

---

**This is an electronic reprint of the original article.  
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

**Author(s):** Keränen, Marja

**Title:** Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?

**Year:** 2014

**Version:**

**Please cite the original version:**

Keränen, M. (2014). Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?. In L. Häikiö, & H. Leino (Eds.), *Tulkinnan mahti : johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin* (pp. 33-55). Tampere University Press.

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

# Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?

Marja Keränen

Useat tämän kirjan artikkelit lähtevät tulkitsevan politiikka-analyysin näkökulmasta, jonka mukaisesti politiikkaprosesseja tarkastellaan politisoitumisen ja epäpolitisoitumisen prosesseina. Tarkastelu ei ole riippuvainen siitä, missä asia politisoituu tai missä sen saamat merkitykset taas jähmettyvät, sulkeutuvat ja epäpolitisoituvat. Poliitiikka-analyysin kohdetta, politiikkaprosessia, ei tästä näkökulmasta määrittele se, kuka tai ketkä politiikkaprosessissa ovat toimijoina tai millaisia toimijapositioneita he ottavat tai saavat. Tutkimustapa avaa esimerkiksi hallinnolliset käytännöt poliittiselle tulkinnalle ja tutkii politiikkaprosessien avautumista ja sulkeutumista. Tutkija näkee poliittisuuden hetkittäisenä mahdollisuutena, mutta tarkastelee myös sulkeumia, asioiden epäpolitisoitumisen prosesseja, agendojen lukkiutumisia ja vakiintumisia. Poliitiikan toimijat eivät siis tässä tarkastelussa ole ennalta määrättyjä. Onko sitten ihan sama, ketkä politiikkaan vaikuttavat? Onko institutionaalisilla asemilla enää merkitystä?

Tässä luvussa taustoitan ajattelullisia kehyksiä, jotka ehdollistavat poliittisen toiminnan mahdollisuuksia. Ketkä voivat saada toimijapositioneita ja paikkoja toimijoina politiikkaprosesseissa? Millaisia toiminnan tapoja, rationaalisia tai eettisiä heidän odotetaan noudattavan? Tarkastelen käsityksiä siitä, miten politiikan ja hallinnon erottelu on määritellyt *politiikan, hallinnon ja kansalaisten roolijakoja* ja miten siirtymä hallinnosta hallintaan on muuttanut niitä. Tarkastelu kohdistuu myös siihen, miten kansalaisten osallistuminen on ymmärretty *hallinnan muutoksessa* ja millaisia toimijapositioneita kansalaisille päätöksenteon eri vaiheissa avautuu. Samalla pohdin, mitä muutos merkitsee tutkimuksen kannalta. Jos kansalaisosallistumisen muodot ja merkitykset ovat muuttuneet, on tärkeää, että myös tutkijat ymmärtävät tuon muutoksen luonteen ja osaavat sitä analysoida.

## Politiikka – mitä se on?

Politiikan voi ajatella olevan erityinen alue tai sfääri, tai sitten sen voi ajatella olevan tulkinnan näkökulma, jolloin mitä tahansa asiaa voi tulkita poliittisesti ja nähdä se poliittisena. Nämä kaksi tapaa ymmärtää politiikka ovat eläneet rinnan jo pitkään (esim. Palonen 1993; Hay 2002; Leftwich 2004). Vaikka arkipäiväisesti ajatellaan politiikan liittyvän erityisiin poliittisiin instituutioihin tai alueeseen, pitkään on myös ajateltu, että politiikkaa voi olla missä vain. Olisikin kovin rajoittavaa ajatella, että vain toiminta poliittisiksi nimetyissä instituutioissa olisi poliittista. Yhtä lailla ongelmallista olisi kuitenkin ajatella, ettei poliittisilla instituutioilla ja niissä noudatettavilla päätöksentekomenettelyillä olisi lainkaan merkitystä. Poliitiikan ja poliittisuuden voi käsittää ristiriitaisin tavoin.

Vaikka politiikkaa voi tulkita olevan missä vain, politiikan tutkimus kohdentuu edelleen useammin institutionaaliseen politiikkaan kuin mihin tahansa ilmiöön; osallistumiseen, parlamentteihin, hallitusten toimiin tai hallitusten välisiin yhteyksiin. Ja vaikka hallinnon toiminnan on jo pitkään ymmärretty olevan poliittista, ei hallinnon tutkimusta edelleenkään tehdä kovin usein politiikan tutkimuksen tai poliittisuuden näkökulmasta. Tieteenalajaot näyttävät heijastavan politiikan ja hallinnon välistä roolijakoa. Vaikka tieteenalojen organisoinnissa on hyvinkin paljon vaihtelua eri maissa ja Suomen eri yliopistoissakin, jaottelu erilaisiin tieteisiin perustuu käsityksiin päätöksenteon eri vaiheista ja niihin liittyvistä toimintatavoista; kuka saa osallistua mihinkin vaiheeseen, millä kompetenssilla ja missä roolissa, ja millaiset säännöt koskevat mitäkin päätöksenteon vaihetta.

Kysymys on päätöksenteon legitimaation tavoista. Omalla alallani valtio-opissa on ollut tapana tarkastella kansalaisosallistumista politiikan ”input”-puolen ilmiönä, joka legitimoii päätöksenteon. Silloin tarkastellaan sitä, osallistuvatko ihmiset puolue toimintaan, kansalaisjärjestöjen toimintaan tai vaaleissa äänestämällä. Tämä osallistuminen mielletään poliittisen järjestelmän syötteeksi. Kansalaiset asettavat vaateita poliittiselle järjestelmälle, joka onnistuu tai epäonnistuu vastaamaan kansalaisten vaatimuksiin. Päätäjien ajatellaan yhdistelevän kansalaisten vaatimuksia ja prosessoivan niistä kaikille kohtuullisen hyväksyttäviä päätöksiä, joista sitten tulee auktoritatiivisia, koko yhteisöä sitovia. Edustuksellisen demokratian toiminta perustuu kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin, päätöksentekoprosessia koskeviin sääntöihin ja päätösten hyväksyttävyyteen. Kun päätökset säänneltyä menettelyä noudattaen on tehty, hallinto toteuttaa päätökset. Jos toteutus ei onnistu kansalaisia tyydyttävällä tavalla, he voivat vaihtaa päättäjiä seuraavissa vaaleissa.

Päätöksentekoprosessissa on siis oleellista kansalaisten syöte (*input*), päättävien elinten kyky välittää ja prosessoida kansalaisten vaateita (*throughput*), sekä järjestelmän tuottamien päätösten hyväksyttävyys (*output*). Näin päätöksentekoprosessin on ajateltu etenevän *syötteestä prosessin kautta tuotoksiin*. Tuo päätöksentekoprosessin jaottelu eri vaiheisiin on saanut sanastonsa David Eastonin poliittisen järjestelmän systeemianalogiasta 1950-luvulta (Easton 1965). Jaottelu ilmentää tapoja jäsentää edustuksellista demokratiaa ja eri instituutioiden tai toimijoiden tehtäviä ja vallanjakoa siinä.

