

KYÖSTI PEKONEN

BYROKRATIA POLITIIKAN NÄKÖKULMASTA

POLITIIKAN JA BYROKRATIAN KESKINÄINEN YHTEYS VALTIO- JA
YHTEISKUNTAPROESSIN KEHITYKSEN VALOSSA



KYÖSTI PEKONEN

BYROKRATIA POLITIIKAN NÄKÖKULMASTA

POLITIIKAN JA BYROKRATIAN KESKINÄINEN YHTEYS VALTIO- JA
YHTEISKUNTA-PROSESSIN KEHITYKSEN VALOSSA

esitetään Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteellisen
tiedekunnan suostumuksella julkisesti tarkastettavaksi
salissa S 212 lokakuun 21. päivänä 1983 klo 13.

KYÖSTI PEKONEN

BYROKRATIA POLITIIKAN NÄKÖKULMASTA

POLITIIKAN JA BYROKRATIAN KESKINÄINEN YHTEYS VALTIO- JA
YHTEISKUNTAPROSESSIN KEHITYKSEN VALOSSA

URN:ISBN:978-951-39-8238-6
ISBN 978-951-39-8238-6 (PDF)
ISSN 0075-4625

ISBN 951-679-008-9
ISSN 0075-4625

COPYRIGHT © 1983, by
University of Jyväskylä

Jyväskylän yliopiston monistuskeskus
ja Kirjapaino Kari Ky, Jyväskylä 1983

ABSTRACT

Byrokratia politiikan näkökulmasta
Politiikan ja byrokratian keskinäinen yhteys
valtio- ja yhteiskuntaprosessin kehityksen
valossa / Kyösti Pekonen.

– Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1983. – 253 s. –
(Jyväskylä Studies in Education, Psychology and
Social Research, ISSN 0075-4625; 51)
ISBN 951-679-008-9

Bureaucracy from the viewpoint of politics
The relationship between politics and bureaucracy
in the development process of state and society.

Diss.

The empirical basis of this study is the actualization of problems of bureaucracy in developed post-industrial and parliamentarily governed democratic societies. By bureaucracy can be understood many different things and so the main issue in this study is to try to make the forms of this actualization of bureaucracy more definite. This study is based especially on two problems: the different meanings of bureaucracy – what bureaucracy truly is – and on the other hand the problem of social genesis of the different definitions. Historical analysis on the social genesis reveals that in the problem of bureaucracy there has been changes in the contents of the paradigm of bureaucracy. The most essential changes have in this study been constructed to two ideal types. These ideal types are: the classical view of politics as the realization of the general good and the problem of bureaucracy in it and secondly the concept of modern politics, i.e. politics as the realization of particular interests and the 'necessity' of charismatic political leadership and the problem of bureaucracy in it. Using these two ideal types as a dual starting point for analysis also includes an excursion to the Finnish civil servants' state. This is essential because bureaucracy is not only the problem of institutions and organizations since it only can come true through human action.

Bureaucracy, bureaucrat, politics, state, society

ESIPUHE

Anton Tšehov toteaa muistikirjassaan: "Jos joku tarttuu johonkin itselleen vieraaseen asiaan, esimerkiksi taiteeseen, hänestä väistämättä tulee virkamies. Kuinka paljon virkamiehiä kieppuukaan tieteen ja taiteen ympärillä. Jolle elämä on vierasta, josta ei ole siihen, hänelle ei jää muuta mahdollisuutta kuin tulla virkamieheksi." Tšehov kytkee tässä virkamiehen roolin kiinteästi byrokraatiiaan, jolloin byrokraatialla ymmärretään virkamiesten, toimitsijoiden, toimihenkilöiden, johtajien yms. virkavaltaista epädemokraattista asioihin puuttumista ja asioiden hoitamisen tapaa. Kun "tarttumista vieraaseen asiaan" vielä täsmennetään siten, että sillä tarkoitetaan hallitsemista eikä oppimista ja yhdessä tekemistä, ollaan nähdäkseni sanottu jotain erittäin oleellista sekä byrokraatiasta että demokratiasta myös nykypäivää ajatellen.

Tšehovin toteamus on auttanut minua tätä tutkimusta tehdessäni ymmärtämään byrokraatiia niin yleisenä ilmiönä kuin byrokraatian ilmene mistä lähiympäristössänikin. Nähdäkseni ei voi kiistää, etteikö nykyihmisen elämä - esimerkiksi vaikka yliopisto - ilmentäisi lisääntyvästi byrokraatian ongelmien ajankohtaistumista juuri edellä kuvatussa merkityksessä. Olenkin koko ajan kokenut tutkivani juuri tässä mielessä ajankohtaista, myös meitä kaikkia konkreettisesti koskettavaa ja ennustaisin vielä pahenevaa ongelmaa. Ongelma on mielekäs tutkimuksen kohteena myös siinä mielessä, että se tarjoaa hedelmällisen mahdollisuuden yrittää kytkeä yhteen laaja teorialla historiallinen keskustelu ja ongelman välitön käsinkosketeltavuus.

Yleensäkin koko tämän tutkimuksen menetelmälle on omasta mielestäni ominaista vahva empiria siinä mielessä, että olen yrittänyt ymmärtää ja tulkita hyvinkin abstrakteja käsitteitä konkreettisista arkielämän ongelmista käsin. Olenko tässä yleisten käsitteiden ajankohtaisuuden konkretisoinnissa onnistunut jää lukijan ratkaistavaksi.

Tutkimustani ovat vuosien mittaan sen eri vaiheissa lukeneet ja kommentoineet professori Olavi Borg, dosentti Vilho Harle, dosentti Kari Palonen, dosentti Pertti Suhonen, Suomen Akatemian tutkimusassistentti Tapani Turkk ja professori Juha Vartola. Työn virallisina esitarkastajina ovat toimineet professori Juha Vartola ja dosentti Pertti Suhonen. Kaikille kiitokseni arvokkaista kommentteista.

Erityisen kiitoksen ansaitsevat tutkijaystäväni - 'vanhojen' tutkijakavereiden piiri. Tuo piiri on merkinnyt minulle tiedeyhteisöä.

Tutkimusmahdollisuuksieni 'objektiivisista edellytyksistä' kiitän Jyväskylän yliopiston Valtio-opin laitosta, jossa olen tätä tutkimustani voinut tehdä. Kiitän myös laitoksemme opiskelijoita, jotka vuosien varrella pitämilläni luennoilla ovat testanneet ajatusteni kantavuutta. Sanallisten kommenttien ja kritiikin lisäksi monissa tapauksissa pelkät ilmeet ovat riittäneet. Arvokasta palautetta on tullut.

Siitä, että tutkimukseni on yleensä voinut 'esineellistyä' tässä muodossa kiitos lankeaa Ellen ja Artturi Nyssösen säätiölle taloudellisesta tuesta, Jyväskylän yliopistolle, joka on hyväksynyt väitöskirjani julkaisusarjaansa ja julkaisusarjan Jyväskylän Studies in Education, Psychology and Social Research toimittajalle KT Sirkka Hirsjärvelle.

Osoitan myös kiitokseni vanhemmilleni Hanna ja Eino Pekoselle.

Ennen kaikkea kiitän Meeriä, Villeä, Ottoa ja Onnia.

Jyväskylässä

13.6.1983

KYÖSTI PEKONEN

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANNOKSI

- 1.1. Tutkimuksen tavoitteet, tarkastelutapa ja peruskäsitteet 1
- 1.2. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan käsitteiden eroaminen ja merkitys byrokratian käsitteille 10

2. MÄÄRITELMÄ POLITIIKASTA YLEISEN EDUN TOTEUTTAMISENA JA BYROKRATIAN KÄSITE

- 2.1. Virkamiesluokan käsite Hegelin teoksessa Oikeuden filosofia 21
 - 2.1.1. Kyse on valtion filosofisesta tarkastelusta 24
 - 2.1.2. Eettisen valtion idea eli valtio korkeimpana siveellisytenä yhteiskunnallisessa elämässä 26
 - 2.1.3. Virkamiesluokan käsite: virkamiesluokka valtion olemuksen ilmentäjänä eli yleisen edun ylläpitäjänä 29
- 2.2. Hegelin virkamiesluokan käsite byrokratiateorianä: Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikki 33
- 2.3. J.V. Snellmanin valtio-opillinen ajattelu ja virkamiesvaltion ongelma 42
 - 2.3.1. Yleisen edun politiikan käsite Snellmanin Valtio-opissa 43
 - 2.3.2. Virkamiesluokan käsite ja byrokratian mahdollisuus 48
- 2.4. Yhteenveto yleisen edun politiikan käsitteestä ja byrokratian paradigmasta siinä 56
- 2.5. Eksamurssi virkamieskunnan asemaan 1800-luvun Suomessa 58
 - 2.5.1. Virkamiesvaltio ja yhteiskunnallisen johtajuuden mahdollisuus ylhäältäpäin: Venäjän esimerkki 59
 - 2.5.2. Suomalainen virkamieskunta 1800-luvun virkamiesvaltiossa 61
 - 2.5.3. Virkavaltaisen hallitustavan mureneminen 64

3. MODERNI POLITIIKKA JA BYROKRATIAN KÄSITE

- 3.1. Valtion virkakoneisto tuottamattomana työnä? Miksi tuo koneisto on olemassa - yhä vahvistuen? 68
- 3.2. Valtion kaksinaisuusluonteen ja laajan valtion ongelma 75
- 3.3. Bonapartismi politiikan aiheuttaman byrokratian ajan-kohtaistumisen esinäytöksenä 81

3.4.	Moderni politiikka parlamentaarisisessa politiikassa	89
3.4.1.	Politiikan parlamentaaristumisen käsite: politiikka erityisetujen turvaamisena	91
3.4.2.	Max Weberin karismaattisen poliittisen johtajuuden käsite ratkaisuyrityksenä politiikan rutiinistumisen ongelmaan	100
3.4.2.1.	Yhteiskunnallisen elämän rutiinistuminen	101
3.4.2.2.	Moderni politiikka ja karismaattisen poliittisen johtajuuden välttämättömyys	107
3.4.3.	Max Weberin byrokratian ideaalityyppi rationaalis-legaalisen hallitsemisen esikuvana parlamentaarisisessa politiikassa	119
3.4.3.1.	Byrokratian ideaalityypin kulttuurimerkitys: byrokratian rationaalisuus hallitsemistapana	119
3.4.3.2.	Byrokratia teknisenä ei-poliittisena hallitsemistapana	126
3.4.4.	Max Weberin teoria modernin politiikan merkityksestä parlamentaaris-demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä: yhteen veto	135
3.5.	Byokraattisen ihmistyyppin ongelma modernissa politiikassa: "yksilöllisyyden rappio"	138
3.6.	Ekskurssi suomalaisen virkamiesvaltion uudelleenmuotoutumiseen 1900-luvun alkuvuosikymmeninä	149
3.6.1.	Virkamiehen asema ja virkasuhde	150
3.6.2.	Virkamieskunnan hallinnollisen aseman muuttuminen	151
3.6.3.	Muutoksia virkamieskunnan sosiaalisessa taustassa	154
3.6.4.	Virkamieskunnan palkkakehityksestä	156
4.	BYROKRATIAN ONGELMAN AJANKOHTAISTUMINEN 1970-LUVUN SUOMESSA	
4.1.	Valtioprosessin merkityksen kasvusta yhteiskunta-prosessissa	159
4.2.	Ekskurssi valtioprosessin organisaatiomuodon viimeaikaiseen kehitykseen byrokratian ongelmaa ajatellen	163
4.2.1.	Julkisen sektorin kasvavasta yhteiskunnallisesta merkityksestä	164
4.2.2.	Valtionhallinnon viimeaikaisista rakenteellisista muutoksista	165
4.2.3.	Julkinen sektori työnantajana ja julkisen sektorin palkansaajien toimihenkilöllistyminen	167

4.2.4. Julkinen sektori ja palkat	172
4.2.5. Julkisen sektorin hintojen suhteellinen kallistuminen	176
4.2.6. Valtioprosessin organisointi hallinnon näkö- kulmasta	177
4.2.7. Virkakielestä 'valtiollisen ajattelun' byrokraattisena muotona	186
4.3. Yhteenveto byrokratian ongelman ajankohtaistumisesta	188
4.3.1. Poliittisten perusvoimien suhteellinen tasa- paino ja puoluepoliittisen järjestelmän voi- mattomuus	188
4.3.2. Puoluepoliittisen järjestelmän voimattomuus- desta johtuva hallinnon vallan kasvu	190
4.3.3. Kansalaisyhteiskunnan kuihtumistendenssi ja hallinnon merkityksen korostuminen	192
4.3.4. Hallinnon sisäisestä logiikasta valtioprosessin organisoinnissa	196
HUOMAUTUKSET	200
ENGLISH SUMMARY	232
LAHTEET	236

1. JOHDANNOKSI

1.1. Tutkimuksen tavoitteet, tarkastelutapa ja peruskäsitteet

Suomi kehittyi 1960-luvun alkupuolelta lähtien mm. suuren muuton, kaupungistumisen, lähiöistymisen, lisääntyvän palkkatyöläistymisen, elintason nousun ja massaviihteen myötä yhä selvemmin ns. massayhteiskunnaksi.¹ Yksityisen ihmisen arkielämän tasolla tämä ilmenee ennen kaikkea siinä, että perinteiset siteet ja roolit menettävät merkitystään samalla kun uusien siteiden kehittäminen on osoittautunut vaikeaksi. Massayhteiskunnan vastaava tulos poliittisella tasolla on ollut puolueiden, puoluejohtajien ja valtion merkityksen kasvu. Näiden muutosten rinnakkaisilmiönä ja jälkiseuraksena ajankohtaistui myös keskustelu byrokratiasta - varsinkin 1970-luvun jälkipuoliskolla. Jo keskustelu sinällään - kun vielä otetaan huomioon osallistujien moninaisuus: poliitikot, puolueet, virkakoneisto byrokratiatalkoineen, talouselämä, tiedotusvälineet, taide, tutkijat ja yksityiset kansalaisetkin - ilmentäneet byrokratian ongelman ajankohtaistumista suomalaisessa yhteiskunnassa ja valtiossa. Keskusteluun osallistujien erilaisuuden seurauksena byrokratialla ja byrokratian ongelmalla on ymmärretty monia asioita. Esimerkiksi valtion virkamieskunta on ollut halukas ymmärtämään valtio ja itsensä sen edustajana yhteiskunnan yhteisen edun ylläpitäjäksi. Erityisesti poliitikot ovat suosineet tapaa syyttää byrokratiasta hallinnon tehostumista. Talouselämällä on ollut taipumus nähdä byrokratia yksioikoisena julkisen sektorin paisumisena, varojen tuhlausena (vasikkeettomina palveluina) ja liiallisena paperikontrollina. Tavallisen

ihmisen arkikokemuksen näkökulmaa byrokraatiiaan voidaan kuvata em. massa-yhteiskunnan käsitteellä. Massayhteiskunnan eräs keskeinen ominaisuus on yhteiskunnallisten suhteiden taipumus polarisoitua valtioksi ja yksityiseksi ihmisiksi eli valtiollistumisen ja yksityistymisen samanaikaisuus. Ns. välittävät instituutiot muodostuvat joko osaksi valtiota tai kuihtuvat pois. Tätä yhteiskunnallisten suhteiden polarisoitumista vastaa yksityistyneiden yksilöiden arkikokemus byrokratiasta heihin kohdistuvana nimettömänä hallitsemisena.

Byrokratiaa koskevien käsitysten ja määritysten moninaisuus on todettu lukuisia kertoja myös tutkimuksen tasolla. Esimerkiksi Martin Albrow mainitsee seitsemän byrokratian käsitteen nykyaikaista merkitystä (1970, 84-105): byrokratia rationaalisisena organisaationa, organisatorisisena tehottomuutena, virkamiesten valtana (herruutena), julkisena hallintona, virkamiesten suorittamana hallintona, organisaationa ja modernina yhteiskuntana.² Byrokratian käsitteen monet määritelmät ja määritelmien ristiriitaisuus asettaa vaikean ongelman: pyrkiäkö kaikesta huolimatta määritelmälliseen synteesiin (esim. Sunesson 1973, 4-18; Sunesson 1974, 54-71; Abrahamsson 1977, 15-13) vaiko vain todeta, ettei ole olemassa yhtä kaikki määritelmät kattavaa ja samalla erottelevaa määritelmää byrokratiasta. Tällöin koko käsitettä tulisi välttää (esim. Albrow 1970, 125). Määrittelemättä jättämisen ongelma piilee siinä, ettei se kuitenkaan johdata meitä yhtään askelta lähemmäksi itse tutkittavaa ongelmaa. Onhan meillä monenlaisia ja ristiriitaisiakin käsityksiä esimerkiksi politiikan käsitteestä muttei tämä suinkaan oikeuta hylkäämään itse tätä käsitettä. Toisekseen em. Albrowin esittämä ratkaisu itseasiassa kieltää arkitajunnallisten näkemysten ja kokemusten mielekkyyden tutkimuksen lähtökohtana.³

Synteesiin pyrkivien määritelmien teoreettinen vaikeus on lähinnä siinä, ettei itse ilmiö ehkä sittenkään ole synteesisuonteinen vaan ristiriitainen, kuten edellä kuvatut arkitajunnan määrittelyt byrokratiasta itseasiassa pyrkivät osoittamaan. Tämä merkitsee tieteellisen tutkimuksen kannalta sitä, ettei tutkimus voi ongelmaa ratkaista eikä siten toteuttaa hegeliläisittäin ilmaistuna käsitteen "sisäistä olemusta". Ongelman käytännöllinen ratkaisu jää aina tieteellisen tutkimuksen kannalta avoimeksi. Se mitä tieteellinen tutkimus tässä voi tehdä, on pyrkiä osoittamaan tarkasteltavan kohteen muutokseen ja kehitykseen sisältyvät ristiriitaiset ainekset. Sellaisen tieteellisen esitystavan vaarana, jossa tutkija esittää oman mielipiteensä synteesisuonteisena

määritelmänä, saattaa olla, että tämä määritelmä ja mielipide näyttää itse ongelman ratkaisulta. Saattaa nimittäin olla, että valmiin määritelmän ja mielipiteen esittäminen luo vain illuusiota siitä, että ongelma on jo ratkaistu tai on helposti ratkaistavissa esimerkiksi hallinnon avulla. Tässä mielessä tieteellinen tutkimus ja sen tulokset voivat muodostua hallinnon välineiksi. Näinhän usein käykin, kun tieteellinen tutkimus ratkaisuyrityksineen ja mahdollisine toimenpidesuosituksineen ei voi tulla mitenkään muuten huomioiduksi tai realisoiduksi kuin edellyttävänä ja valmistavana aineksena hallinnolliselle ja poliittiselle päätöksenteolle.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena byrokratian määrittelyn osalta onkin yhdistää synteeseinäkökulma - byrokratian on oltava jotakin erityistä - ja byrokratian käsitteen sisäinen ristiriitaisuus - tuo erityisyys on monimäärityksellistä. Miten tämä voi olla mahdollista?

Palatkaamme aluksi arkitajunnan moniin käsityksiin byrokratian ongelmasta. Kansalaisten erilaiset käsitykset ilmaisevat olemassaolollaan lähinnä kahta seikkaa: tarkastelijan yhteiskunnallista asemaa ja tästä johtuvia intressejä ja toiseksi sitä, että noilla käsityksillä on yhteiskunnan historiallisuutta myötäillen oma historiansa. Arkitajunnan byrokratiata koskevilla käsityksillä on sekä yhteiskunnallinen - kun oivalletaan, että meillä on samanaikaisesti olemassa monia yhteiskuntia - että historiallinen rationaalisuutensa (järkensä). Tuo järki on kuitenkin aina jonkin erityisen yhteiskunnallisen logiikan ja historian tulosta ja järki toimii 'oikein' vain tuon logiikan osana. Tämä merkitsee tämän tutkimuksen kannalta sitä, että arkitajunnallisia määrityksiä byrokratiasta voidaan käyttää byrokratian ongelmien analyysin todellisenä kokemuspohjaisena lähtökohtana. Yleistetäänhän näissä määrityksissä käytännön kokemusta. Mutta nämä arkitajunnan ajatusmuodot itsellisinä selityksinä asetetaan myös kritiikin kohteeksi byrokratian ongelman yksinkertaistuksina. Tämä tapahtuu siten, ettei näitä ajatusmuotoja esitetä tässä tutkimuksessa irrallisina havaintoina vaan kokonaisyhteydessään, yhteydessä tiettyyn laajempaan yhteiskunnan ja politiikan teoriaan. Yritän paljastaa ja esittää yhteyden, jossa kulloinenkin näkemys byrokratiasta on rationaalinen. Tämän tutkimuksen yleisenä tarkoituksena on siis pyrkiä valottamaan nykyisten, keskusteluissa esiintyneiden byrokratiata koskevien käsitysten yhteiskunnallista alkuperää.

Mikä edellä kuvatuissa arkikokemuksissa sitten mahdollisesti viittaa synteisiinäkökulmaan byrokratian käsitettä ajatellen? Nähdäkseni tuollainen näkökulma on hyvin yleisellä tasolla löydettävissä. Byrokratiaa määrittävä arkikokemus käsittääkseni yleistää jo Max Weberin esittämää toteamusta siitä, että modernissa valtiossa todellinen valtiollis-poliittisen herruuden toteuttaja on väistämättä valtion virkakoneisto. Parlamentilla ei ole tässä juurikaan osaa, koska valtaa ei harjoiteta parlamenttipuheilla vaan "hallinnon rutiinilla" (Weber 1968, 1393). Arkikokemukseen nojautuvien byrokratian määritelmien tieteellistä käsitettä määrittävä ratio liittyykin juuri tuohon arkikokemuksen laatuun: arkikokemusten määritelmiä on pidettävä 'oikeina' siinä mielessä, että ne kuvaavat ihmisten lähimpien etujen ja tarpeiden ristiriitaa suhteessa heihin kohdistuvaan hallintoon ja hallitsemiseen.⁴ Tässä merkitysyhteydessä määrittelenkin alustavasti ja yleisesti byrokratian erityisen henkilökerroksen erityiseksi tavaksi hoitaa ihmisiin kohdistuvaa hallintoa ja hallitsemista. Erityinen tapa viittaa ihmisten hallitsemiseen tilanteessa, jossa tuo hallinta (herrsua) ei toteudu ihmisten tunnustamana aitona yhteiskunnallisena johtajuutena vaan kielteiseksi koettuna hallitsemisena ja pakkona.⁵

Tutkimuksen empiirisenä lähtökohtana on edellä esitetyn mukaisesti byrokratian ongelmien ajankohtaistuminen. Ajankohtaistumisen täsmällisemmän muodon selvittäminen edellyttää kuitenkin menneisyyden tuntemista. Ajankohtaistumisen muotoon vaikuttaa suhdanneluontoisten tekijöiden lisäksi byrokratian ongelman ja byrokratian käsitteen historia. Vaikka kaikki em. tekijät liittyvätkin enemmän taikka vähemmän kiinteästi yhteen, niillä kullakin on myös oma historiansa ja logiikkansa. Eriteltäessä byrokratian ongelman ajankohtaistumista tutkimus- ja esitystavan vaikeutena on esittää byrokratian käsitteiden, rakenteiden ja suhdanneluonteisten tekijöiden liittyminen yhteen tilanteeseessa, jossa käsitteillä ja rakenteilla ei ole historiallista kausaalista välttämättömyyttä toistensa suhteen. Myös byrokratian historia on tässä suhteessa kokonaisuus mutta samalla epäyhtenäinen.⁶ Toisenlainen historia on ollut ja on koko ajan mahdollinen. Tämän tutkimuksen esitystavan ongelmana onkin esittää sekä kattava käsiteanalyysi byrokratiasta ja politiikasta että sitten selittää miksi tietyt käsitteet ja rakenteet ajankohtaistuvat juuri nyt seurauksella että varsin laajasti koetaan byrokratian ongelmien lisääntyneen.

Vaikka en etsikään historiallisia kausaalisuhteita - eikä sellaisia voidakaan esittää pitkällä historiallisella aikavälillä - vaan pikemminkin rakenteellisia vastaavuuksia, niin byrokratian ilmiön teoreettinen, historiallinen ja konkreettinen selittäminen edellyttää laajempia apukäsitteitä. Tällaisia apukäsitteitä, jotka valaisevat byrokratian ja politiikan omaa historiaa, ovat mm. ihmisten hallitsemisen, yhteiskunnallisen johtajuuden ja virkavaltaisuuden historiaa kuvaavat käsitteet. Toisin sanoen byrokratian ilmiön ymmärtämisen edellytyksenä on, että ilmiötä selitetään sen itsensä ulkopuolelta, sitä tuottavista ehdoista käsin. Pelkkä ilmiön kuvailu ei riitä. Niinpä tämän tutkimuksen ajatuksellisena lähtökohdana onkin tarkastella yleisempiä käsitteitä, joiden avulla byrokratian käsitteen historiallinen kehitys ja ajankohtaistumisen muodot tulevat ymmärrettäviksi. Byrokratian käsitteen historiallisella kehityksellä tarkoitan tuon käsitteen sisällössä tapahtuneita paradigmanmuutoksia.⁷ Muutokset eivät ole kuitenkaan olleet toisensa poissulkevia, joten yritän myös osoittaa, miten nuo historiallisesti eriaikaisesti syntyneet paradigmat ovat tänä päivänä olemassa ihmisten arkitajunnassa. Paradigmat ovat esityksessäni ideaalituyppeiksi kuvauksia, jotka on rakennettu sekä analysoimalla eräiden ongelman kannalta tärkeiden klassikoiden keskeisiä kirjoituksia että tukeutumalla oman historiallisen ja empiirisen tutkimukseni tuloksiin. Käsittelem näitä klassikoiden kirjoituksia reaalikuvauksena ja -aineistona tietystä aikakaudesta ja tendensseistä. Tästä aineistosta pyrin uudempaan tutkimukseen tukeutuen luomaan ideaalituyppeiksi kuvauksia yhteiskunnallisen ja poliittisen toiminnan luonteesta eri aikakausina. Varsinaisella historiallisella materiaalilla ja empiirisellä aineistolla on tutkimuksen kulussa ollut kahdenlainen merkitys: Historian aikakausien jaksottelu ja tyypittely ponnistaa keskeisesti historian- ja konkreettisen tutkimuksen tuloksista ja toisaalta sitten tehtyyn tyypittelyyn tukeutuen pyrin ekskurssimaisesti esittämään byrokratian ongelman konkreettis-historiallista kehitystä ja edellytyksiä Suomessa. Konkreettis-historiallinen aineisto on siis toiminut sekä tyypittelyä edeltävänä aineistona että tutkimuksen esitystavassa kuvailevana aineistona.

Tarkastelutavan kannalta keskeisiä ovat tietysti byrokratian käsitteen paradigmanmuutoksia selittävät käsitteet. Lähtökohdan byrokratian tutkimisella antaa historia. Itse byrokratia-termi syntyy nimittäin 1700-luvun loppupuolella ja vakiintuu käyttöön laajemmin vasta 1800-

luvulla. Niinpä esimerkiksi Ranskan Akatemian sanakirjassa byrokratia määritellään ensimmäisen kerran 1798 ja silloin sillä tarkoitetaan "hallintoviraston päälliköiden ja henkilökunnan valtaa ja vaikutusta" (Albrow 1970, 17). Tästä saadaan tutkimukselle sekä historiallinen ta- karaja että myös ensimmäinen kohderajaus. Byrokratian synty viittaa yksiselitteisesti valtioon ja sen historiaan. Välittömästi on kuitenkin todettava, ettei valtion olemassaolo sellaisenaan riitä edes alustavas- ti määrittelemään byrokratian syntyä. Onhan valtioita ollut jo huomattavasti aikaisemminkin. Byrokratian syntyminen liittyykin, ei valtioon yleensä, vaan nimenomaan modernin valtion syntyprosessiin. Tätä ilmen- tää mm. niiden historiallinen samanaikaisuus. Modernille valtiolle on tällöin tunnusomaista byrokratian ongelman kannalta mm.: keskitetyn valtiovallan syntyminen, työnjaon kehittyminen niin yhteiskunnassa kuin valtiossakin (valtiolliset tehtävät ja hallitseminen edellyttävät eri- tyistaitoja eli työnjakoa), valtion vahvistuminen rahatalouden kehitty- misen myötä jne. Modernin valtion käsitteen kannalta byrokratian mah- dollistuminen edellyttää valtiollis-poliittista työnjakoa, jossa osa keskitetyn valtiovallan harjoittamisesta lankeaa tietyille viroille. Tämän seurauksena virkojen haltijoilla on myös itsenäistä vaikutusval- taa.

Kaikkein ratkaisevin tekijä modernin byrokratian ongelman mahdol- listumiselle on kuitenkin liikkeelle lähtevä ja nopeasti etenevä yh- teiskunnallistumisprosessi. Yhteiskunnallistuminen viittaa tässä yh- teiskunnallisen tuotantojärjestelmän syntyyn ja kehittymiseen. Tämän järjestelmän kehittyminen merkitsee lisääntyvää työnjakoa ja työnjaol- lisesti tuotettujen tuotteiden vaihtoa. Etenevän yhteiskunnallistumisen tuloksena ihmisten välinen keskinäinen riippuvuus lisääntyy.

Ihmisten välisiä suhteita leimaa nyt siis kaksi riippuvuudenmuotoa: poliittinen riippuvuus valtiosta (alamaiset) ja yhteiskunnallinen riip- puvuus (työ, tuotanto, raha, kauppa, luotto, tavara jne.). Historialli- sen kehityksen jatkossa oman erityisen yhteiskunnallisen ja poliittisen ongelmansa muodostaakin näiden kahden riippuvuusjärjestelmän välinen suhde. Näiden riippuvuusjärjestelmien historiallista kehitystä seuraten modernin ihmisen elämää luonnehtii inhimillisen elämänkokonaisuuden ja- kautuminen kahteen keskeiseen elämänalueeseen: valtioon ja kansalais- yhteiskuntaan.

Modernissa valtiossa ilmeneekin kaksi tendenssiä: ihmisten välisen

riippuvuuden lisääntyminen ja elämäkokonaisuuden pirstoutuminen lisääntyvää yhteiskunnallista työnjakoa seuraten. Pyrin jatkossa osoittamaan, että modernin byrokratian ongelman ja käsitteen synty ja historiallinen kehitys on selitettävä tästä jakautumisesta käsin. Tämä on tutkimukseni byrokratian erittelyn lähtökohta eli käsitykseni mukaan modernin byrokratian ongelman yleinen edellytys. Byrokratia konkreettisenä yhteiskunnallis-valtiollisena ongelmana on valtion ja kansalaisyhteiskunnan eron ja yhteyden rakentamisen konkreettisempaa historiaa. On kuitenkin vielä otettava huomioon, että - niin kuin asian itse ymmärrän ja myös tässä työssä määrittelen - tärkein inhimillisen toiminnan muoto valtion ja yhteiskunnan eron ja yhteyden organisoinnissa on politiikka. Tämä on nähdäkseni modernin politiikan rakenteellinen perusta.

Näillä perustein täytyy modernin byrokratiailmiön synnyn ja historiallisen kehityksen selittämisen nähdäkseni lähteä liikkeelle yhteiskunnan (yhteiskunnallistumisen), valtion ja politiikan käsitteistä. Tutkimuksen painopiste käsitekehittelynä ja ekskurssioissa suomalaisen virkamiesvaltion historiaan on juuri tämän tason tarkastelussa. Tällöin esitystapaa jäsentävänä käsitteenä korostuu politiikan käsitteen teoreettiset ja historialliset muutokset.

On kuitenkin muistettava, ettei byrokratia voi koskaan olla vain muodon, määrän ja instituution ongelma vaan byrokratia on aina myös inhimillisen toiminnan käsite. Byrokratia on keskeisesti myös ihmisen (ihmistyyppin, sosiaaliluonteen) ongelma.⁸ Byrokratia ei voi toteutua muuten kuin inhimillisessä käyttäytymisessä. Tämä ilmenee jo siinäkin, kun modernin valtion käsitteen eräs erityispiirre on sen virkamiesvaltio-ominaisuudessa. Valtio erillisenä koneistona (valtion jokapäiväinen toiminta) toimii virkamiesten valtiollisen toiminnan varassa. Byrokratian kannalta ongelma on tuon virkamiesvaltion luonteessa: minkälainen virkamiesvaltio meillä kulloinkin on. Ihmistyyppin ongelmana kyse on siitä, että virkamiesvaltiossa 'valtio' on virkamiehille esimiehen lisäksi myös 'heissä itsessään' tiettyinä ominaisuuksina historiallisesti syntyneenä ja itseään vahvistavana sosiaaliluonteena. Tämä tarkoittaa alunperin ulkoisesti asetettujen vaatimusten muuttumista virkamiesten - jopa yhteiskunnallisten kerrosten, joista virkamiehet lähinnä rekrytoidaan - sisäisiksi piirteiksi. Tämän kehityspiirteen tärkeys korostuu erityisesti näkemyksissä, joissa byrokratia määritellään byrokraatin

tietynlaiseksi toimintatavaksi. Esimerkiksi Robert Mertonin määritelmä on tässä suhteessa varsin kuvaava (1950, 73):

Byrokraatin virallinen elämä on suunniteltu häntä varten porrastetuksi virkauraksi. Välineinä ovat organisatoriset 'keinot' kuten ylentäminen virkaiän mukaan, eläkkeet, palkkojen kasvu jne. Kaikki nämä on tarkoitettu toimimaan kiihokkeina kurinalaiseen toimintaan ja virallisten sääntöjen tottelemiseen. Virkamiehen odotetaan äänettömästi sopeuttavan - ja näin hän paljolti tekeekin - ajatuksensa, tunteensa ja toimintansa tämän virkauran edellyttämiin odotuksiin. Mutta juuri nämä 'keinot', jotka lisäävät mukautumisen todennäköisyyttä, myös johtavat liian tarkkaan pitäytymiseen säännöissä, mikä taas synnyttää pelokkuutta, konservatismia ja teknisismia.

Tutkimuksen esitystapaa jäsentävät keskeiset käsitteet ovat siis yhteiskunta (yhteiskunnallistuminen), valtio, politiikka ja näiden looginen ja historiallinen vaikutus byrokraatian käsitteen paradigmamuutoksiin. Paradigman muutokset aikaansaavat muutoksia myös edellytettävässä ja tavoiteltavassa virkamiestyypissä.

Tutkimus etenee siten, että johdannon jatkossa kuvaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan eroamisen prosessia ja sen merkitystä byrokratiailmiölle. Luvussa 2 pyrin hahmottamaan ensimmäisen byrokraatian käsitteen paradigmman. Paradigman ideaalityyppisen rakentamisen välineinä käytän Hegelin Oikeuden filosofiaa, Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikkiä ja siirtymänä suomalaiseen virkamiesvaltioon Snellmanin ajattelua. Hegelin Oikeuden filosofiassa valtion ja kansalaisyhteiskunnan ero on tiedostettuna lähtökohtana mutta, mikä mielenkiintoista, byrokraatian käsite ei ole tässä Hegelin teoksessa ajankohtainen. Hegelin kyseinen teos onkin esimerkki teoreettisesta yrityksestä, jossa valtion ja kansalaisyhteiskunnan eron ylittäminen esitetään mahdolliseksi ilman byrokraatian vääristymää. Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikki taas pyrkii tarkan tekstikritiikin tasolla osoittamaan Hegelin virkamiesluokan käsitteen esitykseksi byrokratiasta modernissa valtiossa. Snellmanin merkitys taas on kahtalainen. Hän on ensinnäkin Hegelin systeemin konkretisoija suomalaisiin olosuhteisiin. Tätä konkretisointia helpottaa poliittisten suhteiden historiallisen kehityksen (jälkeenjääneisyyden) samanlaisuus Suomessa ja Saksassa. Snellman toimii tässä tutkimuksessa siis linkkinä modernin suomalaisen virkamiesvaltion syntymiseen, ja - kuten pyrin osoittamaan - hegeliläis-snellmanilainen näkemys valtiosta ja virkamiskunnasta on yhä edelleen ideologisesti läsnä tämän päivän virkamiesvaltiossa. Toisekseen Snellmanin myötä hegeliläisen systeemin sisään tuodaan byrokraatian käsite. Ekskurssissa ensimmäi-

seen suomalaisen virkamiesvaltioon pyrin esittämään virkavaltaisen hallitsemistavan edellytyksiä ja sen kriisiytymiskehitystä.

Luvussa 3, joka on tutkimukseni pääluku, pyrin ensin kuvaamaan modernin politiikan 'olemusta' ja toiseksi sitten tähän kytkeytyvää byrokratian paradigmaa. Modernin politiikan syntyminen valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhteyden organisoimiksi edellyttää ja aikaansaa muutoksia niin politiikan subjektiivuudessa kuin valtiossakin. Moderni politiikan käsite kytkeytyy läheisesti etenevään yhteiskunnallistumisprosessiin. Poliitiikan yhteiskunnallinen tehtävä on välittää yhteiskunnallistumisprosessia valtioprosessiin. Moderni politiikka on siis toimintaa, joka välittää sisäisesti ristiriitaista yhteiskunnallistumista ja yhteiskunnallisia pyrkimyksiä valtioon tarkoituksena saada kyseessä oleville pyrkimyksille viime kädessä fyysisen voiman yksinoikeuden turva. Näin politiikan yhteiskunnallistamaa valtiota ei voida enää tarkastella pelkkänä tuottamattomana työnä vaan moderni valtio on tullut myös yhteiskunnallis-poliittisesti välttämättömäksi. Toisekseen etenevä yhteiskunnallistumisprosessi muun muassa pääomien kasvamisena, keskittymisenä ja yhteenkokoontumisena edellyttää keskitettyä päätöksentekoa ja asioiden kokonaisvaltaista järjestämistä eli valtio muodostuu välttämättömäksi osaksi yhteiskunnallistumisprosessia. Tässä merkityksessä yhteiskunnallistumisen vaatima valtio on joiltakin osin välttämätön myös tuottavan työn kannalta. Näitä ongelmia käsittelen luvussa 3.1. Luvussa 3.2. tarkastelun kohteena on yhteiskunnallistumisen vaikutus valtioon eli laajan valtion ja valtion kaksinaisuusluonteen ongelma. Karl Marxin Bonapartismi-analyysi (luku 3.3.) on historiallisesti ensimmäinen esimerkki modernin politiikan aiheuttamasta byrokratian ajankohtaistumisesta. Marxin analyysin käsitteet ovat osoittautuneet myös myöhempien tapahtumien ymmärtämisen kannalta hedelmällisiksi ja myöhempi tutkimus onkin lukuisia kertoja ponnistanut hänen viitoittamaltaan tieltä (esimerkiksi Robert Michels ja Max Weber).

Luvussa 3 esitetty politiikan käsitteen muutoksen ydin voidaan kiteyttää seuraavasti: yleisen edun politiikan käsite ajautuu kriisiin (Marx tämän siirtymävaiheen klassisena kriitikkona ja tulevaisuuden ennakoijana) ja se korvataan politiikalla, jossa normaalitilanteessa riittää erityisetujen turvaaminen (luku 3.4.1.). Poikkeuksellisissa tilanteissa tarvitaan kuitenkin karismaattista poliittista johtajuutta yhteiskunnallisen legitimitietin turvaamiseksi (luku 3.4.2.). Tämä

politiikan luonteen muuttuminen aiheuttaa muutoksia myös valtion virkakoneiston asemassa. Yleisen edun politiikassa valtion ylempi virkakunta määriteltiin yleisen edun ylläpitäjäksi yhteiskunnassa ja valtiossa. Byrokratia tässä yhteydessä merkitsi näennäisenä yleisenä olemista. Poliitiikan luonteen muututtua yleisestä erityiseen, valtion yleimmästä virkakunnasta erityisetuja ajaville poliittisille puolueille, valtion virkakoneiston tehtäväksi määritellään pelkkä valtion tahdon välittäminen (Max Weberin byrokratian ideaalityyppi luku 3.4.3.). Luvussa 3.5. tarkastellaan modernia byrokratian ongelmaa ihmistyypin ongelmana. Luvussa 3.6. tarkoituksena on ekskurssimaisesti luonnehtia parlamentaarisen politiikan syntyprosessissa valtion virkakoneistolle aiheutuvia muutoksia 1900-luvun alkupuolen Suomessa.

Luku 4. kokonaisuudessaan pyrkii yhteenvedonomaaisesti kuvaamaan edellisessä luvussa hahmotetun parlamentaarisen politiikan edellyttämän valtion virkakoneiston pelkän välittävän tehtävän roolin ylittymistä. Tämä pelkän välittävän roolin ylittyminen monissa erityispiirteissä on byrokratian ajankohtaistumisen ydin: pystyykö valtio virkakoneistoiheen, tämän koneiston ollessa varsin keskeisessä asemassa valtion tahtoa määriteltäessä, legitiimisti suoriutumaan sille lankeavista laajoista tehtävistä. Byrokratian ajankohtaistuminen on osoitus siitä, ettei tässä tehtävässä ole kaikilta osin omistuttu. Toisaalta tämän tutkimuksen eräs perusväite on, ettei valtion virkakoneisto ole tässä prosessissa varsinainen subjekti. Valtion ja sen virkakoneiston roolin ylikorostuminen ei ole seurausta niinkään virkakoneiston subjektiivisesta vallanhallusta tms. vaan roolin ylittyminen on seurausta enemmänkin yhteiskunnallistumisen vaikutuksesta valtioon, parlamentaarisen poliittisen johtajuuden kyvyttömyydestä ja kansalaisyhteiskunnan heikkoudesta. Toisaalta kuitenkin byrokratian ajankohtaistumista jouduttaa sitten valtion virkakoneiston 'rakenteellinen' kyvyttömyys toimia aitona yhteiskunnallisen johtajuuden subjektina.

1.2. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan käsitteiden eroaminen ja merkitys byrokratian käsitteelle

Modernin valtion⁹ syntyminen, jolle on ominaista inhimillisen elämänkonaisuuden jakaantuminen valtioon ja ns. porvarilliseen yhteiskuntaan tai kansalaisyhteiskuntaan, luo nykyaikaisen byrokratian ongelman mah-

dollisuuden. Tämän tutkimuksen historiallinen rajausta toteutetaankin koskevaksi vain länsimaisen sivilisaation tuottamaa modernia valtiota ja sen byrokratiaongelmaa.

Kokonaisyhteiskunnan hajoamisen prosessi alkoi politiikan irtautumisesta uskonnollisesta ajattelusta ja institutionaalisen uskonnon rajaamisesta omaksi erityiseksi alueekseen. Esimerkiksi Machiavelli, Hobbes, Rousseau ja Hegel alkoivat tarkastella valtiota ihmisestä itsestään käsin ja kehittää sen 'luonnollisia' lakeja järjestä, kokemuksesta ja ihmisen intohimoista eikä teologiasta käsin. He alkoivat tarkastella systemaattisesti ihmisten välisiä suhteita ja riippuvuusmuotoja - ihmisten välisiä poliittisia ja yhteiskunnallisia suhteita - tuotettuina ja tehtyinä suhteina. Kysymys ei voi enää olla suhteista ja tavoista, jotka olisivat syntyneet tuonpuoleisesta (jumalasta), luonnostaan (luonto), itsestään tms. ja olisivat tätä kautta tietyissä muodoissaan 'luonnostaan' välttämättömiä. Koska kyse on tehdyistä suhteista, ei voitu eikä voida myöskään väistää kysymystä siitä, minkälaiset suhteet olisivat järkevimät. Näin modernin politiikan alkuperäinen merkitys viittaa yhteiskunnallisten suhteiden ja riippuvuusmuotojen tuottamiseen. Toisekseen tässä tuottamisessa ei voi enää olla kysymys yksikeskisestä ja koko yhteiskuntaa järjestävästä ajatusmallista. Tämä kokonaisuus särkyy ja tilalle astuu vaihtoehtoisten mallien malli.

Kokonaisyhteiskunnan hajoamisen prosessi on nähtävissä myös Ruotsissa ja sen itäisessä maakunnassa, Suomessa. Ennen kaikkea tämä tulee ilmi poliittisessa kielessä ja temistössä. Klassisen *societas civilis et politica* -yhteisön käsitteellinen hajoaminen tapahtuu kolmessa vaiheessa. (Yksityiskohtaisempaa analyysia tästä ks. Kauppinen 1977.) Kauppinen mukaan käsitteet *societas civilis* ja *societas politica* esiintyivät alunperin vaihdettavina, samaa tarkoittavina käsitteinä. Esimerkiksi John Lockella esiintyy usein "the political or civil society". Meillä ensimmäinen käsitteellinen muutos tapahtuu kun 1600- ja 1700-luvuilla Locken "civil government" käännettiin ruotsiksi sanoilla "werdslig regering" eli suomeksi "maallinen hallitus" merkitsemään hengellisestä, jumalallisesta, kirkollisesta tms. eroavaa elämänaluetta. Poliittisella viitattiin nyt maalliseen elämään erotuksena hengellisestä. Seuraavassa vaiheessa "maallinen elämä" määritellään tarkemmin termillä "borgerlig sammanlefnad" (myöhemmin yksinkertaisesti "borgerligt samnhälle"), mikä merkitsi suomeksi "yhteistä maailmallista kanssakäymistä".

Näyttää siltä, että 1700-luvun loppupuolella Ruotsi-Suomessa alettiin alustavasti tehdä eroa käsitteiden "borgerligheten" ja "medborgerligheten" välillä. Tällöin yksityisen ja julkisen, ihmisen ja kansalaisen erkaantuminen alkaa näkyä käytetyissä käsitteissä. "Yhteisen maailmallisen kanssakäymisen" määrittelyminen tarkemmin termillä "borgerligheten", jolloin siihen liitetään kolmanteen säätyyn viittaavaa merkitystä, ilmaisee juuri kolmannen säädyn kasvavaa yhteiskunnallista merkitystä. Yhä enemmän yhteinen kanssakäyminen leimautuu kolmannen säädyn, porvariston elämäntoimintojen ja -tapojen mukaan: kaupan ja teollisuuden merkityksen kasvaminen. Mutta yhä edelleen tässä on kuitenkin kyse yhteisestä kanssakäymisestä. Käsite "medborgerligheten" viittaa jo yhteisestä kanssakäymisestä erillään olevaan kanssakäymiseen ja toiminnan muotoon. Poliittikaan viittaavana ilmaisuna tämä erillisenä oleminen ja tämän erillisyyden voittaminen vain olemalla mukana (med) tulee erittäin hyvin esille Rousseau'n toteamuksesta: ylimmän vallan osakkaina ihmiset ovat kansalaisia ja valtion lakien alaisina alamaisia (ks. Kauppinen 1977, 116). Näin klassinen societas civilis et politica -yhteisö on saanut kaksi roolia: kansalais- tai porvarillinen yhteiskunta ja valtio. Tämä näkyy sitten mm. nelisäätyjaossa, kun tehdään ero valtiosäätyjen (poliittinen ryhmitys) ja yhteiskuntasäätyjen (sosiaalinen ryhmitys) välillä (Wirilander 1974, 15-24).

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan erkaantumisen kannalta oleellisin, ja samalla tulevan kehityksen varsinainen lähtökohta, oli talouden muokkaaminen epäpoliittiseksi, puhtaasti taloudelliseksi asiaksi. Tämän näkemyksen mukaan taloudessa erillisenä elämänalueena toimivat omat lainalaisuutensa, joita esimerkiksi subjektiivinen ja tuolloin usein mieli-valtainen feodaalinen valtiollinen politiikka kykeni vain sotkemaan. Klassinen teoreettinen esitys tästä prosessista on Adam Smithin Kansojen varallisuus -teos.¹⁰ Smith pyrki tässä teoksessaan osoittamaan yleisen edun toteutuvan automaattisesti vapaan taloudellisen toiminnan "näkömättömän käden" tuloksena (Smith 1933, 549 ja 129). Vaihtoprosessin määrittelyissään hän esitti, että yleinen etu toteutuu jo vaihdossa: "Yksilö ei yleensä pyri edistämään yleistä etua ... sillä hän etsii vain omaa voittoaan." Kuitenkin "näkömättömä käsi johtaa hänet edistämään tarkoituksiperää, johon hän ei millään tavoin pyrkinyt" ... sillä "etsimällä omaa etuaan hän useasti edistää yhteiskunnan etua tehokkaammin kuin todella pyrkiessään sitä edistämään." (s. 549) Yksilöiden välistä suhdetta vä-

littää siis Smithin mielestä vaihto: Vaihto on prosessi, jossa näkymätön käsi (= kilpailu) välittää yksilölliset intressit koko yhteiskunnan intressiksi. Myös yksilön vapaus toteutuu vaihdossa. Kukaan ei ota toisen omaisuutta väkivalloin vaan jokainen luovuttaa omansa vapaaehtoisesti. Yksilöllä on tavaroissaan toisen ihmisen tarpeen esineet. Harmonia ei siis synny yhteisten intressien vaan egoististen intressien symmetrisyyden kautta. Tällöin vaihdossa vallitseva molemminpuolisuus on vain vaihtoprosessin ei-tarkoitettu edellytys ja lopputulos eikä vaihtoa ohjaava syy. Koska yleinen voi jo toteutua vapaan vaihdon tuloksena, valtiota ei tarvita tähän tehtävään kuin poikkeustapauksissa: valtion turvaaminen muiden valtioiden väkivallalta, sisäisen oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ja sellaisten julkisten laitosten ylläpitäminen, joihin yksilöt eivät tahdo tai voi ryhtyä mutta jotka kuitenkin helpottavat kauppaa ja edistävät rakentamista. (Smith 1904, 200, 214, 170 ja 300-301.) Muissa suhteissa valtio on Smithillä kritiikin kohteena. Hän arvosteli oman aikansa valtiota ja valtiokoneistoa talouden näkökulmasta ja erityisesti tuottavan ja tuottamattoman työn kategorioista käsin. Hän piti valtiomiehiä, lakimiehiä, poliiseja, sotilaita jne. valtiokoneistossa palvelevia tuottamattomana työnä, tuotannon satunnaisina tai tilapäisinä kustannuksina, joista oli suoriuduttava mahdollisimman halvalla (Smith 1933, 409-410 ja 422-431).

Mitä tämä sitten merkitsi politiikkaa ajatellen? Vaikka Smith ym. klassisen taloustieteen edustajat halusivat kehittää tiedettään valtiollisesta politiikasta erillään olevana tieteenä, niin tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, etteikö työllä ja tuotannolla olisi poliittista merkitystä. Kutsuahan Adam Smith ajatteluaan poliittiseksi taloustieteeksi ("political economy") ja esittäähän hän, että tuottava työ on kansakunnan varallisuuden perusta. Edelleen esimerkiksi Hegel esitti, että ihminen keskeisesti luo itsensä ja tulevaisuutensa työssä. Tällaisessa merkityksessä, yhteiskunnallista järjestystä keskeisesti muovaavina tekijöinä, työllä ja tuotannolla on suuri poliittinen merkitys, jopa valtiollista politiikkaa auktorisoiva merkitys. Kun ajatellaan, että yhteiskunnalliseen järjestykseen itseensä sisältyy keskeinen tuota järjestystä määräävä auktoriteetti, niin on ymmärrettävissä miksi toisaalta politiikan ei haluta sekaantuvan yhteiskunnan peruslogiikkaan ja toisaalta miksi politiikan usein nähdään olevan voimaton suhteessa yhteiskuntaan. Näissä näkemyksissä politiikkaa tarkastellaan vain subjektiivisena ja

siten mielivallan mahdollistavana tahtona. Tällaisenaan feodaalinen politiikka usein esittäytyikin, ja tällaista subjektiivista poliittista auktoriteettia vastaan kehitetään epäpoliittinen taloustiede. Smith siis halusi minimoida valtiota tuottamattomana työnä ja korostaa taloudellisyhteiskunnallisten lainalaisuuksien poliittista merkitystä. Kun kansalaisyhteiskunta "yhteisenä maailmallisena kanssakäymisenä" rakentuu näin, esimerkiksi Adam Smithin esittämällä tavalla, oman edun tavoittelun varaan ja eriytyy omaksi elämänalueekseen sille ominaisine lainalaisuuksineen, niin valtiollinen elämä pyrkii rakentumaan erityiseksi yleisen alueeksi. Jatkossa pyrinkin osoittamaan, että juuri tämä yleisenä oleminen ja sen konkreettinen sisältö ovat sekä politiikan käsitteen että byrokratian ongelman solmukohta.

Esimerkiksi Karl Marx kuvaa tätä elämäkokonaisuuden jakutumista siten, että (porvarillisen) poliittisen vallankumouksen (tyyppiesimerkinä Ranskan vallankumous) poliittis-yhteiskunnallinen merkitys oli nimenomaan kansalaisyhteiskunnan poliittisen luonteen kumoamisessa. "Se särki kansalaisyhteiskunnan yksinkertaisiksi rakenneosikseen, yhtäältä yksilöiksi toisaalta niiksi materiaalisiksi ja henkisiksi elementeiksi, jotka muodostavat kyseisten yksilöiden elämänsisällön, kansalaisaseman." "Se kokosi poliittisen hengen hajaannustilastaan, se vapautti tämän hengen sen sekoittumisesta kansalaiselämään ja organisoi sen yhteisön alueeksi, yleisen kansan asian alueeksi, jonka olemassaolo ideassa on riippumaton mainituista kansalaiselämän erityisistä elementeistä. Määrätty elämäntoiminta ja määrätty elämäntilanne vajosivat koskemaan vain yksilöä." (Marx 1978, 90.) Feodaalisessa yhteiskunnassa ei vielä ollut olemassa erityistä julkista aluetta vaan se 'julkinen intressi', mikä oli olemassa, oli tehokkaasti alistettu yksityiselle intressille.¹¹ Ei ollut olemassa mitään julkista valtaa, joka olisi voitu erottaa niiden yksilöiden tehokkaasta vallasta, jotka yleensä voivat yhtyä tehdäkseen tahdostaanmaan lain. Valtion valta ja yksilön valta ja vapaa tahto olivat tässä tapauksessa yhtä ja samaa (Hegel 1964, 189). Feodaalinen yhteiskunnallinen suhde merkitsi sitä, että taloudellinen ja poliittinen alistussuhde olivat yhteneviä. Henkilöllinen riippuvuus löi leimansa aineellisen tuotannon yhteiskunnallisiin suhteisiin, samoin kuin niihin perustuviin elämäntiloihinkin (ks. esim. Marx 1974, 83). Kehittyvä kapitalismi murtaa nämä henkilöllisen riippuvuuden muodot perustuessaan toisenlaiseen tuottamisen tapaan. Tämän tavan keskeinen

poliittinen merkitys on siis siinä, ettei itse tuottaminen tarvitse välitöntä poliittista pakkoa vaan siihen riittää pelkkä taloudellinen välttämättömyys.

Nyt on alustavasti osoitettu, miten talouden muodostuminen epäpoliittiseksi alueeksi merkitsi inhimillisen elämäkokonaisuuden ja yhteiskuntakokonaisuuden 'hajoamista' kansalaisyhteiskunnaksi ja valtioksi, joiden eroa voidaan kuvata mm. seuraavalla käsittekkategorisoinnilla:

<u>Yhteiskunta</u>	<u>Valtio</u>
ihminen (intohimot)	kansalainen (järki)
yksityinen	julkinen
yhteiskunnallinen	poliittinen
egoismi ja kilpailu	moraalinen, yleinen etu

Tämä elämäkokonaisuuden hajoaminen - yhteiskunnan ja valtion erilaiseksi intressialueeksi ja erilaisiksi yhteiskunnallisiksi intresseiksi - on nähdäkseen modernin politiikan rakenteellinen perusta. Moderni politiikka on valtion ja yhteiskunnan, joka esiintyy tiettyinä yhteiskunnallisena järjestyksenä ja erilaisina yhteiskunnallisina intresseinä, eron ja yhteyden jatkuvaa 'organisointia'.

Modernin politiikan teoria alkaa klassikoista, jotka tietoisesti ponnistavat tästä erosta tarkoituksenaan tuon eron voittaminen. Tästä muodostuu politiikan analyysin teema. Rousseau oli ehkä ensimmäinen, joka teki selkeän eron ihmisen (homme) ja kansalaisen (citoyen) välillä. Näiden välisessä erossa oli kyse erilaisista päämääristä, oikeuksista ja vastuusta eli yksityisen ja julkisen alueen ja intressin välisestä erosta. Rousseau siis huomioi tämän eron ja etsi vastausta siihen, miten tämä kaksijakoisuus yksityisen ja julkisen välillä voitaisiin poistaa. Esimerkiksi yhteiskuntasopimus-teoria käsittelee keskeisesti tätä ongelmaa. Sekä Hegel että Marx olivat hänen perillisiään tässä pyrkimyksessä. Hegel katsoikin, että Ranskan vallankumouksen suurin epäonnistuminen oli siinä, ettei se pystynyt yhdistämään ihmisen yhteiskunnallista elämää poliittiseen valtioon: kaksijakoisuus jäi siis Hegelin mielestä voimaan.

Hegelin Oikeuden filosofian tarkoituksena onkin niinkään esittää rationaalinen orgaaninen rakenne, minkä avulla tuo kaksijakoisuus voitaisiin poistaa. Hegelillä homme - citoyen -jako saa mm. klassisen englantilaisen poliittisen taloustieteen vaikutuksesta muodon Bürger -

citoyen, jossa 'porvari' tarkoittaa ihmistä, joka ajaa ensisijassa omaa etuaan kansalaisyhteiskunnassa (bürgerliche Gesellschaft). Kansalaisen toimintakenttänä taas on poliittinen elämä, valtio, jossa hän ei enää aja vain omaa etuaan vaan yleistä ja yhteistä etua. Hegelin ajattelun mukaan kansalaisyhteiskunnan synty on kehityksen välttämätön tulos. Tätä pidetään yleensäkin nimenomaan nykyaikaiselle yhteiskunnalle ominaisena piirteenä. Kuten Teljokin toteaa (1934, 40): "Yleensäkin yhteiskuntakäsityksen (valtion vastakohtana = Hegelin 'kansalaisyhteiskunta') ilmes-
tyminen filosofiseen ajatteluun 1700-luvun lopulla ja 1800-luvun alussa on kiinteässä syy-yhteydessä uusimman ajan 'porvallisen yhteiskunnan', kolmannen säädyn industrialistisen ja kapitalistisen yhteiskunnan muodostumisen kanssa."

Marxin mielestä tämä eriytymisen prosessi ei kuitenkaan ollut 'täydellinen' vaan enemmänkin metodologinen. Marxin mielestä esimerkiksi omaisuuden julistaminen politiikan ulkopuoliseksi asiaksi ei eliminoi ihmisen riippuvuutta omaisuudesta. Toisekseen, Marx jatkaa, politiikkaa ei todellisuudessa 'vapautettu' taloudesta ja omaisuudesta. Kuten uskonnon poliittinen neutralisointi ei ole eliminoinut inhimillistä tarvetta turvautua uskoon, niin ei myöskään politiikan erottaminen omaisuudesta ja taloudesta ole todellisuudessa tehnyt ihmisen elämää 'välinpitämättömäksi' talouden ja omaisuuden suhteen. (Marx 1978, 90-91.) Valtio kyllä vapautettiin uskonnon ja talouden välittömästä kontrollista mutta ihmistä ei vapautettu niiden vaikutuksesta. Talouden muuttuminen epäpoliittiseksi tarkoitti Marxin mielestä lähinnä sitä, että ketään ei enää yleensä voitu - tai ei ollut tarpeen - pakottaa ulkotaloudellisin eli poliittisin keinoin taloudellisiin toimiin. Esimerkiksi työläinen on poliittisesti vapaa mutta hän joutuu kuitenkin tuottamaan taloudellisen pakon ajamana. Tuotantovälineitä omistamaton voi myydä elantonsa ansaitsemiseksi vain oman työvoimansa. Tässä mielessä nykyaikaiselle yhteiskunnalle on Marxin mielestä ominaista abstrakti vastakohta yksityisen ja julkisen välillä. Abstraktius on siinä, että poliittinen valtio ei vielä esiinny materiaalsen valtion muotona eli poliittinen valtio ei yhdy valtion materiaaliseen perustaan, siihen mille koko yhteiskunta rakentuu. Tai toisinpäin: materiaallinen valtio ei ole poliittinen. Valtion ja yhteiskunnan välillä vallitsee välttämätön yhteys mutta tuo yhteys perustuu vain "viralliseen yhteiskuntaan". Näin valtion ja kansalaisyhteiskunnan eroamisen prosessi tuottaa Marxin mielestä erityisen jul-

kisen alueen, joka toisaalta ei enää ja toisaalta ei vielä ole samaa kuin yhteiskunta tai kaikki kansalaiset. Niinpä tästä erityisestä julkisen alueesta tarvitaan huolehtimaan ja sitä hoitamaan erityinen ihmisryhmä, virkamiehistö. Myös mm. Engels kuvaa modernin valtion syntymistä julkisen alueen eriytymisen prosessina todetessaan, että tietyssä yhteiskunnan työnjaon kehitysvaiheessa yhteiskunta synnyttää tiettyjä yhteisiä toimia, joita vailla se ei voi olla. Niihin nimitetyt ihmiset muodostavat työnjaon uuden haaran yhteiskunnan sisällä. He saavat siten erikoisia etuja myös valtuuttajiinsa verrattuna, he itsenäistyvät näiden suhteen ja näin valtio on syntynyt. (Engels 1976, 433) "Kerran muodostuttuaan itsenäiseksi mahdolliseksi yhteiskunnan suhteen synnyttää valtio heti uuden ideologian ... näissä valtio ja yhteiskunta menettävät luonnolliset yhteytensä ja rakentuvat erillisiksi prosesseiksi." (Engels 1955, 45.) Erityisen virkamiesluokan synty niinmuodoin täydellistää valtion eroamisen yhteiskunnasta. Tämä näkyy sitten yksityiskohtaisemmin mm. siinä, että virkamiesten oikeudellinen asema järjestetään privilegioidusti (erityinen julkisoikeudellinen virkasuhde, hallintokoneiston sisäinen kurinpitomenettely, erityisedut kuten laaja virassapysymisoikeus jne.), virkatoiminta pysyy julkisuuden ulkopuolella, virkatoiminta on muodollista ja siihen liittyy erityinen virastomenettely jne. (Mäenpää 1979a, 36).

Modernille valtiolle on siis ominaista yhteiskunnan jakautuminen yksityiseen ja julkiseen. Tämän jakautumisen syntyisestä lähtien niin valtioteoreetikoiden kuin käytännön politiikankin (esimerkiksi modernin demokratian) ongelmana on ollut luonnollisen ja vapaan yhteyden rakentaminen julkisen ja yksityisen välille (ks. esim. Carlsen ym. 1980, 103-115). Yleisellä tasolla voidaan väittää, että moderni byrokratiaongelma on tuon eroamisen ja yhdistymisen prosessin monimutkainen tulos, jossa valtiollisen virkakoneiston erityisenä poliittisena tehtävänä on yleensä ollut valtion ja kansalaisyhteiskunnan yhtenäisyyden vaaliminen ja rakentaminen (ks. esim. Merriam 1931, 17-18). Siis kun eräässä keskeisessä merkityksessä itse moderni politiikkakin on tuon erillisuuden voittamista, niin byrokratia on tuon politiikan alakäsite politiikan harjoittamisen muotona ja tuloksena. Yhtenäisyyden periaatteen ja prosessien tarve, luonne, merkitys ja organisointitapa ovat sitten vaihdelleet erilaisissa historiallisissa ja konkreettisissa tilanteissa.

Jotta päästäisiin hieman lähemmäksi politiikan ja byrokratian eroa

ja modernin byrokratian ongelman ajankohtaisempaa muotoa, on syytä tehdä ero yhteiskunnallisen ja poliittisen johtajuuden välillä. Ns. porvarillisen vallankumouksen seurauksena johtajuus perustui alkujaan yhteiskunnalliseen johtajuuteen ja aloitteellisuuteen. Tätä ilmentää mm. kansalaisyhteiskunnan varhainen merkitys porvarillisena yhteiskuntana (Bürgerliche Gesellschaft). Porvaristo oli yhteiskunnallisesti hegemonistisessa asemassa, koska sen pyrkimykset ja elämäntavat ilmaisivat edistyksellisyyttä tuolloisessa historiallisessa kehitysvaiheessa. Porvariston yhteiskunnallinen johtajuus saattoi toteutua yhteiskunnallis-poliittisesti huolimatta talouden ja politiikan mahdollisesta eriaikaisuudesta. Yhteiskunnallisen vallankäytön kannalta oli yleensä merkittävämpää se, ketkä edustivat yhteiskunnallista hegemoniaa kuin se, kuka oli välittömästi valtiollisen vallan käyttäjä.

Ongelmaksi yhteiskunnallisen hegemonian konkreettinen subjekti muodostuu yhteiskunnallisten lainalaisuuksien vahvistumisen ja yhteiskunnallistumisen myötä. Talouden sisäiset lait muuttuvat mm. kilpailun (näkyttömän käden) kautta ulkoisiksi pakkolaeiksi. Keinoista on tullut päämäärä, taloudellisista 'objekteista' on tullut 'subjekteja' (esimerkiksi silloin kun yksityinen kapitalisti tai klassinen porvari ei enää olekaan yhteiskunnallisen kehityksen tietoinen ja tahtova subjekti).¹² Ulkoiset pakkolait tosin tarvitsevat välittävänä tekijänä inhimillistä subjektiviteettia, mutta se toteutuu paljolti sopeutumisenä. Yhteiskunnallistumisprosessina tämä merkitsee sitä, että huolimatta yksilöiden kaikesta henkilökohtaisesta riippumattomuudesta yhteiskunta kokonaisuutena on yhä enemmän luonteeltaan persoonattomien, asioiden määräämien kaikinpuolisten riippuvuuksien järjestelmä. Esimerkiksi kun porvarillinen yhteiskunta on niin pitkälle kehittynyt, että sen taloudelliset lainalaisuudet ja toimintatavat ovat mekanisoituneet itsenäisiksi ja uusintavat itsensä rakenteissa ilman aktiivista ja tietoista subjektiivista panosta, niin kapitalistikin 'alenee' pelkäksi 'pääoman toimitsijaksi'. 'Yksilön kuoleutuminen' tällaisen subjektin merkityksessä tuottaa siten 'yksilön ulkoaohjautumisen' problematiikan ja välttämättömyyden kehitellä uudenlaisia rationaalisuus- ja legitimitettiinmuotoja.

Voidaan myös esittää hypoteesi siitä, että valtion pakotusmomentti astuu sitä enemmän etualalle mitä vähemmän todellisia yhteiskunnallisen johtajuuden aineksia on hallitsemisjärjestelmässä jäljellä. Mitä vähem-

män valtiossa (valtioprosessissa) kiteytyy aitoa yhteiskunnallista johtajuutta, sitä enemmän valtiollinen politiikka erkaantuu yhteiskunnasta yhteisten asioiden hoitona ja sitä enemmän valtiollinen politiikka käsitteenä ja ilmiönä asettuu yhteiskuntaa vastaan - jopa siinä määrin, että valtion mahdollisuudet hoitaa yhteiskunnalle välttämättömiä tehtäviä häiriintyvät. Kaikki tämä merkitsee byrokratian ja byrokratisoitumisen lisääntymistä politiikan muotona.

Yhteiskunnallisen vallankäytön erityisongelma nykypäivänä on, että valta toteutuu keskeisesti esineiden ja asioiden välityksellä. Yhteiskunnallisen vallan mahdollisuutta ja käyttöä ei voida enää juurikaan personifioida joihinkin henkilöihin tai ryhmiin vaan tuo valta on itsenäistynyt esineissä (tekniikka, tuotannon tapa, raha, markkinat jne.) ja itsestäänselviksi koetuissa yhteiskunnallisissa riippuvuusmuodoissa. Yhteiskunnallinen valta on esineellistynyt yhteiskunnallisina lakeina, välttämättömyyksiä jne., ja tällaisina valta esittäytyy ja näyttää ihmisistä objektiiviselta välttämättömyydeltä. Tällaisina 'objektiivisina välttämättömyyksiä' itsenäistyneet yhteiskunnalliset lait näyttävät sitovan yhtäläillä kaikkia ihmisiä niin kauan kuin he ovat mukana 'järjestelmässä', niin työläisiä kuin kapitalistejakin. Asian toinen eikä vähemmän merkityksellinen puoli on siinä, että yhteiskunnallisen vallan esineellistyessä yhä enemmän esineissä valtiollis-poliittisen vallan käyttö ilmenee samalla yhä enemmän ihmisten hallitsemisena hallintona.

Tämä ajankohtainen näkökulma aktualisoi uudella tavalla perinteisen politiikan käsitteen mielekkyyden. Huomattavimmat valtio-opilliset ajattelijat, kehitellessään politiikan käsitteen positiivisia määritelmiä, ovat perinteisesti liittäneet sen tahdon vapauden ongelmaan vaikka vapaan tahdon sisältö ja alue määritelläänkin eri tavoin. Klassisin tämänkaltainen muotoilu on jo Niccolo Machiavellilla, joskus politiikan tutkimuksen isäksikin kutsutulla, kun hän tarkasteli toisaalta valtiota 'maapäällisenä jumalana' ja toisaalta ns. virtūn lain yhteydessä, jossa itsestään tietoinen teräksinen tahto tekee itsestään totta. Kuitenkin nyt huomataan kaikkialla, että poliittinen tahto näyttää olevan voimaton tai ainakin rajattu. Esimerkiksi politiikalla ei voida poistaa työttömysongelmaa - ainakin mikäli poliitikoiden puheisiin on luottamista. Hehän vakuuttavat olevansa voimattomia tämän ongelman edessä. Eikö valtio siis enää olekaan 'maapäällinen jumala', jota politiikka vapaana

tahtona ohjailee? Onko politiikka vapaana tahtona, sellaisen uuden luomisenä, jota ei vielä ole, enää ollenkaan ajankohtainen?

2. MAARITELMÄ POLITIIKASTA YLEISEN EDUN TOTEUTTAMISENA JA BYROKRATIAN KÄSITE

2.1. Virkamiesluokan käsite Hegelin teoksessa Oikeuden filosofia

Miksi aloittaa Hegelistä? Hegelin keskeiselle merkitykselle ko. ongelmia ajatellen voidaan löytää perusteluja usealtakin eri taholta. Georg Lukács totesi klassisen filosofian olleen historiallisesti paradoksaalisessa asemassa yrittäessään luoda filosofiaa, joka merkitsisi porvarillisen yhteiskunnan päättymistä, pyrkimällä ajatuksellisesti elvyttämään uudelleen inhimillisyyden tuossa yhteiskunnassa, sen inhimillisyyden, jonka tuo yhteiskunta oli itse tuhonnut. Kuitenkaan klassinen filosofia ei onnistunut kuin tuottamaan täydellisen intellektuaalisen kopion porvarillisesta yhteiskunnasta ja sen a priorisen johtamisen (Lukács 1972, 148). Lukácsin näkemyksen mukaan Hegel on siis kyennyt ajatuksellisesti a priori johtamaan porvarillisen yhteiskunnan anatomian. (Ks. myös Marcuse 1973, 259; Hyppölä 1969, 117-118; Gramsci 1973, 258-259.)

Hegel kehittää käsitteellisen systeemin, jonka tarkoituksena on esittää olemassaolevan järjellinen mahdollisuus. Jos 'asiat' toteutuisivat käsitetään vastaavasti, yhteiskunta olisi varsin järjellinen. Tässä kehittäessä kiinnostaa tämän tutkimuksen kannalta ennen kaikkea Hegelin teoria valtiosta ja virkamieskunnasta eikä niinkään hänen ajattelunsa ja empirian vastaavuuden ongelma yleensä. Vastaavuutta on tietysti olemassa mutta merkityksellisiä ovat myös erot. Eräs Hegelin käsitteiden erityispiirre on pyrkimys itse kohteen järjellisyden, kehitysmahdollisuuden esilletuontiin. Tällaisena Hegelin käsitteet ilmentävät väistämättä

kohteen mahdollisia positiivisia piirteitä, itse kohteen ideaa. Idea taas ei edellä kuvatussa merkityksessä palaudu suoraan empiriaan. Näin Hegelin käsitteet loogisena rakennelmana voivat tavallaan elää omaa elämäänsä reaalihistorian rinnalla. Näin näyttää käyneen Hegelin teori-alle virkamieskunnasta.

Tämän tutkimuksen ongelman kannalta toinen systeemiedellytys on val-
tiosuvereniteetin käsite, joka puolestaan kiinteästi liittyy virkamies-
luokan käsitteeseen. Onhan Hegeliä pidetty modernin valtiosuvereniteet-
titeorian perustajana (esim. Rinne 1930 s. 49). Valtiosuvereniteettiteo-
ria taas luo perustan katsomuksille, joissa valtio ja valtion palveli-
jat, virkamiehet nähdään yleisen ja yhteisen edun ylläpitäjinä yhteis-
kunnassa. Tämänkaltaiset näkemykset ovat aina olleet erityisen suuressa
suosiossa, varsinkin valtion korkeampien virkamiesten keskuudessa - ja
näyttävät olevan yhä vieläkin (ks. esim. Hannus 1979 ja esittämäni ar-
viota Hannuksen kirjasta tästä näkökulmasta Pekonen 1979).

Hegel edustaa teoriassaan jo kehitysvaihetta, jossa yleisen ei
enää uskota toteutuvat itsestään, automaattisesti, vapaan taloudellisen
toiminnan "näkymättömän käden" tuloksena kuten Adam Smith vielä uskoi.
Syytä tähän Hegel pitää yhteiskunnallistumisen ristiriitaisuutta ja tä-
mä ristiriitaisuus puolestaan edellyttää valtiosuvereniteettia ja tie-
tynlaista näkemystä politiikasta. Adam Smith korosti tuottavan työn
merkitystä koko muun yhteiskunnan ja valtion perustana, ja vaihtoa ih-
misten keskinäisen riippuvuuden välittäjänä. Myös Hegelin mielestä työ
aikaansaa ihmisen yhteiskunnallistumisen (Hegel "työn filosofina"). Työ
on universaalinen yhteys ihmisten välillä, työssä ihmisyyhteisön yhteis-
kunnallinen luonne toteutuu. Työ on ainut kaikkia ihmisiä yhdistävä yh-
teiskunnallinen prosessi.

Hegel kuitenkin näki työn, ja siten ihmisten yhteiskunnallisen yhe-
teyden, kaksinaisen luonteen ja mahdollisuuden. Työn rationaalinen ele-
mentti on siinä, että työ on aina tarkoituksellista, ei vaistonvaraista
toimintaa. Tässä merkityksessä työ edustaa ihmisen valtaa luoda oma maa-
ilmansa. Toisaalta työ saattaa kuitenkin tuoda mukanaan vieraantumisen.
Jo työn olosuhteet saattavat tehdä yksilölle mahdottomaksi maailmaan
integroitumisen. Vielä totaalisenmaksi vieraantuminen saattaa kuitenkin
tulla yhteiskunnallistumiseen sisältyvän vallan kautta. Työn yhteiskun-
nallinen luonne, vaikka siinä toisaalta toteutuu ihmisen yhteiskunnal-
linen luonne, luo myös valtaa, joka ylittää yksilön kontrollimahdolli-

suudet: mitä ihmiset tuottavat näissä olosuhteissa, eivät ole heidän välittömän tarpeensa objekteja vaan tavaroita. Silloin kun yksilön työ ei toteuta välittömästi hänen tarpeitaan, niin työ saattaa esiintyä yksilöä vastaan vieraana mahtina: ei ole enää hänen vallassaan eikä hänen työtään riippuvaa, toteutuvatko hänen kaikki tarpeensa vai eivät. Yksilö menettää mahdollisuutensa kontrolloida omaa työtään tarpeistaan käsin. Työn yhteiskunnallinen luonne ja yhteiskunnallistuminen onkin sisäisesti ristiriitainen prosessi. Työstä tulee yhteiskunnallista työtä ja tämänkaltainen työprosessi ei enää palaudu ihmisten yksilöllisiin tavoitteisiin vaan se perustuu yliyksilöllisiin tarpeisiin. Työn luonteen muuttuminen entistä yhteiskunnallisemmaksi aiheuttaa muutoksia myös kansalaisyhteiskunnan toiminnassa: syntyy mm. laman mahdollisuus virheellisen työnjaon seurauksena. Vaikka jokaisen ihmisen tarve on konkreettinen, niin tarpeiden totaliteetti, jonka tyydyttämiseen tuotannon totaliteetti pyrkii, on abstraktinen eikä sitä voida konkreettisesti ilmaista ennenkuin tuotannon ja jaon koko prosessi on saatettu loppuun. (Ks. tarkemmin analyysia Hegelin työn käsitteestä yhteiskunnallistumista ajatellen esim. Avineri 1972, 89-91)

Tavaramaailman syntyminen synnyttää myös koordinaation tarpeen - tarpeen pyrkiä tavalla taikka toisella tasapainoon tavaroiden ja tarpeiden välillä. Smith näki vapaan vaihdon lähes riittäväksi mekanismiksi, joka itsestään, luonnostaan, tuottaisi halutun tasapainon. Tähän ideaan perustuu koko vapaiden markkinoiden ajatus. Hegel ei enää näe yleisen edun toteutuvan näin vaivattomasti ja itsestään vapaan taloudellisen toiminnan seurauksena, vaan hänen mukaansa vapaan taloudellisen toiminnan väistämättömänä seurauksena onkin yleisen edun toteutumista ehkäiseviä uusia ristiriitoja. Hegelin johtopäätös oli, ettei vapaa vaihto yksin riitä vaan tarvitaan aktiivista valtiota tasapainon tuottamiseen (ks. esim. Avineri 1972, 96-101, 148-151 ja 240). Yleinen etu on Hegelille jo jotakin sellaista, mikä on sekä reaalin yhteiskunnallinen ongelma ja sitä kautta politiikan kohde että myös tieteellisen konstruoinnin kohde. Tiede voi osallistua yleisen saavuttamisen edellytysten pohdintaan. Näin valtio puolestaan ei voi perustua historiallisesti tai edes loogisesti yleiseen vaan yleinen voi toteutua vain pitkällisen sivistysprosessin tuloksena (Avineri 1972, 102).

Hegel tarkasteli valtiota huomattavasti poliittisemmin kuin Smith, joka itseasiassa piti valtiota ja politiikkaa joutavana tuhlauksena

(ks. Arendt 1958, 220-221). Poliittisempi tarkastelutapa on seurausta paitsi reaalihistorian (esimerkiksi köyhyys kansalaisyhteiskunnan toiminnan väistämättömänä ja uusiintuvana seurauksena) vaatimasta valtion aktiivisemmasta roolista suhteessa yhteiskuntaan myös itse politiikan laajemmasta käsittämisestä. Hegel näkee valtion ainoaksi inhimilliseksi toiminnaksi, jolla voidaan toteuttaa parempi ja oikeudenmukaisempi yhteiskuntajärjestys. Hegelin mielestä valtio on välttämätön yhteiskunnallisen järjestyksen muovaamisen kannalta. Vielä merkityksellisempää hänen politiikan käsityksensä kannalta on kuitenkin valtion tarkasteleminen väistämättömänä nimenomaan vapauden kannalta.

2.1.1. Kyse on valtion filosofisesta tarkastelusta

Hegelin mukaan hänen Oikeuden filosofiassaan on kysymys valtiosta filosofisena käsitteenä (Hegel 1965, 156).¹ Hegel tarkoitti tällä ensinnäkin sitä, että tieteen päämääränä on tieto, objektiivisen totuuden ja rationaalisuuden tietäminen ajattelun avulla (Hegel 1965, § 270). Tieteen tehtävänä on ajattelun avulla, tieteellisin käsittein paljastaa tarkasteltavaan kohteeseen itseensä, sen itseliikuntaan kätkeytyvä objektiivinen totuus ja kohteeseen sisältyvä rationaalisuus (ks. tarkemmin Hegel 1965, § 31).² Hegelin mielestä kysymys ei ole ensisijaisesti ajattelun vaan kohteen rationaalisuudesta. Vasta kohteen rationaalisuuden paljastaminen mahdollistaa ajattelun rationaalisuuden ja myös sen, että subjekti, yksilö ajattelee ja toimii kohteen rationaalisuutta vastaavasti. Tällöin hänen tahtonsa ja toimintansa vasta voi tavoitella järjellisyttä.

Kohteen järjellisyys ei kuitenkaan välttämättä palaudu kohteen tapaan olla olemassa. Hegelin filosofisen metodin ymmärtämisen kannalta on oleellista huomata hänen tekemänsä käsitteellinen ero olemassaolevan ja todellisuuden välillä: todellinen ei välttämättä merkitse samaa kuin mikä on olemassa. Todellinen on usein vain osa olemassaolevasta. Filosofisen metodin onkin pyrittävä ymmärtämään olemassaolevan todellinen luonne. Tällainen tieto on Hegelin mielestä dialektista: jotta voisi ymmärtää sen mikä on, ei riitä että rajoittuu pelkästään ulkoiseen ilmiöön ja muotoon. Tieteellinen tieto edellyttää tunkeutumista ulkoisen läpi tarkasteltavan kohteen sisäiseen ytimeen pyrkien aavistamaan kohteen sisäisen rationaalisuuden ja sisäiset yhteydet. Todellisen todell-

listuminen osaksi olemassaolevaa taas edellyttää aina aktiivisuutta: se mikä on todellista on aina teon ja toiminnan tulosta.

Että järki hallitsee maailmaa ja että se on hallinnut myös maailmanhistoriaa. Tähän todella yleiseen ja olennaiseen verrattuna kaikki on alistettua palvelleen edellistä ja toimien sen välineenä. Totuus sisältyy yksinomaan yleisen ja yksityisen eli subjektiivisen yhteyteen. Toiminta on se keskikäsite, joka muuntaa yleisen ja sisäisen objektiiviseksi.³ (Hegel 1978, 32-33)

Näin esimerkiksi oikeuskaan ei ole Oikeuden filosofiassa pelkästään olemassaoleva säädetty laki vaan Hegel tarkoittaa lailla myös moraalisuutta, siveellistä elämää ja maailmanhistoriaa (1965, § 211). Nimenomaan moraalisisessa asenteessa ihminen Hegelin mielestä ylittää olemassaolevan: moraalinen asenne on aina muotoa "miten pitäisi olla" tai "tehdä" (ks. § 108). Moraalisuus onkin hengen liikuntaa: ihminen mittaa kaikkea olemassaolevaa omista kriteereistään, omasta ajattelustaan käsin. Olemassaolevan ja oman ajattelun välinen ero voidaan ylittää vain siveellisessä elämässä, jolloin tämä ei tarkoita pelkästään moraalista asennoitumista vaan ennen kaikkea itsetietoista tekoa ja toimintaa (§ 148). Kun moraalisuus merkitsee aluksi vain abstraktia moraalisuutta ja säädetty laki abstraktia oikeutta, niin näiden on konkretisoiduttava, jotta ne olisivat todellisia. Niiden on konkretisoiduttava ihmisten maailmassa, yhteiskunnallisessa elämässä järkevänä yhteiskunnallisena järjestyksenä.

Virkamiesluokan käsitettä ajatellen loogisen analyysin tehtävänä on ajattelun avulla tuoda esiin objektiivinen totuus virkamiesluokasta eli paljastaa virkamiesluokan asemaan ja merkitykseen liittyvä rationaalisuus. Ilmiötasolla virkamiesluokka voi toimia käsitettään, olemustaan vastaan, sitä toteuttamatta mutta silloin ei virkamiesluokka olekaan vielä todellinen: joko se on pelkkä ilmiö, ts. ei vastaa käsitettä tai sitten se on vielä muotoa "an sich" eli käsite toteutuu piilevänä. "Itself" (für sich) toteutuu silloin kun olemus ja olemassaolo muodostavat synteesin eli virkamiesluokka on todellinen ja vastaa käsitettään, silloin kun luokan olemus toteutuu konkreettisesti.

Hegelin ensisijaisena tarkoituksena oli siis tarkastella valtiota ja virkamiesluokkaa valtion osana filosofiselta kannalta - ei niinkään sellaisena kuin ne ilmenevät, mitä ne ovat vaan sellaisena kuin niiden pitäisi olla. (Ks. Avineri 1972, 177.)

2.1.2. Eettisen valtion idea eli valtio korkeimpana siveellisyytenä yhteiskunnallisessa elämässä

Yhteisen edun mahdollisuuden syntyminen yhteiskuntaan on Hegelin ajattelussa ehdoton edellytys modernin valtion eettiselle idealle. Feodalismissa yhteistä etua ei vielä ollut olemassa, koska esimerkiksi suuri osa ihmisistä oli valtion ulkopuolella: valtio ei tällöin voinut olla kaikkien subjektien vapaan tahdon tuote. Feodalismissa valtio kokonaisuutena oli pikenminkin hajanainen kokonaisuus kuin organismi (Hegel 1965, § 278). Kansalainen ei tuolloin ollut tietoinen valtiosta ja se esiintyi hänelle ulkoisena. Kansalaisen intressit olivat taloudellisia yms. mutta eivät poliittisia. Hän ei tuntenut osallistuvansa julkisiin ja yhteisiin asioihin vaan tunsu itsensä vain isäntänsä alamaiseksi. Hänen yksityisillä asioillaan ei ollut mitään kosketuskohtaa politiikkaan. Yleinen- ja erityinen etu olivat täysin erillään: eikä yhdistyminen ollut mahdollista ennen kuin oli syntynyt välttämättömät välittävät instituutiot, joiden välityksellä yksityinen voi kasvaa yleiseksi. Erityinen merkitys tällaisena välittävänä mekanismina on kansalaisyhteiskunnalla.

Kansalaisyhteiskunnan nykyaikaisena luomuksena erityinen merkitys on siinä, että se luo "täydellisen riippuvuuden järjestelmän" (Hegel 1965, § 183). Yksityisten etujen toteuttaminen on mahdollista vain toisten ihmisten kautta ja välityksellä ja siten, että tämä oikeus myönnetään kaikille muillekin ihmisille (Hegel 1965, § 182 ja § 183). Kun edistän omia päämääriäni, edistän yleisiä päämääriä ja tämä puolestaan edistää omiani. Näin yksityisestä edusta, tämän välttämättömyydestä ja sen tunnustamisesta kaikkien oikeudeksi, syntyy vähitellen sosiaalinen, yhteiskunnallinen ajattelutapa. Ihmiset oppivat tajuamaan yksityisen taustalla piilevän yleisen ja yhteisen ja sen, että heidän vapautensa on tuon yleisen edun tunnustamisessa: yleisen, joka on itseasiassa heidän omaa luomustaan. Tämä yleinen etu ei voi kuitenkaan toteutua tiedostettuna kansalaisyhteiskunnassa, koska se on erityisten etujen toteutumisen aluetta, vaan yleinen etu voi todellistua vain poliittisten instituutioiden kautta, vain niiden avulla yleinen etu voi toteutua vapautena. Kansalaisyhteiskunta on niinmuodoin välttämätön momentti valtiossa mutta kuitenkin niin, että kansalaisyhteiskunta voi saavuttaa lopullisen täyttymyksensä ja tarkoituksensa vasta valtiossa eli sille alistaisena (Hegel 1965, § 287 ja § 314).

Kansalaisyhteiskunta ei siis ole varsinaisesti poliittinen vaan taoudellinen yksityisetujen ja -tarpeiden tyydyttämiseen tähtäävä yhteisö. Kansalaisyhteiskunta ei kuitenkaan ole täysin vailla valtiollista merkitystä. Perhe ja muut kansalaisyhteiskunnan instituutiot mm. valmistavat yksilöä yhteiskunnalliseen ja valtiolliseen elämään. Poliitiikka ei voi näissä kuitenkaan vielä toteutua vapautena, koska yleinen etu ei ole niissä tiedostettuna päämääränä. Kansalaisyhteiskuntaa Hegel pitääkin ymmärryksen luomana ulkoisiin välttämättömyksiin perustuvana valtiona (Hegel 1965, § 183).

Poliittinen valtio muodostuu, ilmentäen valtioprosessin toista tasoa, poliittisista instituutioista, jotka palvelevat yleistä etua eli kansaa kokonaisuutena. Poliittisella valtiolla Hegel tarkoitti lähinnä perustuslain mukaisesti järjestettyä valtiovaltaa. Tähän kuuluvat mm. monarkki, toimeenpanovalta, lainsäädäntövalta ja julkinen mielipide. Poliittinen valtio on kansalaisyhteiskuntaan nähden ulkoinen auktoriteetti. (Hegel 1965, § 261 ja 267).

Todellisella, varsinaisella valtiolla (eettisellä valtiolla) Hegel tarkoitti valtiota, joka on todellinen. Valtio on todellinen vain kun sen jäsenillä on tunne heidän omasta itsenäisyydestään ja valtio on vakaava vain kun yleiset ja yksityiset päämäärät ovat identtisiä. Hegel yhtyy tässä Aristoteliseen perinteeseen, jonka mukaan valtion päämääränä tulisi olla kansalaisten onni (Hegel 1965, § 265). Varsinainen valtio siveellisenä elämänä tarkoittaa siis oikeudenmukaisuuden ja siveellisyyden valtaa yhteiskunnallisessa elämässä, siveellisyyttä käytännöllisessä toiminnassa ilmenevänä asiana.

Näiden valtioprosessien erilaisuutta luonnehtii myös niissä toimivien erilainen ajattelutapa ja tietoisuuden muodot. Kansalaisyhteiskunnassa ihmiset ovat yksityisiä ihmisiä, joiden päämääränä on heidän oma etunsa. Tämä päämäärä välittyy kuitenkin yleisen edun kautta, joten yleinen esiintyy kansalaisyhteiskunnassa välineenä yksityisedun toteuttamisessa. Kansalaisyhteiskunnan jäsenet eivät välittömästi ymmärrä yleisen merkitystä, koska välittömässä kokemusmaailmassa toiminnan päämääränä on oma etu, ja yleinen näyttää tässä vain välineeltä. Kansalaisyhteiskunnan jäsenet ovat jo kasvaneet järkeen mutta tämä tähtää vielä pelkästään yksityiseen päämäärään. Kansalaiset on kasvatettava ymmärtämään yleisen merkitys eli se, miten yksilöllisyys voi toteutua vain yleisen ja yhteisen kautta ja välityksellä (ks. Hegel 1965, § 187).

Kansalaisyhteiskuntaa leimaa siis ero ilmiön ja asian todellisen luonnon välillä: ilmiötasolla toteutuu omien etujen ajaminen mutta ilmiöiden taustalla toimivat kuitenkin universaalit taloudelliset lait, jotka säätelevät ilmiöitä. Hegel puhuikin tässä yhteydessä "järjen viekkaudesta".

Perheen- ja kansalaisyhteiskunnan järjen synteesi saavutetaan valtiossa, kun kansalaiset vapaata harkintavaltaa käyttäen toimivat järjellisiä päämääriä toteuttaen. Näin valtiossa yleinen ei enää esiinny välineenä vaan tietoisena päämääränä.

Siveellisen elämän todettiin edellä olevan: a) Sitä että tavoitteena oleva hyvä on tullut tiedostetuksi itsetietoisuudessa tietämisenä ja tahtona ja että hyvä toteutuu itsetietoisien toiminnan tuloksena. b) Sitä että tälle hyvälle on Hegelin mielestä olemassa absoluuttinen peruste, objektiivinen johde ja päämäärä siveellisyyden valtakunnassa. Valtio taas tarkoitti siveellisen elämän keskeisenä todellistumana oikeudenmukaisuuden ja siveellisyyden valtaa yhteiskunnallisessa elämässä. Tämä konkretisoituu selvimmän siinä, että valtiossa yleinen- ja yhteinen etu eivät enää esiinny välineenä vaan tietoisena päämääränä. Valtiota luonnehtii tietoinen ja harkittu tahto yleisen edun toteuttamiseksi.

Yleisen käsitteen asema ja merkitys valtiossa on Hegelin ajattelussa monitasoinen. Ensinnäkin yleisen käsite ilmentää valtiossa Hegelin mielestä absoluuttista rationaalisuutta.⁴ Tämä tulee ilmi mm. siinä, kun Hegel kritisoi Rousseau'n yleistä tahtoa. Hegelin mielestä Rousseau tarkasteli virheellisesti tahtoa vain yksityisenä tahtona ja siten piti yleistä tahtoa, ei ehdottoman rationaalisenä aineksena tahdossa vaan yleisenä, joka syntyy tässä yksityistahdosta ja myös perustuu siihen. Seurauksena on, että Rousseau Hegelin tulkinnan mukaan alentaa yksilöiden yhteenliittymän valtiossa sopimukseksi ja sitä kautta riippuvaksi yksilöiden mielivaltaisesta tahdosta, heidän mielipiteestään (Hegel 1965, § 258). Toiseksi tämän yleisen, toimiessaan absoluuttiseen rationaalisuuteen viittaavana objektiivisena johteena, tulisi sitoa yksilön järjettä (§152). Kolmanneksi, tavoitteena oleva subjektiivisen ja objektiivisen yhdistyminen tulisi toteutua siveellisenä elämänä: eettinen elämä edellyttää subjektiivista määräysvaltaa mutta tämän subjektiivisuuden tulisi olla luontaisesti oikean kyllästämiä (§141).

Subjektiivisen ja objektiivisen yhdistyminen ei voi kuitenkaan toteutua ennen kuin objektiivinen ja subjektiivinen saavat konkreettisemmän muodon. Eräs keskeinen objektiivinen yhdistymisen peruste on siis

valtio ja sen instituutiot eli eettinen ja poliittinen valtio. Poliittisten instituutioiden voima ja merkitys taas riippuu kansalaisten tietoisuudesta. "Millainen on se aines, jossa historian järjellinen päämäärä toteutuu? Sellainen on jälleen lähinnä itse subjekti, ihmisen tarpeet, yleensä subjektiivius." (Hegel 1978, 43). Yksilön siveellinen tahto politiikassa ilmenee ennen kaikkea poliittisena tunteena, patriotismina. Hegelin näkemyksen mukaan patriotismi on tunne, jolla arkielämässämme tavallisesti tunnustamme yhteisyyden perustaksemme ja päämääräksemme (1965, § 268). Poliittisen toiminnan kaksi puolta, objektiivinen ja subjektiivinen, voivat yhdistyä vasta tässä toiminnassa: toiminnassa tapahtuu tietämyksen ylittäminen, toteutetaan sitä "miten pitäisi olla" mutta ei subjektiivisen mielivaltaisesti vaan moraalisesti, suhteessa objektiivisuuteen. Poliitiikka järjellisen yhteiskunnan toteuttamisen merkityksessä onkin Hegelin mielestä totuuden tuottamista (1965, § 270).

2.1.3. Virkamiesluokan käsite: virkamiesluokka valtion olemuksen ilmentäjänä eli yleisen edun ylläpitäjänä

Valtion saadessa yleisen edun luonteen tarvitaan poliittisia instituutioita, joissa tämä yleinen etu luodaan ja jotka pitävät siitä huolta. Tässä merkityksessä valtio poliittisena kokonaisuutena jakaantuu kolmeen osaan, joiden yhdistymisen tuloksena yleinen etu vasta voi konkretisoitua. Nämä osat ilmentävät yksilöllisyyttä, erityisyyttä ja yleisyyttä ja ne ovat historiallisesti institutionalisoituneet kolmeksi poliittisen vallan muodoksi:

- a) valta, joka päättää ja säätää yleisestä, Lakia säätävä elin;
- b) valta, joka alistaa yksittäistapaukset ja erityisyydet yleiselle, Toimeenpaneva elin;
- c) subjektiivinen valta tahtona, jolle viime kätinen päätöksentekovalta kuuluu, perustuslaillinen Monarkkia (Hegel 1965, § 273).

Eettinen valtio merkitsi Hegelille eettistä ja siveellistä elämää, joka toiminnassa ilmaisi oikeudenmukaisuuden ja siveellisyyden valtaa yhteiskunnallisessa elämässä. Eettisen valtioprosessin päämääränä on siis yleinen absoluuttisen rationaalisuuden merkityksessä. Myös lainsäädäntöelimen päämääränä on yleinen, koska lainsäädäntöelimen tehtävänä on säätää laki. Tämä yleisyys ei ole kuitenkaan välittömästi absoluuttista

yleisyyttä vaan poliittista yleisyyttä (yleistä etua), jonka tulisi ilmentää - ollakseen siveellistä - absoluuttista yleisyyttä, objektiivista johdetta.

Lainsäädäntöelimen tavoitteena olevassa yleisessä - pikemminkin kyse on yhteisestä⁵, joka saa lainmuodossa yleisen luonteen - yhdistyvät yksilöllinen (monarkki), erityinen (säädyt) ja yleinen (toimeenpano). Monarkki, jolle lopullinen päätöksenteko kuuluu, edustaa yksilöllisyyttä. Toimeenpano neuvoo-antavana elimenä edustaa valtiota ja sen tarpeita eli yleistä. Tämä sen vuoksi, että toimeenpanolla on konkreettinen tieto valtiosta ja sen erityistarpeista ja koska se valvoo valtiota. Säädyt edustavat erityisetuja, sillä välittävähän ne kansalaisyhteiskunnan erityisetuja valtioon. Säädöillä on tosin Hegelin mielestä toinenkin välitystehtävä. Niiden tulisi välittää valtiota yleisenä etuna kansalaisyhteiskuntaan. (Hegel 1965, § 300 ja 301.)

Toimeenpanovalta edustaa yleisyyttä niinmuodoin kahdessa merkityksessä. Toisaalta se edustaa lainsäädäntöelimestä valtion olemuksena olevaa objektiivista yleisyyttä muita erityisetuja vastaan: valtiota, joka on siveellisen elämän keskeinen konkretisoituma. Toisaalta toimeenpanovallan tehtävänä on toteuttaa poliittinen yleinen, yhteinen tahto, joka on synnytetty lainsäädäntöelimestä ja saanut yleisyyden muodon lakina. Näin toimeenpanovallan tehtävänä eettisessä valtiossa on välittää yleistä. Välittäminen koskee sekä valtion olemuksena olevan absoluuttisen yleisen välittämistä yhtenä 'erityisintressinä' lainsäädäntöelimestä syntyvään yhteiseen intressiin että edelleen yleisen muodon saanutta yhteistä etua kansalaisyhteiskuntaan. Tämä yleinen esiintyy sitten valtiollisena yleisenä etuna muita kansalaisyhteiskunnan erityisetuja vastaan.

Toimeenpanovallan asemasta ja merkityksestä johtuen toimeenpanotehtävistä huolehtivien toiminnan päämääränä on yleinen ja nämä henkilöt eli virkamiehet muodostavat Hegelin järjestelmässä yleisen luokan. Virkamiesten luokan täytyy pelkästään jo yleisen luonteensa perusteella pyrkiä yleiseen varsinaisen toimintansa päämääränä (Hegel 1965, § 303, ks myös § 205, 250, 202).⁶ Kun muut kansalaisyhteiskunnan luokat toteuttavat yleistä etua toteuttamalla omia etujaan, jolloin yleisellä on vain välineellinen luonne, niin virkamiesluokan toiminta suuntautuu välittömästi yleiseen. Virkamiesluokka löytää ja toteuttaa yksilölliset etunsa palvelemalla yleistä etua. Tämä tulee ilmi mm. siinä yksityis-

kohdassa, että palkka saadaan valtiolta seurauksella että yksityinen etu tulee tyydytettyä työskentelyssä yleisen puolesta (Hegel 1965, § 205).

Kansalaisyhteiskuntaan nähden virkamiesluokan yleinen luonne nimenomaan valtiollis-poliittisen yleisen merkityksessä tulee näkyviin ensinnäkin velvoituksena alistaa erityinen yleiseen. Toisekseen siinä, että toimeenpanovallan suorittama valvonta saa ulkoisen järjestelmän ja organisaation muodon erilaisten päämäärien ja etujen suojelemiseksi ja turvaamiseksi (Hegel 1965, § 249). Virkamiesluokan tehtävänä toimeenpanovaltana on kansalaisyhteiskunnassa toteuttaa yleisen edun muodon saanutta yhteistä etua kansalaisyhteiskunnan erityisetuja vastaan, ja toisaalta sitten ulkoisena organisaationa huolehtia siitä, että kansalaisyhteiskunta voi toimia mahdollisimman pitkälle omien periaatteittensa ja tavoitteittensa mukaisesti. Viimemainitussa tapauksessakin kansalaisyhteiskunnan toimintaan puuttuminen ja sen toiminnan ohjaaminen tulee kysymykseen kun on kyse kansalaisyhteiskunnan kaikkia jäseniä palvelevasta toiminnasta (§ 235) tai kun on kyse kansalaisyhteiskunnan sisäisistä ristiriidoista, joiden hillitsemiseen tarvitaan ulkopuolista auktoriteettia (§ 236).

Virkamiesluokan käsitteen virkamiehiltä edellyttämä yleinen luonne voi todellistua vain yksityisten virkamiesten välityksellä: yleisen on toteuduttava virkamiesten toiminnassa, jotta heidän toimintansa olisi siveellistä. Virkamiesten käytöksen ja kulttuurin välityksellä lait ja hallituksen päätökset joutuvat kosketuksiin yksilöiden kanssa ja käytännössä toteutetaan (Hegel 1965, § 295). Tämän yleisen luonteen vaatimuksen alustava toteutuminen tulee Hegelin (1965) mielestä esiin esimerkiksi seuraavissa yksityiskohdissa:

1) Virkamiesluokan asema valtion kokonaisuudessa on sellainen, että korkeimmilla virkamiehillä on välttämättä syvällisempi ja laajempi näkemys valtion organisaation luonteesta ja tarpeista. Virkamiehet ovat myös tottuneempia hallitusasioihin. Jopa ilman säätyjä he kykenevät tekemään sen mikä on parasta, kuten heidän jatkuvasti täytyykin tehdä kun säädyt esimerkiksi ovat lomalla (§ 301).

2) Varsinaisessa toimeenpanossa on yleensä kysymys jo tehtyjen päätösten toimeenpanosta ja soveltamisesta (§ 287). Virkamiesluokka on siten jatkuvasti tekemisissä valtion olemukseen kuuluvan yleisen edun kanssa: erityisedut kuuluvat kansalaisyhteiskunnan alueelle ja nämä erityisedut on saatettava sopusointuun valtion korkeamman edun kanssa. Näin virka-

miesluokka suorittaa kansalaisyhteiskunnassakin yleisiä tehtäviä (§ 288, 289).

3) Kun toimeenpanevien tehtävien luonne on objektiivista siinä mielessä, että kysymys on jo tehtyjen päätösten toteuttamisesta, niin tietyn yksilön ja viran välillä ei ole mitään välttämätöntä yhteyttä. Yksilöä ei nimitetä virkaan syntyperän tai synnynmäisten lahjojen perusteella. Nimittämisen objektiivinen perusta on tieto ja kyvykkyys. Näin jokaisella kansalaisella on mahdollisuus päästä virkamieheksi ja siten virkamiesluokan jäseneksi. Tässäkin mielessä kysymys on yleisestä luokasta (§ 291).

4) Virassapysymisen ratkaisee tehtävien suorittaminen. Virkatehtävien "suorittaminen on virkamiehen nimittämisen varsinainen olemus ja on vain johdonmukaista, että hän löytää virastaan toimeentulonsa ja erityisetujensa turvatun tyydyttämisen."... (§ 294). Virkatehtävien menestyksenkäs suorittaminen edellyttää mahdollisimman täydellistä omistautumista pelkästään julkisten tehtävien suorittamiseen (§ 294). Yleisen palveleminen ei voi rakentua pelkästään tunteen varaan vaan edellytyksenä on tietoinen ja harkittu tahto. "Sen tietäminen mitä tahtoo, ja vielä enemmän sen tietäminen mitä absoluuttinen tahto eli Järki tahtoo, on syvällisen käsityskyvyn ja asiantuntemuksen hedelmä. Näissä on kyse piirteistä jotka eivät ole yleisiä." (§ 301) Tällaisen näkemyksen kasvataminen on erityisesti sivistyksen tehtävä. Koulutuksen ja kasvatuksen lopullinen päämäärä on vapauttaminen ja kamppailu yhä korkeamman vapautuksen puolesta. Koulutus ja kasvatust merkitsevät siirtymistä välittömästä siveellisyydestä järjelliseen. Yksilössä tämä vapautuminen on ankaraa kamppailua puhtaasti subjektiivista käytöstä, halun välittömyyttä, tunteen tyhjää subjektiivisuutta ja luontaisten taipumusten oikkuja vastaan (§ 187). Virkamiesluokalle on ominaista edellä kuvatuunlainen sivistys varsinkin koska sen toiminnan päämääränä on yleinen. Edelleen Hegel totesi, että virkamiehillä tavallinen puolueeton, rehellinen ja kohtelias käytös ovat seurausta osaltaan suoranaisestä kasvatuksesta ja koulutuksesta ajatteluun ja siveelliseen hallintoon. Tällainen sivistysprosessi on henkinen vastakohta mekaaniselle ja puolimekaaniselle hallinnollisilla erityistietoja korostavalle koulutukselle (ks. § 296).

5) Yleisen edun toteuttamista edistää myös esimerkiksi se seikka, että virkamiesluokka on lähtöisin suurelta osin keskiluokasta. Kyseessä on

"luokka, josta löytyy tietoisuus oikeasta ja kansakunnan kehittynyt järjellisyys" (§ 297). "Keskiluokka, johon virkamiehet kuuluvat, on poliittisesti tietoista ja sille koulutuksen merkitys on huomattavin. Tästä syystä keskiluokka on myös valtion peruspilareita niiltä osin kuin kyse on rehellisyydestä ja intelligenssistä." (Hegel 1965, 291.)

2.2. Hegelin virkamiesluokan käsite byrokratiateorian: Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikki

Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikki pyrkii olemaan tekstikriittinen analyysi. Marxin tarkoitus oli osoittaa Hegelin edellä tarkasteltu ajatuksellinen systeimiratkaisu yksityisen ja julkisen eron ylittämiseksi vain näennäiseksi ratkaisuksi, ratkaisuksi aivoissa muttei todellisuudessa. Tällä Marx pyrki myös osoittamaan, että Hegelin esittämä näennäinen ratkaisu, virkamiesluokan esittäminen yleisen edun ylläpitäjäksi, onkin todellinen esitys modernin byrokratian edellytyksistä - valtio ja virkamieskunta sen jokapäiväisenä edustajana keinotekoisena yleisenä.⁷ Nähdäkseni Marxin tässä yhteydessä esittämät huomiot ovat modernin byrokratian ymmärtämisen tärkeitä edellytyksiä mutta eivät kuitenkaan vielä riittäviä ehtoja. Tässä nuoruudenteoksessaan Marx ei vielä esimerkiksi käsittele yhteiskunnallistumisen vaikutusta valtioon ja valtion kaksinaisluonteen problematiikkaa. Marx näyttää myös jättäneen vaille riittävää huomiota Hegelin kehittyneen näkemyksen laajasta valtiosta.

Shlomo Avineri (1972, 240) kiteyttää Hegelin teorian modernista valtiosta seuraavasti: "modernin valtion mallissa valtion tuli olla mahdollisimman vapaa vanhan absolutismin kahleista, valtion tuli perustua edustukseen, sitä tuli palvella rationaalisesti orientoituvana byrokratia, joka sallii vapaan liikkumatilan vapaaehtoisille yhdistyksille ja joka yrittää saavuttaa tasapainon - ehkäpä saavuttamattoman - homo economicuksen ja zoon politikonin välillä". Marxin mielestä homo economicus ja zoon politikon eivät ole eri asia vaan yhden ja saman asian kaksi puolta, jossa 'talous' viime kätisenä ratkaisevana momenttina - ihmisten kulloisenkin yhteiskunnallisuuden muodon perustana - jakaa ihmiset luokkiin ja ryhmiin. Valtio on sitten se suhde, prosessi ja institutio, joka rakentuu ja 'heijastaa' tätä yhteiskunnallista perustaansa.

Näin Marxin tavoitteena ei mielestäni todellakaan voi olla tasapaino 'talouden' ja 'politiikan' välillä vaan pikemminkin "vapaa yhteiskunta". (Ks. tästä tarkemmin Marx 1978, 75-92.) Toteaahan Marx tässä artikkelissaan mm. demokratian olevan ihmisen vapautumista eikä valtiollispoliittisen järjestelmän rakenne ja toimintatapa. Demokratiassa ihminen on "aistimellista todellisuutta, nykyhetkeä, maallinen elämänohje" (s. 82). Inhimillinen vapautus on saavutettu loppuun silloin kun ihminen on ymmärtänyt omat voimansa yhteiskunnallisiksi voimiksi ja organisoinut ne, eikä hän näin ollen erota enää yhteiskunnallista voimaa itsestään poliittisen voiman hahmossa (s. 92).

Marxin suorittaman Hegelin teoksen tekstikritiikin eräänä tarkoituksena on siis osoittaa, miten virkamiesluokka ei voi käsitteellisesti-kään olla todellisen yleisen edun edustaja yhteiskunnassa: virkamiesluokka on sitä vain muodollisesti. Tätä muodollisesti olemista Marx kutsuu byrokratiaksi, ja Hegelin suurena ansiona hän pitää sitä, että tämä on itse asiassa kuvannut virkamiesluokkaa tällaisena formalismina. (Marx 1970, 26; ks. myös Lefebvre 1971a, 140.)

Marx toteaakin (1970, 45):

Hegeliä ei pidä moittia siitä, että hän kuvaa modernin valtion olemusta sellaisena kuin se on vaan pikemminkin siitä, että hän esittää Sen Mikä On valtion olemuksena.

Hegel kuvaa meille empiirisesti byrokratiata osaksi sellaisena kuin se todellisuudessa on, ja osaksi mielipiteen mukaan mikä byrokratialla on itsestään.

Marxin mielestä Hegel on aivan oikein kuvannut luonnollisen ihmisen jakautumista ihmisen ja kansalaisen rooleihin eli että valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä vallitsee ero. Tavoitteena tulee olla tämän kahtiajaon ylittäminen, ykseyden saavuttaminen. Hegelillä tämän ykseyden saavuttaminen ja toteuttaminen tapahtuu valtion kokonaisuudessa, joka muodostuu monarkista, palkatuista virkamiehistä ja säätykokouksesta. Säätykokouksessa yhteinen etu varsinaisesti muotoutuu mikäli yleinen, erityinen ja yksilöllinen muovautuvat yhteiseksi kaikkien eduksi. Näin myös säädyt saavat poliittisen luonteen yhteiskunnallisen luonteensa lisäksi. Nimenomaan säädyt merkitsevät tässä kansalaisen ja ihmisen yhdistymistä, koska virkamiesluokka edustaa yleistä ja monarkki yksilöllistä. Vasta säädyt vahvistamassa päätöksessä yksilöllinen, erityinen ja yleinen yhdistyvät. Marxin mielestä yhdistyminen, totaaliiteetin muodostuminen tässä merkityksessä on vain näennäistä. Hegel ei Marxin mielestä tutki konkreettisesti poliittisen järjestelmän toimintaa: täyttä-

vätkö eri instituutiot todella niitä tehtäviä, jotka Hegel on logiikkaansa pohjalta näille instituutioille asettanut. Todellisuudessa ihmisen ja kansalaisen roolien rinnalle syntyy Marxin mielestä uusi erityinen yleisen rooli eli virkamiehen rooli. Tämä virkamiehen rooli näennäisenä yleisenä etuna on juuri byrokratia: yleisen toteutuminen näennäisessä ja entistä ristiriitaisemmassa muodossa. (Ks. Marx 1970, 59.)

Välittöminmin Hegelin rakentaman totaliteetin näennäisyys ilmenee Marxin tulkinnan mukaan siinä, että Hegelillä vallan eri muodot syntyvät eri periaatteista: monarkin vallan alkulähteenä on syntyperä, virkamiesluokan sivistys ja kansalaisyhteiskunnan luokkien - maanomistajaluokan ja keskiluokan - yksityisomaisuus. Toinen keskeinen ratkaisematon ristiriita on ristiriita lainsäädännön ja toimeenpanon välillä, toimeenpanon edustaman yleisen ja lainsäädännössä syntyvän yhteisen välillä. Näin varsinkin koska virkamiesluokan lähtökohta on jo yleisessä, säätyjen sensijaan erityisessä. Toisaalta on valtio ja toimeenpano, aina identtisesti käsitettyinä, ja toisaalta sitten erillisiksi osiksi jakautunut kansakunta (ihmiset ja korporaatiot) (Marx 1970, 67). Tämä johtaa myös siihen, etteivät säädöt ole valtiollisen tietämyksen suhteen tasavertaisia virkamiesten kanssa, joilla on itseasiassa monopoli tässä suhteessa (Marx 1970, 64). Virkamiesten poliittinen tietous on tavallaan irrotettu itse yhteiskunnasta, yhteiskunnallisen toiminnan sisällöstä. Yleisen tiedostaminen ei lähde yhteiskunnasta ja sen tarpeista - jos se lähtisi tästä, niin kansalaisyhteiskunnan jäsenet tiedostaisivat nämä asiat ainakin yhtä hyvin kuin virkamiehet - vaan valtiosta, siitä mitä valtion oletetaan edellyttävän.

Ihmisen ja kansalaisen roolien yhdistymistä ajatellen keskeisessä asemassa olivat siis säädöt ja niiden kaksinainen luonne: yhteiskunnallinen ja poliittinen. Marx toteaa tästä (1970, 69): "Modernien valtioorganisaatioiden kaikki ristiriidat yhtyvät säädöissä. Ne 'välittävät' joka suuntaan, koska ne ovat joka suunnasta välittävässä asemassa". Tämä "joka suuntaan välittyminen" edellyttää - jotta ihmisen ja kansalaisen roolit välittyisivät ykseydeksi - että ihmisellä olisi myös poliittinen rooli eli että kansalaisyhteiskunnan luokat olisivat myös poliittisia luokkia. "Hegel siis tahtoo tehdä kansalaisyhteiskunnan luokista poliittisia luokkia"... (s. 79.) Marxin mielestä historiallinen kehitys on kuitenkin kulkenut tässä suhteessa päinvastaiseen suuntaan. Ranskan vallankumous tyyppiesimerkkinä merkitsi kehitystä, jossa kansalaisyhteis-

kunnan luokkaeroavuudet tulivat vain yhteiskunnallisiksi ristiriidoiksi, jääden vain yksityisen elämän alueelle. Niillä ei ollut välitöntä tunnus-tettua merkitystä poliittisen elämän alueella. Yksityiset ihmiset ovat politiikassa ainakin abstraktisti tasa-arvoisia (tätä edustaa erityisesti yleinen ja yhtäläinen äänioikeus) mutta epätasa-arvoisia yhteiskunnallisessa elämässään. Näin poliittisen elämän erottaminen yhteiskunnallisesta elämästä oli toteutettu (Marx 1970, 80).⁸ Tämä merkitsee mm., etteivät yhteiskunnalliset eroavuudet välittömästi ja väistämättä välity lain-säädäntöelimeen tai valtioon yleensäkin - yhteiskunnallisesti merkittä-vätkin edut voivat jäädä huomioonottamatta politiikassa. Tämä kokonais-yhteiskunnan hajoaminen alkaa absoluuttisen monarkian syntyprosessissa. Tässä hajaantumisprosessissa laajentuva valtio koneistoinen sai kehi-tyksen myötä yhä enemmän tehtäväkseen yhtenäisyysperiaatteen vaalimisen.

Valtiokoneisto, ymmärrettynä lähinnä toimeenpanovaltana, syntyy ja kehittyy Marxin tulkinnan mukaan erityisen ja yleisen vastakohtaisuuden kehkeytymisen muotona: valtio yleisenä muotona itsenäistyy suhteessa yhteiskuntaan (erityiseen), jolloin tämä yleinen ei ole todella yhteinen kansalaisten itsenäisen ja vapaan toiminnan merkityksessä. Kysymys on valtion organisoinnista yleisen muotona eli vahvistuvan valtiomahdin kehkeytymisestä suhteellisen itsenäisenä voimana yhteiskuntaan nähden.

Historiallisesti moderni valtiovalta syntyi absoluuttisen monarkian aikana. "Keskitetty valtiovalta kaikkiallisine, järjestelmällisen ja hierarkisen työnjaon pohjalla luotuine elimineen: vakinaisine sotaväki-neen, poliiseineen, virkavaltoineen, papistoineen ja tuomarikuntineen on peräisin absoluuttisen monarkian ajoilta, jolloin se oli kehittyvän por-varillisen yhteiskunnan tehokkaana aseena taistelussa feodalismia vas-taan." (Marx 1958a, 454.) Feodalismien rappeutuminen jouduttaa tämän toi-meenpanokoneiston kasvua.

Tämä toimeenpanovalta suunnattomine virkavalta- ja sotilasorganisaatioi-neen, monimutkaisine ja keinoitekoisine valtiokoneistoinen, puolimiljoon-naisine virkamiesjoukkoineen, jonka rinnalla on toiset puoli miljoonaa käsittävä armeija, tämä hirveä loiselimistö, joka kietoo Ranskan yhteis-kuntaruunnista kuin verkko ja tukkii kaikki sen huokokset, syntyi abso-luuttisen monarkian päivinä feodalismien rappeutuessa, jouduttaen tätä rappeutumista. Maanomistajien ja kaupunkien herruusetuoikeudet muuttui-vat yhtä moniksi valtiovallan attribuuteiksi, feodaaliset arvohenkilöt - palkkaa nauttiviksi virkamiehiksi ja keskiajan ristiriitaisten täysival-taisuuksien kirjava näytekokoelma - yhden valtiovallan säännöstellyksi suunnitelmaksi, missä työ oli tehdasmaisesti jaettua ja keskitettyä. Ranskan ensimmäisen vallankumouksen, jonka tehtävänä oli murtaa kaikki paikalliset, alueelliset, kaupunkien ja provinssien erikoisvallat, jotta

olisi voitu luoda kansakunnan kansallinen yhtenäisyys, täytyi kehittää edelleen sitä, minkä absoluuttinen monarkia oli pannut alulle; keskitystä, mutta samalla se laajensi hallitusvaltaa, sen attribuuttien ja apurien määrää. (Marx 1958b, 278.)

Kansakunnan kansallisen yhtenäisyyden luominen edellyttää siis toimeenpanovallan edelleenkehittämistä: keskitystä ja laajentamista. Edelleenkehittämisen periaate onkin siinä, että yhtenäisyys subjektivoituu koneistossa ja sen välityksellä. Edelleenkehittämisen mekanismit liittyvät sitten oleellisesti yhtenäisyyden periaatteen merkityksen kasvun koko yhteiskunnan mitassa: uusia hallintokohteita seuraa valtiokoneiston laajeneminen ja työnjaon lisääntyminen tämän koneiston sisällä.

Yhtenäisyyden periaatteen subjektivoituminen valtiokoneistossa ja tästä seuraava koneiston laajeneminen ja vahvistuminen merkitsevät voimistuvaa ristiriitaa yksityisen ja erityisen ja toisaalta yhteisen ja yleisen välille. Hallintoprosessille on nimittäin ominaista, että siinä yhteinen erotetaan itse yhteiskunnasta - sen omatoimisuudesta - ja siitä muodostuu valtion hallinnon kohde. Yhteinen rakentuu yleiseksi intressiksi - kaikkia samalla lailla sitovaksi toiminnaksi - yhteiskunnan omatoimisia (erityis) intressejä vastaan. Yhteiskuntaa, omatoimisia ihmisiä, koskevasta asiasta muodostuu valtion yleisen intressin mukainen asia: valtion väliintulo merkitsee valtion funktion (olemuksen) tulemistä mukaan asian järjestelyyn siten, että valtio esiintyy tässä yleisen intressin edustajana.

Suurempi työnjako, joka kasvoti sitä mukaa kuin työnjako porvarillisen yhteiskunnan sisäpuolella loi uusia intressiryhmiä, siis uusia valtion hallinnan kohteita. Jokainen yhteinen (Gemeinsame) intressi erotettiin heti yhteiskunnasta ja asetettiin korkeampana, yleisenä (allgemeines) intressinä sitä vastaan, yhteiskunnan jäseniltä riistettiin omatoimisuus ja kaikki tehtiin hallituksen toiminnan kohteeksi alkaen jonkin kyläkunnan sillasta, koulutalosta ja kunnan omaisuudesta aina Ranskan rautateitä, kansallisuusomaisuutta ja valtioniopistoa myöten. (Marx 1958b, 279.)

Kun valtio ja sen virkakoneisto muodostuivat yleisen yksinoikeudelliseksi edustajiksi, niin virkamiesluokka oli samalla ainut luokka, jossa yhteiskunnallinen ja poliittinen asema yhtyivät. Valtioskoneisto yhtenäisyyden subjektina ja yhtenäisyys virkamiesten subjektiiviteettina paljastaa sen, että virkamiesluokka oli Hegelille ainoa puhtaasti poliittinen luokka. Marxin mielestä tosin ainoastaan abstraktin yleisen merkityksessä. Tässä valtion ja sen subjektin, virkamieskunnan, poliittinen luonne ja merkitys on pelkkä abstrakti yleinen. Jo käsitteellisellä tasolla virkamieskuntaan sisältyy ristiriita: kun virkamieskunta joutuu

vaikeitten yhteiskunnallisten ongelmien eteen, sen toiminnassa tai toimimattomuudessa on ristiriita itse ongelman yhteiskunnallisen luonteen ja virkamieskunnan abstraktin yleisen (ei yhteiskunnallisen) luonteen välillä. Näin poliittinen valtio ei vielä esiinny Marxin käsityksen mukaan materiaalisena (yhteiskunnallisena) valtiona eli yksityisen ja julkisen ero jää voimaan. Marx toteaa omana kantanaan tästä näkökulmasta, ettei se mitä Hegel sanoo toimeenpanovallasta ansaitse filosofisen kehittelyn nimeä (Marx 1970, 44). Nimenomaan siinä mielessä, että Hegel ratkaisee vastakohtien ykseyden vain kuvitteellisesti, ja itse asiassa tämä kuvitteellinen ykseys on itsessään entistä ristiriitaisempi. Tällainen kuvitteellinen ykseys on Marxin näkemyksen mukaan byrokratia: ykseys kuvitteellisella tasolla samalla kun tämä ykseys on todellisuudessa entistä ristiriitaisempi. Marx esittää lukuisia esimerkkejä siitä, miten tällainen ykseyden ristiriitaisuus ilmenee Hegelin virkamieskunnan käsitteessä.

Otan seuraavassa esille neljä teeman kannalta keskeistä esimerkkiä:

- 1) Hegelille valtion virkamiehet ovat valtion todellisia edustajia, eivät kansalaisyhteiskunnan puolesta - tämä on säätyjen tehtävä - vaan sitä vastaan. Vastakohta valtion ja kansalaisyhteiskunnan välillä saa Marxin mielestä näin vahvistuksensa: valtio ei ole kansalaisyhteiskunnan sisällä vaan ulkopuolella. Valtio vaikuttaa kansalaisyhteiskuntaan vain virkamiesten välityksellä, joille valtion tehtävät on tässä merkityksessä uskottu (Marx 1970, 49). Poliisi, oikeuslaitos ja hallinto eivät ole kansalaisyhteiskunnan omia edustajia siten, että kansalaisyhteiskunta hoitaisi omaa yleistä etuaan niiden avulla ja heidän kauttaan. Pikemminkin he ovat valtion viranhaltijoita, joiden tarkoituksena on huolehtia valtion hallinnosta kansalaisyhteiskuntaa vastaan (s. 50). Näin yleinen, julkiset asiat, saavat tässä erillisen oman olemassaolon valtiossa ja sen virkamieskunnassa. Julkiset asiat ovat olemassa "itsessään" toimeenpanevan koneiston jatkuvana huolenpitona. Julkiset asiat ovat olemassa olematta todellisia yhteisiä asioita, olematta kansalaisyhteiskunnan asia. Se että julkiset asiat em. pohjalta tulevat empiirisesti yleiseksi ja saavat tämän muodon, on pelkästään muodollista ja yleisen symbolista todellistumista (s. 62). Tässä saa siis vahvistuksensa ristiriita muodollisen yleisen ja sisällöllisen yleisen välillä. Tässä on kyse vastakohtasta yleisen muotona ja yleisen sisältönä välillä (s. 65).
- 2) Hegel totesi, että jokaisella kansalaisella on mahdollisuus päästä valtion virkamieheksi ja siten yleisen luokan jäseneksi. Marx totesi

tähän (1970, 50): Se että jokaisella on mahdollisuus saavuttaa tietty etuoikeus, osoittaa vain, että häneltä käytännössä puuttuu tämä etuoikeus. Yleinen ei siis ole tässä mielessä kansalaisten todellisuutta vaan erityisen ryhmän erityinen asia, johon kaikilla sitten pitäisi olla mahdollisuus. Marxin mielestä ristiriita muodollisen yleisen ja sisällöllisen yleisen välillä voidaan ylittää vain sillä, että yleinen luokka on todella yleinen eli se on jokaisen kansalaisen luokka: luokka, jonka erityiset edut ovat yhteneviä koko yhteiskunnan edun kanssa. Marxin käsityksen mukaan työväenluokalla on tämä mahdollisuus (s. 48).

3) Hegel edellytti virkamiehen käsitteessään virkamieheltä virkaan nimitämisen eräänä keskeisenä perusteena ja virkatehtävien suorittamisessa yleisen tuntemista ja tietämistä. Tätä kehitetään sivistyksen avulla kehittämällä ajattelua ja siveellistä maailmankatsomusta. Konkreettisimmin näiden vaatimusten huomioonottaminen ilmenee vaadittaessa virkoihin erityisiä tutkintoja. Marxin mielestä on selvää, että välttämätön valtion tuntemus (valtiollinen ja yhteiskunnallinen tietous) on ehto, jota ilman henkilö valtiossa elää itseasiassa valtion ulkopuolella. Mutta tutkinto ei ole Marxin mielestä muuta kuin vapaamurariutta muistuttava riitti, joka laillisesti tunnustaa valtiokansalaisen etuoikeutetun tietämyksen. Tutkinto on erityisen tiedon byrokraattinen sakramentti, sen virallinen tunnustaminen, että maallinen muuttuu (transsubstantiaatio) pyhäksi tiedoksi. (Marx 1970, 51.)

4) Marx totesi edelleen, että kun virkamiehet saavat palkkaa valtiolta (elinikäinen virka ja eläke) joka taas takaa valtion sisäisen stabiiliisuuden, kun valtion tehtävät uskotaan ministeriölle, kun työnjaolla vielä tarkemmin määritellään tehtäväalue, jolla oikeus toimia, kun virkamies omistaa koko elämänsä virkatehtävien moitteettomaan suorittamiseen, niin tällöin valtion toimeenpano on täydellisesti irrotettu kansalaisyhteiskunnasta. Jopa siinä määrin, että kansalaisyhteiskunnan jäseniin verrattuna vain virkamiehen elämä ja olo on turvattu (Marx 1970, 52). Turvaaminen on niin täydellistä, että hierarkia suojelee virkamiestä silloin, kun hierarkia "tekee syntiä" hänen välityksellään mutta rankaisee virkamiestä vain silloin, kun tämä rikkoo hierarkiaa vastaan. Kumpi - siveellinen maailmankatsomus vai valtion vaatimukset - tässä sitten vievät voiton? Marxin vastaus oli: virkamiehelle hänen virkansa on olennaista, siinä on hänen "leipänsä ja voinsa" (s. 53).

Näin Hegelin toimeenpanovallan käsitteellinen kehittely on Marxin

näkemyksen mukaan tuottanut oikean kuvan toimeenpanovallasta byrokrati-
ana, toimeenpano byrokraattisena virkavaltaisuutena (Marx 1970, 54).
Byrokratia tässä merkityksessä merkitsee ristiriitaa muodollisen ylei-
sen ja sisällöllisen yleisen välillä: yleinen saa toimeenpanovallassa ja
virkamieskunnassa erityisen yhteiskunnasta erillään olevan yleisen luon-
teen.

Yleisen oleminen erityisenä ja siten muodollisena yleisenä ilmenee
sitten lukuisissa osatekijöissä. Ensinnäkin virkamieskunnassa, muodolli-
sen yleisen subjektina (byrokratiana), on kyse erityisestä sosiaalisesta
kerrostumasta omine erityisine etuineen. Byrokratia erityisen ja muodol-
lisen yleisen muodossa on valtion korporaatio⁹, joka erityisenä intres-
sinä taistelee kansalaisyhteiskunnan korporaatiota ja erityisetuja vas-
taan. Byrokratian ollessa valtion tietoisuus, tahto ja valta korporaati-
ona se on erityinen suljettu yhteisö valtion sisällä (Marx 1970, 46).
Byrokratiassa identiteetti valtion edun ja erityisen yksityisen päämäärän
välillä on saanut muodon, jossa valtion etu tulee erityiseksi yksityisek-
si päämääräksi toisia yksityisiä päämääriä vastaan (s. 48). Näin byrok-
ratia valtion korporaationa ja kansalaisyhteiskunnan korporaatiot ovat
toistensa edellytyksiä: esimerkiksi byrokratia erityisenä yleisenä etu-
na edellyttää - voidakseen olla olemassa - kansalaisyhteiskuntaa, jossa
vallitsee "kaikkien sota kaikkia vastaan" ja että nämä erityisedut ovat
organisoiduneet korporaatioiksi. Byrokratian erityisedun yleinen luonne
tulee siitä, että valtion virkakoneisto esiintyy tavallaan kaikkia mui-
ta kansalaisyhteiskunnan korporaatioita ja erityisetuja vastaan ja yk-
sittäiset korporaatiot taas pyrkivät käyttämään tätä koneistoa muita
korporaatioita vastaan. Byrokratia on "valtion illuusio" ja byrokraatit
ovat "valtion teologeja" (s. 48).

Toisekseen byrokratiassa toimeenpano muodollisena ja ei-yhteiskun-
nallisena yleisenä on pelkkää hallintoa eli pääasiassa ihmisten hallit-
semista (Marx 1970, 44). Toimeenpanokoneiston byrokraattinen suhde hal-
linnon kohteeseen ei ole ensi sijassa yhteiskuntaa järjestävää toimeen-
panoa - tätä estää jo byrokratia ristiriitana muodollisen ja sisällöllii-
sen yleisen edun välillä - vaan keinottelua erityisetujen välillä ja kes-
ken. Koska byrokratia on olemuksensa puolesta "valtio formalismina",
niin byrokratia on sitä myös päämääriensä suhteen (s. 46). Koska valtion
todelliset päämäärät - esimerkiksi hyvän ja oikeudenmukaisen elämän
takaaminen kansalaisille - ovat tuntemattomia kansalaisyhteiskunnan suh-

teen itsenäistyneelle valtiolle, eikä ole olemassa valtiollisia instituutioita, jotka voisivat muotoilla tai päättää valtion päämäärästä, yleisen edun konkreettisesta sisällöstä, niin byrokratia tekee omasta tarkoituksestaan valtion tarkoituksen ja siten korottaa itsensä valtion lopulliseksi tarkoitukseksi. Kun byrokratia (valtion virkamieskunta erityisenä sosiaalisena kerrostumana) näin tekee omista tarkoituksistaan valtion koko toiminnan sisällön, byrokratia joutuu ristiriitaan kaikkialla todellisten tarkoitusten kanssa (s. 47). Todelliset pyrkimykset ja tarkoitukset korvautuvat byrokraattisessa käsittelyssä keinotekoisilla, byrokratian erityisestä roolista ja intresseistä johtuvilla päämäärillä ja tarkoituksilla. Tämä prosessi ilmenee mm. siten, että virastojen pyrkimyksistä tulee valtion pyrkimyksiä, byrokratian hierarkia on myös tiedon hierarkia, jossa ylempät ja alemmat "pettävät toinen toisiaan".

Byrokratia hallintona on siis kuvitteellinen valtio (Marx 1970, 47). Byrokratia kuvitteellisena valtiona merkitsee sitä, että virkakoneiston yleinen tarkoitus on salaisuus, mysteerio. Tämän salaisuuden virkamieskunta valtion edustajana "kätkee sisäänsä" esimerkiksi hierarkian avulla ja ollen ulospäin "suljettu korporaatio" (s. 47). Byrokratia on "itsepetosta" siinä mielessä, että virkakunta sisäisesti (asemassaan ja organisaatiossaan) "kätkee" todellisen luonteensa kuvitteellisena valtiona. "Valtion tahdon" tekeminen julkiseksi tai pikemminkin yleiseksi tahdoksi on "viimeinen naula", jolla virkakoneisto "kätkee todellisen luonteensa", jolla se peittää oman salaisuutensa.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että Marxin hegel-kritiikissä byrokratia hallintona on kykenemättömyyttä käsitellä yhteiskunnan todellisia ongelmia. Todellisuus saa byrokratiassa vääristyneen luonteen, varsinkin koska virkakoneisto pitää itseään (tiedottomasti, luonteensa puolesta) valtion olemassaolona, suorastaan yksityisomaisuutenaan ja koska valtiokoneisto tarkastelee itseään suhteessa kansalaisyhteiskuntaan sitä korkeampana voimana, suorastaan yleisenä etuna kansalaisyhteiskunnan erityisetuista vastaan. Tässä perspektiivissä virkakoneisto pitää itseään koko yhteiskunnan todellisena subjektina, jolle valtio ja kansalaisyhteiskunta ovat alistettuja, jolle muu yhteiskunta esiintyy manipuloitavana objektina (Marx 1970, 48).

Kun on kysymys yksityisestä virkamiehestä, valtion päämäärästä tulee Marxin mielestä lähes väistämättä hänen yksityinen päämääränsä, mikä ilmenee sitten mm. korkeampien virkapaikkojen tavoitteluna ja uran raken-

tamisena (Marx 1970, 47). Niin kauan kuin kansalaisyhteiskunta on valtiokoneiston toiminnan kohteena, niin virkamiehen päämäärät ovat eräällä tavalla hänen ulkopuolellaan, hänen olemassaolonsa on viraston olemassaoloa. Toisaalta sitten valtio ja virastot edustavat hänelle yksityisistä materiaalisista eduista vapautettua yleistä etua. Näin valtio on yksityisen virkamiehen kaiken toiminnan päämääränä: siinä yhdistyvät niin yksityinen oma etu kuin moraalinen toimintakin, yleiseen etuun sitoutuminen. Marxin johtopäätös tästä oli, että tällöin valtio on olemassa vain monina virastomentaliteetteina joiden yhtenäisyys ja johdonmukaisuus toteutuu pelkkänä käskynalaisuutena ja äänettömänä tottelevaisuutena. Niinpä auktoriteetti on byrokratian tiedon ja olemassaolon pääperiaate ja auktoriteetin jumaloiminen on sen mielenlaatu ja mentaliteetti. Byrokraattisessa käytännössä tämä mielenlaatu toteutuu passiivisena tottelevaisuutena, uskona auktoriteettiin, luutuneen ja muodollisen käyttäytymisen mekanismina, fiksoituneina periaatteina, käsityksinä ja traditioina. (Marx 1970, 47.)

Tällä Marx halunee tuoda esiin sen, miten virkamiesluokan yleinen luonne keskeisenä osana valtiota kuvitteellisena yleisenä kertautuu väistämättä yksityisessä virkamiehessä hänen byrokraattisena tietoisuusmuotonaan. Kuten edellä todettiin, niin Hegel, Marxin mielestä, toisaalta kuvaa empiirisesti byrokratiaa sellaisena kuin se on ja toisaalta sellaisena kuin byrokratia itse ajattelee itsestään, miten se itsensä tiedostaa. Virkakoneiston käsitys valtiosta ja itsestään yleisen edun edustajana ja se, että koko muu yhteiskunta näyttää olevan tälle yleiselle edulle alistainen manipuloitava objekti, saa aikaan sen, että virkakoneisto tarjoaa todellisiin ongelmiin keinotekoisia ratkaisuja pitäen näitä ratkaisuja todellisina ja yleisen edun mukaisina. Näin tämä kuvitteellisuus ja näennäinen yleisen edun edustaminen, jota virkakoneisto pitää todellisena, vahvistaa byrokraattisen hallinnon keinotekoisuutta ja on olennainen osa illuusion säilymistä.

2.3. J.V. Snellmanin valtio-opillinen ajattelu ja virkamiesvaltion ongelma

Jo perinteinen - sinänsä kylläkin ongelmallinen - tapa tarkastella Snellmania on pitää hänen ajatteluaan Hegelin perinnön kansallisena tulkintana ja konkretisointina. Myös tässä tutkimuksessa Snellmania käytetään

välityksenä ja linkkinä yritettäessä ymmärtää kansallisen virkamiesvaltion teoreettisia ja historiallis-konkreettisia juuria.

Snellmanin kansallisen perinnön merkitys suomalaisen virkamiesvaltion (myös nykyisen) ymmärtämisen kannalta on mm. seuraavissa seikoissa: Snellman jakaa keskeisissä kysymyksissä Hegelin näkemyksen valtiosta ja siten myös politiikasta. Valtio edustaa virkamieskuntansa välityksellä yhteiskunnassa yleistä etua ja kansalaisten poliittisen toiminnan tulisi tähdätä yhteisen edun toteuttamiseen. Toiseksi Snellman pyrki kirjoituksissaan konkreettisesti soveltamaan em. periaatteita kansallisiin olosuhteisiin. Tämä taas tuottaa väistämättä eräitä vaikeuksia paljastaen samalla virkamiesvaltion käsitteeseen sisältyviä ristiriitaisuuksia. Snellman joutuu käytännön näkökulmasta tinkimään tiukasta käsitteellisestä kehittelystä ja nojautumaan enemmänkin ohjelmalliseen näkökulmaan. Virkamiesluokan yleinen luonne voi toteutua vain tietynlaisen ohjelman (sisällöllisen yleisen) välityksellä, vain jos virkamiehet toimivat yleistä edustavan ohjelman edellyttämällä tavalla. Snellmanin virkamiesluokan käsitteeseen sisältyy siis jo lähtökohdissaan ristiriitaa virkamiesluokan aseman (mitä asema käsitteellisesti ilmentää ja edellyttää) ja sen toiminnan (mitä ohjelmaa se toteuttaa) välillä. Kolmanneksi Snellman ajoittuu vaiheeseen, jolloin moderni valtio alkaa hahmottua Suomen suuriruhtinaskuntaan. Hänen tuotannossaan ajankohtaistuu virkamiesvaltion ongelma modernissa valtiossa, ja koska ongelma on ajankohtainen Snellmanille, hän joutuu sitä perustelemaan.¹⁰ Näin esimerkiksi virkamiesvaltiolle asetetut vaatimukset - mitä sen ajatellaan olevan - ovat hänen kirjoituksissaan selvästi nähtävissä. Snellmanin tutkiminen tästä perspektiivistä paljastaa välittömästi eron tarkoituksen ja toteutuneen välillä. Snellman voi siis tässäkin merkityksessä olla yhä vielä läsnä: nykyisen virkamiesvaltion kriitikkona.

2.3.1. Yleisen edun politiikan käsite Snellmanin Valtio-opissa¹¹

Hegelin ja Snellmanin valtiokäsitysten suurin ero on siinä, että Snellman hyväksyi aikakautensa romanttis-utopistista ajattelutapaa ja alkavaa ihmisen yksilöllistymiskehitystä myötäillen Rousseau'n yhteiskuntasopimuksen valtion olemuksen ilmaukseksi. Yhteiskuntasopimusteoria pakottaa Snellmanin Hegeliä voimakkaammin korostamaan yksityisen kansalaisen roolia ja merkitystä poliittisen näkökulmasta.

Tämä näkyy mm. T.H. Reinin luonnehdinnoissa Snellmanin Valtio-oppi -teoksen tarkoituksesta. Rein toteaa, että Snellmanin Valtio-oppi -teos on esitys siveellisyyden olemuksesta. Mitä sitten on siveellisyys?

Siihen kuuluu... semmoinen ihmisen tahdon laatu, että hänen toimintaansa aina määrää subjektiivinen vakaumus oikeasta, omatunto. Mutta tämä tahdon laatu ei ole riittävä; sillä vakaumuksen ominaisuus olla 'subjektiivinen' tekee sen sisällyksen enemmän tai vähemmän satunnaisuudesta riippuvaksi... Tarvitaan sen vuoksi joka tapauksessa objektiivinen, yksilön satunnaisista mielipiteistä riippumaton johde hänen toiminnalleen, johde, jonka kanssa tämän tulee olla yhtäpitävä, jotta se siveelliseltä kannalta olisi hyväksyttävä. (Rein 1928 osa I, 279.)

Snellmanin politiikan käsitteeseen kuuluu siis kaksi keskeistä vaatimusta: vaatimus siitä, että yksilön toiminnan tulee perustua subjektiiviseen vakaumukseen mutta, jotta tämä vakaumus ei olisi mielivaltainen ja satunnainen, subjektiivisen tulisi sopeutua objektiiviseen. Näin subjektiivinen ja objektiivinen yhdistyisivät siten, että subjektiivinen säilyttäisi vapautensa objektiivisessä tunnustaessaan objektiivisen välttämättömyyden.

Juuri yhteiskuntasopimusteorialla Snellman halusi osoittaa ja perustella, miten yksityistahto voi olla osa yleistähtoa samalla kun tuo yksityistahto säilyttää vapautensa, on "oma johtajansa". Snellman ei halunne käyttää yhteiskuntasopimusteoriaa valtion synnyn historiallisena selityksenä vaan hän haluaa ilmeisesti esittää vaatimuksen: vain yhteiskuntasopimusteorian pohjalta ja sen periaatteita seuraten valtio voi toteuttaa oman olemuksensa vapauden valtakuntana.¹²

Mutta kun useimmat tekevät keskenään vapaaehtoisen sopimuksen, jolla kukin puolestaan sitoutuu alistamaan tahtonsa yleiseen tahtoon, niin samalla jokainen säilyttää vapautensa, koska hänen oma tahtonsa sisältyy yleiseen, jonka laatimat lait siis ovat hänen oman tahtonsa tekoja. (Snellman 1928 osa II, 7.)

... Yksityistahto on siis vain sinänsä epävapaa: kuuluen yleistähtoon se taas on oma ohjaajansa ja on siis vapautensa säilyttänyt. (s. 8.)

Siksiäpä voikin aivan hyvin katsoa yhteiskuntasopimusta valtion yleisen luonteen ja olemuksen ilmaukseksi. (s. 8) (Alleviivaukset - KP.)

Yhteiskuntasopimus vaatii yksityistähdon yhtäpitäväksi yleistähdön kanssa ja yhtäpitävyyden tulee aina olla toteutuneena valtiossa. Toisaalta yksityistähdön vaikka yleistähdosta riippuvanakin tulee olla vapaa vapaaehtoisesta välipuheesta johtuen. Kuitenkin

Ollakseen (todella - KP) vapaa tulee siis tahdon olla järjellinen, se on: tulee tahtoa sitä, mikä itsessään on totta ja oikeata.

Itsessään eli sellaisenaan totta taas on se, mikä jokaisen järjellisen ihmisen täytyy siksi tunnustaa. (s. 9)

Näin totuus riippuu myös subjektista.

Jos nyt kukin yksityinen tahtoo ainoastaan tätä yleispäteistä, järjestälistä ja totta, niin yksityistahto on välittömästi yleistahdon kanssa yhtäpitävä. Kukin yksityistahto on niinikään silloin vapaa, sitä ei sido yleinen tahto enemmistön päätöksen muodossa, vaan se toimii ainoastaan sen mukaan, minkä se itse oivaltaa todeksi ja oikeaksi.

Valtion olemassaolo vaatii siis, että sen jäsenet ajattelevat järjellisesti ja toimivat siveellisesti. 13 (s. 9.) (Alleiviivaukset - KP.)

Valtion olemassaolo järjeställisenä instituutiona ja ennen kaikkea toimintana vaatii siis yksityistahdon järjeställisyyttä. Yksityistahdon järjeställisyys taas on johdettavissa vain objektiivisesta johteesta. Poliitikalta niin subjektiivisena kuin objektiivisenakin toimintana vaaditaan niinmuodoin sitoutumista objektiiviseen johteeseen, jotta politiikka olisi järjeställistä. Ellei tätä järjeställisyyttä ole olemassa, kukin voi tahtoa mitä tahansa, jolloin avautuu mahdollisuus kaikkien sodalle kaikkia vastaan. Sattuma ja mielivalta määrittelevät historian kulun. Toteutuu jostain sellaista, mitä kukaan ei ole tahtonut. Tällöin ihmiskunnan historia olisi luonnonhistoriaa.¹⁴

Snellmanin konkretisointi objektiivisesta johteesta, yleisen käsitteestä, on kansallishenki,¹⁵ joka on tulosta kansakunnan oman historian ja maailmanhistorian välisistä suhteista (ks. Snellman 1928 II, 11). Snellman kuitenkin totesi, ettei objektiivisen kansallishengen tietäminen yksistään riitä: henki on olemassa vain prosessina eli kehityskulussa - siihen osallistuminen on edellytyksenä kansallishengen tietämykselle. Vain prosessissa, kehityksessä, siinä mukanaollen voi saavuttaa tietämyksen siitä, mitä henki edellyttää. Tässä mielessä politiikka on Snellmanille keskeisesti toimintaa.

Valtiossa, yleisen edun luomiseen ja toteuttamiseen pyrkivässä puhtaasti poliittisessa toiminnassa, inhimillinen siveellisyys saavuttaa korkeimman ja täydellisimmän olinmuotonsa. Valtiossa ollaan välittömästi tekemisissä objektiivisen johteen kanssa - vieläpä niin, että siinä yleistä luodaan. Tämä yleisen luominen on suurinta vapautta, sillä siinä yksilö joutuu itse päättämään ja ratkaisemaan mitä yleinen edellyttää.

Valtion perustus on kansakunta ja sen henki. Poliittisesti toimiessaan ihminen tekee työtä kansakuntansa puolesta, sen omintakeisuuden, kunnian ja onnen puolesta; ja siveellinen on tämä hänen toimintansa, kun sillä toiselta puolen vaikuttimena on isänmaanrakkkaus, patriotismi, toiselta puolen objektiivisena johteena sen kansakunnan ajatustapa, tavat tai sanalla sanoen henki, jota mainittu toiminta tahtoo palvella.

Mutta mitä se todella vaatii, se täytyy toimivan itse ratkaista. Sitä ei ole edeltäpäin määrännyt mikään selittävä laki...

Eikä valtiomuodosta itsestään saada mitään ehdotonta johdetta tälle selitykselle. Saattaapa poikkeustapauksissa isänmaanrakkaus pakottaa lainkuuliaistakin kansalaista rikkomaan valtiomuotoa.

Poliittisessa toiminnassa on yksilöllä sentähden mitä suurin vapaus, samalla kuin siinä on mitä suurin edesvastuu; siinä hän saavuttaa mitä suurimman kunnian, mutta voi myös langeta mitä suurimpaan syyllisyyteen. Sen vuoksi sanotaan siveellisyyden valtiossa esiintyvän kehittyneimmässä muodossaan.

Poliittinen vapaus on kansalaisten oikeus ja valta itse ottaa osaa valtioelämään. (Rein 1928 I, 280-281.)

Snellmanilla on tässä ajatus, jonka mukaan yksilön järkevyyks mahdolistuu vasta yhteiskunnan laitosten ja tietämyksen välityksellä. Nämä ovat monituhatuotisen historiallisen kehityksen tulosta. Mutta näiden laitosten järkevyyks taas puolestaan mahdolistuu vasta, kun yksilöt toimivat järkevästi. Tässä Snellman ei tarkastele yksilöitä niinkään 'eristettyinä' atomistisina yksilöinä kuin yleisen sivistyksen kantajina eli kansalaisina.¹⁶

Näin kansalaisuus, kansalaisoikeudet ja kansalaisvelvollisuudet saavat aivan erityisen merkityksen Snellmanin ajattelussa. Hänen mielestään todellinen kansa ei voi olla suuri massa, jolla ei ole mitään tietoisuutta itsestään kansakuntana, sen enempää kuin yhteiskuntajärjestyksestä kansakunnan älynä. Tästä seuraa, että ainoastaan se osa kansaa, jolla on tämä tietoisuus, muodostaa todellisen kansakunnan. Poliittinen valtion kansalainen ei ole mikä tahansa yksityinen ihminen, joka käy silloin tällöin äänestämässä vaan todellinen kansalainen hän voi olla vain silloin, kun hän on yleisen sivistyksen kantaja - vielä niin, että hän välittää tätä sivistystä yhteiskunnalliseksi (jokapäiväiseksi) käytännöksi omalla toiminnallaan.

Snellmanin empiirinen määritelmä yleisen käsitteelle oli kansallishenki. Kansallishenki ilmaisee sen mikä yhteiskunnan kehityksessä on järkevää ja välttämätöntä. "Koska kunkin ajankohdan maailmanhistoria ei ole muuta kuin silloiset valtiot, joiden elämään menneisyys on siirtynyt samalla kun siinä piilee tulevaisuus, niin valtio on oikean aina läsnäoleva todellisuus." (Snellman 1928 II, 17.) Mutta kuten edellä jo todettiin, "oikean läsnäoleva todellisuus" ei palaudu jäännöksittä ole-massaolevaan, siihen mikä on vaan oikeaa on aina arvioitava myös suhteessa tulevaisuuteen, siihen mitä yleinen kulloinkin edellyttää. Järkevän ja välttämättömän käsittämiseen tarvitaan sivistystä ja tietoisuutta. Me olemme todellisia kansalaisia ja toteutamme todellista politiikkaa silloin, kun toteutamme toiminnassamme ja muutamme

yhteiskunnalliseksi käytännöksi yleisen sivistyksen asettamia vaatimuksia. Todellinen politiikka edellyttää siis toisaalta sivistystä, tietoa ja teoriaa: "sen ymmärtämistä mikä aikakautta myllertää", ja toisaalta jatkuvaa osallistumista (yksityisen kasvamista yleiseksi).

Tällä kaikella Snellman haluaa painottaa sitä, että ihmisen suurin tahdon vapaus sisältyy hänen mielestään poliittiseen toimintaan, valtion hyväksi suoritettavaan toimintaan, joka ei ole itseasiassa muuta kuin jokapäiväisen elämän järjestämistä. Näin silloin kun valtio ymmärretään utopistiseksi yhteiskuntasopimuksen valtioksi, valtioksi, joka toteuttaa yleistä siten, että kaikki järjelliset yksityistahdot ovat osana tuota yleistä. Kyse on siis eräästä näkökulmasta täysin yhteiskunnallistuneesta valtiosta, valtiosta, johon koko yhteiskunta sisältyy, johon koko yhteiskunta on suodattunut siten, että ristiriita yksityisen ja yleisen välillä on ylitetty. Tahdon vaputta - sitä osaa valtiosta joka ylittää olemassaolevan - tässä ilmentää se, että... "valtiossa ei tule lakia ainoastaan totella, vaan säätääkin"... (Snellman 1928 II, 177). Uuden lain säätäminen ilmentää Snellmanin mielestä tahdon vapauden tilannetta, jossa yksilön on toimittava omantuntonsa ja subjektiivisen vakaumuksensa mukaisesti. Jos tuo subjektiivinen vakaumus osoittautuu sitten käytännössä yleisen vaatimusten mukaiseksi, subjektiivisen alue on ylitetty ja yksilö on osallistunut objektiivisen toteuttamiseen. Toteutuu subjektiivisen ja objektiivisen yhdistyminen.

Ihmisen perimmäisenä tarkoituksena on olla 'ihminen'. Ihmisen tunnusmerkkinä on hänen järjellinen henkensä. Hänen tulee siis perinnä tavoitella henkensä olemusta, järkeä ja vapautta. Ja me olemme jo havainneet, että hänen toimintansa valtion hyväksi on hänen korkein vapautensa, koska hän silloin ainoastaan omasta povestaan etsii lakia tekojensa tueksi. Tämä toiminta on myös korkeinta järkeä, jos se on sopuosinnussa kansallishengen kanssa, sillä silloin ihminen suorittaa maailmanhengen tekoja. (Snellman 1928 II, 191.)

Maa~~il~~manhenki suorittaa työnsä maailmanhistoriassa meidän päätöksissämme, meidän vapaissa teoissamme. Ja juuri valtion eduksi toimiessaan ihminen täyttää tuota jaloa historian luomisen tehtävää, suorittelee maailmanhengen töitä. (s. 22.)

Vain poliittisessa toiminnassa on Snellmanin mielestä mahdollista ylittää subjektiivisen ja objektiivisen ristiriita positiivisesti. Vain siinä yksityinenkin ihminen voi todella toteuttaa subjektiivisuuttaan aidosti, ei mielivaltaisesti ja satunnaisesti vaan yhteydessä välttämättömyyteen, siihen mikä on tarpeellista, totta, yleistä. Tämä voi - ja tulee - tapahtua vapaasti: kysymys ei ole pakosta, kun ihminen ymmärtää

välttämättömyyteen piilevän järjellisyiden ja järjellisyiden ymmärtäen sitoutuu siihen vapaaehtoisesti. Vain tässä yhteydessä yksityinen ihminen voi saavuttaa tietoisuuden elämän merkityksestä, elämän kokemisen mielekkääksi ja tärkeäksi eikä satunnaiseksi ja hukkaanheitetyksi.

Subjektiivisen toteuttaminen aidosti on Snellmanin mielestä mahdollista siis vain kansalaisena.¹⁷ Subjektiiviset pyrkimykset eivät voi toteutua todella merkittävällä tavalla jokapäiväisen elämän järjestämisessä muuten kuin politiikan avulla: yksityisinä ihmisinä toimimme kansalaisyhteiskunnassa pakon ja välttämättömyyden alaisina.¹⁸

Arkitajunnassa asia ymmärretään nykyisin päinvastoin. Yksityisyyden alue nähdään vapautena. Arkielämän pakossa, joka ilmenee ennen kaikkea yhteiskunnallisena järjestyksenä, on nimittäin aukkoja kuten ammatti, työ, koulutus, ystävät, rakkaus jne., jotka mahdollistavat valintoja. Näillä on merkitystä ja ne ovat tärkeitä yksityisen ihmisen konkreettisen elämäntilanteen kannalta. Tällaiset vapauden muodot eivät kuitenkaan ulotu järjestävästi yksilöä pidemmälle.¹⁹ Toisekseen yksilö joutuu näissäkin itseasiassa toimimaan annetuissa olosuhteissa: yksilö ei itse tietoisesti luo niitä joka kerran alusta lähtien.

2.3.2. Virkamiesluokan käsite ja byrokratian mahdollisuus

Kuten edellä on todettu, valtio on Snellmanin ajattelussa eräällä tavalla 'korkeampi' instituutio kuin kansalaisyhteiskunta ja perhe, vaikka valtion olemassaolo edellyttääkin näiden olemista edeltävänä ja kasvatavana vaiheena - nekin ovat osa laajaa valtiota. Vasta varsinaisessa valtiossa ja politiikassa voi toteutua ihmisen todellinen tahdon vapaus: hän voi tietoisesti ja tahtoen luoda omaa historiaansa, erityisesti kansalaisyhteiskunnan jokapäiväisen elämäkäytännön yhteiskunnallisia riippuvuuden muotoja muuttamalla. Siis 'maailmanhenki suorittaa työnsä maailmanhistoriassa meidän päätöksissämme, meidän vapaissa teoissamme.' "Ja juuri valtion eduksi toimiessaan ihminen täyttää tuota jaloa historian luomisen tehtävää, suorittelee maailmanhengen töitä." (Snellman 1928 II, 22.) Valtion virkamies on asemansa puolesta keskimääräistä 'lähempänä' valtion tarkoituksen toteuttamista. Näin siitä syystä, että "virkamiehen toimi on, samoin kuin jokaisen muunkin, työtä hänen oman olemassaolonsa hyväksi" (s. 135). Mutta kun "muut yhteiskuntaluokat työskentelevät yleisen edun hyväksi tekemällä työtä yksityistarpeen tyy-

dyttämiseksi, ja he antavat osansa kansallisvarallisuuteenkin juuri täten, yksityisestä kädestä, niin virkamies taas työskentelee yksityistä etua varten tekemällä työtä valtion hyväksi." (s. 135.) Siten tämä kolmas yhteiskuntaluokka antaa työnsä välittömästi yleisedun hyväksi, sen toiminta on määritelmällisesti yleisempää kuin muiden yhteiskuntaluokkien. Samalla toteutuu tämänkin luokan kohdalla subjektiivisen ja objektiivisen yhdistyminen, mitään ylittämätöntä ristiriitaa ei jää voimaan.

Politiikalle tahdon vapautena oli kuitenkin olemassa Snellmanin mielestä vapautta velvoittava objektiivinen johde. Hänellä tämä johde oli kansakunnan siveellinen sivistys, kansallishenki, jolla puolestaan oli objektiivinen johteensa maailmanhengessä ja maailmanhistoriassa. Kansakunnan sivistys ja siveellinen henki ilmeni sitten kansakunnan lainlaadinnassa. "Säädännäinen laki, yleisimmin määriteltynä, on kansakunnan tietoisuus omasta tavastaan." (Snellman 1928 II, 11.) "Täten laki aina samalla on kansallishengen ilmaus sekä sen kehitystä ohjaava sääntö. Se ilmaisee, mitä ainakin kansakunnan parhailla on tapana ja minkä muiden mielestä pitäisi olla tapana." "Siksipä onkin täysi syy sanoa, että jokaisen lain perimmäisenä tarkoituksena on itsensä tarpeettomaksi tekeminen." (Snellman 1928 II, 16.) (Alleiviivaus - KP.) Sitä mukaa kuin laki näin tekee itsensä tarpeettomaksi, sen tarkoittama sisältö toteuttaa itse itsensä, kun kansalaiset kokevat sen oikeaksi ja elävät sen mukaan. Täten vähenee myös ulkoisen valvonnan tarve ja merkitys, ja yhteiskunnallisen elämän itsesäätely vahvistuu. Mutta niin kauan kuin näin ei ole, ... "valtion tulee ohjata muutkin jäsenensä, ne joissa oikea ei ole vielä päässyt tavaksi, ja etenkin kukin uusi sukupolvi siveellisyyteen. Mutta silloin valtio onkin omana tarkoituksenaan, sillä siinä kehitystapahtumuksessa se toteuttaa oman olemuksensa." (s. 189-190.) Tässä prosessissa valtion virkamies edustaa Snellmanin mielestä lakia, lain valtaa ja sitä kautta valtion todellista olemusta. "Se valta, jota hallituksen toimeenpanevana tulee edustaa, on lain valta; sen tulee tätä valtaa edustaa vielä ollen lainsäädännässään osallisena, sen tulee ylläpitää voimassa olevan lain oikeutta päivän yleisen mielipiteen uudistuspuuhia vastaan, kunnes on selvää, että tämä mielipide todella panee entisen tilalle kansallishengen uuden ilmauksen." (s. 248.) Näin virkamieskin on valtion edustajana (palvelija hänestä tulee vasta Max Weberin byrokratian idealiteettipöytä), yleisen valvojana tietyllä tapaa kansalaisyhteiskuntaa ja yksityisiä ihmisiä ylempänä.

Kuitenkaan tämä ylemmyys ei saa Snellmanin mielestä olla omavaltaisuutta, sillä omavaltaisuus virkamiesten puolelta on byrokratiaa (Snellman 1928 II, 262). Virkamieskin, kuten kuka tahansa kansalainen, on toiminnassaan sidottu objektiiviseen johteeseen, kansallishengen asettamiin vaatimuksiin. Siinä suhteessa virkamiehen ja yksityisten kansalaisten toiminnan tulisi olla yhdensuuntaisia.²⁰ Mitään voittamatonta ristiriitaa ei Snellmanin mielestä vallitse tässäkään suhteessa. Tämä pätee myös alempien virkamiesten ylempien tottelemiseen. Totteleminen ja kuri eivät tämän ajattelutavan mukaan ole välttämättä ulkoista pakkoa. Kurinalaisuus voi toteutua vapaasti.

Kun alempi virkamies toimeenpanee hallituksen käskyjä, sotamies tottelee päällikköänsä, ei heitä sido ainoastaan tuo käsky, vaan heidän intonsa, toimeliaisuutensa tai urhoollisuutensa edellyttävät, että heissä elää isänmaallisuus, ja se tapa, jolla he tehtävänsä suorittavat, edellyttää, että he tuntevat, mitä yleinen mielipide heiltä vaatii. (Snellman 1928 II, 180.)

Virkamiehen toiminta on siis siveellistä silloin, kun hän toimii subjektiivisen vakauksen pohjalta ja kun tuo subjektiivisuus ei ole satunnaista ja mielivaltaista vaan seuraa objektiivisuutta, sitä mitä kansallishenki vaatii. Tämä objektiivisuus ei ole olemassa valmiina vaan se tulee esiin prosessissa ja objektiivisen tiedostaminen, sen mitä kansallishenki vaatii, edellyttää sivistystä. Näin myös virkamiehen rooli ja toiminta edellyttävät yleisinhimillistä sivistystä.

Virkamiehen roolin ja kansalaisen roolin välillä ei ole mitään ylittämätöntä ristiriitaa, koska molemmat voidaan suhteuttaa samaan objektiivisuuteen, molemmille on olemassa sama objektiivinen johde. Mutta kun lähdetään etujen samantarvoisuudesta ja pluralismista, kun minkäänlaista objektiivista johdetta ei ole olemassa, tämä luonnollinen yhteys katkeaa: virkamiehelle ja kansalaiselle ei ole olemassa yhtäläisesti sitovaa objektiivista johdetta. Tästä johtuvat vaikeudet (esimerkiksi intressien erilaisuus) virkamiehen toiminnalle ja roolille sivuutetaan usein sitten sillä, että virkamiesten toiminnasta karsitaan mm. subjektiiviset vakaukset ja toiminta määritellään yksinomaan jo tehtyjen päätösten toteuttamiseksi. Tätä kautta omalta osaltaan vahvistuu mahdollisuus hallinnosta pelkkanä tekniikkana. Tätä kehitystendenssiä Hegel ja Snellman pitivät itseasiassa byrokratiaa lisäävänä mahdollisuutena. Snellman siis määritteli Hegelin tavoin virkamiesluokan valtion subjektina yleisen edun edustajaksi suhteessa yhteiskuntaan. Hän joutui kuitenkin tinkimään käsitteen periaatteesta ainakin kolmessa tapauksessa: 1) Snellman joutui

määrittelemään virkamiesluokan muita kansalaisyhteiskunnan luokkia yleisemmäksi ja poliittisemmäksi luokaksi eli valtion erillisuus jää voimaan. Juuri tuo erillisuus kansalaisyhteiskunnasta onkin yleisenä olemisen edellytys. 2) Snellman joutui konkreettisesti kritisoimaan Suomen Suuriruhtinaskunnan virkamiehistöä uuden sivistyksen näkökulmasta eli ohjelmalliselta pohjalta. Pelkkä virkamiesluokan asema ei riitä yleisen edustamiseksi vaan tärkeämmäksi tulee toiminnan sisältö. Toiminnan sisältöä Snellman arvioi sitten kansan tarpeiden näkökulmasta, virkamies on kansan palvelija (tämä yleisen edellytyksenä). 3) Byrokratian käsite viittaa Snellmanilla näin ollen ristiriitaan valtion ja kansalaisyhteiskunnan tarpeiden välillä.

Analysoidessaan kansalaisyhteiskunnan luokkia Snellman totesi, että kansalaisyhteiskunnan "kolmannen yhteiskuntaluokan muodostavat ne, jotka suoranaisesti työskentelevät yleistä hyvää varten, valtion hallituksen ja puolustuksen hyväksi, yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämiseksi ja kansakunnan sivistämiseksi, nimittäin valtion virkamiesluokka" (Snellman 1928 II, 115). Näistä tehtävistä suoriutuminen edellyttää ja saa aikaan Snellmanin mielestä tarvetta sivistyksen saavuttamiseen.

Tässä on syytä kiinnittää huomio erääseen Snellmanin ajattelun keskeiseen ristiriitaan: nimittäin ristiriitaan yksityisen ihmisen ja kansalaisen roolin välillä, jota esimerkiksi Snellmaninkaan teoria ei kykene tyydyttävästi ratkaisemaan. Edellä on painotettu sitä, että Snellman käytti valtion käsitettä kahdessa merkityksessä. Tätä merkitysjakoa seuraten valtio esiintyy sekä ihmisten välisten suhteiden järjestäjänä - lähinnä siten että lait päätetään valtiossa - että määrääjänä, koska siveellisyys kansalaisyhteiskunnassa on lain kunnioittamista ja noudattamista. Viime mainitussa tapauksessakaan ei välttämättä kuitenkaan ole kyse väkivaltaisesta pakosta vaan pakkokin voi olla vapautta Snellmanin mielestä, kun välttämättömyys tunnustetaan. Näin silloin kun yksityistahto sitoutuu alistumaan yleiseen tahtoon sillä edellytyksellä, että tuo yksityistahto sisältyy yleiseen eli että valtiossa synnytyt lait ovat hänen oman tahtonsa tekoja. Kuitenkin, jotta tuo tahto olisi todella sisällöltään vapaa, tulisi yksityistahdon olla järjellinen: tulee tahtoa sitä mikä itsessään on totta ja oikeata. Näin valtion olemassaolo järjellisenä instituutiona (ihmisten välisten suhteiden järjestäjänä ja määrääjänä) edellyttää, että ihmiset kansalaisina ajattelevat järjellisesti ja toimivat siveellisesti, vaikkakin yksityisinä ihmisinä ajavat

omaa etuaan kansalaisyhteiskunnallisessa toiminnassa.

Sivistys on Snellmanin mielestä keskeinen käsite ja prosessi, jonka avulla yksityistä etuaan tavoitteleva ihminen voi kasvaa yhteisen edun tiedostavaksi kansalaiseksi. Tämän vuoksi onkin tärkeää konkreettisenmin tarkastella, mitä Snellmanin sivistyksen käsite merkitsi politiikan varsinaisessa kohteessa, ihmisten jokapäiväisessä elämäkäytännössä. Minkä luontoista oli Snellmanin yhteiskunnallinen sivistys ja arkielämän filosofia? Ensinnäkin on todettava, että Snellmanin kansalaisyhteiskunta on varsin idyllinen: siinä ei ole havaittavissa sovittamattomia ristiriitoja, kansalaisyhteiskunnan luokat ovat pikemminkin toisiaan täydentäviä kuin keskenään kamppailevia. Toisaalta kansalaisyhteiskunnalliseen toimintaan kuitenkin sisältyy ristiriitoja mutta ne voidaan sovittaa ja, mikä vielä merkityksellisempää Snellmanin politiikan käsitteen kannalta, sovittaminen on sivistyksen tehtävä. Tämä on selkeästi osoitettavissa esimerkiksi kohdassa, jossa Snellman käsittelee köyhyyden ongelmaa kansalaisyhteiskunnallisen toiminnan seurauksena.

... Varallisuus joutuu... kasaantumaan verraten harvan henkilön käsiin, eikä voida nähdä juuri mitään keskittietä ylellisen rikkauden ja äärimmäisen köyhyyden tai korkeintaan sellaisen olotilan välillä, missä varat nipin napin riittävät kunkin päivän tarpeisiin. (Snellman 1928 II, 123.)

Kuta enemmän elinkeinovapaus synnyttää erilaisuutta varallisuudessa ja aineellisessa hyvinvoinnissa, sitä tarpeellisemmaksi käy tuon erilaisuuden tasoittaminen sivistyksellä. Tällä tavoin voidaankin varakkaan omaisuutta oikeudenmukaisemmin jakaa huono-osaisemmalle. Varakkaan luokan oma etukin vaatii sivistyksen avulla kehittämään paljostossa sitä lainkuuliaisuutta, jota ilman edellisellä ei ole turvallisuutta lainkaan, koskapa juuri hyvinvoinnin erilaisuus varsin helposti houkuttelee jälkimmäistä käyttämään voimaan perustuvaa oikeutta. (s. 139; ks. myös s. 123-125 ja 127.)

Ongelmana on tuo Snellmaninkin toteama ihmisen kaksinainen rooli: kansalaisyhteiskunnassa toiminnan päämääränä on oma etu, joka saattaa edellyttää toisen ihmisen hyväksikäyttöä esimerkiksi siten, että rikkaus tuottaa aina ja yhä uudelleen oman vastakohtansa eli köyhyyden. Valtiossa kansalaisena toimiessaan tuon saman yksilön tulisi toimia yleinen ja yhteinen etu päämääränään. Miten yksi ja sama ihminen voi toimia kahdessa näin erilaisessa roolissa? Entä mitkä ovat huono-osaisen edellytykset ja halu alistua tuohon yleiseen, joka yleisenä näyttää edellyttävän hänen ja hänen kanssaveljiensä ja -sisariensä köyhyyttä? Yleisen edun politiikan käsitteen murtuminen jo osaltaan todistaneekin edellä mainitun kaltaisen välittymisen mahdottomuuden. Tämä mahdottomuus 'lipsahtaa virhesuorituksena' myös Snellmanin omiin muotoiluihin. Toteaahan hän esimerkiksi

em. lainauksessa, että varakkaan sivistyksen pohjalta tapahtuva huono-osaisten auttaminen toteutuukin itseasiassa hänen oman turvallisuutensa ja etujensa takaamiseksi. Mutta ajateltaessa huono-osaista, niin eikö hänen kohdallaan juuri vallitsekin ja jää voimaan ero yksityisen ihmisen (hänen konkreettiset tarpeensa) ja kansalaisen (yleinen etu, joka jättää voimaan hänen yksityisen ihmisen asemansa) välillä. Toinen myönnytys, jonka Snellman siis joutui tähän suuntaan tekemään, on yhden kansalaisyhteiskunnan luokan, valtion virkamiesluokan, määrittäminen muita yleisemmäksi ja poliittisemmäksi luokaksi. Näin hän itseasiassa joutuu määrittämään valtion erääksi keskeiseksi sivistyksen subjektiksi.

Miten sitten on ymmärrettävissä Snellmanin Suomen virkamiehistöön kohdistama ankara kritiikki, joka on jo nähtävissä esimerkiksi hänen kirjoituksessaan Yliopistollisesta opiskelusta (Snellman 1932 osa I)? Tätä ei voida ymmärtää muuten kuin että Snellman suhteutti virkamieskunnan toimintaa, mitä siltä edellytettiin, toisenlaisiin uusiin tehtäviin. Kyse oli toisenlaisesta yhteiskunnallisesta ohjelmasta. Näistä uusista vaatimuksista käsin Snellman sitten kritikoi suomalaisen virkamieskunnan laatua.

Snellman totesi Valtio-opissaan, miten virkamiesluokan erityisenä pyrkimyksenä on yleisen toteuttaminen, toimiminen yleistä hyvää varten. Toisaalta Snellman joutui kuitenkin toteamaan, ettei virkamiehistö todellisuudessa Suomen Suuriruhtinaskunnassa täytä edellä esitettyä yhteisen hyvän toteuttamisen vaatimusta. Snellman toteaa tästä kirjeessään Fr. Cygnaeukselle (Snellman 1931 osa XII, 133-135):

"Katso ympärillesi ja näet, kenen hallitsevan maaseudun aineellinen kurjuus saattaa helytmään tai kuka yliopistomies hetkistäkään vaivaa päättään suomalaisen rahvaan sivistyksen vuoksi. Minä en puhu siitä legiosta, jolla ei ole omaatuntoa valitessaan isänmaan ja paikkojen, rintamerkkien ym. välillä." Ruotsalaiset aatelisherrat eivät Snellmanin mielestä kyenneet puolustamaan suomalaisten etuja tsaarivallan harjoittamaa sortoa vastaan, sillä "siitä tuli virkamiesaristokratia, joka matelee ja sortaa kansaa." Oikeiden isänmaanystävien tulee nousta kansan keskuudessa, sanoi Snellman, mutta "yhteisen kansan on pitkäallinen sorto saanut vain kääntymään sisäänpäin. Se saattaa kenties moittia nimismiestä ja pappia - mutta maaherra on sille jo pieni jumala ja senaattori non plus ultra. Mitään, joka olisi mahdollisesti parempaa, se tuskin koskaan on ajatellut."

Snellman puhui kahdesta voimasta, jotka suomalaisen kansallisuusliikkeen olisi otettava huomioon: yhtäältä ruotsalainen virkamiesaatelisto, jonka etuihin kuului pitää voimassa säätyetuoikeudet ja ruotsin kielen ja kulttuurin hegemonia-asema, sekä toisaalta tsarismen poliittinen valtiovalta.

Mitä tässä tilanteessa voitiin tehdä? Snellman esittää poliittisena ohjelmanaan valistuneen yleisen mielipiteen luomista ja herättämistä ja tämän mukana suomalaisen sivistyneistön luomista. Snellman esitti mm. väitteen: "Suomi ei voi mitään väkivalloin, sivistyksen voima on sen ainoa pelastus". Ketkä olisivat sitten tuon uuden sivistyksen, uuden yhteiskunnallisen ohjelman subjekteina? Snellman piti aatelista tsaarivallan edessä matelevana epäpatrioottisena säätynä. Siksi hän katsoi, että kansankäsitteeseen kuuluvat vain talonpojat ja kaupunkiporvaristo ja vain heihin suomalainen kansallisuusliike saattoikin hänen käsityksensä mukaan nojautua (ks. Snellman 1929 osa III, 411).

Uuden kansallis-sosiaalisen ohjelman toteuttamisen kannalta keskeisessä asemassa oli siis sivistys. Olemassaoleva sisistyneistö oli 'ruotsalaista' virkamiehistöä. Näin ollen oli luotava myös uusi sivistyneistö. Niinpä Snellman pyrki esimerkiksi Saimallaan vaikuttamaan ennen kaikkea ylioppilasnuorison:

On tosin niitä, jotka pitävät yliopistoakin kouluna, missä saavutetaan virka ja elatus, sekä kehoittavat ylioppilasta jouduttamaan virkatutkintoa ja lyhentämään akateemista oppiaikaa niin paljon kuin suinkin mahdollista. He karttavat innostusta kuin ruttoa. He eivät tunne suuria miehiä, vaan kunniamerkkejä... Mutta vaikka semmoisia ääniä paljon kuullaan, ei sittenkään ole menettänyt pätevyyttensä väite, että kaiken kasvatuksen ja opetuksen tulee tähdätä vain näiden suurten miesten kehittämiseen, että sen, jos minkään tulee tähdätä korkeimpaan. (Snellman 1928 osa IV, 466.)

Se ajatus, että yliopiston, ja varsinkin sen nuorison, tuli ryhtyä toimimaan, ottamaan osaa ja vaikuttamaan yleisiin asioihin, sellaisiin jotka eivät mitenkään kuuluneet opintoihin, virkauraan taikka tieteisiin-kään, se ajatus oli uusi ja suorastaan mullistava. (Klinge 1967 osa I, 106.)

Tarkoituksena oli luoda sellainen uusi sivistyneistö, valistunut kansalaisjoukko, joka ottaa kantaa ja puuttuu sellaisiinkin asioihin, jotka eivät kuulu tälle tai tuolle henkilölle pappina tai virkamiehenä, vaan kansalaisena.

Uuden sivistyksen asettamat vaatimukset edellyttivät uutta virkamieskuntaa ja virkamiehistöltä uudenlaista asennetta kansaan.

Virka ja palkka ei ole olemassa tuomarin, vaan kansan tähden. Mitä kansan menestys vaatii ja mitä hän kykenee aikaansaamaan, vaikkapa voimiaan äärimmillen ponnistaen - se on yksinkertaisesti hänen tehtävänsä, ja hän käsittää huonosti oikean ja väärän, jollei hän tunnusta sitä veivollisuudekseen. (Snellman 1931 osa XI, 288.)

Virka ja palkka ovat olemassa vain kansan tähden. Virkamiehen toiminnan on lähdettävä siitä, mitä kansan menestys vaatii. Ongelman tässä muodostaa virkamiehen roolia ja toimintaa ajatellen se, miten virkamies kykenee

näkemään ja toimimaan sen mukaisesti "mitä kansan menestys vaatii". Yleisesti ottaen tältä toiminnalta edellytetään kahta asiaa: ensinnäkin näkemystä siitä mitä kansan menestys vaatii, ja toiseksi toimintaa tämän näkemyksen mukaisesti. Jokaisen ihmisen pitäisi olla ehyt, julkisessa asemassaan sama kuin vakaumuksessaan. Snellman voi vaatia tätä siltä pohjalta, että hänen mielestään on ideaalisesti olemassa yksi totuus, jota kaikkien ihmisten tulisi kaikessa toiminnassaan tavoitella.

Nyt voidaan tehdä yhteenveto Snellmanin näkemyksestä koskien byrokratian mahdollisuutta. Snellmanin eräänlaisena esioletuksena virkamiesten toimintaa ajatellen oli se, että kyse on valtiollis-poliittisesta toiminnasta. Tällaisessa toiminnassa on kyse perimmiltään tahdon vapaudesta: yleisen pohtimisesta, johon varsinkin ylemmät virkamiehet joutuvat osallistumaan, koska varsinaisia politiikan ammattilaisia ei ole vielä syntynyt, ja yhteiskunnallisten suhteiden ja riippuvuusmuotojen järkipäisestä järjestämisestä yleisen vaatimusten mukaan. Koska kyse on tahdon vapauden periaatteen mahdollisimman pitkälle vietävästä toteutuksesta, virkamieskunnan perimmäisenä tarkoituksena on tehdä itsensä koko ajan tarpeettomaksi erillisenä virkaroolina. Kuten "jokaisen lain perimmäisenä tarkoituksena on itsensä tarpeettomaksi tekeminen", niin virkamies tekee itsensä tarpeettomaksi ko. erityisessä tehtävässä, kun kansakunta on omaksunut lain omaksi tavakseen. Niin kauan kuin tämä ei vielä ole toteutunut, virkamiesten tehtävänä on kasvattaa niitä, jotka eivät vielä ole omaksuneet sitä, mikä on jo "kansakunnan parhailla tapana". Mutta jos laki ei ilmaisekaan todella yleistä, kansallishengen todellisia vaatimuksia eikä laki siten tule hyväksytyksi ja vallitsevaksi kansalaisten elämässä, seurauksena on - jos virkamiehistö kuitenkin itsepintaisesti pyrkii ko. lakia toteuttamaan - virkakoneiston pysyminen kansalaisten elämästä ja mielipiteistä erillään olevana toiminnan sisältönä ja muotona. Toiminnan sisältö ja muoto saa tällöin kansalaisten näkökulmasta usein pakotuksen luonteen. Kaiken kaikkiaan tavoitteena tulee Snellmanin mielestä olla vapaan tahdon mahdollisimman suuri itseliikunta. Liiallinen hallinnoiminen, pienimpienkin yksityiskohtien määrääminen ja säätäminen merkitsee inhimillisen kyvyn ja inhimillisen vapauden halveksimista. ... Kun useimpien ihmisten elämä säännöstellään ulkoapäin yleisen normin mukaan, muuttuu yhteiskunnallinen järjestys raskaaksi taakaksi. (Snellman 1929 osa V, 69.)

Politiikka vapaan tahdon itseliikuntana - kun tavoitteena on yleisen käsittäminen - asettaa myös vaatimuksia virkamiesten ajattelutavalle

ja koulutukselle. Vapaa tahto ja sen jatkuva liike edellyttää käsitystä siitä, mikä kulloistakin "aikakautta myllertää". On ymmärrettävä jotakin menneisyydestä, nykyisyydestä ja tulevaisuudesta.

On tosin esimerkkejä myös siviilivirkamiehiä varten perustetuista erikoiskouluista. ...Me puolestamme pidämme niitä hylättävinä. Jos näet onkin havaittu niiden valmistavan hyviä virkamiehiä totuttua tapaa varten, ei kuitenkaan tiedetä, että ne olisivat luoneet kykyjä ja luonteita.

...Yleinen humaninen sivistys toimii tämän päämäärän hyväksi paremmin kuin jossakin erikoiskoulussa annettu erityinen virkamiessivistys. Tätä yleistä äylyllistä sivistystä on tieteellinen sivistys yleensä; ja myöntää täytynee, että sillä on myös sama kyky kehittää jonkinlaista korkeampaa ymmärryksen toimintaa virkamieheen kuin varsinaiseen tiedemieheen. (Snellman 1929 V, 70.)

Mikäli virkamieheltä puuttuvat kyky ja halu rakastaa kansaa ja tältä perustalta nouseva tarve ymmärtää kansakunnan siveellisen sivistyksen asettamia vaatimuksia, ei ole epäilystäkään, etteikö tuon virkamiehen käytännöllinen toiminta olisi epäonnistunutta. Tästä kehittyvä ero kansakunnan objektiivisten vaatimusten ja virkamiehen puhtaasti subjektiivisen ajattelu- ja toimintatavan välille on nähdäkseni Snellmanin byrokraatiakäsityksen ydin.

Tietoihin ja oivallukseen katsoen voidaan näet erottaa toisistaan kelvottomat ja kelvolliset virkamiehet sanomalla, että kelvollisia ovat ne, jotka eivät koskaan katso olevansa täysin oppineita, vaan aina pyrkivät lisäämään tietojansa, kelvottomia ne, jotka eivät milloinkaan pääse tutkintotietoja kauemmaksi. Ja viimeksimainittujen kelvottomuutta lisää vielä se, että heidän tutkintotietonsa unohtuvat vuosien varrella - kuten ainakin se, joka ei edisty, tiedossa tai hyveessä, auttamattomasti taantuu. Nykyaikaisissa valtioissa on käynyt välttämättömäksi, että melkoinen osa yliopisto-opinnoista tarkoittaa virkamieskasvatusta eikä yksinomaan tieteitten vaurastuttamista. Mutta milloinkaan ei ole ollut välttämätöntä eikä milloinkaan tule välttämättömäksi, että opintojen tieteellisyys uhrataan suostumalla noiden laajempien muistitietojen vaatimukseen, joita muka pitäisi yliopistosta viedä mukanaan. Jos virkamiehen käytännöllinen toiminta käsitetään niin altaaksi, että se merkitsee ainoastaan yliopistossa kerätyn tietovaraston käyttämistä, jollei itse käytäntö mitenkään kehoita käyttämään opintoaikana saavutettua kykyä enempien tietojen hankkimiseen ja oman periaatteisiin pohjautuvan mielipiteen vakaannuttamiseen esiintyvissä kysymyksissä, niin ei tosiaankaan ole kovin ihmeteltävää, että tämä täytännöllinen toiminta osoitautuu huonoksi. (Snellman V, 73.)

2.4. Yhteenveto yleisen edun politiikan käsitteestä ja byrokratian paradigmasta siinä

Yleisen edun politiikassa todellisella politiikalla ei tarkoiteta pieniä ja pian ohimeneviä puolueriitoja vaan koko kansan itsenäisyys-,

vapaus- ja edistyspyrkimyksiä (ks. Snellman 1932 osa VIII, 35-36). Puhuttaessa koko kansasta oletettiin, että yleinen voi muodostua myös todella yhteiseksi eli ettei ole olemassa sovittamattomia erityisetuja. Poliitika voi rakentua aktiivisen kokonaisuuden varaan.

Poliitikalle valtiollisena toimintana on olemassa ja löydettävissä objektiivinen peruste, johde, joka on subjektia velvoittava. Kun puhutaan koko kansan etupyrkimyksistä, niin tuo termi koko viittaa yleisen edun käsitteeseen. Yleinen on abstraktisti ilmaisten se, mikä on järkevää ja välttämätöntä historiassa. Järkevä ja välttämätön edustaa objektiivisuutta historiassa, ja tämä objektiivisuus on myös subjektia velvoittava.

Hegel asettaa objektiivisesta lähtevää puolueellista, puoluekantaista suhdetta vastaan subjektin mielivallan, 'subjektiivisen puolueellisuuden'. Hän erottaa näin ollen toisistaan henkilökohtaiset ja sosiaaliset intressit. Tosi tiedemies on aina kaikkien henkilökohtaisten intressien yläpuolella; hän luopuu niistä, lyö ne laimin asian etujen vuoksi. Mutta juuri sama tiedemies ei voi eikä itse asiassa halua olla sosiaalisten intressien yläpuolella: hän antaa tietoisesti niiden ohjata itseään siinä määrin kuin hän tiedostaa ne, tunnustaa ne välttämättömiksi. (Oizerman 1977, 275.)

Objektiivisen johteen perustelu menneisyyden, nykyisyyden ja tulevaisuuden huomioonottaen ja yleisen asettamien välttämättömyksien, siis sen minkä subjekti tuntee ja tunnustaa välttämättömäksi, toteuttaminen on politiikan tieteellisyyttä, joka taas Snellmanin mielestä edellyttää sivistystä.

Yleisen edun politiikan käsitteen mukaisesti poliittinen toiminta ei ole vain yksi toiminnan muoto muiden joukossa vaan politiikassa, todellisena kansalaisena toimiessaan, yksilö voi toteuttaa korkeinta ihmisyytään ja suurinta vapauttaan: "suoritella maailmanhengen töitä" eli luoda tietoisesti omaa historiaansa. Tässä merkityksessä yleiseen etuun tähtäävän politiikan avulla yhteiskunnan ja valtion välinen ero ajatellaan ylitettävän. Valtio itsessään jo edustaa järjellisenä instituutiona edellä mainitun idean todellistumaa, jonka toiminnallisena huipentumana on siten eettisen valtion idea.

Yksi keskeisimmistä järjellisen valtion subjekteista on Hegelin ja Snellmanin mielestä virkamiesluokka. Silloin kun se toimii Hegelin termein ilmaistuna käsitetään vastaavasti, byrokratian ongelmaa ei pitäisi syntyä. Kuitenkin jo Snellmanilla ajankohtaistui käytännön perspektiivistä virkamiesluokan käsitettään vastaamattomuus muun muassa siten, että hän joutui määrittelemään virkamiesluokan kansan palvelijaksi.

Virkamiehen toiminnan, ollakseen todella yleisen edun mukaista, täytyy toteuttaa sitä, mitä todellinen kansa edellyttää.²¹ Tämä oli mahdollista Snellmanin ajattelussa lähinnä siitä syystä, että hänellä oli varsin idyllinen kuva kansalaisyhteiskunnan toiminnasta. Kansalaisyhteiskunnan luokat ovat enemmänkin toisiaan täydentäviä kuin toisiaan vastaan kamppailevia. Lisäksi on otettava huomioon hänen kansalaisen käsitteensä: varsinaiseksi kansalaiseksi kelpaa vain mies, joka on kyennyt osoittamaan riittävällä omaisuudellaan itsenäisyytensä ja riippumattomuutensa toisista. Vain tällainen henkilö voi olla itseään määrävä yksilö. Marx taas pyrki Hegelin Oikeuden filosofian tekstikriittisellä analyysillä osoittamaan, että virkamiesluokan määrittely yleisen edun edustajaksi yhteiskunnassa on vain näennäisen yleisen edustamista. Juuri tämä yleisen edustaminen näennäisesti ja keinotekoisesti on Marxin mielestä byrokratian yleinen edellytys.

2.5. Ekskurssi virkamieskunnan asemaan 1800-luvun Suomessa

Valtiollisen esivallan vallankäyttöoikeus on vanhaa perua länsimaisessa sivilisaatiossa. Todetaanhan jo Raamatussakin, että esivalta on Jumalan asettama:²²

Olkaa alamaisia kaikelle inhimilliselle järjestysvallalle Herran tähden, olipa se sitten kuningas, joka on ylin, tai hänen käskynhaltijansa, jotka hän on lähettänyt pahaan tekeville rangaistukseksi, mutta hyvää tekeville kiitokseksi. (1. Piet. 2:13-14.)

Palvelijat, olkaa kaikella pelolla isännille alamaiset, ei ainoastaan hyvälle ja lempeille, vaan nurjillekin. (1. Piet. 2:18.)

Ennen kuin tuo siviilisaatio saavuttaa pohjolan, historian jaksottelu on edennyt tavallaan kolmivaiheisesti. Germaanisen oikeuden "varhaisimpana kehityskautena, kun heimojen yläpuolelle ei vielä ollut muodostunut varsinaista valtiovaltaa, hoidettiin julkiset tehtävät yhteisvoimin ilman erityisiä niitä varten muodostettuja elimiä" (Rytkölä 1948, 36). Näin varhaisempi Ruotsi-Suomen oikeuskaan ei tuntenut erityisiä valtion virkoja ja virkamiehiä. Hallinnollisia asioita, samoin kuin oikeusasioita-kin, hoidettiin yhteisesti käräjillä (s. 38).

Myöhemmällä kehityskaudella, kun heimot alistettiin yhteisen hallitsijan vallan alaiseksi, hallitsija käytti esiintyvien julkisten tehtävien suorittamisessa apunaan yksityisiä käskyläisiään tai seurueensa jäseniä taikka muita hänen luottamustaan nauttavia henkilöitä. Hallitusvallalla oli kuitenkin henkilökohtainen luonne. Hallitusvalta rummiillistui hallitsijan henkilössä, hän käytti hallitusvaltaa henkilökohtaisesti. Myös

hallintotehtävien suorittaminen lankesi näin ollen yhteen hallitsijan henkilökohtaisen palvelemisen kanssa. (S. 37.)

Niinpä esimerkiksi Ruotsi-Suomessa kuninkaan vallan aikana virat olivat kuninkaan eikä valtion. Vasta myöhemmin - modernin valtion syntyprosessissa - "vähitellen viroista kuninkaan palveluksessa muodostui, kuten Keski-Euroopassakin, valtion virkoja" (s. 38).

Feodaalisessa kanssakäymisessä esivallan valtaoikeudet tulivat ilmi feodaalisissa ihmisten välisissä suhteissa. Tuossa yhteiskunnassa maatalous oli tuottavan työn perusta. Tuotantonsa ylijäämän talonpojat joutuivat luovuttamaan maatalouden yläluokalle. Ruotsi-Suomessa tämä toteutui ennen kaikkea yläluokkaa edustavan valtion kautta. Näin valtiolla ja virka-aatelilla valtiona oli erittäin keskeinen asema ja merkitys tässä luovutusprosessissa - jopa siinä määrin, että Ruotsin yhteydessä käytetään usein ilmausta "valtiofeodalismi".²³ (Ks. esimerkiksi Andersson 1975, 178-181; Rytkölä 1948, 40-44; Gronow ym. 1977, 92-99; Englannin ja Ruotsin vertailua ks. Dyson 1980, 42-44.)

2.5.1. Virkamiesvaltio ja yhteiskunnallisen johtajuuden mahdollisuus ylhäältäpäin: Venäjän esimerkki

Edellä on jo useissa yhteyksissä viitattu Hegelin ja Snellmanin näkemyksiin ylemmän virkamieskunnan erityisestä merkityksestä yleisen edun ylläpitäjänä yhteiskunnassa. Heidän ajattelussaan valtion ja virkamieskunnan valtion edustajana tuli enemmänkin johtaa kuin varsinaisesti hallita yhteiskuntaa eli hallitsemisen tuli toteutua johtajuutena eikä pelkkänä pakkona. Näin valtiolla ja virkamieskunnalla oli varsin keskeinen valtiollis-poliittinen rooli suhteessa yhteiskuntaan - jopa siinä määrin, että valtio ja virkamieskunta voi joissakin tilanteissa toimia kehityksen subjektina.

Mielenkiintoinen kuvauksen väline tässä suhteessa on Antonio Gramscin käyttämä "passiivisen vallankumouksen" -käsite. Tällä käsitteellä Gramsci kuvaa yleisesti tilannetta, jossa kulloinkin hallitsevan luokan yhteiskunnallisen johtajuuden ainekset ehtyvät seurauksella, että sille riittää pelkkä etujen toteutuminen (... "they wanted their interests to dominate rather than their persons"...)(Gramsci 1973, 105). Passiivisessa vallankumouksessa valtio ahtaassa merkityksessä asettuu johtavaan asemaan - koska hallitseva luokka ei halua tai kykene itse hallitsemaan - ja asettaa koneistonsa välttämättömien etujen palvelemiseen. Tässä luvussa tar-

koituksena onkin tarkastella tällaisen passiivisen vallankumouksen, valtiosta käsin toteutetun yhteiskunnallisen johtajuuden mahdollisuutta.

Suomen Suuriruhtinaskuntaa - varsinkin ajanjaksona 1809-1860 - on kutsuttu virkamiesvaltioksi. Virkavaltaisen hallitsemistavan vaikutteita on löydettävissä paitsi Ruotsi-Suomen historiasta erityisesti Venäjältä. Venäjän tilanteella oli erityisen suuri vaikutus Suomen vastaiselle kehitykselle 1810-luvun lisäksi varsinkin 1860-luvun vaihteessa.

Venäläistä tsarismia on perinteisesti pidetty hyvin valtiokeskitetynä järjestelmänä. Tässä valtiokeskityksessä oli kaksi puolta. Engelsin kirjeessä Vera Zasulitšille (vuodelta 1885) on kuvaava yhteiskunnallis-poliittinen yhteenveto Venäjän tuolloisesta tilanteesta (Marx & Engels 1976, 391):

Maassa, missä tilanne on niin jännittynyt, minne on kerääntynyt niin paljon vallankumouksellista ainesta, missä suunnattoman kansanmassan taloudellinen tila tulee päivä päivältä mahdottomammaksi, missä kaikki yhteiskunnallisen kehityksen vaiheet ovat edustettuina - alkukantaisesta yhteisöstä nykyaikaiseen suurteollisuuteen ja suurfinansiin asti, missä kaikkia näitä ristiriitoja pitää koossa vertaansa vailla oleva despotismi, joka käy yhä sietämättömämmäksi kansallisen älyn ja arvokkuuden itessään yhdistyvälle nuorisolle - kun siellä kerran on alkanut vuosi 1789, ei vuosi 1793 anna kauan odottaa itseään.

Valtiokeskityksen 'aasialaista puolta' edusti alkukantaisten taloudellisten jäänteiden lisäksi valtion erittäin suuri autonomia ja samalla eristyisyys muusta yhteiskunnasta. Vaikka tsaarin valtio väistämättä heijasti itsessään taloudellisyhteiskunnallisia välttämättömyyksiä ja etuja, se ei kuitenkaan toiminut välittömästi minkään kansalaisyhteiskunnan luokan välineenä. Valtio - kansalaisyhteiskunta -suhteita pyrittiin pikenminkin rakentamaan ja luomaan patriarkaaliselle pohjalle. (Ks. tästä esim Draper 1977 Book II, 572-574.)

Valtiokeskityksen toista, sen 'eurooppalaista puolta' edusti 'kumous ylhäältäpäin', taloudellis-yhteiskunnallisesti välttämättömän kehityksen toteuttaminen valtion ohjauksella (ks. Draper 1977 II, 575-580). Engels totesi tästä kirjeessään vuodelta 1892 (Marx & Engels 1976, 450-451):

... Olisiko Venäjä vuonna 1890 voinut olla olemassa ja säilyttää asemansa maailmassa puhtaana maanviljelysmaana, joka vie viljaa ja vastavaroisesti tuo vieraita teollisuustuotteita? Luulen, että voimme varmuudella sanoa: e i . Sata miljoonainen kansakunta, joka esittää tärkeätä osaa maailmanhistoriassa, ei voisi nykyisten taloudellisten ja teollisten edellytysten vallitessa jäädä sille kehitystasolle, jolla Venäjä oli Krimin sotaan asti. Höyry- ja työkoneiden käyttöönoton yrityksen tuottaa tekstiili- ja metallituotteita ainakin oman maan tarpeisiin nykyaikaisilla tuotantovälineillä t ä y t y i ennemmin tai myöhemmin seurata, joka tapauksessa kuitenkin j o h o n k i n aikaan vuosien

1856 ja 1880 välillä. Jollei sitä olisi tapahtunut, olisi englantilaisten koneiden kilpailu kuitenkin tuhonnut patriarkaalisen kotiteollisuutemme, ja lopputuloksena olisi ollut - Intia, joka on taloudellisesti maailman suuren työpajan, Englannin alusmaa.

Kaikki hallitukset, olkoot ne kuinka riippumattomia tahansa, ovat viime kädessä maansa tilanteen aiheuttamien taloudellisten välttämättömyyksien toimeenpanijoita. Ne voivat suorittaa tämän tehtävän eri tavoin - hyvin, huonosti tai mukiinmenevästi; ne voivat nopeuttaa tai hidastuttaa taloudellista kehitystä ja sen poliittisia sekä juridisia seurauksia, mutta loppujen lopuksi niiden sentään pitää seurata sitä. Olivatko keinot, joilla teollinen vallankumous on toteutettu Venäjällä, kaikkien sopivimpia, on erikoinen kysymys ja sen pohtiminen veisi liian kauas. Minun tarkoituksiini riittää, kun pystyn todistamaan, että tämä teollinen vallankumous oli sellaisenaan vääjäämätön...

Venäjän taloudellinen uudistaminen tuli siis poliittiseksi välttämättömyydeksi, jotta valtakunta ei vajoaisi kolmannen luokan valtioksi. Tämän välttämättömän ohjelman toteuttamiseksi eivät kuitenkaan yhteiskunnalliset voimat yksin (itse) riittäneet. Niinpä siitä tuli valtion intressi.²⁴ Uusi teollistamisen aikakausi alkoi kaukonäköisen Aleksanteri II:n aloitteesta 1860-luvun vaihteesta. Kun Venäjä halusi Krimin sodan jälkeen oman suurteollisuutensa, se ei voinut saada sitä muuten kuin kapitalistisessa muodossa. Näin Aleksanteri II:n 'kumous ylhäältäpäin' merkitsi kapitalististen pyrintöjen edistämistä valtion ohjauksella. (Ks. myös esim. Armstrong 1973, 65-66; Alf-Halonen 1954, 213 ja Suomen osalta s. 230.)

2.5.2. Suomalainen virkamieskunta 1800-luvun virkamiesvaltiossa

Suomalainen virkamieskunta syntyy keskitetysti vasta varsinaisesti vuoden 1809 jälkeen, kun Suomesta tulee sisäisesti autonominen, omat laitokset omaava maa, 'valtio' (Rauhala 1915, 4-32).²⁵ Aikakautta 1809-1860 on kutsuttu virkavaltaisen hallitustavan aikakaudeksi (Jutikkala 1965, 27):

Kun paikallinen itsehallinto maaseudulla rajoittui pitäjänkokouksiin, joissa papisto suvereenisesti saneli päätökset tai maaherrat kiersivät arvovaltansa avulla taivuttamassa talonpoikia noudattamaan ylempää tulleita kehotuksia, kun sensuuri esti yleisen mielipiteen julkituksen, kun hallinnon, oikeudenkäytön ja korkeamman kulttuurin kielenä oli ruotsi, jota rahvaan enin osa ei ymmärtänyt, ja kun valtiopäivät eivät kokoon-tuneet, niin ajanjakso Porvoon valtiopäivistä 1860-luvulle sai vahvasti byrokraattisen sävyn. Pikkuvirkamiehet tyrannisoivat talonpoikia piirisään, maaherra oli kuin kuningas, ja Helsingin keskusvirastoilla oli maakuntaan heikot kosketukset. Senaatin jäsenet, joiden käsissä yhä useammat hallinnolliset ratkaisut olivat ja joiden lausunnot tulivat kuuloon keisarin tehdessä poliittisia päätöksiä, kuuluivat harvoin poikkeuk-

sin virkamiehistöön ja olivat senaattorin ominaisuudessakin itse asiassa maan korkeimpia virkamiehiä.

Virkavaltainen hallitustapa virkamiesten kaikkialle ulottuvana kontrolina ja sääntelynä näkyi siinä, että aiottiinpa tehdä ja saada aikaan mitä tahansa uutta yhteiskunnan toiminnassa, siihen tuli anoa lupa virkavallalta. Toisaalta tämä ohjauksen tarve asetti kasvavia vaatimuksia myös itse virkamiehelle. Välittömästi suomalaisen keskushallinnon luomisen jälkeen ongelmana olikin vallitseva ero tehtävien asettamien vaatimusten ja virkamiesten 'sisäpoliittisen laadun' välillä:

Yleensä konseljin jäsenet eivät kyenneet katsomaan asioita suurin piirtein, vaan että asian ydin jäi huomaamatta yksityiskohtain vuoksi, että he olivat enemmän toisarvoisia virkamiehiä kuin valtiomiehiä. (Rauhala 1915, 82.)

Virkavaltainen hallitustapa edellytti menestyäkseen korkeammilta virkamiehiltä erityisiä valtiomiestaitoja. Rauhala referoi Rehbinderin ajatusta vuodelta 1818: Suomi, katsottuna erityiseksi valtioksi, vielä on lapsuudessaan ja että siltä puuttui miehiä, joilla olisi ollut kokemusta ja hallitsemistaitoa. Oltiin ainoastaan tottuneita tottelemaan, eikä taitavia virkamiehiä voitu luoda yhtä nopeasti kuin maan valtiollinen asema saatettiin muuttaa (Rauhala 1915, 142).

Tyypiesimerkkinä 1800-luvun alkupuolen virkavaltaisen hallitustavan virkamiehestä on pidetty L.G. von Haartmania:

Haartman ('Hänen hirmuisuutensa'), joka lähes parin vuosikymmenen ajan oli ollut senaatissa ehdottomasti määräävä henkilö, oli aikansa aristokraattisen ja byrokraattisen katsantotavan tyypillisin edustaja, mutta valtiomiehenä hän oli monta vertaa korkeammalla kuin kukaan senaatissa siihen saakka olleista miehistä. (Rauhala 1915, 360.)

Haartman kukistui 1857 uusien aikojen koittaessa, jolloin vanha valtiomiestaito ja virkavaltainen tapa hoitaa asioita joutui väistämättömään ristiriitaan uusien tarpeiden kanssa. Vanhalle valtiomiestaidolle ja virkavaltaiselle tavalle hoitaa asioita oli ominaista valtion edun asettaminen yksityisen edun edelle. Esimerkiksi Haartmanin mielestä oli valtio-opillinen selviö, että yksityinen oikeus ja yksityinen etu oli alistettava yleisen alaiseksi (Rauhala 1915, 304). Tietysti oli selvää, että juuri ylempi virkamieskunta itseoikeutetusti edusti tuota yleistä etua. Tämä oikeutti virkamieskunnan holhoamaan kansalaisyhteiskunnan toimintaa: esimerkiksi suomalainen kansanainees ei ylemmän virkakunnan mielestä tarvinnut muuta kuin rahvaan käsityskykyyn sopivaa lukemista (Rauhala 1915, 336). C.E. Mannerheim Abo Allmänna Tidningen ylin valvoja 1809-16 ilmaisi byrokraattisen kansallistunteen seuraavasti: virkakunnan velvollisuus ja

oikeus oli ohjata kansakunta tajuamaan omat etunsa ja toimimaan niiden edellyttämällä tavalla (Apunen 1970, 14).

Maallisen hallituksen vahvistumisen ja keskeisen aseman myötä valtion viran yhteiskunnallinen merkitys korostui ja viraton oli milteipä asematon yhteiskunnassa. Virka näet korosti sääty-yhteiskunnassa, eritoten 1700-luvulla, sosiaaliaseman arvoa oikeastaan paljon selvemmin kuin varallisuus tai vaikkapa oppisivistystekin (Wirilander 1974, 105). Sen jälkeen kun aateli oli menettänyt reduktiossa, maatalojen ja verotulojen peruutuksessa, pääosan entisistä tulolähteistään, siitä kehittyi yhä selvemmin varsinainen virkasääty. Aateliston muuttuminen virkasäädyksi näkyi paitsi virkalaitoksen kasvuna²⁷ - jo 1700-luvulla tunnettiin huolta virkakunnan ylettömästä paisumisesta (Wirilander 1974, 118-119) - myös säätyläistön vahvan aseman säilymisestä viranhaltijoiden keskuudessa (s. 202-203). Vaikka aatelittomilla oli periaatteessa vapaa tie kaikkiin Suomen valtion virkoihin, ei se estänyt aateliamiehimästä melkoista ja 1800-luvun puoliväliin saakka kasvavaa osaa parhaista paikoista (Jutikkala 1965, 28-30).²⁸

Aluksi korostettiin virkojen yksityisomistuksellista luonnetta mutta yhä enemmän pääsi vallalle käsitys, että virkamies on henkilö, jolle esivalta - ruhtinas, kruunu - on delegoinut, siirtänyt osan julkisesta vallastaan (Wirilander 1974, 107; ks. myös Rytkölä 1948, 40-50 ja Sipponen 1961, 196). Tässäkin asemassa virkamiehen erottamattomuus takasi hänelle yksityistaloudellisessa suhteessa sangen itsenäisen aseman yhteiskunnassa.²⁹ Myös milteipä koneelliseksi kehittynyt virkoihin nimitys- ja ylennysjärjestelmä takasi virkoihin pääselleille ulkopuolisista tekijöistä jotakuinkin riippumattoman aseman ("se on kyvykäs, jota ei voida kyvyttömäksi osoittaa").³⁰ (Wirilander 1974, 106).

Nevalinna painottaakin virkavaltaisen itsekkään hallitsemistavan seurauksena olleen kohtuuttomien etuuksien hankkiminen: liian suuret palkat ja sivutulot, kohtuuttomat eläke-edut, pitkät lomaut, erottamattomuusperiaate jne. (1907, 59, 80).

Kaiken kaikkiaan hallinnossa on koko joukko virkoja, jotka on asetettu ... paljon vaateliampaan asemaan, kuin mitä yhteiskunnan etujen vaarintottamiseksi olisi tarpeen, ensin mitä tulee pätevyyssehtoihin, sitten ja sen mukana palkkaetujen puolesta (s. 61). Virkamies- ja yleensä yläluokalle on näet ollut erittäin edullista, että valtion hallintokoneisto mahdollisimman alhaalta asti on ollut täynnä paikkoja ja toimia, joissa tämän luokan jäsenet ovat voineet saada luokkansa elämänvaatimusten mukaisen toimeentulon. Tämän kautta ovat lukemattomat henkilöt, jotka kykyjensä, lahjojensa ja muiden mieskohtaisten ominaisuuksiensa puolesta

eivät koskaan olisi voineet saavuttaa 'yläluokan' elämän asemaa, voineet, kiitos valtion ylellisen virkalaitoksen, päästä nauttimaan 'säätynsä mukaisia' tuloja - yhteiskunnan kustannuksella.(s.62.)

2.5.3. Virkavaltaisen hallitustavan mureneminen

Ajatus virkamiesvaltiosta ja virkavaltaisesta hallitustavasta koski pääasiassa vain ylempiä virkamiehiä, jotka tässä hallitsemistavassa toimivat 'yleisenä säätynä' oletetun yleisen edun subjektina. Voi väittää, että tiettyjen olosuhteiden vallitessa tämä näennäisesti yleinen säätö todella toimii harjoitetun valtiollisen politiikan subjektina. Tämä oli mahdollista ennen kaikkea siksi, että ensinnäkin virkamiehistö oli itse osa hallitsevaa luokkaa, aatelistoa, jonka tosiasiallisena etuoikeutena virat pääasiassa olivat. Toisekseen itse valtion asema suhteessa yhteiskuntaan oli varsin itsenäinen, ja valtion merkitys yhteiskuntakokonaisuudessa oli keskeinen. Näin ollen, vaikka yleinen oli ilmiselvästi samaa kuin erityinen, niin tuo näennäisesti yleinen voi esiintyä yleisenä juuri siksi, ettei riittävän voimakkaita ja kilpailevia erityisetuja ollut vielä syntynyt yhteiskuntaan. Sitä mukaa kun yhteiskunnallinen kehitys - alkava teollistuminen ja kapitalistinen kehitys - tuottaa uusia voimakkaita yhteiskunnallisia erityisintressejä, virkamiesvaltion 'yleisen edun' edut ja etuoikeuden saavat yhä enenevässä määrin erityisetujen luonteen.

Teollisen vallankumouksen ja sen yhteydessä toteutuvan yhteiskunnallisen vallankumouksen seurauksena entisten tiukasti oikeudellisesti määriteltujen ryhmien sijalle astuivat yhteiskunta- ja valtioelämän määrääjiksi taloudelliset ryhmät. Kun hallintasuhde valtiofeodalismissa perustui keskeisesti valtion kautta toteutettuun poliittiseen käskemiseen³¹, maatalouden tuottavana työnä 'ylijäämän' keräämiseen verottamalla valtion kautta elätettävälle luokille, niin teollisyhteiskunnallisen vallankumouksen seurauksena tämä poliittinen hallintasuhde kumotaan ja poliittisen kamppailun ideaksi nostetaan vapaa kilpailu. Samalla virkamieskunnan asema muuttuu kuninkaan palvelijoista valtion palvelijoiksi. Muutosta tapahtuu myös itse palveltavan valtion käsitteessä. Hegelille ja Snellmanille tuo valtio oli vielä yleisen valtio mutta modernin politiikan kehkeytymisen myötä yleinen korvautuu enemmistöllä ja objektiivinen subjektiivisella.³²

Rahatalouden ja kapitalismin piiriin Suomi astui todenteolla, kun

sen puutavara 1860- ja 1870-luvuilla nousi ennen aavistamattomaan arvoon (Klinge 1977, 148-149; Jutikkala 1965, 128-132). Alkava kapitalistinen kehitys loi uudenlaisen yhtenäisyyden mahdollisuuden. Liberaali Estlander ilmentää tätä mahdollisuutta esittäessään, että

jalostusasteeltaan korkea ja monipuolinen teollisuus loisi uuden toisenlaisen ja entistä kiinteämmän pohjan kansalliselle yhtenäisyydelle. Suomella oli tähän saakka kansallisen olemassaolon perustana vain ylhäältä käsin luotu, hallitsijan ja virkamiehistön varaan rakentuva kansallinen yhtenäisyys. Sen sijalle hän ilmeisesti ajatteli taloudellista yhtenäisyyttä. (Klinge 1977, 152-153, ks. myös s. 157.)

Vaikka toisaalta yleisen toimeliaisuuden seurauksena valtionkin tehtävät pyrkivät lisääntymään ja monimutkaistumaan ja toisaalta valtiota haluttiin lähentää yhteiskunnan kehityksen asettamiin vaatimuksiin³³, niin virkamieskunnan kasvun ja yleensä valtion menojen nopean lisääntymisen esteenä oli valtion tulojen hidas ja epävarma lisääntyminen. Olihan maatalouden ylijäämä edelleen tärkein veroperuste. Tiettyä kehitystä kuitenkin tapahtui.

Julkisella taloudella itsellään alkoi nimittäin olla 1800-luvun keskivaiheilta lähtien myönteistä vaikutusta elinkeinoelämään, kun sen vaikutus oli ollut Ruotsin-ajalla negatiivinen ja autonomian ajan alkupuolella lähes olematon (Virrankoski 1975, 110). Myönteinen vaikutus perustui lähinnä siihen, ettei välittömiä veroja kerätty juuri ollenkaan, ja toisaalta välillisten verojen tuotto kasvoi ulkomaankaupan (tullit) ja elinkeinoelämän vilkastumisen ansiosta. Lisäksi valtion tulot kasvoivat laajoista valtion metsistä. Taloudellisen vaurastumisen vuosikymmeniä olivat 1870- ja 1880-luvut: taloudellinen kehitys pääsi hyvään vauhtiin ja valtion tulot kasvoivat nopeasti. Tämä näkyi erityisesti tullitulojen nousussa. Tulojen kasvun myötä myös valtion menot kasvoivat. Valtion menojen painopiste oli selvästi hallinnollisissa menoissa (Martikainen 1975, 53, 57 ja 62-64). Tämä ilmensi osaltaan alkavaa valtioelämän laajentumista.

Kapitalistinen murros loi jo 1800-luvulla perustan myös uudenlaiselle keskiluokkaiselle ryhmälle. Erilaisten toimihenkilöiden, jotka eivät olleet johtavassa asemassa mutta eivät myöskään tehneet ruumiillista työtä, määrä alkoi vähitellen lisääntyä. Toden teolla heidän määränsä lisääntyi vasta itsenäistymisen jälkeen. Tämä ns. uusi keskiluokka³⁴ -konttorihenkilökunta, teollisuuden työnjohtajat, alempi virkamiehistö - alkoi kasvaa teollisuuden ja kaupan laajentuessa ja etenkin valtion aseman ja tehtävien muuttuessa (Alapuro 1980, 71-72). Valtion osalta tätä muutosta

voi kuvata siten, että virkamiesvaltiossa johtava virkamiehistö tuli säätyläistöstä, parlamentaaris-demokraattisessa järjestelmässä tapahtuu virkamieskunnan kasvun myötä virkamieskunnan keskiluokkaistumista. Yhteiskunnan tuleva demokratisoituminen heijastaakin keskeisiltä osin tämän kolmannen säädyn pyrintöjä ja näkemyksiä. Sen ajattelutavassa korostuu yksilöllisyyden merkitys syntyperäisten oikeuksien kustannuksella (Wirilander 1974, 386-389). Yleisen ajattelutavan oli muututtava syntyperäisen aseman korostamisesta yksilön laadun korostamiseen: säätyaateludesta hyveaateluteen. Nämä näkemyksen heijastavat toteutuvaa prosessia, jossa tapahtuu muutos säätyläistöstä sivistyneistöksi. Porin Kaupungin Sanomissa (1861) kuvataan tätä sosiaalishistoriallista kehitysvaihetta seuraavasti:

Keskisääty näyttää olevan itse se sydän, jonka ympärillä tämä uusi kansan sivistys sikistyy. Missä mielenjalous, taito, uutteruus ja tavarat yhdistyvät, siinä löytyy näinä aikoina voima, ja voima on valtaa, elikkä muuttuu vallaksi. Etuja kantavat säädyt ovat eläneet, hedelmöineet ja lakastuneet; ehkä ne ennen muinoin toki nostivatkin lehtevät latvansa korkealle kuin niissä kansallisuuden kalliimmat nesteet liikkuiivat. Waan nyt se on tosin toisin tavoin. Sivistys on levinnyt avarammalle alalle, synnyttänyt älystä toisia ja nostanut taipumuksista toisia. (Wirilander 1974, 388.)

Tilanteessa, jossa kansalaisyhteiskunnan sisäinen dynamiikka on heikko, välttämättömän muutoksen liikkeellelähtö saattaa tuottaa vaikeuksia - erityisesti sellaisella 'reuna-alueella' kuin Suomen Suuriruhtinaskunta. Tällöin kysymykseentuleva innovaatioketju on usein sellainen, että siinä on kysymys keskustassa jo pitkälle toteutuneen kehityksen siirtämisestä periferiaan. Venäjällä siirtämistä toteutti Aleksanteri II pyrkimyksillään uudistaa ja industrialisoida Venäjää. Suomessa samaa pyrkimystä edusti esimerkiksi Snellmanin valtio-opillinen ajattelu ja sivistyneistöteoria sekä hänen myöhempi toimintansa senaattorina. Kansalaisyhteiskunnan ollessa heikko ja kehittymätön kehityksen toteuttamisen välineenä saattaa toimia vahva valtio. Kysymys on siis uuden välttämättömäksi nähdyn kehityksen alullepanemisesta ylhäältäkin. Ajatellen 1800-luvun hallitsemistapaa onkin esitetty, että "toinen puolivuosisataiskausi senaatin vaiheissa alkoi aikana, jolloin entinen virkavaltainen hallitustapa oli väistymässä uuden vapaamman suunnan tieltä" (Rauhala 1921, 1). Tämä ilmeni muun muassa henkilövaihdoksina: vanhan katsantokannan miesten sijalle astui uudempien aatteiden edustajia. "Huomattavin uuden hallitussuunnan vaikutuksista senaatin kokoonpanoon nähden oli Johan Wilhelm Snellmanin astuminen senaattiin finanssipäälliköksi." (s. 13.) Oleelli-

sinta uudessa kehitysvaiheessa oli, että hallitsijan aloitteesta toteutettiin yhteiskunnallisia uudistuksia:..."liberaaliset katsantotavat pääsivät vaikuttamaan - selvästi oli tahdottu luopua entisestä holhoavasta järjestelmästä" (s. 43).

Virkavaltaisen hallitustavan eräs keskeinen piirre oli valtion virkamiesten kansalaisyhteiskuntaan kohdistama holhous. Tämän holhouksen tarve ja mahdollisuudet alkavat kapitalismin kehityksen myötä mureta sisältäkäs in. Virkamiesvaltaiseen kansallistunteeseen perustuva poliittis-hallinnollinen kansallinen yhtenäisyys täydentyy tehokkaammalla ja ulottuvammalla teollisuuden ja kaupan luomalla taloudellis-poliittisella yhtenäisyydellä. Nyt yhtenäisyys perustuu enemmänkin luonnolliseen, joka-päiväiseen työhön ja teollis-kaupalliseen toimintaan. Tämän yhtenäisyyden toteuttamiseksi ei tarvita niinkään poliittis-hallinnollista pakkoa vaan yhtenäisyys toteutuu pikemminkin vaihtosuhteiden ja tavaramaailman välityksellä itsenäisesti ja lähestulkoon omalakisesti (valtio ei ole enää niinkään subjekti vaan enemmänkin avustaja). Tuotantovoimat ja -suhteet kehittyvät nyt pääosin omalta perustaltaan käsin eikä niiden voimakas valtiollinen ohjaus ole välttämätöntä. Toisaalta itse kansalaisyhteiskunta kehittyy 1800-luvun loppupuolella voimakkaasti esimerkiksi kaikenlaisen järjestötoiminnan kasvun myötä (ks. Stenius 1977, 82-95). Valtion rinnalle kasvaa järjestöjen instituutio, josta vähitellen tulee toimeenpaneva valta ahtaan valtion ohella.

3. MODERNI POLITIIKKA JA BYROKRATIAN KÄSITE

3.1. Valtion virkakoneisto tuottamattomana työnä?

Miksi tuo koneisto on olemassa - yhä vahvistuen?

Yleisen edun politiikan käsite alkaa yhteiskunnallisesti murtua viimeistään 1800-luvun loppupuolella.¹ Kansalaisyhteiskunnan kehittymisen ja vahvistumisen myötä yhteiskunnallisten voimien vaikutus poliittiseen auktoriteettiin lisääntyy. Jos ns. virkavaltaisessa hallitsemistavassa ylempät virkamiehet olivat valtioon tukeutuen yhteiskunnallisen asemansa puolesta 'elätettävää luokkaa', niin virkamieskunnan olemassaolon (mm. määrän ja palkkauksen) ongelma tulee uudella tavalla ajankohtaiseksi silloin, kun ylempi virkakoneisto on menettänyt keskeisen yhteiskunnallis-valtiollisen asemansa. Virkamieskunnan asemaa ja merkitystä ei enää voida yksipuolisesti arvioida valtiollisesta näkökulmasta vaan toiseksi keskeiseksi tarkasteluperspektiiviksi muodostuu tuottavan työn näkökulma. Kansakunnan varallisuus ja hyvinvointi on tästä näkökulmasta tuottavan työn tulosta eikä virkamieskunta itse edusta välittömästi sen enempää tuottavaa työtä kuin pääomaakaan.

1800-luvun vaihteessa oli kehittynyt kaksi eripainotteista tapaa tarkastella valtion virkamieskunnan merkitystä. Hegelin valtiollis-filosofisesta näkökulmasta virkamiehistön tulisi toimia yhteiskunnassa yleisen edun edustajana virkamiehistön aseman, pyrkimysten ja sivistyksen velvoittamana. Adam Smith sen sijaan tarkasteli valtion virkamiehistöä talouden kategorioista käsin. Virkamiehet ovat tästä näkökulmasta tarkasteltuna tuottamattomia työläisiä, joiden kustannukset olisi pyrittävä minimoimaan.

Smithin, joka oli - kuten Marx asian ilmaisee - taloudellisessa mielessä valtaannousevan porvariston ja kasvavan pääoman puolustaja, käsitys valtiosta ja yleensä julkisen sektorin laajemmasta taloudellisesta toiminnasta oli varsin negatiivinen: "they are all more or less unthrifty taxes that increase the revenue of the sovereign which seldom maintains any but unproductive labourers at the expense of the capital of the people which maintains none but productive" (Smith 1904, 347). Smith siis arvosteli oman aikansa valtiota ja valtiokoneistoa tuottavan ja tuottamattoman työn käsitteistä käsin. Hän piti valtiomiehiä, lakimiehiä, poliiseja, sotilaita jne. valtiokoneistossa palvelevia tuottamattomana työnä, tuotannon satunnaisina tai tilapäisinä kustannuksina, joista oli suoriututtava mahdollisimman halvalla (Smith 1933, 409-410, 422-431; ks. myös Marx 1969, 174-175, 289, 300-302). Marx totesikin, että tässä puhuu vallankumouksellinen porvaristo, joka ei ollut vielä kyennyt alistamaan koko yhteiskuntaa ja valtiota (1969, 300). Kun Smith arvosteli valtiota ja sen virkakoneistoa taloudelliselta näkökannalta, hän itseasiassa tarkoitti, että valtion virkakoneisto elää toisten ihmisten teollisuuden tuotannosta. Tämän vuoksi mm. valtio ja kirkko ovat Smithin mielestä oikeutettuja vain siinä määrin kuin ne pystyvät huolehtimaan tuottavan työn yhteisistä intresseistä. Smith kuitenkin korosti valtion ja julkisen sektorin toiminnan hyödyllisyyttä tehtävissä, jotka eivät mitenkään estäneet pääomamuodostusta (esimerkiksi jotkut julkiset työt kuten kanaalit, valtatiet ja julkinen koulutus) ja joihin yksityinen pääoma ei ryhtynyt (Smith 1904, 270, 300-301; ks. myös Musgrave 1959, 67).

Smithin näkökulman ydin oli siinä, että hän asetti kysymyksen virkamiesten taloudellisuudesta. Tietysti tämä ongelma aktualisoituu sitä enemmän mitä laajemmaksi valtiokoneisto paisuu ja virkamiesten määrä lisääntyy. Kaiken kaikkiaan Smith kuitenkin totesi virkamiesten välttämättömyyden mutta vain niiltä osin kuin he parantavat tuottavan työn tehokkuutta: muilta osin kyse on vääristä kustannuksista.

Kun Hegel tarkasteli kansalaisyhteiskuntaa valtiosta käsin, niin Smith tarkasteli valtiota taloudesta (yhteiskunnasta ja pääomasta) käsin. Mikä sitten oli esimerkiksi Marxin kanta tähän ongelmaan, kun hän pyrki 'talouden' ja 'politiikan' esittämiseen välttämättömissä yhteyksissään, toisistaan riippuvina suhteellisen itsenäisyyden omaavina yhteiskunnallisen toiminnan muotoina.

Marx totesi tuottavan ja tuottamattoman työn käsitteistä, että näiden

käsitteiden sisällön ongelma on kapitalismissa asetettava pääoman kannalta, koska pääomasuhde on yhteiskunnan hallitseva suhde. Pääomasuhteen kannalta työ, joka tuottaa lisäarvoa on tuottavaa työtä. Tällöin on kyse työstä, joka tuottaa pääomalle enemmän arvoa kuin mitä työn oma arvo on (ks. tarkemmin Marx 1969, 152-153, 396, 400). Tästä näkökulmasta tuottava työ on Marxin mielestä keskitetty ilmaus koko yhteiskuntasuhteelle, joka uusintaa pääoman pääomana ja työläisen työläisenä (s. 396).

Pääomalle, pääoman kannalta työn käyttöarvo on työn kyvyssä tuottaa pääomalle enemmän arvoa kuin mitä pääoma on työstä (työvoiman käyttöoikeudesta eli työvoiman arvosta) maksanut (Marx 1969, 156-157). Jotta työ voi tässä mielessä toimia tuottavana työnä, se on vaihdettava suoraan pääomaan (s. 157). Työ on vaihdettava rahaan pääomana, jolloin työ todellisuudessa muuttuu sitten rahan uudelleen pääomaksi (s. 397). Tuottamaton työ on taas työtä, joka vaihdetaan suoraan tuloon (palkkaan tai voittoon) (s. 157).

Tuottavan ja tuottamattoman työn käsitteiden eroa ajatellen kysymys ei ole työn luonteesta sellaisenaan, sama työ voi olla sekä tuottavaa että tuottamatonta olosuhteista riippuen, vaan tietystä yhteiskuntamuodosta, tuotantosuhteista, joissa työ realisoidaan (s. 157, ks. myös s. 401). Työn tuottavuutta ei arvioida työn tuloksesta, työn sisällöstä tms. lähtien vaan yhteiskunnallisesta muodosta ja -suhteista käsin.

Jos kerran tuottamaton työ on pääoman kannalta lisäarvoa tuottamatonta, niin miksi tällaista työtä on yleensä olemassa - jopa lisääntyvässä määrin? Tässä yritetään hahmotella 'Marxin vastausta' valtion virkakuntaa ajatellen muutamin esimerkein (1-4):

1) Marx totesi (1969, 167-168): "On sen tähden selvää, ettei lääkärin ja opettajan työ välittömästi luo 'rahastoa', josta heidän palkkansa maksetaan, vaikka heidän työnsä sisältyy tuotantokustannuksina 'rahastoon', joka luo kaikenlaiset arvot - nimittäin työvoiman tuotantokustannukset." Esimerkiksi lääkärin ja opettajan työ ei siis ole välittömästi tuottavaa työtä pääoman kannalta mutta heidän työnsä on kuitenkin työvoiman tuotantokustannusten välttämättömiä kustannuksia. Nyt voidaan ajatella, että työvoiman tuotantokustannusten välttämättömissä kustannuksissa on tapahtunut ja tapahtumassa historiallista muutosta: yhä useammat ja laajemmalla laajuuksella tulevat tällaisiksi välttämättömiksi kustannuksiksi. Mikäli kysymys on todella laajoista yhteiskunnallisista kustannuksista, ne saavat yhteiskunnallisen luonteen eli tulevat valtion organisoitaviksi

ja hoidettaviksi kustannuksiksi. Tällaiset kustannukset voivat tulla välttämättömiksi niin työvoiman uusintamisen kannalta (historiallinen ja kulttuurinen määräytyneisyys keskimääräisessä työvoiman arvossa) kuin erillisten pääomien uusintamisenkin kannalta.

2) Niinsanotussa Grundrissen tie—esimerkissä Marx totesi, että kaikki yleiset tuotantoehdot - niin kauan kuin pääoma omine ehtoineen ei kykene huolehtimaan niiden tuotannosta - maksetaan hallituksen rahastosta. Näitä tuotantoehtoja valmistavat työläiset eivät ole tuottavia työläisiä, vaikkakin he lisäävät pääoman tuotantovoimaa. (Marx 1973, 533.) Kunnan ja valtion työntekijät, silloin kun heidän työnsä ei ole välittömästi alistettu pääomalle eikä tuota suoraan lisäarvoa pääomanomistajalle, eivät ole pääoman kannalta tuottavia työläisiä. Sen sijaan heidän työnsä on pääoman kannalta hyödyllistä ja välttämätöntä, koska se lisää pääoman tuottavuutta. Ne valtion ja kuntien työntekijät, jotka eivät tässä mielessä lisää pääoman tuottavuutta, ovat pääoman tuottavuuden (taloudelliselta) kannalta turhia ja vääriä kustannuksia. Poliittisesti tällaiset tuottamattomat kustannukset voivat olla välttämättömiä mutta tästäkin huolimatta ne ovat taloudellisesti vääriä kustannuksia: ne eivät välittömästi tuota lisäarvoa eivätkä ne kenties lisää edes pääoman tuottavuutta, ja kaiken lisäksi he saattavat 'varastaa' osan tuotetusta lisäarvosta.

3) Sotilas kuuluu tuotannon satunnaisiin kustannuksiin ja samalla lailla kuten suuri osa tuottamattomista työläisistä, jotka eivät itse tuota mitään, sen enempiä henkisesti kuin materiaalisestikaan mutta jotka ovat hyödyllisiä ja välttämättömiä pelkästään väärin yhteiskunnallisten suhteiden seurauksena, sotilaat saavat kiittää olemassaolostaan yhteiskunnallisia epäkohtia. (Marx 1969, 289.)

Jos edellisen esimerkin kustannukset olivat tietyssä mielessä välttämättömiä kustannuksia, niin nyt on kyse vääristä kustannuksista, jotka ovat seurausta virheellisistä yhteiskunnallisista ja poliittisista suhteista. Mitä enemmän yhteiskunnassa ja valtiossa on tuottamatonta työtä - esimerkiksi virkamiehiä, jotka eivät liity tuottavan työn ehtojen parantamiseen - sitä enemmän on kyse tällaisista virheellisistä yhteiskunnallisista suhteista. Virheellisten yhteiskunnallis-poliittisten suhteiden seurauksena olevaa tuottamattoman työn määrän lisääntymistä voidaankin pitää byrokratian taloudellisena ilmauksena. Tavoitteena tässä suhteessa tulisi kuitenkin olla mahdollisimman halpa hallitus. Tässä mielessä Smith ja Marx ovat nähdäkseni yhtä mieltä. Marxin tarkempi määritelmä virheellisistä yhteiskunnallisista suhteista on sitten työläisten ja tuotantovälineiden omistajien välinen vastakohtaisuus: mitä suurempi vastakohtaisuus

on sitä suurempi on valvontatyön (tuottamattoman työn) tarpeellisuus ja esittäjä rooli.

4) "Maa on sitä rikkaampi mitä pienempi sen tuottava työ on suhteessa konnaistuotokseen; samoin kuin yksityisen kapitalistinkin kohdalla: mitä vähemmän työläisiä hän tarvitsee tuottamaan saman lisäarvon sitä parempi hänelle." (Marx 1969, 227.) Marx tuo tässä esiin välttämättömyyden säästää myös tuottavan työn määrää. Seurauksena tästä on pitemmällä tähtäyksellä Marxin mielestä tendenssi voiton suhdeluvun laskemiseen. Näillä kahdella tendenssillä on ristiriitaisia vaikutuksia myös tuottamatonta työtä ajatellen. Ensimmäinen kehitys luo mahdollisuuden, jopa poliittisen tarpeen, suhteellisen liikaväestön lisääntymisen seurauksena lisätä tuottamatonta työtä. Toinen tendenssi, voiton suhdeluvun laskemisen seurauksena, asettaa ajan myötä rajoituksia tuottamattoman työn määrän kasvattamiselle. On kuitenkin esitetty, että myös voiton suhdeluvun laskutendenssi aikaansaisi tuottamattoman työn määrän lisääntymistä mm. siten, että esimerkiksi tuotteiden realisointivaikeudet aiheuttavat markkinoinnin ja myynnin merkityksen kasvua (ks. esim. Braverman 1974, 415).

Valtiollisen virkakoneiston lisääntymisen taloudellinen perusta on verotus. "Verot ovat hallintokoneiston eivätkä minkään muun taloudellinen perusta." (Marx 1959, 25.) Verotuksella kerättävät tulot muodostavat siis valtiokoneiston materiaallisen perustan, joka myös tietyllä tapaa sääntelee tuon koneiston toimintamahdollisuuksia. "Kapitalismi lisää näiden (tuottamattomien - KP) työläisten lukumäärää, kun realisoitavana on enemmän arvoa ja voittoa. Tämän työn lisääntyminen on aina lisäarvon kohoamisen seuraus, ei milloinkaan sen syy." (Marx 1976, 301.)

Yhteenvetona voidaan valtion virkamiehistön asemasta tuottavan ja tuottamattoman työn käsitteiden kannalta todeta, etteivät virkamiehet Marxin tulkinnan mukaan ole pääoman kannalta välittömästi tuotavia työläisiä, vaikkakin heidän työnsä voi eri syistä olla sekä välttämätöntä että hyödyllistä. Silloin kun välttämättömyys ja hyödyllisyys määräytyvät väärin yhteiskunnallisten suhteiden seurauksena, kyse on myös yhteiskunnallisesti vääristä kustannuksista, byrokratiasta ja sen taloudellisesta pönkittämisestä. Tässäkin mielessä byrokratian ongelman tuleva muoto riippuu paljolti politiikasta.

Politiikan erityistä vaikutusta byrokratian tulevaan muotoon tarkastellaankin jatkossa käsitteellisesti sekä institutionaalisella tasolla (modernille parlamentaariselle politiikalle ominainen byrokratian käsite) että poliittisen suhdanteen tasolla (esim. Bonapartismi ja politiikan

rutiinistumisen ongelma). Jos niinsanotussa virkavaltaisessa hallitsemistavassa valtio oli sisällöltään ja muodoltaan vielä enemmän taikka vähemmän feodaalinen, niin tuottavan työn näkökulmasta ongelmana on vahvistuvan pääomasuhteen vaikutuksen ulottaminen modernin valtion sisältöön ja muotoon. Sisältöön vaikuttaminen on keskeisesti politiikan aluetta.

Pääomasuhteen määrittelemässä ja tuottavan työn edellyttämässä valtion muodossa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti palkkamuodon merkitykseen. Marxin käsityksen mukaan työn alistamisessa pääomasuhteelle voidaan nimittäin erottaa kaksi vaihetta: työn muodollinen ja reaalinen alistaminen pääomalle. Työn muodollinen alistaminen pääomalle toteutuu silloin, kun työpalkka määräytyy arvoa vastaavaksi tavaravaihdon yleisen lain puitteissa (Marx 1969, 398). Kyse on työn ja pääoman tasa-arvoisesta vaihtosuhteesta, jonka tuloksena työvoiman arvo sitten esineellistyy arvoa vastaavassa palkassa (s. 389). Toisin sanoen työn palkkamuoto sellaisenaan jo merkitsee työläisen uusintamisen kytkeytymistä pääoman arvonlisäykseen.

Työn reaalinen alistaminen pääomalle toteutuu silloin, kun työ tehdään välittömästi pääoman valvonnassa ja ohjauksessa (Marx 1969, 389). Työn reaaliseen alistamiseen ei sisälly vaihtoa ollenkaan (s. 398). Pääomasta muodostuu työtä organisoiva ja kehittävä, sitä määräävä subjekti.² Näin myös työn organisointi (mm. työnjako ja yhteistyö) esiintyy pääoman kehityksen muotona eli pääoman tuottavana voimana (s. 390). Koska työnjako ja yhteistyö näin ovat pääoman funktioita työhön ja tuotantoon nähden ..."Kaikki tämä asettuu yksittäisiä työntekijöitä vastaan jonakin vieraana ja objektiivisena ..." (s. 391). Tällainen tendenssi tulee sitä voimakkaammaksi mitä enemmän itse ihmisten tuotantovoima muovautuu näistä pääoman muokkaamista työn organisaation muodoista käsin, jolloin ihmisten kyky toimia itsenäisesti koko ajan vähenee (s. 391). Tässä merkityksessä voidaan puhua pääoman tuottamasta yhteiskunnallisuudesta.

Palkkamuodon yleistymisen merkitys ei ole vain palkan määräytymisen perusteiden samankaltaistumisessa tuottavan ja tuottamattoman työn välillä.³ Kuten Mortensen toteaa (1978, 150): ..."palkkamuoto voi olla väline, joka yhdistää työprosessin kolme perusehtoa: teknologian, intensiteetin ja organisaation". Palkkamuodon yleistymisen ilmaisee myös samankaltaistumista työn teknologiassa, tehokkuudessa ja organisaatiossa. Näiltäkin osin tuottava ja tuottamaton työ lähenevät toisiaan. Palkkatyömuodon

yleistyminen tuottamattomassa työssä merkitsee niinikään elämänolosuhteiden ja subjektiviteetin samankaltaistumiskehitystä tuottavaan työhön nähden. Niinpä tuottamattomassakin työssä toteutuu abstraktin työn normien sisäistämistä ja yleensäkin palkkatyöläisrationaliteetin ja tämän roolin edellyttämän itsekontrollin vahvistumista.⁴

Viimeaikaisia kehityspiirteitä välittömästi lisäarvoa tuottamattoman palkkatyösektorin alueella, joilla on ollut työn hintaa alentavaa vaikutusta, ovat olleet mm. naisten osuuden voimakas lisääntyminen työvoimasta ja liikaväestön ongelman ajankohtaistuminen myös valtion sektorilla (ks. Poulantzas 1977, 271-280; Hansson 1978, 34-35). Pääoman liikkuvuus tuottamattomilta tuottaville aloille ja riippumattomuus niistä aineellisesti erilaisista työprosesseista, jotka se alistaa itselleen, synnyttävät välttämättömyyden saada työhön sama liikkuvuus. Tämä merkitsee liikkuvuusvaatimusten kohdistamista myös työvoiman kantajaan, työläiseen. Varsinkin aikaisemmin, kun virkasuhde oli suhteellisesti yleisempi ja sen merkitys suurempi, virkasuhde merkitsi sitä, etteivät valtion palvelijat toimineet ainakaan välittömästi liikaväestönä. Tämä tietysti toisaalta vahvisti virkamiesten riippumattomuutta yhteiskunnasta (vrt. Marx: "vain virkamiesten toimeentulo on turvattu") mutta toisaalta kiinnitti heidät entistä kiinteämmin valtioon. Eräänä pääomasuhteen valtioon tunkeutumisen ilmenemismuotona onkin pidettävä sitä, että myös valtion palvelijat ovat yhä enenevässä määrin alttiita liikaväestöksi joutumiselle (mm. virkasuhteen merkityksen heikkeneminen). Toisaalta sitten valtion yhteiskunnallisen merkityksen kasvamisen myötä valtion mahdollisuudet ja merkitys liikaväestön säätelijänä (mm. rekrytointi ja työllistäjä) on voimakkaasti korostunut.

On kuitenkin myös havaittavissa tendenssi valtion virastotyön suhteelliseen kallistumiseen. Valtion virastotyössä on paljolti kysymys kontrollista, hallinnosta ja palveluista, jotka ovat enimmäkseen konkreettista ihmistyötä. Tällaista työtä on vaikea kokonaan korvata koneilla ja automaatiolla, vaikka apuna ja työn tehostamisessa niitä kyllä voidaan käyttää (ks. Gough 1979, 85-86). Edelleen valtion virastotyöstä puuttuu paljolti kilpailu ja kilpailevat sektorit: näin ei myöskään tätä kautta synny tarvetta parantaa tehokkuutta. Valtion virastotyön suhteellinen kallistuminen toteutuukin lähinnä siitä syystä, että ensinnäkin konkreettisen ihmistyön osuus on keskimääräistä suurempi ja toisekseen ihmistyötä on varsin vaikea korvata koneilla ja automaatiolla. Lisäksi korvaamisen

tahti on hitaampaa kuin yksityisellä sektorilla. Toisin sanoen kyse on keskimääräistä työvoimavaltaisemmasta työn tekemisen tavasta, jossa työvoiman hintakehitys näyttelee keskeistä osaa kustannuskehitystä ajatellen. Koska näissä kustannuksissa on kuitenkin kyse yhteiskunnallisista kustannuksista, syntyy väistämättä vaatimuksia ja tarvetta menojen hillitsemiseen: vähentämällä tällaisen työn määrää, alentamalla palkkoja, hidastamalla palkkakehitystä, työtä tehostamalla ja kontrollia lisäämällä.

Palkkamuoto on siis yksi keskeinen lenkki, joka kytkee yhteen pääoman pyrkimyksen kasvattaa lisäarvoa ja valtiolliset kustannukset (Poulantzas 1975, 175). Kehityksen ristiriitaisuus on siinä, että toisaalta valtion menot joihinkin yhteiskunnallisiin kustannuksiin ovat tulleet välttämättömiksi myös pääoman uusintamisen kannalta mutta toisaalta valtion tulojen ja menojen kasvu haittaa pääoman kasautumista ja lisäarvon kasvattamista (Gough 1979, 105). Eli tietyt yleiset tehtävät (esimerkiksi terveydenhoito ja työvoiman koulutustasosta huolehtiminen) ovat tulleet pääoman uusintamisen kannalta välttämättömiksi menoiksi. Halventaakseen omalta osaltaan näitä yhteisiksi muodostuneita menoja pääoman fraktiot, joita nämä menot erityisesti koskettavat, yrittävät tehdä näistä yleisiä menoja. Tarkoituksena on siirtää ne valtion ja sen verovaroin hoidettaviksi. Toisaalta pääoman etujen mukaista on yrittää vähentää yleisten menojen yhteiskunnallisia kustannuksia mm. seuraavista syistä:

- Yleisen verotaakan alentaminen ja sitä kautta lisäarvon kasvattaminen: työvoiman arvoon sisältyvien ulkoisten kustannusten vähentäminen ja näiden kustannussäästöjen siirtäminen osaksi lisäarvoa.
- Veroina kerättyjen varojen luovuttaminen pääoman arvonnalisäystä välittömämmin hyödyttäviin tarkoituksiin.
- Valtion palveluksessa olevien palkkatason vaikutus yleiseen palkkatasoon.

3.2. Valtion kaksinaisluonteen ja laajan valtion ongelma

Tähän mennessä on hahmotettu neljä valtion luonnehdintaa ja valtiolle esitettyä vaatimusta: eettisen valtion idea, valtio pakkona (Leviathanin näkökulma), valtio tuottavan työn edellytysten turvaajana ja vaatimus siitä, että valtion itsensä (organisointuneena toimintana) tulisi toimia mahdollisimman paljon tuottavan työn kaltaisesti. Nämäkin näkemykset ilmaisevat kootusti valtion (valtioprosessin) kaksinaisluonnetta yhteis-

kuntaprosessissa: valtioprosessi merkitsee sekä yhteiskunnallista johtajuutta että yhteiskuntaprosesseihin kohdistuvaa valvontaa.

Marxilla valtion kaksinaisluonne ilmenee mm. valvonta- ja johtotyön ongelmassa. Ajateltaessa työ- ja tuotantoprosessin organisointia laajas- mielessä erityisen ongelmallista siinä on byrokratiaa ajatellen valvonta- ja johtotyö - nimenomaan organisaation yhteisen tuotoksen kannalta. Mutta mitä on valvonta- ja johtotyö?

Valvonta- ja johtotyö syntyy välttämättä kaikkialla, missä välittömällä tuotantoprosessilla on yhteiskunnallisesti kombinoidun prosessin asu eikä se esiinny itsenäisten tuottajien muista erillisenä työnä. Mutta sillä on kaksinaisen luonne.

Toisaalta kaikissa niissä töissä, joissa monet yksilöt ovat yhteistyössä, prosessin jatkuvuus ja yhtenäisyys edustavat väistämättä yhtä johtavaa tahtoa sekä tehtäviä, jotka eivät koske osatöitä, vaan verstaan, koneiston kokonaistoimintaa, kuten orkesterin johtajan kohdalla. Tämä on tuotavaa työtä, jonka täytyy tulla tehdyksi jokaisessa kombinoidussa tuotantotavassa.

Tämä valvontatyö syntyy väistämättä kaikissa tuotantotavoissa, jotka perustuvat välittömänä toimivan työläisen ja tuotantovälineiden omistajan väliseen vastakohtaisuuteen. Mitä suurempi tämä vastakohtaisuus on, sitä suurempi on tämän valvontatyön esittämä rooli. Tämän vuoksi se saavuttaa maksiminsa orjajärjestelmissä. Mutta se on välttämätön myös kapitalistisessa tuotantotavassa, koska tuotantoprosessi on siinä samalla kapitalistien harjoittamaa työvoiman kuluttamista. Aivan samoin kuin itsevaltaisissa valtioissa valvontatyö ja hallituksen kaikinpuolinen väliintulo sulkevat sisäänsä kaksi puolta: sekä yhteisen, kaikkien yhteisöjen luonteesta johtuvien asioiden hoitamisen että ne erityistehtävät, jotka syntyvät hallituksen ja kansanjoukkojen välisestä vastakkaisuudesta. (Marx 1976, 381-382; valtion yhteiskunnallisista funktioista ks. Marx 1959, 15 ja 24.)

Valvonta ja johtaminen ovat siis saman prosessin kaksi puolta. Johtamisessa on kysymys koneiston kokonaistoiminnan järkevistä organisoinnista tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän onnistumisen edellytyksenä on, että on olemassa yksi tahto, joka kykenee johtamaan. Yhden johtavan tahdon ja yleensä johtamisen ongelma - mikäli johtamista ajatellaan todellisena johtajuutena eikä niinkään pakkona totella johtoa - kiteytyy paljolti kysymykseksi, miten toteuttaa johtava tahto yhtenäisenä tahtona siten, että siihen sisältyy vapaaehtoisesti ja tietoisesti kaikkien toimijoiden yksityinen tahto.⁵ Lähtökohtana tälle ongelmalle voidaan pitää jo Hegelin aikoinaan esittämää toteamusta, että kansalaisyhteiskunta, kuten myös organisaatio yleensä, ei ole mikä tahansa atomististen yksilöiden kokoelma vaan organisaatio koostuu yksilöistä, jotka jo ovat sosiaalistuneet jollakin tapaa yhteiskuntaan, yhteiskunnan tiettyihin riippuvuusmuotoihin. Yhtä johtavaa tahtoa yhtenäisenä tahtona ei siis voida organisoida mieltävaltaisesti, minkäänlaisesta nolatilanteesta. Mitä vähemmän johtavassa

tahdossa on yhtenäistä tahtoa ja spontaania samaistumista, sitä vähemmän johtava tahto voi olla todella johtava. Sitä mukaa kuin todellinen johtaminen menettää merkitystään, etualalle asettuu saman prosessin toinen puoli, valvonta. Valvontatyö syntyy aina vastakohtaisuudesta, ja valvontatyön merkitys on sitä suurempi mitä suuremmista vastakohtaisuuksista on kyse.

Valtion kaksinaisuusluonteen näkökulmasta on havaittavissa kaksi toisiaan leikkaavaa kehityssuuntaa: yhteiskuntaprosessien kasvava vaikutus valtiolliseen auktoriteettiin ja valtioprosessin merkityksen korostuminen yhteiskuntaprosessien toteutumisessa. Näiden prosessien välittömistä vaikutuksista on syytä ottaa esiin ainakin kansalaisyhteiskunnan instituutioiden ja toimintojen laajentuminen ja monimutkaistuminen, ja valtion kasvava merkitys yhteiskunnallisen johtajuuden organisoinnissa. Esimerkiksi Antonio Gramscin mielestä edellä mainitun kaltaiset muutokset johtavat tarpeeseen laajentaa myös perinteistä valtion käsitettä valtiosta viimekätisenä pakotusinstituutioon yhteiskunnallisen johtajuuden suuntaan.⁶ Tämä merkitsee valtion ja politiikan käsitteiden analysoinnin painopisteen muutosta pakosta aktiivisen suostunnan organisoinnin ongelmiin. Poliitiikan käsitteen tulevassa muotoutumisessa korostuu erityisesti politiikan rooli suostunnan organisointina. Poliitiikan tieteessä korostuu nyt ..."formula of 'civil hegemony'" (Gramsci 1973, 243). Byrokratian ongelman modernissa muodossa korostuvat taas kysymykset valtion virkakunnan kyvystä ja mahdollisuuksista organisoida yhteiskunnallista johtajuutta valtioprosessin 'läpi', ja vanhana, muttei ylitettynä ongelmana, valtion ja kansalaisyhteiskunnan erosta kumpuava valtion virkakooneiston erityinen päällikkyyks yhteiskuntaan nähden.

Toinen keskeinen ongelma kansalaisyhteiskunnan vahvistumisessa koskee yhteiskunnallisen johtajuuden todellista paikkaa. Yhteiskunnallisten voimien kehittyminen - erityisesti pääoman merkityksen kasvaminen yhteiskunnallisena mahtina, eri elämänalueiden yhä pitemmälle etenevä 'kapitalisoituminen' - sekä rajoittaa politiikkaa vapaana tahtona että auktorisoi politiikan sisältöä yhä enemmän. Tässä merkityksessään yhteiskunnallinen johtajuus ei olekaan viime kädessä valtiossa vaan itse yhteiskunnassa, yhteiskunnallisessa mahdissa. Yhteiskunnallisten riippuvuusmuotojen peruslogiikalla ja tätä peruslogiikkaa palvelevilla yhteiskunnallisilla instituutioilla on tässä tilanteessa suuri poliittinen ja valtiollinen merkitys, koska kokonaisyhteiskunnalliset johtajuuden ja hegemonian elementit syntyvät perusteiltaan jo täällä.

Christine Buci-Glucksmann kuvaa Gramscin laajennettua, integraalisen valtion käsitettä seuraavasti:

Ylärakenteiden metodologinen kaksinaistuminen

Integraalinen valtio = pakon panssarilla suojattu hegemonia

Valtio tai poliittinen yhteisö	Kansalaisyhteiskunta
Diktatuuri	Hegemonia
Pakon apparaatti (armeija, poliisi, hallinto, oikeusistuimet, byrokratia jne.)	Hegemonian apparaatit (kulttuuriset, poliittiset, taloudelliset)
Hallitusvalta (= valtio ahtaassa merkityksessä)	Valtio integraalisessa merkityksessä
Valtio vallan apparaattina	Valtio suostumuksen organisoijana
Herruus	Johtajuus

(Buci-Glucksmann 1980, 91; ks. myös Gramsci 1973, 262-263.)

Integraalisen valtion kahdessa puolessa ei ole kysymys kahdesta organisesti erillisestä alueesta vaan metodologisesta erottelusta, joka mahdollistaa muun muassa institutionaalisten ja toiminnallisten suhteiden ja painopisteiden muutoksen hahmottamisen (ks. Gramsci 1973, 159-160). Kysymys on siis prosessitulkinna.

Gramsci erottaa metodologisesti valtion kokonaisuudessa (valtioprosessissa) kaksi välttämätöntä ja toisiinsa kytkeytyvää elementtiä, pakotuksen ja johtajuuden. Koska valtio ja yhteiskunta ovat toisaalta 'yksi ja sama', valtio on hänen mielestään nähtävä eräässä keskeisessä merkityksessään tasapainona kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen yhteisön välillä (Buci-Glucksmann 1980, 20). Gramscin mielestä valtion välttämätöntä yhteiskunnallista sisältöä on kehitelty varsinkin klassisessa eettisen valtion käsitteessä, jossa valtion sivistävät tehtävät olivat keskeisenä huomion kohteena. Gramscin tulkinnan mukaan jokainen valtio on eettinen ainakin siinä määrin kuin sen yksi tärkeimmistä tehtävistä on kohottaa massat tuotantovoimien kehittymisen edellyttämälle kulttuuri- ja moraali-tasolle (Gramsci 1973, 258). Valtiolla on tässä merkityksessä kasvattava roolinsa: tuotantovoimien kehitysvaatimuksia seuraten valtion on aina ja jatkuvasti luotava uutta siviilisaatiota (s. 242).

Pakotuksen ja johtajuuden metodologinen erittely on perinteisesti liitetty valtion kuoleentumisen ja kuihtumisen problematiikkaan. Valtion kuihtuminen erillisenä pakotuskoneistona toteutuu Gramscin mielestä silloin, kun valtioprosessi samastuu 'historiallisesti välttämättömän uuden luomiseen' (Gramsci 1973, 60-61, 78). Jäljelle jäävää valtiota voitaisiin

kutsua Gramscin mielestä vaikka klassisen terminologian mukaisesti eettiseksi valtioksi (Gramsci 1973, 263; Buci-Glucksmann 1980, 282). Yhteiskunnallinen johtajuus toteutuu siis sitä aidommin mitä vähemmän sen toteutumiseen tarvitaan valtiollista pakkoa: ..."the strengthening of the states power must be expressed in a weakening of the state's apparatus" (Buci-Glucksmann 1980, 289; vrt. myös Tönnies 1964, 224-225 ja 230-231.) Valtion kuihtuminen erillisenä pakotuskoneistona merkitsee byrokratian vähenemistä monessakin suhteessa: kansalaisyhteiskunnan itsehallinto lisääntyy, erillisen virkakoneiston tarve vähenee ja toteutuu halpa hallitus. Byrokratisoitumisen mahdollisuuden lisääntymistä taas merkitsee tilanne, jossa hallitseva luokka menettää aloitteellisuutensa. Se hallitsee enää etujensa välityksellä, sen edut näyttävät vielä yhteiskunnan objektiivisilta eduilta, mutta se ei enää itse kykene johtamaan. Tällöin organisointi lankeaa yhä enemmän valtion tehtäväksi merkiten valtiovallan harjoittamien koneiston poliittisen vallan kasvua, mutta myös byrokratisoitumisen mahdollisuutta.

Gramscia voitaneekin tulkita siten, että hänellä - kuten Max Weberilläkin, tosin erilailla perustellen - oikein ymmärretty politiikka toimii tietyllä tapaa byrokratian vastakäsitteenä. 'Oikea politiikka' - toteutuessaan vaikka valtioprosessinakin - nimittäin kiihdyttää valtiota erillisenä pakotuskoneistona, sillä toteuttaahan valtioprosessi tässä 'historiallisesti välttämättömäksi ymmärrettyä' yhteiskuntaprosessia. Valtioprosessin ja yhteiskuntaprosessin välillä ei ole sisällöllistä eroa. Mitä politiikan käsite tulisi sitten tässä perspektiivissä ymmärtää? Gramsci totesi johtajuuden ilmenevän spontaanisuutena historiallisissa tilanteissa, joissa tietty yhteiskunnallinen luokka tai ryhmä on 'todella edistykseellinen' (Gramsci 1973, 60). Kun edistyksen rajat on saavutettu, spontaanisuus kääntyy elitismiksi, byrokratiaksi ja vallankaappauksiksi (s. 61). Aitoa johtajuutta seuraava spontaanisuus - se mikä tekee siitä spontaanista - liittyy oleellisesti tuleviin tarpeisiin ja niiden puolesta toimimiseen (s. 78). Tässä asia- ja merkitysyhteydessä spontaanisuus ja politiikan abstrakti käsite, siihen välttämättä kuuluva eettis-poliittinen ulottuvuus huomioiden, tulevat Gramscilla lähelle toisiaan.

Politiikasta tulee Gramscin tulkinnan mukaan toimintaa (vastakohtana päivänpolitiikan heilahtelut ja ongelmien passiivinen seuraaminen) vasta silloin, kun se liittyy meidän jokapäiväiseen elämäämme, sen ongelmiin. Tämä on politiikan välttämätön rakenteellinen perusta. Poliitiikan perus-

teen tuleekin olla siellä, missä yhteiskunnallinen muoto syntyy eli talouden järjestämisessä. "Politiikasta tulee pysyvää toimintaa ja syntyy pysyvää organisaatiota vain siinä määrin kuin politiikka samastuu talouteen." (Gramsci 1973, 139-140.) Politiikka yleisenä käsitteenä ei kuitenkaan palaudu 'talouteen'. Politiikka myös eroaa taloudesta pyrkien ylittämään sen. Gramscin mielestä voidaan puhua erityisestä ..." 'poliittisesta intohimosta' välittömänä toiminnan impulssina. Tämä intohimo syntyy taloudellisen elämän 'pysyvällä ja orgaanisella' maaperällä. Intohimo myös ylittää perustansa tuoden mukanaan tunteita ja pyrkimyksiä, jonka hehkuvassa ilmapiirissä itse yksilön elämää koskeva harkinta noudattaa toisenlaisia lakeja kuin yksilön voitto." (s. 140.)

Politiikan emotionaaliset ja pyrkimykselliset elementit, jotka tähtäävät 'talouden' ylittämiseen, liittyvät keskeisesti politiikkaan positiivisena käsitteenä, politiikan myönteiseen merkitykseen tahdon vapautena. Tämän tulisi ilmetä sitten oman yhteiskunnan tekemisenä tietoisesti ja tahtoen. Vain suhteessa tulevaisuuteen politiikkaa voi edes kuvitella tahdon vapautena, siinä mielessä, että tulevaisuuteen suuntautuvat subjektiiviset pyrkimykset voidaan toteuttaa. Tämä tulevaisuuteen suuntautuminen, uuteen pyrkiminen tuo mukanaan politiikan käsitteeseen siihen välttämättä kuuluvan eettisen ulottuvuuden. Näin ollen politiikka ei voi väistää kysymystä "miten pitäisi olla".

Miten 'pitäisi olla' on sen tähden konkreettinen kysymys: se on todella ainoa todellisuuden realistinen ja historiallinen tulkinta, se vain on historian ja filosofian tekemistä, se vain on politiikkaa. (Gramsci 1973, 172.)

Historian tietoinen tekeminen, joka vain on todellista politiikkaa, merkitsee tulevan yhteiskunnan järjestämistä subjektiivisen eettis-poliittisen tahdon mukaisesti. Vain tässä merkityksessä politiikka voi toimia vapautena.

Siirtyminen puhtaasti taloudellisesta (tai egoistis-intohimoisesta) eettis-poliittiseen merkitykseen ... merkitsee myös siirtymistä 'objektiivisestä subjektiiviseen' ja 'välttämättömyydestä vapauteen.' (s. 366-367, ks. myös s. 160-161.)

Näin jo itse 'todellisen politiikan olemuksesta' johtuen poliittisen johtajuuden on oltava luovasti kokeilevaa, ei abstraktia, ei mekaanisesti toistuvia tieteellisiä tai teoreettisia kaavoja. Politiikkaa käytännöllisenä toimintana ei voida sekoittaa teoreettiseen perinpohjaiseen tutkimukseen. Käytännöllisessä toiminnassa joudutaan liikkumaan fragmentaaristen käsitteiden ja epätietoisuuden pohjalta. Tässä spontaanisuus on välttämä-

töntä myöntää ja tiedostaa - myös siten, ettei kenelläkään ole hallussaan totuutta, mikä oikeuttaisi toimimaan muiden puolesta vaan kysymys on ko-keilevasta poliittisesta johtajuudesta, johon mahdollisimman monen tulisi aktiivisesti osallistua. Gramscin mielestä vain tämä voi antaa 'massoille 'teoreettisen' tietoisuuden siitä, että ne ovat historiallisten ja insti-tutionaalisten arvojen luoja, valtion perustajia. Tämä 'spontaanisuuden' ja tietoisien 'johdon' tai 'kurin' yhdistyminen on juuri alempien luokkien todellista poliittista toimintaa niin kauan kuin tämä toiminta on massojen politiikka eikä vain massojen edustajiksi julistautuneiden ryhmien seikkailua." (Gramsci 1973, 198.)

Tällä tapaa ymmärretty ja toteutettu politiikka voi Antonio Gramscin tulkinnan mukaan toimia byrokratian vastakäsitteenä ja -liikkeenä. Kun tässä on yleisesti hahmotettu politiikan käsitteen positiivisia mahdolli-suuksia byrokratian rajoittamiseksi, niin Karl Marxin Bonapartismi-ana-lyysi taas on klassinen esitys byrokratian ajankohtaistumisesta poliitti-sen suhdanteen seurauksena.

3.3. Bonapartismi politiikan aiheuttaman byrokratian ajankohtaistumisen esinäytöksenä

Byrokratian käsitteen uuden paradigman ennakkoehtoina on edellä esitetty niin sanotun virkavaltaisen hallitsemistavan mureneminen virka-aateluuden periaatteen kumoutuessa seurauksella, että yhteiskunnallinen asema ja val-tion virka eivät välttämättä ja välittömästi kytkeydy yhteen. Toisekseen vaikka etenevä yhteiskunnallistuminen laajentavat tuottavan työn käsitettä valvonta- ja johtotyöhön, osa tuottamattomasta työstä on kaikesta huoli-matta olemassa vain siksi, että se on poliittisesti välttämätöntä. Viime mainituksa on kyse valtion yhteiskunnasta erillisen roolin mukanaan tuo-masta valvonnasta, joka antaa valtion virkakoneiston toiminnalle erityis-tä 'valtiollisen päällikkyuden' leimaa.⁸ Valtion merkityksen mahdollinen korostuminen yhteiskunnallisen johtajuuden organisoinnissa ajankohtaistaa byrokratian ongelmaa myös siinä merkityksessä, mitkä ovat virkakoneiston objektiiviset ja subjektiiviset edellytykset tähän organisointitehtävään. Joka tapauksessa valtioprosessin vaikutus yhteiskuntaprosessissa on ris-tiriitoja mahdollistavaa, vaikka valtioprosessin tarkoitus olisikin yhte-näistää tahtoa ja toimintaa.

Laajan valtion vakiintuminen mahdollistaa myös modernin politiikan: politiikka - huipentuen parlamentaarisisessa politiikassa - eriytyy kansa-

laisyhteiskunnan suostunnan organisoinniksi, jossa erityisesti laajan valtion 'instituutioiden' merkitys korostuu. Poliitiikan määrittäminen suostunnan organisoinniksi tekee välttämättömäksi valtiomiehen roolin erilaistumisen poliitikon ja virkamiehen rooleiksi. (Ks. tästä Weber 1977 b.) Tämä kansalaisyhteiskunnallisen politiikan vakiintuminen osaksi laajaa valtiota, ja sitä kautta politiikan muodostuminen yhdeksi keskeiseksi osaksi valtioprosessia, mahdollistavat myös aivan uuden byrokratian käsitteen dimension - nimittäin poliittisten voimien kamppailun seurauksena toteutuvan byrokratian. Tällaisen analyysin klassinen esimerkki on Karl Marxin Bonapartismi-analyysi.

Hegelin Oikeuden filosofian kritiikissä Marxin näkökulma oli byrokratian tulkitseminen osana valtiota muodollisena ja näennäisenä yleisenä ja yleisen subjektivoituminen valtion virkamiehistössä valtion erityisenä korporaationa - välttämättöminä organisaatio- ja tietoisuusmuotoineen - muita kansalaisyhteiskunnan erityisetä vastaan. Marx kehitteli valtiota yleisen valtioteorian tasolla ihmisestä vieraantuneena mahtina ja virkamieskuntaa erityisenä henkilökerroksena, vieraantumisen esineellistymänä valtiossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että Marx analysoi tuolloin vielä varsin suppeata valtiota. Tarkastelussa ei ollut vielä historiallisistakaan syistä nähtävissä yhteiskunnallistumisen vaikutusta valtioon. Mm. virkamieskunnassa oli paljolti kyse lukumääräisestäkin varsin vähäisestä huippuvirkamiesten joukosta. Bonapartismien yhteydessä Marx taas tarkasteli byrokratiata enemmänkin politiikan käsitteenä kuin valtion tasolla. Marx nimittäin analysoi tässä yhteydessä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin byrokratian poliittisia ja yhteiskunnallisia edellytyksiä.

Seuraavassa pyritäänkin selittämään byrokratian ongelman ajankohtaistumista poliittisten voimien kamppailusta käsin, lähinnä poliittisen suhdanteen tasolla. Lähtökohdan tarkastelulle muodostavat Marxin ja Engelsin niin sanotut poliittiset kirjoitukset.⁹

Engels totesi Marxin Bonaparte-artikkelin merkityksestä, että siinä Marx ... "käsittelee miltei yksinomaan sitä erikoista osaa, mitä poliittiset taistelut ja tapahtumat näyttelevät, tietenkin niissä rajoissa, joissa ne ovat riippuvaisia taloudellisista ehdoista" (Marx & Engels 1976, 236). Marxin politiikan erikoisen osan analysoinnissa tarkastelun kohteena oli valtiollisen politiikan itsenäistyminen 'taloudesta' jopa siinä määrin, että hallitusvalta suuntautui joissakin kysymyksissä taloudelli-

sesti ja siten yhteiskunnallisesti hallitsevaa luokkaa vastaan. Tämä on tietenkin mahdollista vain ohimenevän ajan: talouden ja politiikan sisäinen yhteys on pakko palauttaa ennemmin tai myöhemmin ("taloudellisen tilanteen ja poliittisten tapahtumien sisäinen yhteys") (Engels 1958a, 85).

Marxin lähtökohtana oli näkemys, jonka mukaan Bonapartismissa on kyse porvariston ja proletaariaatin luokkasuhteiden tasapainosta: ... "Ainoa mahdollinen hallitusmuoto tuollaisena aikana, jolloin porvaristo oli jo menettänyt kykynsä hallita kansaa eikä työväenluokka ollut vielä saavuttanut tätä kykyä." (Marx 1958a, 456.) (Alleviivaukset - KP). Ilmausta "kyky hallita" täytyy täsmentää ilmaisulla kyky hallita poliittisesti. Sillä on tehtävä - kuten Marxkin teki - ero poliittisen hallitsemisen ja yhteiskunnallisen mahdin välillä. Marx totesi: ..."Porvaristo tunnustaa... että rauhan palauttamiseksi maahan sen on ennen muuta rauhoitettava oma porvarillinen parlamenttinsa... säilyttääkseen yhteiskunnallinen mahtinsa¹⁰ koskemattomana sen on murrettava oma poliittinen mahtinsa." (Marx 1958b, 237-238.) (Alleviivaus - KP.)

Poliittisen mahdin tasolla ilmaus "oli menettänyt kykynsä hallita" ... "eikä ollut vielä saavuttanut tätä kykyä" viittaa kahden perusluokan luokkasuhteiden tasapainotilanteeseen.¹¹ Tasapainotilanne luo sitten mahdollisuuden jonkun kolmannen tekijän väliintuloon: ..."luokkataistelu ... loi tilanteen ja olosuhteet, jotka antoivat keskinkertaiselle ja groteskille persoonalle mahdollisuuden esittää sankarin osaa" (1958b, 198).¹²

Marxin todetessa, että ..."luokkataistelu loi tilanteen ja olosuhteet, jotka antoivat mahdollisuuden", hän korosti syntyvän parlamentaarisen tasavaltaisen poliittisen järjestelmän erityistä merkitystä tilanteen ja olosuhteiden määrittäjänä. Kyse on siis myös uudenlaisen historiallisen tilanteen tulkinnasta. Marxin näkemyksen mukaan parlamentaarisen tasavallan merkitys nousevaa porvaristoa ajatellen on siinä, että parlamentaarinen politiikan muoto mahdollistaa luokan yhtenäisen tahdon ja herruuden muodostumisen. Samalla parlamentaarinen tasavalta kuitenkin antoi ja loi myös mahdollisuuden vastapuolen yhteisen tahdon muodostumiseen. Tämä taas johtaa Marxin mielestä siihen, että työväenluokan pelko panee porvariston karttamaan herruutensa puhtaita, liian avoimia muotoja ja turvautumaan esimerkiksi valtion toimeenpanokoneiston apuun. (1958b, 225.)

Aivan erityinen merkitys politiikan muotoutumiselle parlamentaarisen tasavaltaisessa poliittisessa järjestelmässä on parlamentaarisen taistelun luonteella. "Parlamentaarinen järjestelmä elää diskutoinnista, kuinka

se voisi kieltää diskutoinnin? Jokaisesta intressistä, jokaisesta yhteiskunnallisesta laitoksesta tehdään parlamentissa yleinen aate ja sitä käsitellään aatteena" ... (Marx 1958b, 238.) Ja toisaalta sitten: "Parlamentaarinen järjestelmä jättää kaiken enemmistön ratkaistavaksi, kuinka siis valtava enemmistö parlamentin ulkopuolella ei haluaisi mitään ratkaista? Kum vinguatatte viulua valtion huipulla, mitä muuta odotatte tehtävän alhaalla kuin tanssittavan?" (s. 238) Näin intressien välinen kilpailu saa yleisen luonteen: kysymys on enemmistön muodostumisesta ja muodostamisesta. Tällöin on aina mahdollisuus parlamentaarisen taistelun muuttumisesta yhteiskunnalliseksi taisteluksi. Jos näin käy, silloin porvariston on Marxin tulkinnan mukaan rauhan palauttamiseksi rauhoitettava oma parlamenttinsa.

Säilyttääkseen yhteiskunnallisen mahtinsa koskemattomana sen on murrettava oma poliittinen mahtinsa, että yksilöinä porvarit voivat edelleenkin riistää muita luokkia ja nauttia huolettomina omaisuudesta, perheestä, uskonnosta ja järjestyksestä vain sillä ehdolla, että heidät luokkana tuomitaan rinnan muiden luokkien kanssa samaan poliittiseen mitättömyyteen kuin ne; että heidän rahapussinsa pelastamiseksi porvaristolta täytyy riistää kruunu ja ripustaa porvariston oman pään ylle Damokleen miekkanä se miekka, jonka tuli sitä suojella. (s. 238.)

Näitä Marxin ajatuksia laajentaen voi väittää, että yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvan parlamentaarisen demokratian tendenssinä on hajottaa yhteiskunnallisia intressejä ja tahtoja. Mitä pidemmälle tämä hajottaminen etenee, sitä enemmän puolueiden riippuvuus valtiokoneistosta saattaa vahvistua, koska parlamentissa ja parlamentin ulkopuolella toimivat enemmistöt puuttuvat. Toteutuu etujen liiallinen pirstoutuneisuus ja sitä seuraava parlamentin toimien voimattomuus. Tämän riittämättömän laajan yhteisen tahdon puuttumisen vastapainona on sitten laajan toimeenpanovallan toimintakyky. Tällä kaikella Marx halusi ilmeisesti osoittaa, miten parlamentaarinen tasavalta joskus luo tilanteita, joissa porvaristo on objektiivisesti ja subjektiivisesti kyvytön itse (luokkana) ratkaistaan ongelmia parlamentin puitteissa.

Marxin ja Engelsin analyysi viittaa myös yleiseen tendenssiin, jossa pääoman kasvava valta ja parlamentaarinen tasavalta johtavat yhdessä toimeenpanovallan vahvistumisen tendenssiin.

Porvariston omalaatuisena erikoisuutena verrattuna kaikkiin muihin aikaisemmin vallassaolleisiin luokkiin on nimenomaan se, että sen kehityksessä on käännekohta, josta alkaen sen mahtikeinojen ja siis ennen muuta pääomien kaikkinaisen lisääntyminen johtaa vain siihen, että se tulee yhä kykenemättömämmäksi pitämään poliittista herruutta. 'Suurporvariston takana ovat proletarit. Sitä mukaa kuin porvaristo kehittää teollisuuttaan,

kauppaansa ja liikennevälineitään, sitä mukaa se luo proletariaattia. Ja tietynä hetkenä - jonka ei kaikkialla tarvitse koittaa samaan aikaan taikka samalla kehitystasolla - porvaristo alkaa huomata, että sen ainainen seuralainen - proletariaatti - on kasvamassa sitä pitemmäksi. Siitä hetkestä lähtien porvaristo ei enää pysty pitämään yksinomaista poliittista herruutta; se etsii lähettyviltään liittolaisia, joiden kanssa se, olosuhteista riippuen, joko jakaa valtaansa taikka joille se sen kokonaan luovuttaa." (Engels 1958d, 571.)

Luokkasuhteiden tasapaino sisältää tendenssin jonkin kolmannen tekijän väliintuloon. Bonapartismissa on kyse toimeenpanovallan merkityksen kasvamisesta ja itsenäistymisestä poliittisella tasolla. Jatkossa ongelmaksi muodostuukin tuo toimeenpanovallan itsenäinen asema: kuinka itsenäinen se itseasiassa on.

Toimeenpanovallan vahvistumisessa ja jopa itsenäistymisessä yhteiskuntaan nähden Marx erotti useita osatekijöitä. A. Ensinnäkin voidaan puhua toimeenpanovallasta itsenäisenä voimana. Tämä kehitystendenssi periytyy jo absoluuttisen monarkian ajoilta, jolloin kansakunnan yhtenäisyys subjektivoitui erityisesti valtiokoneistossa. B. Toiseksi poliittisella, poliittisen suhdanteen tasolla toimeenpanovallan asema vahvistuu luokkasuhteiden tasapainosta ja porvariston luokka-asemasta johtuen. Tämän tendenssin toteutuminen taas edellyttää, että toimeenpanovallan itsenäiselle toiminnalle löytyy resursseja - lähinnä verotuksen kautta. C. Kolmas keskeinen toimeenpanovallan asemaa vahvistava tekijä on porvariston riippuvuus toimeenpanovallasta.

A. Mahdollisuus toimeenpanovallan kehittymiseksi itsenäiseksi voimaksi periytyy jo siitä, että kansakunnan yhtenäisyys subjektivoituu nimenomaan valtiokoneistossa. Tällöin valtiokoneiston intressi asettuu 'yleisenä intressinä' kaikkia yhteiskunnan erityisempiä vastaan. Tästä yleisestä huolehtivat virkamiehet kokopäivätoimisesti ulottaen toimintansa yhä laajemmalle yhteiskuntaan. Tämän kehittyvän koneiston itsenäistä valtaa lisää sitten sen toimintatapa: tavattoman keskityksen ansiosta se on läsnä kaikkialla ja valvoo kaikkea. Itsenäistä valtaa ja mahdollisuutta toimia vahvistaa toiselta puolen varsinaisen yhteiskunnan avuton epäitsenäisyys: puuttuu yhteinen tahto ja keskitetty organisaatio. Marx totesi näistä tendensseistä (1958b, 234-235):

Ei ole vaikea ymmärtää, että sellaisessa maassa kuin Ranska, missä toimeenpanovallan käytettävissä on yli puoli miljoonaa henkeä käsittävä virkamiesarmeija ja siis toimeenpanovallasta ovat alituisesti ehdottomassa riippuvaisuudessa lukemattomien ihmisten intressit ja toimeentulo, missä valtio pauloittaa, valvoo, säännöstelee, vahtaa ja holhoaa yhteiskuntaa alkaen sen laajimmista elämänilmauksista aina mitä vähäpätöisimpiin ilmi-

öihin saakka, sen yleisemmistä elämänmuodoista aina yksilön yksityiselämään saakka, missä tuo parasiittikunta on tavattoman keskityksen ansios- ta muuttunut kaikkitietäväksi ja kaikkialla läsnäolevaksi, nopean liik- kumiskyvyn omaavaksi ja joustavaksi, minkä verrannoksi kelpaa vain varsi- naisen yhteiskunnan avuton epäitsenäisyys ja runneltu muodottomuus, sel- laisessa maassa kansalliskokous, menettäessään oikeuden määrätä ministe- rinsalkuista, menettää samalla kaiken todellisen vaikutusvaltansa, ellei se samanaikaisesti yksinkertaista valtion hallintoa, vähennä virkamiesar- meijaa niin paljon kuin mahdollista eikä salli vihdoin yhteiskunnan ja yleisen mielipiteen luoda omia, hallitusvallasta riippumattomia äänen- kannattajiaan.

B. Toimeenpanovallan itsenäistyminen ja merkityksen kasvu poliittisella tasolla kytkeytyy luokkasuhteisiin ja Bonapartismissa nimenomaan porva- riston ja proletariaatin välisten luokkasuhteiden väliseen tasapainoti- lanteeseen. Luokkasuhteiden tasapainosta johtuen porvaristo ei Marxin tulkinnan mukaan kyennyt hallitsemaan parlamentin kautta. Parlamentin voimattomuus oli erityisesti siinä, ..."ettei parlamentissa enää ylipään- sä ollut olemassa mitään enemmistöä. Kansalliskokouksesta oli tullut rat- kaisukyvytön." (Marx 1958b, 273.) Porvariston voimattomuudesta seurasi, että "porvaristo antautui tapahtumien valtaan ja siten sille voimalle (toimeenpanovalta - KP), jolle se oli luovuttanut vallan attribuutin toi- sensa jälkeen ..., kunnes itse seiso i voimattomana tuon voiman edessä" (s. 264).

Poliittisen suhdanteen realisoituminen toimeenpanovallan eduksi laa- jassa mitassa edellyttää toimeenpanovallan reaalisen perustan vahvistu- mista: todellinen itsenäisyys edellyttää omia resursseja, jotka mahdollis- tavat oman toiminnan. Tällaisena reaalisenä perustana toimeenpanovallalla on verotus.

Vero on virkamiehistön, armeijan, pappien ja hovin elämänlähde. Luja hal- litus ja luja vero ovat yhtä ja samaa. (Marx 1958b, 284.)

Verotuksella kerättävät toimintaresurssit mahdollistavat myös reaalisesti "valtiokoneen itsenäistyminen yhteiskuntaan nähden" (Engels 1958b, 537).

C. Porvariston "subjektiivinen" riippuvuus toimeenpanovallasta rakentuu Marxin mielestä aineellisten ja poliittisten etujen varaan.

Mutta Ranskan porvariston aineelliset edut on mitä lähisimmin sidottu tuon laajan ja monihaaraisen valtiokoneiston säilyttämiseen. Se työntää siihen liikaväestönsä ja nostaa valtiopalkan muodossa sen, mitä se ei voi kahmaista taskuunsa voittotulojen, korkojen, osinkojen ja palkkioiden muo- dossa. Toisaalta porvariston poliittiset edut pakottivat sitä kiristämään ohjaksia, siis lisäämään päivä päivältä valtiovallan henkilökuntaa ja va- roja ja käymään samaan aikaan yhtämittaista sotaa yleistä mielipidettä vastaan sekä ruhjomaan ja herpaanuttamaan epäluuloisena yhteiskunnan itsenäisiä liikuntaelimiä... (Marx 1958b, 235.)

Toimeenpanovallan itsenäistymisessä Bonapartelaisessa muodossa on siis kyse porvariston ja proletariaatin luokkasuhteiden tasapainon mahdollis-
tamasta tilanteesta, jossa porvaristo on itse kyvytön hallitsemaan ja
ratkaisemaan tilannetta poliittisesti puoleen taikka toiseen haluamallaan
tavalla parlamentarismien puitteissa. Tästä seuraa toimeenpanovallan kas-
vamisen ja jopa itsenäistymisen tasapainossa oleviin luokkiin nähden:
siis esimerkiksi hallitsevaan luokkaan nähden muttei yhteiskunnalliseen
mahtiin nähden (ks. Marx 1958b, 225 ja 235). Toimeenpanovallasta tulee
harjoitettavan valtiollisen politiikan subjekti - jopa hallitsevia luok-
kia vastaan: "Porvaristo jumaloi miekkaa, nyt miekka hallitsee sitä itse-
ään." (s. 276.) (Poliittisesti - KP.)

Toimeenpanovalta on korulauseetonta voimaa, lainsäädäntövalta korulausei-
den voimaa.

Parlamentissa kansakunta kohotti yleisen tahtonsa laiksi, toisin sanoen
hallitsevan luokan lain yleiseksi tahdokseen. Toimeenpanovallan edessä se
luopuu kaikesta omasta tahdostaan ja alistuu toisen tahdon määräyksiin,
arvoaltaan. (s. 278.)

Toimeenpanovallan itsenäistä valtaa rajoittaa tässä tilanteessa kui-
tenkin ainakin kolme seikkaa. Ensimmäkin toimeenpanovalta ei kykene to-
della ratkaisemaan niitä ongelmia, joita ratkaisemaan se on 'kutsuttu'.
Kysymys on ristiriidoista ... "jotka ajoittain näyttävät kärjistyvän ää-
rimmilleen vain laimetakseen ja tasoittuakseen johtamatta mihinkään rat-
kaisuun" (Marx 1958b, 221). Toisekseen, oikeastaan edellistä selittäen,
toimeenpanovallan itsenäinen toiminta on itsenäisyydeltään kuitenkin ra-
jattu: kysymys ei voi olla täysin muista luokista (yhteiskunnasta ja yh-
teiskunnallisesta mahdista) riippumattomasta tai niitä vastaan suunnatus-
ta toimintalinjasta ainakaan pitkällä tähtäyksellä vaan luokkien välillä
tapahtuvasta tasapainoilusta (s. 286-287). Kolmanneksi luokkasuhteiden
tasapaino on aina luonteeltaan ohimenevä tilanne - objektiiviset olosuh-
teet valmistavat ennen pitkää oman ratkaisunsa.

Bonapartismien synnyn yhteiskunnallis-poliittinen 'sosiaalinen tilaus'
liittyi siis porvariston ja proletariaatin luokkasuhteiden tasapainoon.
Bonapartismien tuli merkitä ratkaisua tässä status quo -tilanteessa. Rat-
kaisun aines ei Marxin mielestä voi kuitenkaan olla vailla yhteiskunnal-
lista sisältöä. Niinpä kun Bonaparte tunsivat tehtäväkseen järjestyksen pa-
lauttamisen yhteiskuntaan, tuo järjestys ei voinut objektiivisesti (ei-
porvarillisten elementtien kehittymättömyys ja proletariaatin kyvyttömyys)
olla muuta kuin "porvarillisen järjestyksen" turvaamista (Marx 1958b, 286).
Näin toimeenpanokoneisto on alistettu tässäkin tilanteessa kapitalisti-

selle yhteiskunnalle, vaikkakaan ei välittömästi porvaristolle poliittisena luokkana.

Tuo järjestyksen palauttaminen on varsin monimutkainen ja ristiriitainen tehtävä. Tämä tulee ilmi myös itsenäistyneen toimeenpanovallan keskeisissä toimintaperusteissa: toimeenpanovallan valtakirjana oli yleinen äänioikeus, valtikkana miekka, se väitti nojautuvansa talonpoikiin, se väitti pelastavansa niin työväenluokan kuin omistavan luokankin ja vihdoin toimeenpanovalta väitti yhdistävänsä kaikki luokat luomalla kansallismaineen harhakuvan. "Bonaparte tahtosi esiintyä kaikkien luokkien patriarkaalisena hyväntekijänä. Mutta hän ei voi antaa millekään mitään ottamatta joltakin toiselta." (Marx 1958b, 287.) Näin kun itse järjestyksen turvaamistehtävä on luonteeltaan ristiriitainen, niin myös tuloksena on toiminnan ristiriitaisuus.

Tämän miehen ristiriitainen tehtävä on selityksenä hänen hallituksensa ristiriitaisuuksille, tuolle sekavalle soutamiselle ja huopaamiselle, jolla hän pyrkii vuoroin voittamaan puolelleen vuoroin nöyryyttämään milloin tämän, milloin tuon luokan ja nostattaa siten yhtäläisesti ne kaikki itseään vastaan, ja tuolle käytännölliselle epävarmuudelle, joka muodostaa hullunkurisimman vastakohdan käskevälle, ehdottomalle hallitustyyliille. (s. 286-287.)

Tässä mielessä toimeenpanovallan itsenäinen toiminta aiheuttaa itseasiassa sekasortoa järjestyksen nimessä. Tällainen toimeenpanovallan itsenäinen asema hallitseviin luokkiin nähden voi olla vain väliaikainen. Toimeenpanovallan kyvyttömyys todellisiin, ratkaiseviin toimiin, tekee sen itsenäisen aseman poliittisella tasolla pitkällisen jatkumisen mahdottomaksi. Niin pian kuin hallitsevan luokan, porvariston, objektiivinen asema vahvistuu riittävästi talouden kehityksen seurauksena, Bonapartismi käy tarpeettomaksi ja haitalliseksi.

Louis Bonaparte riisti kapitalisteilta heidän poliittisen valtansa sen varjolla, että tahtoi suojella porvaristoa työläisiltä ja taas työläisiä porvaristolta; mutta sen sijaan hänen herravaltansa oli suotuisa keino-
telulle ja teollisuustoiminnalle, lyhyesti sanoen koko porvariston ennen näkemättömälle vaurastumiselle ja rikastumiselle. (Engels 1958e, 416.)

Bonapartismi-analyysissään Marx ei enää käytä byrokratian käsitettä yksinomaan yleisenä valtion yhteiskunnasta vieraantumista ilmentävänä käsitteenä vaan nyt hän tarkoittaa byrokratian yhteiskunnallis-poliittisia edellytyksiä. Hän tarkoittaa byrokratialla erityistä yhteiskuntaa sortavaa henkilökerrosta, jonka olemassaolo sortavana valtiollisena koneistona ilmentää tiettyä herruus- ja hallitsemissuhdetta valtion ja yhteiskunnan välillä. Erityisen akuutiksi byrokratia tulee tässä merkityksessä politiikan näkökulmasta tilanteessa, jossa luokkasuhteiden luoman tasa-

painon pohjalta toimeenpanovalta itsenäistyy yhteiskuntaan ja valtiovalan muihin osiin nähden mutta vailla riittävää yhteiskunnallista perustaa toimeenpanovalta ei kuitenkaan kykene ratkaiseviin toimenpiteisiin. Se on kyvytön todella ratkaisemaan yhteiskunnallisia ongelmia (ks. myös Engels 1958b, 537). Byrokratia syntyy tässä juuri siitä, että itsenäistyvällä toimeenpanokoneistolla ei ole Marxin mielestä modernissa parlamentaaristasavaltaisessa valtiossa omaa yhteiskunnasta lähtöisin olevaa yhteiskunnallista valtaa vaan ainoastaan sitä valtion valtaa, valtiomahdin voimaa, todellista hallitusvaltaa, joka luokkasuhteiden seurauksena tendenssinomaisesti siirtyy valtiokoneistolle itsenäistyvänä valtiomahdina.¹³

On kuitenkin otettava huomioon, että valtiokoneistolla on myös historiallisesti kehittyntä valtapotentiaalia. Tämä on olemassa toimeenpanovallan historiallisesti kehittyneessä asemassa ja merkityksessä yhteiskuntaan nähden - siis laajemmassa merkityksessä itse yleisen yhteiskunnallistumisen seurauksena. Toimeenpanovallassa kiteytynyt valtapotentiaali voi realisoitua eri tavoin ja eriasteisesti yhteiskunnallis-poliittisesta tilanteesta riippuen. Voi kuitenkin olettaa, että jos tuo koneisto on kehittynyt ja laaja ja sen vastakohtana on kehittymätön yhteiskunta, tuo koneisto ei ole jokapäiväisessä toiminnassaan yhteiskuntaprosessiin nähden toimeton. Mitä se tekee, siihen ei juurikaan voi vaikuttaa avuton ja epäitsenäinen yhteiskunta. Näin byrokratian mahdollisuus on potentiaalisesti olemassa vahvistuvassa ja itsenäistyvässä toimeenpanovallan asemassa. Ainoastaan politiikalla voi tällaisessa tilanteessa olla byrokratiaa ja byrokratisoitumista ehkäisevää vaikutusta. Tässäkin on kuitenkin olemassa tiettyjä rajoja yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvassa politiikassa. Jotta parlamentaarinen politiikka olisi todella 'vahvaa', se tarvitsisi taustakseen toimivan ja riittävän laajan enemmistön. Tällainen toimiva enemmistö taas edellyttää Marxin mielestä 'vahvaa yhteiskuntaa'.¹⁴ Olemme niinmuodoin eräänlaisessa noidankehässä.

3.4. Moderni politiikka parlamentaarisessa politiikassa

Edellä esitettyjen Marxin Bonapartismi-analyysin metodisten huomioiden jälkeen on syytä palata konkreettis-historialliselle tasolle 1900-luvun vaihteen tilanteeseen. Lähinnä Robert Michelsin ja Max Weberin eräisiin tutkimusongelmani kannalta keskeisiin kirjoituksiin nojautuen pyrin luomaan ideaalityyppisen kuvauksen demokraattis-byrokrattisen poliittisen

järjestelmän toiminnasta. Voinee kai väittää, että Michels ja Weber pitivät itseään realistisina politiikan tutkijoina ja teoreetikoina: tutkitaan sitä mitä politiikka itseasiassa on ja voi olla parlamentaarisessa politiikassa, mikä erityinen funktio politiikalla on yhteiskunnallisessa käytännössä.¹⁵

Antonio Gramsci erittelee Vankilavihkoissaan politiikan ja valtion käsitteiden muutosta 1800-luvun loppupuolella. (Aikakauden merkityksestä ks. myös Arendt 1967, 123-124.) Gramscin mielestä "politiikan tieteellisenä käsitteenä ja politiikan taidon taantuminen" liittyvät läheisesti evolutionististen ja positivististen teorioiden ja maailmankatsomusten valtaanpääsyyn (Gramsci 1973, 243). Evolutionistinen politiikan käsitys mahdollistui, kun politiikka tuli synonyymiksi "parlamentaarisen politiikan tai henkilöklikkien politiikan kanssa" (s. 243-244; ks. myös Therborn 1974, 137-156). Tämä oli seurausta näkemyksestä, jonka mukaan peustuslait ja parlamentit olivat aloittaneet "'luonnollisen evoluution' aikakauden". Tällä oli suurta merkitystä myös politiikkaa tutkivalle tietelle. Koska yhteiskunta oli jo löytänyt rationaalisen muutoksen tien ja päämäärän, niin yhteiskuntaa voitiin tämän jälkeen tutkia luonnontieteellisin menetelmin (Gramsci 1973, 244). Seurauksena oli valtion käsitteen "köyhdyttäminen": eräänä valtiofilosofian tärkeimpänä tehtävänä ei enää ollut esimerkiksi Machiavellin tai Hegelin tapaan "uudenlaisen valtion" luominen. Enää ei tarvinnut tutkia sitä "miten asioiden pitäisi olla", riitti kun tutkittiin "miten asiat ovat": yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaaminen ei ollut enää tieteen itselleen asettama tärkeä päämäärä.

Gramscin kanssa lopputuloksiltaan samanlaisen tulkinnan politiikan aseman muutoksesta esittää mm. Wolin - vaikkakin hieman eri perusteista käsin. Hän esittää eräiden ajattelijoiden välityksellä (mm. Luther, Calvin, Machiavelli, Hobbes ja liberalismi) politiikan teorian historian erään keskeisen tradition, jossa poliittinen filosofia ja siten itse politiikka on menettämässä sille välttämättä kuuluvan suhteellisen itsenäisyytensä. Wolin puolustaa näkemystä politiikan suhteellisen itsenäisyyden positivistisesta merkityksestä: 'hengen' yliotteena 'materiaasta' eli politiikkaa tulevaisuuden luomisena vapauden näkökulmasta. Juuri poliittisen filosofian näkökulma on Wolinin mielestä "imaginative" sen keskittyessä analysoimaan olemassaolevien mahdollisuuksien kuviteltuja tulevaisuuksia (Wolin 1961, 18). Näin poliittiselle filosofialle on ominaista "this transcending form of vision" ... (s. 21).

Wolinin näkemyksen mukaan juuri 1800-luvun liberalismien taloustieteilijöillä oli keskeinen merkitys redusoidessa yhteiskunnallista elämää ja politiikkaa 'talouteen': ... "its conception of society as a network of activities carried on by actors who knew no principle of authority" (1961, 301). Tällaisten yhteiskunnallisten toimintojen, joista puuttui varsinainen subjektiivinen auktoriteetti, spontaanisuus ja pyrkimys subjektin itsensä toteuttamiseen, ajateltiin merkitsevän, että yhteiskunnalliselta toiminnalta puuttui nyt poliittisen toiminnan luonteenomaisin piirre, välttämättömyys nojautua valtaan. Yhteiskunnallisten suhteiden auktoriteetin sisällön muutoksesta - ihmisten välisten valtasuhteiden muuttumisesta yhteiskunnallisen järjestyksen persoonattomaksi auktoriteetiksi - oli sitten seurauksena politiikan teorian taantuminen tarpeettomana (ks. Wolin 1961, 301-304, 360 ja 378).

3.4.1. Poliitiikan parlamentaaristumisen käsite: politiikka erityisetujen turvaamisena

Poliitiikan parlamentaaristumisen käsitteellä Michels halusi jo klassikkoksi muodostuneessa teoksessaan¹⁶ kuvata sitä radikaalia politiikan luonteen muutosta, joka tapahtui esimerkiksi Saksassa ja Suomessa 1800-luvun jälkimmäiseltä puoliskolta lähtien, jolloin demokratia parlamentarismien muodossa tulee yleiseksi poliittiseksi järjestelmäksi. Seuraavassa pyrin Michelsiä analysoiden ja tulkiten kiteyttämään hänen tutkimuksensa tulokset oman tutkimusongelmani kannalta kolmeksi keskeiseksi väittämäksi.

1) Modernin politiikan keskeinen lähtökohta on demokratia, jossa kaikki kansalaiset ovat muodollisesti, abstraktisti tasa-arvoisia lain edessä (Michels 1968, 43). Poliitikassa tämä periaate huipentuu yleisessä ja yhtäläisessä äänioikeudessa: kaikki kansalaiset, kuten myös etupiirit ja näitä edustavat puolueet, ovat periaatteessa tasa-arvoisia riippumatta siitä, minkälainen yhteiskunnallinen asema kullakin yksilöllä on, mitä hän ajattelee, mitä hän pitää oikeana ja vääränä, mitä ideologiaa kukin puolue ajaa ja haluaa toteuttaa.

Ei voida kuitenkaan olettaa, että määrä todellisuudessa ratkaisee kaiketta, ennen kaikkea toiminnan sisällöstä, niinsanotuissa edustuksellisissa järjestelmissä. Tämä on tietysti Michelsinkin realistinen näkökulma, sillä analysoihan hän nimenomaan demokratian esteitä puolueiden elitistymisen, oligarkisoitumisen ja byrokratisoitumisen seurauksena. Myös mm. Antonio

Gramsci totesi tästä (Gramsci 1973, 192):

Eräs tavallisimmista kuluneista lauseparsista, jota jatkuvasti toistetaan järjestelmää vastaan missä valtielimet muodostetaan vaalin avulla, on seuraava: vaalissa määrä päättää kaikesta ja kenen tahansa idiootin mielipiteet... merkitsevät yhtä paljon määriteltäessä valtion tulevaa politiikkaa kuin jonkun sellaisen mielipiteet, joka omistaa kaikkensa valtiolle ja kansakunnalle. Mutta todellisuudessa ei ole missään mielessä totta, että lukumäärät päättävät kaikesta ja että kaikkien valitsijoiden mielipiteillä olisi sama paino.

Toisaalta parlamentaarinen demokratia kuitenkin 'esittäytyy' siten kuin kaikki olisivat tasa-arvoisia (yksi ääni/henkilö) ja että kunkin mielipide painaisi yhtä paljon. (Tässä ajatellaan pelkästään vaaleja ja niiden määrällistä lopputulosta). Toisaalta tämä on kuitenkin osaltaan vain 'legitimoivaa ideologiaa', koska todellisuudessa politiikasta konkreettisenä toimintana ei päättä määrää sellaisenaan eikä kaikkien mielipiteet paina yhtä paljon. Kaikki eivät edes itse muodosta omaa mielipidettään. Määränkin takana toimivat aina jotkut mielipiteet, joiden 'valistuneisuus' muodostaa erityisen ongelman. Mikä sitten on vaalien - määrän - merkitys?

Lukumäärillä... on vain instrumentaalista arvoa. Ne ilmaisevat mittaa ja suhdetta eivätkä mitään muuta. (Gramsci 1973, 192.)

Mitä vaaleissa sitten mitataan? Niissä mitataan ... joidenkin yksilöiden, aktiivisten vähemmistöjen, eliittien, avant-gardistien jne. mielipiteiden tehokkuutta ja laajentumis- ja taivuttelukykä - ts. näiden rationaalisuutta, historiallisuutta ja konkreettista toiminnallisuutta. Tämä kaikki ilmentää sitä, etteivät kaikki mielipiteet suinkaan paina yhtä paljon. (s. 192)

Mielipiteillä on "muodostumiskeskus". "Äänten laskeminen on pitkällisen prosessin loppuseremonia. (s. 193.)

2) Tämän poliittisesti tasa-arvoisen massan saaminen jonkun ohjelman tai ideologian taakse edellyttää organisointia, organisaatiota, puoluetta. Parlamentaarisen politiikan eräs keskeinen seuraus onkin Michelsin mielestä siinä, että demokratia tuottaa poliittisen organisaation välttämättömyyden. Massan mobilisointi ilman organisaatiota on mahdotonta. Poliittisen organisaation poliittinen (ei välttämättä yhteiskunnallinen) merkitys parlamentaarisessa politiikassa määräytyy sen mobilisoiman kannatuksen, määrän, perustalta. Puolue on parlamentaarisessa politiikassa politiikan keskeisin valtiota ja kansalaisyhteiskuntaa välittävä instituutio. Parlamentaarisen politiikan käsitteen varaan rakentuvassa demokratiassa poliittiset puolueet ovat välttämättömiä: niistä tulee 'politiikan subjekteja', kun politiikka määritellään erityisenä muista yhteiskunnallisen toiminnan muodoista poikkeavana ja croavana toiminnan muotona.

3) Parlamentaarisien politiikan muotoutuminen eri etupiirejä edustavine tasa-arvoisine puolueineen merkitsee samalla yhteiskunnan kokonaisintressin puolivirallista hajoamista muodollisesti tasa-arvoisiin erityisintresseihin. Tällainen kokonaisintressihän oli ominaista yleisen edun politiikan käsitteelle, jolloin todellisella politiikalla tarkoitettiin koko kansan edistyspyrkimyksiä erotuksena päivänpoliittisesta kamppailusta. Toisekseen parlamentaarinen politiikka ei tee ideaaliteollisuudessa muodossaan eroa politiikan ja politiikan välillä, toisin sanoen sen välillä, mitä ideologiaa, ajattelutapaa ja pyrkimyksiä eri politiikan subjektit toiminnallaan pyrkivät toteuttamaan. Poliitiikalla ei voida klassisen määritelmän tapaan tarkoittaa esimerkiksi hyvän ja oikeudenmukaisen yhteiskunta- ja valtiojärjestyksen toteuttamista, koska käsitykset tuon järjestelmän laadusta ovat niin erilaisia ja koska parlamentaarisen politiikan käsite pelisääntöinä ei tunnusta muuta kuin mielipiteiden välisen tasa-arvon. Kilpailu eli määrän määräävyys ratkaiskoon kunkin mielipiteen painavuuden politiikassa. Tässä perspektiivissä parlamentaarinen politiikka tiettyinä politiikan pelisääntöinä on myös arvovapaata politiikkaa: itse pelisäännöt eivät ota kantaa siihen, mikä on hyvää tai pahaa ja miten pitäisi olla.

Parlamentaarisien politiikan keskeinen tunnusmerkki onkin määrän määräävyys politiikassa. Määrän määräävyys määrittelee myös pitkälle poliittisen kamppailun modernin luonteen. Michels totesi (1968, 109):

Kaikilla puolueilla on tänä päivänä parlamentaarinen päämäärä. ... Ne noudattavat laillisia menetelmiä vedotessaan valitsijoihin, jolloin puolueiden ensimmäisenä päämääränä on hankkia parlamentaarista vaikutusvaltaa saavuttaakseen lopullisen päämääränsä, poliittisen vallan valtaamisen.

Parlamentaarisien politiikan ensimmäinen päämäärä on parlamenttipaikkojen maksimoiminen, sillä vasta tämä luo edellytykset pääsemiseksi osalliseksi valtiovallasta. Määrän määräävyydellä tässä merkityksessä on laajakantoisia vaikutuksia myös itse politiikan sisällölle. Toisessa vaiheessa mahdollistuva poliittisen vallan valtaaminen merkitsee parlamentaarisessa politiikassa hallitusvallan valtaamista. Michels väittääkin, että valtioissa, joissa on puhtaasti edustuksellinen hallitus, perustuslaillinen oppositio pyrkii vain tällaiseen eliittien kiertokulkuun. Eivätkä parlamentaariset puolueet Michelsin mielestä muuhun juuri pystykään (1968, 343).

Parlamentaarisien politiikan syntyminen ja vakiintuminen muuttaa myös itse poliittisen toiminnan luonnetta. Keskeiset seuraukset voidaan nähdäk-

seni kiteyttää kahdeksi tulokseksi: politiikka saa yhä enemmän poliittisen kannatuksen mobilisoinnin tekniikan luonteen ja politiikasta tulee myös yhä selvemmin ammatti.

Politiikan teknistymistä politiikan parlamentaaristumisessa tapahtuu Michelsin käsityksen mukaan ainakin kahdessa mielessä. Parlamentaarisen demokratian vakiintumisesta seuraa ensinnäkin politiikan alueen ja sisällön laajentuminen ja monimutkaistuminen. Toiseksi periaatteellisena ja käytännöllisenä poliittisen toiminnan ohjenuorana toimiva määrän määrävyyden periaate tuo mukanaan ja tekee välttämättömäksi määrän maksimoimisen tekniikan.¹⁷ (Katso näistä tendensseistä tarkemmin Michels 1968, 108-110, 189-191.)

Poliittisen elämän monimutkaistuminen edellyttää erityistietoja ja spesialisoitumista, jotka ovat tavallisen kansalaisen ulottumattomissa: esteinä esimerkiksi ajankäyttöön liittyvät vaikeudet ja tietojen puute. Toisaalta massan mobilisoiminen edellyttää yhä pidemmälle menevää organisoitua ja organisaatioiden laajentumista: varsinaisten puoluekoneistojen lisäksi nuoriso- ja naisosastot, oma lehdistö, ay-osastot, raittiusjärjestöt, omat koulut, omat yritykset ja säätiöt. Parlamentaarinen politiikka edellyttää niinmuodoin uudenlaisen, todella laajamittaisen poliittisen tekniikan hallitsemista. Poliitiikan ammatillaiset tulevat tässäkin merkityksessä välttämättömiksi.

Poliittisen järjestelmän ja sen organisaatioiden laajentumisesta seuraa teknisen erikoistumisen välttämättömyys: ensin suhteessa politiikan ammatillaiset/tavalliset kansalaiset ja sitten myös poliittisten organisaatioiden sisällä. Työnjaollisesti erityytyvät mm. organisaattori, propagandisti, demagogi, 'harmaa eminenssi', talousmies ja ideologi. Työnjako johtaakin väistämättä "eksperttijohtajuuteen" (Michels 1968, 70). Michels totesi (1968, 72): "On kiistämätöntä, että puolueorganisaation oligarkinen ja byrokraattinen tendenssi on luonteeltaan tekninen ja käytännöllinen välttämättömyys. Tällainen tendenssi on itse organisaation väistämätön tuote." Michelsin mielestä parlamentaarinen politiikka määrän määrävyytenä politiikassa merkitsee poliittista toimintaa, jossa tekniset, hallinnolliset ja taktiset syyt edellyttävät voimakasta, erikoistunutta, teknisesti pätevää ja ammattitaitoista johtoa. Näin parlamentaarinen politiikka tuottaa väistämättä ammattipolitikon (s. 73). Tästä taas on seurauksena, ettei politiikka voi jokapäiväisenä toimintana olla koko kansan asia parlamentaarisessa politiikassa vaan lähinnä politiikkaan erikoistu-

neiden ihmisten, politiikkojen erityinen asia: jopa siinä määrin, että politiikka on heille toimeentulolähde, heidän "leipänsä ja voinsa".

