. Teoksessa C.R. Shaw, & H.D. McKay *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Revised Edition. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Snell, Patricia (2010). From Durkheim to the Chicago School: Against the ‘variables sociology’ paradigm. *Journal of Classical Sociology*, 10(1), 51–67.
- Sundquist, J.L. (1969a). Origins of the War on Poverty. Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Sundquist, J.L. (1969b). The End of the Experiment. Teoksessa J.L. Sundquist (toim.) *On Fighting Poverty*. New York, NY: Basic Books.
- Thomas, W.I. & Znaniecki, F. (1974a). *The Polish Peasant in Europe and America. Volume One*. New York, NY: Octagon Books.
- Thomas, W.I. & Znaniecki, F. (1974b). *The Polish Peasant in Europe and America. Volume Two*. New York, NY: Octagon Books.
- Whyte, W.F. (1981). *Street Corner Society*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

- Wood, R. A. (1913). *The Neighborhood in Social Reconstruction*. Papers and Proceedings of the Eight Annual Meeting of the American Sociological Society.
- Zaretsky, E. (1996). Introduction. Teoksessa E. Zaretsky (toim.) *Thomas, William I. & Znaniecki, Florian: The Polish Peasant in Europe and America. A Classic Work in Immigration History*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Zaretsky, D. (1986). *President Johnson's War on Poverty*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.

Kirjoittajat

Kari Kulovaara, YTT, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Kanerva Kuokkanen, VTT, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Taina Meriluoto, YTM, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.

Katja Mäkinen, YTT, FM, Jyväskylän yliopisto, Taiteiden ja kulttuurin tutkimuksen laitos.

Marko Nousiainen, YTT, Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos.