

Kapitalismin kolmas henki ja managerialismi uuden hallinnan ideologiana

KARI KULOVAARA

ABSTRACT
The Third Spirit of Capitalism and Managerialism as an Ideology of New Governance

The so-called “new governance” has plenty of unpleasant nicknames. New public management, project society, consultocracy, coach society and shadow government, to name a few, all represent some aspects of new governance. Common to these terms is that they all implicate more or less prominently certain political, social and economic changes that have occurred in western countries since the 1970’s. In this article, new governance is surveyed through the concept of managerialism, which is understood here as the ideological dimension of new governance. Taking as a point of departure the idea of “three spirits of capitalism” as portrayed by Boltanski and Chiapello, the article surveys the birth and development of managerialism in relation to the evolution of capitalist production and labour from the “first” and “second spirit of capitalism” to present. Special interest is given to the integration of managerialism into Finnish politics in the 1980’s and 1990’s, as well as its effects on the Finnish public sector, labour market and language. After observing the consequences that the implementation of managerial ideology has entailed, the article asks if the worsening crisis in the labour market could yet again end one spirit of capitalism.

Johdanto

Tunnetun fraasin mukaan rakkaalla lapsella on monta nimeä. Tämä pätee myös tieteissä, vaikka rakkaus uutta tulokasta kohtaan jäisikin kyseenalaiseksi attribuutiksi. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen lempilapsena on tällä vuosituhannella ollut ns. ”uusi hallinta”, joka on tutkijoiden keskuudessa ehditty joristiä muun muassa uudeksi julkisjohtamiseksi, projektityhteiskunnaksi, konsultokratiaksi, konsulttidemokratiaksi, varjohallinnoksi, valmentajavaltioksi ja managerialismiksi (katso esim. Heiskala ja Kantola 2010; Kuusela ja Ylönen 2013; Rantala ja Sulkuinen 2006).¹ Nimet kertovat paljon paitsi kantajastaan, myös tätä kohtaan osoitetusta mielenkiinnosta. Koska jokainen edellä mainittu nimitys kuvastaa yhtä puolta uudesta hallinnasta, ne myös osoittavat, kuinka monesta eri perspektiivistä sitä voi tarkastella. Ensinnäkin, ”uusi julkisjohtaminen” tarkoittaa tiet-

tyä julkisen sektorin (eli valtion ja kuntien) tapaa organisoida ja johtaa sen vastuulla olevia yksiköitä ja työtehtäviä – tätä myös kuvastaa osuvasti termi ”projektityhteiskunta”. ”Konsultokratia”, ”konsulttidemokratia” ja ”varjohallinto” puolestaan heijastavat poleemista väitettä, jonka mukaan erilaiset konsultit ja näiden muodostamat monimutkaiset verkostot ovat syrjäyttämässä tai jo syrjäyttäneet julkishallinnon eri tasoilla edustuksellisen ja demokraattisen vallan. ”Valmentajavaltio” taas viittaa ajatukseen uudesta yhteiskunnallisesta aikakaudesta, jossa aktiivisesti kyseenalaistetaan perinteisen hyvinvointivaltiomallin keskeisinä pidettyjä periaatteita ja jossa ”managerialistinen” uusi hallinta – sekä käytäntönä että ideologiana – on suurelta osin korvannut perinteisen poliittisen hallinnon.

Uutta hallintaa voi näin ollen tarkastella sekä tek-

nisesti julkisyhteisöjen perinteisten hallintatapojen muutoksena että laajemmin yhteiskunnallisena ilmiönä, johon on sisältänyt merkittäviä poliittisia, sosiaalisia ja ideologisia muutoksia. Tässä artikkelissa uutua hallintaa lähestytään molemmista lähtökohdista fokuksen ollessa managerialismissa, joka ymmärretään tässä yhteydessä eräänlaisena uuden hallinnan ideologisena ulottuvuutena.² Toisin sanoen mikäli ”uusi julkisjohtaminen” (*New Public Management, NPM*) yksityistämiseen, ulkoistamiseen, projekteineen, valmennuksineen ja konsulttiarmeijoineen ymmärretään uuteen hallintaan sisältyvien normien käytännön toteutuksena, managerialismi nähdään tässä artikkelissa kyseisten normien aatteellisena alkuperänä eli ideologisena syynä ja selityksenä sille, miksi toimitaan niin kuin toimitaan.

Poliittiset aatteet, normit ja käytännöt eivät ole ajattomia. Ne ovat oman aikansa tuotteita, ja niiden syntyperä on usein ollut reaktiota tiettyihin historiallisiin, poliittisiin, taloudellisiin tai sosiaalisiin ilmiöihin. Kääntäen tämä tarkoittaa, että poliittisten ilmiöiden ymmärtäminen edellyttää usein niiden historiallisen alkuperän käsittämistä. Managerialismi on kuvastus omasta ajastamme, mutta on syytä pohtia, miten ja minkä johdosta se on alkujaan syntynyt. Voisiko managerialismi kaikkine sivuilmiöineen olla looginen tulos tiettyjen historiallisten ilmiöiden sarjasta? Ennen kuin managerialismia käsitellään seikkaperäisemmin, on syytä ottaa hieman takapakkia ja siirtää katse ensin niiden olemassaolon edellytykseen: nykyaikaiseen kapitalistiseen talous- ja yhteiskuntajärjestelmään. Tämän jälkeen managerialismia tarkastellaan yksityiskohtaisemmin teoriانا, ideologiana ja käytäntönä. Tarkastelu kiinnittyy työn sfäärissä tapahtuneisiin muutoksiin, sillä juuri työn kentällä havaittavat ilmiöt heijastavat parhaiten kapitalismin ja hallinnan toimintatapojen evoluutiota.

Uusi hallinta ja kapitalismin kolmas henki

Kapitalismin ja työn kehittymistä voi tarkastella paitsi taloudellisina ja yhteiskunnallisina, myös kielellisinä ilmiöinä (ks. esim. Jessop 2003, 133). Länsimaisia kapitalistisia yhteiskuntia on usein katsottu edustaneen kunakin aikakautena tietty yhteiskunnallis-taloudellinen eetos eli ajalle tyypillinen ”kapitalismin henki” (ks. esim. Boltanski ja Chiapello 2005; Chiapello ja Fairclough 2002; Sulkunen 2006;

Weber 1980). Tätä eetosta kuvailtaessa on tällöin tuotu esiin tietyllä aikakaudella vallinneita yleisiä käsityksiä työn, pääoman ja valtion keskinäisistä suhteista, ideaalisina nähdystä toimintatavoista ja käytännöistä.

Kapitalismin henki voidaan ymmärtää myös kielen kautta erityisenä diskurssijärjestyksenä eli keskenään toisiinsa kytkeytyvien diskurssien kokonaisrakennelmana (Chiapello ja Fairclough 2002). Tällaista diskurssijärjestystä dominoi yleensä yksi vallitseva diskurssi, mutta kokonaisrakennelmaan kuuluu myös vallitsevalle diskurssille vastakkaisia diskursseja, jotka edustavat eri genrejä, tyylejä, sosiaalisia ryhmiä, elämäntapoja ja identiteettejä. Diskurssijärjestyksen kokonaisrakennelma syntyy siten vuorovaikutteisesti diskurssien keskinäisistä suhteista sekä reaktioista toisiinsa. Tarkemmin sanoen eri diskurssit liittyvät toisiinsa saman kokonaisuuden osina ilmentäen yhdessä aikansa yleistä eetosta tai henkeä. Samalla diskurssijärjestys ei kuitenkaan ainoastaan kuvaa vaan myös oikeuttaa aikansa kapitalismin henkeä. Se kertoo aikansa moraalikäsitteistä, siitä mikä on oikein ja reilua ja miten hyvän yhteiskunnallisen toimijan (esim. yritykset, työntekijät, julkiset organisaatiot) tulee toimia.