Politiikan ammatillistuminen, se että politiikassa menestyminen edellyttää teknistä osaamista, merkitsee poliitikon merkityksen kasvua ja hänen asemansa pysyvyyttä. Ei niinkään siinä merkityksessä mitä tuo poliitikko asioista ajattelee, minkälainen hänen moraalinsa on, vaan niiden erityistietojen ja -taitojen pohjalta, joita hänellä politiikan ammattilaisena on, joiden osalta hän on 'korvaamaton'. Tällaisten erityistietojen ja -taitojen hallinta on mahdottomuus massoille ja siten ne omalta osaltaan mahdollistavat ammattipoliitikoiden aseman pysyvyyden. Tämä pysyvyys taas on Michelsin mielestä ristiriidassa demokratian perusperiaatteiden kanssa (1968, 109-110).

Politiikan teknistymisen merkitsee Michelsin mielestä myös politiikan ammattilaisten ja sitä kautta itse politiikankin aatteellisuuden vähenemistä. Ammattipoliitikolla politiikan teknikkona näkökulma tarkentuu ja täsmentyy samalla kun tuo näkökulma kapenee - ja tämä on "modernin kehityksen yleinen piirre" (Michels 1968, 191). Politiikan teknistymisessä ja ammatillistumisessa on Michelsin tulkinnan mukaan kyse poliittisen toiminnan, sisällön ja tavoitteiden muovautumisesta parlamentaarisen politiikan luonnetta, erityisesti määrän määräävyyttä vastaaviksi. Politiikan strategian ja taktiikan lähtökohtana ei ole ensisijaisesti laajakantoisten poliittisten ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen vaan kannatuksen maksimoiminen. Kannatuksen mobilisointi taas ei ole mahdollista kuin puolueen avulla.

'Puolueorganisaatio' ilmentää pyrkimystä mahdollisimman suureen jäsenkuntaan. 'Parlamentarismi' ilmentää pyrkimystä mahdollisimman suureen äänimäärään. Puolue toiminnan pääasialliset muodot ovat vaaliagitaatio ja suora agitaatio uusien jäsenten hankkimiseksi. Mikä moderni poliittinen puolue sitten itseasiassa on? Se on vaalimassojen järjestämisen organisaatio. (Michels 1968, 334.)

Näin aatteellisuuskin on alistettu määrän määräävyydelle: määrä on tässä muuttunut laaduksi, määrä on laatua todellisen laadun kustannuksella. Tämä määrä konkretisoituu puolueessa: "Näin organisaatio muodostuu välineestä päämääräksi" (s. 338), jopa siinä määrin, että siitä muodostuu päämääräsinänsä. Organisaatio ja sen hyvinvointi saa ylliotteen sielusta, poliittisistä päämääristä ja teoreettisesta sisällöstä.

...Puolueen elämää, jonka säilyttäminen on vähitellen muodostunut puolueiden poliittisen toiminnan tärkeimmäksi päämääräksi, ei voida vaarantaa. Tästä on seurauksena, että puolueen ulkoinen muoto, sen byrokraattinen organisaatio, lopullisesti saa ylliotteen puolueen sielusta, sen opillisesta

ja teoreettisesta sisällöstä, ja jälkimmäinen uhrataan kun se aiheuttaa haitallista ristiriitaa vihollisen kanssa. (Michels 1968, 358.)

Parlamentaarinen politiikka on periaatteellisen taistelun sijasta kilpailua (Michels 1968, 339). Michelsillä parlamentaarisen politiikan käsite vastaa vapaan kilpailun periaatetta taloudessa (ks. s. 364-370). Politiikassa on vapaan kilpailun tapaan kuitenkin olemassa tendenssejä harvainvaltaan: taloudessa monopolisoituminen ja politiikassa eliitit. Politiikan ammatillistuesssa ja elitistyyssä puhtaaksi kilpailuksi politiikan subjekti saattaa latistua epäpoliittiseksi kilpailuorganisaatioksi: puolue saattaa menettää merkityksensä puolueena. Kyse on enää vain organisaatiosta:

Termi 'puolue' edellyttää, että puolueen yksittäisten jäsenten keskuudessa on olemassa tahtojen yhtenevyyttä suhteessa identtisiin objektiivisiin ja käytännöllisiin päämääriin. Mistä tällainen puuttuu, puolue muuttuu pelkäksi 'organisaatioksi'. (Michels 1968, 341.)

Tällaisessa organisaatiossa palveleminen on hyvin pitkälle pelkkää palkkatyötä: oman elannon hankkimista ja uran rakentamista, jolloin politiikka toimii ja sitä tarkastellaan sosiaalisen kohoamisen välineenä. Politiikka saattaa näin latistua yhteiskunnallisten päämäärien toteuttamista pelkän välineen asemaan. Mikäli yhteiskunnallisia päämääriä vielä viime mainitussa tapauksessa esiintyy, nekin on alistettu vain välineen asemaan.

Politiikan ammatillistuminen merkitsee Michelsin arvion mukaan myös väistämättä kuilua eliitin ja tavallisten kansalaisten välillä. Poliitikko ammatti-ihmisenä hallitsee alansa salaisuudet, tavallinen ihminen on näissä kysymyksissä pelkkä maallikko. Michelsin määrittelemä oligarkinen tendenssi rakentuukin juuri tälle havainnolle:

Demokraattisten ja sosialististen puolueiden hallitsevat elimet voivat tarpeen vaatiessa toimia täysin oman mielivaltansa mukaan pitäen yllä todellista riippumattomuutta yhteisöstä, jota ne edustavat, ja käytännössä tehden itsensä kaikkivoivaksi. (Michels 1968, 169.)

Tämä erottuminen ei voi kuitenkaan olla täydellistä. Mihin sitten johtajien ja massan välinen yhteys perustuu? Se perustuu Michelsin mielestä johtajien oman aseman turvaamiseen. Vastustaakseen uusia valtaanpyrkijöitä johtajan täytyy tietää massojen mielipiteet ja tunteet. Tällaisessa kilpailussa demagogia on aivan oleellinen momentti:

Demagogit ovat suuren yleisön suosiman tahdon kurtisaaneja. Sen sijaan että kohottaisivat massat omalle tasolleen, he alentavat itsensä massojen tasolle. (Michels 1968, 173.)

Politiikan ammatillistuminen merkitsee myös politiikan välineellis-

tymistä, 'maallistumista'. Tätä ilmentävät muun muassa seuraavat kehityspiirteet: yhä useammin politiikkaa, varsinkin puolueessa toimimista, pidetään pelkästään sosiaalisen kohoamisen väylänä ja toimeentulon hankkimisen välineenä, sillä onhan esimerkiksi toimitsijoiden asema jokseenkin vakaa työn ja palkan suhteen (ks. Michels 1968, 108, 259-264). Poliitiikan välineellinen luonne saattaa vahvistaa myös organisaation hierarkista luonnetta byrokraattisen sentralismin merkityksessä. Auktoriteetin kunnioittaminen ja ehdoton totteleminen voivat muodostua edellytykseksi oman toimeentulon hankkimisessa.¹⁸ Myös 'ulkoinen byrokrazia' saa uusia virikkeitä, kun puolueen yhteiskuntateoria kaavoittuu politiikan aatteellisuuden vähetessä tai muuttuessa vain välineeksi ja kun poliitikkojen näkökulma ja tarpeet rajoittuvat päivänpoliittisiin kysymyksiin.

Tässä vaiheessa on syytä hieman tarkemmin paneutua Michelsin puolueanalyysin taustaan. Tämä toivottavasti luo paremmat edellytykset ymmärtää hänen ajatteluaan niiltä osin, kun hän problematisoi puolueiden, poliittisen vallan valtaamisen ja valtion välisen yhteyden. Vaikka yhteyden esittely jääkin Michelsillä itsellään varsin 'ohueksi', niin siitä huolimatta jo tämän yhteyden esilletuonti on mielestäni hänen ajattelunsa keskeisimpiä aineksia. Tuolle taustalle on nähdäkseni olennaista seuraava: Kun perusasetelma puolueiden synnyssä kansalaisyhteiskunnan kannalta oli, että ne organisoituivat yhteiskunnallisten ongelmien ja etujen pohjalta (feodaalisen) valtion painostamiseksi, niin modernin valtion kannalta puolueiden objektiivisena tehtävänä on välittää yhteiskunnallisia ongelmia valtiollisiksi ongelmiksi. Ensinnä tehtävänä on välittää ja organisoida yhteiskunnallisia ongelmia ja intressejä 'valtion tietoon'. Toiseen puolueiden poliittisena tehtävänä on yrittää valtiollistaa näitä ongelmia, sillä poliittista merkitystä jollakin intressillä tai tahdolla on vasta sitten, kun se on jotenkin otettava huomioon 'valtiossa'. (Näin ollen myös monilla muilla kuin vain puolueiden edustamilla yhteiskunnallisilla intresseillä ja tahdoilla voi olla poliittista merkitystä.) Puolueilta itseltäänhan puuttuvat valta, koneisto, keinot ja välineet yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Ne eivät kykene itse ratkaisemaan mitään laajempaa yhteiskunnallista ongelmaa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että kun puolueet haluavat tai pyrkivät jotain ongelmaa ratkaisemaan, niin ratkaisuyritys merkitsee pyrkimystä ongelman valtiollistamiseksi, että siitä tulisi ongelma, joka valtion olisi hoidettava. (Ks. myös Merriam 1931, 18-19, 104-107.)

Valtion vahvistuessa ja demokratian pelisääntöjen tullessa osaksi valtiota ja yleisesti tunnustetuiksi puolueet eivät voi enää itseään vaarantamatta asettua valtiota vastaan. Näin siksi, että valtio yhdessä yhteisten vastustajien kanssa voisi nujertaa puolueen ja toisekseen siksi, että puolue näin toimimalla asettuisi vastustamaan niitä periaatteita, joista puolueen pääsy näihinkin asemiin riippuu.

Lisäksi on otettava huomioon, että vaikka poliittisten puolueiden yhteiskunnallinen kytkentä yhä edelleen rakentuu joidenkin riittävän laajojen yhteiskunnallisten intressien (yleisimmin keskeisten tulomuotojen, kieli- ja uskonnollisten kysymysten) edustamiselle, niin tämä edustaminen on luonteeltaan jatkuvaa kilpailua. Jatkuva kilpailu edellyttää jatkuvaa ja pysyvää organisointia. Kun kilpailussa menestymistä mitataan saadulla kannatuksella, niin väistämättä syntyy pyrkimys ylittää kannatuksen maksimointipyrkimyksissä ahtaat yhteiskunnalliset erityisintressit. Näin pyrkimykset muodostua yleispuolueeksi vahvistuvat. Yleispuolueeksi muodostuminen ja tässä roolissa toimiminen vahvistaa puolestaan puoluejohdon ja ammattipoliitikkojen merkitystä puolueen linjan määrittelyssä ainakin niiltä osin, jotka ylittävät erityisintressivaatimukset. Nämä tendenssit ovat omiaan vahvistamaan puoluejohdon ja ammattipoliitikkojen riippumattomuutta yhteiskunnallisesta kontrollista.

Parlamentaarisen politiikan pelisääntöjen mukaan politiikassa menestyminen realisoituu ennen kaikkea niissä asemissa, jotka kyetään hankkimaan poliittisen vallan harjoittamisen kannalta keskeisessä instanssissa valtiossa. Nämä asemat ovat eräs keskeinen edellytys mahdollisuudelle täyttää erityisintressivaatimuksia. Näiden tendenssien seurauksena poliittisten puolueiden riippuvuus valtiosta, sekä rakenteellinen että maailmankatsomuksellinen, vahvistuu kulminoituen puolueiden muodostumisessa osaksi ensin laajaa valtiota ja myöhemmin kenties valtiokoneistoa. Näin oli Michelsin mielestä käynyt Saksan Sosiaalidemokraattiselle puolueelle, kun se ei kyennyt sotaan koskevassa kysymyksessä asettumaan valtiota vastaan - puolue oli jo osa valtiota (ks. Michels 1968, 357-359). Voidaan jopa väittää, että parlamentaarisessa politiikassa puolue on ollut sitä menestyksekkäämpi mitä enemmän se on kyennyt valtiollistumaan. Mitä enemmän puolueen politiikasta on tullut valtion politiikkaa, sitä enemmän valtion toimenpiteet ilmentävät puolueen pyrkimyksiä.

Edellä on yritetty esittää, miten parlamentaarisessa politiikassa politiikan subjektiivudessa tapahtuu perustavanlaatuisia muutoksia esimer-

kiksi yleisen edun politiikan käsitteeseen nähden. Enää ei voi olla kyse siitä, että virkamiehet edustaisivat yleistä etua vaan puolueet näkevät mielellään itsensä 'yleisen' edustajiksi. Muun muassa tämänkaltaiset muutokset asettavat virkamieskunnan aivan uuteen asemaan ja merkitysyhteyteen yhteiskunnallis-valtiollisessa organisaatiossa. Myös byrokratian luonne tulee väistämättä määräytymään uudentlaisista yhteyksistä käsin.

Parlamentaarisen politiikan keskeinen demokraattinen piirre on Michelsin mielestä pyrkimyksessä tunnustaa kaikille tasa-arvoinen mahdollisuus päästä osalliseksi vallasta: tilanteen niin edellyttäessä mahdollisuus siirtyä oppositiosta hallitukseen, päästä osalliseksi hallitusvallan käytöstä. Hallitusvallan pysyvän käytön keskeinen edellytys on, että pystyy hankkimaan pysyviä asemia poliittisen vallan kannalta tärkeimmässä poliittisessa instituutiossa, valtiossa. Tämä tapahtuu pääasiallisesti nimittämällä 'omia miehiä' mahdollisimman paljon mahdollisimman keskeisille paikoille valtiokoneistossa. Parlamentaarisen politiikan välttämätön päämäärä on muodostua kiinteäksi osaksi valtiota, muodostua kiinteäksi osaksi pysyvää vallankäyttöä. Tätä merkitsee onnistuminen parlamentaarisessa politiikassa (vrt. Michels 1968, 359).

Parlamentaarinen politiikka merkitsee niinikään yhteiskunnan kokonaisuutensa lopullista hajoamista abstraktisti tasa-arvoisiin erityisintresseihin ja tämän vastatendenssinä valtion organisaation laajenemista. Hajoamista pyritään ehkäisemään muodostamalla uudenlainen kokonaisuus. 'Valtio pyrkii' säätelemään yhteiskunnallisia ristiriitoja 'ottamalla sisäänsä' yhteiskunnan keskeiset erityisintressit ja sovittamalla ne sielä. Tämä toteutuu muun muassa palkkaamalla eri intressipiirejä edustavia virkamiehiä, jotka siirtymällä valtion palkkalaisiksi tulevat suoraan riippuviksi valtiosta (valtiolta toimeentulo palkan muodossa ja hierarkia taas sitoo yksityisen virkamiehen valtion päätösten toteuttamiseen). (Michels 1968, 188.) Nämä pyrkimykset taas ovat omiaan lisäämään valtion suhteellista itsenäisyyttä puolueisiin nähden.

Laajentuvan valtiokoneiston virkapaikoille on myös olemassa laajentuvaa kysyntää. Varsinkin niinsanotusta uudesta keskiluokasta löytyy virkapaikkojen kysyntää, koska sen taloudellista ja yhteiskunnallista asemaa heikentävät toisaalta kapitalismi ja toisaalta työväenluokka.

Kaikki ne, joiden materiaalista olemassaoloa moderni taloudellinen kehitys uhkaa, yrittävät hankkia pojilleen turvallisia paikkoja turvatakseen näille yhteiskunnallisen aseman, joka suojaisi näitä taloudellisten voimien vaikutukselta. Valtion palveluksessa työskenteleminen, mihin sisältyy

tärkeä oikeus eläkkeeseen, näyttää kuin luodulta heidän tarpeisiinsa. (Michels 1968, 188.)

Kuitenkin kysyntä tällaisista paikoista on, varsinkin taloudellisesti heikkoina aikoina, suurempi kuin tarjonta. Tämä luo niin sanottua henkisen työn proletariaattia. Proletarisoitumisen pelko tekeekin valtion palveluksessa olevasta keskiluokasta valtion aktiivisen puolustajan.

Heitä voidaan verrata orjien armeijaan. He ovat aina valmiita, osittain luokkaegoismin ja osittain henkilökohtaisten motiivien (omien asemien menettämisen pelko) seurauksena, ottamaan tehtäväkseen heille leivän tarjoavan valtion puolustamisen. (s. 189.)

Parlamentaarinen politiikka on edellä kuvatulla tavalla Michelsin tulkin mukaan ammattipoliitikoiden johtamaa poliittista toimintaa, jonka asia-perustana on erityisetujen turvaaminen. Todellista yleistä etua ei nähdä politiikan perusteena mahdollisena. Muinaisjäynnöksenä yleisestä edusta on enää jäljellä puolueiden pyrkimys esittää oma etunsa yleisenä etuna tai yleisen edun samaistaminen kompromissiin. Näin ei myöskään valtion virkakoneisto voi legitimiesti esiintyä yleisen edun subjektina vaan se alistetaan erityisetujen ja kompromissin valtiolle. Parlamentaarisen politiikan tavoitteena on tehdä valtion virkakoneistosta pääasiassa vain valtion tahtoa välittävä koneisto (ks. Michels 1968, 214). 'Politiikka sotkeutuu' kuitenkin jo tässä vaiheessa ihannetavoitteeseen siinä mielessä, että valtion institutionalisoituessa koneistoksi parlamentaarinen poliittinen valta pyrkii samaistumaan valta-asemiin valtiossa. Eli kun valtion tärkeimmät virkapaikat muodostuvat suhteellisen itsenäisiksi valta-asemiksi, ne tulevat myös väistämättä puoluepoliittisen kamppailun kohteiksi. Näin valtion virkakoneisto on aina samalla enemmän kuin pelkkä välittävä koneisto.

3.4.2. Max Weberin karismaattisen poliittisen johtajuuden käsite ratkaisurytyksenä politiikan rutiinistumisen ongelmaan

Jos moderni politiikka todella on Michelsin edellä kuvaamalla tavalla lähinnä erityisetujen turvaamista ja toisaalta valtio prosessina pyrkii sallittamaan itseensä tärkeimpiä näistä eduista, niin saattaa toteutua mahdollisuus, että valtiokoneistosta hallintona tulee varsin keskeinen valtiollisen politiikan subjekti. Tällöin politiikka voi valtiollistua rutiininomaiseksi hallinnoksi: politiikka pelkistyy yhä enemmän valtiopro- sessiksi pelkkänä hallintona, ihmisten hallitsemiseksi hallintona. Täl- laista kehitysmahdollisuutta Weber halusi nähdäkseni vastustaa - vielä

enemmän siksi, että hän näki tietynlaisen rutiinistumisen uhkaavan myös yhteiskunnallisia perusprosesseja. Erääksi tärkeimmistä keinoista kompensoida tätä kaikenkattavaa rutiinistumista Weber näki juuri politiikan käsitteen. Tässä merkityksessä hän käsitykseni mukaan halusi pelastaa politiikan. Myös hänellä politiikka voi siis olla byrokratian 'vastailmiö'.

3.4.2.1. Yhteiskunnallisen elämän rutiinistuminen

Tunnettu länsisaksalainen Weber-tutkija Wolfgang J. Mommsen toteaa Max Weberin koko tuotannon ja ajattelun suuren ongelman ja punaisen langan olevan Weberin ... "kasvava huolestuminen lännen vapaiden yhteiskuntien tulevaisuudesta aikakaudella, jolle on ominaista byrokratioiden nopea laajentuminen. Hän oli vakuuttunut, että yhteiskunnallisen- ja poliittisen organisaation byrokraattisten muotojen universaali eteneminen vaarantaisi yksilöllisen vapauden ja persoonallisen luovuuden periaatteet." Tätä kehitystä voitiin pyrkiä estämään vain sellaisilla ... "yhteiskunnallisilla ja poliittisilla instituutioilla, jotka takaisivat mahdollisimman suuren dynaamisuuden ja johtajuuden". (Mommsen 1974, XIII.)

Mistä sitten johtuu "yksilöllisen vapauden" ja "persoonallisen luovuuden" joutuminen vaaranalaiseksi? Kun tällaiset kysymykset ovat esillä politiikan pinnan tason keskustelussa, niin syytekijöinä esitetään useimmiten erilaiset kollektivistiset pyrkimykset kuten esimerkiksi sosialismi. 'Porvariston Marxiksi' julistettu ja itsekin porvariston jäseneksi tunnustautuva (ks. Mommsen 1974, 17, 47) Weber etsii varsinaista syytä, ei kuitenkaan puhtaan kausaalisen välttämättömyyden merkityksessä, itse kapitalismista - sen rationaalisuuden eetoksesta. Sosialismi oli Weberille tässä merkityksessä vain kapitalismin rationaalisuuden degeneroituva muoto.

Weberin eräs keskeinen ongelma oli siis itse länsimainen moderni kapitalismi, sen kulttuurin rationalismi. Weberin tulkinnan mukaan kapitalismia on ollut ja on edelleenkin monenlaista: itämaista kapitalismia, poliittista seikkailukapitalismia ja imperialistista kapitalismia (ks. tarkemmin Weber 1980; Weber 1968, 1094-1095; Mjøset 1980, 265-278). Yksi kapitalismin muoto on kuitenkin ylitse muiden - moderni länsieurooppalais-amerikkalainen kapitalismi. Ylivoimaisuus on seurausta tuon kapitalismin tyyppin erityisestä eetoksesta, hengestä, tuon hengen rationaalisuudesta. Kuten tunnettua Max Weber yhdisti yhteiskunnan ja elämän rationaalistumisen ja järjestelmällistymisen määrällistymisen ja mitattavuuden lisääntymiseen

kaikkialla yhteiskunnassa (Weber 1977a, 20 ja 38; Marcuse 1968a, 202-206). Moderni länsieurooppalais-amerikkalainen kapitalismi on kehittänyt tätä periaatetta pisimmälle.

Tämä näkyy erityisen selvästi länsimaisen modernin kapitalismin neljässä edellytyksessä:

1. Ensimmäinen edellytys on Weberin mielestä kapitalistinen taloustoimi, jolle on ominaista pääomalaskennalle perustuva pääoman kasvattamisen tavoite (Weber 1980, 12-13, 16). Pääomalaskelma tehdään aina rahassa ja yrityksen tase on tämän rationaalisuuden muodon ideaalityyppi. Raha ja tase mahdollistavat mahdollisimman täsmällisen määrällisen tavan (väli-
neen) ennakoida itse päämäärä, joka on pääoma itse: ylittää pääoma yhä uudelleen. Näin päämääräkin on puhtaasti määrällinen, arvoista vapautettu ja siinä mielessä objektiivinen suure.

Pääoma itsessään päämääränä ei ole Weberille kuitenkaan pelkästään mikään tekninen, taseisiin liittyvä ongelma vaan kyse on myös ihmisistä ja heidän yhteiskunnallisista suhteistaan. "Pääomalaskenta sen kaikkein muodollisesti rationaalisimmassa muodossaan edellyttää ihmisten välistä taistelua ja kamppailua." (Weber 1978, 93.) Selvimmin tämä ilmenee siinä, että pääoman lisäämisen pyrkimys on kilpailua.

Pääoma päämääränä ja siihen välttämättä liittyvä kamppailu edellyttävät Weberin mielestä pääoman hankkimiseen ja lisäämiseen tähtäävän toiminnan alistamista pääoman itseisarvolle, subjektiviteetin alistamista pääomalle määrällisenä suurena.

Ennen kaikkea tämän 'etiikan' 'summum bonum' - hankkia rahaa ja yhä enemmän rahaa ja välttää kaikkea viatontakin nautintoa mitä ankarammin - on täysin riisuttu kaikista eudaimonistisista ja suorastaan hedonistisista näkökohdista. Se on ajateltu niin puhtaasti itsetarkoitukseksi, että se näyttää joltakin yksistään yksilön 'onneen' tai 'hyötyyn' nähden kokonaan tuonpuoleiselta ja yksinomaan irrationaaliselta. Ihminen on yhteydessä ansaitsemiseen elämänsä tarkoituksena, ei enää keinona materiaalistien elämäntarpeidensa tyydyttämiseksi. Tämä viattomalle tunteelle yksinomaan mielletön, sanoisinko 'luonnollisen' asiantilan nurin kääntyminen on ilmeisesti yhtä ehdottomasti kapitalismin johtoaate, kuin se on vieras ihmisille, joita kapitalismin hengähdys ei ole koskettanut. (Weber 1980, 38.)

2. Länsimaisen modernin kapitalismin rationaalisuus edellyttää myös muodollisesti vapaan työn rationaaliskapitalistista organisaatiota (Weber 1980, 15-16). Vapaalla työllä tarkoitetaan tässä työläisen vapauttamista henkilökohtaisesta riippuvuudesta maahan, isäntään tai feodaaliherraan ja toisaalta työläisen 'vapauttamista' tuotantovälineiden omistuksesta. Nämä vapaan työn edellytykset mahdollistavat rationaalisen hierarkisen kurin. Kuri taas on edellytys sille, että työläinen saadaan työskentele-

mään halutulla tavalla.

Tarkkojen laskelmien teko, mikä on kaiken toiminnan perusta, on mahdollista vain juuri vapaan työn pohjalta. (Weber 1980, 16.)

Suorastaan välttämätön on henki, joka irrottautuu vähintäänkin työn ajaksi alituisesta kysymyksestä, kuinka saada palkka, johon on totuttu, mahdollisimman mukavasti ja mahdollisimman vähällä työllä. Työtä on tehtävä ikään kuin se olisi ehdoton itsetarkoitus - 'kutsumus'. Mutta sellainen henki ei tule luonnostaan. Sitä ei voida myöskään saada aikaan välittömästi korkeilla tai alhaisilla palkoilla, vaan pelkästään pitkällisen kasvatusprosessin tuloksena. (s. 44.)

Protestanttisella etiikalla ja siinä "ammattivelvollisuusajattelulla" oli keskeinen merkitys kasvatusprosessin suorittamisessa.

Yksi nykyajan kapitalistisen hengen eikä vain sen, vaan koko nykyajan kulttuurin rakennusosa on rationaalinen käyttäytyminen ammattikutsumus-
aatteen perustalla. (Weber 1980, 133-134.)

Puritaani halusi olla ammatti-ihminen, nykyihmisen täytyy olla sitä. (s. 134.)

3. Edelleen moderni rationaalinen länsimainen kapitalismi edellyttää ... "oikeuden ja hallinnon järkipäistä rakennetta. Moderni rationaalinen yrityskapitalismi tarvitsee näet yhtä lailla paitsi laskettavia teknisiä työneuvoja myös oikeutta, jota on mahdollista ennustaa sekä muotomääräistä hallintoa." (Weber 1980, 18.) Hallinnon ennustettavuutta ja hallintotoiminnan laskettavuutta lisää erityisesti se, että hallinnosta huolehtivat kokopäivätoimisesti tähän tehtävään koulutetut erityiset ammattilaiset, virkamiehet.

Mutta ei mikään maa eikä mikään aika ole tuntenut koko länsimaisen ole-massaolon ja sen poliittisten, teknisten ja taloudellisten perusehtojen täydellistä koteloitumista ammattikoulutettujen virkamiesten organisaatioon. Mikään aika ei ole tuntenut teknisesti ja kaupallisesti, mutta ennen kaikkea juridisesti koulutettuja valtion virkamiehiä siinä mielessä sosiaalisen elämän tärkeimpien arkipäivän tehtävien suorittajana.¹⁹ (s. 11.)

4. Modernin kapitalismin rationaalisuus voi toteutua viime kädessä vain rationaalisen ihmisen rationaalisen käyttäytymisen välityksellä.

... Taloudellisen rationalismin synty riippuu paitsi järkipäisestä tekniikasta ja rationaalisesta oikeudesta myös ihmisten kyvystä ja taipumuksesta yleensä tietynlaiseen käytännöllis-rationaaliseen käyttäytymiseen. (Weber 1980, 19.)

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta Weberin analyysin tulos protestanttisen etiikan kulttuurimerkityksestä tässä suhteessa.

... Uskonpuhdistus ei merkinnyt niinkään kirkon herruuden poistamista ihmisten elämästä, vaan pikemminkin sen siihenastisen muodon korvaamista toisella. Se merkitsi nimittäin mitä mukavimman, käytännössä tuolloin heikosti tuntuvan, usein vain muodollisen herruuden korvaamista koko käyttäytymisen loputtoman vaivalloisella ja vakavalla säännösteilyllä, joka tunkeutui

mahdollisimman suuressa määrässä kaikille yksityis- ja julkisen elämän alueille. (Weber 1980, 26.)

Länsimaisen modernin kapitalismin rationaalisuus edellyttää siis myös rationaalista yksilöä. Tässä mielessä voimme puhua arkielämän 'kapitalisoitumisesta', ja tämänkin tendenssin esimerkkinä voimme käyttää Weberiä. Weber siteeraa kirjassaan Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki Benjamin Franklinin ohjeita siitä, mitä tulevalta kapitalistilta edellytetään - toisin sanoen ohjeita tulevalle kapitalistille kapitalismin syntyprosessin aikoihin noin 1700-luvun puolivälissä:

- Muista, että aika on rahaa.
- Ajattele, että luotto on rahaa.
- Muista, että raha 'poikii' ja on 'hedelmällistä'.
- Muista, että... hyvä maksaja on jokaisen kukkaron herra.
- Ahkeruuden ja kohtuullisuuden ohella ei mikään vie nuorta miestä niin paljon eteenpäin maailmassa kuin täsmällisyys kaikissa hänen liiketoimissaan.
- Ole varuillasi omaisuutesi suhteen. Varoaksesi pidä tarkkaa laskelmaa menoistasi ja tuloistasi.
- Älä tuhlaa. Sillä tuhlaamalla et menetä ainoastaan tuhlaamiasi rahoja vaan myös ne mahdollisuudet, jotka sinulla olisi ollut säästämällä saada 'lisärahaa'.

Nykyisen elämänmuodon näkökannalta nämä ohjeet ilmentävät muun muassa rahan keskeistä merkitystä kaikkien elämäntoimintojen kannalta. Rahasta on muodostunut perusedellytys kaikelle muulle toiminnalle - itseasiassa rahasta on tullut elämää ohjaava ajatusmuoto. (Ks. Weber 1964, 186; Mjøset 1980, 212-213.) Toisekseen rahan 'elimelliseksi osaksi' kehittyi luotto. Enää ei riitä, että raha sellaisenaan on elämää ohjaava ajatusmuoto vaan välitön kädessä oleva raha täydentyy luotolla. Ihmisarvoiseen elämiseen tarvitaan lisäksi luottoa. Luotto taas edellyttää tietynlaista elämäntapaa - luottokelpoisuutta. Luottokelpoisen ihmisen tulee olla työteliäs, tunnollinen, säästäväinen ja elämäntavoiltaan säännöllinen. Näin raha ja luotto elämää ohjaavina ajatusmuotoina edellyttävätkin uudenlaista sisältäpäin lähtevää elämän säännöstelyä.

Tänä päivänä kaikkien näiden piirteiden huomioonottaminen on tullut välttämättömäksi, jotta voi yleensä elää ihmisarvoista elämää tässä yhteiskunnassa. Ainakin ne näyttävät välttämättömiltä. Arkielämän kapitalisoituminen merkitsee siis sitä, että edellä mainitut rationaaliset käyttäytymispiirteet tulevat kaikkia ihmisiä sitoviksi normeiksi. Näin ollen: ketkä tätä "kapitalismin henkeä" tänä päivänä oikein edustavat? Ketkä tätä kapitalismia tänä päivänä oikein toteuttavat? Weber kai vastaisi: myös me kaikki! Eikö tämä osoita - kuten Weber käsittääkseni ajattelee - modernin länsieurooppalais-amerikkalaisen kapitalismin rationaalisuuden ylivoimaisuutta?

Weber kuvaa kapitalismin ja koko länsimaisen kulttuurin rationaalisuutta eräänlaisena rautahäkinä. Hän esittää yhteenvedonomaaisesti länsimaisen modernin kapitalismin rationaalisuuden kulttuurimerkityksen seuraavasti:

Nykyinen kapitalistinen talousjärjestys on valtava kosmos, johon yksilö syntyy ja jonka hän todellisuudessa kokee muuttumattomana kotelona, jossa hänen on elettävä. Se pakottaa yksilön siinä määrin kuin hän on kietoutunut markkinasuhteisiin, omaksumaan omat taloudellisen toiminnan norminsa. Näitä normeja vastaan pitkään toimiva tehtailija eliminoidaan taloudellisesti yhtä varmasti kuin työläinen lähetetään työttömän kadulle, jos hän ei voi tai ei halua normeihin sopeuta. (1980, 39.)

Tämä talousjärjestys määrittää nykyään kaikkien eikä vain talouden ammateissa toimivien yksilöiden elämäntyylin ja lisäksi vastustamattomalla paikalla. Ihminen syntyy koneistoon, ja meno jatkuu ehkä siihen saakka, kunnes viimeinenkin sentneri fossiilista polttoainetta on hehkunsa hehkunut. (s. 134.)

...Kohtalo teki manttelista teräksenlujan kotelon. ...Nykyään askeettisuuden henki on karamnut - lopullisestiko, kuka tietää - tästä kotelosta. Joka tapauksessa voittoa kapitalismi ei tarvitse enää tätä tukea. Se lepää mekaanisella perustalla. (s. 134-135.)

Mutta tämäkään ei vielä riitä Weberille. Hän kysyy, onko tuo rautahäkki itseasiassa myös rautakahle. Entä tulevaisuus?

Kukaan ei vielä tiedä, kuka mainitussa kovassa kotelossa asuu tulevaisuudessa ja onko tämän tavattoman kehityksen lopussa ilmestyvä aivan uusia profeettoja vai tapahtuuko vanhojen ajatusten ja ihanteiden mahtava jälleensyntyminen. Vai onko sittenkin, ellei kumpikaan näistä ennustuksista toteudu, seurauksena eräänlainen kouristuksenomainen itsensä tärkeänä pitämisen koristama mekanisoitu kivettyminen. Siinä tapauksessa voisi tämän kulttuurikehityksen "viimeisissä ihmisissä" toteutua sana: "Erikoismiehet ilman henkeä, nautintoihmiset ilman sydäntä: tämä ei-mikään kuvittelee nousseensa koskaan aikaisemmin saavuttamattomalle ihmisyyden asteelle. (Weber 1980, 135.)

Tästä ilmenee Weberin huolestuneisuuden ydin - yksilöllisen vapauden ja luovuuden tulevaisuus! Weberin näkemyksen mukaan nykyisen historiallisen talousjärjestelmän pakonomaisesti toimivat taloudellisen toiminnan säännöt eivät siis ole pakonomaisia niinkään ulkoisesta väkivaltaisesta pakosta johon tuen vaan ennen kaikkea siksi, että nämä säännöt ovat niin rationaalisia. Kysymys on tämän rationaalisuuden objektiivistumisesta yhteiskunnallisissa rakenteissa ja toiminnoissa siten, että rationaalisuus saa eräänlaisen luonnonmuodon, jota yksilöt eivät voi omalla toiminnallaan muuttaa, ainoastaan sopeutua. Tässä mielessä taloudellisen toiminnan sääntöjen rationaalisuus - sen jälkeen kun rationaalisuuden muodot ovat riittävästi objektivoituneet - on yksilöihin nähden ulkoista ja annettua, tietyllä tapaa riippumattonta yksilöiden toiminnasta.²⁰ Toiminnan säännöt eivät voi toteutua muuten kuin ihmisten toiminnan ja subjektiviteetin välittämänä mutta tuon toi-

minnan rationaliteettimuoto on ulkoisesti annettu esineellistyneessä yhteiskunnallisessa käytännössä.

Taloudellisen toiminnan sääntöjen rationaalisuuden perustyyppi on Weberillä muodollisen (formaalisen) rationaalisuuden käsite tai kuten hän asian ilmaisee: kyse on talouden sosiologisen analyysin peruskategoriasta. Muodollisen rationaalisuuden esikuvia ovat rahalaskenta ja sen erityistapaus pääomalaskenta. Weberin rahanlaskennan rationaalisuuden toteutumiseksi asettamat materiaaliset ehdot osoittavat tuon rationaalisuuden tietynlaisen historiallisen kehityksen tulokseksi. Kyse on olennaisesti kapitalismin kehitykseen kuuluvasta rationaalisuuden muodosta tuon rationaalisuuden kuvatessa erityisesti pääoman tuottamisen rationaalisuutta.²¹

Muodollinen rationaalisuus on rationaalisinta nimenomaan pääoman kasvattamisessa, sillä juuri pääoman rationaalisuus on muodollista määrällisyyden merkityksessä. Sillä ei ole mitään muuta päämäärää kuin lisätä itseään. Kuten Marxkin totesi: kysymys on itseään lisäävästä arvosta. Tässä pääoman rationaalisuus on puhtaasti kvantitatiivista, määrällistä rationaalisuutta. Mitä kvantitatiivisemmaksi ja yleisemmäksi formaali rationaalisuus tulee, sitä arvovapaampi ja objektiivisempi se käsitteenä ja ilmiönä on. Tässä mielessä formaali rationaalisuus ilmentää pääomasuhteen kasvanutta yhteiskunnallista merkitystä tilanteessa, jossa kapitalismi on vakiinnuttanut asemansa ja jossa sen rationaalisuudesta on tullut objektiivinen voima.²² Weberin sosiologian paradoksaalinen tulos onkin siinä, että sitä mukaa kuin yksilöiden toiminta tulee yhä rationaalisemmaksi (formaalin rationaalisuuden mielessä) se on yhä vähemmän yksilöiden subjektiivisen toimintaorientaation tulosta (ks. Gronow 1978, 33, 59-60, 74-75; Riesman 1964, XXIII).

Weberin ongelmana oli subjektin aloitteellisuuden säilyttäminen muodossa tai toisessa yhteiskunnallisessa elämässä. Taloudessahan yksilön aloitteellisuuden merkityksen väheneminen sisältyy jo itse talouden rationaalisuuteen silloin, kun se on rahalaskennan rationaalisuutta (jonka yleistys on sitten formaali rationaalisuus).²³ Rahalaskennan rationaalisuus on taloudellisen toiminnan johtava motiivi ja samalla rationaliteettimuoto: jos aikoo menestyä, niin on toimittava määrättyllä tavalla. Koska kyseessä on toiminnan rationaalisin muoto, se tulee väistämättä yleistymään. Samalla kun se yleistyy, se myös objektivoituu. Instituutioissa, normeissa ja arvoissa objektivoituneena voimana se voi toimia paljolti ilman yksilöllistä aloitteellisuutta. Riittää, kun yksilö kykenee rationaalisesti sopeutumaan ja käyttämään hyväksi objektivoituneita voimia. Seurauksena on yksilön toiminnan motiivin määrättyminen ulkoapäin. Pahimmassa tapauksessa voi käydä, että arvot ja päämäärät - itse rationaalisesti kehiteltyinä

vakaumuksellisina toimintanormeina ja -ohjeina - menettävät merkitystään ihmisten elämässä.

Tämä ihmisen elämän jatkuva ja etenevä esineellistyminen aistimellisuuden menettäessä merkitystään (ks. tästä Elias 1982, 241-242) ja se, että yksityiset ihmiset voivat yhä vähemmän ja harvemmin valita vapaasti omia elämänarvojaan, voivat johtaa pahimmassa tapauksessa ihmisten kaikinpuoliseen vieraantumiseen omasta elämästään ja yhteiskunnasta. Tätä mahdollisuutta voidaan Weberin mielestä ehkäistä toteuttamalla dynaaminen poliittinen johtajuus dynaamisten poliittisten instituutioiden avulla. Siihen tähtäävät Weberin ajatukset "Kansanvaltiosta" ja kansan suostumuksella toteutettavasta johtajademokratiasta (Plebiszitäre Demokratie). Kysymys on mekanismeista, joilla yritetään löytää ja valikoida uusia 'kantajia' uusille arvoille. Näiden institutionaalisten järjestelyiden ja politiikan oikean luonteen oivaltamisella ja toteuttamisella voitaisiin Weberin mielestä taata sitten kansalaisille tunne osallistumisesta ja vaikuttamisesta - tunne siitä, että heillä on jotakin merkitystä.²⁴

3.4.2.2. Moderni politiikka ja karismaattisen poliittisen johtajuuden välttämättömyys

Kysymys yhteiskunnallisesta johtajuudesta oli laajemmin esillä 1900-luvun alkuvuosikymmeninä. Hyvin tunnettuja tässä suhteessa ovat muun muassa Maxim Gorkin kirjoitukset (esim. Artamonovit). Esseessään Yksilön pirstoutuminen vuodelta 1909 Gorki kiteytti mielipiteensä: "Voimansa menettänyt porvaristo ei enää kykene kohottamaan keskuudestaan esiin riittävän tarmokkaita toiveidensa ilmaisijoita"... (1975, 61.) "Vielä viime vuosisadan alussa aateli-valtion raskaista kahleista juuri vapautunut pikkuporvari oli riittävän tuore, voimakas ja hyvin varustautunut taistellakseen omaan laskuunsa, tuotannon ja kaupan ehdot eivät vielä ylittäneet yksilön voimia." (s. 58.) Mutta tekniikan kehityksen ja kilpailun tehostumisen seurauksena kuilu yksilön voimien ja asian vaatimusten välillä on kasvanut ylittämättömäksi.

Gorkin hegenheimolainen Antonio Gramsci totesi samasta asiasta 1920-luvun vaihteessa: "Porvaristo on hedelmätön, se ei kykene synnyttämään jättiläisiä, joita historiallinen tilanne vaatii." (Gramsci 1976, 99) ... "Saada aikaan järjestys raivostuneessa, silmittömässä mehiläisparvessa, joka ihmiskunnasta on tullut, tarvitaan jättiläisiä, kaikkein älykkäimpiä,

lujatahtoisimpia, vilpittömimpiä ihmisiä, joiden vakaa moraalinen olemus herättää kaikissa kunnioitusta"... (s. 99.) Siinä määrin kuin tämänkaltaiset muutokset ovat olleet todellisia, niillä on laajakantoisia seurauksia yhteiskunnallista johtajuutta ajatellen: yhteiskunta 'porvarillisena yhteiskuntana' ja kansalaisyhteiskuntana heikkenee ja siitä tulee pelkkä yhteiskunta.²⁵ Tätä muutostahan Weberkin kuvasi edellisessä luvussa esitetyllä tavalla yhteiskunnan kapitalisoitumisellaan.

Varsinkin Gorki tarkasteli melko puhtaasti vain taloudellista johtajuutta. Hänellähän ei ollutkaan laajempaa kokemusta parlamentaarisen demokraattisesta poliittisesta järjestelmästä: sen mahdollisuuksista tuottaa uudenlaisia johtajia. Max Weber eli tässä suhteessa toisenlaisissa oloissa ja hän oli ilmeisesti kaukonäköisempi suhteessa poliittisen järjestelmän mahdollisuuksiin korvata puuttuvaa johtajuutta. Weberkin näkee taloudellisen järjestelmän mekaaniseksi ja omalakiseksi kehittyneeksi järjestelmäksi, joka jo tulee pitkälle toimeen 'omillaan'. Sieltä ei siis ole odotettavissa suuriakaan ajateltaessa johtajuuden ongelmaa. Niinpä hän asettaa-kin toivonsa politiikkaan: politiikka ei ole vielä rationalisoitu niin pitkälle, ettei sieltä voisi löytyä mahdollisuuksia yksilölliselle aloitteellisuudelle ja innovaatiolle. Nämä mahdollisuudet juontuvat itse parlamentaarisen järjestelmän luonteesta: kilpailusta ja politiikan aineksen liittymisestä subjektiivisiin käsityksiin.

Sopivin yhteiskunnallisen ryhmä tähän uudenlaiseen johtajuuteen, poliittisen johtajan rooliin, on keskiluokka. Sen yhteiskunnallisen menestyksen ainekset kytkeytyvät pitkälle valtioon (näin esittävät myös mm. Michels ja Gramsci). Toisekseen keskiluokka omaa parhaat subjektiiviset edellytykset tähän rooliin: kun politiikka on sanojen välityksellä tapahtuvaa toimintaa, siinä menestyvät ne, jotka hallitsevat sanojen magiaa kuten asianajajat ja sanomalehtimiehet (ks. Weberin artikkelia *Politiikka ammattina*). Keskiluokka on myös ajattelutavoiltaan ja 'tekniikaltaan' sopivin hallitsemaan ihmisiä (Gramsci 1973, 212-213). Keskiluokan poliittiseen johtajuuteen liittyy kuitenkin myös ongelmia. Koska tällä ryhmällä ei ole kiinteitä suhteita esimerkiksi talouteen ja työläisiin 'asioina' (esimerkiksi yritysten johtamiseen ja työläisten elinolosuhteiden parantamiseen), niin keskiluokka suuntautuu ajattelu- ja toimintatavoissaan ihmisiin toiminnan kohteina. Kysymys on enemmän ihmisten hallinnoimisesta kuin asioiden hoitamisesta. Tällaisista yhteiskunnallisista suhteista ja asennoitumisesta saattaa olla seurauksena poliittisen johtajuuden holtittomuutta (ks. Gramsci 1976, 134-135 ja 159; keskiluokan voimattomuudesta ja vieraantu-

neisuudesta ks. Mills 1971a, IX-XX; ks. myös Reich 1982, 67-69.)

Gramsci konkretisoi näkökulmaansa tässä suhteessa seuraavasti: Työ- ja tuotantoprosessin yhteiskunnallistuminen edellyttää myös yhteiskunnallista organisointia, joka näyttää toteutuvan pääasiassa vain valtion avulla, valtioprosessina. "Valtio omaksuu kaikki yrittäjän perinteiset toimintamuodot, muuttuu nimettömäksi koneeksi, joka ostaa ja jakaa raaka-aineet, määrää tuotantosuunnitelmat, ostaa tuotteet ja jakaa ne." (Gramsci 1976, 156.) Ensimmäisen maailmansodan aika oli Gramscin mielestä tällaisen kehitysmahdollisuuden ensimmäinen koetinkivi. Silloin "kaikki yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot kansallistettiin, byrokratisoitiin ja militarisoitiin." (1976, s. 135.) "Toteuttaakseen tämän kammottavan järjestyksen valtio" joutuu lisäämään virkamiesten määrää, jotka sitten tulevat keskiluokasta ja pikkuporvaristosta (s. 135). Tästä taas on seurauksena kahdenlaisia negatiivisia seurauksia: "Kapitalistien tuotannossa perinteisesti hoitamat toimet ovat siirtyneet tietyille vastuuttomalle keskikerrostumalle, jota ei sido tuotantoon oma välitön etu eivätkä henkiset yhteydet. Sen muodostavat 'valtion virkamiehen' tapaiset byrokraatit"... (Gramsci 1976, 159, ks. myös s. 134-135.) Gramscin tulkinnan mukaan tämä keskikerrosten vastuuttomuus ja henkisten yhteyksien puuttuminen yhteiskunnan perusrakenteisiin huipentuu sitten fasismissa. Kaiken kaikkiaan tuloksena on, että pätemätön virkamiehistö lisääntyy. "Tuottamattomassa työssä toimivien määrä paisuu hillittömästi ja ylittää kaikki tuotantokoneiston sallimat rajat. Työskennellään, mutta ei tuoteta, työskennellään ankarasti, mutta tuotanto yhä supistuu. On syntynyt ammottava kuilu, johon koko työn tuottavuuden kasvu katoaa. Työläisen maksamaton työ ei enää lisää kapitalistin rikkauksia"... (Gramsci 1976, 157.)

Käsitykseni mukaan Max Weber ennakoi samanlaista tulevaisuuden mahdollisuutta ja keinona estää sitä toteutumasta hän kehitteli karismaattisen poliittisen johtajuuden käsitettä. Mutta ennen kuin voidaan tarkemmin kuvata tällaista poliittista johtajuutta, on syytä palauttaa mieleen Max Weberin yleinen määrittely politiikasta. Hän tarkoitti politiikalla poliittisen yhteenliittymän, joka tänä päivänä on sama kuin valtio, johtamista tai johtamiseen vaikuttamista (Weber 1977b, 40). Weber siis kytkee politiikan valtioon. Valtiota taas ei voi Weberin mielestä sosiologisesti tarkasteltuna määritellä niiden asioiden sisällöstä käsin, joita valtio kulloinkin tekee. On tuskin olemassa yhtään tehtävää, jota poliittinen yhdistymä eri aikoina ja eri paikoissa ei olisi omaksunut. Toisaalta tuskin on ole-

massa tehtävää, jonka voisi sanoa kuuluneen aina yksinomaan yhdistymille, joita kutsutaan poliittisiksi. Näin valtiota ei voidakaan määritellä päämäärän tai päämäärien pohjalta, joihin valtio toiminnassaan pyrkii. Moderni valtio voidaan Weberin mielestä sosiologisesti määritellä vain sille ominaisen erityisen välineen avulla. Tämä erityinen väline valtiossa on fyysinen voima. Vain valtio voi viime kädessä vaatia itselleen legitiimin fyysisen voiman yksinoikeuden.

Valtio poliittisena järjestyksenä merkitsee siis lähestulkoon samaa kuin fyysisen voiman yksinoikeus. Valtio on viime kädessä pakotusinstituutio. Pakotus toteutetaan rationaalisimmassa muodossaan "legitiiminä oikeutena". Legitiimille oikeudelle on ominaista sen "muodollinen muoto". Viime kädessä pakotukseen perustuvana järjestyksenä valtion legitiimin järjestyksen "aines" (sisältö) on talous, taloudelliset intressit. (Ks. Weber 1978, 666.)

Poliittinen toiminta tarkoittaa sitten pyrkimystä osallistua valtaan tai vaikuttaa vallan jakautumiseen valtioiden välillä tai yhden valtion piiriin kuuluvien ihmisryhmien välillä. Kun jonkin kysymyksen sanotaan olevan poliittinen, niin tarkoitetaan aina, että kysymykseen annettava vastaus määräytyy vallanjaon, vallan säilymisen tai vallan siirron intresseistä käsin. (Weber 1977b, 40-41.) Näin politiikka sosiologisesti tarkasteltuna on erityisesti kamppailua vallasta valtiossa: joko valta välineenä joidenkin päämäärien saavuttamiseksi (ideaalisten tai egoististen) tai vallan itsensä tähden (s. 41).

Valtio on siis ihmisyyhteisö, jossa ihmiset hallitsevat toisiaan tukeutumalla viime kädessä fyysisen voiman käyttöön, jonka rationaalisessa tapauksessa katsotaan olevan legitiimiä. Vaikka Weber katsoi kaiken poliittisen hallinnan perustuvan viime kädessä voimakeinojen käyttöön, hän oli myös sitä mieltä, että tämä voiman käyttö täytyy asianmukaisesti tunnustaa legitiimiksi, jotta poliittinen järjestelmä ylipäänsä voisi toimia. Weberin mukaan tämä voi periaatteessa tapahtua kolmella eri tavalla. Näitä kolmea tapaa ilmentävät herruuden tyypit ovat "traditionaalinen", "rationaalis-legaalinen" ja "karismaattinen". (Ks. Weber 1977b, 41-42.)

Tärkeää on tässä vaiheessa huomata, miten valtio ei ole Weberille enää prosessi ja suhde vaan pikenminkin historiallisesti kiteytynyt (fyysisen voiman yksinoikeus ja muodollis-rationaalinen hallinto) instituutio, joka on ja johon pyritään vaikuttamaan.

Varsinaisessa modernin politiikan kuvauksessaan Weber kehitteli edel-

leen Michelsin Poliittiset puolueet -teoksessa esittämiä johtopäätöksiä.²⁶ Keskeistä on kysymys modernin demokratian luonteesta, kun puoluelaitos on parlamentaarisen demokratian perusta.²⁷ Massapuolueiden syntyä puolueet eivät ole enää aatelisten johtamia eivätkä ne perustu henkilökohtaisiin riippuvuussuhteisiin (Weber 1968, 984). Tämä on massapuolueiden synnyn demokraattinen vaikutus. Toisaalta välttämättömänä seurauksena on klassiseen liberalistiseen demokratiakäsitykseen nähden demokratian muuttunut sisältö. Sillä demokraattisia massapuolueita johtavat ammattimaiset puoluevirkailijat ja puolueet on pakko organisoida byrokraattisesti (Weber 1968, 984).²⁸

Puolueita on lähinnä kahta tyyppiä. Ensimmäisessä tyyppissä on kyse pelkistä organisaatioista työpaikkojen hankkimiseksi. Nämä organisaatiot ovat yksinomaan kilpailuorganisaatioita eikä niillä ole peruseriaatteita: ne kilpailevat toisiaan vastaan kirjoittamalla ohjelmiinsa sellaisia vaatimuksia, joilla ne odottavat saavansa suurinta kannatusta (Weber 1968, 1397-1398). Toinen puolueyyppi on ideologinen. Puolueen tarkoituksena on poliittisten ihanteiden toteuttaminen. Koska valta kuitenkin modernissa politiikassa samaistuu pitkälle valta-asemiin, ensimmäiseksi tehtäväksi asettuu tässäkin tapauksessa valta-asemien valtaaminen (s. 1398).

Oleellista on, että kummassakin tapauksessa poliittisen merkityksen hankkiminen edellyttää menestymistä vaalikilpailussa. Koska kilpailussa menestyminen edellyttää kilpailun tekniikan osaamista (tästä tarkemmin Weber 1968, 1443-1447), niin seurauksena on puoluekoneiston merkityksen kasvaminen ja ammattipolitiikan roolin väistämättömyys. "Puolueiden valta riippuu pääasiassa näiden byrokratioiden organisatorisesta tehokkuudesta." (s. 1399.) Ammattipolitiikan roolin syntyminen merkitseekin modernin politiikan käsitteen sisällä politiikan rationaalistumista ja sitä kautta Weberin mielestä väistämätöntä kehityksen suuntaa.²⁹ "Tämä hahmo, riippumatta siitä rakastammeko vai vihaammeko sitä, on nykyisessä muodossaan massavalintaan perustuvien puolue toimintojen rationalisoitumisen ja erikoistumisen väistämätön tuote." (s. 1447.)

Näin ei voi myöskään tulla kysymykseen, että kansa itse hallitsisi vaan sitä hallitaan.

Kansa (demos) itse, eriytymättömän massan merkityksessä, ei koskaan hallitse suurempia yhteenliittymiä vaan sitä hallitaan. Ajan myötä muuttuu vain tapa, millä toimeenpanevat johtajat valitaan ja vaikutuksen määrä, jolla kansa (demos) tai pikemminkin mitkä yhteiskuntapiirit sen keskuudessa kykenevät 'julkisella mielipiteellä' vaikuttamaan hallinnollisten toimenpiteiden sisältöön ja suuntaan. 'Demokratisoituminen' tässä esite-

tyssä merkityksessä ei välttämättä merkitse aktiivisten subjektien osuuden lisääntymistä hallinnossa." (Weber 1968, 985.)

Demokratisoitumisella ei voidakaan Weberin mielestä tarkoittaa esimerkiksi virkamiesten vallan vähentämistä kansan suoran vaikuttamisen lisäämiseksi, koska tämä merkitsisi käytännössä vain puoluejohtajien vallan lisäämistä. Ratkaiseva näkökulma on hänen mielestään hallittujen tasa-arvoistaminen eli kohtelun samankaltaisuus (s. 985).

Kun kansa ei voi Weberin tulkinnan mukaan itse hallita itseään, niin modernissa valtiossa todellinen hallitsija on väistämättä valtiokoneisto (byrokratia), koska valtaa ei harjoiteta parlamenttipuheilla vaan "hallinnon rutiinilla" (Weber 1968, 1393).³⁰ Parlamentti on niitä ihmisiä edustava edustuksellinen elin, joita hallitaan byrokraattisesti. Ihmisten yhteiskunnallinen hallitseminen toteutuu siis Weberin mielestä keskeisesti jokapäiväisenä hallintona. Tämän herruuden rationaalisin ja legitiimiydeltään modernein tyyppi valtion näkökulmasta on byrokraatian ideaalityyppi. Sen organisaatiomuotoja noudattaen toinen ihminen saadaan tottelemaan omaa poliittista tahtoa kaikkein rationaalisimmin. Niinpä ei olekaan ihme, että valtion uudenaikaistuminen on sen byrokraattisen virkavaltaistumisen historiaa. Weber totesikin, että samalla lailla kuin kehitys kohden kapitalismia on keskiajalta lähtien ollut talouden uudenaikaistumisen täysin selvä kriteeri, niin kehitys kohden byrokraattista virkavaltaa on ollut valtion uudenaikaistumisen yhtä selvä merkki. Tälle virkavallalle on ominaista virkamiehen säännöllinen toimi, palkka, eläke, virkaylennys, erikoistunut koulutus, tehtävämukainen työnjako, tarkoin määritelty oikeudellinen toimialue, asiakirjoihin perustuvat menettelytavat, hierarkkinen rakenne ja hierarkiset käskyvaltasuhteet. (1968, 1393.)

Kuten aiemmin ollaan todettu Weberin eräänlainen perusolettamus oli bykrokratisoitumisen kaikenpuolinen vastustamaton laajeneminen, koska moderni rationaalinen länsimainen kapitalismi edellyttää "oikeutta, jota on mahdollista ennustaa sekä muotomääräistä hallintoa" ja koska byrokratia kerran on herruuden kannalta niin rationaalinen. Mutta Weber näki myös bykrokratisoitumisesta johtuvia vaaratekijöitä. Ottaen huomioon bykrokratisoitumisen vastustamattoman kehityksen tulevaisuudessa on poliittisen organisaation tulevia muotoja ajatellen asetettava seuraavat kysymykset: 1) Olennaisin kysymys on, "kuinka voidaan edes jossakin merkityksessä säilyttää jonkinlaisia jäännöksiä 'yksilöllisestä' vapaudesta". 2) Miten voidaan taata, että on olemassa ja säilyy ainakin joitakin voimia, jotka voivat valvoa ja tehokkaasti kontrolloida bykrokratian lisääntyvää valtaa? "Kuinka

demokratia edes tässä rajoitetussa merkityksessä voisi olla mahdollista?"

3) Byrokratialla on myös sisäisiä rajoituksia: sen tehokkuudella on omat rajansa. (Weber 1968, 1403; ks. myös Beetham 1974, 65.) Weberin mielestä nimittäin kontrolloimattoman byrokraattisen hallinnon seurauksena on tehottomuutta ja vastuuttomuutta. Weber esitti kaksi keskeistä kontrollimekanismien mahdollisuutta: byrokratian poliittinen kontrolli voimakkaan parlamentin välityksellä ja yksityisen sektorin olemassaolo ja kilpailu byrokratian valtaa tasapainottavana tekijänä (yrittäjän innovaatio ja subjektiivinen panos).³¹

Byrokratian poliittisen kontrollin kannalta keskeisin institutionaalinen kysymys on parlamentin asema. Parlamentin asemaa koskevien pohdintojensa aluksi Weber esittää, että "modernit parlamentit ovat ensisijassa niiden edustuksellisia elimiä, joita hallitaan byrokraattisin menetelmin" (1968, 1407). Weberin mielestä parlamentin ainoa mahdollisuus ottaa positiivisesti osaa politiikan johtamiseen on budjettivallan säilyttäminen itsellään. Tällöin on toteutettava ainakin:

- hallinnon johdon parlamentaarinen valinta: joko heidät valitaan parlamentaarikoista tai viran täyttäminen edellyttää parlamentin enemmistön ilmaisua luottamusta,
- johdon parlamentaarinen vastuullisuus ja
- hallinnon parlamentaarinen kontrolli.

Tällöin hallitsevien puolueiden johtajilla voi olla positiivista vaikutusta hallintoon ja parlamentista tulee positiivisesti politiikkaan vaikuttava instituutio.³² "Tätä tarkoittaa kansan valtio." (Weber 1968, 1408.)

Vasta silloin kun parlamentin asema on vahva, henkilöt, joilla on vahvat poliittiset valtavaistot ja kehittyneet kyvyt poliittiseen johtajuuteen, kiinnostuvat politiikasta, osallistuvat valintakilpailuun ja pääsevät valta-asemiin (Weber 1968, 1409). Vain tilanne, jossa poliittinen johto rekrytoituu kilpailun kautta, voi toteuttaa modernin politiikan olemusta. "Politiikan olemus ... on kamppailu, liittolaisten ja vapaaehtoisten kannattajien hankkiminen." (s. 1414.) Tähän ei saa koulutusta byrokratian piirissä vaan parasta koulutusta on "parlamentti ja puolueiden välinen kilpailu yleisön edessä" (s. 1414). Kansanvaltion parlamentaarinen politiikka palautuu siis pitkälti poliittisten johtajien³³ valintaan (ensin parlamentin vahva asema, että todelliset kyvyt kiinnostuisivat politiikasta, sitten kovan kilpailun ja kamppailun kautta tapahtuva kouliintumis- ja valintaprosessi) ja näiden parlamentin kautta tapahtuvaan byrokratian

kontrolliin. Poliittisten johtajien valinnassa Weber korosti poliittisen kamppailun merkitystä ja sitä, että modernissa massademokratiassa valinta johtajien välillä kuuluu massalle (Plebiszitäre Demokratie eli kansanäänestyksellä päätetty johtajuus). Vain näin voidaan taata poliittisen johdon legitimiys.³⁴

Parlamentarisessa kamppailussa tämä legitimiys ei ole ensisijaisesti legaalisuutta kuten byrokratian vaan vakuuttelukyvyn voimaa.³⁵ Ehkä tärkein anti Max Weberin modernin politiikan analyysissä onkin hänen systemaattisesti analysoimansa ja kehittelemänsä ero valtion ja politiikan välillä. Poliitiikan hän määritteli ja analysoi sitä subjektiivisena ja jopa tietyllä tapaa irrationaalisenä ja satunnaisena toiminnan muotona. Valtio hallintona taas edustaa Weberin tulkinnessa pysyvyyttä, suunnitelmallisuutta ja yleensäkin rationaalisuutta satunnaisuuksien minimoimisen merkityksessä.

Weber halusi karismaattisen poliittisen johtajuuden käsitteellään käsitykseni mukaan pelastaa politiikan subjektiivisena toimintana - toimintana, jossa subjektiiviset arvot ja tahto voisivat vielä toimia - kohtalolta, joka sitä koko ajan uhkaa myös parlamentarisessa politiikassa. Tämä kohtalo on politiikan pelkistyminen osaksi ihmisten rutiininomaista hallitsemista, politiikan samaistuminen valtioon, politiikan kuihtuminen rationaaliseksi hallinnoksi. Tämän tutkimuksen käsitteistöllä ilmaistuna Weber preferoi karismaattista poliittista johtajuutta valtion ja yhteiskunnan yhteyden luomisen keinona.³⁶ Wolfgang Mommsen kuvaa Weberin ajattelun ongelmaa tältä osin seuraavasti (1981, 111):

Tärkeintä on se... kuinka taata, että johtajat tulevat johtamaan tehokkaasti. Tämä merkitsee sitä, että he voivat käyttää hyväksi aitoja johtajan ominaisuuksiaan asettaessaan päämääriä ja avatessaan uusia kehitysmahdollisuuksia sen sijaan, että he vain kiltisti pitäytyvät viroissaan ollen kyvyttömiä johtamaan tehokkaasti ristiriitatilanteen kriisissä.

Minkäläatuista tuo yhteyden organisointi sitten on, kun se tapahtuu karismaattisena poliittisena johtajuutena? Edellä on jo kiinnitetty huomiota Weberin näkemykseen poliittisen kamppailun merkityksestä johtajien valinnassa. Kamppailulle on ominaista, että siinä johtaja demagogisten kykyjensä avulla hankkii itselleen kannattajat. Modernissa massademokratiassa valinta johtajien välillä kuuluu sitten massalle. Vain näin voidaan Weberin mielestä taata johdon legitimiys ja tämä legitimiys on siis ennen kaikkea johtajan vakuuttelukyvyn voimaa.

Politiikan sisältönä puolueiden kautta tapahtuvassa organisoidussa valtataistelussa on Weberin mielestä intresseihin liittyvä toiminta: joko

olemassaolevien intressien puolustaminen tai sellaisen saavuttaminen mitä ei vielä ole (1977b, 58 ja 63). Intressien menestyksekkäs edustaminen kuin myös poliittisen johtajuuden saavuttaminen edellyttävät edellä kuvatulla tavalla sanojen hallintaa, demagogiaa. "'Demagogi' on muodostunut perustullaillisen valtion ja varsinkin demokratian syntymisestä lähtien johtavaksi poliitikon tyypiksi läntisessä maailmassa." (Weber 1977b, 59.) Poliitika on tässä merkityksessä erityisesti sanojen välityksellä tapahtuvaa organisoitua taistelua valta-asemista.³⁷

Ajateltaessa valtio- ja yhteiskuntaprosessin yhteyttä Weberin modernin politiikan analyysissa on havaittavissa tietyllä tapaa kaksi vaihetta: poliittisten johtajien valikoitumisprosessi ja itse politiikan tekeminen saavutetussa valta-asemassa. Näistä kahdesta Weberin oman poliittisen analyysin selvä pääpaino näyttäisi olevan ensinmainitussa tekijässä. Tämä tulee ilmi muun muassa karismaattisen johtajuuden käsitteen epäanalyyttisessä käytössä. Esimerkiksi Mommsen huomauttaa tästä (1974, 92-93):

Weberin 'karismaattisen johtajuuden' käsitteen oleellinen heikkous ei ole niinkään karisman irrationaalisuudessa, vaikka tämäkään ei ole mikään merkityksetön seikka, vaan pikemminkin käsityksessä, että karisma ei vain määrittele jotakin persoonallisuutta johtajaksi vaan että se samalla kertoo legitimoit hänen auktoriteettinsa siten ainakin epäsuorasti oikeuttaen hänen seuraajiensa rajoittamattoman tottelevaisuuden. 38

Näin karisma toisaalta erottelee johtajat persoonallisine ominaisuuksineen johdetuista ja toisaalta sitten nuo persoonalliset ominaisuudet sellaisenaan oikeuttavat Weberin analyysissa politiikon harjoittamaa politiikkaa - ellei nyt asiallisen hyväksymisen merkityksessä niin kuuliaisuutena kuitenkin.³⁹ Weberin modernin politiikan analyysissa politiikan legitimitet-tiperiaattetta (politiikka vakuutteluna ja ihmisten jokapäiväisen hallinnan toteutuminen byrokraattisena hallintona) on kehitelty varsin pitkälle ja yksityiskohtaisesti. Sen sijaan politiikka harjoitetun politiikan sisäl-lön teoreettisen ongelmana jää paljon vähemmälle huomiolle. Tässä on vielä otettava huomioon, ettei Weberin metodi itseasiassa (parlamentaarinen poliitiikka pelisääntöinä) otakaan kantaa karisman 'olemuksen'.

Monia tutkijoita on vaivannut tosiasia, ettei Weberin ideaalityyppinen teoria 'karismasta' ota huomioon minkäänlaista eroa vastuuntuntoisten demokraattisten johtajien 'aidon karisman' ... ja tuhoisan karisman välillä... Missä sitten on raja karismaattisen hallitsemistyyppin, joka takaa vapauden demokraattisen yhteiskunnallisen järjestyksen puitteissa, ja sellaisen karismaattisen hallitsemistyyppin välillä, joka saattaa johtaa totalitaarisen tai puolitalitaarisen hallituksen ilmaantumiseen? Weberin poliittinen sosiologia on siten luonnosteltu, ettei tähän kysymykseen voida vastata. (Mommsen 1974, 91.)

Kuten edellä todettiin, Weber korosti politiikkaa kamppailuna vallasta. Valta taas samaistui hänellä pitkälle valta-asemiin, joista käsin voi siten legitimiesti harjoittaa vallankäyttöä. Näin valta valta-asemina oli Weberille poliittisen toiminnan kohde. Poliittinen valta on niillä, jotka pitävät hallussaan poliittisia valta-asemia. Tästä seuraa myös, että poliittisessa kamppailussa on kyse ensi sijassa ihmisten kamppailusta toisia ihmisiä vastaan. Tätä osoittaa jo osaltaan se, että politiikan objekteina ovat toiset ihmiset (esimerkiksi demagoginen vakuuttaminen keinona valtaan). Poliittinen johtajuus on mielipidejohtajuutta, ja politiikka, joka tukeutuu keskeisesti demagogiaan laajasti ymmärrettynä, on tärkeimmiltä osiltaan ihmisten hallitsemista hallitsemalla heidän mieltään ja tunteitaan.⁴⁰

Objekteina eivät ole niinkään asiat vaikka politiikan tietynlainen asiasidonnaisuus on välttämätöntä, jotta politiikka ei olisi kuin tyhjä tynnyri. Asiasidonnaisuus politiikassa merkitsee subjektin uskoa jonkin asian merkitykseen. Itse asian oikeellisuuteen ei tiede voi Weberin mielestä korjaavasti ottaa kantaa. (Ks. tarkemmin Weber 1977b, 82-83; 1977c, 98-132 ja 1968, 1381.)

Kun politiikka näin on yhdeltä keskeiseltä osaltaan kamppailua valta-asemista, niin ajankohtaisia yhteiskunnallisia ongelmia tärkeimmiksi voivat muodostua itse valta-asemat. Niistä voi tulla 'varsinaisia poliittisia asioita'. Politisoituminen tässä merkityksessä onkin seurausta lähinnä kahdesta toisiinsa kytkeytyvästä prosessista: sekä yleisen yhteiskunnallistumisen myötä toteutuvasta ongelmien yhteiskunnallistumisesta ja tämän toteutumisesta parlamentaarissa politiikassa kasvavasti valtioprosessina että tätä kehitystä vastaten politiikan samaistumisesta entistä tiiviimmin poliittisiin valta-asemiin valtiossa. Nämä tekijät yhdessä vaikuttavat puolueiden valtapyrkimysten luonteeseen: toisaalta kilpailu viroista laajenee ja kiristyy ja toisaalta politiikka yhä enemmän samaistuu näihin valta-asemiin. Koska Weberin näkemyksen mukaan valta on sillä, joka valta-asemaan pääsee, niin valtio keskeisenä poliittisena instituutiona ja virkamieskunta valtion vallan jokapäiväisenä ruumiillistumana muodostuvat väistämättä poliittisen kamppailun kohteeksi. Weber totesikin, etteivät kaikki puolueriidat suinkaan koske 'asiallisia' kysymyksiä vaan hyvin usein kyse on virkamieskunnan koostumuksesta. Todellisten poliittisten kriteereiden kannalta tässä on tietysti vaarana, että "valtiota ja valtiollisia virkoja käsitellään pelkästään poliitikkojen elatuslaitoksena" (1977b, 51).

Jos virkapaikkojen valtaaminen tulee politiikan pääsisällöksi, seurauksena on politiikan 'maallistuminen' siinä määrin, "että täysin periaatteettomat puolueet ovat toistensa vastustajia. Ne ovat pelkästään paikkoja metsästäviä organisaatioita. Ne muuttavat vaaliohjelmiaan sen mukaan miten katsovat parhaiten saavansa ääniä." (Weber 1977b, 72.)

Empiirisestihän kiristynyt kilpailu virkapaikoista näkyy siinä, että yhä useammat valtiolliset ja kunnalliset virat täytetään puoluepoliittisin virkanimityksin eli pääsy näille paikoille edellyttää hakijalta sitoutumista johonkin puolueeseen. Ongelmana on kuitenkin yhä enemmän kysymys siitä, mihin itseasiassa sitoudutaan? Puolueiden pyrkimyksenä ja tavoitteena ei enää ole niinkään tiedollinen ja taidollinen asioiden hallinta kuin pelkkä valta-asemien valtaaminen (valtiolliset ja kunnalliset virat ja toimet). 'Omat miehet' tärkeillä paikoilla takaa puolueen intressin mukanaolon ja vaikutuksen asioiden ratkaisussa. Vaikeutena vain on, mitä tuo puolueen intressi konkreettisesti ottaen pitää sisällään? Puolueiden pelkkä välittävä funktio korostuu sitä mukaa kuin puolueiden maailmankatsomuksellinen ja ideologinen luonne heikkenee. Puolueet eivät kykene paljontaan ennakoimaan yhteiskunnallisia ongelmia vaan ainoastaan rekisteröimään niitä. Kun ideologiat ja ohjelmat menettävät käytännössä merkitystään, samaistumisen kohteeksi jää jäljelle vain toisaalta puoluejohto ja toisaalta yhä uusien valta-asemien valtaaminen. (Ks. esim. Poggi 1978, 141-145.)

Puolueet tai pikemminkin niiden karismaattiset poliittiset johtajat toimivat siis Weberin näkemyksen mukaan politiikan subjekteina parlamentarisessa politiikassa: tulkintani mukaan ei koko yhteiskunnan kehityksen subjekteina vaan pelkästään politiikan, joka on oma erityinen yhteiskunnallisen toiminnan lajinsa ja jolla on oma erityinen yhteiskunnallinen funktionsa. Modernissa kapitalismissa yhteiskunnallisella suhteella on Weberin mielestä rationaalisesti määräytynyt muoto: pääomalaskennan herruudesta vapaa pakko ja byrokratian epäpersoonallinen herruus. Tälle herruudelle on kuitenkin annettava ainakin poikkeuksellisissa tilanteissa legitimizeettiin johtavat päämäärät näiden muotojen ulkopuolelta. Jos tehokkaat päämäärät puuttuvat, byrokratia 'jauhaa tyhjää'. 'Päämäärien antaminen' kuuluu karismaattiselle poliittisella johtajuudelle, joka saa legitimizeettinsä byrokratian ulkopuolelta - joko suoraan kansalta tai vahvalta parlamentilta. Tällä tavoin politiikka yhteiskunnallisen toiminnan muotona sijoittuu Weberillä subjektiivisuuden ja subjektiivisen tahdon alueelle. Tahtovana ihmisenä yksilö voi toimia ainoastaan politiikan alueella, vain politiikassa

toimivat ja korostuvat subjektin uskomuksiin liittyvät arvopäämääräkysymykset.

Karismaattisen poliittisen johtajan rooli on Weberin mielestä siis ilmeisen välttämätön - ainakin joissakin olosuhteissa - yhteiskunnan 'ohjauksen' kannalta. (Vrt. esimerkiksi Weberin tulkintaa virkavaltaisen hallitsemistavan kohtalokkaista seurauksista Saksalle ennen 1. maailmansotaa.) 'Ohjaus' ei tarkoita tässä koko yhteiskunnan ohjaamista, johtamista tai muuttamista vaan sitä, että poliittista päätöksentekoa ohjaisivat todelliset poliittiset kriteerit. Nämä kriteerit liittyvät poikkeuksellisten yksilöiden kykyyn nähdä mitä historia edellyttää ja tahtoon tarttua historian kulkua: antaa historiaa tekevien ihmisten toiminnalle 'mieli' ja merkitys. Näin yhteiskunnallis-poliittisen järjestelmän legitimizeetti edellyttää yhteiskunnallisen rationaalisuuden objektiivisen määräytymisen (määräämyös yksilöiden toiminnan mieltä) lisäksi arvopäämääriin perustuvaa legitimizeettia.⁴¹ Tämä on erityisesti politiikan ja poliitikon toiminta-alue ja yhteiskunnallinen tehtävä. Koska muun yhteiskunnallisen toiminnan rationaalisuus määräytyy politiikan ulkopuolelta, niin politiikka yhteiskunnallisen toiminnan muotona ei suuntaudu niinkään puuttumiseen yhteiskunnan asioihin kuin yhteiskunnallisiin arvoihin, päämääriin ja muihin ihmisiin vastaavanlaisina arvojen edustajina. (Samanlaisesta tulkinnasta ks. Wolin 1961, 423-424; Bendix 1964, 26-29.)

Weberin politiikan teoria kytkeytyykin paljolti suostumuksen hankkimisen ongelmiin - lähinnä organisointiin. Weberille tähän tehtävään riittää pelkkä karisma ja manipulatiivinen vakuuttelu. Esimerkiksi Gramsci sen sijaan tavoittelee todellisella johtajuudella (tekniikan tieteenä ja humanistisen historiankäsityksen yhdistyminen (1973, 19)) johtajuutta, joka ulottuu 'perustaan' asti eli politiikkaa, joka johtaa ja muovaa itse yhteiskuntaa, on myös yhteiskunnallista valtaa. Weberillä politiikka on nähdäkseni enemmänkin 'kuori', pintaa, jonka alla piilee todellinen yhteiskunnallinen johtajuus. Weberin poliittinen johtajuus yhteiskunnassa merkitsee halua, kykyä, taitoa ja tarmoa antaa historialle merkitystä, 'ajaa läpi' yhteiskunnan kokonaisuuteen legitimizeettinä liittyviä arvojärjestelmiä (ks. Weber 1968, 902 ja 1397). Weberillä todellinen yhteiskunnallinen johtajuus ei ole enää kiteytynyt henkilöihin vaan siitä on tullut arvovapaata, objektiivista, yhteiskunnallista yksilöistä riippumatonta rationaalisuutta⁴² (pääomalaskennan rationaalisuus ja hallinnon muodollinen rationaalisuus), joka ei ole politiikan ulottuvissa.

3.4.3. Max Weberin byrokratian ideaalityyppi rationaalisen hallitsemisen esikuvana parlamentaarisessa politiikassa⁴³

Valitettavan usein byrokratian ongelman käsittely Max Weberin ajattelun yhteydessä rajoittuu hänen byrokratian ideaalityyppinsä esittelyyn siinä muodossa kuin hän tekee yhteenvedon sen keskeisistä tunnuspiirteistä *Wirtschaft und Gesellschaft*-teoksessaan. Tällöin ei käsitykseni mukaan riittävästi oteta huomioon sitä, että byrokratian ideaalityyppi on osa ja tulos kokonaisvaltaisemmasta näkemyksestä koskien mm. sivilisaatiota ja poliittista järjestelmää. Nähdäkseni Weberin byrokratian ideaalityypin merkitystä ja mieltä ei voi kuitenkaan ymmärtää muuta kuin tällaisessa kokonaisyhteydessä (ks. myös Vartola 1979, 83). Weber toteaa tämän saman itsekin seuraavasti (1969, 1002):

Byrokraattinen rakenne on kaikkialla historiallisen kehityksen myöhäinen tuote. Mitä kauemmaksi historiassa etenemme, sitä tyypillisempää on byrokratian ja yleensäkin virkavaltaisuuden puuttuminen. Koska byrokraatia on 'rationaalista' sääntöineen, väline - päämäärä kalkylointeineen ja tosiasiallisuuden vallitessa sen toimintaa, sen synnyllä ja laajenemisella on kaikkialla ollut 'vallankumouksellisia' seurauksia ... kuten oli rationaalisuuden etenemisellä yleensäkin. Niinpä byrokratian voittokulku tuhosikin hallitsemistavat, jotka eivät olleet rationaalisia tässä merkityksessä.

3.4.3.1. Byrokratian ideaalityypin kulttuurimerkitys: byrokratian rationaalisuus hallitsemistapana

Wolfgang Mommsen kiteyttää Weberin *Wirtschaft und Gesellschaft*-teoksen teeman seuraavasti (1974, 19-20):

Voidaan hyvin sanoa, että viime kädessä *Talous ja yhteiskunta* -teos koskee yhtä keskeistä teemaa - nimittäin koskaan päättymätöntä kamppailua toisaalta karisman erityisen voimakkaana yhteiskunnallisena voimana, tämän karisman Weber vielä enemmän taikka vähemmän samaisti yksilölliseen aloitekykyyn, ja toisaalta byrokraatisoitumisen ja rationaalistumisen rutiinistavien voimien välillä.

Näin Weberin ajattelussa modernin politiikan ja byrokratian välillä vallitsee sekä kiinteä yhteys että ristiriita. Rationaalisuuden kannalta välttämättömästä sisäisestä yhteydestä Weber totesi, että moderni rationaalinen länsimainen kapitalismi edellyttää ... "oikeuden ja hallinnon järkipäisiä rakennetta. Moderni rationaalinen yrityskapitalismi tarvitsee näet yhtä lailla paitsi laskettavia teknisiä työneuvoja myös oikeutta, jota on mahdollista ennustaa sekä muotomäärällistä hallintoa." (Weber 1980, 18.) Ristiriitaa syntyy mm. politiikan, poliitikon ja byrokratian, byrokraatin

roolien erilaisuudesta ja lisäksi byrokratian rationaalisen roolinsa ylittämisyhkymyksistä.

Byrokratian kulttuurimerkityksellä Weber tarkoitti byrokratisoitumisesta johtuvia yleisiä yhteiskunnallisia seurauksia. Näitä seurauksia tarkastellessaan Weber kiinnitti huomiota byrokratian edistymisen osin ristiriitaisiin vaikutuksiin: esimerkiksi tasa-arvoistaminen/plutokraattisuus, tiedollinen asioiden hallinta/asiantuntijaroolin ylittäminen. Tässä yhteydessä tarkastelen byrokratian kulttuurimerkitystä kontrollin, hallitsemisen ja legitimitetin näkökulmista.

Aluksi on muistutettava siitä, että Weber analysoi byrokraattista ideaaliteyyppin mukaista organisaatiota vain sen kulttuurimerkityksessä eli neutraalina käsitteenä (muodollisen rationaalisuuden näkökulma). Tarkasteltaessa byrokratian tyypillistä toimintaa etsitään vastausta kysymykseen, minkälaista toiminta olisi, jos se olisi puhtaasti rationaalista (Weber 1964, 111). Tässä merkityksessä ideaaliteyyppit eivät rajoitu vain objektiiivisten prosessien ymmärtämiseen. Weberin byrokratian ideaaliteyyppin avulla tulisikin kyetä ymmärtämään myös byrokraattien tietoisuutta.

Puhtaan rationaalisuuden näkökulmasta byrokratian ideaaliteyyppin rationaalisuudessa on kyse tietyn ajatusmuodon rationaalisuudesta sekä tiettyyn organisaatiomuotoon kiteytyneenä että byrokraattien toiminta-ajatuksena. Ei niin, että byrokratian lisääntyminen tässä merkityksessä merkitsisi ensisijaisesti esimerkiksi virkailijoiden määrän lisääntymistä tai jotain muuta tällaista 'määrällistä', vaan muodollisen rationaalisuuden ajatusmuodon vahvistumista ja tulemista vallitsevaksi ajatusmuodoksi.

Byrokratian ideaaliteyyppin ja rationaalistumisen käsitteiden välisissä suhteissa on erotettavissa useita yhteisiä osatekijöitä (1-6):

1) Ensimmäkin Weber ryhmittelee sosiaalisen toiminnan tyypit sosiaalisen toiminnan orientaation mukaan. Byrokratian toiminnan orientaatiotyyppi on "päämäärärationalisuus". Tällöin kysymys on sosiaalisen teon yhteydessä tapahtuvasta rationaalista orientoitumisesta "erillisten yksittäisten päämäärien järjestelmään". Tällöin toimija, saavuttaakseen omat rationaalisesti valitut päämääränsä, ennakoi niin kohteen kuin toisten yksilöidenkin käyttäytymistä ja käyttää tätä ennakointia päämääriensä saavuttamisen ehtona ja välineenä (Weber 1964, 115). Kysymys ei siis voi olla absoluutisista, ns. perimmäisistä arvopäämääristä vaan erilaisista päämäärävaihtoehtoista, jotka taas ovat välineitä joidenkin muiden päämäärien saavuttamiseksi. Tällöin rationaalinen orientoituminen on ennen kaikkea väline-

päämäärä -rationaalisuutta (erotukseksi myös toiminnasta, jonka peruste on tavassa tai traditiossa). "Toiminta on rationaalisesti suuntautunut erillisiin yksittäisiin päämääriin, kun päämäärä, välineet ja sivutulokset on kaikki otettu rationaalisesti huomioon ja punnittu." (s. 117.)

2) Toiminnan orientaation lisäksi on otettava huomioon sosiaalisen suhteen erityinen luonne: se mikä tekee toiminnasta sosiaalisen. Sosiaaliselle suhteelle on Weberin määritelmän mukaan ominaista, että toimijat käyttäytymisessään ottavat huomioon ja ennakoivat toisten käyttäytymistä. Kysymys on siitä, että jokainen toimija ennakoi, ottaa huomioon ja orientoituu omassa toiminnassaan toisten käyttäytymistä ennakoiden (Weber 1964, 118). Byrokratiassa sosiaaliset suhteet ja käyttäytymisen ennustettavuus perustuvat uskoon legitiimin järjestyksen olemassaolosta. 'Uskomuksen asteessa' mitataan legitiimin järjestyksen pätevyyttä. Legitiimiyden peruste byrokratiassa on sen laillisuus. (s. 124.)

3) Subjektien usko legitimitettiin voi perustua traditioon, tunteisiin, rationaaliseen uskoon järjestyksen absoluuttisesta arvosta tai käsitykseen järjestyksen laillisuudesta (Weber 1964, 130). "Nykyisin legitimitetin yleisin peruste on usko laillisuuteen, halukkuus sopeutua sääntöihin, jotka ovat muodollisesti oikeita ja jotka on saatettu voimaan hyväksytyjä menettelytapoja noudattaen." (s. 131). Laillisuuteen perustuva legitiimiyden periaate on kehittyneempi ja rationaalisempi muoto kuin esimerkiksi tapa, traditio, perinne ja tunne.

Tähän mennessä on todettu, miten byrokraattisessa organisaatiossa ideaalityyppillisen toiminnan legitiimiys on laillisuuteen, muodollisesti oikeisiin ja hyväksytyjä menettelytapoja noudattaen syntyneisiin sääntöihin perustuvaa toimintaa, joka ei suuntaudu ja etsi perimmäisiä arvoja vaan ainoastaan rationaalisia välineitä annettujen päämäärien saavuttamiseksi. Viimemainitun rationaalisuustyypin ideaalitapaus on Weberin mielestä löydettävissä talouden toiminnasta: muodollisen rationaalisuuden ideaalitapaus on pääomalaskennan rationaalisuus.

4) Taloudellisen toiminnan muodollisella rationaalisuudella Weber viittaa ennen kaikkea määrälliseen kalkylointiin (1964, 184-185). Määrällisen kalkyloinnin ideaalitapauksia ovat rahalaskenta ja pääomalaskenta viime mainitun merkityksessä muodollisen rationaalisuuden suurinta saavutusta, sillä onhan siinä jo itse toiminnan päämääräkin alistettu määrälliselle kalkyloinnille. Muodollisen rationaalisuuden vastakohtaa merkitsee substantiaalinen rationaalisuus, koska siinä on kyse perimmäisistä päämääristä. Substantiivi-

sessä rationaalisuudessa on aina kysymys arvoista, jotka eivät 'alistu' muodollisen rationaalisuuden määrällisille mittareille (s. 185).

Rahalaskennan muodollinen rationaalisuus riippuu Weberin käsityksen mukaan tietyistä erityisistä riippumattomista ehdoista. Tällaisina ehtoina Weber mainitsee: 1) "Markkinakilpailu." 2) "Rahalaskenta saavuttaa suurimman rationaalisuutensa taloudellisen toiminnan orientaation välineenä silloin, kun se toteutuu kalkylointina, joka saa pääomalaskennan muodon." 3) "Eivät tarpeet sellaisenaan vaan hyödykkeiden tehokas kysyntä säätelee tavaroiden tuotantoa voittoa tavoittelevissa yrityksissä, jotka orientoituvat pääomalaskennan pohjalta." (1964, 211). Muodollinen rationaalisuus siis huipentuu pääomalaskennassa, mikä puolestaan "on kohonnut taloudellisen kalkyloinnin perusmuodoksi vain läntisessä maailmassa" (s. 193). (Weberin tarkempaa analyysia muodollisen rationaalisuuden mahdollisimman tehokkaan toteutumisen edellytyksistä pääomalaskentaa ajatellen ks. 1964, 275-276).

Muodollisen rationaalisuuden on - ollakseen myös käytännöllistä rationaalisuutta - esineellistyttävä joissakin muodoissa. Nähdäkseni Weber korosti erityisesti kahta muotoa: muodollisen rationaalisuuden merkitystä toimijoiden ajatusmuotona ja ko. rationaalisuuden esineellistymistä tietynä organisaatiomuotona, - periaatteina ja -tavoitteina. Totesihan Weber mm. eräänä keskeisenä edellytyksenä muodollisen rationaalisuuden mahdollisimman täydelliselle toteutumiselle pääomalaskentaa ajatellen olevan julkisen hallinnon toiminnan täydellinen ennustettavuus (ks. 1964, 275-276). Näin ollen myös julkisen hallinnon organisaatioperiaatteita (valtioprosessin organisointitapaa) ajatellen on tärkeää tarkemmin tarkastella, minkälaisia periaatteita ja tavoitteita muodollinen rationaalisuus määrällisenä kalkylointina organisaatioilta ja toimijoilta edellyttää.

Rahalaskennan rationaalisuudessa on sosiologisen yleistettävyyden kannalta ratkaisevaa, että kysymys on rahalla laskemisesta eikä välittömästi rahan käytöstä. Rahalaskennan rationaalisuudella kuvataan siis tietyn ajatusmuodon rationaalisuutta. Kun muodollisessa rationaalisuudessa - joka on sosiologinen yleistys taloudellisen toiminnan kaikkein rationaalisimmasta muodosta, pääomalaskennan rationaalisuudesta - toiminnan päämäärät ovat itse toiminnalle ulkoisia riippumattomia välttämättömyyksiä, niin rationaalisuuden edelleenkehittäminen suuntautuu sitten toisaalta välineiden kehittämiseen ja toisaalta päämäärien toteuttamisen prosessin rationaaliiseen organisointiin. Rationaalisen organisoinnin peruslähtökohta on hie-

rarkian periaate, jossa työn tekijät on alistettu johdon auktoriteetille (Weber 1964, 248).

Rationaalista organisointia muodollisen rationaalisuuden pohjalta edistää hierarkia-periaatteen 'alaisuudessa' myös työnjako sekä toiminnan tehokkuuden että ennustettavuuden kannalta. Työnjako sisältää tällöin mm.: toimintojen spesialisoinnin (Weber 1964, 226), pyrkimyksen ihmistyön sääntämiseen, pyrkimyksen suorituksen niin laadulliseen kuin määrälliseenkin yhdenmukaisuuteen ja ennustettavuuteen (s. 228) ja yksityisen työntekijän erottamiseen tuotantovälineiden omistuksesta (s. 246-249). Muodollisen rationaalisuuden pohjalta etenevä organisointi ulottuu itse työnsuorituksen organisointiin. Tällöin ennustettavuutta lisääviä ja työn tuottavuuden laskettavuutta edistäviä tekijöitä ovat mm. työntekijän soveltuvuuden testaaminen erityisin soveltuvuustestein, kokemuksella hankittu taito, jota täydentää rationaalinen ja jatkuva erikoistuminen (Weber korostaa tässä Taylorismin merkitystä) ja työn kiihokkeet (s. 261). Yleisenä periaatteena Weber totesi, että kapitalismissa työn tekemisen peruste on ansaitsemisessa ja erottamisen pelossa (s. 262). Tämä luokin Weberin mielestä edulliset edellytykset kurille.

5) Legitiimin auktoriteetin pätevyuden peruste on rationaalinen silloin, kun pätevyys perustuu uskoon normatiivisten sääntöjen legaalisuudesta. Tottelevaisuudessa, joka perustuu lailliseen auktoriteettiin, on kyse uskosta "laillisesti säädettyyn epäpersoonalliseen järjestykseen" (Weber 1964, 328). Laillisen auktoriteetin tehokkuus riippuu seuraavien periaatteiden hyväksymisestä:

- 1) Normit on synnyttävä yhteisymmärryksessä ja näiden normien sitovuus pätee ainakin ko. organisaation osalta.
- 2) Lait koostuvat abstraktisten sääntöjen sisäisesti järjestyneestä ja ristiriidattomasta järjestelmästä.
- 3) Auktoriteetin omaava ihminen on virassa.
- 4) Henkilö, joka tottelee auktoriteettia, tekee sen organisaation jäsenenä ja totellessaan hän tottelee vain lakia.
- 5) Totellessaan auktoriteettia ihmiset eivät tottele auktoriteettiasemassa olevaa hänen yksilöllisten ominaisuuksiensa vuoksi vaan epäpersoonallisen järjestyksen edustajana eli viime kädessä he tottelevat järjestystä. (Weber 1964, 329-330.)

Rationaalisen laillisen auktoriteetin keskeiset piirteet ovat:

- 1) Kyse on sääntöjen sitomasta virallisten funktioiden pysyvistä organisaatiosta. Rationaalinen organisaatio on ad hoc -suhteiden, satunnaisten, epävakaitten ja mielivaltaisten suhteiden vastakohta. Säännöt säästävät myös ponnistuksia, sillä niiden avulla ei tarvitse ratkaista jokaista uutta ta-

pausta tuntemattomana ja ainutkertaisena. Ne helpottavat myös standardisointia ja yhdenmukaisuutta monien tapausten käsittelyssä. Nämä edut eivät ole mahdollisia, jos jokaista asiakasta käsitellään ainutlaatuisena tapauksena, yksilönä. Sääntöjen pohjalle perustuva virallinen organisaatio aiheuttaa sen, että auktoriteettia toteltaessa totellaan vain lakia.

2) Pätevyys ja toimivalta rajoittuvat vain tietylle alueelle. Tähän sisältyy (a) velvollisuus suorittaa tehtäviä, jotka muodollisesti ovat osa järjestelmällistä työnjakoa, (b) viranhaltijalle kuuluva välttämätön auktoriteetti näiden tehtävien suorittamiseksi ja (c) selvästi määritellyt tarvittavat pakkokeinot ja niiden tiettyihin olosuhteisiin liittyvä käyttö. Systemaattinen työnjako, oikeudet ja valta ovat siis olennaisia rationaaliselle organisaatiolle. Kun viranhaltija käyttää välttämätöntä auktoriteettiaan, niin häntä ei totella persoonana vaan viran haltijana epäpersoonallista sääntöä seuraten.

3) Virkahierarkian periaate on välttämätön. Hierarkiassa jokainen alempi viranomainen ja virkamies on ylemmän valvonnan ja tarkastuksen kohteena. Tällä tavalla mikään tehtävä ei jää kontrolloimatta. Tehtävien suorittamista ei voida jättää sattunan varaan.

4) Säännöt, jotka sääntelevät jossakin virka-asemassa vaadittavaa käyttäytymistä, voivat olla teknisiä sääntöjä tai normeja. Kunnassakin tapauksessa erityiskoulutus on välttämätöntä, jotta sääntöjen soveltaminen olisi täysin rationaalista. Tavallisesti vain henkilö, joka on osoittanut olevansa teknisesti riittävän valmennettu, kelpaa hallinnollisen henkilökunnan jäseneksi ja vain tällaiset henkilöt ovat valintakelpoisia virka- paikoille. Kaikki organisaatiot, jotka pyrkivät hallinnolliseen tehokkuuteen muodollisen rationaalisuuden merkityksessä, koostuvat tämänkaltaisista virkamiehistä. Tällä Weber haluaa korostaa byrokraatin auktoriteetin legitimiuden perustan olevan tiedoissa ja koulutuksessa. Kysymys ei ole siitä, että nämä korvaisivat laillisuuden vaan siitä, että laillisen toiminnan legitimiys määräytyy ennen kaikkea teknisten tietojen ja taitojen perusteella. Tavoitteena on, että viranhoito olisi ammatti. Tähän pyritään erityisellä koulutuksella ja vaadittavilla erityistutkinnoilla. Ammatissa työ saa velvollisuuden muodon. Tämänkaltaisessa velvollisuudessa virkamies ei enää palvele tai tottele välittömästi henkilöä vaan hän "omistautuu persoonattomiin ja funktionaalisiin tarkoituksiin" (Weber 1968, s. 959). Tässä henkilökohtainen riippuvuus korvautuu laillisuudella.

5) Hallintohenkilöt on täydellisesti erotettu tuotannon ja hallinnon väli- neiden omistajuudesta. He eivät voi omistaa näitä ja heidän oma omaisuus- tensa on täydellisesti pidettävä erillään organisaation omaisuudesta. Myös paikka, jossa virkamies työskentelee, on pidettävä erillään hänen asuin- paikastaan. Tällä pyritään siihen, että virkailija omistautuu työaikana kokoaan ja täysin vain organisaation päämäärien toteuttamiseen.

6) Virkamiehillä ei byrokraatin rationaalisessa tyyppissä ole yksinoikeutta asemaansa. Yksityisoikeudellinen suhde virkaan ei tule kysymykseen, sillä virkojen tulee olla vapaasti käytettävissä organisaation tavoitteiden mukaisesti.

7) Hallinnolliset säädökset, päätökset ja säännöt muotoillaan ja taltioi- daan kirjallisesti silloinkin, kun suullinen menettely on tavallinen ja jopa edullinen. Pysyvä organisaatio ja asioiden kirjallinen taltiointi yhdessä muodostavat kaiken modernin organisaatiotoiminnan ytimen, viras- ton.⁴⁴

8) Legaalisella hallinnalla voi olla useita eri muotoja. Tarkoitukselli- sesti analyysin pääpaino on seuraavassa sellaisen hallinnon rakenteessa,

jota voidaan kutsua virkamiesvaltaiseksi (Beamtentum), "byrokratiaksi". (Weber 1964, 330-332; ks. myös Vartola 1979, 94-95; Etzioni 1973, 81-83.)

6) Laillisen herruuden auktoriteetin ideaalityyppi on tilanne, jossa herruus toteutetaan byrokraattista hallintoa noudattaen. Tällöin vain organisaation korkein johto valitaan ja vain korkeimman johdon valinnassa ja toiminnassa (subjektiivinen) politiikka voi legitiimillä tavalla olla mukana jokapäiväisessä hallinnossa. Muilta osin koko hallintohenkilöstö koostuu yksittäisistä virkamiehistä, jotka on nimitetty ja jotka toimivat seuraavien kriteerien mukaisesti:

1) He ovat henkilökohtaisesti vapaita ja auktoriteetin alaisia ainoastaan virkatehtävien osalta.

2) Heidät on organisoitu tiukan virkahierarkian mukaisesti.

3) Kullakin viralla on säädösten mukaan tiukasti määritelty kompetenssi.

4) Virantäyttö perustuu vapaaehtoiseen sopimukseen eli periaatteessa valitsee vapaa valinta.

5) Ehdokkaat virkaan valitaan teknisten kvalifikaatioiden perusteella. Rationaaleimmassa tapauksessa pätevyys testataan tutkinnoin tai taataan tarvittavin todistuksin teknisestä koulutuksesta. Virkamiehiä ei valita vaa- lein vaan nimitetään.

6) Heillä on kiinteä kuukausipalkka ja useimmissa tapauksissa oikeus eläkkeeseen. Vain tietyissä olosuhteissa, erityisesti yksityisissä organisaatioissa, on työnantajalla oikeus yksipuolisesti päättää virkasuhde mutta virkailijalla on aina oikeus erota. Palkka-asteikko määräytyy ensisijaisesti hierarkkisen aseman mukaan, kuitenkin viran vastuu ja sosiaalinen status voidaan ottaa huomioon.

7) Virka on virkamiehen ainoa tai ainakin pääasiallinen toimeentulon lähde.

8) Virka on elämänura. Ylentäminen tapahtuu virkaiän, suoritusten tai molempien perusteella ja on riippuvainen esimiesten arvioinnista (tämä vahvistaa Weberin mielestä virkatehtävien persoonatonta toteuttamista, ks. 1968, 963).

9) Virkamies on erotettu hallinnon välineiden omistajuudesta eikä hänellä ole etuoikeutta asemaansa.

10) Virkamies on tarkan ja systemaattisen kurin ja valvonnan kohteena virassaan. (Weber 1964, 333-334; ks. myös Vartola 1979, 95-96.)

Nämä periaatteet ja kriteerit takaavat Weberin mielestä sen, että byrokraattisessa hallinto-organisaatiossa on kyse puhtaasti tekniseltä näkökanalta tarkasteltuna kaikkein tehokkainnasta organisaatiomuodosta ja se on tässä mielessä myös muodollisesti rationaalisin keino kontrolloida ihmisiä (1964, 337). Tehokasta kontrolli ja hallinto on toimintojen täsmällisyydestä, pysyvyydestä, kurinalaisuudesta ja luotettavuudesta johtuen.