Syöte- tai tuotoslegitimiteetistä puhuminen on edelleen hyvin tavallista demokraattisuutta ja demokratiavajetta tarkasteltaessa. Kun syötelegitimiteetti tarkoittaa sitä että kansalaiset ovat saaneet vaikuttaa politiikkaan vaaleissa sekä ilmaisemalla mielipiteitään ja etujaan julkisella areenalla, tuotoslegitimiteetti tarkoittaa puolestaan sitä, että poliittisen järjestelmän tuotokset ovat kansalaisten mielestä toivotun laisia ja kohdentuvat oikein. Kysymys on demokraattisen legitimiteetin perustumisesta toisaalta kansan tahtoon (of the people) tai systeemin tuotoksiin (for the people). Vivien Schmidtin (2010) mukaan Eastonin systeemianalogiaan pohjautuvia syöte- ja tuotoslegitimiteetin käsitteitä monitasoisen EU-hallinnan yhteydessä käytti ensimmäisenä Fritz Scharpf (1970; 1999). Sen jälkeen noita käsitteitä ovat käyttäneet monet muutkin tutkijat (Saward 1998; Benz & Papadopoulos 2006; Bekkers ym. 2007; Hix 2008; Silver, Scott & Kazepov 2010).

Vaaliosallistumiseen tai edustuksellisen järjestelmän uudistamiseen liittyviä viimeaikaisia, syöteen parempaa toimivuutta ja kansalaisosallistumista koskevia reformeja voi pitää melko marginaalisina vaalijärjestelmää korjaavina toimina. Crouch (2004,112) arvelee, että post-demokraattinen hallinta vaatii minimiosallistumisen maksimitasoa, sitä että kansalaiset kylläkin osoittavat tukensa järjestelmälle, mutta vähän tehdään sen eteen, että kansalaisosallistuminen olisi todella merkityksellistä.

Sen sijaan on viime aikoina yleistynyt toisenlainen pyrkimys lisätä ihmisten yhteiskunnallista osallistumista. Tässä uudessa puhunnassa käytetään osin samoja osallistumisen sanastoja ja käsitteitä kuin syöteosallistumisessakin. Tuon osallistumisen konteksti kuitenkin on toinen. Siinä on kyse hallinnon ja kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen ja markkinatoimijoiden välisestä asiakohtaisesta yhteistyöstä päätöksenteossa. Tämän osallistumispuheen kontekstina ei ensikädessä olekaan politiikka vaan hallinto. Erotuksena aikaisempaan on tapahtunut käsitteellinen siirtymä hallinnosta hallintaan ja ehkä myös kansalaisten osallistumisesta heidän osallistamiseensa.

Jaottelu politiikkaan ja hallintoon ilmentää tapaa jäsentää edustuksellista demokratiaa ja eri instituutioiden tai toimijoiden tehtäviä ja vallanjakoa siinä. Poliittisen päätöksenteon ja hallinnon toiminnan on syöte/tuotos-mallissa perinteisesti ajateltu erottautuvan toisistaan. Poliittikan alueella toimivat päättävät arvoista ja keskustelevat preferensseistä ja intresseistä. He taistelevat vallasta. Hallinnossa toimivat taas pyrkivät mahdollisimman järkevään toimeenpanoon, jonka eetoksena on tehokkuus ja rationaalisuus, teknisyys, asiantuntemus, erityisosaaminen ja etukäteissuunnittelu. Erottelun perustana on työnjako, jossa päämäärät erotetaan keinoista. Demokraattiset elimet ja poliitikot päättävät päämääristä. Keinot asetettujen päämäärien saavuttamiseksi ovat tekniikkaa, jotka kuuluvat rationaalisen arvovapaan ajattelun ja suunnittelun piiriin. Hallinto voidaan siten tieteellistää ja sitä voidaan ennustaa ja suunnitella. Edustuksellisessa demokratiassa hallinto on alisteista poliittiselle päätöksenteolle.

Uudenlainen hallinta-ajattelu tai governance-ajattelu (ks. Karppi & Sinervo 2009) haastaa ja järjestää uudelleen käsitykset toimijoiden rooleista, valtuuksista ja vastuista. Governance -ajatteluun perustuvan hallinnan esiinmarssi saattaa asettaa kyseenalaiseksi koko edustuksellisen demokratian mallin. Silloin joudutaan pohtimaan uuden hallinnan ja edustuksellisen demokratian suhdetta ja miettimään, miten nuo kaksi voidaan sovittaa yhteen. Myös kansalaisosallistumiselle annetaan uuden hallinnan malleissa erilaisia tehtäviä kuin perinteisessä päätöksentekoprosessissa. Monet uuden hallinnan esiinmarssia kuvaavat esitykset avaavat visioita uusista osallistumisen mahdollisuuksista ja suoran demokratian uudesta tulemisesta. Päätöksentekoprosesseja ei ajatella voitavan jakaa selkeästi politiikkaan ja hallintoon tai päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Sen sijaan monenlaiset toimijat tekevät päätöksiä ja niiden sovelluksia monissa prosessin vaiheissa hallinnon eri tasoilla. Näissä vaiheissa kansalaisiakin vähintään kuullaan tai heidät otetaan huomioon asiakkaina. Osallistuminen kytkeytyy siis päätöksenteon tuotosvaiheeseen, osaksi päätösten toimeenpanoa.

Monissa versioissa uuden hallinnan muodoista suhtaudutaan hyvin innostuneesti tällaisiin uudenlaisiin osallistumisen tapoihin ja nähdään ne uusina suoran demokratian sovelluksina (Pekonen 1995; Tiuhonen 2004; Häikiö 2012a). Jotkut haluavat nähdä uusien osallistumisen muotojen korvaavan vanhaksi kuvatun edustuksellisen demokratian (esim.

Bevir 2010), toiset ajattelevat suoran osallistumisen muotojen täydentävän edustuksellista demokratiaa (esim. Vartola 2009).

Onko syytä uskoa puheeseen suoran demokratian toteutumisesta ja osallistumismahdollisuuksien uudesta laajenemisesta? Vai onko kyseessä uusi teknokraattinen yritys legitimoida hallinnon toimintaa ja sitouttaa kansalaiset etäännyvän hallinnon merkitysmaailmoihin? Ennen kuin päättelen mitään edustuksellisen tai suoran demokratian mahdollisuuksista, pohdin onko uusissa osallistumisen muodoissa kysymys politiikasta vai hallinnosta. Uusissa malleissa kansalaisosallistumisen ajatellaan laajenevan päätöksenteon syötevaiheesta myös tuotoksen puolelle. Mutta voiko uusi kansalaisosallistuminen silloin olla poliittista?

## Missä menee politiikan ja hallinnon raja?

Arvojen ja järjen erillisyyteen ei ole uskottu pitkään aikaan. Vaikka 1960- ja 70-lukujen suunnittelu-usko perustui arvojen ja järjen erotteluun, tähän ajatteluun kohdistuva kritiikki on ollut valtaisa (Simon 1947; Lindblom 1959, Wildawsky 1964; uudempi policy-tutkimus Fisher 2003). Kritiikistä huolimatta meillä on järjestelmä, jossa poliitikkojen ja virkamiesten roolit eroavat toisistaan ja on vaikeaa ajatella tilannetta, jossa näin ei olisi. Ihmiset merkityksellistävät sosiaalista todellisuutta erilaisten rajanvetojen kautta. He ajattelevat maailman erilaisina toiminta-alueina, joilla toimitaan eri tavoin. Hallinnon ja politiikan toisistaan erottaminen on tällainen toimintaa mahdollistava, mutta myös sitä rajaava ajattelutapa.

Arvojen ja järjen erottelua voi edelleen pitää politiikan ja hallinnon välille tehtävänä rajatyönä. Vaikka tavoite/keino -ratkaisuja tehdään koko päätöksentekoprosessin ajan, poliittisten instituutioiden työnjako perustuu oletuksille ja säädöksille erilaisista tehtävistä ja toimijarooleista. Niiden perusteella päätellään, kuka saa olla mukana missäkin päätöksenteon vaiheessa, mitä kukin voi sanoa ja miten toimia. Ei olekaan mielekästä pohtia, onko arvot ja järki mahdollista erottaa ja onko niiden erottaminen toisistaan oikein vai väärin. Sen sijaan mielekästä voi olla pohtia, *miten arvojen ja järjen erottelu oikeuttaa ja perustelee politiikan ja hallinnon välistä työnjakoa ja miten niiden välinen työnjako on muuttunut. Siirtymässä hallinnosta hallintaan ajatellaan siirryttävän teknisestä toteutuksesta, implementaatiosta, monitoimijaiseen vuorovaikutukseen eritasoisten hallinnon instanssien, virkamiesten, kansalaisten tai yritysten välillä. Minkä luonteisena tuo toiminta silloin nähdään?*

Katsotaan ensin taaksepäin, siihen miten asiat ovat olleet ennen, ja millaisia siirtymiä politiikan ja hallinnon rajanvedossa on tapahtunut. Kyösti Pekonen (2005) on kirjoittanut hallinnon ja hallintasanaston käsitehistoriaa. Hänen mukaansa politiikan ja hallinnon välinen raja on syntynyt hallitusvallan maallistumisen myötä herruuden ja alamaisuuden selväpiirteisen suhteen muuttuessa kohti demokraattista hallitsemisen ideaa (Pekonen 2005, 111). Hallinnon ja politiikan dualismin myötä tuli mahdolliseksi ajatella hallintoa pelkkänä rationaalisenä toimeenpanona, joka on alisteista poliittiselle päätöksenteolle. Hallitseminen ei enää henkilöitynyt hallitsijaan, vaan hallitsijan ja valtion välille tehtiin ero. Hallinnan kohteena ei myöskään enää ollut vain alue vaan kansa, siis väestö. Valtion auktoriteetin eriytyminen hallitsijan henkilöillisyydestä mahdollisti keskitetyn valtion

syntymisen etenkin 1800-luvun Euroopassa. Valtion abstrakti luonne rakentui järjestyksen ja kurin tekniikoille. Valtiolle kehittyi armeija, virkakunta, verotus, lait, kauppajärjestelyt ja julkisoikeudellinen sääntely (Pekonen 2005, 117). Hallinto perustui säännöille ja sääntelylle. Valtion hallinto autonomisoitui ja sen tehtäväksi tuli toimeenpanovalta, siis politiikkaprosessin tuotoksista huolehtiminen.

Modernin parlamentaarisen-demokraattisen hallintojärjestelmän vakiinnuttua hallinto asetui oikeusvaltion ja lainmukaisuuden asettamiin rajoihin. Hallinto erotettiin hallitusvallasta sekä oikeuden ja politiikan alueista. Hallinnon tuli olla legaalista ja teknis-rationaalista. Järkeväksi kuvattu toimintalogiikka ymmärrettiin epäpoliittisena ja teknisenä. Esimerkiksi suunnitteluideologian myötä hallinnon toimintalogiikka pyrki syrjäyttämään poliittisuuden ja korostamaan ”järkevää asioiden hoitamista” (Pekonen 2005, 161). Pekonen kuvaa 1900-luvun alun tilannetta kilpailuksi hallinto- ja politiikkasanastojen välillä. Rajanvetoa tehtiin esimerkiksi ”talouspolitiikan” ja ”taloushallinnon” välille (Pekonen 2005, 166).

Politiikan ja hallinnon välisessä rajanvedossa on tapahtunut monenlaisia muutoksia. Pekonen on aikaisemmin (1995) tutkinut myös hallinnon politisoitumista. 1960–70 -lukujen yleisen politisoitumisinnostuksen myötä katsottiin, ettei hallintoa voida jättää poliittisen ohjauksen ulkopuolelle. Suomessa laajenevan virkakoneiston poliittista ohjausta pyrittiin voimistamaan poliittisin virkanimityksin: politiikka siis laajeni hallintoon. Toisenkin suuntaista muutosta tapahtui. Rationaaliseen ja tekniseen päätöksentekoiideologiaan pohjautuvat suunnittelujärjestelmät laajensivat virkakoneiston tietovaltaa ja siten byrokratian herruutta.

Jaottelun perusideologina kansallisvaltiojärjestelmän vakiintumisvaiheessa paikan saanut Max Weber (1972; myös Vartola 2009, 28–29) näki hallinnon ja politiikan välisessä rajanvedossa monia hyviä puolia. Weberin mukaan oli tavoiteltavaa, että byrokratiaa ohjasivat rationaaliset säännöt, tavoite-päämäärä -kalkyloinnit, legalismi, persoonaton objektiivisuus, toiminnan samankaltaistaminen ja ennustettavuus. Hallinnon teknisyyttä minimoi poliittisen sattumanvaraisuuden, kontingenssin, arvot, mielipiteet ja tahdon. Byrokratian liiallinen tunkeutuminen politiikan alueelle toi Weberin käsityksen mukaan myös mahdollisuuden muokata poliittista tahtoa, jonka seurauksena politiikka jähmettyisi, kuihtuisi – siis hallinnollistuisi. Tästä taas seuraisi tehottomuutta ja vastuuttomuutta. (Pekonen 2005, 236–238). Kysymys oli siis hallinnon ja politiikan välisen työnjaon tasapainoisuudesta. 1970-luvun suunnitteluideologian, valtiojohtoisuuden ja hallinto-optimismin leviämisestä seurasi hallinnon tunkeutuminen politiikan alueelle. Samalla ”valtakunnan suunnittelu” tuotti tarkoittamattomia seurauksia ja kyvyttömyyttä kohdata epävarmuutta, riskejä ja kontingenssia. Usko suunnitteluun, asiantuntemukseen, harmonisointiin ja koordinaatioon vei kyvyn nähdä muutosta ja reagoida siihen. Hallinnon toiminta-ala laajeni liikaa.

Vaikka oppikirjaversio Weberin byrokratian ideaalimallista olisikin istunut syvälle aivojemme poimuihin, ei ehkä koskaan ole ollut olemassa sellaista pysyvää tilaa, jossa politiikan ja hallinnon alueet olisivat selkeästi palstoittuneet erilaisiksi toiminnan tavoiksi. Yhtäältä poliittisen tulkinnan näkökulmasta hallintoa voi tarkastella poliittisen toiminnan tilana, byrokratian politiikkana (Wildawski 1964; Downs 1967; Peters 1978). Toisaalta politiikka näyttää hallinnollistuvan. Myös edustuksellisissa elimissä

päätöksenteko määräytyy byrokraattisen valmistelun tai asiantuntijapuhunnan mukaiseksi. Päätökset on edustuksellisen politiikan piiriin tuotaessa jo tehty toisaalla, valmisteluvaiheessa (Luomala 2010 kunnanvaltuustojen budjettivallasta), ylikansallisissa elimissä (Maanselkä 2007; Mikola & Häikiö tässä julkaisussa), tai jo hallituskauden alussa päätetyssä ohjelmassa.

Teknisen asiantuntemuksen ulottaminen poliittiseen päätöksentekoon onkin joskus mennyt varsin pitkälle. Suomessa se on mennyt ehkä erityisen pitkälle. Laadulliset vertailevat tutkimukset antavat tulokseksi, että ainakin Ranskan poliittiseen kulttuuriin verrattuna Suomen poliittista kulttuuria leimaa vahva usko asiantuntemukseen myös poliitikkojen puheissa ja argumentaatiossa (Raevaara 2005; Luhtakallio 2010). Suomessa poliitikkokin pärjää esittämällä itsensä teknisten yksityiskohtien asiantuntijana. Pääministeri saattaa esittäytyä yritysjohtajan tavoin, tehtävänään edeltä sovitun hallitusohjelman läpivieminen. Äänestäjäkunta kuuntelee poliitikkojen teknistyvää asiantuntijapuhetta ja epäilemättä vieraantuu politiikasta.