Kapitalismin hengen käsite palautuu sosiologian klassikkoon Max Weberiin. Weberistä – ja etenkin hänen teoksestaan *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki* (1905, suomennettu 1980) – lähtien on ajateltu, että markkinoiden toimintaan ja kapitalistisen kasvun kierteseen osallistuminen on edellyttänyt perusteluita, asenteita ja eettisiä näkemyksiä, joiden alkuperä on muualla kuin kapitalismissa itsessään (Sulkunen 2006, 19–20). Weberin (1980) tunnetun väitteen mukaan moderni länsimainen kapitalismi ei olisi koskaan voinut syntyä yksinään, pelkästään rahan ja vaihdon toimintaperiaatteiden johdonmukaisena seurauksena. Ensinnäkin välittömien tarpeiden tyydyttäminen oli aiemmin onnistunut suhteellisen hyvin modernia kapitalismia ilmankin, ja erityisen vieraana ”esikapitalistinen” ihminen olisi luultavasti kokenut ajatuksen työstä rahan itsensä vuoksi (ks. mt., 52). Toiseksi varhaisen teollistumisen ajan työ, ja erityisesti uusien innovaatioiden seurauksena räjähdysmäisesti lisääntynyt tehdastyö, oli ankeaa ja raskasta puurtamista, josta saatu korvaus oli harvojen mielestä suhteessa nähtyyn vaivaan. Syitä ihmisten heittäytymisestä kapitalismin rattaisiin oli siten etsittävä muualta kuin silkasta rahan ansaitsemisen ilosta.

Weberin kuuluisan selitysmallin mukaan modernin länsimaisen kapitalismin kehittämisestä on kiittäminen erityistä ”kapitalismin henkeä” eli talousetosta, jossa protestanttinen etiikka on yhdistynyt ihmisen kutsumukseen ansaita rahaa omalla työllään. Protestanttisella etiikalla oli Weberin mukaan kapitalistisen toimintajärjestelmän kehittymiseen suuri psykologinen vaikutus siksi, että se syrjäytti traditionaaliset käsitykset omaisuudenhaalinnan moraalittomuudesta: protestanttinen etiikka ei ainoastaan ”legalisoinut sitä, vaan piti sitä suoraan Jumalan tahdon mukaisena” (Weber 1980, 126). Protestanttisen etiikan myötä ammattityöstä itsestään muodostui Weberin (mt., 127–128) mukaan pelkän elannon hankinnan tavan sijaan myös arvo sinänsä, ylviin keino palvella jumalaa ja tämän tahtoa maan päällä. Kapitalistinen toiminta ja voitontavoittelu saivat siten Jumalan ja kristillisten moraalilakien siunauksen.

Kapitalismin ja työn kehittämisestä oli tosin kiittäminen paitsi Jumalaa, myös byrokratiaa ja Preussin armeijaa. Kuten Sennett (2007, 26–33) on oivallisesti esittänyt, tosin kuin muissa 1800-luvun eurooppalaisissa armeijoissa, joissa ylennykset ja upseerinvirat saattoi kyvytönkin ostaa, Preussin armeijassa korostettiin yksilöllistä kyvykkyyttä, selkeää komentoketjua, laadukasta koulutusta sekä käskyjen täsmällistä noudattamista. Bismarckin hallitsemassa uudessa Saksan valtiossa preussilaisen armeijan mallia alettiin soveltaa myös liike-elämässä ja valtion virastoissa, jotka omaksuivat armeijalta niin käytännöt kuin pyramidin muotoisen hierarkkisen valtajärjestelmänkin. Liike-elämän kieli sai sotilaallisia piirteitä, kun alettiin puhua mm. sijoitustaktikoista, strategisista linjauksista ja kustannus-hyötyanalyseistä. Samalla valtion hallinto tehostui, kun kasvava byrokratia vakiinnutti, rationalisoi ja organisoivat hallinnon käytäntöjä (mt.).

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

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

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

Kapitalismin näkökulmasta 1900-luvun alkupuolella määrittivät fordismi, tayloristinen massatuotanto sekä suurten organisaatioiden ja byrokraattisten valtioiden pyramidihierarkian mukaisesti tapahtuva rationaalinen suunnittelu (Sennett 2002; 2007; Sulkenen 2006). Myöhemmin toisen maailmansodan jälkipuinti pakotti eurooppalaiset valtiot kiinnittä-

mään aiempaa enemmän huomiota yhteiskunnalliseen vakauteen, jonka katsottiin riippuvan viime kädessä kansalaisten kokemasta oikeudenmukaisuuden- ja turvallisuudentunteesta. Kahden vastakkaisen ideologian jakamassa maailmassa kapitalismia oikeutettiin antamalla ihmisten yksityisille vapausodotuksille enemmän materiaalista katetta. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tuotannon ja tehokkuuden kasvattamisen lisäksi huomiota kiinnitettiin aiempaa enemmän erilaisiin sosiaali- ja yhteiskuntapoliittisiin uudistuksiin. Sosiaalivakuutusten, eläketurvien, julkisten palvelujen ja terveydenhuoltojärjestelmien kehittäminen loivatkin toisen maailmansodan jälkeen perustan paitsi uudella yhteiskunnallisella keskiluokalla, myös laajemmin nykyaikaiselle länsimaiselle hyvinvointivaltiolla (Siltala 2004, 433; Sulkunen 2006, 21–23).³ Kehitys merkitsi myös protestanttisen työeetoksen maallistumista ”antamisen ja ottamisen reiluksi sopimukseksi” (Siltala 2004, 63): työntekijän ja työnantajan välille muodostui selkeä ja poliittisesti turvattu työ- eli vaihtosuhde, jolloin oman reviirin määrittämiseen ei enää tarvittu korkeampia merkityksiä.

Kun yhteiskunnallinen keskiluokka toisen maailmansodan jälkeen kasvoi ja vahvistui, se saattoi pelkän työnteon sijaan haaveilla jo ei-materiaalisista asioista kuten yksilöllisen itsen toteuttamisesta. Kapitalismin toisen hengen loppuvaihetta eli aikaa 1940-luvun lopulta 1960-luvun lopulle leimasikin länsimaissa mm. ”taiteelliseksi kritiikiksi” ja ”romanttiseksi etiikaksi” kutsuttu voimistuva sosiaalinen kritiikki, jonka mukaan kapitalismin synnyttämä byrokraatia ja vieraantuneisuus nujersivat henkilökohtaisen luovuuden, elämäkokemuksen ja tarkoituksentunteen kapitalistiselle tuotantojärjestelmälle ja pääoman kasautumisen logiikalle (Sulkunen 2006, 22). Boltanski ja Chiapello (2006) ovatkin esittäneet, että kapitalismin sosiaalisen kritiikin seurauksena länsimaissa yhteiskunnissa alkoi rakentua uudenlaista yksilöllistä kansalaisuutta, joka ei enää pohjautunut niinkään perinteisille patriarkalisille perhe- ja työsuhteille kuin yksilön itsenäisyyden sekä tämän henkilökohtaisten kulutusvalintojen korostamiselle. Tätä yksilöllistymiskehitystä myös markkinat osaltaan tukivat tarjoamalla kuluttajille joko kokonaan uudenlaisia hyödykkeitä kuten ehkäisy-pillereitä tai helpottamalla tiettyjen tuotteiden (esim. alkoholin) tai palvelujen (esim. aborttien) saatavuutta. Kehitystä edesauttoi myös palkansaajien ostovoiman historiallisesti ennennäkemätön kasvu.⁴

Käänteisesti palkansaajien ostovoiman kasvun voi nähdä merkinneen myös sitä, että pelkkää kuluttamisen mahdollisuutta ei enää katsottu riittäväksi palkkioksi työstä. Monille toisen kapitalismin loppuvaihetta eläneille tayloristinen liukuhihnatyö näyttäytyi itsensä uhraamisena, lykättyä tarpeentyydytyksenä ja rattaana pyörimisenä valtavassa koneistossa, eikä sellainen enää vedonnut yksilöllisen persoonan ainutlaatuisuutta korostavassa kulttuurissa. Toisin sanoen ”Alettiin kavahtaa sitä teollista rationaalisuutta, jolla välittömästi puutteesta oli noustu” (Siltala 2004, 72). Työltä alettiin vaatia pelkistetyn leipätyön sijaan myös sisällöllistä palkitsevuutta eli mahdollisuutta toteuttaa yksilön omaa luovuutta.