"Siten se mahdollistaa toiminnan tulosten erittäin suuren ennustettavuuden niin organisaation johdolle kuin 'asiakkaillekin'." (s. 337.) Tehok-

kuus ja kontrollin rationaalisuus - ottaen vielä huomioon, että rationaalisuuden tekninen luonne tekee byrokratian ideaalityypin muodollisesti tehokkaimmaksi organisaatiomuodoksi suorittamaan minkälaisia hallinnollisia tehtäviä tahansa - aikaansaavat sen, että organisaatioiden rationaalistuminen on väistämättä niiden byrokratisoitumista. Byrokraattinen hallinto on aina teknis-muodollisesti kaikkein rationaalisinta. Nykyisen massayhteiskunnan hallinnon tarpeita ajatellen byrokratia on väistämätön. Hallinnon alueella valinta voi tapahtua vain byrokratian ja diletantismin välillä (s. 337).

Eduellisimman kasvupohjan byrokraattiselle hallinnolle tarjoaa kapitalismi: "Kapitalistinen järjestelmä on eittämättä esittänyt merkittävintä roolia byrokratian kehittämisessä". "Kapitalismi on kaikkein rationaalisin taloudellinen perusta byrokraattiselle hallinnolle ja se mahdollistaa byrokratian kehittymisen kaikkein rationaalisimmassa muodossa" (Weber 1964, 338). Niinpä ei olekaan ihme, että byrokraattisen hallinnon "kehittyminen on ... modernin länsimaisen valtion kaikkein ratkaisevin ilmiö" (s. 337).

3.4.3.2. Byrokratia teknisenä ei-poliittisena hallitsemistapana

Modernille valtiolle ominaiset hallitsemisen tyypit ovat Weberin mielestä rationaalis-legaalinen ja karismaattinen. Nämä tyypit vastaavat eroa, jonka Weber teki valtion, rationaalisenä hallintona, ja politiikan, poliittisen johdon subjektiivisen tahdon toteuttamisena, välillä. Poliitiikka kutsumuksena liittyy karismaattiseen herruuteen, jossa herruus toteutuu johdettavan alistumisena johtajan puhtaasti persoonallisen karisman tuloksena. Virkakoneiston ja virkamiehen hallinto sisältää Weberin näkemyksen mukaan väistämättä myös herruutta, valtaa toisiin ihmisiin nähden. Tämä herruus, joka esiintyy ennen kaikkea laillisuuden muodossa, perustuu lähinnä kahteen seikkaan: lakien virkamiehille myöntämään ja takaamaan toimivaltuuksiin ja virkamiehen asialliseen pätevyyyteen, asiantuntemukseen (Weber 1977b, 42).

Poliitikon ja virkamiehen roolit ovat niinmuodoin vastakkaisia. Virkamiehen vastuu ja velvollisuus on totella esimiehen määräystä, vaikka tämä olisikin virkamiehen omaa mielipidettä vastaan ja vaikka virkamies pitäisikin määräystä epäoikeudenmukaisena. Ilman tätä moraalista velvollisuutta ja itsekieltäytymistä voisi koko valtiokoneisto hajota (Weber 1977b, 59). Virkamiehen ja virkakoneiston tehtävänä on vain välittää käytännöksi niille uskottuja tehtäviä: legaalinen eli epäpoliittinen hallitseminen merkit-

see sitä, että kaikkia hallitaan puolueettomasti ja yhtäläisesti annetun nommin mukaisesti. Muussa tapauksessa koko koneiston yhtenäinen toiminta joutuu vaaranalaiseksi.

Poliittisen johtajan ja virkamiehen roolien edellyttämät erityiset piirteet ovat siis toisilleen vastakkaisia. Politikko ilmentää kutsumusta, jonka puolesta hän on valmis taistelemaan ja josta hän ei tingi. Toisaalta poliittinen johtaja on massojen mobilisaattori karismaattisen persoonallisuutensa ja demagogisten kykyjensä ansiosta. Virkamieheltä nämä ominaisuudet puuttuvat, hän ei tarvitse niitä työssään. Pikemminkin hänen on ne tuhkadutettava, jos hänellä niitä on. Modernissa parlamentaaris-demokraattisessa järjestelmässä valtioprosessin käytännön hoito, varsinkin valtion ja sen virkakoneiston laajentumisen myötä, onkin nykyisin näiden epäpoliittisten virkamiesten toiminta-alueita. Virkakoneiston toiminnon kannalta seuraavat piirteet ovat Weberin mielestä keskeisiä (1977b, 51):

Modernissa byrokratiassa on kyse spesialisoituneesta korkeatasoisesta henkisen työn tekijöiden kerroksesta, jolla on takanaan monivuotinen ammatillinen koulutus ja jolla on erottamattomuuden pyrkimysten myötä kehittynyt voimakas säätykunnia. Ilman tätä kunniaa on vaarana, että pelottava korrupatio ja lattea poroporvarillisuus tulee olemaan meidän kohtalomme.

Kuten aikaisemminkin jo todettiin, valtion virkakoneiston herruuden ja hallinnon legitimiudessa on erotettavissa ainakin kaksi keskeistä osatekijää: niiden perustuminen tiedolliseen asiantuntemukseen ja itse toiminnan laillisuus. Tämän laillisuuden, virkakoneiston kannalta 'ulkoisena', ennakohtona on itse valtion (valtiollisen politiikan) legitimizeetti. Samoin tietysti virkakoneiston toiminta pyrkii - silloin kun se on rationaalista - tähän tärkeimpään: itse poliittisen järjestelmän legitimizeettiin (ks. Weber 1968, 903-904).

Täysin kehittyneissä poliittisissa järjestelmissä hallinnossa piilevän herruuden legitimizeetti perustuu ennenkaikkea rationaalsiin sääntöihin. Rationaaliset säännöt mahdollistavat legitimiin vallankäytön, ja itse vallankäyttö on legitimiä niin kauan kuin se vastaa normeja. Erityisen rationaalista tässä on se, ettei totella yksityisiä ihmisiä vaan rationaalista yhteistä säännöstöä. Näin herruus ei esiinny välittömästi toisten ihmisten toisiin ihmisiin kohdistuvana pakotuksena (politiikkana) vaan yksityisistä ihmisistä riippumattomana 'objektiivisena' prosessina. Tällaisen hallitsemisen ideaalityyppi on eittämättä byrokratia (Weber 1968, 954).

Mikä sitten on oleellista tälle byrokraattiselle herruudelle silloin, kun se toteutuu erityisenä hallinnon rationaalisuutena? Weber totesi (1964,

339): "Byrokraattinen hallinto merkitsee olemukseltaan tiedon pohjalta toteutuvaa valvontaa. Juuri tämä piirre tekee sen erityisen rationaaliseksi." Weber erotteli tässä tietämyksessä eri osatekijöitä: tekninen tietämys, kokemus, tosiasioiden erityinen tuntemus, dokumenttien hallussapito ja virkasalaisuudet. Vaikka tieto toisaalta on kontrollin rationaalisuuden edellytys, se toisaalta tuo lisää valtaa byrokralialle. Spesialistin itsenäinen asiantuntijavalta onkin johdettavissa lähinnä kahdenlaisesta tiedon laadusta. Ensinnäkin teknisestä tietämyksestä sanan laajimmassa merkityksessä. Tämä tietämys on hankittu spesialistikoulutuksella. Toiseksi byrokraatilla on käytössään virallinen informaatio. Näistä hän saa 'tosiasiat', joihin hän sitten perustaa toimintansa. (Weber 1968, 1417-1418).⁴⁵

Ajateltaessa byrokraatian valta-asemien yleisiä määreitä on kuitenkin huomattava, että tosiasia, jonka mukaan byrokraattinen organisaatio on teknisesti kaikkein kehittynein valtaväline sitä kontrolloivien käsissä, ei vielä määrittele painoa, jolla byrokraatia itsessään kykenee toteuttamaan omia mielipiteitään tietyssä yhteiskunnallisessa rakenteessa (ks. Weber 1968, 991; vrt. myös Bendix 1952, 130-131). Näihin kysymyksiin sisältyy kaksi toisiaan täydentävää ajatusta: toisaalta byrokraattisen organisaation ideaalittyyppillisen toiminnan tekninen tehokkuus ja toisaalta tätä teknisestä luonteesta johtuva byrokraatian soveltuvuus kenen tahansa hallitsijan vallan välikappaleeksi.

Kerran olemassaolevan koneiston objektiivinen korvaamattomuus, yhtyneenä sille ominaiseen 'epäpersonalliseen' luonteeseen, merkitsee, että mekanismi - verrattuna feodaaliseen järjestykseen, joka perustuu henkilökohtaiseen uskollisuuteen - helposti palvelee ketä tahansa, joka tietää miten kontrolloida koneistoa. Rationaalisesti järjestetty virkavalta jatkaa toimintaansa muuttumattomasti sen jälkeen kun vihollinen on vallannut alueen; hänen täytyy vain vaihtaa ylemmät virkamiehet.

Sellainen koneisto tekee 'vallankumouksen' teknisesti yhä mahdottomammaksi auktoriteetin täysin uusien muotojen pakonomaisen luomisen merkityksessä. (Weber 1968, 988-989.)

Tämä tekninen korvaamattomuus on kuitenkin myös cräs valtaperuste (ks. Weber 1968, 987). Weber problematisoi myös kysymyksen byrokraatian omasta itsenäisestä vallasta sekä oman pysyväisintressin toteuttamisen mielessä että suhteessa yhteiskunnan muihin erityisetiin. Valtiollinen byrokraatiahan on ideaalitapauksessa Weberin mielestä vain välittävä tekijä valtion tahdon ja kansalaisten välillä. Toisaalta hän joutui kuitenkin toteuttamaan, että politiikkaan ja poliittikkoon nähden byrokraatian valta on ensisijassa tiedon valtaa.⁴⁶ Toisaalta tekninen tieto voi kuitenkin merkitä valtaa, joka mahdollisesti auktorisoi jopa politiikkaa.⁴⁷ Siis tekninen

tieto voi tässä merkityksessä olla myös politiikkaa, tapa hallita.

Tietyllä tapaa aivan uutta byrokratian tiedollisen vallan kehitystasetta merkitsee myös korporatismi, jossa eri eturyhmien ja -piirien asiantuntemus ja edut pyritään liittämään osaksi rationaalista hallintoa erilaisten komiteoiden ja työryhmien avulla.

Tämä kehitys, jossa eturyhmien käytännöllinen kokemus yritetään valjastaa koulutettujen erikoistuneiden virkamiesten rationaalisen hallinnon palvelukseen, tulee varmasti olemaan tulevaisuudessa tärkeää ja se tulee edelleen lisäämään byrokratian valtaa. (Weber 1968, 997.)

Poliittisilla virkanimityksillä voidaan ajatella olevan sama vaikutus.

Edellä kuvatussa mielessä täysin kehittyneen byrokratian valta on normaalisti suuri. Ammattipoliitikko huomaa olevansa koulutettuun virkamieheen nähden diletantin asemassa (Weber 1968, 991). Byrokraattisen organisaation ja politiikan välillä vallitseekin jatkuva jännite. Poliitikon pitäisi nimittäin myös omata valtaa byrokraatiaan nähden. Tällaisina vallan lähteinä on aikaisemmin esitetty mm.: poliitikon karisma, vahva parlamentti, poliitikko epäpersoonallisen järjestyksen edustajana ja hierarkia. Weberin mielestä byrokratian rationaalisuus vie kuitenkin normaaleissa oloissa voiton. Ratkaisevaa toiminnan tuloksellisuutta ajatellen on, onko olemassa ja ohjaako byrokratian toimintaa poliittinen johto, joka karismallaan pystyy legitimoimaan byrokraatialle mielekkäät päämäärät.

Asiakkaaseen nähden byrokraatin valta on lain hänelle tuoma toiminta-oikeus ja toimintavaltuudet. Weberin ilmeinen tarkoitus on tässäkin, että byrokraatia olisi alisteinen politiikalle ja tyytyisi omassa toiminnassaan vain välittämään poliittista tahtoa yhteiskunnalliseksi käytännöksi.

Byrokraattinen hallinto - silloin kun se on rationaalista - merkitsee Weberin mielestä tiedon pohjalta toteutuvaa hallintoa. Edellä pyrittiin muutamain esimerkein osoittamaan tuon tiedon ristiriitaisuus ja se, että tiedollisella vallalla (asiantuntijavaltana) on taipumus ulottua tekniikan yli politiikkaan. Huomionarvoista tässä on myös se, että Weberin kuvaamassa tiedossa on kysymys eräänlaisesta teknisluonteisesta erityisongelmien hallinnasta eikä esimerkiksi sivistyksestä klassisessa merkityksessä. Modernin sivilisaation monimutkaistuminen ja specialisoituminen edellyttävät Weberin tulkinnan mukaan uudenlaista inhimillistä ajattelutapaa ja tätä vastaavaa koulutusta.

Mitä monimutkaisemmaksi ja erikoistuneemmaksi moderni kulttuuri tulee, sitä enemmän sen ulkoa päin tuleva tukikoneisto vaatii persoonallisesti puoluuetonta ja ehdottoman objektiivista asiantuntijaa. ... (Weber 1968, 975.)

Rationaaliseen byrokraattiseen hallintoon perustuva herruus edellyttää sekä

uudenlaista ihmistä että uudenlaisia kasvatuseriaatteita (s. 998). Koulutuksessa yleinen käytäntö on asiantuntijatutkinnot (s. 1002). Nykyaikaisen byrokratian kehittyminen tuokin Weberin mielestä väistämättä etualalle tällaisen kehityssuuntauksen (s. 999).

Siviilisaatiolle, jossa herruus toteutuu jokapäiväisesti byrokraattisena hallintona, on Weberin mielestä erityisesti ominaista:

1) Byrokraattisen hallinnon ja herruuden - ja sitä kautta yksityisen byrokratian toiminnan - epäpersoonallinen luonne pitkälle erikoistuneissa asiantuntijatehtävissä.

Byrokratia kehittyy sitä täydellisemmäksi mitä enemmän se menettää humanisuuttaan, mitä täydellisemmin on onnistuttu eliminoimaan virka-asioista rakkaus, viha ja kaikki puhtaasti persoonalliset-, irrationaaliset- ja tunnetekijät, jotka eivät ole ennustettavissa. Tämä on arvioitu kapitalismin erityisansioksi. (Weber 1968, 975.)

2) Se että koko inhimillinen ajattelutapa muovautuu tätä jokapäiväistä elämis- ja kokemusmaailmaa vastaavaksi.

Weberin näkemyksen mukaan rutiinistuminen ja rationalisoituminen valmistavat tietä uuden humanisuuden laadun syntymiselle - nimittäin byrokraattiseen aikakauteen täysin sopeutuneille ihmisille, jotka eivät tavoittele heidän intellektuaalisesta näköpiiristään 'edempänä' olevia päämääriä. Nämä päämäärät on joka tapauksessa todennäköisesti määritelty yksinomaan välittömien materiaalistien tarpeiden näkökulmasta.⁴⁸ (Mommisen 1974, 20.)

Valtaa määrittävien tekijöiden näkökulmasta tässä on ainakin kolme keskeistä ongelmaa. Yleinen pitkälle eriytyvä tiedollis- taidollinen specialisoituminen tekee keskinäisen kanssakäymisen ja kontrollin vaikeaksi muuten kuin samalle alalle erikoistuneiden specialistien kesken. Toiseksi laajaa kontrollimahdollisuutta heikentää vielä yleisen vastuuperiaatteen kaventaminen epäpersoonalliseksi ammattivastuuksi. Kolmanneksi tällainen specialistikoulutus, sitä vastaava työvoimarooi ja vielä yleisemmin ihmistyyppi ovat sekä edellytyksiä että sitten myös omalta osaltaan mahdollistavat yhä pidemmälle menevän ja yhä rationaalisemmin toteutuvan kontrollin tekniikkana muodollisen rationaalisuuden näkökulmasta.

Tietyllä tapaa vastakkaista toivomusnäkökulmaa koulutuksen suhteen edustaa mm. Antonio Gramscin Hegel-vaikutteinen ajattelu. Gramscin mielestä tällaisessa Weberinkin hahmottamassa asiantuntijakoulutuksessa on kyse ns. "puhtaasta intellektualismista". Tällaiselle intellektualismille on Gramscin mielestä ominaista katkos kansalaisyhteiskunnalliseen käytäntöön.

Puhdas intellektualismi on koulutuksen tulosta silloin, kun tuo koulutus eristyy 'käytännöstä' (vrt. Hegelin kritisoima mekaanisen koulutuksen periaate).

Yliopistot ja kaikki instituutiot, jotka kehittivät intellektuaalisia ja henkisiä kykyjä, koska ne eivät olleet puolueiden elämän, kansallisen elämän elävän todellisuuden kyllästämiä, tuottivat epäpoliittisia kansallisia kaadereita, puhtaasti puhetaidollisine ja ei-rationaalisine henkisine ominaisuuksineen. Näin byrokratia vieraantui maasta ja hallinnollisten asemiansa kautta siitä tuli todellinen poliittinen puolue, kaikkein pahin, koska byrokraattinen hierarkia korvasi intellektuaalisen ja poliittisen hierarkian. Byrokratiasta tuli juuri Valtio/Bonapartistinen puolue. (Gramsci 1973, 228.)

Puhtaan intellektualismin intellektuellit eristäytyvät 'käytännöstä' ja kansakunnan elämästä. Kuitenkin he 'miehittävät' kansakunnan elämän keskeiset ja johtavat paikat. Samalla he itseasiassa koulutuksen, katsantokantojen, yhteisten etujensa ja virkakoneiston hierarkian välityksellä muodostavat todellisen poliittisen puolueen, joka samaistuu valtioon eristäytyen yhteiskunnasta. Tämä on puolue, joka näin 'varustuneena' edustaa byrokratiaa yhteiskunnassa. Virkailijoiden ja toimihenkilöiden kerros muodostaakin oman kastinsa - byrokratian - silloin, kun sillä ei ole elävää yhteyttä kansakunnan elämään. Gramsci korostaa tiedon ja ymmärryksen lisäksi tunteen erityistä merkitystä elävän yhteyden välttämättömänä elementtinä.⁴⁹

Gramscin mielestä arki ajattelu tuntee muttei aina tiedä. Intellektuellit, virkamieskunta ja toimihenkilökerrokset modernina sivistyneistönä tietää muttei aina ymmärrä eikä varsinkaan aina tunne. Intellektuellin virhe on käsityksessä, että jotakin voi todella tietää ymmärtämättä ja vielä enemmän tuntematta, kiintymättä.

Ilman tätä intohimoa, ilman tätä sentimentaalista kosketusta intellektuellien ja kansalaisten kansakunnan välillä ei voi tehdä politiikka-historiaa. Sellaisen yhdyssiteen puuttuessa suhteet intellektuellien ja kansalaisten kansakunnan välillä ovat tai kuihtuvat puhtaasti byrokraattisiksi ja muodollisiksi suhteiksi; intellektuelleista tulee kasti ... (nk. orgaaninen sentralismi). (Gramsci 1973, 418.)

Näin itse politiikan käsite edellyttää aidossa merkityksessään, historian tietoisena ja tahtovana tekemisenä, sen toteuttamisena 'miten pitäisi olla', tunteen mukanaoloa ja elimellistä yhteyttä politiikkaan. Myös todellinen edustaminen on mahdollista vain kun tunnesiteet ovat mukana:

Orgaaninen koheesio, jossa tunne-intohimo tulee ymmärtämiseksi ja sitten tiedoksi (ei mekaanisesti vaan elävällä tavalla), siten ja vain siten on edustuksellinen suhde. (Gramsci 1973, 418.)

Mikäli tunnesiteet rakkautena kansakunnan elämään puuttuvat, sivistyneistöstä tulee Gramscin mielestä byrokraattinen kasti.

Weberin edellä kuvaaman sivilisaation kaipaama tavoite on rationaalinen kuri. Rationaalisuutta tässä kurissa edustaa annetun määrärauksen

tarkka ja täsmällinen toteuttaminen. Mahdollinen yksilön kritiikki on ehdottomasti suljettava pois virkatehtävän suorittamisesta. Näin virkatehtävien suorittaminen on yhdenmukaista. Rationaalisen kurin yhteiskunnallinen vahvistuminen merkitseekin aina yksilöllisen toiminnan merkityksen vähene- mistä. (Weber 1968, 1148-1149.)

Rationaalinen kuri on Weberin mielestä siis eräällä tapaa demokraat- tinen ja objektiivinen: erilaisten ihmisten tottelevaisuus on rationaali- sesti samankaltaista ja kurin auktoriteetti on sama epäpersoonallinen jär- jestys. Viimeisintä kurin kehitystapaa tässä suhteessa merkitsee scien- tific management -suuntaus. Siinä "ihmisen psyko-fyysinen rakenne on täy- sin sovitettu ulkoisen maailman, työkalujen, koneiden jne, tarpeisiin..." (Weber 1968, 1156). Kysymys on ihmisen sopeuttamisesta niin fyysisesti kuin psyykkisestikin 'ulkoiselle maailmalle' (työvälineet, koneet, työtapo, työnorganisaatio).

Tätä kautta toteutuva työprosessin rationaalistuminen - "erityisesti byrokraattisessa valtiokoneistossa" - tulee yhä universaalimmaksi (Weber 1968, 1156). Samalla se vähentää karisman ja yksilöllisen käyttäytymisen merkitystä. Ihmiset 'alistuvat' yhä enemmän ja useammin tälle epäpersoonal- liselle rationaalisuudelle, joka koko ajan itsessään laajenee. Tätä ratio- naalisuutta lisäävinä tekijöinä voi mainita mm.: Rationaalisuudella on yhä enemmän tieteellistä pohjaa (työsuoritusten mittaaminen jne.). Toisekseen tämä rationaalisuus ei 'lähde' yksilöistä, ihmisistä eikä edes johtajista vaan epäpersoonallisesta, jo valmiina työntekijää vastassa olevasta, työ- prosessin ja työtavan järjestyksestä, johon työntekijät on tavallaan etu- käteen (esimerkiksi koulutuksen avulla) sopeutettu. Rationaalisuus ja sen legitimitetti - nämä saavat uudenlaisen kurin muodon - 'syntyvät' siis epäpersoonallisesta rationaalisuudesta, joka puolestaan määräytyy 'välit- tömien yksilöiden' ulkopuolelta, työn ja tuotantoprosessin määreistä. Kuri ei ole niinkään tiettyjen ihmisten tottelemista kuin yksityisten ihmisten ja persoonallisen auktoriteetin välittömän vaikutuksen ulkopuolelta määräy- tyvään epäpersoonalliseen rationaalisuuteen 'alistumista' eli itseasiassa rationaalisuuden noudattamista. Tältä pohjalta vahvistuvassa yhteiskunnal- lisuuden muodossa ihmiset eivät kohtaa toisiaan luokkien edustajina, per- soonallisen herruuden edustajina tms. eivätkä he kilpaile välittömästi per- soonina toisiaan vastaan vaan kaikki tämä tapahtuu esineiden ja asioiden välittämänä ja rationaalisen järjestyksen edellyttämässä puitteissa. Eräs keskeinen byrokraattisen hallitsemisen yhteiskunnallinen seuraus onkin Weberin mielestä "muodollisen persoonattoman hengen valta-asema" (1964, 340).⁵⁰

Weber siis ennakoi rationaalisen kurin voittomarssia kaikissa moderneissa organisaatioissa ja erityisesti modernin valtion valtioprosessin organisointitapana. Antonio Gramscin tekemä pakotuksen ja johtajuuden metodologinen erottelu ja johtajuuden ja spontaanisuuden yhteennivominen mahdollistavat kuitenkin eron tekemisen byrokraattisen ja vapauttavan kurin välillä. Esimerkkinä voidaan käyttää Gramscin Ordine Nuovo'n kirjoituksia ammattiyhdistysliikkeestä.

Gramsci totesi (1976, 216-217):

Objektiivisesti ammattiyhdistys on se muoto, jonka tavaraksi muuttunut työvoima saa kapitalistisessa järjestelmässä ja jonka työvoima vain voikin saada järjestäytyessään hallitsemaan markkinoita. Tuo muoto on laitos, joka koostuu toimihenkilöistä, järjestöspesialisteista (sikäli kuin nämä todella tuntevat järjestötekniikan), asiantuntijoista (sikäli kuin he todella ovat asiantuntijoita), jotka osaavat keskittää työläisten voimat ja ohjata niitä siten, että työväenluokan ja pääoman voimien välinen tasapaino vakiintuu työväenluokalle edulliseksi.

Ammattijärjestöjen kehitystä luonnehtii kaksi tosiseikkaa:

1) ammattiyhdistys käsittää yhä enemmän työläisiä, tuo yhä useammat heistä järjestökurin piiriin; 2) ammattiyhdistys keskittää ja yhdenmukaistaa rakennettaan kunnes järjestön sisäinen kurinpitovalta ja liikkeen johto ovat yhdellä keskustoimistolla. Se siis eristyy joukoista, jotka se on organisoinut, lakkaa olemasta riippuvainen suurille liikehtiville joukoille ominaisesta oikullisuudesta, lyhytnäköisyydestä ja horjuvuudesta. Näin ammattiyhdistys pystyy solmimaan sopimuksia ja tekemään sitoumuksia, näin se pakottaa yrittäjän laillistamaan suhteensa työläisiin. Tuo laillistaminen selittyy siitä, että yrittäjä tuntee luottamusta ammattiyhdistyksen toimintakykyä kohtaan, siitä että yrittäjä uskoo ammattiyhdistyksen saavan työläisjoukot noudattamaan sopimuksia.

Ammattiyhdistys on edellä kuvatussa merkityksessä siis eräs laillisuuden muoto eli itseasiassa osa laajaa valtiota. Laillisuuden muotona sen on myös vaadittava jäseniltään laillisuudessa pidättäytymistä. (Ks. myös Lenin VT 3, 230; työläisaristokratian byrokratiaa lisäävästä vaikutuksesta Lenin KT 21, 116-117, 138-139, 148, 213, 351.) Ay-liikkeen tällainen toimintatapa on Gramscin käsityksen mukaan ilmaus "byrokraattisesta kurista" (1976, 218-219).

Mikäli ammatillisen järjestön toimihenkilöt pitävät teollisuuden laillistettuja suhteita välttämättömänä mutta ei suinkaan ikuisena sovitteluratkaisuna, mikäli he suuntaavat kaikki ammattiyhdistyksen käytettävissä olevat keinot muuttaakseen voimasuhteet työväenluokalle edullisiksi, kehittävät välttämätöntä henkistä ja aineellista valmistelutyötään siten, että työväenluokka voi tiettyinä hetkenä nousta voittoisaan hyökkäykseen pääomaa vastaan ja alistaa sen lakeihinsa, sikäli ammattiyhdistys on vallankumouksen ase; tällöin ammattiyhdistyskuri on vallankumouksellista kuria jopa silloin, kun sen avulla valvotaan, että työläiset toimivat teollisuudessa laillistettujen suhteiden mukaisesti. (Gramsci 1976, 217.)

Kun toiminnan sisältö tällä tavalla tähtää laillisuuden ylittämiseen vapautuksena, organisaation tiettyyn historialliseen vaiheeseen liittyvä keski-

tetty ja autoritaarinen kuri voivat Gramscin mielestä olla myös 'vapauttavaa kuria'. (Ks. Gramsci 1976, 220-221.)

Byrokraattinen kuri "joukoista eristäytymisen" muotona on toimeenpavonvallan ja itsenäisyyden kriisiä, "samanlaista kuin se, jonka kourissa parlamentaaridemokraattinen valtio turhaan kamppailee" (Gramsci 1976, 88). Ay-järjestöistä on tullut "niin valtava koneisto, että se lopulta on päätyntynyt noudattamaan sisäisiä lakeja, jotka määräytyvät sen omasta rakenteesta ja monimutkaisesta toiminnasta..." (sama.)

He näkevät, että jopa heidän omassa talossaan, sitkeällä työllään ja kärsivällisin ponnistuksin rakentamassaan järjestössä, kone nujertaa ihmisen, byrokraatia tappaa luovan aloitteellisuuden. Mitäänsanomaton ja mahtaileva sanahelinä yrittää turhaan kätkeä sitä, että puuttuu täsmällisiä käsityksiä teollisen tuotannon vaatimuksista, puuttuu jopa kyky ymmärtää työläisjoukkojen ajattelua. Tämä tilanne suututtaa työläisiä, mutta he eivät yksittäin pysty muuttamaan sitä: yksityisten ihmisten tahto ja sana ovat voimattomia verrattuina ammattiyhdistyslaitoksen rakennetta sääteleviin rautaisiin sisäisiin lakeihin. (Gramsci 1976, 88-89.)

Myös ay-liikkeen byrokraattisuudessa, kuten parlamentaaridemokraattisen valtionkin, on Gramscin käsityksen mukaan kyse yhteiskunnallisen johtajuuden kriisistä.

Ammattiyhdistysjohtajia ei milloinkaan ole valittu heidän teollisuuskysymyksissä osoittamansa pätevyuden perusteella, vaan ainoastaan lainopin ja virastokäytännön tuntemuksen ja puhumistaidon ansiosta. Mitä vahvemiksi ammattiyhdistykset kasvoivat, mitä useammin ne puuttuivat luokkataisteluun, mitä laajempaa niiden toiminta oli, sitä välttämättömämmäksi tuli supistaa ammattiyhdistysjohtajan toimi puhtaasti hallinnolliseksi toimeksi ja kirjanpitoitehtäväksi, sitä arvottomammaksi tuli tekninen pätevyys ja sitä tärkeämmäksi tuli kyky hoitaa virastotehtäviä ja kaupankäyntiä. Näin syntyi varsinainen ammattiyhdistystoimitsijoiden ja lehtimiesten kasti, jonka ajattelutapa poikkesi täysin työläisten ajattelusta. Suhteissaan työläisiin tämä kasti omaksui lopulta aivan saman asenteen kuin hallinnollinen virkakoneisto suhteissaan parlamentaariseen valtioon: virkakoneisto hallitsee ja ohjaa. (Gramsci 1976, 104-105; vrt. myös Reich 1982, 227.)

Ammattiyhdistykset edustavat työväenliikkeen järjestäytymisen muotoja, jotka ovat Gramscin näkemyksen mukaan ominaisia pääoman hallitsemalle historian kaudelle: ne ovat erottamaton osa kapitalistista yhteiskuntaa. Ay-liikkeessä työläiset järjestäytyvät palkkatyöntekijöinä, ei välittöminä tuottajina, vaan yksityisomistukseen perustuvan kapitalistisen järjestyksen tuotteina, työvoimansa myyjinä. Ay-toiminnassa on ensisijassa kyse pyrkimyksistä vaikuttaa myyntiehtoihin (Gramsci 1976, 90). Myös ay-johto heijastaa itsessään tätä pyrkimystä mutta "siitä ei ole mitään apua sellaisten proletaaristen toimihenkilöiden valikoimisessa, jotka osaavat ja ansaitsevat johtaa yhteiskuntaa ..." (s. 91.)

3.4.4. Max Weberin teoria modernin politiikan merkityksestä parlamentaaris-demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä: yhteenvedo

Analyysin lähtökohtana oli Max Weberin sivilisaatiokriittinen näkemys kapitalismista rautahäkinä. Samalla kun yhteiskunta ja ihmisten elämä rationaalistuu, tämä rationaalistuminen on yhä vähemmän ihmisten subjektiivisen toimintaorientaation tulosta. Yhteiskunnan rationaalistuminen on määrällistymisen ja mitattavuuden lisääntymistä kauttaaltaan. Myös päämäärät tulevat yhä enemmän mitattaviksi suureiksi. Näin päätöksenteko voi tapahtua yhä useammin 'täysin objektiivisesti' määrälliseltä pohjalta. Objektiivistuminen merkitsee sitä, että subjektiiviset arvot näyttelevät yhä vähäisempää osaa päätöksenteossa, sillä subjektiivisuushan merkitsee tässä satunnaisuutta. Lisäksi on vielä otettava huomioon rationaalisuuden muotojen pitkä historia: ne ovat objektivoituneet jo lukuisissa instituutioissa, ihmisten arvoissa ja normeissa. Weberin tässä merkityksessä analysoimassa rationaalistumisessa on kyse myös tietynlaisesta objektivoitumisprosessista: joidenkin arvojen objektiivistuminen merkitsee niiden tulemistä yleisiksi, kaikkien arvoiksi ja sitä kautta nämä arvot muuttuvat itse asiassa arvopaikiksi arvoiksi. Kun tämä arvojen objektivoituminen on edennyt 'riittävän pitkälle' instituutioissa ja normeissa, ne saavuttavat yksilöistä riippumattoman itsenäisen olemassaolon oikeuden. Riippumattomuus yksilöistä merkitsee näiden arvojen 'voimaa' yksilöihin nähden: yksilön ei tarvitse subjektiivisesti kannattaa tai tuntea omakohtaisesti tärkeiksi näitä arvoja mutta siitä huolimatta hänen on sopeuduttava näiden vaatimuksiin. Toisin sanoen yksilön toiminta on yhä vähenevässä määrin subjektiivisesti vapaa, se on enemmänkin rationaalista sopeutumista annettuihin arvoihin, arvoyhteisöön ja elämänmuotoihin.

Subjektiivisuuden merkityksen vähenemisestä saattaa kuitenkin olla seurauksena elämän liiallinen mekanisoituminen subjektiivisten arvojen ja ihanteiden menettäessä merkitystään ja ihmisten kyvyn elävään aistimellisuuteen heiketessä. Vaarana tässä on vieraantuminen: ihmisten vieraantuminen omasta yhteiskunnastaan ja elämästään. Weberin ongelmana olikin, miten vieraantumisen mahdollisuutta kyettäisiin ennaltaehkäisemään. Jos kansa ei voi itse hallita omaa elämänprosessiaan, niin kuka sitten? Weberin 'vastaus' oli dynaamisten poliittisten johtajien ja instituutioiden korostaminen. Nämä eivät vapauta ihmistä hänen jokapäiväisessä elämäkäytännössään mutta 'oikein' toimiessaan näiden poliittisten instituutioiden avulla voitaisiin

ihmisille antaa arvoja, joilla elämisen ja yhteiskunnan mielekkyys legitimoituu. Tämä on karismaattisen poliittisen johdon tärkein tehtävä. Dynaamisen poliittisen järjestelmän tehtävänä taas on toimia tehokkaana instituutiona oikeiden johtajien löytämisessä. Instituutioiden on oltava sellaisessa asemassa, että todelliset johtajakyvut kiinnostuvat politiikasta. Kansa sitten suorittaa valinnan johtajien välillä ja antaa tukensa valitsemalleen karismaattiselle poliittiselle johtajalle. Tällaisen poliittisen johdon kautta kansalaisille syntyy tunne osallistumisesta ja vaikuttamisesta.

Kansalaisina, politiikan sfäärissä meitä johtaa karismaattinen poliittinen johto. Jokapäiväisestä hallitsemisesta sen sijaan huolehtii valtiokoneisto, sillä poliitikoiden parlamenttipuheilla ei todellista valtaa käytetä. Ihmisinä meitä hallitsee yhteiskunnallinen pakko ja sen valtiollis-poliittisena muotona yhä enenevässä määrin siis valtiokoneisto. Viime mainittu hallitsee meitä sekä valtiona että yhteiskunnallistuneen yhteiskunnan 'edustajana', kun tämä toteutunut yhteiskunnallistuminen organisoiuu valtioprosessina. Tällöin sen toiminnassa nivoutuvat yhteen sekä asioiden järjestäminen eli hallinto että herruus eli hallitseminen lain suoman pakkovallan avulla. Dynaamisten poliittisten instituutioiden tehtävänä on sitten valvoa valtiokoneiston toimintaa. Tehokkainta tämä valvonta on silloin, kun politiikka kykenee antamaan koneiston toiminnalle tehokkaat päämäärät.

Ajateltaessa edellä esitettyä Max Weberin hahmottamaa kokonaisuutta (sivilisaatio, politiikka ja byrokratia) ja sen toimintatapaa eikö voida väittää, että Weberin välityksellä on esitetty ideaalityyppinen tulkinta yhteiskunnallisesta muutoksesta, jossa (joidenkin) kansalaisten, ryhmien ja luokkien poliittisesti tuottaman yhteiskunta jähmettyy persoonattomaksi yhteiskunnalliseksi järjestykseksi. Tuo järjestys esittäytyy rationaalisuutena ja byrokratian ideaalityyppi tuon persoonattoman hallitsemisen keskeisenä käytäntöön välittäjänä. Vain politiikka karismaattisena poliittisena johtona voi Weberin mielestä tuoda subjektiivista merkityksenantoa tähän muuten niin persoonattomaan herruuteen. Jos Weberin esittämiä ajatuksia rautahäkistä, mekaanistumisesta ja teknistymisestä ajatellaan subjekti - objekti -problematiikan kannalta (ihmiset ovat sekä yhteiskunnan tuotteita että tuottajia), niin hän korostaa nähdäkseni voimakkaasti objektiivisen määräytymisen merkitystä. Vaikka koko ajan on tietysti otettava huomioon, etteivät objektivoituneetkaan mahdit voi toteutua kuin ihmisten toiminnan

välityksellä, niin Weber ilmeisesti rationaalistumisen historiassaan painottaa sitä, että subjektit yhteiskunnan tuottamisessaan eivät tuota niinkään objektia kuin itsensä muodossa joka vastaa yhteiskunnan rationaalisia vaatimuksia.

Tätä kehitystä seuraten myös politiikan käsitteessä tapahtuu perustavanlaatuisia muutoksia suhteessa yleisen edun politiikan käsitteeseen. Ensimmäkin politiikassa vallitsee paradoksi mielipide-etiikan ja tilanteen tajuamiseen liittyvän etiikan välillä. Ensimmäistä ei voida johtaa mistään objektiivisesta, sille ei ole olemassa mitään objektiivista johdetta, jonka pohjalta voitaisiin määritellä tieteellisesti jokin omantunnonvaatimus toista 'paremmaksi' tai 'pätevämmäksi'. Weberillä kyse on vain subjektin omasta asennoitumisesta omiin päämääriinsä: kutsumus on sitä, että pitää kiinni omista mielipiteistään ja on valmis taistelemaan niiden puolesta. (Ks. myös Giddens 1971, 135-137.)

Politiikalle yhteiskunnallisena toiminnan muotona ei ole löydettävissä 'objektiivista johdetta' eli tieteellistä perustelua.⁵¹ Poliitiikan subjektiivinen perusta on siinä, että on jokaisen yksilön oma asia ja pelkätään oman päätöksenteon tulos, jota esimerkiksi tiede ei voi 'korjata', mille asialle hän elämänsä omistaa. Poliitiikan subjektiiviset päämäärät ovat tasa-arvoisia, poliittinen kamppailu eli taistelu vallasta, voiman laki määrittelee sitten kunkin päämäärän ja pyrkimyksen merkityksen ja toteutumismahdollisuudet parlamentaarisen politiikan 'sisällä' sen pelisääntöjen mukaan. Poliitiikka ei ole tiedettä vaan kamppailua ja kamppailun tekniikkaa. Poliittisen johtajan persoonalliset karsimaattiset kyvyt ovat välttämättömiä, että aloitteellisuus säilyy ja että puolue saa mahdollisimman suuren kannatuksen. Muussa tapauksessa vaarana on byrokratisoituminen ja politiikan rutiinistuminen.

Myös yleinen etu käsitteenä katoaa. Poliitiikan parlamentaaristumisesta seuraa yhteiskunnan kokonaisintressin hajoaminen periaatteessa tasa-arvoisiin erityisintresseihin, jotka kilpailevat ja kamppailevat keskenään yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tämä merkitsee parlamentaarisessa politiikassa samaa kuin kamppailu poliittisista valta-asetuksista. Ei ole myöskään olemassa mitään yleisen edun subjektia eikä tarvita esimerkiksi klasista sivistyksen käsitettä tätä yleistä etua kehittämään. Tämä tulee erityisen selvästi ilmi valtion virkakoneiston välittävässä roolissa ja tätä tukevissa tulkinnoissa. Näiden muutosten seurauksena modernin politiikan painopiste siirtyykin asioiden hoitamisesta enemminkin toisiin ihmisiin

kohdistuvaksi toiminnaksi (ks. myös Reich 1982, 346-347; Reichin teos ilmestyi 1933).

3.5. Byrokraattisen ihmistyyppin ongelma modernissa politiikassa: "yksilöllisyyden rappio"

Erich Fromm kiinnittää jo klassiseksi muodostuneessa teoksessaan *Pako vapaudesta* (ilmestyi 1941) huomiota yhteiskunnallistumisen prosessin ristiriitaisuuteen ihmisten välisten suhteiden kannalta. Yhteiskunnallistumisen ristiriitaisuus on siinä, että se samalla tuottaa sekä etenevän yksilöllistymisen (persoonallisten riippuvuusmuotojen vähenemisen ja tätä kautta pahimmassa tapauksessa jopa atomisoitumisen) että ihmisten välisen riippuvuuden lisääntymisen. Yhteiskunnallistumisen prosessin tuottama etenevä yksilöityminen lähtee liikkeelle kapitalismin syntyprosessin ja uskonpuhdistuksen vaikutuksista: "Yksilön etenevä irtautuminen alkuperäisistä siteistään, prosessi, jota voimme kutsua yksilöitymiseksi ... näyttää saavuttaneen huippunsa niinä vuosisatoina, jotka jäävät uskonpuhdistuksen ja nykyajan väliin." (Fromm 1976, 29; syntyprosessista ks. s. 45-102 ja Nisbet 1953, 3-23, 80-91, 111-112.)

Yksilöitymisprosessin rationaalisuus on minän muodostumisessa ja lujuutumisessa. Tällöin on kyse persoonallisuuden organisoidusta kokonaisuudesta, jota ohjaavat yksilön tahto ja ymmärrys (Fromm 1976, 33-34). Tämä on positiivinen mahdollisuus. Toisaalta enentyvä yksilöityminen merkitsee kuitenkin perinteisten siteiden katkeamista ja siten eristyneisyyden lisääntymistä ja turvattomuutta, joka voi johtaa voimattomuuden tunteihin.

Enentyvä yksilöityminen merkitsee toisaalta eristyneisyyden lisääntymistä, turvattomuutta, ja siten epävarmuuden kasvamista sen suhteen, mikä on hänen osansa kaikkeudessa, mikä on hänen elämänsä tarkoitus, ja tämän lisäksi se vielä merkitsee voimistuvaa tunnetta siitä, että hän yksilönä on voimaton ja mitätön. (Fromm 1976, 39.)

Näin uudeksi ongelmaksi muodostuu eristyneen yksilön "yhteys maailmaan" ja sen organisointi (s. 25). Tämä "yhteys" voi olla uusi myös siinä merkityksessä, että se voi nyt periaatteessa toteutua yksilöstä käsin tietoisesti ja vapaasti.

Keskiaikaisen feodaaliyhteiskunnan sortumisella on kaikkiin yhteiskuntaluokkiin yksi yhteinen vaikutus: yksilöstä tuli yksinäinen ja eristetty. Hän oli vapaa. Tämä vapaus oli kaksinaista. Ihmiseltä oli riistetty turvallisuus, josta hän oli saanut nauttia, epäämätön tunne kuulumisesta johonkin; hänet oli repäistyt irti maailmasta joka sekä taloudellisesti että henkisesti oli tyydyttänyt hänen varmuudenkaipuunsa. Hän oli yksin ja hän pelkäsi. Mutta hän oli myös vapaa toimimaan ja ajattelemaan itsenäisesti,

hän oli vapaa olemaan itse oma herransa ja elämään siten kuin voi eikä siten kuin hänen käskettiin elää. (Fromm 1976, 91.)

Edelleen on kuitenkin ongelma, kuinka tuo "yhteyden organisointi" tulisi tapahtua. Fromminkin on kirjassaan analysoitava enemmänkin vapaudesta päkenemisen mekanismeja. "On vapauduttu kaikista siteistä, mutta samanaikaisesti ollaan kyvyttömiä myönteiseen vapauteen ja yksilöllisyyteen, ja tämä epäsuhta on Euroopassa vienyt siihen, että on paettu vapaudesta paniikinomaisesti uusiin siteisiin tai ainakin täydelliseen välinpitämättömyyteen." (Fromm 1976, 49.)

Sama ongelma voidaan muotoilla myös modernin virkamiesvaltion ongelmaksi. Kun virkamiehiltä aikaisemmin esimerkiksi 'yleisen edun politiikan kaudella' edellytettiin ainakin teoriassa sivistystä ja ajattelua, niin modernissa politiikassa, esimerkiksi Max Weberin byrokratian ideaalituopissa, virkamiehen roolin tuli olla politiikkaan nähden mahdollisimman epäpersoonallinen tekninen toteuttaja mutta toisaalta työtehtävässä teknisesti pätevä spesialisti. Weber jo ennakoi tämän kehityksen tuloksena olevan aivan uudenlaisen ihmistyyppin: byrokraattisen aikakauden ihminen, joka ei enää tavoittele välittömiä materiaalisia etuja 'ylempänä' olevia päämääriä.

Tällaisen ihmistyyppin yleistymiseen liittyy uudenlaisen totalitarismin mahdollisuus. Ongelman kiteyttää selkeästi Hitlerin hoviarkkitehti ja varusteluministeri Albert Speer muistelmissaan: "Aiemmat diktatuurit tarvitsivat myös alemman johdon tasolla korkeatasoisia apulaisia - miehiä, jotka saattoivat toimia ja ajatella itsenäisesti. Tekniikan aikakauden autoritäärinen järjestelmä voi tästä luopua - jo yksin tiedotusvälineiden avulla se kykenee mekanisoimaan alemman johdon työn. Seurauksena syntyy kritiikittömien käskynvastaanottajien tyyppi." (Speer 1970, 333.)

Kritiikittömien käskynvastaanottajien ongelma oli mm. esillä 30-luvun Saksassa.⁵² Speerin muistelmissa tämä ongelma tulee esiin seuraavassa:

Osallistuin (1933 - KP) puolueen Mannheimin paikallisosaston kokoukseen. Huomiotani herätti se miten vähäarvoista henkilö- ja henkistä ainesta oli kerääntynyt puolueeseen. 'Tällaisella väellä ei voi valtiota hallita', aprikoin itsekseni. Huolestuneisuuteni oli tarpeetonta. Vanha virkakoneisto hoiti asiat myös Hitlerin alaisena kitkattomasti. (Speer 1970, 30.) (Allenviivaus - KP.)

Kysymys on virkamiehen laajemmasta yhteiskunnallisesta vastuusta. Tässä tapauksessa vielä tarkemmin se, minkä vuoksi saksalainen virkamiehistö ei toiminnassaan ottanut huomioon tätä laajempaa yhteiskunnallista vastuuta.⁵³

Aiemmin jo ollaan tuotu esille, miten demokraattis-byrokraattisessa

poliittisessa järjestelmässä virkamiehen työprosessia on pyritty organisoimaan siten, että siitä on kitketty mahdollisimman pitkälle pois kaikki subjektiiviset tekijät. Virkamiehen velvollisuus on totella. Pelkkä institutionaalinen rakenne ei voi kuitenkaan yksinomaan määrätä toiminnan luonnetta. Itse hallinnon muotorakenne (jyrkkä hierarkia jne.) mahdollistaa kyllä omalta osaltaan tietämättömyyden ja eristäytymisen - ainakin muodollisesti jos niin haluaa.

... Hitlerin järjestelmässä kuten jokaisessa totalitäärisessä hallinnossa aseman korkeuden myötä eristäytyminen ja sen mukana suoja kasvaa; että murhaamisen teknistymisen tuloksena murhaajien lukumäärä väheni ja siten samalla tietämättömyyden mahdollisuus suureni, että järjestelmän salassapito into luo eri tietämyksen tasoja ja siten avaa joka asialle pakoreitin epäinhimillisyyksien vaarinton uhatessa.

... Mutta eristäytymiseni määrästä, verukkeitteni voimakkuudesta ja tietämättömyyteni asteesta määräsin lopuksi kuitenkin aina itse. (Speer 1970, 57.) Kysymys on aina paitsi institutionaalisista ja rakenteellisista tekijöistä, joille kulloinkin poliittinen tilanne luo ulkoiset toimintapuitteet, myös subjektiivisista tekijöistä. Miksi, mitkä tekijät tuottavat ja miten subjektiivista mentaliteettia, jossa nöyrä sopeutuminen vallanpitäjien käskyihin korvaa laajemman inhimillisen yhteiskunnallisen vastuun. Ongelmaa voidaan kuvata myös ristiriidalla, joka vallitsee Weberin byrokratian ideaalittyyppin ja yleisen edun politiikan käsitteen mukaisen pyrkimyksen todelliseen virkamiehen rooliin (pyrkimys yleiseen) välillä. Edellisen institutionaalisen ja rakenteellisen ristiriidan ohella kyse on myös siitä mitä totellaan. Pyrittäessä tämän ristiriidan konkreettisempaan selvittämiseen on jotenkin arvioitava historiallisen liikkeen luonnetta, jota totellaan. Tämä on jokaisen kansalaisen oikeus ja velvollisuus.

Kritiikitön sopeutuminen ja laajemman yhteiskunnallisen vastuun puuttuminen ovat seurausta (laajasti ilmaistuna) "yksilön ja yhteiskunnan välisen ristiriidan eliminoinemisesta" (Horkheimer 1978b, 42). Eliminoituminen toteutuu 'ulkoapäinohjautumisessa' siten, että yksilö sopeuttaa itsensä olemassaolevan yhteiskunnan tarpeisiin. Sopeuttamisen mekanismeina Frankfurtin koulukunnassa, joka on tämän tradition uranuurtaja, korostetaan taloutta, politiikkaa ja teknistä järkeä tässä historiallisessa järjestyksessä.

Ns. perinteisessä porvarillisessa kulttuurissa oletettiin mahdolliseksi ja vaadittiin porvarillisen yksilön autonomiaa. Tämän katsottiin toteutuvan nimenomaan yksilön ajattelussa.

Traditionaalisessa kulttuurissa oletettiin sielun, järjen, tietoisuuden, 'puhtaan' ajattelun muodostavan subjektin autonomian perustan, ihmisen

todellisen vapauden. (Marcuse 1968, XII.) Tämä oli hänen sisäinen vapautensa, joka puolestaan oli hänen alkuperäinen ja todellinen vapautensa; muista vapauksista huolehtivat talous ja valtio. (s. XIII.)

Tämä yksilön sisäinen autonomia oli Marcusen käsityksen mukaan mahdollista tuotantovoimien kehittymättömyyden seurauksena.

Tuotantovoimat eivät vielä olleet saavuttaneet kehitysvaihetta, jossa yhteiskunnallisen työn tuotteiden myynti vaati tarpeiden ja halujen, mukaanlukien intellektuaaliset, systemaattista organisointia. (s. XIII.)

Aikaisemmin reflektiivinen ajattelu oli itsesäilytyksen ehto. "Tänä päivänä totaalin hallinto on välttämätön."⁵⁴ (s. XIII.)

Kysymys on siis eräänlaisesta ajattelun demokraattisesta kumoutumisesta, jonka tavallinen ihminen kokee automaattisesti ja jonka hän suorittaa itse esimerkiksi alistaessaan elämänsä ja elämänrytminsä työstä ja tuotannosta syntyvään tarpeeseen ja välttämättömyyteen.

Talouden toiminnan muututtua siten, että riippumattomat taloudelliset subjektit katoavat, katoaa myös subjekti 'synteesikykyisenä yksikkönä':⁵⁵

Järjen raukeaminen ja yksilöllisyyden raukeaminen ovat yksi ja sama. (Horkheimer 1978b, 36.)

Riippumattomien taloussubjektien kadotessa katoaa subjekti sellaisenaan (s. 37.)

Minän ja sen reflektiivisen järjen rappeutuessa inhimilliset suhteet ovat taipuvaisia kehittymään suuntaan, jossa talouden hallinta kaikkiin ihmisten välisiin suhteisiin nähden, tavaroiden universaali kontrolli koko elämään nähden, muuntuu herruuden ja tottelevaisuuden uudeksi ja alastomaksi muodoksi. (s. 39; ks. myös Marcuse 1973, 405.)

Sopeutumisen filosofiassa ja yksilön ulkoapäinohjautumisen problematiikassa on byrokratian ongelmaa ajatellen kysymys ihmisen persoonallisuuden ja minä-identiteetin muotoutumisen ehdoista. Ihmisten jokapäiväisen elämän - yksilön identiteetin muotoutumista ajatellen - ja byrokratian välisessä kytkennässä on kysymys välillisestä ja välittyneestä yhteydestä. Tietynlaisen elämänkäytännön seurauksena syntyy nimittäin persoonallisuuden tyyppisiä ja minä-identiteetin muotoja, jotka ovat erityisen soveliaita byrokrattiseen hallitsemistapaan: joko toimimaan itse byrokratteina tai sitten olemaan tällaisen hallitsemistavan kohteina. Yksilön laatua ajatellen keskeistä on, että syntyy politiikkaa, yhteiskuntaa, olosuhteita, muita ihmisiä ja itseä kohtaan suhtautumis- ja ajattelutapa, jota voisi kuvata byrokrattiseksi ajattelutavaksi ja tietoisuusmuodoksi.

Frankfurtin koulukunnan varhaisen kauden kriittisen teorian eräs keskeinen lähtökohta oli näkemyksessä, että selitykset fasismiin noususta ja muista autoritaarisen politiikan muodoista, jotka rajoittuvat yksinomaan politiikkaan tai talouteen, eivät ole ymmärtäneet yhteiskunnallisen uusin-

tamisprosessin luonnetta. Tuotantoprosessin laatu ei vaikuta vain välittömässä muodossa - esimerkiksi siinä miten ihmiset kokevat työnsä - vaan myös hitaasti muuttuvissa instituutioissa kuten mm. perhe, koulu ja kirkko. Toisin sanoen siihen miten ihmiset toimivat tietyissä taloudellisessa tilanteessa vaikuttaa myös menneisyys varsinkin aiemman sosiaalisaation muodosta.⁵⁶ (Ks. Horkheimer 1972a, 53-54.) Horkheimer totesikin (1972a, 54):

Se että pitää taloudellista prosessia tapahtumia määräävänä perustana tarkoittaa, että tarkastelee elämän kaikkia muita puolia niiden muuttuvassa suhteessa talouteen ja että käsittää tämän prosessin ei missään eristetyssä mekaanisessa muodossaan vaan yhteydessä ihmisten erityisiin kykyihin ja taipumuksiin, jotka taloudellinen prosessi itse on tietysti kehittänyt.

Eräänä kulttuurin (laajasti määriteltynä) objektiivisena tehtävänä onkin Horkheimerin mielestä sisäistää ihmiseen monin eri mekanismein tietty yhteiskunnallisen kiinteyden muoto. Kun talouden välttämättömyydet ja taloudelliset suhteet esiintyvät näin yhteiskunnallisena järjestyksenä yksityisiin ihmisiin nähden, näiden on hyväksyttävä ja ennakoitava tietyt yhteiskunnalliset rakenteet, suhteet ja normit olemassaolonsa edellytyksinä. Sitten kulttuurin sisäistävään vaikutukseen sisältyy välttämätön hallitseminen (Horkheimer 1972a, 67). Välttämättömän hallinnan sisäistämisen keskeisenä 'käsitteenä' on auktoriteetti (s. 64). Auktoriteetin sisäistäminen merkitsee sitä, että yhteiskunnan valtasuhteet vaikuttavat aina ja kaikkialla, aina yksilön sisäiseen psyykkeeseen asti. Kysymys ei siis ole mistään ulkoisesta, pelkästä poliittisesta valtasuhteesta vaan kysymys on myös meistä itsestämme. Yhteiskunnan valtasuhteet ovat läsnä meissä itsessämme: esimerkiksi siinä, mitä me elämältä haluamme ja odotamme, mitä me ajattelemme politiikasta, perheestä ja miten me kasvatamme lapsiamme (s. 69).⁵⁷

Riippuvuuden legitimointi tapahtuu eri aikoina eri tavalla. Feodalismissa keskeinen legitimoinnin muoto oli Horkheimerin tulkinnan mukaan perinne, nousevalla porvaristolla se oli järki. Entä nykyisin? Nykyisin yhteiskunnallinen muutos määräytyy sokeasta taloudellisesta välttämättömyydestä: tähän välttämättömyyteen on sopeuduttava, siitä on yritettävä hyötyä mutta sen muuttamisesta totaliteetissaan ei ole kysymys. Tästä määräytyy myös nykyisen yhteiskunnan auktoriteetin luonne.

Olosuhteisiin taivutaan, todellisuuteen sopeudutaan. Luokkien välisen auktoriteettisuhteen hyväksyminen ei tapahdu ylempien luokkien perityn vaatimuksen välittömänä tunnustamisena vaan syntyy siitä, että ihmiset pitävät taloudellisia ilmoitettuja tosiasioita (esimerkiksi tavaroiden subjektiivista arvostamista, hintoja, laillisia muotoja, omistussuhteita jne.) suoranaistina tai luonnoillisina tosiasioina ja he ajattelevat sopeutuvansa sellaisiin tosiasioihin alistuessaan auktoriteettisuhteeseen. (Horkheimer 1972a, 89.)

Auktoriteettisuhde toteutuukin paljolti tiedostamatta. Tällaisen tiedostamattomaan auktoriteettiin alistumisen seurauksena ihminen "on vähemmän oma herransa kuin miltä aluksi näyttää" (s. 92).

Yksilöllä ei ole enää omia aatteita. Massauskomusten sisältö, joihin kukaan ei todella usko, on hallitsevien taloudellisten ja poliittisten byrokratioiden suoranainen tuote ja sen opetuslapset salaa seuraavat omia atomistisia ja sentähden epätosia etujaan; he toimivat pelkinä taloudellisen koneiston funktioina. (Horkheimer 1972b, 237.)

Voimakkaan, ei kuitenkaan välttämättä järkevän, auktoriteetin kritiikittömän hyväksymisen malli sisäistetään Horkheimerin 30-luvun näkemyksen mukaan jo porvarillisessa perhe-elämässä. Tätä samaa auktoriteetin hyväksymisen mallia sovelletaan sitten muuhunkin yhteiskunnalliseen käytäntöön. Kysymys ei ole enää välittömästä tottelemisesta kurin mielessä vaan "järjen soveltamisesta" (Horkheimer 1972a, 100).

Valtaan ei päästä porvarillisessa maailmassa soveltamalla moraalisia arvoja sisältäviä mielipiteitä vaan sopeutumalla taitavasti olemassaoleviin olosuhteisiin. (s. 107.)

Erikson toteaa esseessään Legenda Hitlerin lapsuudesta miten Hitler, jonka "isä oli uskollinen virkamies", "tiesi jo varhaisimmassa nuoruudessaan, ettei virkamiehen elämä viehättänyt häntä ollenkaan" ennen kaikkea virkamiehen rooliin sisältyvän itsensä kieltämisen vuoksi (Erikson 1962, 319). Hitlerin vastenmielisyys isäänsä kohtaan syntyi perhetilanteesta, siitä minkälainen saksalaisen keskiluokan isän asema oli kodissaan viime vuosisadan loppupuolella ja tämän vuosisadan alussa. Erikson kuvaa tätä tilannetta kulttuurikriisin käsitteellä: "...saksalaiselta isältä puuttuu olennaisessa määrin todellinen sisäinen auktoriteetti, arvovalta, joka seuraa kulttuuri-ihanteen ja kasvatusmenetelmän integraatiosta." (1962, 321.) Ankaruus on hedelmällistä vain silloin, kun käskemiseen sisältyy tunne, että se on velvollisuus, ja vapaaehtoiseen kuuliaisuuteen tunne omasta arvosta. Tämän voi kuitenkin antaa vain yhdistävä, integroiva päämäärä, päämäärä, joka yhdistää menneisyyden ja nykyisyyden taloudellisessa, poliittisessa ja henkisessä elämässä tapahtuvien muutosten mukaisesti." (Erikson 1962, 321-322.) (Alleviivaukset - KP.)

Tavallisen saksalaisen isän hallitsevuuteen ja ankaruuteen ei sekoittunut hellyyttä ja arvokkuutta, joka tulee osanotosta integroivaan päämäärään. (s. 322.)

Tämä ilmeni sitten mm. kansallissosialistien Bürger-käsitteen negatiivisena tulkintana.

Pikemminkin se merkitsee aikuista ihmistä, joka on pettänyt nuorison ja idealismin ja paennut pikkumaiseen ja orjalliseen vanhoillisuuteen. (s. 323.)

Kun saksalaiselta puuttuu selvästi jäsenynteitä ihanteita, hän on altis omaksumaan sokeasti uskon, itsensä julmasti kieltäen ja äärimmäiseen täy-

dellisyyteen pyrkien ristiriitaisia ja suorastaan tuhoavia päämääriä. (s. 325.)

Tätä mahdollisuutta vahvasti osaltaa se, että

... Humanistinen kasvatus kärsi Saksassa vakavasta kahtiajakautumisesta: toisaalta se suosi velvollisuutta ja kuria ja toisaalta ylisti rumoilijoiden ikävöiviä purkauksia. (s. 327.)

Tämän ristiriidan tunnistaa myös Albert Speer muistelmissaan:

Minusta näyttää siltä, että tuijotin epätoivoisessa kilpajuoksussani ajan kanssa tuotanto- ja tuottolukuihin. Ne tukahduttivat kaikki inhimilliset pohdinnat ja tunteet. ... Oivallan, että kärsivien ihmisten näkeminen vaikuttii vain tunteisiini, muttei käyttäytymiseeni. Tunteiden tasolla syntyi vain sentimentaalisuutta. Ratkaisujen piirissä vallitsi vain tarkoituksenmukaisuus. ... Pikemminkin minua häiritsee se, etten nähnyt vankien kasvot- sa heijastuvan hallintojärjestelmämme piirteitä, järjestelmän, jonka ole- massaoloa pyrin noina viikkoina ja kuukausina niin maanisesti pidentämään. En nähnyt moraalista asemaani järjestelmän ulkopuolella, mistä minun olisi pitänyt tehdä johtopäätökseni. (Speer 1970, 230-231.) (Alleviivaukset - KP.)

Erikson pyrkii osoittamaan, ja tätä Speer nähdäkseni ilmentää, että ongelmassa on kyse pitkälti siitä, minkälainen oli tuolloin "saksalainen kuva poliittisesta ihmisestä" (Erikson 1962, 341). Siis siitä, miten tuo kuva oli puolittunut yksityisen ihmisen ja erityisesti virkamiehen vastuun velvollisuudeksi tehdä työnsä hyvin ja totella esimiesten määräyksiä ja yhteiskunnallisena vastuuna tyhjäksi moralisoivaksi humanismiksi.

On kohtalokas erehdys otaksua, että kansallissosialismi syntyi Saksan henkisestä suuruudesta huolimatta. Se oli luonnollinen seuraus maan suurmies- ten sosiaalisesta - tai paremminkin asiaalisesta suuntautumisesta. (Erikson 1962, 340.)

Tämä näkyi Eriksonin mielestä Weimarin tasavallan poliittisen johdon yhteiskunnallisessa kyvyttömyydessä (1962, 341):

Tuon kauden johtajat eivät pystyneet estämään poliittista kypsymättömyyttä ja älyllistä pakoilua sulautumasta yhteen.

Yksilöllisyyden katoaminen merkitsee yhteiskunnan massoittumista. Laajoja, pitkälle organisoituja, tehokkaita ja rationaalisia valtiollisia ja yhteiskunnallisia koneistoja 'vastassa' on yksilöitä, joilla ei ole mitään periaatteellista sisäistettyä ristiriitaa tai eroa suhteessa näihin koneistoihin.⁵⁹ Tämä on massoittumisen perusasetelma. Massan yhteiskunnallista asemaa voitaisiin kuvata seuraavilla ilmaisuilla: se on tiedostamaton, tahdoton, organisoimaton, eristetty, atomistinen ja kuitenkin samalla 'tyydytetty'. Tällaiselle massalle on ominaista yhteiskunnallisten suhteiden eristyneisyys ja kiteytymättömyys. Ihmiset ovat suhteissa toisiinsa pääasiassa vain yhteisen auktoriteetin, erityisesti valtion välityksellä. (Ks. Kornhauser 1961, 32-33 ja 74-75.)

Juuri tällaisena massa muodostaa otollisen kasvupohjan autoritaariselle byrokratialle.

Modernien massojen ilmaantuminen, kaukana siitä että tämä vaarantaisi koneiston tehokkuutta ja yhtenäisyyttä, on helpottanut yhteiskunnan etenevää koordinoitua ja autoritaarisen byrokratian kasvua ja se on siten samalla kumonnut individualismin yhteiskunnallisen teorian sen ratkaisevassa kohdassa. (Marcuse 1978a, 152.)

Tämä sama kehitys, joka loi modernit massat suurteollisuuden kuuliaksiksi palvelijoiksi, tuotti myös modernin byrokratian hierarkkisine organisaatioineen.

Byrokratia liittyy moderneihin massoihin sen tosiseikan voimalla, että standardisointi etenee erikoistumisen myötä. (s. 154.)

Tämä jäykkä erikoistuminen pyrkii atomisoimaan niin massat kuin eri tehtävätkin. Atomisoitumisen estämiseksi tarvitaan koordinaatiota, mikä lankeaa hallintokoneiston tehtäväksi.

... Eri ammatit ja tehtävät⁶⁰, huolimatta niiden lähenemisestä yhtä yleistä mallia, pyrkivät muuttumaan atomistisiksi yksiköiksi, jotka tarvitsevat koordinoitua ja ohjausta ylhäältä. Tehtävien teknistä demokratisoitumista vastaan vaikuttaa tehtävien atomisoituminen ja byrokratia esiintyy toimintana, joka takaa niiden rationaalisen toiminnan ja järjestyksen. Byrokratia ilmaantuu siten näennäisesti objektiivisesta ja epäpersoonallisesta tarpeesta, tehtävien rationaalisen erikoistumisen määräämänä ja tämä rationaalisuus puolestaan on omiaan lisäämään kuuliaisuuden rationaalisuutta. Sillä mitä enemmän yksityiset tehtävät on jaettu, kiinnitetty ja synkronoitu objektiivisen ja epäpersoonallisen kaavan mukaan, sitä järjettömämpää on yksilön luopua tai väittää vastaan. (Marcuse 1978a, 154.)

Hallintokoneiston rationaliteetti on Marcusen mielestä siis koordinoimisissa. Tällaisena koneiston toiminta näyttää takaavan itse toiminnan rationaalisen etenemisen. Hallinnon eteneminen on näin rationaalisuuden lisääntymistä ja tämä on syynä siihen miksi byrokratia etenee niin luonnonomaisesti. Totellessaan hallintokoneistoa ihmiset kokevat toimivansa epäpersoonallisen, objektiivisen rationaalisuuden vaatimusten mukaisesti. Valtasuhteet eivät näytä olevan vain objektiivisten asioiden välisiä suhteita vaan myös itse rationaalisuuden vaatimaa säännöstelyä.

Massayhteiskunta ja sen kansalaisten mahdollisimman pitkälle viety ohjaus ylhäältäpäin toteuttaa myös aivan uudenlaisen yhteiskunnallisvaltiollisen kurin muodon. Siinä ohjauksen, tiedon ja tiedostojen kohteina ovat yksityiset ihmiset. Näiden ihmisten roolina on olla passiivisia toiminnan kohteita. Michel Foucault toteaa modernin kurin näkymättömyydestä ja merkityksestä (1980, 243): "'Kuri' ei voi samastua yhteiskunnalliseen laitokseen eikä koneistoon: se on eräs vallan laji ja harjoittamistapa. ... Se on eräänlaista vallan 'fysiikkaa' tai 'anatomiaa' ja eräänlaista teknologiaa."

Kysymys on kurin harjoittamisen menetelmän perustavanlaatuisesta muutoksesta massayhteiskunnassa. Tällöin massalla on erilainen merkitys tarkastelukulmasta riippuen, tarkastellaanko kurin kohteesta vai kontrolloijasta käsin. Menetelmän muutosta Foucault kuvaa seuraavasti (1980, 217): "Kurinpitotoimet osoittavat ajan, jolloin niin sanoaksenme individualisoinnin poliittinen akseli kääntyi ylösalaisin." Feodalismissa individualisointi oli suurinta siellä, missä käytettiin valtaa. Nykyisin "sitä mukaa kun valta muuttuu yhä anonyymimmaksi ja funktionaalisemmaksi, sen kohteet pyrkivät tulemaan voimakkaammin yksilöidyiksi" (s. 218). Tämän vuoksi Foucault'n mielestä (1980, 219)

On lakattava kuvaamasta vallan seuraamuksia aina vain sellaisin negatiivisin termein, kuin että valta sulkee pois', 'kukistaa', 'tukahduttaa', 'sensuroi', 'abstrahoi', 'naamioi' ja 'kätkee'. Tosiasiallisesti valta tuottaa; se tuottaa tosiasioita eli kohdealueita ja totuuden rituaaleja. Yksilö ja hänestä kenties saatava tieto sisältyvät tähän tuottamiseen.

Kurinpitovalta toimii tekemällä itsensä näkymättömäksi, mutta toisaalta se vaatii alistamiltaan yksilöiltä pakollista näkyvissäoloa. Kurin piirissä on nimenomaan sen kohteiden oltava näkyvissä, ja niiden näkyviksi tekeminen ilmentää niihin kohdistuvan vallan otetta. (s. 211.)

Juuri se, että kuriin alistettu yksilö nähdään ja voidaan nähdä koko ajan, pysyttää hänet tässä alistussuhteessa. (s. 212.)

Laajan valtion hallintokoneiston ylhäältäpäin, 'tieteellisesti' ja laajoja tietojärjestelmiä hyväksikäyttäen toteuttama yhteiskunnan ohjaus merkitsee sitä, että tämä ohjaus tekee jokaisesta yksilöstä 'tapauksen', joka on samanaikaisesti sekä erään tiedon kohde että myös tietyn vallan kohde.

Marcusen voimakkain tulkinta teknologian vaikutuksesta modernin massa-yhteiskunnan yksilön sopeuttamisessa on hänen kuvauksensa jälkiteollisesta yhteiskunnasta totalitaarisena yhteiskuntana, joka yksiulotteistaa ihmisen. Tässä yhteiskunnassa tuotantokoneisto pyrkii tulemaan siinä määrin totalitaariseksi, ettei se määrää vain yhteiskunnallisesti välttämättömistä töistä, taidoista ja asenteista vaan myös yksilöllisistä tarpeista ja toiveista. (Marcuse 1976, 19.)

Toisin sanoen "teknologinen yhteiskunta on hallitsemisjärjestelmä". (sama.) "Teknologisesta järkiperäisyydestä on tullut poliittista." (s. 20.) Jälkiteollisessa yhteiskunnassa politiikka on Marcusen mielestä menettänyt suhteellisen itsenäisyytensä. Nyt "yhteiskunnallinen valvonta ankkuroiduu niihin uusiin tarpeisiin, jotka se on tuottanut."⁶¹ (s. 33.)

Tulkittaessa tätä Marcusen ajatusta laajemmin se voitaneen kiteyttää yleisemmäksi tulkinnaksi yhteiskunnallisen järjestyksen legitiimiyden perustumisesta keskeisiltä osin ihmisten odotuksiin uusien 'entistä mukavampien' tarpeiden, jotka tuo yhteiskunta on itse luonut ja jatkuvasti luo,

tulevasta tyydyttymisestä.⁶² Koska yhteiskunta yhteiskunnallisen järjestyksen merkityksessä on nykyisin lähes tulkoon sama kuin valtio laajassa merkityksessä, niin nuo legitimititeettipaineet kohdistuvat lähes välittömästi poliittiseen järjestelmään ja sen kykyihin turvata ainakin viime kädessä historiallisesti välttämättömiksi muodostuvien tarpeiden tyydyttäminen.

Yksilön sosiaaliluonteen kehityksen kannalta Marcuse tulkitsee asiaa siten, että tämä teollisen yhteiskunnan määrällinen kehitys johtaa laadullisen muutoksen vastustamiseen. Siten syntyy yksiulotteinen ajattelu- ja käyttäytymistapa (Marcuse 1976, 35-36). "Vieraantuminen on muuttunut täysin objektiiviseksi; vieraantunut subjekti sulautuu vieraantuneeseen olemassaolonsa." (s. 35.) Erich Fromm totesi jo 1940-luvun vaihteessa samansuuntaisesti (1976, 163):

Automaattinen yhdenmukaisuus on se ratkaisu, jonka modernin yhteiskunnan enemmistö nykyisin tekee. Sanoaksemme sen lyhyesti: yksilö lakkaa olemasta oma itsensä; hän omaksuu itselleen täydelleen sen persoonallisuudenlajin, jonka kulttuurikaaviot hänelle tarjoavat; sen vuoksi hänestä tulee täsmälleen se, mitä kaikki muutkin ovat, ja mitä he odottavat hänen olevan. Kuilu minän ja maailman välillä katoaa ja sen mukana tietoisuus yksinäisyydestä ja voimattomuudesta.

Tältäkin kannalta tulee ongelmaksi yksilön sisäiset mahdollisuudet olla ristiriidassa yhteiskunnan kanssa. Myös Marcuse asettaa kysymyksen siitä, minkälainen ihminen kykenee muutokseen ja vastarintaan.⁶³ Marcusen mielestä kysymys on henkilöistä, joille ... "protesti ja kieltäytyminen on osa heidän aineenvaihduntaansa" ... (Marcuse 1971, 76).

Mutta nämä yksilöt ovat enemmän ja muuta kuin yksityisiä henkilöitä tiettyine satunnaisine mieltymyksineen ja etuineen. Heidän arviointinsa ylittää subjektiivisuuden sikäli kuin se perustuu riippumattomaan ajatteluun ja tietoon, yhteiskunnan järkipäraseen analyysiin ja punnitsemiseen. (Marcuse 1971, 85.)

Myös esimerkiksi Richard Sennet on tutkinut persoonallisuustyypin ja modernin politiikan välistä suhdetta. Sennet perustaa analyysinsä väitteeseen, jonka mukaan nykyihmiselle on ominaista ns. pehmeä persoonallisuus ja ristiriidan kaihtaminen. Tämä puolestaan johtaa sitten julkisen elämän kuihtumiseen. Sennetin tulkinta ihmisten nykyisen maailmankuvan luonteesta on seuraava: Elämisen onni on ihmisten toiminnan päämäärä. Onni taas on nykyisessä maailmankuvassa ensisijaisesti kiinni yksilöstä itsestä. Yksilön näkökulmasta tavoitteena on kehittää ja edistää omaa persoonallisuutta (kiinteä osa elämisen onnea) läheisten ihmissuhteiden välityksellä. Tärkeintä ovat hyvät ja läheiset ihmissuhteet muutamien hyvien ystävien kanssa. Meidän yhteiskuntamme on "intiimisyuden yhteiskunta".⁶⁴ Ennen kuin

yhteiskunnalliset ilmiöt voivat saada todellista merkitystä ihmisten mielessä, ne on käännettävä persoonallisiksi asioiksi olivatpa ne lähtökohdiltaan kuinka epäpersoonallisia tahansa. Ihmisten suurin pelko on vieraantuminen, epäpersoonalliset ihmissuhteet, yksinäisyys ja etäisyys muihin ihmisiin; perusihanne on persoonallinen lämpimyys. Seurauksena on eräänlainen intimitettiin tyrannia: tyrannia, jossa elämältä puuttuvat laajempi sisältö ja 'suuremmat' päämäärät. Ihmisten luova tarmo suuntautuu yksityiselämään. (Sennet 1977, 260-261.)

Sennet kysyykin, onko inhimillistä kasvattaa "pehmeitä ihmisiä", jotka kaihtavat ja karttavat konfliktia koska se haittaa yksilön intimitettä, kovaan maailmaan. Seurauksena saattaa nimittäin olla suoranaisten julkisen elämän pelkääminen ja siitä johtuva inhimillisen ja humanin tahdon (laajassa mielessä yhteiskunnallisena vastuuna) heikkeneminen ihmisissä. Sillä julkisenkin elämän merkitys asetetaan tässä elämän yksityistymisen näkökulmasta: politiikkaa ja sen merkitystä arvioidaan yksilön onnen näkökulmasta, edistääkö vai estääkö se sitä. Tendenssinä on, että toiminta julkisella alueella muodostuu pelkästään välineelliseksi: me menemme mm. kouluun, lakkoon ja kokouksiin koska meidän täytyy.

Me yritämme olla asettamatta liian paljon näihin tehtäviin, koska ne ovat 'sopimattomia' välineitä lämpimään tunteeseen; me teemme elämästämme niissä 'väliskappaleen', välineen pikemminkin kuin todellisuuden, jossa toteutamme tunteitamme. (Sennet 1977, 263.)

Kun osallistuminen politiikkaan muuttuu välineelliseksi ja pakonomaiseksi, seurauksena saattaa olla todellisen julkisen korvaaminen yksityisyydellä politiikassakin. Poliitiikka asioiden hoitamisena korvautuu yhä enemmän ja ne korvaa entistä useammin poliitikko: hänen henkilökohtaiset ominaisuutensa ja kykynsä vakuuttaa. Näin ollen politiikan sisällöksi ja politiikan rooliksi muodostuu tästäkin näkökulmasta yhä enemmän karismaattisen johtajan rooli.

Moderni karismaattinen poliittinen johtaja hävittää kaikki erot hänen omien tunteittensa ja ... hänen kuulijoittensa tunteitten väliltä ja siten, keskittäessään seuraajiensa huomion motiiveihinsa, hän ei anna heille mahdollisuutta mitata itseään teoistaan käsin. (Sennet 1977, 265.)

Tällä tavoin politiikka asiallisena toimintana korvautuu myös kansalaisten yhteiskunnallisen olemisen tavasta käsin poliitikon persoonallisilla ominaisuuksilla.⁶⁵

Elämän yksityistymisen seurauksena ihmiset Sennetin käsityksen mukaan myös kuvittelevat, että kuuluminen johonkin yhteiskuntaluokkaan on seurausta heidän persoonallisista piirteistään ja kyvyistään. Erityisen ominaista

tällainen ajattelutapa on keskiluokalle.

Erityisesti luokissa, jotka eivät ole proletaarisia eivätkä porvarillisia vaan epämääräisesti 'keskellä', ihmiset ovat taipuvaisempia kysymään mitä heissä on sellaista, joka on saattanut heidät tähän epämääräiseen ja kasvattamaan asemaan yhteiskunnassa. (Sennet 1977, 268.)

Sennetin mielestä tällainen yksityistymisen näkökulma on erityisesti ominaista byrokraattiselle ja keskiluokkaiselle työlle.

Kun koulutus, työ ja jopa tulot koetaan persoonallisuuden osiksi, näiden ihmisten on vaikea kapinoida epäoikeudenmukaisuutta vastaan, jota he havaitsevat työssään. Ehkä olisi parempi sanoa uskomuksen, jonka mukaan jonkun työ ... on ilmaus hänen persoonallisuudestaan, olevan tietynlaisen byrokraattisen prosessin tietoisuutta, tuon prosessin heijastus itse työntekijän tietoisuudessa. Tämä työaseman kuva oman itsensä peilinä, kuitenkin kuvastimena, jossa ei voida koskaan mitään kiinteää heijastaa, on ensimmäinen vaihe johdatuksessa luokkajärjestelmän narsistiseen tuntemiseen. (Sennet 1977, 330; ks. myös Poulantzas 1976, 332-347; Poulantzas 1977, 222-241.)

Keskiluokkaisen ajattelutavan mukaan syyllisyyden ja epäonnistumisen perimmäinen syy on siis jokaisessa itsessä (ks. tästä myös Mills 1971a, XVII).⁶⁶ Näin byrokraattinen hallitsemisprosessi luo sekä subjektikseen että objektikseen itselleen sopivan ja prosessia vahvistavan luonteenrakenteen.

3.6. Ekskurssi suomalaisen virkamiesvaltion uudelleenmuotoutumiseen 1900-luvun alkuvuosikymmeninä

1900-luvun vaihteessa tapahtui Suomalaisessa yhteiskunnassa nopeita ja perustavanlaatuisia muutoksia, joilla oli välittömiä vaikutuksia myös virkamiehien yhteiskunnalliseen asemaan, poliittiseen merkitykseen ja itse hallintorakenteeseen. Tämä tulee ilmi mm. seuraavassa henkisen työn huononevaa asemaa surkuttelevassa puheenvuorossa.

I MS:n aikana ja jälkeen tapahtui monissa maissa, joissa siihen saakka oli ollut enemmän tai vähemmän patriarkaalinen ja kulttuurivaltainen hallitustapa, siinäkin suhteessa jyrkkä muutos, että valtakuntien johto ja poliittinen vaikutusvalta siirtyi yhä enemmän muiden kuin henkisen työn tekijäin käsiin, minkä vuoksi henkisen työn tekijät eivät voineet laskea saavansa osakseen samaa ymmärtämystä valtiovallan taholta kuin aikaisemmin. (Henkisen työn tekijä 1944 s. 1.)

Valtiollisessa päätöksenteossa tapahtuu muutos virkamiesjohtoisesta valtiosta poliittiseen päätöksentekoon, joka välittyy ennen kaikkea poliittisten puolueiden kautta. Puolueiden toiminnan keskiönä on kannatuksen hankkiminen vaaleissa samalla kun niiden kannatuspohja muodostuu tietyistä väestökeroksista, joiden tarpeiden ja intressien tyydyttäminen on poliittisen kannatuksen eräs keskeinen tekijä (vrt. Heiskanen 1977, 194: "palvelusten kautta

tapahtuva manipulatiivinen ohjaus"). Ennen kaikkea politiikan yleisen edun luonne hajoaa ja politiikka sekularisoituu. Tämä merkitsi virkamiehistön yhteiskunnallisen aseman ja poliittisen merkityksen heikkenemistä, mikä ilmeni sitten mm. valtion virkamiesten taloudellisen aseman heikkenemisenä. Toinen virkamiesten taloudellista asemaa heikentävä tekijä oli taloudellisen edistymisen ja koululaitoksen (erityisesti oppikoulun) kehittymisen myötä alkanut uuden keskiluokan muodostuminen ja sen mukanaan tuoma kiristynyt kilpailu virkapaikoista.

Itse hallintotoiminnan luonteessa em. seikkojen aiheuttamaa muutosta voidaan kuvata mm. seuraavasti: "Virkakoneiston henkilökunnan kokouksessa on tapahtunut tärkeä muutos, joka on johtanut ... julkisten tehtävien piiriin laajentamisesta ja työnjaosta." ... "Tämä muutos näkyy siitä, että ... henkilökunnasta suhteellisesti yhä pienempi osa varsinaisesti käyttää julkista valtaa." (Wartiovaara 1924, 550.) (Alleviivaus - KP.)

3.6.1. Virkamiehen asema ja virkasuhde

Eräs virkamiehen asemaa keskeisesti kuvaava tuntomerkki on virkasuhde. Alkuaan virkasuhdetta pidettiin yksityisoikeudellisena sopimussuhteena. Kun varsinaisen julkisen vallan käyttäjien rinnalle alkoi kehittyä valtion taloudellis-tekninen infrastruktuuri (posti, lennätin, rautatiet, satamat, kanavat jne.) yhteiskunnan kehityksen asettamia vaatimuksia seuraten, syntyy myös alempi virkamieskunta laajassa mitassa. Tällöin tuli yhä välttämättömämmäksi määritellä virkasuhde uudelleen. (Ks. Backman 1979, 189; Rytkölä 1972, 8; Rytkölä 1978, 8.) Oleellisinta tässä muutoksessa oli se, että feodaali-absolutismissa virka käsitettiin erilaisten oikeuksien ja etujen kokonaisuudeksi, joista tärkeimpiä olivat taloudelliset edut. Nyt virkasuhde ja viran luonne muuttuivat tiettyjen oikeuksien kokonaisuudesta tiettyjen velvollisuuksien kokonaisuudeksi. Tärkein velvollisuus on tietysti se, että virkamies asettaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi. "Virka on perustettu viime kädessä valtion tarkoitusten toteuttamista varten." ... (Rytkölä 1972, 21.) Virkaan nimittäminen on siis yksipuolinen hallintotoimi eikä sopimus (Rytkölä 1972, 8). Virkasuhteen subjektit eivät esiinny tasa-vertaisina vaan kysymys on alistussuhteesta. "Alistussuhde ilmenee erityisen selvästi siinä virantoimitusvelvollisuudessa, sekä erityislaatuisessa uskollisuus- ja kuuliaisuusvelvollisuudessa, jotka virkasuhde virkamiehelle perustaa." (s. 6.) Entä mitä on valtio yksityiselle virkamiehelle? Virkamiehelle valtiota ja valtiotyönantajaa edustaa hänen esimiehensä (Luoma

1962 I, 158). Toiselta puolen valtio sitten palkitsee virkamiestä tästä palvelemisesta ja alistumisesta. Tätä perua on esimerkiksi palkan katsominen elatuksenluontoiseksi korvaukseksi. "Omasta puolestamme katsomme myös, että virkamiehen palkka ja eläke ovat pääasiallisesti elatuksen luontoisia korvauksia virkamiehen omistautumisesta valtion palvelukseen." (Ryt-kölä 1948, 60.) Elatuksenluontoisuus on kuitenkin saanut vähitellen väistyä yhteiskunnallisten realiteettien tieltä.

Paitsi että virkasuhteen sisällössä on tapahtunut suuri muutos, niin myös virkasuhteisten työpaikan pysyvyys on selvästi heikentynyt.

Taulukko 1. Valtion virkasuhteisten työntekijöiden viran vakinaisuus

Vakinaisuus	Vuosi						
	1860	1890	1914	1939	1959	1968	1976
vakinaisia %	91	81	78	71	61	58	55
ei-vakinaisia %	9	19	22	29	39	42	45

Lähde: Kankaanpää 1981, 26; Talkkari 1980, 24

Tässäkin suhteessa virkasuhde on lähestynyt yksityisoikeudellista työsuhdetta (ks. myös Merikoski 1965, 204-207).

3.6.2. Virkamieskunnan hallinnollisen aseman muuttuminen

Politiikassa tapahtuvaa muutosta seuraten myös valtion hallintokoneiston asema politiikan kentässä muuttuu. Teollistumisen ja kapitalismin kehityksen myötä syntyy ensinnäkin yhteiskunnallisia, yhä useampia koskettavia ja sitovia, välttämättömyyksiä ja rationaalisuuden muotoja, jotka esiintyvät myös politiikkaan nähden välttämättömyyksinä. Toisekseen itse poliittinen johtaminen lankeaa parlamentaarisen-demokraattisessa järjestelmässä puolueille ja niiden poliittiselle johdolle, poliitikoille. Näin poliittinen johtaminen erotetaan valtion virkamieskunnasta, mikä merkitsee perinteisen virkamiesvaltion loppua ja aivan uuden virkamiesvaltiotyypin syntymistä. Maamme itsenäistyessä valtiotyönantajan päätöksenteon rakenteessa tapahtui siis jyrkkä muutos, jonka yhteydessä valtionhallinto menetti ratkaisuvaltansa 'omissa asioissaan' (Luoma 1962 I, 107). Myös valtiotyönantajan käsitteessä tapahtuu muutos. Autonomian aikana valtiotyönantajaa edusti hallit-

sija, senaatti ja virastopäällikkö. Itsenäistymisen ja parlamentaaris-demokraattisen poliittisen järjestelmän pystyttämisen myötä valtiotyönantajan käsitteeseen tulevat mukaan hallitsijaa korvaamaan eduskunta ja äänestäjäkuntakin. Toisaalta kuitenkin valtion julkisten tehtävien lisääntyminen, virkakoneiston laajentuminen, etenevä työnjako ja valtion materiaalisen perustan parantumisen mahdollistama hallinnon sisäisen itsenäisyyden lisääntyminen lisäävät valtiokoneiston itsenäisen toiminnan mahdollisuuksia, tietysti sitä enemmän mitä heikompi parlamentti on.

Ensimmäisessä vaiheessa on kuitenkin keskeisenä virkavaltaisen hallitustavan murentaminen ja se käy parhaiten päinsä alistamalla virkakoneisto politiikan subjektista politiikan välineeksi.

Onhan keskeisellä osalla virkakoneiston toimintaa nimenomaan tarkoituksena oikeusjärjestyksen voimassa pitäminen ja yleisen turvallisuuden huoltaminen. Ja muutenkin on virkamiehistön huomio yleensä enemmän kiintynyt käsillä olevain tehtävään suorittamiseen kuin mahdollisiin muutos- tai uudistuspyrkimyksiin. Näin on laita etenkin siinä, missä työnjako ... on johtanut itse työn erikoistumiseen ja mekanisoitumiseen. Puheena oleva henkilöryhmä siis tavallisesti edustaa yhteiskunnassa jatkuvaisuuden periaatetta.

Virkakoneiston henkilökunnan kokoomuksessa on tapahtunut tärkeä muutos, joka on johtunut ... julkisten tehtävään piirin laajentumisesta ja työnjaosta. ... Tämä muutos näkyy siinä, että ... henkilökunnasta suhteellisesti yhä pienempi osa varsinaisesti käyttää julkista valtaa ... (Wartiovaara 1924, 550.)

Tästä lähtien oikeuspositivistisessä ajattelussa korostetaan valtiokoneiston välittävää luonnetta ja tehtävää:

Niitä valtion elimiä, jolle on annettu toimeksi hoitaa määrätynlaisia valtion tehtäviä, sanotaan valtionviranomaisiksi. Viranomaisten asiana on ylempään valtiotahdon toteuttaminen ja täytäntöön paneminen annettujen käskyjen ja voimassa olevien yleisten määräysten mukaan. Alkuasteeltaan saakka ja sitten jatkuvasti on virkakoneisto sitä tarvitsevan ja käyttävän julkisen vallan muodostelun esineenä, ja julkinen valta myös määrää siinä palvelevan henkilökunnan aseman. (Wartiovaara 1924, 548; ks. myös Sipponen 1962, 43.)

Valtion hallintoviranomaisen tehtäväksi nähdään välittää nimenomaan yleistä etua:

Yleinen etu, jonka huoltaminen juuri on puheena olevan järjestön olemassaolon tarkoitus. ... (Wartiovaara 1924, 548.)

Poliittinen käytäntö on tietyllä tapaa kuitenkin aina kulkenut toisia uria kuin teoria. Esimerkiksi aitosuomalaisuuden ohjelma suuntautui keskeisesti virkamiehistöön. "Suomalaisuusideologit ymmärsivät, että nykyaikaisen valtion vallankäytöstä oleellinen osa on väistämättömästi ammattivirkamiehistön käsissä, sen välikappaleluonteesta huolimatta; vaihteleva hallituspolitiikka vain korosti virkamiehistön merkitystä." (Klinge 1972, 172; ks. myös s. 171-174.) Edelleen 1920- ja 1930-lukujen valtiososialistisissa

pyrinnöissä korostettiin virkamieskunnan merkitystä (ks. s. 132-152). Näiden pyrkimysten päämääränä oli "kansamme eheyttäminen". Tämän katsottiin voivan tapahtua vain yhteishyvää toteuttamalla. Yhteishyvän subjektina voi taas toimia ainoastaan vahva valtio. Liikkeenä ja vahvan valtion puolustamisessa valtiososialismi oli kansallinen liike: sen katsomusten perustana oli kansa eikä luokka (ks. esim. Ruutu 1920, 50-54, 72). Valtiososialismi kääntyi sekä Uudessa Suunnassa että erityisesti Päivän Uutisissa keskisäätyyn päin. Keskisäädyllä tarkoitettiin niitä, jotka eivät kuuluneet omistavaan luokkaan mutta eivät myöskään olleet luokkataistelun so. työväenliikkeen kannalla.

Valtiososialistien keskisäätyajattelu olikin kiinteästi sidoksissa virkamiehiin ja toimihenkilöihin. Mm. Päivän Uutiset kannatti virkamiesten palkankorotusvaatimuksia, joka oli varsin keskeinen kiistakysymys 1920-luvulla.⁶⁷ Valtiososialistien myönteistä suhtautumista virkamiehiin helppotti virkamieskunnan vielä aikaisemmasta virkamiesvaltiosta historiallisena perintönä vaikuttavat liikemies- ja suurpääomanvastaisuus (inflaation ja nousukasmaisuuuden moraalinen halveksunta).

Pohdittaessa 1920-luvulla kysymystä ministerihallinto- ja keskusvirastojärjestelmän sopivuudesta virkavaltaiset perinteet olivat myös näkyvästi esillä, nimenomaan puollettaessa keskusvirastojärjestelmän hallinnon puolueetonta asiantuntemusta ja ammattitaitoa ministerihallinnon puoluepoliittisuutta vastaan. Keskusvirastojärjestelmään sisältyy nimittäin varsin suuri itsenäisyys ja poliittisen valvonnan vastuun puuttuminen omaa hallintohaaraa koskevassa päätöksenteossa (ks. Riepula 1974, 273-275).

Politiikan perusasetelman muuttuminen johtaa väistämättä siihen, että yhä vähemmän legitiimisti virkamiehistö voi esiintyä yleisenä luokkana, koska puolueet yhä suuremmassa määrin haluavat tämän roolin itselleen. Virkamiehistö menettääkin päätösvaltaa omista asioissaan muille (kuten esimerkiksi palkkaus, koulutus, työn organisaatio ja nimitykset). Toisin sanoen parlamentaarisen-demokraattisen poliittisen järjestelmän perustaminen tuo valtion virkakoneiston väistämättä puoluepoliittisen mielenkiinnon, vaikutuksen ja päätöksenteon kohteeksi. Toisaalta, mikäli virkamieskunta aikoo vaikuttaa omista asioissaan, sen on pyrittävä poliittiseen vaikuttamiseen eli sekin joutuu osallistumaan puoluepoliittiseen toimintaan.

Valtion virkakoneiston ja virkamieskunnan politisoituminen tässä merkityksessä on nähtävissä monissa uusissa kysymyksissä.

-Virkamiesten ja palvelusmiesten ammatillinen järjestäytyminen toteutui varsinaisesti 1890-luvulta lähtien (ks. Luoma 1962 I ja II). Tämä valtioproses-

sista erillinen ammatillinen järjestäytyminen jo ilmentää virkamieskunnan aseman muutosta valtioprosessissa. Virkamieskunnan on järjestäydyttävä etujensa puolustamiseksi jopa valtiota vastaan.

-Eräät ammattijärjestöt osallistuivat aktiivisesti 1905-1906 ja 1918 tapahtumiin (ks. Luoma 1962 II, 14-18; Luoma 1962 I, 150). Esim. ne palvelusmiesten järjestöt, jotka olivat olleet myötämielisiä kansanvaltuuskunnalle (kuten Rautatieläisten Liitto, Veturimiesten Liitto ja Järjestysmiesten Liitto), joutuivat 1918 lopettamaan toimintansa (Luoma 1962 II, 27).

-Valtiovirka määriteltiin niin, että siinä virkamies omistautuu kokonaisuudessaan valtion johdettavaksi. Tämä on merkinnyt eräissä tapauksissa ja tilanteissa mm. valtion taholta edellytettyä poliittista luottamusta - varsinkin kun muistetaan vuosien 1905-1906 ja 1918 tapahtumat. "Johtavat virat olivat tietenkin jatkuvasti olleet vallanpitäjien mielenkiinnon kohteina, mutta on muistettava, että myös monet virkamiesryhmät ovat olleet 'strategisia' - viitattakoon vain poliiseihin ja rautatieläisiin - joten on perusteltua olettaa ainakin luotettavuusnäkökohdan tulleen huomatuksi myös alempien virkamiesten ylennyksissä." (Luoma 1962 I, 92.) Virallisesti käytössä on ollut virka-ansiojärjestelmä. Yleisinä ylennysperusteina ovat olleet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Tällöin on oletettu, että päätöksentekijät suorittavat henkilöarviointinsa 'objektiivisesti', so. ylennyksissä otetaan huomioon yksinomaan sellaiset ansiot, jotka ovat asiaankuuluvia a.o. viran hoitoon nähden (s. 90). "Sekä valtioneuvonantaja että nimenomaan vallanpitäjät (poliitikot - KP) ovat pitäneet väljiä ylennyskriteereitä välttämättöminä" ... ottaen huomioon ... "maamme poliittisten olojen epävakaisuuden ..." (s. 92). Näin objektiivisuus ja väljät kriteerit ovat aina pitäneet sisällään poliitikkojen, 'vallanpitäjien' mahdollisuuden ja velvollisuuden arvioida ja soveltaa sitä, minkä katsotaan olevan olevien olojen kannalta välttämätöntä ja suotavaa. Toisin sanoen poliittinen liikumavara edellytetään jo itse tässä 'valtioteoriassa': objektiivisuus on se, mikä on poliittisten voimasuhteiden kannalta katsottu välttämättömäksi.

- Virkamieskunta joutui omien etujensa ajamisessa (erityisesti tietysti palkkakysymys) 1920- ja 1930-luvuilla nojautumaan parlamentaarisessa poliitikassa oikeistoon (ks. Luoma 1962 I, 106-108). Tämä heijastui myös toimihenkilöiden ammatilliseen liikkeeseen niin, että mm. Henkisen Työn Yhtymä käsitettiin porvarilliseksi yhteenliittymäksi. HTY:n eräänä tärkeimmistä toimintamuodoista oli vaalivalistus, jolla pyrittiin saamaan eri puolueista 'omia miehiä' eduskuntaan. "Käytännössä kuitenkin 'henkisen työn edustajat' olivat säännöllisesti porvarillisista puolueista, ja näin HTY sai vaalikampanjoittensa johdosta - eikä ilman syytä - ideologista leimaa." (Luoma 1962 II, viite 84 s. 194; ks. myös esim. Henkinen Työ 1-3 1934, 4; teknillisten toimihenkilöiden ja SAK:n suhteista ks. Knoellinger 1959, 225.) Historialliset perinteet tässä suhteessa näkyvät vielä 1970-luvun loppupuolella, kun lähes 3/4 toimihenkilöistä kannatti ns. porvarillisia puolueita ks. Haranne 1979, 311; Luoma 1972, 14-15; Matheson 1979, 67; luokkasamaistumisesta ks. Matheson & Ruohonen 1977, 206-207).

3.6.3. Muutoksia virkamieskunnan sosiaalisessa taustassa

Julkisten tehtävien piirien laajentuminen ja lisääntyvä työnjako aiheuttavat sen, että varsinkin ns. suorittavan virkamieskunnan määrä lisääntyy (Wartiovaara 1924, 550; Luoma 1962 I, 26-27). Tämä merkitsee väistämättä virkamies-

kunnan sosiaalisen pohjan laventumista. Luonnollisimman rekrytointipohjan muodostaa uusi keskiluokka, teollistamisen tuottama toimihenkilökerros. Kun eräät muut keskeiset yhteiskunnalliset luokat ja kerrostumat eivät välttämättä kannattaneet vahvaa valtiota ja tunsivat epäluuloa virkamieskuntaa kohtaan (talonpoikaiston perinteinen epäluulo virkamiesvaltiota vastaan, työväestön epäluuloinen suhtautuminen valkoiseen valtioon ja 'suurpääoman' verotuksenvastaisuus), niin uusi keskiluokka suuntautui kuin itsestään laajenevaan valtioon.

Sen sijaan teollistamisen yhteydessä syntyneen toisen uuden luokan toimihenkilöiden suhtautuminen virkamiehistöön lienee alunperin ollut vähemmän ymseä, ja pitkällä tähtäimellä heidän asenteensa ovat ilmeisesti muuttuneet suorastaan myötämielisiksi. Virkamiehethän ovat olleet toimihenkilökoostuman 'ydinryhmä', ja muiden toimihenkilöiden edut ovat monin kohdin olleet samansuuntaisia ja osin samoja kuin virkamiehistön. (Luoma 1962 I, 107.)