Esimerkiksi Jussi Kukkosen (2006) tutkimus puolueiden maaseutupoliittisista ohjelmista päätyy toteamaan, ettei puolueiden ohjelmien välillä ollut eroja. Kun ohjelmien tehtävänä ei näyttänyt olevan vedota erilaisiin äänestäjäryhmiin, niillä ehkä olikin joku muu tehtävä. Ohjelmien yleisönä olivat ministeriöt, joiden suuntaan puolueet pyrkivät osoittamaan omaa pätevyyttään ja asiantuntemustaan maaseutupolitiikan alueella. Puolueet eivät siis toimittaneet oletettua tehtävänsä intressien välittäjinä päätöksenteon suuntaan, vaan ottivat paikkaa ja pyrkivät integroimaan itseään osaksi hallintoa. Asmo Maanselän (2007) tutkimuksen mukaan tekijänoikeuslakia koskevassa eduskuntakeskustelussa jännitteenä oli ratkaista tuottajien ja kuluttajien välinen konflikti tekijänoikeuskysymyksissä. Valiokunnan kuultua 66 asiantuntijaa eduskuntaryhmät eivät vielääkään pystyneet artikuloimaan puoluekantoja asiaan. Niinpä eduskunta luovutti päätöksentekovaltuutensa EU-byrokraateille ja markkinoille. Poliitiikan hallinnollistuminen näyttää kaventavan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien alaa ja lisäävän asiantuntijavaltaa.

## Miten siirryttiin hallinnosta hallintaan?

Miten politiikkaprosessin luonne sitten on muuttunut? Viime vuosikymmeninä tuota muutosta on usein kuvattu siirtymänä hallinnosta hallintaan. Tuo kertomus on tutkimuskirjallisuudessa kerrottu monen monta kertaa. Siinä listataan useimmiten samanlaiset muutoksen piirteet (tässä Benz & Papadopoulos 2006, 3; Bekkers ym. 2007, 24; Leubolt 2007):

- valta siirtyy kansallisvaltioilta ylöspäin ja alaspäin, jolloin linkit kansainvälisten, alueellisten ja paikallisten tasojen välillä lisääntyvät,
- hallintasuhteet muuttuvat horisontaalisiksi, mikä mahdollistaa kansalaisyhteiskunnan entistä laajemman osallistumisen ja suora kansalaisosallistuminen korvaa toimijoiden väliset hierarkkiset suhteet,
- valtiojohtoisten (ylhäältä alas) järjestelyjen sijasta hallinta tapahtuu verkostoissa, joissa valtion tehtävä on koordinoita yksityisten toimijoiden

toimia; toimijoiden ja toimintatasojen määrä lisääntyy, julkisen ja yksityisen rajat sekoittuvat,

- vastuullisuus ja legitimiteetti testataan nyt tuotosten arvioinnissa, kun ennen syötelegitimiteetti toteutui edustajien valinnassa.

Muutoksen mahdollisia seurauksia ja tuloksia ovat kuitenkin myös nämä (Peters & Pierre 2004; Leubolt 2007):

- kun perinteiset korporatiiviset järjestelyt väistyvät ja tilalle tulee asianosaisia kokoavia sidosryhmäjärjestelyjä, suuri osa väestöstä suljetaan päätöksenteon ulkopuolelle,
- päätöksenteon paikallistuminen mahdollistaa hyväveliverkostojen yhteistyösuhteet, alirahoitetut paikallispalvelut joutuvat pois poliittisen keskustelun piiristä,
- lyhyen tähtäimen tuotoslegitimiteetin haku korvaa pyrkimyksen pitkän tähtäimen demokraattiseen legitimiteettiin ja sosioekonomisen kestävyyyteen, jolloin uusliberaalin puhunnan lupaukset byrokratian purkamisesta yksityistämällä lisäävät teknokratiaa ja byrokratiaa: toiminnan tuotokset tulee dokumentoida yksityiskohtaisesti ulkopuolisiin laatuarviointeihin valmistauduttaessa.

Kummat puolet sitten toteutuvat, hyvät vai huonot? Siirtymää hallinnosta hallintaan perustellaan sillä, että edustuksellisen demokratian ajatellaan kriisiytyneen. Suoran demokratian ideaalien ajatellaan tulevan kriisin myötä uudelleen ajankohtaisiksi. Suoran demokratian ajatellaan olevan ”aitoa” demokratiaa. Edustuksellinen demokratia olisikin vain toiseksi paras vaihtoehto, parhaimmillaankin vain välineellinen korvike, kun suora demokratia ei ole isoissa yksiköissä mahdollinen.

Myös aikaisempia 1960–70 -lukujen keskusteluja leimasi suoran demokratian ihannointi ja osallistumisen – kansalaisten suoran osallistumisen – tavoittelu. Suoran osallistumisen aateperintöä on jäljittänyt Marko Nousiainen (2011). Hän löytää suoran osallistumisen aatehistoriaa muun muassa suomalaisen kylätoiminnan piiristä, sen yhteydestä kehitysajatteluun ja kehitys(maa)tutkimuksen osallistavaan paradigmaan. Alue- ja kaupunkisuunnittelun piirissä osallistava ajattelu on talvehtinut 1970-luvuilta tähän päivään, tehdäkseen paluun uuden hallinta-ajattelun myötä nykypäivään. Osallistuvan demokratian aatehistoria on tarjonnut kaikupohjan ajatuksille jostakin paremmasta vaihtoehdosta, kun edustuksellinen järjestelmä ei näytä toimivan.

Niinpä Ted Becker (2007) kuvaakin edustuksellisen demokratian olevan purkautumassa. Demokratia – siis syötedemokratia tai edustuksellinen demokratia – ei toimi, vaan ihmiset ovat tyytymättömiä heikkoon johtamiseen, laajaan korruptioon, intressikonflikteihin, ihmisiä tyhminä kohtelevaan byrokratiaan, puolueiden toimintatapaan, valehteluun ja loanheittoon sekä infrastruktuurin ja sosiaalisten ohjelmien alirahoitukseen. Edustuksellinen demokratia ei näytä edustavan lainkaan sitä mitä ihmiset haluavat ja mitä he itselleen toivovat: parempia hyvinvointipalveluita tai keinoja puuttua ilmastonmuutokseen, talouden globalisaation vaikutuksiin, eläkkeiden määriin ja työoloihin (Becker 2007, 2). Tätä kaikkea edustuksellinen demokratia ei ole kyennyt toimittamaan. Onko siis ihme jos etsitään jotakin muuta? Beckerin mielestä se jokin muu



on deliberatiivinen demokratia, jossa ihmiset voivat yhdessä keskustellen päättää asioista itse ja ottaa kohtalonsa omiin käsiinsä. Kun edustuksellinen demokratia on toiminut noin huonosti, tarvitaan uusia suoria kansalaisosallistumisen muotoja.