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

1970-luvulla tapahtui merkittäviä asioita myös kansainvälisessä taloudessa ja pankki- ja sijoitustoiminnassa. Hallinnan näkökulmasta katsottuna huomattavimpana yksittäisenä tapahtumana voidaan nähdä länsimaiden taloutta vakauttaneiden Bretton Woods -sopimusten purkautuminen 1970-luvun alussa, jonka seurauksena aiemmin kansallisiin yrityksiin tai pankkeihin sidottu pääoma pääsi liikkumaan ympäri maailmaa aiempaa vapaammin (Sennett 2007, 41). Aluksi uusia sijoituskohteita ryntäsi-

vät etsimään varsinkin öljyrikkaat Lähi-idän maat sekä amerikkalaiset, japanilaiset ja saksalaiset pankit, mutta myöhemmin niiden vanavedessä seurasivat myös suuret eläkerahastot ja piensijoittajat. Uudet sijoittajat erosivat olennaisesti ”vanhoista” sijoittajista kuten erilaisista instituutioista ja varakkaista yksityishenkilöistä ahneudellaan ja aggressiivisuudellaan. Suuria pääomia kontrolloivat uudet sijoittajat kun pystyivät paitsi aktiivisesti painostamaan yritysjohtoa, myös suoranaisesti uhkaamaan yritysten olemassaoloa erilaisten uusien rahoitusinstrumenttien kautta (mt., 42).

Muutoksilla oli suuri kulttuurinen vaikutus kansainväliseen liike-elämään, sillä osakkeenomistajien vallan kasvettua yritysjohtajat joutuivat kohtaamaan toimijoita, joilla oli ”kärsimätöntä pääomaa” ja tahoto saada nopeita tuottoja piittaamatta paljoakaan yritysten pitkän aikavälin toiminnasta. Uudet pelurit eivät myöskään olleet kiinnostuneita osingoista vaan osakkeista, joiden avulla markkinoilla voitiin tehdä huomattavasti nopeampia ja suurempia voittoja.⁵ Vaikka vanhoissa toimintatavoissa ei olisi ollutkaan vikaa, yritysten oli tehtävä muutoksia ja uudistuksia välttääkseen leimaantumista kehäraakeiksi. Ajan myötä yritystoiminnan keskiöön muodostuikin vaatimus näyttää sijoittajien ja osakkeenomistajien silmissä mahdollisimman ”hyvältä”, jotta sijoittajat eivät vetäisi rahojaan pois (katso Sennett 2007, 43).

1970-luvun alusta lähtien yritysmaailman perinteisiä johtamisjärjestelmiä kyseenalaistettiin yhä laajemmin. Kyse oli vain marginaalisesti yksittäisistä tuotannon ongelmista ja työpaikoilla esiintyneistä konflikteista, eikä hallinnan uusjärjestelyitä voiliemmälti johtaa yksilöllistyneeseen nuoriso- ja kulutuskulttuuriin kuin ”taiteelliseen kritiikkiinkään” (ks. Julkunen 2009, 38–39). Liike-elämän johtamis- ja hallintakulttuurin muutos johtui ennen kaikkea kansainvälisessä pankki- ja sijoitustoiminnassa tapahtuneista muutoksista sekä siitä, että fordismiin perustuva hierarkkinen, pieniin osiin pilkottu työnjako ja linjaorganisaatioita pitkin tapahtuva valvonta olivat vanhanaikaisina tulleet tiensä päähän (Julkunen 2009; Sennett 2007).

Muuttuneessa toimintaympäristössä yritysten oli pakko uudistaa omia hallintamuotojaan. Käytännössä tämä tarkoitti fordististen pyramidihierarkoiden korvaamista löyhemmillä, verkostomaisilla rakenteilla sekä tuotannon hajauttamista pienempiin laatu- ja tulosyksiköihin sekä suuryritysten ydintoi-

minnoista erillisiin alihankintajärjestelmiin (Sennett 2002, 2007). Vallan hajauttamista se oli vain näennäisesti, sillä uusissakin organisaatioissa valta oli edelleen keskittynyt: organisaation johto asetti tavoitteet ja tehtävät, mittasi ja arvioi tulokset sekä teki niistä johtopäätöksensä. Sijoittajia ja osakkeenomistajia tuotannolliset tehostamistoimet tietysti miellyttivät, mutta myös yrityksille itselleen toiminnan hajauttaminen ja ulkoistaminen oli edullista: tällä tavoin ne nimittäin delegoivat pois juridista vastuutaan omista työntekijöistään sekä näiden työsuhdeturvasta ja sosiaalieduista. Samalla uudella tavalla johdetuissa yrityksissä hukka oli pienempää, varastointia ei tarvittu yhtä paljon, eikä tukoksia syntynyt, kun keskenään kilpailevilta alihankkijoilta tai tulosyksiköiltä saatiin aina sopiva määrä oikeanlaatuista tavaroita ja palveluita (Sulkunen 2006, 25).

Boltanskin ja Chiapellon (2005) mukaan tayloristisen massatuotannon korvautuminen nykyaikaisella yksittäisten toimijoiden ja pienyksiköiden autonomisuuteen ja omavastuullisuuteen pohjautuvalla tuotantomallilla kiinnittyi osaltaan laajempaan yhteiskunnalliseen ja kulttuuriseen murrokseen, jonka he näkevät kapitalismin kolmannen hengen esiin nousuna. Boltanski ja Chiapello (mt.) viittaavat kapitalismin kolmannella hengellä valtiokeskeisen suunnittelun ja tayloristisen massatuotannon ajanjakson jälkeiseen uuteen aikakauteen, joka on jatkunut 1970-luvun alusta aina nykypäivään asti.⁶ Keskeiseksi uuden kapitalistisen epookin syntyyn vaikuttaneiksi tekijöiksi he esittävät juuri edellä mainittu tekijät eli kapitalismin toisen hengen aikakauden loppua määrittäneen sosiaalisen kritiikin asteittaisen heikentymisen, työnantajapuolen asenteiden yleisen koventumisen sekä ihmisen yksilöllisyyttä korostavan kulttuurin leviämisen ja vahvistumisen (ks. myös esim. Häkli ym. 2009, 128–129). Onkin huomionarvoista, että edellä kuvailtu taitekohta on myöhemmin nähty hapuilevana siirtymänä uusliberaaliin hallintatapaan (Julkunen 2009, 37).

Managerialismin kehittyminen

Kapitalistisen kulttuurin evoluutio liittyi läheisesti uusien hallintamuotojen kehittymiseen. Länsimaisissa yhteiskunnissa tapahtuneet taloudelliset tuotannolliset muutokset, teknologian kehittyminen, yhteiskunnalliset arvomuutokset sekä asteittainen individualisoitumiskehitys loivat polkua manage-

rialismille sekä ideologiana että käytäntönä (Ojala 2003, 39–45). Toisaalta managerialismin kehittyminen kytkeytyi olennaisesti myös alati kasvaneeseen hyvinvointivaltiomallin kritiikkiin. Toisen maailmansodan jälkeen kehittyneet länsimaiset hyvinvointivaltiomallit saivat kritiikkiä etenkin poliittiselta oikeistolta, joka ajoi desentralisoitua, markkina- ja sopimusohjattua hyvinvointimallia. Tässä mallissa julkisen hallinnon tehtäviksi nähtiin lähinnä peruspalveluiden koordinointi, pelisääntöjen laatiminen sekä sopimuskuoppina toimiminen (mt.).

Managerialismin alkuperä oli 1970-luvun kansainvälisessä yritysmaailmassa, josta se levisi sängen nopeasti julkisille sektoreille eri puolella maailmaa. Erityisen innokkaana levittäjänä toimi OECD, joka kannusti läntisiä teollisuusmaita voimakkaasti hallintopoliittisiin muutoksiin (Kuusela ja Ylönen 2013; Rantala ja Sulkunen 2006; Sulkunen 2006). Keskeisenä argumenttina oli uusklassiseen taloustieteeseen tukeutuva ajatus, jonka mukaan raskaat ja byrokraattiset julkiset sektorit muodostavat vakavan uhan kansallisten talouksien kasvuille. Managerialismin keskiössä onkin alusta lähtien ollut pyrkimys tehostaa julkisen sektorin toimintaa tehtävien ulkoistamisen ja kilpailuttamisen kautta.

Mitä managerialismilla itse asiassa tarkoitetaan? Useista määrittely-yrityksistä huolimatta managerialismi on jäänyt varsin epäselväksi käsitteeksi. Yksi syy tähän on eittämättä se, että käsitteen alla on toteutettu lukuisia reformeja eri maissa eri aikoina, jolloin myös niiden toteutuksessa ovat korostuneet eri piirteet (Ojala 2003, 43; Torppa 2007, 40). Epäselvyyttä lisää myös huomattavasti se, että managerialismin ja uuden julkisjohtamisen suhde on erittäin läheinen.⁷ Managerialismi liitetään usein alaltaan laajemman uuden julkisjohtamisen osaksi, jolloin se näyttäytyy julkisen toiminnan organisointia ja johtamista koskevana periaatteena (Ojala 2003, 46; Torppa 2007, 41). Asiaa hämmentää entisestään se, että uuden julkisjohtamisen käsite on lähinnä akateeminen tuote, minkä vuoksi sitä ei julkishallinnossa välttämättä aina edes tunneta, saati käytetä. Yhtä kaikki managerialismin ja uuden julkisjohtamisen suhde on niin läheinen, että niitä pidetään toisinaan toistensa synonyymeinä (Torppa 2007, 43; ks. myös Pyykkönen 2010, 123).