Vaikka koko virkamieskunnan sosiaalinen rekrytointipohja on väistämättä laajentunut, tämä ei välttämättä pidä paikkaansa ylemmän virkamieskunnan kohdalla. Vertailtaessa valtion korkeimpia hallintovirkamiehiä isän sosiaalisen kerroksen mukaan ajanjaksona 1810-1970 on voitu todeta, miten sääty-yhteiskuntaan verrattuna virkamieseliitin sosiaalinen tausta on huomattavasti muuttunut (ks. Alestalo & Uusitalo 1972, taulukko 2 s. 196). Jo v. 1909 mennessä keskiluokan merkitys on kasvanut huomattavasti. 1930-luvulla myös talonpoikaisen taustan omaava virkamieseliitti vahvistuu. Kun tarkastelu keskittyy pelkästään itsenäisyyden ajan kehitykseen, voi kuitenkin huomata tilanteen näyttävän vakiintuneen sellaiseksi, että virkamieseliitistä kaksi kolmatta osaa tulee jatkuvasti joko ylimmästä tai keskikerroksesta. Ylipäätään muutokset eivät enää 1930-luvun puolenvälin jälkeen ole olleet kovinkaan suuria (s. 197; ks. myös Alestalo 1980, 170-171). Puoluepoliittiset virkanimitykset ovat ilmeisesti varsinkin 1970-luvulla muuttaneet hieman em. asetelmaa (Alestalo 1980, 170).

Tapahtuneet taloudelliset ja poliittiset muutokset aiheuttivat muutoksia myös ylemmän virkamieskunnan luokka- ja kerrostuma-asemassa. Perinteisessä virkamiesvaltiossa ylempää virkakuntaa voitiin vielä pitää etuoikeutettuna 'elättävänä luokkana' mutta parlamentaarisdemokraattisessa järjestelmässä tämä itseoikeutettu luokka-asema murenee. Ylemmän virkamieskunnan elitistisyys säilyy kuitenkin pitkään ja on selvää, ettei esimerkiksi heidän palkkansa määräydy ensisijassa suoritetusta työstä palkkatyömuodon merkityksessä vaan he saavat poliittista lisäpalkkaa virka-aseman mukaisesti (palkkahierarkian merkityksestä ks. Poulantzas 1977, 208). Yleistä yhteiskunnallistumiskehitystä seuraten toteutuva valtion tehtävien laajene-

minen ja virkamieskunnan lisääntyminen nimenomaan suorittavissa tehtävissä ja samanaikaisesti toteutettu parlamentaarisdemokraattinen poliittinen järjestelmä aiheuttavat lisääntyvää polarisoitumiskehitystä virkamieskunnan sisällä. Esimerkiksi valtion palkkaneuvotteluissa eräät huippuvirkamiehet edustavat valtiota (!) toisia, alempia virkamiehiä ja näiden ammattiliittoja vastaan.⁶⁸

5.6.4. Virkamieskunnan palkkakehityksestä

Vakinainen virkamiespalkkaus tuli vähin erin jo 1600-luvulla käytäntöön. Tendenssinä oli siirtyminen luontaispalkasta rahapalkkaan. Rahapalkkaan siirtymiseen liittyen 1770 ja 1798 säädettiin, että nuhteettomasti palvelleille vanhuuden tai muiden syiden takia työkykynsä menettäneille annettaisiin koko palkka tai sen osa eläkkeeksi (Rauhala 1915, 93).

Viime vuosisadalla vallinneesta yleisestä ajattelutavasta, että valtion virkamiehilleen maksama korvaus oli lähinnä tarkoitettu näiden säädyn mukaisen elatuksen turvaamiseksi, on jo aikoja sitten luovuttu. Virkamiesten palkka on yhä yleisemmin muodostunut korvaukseksi suoritetusta työstä.

...Virkamies-käsitteeseen aikaisemmin ainakin jossain määrin liittynyt julkisen vallan käyttö ei enää sellaisenaan ole virkamiehen aseman tunnusmerkki. Tähän käsitteeseen kuuluva ns. julkisoikeudellinen työsuhte on muuttunut yhä suuremmissa määrin sisäiseltä olemukseltaan vain palkan määrittelytavaksi.

... Virka-asemassa ja siihen liittyvässä palkassa kuvastuvat virkatehtävien vaatima alkukoulutus ja ammattikehitys, viran vastuunalaisuus ja tärkeys yhteiskunnassa. (Honka 1948, 35.)

Koska korvausta suoritetusta työstä on virkamiesten ja yleensä toimihenkilöiden osalta varsin vaikea suoraan mitata, 'oikeudenmukainen korvaus' pyrkii toteutumaan 'kiertoteitä' kuten palkan määräytymisellä työvoiman arvon yhteiskunnallisten uusintamiskustannusten mukaisesti, työnjakoa tarkentamalla ja työn suorituksen organisoinnilla. Virkamiesten palkkauksen katsottiin aikaisemmin ns. elatusteorian mukaisesti elatuksenluontoiseksi korvaukseksi siitä, että virkamies ottaessaan viran vastaan antaa koko työvoimansa valtion käytettäväksi. Virkamiespalkkauksen kehitys näyttää kuitenkin johtavan palkan lähenemiseen entistä enemmän korvauksenluontoista työpalkkaa. Erityisen tärkeä tässä suhteessa oli 1840-luvulla tapahtunut siirtyminen reaalisesta jaotuspalkkajärjestelmästä vuotuisen nimelliseen rahapalkkauseen. Virkamiesten toimeentulo sidottiin hintatason vaihteluihin ja kun näitä alkoi maamme teollistumisen yhteydessä esiintyä suhteellisen lyhyin väliajoin ja laajenevin vaihteluin, virkamiehet joutuivat jo ennen ensimmäistä

maailmansotaa toistuvasti "frustraatiolosyysalaiseksi" (Luoma 1962 I, 65).

Valtiokoneiston materiaallinen perusta on veroissa. Veroperustan ja -tulojen kehittyminen toisaalta säätelee valtiokoneiston kasvua ja sen toimintamahdollisuuksia ja toisaalta virkamiesten tulo-osuus riippuu yhdeltä osalta verotuksesta. Valtion tulot perustuivat 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa oleellisesti välillisille veroille. Nämä taas rasittivat eniten vähätuloisia. Välilliset verot romahtivatkin 1910-luvulla, jolloin valtion taloudelta putosi itseasiassa pohja pois (Martikainen 1975, 78). Siirtyminen reaalityulon verotukseen eli välittömään verotukseen (progressiivinen tulo- ja omaisuusvero syntyi 1920) mullisti koko ajattelun valtion tehtävistä ja samalla kiihdytti julkisen sektorin kasvua.⁶⁹

Virkamieskunnan palkkakehityksen yleisiä suuntaviivoja ovat olleet: 1) ylemmän ja alemman virkakunnan palkkaeron pieneneminen (ks. kehityksestä 1860-1959 Luoma 1962 I, taulukko 6 s. 60-61, 64-66 ja 73; kehityksestä 1939-1956 Knoellinger 1959 taulukko 17) ja 2) virkamieskunnan palkkatason läheneminen yhteiskunnan muiden sektoreiden palkkatasa⁷⁰ (ks. Luoma 1962 I, 75-76; Knoellinger 1959, taulukko 17 ja s. 276; kehityksestä 1914-1927 Lindgren 1928, 40-42 ja 50; ks. myös Harmaja 1924, 64 ja 76; Honka 1944, 5-8).

Virkamiesvaltiossa virkamiesten palkoissa oli kyse maatalouden lisätuotteen siirtämisestä verotuksen kautta 'elätettäville luokille'. Tällöin palkka ei vielä tarkoittanut palkkatyömuotoa, johon suuntaan suurimman osan virkamieskunnasta palkkaus on koko ajan kehittynyt. Tässä mielessä Luoman seuraava luonnehdinta on varsin kuvaava: "Maamme virkamiehistön viimeisenä 'kulta-aikana' voidaankin pitää 1880-lukua⁷¹, jolloin yleinen hintataso oli laskussa useamman vuoden ajan ja jonka alkaessa useissa virkakunnissa oli juuri ehditty toteuttaa varsin tuntuvia palkankorotuksia. Virkamiehille ei sittemmin olekaan tällaista sattunut, vaan elinkustannusten nousut ovat säännöllisesti kulkeneet nimellisten palkankorotusten edellä." ... (Luoma 1962 I, 64.) Erityisen selvästi virkamieskunnan palkat ovat jääneet jälkeen elinkustannusten noususta suurimmitaisten inflaatioiden aikana, nimittäin v. 1915-1921 ja 1940-1947 (Luoma 1962 I, 64; Knoellinger 1959, 130; 30-luvun vaihteen pulan vaikutuksesta ks. Laurila 1934, 5-6).⁷² Toisaalta samoihin inflaatiokausiin ajoittuu myös voimakas hallinnon kasvu.

Erikoisesti on huomattava, että kun palkkaus ja osittain myös työpaikan varmuus ovat olleet heikoimmillaan, silloin vakanssien määrän kasvu sitä vastoin on ollut nopeinta; hallinnolliset kasvupyräykset ovat nimittäin sattuneet juuri inflaatioiden ja muutoinkin levottomien aikojen kohdalle.

(Luoma 1962 I, 88.) (I maailmansodan ja itsenäisyyden alkuaajan kasvupyrahdyks, joka päättyi 20-luvun alussa ja 40-luvun alun voimakas ekspansio pysäyksen tapahtuessa v. 47-48.)

4. BYROKRATIAN ONGELMAN AJANKOHTAISTUMINEN 1970-LUVUN SUOMESSA

4.1. Valtioprosessin merkityksen kasvusta yhteiskuntaprosessissa

Politiikan kannalta valtioprosessin merkityksen korostumisessa yhteiskuntaprosessissa on kyse uudesta yhteiskunnallis-poliittisesta tilanteesta, jota luonnehtii voimakas valtion ja yhteiskunnan samaistumiskehitys. Samaistumiskehitys on edennyt niin pitkälle, ettei jokapäiväinen kielenkäyttö tee enää eroa valtion ja yhteiskunnan käsitteiden välillä. Ne merkitsevät samaa valtion ollessa kuitenkin merkitysyhteyttä määrittävänä tekijänä. Valtion ja yhteiskunnan samaistumiskehitys heijastaa ihmisten keskinäisen kanssakäymisen ja riippuvuuden voimakasta lisääntymistä. Yleinen yhteiskunnallistuminen ei kuitenkaan toteudu ja organisoidu edes kansallisessa mitassa kansalaisyhteiskunnallisten instituutioiden vaan valtion välityksellä, valtioprosessina. Kaiken kaikkiaan kysymys on paljolti politiikan aseman ja merkityksen muutoksesta kokonaisyhteiskunnallisessa organisaatiossa. Esimerkiksi Max Horkheimer näki modernin politiikan kiteytyneenä taloutena, jossa politiikasta on tullut olennainen osa taloudellista uusintamista. Poliitiikan asema kokonaisyhteiskunnallisessa organisaatiossa on hänen mielestään muuttunut siten, että politiikka yhteiskunnallisen toiminnan muotona on menettänyt suhteellisen itsenäisyytensä mahdollisuutena toimia toisin (ks. tarkemmin Horkheimer 1978a).

Tyypikkuvauksena 'valtiollistuvan yhteiskunnan' politiikan käsitteestä voidaan nähdäkseni käyttää Jürgen Habermasin tutkimusohjelmateosta Legitiimaatiokriisi.¹ Siinä Habermas pyrkii käsitykseni mukaan Max Weberiä ja ensimmäisen polven Frankfurtin koulukuntaa yhdistelemällä kehittämään "poli-

tisoituvan yhteiskunnan" politiikan käsittettä. Hänen hahmottamansa politiikan käsitteen keskeinen sisältö voidaan kiteyttää kahteen kontekstiin: yhteiskunnallis-poliittisessa kontekstissa keskeisenä politiikan muotona korostuu legitimaation ongelma ja valtiollis-poliittisessa ihmisten hallitsemisen rationaalisuus.

"Politisoituvaa yhteiskuntaa" Habermans kutsuu "organisoiduksi tai valtio-ohjatuksi kapitalismiksi". Uuden yhteiskunnallis-poliittisen tilanteen poliittiset kriisitendenssit hän jakaa kahteen keskeiseen kriisimahdollisuuteen: poliittisen järjestelmän tuotoskriisit (output) ja legitimitteettikriisit (input-kriisit). Tuotoskriiseillä on rationaalisuuskriisin muoto: "Siinä hallinnollinen järjestelmä ei onnistu yhdistämään ja toteuttamaan taloudellisen järjestelmän asettamia vaatimuksia." (Habermas 1975, 46.) Input-kriiseillä on legitimitteettikriisin muoto: "Legitimaatiojärjestelmä ei onnistu säilyttämään massakannatuksen 'vaadittavaa' tasoa toteutettaessa taloudellisen järjestelmän asettamia ohjaustehtäviä." (sama.) Habermasin käsityksen mukaan julkinen hallinto on yhä enemmän mukana kummassakin kriisimuodossa.

Julkisen hallinnon rationaalisuusvaje merkitsee sitä, että valtiokoneisto ei kykene ... riittävästi ohjaamaan taloudellista järjestelmää. Legitimaatiovaje merkitsee sitä, ettei hallinnollisin keinoin ole mahdollista ylläpitää tai luoda vaadittavia normatiivisia rakenteita. (s. 47.)

Ainakin legitimitteettiongelman kannalta myös Habermasin mielestä 'erityinen politiikka' on vielä välttämätön yhteiskuntaan suuntautuvan toiminnan muotona.

Rationaalisuuskriisin ymmärtämisen edellytyksenä on, ettei kehittyneen kapitalistisen valtion toimintatapaa nähdä pelkkänä taloudellisten lakien tiedottomana toimeenpanijana ja monopolikapitalistien agenttina (Habermas 1975, 61). Habermasin käsityksen mukaan politiikan talouteen tunkeutuminen on edennyt niin pitkälle, ettei arvolaki enää ohjaa anonyymisti talouden toimintaa (s. 68). Poliitiikka on oleellinen osa tuota toimintaa ja politiikka voi jopa kriisitilanteissa legitimiimisti muokata arvolain toimintaa. Tällöin arvolaki ei enää ole anonyymi objektiivinen välttämättömyys, puhtaasti taloudellinen laki vaan siihen sekoittuu muitakin yhteiskunnallisia etuja poliittisen vaikutuksen kautta. Toisin sanoen arvolain toimintaan sekoittuu poliittista kompromissia.² (Vrt. Hirsch 1983, 69-73.) Kompromissipolitiikka taas luo valtiokoneistolle tiettyjä toimintamahdollisuuksia:

Luokkakompromissin pohjalta hallinnollinen järjestelmä saavuttaa rajoitetun suunnittelumahdollisuuden, jota voidaan käyttää kriisien vastatoimenpiteisiin legitimiimisti muodollisesti demokraattisen toimeenpanon puitteissa. (Habermas 1975, 61.)

Taloudellisten lakien toteutuessa valtioprosessina taloudelliset kriisit saavat välittömästi poliittisen luonteen siinä merkityksessä, että valtion tehtäväksi lankeaa kriisin seurauksien hoitaminen.³ Tästä on sitten Habermasin mukaan seurauksena mm., että "kriisisykli ... korvautuu inflaatiolla ja julkisen talouden pysyvällä kriisillä" sillä "valtion budjettia rasittavat yhä enemmän yhteiskunnallistuvan tuotannon yhteiset kustannukset" (Habermas 1975, 61). Tämä merkitsee myös kriisitendenssien siirtymistä taloudesta hallinnolliseen järjestelmään (s. 68). Kriisien poliittinen luonne johtaa myös siihen, että kriiseihin kytkeytyy politiikan kautta ristiriitaisia etuja (s. 61-62).

Kriisien yhä välittömämpi poliittinen luonne johtaa toisaalta valtion ja sen koneiston yhteiskunnallisen roolin merkityksen korostumiseen mutta toisaalta tuo koneisto ei voi Habermasinkaan mukaan toimia aitona subjektina. Tästä taas on seurauksena vakavia byrokraattisia haittoja. "Hallinnollisessa järjestelmässä ristiriidat saavat ilmauksensa irrationaalisissa päätöksissä ja hallinnon epäonnistumisen yhteiskunnallisissa seurauksissa, ts. elämänalueiden epäjärjestyksessä." (Habermas 1975, 63.) Habermasin näkemyksen mukaan hallinnon toimintaa rajoittaa erityisesti kaksi seikkaa (1975, 135): "taloudellisen sektorin ohjauksessa omistusolojen parametrit, joita hallinto ei voi muuttaa, ja motivaation luomisessa normatiivisten rakenteiden riippumaton kehitys, joka ei ole yhdistettävissä yleisten intressien tukahduttamiseen."

Legitimiteetikriisin 'olemuksen' Habermas määrittelee seuraavasti:

Jos hallinnollinen kriisien ohjailu epäonnistuu eli tulokset jäävät jälkeen asetetuista ohjelmallisista vaatimuksista, niin rangaistuksena epäonnistumisesta on legitimiteetin epääminen. (1975, 69.)

Siten legitimiteetikriisin täytyy perustua motivaatiokriisiin - ts. ristiriitaan valtion julkilausuman motiivien tarpeen ... ja toisaalta yhteiskunnallis-kulttuurisen järjestelmän tuottaman motivaation välillä. (s. 74-75.)

Valtio-ohjattu organisoitu kapitalismi muuttaa myös demokratian luonnetta siitä, mitä se oli vielä esimerkiksi Max Weberillä. Poliittinen kilpailuperiaate on menettänyt yhä enemmän merkitystään, kun poliittiset puolueet ovat yhteiskunnalliselta perustaltaan pitkälle yhdentyneet. Toiseksi valtion organisoiva vaikutus ulottuu nyt aina talouden rationaalisuuteen asti ja tästä johtuen myös valtiokoneiston yhteiskunnallis-poliittinen merkitys on korostunut. Virkamiehen rooli on myös politisoitunut niin yhteiskunnallisesti kuin puoluepoliittisestikin. Muuttunut yhteiskunnallis-poliittinen tilanne edellyttää kansalaisiin nähden uutta legitimiteettimuotoa. Tällai-

sina muotoina korostuvat teknologian kehitykseen kytkeytyvä tekninen välttämättömyys ja ihmisten tarpeiden manipulointi.

Uusi legitimitettiin ei tarvitse välttämättä tuekseen totalitaarista poliittista järjestelmää vaan sama sisältö voidaan toteuttaa käyttäen hyväksi demokratian moderneja muotoja. Niinpä Habermas yhtyykin Peter Bachrachin luonnehdintaan modernista demokratiasta eliittien johtamana demokraattisena hallitsemisjärjestelmänä.

Demokratiaa ei tämän näkemyksen mukaan enää määrää elämänmuodon sisältö, joka ottaa huomioon kaikkien yksilöiden yleistettävät edut. Se on nyt vain johtajien valitsemisen menetelmä ja johtajuuden ulkokuori.

Vaikka muotona voi vielä olla Weberinkin hahmottelema 'eliittiteoreettinen' näkemys demokratiasta, niin 'sisältö' ei enää suuntaudu niinkään legitimitettiin, joka toteutuisi karismaattisen johtajan persoonallisuuteen perustuvana arvojohtajuutena, vaan kansalaisten materiaaliseen hyvinvointiin.

Tämä demokratia mahdollistaa hyvinvoinnin ilman vapautta. Demokratialla ei ole enää rationaalisuuteen pyrkivän auktoriteetin päämäärää - joka pyrkisi tähän päämäärään kansalaisten osallistumisella tahdonmuodostuksen päättämisen prosessiin. Demokratian pyrkimyksenä on sensijaan hallitsevien eliittien välisten kompromissien mahdollistaminen.⁴ (Habermas 1975, 123.)

Teknisen rationaalisuuden aikakausi merkitsee myös byrokratian käsitteen sisällössä tapahtuvaa muutosta. Vielä virkavaltaisessa hallitustavassa ja osittain Max Weberin byrokratian ideaalituypissa byrokraattisuutta edusti lähinnä virkamies, joka eli ja toimi 'lain kirjaimen' mukaan: hän oli sitä mieltä, että kutakin tapausta varten on toimintaohjeissa oma lakinsa, joka määrittelee miten tulee toimia. (Vrt. Karl Mannheimin esittämää byrokraattisen konservatismi-ideaalituypia, Mannheim 1954, 105-106.) Tuotantotaltaan jälkitekollisessa yhteiskunnassa, jonka yhteiskunnallis-poliittista rakennetta kuvaa valtio-ohjattu ja organisoitu kapitalismi, myös byrokratian ongelman luonne muuttuu. Valtion keskeistä organisoivaa vaikutusta ilmentävät laajat ja kehittyneet suunnittelu-, budjetointi- ja tiedostojärjestelmät ja rationalisointi. Tässä tilanteessa virkamiehen roolina ei voi enää olla pelkkä tekninen toteuttaja - vielä vähemmän, jos teknisellä ymmärretään hallitsemista lain kirjaimen mukaan. Hän on enemmänkin suunnittelija, asiantuntija ja spesialisti.⁵ Näiden roolien toiminta ei ole niinkään yksityisten kansalaisten käyttäytymisen valvontaa lain avulla eikä byrokratiaa tähän liittyvässä merkityksessä vaan byrokraattisuutta näihin uusiin tehtäviin nähden (ks. Habermas 1975, 63, 135). Toisin sanoen kun yleinen yhteiskunnallistuminen toteutuu valtion välityksellä ja valtion ja sen virkakoneiston merkitys 'kokonaisyhteiskunnallisena subjektina' näin korostuu, niin tuon

koneiston toiminnalle on olemassa rajoituksia, jotka ehkäisevät sen mahdollisuuksia toimia 'aitona subjektina'. Syvälle yhteiskuntaan ulottuvat vaatimukset toimia subjektina ja toisaalta kyvyttömyys täyttää tätä vaativaa tehtävää, tuottavat byrokratiaa uudessa ja vaikutuksiltaan laajakantoisessa merkityksessä. Muodoltaan tätä voidaan verrata ehkä vain virkavaltaisen hallitsemistavan aikakauteen mutta sisällöltään se on suurempien valtapotentiaalien seurauksena entisiin mahdollisuuksiin nähden huomattavasti ulottuvampaa.

4.2. Ekskurssi valtioprosessin organisaatiomuodon viimeaikaiseen kehitykseen byrokratian ongelmaa ajatellen

Tähän mennessä on yritetty osoittaa, että byrokratia liittyy politiikan näkökulmasta valtioprosessin organisointiin. Tästä johtuen myös valtiota on tarkasteltava prosessina, jolloin ongelmana on sekä tuon prosessin 'ala' että tarkoitus. Erityisesti moderni politiikka on sitten tuon valtioprosessin tarkoituksen muovaamista. Tämä merkitsee myös sitä, että erilaiset yhteiskunnalliset edut suhtautuvat väistämättä eri tavoin valtioprosessin tarkoitukseen, valtioprosessia tulkitaan väistämättä eri tavoin.

Byrokratian käsitteen kannalta keskeisiksi näkökulmiksi valtioprosessin tarkoitukseen on tässä tutkimuksessa esitetty: 1) Tuottavan työn näkökulma eli valtioprosessin organisaatiomuodon tarkasteleminen taloudelliselta kannalta. Tämä poliittisen taloustieteen näkökulma on edellä todettu välttämättömäksi muttei kuitenkaan yksin riittäväksi. Valtio on myös poliittisesti välttämätön. 2) Modernissa parlamentaarisessa politiikassa institutionaalinen poliittinen näkökulma kytkeytyy valtioprosessin tarkoituksen muovaamiseen. Mikäli muovaaminen ei onnistu yhteiskunnallisia etuja ja tarkoituksia vastaavasti, politiikka tuottaa byrokratiaa ko. intresseistä käsin tarkasteltuna. 3) Demokratian näkökulma eli kysymys siitä, kuka organisoii valtioprosessin, mitä tarkoitusta varten ja miten. Mitä vähemmän ihmiset kansalaisina (aktiivisina subjekteina) ovat mukana tässä prosessissa tai tunnistavat itsensä ja tarpeensa siinä, sitä vieraantuneempia he ovat valtioprosessista ja sitä byokraattisemmalta tuo prosessi vaikuttaa. Seuraavassa on sitten kyse näiden näkökulmien ajankohtaistumisen tutkimisesta erityisesti 1970-luvun Suomessa.

4.2.1. Julkisen sektorin kasvavasta yhteiskunnallisesta merkityksestä

Valtion menojen kehityksessä on 1960-luvun puolivälin tienoilla syntynyt uusi laajentumisvaihe, joka on seurausta voimakkaasti tehostuneesta verotuslähteiden hyväksikäytöstä. Menojen kasvu liittyy erityisesti julkisten palvelusten tuotantoa ja jakelua koskevan laajan lainsäädännön toteuttamiseen (Martikainen 1975, 106). 1967-1974 välillisten ja välittömien verojen osuus julkisen hallinnon tuloista on ollut 92-93 % (Leponiemi 1977, 45). Verotuslähteiden tehostuneen hyväksikäytön lisäksi julkisen hallinnon menojen kasvua helpotti 1960-luvun loppupuolella ja 1970-luvun alussa vallinnut voimakas inflaatio: ... "julkisen sektorin inflaatiovoitot ovat vuosina 1967-75 olleet säännöllisesti inflaatiotappioita suuremmat ja inflaatio on ollut ilmeinen julkisen sektorin kasvun syy." (Leponiemi 1977, 47: ks. tarkemmin s. 39-48.)

Julkisen sektorin kasvavaa merkitystä yhteiskunnan toiminnassa voidaan kuvata esimerkinomaisesti mm. seuraavilla mittareilla:

Taulukko 2. Julkisen hallinnon osuus kansantalouden käytettävissä olevista tuloista (%) 1950-1976

	Vuosi			
	1950	1960	1970	1976
%	23.5	24.9	28.0	32.0

Lähde: Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 25

Taulukko 3. Julkisen hallinnon kokonaismenojen osuus (%) markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta käypiin hintoihin 1961-1976

	Vuosi		
	1961	1970	1976
%	25.8	31.0	38.7

Lähde: Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 27

Taulukko 4. Julkisen kulutuksen osuus (%) koko kulutuksesta 1950-1976

	Vuosi			
	1950	1960	1970	1976
%	15.3	17.8	23.2	27.8

Lähde: Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 28

Koko julkista toimintaa ajatellen voimakkainta kasvu on ollut 1970-luvulla kunnallisella sektorilla. Esimerkiksi työvoiman suhteellinen osuus kunnallisella sektorilla on lisääntynyt huomattavasti nopeammin kuin valtion sektorilla.

Taulukko 5. Kunnallisen sektorin osuus (%) julkisen sektorin työvoimasta 1968-1978

	Vuosi			
	1968	1970	1975	1978
%	49	51	57	59

Taulukko 6. Työvoiman keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti kunnallisella- ja valtion sektorilla 1970-1978

ajanjakso	Keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti		
	kuntasektori	valtio ja kunnat	valtion virkamiehet ja työsopimus-suhteiset
1970-1975	4.7	2.9	1.4
1975-1978	4.9	4.0	3.4

Lähde: Laskettu Suomen tilastollisten vuosikirjojen mukaan

4.2.2. Valtionhallinnon viimeaikaisista rakenteellisista muutoksista

Virkamieskunta on kasvanut erityisesti 1960-luvulta lähtien nopeammin kuin koko väestömäärä ja koko ammatissa toimivan väestön määrä. Lisäksi keskuhallinnon kasvunopeus on ollut nopeampaa kuin virkamieskunnan koko määrän kasvu. (Ks. Keskushallintokomitean II osamietintö 1979, 40; Rossi & Tiiho-

nen 1976, 117-120; Heiskanen & Sinkkonen 1974, 4; Mäenpää 1979a, 149; Talkkari 1979, 57, 167.)

Keskushallinnon rakenteellisessa muutoksessa hallinto on sekä hallintoelinten määränä että hallintoelinten sisäisen rakenteen eriytymisenä laajentunut ja monimutkaistunut varsinkin 1960-luvulta lähtien. Ministeriöiden, keskusvirastojen ja muiden virastojen ja laitosten lukumäärän lisääntyminen oli voimakkainta 1960-1970. Keskusvirastojen osalta merkittävin laajentumisvaihe ajoittuu vuosiin 1963-1975, jolloin perustettiin kahdeksan uutta keskusvirastoa. Ministeriöiden ja keskusvirastojen sisäisen organisaation (osastot, toimistot) eriytyminen oli niinkään voimakkainta 1960-1970 mutta eriytyminen on jatkunut varsin voimakkaana vielä 1970-75. (Ks. tarkemmin Vartola 1977b, 92, 94; Ståhlberg 1976, 46; Mäenpää 1979a, 148-149.) Organisaatorinen jakautuminen ministeriötasolla tehtäväryhmittäin on toteutunut siten, että 1960-luvulla nopeinta jakautuminen oli hyvinvointitehtävissä ja 1970-75 perinteisissä valtion tehtävissä (Vartola 1977b, 95). Eriytymisen hallinnon roolia korostava merkitys on siinä, että "eriytyminen tapahtuu kuitenkin käytännössä vielä selvemmin hallintokoneiston omien päätösten ja suunnitelmien perusteella kuin uusien elimien perustaminen. Toisaalta voidaan myös olettaa näiden sisäisten organisaatiomuutosten herkemmin reagoivan valtiollisen sääntelyn lisääntyvään tarpeeseen kuin uusien elinten perustamisen."⁶ (Mäenpää 1979a, 149.)

Hallinnon painottumista keskushallinnon suuntaan osoittaa osaltaan se, että virkamiesten määrä on kasvanut nopeinmin nimenomaan keskushallinnossa - ja siellä vielä erityisesti 1960-luvulta lähtien (ks. tarkempia vertailuja Rossi & Tiihonen 1976, 117-120; Vartola 1977b, 114; Talkkari 1979, 118-121). Keskushallinnon 'hallinnollistumista' 1970-luvun alkupuolella ilmentää taas se, että virkamieskunnan osuus nimenomaan hallinnollisissa keskusvirastoissa lisääntyi kaikkein nopeinmin (Vartola 1977b, 114; Mäenpää 1979a, 150). 1971-75 koko virkamieskunnan keskimääräinen vuosikasvu oli 2.7 %, keskushallinnon virkamiesten 6.2 % ja hallinnollisten keskusvirastojen virkamiesten 11.5 % (laskettu Vartola 1977b, 114 mukaan; ks. myös Uusitalo ym. 1980, 25-26). 1960-luvun alkupuolelta lähtien, keskushallinnon virkamieskunnan suhteellisen osuuden lisääntyessä, keskimääräistä nopeammin ovat lisääntyneet tutkijat ja suunnittelijat ja akateemisen koulutuksen saaneiden virkamiesten osuus (ks. tarkemmin Rossi & Tiihonen 1976, 133-139; Talkkari 1979, 161).

4.2.3. Julkinen sektori työnantajana ja julkisen sektorin palkansaajien toimihenkilöllistyminen

Valtioprosessin yhteiskunnallisen merkityksen kasvua kuvastaa osaltaan valtion ja kuntien kasvava merkitys työnantajana. Tarkasteltaessa palkansaajia työnantajan mukaan 1950-1975 julkisen sektorin (valtio, kunnat ja valtion osakeyhtiöt) merkitys työnantajana on lisääntynyt erityisesti 1970-75. 1975 30.2 % palkansaajista oli julkisen sektorin palveluksessa. (Ks. tarkemmin Alestalo 1980, 108; SVT VI C:104. Väestönlaskenta 1970, II B, 52; SVT VI C:105. Asunto- ja elinkeinotutkimus 1975, I A, 63.) 1976 julkista sektoria edustavat Valtion Työmarkkinalatios ja Kunnallinen Sopimusvaltuuskunta (palkansaajia yhteensä 447 000) olivat toiseksi suurin työnantajajärjestö (STK:lla oli jäsenyrityksissään palkansaajia kaikkiaan 620 000) (Alestalo 1980, 175). Julkisen sektorin työehtosopimuspoliittista roolia on edellisen kehityksen lisäksi viime aikoina korostanut toimihenkilöiden voimakas järjestäytyminen ja julkisen sektorin merkitys toimihenkilöliikkeen kannalta.

Palkansaajien toimihenkilöllistyminen onkin tärkeimpiä elinkeinorakenteen muutoksia maassamme II MS:n jälkeen (ks. taulukko 7). 1960-1970 palkansaajien toimihenkilöllistyminen oli jo voimakasta.⁷ Toimihenkilöistä lisääntyivät nopeimmin "alemmat toimihenkilöt". 1970-1975 työntekijöiden osuuden kasvu pysähtyi ja kääntyi jopa hienoiseen laskuun: suhteellinen osuus ja absoluuttinen määrä pienenivät. Toimihenkilöiden osuus taas lisääntyi edelleen. Suhteellisesti nopeimmin lisääntyi "muiden ylempien toimihenkilöiden" osuus. 'Valtiollisella sektorilla' palkansaajien toimihenkilöllistyminen on ollut nopeampaa kuin yksityisellä sektorilla (ks. taulukot 8, 9 ja 10).

Vertailtaessa vuosittaisia kasvuprosentteja toimihenkilöllistyminen on ollut nopeinta 1960-luvulla. Tällöin lisääntyivät nopeimmin "alemmat toimihenkilöt". Vaikka ammatissa toimivan väestön toimihenkilöllistyminen on jatkunut vielä 1970-75, niin keskimääräinen vuosittainen kasvuvauhti on jo hiekan hidastunut.

Valtion ja kuntien "johtajien ja toimihenkilöiden" keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti on 1950-luvulta lähtien ollut suurempi kuin yksityisellä sektorilla eli kasvu on suhteellisesti tarkasteltuna ollut nopeampaa.

1970-1975 valtion ja kuntien palveluksessa olleiden "johtajien ja toimihenkilöiden" keskimääräinen vuosittainen kasvu on ollut huomattavasti

Taulukko 7. Ammatissa toimiva väestö sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 1960, 1970 ja 1975

Sosioekonominen asema	Vuosi					
	1960		1970		1975	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Työnantajat:	91 226		73 998		45 462	
- maataloustyönantajat	48 453	2.0	27 130	1.3	11 847	0.6
- muut työnantajat	42 773	2.0	46 868	2.2	33 615	1.6
Yksinäisyrittäjät:	606 265		385 109		319 924	
- maatalousyrittäjät	520 585	25.6	321 761	15.2	256 325	12.3
- muut yrittäjät	85 680	4.2	63 348	3.0	63 597	3.0
		33.8		21.7		17.5
Johtajat ja ylemmät toimihenkilöt:	97 356	4.8	136 685	6.4	184 662	8.8
- liikeyritysten johtajat	17 063		19 699		29 004	
- muut ylemmät toimihenkilöt	80 293		116 986		155 658	
Alemmat toimihenkilöt	357 511	17.6	528 872	25.0	599 652	28.7
Ammattitaitoiset tai erikoistuneet työntekijät:	600 250		766 906		731 639	
- maa- ja metsätal.työntekijät	135 776	6.7	67 087	3.2	39 072	1.9
- muut ammattitaitoiset tai erikoistuneet työntekijät	464 474	22.8	699 819	33.0	692 567	33.1
Ammattitaidottomat tai erikoistumattomat työntekijät	175 559	8.6	219 946	10.4	210 006	10.1
		38.2		46.6		45.1
Tieto puuttuu		5.2		0.3		
Yhteensä		100.0		100.0		100.0

Lähde: SVT VI C : 104. Väestönlaskenta 1970 osa IX, 44-48; SVT 1979 taulu 28; Matheson 1979, 42.

Taulukko 8. Johtajat ja toimihenkilöt työnantajan mukaan 1950-1975

Työnantaja	Vuosi			
	1950	1960	1970	1975
	Abs.	Abs.	Abs.	Abs.
valtio ja kunnat *	105 270	159 259	233 100	282 240
muut	204 160	286 650	412 920	478 240

Lähde: Alestalo 1980, 157; * ilman valtion osakeyhtiöitä.

Taulukko 9. Johtaja- ja toimihenkilötehtävien keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti työnantajan mukaan 1950-1975

Työnantaja	Ajanjakso		
	1950-1960	1960-1970	1970-1975
	%	%	%
valtio ja kunnat *	3.4	3.2	3.5
muut	2.9	3.1	2.7
keskimäärin	3.0	3.2	3.0

Lähde: Laskettu Alestalo 1980, 157 mukaan; * ilman valtion osakeyhtiöitä.

Taulukko 10. Valtion ja kuntien osuus (%) uusista johtaja- ja toimihenkilöpaikoista 1950-1975

%	Ajanjakso		
	1950-1960	1960-1970	1970-1975
	40	37	43

Lähde: Taulukko 8.

nopeampaa kuin yksityisellä sektorilla. Valtion ja kuntien palveluksessa olleista "johtajista ja toimihenkilöistä" kasvoi suhteellisesti tarkasteltuna nopeammin "ylempien toimihenkilöiden" ryhmä, keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti oli 4.7 "alempien toimihenkilöiden" osalta prosentin ollessa 3.4. (Ks. taulukot 11 ja 12; ks. myös Alestalo 1980, 158-159.)

Taulukko 11. Toimihenkilöt* (%) työnantajan mukaan 1970 ja 1975

Työnantaja	Vuosi	
	1970	1975
	%	%
valtio ja kunnat	35.5	37.5
yksityiset	<u>64.5</u>	<u>62.5</u>
yhteensä	100.0	100.0

Lähde: STV 1975 ja STV 1979; * liikeyritysten johtajat jätetty laskelmien ulkopuolelle.

Taulukko 12. Toimihenkilöt työnantajan ja aseman mukaan 1970 ja 1975

Toimihenkilöt työnantajan ja aseman mukaan	Vuosi				Keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti 1970-1975
	1970		1975		
	Abs.	%	Abs.	%	
valtio ja kunnat:	229 273		283 242		3.8
- josta ylempiä	64 092	27.9	83 982	29.7	4.7
- josta alempia	165 181	<u>72.1</u>	199 260	<u>70.3</u>	3.4
		100.0		100.0	
yksityiset:	416 585		472 068		2.4
- josta ylempiä	52 894	12.7	71 676	15.2	5.2
- josta alempia	363 691	<u>87.3</u>	400 392	<u>84.8</u>	1.8
yhteensä		100.0		100.0	

Lähde: Taulukko 7 ja siinä mainitut lähteet.

Taulukko 13. Toimihenkilöt aseman mukaan 1960-1975

Toimihenkilöt aseman mukaan	Vuosi		
	1960	1970	1975
	%	%	%
ylemmät toimihenkilöt	18.3	18.0	20.6
alemmat toimihenkilöt	<u>81.7</u>	<u>82.0</u>	<u>79.4</u>
yhteensä	100.0	100.0	100.0

Lähde: Taulukko 7.

1970-75 valtion ja kuntien suhteellinen osuus toimihenkilöistä kasvoi hieman. Näistä toimihenkilöistä kasvoi suhteellisesti nopeammin ylempien toimihenkilöiden ryhmä - samoin yksityisellä sektorilla.

Julkinen sektori onkin suuremmassa määrin ylempää toimihenkilövaltaista kuin yksityinen sektori.

Taulukko 14: Ylemmät ja alemmat toimihenkilöt työnantajan mukaan 1970 ja 1975.

Toimihenkilöt työnantajan mukaan	Vuosi			
	1970		1975	
	Abs.	%	Abs.	%
<u>ylemmät toimihenkilöt:</u>				
valtio ja kunnat	64 092	54.8	83 982	54
yksityiset	52 894	45.2	71 676	46
yhteensä	116 986	100.0	155 658	100
<u>alemmat toimihenkilöt:</u>				
valtio ja kunnat	165 181	31.2	199 260	33.2
yksityiset	363 691	68.8	400 392	66.8
yhteensä	528 872	100.0	599 652	100.0

Lähde: Taulukko 12.

Yksityisellä sektorilla ylempien toimihenkilöiden suhteellinen osuus on lisääntynyt hieman enemmän kuin julkisella sektorilla. Alempien toimihenkilöiden osalta kehitys on ollut päinvastaista.

Julkisen sektorin merkitys työnantajana on viime vuosikymmeninä lisääntynyt sekä kaikkien palkansaajien että toimihenkilöiden osalta. Kun 1950-1960 julkisen sektorin kaikkien palkansaajien keskimääräinen vuosittainen kasvuprosentti oli 2.3, 1960-1970 1.6, niin 1970-1975 se oli 3.0. 1970-75 työntekijöiden osuus lisääntyi julkisella sektorilla keskimäärin vain 1.7 % vuosittain, kun taas "johtajien ja toimihenkilöiden" vastaava luku oli 3.9. 1970-75 koko julkisen sektorin palkansaajien määrä lisääntyi n. 77 500:lla.⁸ Näistä johtajia ja toimihenkilöitä oli yli 59 600 eli n. 77 %.⁹ Näistä valtaosa toimi "valtiossa ja kunnissa": n. 54 000 eli n. 91 %.

Valtion ja kuntien palkansaajat toimivat eri elinkeinoista huomattavaltakin osin "yhteiskunnallisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa", 1975 n.

68 %. 1970-75 palkansaajien määrän bruttolisäys suuntautuu lähes 90 % tälle elinkeinohaaralle. Valtionkin noin 24 000:sta uudesta palkansaajasta yli 20 000 (n. 86 %) sijoittuu yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin palveluihin ja näistä taas oli toimihenkilöpaikkoja yli 70 %. (Luvut laskettu SVT VI C:104 ja SVT VI C:105 tietojen mukaan.) Valtion ja kuntien palkansaajien nettolisäyksestä "johtajia ja toimihenkilöitä" oli n. 72% ja työntekijöitä 28 %. "Johtajista ja toimihenkilöistä" n. 88 % ja työntekijöistä n. 83 % sijoittuvat "yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin palveluihin".

Uusia toimihenkilöpaikkoja "yhteiskunnallisissa ja henkilökohtaisissa palveluissa" syntyi 62 %. Näistä 48 000:sta naisia oli n. 88 %.

Tarkasteltaessa "yhteiskunnallisia ja henkilökohtaisia palveluja" tehtäväalan mukaan 1970-1975 keskimääräistä (2.7 %) nopeammin on lisääntynyt "hallinnollinen, tilinpidollinen ja konttoritekniillinen työ" (vuosittainen keskimääräinen lisäys 5.7 %). "Hallinnollisesta, tilinpidollisesta ja konttoritekniillisestä työstä" nopeimmin ovat lisääntyneet "pikakirjoitus- ja konekirjoitus" (10.4 % keskimäärin vuodessa), "liikeyritysten ja järjestöjen hallinnollinen työ" (7.8 %) ja "julkisen hallinnon johtajat ja ylemmät virkamiehet" (5.9 %). "Hallinnon, tilinpidon ja konttoritekniillisen työn" n. 19 000:sta uudesta työpaikasta oli luonteeltaan konttoritekniillisiä yli 80 %. Myös "tekniillinen, luonnon- ja yhteiskuntatieteellinen, humanistinen ja taiteellinen työ" on kasvanut hieman keskimääräistä nopeammin (3.3 %). Nopeinta keskimääräinen kasvuvauhti tämän alan sisällä on ollut "yhteiskunnallisen tutkimus- ja suunnittelutyön" kohdalla (keskimääräinen vuosittainen kasvuvauhti oli n. 10.3 %).

"Julkisen hallinnon johtajista ja toimihenkilöistä" naisten osuus kasvoi 1970-75 43 %:sta 49 %:iin. Yli 14 500 uudesta toimihenkilöpaikasta lähes 13 400 on laskettavissa "varsinaiseen julkiseen hallintoon". Naisten osuus näistä uusista toimihenkilöpaikoista oli n. 75 %. "Varsinaisen julkisen hallinnon" sisällä on kasvanut nopeimmin "julkinen yleishallinto". Sen yli 10 000:sta uudesta työpaikasta naisten osuus oli kuitenkin vain n. 6 %. Siis varsinkin "julkisessa yleishallinnossa" on lisääntynyt "ylempien toimihenkilöiden" miesvaltainen ryhmä. Eniten naisten osuus on ilmeisesti lisääntynyt "varsinaisen julkisen hallinnon" "konttoritekniillisissä" tehtävissä.

4.2.4. Julkinen sektori ja palkat

Koko julkisen sektorin (julkiset yhtiöt, julkiset liikelaitokset ja julkinen hallinto) palkkasumman osuus kansantalouden kokonaispalkkasummasta näyt-

tää nousevan sitä mukaa kuin julkisen sektorin osuus palkansaajista kasvaa. Esimerkiksi 1964 tuo osuus oli n. 34 % ja 1977 39 %. Kun julkisen sektorin palkkasumma kokonaispalkkasummasta kasvaa suhteellisen tasaisesti, tämä merkitsee julkisen sektorin palkkasäätelyn kasvavaa merkitystä myös yksityissektoria ajatellen. On myös otettava huomioon, että julkisen sektorin palkkasumma on suhteellisesti suurempi kuin julkisen sektorin osuus palkansaajista. Toisin sanoen palkkamenot ovat julkisella sektorilla keskimääräisesti suuremmat kuin yksityisellä sektorilla.¹⁰ Julkisen sektorin palkkasummasta nopeimmin oli lisääntynyt julkisen hallinnon osuus.

Julkinen hallinnon¹¹ palkkasumma on siinä mielessä mielenkiintoinen mittari, että usein byrokratia ymmärretään juuri hallinnon kalleudeksi. Julkisen hallinnon palkkasumman osuus kansantalouden kokonaispalkkasummasta onkin koko tarkasteltavana ajanjaksona suhteellisen tasaisesti lisääntynyt.

Taulukko 15. Julkisen hallinnon palkkasumma kokonaispalkkasummasta 1948-1977

	Vuosi							
	1948	1958	1962	1965	1967	1970	1975	1977
%	11.9	16.4	16.5	17.7	19.6	19.9	21.4	23.9

Lähteet: STV 1967, 285; Kansantalouden tilinpito 1964-1977, 81-82.

Kuitenkin on vielä syytä tarkastella julkisen hallinnon palkkamenojen osuutta suhteessa julkisen sektorin muihin menoihin.

Taulukko 16. Julkisen hallinnon maksamat palkat prosentteina julkisen hallinnon juoksevista menoista 1964-1977 (käypiin hintoihin)

	Vuosi					
	1964	1967	1970	1973	1975	1977*
%	31	31.5	31.8	31.7	30.4	30.9

Lähde: Kansantalouden tilinpito 1964-1977, 52-53; (* arvio).

Taulukko 17. Julkisen hallinnon palkkojen osuus prosentteina julkisista kulutusmenoista 1964-1977 (käypiin hintoihin)

	Vuosi					
	1964	1967	1970	1973	1975	1977*
%	52.3	53.4	53.4	52.2	52.4	52.8

Lähde: Kansantalouden tilinpito 1964-1977, 53; (* arvio)

Siis vaikka julkisen hallinnon palkkasumma kokonaispalkkasummasta on jatkuvasti kasvanut, niin julkisen hallinnon palkkojen suhteellinen osuus niin juoksevista menoista kuin kulutusmenoistakin on pysynyt lähestulkoon muuttumattomana 1964-1977.¹² Tähän on voinut vaikuttaa lähinnä kaksi seikkaa: julkisen sektorin tulot ja sitä kautta kokonaismenot ovat lisääntyneet nopeammin kuin menot palkkoihin (inflaation, noususuhdanteen, tehtävien muuttuneen suorittamistavan tms. vaikutuksesta)¹³ tai palkkojen nousu on 'kyetty pitämään kurissa'.

Julkisen sektorin palkkakehityksen kuvaamiseksi on laskettu julkisen toiminnan palkansaajien ansiotasoindeksi kaikista palkansaajista.

Taulukko 18. Julkisen toiminnan palkansaajien ansiotasoindeksi kaikista palkansaajista prosentteina

	Vuosi							
	1948	1955	1960	1965	1970	1975	1977	1978*
%	66.4	74.8	80.7	82.7	80.5	68.9	67.7	66.4

Lähde: STV 1978, 288; (* arvio).

1948-1965 julkisen toiminnan palkansaajien ansiotason kehitys yleisesti ottaen läheni muiden palkansaajien ansiokehitystä eli ansiotason kehityksen ero pieneni julkisen sektorin palkansaajien hyväksi. (Ks. myös Luoma 1962 I, 65.) 1970-luvun vaihteessa tapahtui selvä muutos ansiokehityksen suunnassa.¹⁴

1970-luvun suunta näkyy myös verrattaessa palkansaajien ansiotasoindeksiä työnantajan mukaan. Taulukosta 19 näkyy, miten valtion ja kuntien palkansaajien ansiokehitys on jäänyt jälkeen - enenevässä määrin - yksityisen

sektorin palkkakehityksestä. Suurinta jälkeenjääneisyys on ollut kuntasektorilla, joka on samalla ollut 70-luvun nopeimmin paisuva työnantajasektori.

Taulukko 19. Palkansaajien yleinen asiotasoindeksi työnantajittain 1973-1978 (1964 = 100)

Työnantaja	Vuosi		
	1973	1977	1978
yksityiset	247	453	528
kunnat	217	378	427
valtio	213	387	440

Lähde: STV 1978, 287 ja STV 1979.

Julkisen hallinnon palkansaajien ansiokehitys on siis jäänyt jälkeen 1970-luvun vaihteesta lähtien yleisestä ansiokehityksestä. Tarkasteltaessa lähemmin eri palkansaajaryhmien asiotasoindeksien muutoksia 1973-1978 (STV 1978, 287 mukaan) voi todeta mm.: Julkisen hallinnon yleinen asiotasoindeksi on jäänyt jälkeen kaikkien palkansaajien asiotasoindeksin kehityksestä 4.6 %. Jälkeenjääneisyys koskee nimenomaan julkisen hallinnon toimihenkilöitä. Julkisen hallinnon toimihenkilöiden asiotasoindeksin jälkeenjääneisyys julkisen hallinnon työntekijöistä oli 7 % ja kaikista toimihenkilöistä 3.8 %.

Toimihenkilöiden palkkakehitys on jäänyt yleensäkin jälkeen, varsinkin 1970-luvun vaihteesta lähtien, työntekijöiden ansiokehityksestä.

Taulukko 20. Palkansaajien asiotasoindeksit vuosina 1965-1974. (Vuosi 1964 = 100)

Vuosi	Palkansaajat	
	Työntekijät	Toimihenkilöt
	Indeksi	Indeksi
1965	108.8	108.2
1968	140.3	141.5
1970	169.3	157.1
1971	195.3	171.4
1972	220.2	188.3
1973	258.5	211.6
1974 (*)	313.5	248.1

Lähde: Tilastotiedotus KT 1975:5, 103-110; (* arvio); ks. myös Toivonen 1980 ja Luoma 1980.

Toimihenkilöiden ansiokehityksen jääminen jälkeen suhteessa työntekijöihin (keskimäärin) on suurelta osin seurausta siitä, että toimihenkilöiden määrän kasvu on tapahtunut nimenomaan alemmin palkatuissa naisvaltaisissa toimihenkilötehtävissä. Edelleen inflaatio on vaikuttanut enemmän toimihenkilöiden ansiotason suhteelliseen heikkenemiseen kuin työntekijöiden, joiden ammatilliset järjestöt ovat kyenneet vastaavia toimihenkilöjärjestöjä paremmin ajamaan jäsenistönsä palkka- ja sosiaalietuja. (Ks. myös Ruotsalainen 1978, 166-167.) 1970-luvun loppupuolen toimihenkilölakot ovat ilmeisesti muuttamassa vuosikymmenen alkupuolella vallinnutta kehityssuuntausta.

Yhteenvedonomaaisesti voi todeta, että julkinen sektori on kyennyt hillitsemään palkkamenojen suhteellista lisääntymistä. Julkisen sektorin palkkakehitys, palkkojen nousu, on ollut hitaampaa kuin yksityissektorilla. Erityisen selvää tämä jälkeenjääneisyys on julkisen sektorin toimihenkilöiden kohdalla:

- heidän ansiokehityksensä on jäänyt jälkeen muista toimihenkilöistä ja erityisesti työntekijöistä,
- valtaosa valtion ja kuntien uusista työpaikoista on ollut toimihenkilöpaikkoja ja
- toimihenkilöpaikoista taas valtaosa on toimihenkilöpaikkoja naisille eli suurin osa näistä paikoista on huonommin palkattujen naisten alempia toimihenkilöpaikkoja.

4.2.5. Julkisen sektorin hintojen suhteellinen kallistuminen

Julkisessa hallinnossa on enimmäkseen kysymys kontrollista, hallinnosta ja palveluista, jotka ovat pääasiassa konkreettista ihmistyötä. Tällaista työtä on varsin vaikea kokonaan korvata koneilla ja automaatiolla vaikka apuna ja työn tehostamiseen niitä kyllä voidaan käyttää (ks. Gough 1979, 85-86). Tämän vuoksi työvoiman hinnassa tapahtuvat muutokset ovat varsin keskeisiä vaikuttajia tällaisilla työvoimavaltaisilla aloilla.¹⁵ Samoin työn tuotteiden hinnan alentaminen rationalisoimalla, automatisoimalla, teknologisilla innovaatioilla tms. keinoilla on vaikeaa. Tällaiset vaikeudet on nähtävissä sekä julkisen sektorin keskimääräistä suuremmissa palkkamenoihin että julkisen sektorin palvelusten (tuotteiden) suhteellisenä kal-

listumisena. Esimerkiksi kaikissa OECD maissa yleinen hintataso nousi 1963-1973 keskimäärin 4.5 % vuodessa kun taas julkisten palvelujen hinnat nousivat keskimäärin 6.4 % (Gough 1979, 85).

Suomessa ajanjaksona 1954-1975 julkisen sektorin kulutushyödykkeiden - lähinnä palvelujen - hinnat ovat nousseet vuodesta 1958 lähtien jatkuvasti nopeammin kuin yksityissektorissa. Nousu on vuoteen 1969 saakka ollut lähes lineaarista, minkä jälkeen nousuvauhti on lievästi kiihtynyt. Julkisen sektorin hintojen nousu on ollut jopa jonkin verran kansantalouden keskimääräistä hintojen nousua nopeampaa (ks. Leponiemi 1977, 41-45).

Edellä on pyritty osoittamaan, miten julkisen sektorin merkitys suhteessa muihin yhteiskunnallisiin sektoreihin on lisääntynyt varsinkin 1960-luvun loppupuolelta lähtien. Osin tämä lisääntyminen on ollut 'materiaaliselta perustaltaan' mahdollista inflatorisista syistä. Taloudellisen tilanteen kiristyessä nopean inflaation turvin tehtyihin ratkaisuihin kohdistuu fiskaalista painetta (ks. tarkemmin O'Connor 1973). Fiskaalista painetta lisää osaltaan se, että huomattava osa tästä julkisen sektorin kasvusta (1970-1975) suuntautui 'pääoman kannalta' ei välittömästi tuottavaan työhön (vaikka otetaan huomioon itse tuottavan työn käsitteen laajeneminen).¹⁶ Valtion ja kuntien palkansaajien kokonaismäärä lisääntyi n. 78 000. Samaan aikaan "yhteiskunnallisiin ja henkilökohtaisiin palveluihin" syntyi yli 79 000 uutta työpaikkaa. Tämä oli kaikista uusista työpaikoista n. 90 %, kun vähennyksiä ei oteta huomioon. Näistä 78 000 uudesta työpaikasta johtajien ja toimihenkilöiden osuus oli n. 59 000 eli 76 %.

4.2.6. Valtioprosessin organisointi hallinnon näkökulmasta

Edellä on useissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota eräänä keskeisenä kehitystendenssinä hallinnon kasvuun valtiossa, yhteiskunnassa ja ihmisten elämäntilanteissa. Hallinnon kasvusta todetaan Keskushallintokomitean II osamietinnössä (1978, 102): "Voidaan puhua laadullisesta kasvusta, jolla tarkoitetaan yhteiskuntaa ohjaavien toimintojen lisääntymistä, sekä määrällisestä kasvusta, joka on ilmennyt voimavarojen lisääntymisenä suhteessa koko kansantalouteen."

Hallinnon toimintaa - erityisesti sisältöä - ajatellen yhä keskeisemmäksi ongelmaksi on muodostunut hallinnon kasvun myötä sen toiminnan lähtökohta ja peruste. Onhan todettu, ettei viranomaistoiminnan tulisi tapahtua viranhaltijain omassa intressissä vaan keskeistä on yhteiskunnan etujen

huomioon ottaminen (Mäenpää 1979a, 70). Yhteiskunnan etujen huomioonottaminen määritellään yhä edelleen virkamiehen näkökulmasta valtiotyönantajan tahdon toteuttamiseksi. "Virkamies on, toisin kuin muu valtion palveluksessa oleva, julkisen kurinpitovallan alainen." (Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 305.) "Yksittäisen virkamiehen on siis virkatehtävissään noudatettava niitä valtion hallinto-organisaatiossa hänen yläpuolellaan olevien elinten määräyksiä, joita nämä ovat toimivaltansa puitteissa antaneet." (s. 306.) "Suhteessa eri intressipiireihin tulee säilyttää objektiivinen, valtiota edustava asenne¹⁷ eikä samaistua mihinkään muuhun osapuoleen." (s. 308.) (Alleviivaus - KP.)

Näihin näkemyksiin sisältyy ainakin kaksi problematisoimien arvoista kohtaa: oma etu ja valtion tahto. Oma intressi voi tarkoittaa nimittäin muutakin kuin yksilön henkilökohtaista intressiä. Esimerkiksi etiikan ja moraalien, vapaan harkinnan ja suunnittelun kautta yksilön intresseihin vaikuttavat väistämättä erilaiset yhteiskunnalliset pyrkimykset ja edut. Ongelmaksi muodostuu tällöin yksilön intressin, erilaisten yhteiskunnallisten intressien ja esimiehen välityksellä välittyvän valtiotyönantajan intressin välinen monimutkainen suhde. Max Weberhän 'selvitti tämän ongelman' ideaalittyyppimallissaan määrittelemällä virkamiehen etiikan pelkäksi valtion tahdon suorittamiseksi: tehtävä siten kuin esimies säädösten puitteissa voi käskää, ja suljettava omat ihanteet ja intressit työvoimaroolin ulkopuolelle. Yhteiskunnallisten intressien ja valtion tahdon ongelma tulee ratkaistuksi sillä, että rationaalinen poliittinen järjestelmä tuottaa karismaattisen poliittisen johdon tavoitteet valtion tahdoksi. On ilmeistä, että ristiriidan sattuessa ja käytännössä yleensäkin, kuten 'valtiollisen itsetajunnan' dokumentitkin esittävät, valtion tahto on suhteessa virkamieheen määräävämpi.

Valtion tahdon ja erilaisten yhteiskunnallisten intressien välinen suhde on jo perinteinen ja vaikea niin teoreettinen kuin käytännöllinenkin ongelma. Poliittisen järjestelmän eräät viime aikaiset kehityspiirteet ovat kuitenkin aiheuttaneet sen, että myös valtion tahdon käsite on uudella tavalla muodostunut ongelmalliseksi muuttaen samalla hallinnon perinteistä asemaa ja merkitystä poliittisessa järjestelmässä (ks. Vartola 1979, 158-160). Jos jätetään asioiden sisällöllinen puoli tarkastelun ulkopuolelle, niin muodollisestihan eduskunta erityisesti säädetyin lain muodossa päättää valtion tahdosta. Eduskunnan merkitys valtion tahdon määrääjänä on kuitenkin heikentynyt mm. seuraavista syistä (a-g) (nämä muutokset tekevät itse valtion tahdon käsitteen ongelmalliseksi, ja hallinnon kannalta erityisesti

vielä siksi, että hallinnosta itsestään näyttää muotoutuvan varsin keskeinen valtion tahtoa luova tekijä):

a) Valtioneuvoston ja hallintokoneiston merkitystä poliittisessa järjestelmässä on lisännyt suunnittelun ja yhteensovittavan valmistelun lisääntyminen valtioprosessissa. Tämä on merkinnyt mm. vapaaharkintaisten normien määrän lisääntymistä sidottuihin normeihin verrattuna ja sitä kautta vapaaharkintaisen hallintotoiminnan merkityksen korostumista ja valtuuslakien ja puitelakien määrän lisääntymistä. (Ks. Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 76-77, 306; Mäenpää 1979a, 207-208, 212; Heiskanen 1977, 104-105, 135, 165-170.)

Puitelaeilla rakentuvalla valtiomallille on ominaista, että "lait ovat lähinnä ohjeellisia ja valtuuttavat viranomaiset oikeudellisten periaatteiden ja normien muotoamiseen. Kansan valitsemien edustajien asemesta lainsäädäntövaltaa käyttävät hallinnolliset viranomaiset ja niitä kontrolloivat intressijärjestöt". (Mikkola 1979, 254.)

Kyseisen mallin on katsottu soveltuvan erityisesti siihen osaan valtiollista päätöksentekoa, jolla on välittömiä taloudellisia seurauksia. Keskittämällä päätöksentekovalta hallinnollisille viranomaisille voidaan eliminoida demokraattisen päätöksenteon hitaus ja joustamattomuus sekä välttää näkyvä törmäys sellaisiin syväille juurtuneisiin ja vaikeasti muutettaviin oikeudellisiin periaatteisiin, jotka voivat olla taloudellisen toimeliaisuuden, taloudellisen kasvun ja sen tuoman hyvinvoinnin esteinä. Hallinnollisin päätöksin nuo periaatteet voidaan muuttaa nopeasti ja ilman suurempia yhteiskunnallisia häiriöitä. Mainittua mallia voitaneen pitää hyvinvointivaltion tapana tarkistaa valtiolliset ja oikeudelliset ongelmansa. Toisaalta, kun tähän malliin ei sisälly sen paremmin eduskunnan kuin tuomioistuinlaitoksenkaan harjoittamaa kontrollia, saatetaan tilalle tarvita näitä korvaava valvova viranomainen. Joudutaan perustamaan oikeus-, työsuoja-, kuluttajan- suoja-, ympäristö-, vero-, työllisyys- ym. asiamiesten verkosto valvomaan, että kansalaiset tulevat oikein kohdelluiksi ja että viranomaiset tekevät päätöksensä asettamiensa periaatteiden ja normiohjeiden puitteissa. - Voisi olla hyvinkin tärkeätä pohtia, mihin tällaisella hallinnollisen viranomaisen toiseen hallinnolliseen viranomaiseen kohdistamalla valvonnalla voidaan päätyä ja mikä sen merkitys on kansalaisten oikeussuojan lisäämisen kannalta, jos lisäämisestä ylimalkaan on kysymys. (Mikkola 1979, 255.)

Tällaiselle valtiomallille on siis ominaista hallintokeskeinen vallankäyttö. Myös Myllymäki painottaa vakauttamissopimusten ja vakauttamislainsäädännön merkinneen uudenlaista asennoitumista hallinnon ja hallitsemisen problematiikkaan. Esimerkiksi "kun talouselämämme oli aikaisemmin vieroksunut valtiiovallan puuttumista talousjärjestelmän toimintaan, nyt haluttiin saada HM 2 §:n organit mukaan säännöstelyjärjestelmän luomiseen ja näin vakauttamaan maamme taloutta." (Myllymäki 1979, 89.) Eduskunnan poliittisen merkityksen kannalta keskeinen ongelma tässä on siinä, "etteivät HM 2 §:n toimielimet olisi voineet yksin saada vakauttamissopimuksia aikaan" (s. 199).

Edellä viitattiin suunnittelun ja yhteensovittavan valmistelun lisääntymiseen ja merkityksen kasvuun valtioprosessissa varsinkin 1960-luvun loppupuolelta lähtien. (Tällaisen henkilökunnan lisääntymisestä ks. edellä; merkityksestä valtionhallinnossa ks. Niskala 1976, 65; esimerkkiä suunnitteluideologiasta Gronow ym. 1977, 441-443 ja Hartikainen 1980, 103-105.) Suunnitteluideologian vahvan esiintulon myötä myös tieteelle, tiedepolitiikalle ja koulutukselle pyrittiin asettamaan uusia vaatimuksia. Hallinnollisena esikuvana pidettiin kai eräänlaista tieteeseen perustuvaa asiantuntijavaltaisuutta (ks. Heiskanen 1977, 213). Hartikainen toteaa johtopäätöksensä näistä pyrkimyksistä, "ettei yhteiskuntatutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan kytkennässä perustavana prosessina ole se, että tutkija - tekno크라atti subsumoi politiikan/poliitikot vaan se, että tutkimus subsumoituu valtion kautta ilmentyville yhteiskunnallisen reproduktioprosessin sosiaalisille tilauksille. Perusprosessi ei ole politiikan tieteellistyminen vaan tieteen valtiollistuminen." (1980, 263-264.)

b) Valtion tehtävien, erityisesti ns. yhteisten tehtävien toteuttamistapa on valtiollinen sääntely. Valtion välillinen ja välitön ohjaava puuttuminen yhteiskunnallisiin suhteisiin tapahtuu pääasiassa seuraavien toimintamuotojen kautta: lakien säätäminen, lainsäädännön soveltaminen (lainkäyttö, hallinto), tulo- ja menoarvion toteuttaminen, valtiollinen suunnittelu ja valtion yksityisluonteinen toiminta. (Mäenpää 1979a, 141.)

Hallintotoiminnan sisällä on etenkin hallintomenetelmissä tapahtunut selviä painopisteen muutoksia, jotka ovat yhteydessä valtiollisen sääntelyn lisääntymiseen ja sen rajoituksiin. Etenkin rahoitukseen ja taloudelliseen tukeen sekä suunnitteluun ja tutkimukseen liittyvät menetelmät ovat voimistuneet. Hallinnollisissa menetelmissä ovat erityisesti tapauskohtaisten konkreettisten puuttumisten tilalle ... tulleet yleisluontoisempi ohjaava toiminta, erilaiset hallinnolliset massatoimet ja hallinnollisen normin asettaminen. (Mäenpää 1979a, 145.)

Hallinnollisten menetelmien muuttuminen varsinkin 1970-luvulla edellä kuvattuun suuntaan merkitsee hallinnon oman normiannon merkityksen kasvamista. Tendenssinä on toisin sanoen se, että samassa elimessä yhtyvät sekä lainkäyttö että hallintotoiminta (Mäenpää 1979a, 234). Yhdessä nämä muutokset merkitsevät oikeusmuodon merkityksen vähenemistä valtiollisessa sääntelyssä. Lakien yleisyydestä ja kehysluonteisuudesta, lainsäädäntövallan delegoinnin lisääntymisestä ja toisaalta myös varsin itsenäisten hallinnollisten normien yleistymisestä johtuen hallintokoneiston toiminta itsenäistyy ja painottuu (ks. Mäenpää 1979a, 143, 199-203, 205-206). Näin myös valtion tahdon käsite tulee yhä ongelmallisemmaksi: "Yksinomaan käytännön kannalta voidaankin todeta olevan vaikea kuvitella yhtenäistä tahtoa valtiolle, jonka puolesta mm. keskusvirastot toimivat." (s. 245.)

Miksi tällaiset muutokset ovat osoittautuneet välttämättömiksi? Mäenpään tulkinnan mukaan vastaus löytyy poliittisen järjestelmän toimivuuden edellytyksistä: "Hallintoelimet soveltuvat joustavampina ja nopeampina yhteiskuntasuhteiden sääntelyyn paremmin kuin lainsäädäntöelin. Hallintokoneistossa ei asioiden laaja julkisuus ole kuin rajallisesti mahdollinen, poliittiset erimielisyydet ovat siinä helpommin sovitettavissa kuin parlamentissa ja poliittinen vastuu on myös pienempi. Virkakoneiston suhteellisen homogeeninen koostumus takaa myös helpommin yksimielisyyteen pääsemisen." (1979a, 205-206; ks. myös Mikkola 1979, 254-255.)

c) Matti Mikkolan väitöskirja työttömyysturvan ehdoista on erittäin merkittävä analyysi ja kuvaus työvoimahallinnon muuttuneesta roolista valtion aktiivisen toiminnan vaiheessa 1970-luvun vaihteesta lähtien. Keskeisiltä osin johtopäätökset on ilmeisesti yleistettävissä kuvaamaan suurempaakin osaa julkisesta hallinnosta.

Työvoimahallinnon hallinnollisen roolin muutosta Mikkola kuvaa muutoksena työllisyyspolitiikasta työvoimapolitiikkaan (ks. tarkemmin Mikkola 1979, 38-41). Työllisyyspolitiikkaa harjoitettaessa "koko julkisen vallan erityinen työllisyyskysymyksiä hoitava organisaatio tähtäsi tuolloin työttömien työllistämiseen mikä tapahtui etupäässä julkisen vallan toimesta järjestettyjen työkohteiden avulla" (s. 43). Työvoimapolitiikkaan siirtyminen etenee kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen "työllisyysasioiden hoito sai ylhäältä alas saakka valtiollisen organisaation, joka samalla erikoistui yhä enemmän etupäässä yhteisöjen työvoimatarpeen tyydyttämiseen ja vain sitä kautta tapahtuvaan työttömyyden ehkäisemiseen" (s. 50; ks. tarkemmin s. 46-56, 58-64). (Alleviivaukset - KP.) Seuraavaksi koko kysymyksen hoito tulee asiaan erikoistuneen ministeriön hallintoon.

Jo työllisyyslaki (946/71) ilmentää tätä muutosta: "Aikaisemmista etupäässä työttömyyden torjuntaan tähänneistä tavoitteista luovuttiin ja tämä laki luotiin edistämään erityisesti työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta sekä ehkäisemään työvoimapulaa, jonka otaksuttiin yltävän uutena piirteenä myös suomalaiseen yhteiskuntaan." (Mikkola 1979, 3.) Esimerkiksi aikaisempiin lakeihin verrattuna siitä poistettiin julkisyhteisöille asetetut velvoitteet työttömien työllistämiseksi. Tilalle asetettiin rajoitukset, joilla valtion työvirastoja (10 §) ja kuntia (11 §) rajoitetaan työllistämästä liikaa (kesä)aikana, jolloin työvoimasta voisi syntyä kilpailua yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa. Näitä periaatteita seuraten työttömyyskorvaukselle annettiin aktiivin työvoimapolitiikan seuraamiseen perus-

tuva uudenlainen käyttötarkoitus. "Tämä ei tapahtunut lainsäädäntöä muuttamalla, vaan hallinnollisin määräyksiin (yleiskirjein ja soveltamisohjein) sekä muuttamalla eräitä lainkäytössä omaksuttuja menettelytapoja." (s. 3.) (Alleviivaus - KP.)

Hallinnon toiminnan kannalta kuvaavinta sen funktion muutoksessa on, että muutos toteutuu sisäisesti: kysymys on lainkäytöstä, jossa keskeinen osa normistosta perustuu viranomaisten itsensä antamiin määräyksiin (Mikkola 1979, 7). Tämä on nähdäkseni ideaalittyyppimäinen esimerkki byrokratiasta nykyisessä poliittisen järjestelmän kehitysvaiheessa. Siinä viranomaisilla - nimenomaan ylemmän virkamieskunnan ohjauksessa - on valta ja mahdollisuus hyvin pitkälle määrittellä omaa toimintaansa valtion tahtona. Määrittelyn perustana on pikemminkin joustava valtioprosessin kannalta keskeisten yhteiskunnallisten intressien huomioonottaminen kuin esimerkiksi toimiminen kirjaimellisesti yksityiskohtaisten säädösten mukaan. Tältä pohjalta toiminnan tarkoitus saattaa suuntautua joidenkin 'objektiivisempien' tarpeiden (esimerkiksi tuotannon turvaamisen) pohjalta jopa välittömän yksityisen asiakkaan (työtön) tarpeita vastaan (ks. Mikkola 1979, 122. 270-271).

d) Viranomaisten valtaa ja mahdollisuuksia toimia itsenäisesti, määrittellä ja toteuttaa valtion tahtoa, lisää erityisesti poliittisen järjestelmän toimimattomuus kahdessa keskeisessä ongelmien hoitamisen muodossa: ongelman liiallinen politisoituneisuus ja sitten riittävän poliittisen mielenkiinnon puuttuminen. Työvoimahallinnon kehitys tarjoaa myös viime mainitusta tapauksesta oivan esimerkin.

Vuoden 1960 organisaation muutoksella kunnallisvaltuustojen siihen asti valitsemat työllisyyslautakunnat korvattiin työmarkkinaosapuolia edustavilla työvoimatoimikunnilla. Työmarkkinaosapuolten läsnäolo alan hallinnossa lienee jo itsessään katsottu riittäväksi yhteiskunnallisen kontrollin muodoksi (Mikkola 1979, 92). Mikä sitten on ollut esim. ay-liikkeen rooli tässä yhteiskunnallisessa kontrollissa? Ay-liikkeen ensisijaisena tarkoituksena on jäsenistönsä etujen valvominen. Työttömyyskorvaus taas on järjestelmä, jolla turvataan etupäässä järjestäytymättömien työttömien toimeentulo. Ay-liike ei siis ole ollutkaan tässä yhteydessä varsinaisesti yhteiskunnallisen kontrollin elin. "Selvimmillään tämä intressin puuttuminen tulee näkyviin työllisyysasian neuvottelukunnan korvausjaoston päätöksenteossa, jossa ovat olleet aniharvoja ne ratkaisut, joissa työntekijäpuolen edustajat ovat nousseet tuen hakijaa puolustamaan. Aihe tällaiseen on kuitenkin saatanut olla useamminkin olemassa." ... (Mikkola 1979, 93.)

Seurauksena tästä intressien ja yleisen poliittisen mielenkiinnon puutteesta on ollut, että virkamiesten asema uusien normiohjeiden antajina ja korvausasioiden käsittelijöinä on noussut varsin keskeiseksi. (s. 93.) Vaikka alan hallinnon historiallisen kehityksen suunta onkin tapahtunut alhaalta ylöspäin, jolloin myös paikallinen taso on ollut korvausnormiston luojana ratkaisevassa asemassa, on kehitys viime vuosina kääntänyt vaikutussuhteen päinvastaiseksi. Ministeriö on pyrkinyt keskittämään ratkaisuvallan entistä enemmän itselleen ... Ministeriön sisällä tämä valta on kanavoitunut sinne, missä se näissä asioissa on muutenkin ollut, eli ... ylimmille virkamiehille. (s. 94-95.)

Ministeriön johtavat virkamiehet ovat olleet ratkaisevasti valmistelemaan nykyistä työllisyyslakia, ja vielä keskeisemmin he ovat vaikuttaneet työllisyysasetukseen. Heidän tehtävänä on myös ollut säännösten myöhempään soveltamiseen vaikuttaneen työvoimapolitiikan suunnittelu ja uusien tavoitteiden asettaminen samoin kuin yksityiskohtaisten normiohjeiden antaminen käytännön sovellustoitimintaa varten. Tämän ohella ministeriölle on annettu ylin lainkäyttövalta näissä asioissa. Lisäksi ministeriölle kuuluu hallinnollisena viranomaisena myös kaikkalainen korvausasioiden toimeenpano ja johtaminen. - Työvoimaministeriölle ja sen ylimmille virkamiehille on näin ollen keskittynyt käytännöllisesti katsoen kaikki valtiollinen valta näissä asioissa. Ministeriö on sekä lainsäätäjä, ylin tuomioistuimien että myös tehtyjen päätösten toimeenpanija, eikä mikään muu valtiollinen elin pysty tai ei ole ainakaan tähän mennessä pystynyt oleellisessa mielessä kontrolloimaan sen toimia sen enempää päätösten sisällön kuin menettelytapojenkaan osalta. (Mikkola 1979, 312-313.)

e) Hallintomenetelmissä tapahtuvat muutokset tuottavat ja edellyttävät muutoksia myös hallinto-organisatorisissa suhteissa. Suhteet voidaan erotella sekä historiallisin että sisällöllisluomuodollisin perustein:

1) Oikeudellis-byrokraattinen organisaatio, jolle on ominaista hierarkisuus, organisaatiosuhteiden korostunut oikeudellisuus, organisaatiosuhteiden vähäisyys ja ei-intensiivisyys ja organisaatiosuhteiden sisällöllinen yleisyys.

2. Modernit hallintokoneiston toiminnan keskitettyyn ohjaamiseen liittyvät organisatoriset suhteet, joille on ominaista: organisaatiosuhteet ovat funktionaalisia ja hallintohaarojen rajat ylittäviä, organisaatiosuhteet eivät perustu niinkään oikeuteen kuin hallinnonsisäisiin käytäntöihin ja organisaatiosuhteiden määrä on nopeasti lisääntynyt ja niiden tehokkuus korostunut. (Mäenpää 1979a, 305-306.)

Myös hallinto-organisatoristen suhteiden muutokset ilmentävät valtiollisen sääntelyn painopisteen siirtymistä tulo- ja menoarvion toteuttamisen, valtiollisen suunnittelun, hallintotoiminnan ja valtion yksityisluontoisen toiminnan kautta tapahtuvaan yhteiskunnallisten suhteiden ohjaukseen (s. 143). Hallinto-organisatoristen suhteiden muutokset heijastavat siis pyrkimyksiä ohjausmahdollisuuksien lisäämiseen (yksityiskohtaisempaa analyysia näistä pyrkimyksistä ks. s. 343-384).

Ohjausmahdollisuuksia lisää erityisesti se, että huomattava osa hallinnon norminannosta tapahtuu pelkästään viranomaisten sisäisenä viestintänä (yleiskirjeinä, soveltamisohjeina jne.). Tällainen viestintä tapahtuu pelkästään hallinnon sisäisenä jakeluna eikä tietoa haluava ulkopuolinen voi niihin juuri lainkaan tutustua. (Mikkola 1979, 298-299.)

Hallinnon muodostumista yhä enemmän organisaatioiden väliseksi viestinnäksi ilmaisee osaltaan hallinnollisen palautteen saaminen useimmiten vain toisilta organisaatioilta. Hallinnon kartoitustutkimuksessa todetaan, että keskushallinnossa palautetietoa saadaan nykyisin paremmin organisaatioilta kuin väestöryhmiltä. Kansalaiset ovat kaikkein vähiten välittömän palautteen antajia. (Hallinnon kartoitustutkimus s. 35.) Edelleen luonnonvaroihin kohdistuneista toimenpiteistä saadaan yleensä selkeämpi palaute-tieto kuin väestöön kohdistuneista toimenpiteistä (sama).

Suunnittelun ja yhteensovittavan valmistelun lisääntyminen ja merkityksen kasvaminen hallinnollisessa toiminnassa ja yleensäkin valtiollisen vallankäytön keskeisenä elementtinä on osaltaan vaikeuttamassa julkisuusperiaatteen toteutumista. "Yksityisyyden suojassa olevien puutteellisuuksien ohella on runsaimmin saanut osakseen kritiikkiä juuri valmistelujulkisuuden kapea-alaisuus hallinnossa." (Konstari 1977, 372.) Suuri osa hallinnossa tuotetusta tietoa-aineistosta jää julkisuuden ulkopuolelle pelkästään Asiak Julk L:iin sisältyvien ns. ei-julkisia asiakirjoja koskevien säännösten perusteella. Sisäisten viranomaispalvelusten jääminen julkisuuden ulkopuolelle mahdollistaa usein vain päätöksenteon jälkikäteisvalvonnan. Julkisuuden toteutuminen käytännössä riippuu paljolti siitä, millä tavalla hallintoviranomaiset asennoituvat julkisuuteen. Lähestulkoon poikkeuksetta viranomaiset ovat suhtautuneet kielteisesti hallinnon ei-julkisten asiakirjojen - yleensä valmistelu- ja suunnitteluasiakirjojen - luovutuspyyntöihin silloin kun hakija on muu kuin asianosainen tai toinen viranomainen. (Konstari 1977, 203-205.) Toisaalta taas salassapitosäännösten määrä on valtion yhteiskunnallisen merkityksen kasvun myötä lisääntynyt (s. 244).

Edelleen "oikeudellisesta näkökulmasta näyttävät eduskunnan, sen toimielinten ja yksityisten kansanedustajien mahdollisuudet saada tietoja hallintoviranomaisten hallussa olevasta ei-julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirja-aineistosta yleisesti ottaen heikosti turvatuilta" (Konstari 1977, 308). Myös virkamiesten ilmaisuvapautta rajoitetaan käytännössä hyvin runsaasti alemman asteisilla säädöksillä, jopa virkakäskyillä (ks. Konstari 1978, 102-103). Johtopäätöksensä Konstari toteaa (1977, 373): "Hallinnon tehtävät ovat kuitenkin siinä määrin muuttuneet, että ellei entistä enemmän

kiinnitetä huomiota ennakkovalvontaan, siis myös hallinnon piirissä tapahtuvan päätöksenteon tarkoituksenmukaisuuteen, ja samalla pystytä kehittämään tehokkaita kontrollimekanismeja, valtiollis-poliittisten demokraattisten elementtien kaventumistendenssiä on vaikeata vastustaa."

f) Myös valtioneuvoston mahdollisuudet määritellä valtion tahtoa suhteessa hallintokoneistoon ovat heikentyneet. Esimerkiksi hallitusohjelmien abstraktista luonteesta johtuen niistä ei saa paljoakaan ohjetta harjoitettavalle hallintokäytännölle (Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 207-208). Komitea toteaaakin valtioneuvoston toiminnasta: "Toimintoja sävyttää usein korostettu legalistisuus ja päätöksenteossa noudatettavat tuomioistuimmaiset periaatteet, mikä ilmenee jäykkyytenä ja tehottomuutena sekä toiminnallisen vastuun puutteena." (s. 240.) (Alleiviivaus - KP.) (Ks. myös Riepula 1974, 275; Heiskanen 1977, 376.)

g) Pyrkimyksiä kytkeä massapohjaltaan tärkeimpiä yhteiskunnallisia intressejä osaksi hallintoa sen rationaalistamiseksi ilmentää mm. ulkopuolisen edustuksen lisääntyminen hallinnon eri tasoilla. (Ajattelutavan virallistumisesta tähän suuntaan ks. Mäenpää 1979a, 64 viite 11). Etujärjestöjen hallintokoneistoon kytkemisen merkitys on siinä, että "tällä menettelyllä on mahdollista lisätä julkisen vallan päätösten auktoriteettia ja torjua jälkikäteen tulevia tyytymättömyyden ilmauksia" (Nousiainen J. 1975, 309). Virastotasolla ulkopuolisesta edustuksesta voimakkaimmin osuuttaan ovat 1960-1974 lisänneet etujärjestöt (ks. Mäenpää 1979a, 65; Ståhlberg 1976, s. 74, komiteoiden osalta ks. s. 79; sivuelinten runsaudesta 1970-luvun vaihteessa keskushallinnossa ja väliasteella ks. Hallinnon kartoitustutkimus; komiteoiden koon kasvamisesta etujärjestöjen edustuksen lisääntyessä ks. Keskushallintokomitean II osamietintö 1978, 412-413; vakauttamissopimukseen liittyvän lainsäädännön merkityksestä etujärjestöjen, valtioneuvoston ja eduskunnan suhteille ks. Myllymäki 1979, 58, 60, 69, 102, 199, 209).

Edellä esitetyt esimerkit huomioonottaen seuraavat Ilkka Heiskanen esittämät nykyistä hallinto- ja hallitsemisjärjestelmää kuvaavat johtopäätökset eivät tunnu kovinkaan liioitelluilta.

Suunnittelujärjestelmä, jonka käyttövoimana ovat puitelakityyppiset lait, on yhtenäistymässä yhdeksi 'teknostruktuuriksi', jonka osat ilmeisesti määräävät toistensa toimintoja ja koko struktuuri poliittisten päätöksentekijöiden toimintoja. (1977, 135.)

Kehittämisen ja puitelait siirtävät yhteiskunnan hyvinvoinnin ja tasa-arvotamisen harvojen teknokraattisesti orientoituneitten ja omaa yhteiskuntaideologiaansa ajavien virkamiesryhmien asiaksi ja vähentävät kansalaisten subjektiivisten vaateitten etc. ryhmäetujen vaikutusta. Teknokraattivirkamiesten

'oman ideologian' läpivieminen voi pitkällä tähtäyksellä merkitä suhteellisen voimakastakin kansalaisten ja kansalaisryhmien ajatusmaailman manipulointia. (s. 165-166.)

Suomalainen teknokratismien ja byrokratismien leima saa sisällökseen osajärjestelmien sarkaantumisen ja keskittymisen, politisoitumisen ja ulkoisten intressiryhmien vallan kasvun, kehitys- ja puitelait, paikallisen itsehallinnon keskushallinnolle alistamisen, kollektiivisen ja yksilöllisen altruistisen motivaation häviämisen ja palvelusten kautta tapahtuvan manipulatiivisen ohjauksen. (s. 194.)

Vika ei kuitenkaan ole itse kehittämis- ja puitelaeissa, niiden muodossa. Kyse on pikemminkin - weberiläisittäin ilmaistuna - poliittisen järjestelmän kokonaisuudesta, joka ei kykene tuottamaan laeille riittävän mielekkäitä tai vakuuttavia sisältöjä tai sitten valvomaan, että nämä sisällöt toteutetaan asianmukaisesti. Sektorisuunnitteluprosessi lisää väistämättä sekä puoluepolitiikan merkitystä poliittisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin¹⁸ ja näitä edustaviin elimiin että hallinnon merkitystä koko poliittisessa järjestelmässä ja virkamiesten merkitystä puoluepolitiikan eri lohkoilla asiantuntijoina. Keskeisintä tässä prosessissa on nähdäkseni se, että ongelmien hahmottaminen, päättäminen ja asioiden hoitaminen (tapa ja organisaatio) ovat jatkuvasti kaikkoamassa kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisen ulottumattomista. Uusinta tässä on ehkä se, että nyt kaikkoaminen koskee yhä enemmän myös puoluepoliittista järjestelmää.

4.2.7. Virkakielestä 'valtiollisen ajattelun' byrokraattisena muotona

Aluksi on syytä kiinnittää huomiota vastaavuuteen, joka vallitsee virkamieskunnan 'valtiollisen itsetajunnan' ja valtiota koskevan arkiajattelun välillä. Jokapäiväisessä kielenkäytössä valtio samaistetaan virkakoneiston hallintoon (ahtaaseen valtioon) ja yleisesti tätä pidetään koko valtiona. Tällainen ajattelu kulttuurin ilmentymänä on omiaan vahvistamaan virkamiesten ja toimihenkilöiden yhteiskunnallista näkemystä, jossa hyvin organisoidun kansalaisyhteiskunnan jäsenten omatoimisuus korvautuu valtionhallinnon suunnitellulla toiminnalla. Tällaisen virkakoneiston rakentaman kansalaisyhteiskunnan tarkoituksena on estää yksilöä joutumasta ristiriitaan poliittisen yhteisön kanssa. Näin yksilö itseasiassa tulee poliittisen yhteisön normaaliksi jatkeeksi, sen orgaaniseksi täydennykseksi. (Ks. Gramsci 1973, 268-269.) Tämä kehitysmahdollisuus merkitsee Gramscin mielestä byrokratiaa nimenomaan siinä merkityksessä, että kansalaisyhteiskunta on menettänyt lähes täydellisesti itsenäisyytensä kun se on alistettu pelkäsi valtion

(ahtaassa merkityksessä) jatkeeksi. Tavoitteeksi tulisikin Gramscin mielestä asettaa toisenlaisen valtioelämän luominen, "jossa yksilöiden ja ryhmien aloitteella tulee olemaan 'Valtio'-luonne, vaikka aloite ei olisikaan 'virkaileijoiden hallinnon' ansiota (Valtioelämän tekeminen 'spontaaniseksi')" (s. 269; ks. myös s. 40-41). (Spontaanisuus viittaa tässä omaehtoisuuteen - KP.)

Byrokratian ongelma on ajankohtaistunut tässä merkityksessä viime aikoina myös virkakielen osalta (ks. Edelman 1977, 77-102; Itkonen 1979; Koivusalo 1980; Rontu 1976; Virkakielikomitean mietintö 1981). Virkakielen ongelmallistumiseen kytkeytyy useitakin mielenkiintoisia kysymyksiä. Ehkä keskeisin on kielen ja ajattelun välinen ongelma. Kun esimerkiksi Erikson (1962, 420) toteaa sanojen olevan merkitysten välineitä, niin ongelmana on missä muodossa virkakieli heijastaa valtiokoneiston ja virkakunnan 'valtiolista itsetajuntaa', 'valtion ajattelua' ja minkälaista itsetajuntaa ja ajattelua.

Koivusalo toteaa (1980, 14): "Kulloisenkin hallitusvallan ratkaisut, eri yhteiskuntaryhmien intressit ja yhteiskunnan rakenteen muutokset ovat eri aikoina vaikuttaneet suuresti siihen, miten vapaasti ja mihin suuntaan kirjakieli kehittyy." Tänä päivänä yhtenä keskeisenä vaikuttavana tekijänä "kieltä ovat muokkaamassa byrokratisoivat voimat, hallinnon paisuminen, suunnittelun laaja käyttö yhteiskunnan kehityksen ohjailussa sekä työmarkkinajärjestöjen tehokas vallankäyttö" (s. 20). Hallinnon paisumisen yksi keskeinen muoto on yhteiskunnan keskiluokkaistuminen hallintoon kytkeytyvien toimihenkilötehtävien lisääntyessä. "Hallinnon paisuminen on lisännyt suuresti sellaisten ihmisten määrää, jotka laativat, lähettävät tai ottavat vastaan kirjallisia viestejä." (s. 22.)

Minkälaiseksi virkakielen byrokraattisuutta on sitten kuvattu? "Byrokratian kangistava vaikutus kielenkäyttöön on ajankohtainen ongelma sekä lännessä että idässä jokaisessa valtiossa, jossa toteutetaan keskitetysti suuria yhteiskunnallisia uudistuksia tai tehdään laajoja työmarkkinasopimuksia." (Koivusalo 1980, 22-23.) (Alleiviivaus - KP.) "Kun suunnitelmia toteutetaan ja uudet sanat tuodaan koko kieliyhteisön käyttöön, on kaikkien vähitellen pakko alistua byrokratian kehittämään raskassoutuiseen kieleen." (s. 22.)

"Virkamiesten ja yleisön - tai yleisemmin spesialistin ja maallikon - välinen viestintäkuilu on vakava asia." (Itkonen 1979, 109.) Kuilu ilmentää aina eroa mikä vallitsee virkamiehen ja kansalaisen, valtion ja yhteiskunnan välillä. Kuilu ajankohtaistaa aina kysymyksen: onko virkamies kansaa varten kansan palvelijana vai kansalaisen yläpuolella hänen ohjaajanaan ja käskijä-

nään. "Ihmiset vierastavat virk@suomea: sitä kielen muotoa, jota he saavat päivästä päivään nähdäkseen viranomaisten laatimissa teksteissä. Virkasuomi on 'kankeaa', jäykkää', sitä on 'vaikea lukea', 'vaikea käsittää'." (Itkonen 1979, 88.) Tällaisessa virkasuomessa on sekä byrokratian vanhaa kamaa että uutta rihkamaa (s. 109). Vanhaa kamaa edustaa lakikielen edelleen vahva asema. "Lakikieli on vieraantunut yleiskielestä paljon enemmän kuin olisi tarpeen." (s. 88.) "Lakikielen pitäisi myös ottaa oppia yleiskielestä eikä yleiskielisen esityksen nöyristellä lakikielen komennuksessa." (s. 90.) "Ehkä kielenhuoltajan on realistisinta lähteä siitä, että kielenkäytön vaikeaselkoisuus¹⁹ on sekä byrokraateille että asiantuntijoille yksi vallankäytön turvaamisen keino." (Koivusalo 1980, 23.) (Alleviivaus - KP.)

Pisimmälle menevän ja samalla pessimistisimmän johtopäätöksen valtasuhteiden vaikutuksesta kieleen tekevät Horkheimer ja Adorno Valistuksen dialektiikassaan. Valistuksen dialektiikassa valistus merkitsi - ja tämä on koko länsimaisen sivistyksen perintö tämän jälkeen - kieltämisen systemaattista eliminointia kielestä, jolloin kielestä tuli vain status quon säilyttämisen väline (Jay 1974, 263). Eräänlaisena tyyppiesimerkinä tästä voidaan pitää valtion virkamiestä, joka luopuu vapaaehtoisesti omasta identiteetistään ja alistaa itsensä koneiston palvelukseen mikä sitten heijastuu virkakielen yksiulotteisuutena.

4.3. Yhteenveto byrokratian ongelman ajankohtaistumisesta

4.3.1. Poliittisten perusvoimien suhteellinen tasapaino ja puoluepoliittisen järjestelmän voimattomuus

Max Weberin ajattelua seuraten voidaan valtio kokonaisuutena määritellä herruuden (Herrschaft) ja hallinnon (Verwaltung) instituutioksi. Rationaalisen valtiollisen toiminnan vaatimukset edellyttäisivät poliittisen järjestelmän sisällä työnjakoa, jossa politiikka erityisesti karismaattisen poliittisen johdon merkityksessä määritteli herruuden sisältöä. Tähän nähden valtiokoneiston toiminta olisi sitten sisällöltään toteuttamista, välineellisen hallinnon osaamista ja taitamista. Karismaattisen poliittisen johdon erityistehtävä yhteiskuntakokonaisuudessa on huolehtia tehokkaasta ja legitiimistä poliittisesta johtamisesta. Nähdäkseni Weber ei sitten eksplisiittisesti teoretisoi poliittisen- ja yhteiskunnallisen johtamisen yhteyksiä.

Eriytyneen poliittisen järjestelmän toimivuus heikkenee väistämättä, jos poliittinen johtajuus joutuu kriisiin. Tällaiset kriisiainekset voivat

olla moninaisia. Kun eteenpäin suuntautuva henki puuttuu, niin hallitseminen (hegemonia ja legitimizeetti) voi muuttua byrokratiaksi. Jos parlamentaarisen-demokraattisen järjestelmän 'luonnolliset' politiikan subjektit, poliittiset puolueet, eivät kykene ratkaisemaan poliittisen johtajuuden ongelmaa, niin todellinen politiikka voi korvautua virkamiesten suorittamalla hallinnolla eli politiikka saa tämän muodon ja sisällön. Virkavaltaisella hallitsemistavalla on kuitenkin sitten omat rajoituksensa, jotka voivat johtaa byrokrattisten piirteiden lisääntymiseen.

Yhteiskunnallisen ja poliittisen järjestelmän kehitys 1970-luvun Suomessa viittaa tällaiseen poliittisen johtajuuden kriisiytymiskehitykseen. Ilmiötä voitaisiin kuvata politiikan voimattomuudeksi, jonka toisena puolelta on virkavallan vahvistuminen. Esimerkiksi Ilkka Heiskanen kuvaa hallituksen vallan näennäisyyttä seuraavasti (1979, 340-341):

Keskeisten koalitiopuoleiden kannatuksen tasainen supistuminen ja koalition hajoamisen uhka on johtanut entistä yleisempiin kompromisseihin ja entistä suppeampaan keinovalikoimaan hallituspolitiikan toteuttamisessa. Hallituksen vallankäytön lamautuminen on entistä selvemmin siirtänyt valtaa ja ohjausvoimaa valtionhallinnon teknoraateille - ennen kaikkea valtiovarainministeriöön.

Heiskanen viittaa edelleen suoranaiseen pakoon vallankäytöstä, joka johtuu kyvyttömyydestä hallita ohjausongelmia (s. 342).

Tässä merkityksessä byrokratian ongelman ajankohtaisuus liittyy poliittiseen suhdanteeseen ja yhteiskunnallis-poliittisiin voimasuhteisiin.²⁰ Entistä yleisempi kompromissipolitiikka, puolueiden pakoilu ja kyvyttömyys todelliseen vallankäyttöön ovat johtaneet vähintäänkin suhdanneluontoisesti hallintokoneiston poikkeukselliseen vallan kasvamiseen.

Samanaikaisesti puoluepoliittisen järjestelmän perusteissa on tapahtunut syvällisiä muutoksia. Keskeisin näistä muutoksista on puolueiden valtiolistuminen eli puolueiden muodostuminen keskeiseksi osaksi valtioprosessia. Valtiolistumista voidaan kuvata puolueiden näkökulmasta mm. seuraavilla tapahtumilla: Vuoden 1969 puoluelaki puoluetukipäätöksineen, puolueiden vallan lisääntyminen eduskunnan ja kansanedustajien kustannuksella, puolueiden yhä läheisempi niveltyminen valtiokoneistoon poliittisin virkanimityksin sekä virkamiesten aseman ja merkityksen korostuessa puolueiden toiminnassa, hallitusryhmät ja virkamiehet ovat vahvistaneet asemiaan eduskuntaryhmän ja puolueen kustannuksella, em. prosessien heijastuminen puolueiden organisaatioihin ja toimintatapoihin kuten toimitsijavaltaistuminen jne. (Ks. Eriks-son 1974, 313-317; Heiskanen 1977, 245-246, 251; Djupsund & Ståhlberg, 3, 27, 40-41, 43.)

Kokonaisuutena puolueiden rakenteen, toiminnan ja maailmankatsomuksen lähentäminen valtioon valtiollisen ohjauksen tarpeiden sisäistämisen merkityksessä on johtanut kehitykseen, jonka suurin vaara on poliittisen johdon erkaantumisessa niin kansalaisista, heidän jokapäiväisen elämäntätönsä tarpeista, kuin puolueiden rivijäsenistäkin. Weberin terminologialla ilmaistuna vaara on siinä, että poliitikon rooli vajoaa toimimiseen poliittisena virkamiehenä: poliittisesta elämästä huolehtivat poliitikot, jotka elävät enemmänkin politiikasta kuin politiikkaa varten.²¹ Yhteiskunnallisen johtajuuden ainekset ehtyvät, riittää kun korporatiiviset edut tulevat tyydytteiksi. Poliitiikan toteutuminen parlamentaaris-demokraattisessa järjestelmässä puolueiden välisenä kilpailuna ja kamppailuna näyttää taas johtavan siihen, että korporatiivisia erityisetuja on helpompi tyydyttää edustuksellisessa hallinnossa kuin varsinaisissa edustuselimissä.

Edustuksellinen hallinto korporatiivisine elimineen pyrkii tärkeimpien intressien integroimiseen kompromisiksi tarkoituksena hallinnon ja hallitsemisen rationaalistaminen tätä kautta.²²

Virallisen politiikan (valtioprosessin) tuottamasta byrokratian ongelmasta onkin kyse silloin, kun ei ole olemassa riittävän 'hyvää' ja 'voimakasta' poliittista johtajuutta, joka kykenisi tehokkaasti edustamaan kansalaisten tarpeiden kannalta 'oikeita' päämääriä. Jos byrokratian ongelmassa on lähtökohdissaan kyse kansalaisten tarpeiden kannalta keinotekoisesta ihmisten hallitsemisesta todellisen järjestämisen kustannuksella, niin virallisen politiikan ollessa tätä samaa voidaan puhua virallisen politiikan byrokratisoitumisesta.

4.3.2. Puoluepoliittisen järjestelmän voimattomuudesta johtuva hallinnon vallan kasvu

'Heikon' poliittisen johdon vastapainona on sitten laaja, kehittynyt ja pitkälle puoluepolitisoitunut oman rationaliteettinsa mukaisesti toimiva valtiokoneisto. Jos poliittinen johto ei kykene määrittelemään toimivia tavoitteita ja sisältöjä harjoitettavalle politiikalle ja hallinnolle, hallinto itse määrittelee ja toteuttaa oman rationaliteettinsa puitteissa päämääriä. Näinhän on ainakin osittain tapahtunut 1970-luvun Suomessa.²³ Kuitenkin juuri tuo oma rationaliteetti, joka toisaalta on hyvin tehokas, toisaalta asettaa hallinnon päämääriä asettavalle poliittiselle toiminnalle tiettyjä rajoitteita.

Suurin ongelma on valtion ja yhteiskunnan erossa: valtiokoneisto on pysyvä instituutio yhteiskunnan hallitsemiseksi ja ohjaamiseksi. Tällaisena instituutiona valtiokoneiston perimmäinen ikuinen ongelma, niin kauan kuin se on erillisenä koneistona olemassa, on sen toiminnan tavoitteiden ongelma: mitä ne ovat ja kuka ne määrittelee. Yhä edelleen on ajankohtainen ja itseasiassa varsinainen kohtalonkysymys, jossa samalla ongelmallistuu valtion ja yhteiskunnan välinen suhde: ovatko valtion ja kuntien viran- ja toimenhaltijat valtion- vai yhteiskunnan palvelijoita silloin kun valtion ja yhteiskunnan ero on sisällössä ja muodossa voimassa? Esimerkiksi snellmanilaiselle ajattelulle, jossa valtio käsitteenä ilmentää kansalaisten vapauden valtakuntaa, riittää kun todetaan: virka ja palkka ovat olemassa vain kansan tähden. Valtio on kuitenkin myös väistämättä jonkinasteinen "Leviathan", väkivallan ja pakotuksen instituutio. Näinhän ajatteli mm. Max Weber, jolle siis hegeliläisten vastaus ei ole vielä vastaus perimmäiseen kysymykseen. Hänelle valtio viimekätisenä fyysisen voiman yksinoikeuden instituutioon eli oikeutettuna pakotuksen instituutioon joihinkin nähden on oikeutettu vaatimaan kuuliaisuutta. Näin myös virka on olemassa ensisijassa valtion kulloistenkin tarkoitusten toteuttamiseksi. Valtion toiminnan sisällön määrittelyn tulisi kuulua sitten karismaattiselle poliittiselle johdolle. Lenin ja Gramsci määrittelivät valtion sekä pakotuksen että johtamisen välineeksi. Erilaisissa historiallisissa tilanteissa pakotuksen ja johtamisen momenttien keskinäinen painotus voi sitten vaihdella. Poliittisen tason byrokratian ongelman selittämiseen nähden tämän näkökulman puitteissa niin Hegelin kuin Weberinkin ratkaisuja on ilmeisesti pidettävä yksipuolisina. Leninillä ja Gramscilla byrokratia kytkeytyy tällä tasolla eriytyneemmin itse valtion kulloisenkin roolin ongelmaan esimerkiksi siten, että ihmisten 'todellisten tarpeiden' repressio ja sitä kautta pakotuksen lisääntyminen merkitsevät väistämättä demokratian heikkenemistä ja byrokratian lisääntymistä. Toisin sanoen byrokratian lisääntyminen poliittisella tasolla on seurausta valtion todellisten johtajuuselementtien heikkenemisestä eli valtion ja yhteiskunnan, sen 'todellisten tarpeiden', eron kasvamisesta.