Kansalaisen kannalta hallinta-ajatteluun perustuva malli näyttääkin ihanalta. Elitistinen ja teknokraattinen päätöksentekomalli vaihtuu demokraattiseen ja käyttäjakeskeiseen malliin. Alamaisasemassa olleesta kansalaisesta tulee osallistuva palvelujen käyttäjä. Kun aikaisemmassa mallissa julkisten hallinto-organisaatioiden tavoitteena oli miellyttää poliittisia hallitsijoita – keitä he sitten olivatkaan - nyt hallinnossa toimivat katsovat tavoitteekseen asiakastyytyväisyyden. Yksityisetkin tuottajat näyttävät tavoittelevan yhteistä hyvää. Mallin mukaan kansalaisten suora osallistuminen päätöksenteon eri vaiheisiin lisää kansalaisten luottamusta sekä hallintaan että hallintoon, vahvistaa demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa, tuottaa parempia päätöksiä ja kohdentaa toimintoja oikeille ryhmille.

Uuden hallinnan malleissa osallistamisella ja osallistumisella on merkittävä rooli. Kun aikaisemmat New Public Management – mallit korostivat asiakaskyselyjä, nyt ”uuden osallistumisen” kaudella pyritään eri osapuolten dialogeihin. Osallistuminen ei kuitenkaan kohdennu panosten määrittelyyn ja suuntaviivojen asettamiseen vaan käyttäjäkokemukseen.

*Näin on siirrytty syötelegitimaatiosta tuotoslegitimaatioon, jossa ensisijaista ei ole demokratia ”by the people” vaan demokratia ”for the people”. Hallinto lähestyy kansalaista, mutta palvelujen kuluttajana, ei poliittisten vaateiden esittäjänä. Tai sitten kansalainen voi saada roolin palvelujen arviointiprosesseissa.*

Uutta mallia luonnehtii hallinnon suoritusvastuullisuus ja asiakkaiden tyytyväisyyden korostuminen. Ei ole väliä miten palvelut tulevat tuotetuiksi kunhan vain tulevat. Tuottajilla on kannustin tuottaa palvelut mahdollisimman taloudellisella tavalla. Palvelutuotantoprosessien ei tarvitsekaan olla julkisia. Valtio ja kunnat voivat tilata palvelut ulkopuolisilta tuottajilta. Julkisesta vallasta tulee asioiden mahdollistaja ja toimintojen koordinoija. Hallinnassa on kyse itseorganisoituvista verkostoista, jotka täydentävät markkinoiden ja hierarkioiden toimintaa. Päätökset syntyvät hallinnon, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen tuloksena. Näille verkostoille ei voi kovin hyvin asettaa syötekriteerejä esimerkiksi sen suhteen kuka saa osallistua päätöksentekoon tai ketkä ovat edustettuina päätöksenteossa, tai sen suhteen onko edustus tasapuolista. Sidosryhmä-edustuksessa ovat mukana ”ne, joita asia koskee”. Tuon piirin rajaaminen on toki myös poliittinen raja.

Myös palveluiden tuotannossa siirrytään universaaleista, kaikkia yhdenvertaisesti ja tasa-arvoisesti käsittelevistä periaatteista ”räätälöityihin” ja ”yksilöllisiin” ratkaisuihin (Anttonen ym. 2012). Yleisten periaatteiden noudattamisen sijaan käydään yksilökohtaisia neuvotteluja. Lainsäädännöllä ohjaamisesta ja toiminnan säätelystä siirrytään neuvotteluun ja sopimiseen.

Siirtymässä on kysymys siitä, että normiohjaus on vaihtunut arviointiohjaukseen. Julkisen hallinnon toimintatapa on muuttunut tulosjohtamisen, verkostohallinnan ja vastuurakenteiden hajaantumisen myötä. Kun poliittinen palautejärjestelmä kansalaisten ja hallinnon välillä ei toimi, sitä korvaamaan kehitetään erilaisia arviointiprosesseja, jotka

mittaavat saavutettuja tuloksia. Myös näitä menettelytapoja on kehitetty osallistavaan suuntaan niin, että tärkeäksi nähdään esimerkiksi työntekijöiden itsearviointi. Osallistumisesta on tullut laadunarviointijärjestelmien erityispiirre (Papadopoulos 2003, 483).

Uuden mallin ongelmina voi nähdä sen, että valta- ja vastuusuhteet sekoittuvat. Poliittista vastuuta vahvemmiksi tulevat vastuut erilaisille sidosryhmille. Poliittisten edustajien rooleissa korostuu valvontajärjestelmän olemassaolon tarkkailu eikä toiminnan valvonta sinänsä. Pyrkimys itsehallintoon vastuuttaa alatasen toimijoita ja kansalaisia, mutta ei välttämättä tarjoa heille tarpeellisia resursseja tai toimintamahdollisuuksia. Toiminta kehystetään epäpoliittiseksi. Ihmisten osallistumisen mahdollisuudet ehdollistetaan niin, ettei vaihtoehtoja juuri ole. Missä on silloin politiikka, missä hallinto? Nyt ihmiset osallistuvat, mutta vaihtoehdottoman hallinnon toimeenpanoon.

Hallintamallien asettaminen demokraattiseen kehykseen on osoittautunut monimutkaiseksi. Esimerkiksi EU:ssa hallintamallien kehittäminen on ollut hallintovetoista. EU:n demokratiavajetta on ryhdytty korjaamaan suoran ja deliberatiivisen demokratia ideoita kehittelemällä. Tästä taas on johdettu pohtimaan edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistämisen mahdollisuuksia. Sanotaan, että valtion valta on kadonnut markkinoille, ylikansallisille elimille tai paikallistasolle. Hallintamalleissa monitasoinen ja hajaantunut systeemi esitetään hallintana ilman hallitusta, pelkkänä koordinaationa, jossa ei esiinny hierarkkisia suhteita. Myös kaventuneen valtiokoneiston esitetään olevan vähemmän yhtenäinen. Se on hajaantunut erillisiksi toimijoiksi, jotka operoivat vuorovaikutuksessa omien sidosryhmiensä kanssa.

Mitä tässä hajautuneessa järjestelmässä voidaan tarkoittaa demokratialla? Miten päätöksentekojärjestelmä voidaan legitimoida? Pyrkimykset demokraattisen legitimitietin turvaamiseen ovat painottuneet osallistumisen lisäämiseen ja vastuullisuuden korostamiseen. Osallistumisen kohentaminen on kuitenkin merkinnyt lähinnä eliittivetoisten ja hallintovetoisten osallistamishankkeiden käynnistämistä.

Mark E. Warren (2009, 3) analysoi osallistumiskokeiluja, joissa hallinto esiintyy demokratian vahvana edistäjänä. Kun ennen hallinto on ollut teknokraattien ja byrokraattien aluetta, nyt hallinnosta näyttää tulleen demokratian edistämisen etujoukko. Warren kutsuu tätä hallintovetoiseksi demokratisoinniksi. Kokeilut nivovat yhteen hallinnon, kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden toimijoita. Uudet osallistamishankkeet ovat julkisia kuulemisia, päätösten kommentointiperiodeja, osallisten kokouksia, konsensuskonferensseja, kokoontumisia kaupungintalolla, kansalaisjuryjä, sähköisiä dialogeja, deliberatiivista suunnittelua, osallistuvaa budjetointia, opintokerhoja ja -piirejä, osallistuvaa teatteria, ja niin edelleen. Ne koskevat erillisiä politiikkaongelmia ja sivuuttavat edustukselliset demokraatielimet, mutta eivät myöskään sisällä lobbausta, protestointia tai vastustusta (Warren 2009, 6). Osallistavien kokeilujen kasvava tilkkutäkki (Moore 2010, 794) tuottaa lisää uusia osallistumismuotoja asiantuntijaorganisaatioihin.