Käsitys managerialismin ja uuden julkisjohtamisen samankaltaisuudesta on helppo ymmärtää, sillä molemmat käsitteet sisältävät samanlaiset norma-

tiiviset käsitykset siitä, miten yksityisiä ja julkisia organisaatioita tulisi johtaa. Erona käsitteillä näyttääkin olevan lähinnä se, että managerialismin termiä käytetään usein viitattaessa tiettyihin yleisiin teoreettis-normatiivisiin uskomuksiin, kun taas uuden julkisjohtamisen termiä käytetään käsiteltäessä julkisella sektorilla ajettavia reformeja ja organisaatiouudistuksia. Managerialismi onkin esitetty usein erityisenä ideologiana (ks. Koikkalainen 2012; Ojala 2003; Torppa 2007), kun taas uusi julkisjohtaminen on näyttäytynyt monille eräänlaisena villityksenä vaihtuvine muotioikkuineen (ks. Kuusela ja Ylönen 2013).

Ideologian näkökulmasta tarkasteltuna managerialismi operoi tyypillisesti käsitteellis-teoreettisella abstraktiotasolla, jossa se kytkeytyy erilaisiin taustateorioihin, kuten talousliberalismiin, liiketaloustieteisiin, hallintotieteeseen, organisaatiososiologiaan, erilaisiin public choice -malleihin sekä transaktio- ja agenttiteorioihin (Koikkalainen 2012, 45; Ojala 2003, 43). Managerialistisen ajattelun on usein nähty pohjautuvan hyvinvointivaltiokritiittiseen uusliberalismiin mm. julkisen sääntelyn purkamisvaatimusten takia (Eräsaari 2009; Siltala 2004).⁸ Vaikka managerialismin yhteys liberalismiin onkin hieman epäselvä (ks. Koikkalainen 2012; 43–44; Ojala 2003, 44), managerialismi – samoin kuin uusi julkisjohtaminenkin – ovat nähtävissä olennaisena osana nykyaikaiseen liberalismiin sisältyvää poliittisen hallinnan tapaa. Molempia ohjaa markkinoiden vapauden, väestön hyvinvoinnin ja vaurauden, yksilöiden aktiivisuuden ja vastuullisuuden, valtion mahdollisimman vähäisen puuttumisen sekä kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden ”rationaalisuudet” (Pyykkönen 2010, 124).

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

- *arvot*: markkinoiden vapaus; kilpailukyky; kustannustietoisuus; markkinasensitiivisyys; tehokkuus; innovatiivisuus; yksilön henkilökohtainen aktiivisuus, luovuus ja kyvykkyys;

- *uskomukset*: julkisen sektorin toiminta on byrokraattista ja joustamatonta; julkinen sektori on kiinnostunut vain kontrollista ja kustannusten leikkauksesta; maailman muuttuminen on jatkuva tila, joka pakottaa myös kaikki yhteiskunnalliset toimijat jatkuvaan muuttumiseen;

– *olettamukset*: yhteiskunnan edistyminen saavutetaan taloudellisen tuottavuuden kasvun kautta; tuottavuuden kasvu tulee soveltamalla innovaatioita ja yhä parempia teknologioita; vaikuttavuus saavutetaan kiinnittämällä enemmän huomiota organisaation tehtävään, henkilöstöön ja asiakkaisiin; johtaminen on erillinen organisaationaalinen toiminto, jossa keskeisintä on suunnittelu, toimeenpano sekä tuottavuuden parantamisen mittaaminen; yksityissektori on johtamisessa ylivertainen julkiseen sektoriin nähden;

– *normit*: yksityissektorilla käytettäviä organisaatiomalleja ja johtamiskäytäntöjä täytyy soveltaa julkisiin organisaatioihin; julkisten palvelujen tuottamisessa tulee korostaa tulosvastuuta ja kustannustietoisuutta; kansalaiset tulee ymmärtää ennen kaikkea hyvinvointivaltion tuottamien palvelujen kuluttajina, ei niinkään asiakkaina (saati erityisinä poliittisina toimijoina kuten äänestäjinä ja edustuksellisen vallan luovuttajina); erilaisia mittaus- ja arviointimenetelmiä tulee jatkuvasti kehittää tehostamistoimien tulosten arviointiin;

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

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

Managerialismin rantautuminen Suomeen

Managerialismi / uusi julkisjohtaminen rantautui Suomeen 1980-luvun alkupuolella, ensin teollisuuden ja pian myös julkishallintoon. Uuden julkisjohtamisen ensimmäinen merkittävä askel oli tulosityksiköintiin johtanut julkisen sektorin reformi, joka pantiin alulle 1986 hallinnon hajauttamista käsittelevässä komiteamietinnössä ja vuonna 1987 voimaan tulleessa laissa valtion liikelaitoksista (Siltala 2004, 294). Holkerin sinipunahallituksen aloitteesta Suomen valtiota alettiin yhtiöittää tulosbudjetoimalla virastot ja liikelaitostamalla tulosityksiköt, mistä oli enää lyhyt matka pörssiin (mt.). Toinen merkittävä tapahtuma oli vuosikymmenen puolivälissä tapahtunut kilpailulainsäädännön uudistaminen (Alasuutari ja Lampinen 2006, 58). Samoihin aikoihin purettiin niin pankkien välistä kilpailua hillinnyt kartellinomainen järjestelmä kuin myös rahamarkkinoiden sääntely, jolloin koko entinen valtiokeskeinen ja järjestäytyneiden eturyhmien välisiin sopimuksiin perustuva korporatistinen hallintamalli mureni (mt.). Harri Holkerin vuoden 1987 hallitusohjelmasta lähtien uuden julkishallinnan nimellä kulkevan opin toteuttaminen onkin katsottu olleen Suomessa yleisenä käytäntönä.

Eriyksen merkittävää roolia managerialismin ja uuden julkishallinnon kotouttamisessa Suomeen esittivät OECD ja sen erityisosastona toiminut julkishallinnon komitea PUMA (*Public Management Committee*). PUMA:n toiminnan funktiona oli tutkia OECD:n jäsenmaiden julkisten sektoreiden ongelmia, seurata ja ohjata julkisten menojen kehitystä sekä lisätä talouskasvua, tuottavuutta, tehokkuutta ja joustavuutta. OECD:n toiminnan päämääränä oli vaikuttaa arviointien ja suositusten avulla kansallisten hallintojärjestelmien modernisointiin siten, että julkishallinnoista muodostuisi aiempaa yritysmäisempiä (Vartola 2009, 14). Suomalaiset virkamiehet olivat aktiivisesti mukana PUMA:n toiminnassa, jolloin kansallisia uudistuksia luotaessa komitean luomat mallit ja suositukset toimivat usein paitsi argumentaation apuna reformeja ajettaessa, myös eräänlaisena tiekarttana (Alasuutari ja Lampinen 2006, 62).

Suomen kehityskulku ei ollut mitenkään ainutlaatuinen. 1980- ja 1990-lukujen aikana länsimaissa toteutettiin yleisesti uuden julkisjohtamisen oppien nojalla useita merkittäviä hallinnan uudistuksia, jotka vaikuttivat huomattavasti sekä yksityisiin että jul-

kisiin sektoreihin (Rantala ja Sulkunen 2006). 1990-luvun alun taluskriisi toimi managerialismin ideologisessa ekspansiossa tehokkaana katalyyttinä, sillä valtio ja kunnat olivat tiukkojen menoleikkauksien ja säästötoimien vuoksi pakotettuja karsimaan jo aieminkin liian suureksi kritisoitua julkista sektoria (ks. esim. Eräsaari 2009, 23; Pyykkönen 2010, 123). Muutokset olivat merkittäviä niin ideologisesti kuin yhteiskuntapoliittisestikin. Ennen valtiot, aluehallinnot ja kunnat ymmärrettiin yksityisen liike-elämän vastakohtina ja sen välttämättöminä täydentäjinä, eikä niiden toimintaperiaatteiden katsottu perustuvan taloudellisen voiton tavoitteluun. Uuden julkishallinnan leviämisen voi nähdä muuttaneen huomattavasti käsitystä julkisvallan olemuksesta, sillä lähentäessään julkisen ja yksityisen sektorin toimintatapoja julkisen vallankäytön muodot saivat runsaasti piirteitä yksityisen sektorin toiminnasta ja siirtyivät osin kokonaan noudattamaan liiketaloudellisia periaatteita (Häkli ym. 2009, 128–129). Tämä voidaan ymmärtää joko julkisen hallinnon sopeutumisenä globaalien markkinavoimien vahvistumiseen tai suppeammin pelkätään yrityksenä toteuttaa julkisen hallinnon tehokkuutta, kustannustietoisuutta ja supistamistarpeita – tai Sulkusen (2006, 37–38) tavoin huomattavasti laajemmin ”koko kypsän, globalisoituneen kapitalismin hallintamuodon” luonteena.