Mielenkiintoista on kuitenkin huomata, että kaikissa näissä kolmessa traditiossa, tosin eri näkökulmista, valtion virkamieskunnan virkavaltaisen hallinnon yhteiskunnallisen merkityksen liiallinen korostuminen nähdään ongelmaksiksi: Snellmanilla (enemmän kuin Hegelillä) mm. kansalaisen käsitteestä käsin, Weberillä erilaisista rationaalisuuden muodoista ja virkamiehen roolin poliittisista rajoitteista käsin ja Leninillä ja Gramscilla demokratian

tendenssin niin sisällössä kuin muodossakin heikkenemisenä.

Virallisen politiikan organisoimien näkökulmasta tarkasteltuna hallinnon tuottama byrokratian ongelma syntyy siitä, että hallinto on keskeisessä asemassa valtioprosessin organisoimissa mutta yhteiskunnallisen asemansa ja kytkentöjensä - itseasiassa niiden puuttumisen - seurauksena hallinto ei kykene yhteiskunnallisia ongelmia ratkaisemaan eikä siten aitoon poliittiseen johtajuuteen. Valtiokoneisto on erillisenä institutionaalisenä rakennelmana (esimerkiksi Max Weberin kuvaaman byrokratian ideaalityypin merkityksessä) tuomittu ahtaan valtion asemaan. Siitä ei ole yhteiskunnallistuneessa valtiossa laajan valtion poliittiseksi eikä varsinkaan yhteiskunnalliseksi johtajaksi. Valtioprosessin organisoimien on viime vuosikymmeninä luonnollisesti pyrkinyt ulos tästä paitsioasemasta rekrytoimalla yhä laajenevassa määrin keskeisiä yhteiskunnallisia intressejä kiinteäksi osaksi hallintoa lähinnä puoluepoliittisella hallinnon keskeiset osat ja lisäämällä korporatiivista edustusta. Ongelmaksi onkin nyt muodostunut legitimitietin hankkimisen vaikeus tämänkaltaiselle poliittiselle päätöksenteolle.²⁴

4.3.3. Kansalaisyhteiskunnan kuihtumistendenssi ja hallinnon merkityksen korostuminen

Tässä tutkimuksessa on erotettu yhteiskunnan poliittisen merkityksen kannalta kolme muutosvaihetta kansalaisyhteiskunnan historiassa. 1) Kansalaisyhteiskunnan käsite hegeliläis-snellmanilaisessa ajattelussa, jossa yhteiskunnallisuuden muodon, lähinnä yhteiskunnallisen järjestyksen merkityksessä, tuottamisessa ja tekemisessä ajateltiin vielä olevan kyse paljolti kansalaisten poliittisesta toiminnasta. Ihmisten välisten riippuvuuden ja kanssakäymisen muotojen ajateltiin olevan ja toteutuvan tahdon tuotteina. 2) Toista historiallista vaihetta kuvattiin kansalaisyhteiskunnan muuttumisella pelkäksi yhteiskunnaksi. Siinä yhteiskunnallinen järjestys toteutuu ilman aktiivista subjektiivista panosta. Yhteiskunnallinen järjestys ikäänkuin uusintaa itse itsensä. Yksilön näkökulmasta tähän uusintamiseen riittää pelkkä sopeutuminen. Toisin sanoen yhteiskunta on olemassa yksityisiin ihmisiin nähden rationaalisenä esineellistyneenä yhteiskunnallisena järjestyksenä. Tuo järjestys ei tarvitse toteutuakseen välttämättä aktiivista tahtoa. Jos tässä yhteydessä ajatellaan Hegelin yhtä määritelmää kansalaisyhteiskunnasta tarpeiden järjestelmänä, niin tässä merkityksessä ajankohtaisessa keskustelussa esiintuotu yhteiskunnan köyhtyminen (esimerkiksi Lefebvre 1971 b) voitaneen tulkita vaihtoehdoisen elämäntavan ja tarpeiden järjestelmän vähittä-

seksi katoamiseksi. Tarpeetkin määräytyvät yhä enemmän vain välttämättömyyksistä käsin eikä kansalaisuudellakaan ole enää käsitteen varhemmin edellyttämää aktiivista merkitystä. 3) Kolmannen vaiheen keskeisenä tuntoimerkinä pidettiin valtion ja yhteiskunnan eron hämärtymistä valtion hyväksi. Valtio merkitsee nyt lähestulkoon samaa kuin rationaalinen esineellistynyt yhteiskunnallinen järjestys. Mm. Paavo Kastari toteaa tästä mielenkiintoisesti (1977, 432): "Käsitys valtion ja yhteiskunnan vastakohtaisuudesta on väistymässä tai häviämässä ja tilalle on tullut kokonaisvaltaisempi ajattelu, jossa valtio on vain osa yhteiskunnasta, esim. eräänlainen kovempi ulkokuori tai yhteiskunnan käytettävissä oleva työväline."

Tämän muutoshistorian logiikkaa seuraten hallinnon asemaa ja mahdollisuutta toimia vahvistaa edelleen myös itse yhteiskunnan atomisoituminen siten, että yhteiskunnalliset suhteet ja riippuvuusmuodot pyrkivät toteutumaan yhä pelkistetympin yksilön ja ryhmien tahdosta riippumattomina esineellisinä, asioiden välittiminä objektiivisina suhteina.²⁵ Samanaikaisesti ihmiset yhteiskunnan jäseninä massoituvat. (Ks. myös Mills 1971b, 300-301, 345; nykyisen yhteiskunnan anonyymisyydestä ja 'julkisen filosofian' - puhtaimpana muotonaan kulutus - epäpoliittisuudesta ks. Barthes 1970, 238 ja Riesman ym. 1964, 188-215; myös Arendtin (1958, 160-161) tulkinnan mukaan massayhteiskunnan julkisuus organisoituu ennen kaikkea kulutuksena; massayhteiskunnan organisaatiovaikutuksista ks. Katz ja Kahn 1966, 459-472.)

Tämän mukaisesti hallinnon nykyinen rooli ihmisten jokapäiväisessä elämänkäytännössä on suuntautumassa entistä selvennin kansalaisten omatoimisuudesta asioiden valtiolliseen hoitamiseen.

Seuraavassa kuvaan esimerkinomaisesti tällaisia asioiden valtiollisen hoitamisen piirteitä (kohdat 1-4):

- 1) Kun uusia massapohjaltaan riittävän laajoja yhteiskunnallisia ongelmia ilmaantuu, ne pyritään järjestämään pysyväisluontoisesti valtion hallinnon avulla eli organisoimaan valtioprosessiksi. Näin siksi, että valtio hallintokoneistoinen on ainut yhteiskunnallis-poliittinen instituutio, jolla on riittävä valta, koneisto ja varat ja joka siten voi ryhtyä huolehtimaan laajoista yhteiskunnallisista ongelmista.
- 2) Tällainen järjestämiseen pyrkivä hallinto voi kuitenkin luoda uusia riippuvuuden muotoja. Ihmisten elämän massoitumisen, atomisoitumisen ja luonnollisten siteiden katkeamisen seurauksena mahdollisuus yhteisten asioiden omatoimiseen ja itsenäiseen hoitamiseen kuoleutuu. Ihmiset menettävät kykynsä, halunsa ja aloitteellisuutensa asioiden ja ongelmien itsenäiseen hoitamiseen,

koska ne tulevat hoidetuksi muutenkin. Siitähän virkamiehille palkkakin maksetaan. Toisekseen omatoimisuus saatetaan kieltää, sitä ei pidetä suotavana, tämä ja tämä tehtävä kuuluu sille ja sille virkamiehelle jne. Näin koko valtion ja yhteiskunnan orgaaninen ykseys muodostuu yhä suuremmaksi fetissiksi:

Jokainen yksilö, nähdessään että huolimatta hänen asioihin puuttumattomuuttaan jotakin kuitenkin tapahtuu, on taipuvainen ajattelemaan, että on todella olemassa yksilöiden ulko- ja yläpuolella haamunkaltainen olento, kollektiivisen organismin abstraktio, eräänlainen itsenäinen jumalolento, joka ei ajattele millään konkreettisilla aivoilla mutta ajattelee kuitenkin, joka ei liiku millään konkreettisilla jaloilla mutta liikkuu kuitenkin. (Gramsci 1973, viite 83 s. 187.)

Mielenkiintoista tässä on vielä se, että itse tämä fetisistinen ajattelu-tapa on olennainen osa ja edellytys valtiolliselle asioiden hoitamisen 'onistumiselle'. Fetisismi on mahdollista rikkoa vain silloin, kun ihmiset itse alkavat osallistua hallitsemalla.

Tätä ihmisen subjekti-objekti -luonnetta omaan hallitsemiseensa luonnehtii hyvin seuraava Foucaultin esittämä lainaus: "Tyhmä itsevaltiainen voi pitää orjat kurissa rautakahleilla; todellinen valtiomies sitoo heidät paljon vahvemmin heidän omien ajatustensa kahleilla ... tämä side on sitäkin vahvempi, koska emme tunne sen rakennetta ja luulemme sitä omien kättemme työksi". (Lainattu Foucault 1980, 118.) Kuten edellä on yritetty esittää, tämä subjekti-objekti -suhteen kehitys aina yksilön persoonallisuuteen asti on mahdollistunut yhteiskunnallistumisen ja poliittisen järjestelmän demokraattisen muodon myötä. Kun demokratiassa rikotaan lakia, niin toimitaan yhteiskunnallisen muodon (kaikkien yhteinen tai ainakin enemmistön etu) saaneita pelisääntöjä vastaan, meidän kaikkien 'yhteistä intressiämme' ja yhteisiä pelisääntöjämme vastaan eli meidän omaa yhteiskunnallista luonnettamme, siis itseämme vastaan. Demokratia niinmuodoin edellyttää yhteiskunnallistunutta ihmistä - vasta tämän jälkeen mahdollistuu yhteisten pelisääntöjen objektiivinen, epäpersoonallinen sitovuus. Vasta nyt kurista voi muodostua objektiivinen ja laillinen voima Max Weberin kuvailemassa merkityksessä.

Huomattavalta osin hallinnon lisääntyminen ihmisten elämässä nimenomaan ns. terapeuttisena hallintona (hallinnon muoto terapeuttisyytenä) on Murray Edelmanin tulkinnan mukaan suurelta osin seurausta kielellisestä motivoinnista (ks. tarkemmin Edelman 1977, 20-21 ja 57-75). Edelman toteaaakin, että jonkin toiminnan pitäminen joko poliittisena tai terapeuttisena riippuu tarkastelijan olettamuksista eikä niinkään itse toiminnasta (1977, 57). Koska jokaisen poliittisen toimenpiteen tarkoituksena on hankkia myös kannatusta,

tämä tarkoitus ilmenee kuin itsestään käytettävissä käsitteissä. Tällöin välttämätön hallitseminen pyritään ilmaisemaan pelkästään positiivisessa hahmossa. Poliitiikka ilmeneekin yhä useammin ja systemaattisemmin mm. avustamisena, huoltamisena, neuvontana, palveluina, valvontana ja erilaisena tukena.²⁶

3) Edellä kuvatussa muodossa toteutuva asioiden valtiollinen hoitaminen ei ainakaan rohkaise ja valmenna ihmisiä osallistumaan poliittiseen ja julkiseen elämään. Kansalaisten käsitys kansalaisuudesta, kansalaisten kollektiivinen identiteetti heikkenee. Tällöin kyky ja halu nähdä oikeudenmukaisuutta muuna kuin yksilön ja valtion tai yksilön ja puolueen välisenä suhteena ja vastuunottaminen yhteisestä rapistuvat. Modernissa politiikassa kansalaisen roolilla onkin taipumus muodostua puoluepoliittisen erityisintressin rajaamaksi poliittiseksi rooliksi. Kyse ei ole yhteiskunnallisesta roolista vaan poliittisiin erityisintresseihin liittyvästä roolista, jossa yhteinen voi toteutua vain kompromissina erityisetujen välillä: eri etuja toteutetaan samanaikaisesti voimasuhteiden ja resurssien luomalta pohjalta. Yleisen käsitteelle ei tässä sitten jääkään sijaa vaan se samaistuu pitkälle yhteiseen kompromissina. Ilmiönä tämä heijastaa tendenssiä, jossa valtion suhteellinen itsenäisyys yleisen toteuttamisen hegeliläisessä merkityksessä on kerta kaikkiaan jäämässä historian unholaan. Valtion erityinen merkitys yhteisen saavuttamisessa on enää paljolti siinä, että kompromissiin pääseminen on osoittautunut helpommaksi toimeenpanevan koneiston sisällä kuin edustuksellisissa elimissä.

4) Kansalaisyhteiskunnallisten asioiden valtiollisen hoitamisen suurin vaara on siinä, että kansalaiset ovat yhä vähemmän politiikan ja hallinnon sisällön tuottajia. Heidän roolinsa latistuu täälläkin pelkäksi kuluttajaksi. Kansalaisen rooli on vaihtumassa uudeksi alamaisuuden muodoksi.²⁷ Katz & Kahn toteavat tähän liittyen johtopäätöksissään (1966, 469): "Ehkä suurin organisatorinen ongelma meidän tyypisessämme byrokraattisessa rakenteessa on ristiriita ihmisten demokraattisten odotusten ja heidän todellisen päätöksentekoon osallistumisensa välillä." Dialektisesti asioiden valtiollisen hoitamisen toisena puolena on poliittisten johtajien vaikeus mobilisoida poliittista ja julkista kannatusta silloin kun heidän politiikkansa sitä tarvitsisi.

4.3.4. Hallinnon sisäisestä logiikasta valtioprosessin organisoinnissa

Pääomien yhteenkokoontumis- ja keskittymiskehitys, kansainvälisen integraation lisääntyminen ja kilpailun kiristyminen, yhteiskunnallisuuden lisääntyminen elämän 'läpikapitalisoitumisen' merkityksessä jne. tekijät ovat johtaneet päätösvallan keskittymiseen valtioon ja yhteiskunnallisen päätösvallan valtiollistumiseen. Tätä muutosta vastaten myös virallinen politiikka on sentralisoitunut: esimerkiksi puolueiden tehtävät ja ideologia asettuvat sisällöllisesti keskeisiltä osin valtiollisen päätöksenteon (valtioprosessin) tarpeista käsin. Yhteiskunnallistuneen yhteiskunnan yhtenäisen päätöksenteon tarpeen keskittyminen ainoaan olemassaolevaan keskukseen eli valtioon johtaa valtion pysyvän koneiston merkityksen korostumiseen ja siihen, että valtion virkapaikat samaistuvat valtapaikoiksi ja tulevat yhä enemmän puoluepoliittisen kamppailun kohteiksi parlamentaarisisessa politiikassa. Puolueiden kannalta, niiden näkökulmasta, tässä prosessissa on kyse hallinnon yhteiskunnallistumisesta²⁸, vaikka puolueet itseasiassa koko ajan valtiollistuvat, tulevat yhä enemmän valtiosta riippuviksi.

Poliittiselle johtajuudelle asettuu näin yhä vaativampia haasteita. Kuitenkin 1970-luvulla poliittisten perusvoimien suhteellinen tasapaino, keskeisen toimivan koalition sisäinen- ja poliittisen kannatuksen heikkeneminen, sisällöltään yhä yleisempi kompromissipolitiikka jne. tekijät ovat johtaneet virallisen politiikan voimattomuuteen ja hallituksen vallankäytön lamautumiseen. Poliittista hallitusvaltaa on siirtynyt valtionhallinnolle ja sen teknokraateille.

Myös virallinen politiikka on yhteiskunnallisen päätösvallan keskittymistä seuraten keskittynyt siten, että puolueiden ohjelmat, tavoitteet, ehdokkaat, propaganda ja manipulaatio - siis politiikan koko sisältö (aina hallituskriisejä myöten?) - asettuvat pitkälti valtiollisen politiikan näkökulmasta. Niinikään äänestäjät äänestävät valtaosaltaan ja yhä enenevässä määrin vaaleissa sekä puoluetta että ehdokkaan persoonaa abstraktin samastumisen pohjalta eivätkä joihinkin ongelmiin liittyvän konkreettisen tavoite- ja toimintaohjelman puolesta. Viime mainittu tuntuu mahdollisuutenakin nykyisin vaikealta, koska työ, asuminen, asuinympäristö, hinnat, saasteet, liikenne, turvallisuus jne. meitä kaikkia koskettavat ongelmat ovat sellaisia, ettei niitä voida enää ratkaista pysyvästi yksittäisillä poliittisilla päätöksillä vaan ne ovat laajoja sivilisaatiota, koko yhteiskuntaa ja poliittista järjestelmää koskevia ongelmia. Toisaalta sitten puolueet eivät

mitenkään - yhdessä tai erikseen - ohjelmista, tavoitteista ja halusta huolimatta pysty näitä ongelmia ratkaisemaan. Puolueilta itseltään puuttuvat valta, koneisto, keinot, välineet ja tiedot näiden ongelmien ratkaisemiseen. Ne eivät voi itse ratkaista mitään laajempaa yhteiskunnallista ongelmaa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että kun puolueet haluavat tai pyrkivät jotain ongelmaa ratkaisemaan, niin ratkaisuyritys merkitsee pyrkimystä ongelman valtiollistamiseksi, että siitä tulisi ongelma, joka valtion olisi hoidettava. Seurauksena on niinmuodoin kaksivaiheinen prosessi: ensin ongelma puoluepolitisoidaan ja sitten se politisoituu valtiolliseksi ongelmaksi. Jonkin asian politisoituminen merkitsee puolueiden kannalta mahdollisimman suuren kannatuksen mobilisoimista eli kansalaisten mahdollisen aktiivisuuden imaisemista puolueen kannatukseksi.

Valtiollisena ongelmana ongelman jokapäiväinen hoito kuuluu 'luonnostaan' yksinomaan virkamiehille, toimitsijoille ja toimihenkilöille. Tästä taas voi olla kahdenlaisia valitettavia seurauksia: ensinnäkin ongelman hoito on tässä prosessissa koko ajan etäännytynyt todellisesta hallitsijasta eli kansalaisista. Ongelman ratkaisu ei ole enää mahdollista kansalaisten itsehallinnollisen toiminnan tuloksena. Kansalaisyhteiskunnan kuihtuminen heikentää sitten vielä omalta osaltaan kansalaisten itsehallinnollisia mahdollisuuksia. Ongelman hoito on nyt virkakoneiston yksinomaisen erityisen huolenpidon kohde. Mutta silloin kun virkakoneisto ei kykene ongelmaa ratkaisemaan eli kun riittävän laajaa ja 'oikeaa' poliittista yksimielisyyttä puolueiden välillä ei ole olemassa ja kun valtiokoneistolta puuttuvat välineet ja valta ongelman lopulliseksi ratkaisemiseksi, seurauksena on ongelman ratkaisun byrokratisoituminen. Todellinen asioiden hoito korvautuu keinoitekoisella ihmisten hallinnoimisella. Riittävän laajan ja 'oikean' yksimielisyyden syntymistä ehkäisee omalta osaltaan itsetarkoitukseksi kehittyvä kilpailu äänestäjistä. Kilpailu näyttää johtavan oman logiikkansa puitteissa puolueiden muodostumiseen yleispuolueiksi. Yleensäkin politiikan abstraktistuminen latistaa poliittista teoriaa ja siten vaikeuttaa 'oikean' ratkaisun löytymistä.

Edellä hahmoteltu poliittisen prosessin toimintatapa aiheuttaa asioiden hoidon erkaantumisen kansalaisten elämäntäytännöstä: asia siirtyy ensin ammattipoliitikoiden ja sitten virkamiesten tehtäväksi eli valtiolliseksi ongelmaksi. Virkavaltainen asioiden hoito eli asioiden ja ongelmien valtiollinen sääntely saattaa sitten merkitä mm.:

- Jos riittävän laajaa ja 'oikeaa' poliittista yksimielisyyttä ei ole tai

jos poliittinen johtajuus on jostakin muusta syystä kriisissä ja jos näiden tekijöiden ohella vielä vallitsee poliittisten voimasuhteiden tasapainotilanne, niin poliittinen nominanto-oikeus saattaa siirtyä valtiokoneistolle.

- Voimasuhteiden tasapainotilanteen seurauksena hallinnon poliittisen hallitusvallan käyttötapa on usein kompromissipolitiikkaa tärkeimpien etujen välillä. Kyse on näiden etujen ennakoinnasta yhteensovittamisesta vallitsevan yhteiskunnallisuuden puitteissa. Hallinto voi siis olla järjestävää niin kauan kuin itse ongelma on järjestettävissä vallitsevan yhteiskunnallisuuden sisällä. Mikäli järjestäminen edellyttäisi poikkeamista vallitsevan yhteiskunnallisuuden muodon keskeisistä periaatteista ja toimintatavoista, silloin hallinto ei kykene parlamentaarisen-demokraattisessa järjestelmässä asioiden todelliseen ratkaisuun. Järjestäminen korvautuu keinoitekoisella hallinnolla ja ihmisten hallinnoimisella ongelman 'sisällä'.

- Tämä taas merkitsee hallinnon keinoitekoista lisääntymistä, hallinnon kasvua muodossa, jota ei 'todellinen' johtajuus välttämättä edellytä. Keinoitekoisinta hallinnon lisääntyminen on silloin, kun se tapahtuu kontrolloivan paperihallinnon määrän lisääntymisenä. Silloin lisääntyy myös tuottamattoman työn määrä turhina toimihenkilötehtävinä hallinnossa.

- Yhteiskunnallisuuden toteutuessa yhä enemmän valtioprosessin määrittelemässä muodossa myös yksilöllinen uusintaminen tulee yhä enemmän riippuvaksi valtiosta. Riippuvuus merkitsee yksilön sopeuttamista valtion normatiiviselle järjestykselle yhä useammilla elämänalueilla.

- Toisaalta sitten palvelusten yms. keskitetty organisaatiotapa mahdollistaa uusintamisongelmien kollektiivisen käsittelyn, päätöksenteon ja suunnittelun eli syntyy entistä paremmat mahdollisuudet alistaa uusintamisprosessiin osallistuvien yksilöiden tarverakennetta ja käyttäytymistä. Toisin sanoen virkamiehistöillä on entistä paremmat mahdollisuudet harjoittaa sosiaalista ja poliittista kontrollia. (Ks. Eräsaari 1979.) Tältäkin osin vahvistuu tendenssi asioiden irrottamiseen kansalaisten demokraattisesta kontrollista ja niiden eristämiseksi virka-asioiksi.

- Hallintotoiminnan muotoon, siihen miten tehokkaasti annettuja tehtäviä suoritetaan, kohdistuu kasvavia vaatimuksia. Jatkuvasti suureneva osa julkisen sektorin henkilöstöstä on suorittavaa työtä tekeviä toimihenkilöitä. Tällaisen työn tendenssinä on ollut sekä sen kallistuminen että sen 'kansantaloudellisen rasittavuuden' lisääntyminen. Kun aikaisemmin hallintokoneiston tehtäväksi määriteltiin pelkästään välittää politiikkaa yhteiskunnalliseksi käytännöksi, niin nyt tämä ei yksin riitä: itse hallintotoimintaa on

tehostettava. Tämä merkitsee hallintotoiminnan muodon tehostamispyrkimyksiä esimerkiksi taylorisoimalla hallintoa: työmetodeja standardisoimalla, asiakkaiden luokittelulla ja sitä kautta toteutuvalla palvelusten tuotoksen ja tarpeiden ennakoinnilla, ajankäyttöä tehostamalla jne. (Ks. Eräsaari 1979).

Edellä on kuvattu historiallista muutosta, jossa ihmisten hallitseminen näyttää tapahtuvan yhä enemmän valtion hallintona kansalaisten jäädessä valtioprosessin organisoinnissa niin päämäärien asettelussa kuin toteutuksessa-kin lähinnä alamaisen asemaan. Sen lisäksi, että poliittisen järjestelmän tällainen toimintatapa saattaa merkitä demokratian rappeutumista, se on myös kallis järjestelmä. Charles E. Merriam on todennut ennakoivasti (1931, 285): "Meidän aikanamme kehitys on kulkenut pikemminkin auktoriteetin kuin vapauden suuntaan." Mikäli ihmiset eivät tunnista tässä auktoriteetissa itseään ja tarpeitaan, auktoriteetti jää heille vieraaksi. Historia toteutuu heidän aktiivisesta tahdostaan riippumatta ja tämä aikaansaa voimattomuutta. Voimattomuus ja vieraantuneisuus historian kulusta - tärkeimmän osallistumis- muodon ollessa kulutus - merkitsee kansalaisten näkökulmasta suhtautumista, jossa auktoriteetti ja sen toteutuminen nähdään laajana ja eriytymättömänä byrokraattisena prosessina.

HUOMAUTUKSET

Luku 1:

1 Yhteenvedoa massayhteiskunnan teoriasta ja piirteistä ks. Kornhauser 1961, 23-33, 43-47 ja 73-113.

2 Albrowin esittämät byrokratian määrittelyt julkiseksi hallinnoksi, organisaatioksi tai moderniksi yhteiskunnaksi vaikuttavat hedelmättömiltä. Onhan näissä määritelmissä kyse niin yleisestä käsitteen alueen laajentamisesta, ettei käsite enää erottele teon ja toiminnan lajeja. Tämä näkyy mm. siinä, että em. byrokratiämääritelmissä byrokratian käsitteellä on vastine, joka tekee itse byrokratia-termin jo lähtökohdissaan tarpeettomaksi. Byrokratia voi näiden määritelmien mukaan olla minkälaista käyttäytymistä ja toimintaa tahansa julkisessa hallinnossa, organisaatiossa tai modernissa yhteiskunnassa. Kun byrokratia voi näin olla lähes mitä tahansa, niin tieteellisenä käsitteenä se ei ole enää itseasiassa mitään. Byrokratian käsite ei ole enää erotteleva, eikä siinä niin muodoin oteta kantaa byrokratian yhteiskunnallisiin ja poliittisiin edellytyksiin.

3 Arkikokemukseen nojautuvan "terveen järjen filosofian" mielekkyydestä tutkimuksen lähtökohtana ks. Gramsci 1973, 419-425.

4 Tätä piirrettä kuvaa hyvin esimerkiksi Nykysuomen sanakirjan määrittely byrokratiasta. Nykysuomen sanakirja määrittelee byrokratian huonolta puoleltaan (hyvää puolta ei määritellä!) virkavallaksi ja virkavaltaisuudeksi. Byrokraatti on edellistä vastaten virkavaltainen henkilö, pikkumaisen tarkasti muodoista kiinni pitävä, kopeakäyttöinen virkamies.

5 Juha Vartola toteaa samansuuntaisesti: "Byrokratia on hallintoa, joka perustuu epäluottamukseen." (Vartola 1980, 10.)

6 Tästä tutkimustani ja ajattelutapaani osuvasti kuvaavasta luonnehdinnasta olen kiitollinen prof. Juha Vartolalle.

7 Tarkoitin tässä paradigmatella vain kulloinkin vallitsevaa ideaalityyppillistä tapaa nähdä valtiokoneiston rooli ja merkitys poliittisen järjestelmän

kokonaisuudessa. Idealityypillisenä kuvauksena kyse on ajatuksellisesta mallista, jolla pitäisi kuitenkin olla tieteellisessä ajattelussa todellisuutta järjestävä vaikutus.

8 David Riesman määrittelee Erich Frommiin nojautuen sosiaaliluonteen seuraavasti: "Jotta mikä tahansa yhteiskunta toimisi hyvin, sen jäsenten täytyy 'hankkia' sellainen luonne, mikä saa heidät omasta halustaan käyttäytymään ja toimimaan tavalla, jonka mukaan heidän täytyy toimia yhteiskunnan tai sen erityisen luokan jäsenenä. Heidän täytyy haluta sitä mikä objektiivisesti on välttämätöntä heidän tehdä. Ulkoinen voima korvautuu sisäisellä pakolla ja erityisen laatuksella inhimillisellä energialla, joka kanavoidaan luonteenpiirteiksi." (Riesman ym. 1964, 5.) Yhteiskunnan muodostavilta yksilöiltä edellytetään jonkinasteista yhdenmukaisuutta ja sosiaaliluonteen käsite ilmaisee yhdenmukaisuuden kulloistakin luonnetta. (Ks. myös Fromm 1976, 232-241.)

9 Modernin valtion käsitteestä ks. esim. Lubasz 1964, 1-3; historiasta Lubasz (ed.) 1964; modernin valtion synnyn liittymisestä absolutismiin ja keskitetyn vallan vakiintumiseen ks. Elias 1982, 8-12, 26-27, 65, 167 ja 221-222.

10 Teoshan ilmestyi ensimmäisen kerran 1776.

11 Yleisen edun ja modernin valtion välisestä historiallisesta suhteesta ks. esim. Ritter 1964, 22-23. Ritter toteaa: "Where 'general interest' becomes the lodestar of policy, there lie the beginnings of modern reason of state (raison d'état, Staatsräson)." (s. 23; ks. myös Shennan 1974, 9 ja 107.) Jo hyvin varhain tämä 'valtion järkevyyden' samaistuu virkamiesten ammattitaitoon ja mentaliteettiin (ks. tästä Chabod 1964, 36-37).

12 Esim. Wolin pyrkii tutkimuksessaan osoittamaan miten molemmat Millit ja Bentham näkivät ennakkoiden itse yhteiskunnan (siis kuitenkin vielä varsin eriytymättömästi) yhteiskunnallisen järjestyksen persoonattoman auktoriteetin subjektiksi (ks. tarkemmin 1961, 346-349). "According to Bentham, 'society' was nothing but a convenient fiction for an aggregate of individuals, the recipe for success consisted of knowing, how to manage 'others'. A man must keep well with public opinion." (s. 346.) Tällainen 'yhteiskunnan valta' oli persoonatonta ja se suuntautui kaikkiin yhteiskunnan jäseniin yhtäläisesti. Näin yhteiskunta ei ollut kukaan yksityinen henkilö: yhteiskunta ei ollut kukaan meistä mutta kuitenkin se oli me kaikki. (Ks. myös Arendt 1958, 43-45 ja 159.) Kuten edellä todettiin, tämä yhteiskunta on myös epäpoliittinen, sillä ohjaahan sitä ja kaikkia yhtäläisesti epäpoliittinen "näkyvä käsi". Tähän liittyen Arendt toteaa nykypäivääkin ajatellen mielenkiintoisesti, että esim. taloustiede voi olla tiedettä perinteisessä mielessä vain kun yhden hallitsevan intressin oletetaan ohjaavan yhteiskuntaa.

Luku 2:

1 Hegelin Oikeuden filosofia ilmestyi v. 1821.

2 Tieteelliset käsitteet ovat oleellisia Hegelin systeemissä. Todellisen ajattelun tavoitteena on Hegelin mielestä itse kohteen käsite, jolloin tieteelliset käsitteet ilmentävät sekä kohteen sisältöä että muotoa ja kohteen

kehitystä. Näin idea, järki ja totuus ovat subjektin ja objektin, käsitteen sisällön ja muodon ykseyttä. (Ks. Hegel 1965, 225.)

3 Subjektiivisen ja objektiivisen ykseys voi Hegelin tulkinnan mukaan toteutua järkevästi vain siten, että subjekti tahtoo vapaasti, omasta tahdostaan objektiivista, sitä mikä kohteessa on totta ja järkevää. Vain tällä tavoin subjektiivinen toiminta voi saada vapautensa säilyttäen objektiivisen luonteen. (Ks. Hegel 1965, § 28.)

4 Hegelin mielestä eettisen valtion pitäisi perustua yhteiseen tahtoon eikä valtaan ja paktoon. Moderni valtio on yhteiskunnallisen elämän kannalta perustavanlaatuisen ja välttämätön, samalla sen pitäisi kuitenkin olla minimaalinen. Ts. nykyaikainen valtio, joka perustuu kansalaisten itsetietoisuuteen ja haluun toimia yhdessä, tarvitsee Hegelin näkemyksen mukaan yhä vähemmän pakkoa. (Ks. Hegel 1965, § 215; Avineri 1972, 41 ja 191-193; Pelczynski 1964, 70.) Hegel asetti yksityisen ja yleisen problematiikassa tavoitteeksi yksityisen kasvamisen yleiseksi. Kasvamisen käsite on Hegelillä suoran ja eriytymättömän edustuksen kritiikkiä. Hänen mukaansa suoran yleisen äänioikeuden varaan rakentuva edustuksellisuus ja edustuksellinen järjestelmä merkitsevät sitä, ettei yksilöllä ole (muodostu) mitään todellista suhdetta varsinaiseen poliittiseen rakenteeseen. Tämän seurauksena yksilö tuntee itsensä vieraantuneeksi valtiosta ja voimattomuutta häneen kohdistuvaan poliittiseen valtaan. "Yksityiset kansalaiset astuvat poliittiselle näyttämölle eristettyinä atomeina." (Hegel 1964, 262; ks. myös Pelczynski 1964, 70-74 ja 80.)

5 Se että kysymys on yhteisestä, jonka tulisi kuitenkin olla objektiivisen yleisen läpikulkemaa ollakseen siveellistä, tulee ilmi mm. Hegelin parlamentin luonnetta koskevassa pohdiskelussa. Niinpä eri etujen yhdistymistä yhteiseksi eduksi auttaa se, että parlamenttiin valitaan edustajia, joilla on keskimääräistä parempi ymmärrys yleisestä edusta. Edelleen parlamentti on elin, jossa kaikki edustajat harkitsevat asioita yhdessä, neuvovat ja pyrkivät vakuuttamaan toisiaan jne. (Ks. Hegel 1965, § 309.)

6 Virkamiesten kuten kansalaistenkin poliittisen toiminnan päämääränä tulisi olla eettisen valtion jatkuva toteuttaminen. Lisäksi valtion virkamieskunta kuuluu jokapäiväisessä toiminnassaan poliittiseen valtioon.

7 Marxin byrokratiakäsitteen tulkinnoista, jotka perustuvat keskeisesti Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikkiin ks. esim. Hegedüs 1969, 239-243; Lefebvre 1971, 141; Hyppolite 1969, 118-119. Marxin Hegelin Oikeuden filosofian kritiikki on kirjoitettu 1843 ja se ilmestyi ensimmäisen kerran 1927.

8 Marxin mielestä tätä osoittaa osaltaan ero jonka teemme ihmisoikeuksien (droits de l'homme) ja kansalaisoikeuksien (droits du citoyen) välillä. Näiden ero on siinä, että ihmisoikeudet erotukseksi kansalaisoikeuksista ovat kansalaisyhteiskunnan jäsenen oikeuksia, ts. egoistisen ihmisen, ihmisestä ja yhteisöstä erossa olevan ihmisen oikeuksia. (Ks. Marx 1978, 85-87.) Marx kiistää tällä esim. Hegelin ja Snellmanin ajatuksen "yhteiskunnallisen ajattelutavan" syntyminen jo siitä, että ihmiset, todetessaan keskinäisen riippuvuuden ja tämän lisääntymisen, samalla tunnustaisivat sen välttämättömyyden ja siten oman yhteiskunnallisen luonteensa. Marxin mielestä toteutuu lähes päinvastainen (1978, 87): "Mikään ns. ihmisoikeuksista ei siis ylitä egoistista ihmistä, sitä ihmistä, joka on kansalaisyhteiskunnan jäsen, nimitäin omaan itseensä, yksityiseen etuunsa ja yksityiseen mielivaltaansa vetäy-

tynyt ja yhteisöstä erottautunut yksilö. Ihmistä ei näissä oikeuksissa suinkaan käsitetä lajinolennoksi, vaan päinvastoin itse lajielämä, yhteiskunta ilmenee yksilön kannalta ulkoisina puitteina, heidän alkuperäisen itsenäisyytensä rajoituksena. Ainoa heitä koossa pitävä side on luonnonvälttämättömyys, tarve ja yksityinen etu, heidän omaisuutensa ja egoistisen persoonansa säilyttäminen". Millaisia sitten ovat kansalaisoikeudet? Ensinnäkin poliittinen yhteisö on Marxin mielestä asetettu turvaamaan ihmisoikeudet eli poliittinen elämä on itseasiassa tehty egoistisen ihmisen elämän välineeksi ja keinoksi. "Poliittiset vapauttajat (Ranskan vallankumous - KP) alentavat kansalaisuuden, poliittisen yhteisön suorastaan ns. ihmisoikeuksien säilyttämisen pelkäksi välineeksi, että siis citoyen julistetaan egoistisen hommen palvelijaksi, että se alue, jolla ihminen käyttäytyy yhteisöolentona, poljetaan sen alueen alapuolelle, jolla hän käyttäytyy osaolentona ja että vihdoin varsinaisena ja tosi ihmisenä ei pidetä ihmistä citoyenin, vaan bourgeoisin ominaisuudessa." (s. 88.) "Tämä vallankumous suhtautuu kansalaisyhteiskuntaan, tarpeiden, työn, yksityisetujen ja yksityisoikeuden maailmaan olemassaolonsa perustana, laajemmin perustelemattomana edellytyksenä, näin ollen luonnonperustanaan. Vihdoin ihmistä sellaisena kuin hän kansalaisyhteiskunnan jäsenenä on, pidetään varsinaisena ihmisenä, hommena erotukseksi citoyenista, koska hän on ihminen aistimellisessä, yksilöllisessä, lähimmäisessä olemassaolossaan, kun taas poliittinen ihminen on vain abstrahoitu, keinotekoinen ihminen, ihminen allegorisena, juridisena persoonana." (s. 91.)

9 Tämän erityisen korporaation syntyprosessia ilmaisevat sellaistaisten käsitteiden ja ilmiöiden historia kuten palkka, hierarkia jne. Palkan historiasta ks. esim. Barrington Moore Jr. 1973, 57-60.

10 Modernin valtion poliittinen näkökulma tulee ajankohtaiseksi Suomen Suuriruhtinaskunnassa keskeisiltä osin vasta 1860-luvulta lähtien.

11 Snellmanin Lära om staten ilmestyi 1840.

12 Yhteiskuntasopimusteoreetikot eivät etsi alkua vaan valtion periaatetta, sen järkevyyttä ks. esim. Cassirer 1950, 173.

13 Enemmistö päätös ei riitä objektiiviseksi johteeksi eikä vapaus ole varsinaisesti ajatusten ja tahtojen moninaisuutta vaan totuutta Snellmanin mielestä. Snellman on Hegelin tavoin määrällisen enemmistodemokratian kriitikko. Yleistä totuutta ei saavuteta enemmistö päätöksillä vaan luomalla mahdollisuudet, että yksityinen voi kasvaa yhteiseksi ja yleiseksi.

14 Tällaisen ajattelutavan merkitys ja kantavuus Snellmanilla ja hänen ystäviensä keskuudessa käy ilmi Fr. Cygnaeuksen kirjeestä Snellmanille 18.4. 1842: "Meidän historianamme täytyy välttämättömästi olla kulttuurihistoriaa, voidaksemme toivoa joskus saavamme jotakin muuta. Päinvastaisessa tapauksessa on vaara lähellä, että se ennen pitkää rapistuu pelkäksi - luonnonhistoriaksi." (Rein 1928 osa I, 295.)

15 Nisbet luonnehtii kansallisuuden, kansallishengen ja kansalaisen historiallista tuleamista valtion vahvistumisen seuraukseksi. Valtion voitto merkitsi mm. kansallisuuden merkityksen kasvua uutena siteenä yksilön ja valtion välillä. Kansallisuuden merkitys kasvoi sitä enemmän mitä vähämerkityksellisemmiksi perinteiset siteet jäivät. (Ks. Nisbet 1953, 167-170.)

16 Rein kuvaa Snellmanin ajattelua tältä osin seuraavasti: "Oikea on näet

yhtä kuin järjellinen inhimillinen tahto." "Tällä tahdolla on luja, kouraantuntuva todellisuus noissa määrättyissä laitoksissa: perheessä, kansalaisyhteiskunnassa (johon sisältyvät kunnat, uskonnolliset ja muut yhdistykset) sekä valtiossa (Rein 1928 II, 60)." Näiden merkitys on siinä, että niissä järki jo ylittää yksilön tradition. "Näissä laitoksissa esiintyvä todellinen oikea pysyy toisen tai toisen yksilön mieliteosta huolimatta, yksilö tapaa tämän järjestyksen olevana, se esiintyy valtana, joka pakottaa hänet vastoin hänen tahtoansakin toimimaan sopuoinnussa sen kanssa. Mutta joskin oikea pysyy toisesta ja toisesta yksilöstä riippumattomana, ei se kuitenkaan pysy riippumattomana kaikista yksilöistä yleensä." (s. 61.)

17 Vrt. mielenkiintoisia yhtäläisyyksiä Snellmanin kansalaisen käsitteen ja David Riesmanin konkretisoiman sosiaaliluonteen, jota hän kutsuu "sisällepäin ohjautuvaksi ihmistyyppiksi", välillä Riesman ym. 1964, 14-15, 123, 169-176, 188 ja 208-210. Vrt. myös 1800-luvun kristillisen ihmiskuvan, sellaisena kuin esim. Paul Tillich sen kuvaa (Tillich 1973, 130-131), ja Snellmanin ihmiskäsityksen samankaltaisuutta.

18 Koska kansalaisyhteiskuntaa kuvaa Snellmanin mielestä pysyvyys ja paikallaanolo lainkuuliaisuutena ja valtiota alituinen kehitys, näiden välillä tapahtuu aina välttämättömästi yhteentömmäys, sillä valtio lakisäätävänä valtana muuttaa jälkimmäisessä vallitsevia lakeja. Tällä ristiriidalla on juurensa valtion olemuksessa, joka yksilöltä hänen tavoissaan samalla kertaa vaatii lainkuuliaisuutta, vallitsevissa oloissa pysymistä ja siveellistä kehittymistä (Snellman 1928 II, 185-186). "S.o.: valtio yhtäaikaan käsittää kansalaisyhteiskunnan ja itse on tästä erillään oleva siveellisyyden olemassaolon muoto. Tästä johtuu se kaksinainen merkitys, jossa meidän täytyy valtio sanaa käyttää: toinen on se, johon perhe ja kansalaisyhteiskunta sisältyvät, toinen on valtio varsinaisessa merkityksessä." (s. 185.) Toisin sanoen yhteiskunnallisena yksilönä toimiessamme toimimme välttämättömyyden alaisena, siis itseasiassa epävapaina. Snellmanille tuo välttämättömyys on laki ja sen kunnioitus. Tämän yhteiskunnallisen välttämättömyyden vastakohdaksi on sitten valtio ja politiikka korkeimpana vapautena, josta yksityinen ihminen voi päästä osalliseksi kansalaisen roolissaan, sillä osallistuahan hän siinä absoluuttisen vallan eli valtion ohjaamiseen. Snellmanilla on siis olemassa valtion käsite kahdessa merkityksessä: 1) valtio ulkoisena pakkovaltiona ja 2) valtio varsinaisena vapauden valtakuntana. Pakkovaltiossa valtio määrää kansalaisyhteiskuntaa mutta toisaalta Snellman vielä olettaa, että valtio kuitenkin rakentuu kansalaisyhteiskunnalle. Ne muodostavat toimivan organisen kokonaisuuden, organismin. Kansalaisen rooli on keskeisesti se elementti, jota organismi edellyttää. Jos näin ei ole, seurauksena saattaa toteutua se mikä valtiosta jää jäljelle, kun se ei enää sisällä kansalaisten osallistumista eli pelkkä pakko, totalitaristinen valtio.

19 Tämän ajattelutavan antiikkisesta perinteestä ks. esim. Arendt 1958, 58-59.

20 Eikä myöskään ole mitään voittamatonta ristiriitaa saman henkilön virkamiesroolin ja kansalaisroolin välillä. "Humaanisuus ei koskaan saane olla välinpitämättömyyttä vakaumusten suhteen, kun nämä eivät yksistään pyydä lupaa olla olemassa, vaan myös elää ja toimia. Sen pitäisi vaatia jokaista ihmistä olemaan ehyt, julkisessa asemassaan sama kuin vakaumuksessaan." (Snellman 1931 XI, 472.)

21 Tämä Snellmanin vaatimus muodostuu uudella tavalla ongelmaksi siinä vaiheessa, kun kansa yhtenäisenä käsitteenä ja sen mukana politiikan käsite

yleisen edun toteuttamisena hajoaa.

22 Esivallan valtaoikeudet saivat teokraattisen vahvistuksen vielä keski-ajalla opissa kolmesta säädystä. Myös protestanttien johtomiehet Melanchthon ja Luther omaksuivat tämän opin. Kolmisäätyopin mukaan Jumala on asettanut kolme ordoa eli säätyä: Maallisen hallituksen (politia), hengellisen hallituksen (ecclesia) ja huoneenhallituksen (oeconomia).

23 Valtion ja virka-aatelin päällekkäisyys ja tämän aatelin toimiminen valtiollisen politiikan subjektina vaikutti myös hallinnon perusstruktuuriin. "Se oli 1600-luvulla luotu keskitetyn, absoluuttisen sääty- ja sotilasvaltion militaristishierarkinen ja byrokraattinen systeemi." (Jussila 1974, 266.)

24 Venäläisiä perinteitä pyrkimyksistä toteuttaa yhteiskunnallista johtajuutta ylhäältäpäin edustaa esimerkiksi Aleksanteri I:n yritykset maaorjuuden lakkauttamiseksi, ks. Klinge 1975, 78-79. Absolutismin liittymisestä yleisemminkin aateliston ja porvariston väliseen voimasuhteiden tasapainotilanteeseen ks. Elias 1982, 170-180.

25 Porvoon valtiopäivillä 1809 annetun hallituskonseljin ohjesäännössä ilmaistujen periaatteiden merkityksestä Rauhala toteaa: "Johdanto kokonaisuudessaan on selvästi esiintuotu ilmaisu ajatustavasta ... että Suomi oli sisäisesti itsenäinen, ominaiset laitoksensa omaava maa, 'valtio', jota nimitystä mm. tässä johdannossa on kahdesti käytetty." (Rauhala 1915, 32.) Ensimmäistä kertaa Suomesta puhutaan valtiona. Tähän asti oli selvitetty luettelemalla ko. maakunnat. Suomen kansakunnaksi muodostumisen prosessista, jossa valtio pikemmin luo kansan kuin kansa valtion ks. Klinge 1975, 17-23, 57-70, 78-83 ja 90-91. Varsin yleisestihän on tunnustettu Suomen Suuriruhtinaskunnan ylemmän virkamiehistön virkavaltaisen hallitustavan poikkeukselliset ansiot Suomeksi kutsutun yhtenäisen alueellisen ja tunnustetun yksikön muodostamisessa. Kyse oli poikkeuksellisen lahjakkaista ja kaukonäköisistä virkamiehistä, jotka itseasiassa olivat tuon ajan johtavia valtiomiehiä.

26 Yksityiskohtaisempaa tarkastelua virkamiesten asemasta ja merkityksestä valtiovallan käyttäjinä suhteessa yhteiskuntaan ks. Rauhala 1915, 42-43, 111, 245-249 ja 255. Hallitusvallan käytön yksisuuntaisuudesta, jossa alamaailta edellytettiin luottamusta ilman kommunikaatiota ks. Konstari 1977, 18-24.

27 Wirilander kuvaa ajanjaksoa 1721-1870 virkalaitoksen kasvun aikakaudeksi (1974, 14). Niinpä Suomen virkalaitoksen likimääräinen kasvukehitys ko. ajanjaksona oli 1783:sta 3166:een. (Ks. tarkemmin liite 1, s. 438-439.) Nopeimmin kasvanut hallinnonala oli siviilihallinto.

28 Tosin säädös, että aatellinen syntyperä ei saanut yksin olla virkaanpääsyn määrääjänä, oli jo v. 1660 additamentissa ja vapauden ajan kuningasvaakuuksissa (1719, 1720, 1751) ja hallitusmuodoissa. Mm. v:n 1772 hallitusmuoto (pyk. 10) sääti, että taito ja kokemus oli määräävä, syntyperästä huolimatta, ellei se ollut taitavuuteen yhdistetty, mutta yhdistys- ja vaakuuskirjassa (pyk. 4) pidätettiin korkeimmat ja etevimmät virat aatellisille (Rauhala 1915, 93). Nevanlinna toteaa, että varsinainen aatelisto on puuttunut Suomesta: se on ollut vain yksi osa virkamiesluokkaa. Kun otetaan huomioon, että virkamiesluokka on ainoa yhteiskuntaluokka, jolla on ollut

aineellinen varallisuus, taloudellinen riippumattomuus ja tiedollinen sivistys ja kun säätyeduskuntaa ei 1800-luvun alkupuolella kutsuttu koolle viiteenkymmeneen vuoteen, niin ei ole ihme, että virkamiesluokalla on ollut suuri merkitys ja vaikutusvalta. Nevanlinnan mielestä "maatamme hallitsivat kokonaan virkamiehet ja virkamiessuvut." (Nevanlinna 1907, 7.)

29 Palkkauksessa vakinaisen palkkauksen periaate pääsi vähitellen 1600-luvulla voimaan ja läänityksien antaminen palkaksi lakkasi (Rauhala 1915, 94; Rytkölä 1948, 40-49). Rahapalkan merkitys muiden korvaus- ja etuisuusmuotojen kustannuksella yleistyi sitä mukaa kuin julkisten tehtävien hoito yhä enenevässä määrin uskottiin niitä ammattimaisesti suorittaville henkilöryhmille (Rytkölä 1948, 37). Suomessa tämä tapahtui varsinkin 1840-luvulta lähtien (s. 44-45). Pitkälle 1900-luvulle - ja ylempään virkakunnan osalta yhä edelleen - rahapalkka ei kuitenkaan merkitse työpalkkaa vaan eläntuoksenluontoista korvausta virkamiehen antautumisesta täydellisesti valtion palvelukseen (s. 44-49, 59-63). Tällöin "kunkin virkamiehen nauttiman palkkauksen suuruus määräytyy viime kädessä hänen hoitamansa viran yhteiskunnallisen (tämän tutkimuksen terminologian mukaan po. valtiollispoliittisen - KP) merkityksen mukaan" (s. 62). "Aikaisemmin lausuttiin vastaava ajatus siten, että virkamiehen tuli saada säädynnukainen elatus." (s. 62)

30 Viran tuottamat etuudet ja aseman vakaisuus olivat sitten toisaalta omiaan luomaan byrokratiaa: "Nuoret miehet ... vetelehtivät useita vuosia senaatin toimituskunnissa, tekemättä juuri mitään ja oppimatta juuri mitään. Ollaan tunti tai pari virastossa ja siitäkin ajasta menee osa kahvin juontiin, tupakoimiseen, juurujen kertomiseen ja politikoidimiseen. Joskus ruvetaan ajan kuluksi - painimaan. Sanalla sanoen: pääasia virantoimituksessa ei ole todellinen työ, vaan se, että virkavuodet juoksevat." (Nevanlinna 1907, 33.)

31 Absolutismi ei kuitenkaan merkitse eikä ole samaa kuin despotismi saati sitten totalitarismi. Absolutismia toisaalta sitovat lait ja erilaiset sopimukset ja toisaalta vallankäytön syvyydeltä puuttuvat monet objektiiviset edellytykset kuten tieto- ja liikenneyhteydet, riittävän laajat ja pysyvät koneistot jne. (ks. esim. Chabod 1964 ja Armstrong 1973, 277-281).

32 Näistä ajatustapojen muutoksista Leo Mechelinillä ks. Turkka 1979, 34-38.

33 Esimerkkinä tästä käynee teollisuushallituksen puolesta esitetyt perustelut (1884):... "uuden, teollisuuden ja vuoritoimen kehitystä valvovan virkakunnan perustaminen oli välttämätön" ... koska ... "teollisuusjohtokunnan puheenjohtajat ja jäsenet, nauttien vain vähäistä vuotuista palkkiota, hoitivat tchttäviään sivutoimina ja että johtokunta ei sen vuoksi kyllin tehokkaasti saattanut valvoa teollisuuden etuja" (Rauhala 1921, 313).

34 Oppikoulun ja uuden keskiluokan alkavan muodostumisprosessin yhteyksistä ks. Ruutu M. 1965, 86-87. Myös korkeakouluopiskelijoiden määrä alkoi merkittävästi nousta vuosien 1880-1900 välisenä aikana - noin kymmenen vuotta sen jälkeen, kun oppikoulujen oppilasmäärä alkoi kasvaa. Jo vuosisadan vaihteessa korkeakouluopiskelijoiden lukumäärä oli Suomessa erittäin korkea verrattuna Euroopan muihin maihin. Humanististen alojen poikkeuksellisen merkittävä osuus johtui suomalaiskansallisen liikkeen tavoitteesta - yhteiskunnan integraation ja vahvan suomalaisen kulttuurin tavoitteista. (Ks. tarkemmin Elovainio 1972, 244-251.)

Luku 3:

1 Vrt. esimerkiksi Schumpeter (1974, 269) joka myös tekee eron perinteisen ja modernin politiikan välillä. Edellistä hän kutsuu "klassiseksi teoriaksi" (piirteistä ks. s. 250-268). Modernille politiikalle taas on hänen mielestään ominaista kilpailu poliittisesta johtajuudesta (ks. s. 269-283).

2 Tämän subjektiivisuuden muodon seurauksena koko kehitys näyttäytyy pääoman tuottavana voimana: pääoman jatkuvasti luomien tarpeiden ratkaisemisena. Tämä on nähdäkseni Marxin mukaan se yleinen yhteiskunnallinen yhteys, 'objektiivinen välttämättömyys', 'yleinen intressi', jonka kautta - valtion 'olemuksen' välityksellä - virkamiehistön yhteiskunnallinen yhteys keskeisesti toteutuu. Valtion virkakoneiston varsinaisen työprosessin pääomalle alistaminen kulkee ensin kohden muodollista alistamista (työpalkan määräytyminen yleisten työvoiman uusintamiskustannusten mukaan) ja sitten vasta kohden reaalista alistamista, sitä mukaa kuin pääoman yhteiskunnallinen voima kasvaa ja valtion yhteiskunnalliset tehtävät laajenevat. Työprosessin reaalinen alistaminen toteutuu esim. työn tehokkuuden ja taloudellisuuden korostamisena: ts. myös valtiiovirkamiehistön työprosessiin sovelletaan työ- ja organisaatiotapoja, jotka on kehitetty yksityisissä yrityksissä ja tutkimuslaitoksissa työn tehokkuutta silmälläpitäen (esim. Taylorisminsoveltaminen). Lisäksi on otettava huomioon, että omistajan persoonallista kontrollia tärkeämmäksi on tullut työn tekninen alistaminen koneistumisena, automaationa jne. (Ks. Braverman 1974, 316; Lilja 1976, 40-43.)

3 Pääomasuhteen tunkeutuminen tuottamattoman työn alueelle merkitsee sitä, että myös tuottamattoman työn hinta (työpalkka) lähenee ko. työvoimayksilön välttämättömiä yhteiskunnallisia uusintamiskustannuksia. (Ks. Marx 1976, s. 293 ja 300; Marx 1969, 159 ja 410; tuottamattoman työn hintaa alentavista tekijöistä ks. Marx 1976, 301.)

4 Pääomasuhteen tunkeutuminen valtioon merkitsee palkkamuotoa ajatellen mm. seuraavaa:

- Palkkatyömuodon osuus lisääntyy. Virka ei ole enää luonteeltaan yksityisoikeudellinen suhde eikä palkka ole enää suorite, palkkio tehdystä palvelusta, valtion palvelemisesta tms. vaan palkka on yhä enemmän työn hinta.
- Valtion virkamiehille maksetaan yhä enenevässä määrin palkkaa yleisten työvoiman uusintamiskustannusten mukaan. Näin ollen aiemmin vallinnut ero muihin toisilla yhteiskuntasektoreilla työskenteleviin palkkatyöläisiin näiden pienenee.
- Valtion kannalta poliittisesti merkittävistä tehtävistä ja viroista voidaan vielä maksaa ylimääräistä palkkaa, ei työn vaatiman ponnistuksen tai yksilön työvoiman uusintamiskustannusten mukaan vaan tehtävän 'käyttöarvon', poliittisen merkittävyyden pohjalta.

5 Esim. Max Horkheimerin mielestä tämä on mahdollista vain, kun toiminnan sisältö ja päämäärät suuntautuvat tulevaisuuteen ja noihin päämääriin sisältyy ja ne koetaan historiallisesti välttämättömiksi. Vain silloin toiminnassa toteutuu spontaanisuus ja yhtenäinen johtava tahto aidossa merkityksessään. Myös Max Weber käsittelee organisaation yhteisen tuotoksen ongelmaa. Hänen byrokratian ideaalituypissaan ongelma saa muodon: miten saada jokin poliittinen päätös organisaation yhteiseksi tuotokseksi, vaikka yksityiset virkailijat eivät tätä päätöstä hyväksyisikään. Tässä lienee jo eräänlaisena esioletuksena, ettei mitään täydellisen yksimielisyyden mahdollisuutta ole syytä

olettaakaan vaan erimielisyys on etukäteen oletettu todennäköinen vaihtoehto. Tältä näkökannalta ainoana reaalisena mahdollisuutena Weber pitää hierarkiaperiaatetta, subjektiivisten tekijöiden poistamista työvoimaroolista jne. Vaikka erimielisyydet voitaisiinkin näin pitää hallittavissa, yhteisen tuotoksen ongelman muodollinen puoli tulisi hoidettua, niin ongelmaksi jää edelleen muodollisen organisaation suhde päämääriin, itse johtamisen sisältöön. Esim. Mortensen käyttää tässä yhteydessä termiä "hierarkian kriisi": "The line structure is a way to secure that the principal goals can be diffused in an unbroken chain of command down through the hierarchy. However, as companies grow and as the number of 'buffer zones' of technical or other kinds of specialized knowledge increase, the more difficult it becomes for top-management to have the capital interest realized efficiently on all levels of company activities. The resulting 'crises of hierarchy', or failure of bureaucracy, is not caused by the lack of technical competency on the part of top executives, it is the problem of how to have technical problem-solving guided by the economic goals of capital." (Mortensen 1979, 154.)

6 Leninillä valtion kaksinaisluonteen ongelma tulee näkyviin mm. valtiiovallan käsitteen määrittelyssä: "Marxin mukaan valtio on luokkaherruuden elin, jonka avulla yksi luokka sortaa toista luokkaa, se on sellaisen järjestyksen luomista, joka laillistaa ja lujittaa tämän sorron hilliten luokkien yhteentörmäystä." "Järjestys on nimenomaan luokkien sovittamista" ja "konfliktin lieventäminen merkitsee sovittelua." (Lenin VT 3, 147.) Myös "proletariaatti tarvitsee valtiovaltaa ... sekä tukahduttaakseen ... että johtaaakseen" ... (s. 161.) (Alleviivaukset - KP.) Valtio valtiovaltana on Leninin näkemyksen mukaan hallitsevan luokan valtaa muihin luokkiin nähden, luokkaherruuden elin. Herruus kuitenkin edellyttää, että vallankäyttö ja valtiokin sen mukana on myös "sorron" lisäksi "järjestystä" ja "sovittelua". Valtiolla on herruudenkin elimenä siis kaksinaisluonne: sekä pakko että se tarkoitus mikä tekee hallitsevasta luokasta hallitsevan eli valtion viime kätinen tuotannollinen tehtävä, hallitsevan luokan johtajuuden toteuttaminen koko yhteiskunnan mitassa. "Kysymys on (ja marxilaisuuden kannalta katsoen voi olla) vain siitä, että suhtautumatta poliittisesti oikealla tavalla asiaan kyseessä oleva luokka ei voi säilyttää valtaansa eikä siis ratkaista myöskään tuotannollista tehtävänsä." (Lenin KT 32, 68.)

7 Abstraktin rationalismin eli utopistisen asenteen merkityksestä politiikan eettis-poliittiselle ulottuvuudelle ks. Gramsci 1973, 194-195, 398 ja 405.

8 Esim. Lenin määrittelee byrokratian virkamieskunnaksi, jolle kuuluu valtiiovallan elimenä erityinen valtiollis-poliittinen päällikkyyks: ..."virkamiehistö, byrokratia hallintoalalle spesialisoituneena erikoisena henkilökerroksena, jolla on etuoikeutettu asema kansan suhteen" (Lenin KT 2, 312; ks. myös VT 3, 34 ja 230). Nimenomaan valtiiovallan koneistona valtiokoneisto kohoaa 'julkisena valtana' yhteiskunnan yläpuolelle, siitä erillään olevana ja yhteiskunnallisten ristiriitojen kärjistymisen myötä yhteiskunnasta yhä enemmän vieraantuvana mahtina. (Valtiiovallan ja -koneiston käsitteiden erottelusta ja erottelun metodologisesta merkityksestä ks. Poulantzas 1976, 99-104, 116, 303, 326 ja 331.) Valtion vieraantuminen yhteiskunnasta olennoituikin yhä enemmän kasvavassa 'julkisessa vallassa' ja sen mahdissa (Lenin VT 3, 147). Sillä "julkinen valta vahvistuu sitä mukaa kuin valtion sisäiset luokkaristiriidat kärjistyvät ja sitä mukaa kuin toisiinsa rajautuvat valtiot laajenevat ja niiden väestö kasvaa. Vilkaiskaapa vaikka nykyiseen Eurooppaan, missä luokkataistelu ja valloituskilpailu ovat paisuttaneet

julkisen vallan mahtia niin, että se uhkaa niellä koko yhteiskunnan ja jopa valtionkin." (VT 3, 149, ks. myös s. 166.) Vahvistuva julkinen mahti, valtiokoneiston toimintamahdollisuuksien ja vallan kasvun myötä, ei uhkaa vain yhteiskuntaa tukahduttaen sen kaiken itsenäisen toiminnan vaan myös itse valtiovaltaa asettuen itse tälle paikalle (VT 3, 150).

9 Nämä poliittiset kirjoitukset ajoittuvat seuraavasti:

Engels, F. (1958 a) Johdanto. Marx, K. Luokkataistelut Ranskassa vuosina 1848-1850. (1895)

Engels, F. (1958 b) Asuntokysymyksestä. (1872-1873)

Engels, F. (1958 c) Auktoriteetista. (1872)

Engels, F. (1958 d) Alkulause teokseen Marx, K. Saksan talonpoikaissota. (1874)

Engels, F. (1958 e) Johdanto. Marx, K. Kansalaissota Ranskassa. (1891)

Marx, K. (1958 a) Kansalaissota Ranskassa (1871)

Marx, K. (1958 b) Louis Bonaparten Brumairekuun kahdeksastoista. (1852)

Marx, K. (1958 c) Luokkataistelut Ranskassa vuosina 1848-1850. (1850)

Marx, K. (1959) Gothan ohjelman arvostelua. (Kirjoitettu 1875, ilmestynyt ensimmäisen kerran 1891)

10 Pääomasta yhteiskunnallisena mahtina Marx totesi: "Olemme nähneet, että pääoman kasvava kasautuminen sisältää sen kasvavan keskittymisen. Näin kasvava pääoman valta, kapitalistissa henkilöityvä yhteiskunnallisten tuotanto-ehdojen itsenäistyminen verrattuna todellisiin tuottajiin. Pääoma osoittautuu yhä enemmän yhteiskunnalliseksi mahdiksi, jonka toimitsija kapitalisti on ja joka ei enää ole missään mahdollisissa suhteissa siihen, mitä erillisen yksilön työ voi luoda. Se ilmenee vieraantuneena, itsenäistyneenä yhteiskunnallisena mahtina, joka asettuu yhteiskuntaa vastaan esineenä ja kapitalistin tämän esineen välityksellä saamana mahtina. Ristiriita pääomasta kehkeytyvän yleisen yhteiskunnallisen mahdin, sekä erillisten kapitalistien yhteiskunnallisiin tuotanto-ehdoin saaman yksityisen vallan välillä kehittyä yhä räikeämmäksi ja edellyttää tämän suhteen häviämistä, koska se edellyttää samalla tuotanto-ehdojen muuttumista yleisiksi, yhteisiksi, yhteiskunnalliseksi tuotantoehdoiksi." (1976, 266.) Pääoman kasvava kasautuminen ja keskittyminen merkitsevät objektiivisesti, esineellisesti pääoman yhteiskunnallisen mahdin, pääoman vallan lisääntymistä yleisenä yhteiskunnallisena mahtina. Tämän asian toinen puoli on siinä, että yksityinen kapitalistikin on vain tämän esineellistyneen yhteiskunnallisen mahdin toimitsija: kapitalisti ei itse tietoisesti ohjaa omaa eikä myöskään yhteiskunnan toimintaa. Kapitalisti toimitsijan ominaisuudessa on kapitalismin pakkolakien alainen (lisäarvon kasvattamisen ehdot) - suorastaan vanki ainakin niin kauan kuin hän haluaa toimia kapitalistina. Pääoma voi siis toimia yleisenä yhteiskunnallisena mahtina ennen kaikkea kokonaispääoman muodossa, ja tässä muodossa pääoma alkaa myös tajuta itsensä yhteiskunnallisena voimana. (Ks. s. 198 ja 200.)

11 Kyse on luokkasuhteiden tasapainotilanteesta. Siitä, että porvaristo pelkää proletariaattia eikä uskalla toimia, proletariaatti taas on kyvytön. Kysymys ei siis ole luokkien välisestä yhtäläisestä voimasuhteesta vaan tietynlaisesta suhteiden tasapainotilanteesta, jota ei uskalleta tai kyetä (vastapuoli kykenee estämään tai mitätöimään tällaiset toimenpiteet) liikuttamaan puoleen tai toiseen. Bonapartistisessa tilanteessa porvaristo oli siis luokkana (ei pääoma yhteiskunnallisena mahtina) menettänyt kykynsä hallita poliittisesti kansaa. Kyse on niinmuodoin erityisesti porvariston ja työväenluokan luokkasuhteiden tasapainotilanteesta luokkina. Esim. Wesolowski tulkitsee luokkien välistä tasapainoa siten, että sillä voidaan

tarkoittaa joko poliittisten voimien tai tilapäisten poliittisten etujen tasapainoa. Poliittisten voimien tasapainolla hän tarkoittaa tilannetta, jossa kummallakin osapuolella on tiettyä potentiaalista voimaa ja toisaalta asemia estää järjestelyt, jotka koituisivat vahingoksi omalle asemalle. Seurauksena on olemassaolevan tilanteen vaikea muuttuminen. Näin ymmärrettynä tasapainotilanne voi vallita myös poliittisten voimien välillä, jotka eivät ole voimiltaan tasavahvoja. Bonapartismissa on ilmeisesti kysymys tämänkaltaisesta luokkasuhteiden tasapainotilanteesta. Tilapäisten poliittisten etujen tasapainolla Wesolowski tarkoittaa tilannetta, jossa edut joko toteutetaan tasavertaisesti tai molempien luokkien etuja toteutetaan muttei tasavertaisesti. (Ks. Wesolowski 1979, 44-46.)

12 "Jos kaksi voimaa vaikuttaa yhtäläisesti vastakkaisiin suuntiin, ne kumoavat toisensa eivätkä vaikuta lainkaan ulospäin, ja ilmiöt, jotka tahtuvat näissä oloissa, täytyy selittää muutoin kuin näiden molempien voimien vaikutuksella." (Marx 1976, 193.)

13 Byrokratian käsitteen kytkeytymisestä Marxilla modernin valtion analyysissä erityiseen henkilökerrokseen, joka ei ole luokka vaan luokan osa, sosiaalinen kerrostuma ks. esim. Hegedüs 1969, 239; Draper 1977 Book II, 488-491, 495-497 ja 504. Byrokratiasta "sosiaalisena kategoriana" ks. Poulantzas 1976, 84, 334-336, 346-348 ja Poulantzas 1978, 143 ja 231-232.

14 Toinen usein esitetty ratkaisuvaihtoehto on vahva karismaattinen poliittinen johtajuus. Tästä tarkemmin jäljempänä.

15 Esim. Bottomore (1971, 17) käyttää Michelsin ja Weberin yhteydessä termiä "'realistic science'". Michelsin merkityksestä realismin näkökulmasta ks. myös Adorno 1950, 418.

16 Michelsin teos Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie ilmestyi 1911.

17 Poliitiikan parlamentaaristumisesta seuraava määrän määräävyyden periaatteen vakiintuminen tuo mukanaan tilastojen ja tilastollisten lakien ongelman. Ongelmana ei ole niinkään niiden käyttö vaan se, kuinka paljon politiikka voi perustua tilastoihin (esim. strategian ja taktiikan muutokset haastattelututkimuksen palautteita myötäillen) ja miten tilastollisen suurten lukujen lain käsite suhtautuu politiikan käsitteeseen. Esim. Gramscin näkökannan mukaan tilastollisia lakeja voidaan käyttää politiikan tieteessä ja taidossa vain niin kauan kuin väestön suuret massat pysyvät passiivisina (Gramsci 1973, 428). Näiden lakien paikkansapitävyys on osoitus siitä, etteivät massat, kansa ole aktiivisesti osallistunut (muuten kuin passiivisesti seuraamalla ja/tai äänestämällä vaaleissa) poliittiseen toimintaan. Poliitiikka aktiivisena historian luomisena merkitsee Gramscin mielestä tilastollisen lain rikkomista. Tilastolliset suurten lukujen lait menettävät merkityksensä, kun suuret massat alkavat toimia: itseasiassa massojen poliittisen toiminnan tehtävä onkin kumota tilastolliset lait. Tilastolliset lait eivät merkitse politiikassa vain virhettä teoriassa, tieteessä vaan, mikä vielä kohtalokkaampaa, tilastollisten lakien noudattamisesta seuraa käytännöllinen virhe toiminnassa, kun näitä lakeja käytetään tulevan toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Tilastolliset lait esittävät nykyisyyden ja tulevaisuuden luonnonlain kaltaisena kehitysvälttämättömyytenä, jossa järkevä toiminta asettuu rationaalisen sopeutumisen eikä muuttamisen perspektiivistä. Poliitiikan aktiivisena historian luomisena tulisi kuitenkin merkitä naturalistisen spontaanisuuden korvautumista inhimillisellä tietoi-

suudella. (Ks. Gramsci 1973, 429; vrt. Arendt 1958, 42-44).

18 "Tämä hallitseva koneisto, joka kontrolloi ja manipuloi puolueen jäseniä, ei missään ilmene niin selvästi kuin siinä puolueaktiivisyys, jonka koneisto kirjaimellisesti katsoen luo itseään varten: elävä kokopäivätoimitsija, joka on kovalla kädellä kiinnitetty puolueeseen, kädellä, joka vaatii ehdotonta antautumista leivän vastikkeeksi. Eläminen alemmissa toimitsijaportaisissa, joissa ei ole ylemmän vallan etuja, ei ole mahdollista muuten kuin siten, että tällainen henkilö kaikin voimin muuntaa puolueen kyvyttömyyden ymmärtää, pyhäksi järjeksi." (Althusser 1979, 31-32.)

19 Tähän sisältyy Max Weberin moderni ja erittäin tärkeä ajatus siitä, että tavallisina ihmisinä, meidän jokapäiväisessä elämäntilanteessamme, meitä hallitsevat valtiollis-poliittisesti virkamiehet. Kansalaisina, osallistuessamme politiikkaan, meitä voivat sitten kenties 'hallita' manipulaatiivisen vakuuttelun kautta poliitikot. Nykyilmisen jokapäiväinen hallitseminen ei ole niinkään politiikkaa kuin hallintoa.

20 Tämä näkemys tulee kuvaavasti esiin myös Weberin 'individualistisessa' tieteen metodissa. Toteaahan hän, ettei 'individualistinen' metodi suinkaan tarkoita individualistista arvojen järjestelmää. 'Individualistisessa' metodissa sosiaalisia tekoja ei pyritä palauttamaan subjektiivisiin arvostuksiin vaan todellinen empiirinen sosiologinen tutkimus alkaa Weberin mielestä vasta, kun kysytään, mitkä motiivit saavat ihmiset käyttäytymään tietyllä tavalla. (Weber 1968, 107.)

21 Otettaessa huomioon muodollisen rationaalisuuden historiallis-materiaaliset edellytykset, voidaan havaita, että näiden edellytystensä kautta muodollinen rationaalisuus ei ole 'yhteiskunnallisilta kytkennöiltään' arvovaapa rationaalisuutta. 'Yhteiskunnallisten kytkentöjen' tulkinnassa Marcusen tulkinta on kaikkein 'tiukin'. Hänhän lähtee siitä, että formaali rationaalisuus merkitsee samaa kuin pääoman rationaalisuus. Näin ollen formaali rationaalisuus on viime kädessä myös herruuskysymys: formaali rationaalisuus on oman sisäisen logiikkansa kautta alistettu toiselle rationaalisuudelle, herruuden rationaalisuudelle. Järjen käyttöä, jossa rationaalisuutta arvioidaan pelkästään määrällisyyden näkökulmasta ja kaikki muu suljetaan järjen käytön ja rationaalisuuden ulkopuolelle, Marcuse kutsuu tekniseksi järjeksi. Tekninen järki joutuu sen kautta, ettei se aseta tietoisesti järjen käytön kohteeksi materiaalisia edellytyksiään ja sitä kautta historiallista luonnetaan herruuden tiedottomaksi välikappaleeksi. (Ks. Marcuse 1968a.) Marcusen Weber-tulkintaa on pidetty ylitulkintana siinä mielessä, että Weberin ideaalittyyppiset käsitteet pyrkivät olemaan tietyllä tapaa epähistoriallisia: käsitteen suhde materiaaliin edellytyksiinsä on satunnainen. Vaikka muodollisen rationaalisuuden toteutumisella on selvästi ilmaistut historialliset ehtonsa, ei tämä Weberin käsityksen mukaan merkitse sitä, että kyse olisi pelkästään tai puhtaasti pääoman rationaalisuudesta (vrt. Weberin sosialismikritiikki, jossa hän kritisoi myös sosialismin saman rationaalisuuden näkökulmasta). Kyse on ennen kaikkea kvantitatiiviseen laskentaan perustuvasta toimintaorientaation muodosta, joka on kyllä erityisen leimallista modernille pitkälle teollistuneelle länsimaiselle kapitalismille mutta ei sen välttämätön tuote. (Ks. esim. Mommsen 1974, 67-68; Gronow 1978, 27.) Mommsen perustelee tulkintaansa mm. seuraavalla Weber-sitaatilla: "The fact that the maximum of formal rationality in capital accounting is possible only provided that the workers are subjected to domination by the entrepreneurs is a further specific case of the substantive (materiale) irrationality of

the (capitalist) economic system." (Mommson 1974, 68.) Gronow toteaa, että Marcusen ylitulkinta on ymmärrettävissä itse Weberin käsitejärjestelmän ristiriitaisuuksista. "Weberin oman sosiologisen kategoriasysteemin sisällä piilevät ristiriidat. Nämä ristiriidat ilmenevät siten, että Weber joutuu modernia länsimaista kapitalismia tarkastellessaan ottamaan annettuina yhteiskunnallis-historiallisina tosiasioina sekä rahan, markkinat että voiton ja voittoa tuottavan yrityksen. Näitä ei voida ymmärtää taloudellisen toiminnan käsitteestä käsin, vaan päinvastoin taloudellisen toiminnan eräät keskeiset muodot voidaan ymmärtää vain näiden yhteiskunnallisten 'Gebildien' toiminnasta ja toiminnan 'mielestä' käsin ja määritellä niiden avulla." (1978, 80.)

21 Tätä objektivoitumista mm. Marcuse pitää itseasiassa kriittisenä käsitteenä, joka osoittaa kapitalismiin sisältyvän epäinhimillistymisen. Marcusen mielestä Weberin formaali rationaalisuus on ... "the real definition of reality" (Marcuse 1968a, 203). Marcuse tulkitsee Weberin järjen käsitettä määrän järkenä laadun kustannuksella. Pelkkänä määränä järki on teknistä järkeä (technical reason) (s. 205). Marcuse siis ajattelee, että Weber on oikeassa esittäessään "kapitalismin järjen" - ja vielä laajemmin teollisen yhteiskunnan järjen - teknisenä järkenä, määrän määräävyytenä. Muodollinen ja määrällinen rationaalisuus abstrahoi kaikista erityisistä laaduista; huippuna pelkkä tase toiminnan orientaationa. Tämä osoittaa kapitalismin epäinhimillisyyden ja se ilmenee paitsi työprosessin alistaisuutena pääoman kurille myös siinä, että tuotannon päämääränä eivät ole ihmisen tarpeet vaan pääoman arvonlisäys. 'Tilanne' (esim. massatuotanto, luonnon mielivaltainen turmeleminen jne.) on kuitenkin johtanut siihen, että Weberin oikein kuvaama tekninen järki, erityisesti muodollisen rationaalisuuden merkityksessä, muuttuu järjettömyydeksi, irrationaalisuudeksi. Weberin kapitalistisen rationaalisuuden arvovapaa käsite tulee kriittiseksi käsitteeksi, reifikaation kriittikiksi (s. 207-208). Marcusen mielestä on tullut selväksi, miten tekninen järki johtaa ristiriitaan itsensä kanssa. Tekninen järki osoittautuikin järjettömyydeksi. Weberin arvovapaa muodollisen rationaalisuuden käsite törmää tässä Marcusen mielestä omiin sisäisiin historiallisiin rajoihinsa: "järki" ja "rationaalisuus" osoittautuvat historiallisesti rajatuksi kapitalismin tietyn vaiheen rationaalisuudeksi.

23 Taloudessa tämä näkyy erityisesti yrittäjäideologian ja kapitalistisen yrittäjän ideaalityypin merkityksen vähenemisenä. Näitä tendenssejä voimistavat edelleen yksityisen yrityksen byrokratisoituminen, yritysten koon kasvaminen, osakeyhtiöt jne. Seurauksena on yrittäjän ideaalityypin korvautuminen managerilla eli yrittäjän, omistajan ja pääoman kannalta tarkasteltuna virkamiehellä. (Tällaisen näkemyksen ennakoivasta tulkinnasta ks. Marx 1976, 383-385; tällaisesta kehityksestä USA:ssa ks. Bendix 1963, 226-236; ja yleisemmin Schumpeter 1974, 131-163.)

24 Tässä Weberin hahmottamassa arvoihin sitoutuvassa subjektiivisessa politiikassa on nähdäkseen havaittavissa ainakin kaksi keskeistä aspektia. Ensimmäkin Weberin ajattelu heijastaa ilmeisesti 1800-luvun loppupuolelle ajoittuvaa muutosta jossa erityisen arvojen maailman syntyminen mahdollistuu niiden eriytyessä asioiden maailmasta. Arvojen maailmassa arvot voivat saada oman itsenäisen asioiden maailmasta erillisen olemassaolonsa: arvot itsenäistyvät. Toiseksi Weber on ehkä oikeassa siinä, että moderni valtio laajana ja hajanaisena instituutiona ei enää nykypäivänä kykene toimimaan Hegelin toivomana eettisenä valtiona, arvojen luoja ja johtajana. Arvot on nyt siksi luotava jossakin muualla joustavamman ja yhtenäisemmän subjektin toimesta (ks. myös Crozier 1964, 288-289).

25 Keskustelua tästä ks. myös Gouldner 1950, 134-139; Veblen 1966, 15-29; Riesman ym. 1964, 208-218.

26 Weberin ja Michelsin ystävyyden luonteesta ks. Mommsen 1981. Asiakysymyksissä Mommsen korostaa Michelsin ja Weberin käsitysten samankaltaisuutta erityisesti seuraavissa kysymyksissä: Saksan sosiaalidemokraattisen puolueen tila 1906-1907 jälkeen, heidän näkemyksensä byrokratisoitumisen vaikutuksista demokratiaan ja politiikan tekemiseen moderneissa puolueissa ja heidän käsityksensä johtajien roolista ja johtajuuden perustasta massapuolueiden uudessa tilanteessa. (Mommsen 1981, 105.)

27 Todettaessa poliittisten puolueiden olevan parlamentaarisessa politiikassa 'politiikan subjekteja' joudutaan samalla toteamaan, että kaikki (parlamentaariset) puolueet ovat itseasiassa asemansa ja parlamentaaristen pyrkimystensä kautta väistämättä etujoukkoja tai ne pyrkivät sellaisiksi. Weberin puolueanalyysin eräs keskeinen ongelma on kartoittaa puolueiden esteitä ja mahdollisuuksia toimia tällaisina etujoukkoina.

28 Weber käyttää tässä byrokratia-käsitettä neutraalissa tiettyä organisaatiomuotoa kuvaavassa merkityksessä. (Ks. lukua 3.4.3.)

29 Kun politiikka lähenee puhdasta kilpailua ja puolueiden keskeiseksi kansalaistehtäväksi jää 'vaalikarjan paimentaminen' (ehdokasasettelu ja äänestäjien mobilisointi puolueiden taakse), niin tämän kehitysmahdollisuuden eräänlaista huipentumaa merkitsee politiikan lähentyminen kulttuuriteollisuutta Max Horkheimerin ja Theodor Adornon esittämässä merkityksessä. "The ruthless unity in the culture industry is evidence of what will happen in politics." (Horkheimer & Adorno 1973, 123.) Tässä politiikan muodossa äänestäjät vajoavat politiikan kuluttajan rooliin politiikan ammattilaisten toimiessa kuluttajien manipuloijina. Kyseessä olevaa asetelmaa Horkheimer ja Adorno kuvaavat seuraavasti:

"The public is catered for with a hierarchical range of massproduced products of varying quality, thus advancing the rule of complete quantification." "Something is provided for all so that none may escape" ...

"Consumers appear as statistics on research organization charts, and are divided by income groups into red, green, and blue areas; the technique is that used for any type of propaganda." (s. 123.)

Politiikka kulttuuriteollisuuden muotona lähenee viihdettä, jossa tuotteen passiivinen seuraaminen korvaa pyrkimyksen aktiiviseen vaikuttamiseen (s. 136-137). "The liberation which amusement promises is freedom from thought and from negation." (s. 144.) Ei voi kiistää, etteivätkö politiikan viihhteelliset elementit olisi voimakkaasti lisääntyneet myös viime vuosikymmenien Suomessa. Tämä tulee ilmi erityisesti kahdessa politiikan harjoittamisen muodossa: politiikan menestyksekkäs tarjonta ilman viihdettä on yhä vaikeampaa, ja toisaalta itse politiikka ilmenee yhä useammin viihteenä (esimerkiksi suuri vaalikeskustelu ja vaalivalvojaiset, joissa vaalien luonne kilpailuna korostuu voimakkaasti).

30 Beetham kiinnittää huomiota siihen, että virkamiesten suorittamassa hallinnossa on Weberillä itseasiassa kaksi tasoa. Virkamiesten suorittama hallinto voi tarkoittaa toimintaa, joka suuntautuu ihmisiin heidän jokapäiväisessä elämäkäytännössään. Tätä Weber kutsuu "Herrschaft der Bürokratie" tai "Herrschaft des Beamtentum". Toisaalta Weber käyttää termiä "Beamtenherrschaft", jolla hän haluaa kuvata byrokratian asemaa ja merkitystä valtiossa. (1974, 75-76.) Ihmisten hallitsemisessa heidän jokapäiväisessä elämäkäytännössään byrokratia on eittämättä tehokkaampi ja toimi-

vampi vallan väline kuin esimerkiksi parlamentti. Mutta mitä sitten on byrokratian valta? Weberin vastaus oli, että se on toisaalta tiedon valtaa ja toisaalta lain sille suomaan valtaa toimia. Tämä on kuitenkin selitystä vain politiikan 'suhteellisen itsenäisessä sfäärissä'. Byrokratian ja yhteiskunnan suhdetta ei ole tässä asetettu ollenkaan. Voi kai sanoa, ettei ole edes katsottu tarpeelliseksi, koska itse byrokratian sisäisestä toiminnasta pyritään Weberin byrokratian ideaaliryppäissä tekemään mahdollisimman vähän yhteiskunnallisia kytkentöjä sisältävää toimintaa (subjektiivisuuden, aatteiden ja ihanteiden kitkeminen pois). Yhteiskunnallinen kytkentä toteutuisi rationaalisessa tapauksessa ainoastaan organisaation poliittisen huipun kautta (tästä tarkemmin jäljempänä).

31 Byrokratiassa on Weberin mielestä ihannetapauksessa kyse epäpoliittisen koneiston toiminnasta. Tämän tulisi näkyä myös virkamiehen ja poliitikon roolien erilaisuudessa. "Puolueiden yläpuolella oleminen - itseasiassa valtataistelusta pidättäytyminen - on virkamiehen rooli, kun taas tämä kamppailu henkilökohtaisesta vallasta ja sen mukanaan tuomasta henkilökohtaisesta vastuusta on sekä poliitikon että yrittäjän sydänveri." (Weber 1968, 1404, ks. myös s. 1417.)

32 Tässäkin on nähtävissä, miten Weber samaisti puolueisiin liittyvässä politiikan teoriassa vallan ja valta-aseman niin, että modernissa poliitikassa puolueiden pyrkimys valtaan merkitsee samaa kuin puolueiden saavuttamat valta-asetat. ... "Jokainen puolue pyrkii valtaan ja tämä merkitsee osuutta hallintoon ja lisäksi virkojen täyttämiseen." (Weber 1968, 1409.) Legaalisuuteen perustuvassa legitimiudessa valta on siis valta-aseman mukanaantuma legitimi auktoriteetti toteuttaa omia pyrkimyksiä. Tulkintaa poliittisen toiminnan samaistumisesta valtaan ks. myös Arendt 1967, 135-139. Olennessa seikka tässä kehityksessä on Arendtin mielestä se, kun ... "power became the essence of political action and the center of political thought when it was separated from the political community which it should serve" (s. 138).

33 Kansanäänestyksellä päätetty johtajuus mahdollistaa tietyllä tapaa persoonallisemman ja välittömämmän suhteen kansakuntaan kuin esim. parlamentin ja parlamenttiedustajien valinta, koska nämä kuitenkin aina edustavat vähemmistöjä, vain pientä osaa kansakunnasta. Tämän ilmiön tunnisti jo Marx aikoinaan Bonaparten yhteydessä: "Valittu kansalliskokous on metafyyssissä, jota vastoin valittu presidentti on persoonallisessa suhteessa kansakuntaan." (Marx 1958b, 214.) Persoonallinen suhde tekee karismaattisen toiminnan mahdolliseksi, metafyyssinen suhde taas mahdollistaa erkaantumisen ja siten ammatillistumisen.

34 Weber yleistää tässä erästä jo Michelsin toteamaa demokraattisen prosessin luonnetta koskevaa väittämää. Michels totesi (1968, 216): "Demokraattisen organisaation johtaja on valintansa demokraattisuuden seurauksena oikeutetumpi kuin aristokratian syntyperän pohjalta nimetty johtaja pitämään itseään kollektiivisen tahdon emanaationa ja sen tähden vaatimaan kuuliaisuutta ja hänen persoonalliseen tahtoonsa alistumista."

35 "Ratkaisevaa on se, että kansallisen johtajuuden tehtäviin vain sellaiset ovat kelvollisia, jotka on valikoitu poliittisessa kamppailussa, koska kaiken politiikan olemuksena on kamppailu." (Weber 1968, 1450.) "Aktiivinen massademokratisoituminen merkitsee sitä, että poliittista johtajaa ei enää julisteta ehdokkaaksi siltä pohjalta, että hänet on koeteltu arvoistensa

piirissä tullen sitten johtajaksi parlamentaaristen taitojensa tuloksena vaan, että hän saavuttaa massademagogian keinoin massan uskon ja luottamuksen itseensä ja valtaansa." (s. 1451.) ... "Poliittisesti passiivinen 'massa' ei tuota johtajaa keskuudestaan vaan poliittinen johtaja rekrytoi seuraajansa ja voittaa massan 'demagogialla'." (s. 1457.)

36 Tällä tarkoitan myös sitä, että käsittääkseni poliitikon karisman merkitys modernissa parlamentaarisessa politiikassa ulottuu varsinaista johtajuutta 'pidemmälle'. Nimittäin yksityisen ihmisen 'siirtyminen' yksityisestä poliittiseen edellyttää käsitteitä, jotka tekevät tämän mahdolliseksi. Perinteisesti tällaisia käsitteitä ovat olleet luokka, kapitalistit, kommunistit jne. Näiden menettäessä 'käsitteellistävää' (ideologisoivaa) merkitystään tilalle astuu karisma. Robert E. Lane ymmärtääkseni viittaa juuri tähän todetessaan, että "the magic of a leader, his charisma, is the most potent of all attractions into politics" ... (1962, 458).

37 Mm. Murray Edelman korostaa kielen merkitystä vielä voimakkaammin toteamalla kielen olevan jopa olennainen osa itse poliittista tapahtumaa: ... "not simply an instrument for describing events but itself a part of events, shaping their meaning". (1977, 4.). Poliitiikka demagogiana sisältää myös mahdollisuuden, jossa tärkeämpää on se, mitä ja miten sanotaan kuin se, mitä itseasiassa tehdään. Ts. totuuden käsite saattaa korvautua uskottavuudella. (Ks. tästä tarkemmin Lasch 1980, 74.) Myös esim. Esko Koivusalo kiinnittää huomiota demokratian ja julkisen kielenkäytön väliseen suhteeseen, sillä "käydäänhän taistelua yhteiskunnallisesta vallasta sanoin" (Koivusalo 1980, 20-21). Eräs julkiseen kielenkäyttöön yhä keskeisemmin vaikuttava tekijä on Koivusalon mielestä markkinakoneisto (sen lisäksi että itse puoluepoliittinen järjestelmä muistuttaa yhä enemmän markkinakoneistoa). Markkinakoneiston keskeisenä innovaatiomuotona on "myyvä nimitys". "Tällaista etsiessään ja tavaraa tarjotessaan markkinoija käyttää täysinmittaaisesti hyväkseen vallitsevaa semanttista vapautta, joka on olennainen osa meikälaista demokratiaa - tärkeä paitsi tavarann myyminen aatteiden kauppiamiehille." (Koivusalo 1980, 20; ks. myös Rontu 1976, 142-145.) Ernst Cassirer puhuu moderneista poliittisista myyteistä, joiden tekniikassa kielellä ja sanojen käytöllä on aivan erityinen merkitys. Ensinnäkin moderni poliittinen myytti on usein personifioitu kollektiivinen toive (Cassirer 1950, 280). Tällainen politiikan uusmyyttisyys tuottaa muassaan uuden näkemyksen modernista poliittisesta johtajuudesta: kun toiveet tarpeiden täyttymisestä muilla keinoin on menetetty turvaudutaan individualistiseen johtajuuteen. Modernin poliitikon on tämän mallin mukaisesti käytäytävä sekä homo maguksena että homo faberina (s. 281-282). "He is the priest of a new, entirely irrational and mysterious religion." (s. 282.) Mutta 'uskonnon' propagointi tapahtuu sitten ammattitaidolla tekniikkaa hyväksikäyttäen. Mitään ei jätetä sattuman varaan. Keskeinen merkitys tässä tekniikassa on kielellä ja sanojen käytöllä: "The magic word takes precedence of the semantic word." (s. 283.) Murray Edelman kuvaa politiikan kielen myyttisyyttä seuraavasti: "The successful politician is likely to employ particular linguistic devices to reinforce the myth, and especially to reinforce a popular belief in his ability to cope successfully with the exigencies of political life." (1981, 80.)

38 Myös mm. Hegel kiinnitti huomiota suurten yksilöiden merkitykseen historiassa: "Kehittynyt henki on näet kaikkien yksilöiden sisäinen sielu, mutta se on tiedostamaton sisäistyneisyys, josta suuret miehet ovat saaneet heidät tietoisiksi. Sen tähden toiset seuraavat näitä sielunjohtajia,

sillä he tuntevat näissä oman sisäisen henkensä vastustamattoman voiman, hengen, joka astuu heitä vastaan." "He ovat suuria ihmisiä juuri siksi, että he ovat tahtoneet ja toteuttaneet jotakin suurta eivätkä suinkaan jotakin kuviteltua, luuloteltua, vaan oikeaa ja välttämätöntä." (Hegel 1978, 36-37.) Hegelillä suurmiehet ovat hengen välikappaleita. Weberillä he edustavat itseään, omaa subjektiivista kutsumustaan ja heidän menestymisensä riippuu demagogiasta - ei päämääristä vaan 'tekniikasta'. Mitä tulee karismaattisen johdon historialliseen 'tilaukseen' esim. Gramsci tulkitsee karisman merkityksen modernissa poliittisessa järjestelmässä siten, että karismaattista johtoa tarvitaan vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Myös Weber korostaa poikkeuksellisten olosuhteiden merkitystä (ks. 1968, 1132.)

39 "Weber stated quite bluntly that the people at large are, in fact, incapable of judging the political issues at stake on their real merits. They follow those political leaders who put the issue in the most convincing manner." (Mommsen 1974, 88.)

40 Mommsen toteaa Weberin ajattelun tästä puolesta (1981, 112-113): "It is the plebiscitarian appeal to the masses which makes the great party leader. And it is essentially the personal charisma which accounts for his success whilst the material issues are strictly secondary." "This is to say that Weber coolly stated that parliamentary strife and party agitation were increasingly taking on emotional features, while the real issues were left for the leaders to decide."

41 Samalla lailla kuin modernissa politiikassa korostuvat subjektiivisuuden ja arvojen merkitys politiikan kohteena ja välineenä, niin vastaavat ilmiöt tulevat 1900-luvun alkuvuosikymmeninä myös hallintoteoreettisen tutkimuksen keskiöön. Hallintoteoriassa tämä löytö on luettu erityisesti Elton Mayon ansioksi (ks. tästä Bendix 1963, 308-327). Mayon 'ideologia' tähtäsi nimenomaan motivoimisen tehostamiseen. Mayo tuli tutkimustensa tuloksena siihen johtopäätökseen, että johtaminen ilman asianomaisen tuottajaryhmän suostumusta on tehotonta. Suostumuksen (legitimiteetin) hankkimisen kannalta konkreettisia muutoksia (työhuoneen valaistus, tauot jne.) tärkeämpiä olivat tunnetasolla toteutetut uudistukset (yhteistyön organisointi vapaalta pohjalta, tunne työn tärkeydestä ja välttämättömyydestä jne.) Mayon mielestä auktoriteetti on tehoton ilman "spontaania yhteistoimintaa". (Ks. Mayo 1945, 40-44, 112, 120-122.)

42 Tästä on tärkeitä seurauksia ajateltaessa politiikan yhteiskunnallisia vaikutuksia: mitä mahdollisuuksia ja miten toimien politiikka voi vaikuttaa perustavanlaatuisiin yhteiskunnallisiin prosesseihin. Esim. Antonio Gramsci totesi politiikan tieteen ja taidon yleisistä perusperiaatteista seuraavasti (1973, 109): "Neither Proudhon nor Mazzini understood the necessity for each member of a dialectical opposition to seek to be itself totally and throw into the struggle all the political and moral 'resources' it possesses, since only on that way can it achieve a genuine dialectical 'transcendence' of its opponent." Hallitseva puoli - ne, joiden hyväksi voimassaolevat rationaaliteettimuodot toimivat - ei tällaista teoriaa ja käytäntöä välttämättä tarvitse, koska olemassaolevat yhteiskunnalliset lait ja välttämättömyydet toimivat 'luonnostaan' sen puolesta ja eduksi. Siellä missä tämä ei 'luonnostaan' onnistu riittävän tehokkaasti tai legitimiä, tarvitaan valtion puuttumista asioihin, minkä seurauksena taas valtioprosessin merkitys kasvaa yhteiskuntaprosessissa. Yhteiskunnallisten suhteiden objektiivinen määrätymäinen ja toisaalta politiikka arkielämästä irrallaan olevana subjektiivisen tahdon asiana saattavat johtaa siihen, että politiikka yhä enemmän

irtautuu yhteiskuntaa järjestävästä vaikutuksesta pelkäsi ihmisten käskemiseksi. Näinhän on jo osittain tapahtunutkin ammattipoliitikon roolissa. Weberillä ammattipoliitikko ammatin osaamisen merkityksessä ei viittaa enää asioiden hallitsemiseen 'aidon' yhteiskunnallisen johtajuuden merkityksessä vaan modernin politiikan kehittämän poliitikon roolin (politiikka vakuutteluna kielen välityksellä) vaatimusten mukaiseen toimintaan, tällaiseen osaaamiseen. Ammattipoliitikko ei ole niinkään asioiden järjestäjä yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijan merkityksessä kuin ihmisten hallitsija erityisellä poliittisen toiminnan alueella. (Ks. myös Mommsen 1981, 108.) Yleisemmällä tasolla vastaavanlaisen tendenssin toteaa C.W. Mills: "The major shifts in occupations since the Civil War have assumed this industrial trend: as a proportion of the labor force, fewer individuals manipulate things, more handle people and symbols." (1971a, 65.) Poliitiikan ammatillistuminen ihmisten käsittelytaitona ilmentää jo myös ongelmaa, jossa kaikki ihmiset eivät suinkaan ole yhtä sopivia (psykologisesti ja yhteiskunnallisen asemansa puolesta) näihin yhteiskunnan poliittisiin tehtäviin.

43 Asiantuntevasta laajemmasta Weberin hallintoteorian käsittelystä Suomessa ks. Vartola 1979.

44 Säännöstön merkitys ja tarkoitus ei ole ensisijaisesti siinä, että kaikkia kirjoitettuja sääntöjä noudatettaisiin kirjaimellisesti. Tällainen kirjaimellinen noudattaminen sabotoisi lähes täydellisesti organisaation toiminnan (ks. Bendix 1963, 244-251, 445). Tärkeämpää on se, että työntekijät toimiessaan oman harkintansa pohjalta toteuttavat säännöstön mielen.

45 Myös esim. Foucault korostaa hierarkian merkitystä sekä yhtenä tehokkaana kuriin kasvattamisen keinona että valtaa tuottavana 'välineenä'. Hänen mukaansa hierarkisesta valvonnasta ... "kehkeytyi myös moninainen, automaattinen ja anonyymi valta, sillä jos kohta valvonta kohdistuuakin yksilöihin, se toimii ylhäältä alas kulkevan suhdeverkon tavoin" ... (1980, 199). "Valta ... toimii kuin kone ... sen pyramidimainen organisaatio määrää sille 'päällikön' ... silti 'valtaa' tuottaa koko koneisto jakaen yksilöt pysyvään ja jatkuvaan kenttään." (1980, 200; ks. myös Mills 1971a, 106-111.) Erikoistuneiden tutkintojen korostaminen vastaa hierarkisen valvonnan tarkoitusta: "Valtasuhteiden ja tiedon suhteiden yhteen sulautuminen ilmenee juuri tutkinnoissa kaikessa näyttävytydessään." (Foucault 1980, 209.)