Jos todetaan että myös hallinnossa on politiikkaa, on mahdollista päätellä, että siellä pitäisi olla myös kansalaisten osallistumista (Moore 2010). Jos hallinto on poliittista, demokratian on kuuluttava sen toimintaan, ja tuon demokratian tulisi olla osallistuvaa. Osallistumisen pitäisi kuulua päätöksentekoprosessin kaikkiin vaiheisiin. Osallistumista

perustelee myös päätöksenteon tietopohjan lisääminen ja päätösten legitimaatio. *Laajemman osallistumisen propagoimista on vaikea vastustaa; se kuulostaa hyvältä. Mutta onko se politiikkaa vai hallintoa? Mikä etos luonnehtii uusia osallistumisen tapoja?*

## Hallinnon niskalenkki politiikasta?

Miten voidaan arvioida politiikan ja hallinnon suhteita uudenlaisten hallintasuhteiden maailmassa? Mitä tapahtuu demokratialle kun toiminnan oikeutus ja legitimeetti muodostuu lopputulosten arvioinnin näkökulmasta eikä siitä, että kansalaiset osallistuvat politiikkaan kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja median välityksellä? Syyt siirtymään ovat varmaan hyvät: edustuksellisen demokratian koetaan toimivan huonosti. Uuden hallinnan käytäntöjä legitimoidaan ihmisten suoraa osallistumista korostamalla ja luomalla mahdollisuuksia tuolle osallistumiselle. Uusien osallistumisen tapojen kehittelyn voi nähdä reaktioina demokratiavajeeseen. Mutta miten sitten politiikan agendat ja sitä myötä toimijoiden paikat uudessa puhettavassa muotoutuvat? Tarkastelen tässä tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä kriittisiäkin arvioita.

Uudet osallistumisen muodot ovat erilaisia kuin 1900-luvun alun joukkotoimintaan perustuvat liikkeet, joiden toiminta suuntautui vaalien kautta valittuihin edustuksellisiin elimiin. Nämä uudet muodot voivat rajata yhteisöjä toisin tai irtautua vakiintuneista yhteisöjen rajaamisen tavoista. Ne avaavat suoran osallistumisen väyliä, lisäävät deliberointia, keskustelua ja arviointia, ja aktivoivat kansalaisyhteiskuntaa. Suora osallistuminen tai paikallistason vaikuttaminen ei kuitenkaan aina ole edistyskellistä. Konsensukseen tähtävissä suorissa osallistamismuodoissa on nähtävissä myös monia puutteita. Osallistuminen niihin väistämättä valikoi osallistujia, koska kaikki eivät voi osallistua. Paikallisyhteisöjä voi luonnehtia sulkeutuneisuus ja kapea-alaisuus, nurkkakuntaisuus tai oman naapuruston etua tavoitteleva osallistuminen. Paikallisyhteisöjen sosiaalinen kontrolli voi olla tiukkaa. Paikalliseksi määrittävässä päätöksenteossa herää myös kysymys siitä, ovatko asiat paikallisesti muutettavissa vai onko niillä laajempia, ehkä globaalejakin yhteyksiä, joihin voi tarttua vain globaalilla areenalla.

Konsensuksen tavoittelun voi ajatella johtavan myös siihen että keskustelu kapenee – hallitaan ilman oppositiota. Julkiset ja yksityiset kumppanuudet voivat sulkea vähäosaisimpia piirinsä ulkopuolelle ja torjua erilaisia mielipiteitä. Osallistumisessa ei välttämättä suosita sosiaalista oikeudenmukaisuutta vaan ennestäänkin vahvoja intressejä ja kovaäänisimpiä osallistujia. Itsevalikoituminen homogeenisiin ryhmiin voi marginalisoida ne, joiden eniten tarvitsisi olla mukana. Deliberatiivisen demokratiakäsityksen oletus siitä, että paras argumentti voittaa, johtaa kysymään, onko paras argumenttija se, jolla ennestään on vähiten valtaresursseja.

Uusien osallistumismuotojen kehittäminen on tähän mennessä usein ollut eliittivetoista, joten on myös mahdollista että eliitti muotoilee ”asian”, päätöksentekoagendan, haluamallaan tavalla. Eliittien käsissä on mahdollisuus muotoilla ”asiat” laajasti tai kapeasti, mikä myös vaikuttaa toiminnasta tuloksellisuuteen: rajallisia päätöksiä on helppoa toteuttaa.

Uuden hallinnan osallistamispyrkimykset esitellään edelleenkin usein kokeiluina, ei normaalina rutiinina tai uutena käytäntönä. Ne eivät vielä ole olleet niin vahvoja, että niistä voisi tehdä suuria päätelmiä. Ne näyttävät myös olevan keskusjohtoisia enemmän kuin alhaalta ylös suuntautuvia. Niiden kohteiksi ilmoitetaan kansalaisten käyttäytymisen muuttaminen. Tavoitteena kuitenkin voisi olla hallinnon avoimuuden lisääminen, jotta kansalaisilla olisi jokin mahdollisuus saada tietoa hallinnon toimista ja aktivoitua siinä määrin kuin haluavat. Voidaan myös kysyä, mitä meillä oli ennen osallistamiskokeiluja? Kansalaisten perinteisten vaikutusmahdollisuuksien, paikallisdemokratian tai hallinnon avoimuuden perinne ei tule kokeiluissa kuvatuksi, jos muutuskertomus perustetaan jyrkälle menneen ja tulevan erottelulle. Huomaamatta jää, että myös edustuksellisessa järjestelmässä kansalaiset ovat toki osallistuneet äänestämisen ohella monin tavoin. Kertomukset ”siirtymästä” reduceoivat kansalaiset edustuksellisen demokratian passiivisiksi tukijoiksi, joilla on ajoittainen kyky valintaan, mutta ei omaa ääntä. Pohjoismaiset hyvinvointivaltiot on kuitenkin rakennettu kansalaisjärjestöjen toimesta ja kunnallisen itsehallinnon puitteissa, mikä muutuskertomuksista unohtuu.

Uudet osallistumisen muodot kokoavat erilaisia asiakohtaisia osallistujaryhmiä. Warren (2009) pohtii, voisivatko nämä asiakohtaiset vaalipiirit (constituency) olla osuvampia kuin alueelliset vaalipiirit. Nehän rekrytoivat piiriinsä ne joita asia koskee ilman että territoriaaliset rajat vaalipiirin muodostusta rajoittaisivat. Tällainen vaalipiirin muodostus olisi responsiivisempaa kuin henkilö- ja ääni-edustukseen perustuva ”tilastollinen” edustus. Kansallisvaltiossa edustettava demos, ”vaalipiiri”, on ollut alueellisesti määrittynyt, mutta demokseksi voisi määrittäytyä myös etnisuus, luokka, sukupuoli tai muu. Territorio ei olisikaan kohtalo. Mutta miten asiakohtaiset ja territoriaaliset vaalipiirit eroavat toisistaan? Uudenlaiset vaalipiirit ovat asiakohtaisia, päällekkäisiä ja sarjallisia. Ihmiset voivat kuulua moneen ”vaalipiiriin”. Uudet vaalipiirit voivat synnyttää legitimitettä paikallisesti tai asiakohtaisesti, mutta eivät välttämättä liity alueeseen sidottuun edustukselliseen järjestelmään.