Uuden julkisjohtamisen keskeisten tavoitteiden (eli mm. byrokratiaongelmien poistamisen, hallinnon tehostamisen ja asiakaslähtöisyyden parantamisen) saavuttamisessa yhtenä keinona oli perinteisen normiohjauksen korvaaminen erityisellä informaatio-ohjauksella – josta Sulkunen (2006, 27) tosin käyttäisi mieluummin nimitystä ”tavoite- ja puiteohjaus”. Teoreettisesti katsottuna informaatio-ohjaus näyttää varsin epäpoliittiselta hallintakeinolta, sillä sen ideaksi on esitetty uudenlaisen liikkumatilan antaminen virkamiehille tarjoamalla heille tarkkaan määritellyn toimintaohjelmien sijaan ohjaavaa mutta luonteeltaan ei-sitovaa tietoa, jonka pohjalta nämä voisivat toimia ja tehdä ratkaisunsa itsenäisesti (ks. mt., 31–32). Käytännössä tämä epäpoliittisuus voidaan kuitenkin ymmärtää vain kilpailukykyparadigmaan nojautuvana harhana. Kuten Kantola (2010, 118) on osuvasti todennut, erilaiset teoriat, tekniikat, mittarit ja arvioinnit tekevät kilpailukyvystä ”totta” ja samalla poliittisesta toiminnasta tekniikkaa tai teknistä asiantuntemusta, jossa keskitytään numeroiden keräämiseen ja niiden parantamiseen. Tällainen poliittinen mielikuvitus on Kantolan (mt.) mukaan luonteeltaan

ennen muuta antipoliittista: kun näennäinen tieteellisyys tunkeutuu politiikan alueelle ja määrittelee poliittisen toiminnan tavoitteet, se myös määrittelee politiikan lähinnä asiantuntijoille kuuluvaksi asiaksi.

Julkisten hallinnonalojen kannalta managerialistinen käänne tarkoitti kuitenkin ennen kaikkea siirtymää resurssiohjauksesta markkinaohjaukseen. Valtion ja kuntien hallintokoneiston merkitys väheni kun tilalle tuli ohjausjärjestelmä, jossa todellisilla tai näennäismarkkinoilla sekä niiden toimintaa tehostamaan pyrkivällä kilpailulainsäädännöllä oli aiempaa merkittävämpi asema (Alasutari ja Lampinen 2006, 58). Vähitellen yleistyivät myös ns. tilaaja-tuottajamalli, jossa palvelujen tilaajat ja tuottajat erotetaan selvästi toisistaan. Tämän johdosta esimerkiksi kunnista on tullut yhä enemmän palvelujen tilaajia sen sijaan, että ne tuottaisivat itse julkisia palveluja (Kuusela ja Ylönen 2013, 24–25).⁹

Ideana valtionhallinnon ja kuntien kehittämisessä oli mallin ottaminen yritysmaailmasta. Yksittäiset hallinnonalat haluttiin nähdä eräänlaisina konserneina, joiden pääyksikköinä eli konsernin johto-organisaatioina olisivat ministeriöt. Managerialististen reformien myötä suomalaisen julkishallinnon valtasuhteet muuttuivatkin merkittävästi. Parlamentaaraisella tasolla suomalainen keskushallinto muuttui kehysbudjetoinnin myötä entistä ministeri(ö)vetoisemmaksi samalla kun etenkin pääministerin ja valtiovarainministerin valta kasvoi – ministeriöiden määrärahoista kun ei käytännössä voida päättää ilman heidän suostumustaan (ks. esim. Koikkalainen 2012, 49; Sjöblom 2006, 83–84). Kuntatasolla yritystaloudellinen tehostaminen siirsi puolestaan valtaa kunnanvaltuustoilta virkamiehille. Siltala on todennut valtuustoille jääneen lähinnä suurten linjojen visioinnin ja kunnallisten strategioiden laatimisen kunnanjohtajien toteuttaessa tavoiterationaalisuuden vahvaa ideologiaa:

Kun kaupungin- ja kunnanjohtajat alkoivat tulosjohtamisen myötä sovittelua harteilleen konsernijohtajan kaapua ja viranhaltijat heittäytyä yritysmaailman mukaisiin rooleihin, luottamus henkilöille oli varattu hallituksen jäsenen osuun määrittelijöinä, vaikka heillä ei ollutkaan yhtiön hallitukselle kuuluvaa valtaa lopettaa tai siirtää toimintoja. (Siltala 2004, 295.)

Managerialistisen uuden julkisjohtamisen toteuttaminen on tuonut julkishallinnon alueelle niin

Suomessa kuin kansainvälisestikin uuden poliittisesti merkittävän tekijän, nimittäin yksityiseltä sektorilta tulevan konsulttien armeijan. Julkishallinnon yksityisen konsultoinnin kasvu lähti liikkeelle 1980-luvulla etenkin Yhdysvalloista ja Isosta-Britanniasta, jotka pyrkivät uudistamaan valtionhallintoaan managerialististen oppien mukaisesti. Suomessa yksityisen konsultoinnin esiinnousua siivitti 1990-luvun alun lama, jonka jälkeen sen suhdanne on ollut johdonmukaisen nousujohteinen. Managerialismin levittämässä yksityisillä konsulteilla on ollut merkittävä rooli niin ideologisina viestintuojina kuin erilaisten uudistusten toteuttajinakin (Koikkalainen 2012, 44; Kuusela ja Ylönen 2013, 31).

Hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna yksityisen konsultoinnin kasvu on merkittävä ilmiö, sillä sen voi katsoa vallanneen poliittista tilaa perinteisiltä institutionaalisilta toimijoilta kuten poliitikoilta, virkamiehiltä ja työmarkkinaosapuolilta. Yksityisiltä konsulttiyrityksiltä tilatut selvitystyöt ovat usein sivuuttaneet erilaisten intressiryhmien ja julkisorganisaatioiden omien asiantuntijoiden näkemykset – kenties siksi, että yksityiseltä sektorilta tulleina niillä on uskottu olevan enemmän ja syvällisempää tietoa kuin mihin julkishallinnossa ylletäisiin (Kuusela ja Ylönen 2013, 31). Julkishallinnon virkamiehistä puolestaan onkin yhä useammin tullut (monesti huomattavasta asiantuntemuksestaan huolimatta) ulkopuolisen asiantuntemuksen tilaajia. Toisin sanoen kun julkisten organisaatioiden virkamiehet pystyivät aiemmin ohjailemaan politiikkaa, kuuntelevat he nyt ulkopuolisia toimijoita, jotka kertovat rahallista korvausta vastaan, mitä virkamiesten ja poliitikkojen on tehtävä. Samalla saatetaan kuitenkin menettää ns. ”hiljaista tietoa”, jota julkisen sektorin työntekijöillä ja virkamiehillä on ja joka on saavutettavissa vain vuosikausien käytännön kokemuksen myötä.

Edustuksellisen demokratian kannalta konsultoinnin määrän huikea kasvu on ongelmallista. Konsultointisopimukset ovat usein salaisia ja kalliita, eivätkä kansalaiset useinkaan saa tietää, mistä he veronmaksajina konsulteille maksavat. Yksityinen konsultointi vähentää siten politiikan julkista avoimuutta, joka on demokratian tärkeimpiä ihanteita. Ongelmallista on myös demokraattisen kontrollin heikkeneminen julkishallinnossa: ”Yksi tärkeimpiä asioita, mitä konsulttien käyttöön liittyy on se, että kun vastuuta siirretään ulkopuoliselle toimijalle, häviää aina demokraattinen kontrolli suunnittelupro-

sessista”, toteaa Kuuselan ja Ylösen (2013, 111) haastattelema Helsingin kaupunginvaltuutettu. Toisin sanoen demokratiavajetta syntyy väistämättä, kun valtion ja kuntien tehtäviä vähennetään ja siirretään kolmannelle sektorille tai yrityksille, jotka eivät ole poliittisessa vastuussa tai kontrollissa (Korvela 2012, 151).