46 Esim. Habermas toteaa tästä tiedon luonteesta: "It is only recently that bureaucrats, the military, and politicians have been orienting themselves to strictly scientific recommendations in the exercise of their public functions - indeed, this practice has only existed on a large scale since World War II. This marks a new or second stage of that 'rationalization' which Max Weber had already comprehended as the basis for the development of bureaucratic domination." (1977, 62; ks. myös Mills 1959, 113-115.) Vaikka hallinto tarvitsee ja nojautuu yhä enemmän tieteelliseen tietoon, tärkeää on huomata tuon tiedon luonne: ... "often the administrator need to know certain detailed facts and relations, and that is all he needs or wants to know". (Mills 1959, 115; ks. myös Lukacs 1972, 103.) Tiedon detaljimaisuudesta saattaa nimittäin seurata hallintokoneiston kyvyttömyys nähdä ja havaita yhteiskunnallisten ongelmien yhteiskunnallis-poliittisia kokonaisyhteyksiä. Kokonaisvaltaisen näkemyksen puute voi sitten omalta osaltaan tuottaa hallinnon byrokraattisia suhteita hallinnon kohteeseen nähden. Samalla tutkijat ja suunnittelijat voivat muodostua osaksi hierarkista hallintoa: ... "toiminta-alueiden ja tutkimuskohteiden ahdas rajaaminen alistaa tutkijan ja suunnittelijan osaksi hierarkista hallintokoneistoa ja ehkäisee mahdollisuudet muodostaa

tiedollista kuvaa hallintokoneiston toiminnan tosiasiallisista yhteiskunnallisista vaikutuksista." (Partanen 1973, 56.)

47 Teknologia-kriittisissä käsityksissä korostetaan usein tekniikan roolia subjektiivisuutta ja siten myös politiikan merkitystä vähentävänä tekijänä (ks. Ellul 1965). Ellul korostaa tekniikkaa välineiden sivistyksenä: ... "technique is nothing more than means and the ensemble of means." (s. 19.) Meidän sivistyksemme on ennen kaikkea välineiden sivistystä: välineet ovat tärkeämpiä kuin päämäärät. Tekniikan edistyminen merkitsee sitä, että enää ei tyydytä suhteellisesti parhaisiin välineisiin: "it is really a question of finding the best means in the absolute sense, on the basis of numerical calculation." (s. 21.) Tämän seurauksena keinojen valinta on yhä vähemmän subjektiivista. "It is, then, the specialist who chooses the means; he is able to carry out the calculations that demonstrate the superiority of the means chosen over all others." (sama.) Poliitiikan kannalta tämä merkitsee kehitystä, jossa poliitikko joutuu teknisen pakon eteen: poliitikolla ei ole itseasiassa enää todellista valtaa valita. Päätöksen sisällön sanelee tekninen pakko (s. 259). Tässä tilanteessa poliitikko joutuu Ellulin mielestä valitsemaan poliittisen tekniikan tien: politiikan sisältö on sovittava tekniseen välttämättömyyteen. Poliitiikka menettää tässä prosessissa suhteellisen itsenäisyytensä, subjektiivisen luonteensa, erityisen merkityksensä vapaana tahtona. Poliitiikka muuttuu legitimitetin hankkimiseksi asiantuntijoiden esiinloihitulle tekniselle välttämättömyydelle.

48 Subjektiivisten tekijöiden määrällistäminen ja määrällisen mittavuuden lisääntyminen ovat yhteydessä abstraktin työn merkityksen lisääntymiseen. Määrällinen mitattavuus edellyttää kaiken työn pelkistämistä yhtäläiseksi ihmistyöksi, abstraktiksi inhimilliseksi työksi (ks. Marx 1971, 57-58). Tämä laadun määrällistäminen ja sitä kautta saavutettu toimintojen ennustavuuden lisääntyminen lisää organisaation konemaista tehokkuutta. Esim. Lukács tulkitsee tätä kehitystä siten, että työnjaollisesti etenevästä spesialisoitumisen prosessista on seurauksena työvoimatavaran henkinen ja psyykinen mukautuminen ulkoisesti annettuja tehtäviä vastaavasti. "This enables the artificially isolated partial functions to be performed in the most rational manner by 'specialists' who are specially adapted mentally and physically for the purpose. This has the effect of making these partial functions autonomous and so they tend to develop through their own momentum and in accordance with their own special laws independently of the other partial functions of society (or that part of the society to which they belong)." (Lukács 1972, 103.) Erityisen merkitykselliseksi henkinen mukautuminen tulee uudessa byrokraattisessa tietoisuus- ja ajattelumuodossa. Ajattelumuoto rajaa toimintavaihtoehdot jo olevassaoleviin mahdollisuuksiin, 'objektiivisten' lakien mekaaniseen toistamiseen tulevaisuuteen nähden. Samoin vastuuetikka rajoittuu vain omiin työtehtäviin, laajempi yhteiskunnallinen vastuu toteutuu lakiin, säädösten ja määräysten muodollisella noudattamisella. "For the essence of rational calculation is based ultimately upon the recognition and the inclusion in one's calculations of the inevitable chain of cause and effect in certain events - independently of individual 'caprice'. In consequence, man's activity does not go beyond the correct calculation of the possible outcome of the sequence of events (the 'laws' of which he finds 'readymade'), and beyond the adroit evasion of disruptive 'accidents' by means of protective devices and preventive measures (which are based in their turn on the recognition and application of similar laws)." (Lukács 1972, 98.)

49 Loogisen ajattelun riittämättömyydestä ks. myös Lasswell 1931, 30-33.

50 Kapitalismissa esikuvana on markkinaetiikan mukainen persoonattomuus ja 'asiallisuus'. Niinpä moderni byrokraatiakaan ei voi perustaa hallintaan- sa muuhun kuin legaaliseen herruuteen, jolle on ominaista epäpersoonalliset oikeussäännöt (ks. Weber 1968, 636).

51 Näitä käsityksiä välittävästä tulkinnasta ks. Mannheim 1954, 267-275 ja 146.

52 Vastaavanlainen kaunokirjallinen kuvaus on esitetty Stalinin aikakau- desta Alexander Bekin Uskollisuuden mitassa. Tuon aikakauden byrokraattista persoonallisuutta Bek vertaa uskolliseen sotilaaseen. Uskollisen sotilaan tärkein hyve on kuuliaisuus: sotilas ajattelee vain taistelua, ei koko so- taa. Siitä pitävät huolen muut. Uskollisena sotilana virkamies-byrokraatti esiintyy ja omaksuu vastuun pelkässä asiantuntijaroolissa. Kansalaisen roo- lissa hän on (puolueen) sotilas. Bek pyrkii esittämään, miten ennenkin taik- ka myöhemmin syntyy näiden roolien välillä ristiriita: ristiriita järjen ja sisäisen vakaumuksen välillä.

53 "Kansakuntia ei enempää kuin yksilöitäkään voi määritellä niiden kor- keimpien kulttuurisaavutusten mukaan, vaan huomioon on otettava myös niiden kollektiivisen identiteetin heikoin kohta." (Erikson 1962, 314.) "Kansal- lissosialistinen Saksa on ollut hyvä esimerkki siitä, että edistyvän sivi- sityksen saattaa vaarantaa sen oma edistymisen, joka särkee vanhan omantunnon, vaarantaa kehittymättömät identiteetit ja vapauttaa tuhoavia voimia." (s. 314-315.)

Mills toteaa byrokraatin uralle olevan yleisemminkin ominaista persoonalli- sen sitoutumisen puuttuminen (ks. Mills 1971b, 133; ks. myös Edelman 1977, 93.)

54 MacIntyre kiteyttää Marcusen totalitarismin-analyysin perusasetelman seuraavasti (sellaisena kuin se ilmeni Marcusella ajanjaksona 1934-38): "Porvaristo kykenee säilyttämään oman yhteiskunnallisen ja taloudellisen järjestelmänsä lopulta vain politisoimalla sen läpikotaisin ja alistamalla yksilön kokonaan järjestelmän vaatimuksille; silloin joutuu hyökkäyksen kohteeksi tämä sisäinen maailma, jossa yksilö oli säilyttänyt pienen alu- een yksityistä vapautta porvarillisen elämän ulkoisilta vaatimuksilta. Tä- tä syystä uusien totalitaristien on hyökättävä porvarillisen menneisyyden kulttuuria vastaan, jotta porvarillisen nykyhetken taloudellinen järjestys säilyisi." (1980, 16.)

MacIntyren Marcuse-kritiikki kohdistuu juuri totalitaarisuusmallin totaali- suuteen: "Juuri sana 'totalitaarininen' pyyhkii näkyvistä olennaisia eroja" ... (s. 79.)

55 'Synteesikykyisten yksilöiden' 'tuottamisen' vaikeutta kulttuurissamme ilmentää Erik H. Eriksonin esittämä yhteenveto: "Nykyhetken potilaat kärsi- vät eniten siitä, että eivät tiedä mihin heidän pitäisi uskoa ja ketä hei- dän pitäisi olla tai keneksi tulla tai keitä he voisivat olla." (1962, 263.) Samanlaisen asiayhteyteen viittanee seuraava Hannah Arendtin esittämä joh- topäätös: "There is perhaps no clearer testimony to the loss of the public realm in the modern age that the almost complete loss of authentic concern with immortality, a loss somewhat overshadowed by the simultaneous loss of the metaphysical concern with eternity." (1958, 55.)

56 Freud totesi 30-luvun vaihteessa samansuuntaisesti (1969, 464): "Niin- sanotut materialistiset historiankäsitykset erehtyvät luultavasti pahimmin

siinä, että ne aliarvostavat tätä tekijää (yliminän osuutta - KP). Ne näet kuittaavat sen huomauttamalla, että ihmisten 'ideologiat' ovat vain heidän taloudellisten olosuhteittensa tulosta ja ilmentymää. Se on totta, mutta tuskin koko totuus. Ihmiskunta ei koskaan elä pelkästään nykyisyydessään. Yliminän katsomukset jatkavat menneisyyttä, rodun ja kansan perinteitä, ja ne väistyvät vain vähitellen nykyhetken ja uusien muutosten tieltä. Ja niin kauan kuin yliminä jatkaa tuota perinnettä, sillä on mahtava ja taloudellisesti olosuhteista riippumaton merkityksensä ihmisten elämässä."

57 "But this also means that men's drives and passions, their characteristic dispositions and reaction patterns are stamped by the power-relationships under which the social life-process unfolds at any time." (Horkheimer 1972a, 69.) Pitkälle teollistuneessa yhteiskunnassa virallinen yhteiskunta esiintyy yksilöön nähden objektiivisen välttämättömyyden kaltaisena yhteiskunnallisena järjestyksenä. Tällöin yksilön yhteiskunnallistuminen merkitsee mm. sitä, että yksilö sisäistää yhteiskunnan (ks. tästä myös Frommin määritelmää sosiaaliluonteesta Fromm 1976, 232-241). "Social needs must become individual needs, instinctual needs. And to the degree to which the productivity of this society requires mass production and mass consumption, these needs must be standardized, coordinated, generalized." (Marcuse 1968b, 253.) Kun tämä yhteiskunta ei ole Frankfurtin koulukunnan tulkinnan mukaan enenkään tietoisien toiminnan tulos ja kun sitä nykyään yleensäkin luonnehtii synteetikykyisten subjektien puute, tälle yhteiskunnalle on ominaista koordinaation puute ja epäjärjestys. Laajalle leviävän hallintokoneiston tehtävä onkin Marcusen tulkinnan mukaan vallitsevan epäjärjestyksen rationaalinen järjestäminen ja koordinointi.

58 Autoritaarisesta luonteenrakenteesta ja sen tuottamisen mekanismeista ks. Reich 1982, 69-81, 117-118; Adorno ym. 1969, 384-389, 485, 658-663, 751-767; Fromm 1976, 127. Uudemmassa sosiaalipsykologisessa tutkimuksessa puhutaan uudesta yhteiskunnallisesta tilanteesta, jolle on ominaista perinteisen porvarillisen perherakenteen järkkyminen ja sitä kautta toisenlainen auktoriteettisuhteiden sosiaalistamisproessin luominen. Esimerkiksi Lasch kuvaa uutta tilannetta seuraavasti: kyse on ... "the transformation of capitalism from its paternalistic and familial form to a managerial, corporate, bureaucratic system of almost total control." (1980, 189.) Horkheimerin näkemyksen muutoksesta tässä suhteessa ks. Jay 1974, 103.

59 Totaalisen hallitsemisen, joka toisaalta merkitsee myös rajoittamatonta valtaa, keskeiset elementit ovat Hannah Arendtin mielestä: yhteiskunnan ja sen luokkien hajottaminen massaksi, ihmisen juridisen persoonan heikentäminen ja viime kädessä tyhjäksi tekeminen, ihmisen moraalisen persoonan tuhoaminen ja yksilön yksilöllisyyden, hänen ainutkertaisen identiteettinsä heikentäminen ja tuhoaminen. Viime mainittu merkitsee samalla yksilön spontaneiteetin kuoleentunista (1967, 447-459). Vaikka nämä piirteet ovat yhteenvetoa keskitysleirikäytännöstä, siellä ne toteutettiin systemaattisimmin ja vietiin pisimmälle, niin kaikki toimenpiteet, jotka yhteiskunnassa vahvistavat em. elementtejä, johtavat samalla totaalisen hallitsemisen suuntaan yhteiskunnassa. Tässä mielessä totaalisen hallitsemisen juuret ovatkin Arendtin tulkinnan mukaan löydettävissä historiasta: kyse on ... "the political implications of what we usually call the crisis of our century (s. 460)". Kun valtiollisen hallitsemisen vastaelementit on kiihdytetty, niin valtioproessin toteutuva yhteiskunnallistuminen voi Arendtin käsityksen mukaan siis merkitä tiettyissä oloissa hyvin pitkälle ulottuvaa tyrannimaista vallankäyttöä yksityisiin ihmisiin nähden. Tälle vallankäytölle on ominaista, ettei

siinä ole varsinaista vallan persoonallista subjektia ("no-man rule"). (1958, 40.) Arendt nimittäin ajattelee, että ... "with the emergence of mass society, the realm of the social has finally, after several centuries of development, reached the point where it embraces and controls all members of given community equally and with equal strength" (s. 41). Olennaista tässä prosessissa on se, ettei julkisuus enää muotoudu poliittisesti kansalaisyhteiskunnan tekemänä vaan yhteiskunnallisesti (no-man rule -merkityksessä) (s. 45). Massayhteiskunnassa aito julkisuus tuhoutuu (ks. s. 59). Arendt toteaaakin, että jako ristiriitana yksityiseen ja julkiseen on ollut vain väliaikainen ilmiö ja tämä ristiriita on ylitetty sillä, että molemmat on alistettu yhteiskunnalliselle järjestykselle (s. 69).

60 Tämä sama ammattiinkouluttaminen koskee myös hallintohenkilökuntaa. Jäykkä erikoistuminen atomisoi sitä samalla lailla kuin muitakin ammatteja, ja samalla ehkäisee hallintokoneiston toimintaa todellisen koordinoinnin subjektina. "Vocational training is chiefly training in various kinds of skill, psychological and physiological adaption to a 'job' which has to be done. The job, a pre-given type of work ... requires a particular combination of abilities, and those who create the job also shape the human material to fill it. The abilities developed by such training make the 'personality' a means for attaining ends which perpetuate man's existence as an instrumentality, replaceable at short notice by other instrumentalities of the same brand." (Marcuse 1978a, 151.)

61 Ulkoaohjautumisen prosessia Marcuse analysoi tarkemmin mm. teoksessaan *Eros and Civilisation*. Marcusen näkemyksen mukaan julkinen oleminen määrää yhä enemmän myös yksilön sisäisiä, psyykkisiä prosesseja: ... "Formerly autonomous and identifiable psychical processes are being absorbed by the function of the individual in the state - by his public existence." (1966, 21.) ... "Private disorder reflects more directly than before the disorder of the whole." ... (sama.) (Ks. tästä myös Lasch 1980, 34.) Näin yksilön mahdollisuudet muodostaa oman itsensä ja määrätä omasta elämästään ovat ratkaisevasti pienentyneet. "The era tends to be totalitarian even where it has not produced totalitarian states." (Marcuse 1966, 21.)

62 Jos teollisen yhteiskunnan yhteiskunnallinen valvonta toteutuu tavaran tuotannon pohjalta luotujen uusien tarpeiden ja niiden määrällisen tyydyttämisen manipulointina eli "ihmisten on pakko ostaa olennainen osa omaa olemassaoloaan markkinoilta", niin ihmisen tarpeissa on Marcusen mielestä myös muutoksen lähtökohta (Marcuse 1971, 20-21). Teollisen yhteiskunnan ristiriidan siemen on tuottavan ja tuottamattoman työn suhteiden muuttumisessa. Tuottamaton ja vieläpä hyödytön työ näyttää koko ajan lisääntyvän. Tälle lisääntymiselle on kuitenkin olemassa yläraja, kun tuottavan työn tuottamasta lisäarvosta ei enää voida maksaa kaikkea tuottamatonta työtä. Näin työn subjektiivisen merkityksen vähentäminen näyttää välttämättömältä. ... "And for this eventuality, the system has to provide for occupation without work; it has to develop needs which transcend the market economy and may even be incompatible with it." (Marcuse 1966, 19.) Tällaisten tarpeiden esimerkkeinä Marcuse mainitsee mm.: ... "the desire for beauty and the hunger for community, the renewal of the 'contact with nature', etc." (s. 18-19.) Näin Marcusen mielestä "uudesta aistiherkyydestä on tullut poliittinen tekijä" (1971, 33). Taivoitteenä on "esteettinen elämäntapa": "Omaksuessaan piirteitä jotka ovat luonteenomaisia taiteelle tekniikka voisi kääntää subjektiivisen aistiherkyyden objektiiviseksi muodoksi, todellisuudeksi." (1971, 34.) "Esteettisten tarpeiden radikaali yhteiskunnallinen sisältö käy selvästi ilmi kun niiden

kaikkien alkeellisinta tyydyttämistä koskevat vaatimukset käännetään laajamittaiseksi joukkotoiminnaksi." (1971, 38.) Vapaat tarpeet ja kyvyt voivat syntyä vain "luotaessa kollektiivisesti ympäristöä" (s. 41).

63 "Arvostelukykyisyys, järkevyyt, on laajimmassa merkityksessä mielentila, joka pystyy sietämään erilaisuutta, joka on varovainen ja järjestelmällinen arvioinneissaan, oikeudenmukainen tuomioissaan, harkitseva teoissaan ja joka - kaikesta tästä näennäisestä suhteellisuudesta huolimatta - pystyy uskomaan ja tuntemaan moraalista suuttumusta. Sen vastakohta on ennakkoluuloisuus, ajattelutapa, jolle ovat luonteenomaisia ennakoita ratkaistut arvot ja dogmaattiset jaottelut. Tällöin kaikki näyttää selvästi hahmotellulta ja lokeroidulta, ja näin on 'luonnostaan', minkä vuoksi kaiken täytyy pysyä sellaisena kuin se on aina ollut. Luottamalla siten ennakoita omaksuttuihin mielipiteisiin ennakkoluuloinen mielentila luo jäykkyyden joka voi muuttua epämuokavaksi: mutta sillä on se etu, että se sallii heijastaa kaiken, mikä tuntuu vieraalta omassa sydämessä, johonkin epämääräiseen ulkopuoliseen viholliseen - suojautumiskeino, joka edistää tiettyä rajallista pysyvyyttä ja yhdenmukaistumista." ... (Erikson 1962, 411.)

Sigmund Freud mainitsee omasta henkilöhistoriastaan kaksi piirrettä, jotka hän tunsi olevansa velkaa juutalaisille esi-isilleen: vapauden ennakkoluuloista, jotka rajoittavat älyn toimintaa, ja valmiuden elää oppositiossa. (Erikson 1962 viite 1 s. 265.)

64 Robert A Nisbet käyttää termiä pseudointimiteetti. "There is a growing appeal of pseudo-intimacy with others, a kind of pathetic dependence on the superficial symbols of friendship and association." (Nisbet 1953, 31.) Arendt puolestaan toteaa: ... "the modern discovery of intimacy seems a flight from the whole outer world into the inner subjectivity of the individual which formerly had been sheltered and protected by the private realm" (1958, 69). Oikeutetusti on myös todettu, ettei moderni poliittinen demokratia voi toteutua mm. Tönniesin, Frommin ja Kornhauserin kaipaaman yhteisöllisyys-idealiltaan pohjalta (ks. tästä tarkemmin Lane 1962, 226-227).

65 Modernin politiikan ja sen edellyttämän ja tuottaman kansalaisuuden erityisen muodon, jota David Riesman luonnehtii toisista ihmisistä ohjautuvaksi ihmistyyppiksi, välisistä yhteyksistä ks. Riesman ym. 1964, 18-21, 169-176, 189-194 ja 209-215. Frankfurtin koulukunnan näkemyksen mukaan politiikan henkilölistyminen on viety pisimmälle fasismissa. Siinä politiikan asiallinen sisältö korvautuu kansalaisuuden näkökulmasta legitimitettiin silmälläpitäen lähes täysin poliitikon persoonallisilla ominaisuuksilla. Poliitiikkaa harjoitetaan persoonan kautta. Tällöin ... "the leader image gratifies the follower's twofold wish to submit to authority and to be the authority himself." (Adorno 1978, 127.) Koska ihmiset eivät itse 'voi' hallita, he voivat johtajansa kautta tuntea olevansa 'vallassa': oman atomistisen yksilöllisyyden ylittäminen olemalla mukana 'yleisessä', samaistumalla johtajaan. (Ks. myös Reich 1982, 81-82.) Fasismi ei siis pyri yksilön vapauttamiseen vaan hänen tiedottomien viettiensä ('sen') avulla hänen hyväksikäyttämiseensä. Miten johtaja saa sitten massat seuraamaan itseään: "The foremost source seems to be the already mentioned basic identity of leader and follower which circumscribes one of the aspects of identification. The leader can guess the psychological wants and needs of those susceptible to his propaganda because he resembles them psychologically, and is distinguished from them by a capacity to express without inhibitions what is latent in them, rather than by any intrinsic superiority." (Adorno 1978, 132.) "In the psychology of the modern masses, the Führer is not so much a father-figure

as a collective and overexaggerated projection of the powerless ego of each individual - to which the so-called 'leaders' in fact correspond." (Horkheimer & Adorno 1973, 236; ks. myös Lowenthal & Guterman 1950, 80-81 ja 99.)

66 "When class becomes a projection of personal ability, however, the logic of selfrespect is upward mobility." (Sennet 1977, 332.) "The dense interpersonal environment of modern bureaucracy, in which work assumes an abstract quality almost wholly divorced from performance, by its very nature elicits and often rewards, a narcissistic response." (Lasch 1980, 47; ks. myös s. 231-232.) Riesman ym. käyttävät tässä yhteydessä ilmausta "the overpersonalized society" (1964, 269).

67 1920-luvulla ja ainakin vielä 1930-luvun alkupuolella oli olemassa mielenkiintoinen virkamieskuntaa koskeva ajattelutapojen ero niiden maalaisliittolaisten, jotka olivat lähellä valtiotaloutta, ja perinteisen talonpoikaisen ajattelutavan välillä. Talonpoikaisväestön perinteinen nurja suhtautuminen valtion virkamieskuntaan näkyy Raoul Palmgrenin Suuressa linjassa lainaaman Niilo Liakkan toteamuksessa: "Talonpoika elättää kaikki, kuninkaasta hiireen saakka." (Palmgren 1976, 7.) Tässä näkökulmassa myös valtion virkamieskuntaa arvostellaan tuottavan työn tarpeista käsin. Perustuihan valtion talous olennaiselta osalta esim. vielä 1800-luvun alkupuolella maaveroon, jota talonpojat olivat jo keskiajalta saakka olleet velvolliset maksamaan. Tämä talonpojan epäluulo valtiota kohtaan ja vastustus sen paisuttamiseksi säilyy pitkälle vielä 1900-luvun puolelle. Niinpä mm. Alkio asetti vastakkain virkamiesvaltion ja kansanvaltion: "'Talonpoikaisuuden' viljelyn asettaminen kansallisen kehityksen ydinasiaksi, merkitsisi ainoastaan sitä vaihdosta, mikä tapahtuu siinä, kun virkamiesvaltio muuttuu kansanvaltioksi, kuten meillä on viime vuosina tapahtunut. Virkamieselämä, toimi, pyrkimys lakkaa olemasta valtion tärkeimpänä harrastukseksi ja sen sijalle astuu kokonaisen kansan, syvien rivien ja sivistyneitten kansallisella pohjalla tapahtuva elämän viljely." (1922, 68.) Edelleen Maalaisliitto vastusti 1920-luvulla virkamiesten palkkojen nostamista ja esiintyi muutenkin hyvin antibyrokrattisin tunnuksin (Klinge 1972, 144-148).

68 Pyrittäessä parantamaan henkisen työn asemaa Suomessa 1920- ja 1930-luvuilla ehdotukset ja toimenpiteet suuntautuivat valtioon ja tällöin nimenomaan eduskuntaan. Tällaisessa toimintamallissa nähtiin valtio henkistä työtä koskevan toiminnan subjektina, josta seurasi myös loogisesti, että valtiosta muodostui henkisen työn yhteiskunnallisen ja poliittisen vaikuttamisen kohde. Vastassa ei siis ole esim. yksityinen työnantaja kuten työntekijäpuolella. Ammattiliittojen neuvottelu-oikeuksien syntymisen ja kehittymisen myötä (1943 annettiin ensimmäinen laki valtion viran ja toimen haltijain neuvottelu-oikeudesta) palkkakysymyksen painopiste siirtyi sitten vähitellen entistä selvemmin eduskunnan ulkopuolelle, ja voi sanoa ulottumattomiin (neuvottelu-oikeuksien kehityksestä ks. Rytkölä 1972). Valtion puolesta neuvottelu- ja sopimusosapuolena toimii se viranomais- ja viranomainen, jolle tehtävä asetuk- sella uskotaan - nykyisin valtiovarainministeriö (Rytkölä 1972, 34). Vaikka valtion virkamiehiin nähden työnantajaa edustaakin eduskunnan palkkavaltuus- kunta, niin varsinkin 1960-luvun loppupuolelta lähtien "tosiasiallisesti eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa sopimustuloksiin lienevät varsin vähäi- set" (Myllymäki 1979, 82, ks. myös s. 209). Palkkavaltuuskunta saa yleensä eteensä valmiiksi neuvotellun sopimusesityksen ja näin se on yksinkertai- sesti asetettu tapahtuneiden tosiasioiden eteen.

69 Tässä on huomattava, että tulo- ja omaisuusverolaki koski sekä fyysisiä että juridisia henkilöitä ja vielä esim. v. 1927 lähes puolet ko. veron tuotosta tuli ei-fyysisten subjektien osalle (Martikainen 1975, 80). 1921-1931 tapahtuikin sekä välittömien verojen että valtiomenojen voimakas ekspansio. Valtion kokonaisuusmenoja huomattavasti nopeammin kasvoivat julkisen hallinnon ja palvelutoiminnan menot (ks. Martikainen 1975, 68, 75 ja 80). Tämän kehityksen tuloksena asetettiin sitten J.K. Paasikiven johtama valtionmenojen supistamislautakunta, jonka mukaan eräs syy liian suuriin valtion menoihin oli virkakoneiston kohtuuton paisuminen (Kom.miet. N:o 10, 1931, 15; vrt. Laati 1937, 10-11).

70 Läheneminen ei koske vain palkkatasoa vaan koko elämäntapaa. "Virkamiesten elinkannan" huononemista ja lähenemistä työläisten oloihin pidettiin henkisen työn piirissä vastustettavana ilmiönä sen takia, että virkamiehillä menot ovat suuremmat ja välttämättömät menot erilaisia, esim. lasten koulutus yleissivistykseen ja henkiseen työhön (ks. Harmaja 1924, 76).

71 Kyse on tietenkin virkahierarkian yläpään palkoista, sillä alempien ja nimenomaan palveluskunnan palkat olivat niukanlaiset ja yleensä samalla tasolla kuin ammattityöläisten (ks. Luoma 1962 I, 64; Lindgren 1928, 3; Knoellinger 1959, 69).

72 Laurila kiinnitti jo tuolloin huomiota myös itse henkisen työn luonteen muuttumiseen. Ennen "henkisyydellä" ymmärrettiin "haaveellis-romantisia" vapaa-ajan harrastuksia, "nyt nämäkin tehtävät ovat muuttuneet kokopäivätyöksi, josta on saatava oma ja perheen elanto" (Laurila 1934, 6).

Luku 4

1 Habermasia on käsitelty tässä samassa merkityksessä myös Juha Vartola väitöskirjassaan. Ks. Vartola 1979, 43-53 ja 179-180.

2 Frankfurtin koulukunnan "poliittisen aikakauden" teoriasta ks. Horkheimer 1978a ja Pollock 1978. "Poliittisen aikakauden" teoriassaan Horkheimer ja Pollock korostavat politiikan ensisijaisuutta sopeuttamisen mekanismina. Horkheimerin näkemyksen mukaan tavarakäsitteen itseliikunta johtaa valtiokapitalismin käsitteeseen: tavarantuotanto toteuttaa spontaanisti tuotantovälineiden yhteiskunnallistumista ja tuotannon suunnitelmallisen johtamisen valtion tehtäväksi (Horkheimer 1978a, 108). Markkinoiden vapaa toiminta menettää merkitystään: markkinatkin voidaan organisoida ja ohjata byrokraattisesti (s. 96-99). Tavoitteena on tässä suhteessa talouden ja yhteiskunnallisten suhteiden tieteellinen ohjaaminen. Kun tästä ohjaavasta hallinnosta kuitenkin puuttuvat itsenäiset synteetisykyiset subjektit, yhdistäminen ja kontrolli jäävät pääasiassa valtiokoneiston tehtäväksi. "Byrokratia on otanut hoitaakseen taloudellisen mekanismin kontrollin kun se 'liukui' porvariston puhtaan voittoperiaatteen kontrollista." (s. 119.) "In integral statism ... the absolutism of bureaucracy ... stands opposed to the free structuring of society." (s. 102.) Yhteiskunnan mahdollisimman pitkälle viety tieteellinen järjestäminen 'ylhäältäkäsin' merkitsee Horkheimerin mukaan myös perustavanlaatuisia muutosta valtamekanismeissa. Sillä nyt "protection is the archetype of domination" (Horkheimer 1978b, 35). Järjestämisen toteuttaminen 'ylhäältäkäsin' mahdollistuu paljolti sen seurauksena, että reflektiiviseen ajatteluun perustuva synteetisykyinen yksilöllisyys on kadonnut

muualta yhteiskunnasta. "Tänä päivänä totalitaarisen suunnittelun pseudo ego on vaimentanut kokonaan yksilöllisen egon." (Horkheimer 1978b, 37.) Mutta eivät myöskään 'käskijät' ole tämän prosessin aitoja taloudellisia tai poliittisia subjekteja. "Jopa niilläkin jotka hautovat mielessään totalitaarisia suunnitelmia, huolimatta ja toisaalta juuri siksi että heillä on käytössään valtavat massat ja pääoma, on yhtä vähän autonomiaa kuin niilläkin joita he kontrolloivat." (sama.)

3 Myös Poulantzas kiinnittää huomiota valtiokoneiston keskeiseen ja kasva-vaan rooliin ja sen legitimoitongelmaan porvarillisessa valtiossa kriisi-kehityksen voimistuessa. Poulantzas toteaa, että nykyiset taloudelliset kriisit ovat yhteiskunnallisen kokonaispääoman laajennetun uusintamisen kriisejä. Valtio sääntelee tietyissä määrin kapitalismin luonnonvoimaisia taloudellisia kriisejä mutta valtion täytyy samanaikaisesti huolehtia kriisien orgaanisista funktioista pääoman laajennetussa uusintamisessa (esim. pääomien keskittyminen edellyttää niiden tuottamien kriisien keskittynyttä valtiollista hoitoa). Kysymys ei siis ole Poulantzasin mielestä niinkään siitä, onnistuuko ja missä määrin valtio onnistuu sääntelemään ja välttämään kriisejä vaan siitä, että ohjatessaan kriisiä ylhäältäpäin valtio yrittää pääasiassa vain säädellä kriisien kontrolloimatonta puolta. (1977, 312.) Näin valtiokoneisto ei ole tässä itsenäisesti toimiva ja 'ajatteleva subjekti' vaan sen toiminta heijastaa valtion kulloisiakin objektiivisia tehtäviä - luokkataistelun kulloisiakin voimasuhteita (ks. tarkemmin s. 140-147). Tällainen kehitys aiheuttaa muutoksia valtion legitimititeettiongelmas- sa: legitimitetin ongelma siirtyy kansan suvereniteetista valtion byrokraattisen hallinnon legitimitettiin (s. 130). Yleisin tapa ratkaista legitimitetin ongelmaa on Poulantzasin tulkinnan mukaan byrokratian todellisen roolin kätkeminen neutraalisuuden ja tekniikan asuun: valtiokoneiston toimintaa legitimoidaan teknisellä välttämättömyydellä (s. 131).

4 Otto Kirchheimerin näkemyksen mukaan poliittisen kompromissin rakentumisen historiassa on erotettavissa lähinnä kolme vaihetta: 1) "During the liberal period of modern society, political compromise operated among parliamentarians and between them and the government. Every representative acted on his own, promoting certain financial, business, and agricultural interests and changing allegiance from one to another of them according to his own interests and judgement. Thus, through individual agreements the functioning of parliament was constantly kept in harmony with the prevailing economic structure." (1978, 70.) 2) "With the beginnings of 'mass democracy' (about 1910-11), the task of keeping political compromise in harmony with the economic structure devolved to a considerable extent upon the central banks. At the same time, the agreements tended to evolve from individual ones into voluntary compacts between the main groups of capital and labor and their subdivisions." (s. 70.) Jo tämä vaihe merkitsee Kirchheimerin mielestä vaa'an kielen siirtymistä hallituksen puolelle (ks. s. 55-56). 3) "Fascism characterizes the stage at which the individual has completely lost his independence and the ruling groups have become recognized by the state as the sole legal parties to political compromise. Since money, a rather adequate expression of social power during the liberal period, ceased to mediate between economic and political life, another coordinator of public life was sorely needed. There remained only the institution of leadership to arbitrate between the groups. Its power rests on its ability to compensate every group sacrifice with advantages." ... (s. 70.)

Myös Riesman ym. toteavat modernin kompromissipolitiikan tuottaneen uudenlaisen poliittisen johtajuuden: ... "what is called political leadership

consists ... in the tolerant ability to manipulate coalitions" (1964, 211). Tämäntapainen poliittinen johtajuus ilmentää itseasiassa tilannetta, jossa veto- ja intressiryhmät ovatkin etujen puolustajia eivätkä varsinaisia johtajaryhmiä (s. 215).

5 Lars D. Eriksson käsittelee tätä samaa ilmiötä oikeudellisessa argumentaatiotavassa tapahtuneen muutoksen kannalta. Ns. oikeusvaltiolle tyypillistä juridista argumentaatiomallia hän kuvaa seuraavasti (1980, 19): "Siinä lähdetään itse normista, tiettyjen tulkintasääntöjen avulla pyritään antamaan normille tarkka sisältö. Siinä on kyse ennen muuta kieliopillisesta, systemaattisesta, teknologisesta ja historiallisesta tulkinnasta. Tulkinnaissa ei periaatteessa hyväksytä mitään arvoja tai intressejä ja itse tulkinnaa (argumentaatiota) ohjaa ennustettavuuden vaatimus." "Myöhäiskapitalismissa" oikeudellisen rationaaliiteetin keskeiseksi muodoksi tulee "tavoiterationaalinen argumentaatiomalli". Tässä mallissa pyritään ottamaan huomioon poliittisten ja taloudellisten päätösten vaikutus: "Päätösten sosiaalinen sisältö astuu siis etualalle." "Tavoiterationaalissa argumentaatiomallissa lähdetään asetetuista tavoitteista, arvioidaan käytettävissä olevia keinoja, eri päätösvaihtoehtojen sosiaalisia seurauksia jne. Päätöksentekotilanteesta tehdään toisin sanoen kokonaisarvio, mikä tarkoittaa sitä, että itse tilanteesta saadaan argumentit ratkaisua varten ('faktojen' lisääntynyt merkitys tavoiterationaalissa mallissa). Tämä sidonnaisuus konkreettiseen tilanteeseen merkitsee sitä, että enää ei pyritä ensisijaisesti ennustettavuuteen vaan yhteiskunnallisesti tasapainoisiin tuloksiin." (sama.) "Myöhäiskapitalismi on tarvinnut uutta normityyppiä, interventionistisia normeja, joiden tarkoituksena on ylittää vanhat valtion ja yhteiskunnan väliset rajat." (s. 20.) Ei liene epäilystä, että "tämä malli vahvistaa valtion byrokratian valtaa ja että sitä tosiasiaa on käytetty keinona kasvattaa valtiollista byrokratiaa" (sama). Lain merkityksen heikkenemisestä kontrollin välineenä USA:ssa ks. Lowi 1979, 124-126.

6 "Organisaation paisuminen ei sinänsä välttämättä merkitse valtiollisen sääntelyn lisääntymistä ja tehostumista. Kuitenkin voidaan arvioida tällaisen organisatorisen kehityksen luoneen myös sääntelyn lisääntymiselle suotuisat edellytykset samalla kun hallintoelinten toimivalta on kasvanut ja tehtäväpiiri laajentunut." (Mäenpää 1979a, 169.)

7 C.W. Millsin tulkinnan mukaan uuden keskiluokan muodostumiseen ja toimihenkilötehtävien lisääntymiseen vaikuttavat niin taloudelliset kuin organisatorisetkin tekijät. "The major shifts in occupations since the Civil War have assumed this industrial trend: as proportion of the labor force, fewer individuals manipulate things, more handle people and symbols." (1971a, 65.) "The organizational reason for the expansion of the white collar occupations is the rise of big business and big government, and the consequent trend of modern social structure, the steady growth of bureaucracy." (s. 68.) Toimihenkilöllistyminen ei merkitse vain tiettyjen tehtävien ja ammattien lisääntymistä vaan myös uusien elämänalueiden hallinnollistumista. "The managerial demiurge means more than an increased proportion of people who work and live by the rules of business, government, and labor bureaucracy; it means that, at the top, society becomes an uneasy interlocking of private and public hierarchies, and at the bottom, more and more areas become objects of management and manipulation." (s. 77.) Tarkempaa kuvausta hallinnollisten tehtävien tuotannollisia tehtäviä nopeammasta lisääntymisestä teollisuudessa 1900-luvun vaihteesta lähtien USA:ssa, Ruotsissa ja Englannissa ks. Lowi 1979, 24-27. Fritz Cronerin klassista esitystä toimihenkilötehtävistä ks.

Croner 1951, 29-31 ja toimihenkilötehtävien periytymistä yrittäjän tehtävistä eli delegoitumisesta ks. s. 32-33. Bravermanin tulkin mukaan delegoituminen on edennyt niin pitkälle, että modernissa yrityksessä johto on muuttumassa yhä enemmän hallinnoksi. "The particular management function is exercised not just by a manager, nor even by a staff of managers, but by an organization of workers under the control of managers, assistant managers, supervisors etc." "Management has become administration, which is a labor process conducted for the purpose of control within the corporation." ... (Braverman 1974, 267.) Bravermanin mielestä pääoman kehitys on muuttanut yrittäjyyden henkilökohtaisesta toiminnasta laajan ihmisjoukon työksi - vielä niin, että johtamistehtävät saavat työprosessin luonteen (s. 301). Tätä muutosta helpottavat sekä itse työ- ja tuotantoprosessissa tapahtuvat muutokset (tuotannon käsitteellistäminen eli suunnittelun ja ennakoinnin erkaneminen toimeenpanosta, jakelun ja kulutuksen muodostuminen itsenäisiksi ja samalla kuitenkin elimellisiksi osiksi tuotantoa) että johtamisen työprosessiluontoisuuden mahdollistamat keinot tehostaa (työnjako ja erikoistuminen) ja halventaa 'työtä' (työnjako, naisten mukaantulo toimihenkilötehtäviin jne.) (ks. s. 239, 256, 301, 316, 319).

8 Numeeriset arvot ja prosentit ovat tässä noin arvoja, koska tiedot eri tilastojen taulukoiden välillä eivät ole täsmällisiä ja koska laskutapa hieman vaihtelee sen mukaan, onko esim. kysymys todellisesta palkansaaajien määrän lisääntymisestä, jolloin samanaikaisesti tapahtuva palkansaaajien väheneminen on otettu huomioon, vaiko pelkästään palkansaaajien määrän bruttolisäyksestä.

9 Pitemmälle kehittyneissä teollisuusmaissa on jo toteutunassa julkisen sektorin toimihenkilövaltaistuminen siten, että henkilökunnan kokonaismäärä pysyy lähes samana mutta tapahtuu sisäistä muutosta toimihenkilötehtävien lisääntymisen suuntaan (ks. tästä Hood & Dunsire 1981, 10-11).

10 Tietyissä kansantaloudellisissa ja poliittisissa tilanteissa nämä tekijät ilmeisesti luovat paineita säästämiseen julkisen sektorin palkkamenoissa.

11 Julkiseen hallintoon kuuluvat valtion, kuntien ja kuntayhtymien suorittamat yleiset hallintotehtävät ja opetuksen, terveydenhoidon, sosiaalihuollon yms. aloille tekemät palvelukset.

12 Valtionhallinnon palkkamenojen prosentuaalinen osuus kokonaismenoista on koko itsenäisyyden ajan laskenut: 1910 palkkamenot olivat n. 32 % kokonaismenoista ja 1976 n. 16.5 % (Talkkari 1979, 88, 90). Tämä osoittaa sen, että valtion tehtävien laajentuminen on tapahtunut erityisesti alueilla, jotka eivät ole valtion hallintokoneiston kannalta työvoimavaltaisia. Valtion tehtävien suorittamistapa on varsinkin II MS:n jälkeen suuntautunut enemmänkin resurssisiiirtoihin. (Samanlaisesta kehityksestä Englannissa ks. Hood & Dunsire 1981, 12-13). Tämänkaltaisen tehtävien toteuttamistapa on merkinnyt toteuttamistason siirtymistä valtionhallinnossa yhä enemmän keskushallintoon (Talkkari 1979, 217).

13 Laskusuhdanteessa palkkojen suhteellinen osuus pyrkii sitten 'luonnostaan' lisääntymään kuten kehitys 1975-77 ennakoi. Tämäkin osaltaan luo painetta julkisen hallinnon menojen supistamiseen.

14 Osaltaan palkkojen kehityksen jälkeenjäämiseen 1970-luvulla lienee vaikuttanut mm. julkisen sektorin virkamiesjärjestöjen toimiminen eräissä tulopoliittisissa ratkaisuuksissa ns. päänavaajana, se ettei virkamiespuoli tunne palkka-

liukumia ja virkamiespuolelle ominaiset vaikeudet puolustaa palkkaetuja. Esim. virkamiesten ryhtyminen lakkoon katsottiin ennen vuoden 1970 virkaehtosopimuslakia virkavelvollisuuksien vastaisena tekona lainvastaiseksi (Rytkölä 1972, 50). Virkaehtosopimuslaissa virkamiesten lakko-oikeus myönnetään tietyin edellytyksin. Ainoastaan virkamiesyhdistyksen päättämä lakko, joka voi siis koskea vain virkaehtosopimuksessa sovittuja asioita, on laillinen lakko. Jos virkamies ryhtyy lakkoon ilman virkamiesyhdistyksen lakkopäätöstä, hän menettelee lain ja virkavelvollisuuksien vastaisesti (Rytkölä 1972, 54). Tämä taas asettaa virkamiesyhdistyksen kaksinaiseen rooliin: yhdistys on toisaalta jäsenistön järjestö mm. taloudellisten etujen puolustamiseksi ja toisaalta sille asettuu valtiollisia tehtäviä, kun vain sillä on oikeus sopimuksiin ja sopimuksen puitteissa yhdistys taas saa valvonnallisia tehtäviä. Laki velvoittaa mm. yhdistyksen valvomaan, että sen alaiset yhdistykset ja virkamiehet pidättyvät laissa kielletyistä työtaistelutoimenpiteistä (s. 60).

15 Keskushallinnossa palkkamenojen osuus oli 1975 keskimäärin 55 % ja väliasteen hallinnossa 71 % hallintoyksikön kaikista menoista (Hallinnon kartoitustutkimus s. 76).

16 Tilastoissa "johtajien ja toimihenkilöiden" työn luonne määritellään seuraavasti: "Johtajiin ja toimihenkilöihin" luetaan yritysten, laitosten ja yhteisöjen toiminnasta tai liiketuloksesta vastaavat johtavassa asemassa olevat sekä muut pääasiassa ei-ruumiillista työtä tekevät henkilöt. Tyyppillisiä toimihenkilöryhmiä ovat toimisto- ja myyntihenkilökunta, opetus-, ja sairaanhoitotehtävissä toimivat koulutetut henkilöt, rahastajat ja muut yleisön palvelutehtävissä toimivat." (SVT VI C:104.)

17 Valtiota edustavaan asenteeseen eli virkamiesmentaliteettiin vaikuttavat paitsi historiallinen perinne myös hallintoa koskevat uudet kehityspiirteet. Seuraavassa muutamia esimerkkejä: Eräs suomalaisen virkamiesmentaliteettiin keskeisesti vaikuttanut historiallinen vaihe on ollut venäläisyyttä vastaisen oikeustaistelun merkitys. "Oikeustaistelussa olikin erityisen keskeinen merkitys virkamiehen aseman itsenäisyyden tähdentämisessä." (Mäenpää 1979a, 126.) Toinen keskeinen tekijä oli tiukka legaalisuuden puolustaminen. Autonomian aikana vakiintunut ja sieltä periytyvä esittelijäjärjestelmä taas on tuottanut historiallisena perintönä virkamiesten haluttomuuden tehdä ratkaisuja ja ottaa vastuuta. Tämä on sitten osaltaan vaikuttanut mm. päätösvallan delegointia. (Ks. Nousiainen J. 1975, 314-317, 324-325.) Vastuunottamisen haluttomuuden rinnakkaisena ilmiönä on sitten pitkälle toteutuva vapaaehtoinen kuuliaisuus ja myöntyvaisyys ylemmälle viranomaiselle. Toisaalta hallinnon muuttuvaa asemaa poliittisessa järjestelmässä seuraten on syntynyt uusi uudistushaluinen suunnittelijavirkamiestyyppi, jonka rooli on eräissä suhteissa ilmeisessä ristiriidassa legaalisuutta edustavan 'vanhankantaisen' virkamiestyyppin kanssa. Muina virkamiesmentaliteettiin vaikuttavina hallinnon sisäisinä tekijöinä voi mainita mm.:

- Palkkaerimielisyydet, sillä onhan aina I MS:sta lähtien olleet vastakkain valtiotyönantaja ja virkamieskunta palkansaajina.

- Valtiovarainministeriön aseman korostuminen eräänlaisena yliministeriönä (ks. Nousiainen J. 1975, 276, 312-314).

- Eri ministeriöiden kytkeytyminen eri tavoilla puolueiden intresseihin.

- Ministeriöt vastaan keskusvirastot: keskusvirastot edustavat ammattitietoa ja ministeriöt yleistä hallintoa (ks. Nousiainen J. 1975, 310-311).

- Henkilökunnan hierarkisuus ja päätöksenteon keskittyneisyys hallinnon sisällä (ks. Vartola 1977b, 97; Hallinnon kartoitustutkimus, 53-56). Tämä hierarkisuus ulottuu ylemmän virkakunnan maailmankatsomuksessa myös kansa-

laisiin suhtautumiseen, sillä vain n. 22 % johtavista virkamiehistä oli erään haastattelun mukaan sitä mieltä, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen hallintoon on tarpeellista ja kiireellistä (Littunen 1978, 86-87).

18 "Puoluejärjestelmän institutionaalisen kehityksen tärkeimmät muutokset ovat olleet puoluetuen ottaminen valtion tulo- ja menoarvioon (1967), puoluelain säätäminen (1969) ja -lainsäädännöllisellä tasolla väliaikaiseksi jäänyt - vaalien ehdokasasettelun monopolisointi puolueille. Kaikki nämä toimenpiteet heijastavat pyrkimystä lujittaa puoluejärjestelmää muusta vapaasta kollektiivisesta toiminnasta irrallisena - ja myös muita korkeammalla tasolla olevana yhteiskunnallisen osallistumisen muotona." (Heiskanen 1977, 245-246.) Seurauksena on puoluejohdon vallan lisääntyminen jäseniin nähden. Kaikkein voimakkain tähän suuntaan johtanut ilmiö on puoluepoliittisuuden lisääntyminen virkapaikkojen jaossa. Täten puolueeseen kuuluminen ja puoluejohdon tahdon noudattaminen voivat olla edellytyksiä elannon hankkimiselle ja virkauralla etenemiselle, josta taas seuraa puoluevallan faktinen kasvu ja sisäisen demokratian heikkeneminen (s. 251).

19 Virkakielen vaikeaselkoisuus ja monimutkaisuus saattaa heijastaa vallan käyttämisen lisäksi fiktiivistä hallintoa, jossa kieli tiedostamatta ilmentää hallinnon todellista voimattomuutta kohteeseen nähden. Murray Edelman toteaa (1977, 98): "Resort to jargon in any organization can be understood as an implicit expression of loyalty to the values that are dominant in that organization." Roland Barthes väittää, että todellisuutta tuottavan ihmisen kieli ei ole myyttistä todellisten erojen hämärtämisen merkityksessä. Kaikkialla missä ihminen puhuu muuttaakseen todellisuutta eikä vain säilyttääkseen, siellä hän yhdistää kielensä asioiden tuottamiseen. Todellisuuden muuttaminen on maailman luomista ja luominen taas edellyttää ajattelun ja kielen selkeyttä. (Barthes 1970, 245; ks. myös Edelman 1971, 72-76; vrt. myös virkakielen vastakkaisuutta Tönniesin hahmottamalle Gemeinschaft-kielelle Tönnies 1964, 47-48.)

20 Tärkeätä tässä on nähdä, kuten jo aikaisemmin on yritetty korostaa, laaja valtio poliittisen voimasuhteen yhteenvedona. Sillä, ettei valtiota tällaiseksi tulokseksi tunnusteta eikä tunnusteta, on taas oma pitkä historiansa (eräästä näkökulmasta ks. Nisbet 1953, 102-104). Nisbet toteaa valtion olleen alunperin vain vertikaalinen suhde kuninkaan ja alamaisten välillä, siis vain pelkkä ylärakenne. 1700-luvun lopulta lähtien valtio kuitenkin alkaa muodostua myös horisontaaliseksi suhteeksi yksilöiden välillä (valtio oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutena). "The contemporary State cannot be limited to a mere superstructure of power. It is an increasingly popular and ever more cohesive mass relationship." (Nisbet 1953, 102.) "The modern State is monistic; its authority extends directly to all individuals within its boundaries." (s. 103.) Mm. nämä muutokset merkitsevät Nisbetin mielestä sitä, että vallaltaan kasvavan valtion legitimitetti perustuu keskeisesti modernin valtion asemaan palvelusten luoja ja organisoijana ja sitä kautta vapauttajana. Itse tämä subjektiasema hämärtää sitten poliittisen voimasuhteen todellisen merkityksen.

21 Asian toinen puoli on siinä, että yhteiskunnallistumiskehityksen valtiolle ja politiikalle asettamat vaatimukset ovat tekemässä entisenkaltaisen parlamentaarikon poliitikon roolin tarpeettomaksi ja vanhanaikaiseksi.

22 Theodore J. Lowi toteaa yhteenvedona etujärjestöliberalismista, jonka hän katsoo olleen vallitsevana hallitsemistapana USA:ssa aina 1960-luvun alkupuolelta lähtien, seuraavaa: "As a result, the ends of interest-group liberalism

are nothing more than sentiments and therefore not really ends at all."
(Lowi 1979, 56.)

23 Hallinnon poliittisesta roolista ks. Vartola 1979, 25-26, 192-194.

24 Vastaavanlaisesta kehityksestä Ranskassa ks. Crozier 1964, 312-313.

25 Ihmisten toisista ihmisistä vieraantuneita elämäntuntoja osoittanee seuraavan haastattelututkimuksen tulokset. Tutkimuksessa kysyttiin mm. missä määrin ihmiset tuntevat - ja ketkä - yhteiskunnan omakseen.

samaa mieltä, vaikea sanoa, eri mieltä

ihmisiin ei nykyään voi
oikein luottaa

%	50	30	20
---	----	----	----

"On siis oletettavissa, että yhteiskunnassamme vallitsee tietty epäluottamuksen (tai vieraantumisen) ilmapiiri, joka ei ole puoluepoliittisesti selitettävissä." (Holopainen 1975, 22.) Vähiten vieraantuneita ovat johtavat virkamiehet ja toimihenkilöt (s. 23). Viime mainittu ilmentää ilmeisesti sitä, että virkamiehet ja toimihenkilöt tuntevat enemmän kuin muut yhteiskunnalliset ryhmät tämän yhteiskunnan 'omakseen'. Heijastaako tämä hallinnon jo pitkälle toteutunutta tunkeutumista yhteiskuntaan, virkamieskunnan yhteiskuntaan suuntautuvaa 'valtiollista itsetajuntaa' ja terapeuttista hallintoa? Ainakin hallinnon kasvavaa yhteiskunnallista merkitystä osoittaa eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyjen hallintoa koskevien valitusten määrän lisääntyminen. Oikeusasiamies Jorma S. Aalto toteaa (1978, 72): "Aina 1970-luvulle asti hallintoviranomaisiin kohdistuneiden kanteluiden määrä on ollut vain noin kolmannes kaikista kanteluista. 1970-luvulla on tässä kohdin tapahtunut selvä käänne. Hallintomenettely ja hallintoviranomaiset ovat entistä voimakkaammin tulleet mukaan kansalaisten kirjoituksissa ja tämä tietysti kuvastaa suoraan sitä julkishallinnon laajentumista sekä sen merkityksen kasvua, mikä nimenomaan parinkymmenen viime vuoden aikana on selvästi ollut havaittavissa. Tällä hetkellä yli 2/3 kanteluista, joita oikeusasiamiehelle tehdään, on nimenomaan hallintoviranomaisia vastaan suunnattuja." Uutena piirteenä on vielä kirjoittelu paikallishallinnon asioista (s. 75). Tämä ilmeisesti ilmentää paikallishallinnon etäännyntä kuntalaisista eli kunnallisen demokratian kaventumista kunnallishallinnoksi eräänä valtiollisen hallinnon paikallisyksikkönä.

26 "As we shall see, what are called 'services' also act as controls, and what are defined as 'controls' furnish valuable services to some." (Edelman 1977, 78.) Narsismin ja terapeuttisen hallinnon välisestä suhteesta ks. Lasch 1980, 296-315, 369, 389.

27 C.W. Mills totesi kansalaisen roolista, että kansalaiselle pitäisi olla ominaista kyky kääntää henkilökohtaiset ongelmat yhteiskunnallisiksi ongelmiksi. "The knowledgeable man in the genuine public is able to turn his personal troubles into social issues to see their relevance for his community and his community's relevance for them." (Mills 1971b, 318.) Lowi toteaa viime vuosikymmenien kehityksestä USA:ssa: "The citizen has become an administré, and the question now is how to be certain he remains a citizen." (1979, 106.)

28 Kyseessä olevalla yhteiskunnallisuuden muodolla tarkoitetaan usein vain mielipidejakaamaa. Ks. tarkemmin Hallinto 1/1974, jossa mm. Aimo Kairamo toteaa: "Mitä ensimmäinkin rekrytointiin tulee, on huolehdittava siitä, että virkamieheksi valikoituu henkilöitä, joiden yhteiskunnallinen mielipidejakauma entistä paremmin vastaa yleistä mielipidejakaamaa." (s. 36.) Ja Arvo Aalto:

"Eräs keskeinen kysymys on myös valtionhallinnon piirissä toimivan henkilöstön poliittisen ja sosiaalisen jakauman muuttaminen niin, että se paremmin vastaisi nykyisessä yhteiskunnassa vallitsevia käsityksiä ja mielipiteitä siitä, mihin suuntaan ja minkälaisin menetelmin yhteiskuntaa on kehitettävä." (s. 42.)

ENGLISH SUMMARY

Bureaucracy from the viewpoint of politics

The relationship between politics and bureaucracy in the development process of state and society

The problem of bureaucracy has now become actual also in the developed, post-industrial parliamentarily governed democratic societies. This same development also concerns Finland - especially since the 1970's. In this actualization the question is of two interesting things: firstly, the question is of the problem of bureaucracy in the developed societies with 'reasons' characteristic to them (compared f.ex. with the same kind of problems relevant in the developing countries) and secondly in the form of actualization - what really is the problem of bureaucracy - where different social interests come into conflict.

In order to be more precise about the 'reasons' and the meaning of different interests we must start from the 'beginning', i.e. from the origins of the modern state and society. The term bureaucracy was brought forth not until the end of the 18th century, hence, approximately during the same time the 'whole society' was dissolved into state and society. Along with this differentiation an individual got two roles: he is at the same time a citizen (citoyen) and a private individual (homme). At that time bureaucracy was understood as autonomous state power and as a reflection of the higher civil officers' actions. This autonomous power and the reflection of the actions was possible just because the state made itself independent in relation to the society.

The methodological difference between state and society and on the other hand the ongoing need to unite and the process of uniting (= the structural basis of modern politics) has been described in this study as a general condition to the problem of modern bureaucracy. The political view to bureaucracy is then mainly connected to the organization of state process: f.ex. what kind is the mutual relationship between the state and the society, what social program, ideology or interest 'get' the character of a state process, what is the goal of the state, how state process is organized in order to attain the goals.

The written analysis concerning the conceptual-historical development of bureaucracy and the history of the Finnish civil servants' state proves how in the concept of bureaucracy and so in the way of shaping the problem of bureaucracy has occurred transformations in the contents of the paradigm of bureaucracy. This means that when the most important concepts of the analysis are society, state, politics and their logical and historical effect upon the transformations in the paradigm of bureaucracy then these transformations in the paradigm makes changes also in the social character of the civil servant. In other words, bureaucracy can never only be a problem of form, institution or organisation but bureaucracy also always is a concept of human action. Bureaucracy is also a problem of a private person, especially from the angle of social character (when the question is of political science).

The method for analysis in this study is as follows: first I describe the dissolving process of state and society and its effect upon the phenomenon of bureaucracy. Then I construct the first conceptual paradigm of bureaucracy. As means for this ideal-type construction of the paradigm I use Hegel's Philosophy of Right, Marx's Critique of Hegel's Philosophy of Right and as a mediator to the Finnish civil servants' state ideas of the Finnish Hegelian philosopher and national leader J.V. Snellman. In Hegel's Philosophy of Right the basis is in the difference between the state and the society but what is interesting is that in this work the concept of bureaucracy is not relevant. So this book is a good example of a theoretical attempt which shows that overcoming the differences between the state and the society has been made possible without the distortion of bureaucracy. Marx tries in his Critique of Hegel's Philosophy of Right to demonstrate with very keen text analysis that Hegel's concept of the class of civil servants is the interpretation of bureaucracy in the modern state. Snellman's significance

in the method of analysis is twofold. First and foremost he makes Hegel's system concrete to the Finnish circumstances. This task is made easier by the same kind of historical evolution (backwardness) of political situations in Finland and in Germany. Thus Snellman in this study is a link to the genesis of the Finnish civil servants' state and I also try to demonstrate that the Hegelian view of the state and civil service is ideologically still relevant in the civil servants' state of this day. Secondly Snellman introduces the concept of bureaucracy into the Hegelian system. In an excursion to the first Finnish civil servants' state I try to demonstrate the preconditions to the civil officers' governing and also how this governing comes to its crisis.

In the most important part of this study I first try to describe the essence of modern politics and then its paradigm of bureaucracy. The means for this ideal-type construction are Robert Michels' classical work *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (1911) and some of Max Weber's most essential writings. The evolution of modern politics as the uniting organization of the state and the civil society both presuppose and bring about changes to the subject of politics and to the state. The task for politics in the society is to be a mediator of the social process to the state process. Thus modern politics is action which mediates internally contradictory social processes and social interests to the state in order to get finally the exclusive right to physical force, i.e. the safeguard of the state. Thus the state socialized by politics cannot any more be examined merely as non-productive work but the modern state also has become necessary from the view of politics (the politics of a civil society). Secondly the ongoing social process, f.ex. as in the accumulation and concentration of capital presupposes centralized decision-making. So the state becomes necessary part of the social process. From this point of view the state needed by social process is also necessary for productive work.

The evolution of the concept of politics analyzed in this study can be described as follows: the classical view of politics as the realization of the general good came to a crisis and this concept was replaced by politics where satisfying particular interests is enough in normal situations. However, in extraordinary situations charismatic political leadership is needed in order to guarantee the legitimacy of the society. This transformation in the essence of politics also brings about changes in the status of the state machinery. In the politics of general good the higher officials were described as those whose special duty was to maintain this general good of

the state and the civil society. Bureaucracy meant in this situation that this maintenance of general good was only superficial. When the subjectivity of politics changed from the general to the particular, from the higher civil officials to the political parties which carry out particular interests, then the duty of civil service is only to carry out the will of the state. Before civil service was the will of the state. In the state theory of the classical German philosophy and in the traditional state governed by higher civil officials it was presupposed that the higher civil officials represented education and the skills of statesmen. A modern civil servant who is mainly the technical materializer of already made decisions in the ideal type situation of parliamentary democracy does not necessarily need this kind of skills. Therefore the type of the civil servant has been changed and in the same way the idea of what bureaucracy truly is has changed.

When I analyze the situation today I try to summarize the tendency where the mediator role of the apparatus of civil service is now exceeding the authority it is given. This exceeding is the substance of the actualization of bureaucracy. Can state with its apparatus of civil service since this apparatus is in a very important position when deciding the will of the state legitimately manage many and far-reaching tasks the state process encounters. The actualization of the problem of bureaucracy makes it evident that the state process has not succeeded in every respect. On the other hand one of the main hypotheses of this study is that the state apparatus nowadays is not the real subject of this process. This means that the exceeding of its role as the mediating institution is not a result so much from the civil servants' will to obtain power a.s.o. but much more from the effect of the social process to the state, the inabilities of the parliamentary political leaders and the weakness of the civil society. In other words the actualization of bureaucracy is strengthened by the structural inability of the state apparatus to act as the real subject of social leadership.

LAHTEET

- Aalto, J.S. (1978) Kansalaisten ja hallinnon väliset suhteet. Seminaariraportti Kansalainen hallinnossa. Joensuu: Pohjois-Karjalan maakuntaliiton julkaisuja n:o 46.
- Abrahamsson, B. (1977) Bureaucracy or participation. The logic of organization. Beverly Hills: Sage Pubns. Inc.
- Adorno, T.W. (1950) Democratic leadership and mass manipulation. Teoksessa A.W. Gouldner (toim.). Studies in leadership. Leadership and democratic action. New York: Russell.
- Adorno, T.W. (1978) Freudian theory and the pattern of fascist propaganda. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Adorno, T.W. & Frankel-Brunswik, E. & Levinson, D.J. & Sanford, R. N. (1964) The authoritarian personality. New York: John Wiley & Sons.
- Alapuro, R. (1980) Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat 1870-luvulta toiseen maailmansotaan. Teoksessa T. Valkonen & R. Alapuro & M. Alestalo & M. Jallinoja & T. Sandlund. Suomalaiset. Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana. Juva: WSOY.
- Albrow, M. (1970) Bureaucracy. London: Praeger Publishers.
- Alestalo, M. & Uusitalo, H. (1972) Eliittien sosiaalinen tausta ja yhteiskunnan muutokset Suomessa. Sociologia 5, 193-207.
- Alestalo, M. (1980) Yhteiskuntaluokat ja sosiaaliset kerrostumat toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa T. Valkonen & R. Alapuro & M. Alestalo & M. Jallinoja & T. Sandlund. Suomalaiset. Yhteiskunnan rakenne teollistumisen aikana. Juva: WSOY.

- Alf-Halonen, E. (1954) Taistelu ammattikuntalaitoksesta Suomessa 1800-luvun puolivälissä. Kappale J.V. Snellmanin julkista toimintaa. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Alkio, S. (1922) Talonpoika ja Suomen vapaus. Vaasa: Oy Ilkka.
- Althusser, L. (1979) Tämä ei enää saa jatkua kommunistisessa puolueessa. Puolue tienhaarassa. Lahti: Osuuskunta Ihmiskunta.
- Andersson, P. (1975) Lineages of the absolutist state. London: New Left Books.
- Apunen, O. (1970) Hallituksen sanansaattaja. Virallinen lehti - Officiella tidningen 1819-1969. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Arato, A. & Gebhardt, E. (toim.). (1978) The essential Fränkfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Arendt, H. (1958) The human condition. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1967) The origin of totalitarianism. London: Harcourt, Brace & World, Inc.
- Armstrong, J.A. (1973) The European administrative elite. Princeton: Princeton University Press.
- Asunto- ja elinkeinotutkimus 1975. Osat I A ja I B. Suomen virallinen tilasto VI C:105. Helsinki: Tilastokeskus
- Avineri, S. (1972) Hegel's theory of the modern state. Cambridge: Cambridge University Press.
- Avineri, S. (1975) The social and political thought of Karl Marx. Cambridge: Cambridge University Press.
- Backman, E. (1979) Virkamiehistön asema ja yhteiskunnallinen kehitys. Oikeus 4, 187-202.
- Baritz, L. (1965) The servants of power. A history of the use of social science in American industry. New York: Wiley, John & Sons, Inc.
- Barthes, R. (1970) Mytologier. Uddevalla: Bo Cavefors.
- Beetham, D. (1974) Max Weber and the theory of modern politics. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Bek, A. (1973) Uskollisuuden mitta. Jyväskylä: Kirjayhtymä.
- Bendix, R. (1952) Bureaucracy and the problem of power. Teoksessa R.K. Merton & A.P. Gray & B. Hockey & H.G. Selvin (toim.). Reader in bureaucracy. New York: Free Press.
- Bendix, R. (1963) Work and authority in industry. Ideologies of management in the course of industrialization. New York: Harper & Row.

- Bendix, R. (1964) Nation-building and citizenship. Studies of our changing social order. New York: Wiley, John & Sons, Inc.
- Berntson, L. (1978) Marxistisk statsteori - en antologi redigerad Lennart Berntson. Malmö: Bo Cavefors.
- Bottomore, T.B. (1971) Elites and society. Harmondsworth: Penguin Books.
- Braverman, H. (1974) Labor and monopoly capital. The degradation of work in the twentieth century. New York and London: Monthly Review Press.
- Buci-Glucksmann, C. (1980) Gramsci and the state. Southampton: New Left Books.
- Carlsen, J. & Schanz, H-J. & Schmidt, L.H. & Thomsen, H.J. (1980) Kapitalisme, behov og civilisation. Bind I. Århus: Modtryk.
- Cassirer, E. (1950) The myth of the state. New Haven: Yale University Press.
- Chabod, F. (1964) Was there a Renaissance state? Teoksessa H. Lubasz (toim.). The development of the modern state. New York: Macmillan.
- Croner, F. (1951) Tjänstemannakåren i det moderna samhället. Uppsala: Hugo Gebers Förlag.
- Crozier, M. (1964) The bureaucratic phenomenon. London: Tavistock.
- Djupsund, G. & Ståhlberg, K. (1977) Korporativisering och byråkratisering av finländsk politik: två motresponnsiva utvecklingsdrag. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, Nr 30. Åbo Akademi.
- Draper, H. (1977) Karl Marx's theory of revolution. I: State and bureaucracy. Book I and II. New York: Monthly Review Press.
- Dyson, K.H.F. (1980) The state tradition in western Europe. A study of an idea and institution. Suffolk: Martin Robertson.
- Eccleshall, R. (1978) Order and reason in politics. Theories of absolute and limited monarchy in early modern England. Oxford: Oxford University Press.
- Edelman, M. (1971) Politics as symbolic action. Mass arousal and quiescence. New York: Academic Press.
- Edelman, M. (1977) Political language. Words that succeed and politics that fail. New York: Academic Press.
- Elias, N. (1982) The civilizing process. State formation and civilization. Worcester: Basil Blackwell.
- Ellul, J. (1965) The technological society. London: CAPE Jonathan, Ltd.
- Elovainio, P. (1972) Tieteiden eriytyminen Suomen korkeakoululaitoksessa. Sociologia 6, 242-260.

- Engels, F. (1955) Ludwig Feuerbach ja klassillisen saksalaisen filosofian loppu. Pori: Kansankulttuuri.
- Engels, F. (1958a) Johdanto. Marx, K. Luokkataistelut Ranskassa vuosina 1848-1850. Teoksessa K. Marx, & F. Engels.Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Engels, F. (1958b) Asuntokysymyksestä. Teoksessa K. Marx & F. Engels.Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Engels, F. (1958c) Auktoriteetista. Teoksessa K. Marx & F. Engels.Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Engels, F. (1958d) Alkulause teokseen Marx, K. Saksan talonpoikaissota. Teoksessa K. Marx & F. Engels.Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Engels, F. (1958e) Johdanto. Marx, K. Kansalaissota Ranskassa. Teoksessa K. Marx & F. Engels.Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Engels, F. (1971) Anti-Dühring. Pori: Kansankulttuuri.
- Erikson, E.H. (1962) Lapsuus ja yhteiskunta. Jyväskylä: Gummerus.
- Eriksson, L.D. (1974) Suomen puoluelaitos. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesäneuvokki 74. Osa II. Joensuu.
- Eriksson, L.D. (1980) Marxilaisen lainopin lähtökohtia. Tiede & Edistys 2, 16-26.
- Eräsaari, R. (1979) Yksilö sosiaalivaltiokansalaisena. Yhteiskuntasuunnittelu 1, 2-6.
- Etzioni, A. (1973) Nykyajan organisaatiot. Helsinki: Tammi.
- Foucault, M. (1980) Tarkkailla ja rangaista. Keuruu: Otava.
- Freud, S. (1976) Johdatus psykoanalyysiin. Jyväskylä: Gummerus.
- Fromm, E. (1976) Pako vapaudesta. Jyväskylä: Kirjayhtymä.
- Giddens, A. (1971) Capitalism and modern social theory. An analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gorki, M. (1975) Yksilön pirstoutuminen. Teoksessa M. Gorki.Esseitä kirjallisuudesta. Tampere: Kansankulttuuri.
- Gough, J. (1978) Statsutgifterna i den avancerade kapitalismen. Teoksessa L. Berntson. Marxistisk statsteori. Malmö: Bo Cavefors.
- Gough, J. (1979) The political economy of the welfare state. Surrey: Macmillan Press Ltd.

- Gouldner, A.W. (toim.). (1950) Studies in leadership. Leadership and democratic action. New York: Russell.
- Goul Andersen, J. (1979) Melleinlagene i Danmark. Århus: Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Gramsci, A. (1973) Selections from the prison notebooks. New York: Lawrence & Wishart.
- Gramsci, A. (1976) Työväenluokan yhtenäisyys. Moskova: Edistys.
- Gronow, J. (1976) Kapitalförhållandet och den formella rationaliteten. Max Webers "Wirtschaft und Gesellschaft" och sosiologins uppkomst. Sociologia 3-4, 148-153.
- Gronow, J. (1978) Formaali rationaalisuus ja pääomasuhde. Max Weberin "Wirtschaft und Gesellschaftin" ideaalityypit ja ymmärtävän sosiologian metodi. Helsingin Yliopiston Sosiologian laitos. Working Papers N:o 9. Helsingin Yliopisto.
- Gronow, J. & Klemola, P. & Partanen, J. (1977) Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta. TANDEM. Juva: WSOY.
- Habermas, J. (1975) Legitimation crisis. Boston: Beacon Press.
- Habermas, J. (1977) Toward a rational society. Student protest, science and politics. London: Heinemann.
- Hallinnon kartoitustutkimus. (1977) Tutkimusraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriön järjestelyosasto.
- Hallinto 1/1974. Yhteiskunnan kehittäminen ja valtionhallinto. Puolueiden puheenvuoroja valtionhallinnosta.
- Hannus, A. (1979) Virkamiehen näkökulmasta. Porvoo: WSOY.
- Hansson, F. (1978) Pääoman kasautuminen, työväenluokka ja sosiaalipolitiikka. Jyväskylä: Gaudeamus.
- Haranne, M. (1979) Äänestäjien uusjako Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Sociologia 4, 306-313.
- Harmaja, L. (1924) Henkisentyöntekijän elantosuhteet tilaston valaisemina. Katsomus uusimpien tutkimusten tuloksiin. Teoksessa Henkinen työ. Henkisen työn Yhtymän julkaisuja I. Helsinki: Henkisen työn Yhtymä.
- Hartikainen, H. (1980) Työelämän sosiaali-indikaattorit ja sovellettu sosiologia - case-tutkimus sosiaaliteknologiasta. Tampereen yliopiston sosiologian ja sosiaalipsykologian laitoksen tutkimuksia 40. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Hegedüs, A. (1969) Marx's analysis of bureaucracy and the socialist reality. Teoksessa Marx and contemporary scientific thought. Belgium: Publication of the International Social Science Council.
- Hegel's political writings. (1964) Translated by T.M. Knox. With an introductory essay by Z.A. Pelczynski. Oxford: Oxford University Press.
- Hegel, G.W.F. (1965) Philosophy of right. Oxford: Oxford University Press.
- Hegel, G.W.F. (1978) Järjen ääni. Helsinki: Gaudeamus.
- Heiskanen, I. (1977) Julkinen, kollektiivinen ja markkinaperusteinen. Suomalaisen yhteiskunnan hallintajärjestelmien ja julkisen päätöksenteon ja hallinnon kehitys ja kehittäminen 1960- ja 1970-luvuilla. Deta 31. Helsinki: Helsingin Yliopisto.
- Heiskanen, I. (1979) Jähmettynyt Suomi. Ohjausjärjestelmien tehottomuudesta. Kanava 6, 339-344.
- Heiskanen, I. & Sinkkonen, S. (1974) From legalism to information technology and politization: The development of public administration in Finland. Helsingin Yliopiston Yleisen Valtio-opin laitoksen tutkimuksia N:o 31. Helsingin Yliopisto.
- Henkinen työ 1-3. Helsinki 31.5.1954
- Henkisen työn tekijä! Oletko tullut harkinneeksi taloudellisen asemasi muutunista? Lue tämä vihkonen tarkoin, ajattele ja toimi! (1944) Helsinki: Henkisen työn Yhtymä.
- Hintze, O. (1964) The emergence of the democratic nation-state. Teoksessa H. Lubasz (toim.). The development of the modern state. New York: Macmillan.
- Hirsch, J. (1983) Turvavaltio. "Saksan malli", sen kriisi ja uudet yhteiskunnalliset liikkeet. Jyväskylä: Vastapaino.
- Holloway, J. & Picciotto, S. (toim.). (1978) State and capital, a marxist debate. Bath: E. Arnold.
- Holopainen, I. (1975) Yksilö ja rekisterit. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 22. Helsinki.
- Honka, O. (1944) Palkkojen kehityksestä henkisen työn alalla. Henkinen työ n:o 3-4.
- Honka, O. (1948) Virkamiespalkat ja yleinen palkkataso. Teoksessa Virkamiesliitto 30-vuotias. Hämeenlinna: Virkamiesliitto.
- Hood, C. & Dunsire, A. (1981) Bureaumerics. The quantitative comparison of British central government agencies. Guildford: GOWER.

- Horkheimer, M. & Adorno, T.W. (1973) Dialectic of Enlightenment. Thetford, Norfolk: Penguin Books.
- Horkheimer, M. (1972a) Authority and the family. Teoksessa M. Horkheimer, Critical theory. New York: Herder and Herder.
- Horkheimer, M. (1972b) Traditional and critical theory. Teoksessa M. Horkheimer, Critical theory. New York: Herder and Herder.
- Horkheimer, M. (1972c) Postscript. Teoksessa M. Horkheimer, Critical theory. New York: Herder and Herder.
- Horkheimer, M. (1978a) The authoritarian state. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Horkheimer, M. (1978b) The end of reason. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Hyppolite, J. (1969) Studies on Marx and Hegel. London: Heinemann.
- Itkonen, T. (1979) Retkiä nykysuomeen. Tietolipas 83. Suomen kirjallisuuden seura. Keuruu.
- Jay, M. (1974) The dialectical imagination. A history of the Frankfurt school and the Institute of Social Research 1923-50. Boston: Little, Brown and Company.
- Jussila, O. (1974) Suomen keskushallinnon historiallinen kehitys. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesäneuvokki 74. Osa II. Joensuu.
- Jutikkala, E. (1965) Taloudellisen organisaation muuttuminen. Teoksessa P. Renvall (toim.). Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII. Porvoo: WSOY.
- Jutikkala, E. (1965) Suomen valtio ja yhteiskunta autonomian ajan alkupuolella. Teoksessa P. Renvall (toim.). Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII. Porvoo: WSOY.
- Kankaanpää, A.-L. (1981) Valtion palvelussuhdelajeihin liittyviä muutosprosesseja. Sosiologia 1, 24-30.
- Kansantalouden tilinpito 1964-1977. Tilastotiedotus N:o KT 1978:7. Helsinki: Tilastokeskus.
- Kastari, P. (1977) Suomen valtiosääntö. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 179. Vammala: Lainopillisen Ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta.
- Katz, D. & Kahn, R. (1966) The social psychology of organizations. New York: John Wiley.

- Kauppinen, P. (1977) Maailmallinen kanssakäyminen vuoteen 1810. Klassisen Societas civilis et politica -käsitteen kansallinen tulkinta. Helsinki: Helsingin Yliopisto.
- Kircheimer, O. (1978) Changes in the structure of political compromise. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Klinge, M. (1967 I) Ylioppilaskunnan historia I. Porvoo: WSOY.
- Klinge, M. (1967 II) Ylioppilaskunnan historia II. Porvoo: WSOY.
- Klinge, M. (1972) Vihan veljistä valtiososialismiin. Yhteiskunnallisia ja kansallisia näkemyksiä 1910- ja 1920-luvuilla. Porvoo: WSOY.
- Klinge, M. (1975) Bernadotten ja Leninin välissä. Tutkielmia kansallisista aiheista. Porvoo: WSOY.
- Klinge, M. (1977) Kansanvalistus ja taideteollisuus? Fennomanian ja liberaalismin maailmankuvista sata vuotta sitten. Teoksessa M. Kuusi & R. Alapuro & M. Klinge. Maailmankuvan muutos tutkimuskohteena. Näkökulmia teollistumisajan Suomeen. Keuruu: Otava.
- Knoellinger, C.E. (1959) Järjestösuhteet Suomen työmarkkinoilla. Porvoo: WSOY.
- Koivusalo, E. (1980) Kirjakieli yhteiskunnan muutospainneessa. Kansallis-Osake-Pankki. Taloudellinen katsaus 4, 14-23.
- Komiteamietintö N:o 10, 1931. Valtionmenojen supistamislautakunta. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteamietintö 1978:22. Valtion keskushallintokomitean II osamietintö. Nide 1 ja 2. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteamietintö 1979:26. Julkisen henkilöstön oikeusasemakomitean I osamietintö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteamietintö 1979:53. Valtionhallinnon johdon koulutuksen kehittämissuunnitelma. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Komiteamietintö 1981:26. Kieli ja virkakoneisto. Virkakielikomitean mietintö. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Konstari, T. (1977) Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjojen julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 121. Vammala.
- Konstari, T. (1978) Tietojen saaminen hallinnossa. Seminaariraportti Kansalainen hallinnossa. Joensuu: Pohjois-Karjalan maakuntaliiton julkaisu n:o 46.
- Kornhauser, W. (1961) The politics of mass society. Glencoe: The Free Press of Glencoe.

- Laati, I. (1937) Henkisen työn kysymys. Teoksessa Henkinen Työ II. Henkisen Työn Yhtymän vuosikirja 1937. Forssa: Henkisen Työn Yhtymä.
- Lane, R.E. (1962) Political ideology. Why the American common man believes what he does. New York: Free Press.
- Lasch, C. (1980) The culture of narcissism. American life in an age of diminishing expectations. Suffolk: Abacus.
- Lasswell, H.D. (1931) Psychopathology and politics. Chigago: University of Chicago Press.
- Laurila, K.S. (1934) Henkisen työntekijän asema Suomessa nykyhetkellä. Henkinen Työ 1-3.
- Lefebvre, H. (1971a) The sociology of Marx. London: RANDOM.
- Lefebvre, H. (1971b) Everyday life in the modern world. London: Penguin Books.
- Lenin, V.I. (VI 1) Mitä on tehtävä. Valitut teokset neljässä osassa. Osa 1. Moskova: Edistys.
- Lenin, V.I. (VI 3) Valtio ja vallankumous. Valitut teokset neljässä osassa. Osa 3. Moskova: Edistys.
- Lenin, V.I. (KT 2) Kootut teokset. Osa 2. Petroskoi: Karjalais-suomalaisen SNT:n valtion kustannusliike.
- Lenin, V.I. (KT 21) Kootut teokset. Osa 21. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Lenin, V.I. (KT 32) Kootut teokset. Osa 32. Moskova: Vieraskielisen kirjallisuuden kustannusliike.
- Leponiemi, A. (1977) Julkinen sektori ja inflaatio. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1, 38-48.
- Lilja, K. (1976) The functional forms of the regulations system of the production process and their sosio-economic determinations. Acta Sociologica Vol. 19 No 1, 35-48.
- Lilja, K. (1977) Työntekijöiden osallistuminen hallintoon teollisuusyrityksissä. Tutkimus työnantajapuolen toiminnan kehityksestä. Helsingin kauppakorkeakoulun julkaisuja B-22. Helsinki.
- Lindgren, V. (1928) Valtion virkamiesten palkat. Kehitys vuosina 1914-1927. Helsinki: Suomen Virkamiesyhdistysten keskusliiton julkaisuja.
- Littunen, Y. (1978) Sosiaalivaltion sosiologisia näköaloja. Seminaariraportti Kansalainen hallinnossa. Joensuu: Pohjois-Karjalan maakuntaliiton julkaisuja n:o 46.

- Lowenthal, L. & Guterman, N. (1950) Self-portrait of the fascist agitator. Teoksessa A.W. Gouldner (toim.). Studies in leadership. Leadership and democratic action. New York: Russell.
- Lowi, T.J. (1979) The end of liberalism. The second republic of the United States. New York: NORTON.
- Lubasz, H. (toim.). (1964) The development of the modern state. New York: Macmillan.
- Lukács, G. (1972) History and class consciousness. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Luoma, V. (1962 I ja II) Valtion virkamiesten järjestäytyminen Suomessa I ja II. Turku: Virkamiesliiton julkaisuja N:o 8.
- Luoma, V. (1972) Toimihenkilöt ja yhteiskunta. Turun Kauppar korkeakoulun julkaisuja. Sarja B I-3. Turun Kauppar korkeakoulu.
- Luoma, V. (1980) Toimihenkilöiden taloudelliseen asemaan vaikuttavista tekijöistä. Sosiologia 4, 308-310.
- MacIntyre, A. (1980) Marcuse. Helsinki: Tammi.
- Mannheim, K. (1954) Ideology and utopia. An introduction to the sociology of knowledge. London: Routledge and Kegan Paul.
- Marcuse, H. (1966) Eros and civilisation. Boston: Beacon Press.
- Marcuse, H. (1968a) Industrialization and capitalism in the work of Max Weber. Teoksessa H. Marcuse, Negations. Essays in critical theory. Boston: Beacon Press.
- Marcuse, H. (1968b) Aggressiveness in advanced industrial society. Teoksessa H. Marcuse, Negations. Essays in critical theory. Boston: Beacon Press.
- Marcuse, H. (1971) Ihmisen vapautuksesta. Tapiola: Weilin & Göös.
- Marcuse, H. (1973) Reason and Revolution. Hegel and the rise of social theory. London: Routledge & Kegan Paul.
- Marcuse, H. (1976) Yksiulotteinen ihminen. Teollisen yhteiskunnan tarkastelua. Tapiola: Weilin & Göös.
- Marcuse, H. (1978a) Some social implications of modern technology. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Marcuse, H. (1978b) On science and phenomenology. Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Martikainen, T. (1975) Julkisen sektorin kasvu Suomessa. Helsingin Yliopiston Valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. DETA 13. Helsingin Yliopisto.

- Marx, K. (1958a) Kansalaissota Ranskassa. Teoksessa K. Marx & F. Engels. Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Marx, K. (1958b) Louis Bonaparten Brumairekuun kahdeksastoista. Teoksessa K. Marx & F. Engels. Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Marx, K. (1958c) Luokkataistelut Ranskassa vuosina 1848-1850. Teoksessa K. Marx & F. Engels. Valitut teokset kahdessa osassa. Osa I. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Marx, K. (1959) Gothan ohjelman arvostelua. Teoksessa K. Marx & F. Engels. Valitut teokset kahdessa osassa. Osa II. Petroskoi: Karjalan ASNT:n valtion kustannusliike.
- Marx, K. (1969) Theories of surplus-value. Part I. Moscow: Progress Publishers.
- Marx, K. (1970) Critique of Hegel's Philosophy of Right. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marx, K. (1971) Filosofian kurjuus. Moskova: Edistys.
- Marx, K. (1973) Grundrisse. London: Penguin Books.
- Marx, K. (1974) Pääoma. Kansantaloustieteen arvostelua. 1. osa. Pääoman tuotantoprosessi. Moskova: Edistys.
- Marx, K. (1976) Pääoma. Kansantaloustieteen arvostelua. 3. osa. Kapitalistisen tuotannon kokonaisprosessi. Moskova: Edistys.
- Marx, K. (1978) Juutalaiskysymyksestä. Teoksessa K. Marx & F. Engels. Valitut teokset kuusi osaa. Osa 1. Moskova: Edistys.
- Marx, K. & Engels, F. (1976) Kirjeitä. Moskova: Edistys.
- Matheson, D. (1979) Ideology, political action and the Finnish working class. A survey study of political behavior. Commentationes Scientiarum Socialium 10. Helsingin Yliopisto.
- Matheson, D. & Ruohonen, V. (1977) Toimihenkilöiden yhteiskunnallisesta asemasta ja asenteista. Eräitä havaintoja suomalaisten toimihenkilöiden tietoisuudesta, luokkasamastumisesta ja suhtautumisesta vallitsevaan järjestelmään. Teoksessa Niemi, M. (toim.). Yhdeksännet Politiikan tutkimuksen päivät Helsingissä 6.-7.1.1977. Esitelmät ja raportit. Helsingin Yliopiston Yleisen Valtio-opin tutkimuksia. Sarja A No 45. Helsingin Yliopisto.
- Mayo, C.H. (1945) The social problems of an industrial civilization. Massachusetts: Harvard University Graduate School of Business Administration.

- Merikoski, V. (1965) Virkamiehistö. Teoksessa P. Renvall (toim.). Suomalaisen kansanvallankehitys. Historian aitta XIII. Porvoo: WSOY.
- Merriam, C.H. (1931) The making of citizens. A comparative study of methods of civic training. Chicago: The University of Chicago Press.
- Merton, R.K. (1950) Bureaucratic structure and personality. Teoksessa A. W. Gouldner (toim.). Studies in leadership. Leadership and democratic action. New York: Russell.
- Michels, R. (1968) Political Parties. A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. New York: Macmillan.
- Mikkola, M. (1979) Työttömyysturvan ehdoista. Oikeustieteellinen tutkimus työttömyyskorvauksen hakijan asemasta ja oikeussuojasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 141. Vammala.
- Mills, C.W. (1959) The sociological imagination. Suffolk: Penguin Books.
- Mills, C.W. (1971a) White collar. The American middle classes. New York: Oxford University Press.
- Mills, C.W. (1971b) The power elite. New York: Oxford University Press.
- Mjøset, L. (1980) Rasjornalitetensdimensjoner i Max Webers laere om økonomi og samfunn. Institut for sosiologi. Universitetet i Oslo. Arbeidsnotater Nr. 138. Oslo.
- Mommsen, W. (1974) The age of bureaucracy. Perspectives on the political sociology of Max Weber. Oxford: Oxford University Press.
- Mommsen, W. (1981) Max Weber and Roberto Michels. An asymmetrical partnership. Archives européennes de Sociologie XXII, 100-116.
- Moore, Barrington, Jr. (1973) Social origins of dictatorship and democracy. Lord and peasant in the making of the modern world. Harmondsworth: Penguin Books.
- Mortensen, N. (1979) Impact of technological and market changes in organizational functioning. The conceptual framework in bourgeois and Marxist theory and research. Acta Sociologica vol. 22 No 2, 135-160.
- Musgrave, R.A. (1959) The theory of public finance. New York: McGraw - Hill.
- Mäenpää, O. (1979a) Keskusviraston asema valtion hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 142. Vammala.
- Mäenpää, O. (1979b) Virkakoneisto ja hallinnon lainalaisuus. Oikeus 4, 226-232.
- Myllymäki, A. (1979) Etujärjestöt, tulopolitiikka ja ylimmät valtioelimet. Julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis-

- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasaval-
lan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina
1968-1975. Tampere: Finnpublishers.
- Nevalinna, E. (1907) Virkamiesolomme. Millaiset ne ovat ja millaiset niiden
pitäisi olla. Helsinki: Kustannus - O.y. Kansa.
- Nisbet, R.A. (1953) The quest for community. A study in the ethics of order
and freedom. New York: Oxford University Press.
- Niskala, P. (1976) Talouselämän teknokraatit ja yhteiskunnan organisatorinen
ja poliittis-hallinnollinen muutos. Tapaustutkimus maamme taloudel-
lisen tuotantosektorin komiteoissa tapahtuneeseen suunnittelutyöhön
1960- ja 1970-luvuilla osallistuneista henkilöryhmistä ja heidän
organisatorisista siteistä. Helsingin Yliopiston Yleinen Valtio-oppi.
Sarja C. DETA 27.
- Nordenstreng, S. (1923) Porvarissäädyn historia Suomen valtiopäivillä 1809-
1906. II. Helsinki: Otava.
- Nousiainen, J. (1975) Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta.
Valtioneuvoston historia 1917-1966. Osa III. Helsinki: Valtion pai-
natuskeskus.
- Nousiainen, K. (1979) Virkamiehen asema ja statuskomitea. Oikeus 4, 215-225.
- O'Connor, J. (1973) The fiscal crisis of the state. New York: St. Martin's
Press.
- Oizeman, T. (1977) Filosofian pääsuuntaukset. Historiallis-filosofisen
prosessin teoreettinen analyysi. Moskova: Edisty.
- Palmgren, R. (1976) Suuri linja Arwidssonista vallankumouksellisiin sosia-
listeihin. Kansallisia tutkielmia. Helsinki: Kansankulttuuri.
- Partanen, J. (1973) Rakennetutkimuksen strategiasta. R-muistio 9.
- Pekonen, K. (1979) Byrokratiasta ja politiikasta. Genesis 4. 24-26.
- Pelczynski, Z.A. (1964) Introductory essay. Teoksessa Hegel's political
writings. Oxford: Oxford University Press.
- Poggi, G. (1979) The development of the modern state. A sociological
introduction. Stanford: Stanford University Press.
- Pollock, F. (1978) State capitalism: Its possibilities and limitations.
Teoksessa A. Arato & E. Gebhardt (toim.). The essential Frankfurt
school reader. Oxford: Basil Blackwell.
- Poulantzas, N. (1976) Political power and social classes. London: New Left
Books.
- Poulantzas, N. (1977) Den moderna kapitalismens klasstruktur. Avesta: Raben
& Sjögren.

- Poulantzas, N. (1978) Problemet med den kapitalistiska staten. Teoksessa L. Bemtson (toim.). Marxistisk statsteori. Malmö: Bo Cavefors.
- Rauhala, K.W. (1915) Keisarillinen Suomen Senaatti 1809-1909. Edellinen osa vuodet 1809-1859. Helsinki: Otava.
- Rauhala, K.W. (1921) Keisarillinen Suomen Senaatti 1809-1909. Jälkimmäinen osa vuodet 1859-1909. Helsinki: Otava
- Reich, W. (1982) Fasismin massapsykologia. Keuruu: Otava.
- Rein, T. (1928 I) Juhana Vilhelm Snellman. Edellinen osa. Porvoo: Otava
- Rein, T. (1928 II) Juhana Vilhelm Snellman. Jälkimmäinen osa. Porvoo: Otava
- Renvall, P. (toim.). (1965) Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII. Porvoo: WSOY.
- Rieppula, E. (1974) Keskusvirastojärjestelmän arviointia. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesäneuvokki 74. Osa II. Joensuu.
- Riesman, D. & Glazer, N. & Denney, R. (1964) The lonely crowd. A study of the changing American character. Massachusetts: Yale University Press.
- Rinne, A. (1930) Individualismin eettinen arvostelu, I. Sosiaalinen yksilöindividualismi. Porvoo: WSOY.
- Ritter, G. (1964) Origins of the modern state. Teoksessa H. Lubasz (toim.). The development of the modern state. New York: Macmillan.
- Rontu, H. (1976) Eikö sana tehoa? Suomen kunnat 3, 142-145.
- Rossi, L. & Tiihonen, E. (1976) Byrokratisoituminen ja asiantuntijavaltaistuminen. Käsitteistä ja ilmenemisestä valtion keskushallinnossa Suomessa. Julkishallinnon pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ruotsalainen, S. (1978) Piirteitä työväenluokan asemasta kapitalismissa yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen valossa ja nykyisen taloudellisosiaalisen kehityksen taustaa vasten tarkasteltuna. Pori: Sosiaalipoliittisen yhdistyksen tutkimuksia n:o 27.
- Ruutu, M. (1965) Koululaitoksen muuttuminen ja sen muuttava vaikutus yhteiskuntaan. Teoksessa P. Renvall (toim.). Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII. Porvoo: WSOY.
- Ruuth (Ruutu), Y.O. (1920) Uusi suunta. Suomalaisen yhteiskuntaohjelman ääri- viivoja. Jyväskylä: Gummerus.
- Rytkölä, O. (1948) Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen Julkaisuja A-sarja N:o 32. Vammala.
- Rytkölä, O. (1972) Virkaehtolainsäädäntö. Vammala: Suomen Lakimiesliiton kirjasarja 35.

- Rytkölä, O. (1978) Virkamiesoikeus. Hämeenlinna: Suomen Lakimiesliiton kustannus.
- Schumpeter, J.A. (1974) Capitalism, socialism and democracy. London: Unwin University Press.
- Sennet, R. (1977) The fall of public man. London: Cambridge University Press.
- Shennan, J.H. (1974) The Origins of the modern state 1450-1725. London: Hutchinson.
- Sipponen, K. (1962) Valtiovallan kolmijako. III. Politiikka 1, 54-68.
- Smith, A. (1904) An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. Vol. II. London: Methuen & Co.
- Smith, A. (1935) Kansojen varallisuus. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1932 I) Yliopistollisesta opiskelusta. Kootut teokset. Osa I. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1928 II) Valtio-oppi. Kootut teokset. Osa II. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1929V) Virkamiesten valmistus yliopistoissa. Litteraturblad n:o 6.1856. Kootut teokset. Osa V. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1929 III) Kootut teokset. Osa III. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1928 IV) Kootut teokset. Osa IV. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1932 VIII) Kootut teokset. Osa VIII. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1931 XI) Kootut teokset. Osa XI. Porvoo: WSOY.
- Snellman, J.V. (1931 XII) Kootut teokset. Osa XII. Porvoo: WSOY.
- Speer, A. (1970) Diktaattorin työkaluna. Tampere: Kirjayhtymä.
- Stenius, H. (1977) Järjestö-Suomen kehityspiirteitä. Teoksessa M. Kuusi & R. Alapuro & M. Klinge Maailmankuvan muutos tutkimuskohteena. Näkökulmia teollistumisajan Suomeen. Keuruu: Otava.
- Ståhlberg, K. (1976) Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960-1975. Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. Sarja C. Deta 21. Helsingin Yliopisto.
- Sunesson, S. (1973) Om begreppet byråkrati. Häftnen för Kritiska Studier 4, 4-20.
- Sunesson, S. (1974) Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer. Kristianstad: Arkiv avhandlingsserie 1.
- Suomen tilastollinen vuosikirja 1967. (1968) Helsinki: Tilastollinen päätoimisto.
- Suomen tilastollinen vuosikirja 1975. (1976) Helsinki: Tilastokeskus.
- Suomen tilastollinen vuosikirja 1978. (1979) Helsinki: Tilastokeskus.

- Suomen tilastollinen vuosikirja 1979. (1980) Helsinki: Tilastokeskus.
- Talkkari, A. (1979) Valtionhallinnon henkilöstön määrällinen ja rakenteellinen muutos itsenäisyyden aikana Suomessa. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja A N:o 3. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Talkkari, A. (1980) Valtion henkilöstön palvelussuhdelajien käytöstä ja kehityksestä. Hallinto 10, 18-26.
- Teljo, J. (1934) Valtio ja yhteiskunta Snellmanin valtiofilosofiassa. Helsinki: WSOY.
- Therborn, G. (1974) Science, class and society. On the formation of sociology and historical materialism. Göteborg: Göran Therborn.
- Tilastotiedotus KT 1975:5. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tillich, P. (1973) Rajalla. Valikoima Paul Tillichin teoksista. Porvoo: WSOY.
- Toivonen, T. (1980) Toimihenkilöiden taloudellisen aseman muutoksesta 1900-luvulla. Sosiologia 3, 205-215.
- Tuori, K. (työryhmä) (1974) Raportti korporatismiin historiasta ja nykypäivästä Suomessa. Demokraattisten asiantuntijoiden ja tutkijoiden kesä-neuvokki 74. Osa II. Joensuu.
- Tuori, K. (1976) Om förvaltningsapparaten och förvaltningsrättens utveckling. Häftet för Kritiska Studier 1, 24-40.
- Turkka, T. (1979) Parlamentaarisesta hallitusjärjestelmästä Suomessa. Tampereen yliopisto. Poliittikan Tutkimuksen Laitos. Tutkimuksia 48. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Työvoimatutkimus 1979. N:o TY 1980:26. Helsinki: Tilastokeskus.
- Tönnies, F. (1964) Community & Society. (Gemeinschaft und Gesellschaft). Michigan: The Michigan State University Press.
- Uusitalo, H. ja Turun kauppakorkeakoulun taloussosiologian jatkokurssi syyslukukausi 1979. (1980) Valtion korkeimpien hallintovirkamiesten ja talouselämän johtajiston sosiaalinen tausta 1970-luvulla. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja. Sarja A - 8. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.
- Vartola, J. (1977a) Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkishallinnon julkaisusarja A N:o 1. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, J. (1977b) Ministeriöiden rakenteesta. Ministeriötutkimuksen osaraportti IV. Tampereen yliopisto. Hallintotieteiden laitos. Julkis-

- hallinnon julkaisusarja A N:o 3. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, J. (1979) Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol.103. Vammala: Tampereen yliopisto.
- Vartola, J. (1980) Byrokratiaongelmasta. Sosiaalinen aikakauskirja 1, 4-11.
- Veblen, T. (1966) Selections from his work. (With an introduction and commentaries by Bernard Rosenberg). New York: Thomas Y. Crowell.
- Virrankoski, P. (1975) Suomen taloushistoria kaskikaudesta atomiaikaan. Keuruu: Otava.
- Väestölaskenta 1970. Suomen virallinen tilasto VI C:104. Osat II A, II B (1973) IV (1974) ja XIII (1975). Helsinki: Tilastokeskus.
- Wartiovaara, J. (1924) Virkamieskysymys. Valtiotieteiden käsikirja. Aakko-
sellinen tietoteos. Osa 4. Helsinki: Tietosanakirja-Osakeyhtiö.
- Weber, M. (1964) The theory of social and economic organization. New York: Free Press.
- Weber, M. (1968) Economy and society. Vol. 1-3. New York: Bedminster Press.
- Weber, M. (1968) Parliament and government in a reconstructed Germany. Teoksessa M. Weber, Economy and society. Vol.3. New York: Bedminster Press.
- Weber, M. (1977a) Vetenskap som yrke Teoksessa M. Weber, Vetenskap och politik. Göteborg: Korpen.
- Weber, M. (1977b) Politik som yrke. Teoksessa M. Weber, Vetenskap och politik. Göteborg: Korpen.
- Weber, M. (1977c) Samhällsvetenskapernas objektivitet. Teoksessa M. Weber, Vetenskap och politik. Göteborg: Korpen.
- Weber, M. (1978) Economy and society. Vol. I and II. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Weber, M. (1980) Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki. Juva: WSOY.
- Wesolowski, W. (1979) Classes, strata and power. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wirilander, K. (1974) Herrasväkeä. Suomen säätyläistö 1721-1870. Historiallisia tutkimuksia 93. Forssa: Suomen Historiallinen Seura.
- Wolin, S.S. (1961) Politics and vision. Continuity and innovation in western political thought. Watford: Allen & Unwin.

Wright, E.O. (1974-1975) To control or to smash bureaucracy: Weber and Lenin on politics, the state, and bureaucracy. Berkeley Journal of Sociology. Vol.XIX 1974-5, 69-110.

Wright, E.O. (1978) Class, crisis and the state. London: New Left Books.