Alueesta irtoavat vaalipiirit heijastavat kuitenkin huonosti kaikkien osallisten preferenssejä. Millaisia osallistumisen muodot sitten olisivatkin, useimmat ihmiset eivät osallistu. Myös osallistumisen uusissa muodoissa on kysymys siitä, että jotkut edustavat toisia. Silloin joudutaan kysymään, millaisesta edustamisesta on kysymys. Nimittävätkö edustajat itse itsensä, valikoituvatko he jotenkin, tai valitaanko heidät ehkä vaaleilla? Jos sidosryhmäedustus suosii äänekkäitä eliittejä vähäosaisten kustannuksella, monien osallistumisen paikkojen pystyttäminen vielä moninkertaistaa eliittien äänen kuuluvuuden ja heikentää heikommassa asemassa olevien vaikutusmahdollisuuksia. Vaikka deliberatiivisen demokratiateorian ihannoimat miniyleisöt voivatkin keksiä uusia ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin, ratkaisut olisi voitava kytkeä myös edustukselliseen päätöksentekoprosessiin.

Uudet osallistumismuodot ovat kooltaan tai aihealueeltaan väistämättä rajallisia. Niiden puitteissa ei synny systeemikriisiä vaan ”pluralisoitunut hallinnoimattomuus” (Warren 2009, 7). Seurauksena on hallinnonalojen päällekkäiset tai kilpailevat toimialueet sekä kyvyttömyys ennakoida tarkoitamattomia seurauksia ja yhteyksiä asioiden välillä. Osallistumisen avoimuudesta ja inklusiivisuudesta ei välttämättä seuraa asioiden jatkoprosessointia ja päätösvaihtoehtojen valikointia ja kehittelyä. Kaikkia kuullaan, mutta kuuleminen ei johda sitoviin päätöksiin eikä myöskään vastuuseen tehdyistä

päätöksistä. Ei synny kompromisseja, priorisointeja tai poliittisia lehmäkauppoja, mutta päätökset eivät myöskään saa normatiivista voimaa. Asiapohjainen vaalipiiri on ehkä myös monitasoinen. Paikallinen kysymys voi linkittyä ylikansalliseen tai globaaliin. Jos päätöksiä ei enää tehdä Suomessa, jäävät Suomen edustukselliset elimet näennäistoimijoiksi eikä vaaleissa ole mitään tähdellistä päätettävää. Uuden hallintatavan esityksissä painottuu tuotoslegitimaatio. Se perustuu ensi sijassa hallintaverkostojen tai niiden osapuolten tuottamiin suoritteisiin eikä osallistumisen edustavuuteen. Sanotaan että monitasohallinta vastuuttaa yksittäisiä toimijoita, mutta heikentää institutionaalista vastuuta (du Gay 2000).

Uusien osallistumismuotojen tapainen osallistuminen ei ratkaise edustamisen ja edustuksellisuuden ongelmia. Mitä edustamisella sitten tarkoitetaan? Carolyn Hendricks (2009) esittää tulkinnallisen näkemyksen edustamisesta. Edustaminen on toimimista toisen puolesta. Edustajan ja edustettavan välillä on kulttuurinen yhteys. Edustaminen on perinteisesti ollut territorioon tai tiettyyn väestöön sitoutuvaa toimintaa. Verkostohallinnassa ja monitasohallinnassa kysymys edustamisesta muuttuu monimutkaisemmaksi, kun policyt ja politiikan areenat muuttuvat monimuotoisiksi ja vaihteleviksi. Edustamisen idea ei kuitenkaan Hendricksin mukaan verkostohallinnasta poistu. Edustamisesta on kyse myös silloin kun osallistujia valitaan tai kun he valikoituvat verkostoon. He tuovat verkostoon tietoja, mutta myös heidän tietonsa muokkautuvat verkostossa.

Nadia Urbinati ja Mark Warren esittävät (2008), että edustamisessa ei ole kysymys vain siitä että on valittu vaaleilla, vaan siitä, että edustaa jotakin ja on vastuussa jollekin. Edustajat voivat olla itse itsensä nimittäneitä, kuten perinteisissä painostus- ja intressiryhmissä. Ne voivat olla myös eliittien aloitteesta koottuja kokeellisia ryhmiä, jotka edustavat ”tavallisia kansalaisia” kansalaispaneeleissa ja deliberatiivisia foorumeilla (Urbinati & Warren 2008, 25; myös Bellamy & Castiglione 2011). Tässä roolissaan ne antavat eliiteille tietoa tavallisten kansalaisten preferensseistä. Verkosto-osallistuminen on symbolista toimintaa. Edustamissuhde syntyy (”is enacted or comes into being”, Hendricks 2009), kun edustaja kokee edustavansa, mutta edustajalta voidaan vaatia vastuuta ja hänet voidaan myös vaihtaa.

Valtuuttajan ja valtuutetun välisen edustamisen kaksoissuhteen kannalta tasa-arvon vaatimus kuitenkin toteutuu vain henkilö- ja -ääni –edustuksessa. Itse itsensä nimittäneet edustajat voivat tuota tasapuolista edustusta jopa horjuttaa. Äänekkäillä on enemmän sananvaltaa kuin resurssiköyhillä (Urbinati & Warren 2008, 28). Myös Beate Kohler-Koch (2001; myös 2010) asettaisi verkosto- tai monitaso-osallistumiselle tiukempia vaatimuksia kuin että edustaja nimittää itsensä jonkin intressin edustajaksi. Hänen mukaansa edustajan tulisi olla jonkun valitsema ja vaihdettavissa toiseen, jos edustaja ei edusta edustettaviaan tyydyttävällä tavalla. Niinpä edustajilta olisi mahdollista vaatia myös vastuuta. Poliitiikan legitimizeetti varmistuisi edustajien vaihdettavuuden kautta. Jos tärkeää on tuotoslegitimizeetti eli hallinnan tuotokset, voi osallistamisen laajentamisesta siis syntyä myös ongelmia suhteessa edustukselliseen demokratiaan ja tasa-arvoon.

Hallintavetoinen demokratisoituminen lupaa lisää kansalaisosallistumista, lisää hallinnon responsiivisuutta, parempaa edustusta ja enemmän deliberaatiota. Mutta nämä ovat vain mahdollisuuksia. *Siirtymä syötelegitimizeetistä tuotoslegitimizeettiin sisältää muutoksen,*

*jossa myös tapa mieltää kansalaisosallistuminen muuttaa luonnettaan; siitäkin tulee osallistumisjärjestelmien kehittäjien kuvauksissa konsensuaalista ja ristiriidatonta osallistumista hallintaan tai integroitumista päätöksentekoon. Tuo päätöksenteko nähdään epäpoliittisena myötävaikutuksena, sitoutumisena päätöksiin ja legitimaationa niille.* Uudet kehittämiskonseptit vetoavat kansalaisosallistumiseen ja suoran demokratian ideaaleihin, joten tuota arvotusta on myös mahdollista hyödyntää emansipatorisiin ajatusperinteisiin vetoamalla (esim. Fielding 2006,361). Mutta ketä tuo epäpoliittisoitu osallistuminen kiinnostaa? Liisa Häikiö (2012a, 431) toteaa kansalaisjuriin herättäneen kiinnostusta kansalaisissa, jos niiden agenda oli kiistanalainen, ei pelkästään hallinnon tarpeita palveleva. Ja toki voi ajatella niinkin, ettei pelkän hallinnon hoitamiseen tarvita demokratiaa. Kaikkien ihmisten ei tarvitse olla päättämässä asioista, jotka ovat vain hallintoa.

Jos järjestelmän toiminta kaiken kaikkiaan on ylhäältä alas lähtevää ja tuotoksia painottavaa, voi arvella toiminnan olevan enemmän hallintoa kuin politiikkaa. Kun EU-päätöksenteko on todettu byrokratiavetoiseksi ja kansallisen tason päätöksenteon on arveltu tyhjentyneen politiikasta ja myös muuttuneen hallinnoksi, ei ole harvinaista huomata, että politiikkaa ei toivota poliittiseen päätöksentekoon. Hallitusohjelmaa työstetään ministeriöissä hyvissä ajoin ennen vaaleja, jottei vaalin tulos suotta alkaisi suunnata harjoitettua pitkän tähtäyksen ratkaisuja, jotka kuitenkin ovat hallinnon näkökulmasta välttämättömiä ja vaihtoehdottomia.