Huolta demokraattisen valtiokoneiston toiminnasta aiheuttaa myös se, että tehokkuuden ja kustannustietoisuuden nimissä julkisen sektorin työntekijämäärää on vähennetty siten, että se saattaa jo häiritä julkisten instituutioiden toimintakykyä. Julkisen sektorin ja julkishallinnon työntekijämäärien pienentämisen voikin katsoa perustuvan managerialistisille olettamuksille, jotka ovat paitsi ideologisia myös vääriä. Muun muassa EU-jäsenyys, tilaajatuottajamallin ja hankintojen yleistymisen sekä monimutkaistuminen, hallinnon projektikulttuuri ja arviointitoiminnan lisääntyminen ovat tekijöitä, jotka ovat lisänneet hallinnon määrää ja tarvetta. Sen sijaan että hallinnon alan työntekijämäärää olisi lisätty, yhä pienempi joukko virkamiehiä pyrkii selviytymään alati kasvavasta työmäärästä (Kuusela ja Ylönen 2013, 143). Kyseenalaiseksi kuitenkin jää, kuinka paljon tehokkuuspyrkimykset ovat lopulta tuoneet säästöjä.

Managerialismin ja demokratian välisen suhteen ongelmallisuus piilee suurelta osin siinä, että managerialismin fokus on hallinnan tekniikassa eikä hallinnon legitimitetissä. Ero on olennainen ja tuo hyvin ilmi sen, mikä ero on managerialistisella ideologialla ja todellisella poliittisella teoriolla (ks. Koikkalainen 2012, 46-48). Managerialismi on ideologiana kiinnostunut ennen kaikkea tehokkuuden ja tuloksellisuuden vahvistamisesta, mutta politiikan institutionaaliset puitteet ja arvovalinnat se ottaa annettuina kysymättä esimerkiksi, kuinka hyvin demokratia käytännössä toteutuu. Useimpien poliittisten teorioiden vastaisesti managerialismi ei myöskään tunnusta useampien erilaisten intressiryhmien tai yhteiskuntaluokkien samanaikaista olemassaoloa saati oikeutetun ja järjestyneen opposition mahdollisuutta; monille politiikan teoreetikoille, kuten Karl Marxille, Carl Schmittille ja John Rawlsille tällaiset vastakkainasettelut ovat sen sijaan merkinneet koko teorian lähtökohtaa (ks. mt.). Yksityisellä sektorilla toimivissa yrityksissä kysymykset demokratian toteutumisesta voidaan vielä sivuuttaa, mutta valtiossolla, jossa kokonaista maata pyritään johtamaan samoin hallinnallisin peri-

aattein, samat kysymykset ovat ehdottoman perustavanlaatuisia.

Eräät politiikan poleemikot, kuten esimerkiksi Colin Crouch ja Sheldon Wolin, ovat jo puhuneet nykyisestä ajastamme eräänlaisena ”postdemokratiana” (Crouch) tai ”hallittuna demokratiana” (”managed democracy”, Wolin).¹⁰ Postdemokratiaväitteen mukaan monissa länsimaisissa järjestelmissä poliittinen valta on luisunut erilaisille ei-demokraattisille toimijoille, kuten yrityksille sekä politiikan ja yritysmaailman välissä oleville neuvonantajien ja konsulttien ryhmittymille, minkä seurauksena demokratiasta itsestään on sisällön tyhjennettyä jäljellä enää pelkät kuoret (Korvela 2012, 148). Demokratian sisällön tyhjentymisen syynä on postdemokratiaväitteen mukaan globalisaation myötä syntynyt erityinen ylikansallinen taloudellis-poliittinen eliitti, joka hallitsee keskinäisten verkostojensa avulla kansasta irrallaan ja sen tahdosta riippumatta. Poliitikassa tämän eliitin valta ilmenee mm. mahdollisuutena määrittää puolueiden agendoja niiden aatteellisten johtohenkilöiden ohi sekä kykynä kehystää median kautta poliittisia debatteja eliitin intressejä tukevilla käsitteillä. Postdemokratia-ajatuksen mukaan kyseisen eliitin vaikutuksen läpituokeisuus hallinnan joka tasolle on myös syynä parlamentaarisen politiikan muuttumattomuuteen: vaikka kansalaisten on mahdollista vaihtaa hallituspuolueita vaalien avulla, he eivät voi vaihtaa politiikan agenda, joka määrittäyty heiltä piilossa demokraattisten vaikutuskanavien ohi (ks. mt., 149).

Väite vallalla olevasta postdemokratiasta on tietysti kärjisty, eikä ajatus demokratioiden sisäisestä taipumuksesta ajautua ideologiansa vastaisiksi järjestelmiksi ole kovinkaan uusi. Postdemokratian teoreettiseksi edeltäjiksi voidaan laskea erityisesti Robert Michelsin, Vilfredo Pareton ja Gaetano Moscan ns. eliittiteoriat sekä James Burnhamin vuonna 1941 julkaistu teos *The managerial revolution* (Korvela 2012, 148). Eriävistä lähtökohdistaan huolimatta kyseisille teoreetikoille on yhteistä näkemys, jonka mukaan demokraattisilla(kin) järjestelmillä on tendenssi muodostua eräänlaisiksi oligarkioiksi, joissa todellista valtaa pitää tavallisen kansan ulko- ja yläpuolelle muodostunut eliitti. Esimerkiksi Moscan, Michelsin ja Pareton klassisten eliittiteorioiden mukaan jonkinlainen eliitti syntyy väistämättä jokaiseen yhteiskuntaan, joka saavuttaa riittävän korkean byrokraatisoitumisasteen. Tällainen eliitti ei klassisten eliittiteorioiden mukaan ole suinkaan aina konkreet-

tinen, yhtenäinen ja itsestään tietoinen ryhmä, jonka vaikutusvalta ulottuisi yhteiskunnan jokaiseen sopukkaan ja jolla olisi selvästi yhteiset intressit ja päämäärät. Pikemminkin eliitti merkitsi heille poliittisesti vaikuttavien toimijoiden rykelmää, joka kokonaisuutena määrittä merkittävässä määrin vallalla olevaa yhteiskunnallista järjestystä ja poliittista järjestelmää (Burton ja Higley 1987, 220–224).

Burnhamin (1972) ajatus ”ohjatusta demokratiasta” (”controlled democracy”) on pitkälti samantyyppinen. Burnhamin mukaan kapitalismiin kuuluu sisäsyntyinen taipumus luoda yhteiskunnallisen järjestelmän sisälle erityinen ”managerien” luokka, joka ei ole juurikaan kytköksissä tavalliseen kansaan vaan pikemmin toisiin managereihin yli kansallisten rajojen (Korvela 2013, 139). Kapitalismin sisäiset tendenssit aiheuttavat Burnhamin (1972) mukaan vähitellen demokratian asteittaisen hiipumisen ja siirtymän managerialistiseen yhteiskuntaan, jota johtaa managerien muodostama erillinen yhteiskuntaluokka. Managerien vallankumous ei kuitenkaan ole oikea vallankumous siinä mielessä, että entiset vallan instituutiot kuten parlamentit otettaisiin manageriluokan toimesta väkivalloin haltuun. Burnhamin (mt.) mukaan parlamenttien muodollinen valta voi säilyä edelleen, vaikka todellinen, demokraattinen ja edustuksellinen valta on jo tosiasiallisesti siirtynyt managerien ohjaukseen. Managerien vallankumous ei ole silmin nähtävä konkreettinen tapahtuma vaan hiljaa tapahtuva vallan siirtymä, joka on seurauksena kapitalistisen järjestelmän sisäisestä toimintalogiikasta (ks. Korvela 2013, 149–150).

Koska Burnham käytti managerialismiin viittaavia termejä jo 1940-luvulla, olisi luontevaa pitää häntä nykyaikaisen managerialismin isänä. Tämä olisi kuitenkin nähdäkseen liiallinen yksinkertaistus, vaikka Burnhamin managerialismi sisältääkin paljon tuttuja aineksia. Ensinnäkin managerin käsite on Burnhamilla hyvin erilainen kuin miksi managerit nykyään mielletään. Burnham (1972) laski managereiksi paitsi julkishallinnon päättäjät, johtajat ja virkamiehet, myös ennen kaikkea tuotantovälineiden toiminnasta vastaavat henkilöt kuten tuotantopäälliköt, suunnittelijat ja insinöörit. Burnham katsoi siten tuotannon suunnittelu- ja toimeenpanotasojen olevan organisaatioiden kannalta *de facto* hallitsevia, mutta nykyään asia on pikemminkin päinvastoin: nykyaikaisessa managerialismissa tuotannon suunnittelu- ja toimeenpanotasot ovat kaikesta mainos-

tetusta autonomiastaan ja itseohjautuvuudestaan huolimatta enemmänkin organisaation huipulta tai sen ulkopuolelta tulevan hallinnan kohteita kuin hallinnan subjekteja. Toiseksi on huomioitava että managerialistinen valtio ei ole Burnhamin mukaan kapitalistinen, sillä talouden keskeiset tuotantovälit ovat managerialismissa valtion omistuksessa ja ohjauksessa. Tämän vuoksi Neuvostoliitto oli Burnhamin mukaan vuonna 1941 managerialistinen valtio mutta Yhdysvallat ei, vaikka Rooseveltin New Deal -ohjelma antoikin hänestä viitteitä USA:n siirtymisestä managerialismin suuntaan. Burnhamin hahmottelema managerialismi ilmentää siten pohjimmitaan hyvin toisenlaista taloudellista ja yhteiskunnallista sfääriä kuin nykyaikainen markkina-orientoitunut, talousliberalismia painottava managerialismi.

Yhtä kaikki, tulkinvaraiseksi jää, mitkä tahot ovat luettavissa nykyiseen eliittiin – moni nykyiseen eliittiin laskettavissa oleva henkilö luultavasti itse kieltäytyisi kyseisestä määritelmästä. Teoreettisessa katsannossa voitaneen kuitenkin todeta, että nykyinen eliitti muodostuu samoista ryhmistä, jotka ylläpitävät ja uusintavat managerialismiakin: ammatipoliitikoista, konsulteista, neuvonantajista, johtavista virkamiehistä, merkittävimmistä yritysjohtajista, akateemisista asiantuntijoista ja edunvalvonta-organisaatioiden johtohenkilöistä (ks. Koikkalainen 2012, 44).

Managerialismin vaikutukset toimijuuteen ja kieleen

Puhutaan nykyajasta sitten uuden kapitalismin, kapitalismin kolmannen hengen, refleksiivisen modernin, toisen modernin tai postdemokratian aikakautena, selvää lienee, että kapitalistisessa järjestelmässä ja työn kentällä viime vuosikymmeninä tapahtuneet muutokset ovat merkinneet yhden aikakauden loppua ja toisen alkua (ks. esim. Jessop 2003). Kansallisvaltion säätelystä ja luokkasopimuksesta on siirrytty globaaliin talouteen, jossa täystyöllisyys ja vakinaiset työsuhteet ovat yhä useammin vaihtuneet työttömyyteen ja pätkittäisiin työuriin. Samalla työn sfääri on muuttunut pikemminkin epävakaa kuin dynaamiseksi. Managerialismi ei tarkoita enää johtamista vaan ennen kaikkea suoriutumista, sopeutumista ja selviytymistä niin organisaatio- kuin yksilötasollakin (Koikkalainen 2012, 42).

Kapitalismin ja työn muutos kulkevat rinnakkain. Kapitalismin toisen hengen aikana työnantajan ja palkansaajan välinen suhde oli selkeä ja tarkasti rajattu, mikä tarjosi työntekijälle henkilökohtaista vapautta. Työsopimuksessa määriteltiin ehdot, joilla työnantaja osti käyttöönsä tietyn määrän työaikaa paperilla mainitun tehtävän suorittamiseen. Tekijälleen työ tarjosi toimeentulon ja henkilökohtaista kunniaa, mutta yksilön identiteettiä määrittävänä itseisarvona sitä harvemmin pidettiin (ks. Siltala 2004, 238, 389). Vaikka tayloristisen mallin mukaisesti jaettu työ saattoi työntekijän näkökulmasta olla puuduttavaa, vastapainoksi se kuitenkin tarjosi tälle perusturvallisuutta suhteellisen varman työpaikan ja kiinteän työajan muodossa. Työntekijä saattoi myös pitkälti ennustaa oman uransa kulkua, sillä se yleensä eteni hänen omien muodollisten ansioiden sekä henkilökohtaisen työkokemuksen pohjalta (Sennett 2002, 18–19).

Managerialismin värityksessä kapitalismin kolmannessa hengessä fordistis-tayloristisen työn turvallisuus vaihtui jatkuvaan kilpailuun ja epävarmuuteen, jota voi kuvata myös toimijuuden muutoksena. Jos kapitalismin toisen hengen aikana työnantajan ja -tekijän välinen suhde oli selvästi vastakkainen, kapitalismin kolmannen hengen aikana tämä vastakkaisuus hämärtyi työntekijöiden sisäistäessä yhä vahvemmin ulkoisen auktoriteetin eli työnantajansa. Tarkemmin sanoen tulosityksiköinnin ja alihankinnan ulottuessa aina yksittäisiin työntekijöihin saakka heistä alkoi muodostua oman työnsä valvojia, sillä likeyritysten ja niiden toimintalogiikkaa jäljittelevien organisaatioiden jakaminen tulosityksiköihin pakotti työntekijät tarkastelemaan kaikkea kustannus- ja voittoperspektiivistä (Siltala 2004, 238, 389; Sulkenen 2006, 25). Käytännössä tämä tarkoitti ensinnäkin sitä, että työntekijöiden aika alkoi managerialismin levityksessä jaksottua kiinteiden työaikojen sijaan yhä useammin erilaisiin ja erikestisiin projekteihin, joiden saamiseksi heidän täytyi kilpailla toisiaan vastaan. Yksittäisiksi toimijoiksi hajautetut työntekijät eivät voineet enää pyytää suorituksistaan ”liikaa” palkkaa, sillä silloin he olisivat kilpailleet itsensä ulos työstä jota saattoivat ennen hoitaa kiinteää palkkaa vastaan. Uuden hallintatavan avulla luotu työntekijöiden keskinäinen kilpailuasetelma takasi myös kiristyneen työtahdin, sillä jokaisen henkilökohtainen tehokkuus joutui jatkuvan arvioinnin kohteeksi paitsi työnantajan myös kollegoiden taholta (Sennett 2002; 2007). Toisin sanoen kun työntekijät

vahtivat itse toistensa suorituksia täyttääkseen asetetut tulostavoitteet, johtajat voivat siirtyä syrjemmäs esittämään puolueetonta valmentajaa (ks. Siltala 2004, 390).

Hegeliläisesti voisi väittää, että kullekin aikakaudelle ominaisten yhteiskunnallisten eetosten ja poliittisten paradigmojen (ja siten myös managerialismin kehittymisen ja leviämisen) syyt ovat johdettavissa talouden ja politiikan sfäärissä tapahtuvien ilmiöiden ja reaktioiden väliseen jatkuvaan dialektiikkaan. Tällöin kuitenkin jätettäisiin huomiotta kaikissa sosiaalisissa ilmiöissä keskeisenä tekijänä oleva ilmiöiden ja tulkintojen välittäjä eli kieli. Managerialismi ei olisi onnistunut leviämään ympäri maailmaa saati rantautumaan Suomeen ilman sitä legitiimoivaa kieltä, ja siksi ei olekaan yllättävää, että managerialismin leviäminen Suomessa 1990-luvulla merkitsi muutoksia paitsi hallinnossa, politiikassa ja työelämässä, myös kielessä ja puhettavissa (Kantola 2002; 2010). Mitenkään ainutlaatuista tämä ei ollut, sillä kieli – kuten kapitalismi yleensäkin – peilaa yhteiskunnallista ja historiallista kehitystä muuttaen hitaasti mutta tunnistettavasti muotoaan kulloisenkin aikakauden sosiaalista todellisuutta esittäväksi.