Bo Stråth (2007) luonnehtii 1990-luvun siirtymää hallinnosta hallintaan vallan siirtämiseksi pois tunnistettavalta taholta ja muutoksen kuvaamiseksi luonnonvoiman kaltaiseksi, itsestään tapahtuvaksi prosessiksi. Kun pyrkimyksenä oli tuoda EU lähemmäs kansalaisia, alettiin valtasuhteita kuvata horisontaaliseksi ja politiikasta vapaaksi koordinaatioksi, dialogiksi, vapaaksi ja harmoniseksi kommunikaatioksi. Kun järjestelmällä ei ole keskusta eikä poliittisten vaatimusten esittämisen horisonttia ja osoitetta, ei myöskään voida vaatia vastuuta keneltäkään. ”Asiat” kommunikoituvat leviämällä jostakin. Paikallistason on syytä niihin sopeutua, koska palkkiona ovat raha, ääni, tuleva olemassaolo tai identiteetti.

Hallinta-ajattelun ihanteena voi nähdä politiikan häviämisen, epäpoliittisuuden ja konsensuaalisuuden. Hallinnassa tuotetaan tehokas ja politiikasta puhdas ympäristö, jota Ed Soja (1991) kuvaa termillä Exopolis tai Danilo Zolo (2001) termillä Antipolis. Maantieteilijä Sojalle Exopolis on kuin kampusalue, eräänlainen kaupungin luonnetta vailla oleva kaupunki, tai vailla sosiaalista organisaatiota tai poliittisia instituutioita oleva yhtenäinen massa. Jo pitkään nähty trendi politiikan asiantuntijavaltaistumiseen, päätöksenteon teknokratisoitumiseen voi siis merkitä *hallinnon tapaisen ajattelutavan yleistymistä ja sen merkityksen laajenemista. Sitäkin tärkeämpää on silloin, etteivät tutkijat jää tutkimaan vain merkitystään menettänyttä syöteosallistumista tai päätöksentekoa vaan tutkivat poliittisesti juuri hallinnon tai hallinnan piiriin miellettyjä prosesseja.*

Kansalaisille vaihtoehdoiksi saattavat jäädä järjestelmään sulautuminen tai siitä ulos pyrkiminen (Kazepov ym. 2010). Kun paikalliset päätöksentekokoneistot ja -koalitiot kasvavat, ”tavallisen” kansalaisten vaikutusmahdollisuudet heikkenevät ja erilaistuvat. Alueiden tai kaupunkien välinen kilpailu lisääntyy. Kansalaisliikkeiden toimintatila

pirstoutuu. Edustuksellisen politiikan tavoin kansalaisliikkeetkin institutionalisoituvat, rutinoituvat ja professionalisoituvat. Kansalaisliikkeiden etäisyys niiden jäsenkuntiin saattaa lisääntyä. Alueet polarisoituvat hyvin toimeentuleviin ja huonosti toimeen tuleviin. Toisille järjestyvät ensiluokkaiset palvelut, toisille ei. Hallinto päättää, ketä aktivoidaan ja miten osallistamisareenojen agendat muotoillaan. Ja toisia on helpompi aktivoida kuin toisia.

Syyt uuden hallintatavan ja uusien osallistumismuotojen syntyyn voivat olla hyvät: edustuksellinen demokratia toimii huonosti. Tällä ennusteella ei kuitenkaan näytä siltä, että uusi systeemi ratkaisisi ongelman.

## Politiikka, hallinto ja päätöksenteon legitimaatio

Politiikan ja hallinnon rajaaminen toisistaan oli historiallisessa katsannossa valtion rakentamiseen liittynyt innovaatio, joka tuli mahdolliseksi legaalis-byrokraattisen valtiokoneiston syntyminen myötä ja samalla myös mahdollisti tuon valtion kehittymisen. Keskitetyn hallinnon kehittyessä voitiin mobilisoida resursseja ja hallinnoida väestöjä koulutuksen, tulonjaon ja sosiaalisen tuen muodoin sekä uusia identifikaatioita luomalla. Valtiossa oli vahva mobilisoiva voima. Valtiolliseen päätöksentekoon liittyi myös poliittinen suvereniteetti kansan hallitessa itseään edustuksellisen demokratian keinoin.

Kun valtioiden valta globalisaation ja talouden uudelleenjärjestelyjen myötä väheni, tuota valtaa siirtyi markkinoille ja ylikansallisille elimille. Vallan hajaantumisesta alaspäinkin puhuttiin. Siirtymä hallinnosta hallintaan on merkinnyt hallintaa markkinoiden kautta, ikään kuin yhteiskunnallinen ohjaus ja säättely siirtyisivät markkinoiden itseohjautuvien mekanismien huoleksi. Integraatio ja keskinäisriippuvuuden lisääntyminen on merkinnyt ohjaavien ja päätöksiä tekevien tasojen monikerroksellisuutta ja monitasohallintaa. Ohjauksesta on tullut yhteispeliä monien hallintoinstanssien välillä eikä niistä mikään voi päättää yksin. Alaspäin valuva valta taas on visio, joka sisältyy moniin ohjausta keventämään pyrkiviin tai alatasoa valtaistamaan pyrkiviin hankkeisiin. Verkostohallinnassa on kysymys siirtymästä ainakin kuvitteellisiin horisontaalisiin suhteisiin. Järjestelmän monimutkaistuessakin kuitenkin myös valta- ja vastuusuhteet hämärtyvät.

Onko lisääntynyt osallistumispuhe merkki aidosta kansalaisvaikuttamisen mahdollisuudesta vai pyrkimys legitimoida eliitin toimintaa sumuisessa ja epäselvässä tilanteessa? Mahdollistavatko uusien hallintakäytäntöjen myötä kehittyvät politiikkaprosessit oikeasti kansalaisten poliittisen osallistumisen?

Helpon vastauksen puutteessa voi ainakin miettiä, kumpaa vaihtoehtoa haluamme edistää a) kansalaisina ja b) tutkijoina. Toki kansalainen voi kullakin tarjoutuvalla osallistumisareenalla miettiä, pitääkö mielekkäänä ensimmäistä tarjoutuvaa osallistujaroolia vai haluaako tuon roolin myös politisoida, kyseenalaistaa ja tehdä jotakin enemmän tai muuta. Tai sitten voi etsiä sellaisille areenoille, joita ei tarjota hallinnon toimesta vaan jotka muodostetaan itse. Areenoille jotka silti saatavat olla myös etäällä tai linkittyvät paikallisuuteen monimutkaisilla tavoilla.

Samoin tutkija voi miettiä, omaksuuko tutkimukselleen ensimmäisen tilaajan tavoitteen vai kontekstoiko tutkimusongelmaansa laajemmin. Kehystääkö tutkimuksensa

annettuihin tavoitemäärittelyihin vai etsiikö jotakin muuta? Jotakin mikä luo yllättäviä yhteyksiä ja politisoii asioita jotenkin toisin. Jos – kuten näyttää – politiikan ja hallinnon rajaamisen tavat ovat siirtyneet, on päätöksenteon legitimaation tapoja ja areenojakin tutkittava uusin lasein. Tulkitseva politiikka-analyysi tarjoaa tähän yhden lähtökohdan.