Itsenäisyyden ajan alusta aina 1960-luvulle saakka suomalaisen hallinnon kieli oli ollut ensisijaisesti juridiikan kieltä, jossa valtiollisia ja hallinnollisia kysymyksiä käsiteltiin etenkin oikeudellisina ja lainopillisina kysymyksinä (Vartola 2009, 25). Toinen maailmansota ja säännöstelytalous nostivat 1940-luvulta lähtien juridiikan kielen rinnalle taloustieteen kielen, kun taloudellisten resurssien mobilisointi, yleinen niukkuus sekä suuret taloudelliset uhraukset muodostivat taloudellisista kysymyksistä keskeisiä valtiollisia kysymyksiä. 1960-luvulla eli suomalaisen hyvinvointivaltion järjestelmällisen rakentamisen aikana juridiikan ja taloustieteen kielen rinnalle nousi yhteiskuntatieteiden ja varsinkin yhteiskunnallisen suunnittelun kieli, joka kohosi asteittain valta-asemaan. 1980-luvun loppupuolelta lähtien suunnittelutalouden korvautuessa hiljalleen uudella kilpailutalouden paradigmalla myös hallinnon kieli ekonomisoitui yhä suuremmissa määrin erityiseksi liiketaloustieteen kieleksi, jota se nykyäänkin on (mt.; ks. myös esim. Alasuutari ja Lampinen 2006, 57).

1990-luvun lama merkitsi managerialismin leviämislle tehokasta katalyyttia. Jo huomattavasti aiemmin tutuksi tullut kritiikki ylisuurta julkista sek-

toria, jähmeää hallintoa sekä lisääntyntä byrokratiaa kohtaan voimistui entisestään talouskriisin puhjettua, ja laman ollessa syvimmillään monien oli helppo tuudittautua ajatukseen, jonka mukaan asioiden parempi hallinta voisi ratkaista laajoja taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia. Hallinnan esikuvana nähtiin yksityissektorilla toimivat yritykset, joiden kaupallista toimintaa kuten strategista suunnittelua, tuotteiden hinnoittelua ja palveluiden markkinointia valtion haluttiin matkivan. Laman aikana alkoi näin ollen levitä managerialistinen ajatus, jonka mukaan valtion hallintoa tulisi nykyaikaistaa siten, että poliittinen ohjaus aktivoisi niin poliittiset yksiköt kuin yksilötkin aiempaa innovatiivisemmiksi, dynaamisemmiksi ja tehokkaammiksi (Kantola 2002, 252). Toisin sanoen niin julkishallinnon organisaatiot kuin tavalliset työntekijät alkoivat uudessa puhettavassa vertautua yrityksiin ja niiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan (mt.; Vartola 2009, 25). Valtio puolestaan haluttiin esittää uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti yhtenä toimijana muiden joukossa, jolla tosin oli muista poiketen suoranaisia velvoitteita kansalaisiaan kohtaan (ks. Sulkunen 2006, 29).

Managerialismin voittokulun myötä projekteista, sopimuksista, arvioinneista, ohjelmista, rahastoista, kumppanuuksista ja verkostoista tuli nopeasti uutta poliittista perussanastoa (ks. esim. Rantala ja Sulkunen 2006). Samalla poliittista puheavaruutta rajasi paradigmatoksi muodostunut kilpailukyky, käsite, joka yhdisti hallituspuolueet laidasta laitaan ja joka laajana ja epämääräisenä käsitteenä sopi yleiseksi argumentiksi lähes minkä tahansa politiikan ajamiseen (Kantola 2010, 117). Julkisen sektorin reformien yhdistyessä liiketaloudelliseen kieleen sekä kansainvälisen bisneskulttuurin jargoniin syntyi uusi puhetapa, josta voitaisiin käyttää Siltalan (2004, 310) nykyajan maailmankieleksi esittämää termiä ”managerese”.

Managerese eroaa edeltäneistä poliittisista puhetavoista monessakin suhteessa, mutta kenties leimallisinta siinä on tietty perustavanlaatuinen kohdistumattomuus. Managerese pohjautuu erilaisiin sopimus-, verkosto- ja kumppanuusretoriikoihin, jotka ovat paitsi äärimmäisen abstrakteja myös vailla kiinteitä viittaussuhteita selkeästi rajattaviin yhteisöihin. Kuten Koikkalainen (2012, 48) on oivaltavasti huomauttanut, managerialistisilla sopimus-, verkosto- ja kumppanuusretoriikoilla ei ole kiinteää viittaussuhdetta määrättyihin yhteisöihin ja niiden

jäseniin, sillä ne määrittyvät vasta sopimusten, verkostojen ja kumppanuuksien myötä toiminnallisesa suhteessa toisiin ryhmiin. Tämä on yksi syy sille, minkä vuoksi managerese on poliittisena puhetapana hyvin epäselvä ja hämärä, mitä esimerkiksi juridiikan kieli ei mahdollisesta vaikeaselkoisuudestaan huolimatta ollut.

Uuden ajan johtamiskulttuuri tarvitsi manageresen lisäksi uudenlaisia johtajia eli ”managerreja”. Koska julkista sektoria ja julkishallintoa moitittiin vanhakantaiseksi, jähmeäksi ja byrokraattiseksi järjestelmäksi, uuden hallintatavan oli näyttydyttävä sille vastakkaisena: modernina, dynaamisena ja virtaviivaisena. Sen lanseeraamiseen ja edustamiseen tarvittiin uudenlainen johtaja-arkkityyppi, joka olisi liikkeenjohtajana asiantunteva, tehokas, innovatiivinen ja tuloskeskeinen (Kantola 2002, 253), mutta myös eräänlainen työntekijöiden keskuudessa toimiva valmentaja-psykologi (ks. Pyykkönen 2010, 124).¹¹ Toisin sanoen uudenlaisen johtajaihanteen täyttämiseksi ei enää riittänyt menestyksellinen asioiden hoitaminen eli ”asiajohtaminen”, vaan johtajalta alettiin vaatia myös yhä enemmän persoonallista kykyä toimia suuntaa näyttävänä ”henkilöjohtajana”.

Managerialismin mukana suomalaisen politiikkaan ja työelämään kantautui maalaileva ja jylhä puhetapa, joka näyttäne useimmista kansalliseen psykososiaaliseen kulttuuriimme verrattuna varsin vieraalta. Utta puhetapaa tarvittiin uusien johtamisoppien ja konsulttipalvelujen markkinointiin, mutta myös managerialismin – ja laajemmin kapitalismin kolmannen vaiheen – legitimointiin (ks. esim. Sulkunen 2006). Kuvataan nykyistä aikakautta sitten esimerkiksi postfordistiseksi tai digitaaliseksi informaatioajaksi, työn kentällä käytettävät puhuvat liikkuvat yhä kauemmaksi teollisesta, konkreettisesta tuotannosta ja vakiintuneista työnkuvista. Esimerkkinä tästä voidaan esittää Kuuselan ja Ylösen tarkastelema konsultointiyritys, joka haastaa verkkosivuillaan asiakkaansa luomaan ”yhdessä uuden ajan keidasta”:

Sen mukaan elämä on jatkuvaa virtausta, uudistumista, – ”pysyvää on vain muutos”. Muutos puolestaan ”haastaa meitä kasvamaan ja uudistumaan ihmisinä, yhteisinä ja yhteiskuntana”. Jatkuvaa muutosta täydentää vanhasta luopumisen teema, sillä ”vastustaminen ja takertuminen menneisyyteen aiheuttavat kärsimystä”. Tästä kärsimyksestä on kuitenkin mahdollisuus päästä

eroon, sillä ”ilo löytyy tästä läsnä olevasta hetkestä, kulkemalla sisäisen ohjauksen suuntaan. Menestymme, kun antaudumme elämässä uudelleen luoviksi.” (Kuusela ja Ylönen 2013, 87.)

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

Paraatiesimerkki manageresestä on kuitenkin ”haaste”, jonka paikalla suomen kielessä käytettiin ennen usein huomattavasti täsmällisempää ilmaisua ”ongelma”. Kuten Yle Uutisten toimittaja Yrjö Kokkonen on todennut, sanalla ”haasteellinen” on politiikan ja talouden kielessä korvattu lukuisat negatiivisemmat ilmaisut, kuten esimerkiksi vaikea, hankala, vaativa, työläs, ongelmallinen, tukala, pulmallinen tai kiperä.¹² Uudessa hallintakulttuurissa ei enää ole ongelmia vaan haasteita, ja jokaisen kriisin – siis haasteen – muistutetaan olevan aina ”mahdollisuus”. Ongelmia tällaisesta kielenkäytöstä tulee silloin, kun se peittää alleen todelliset ongelmat, joita ei voi kuorruttaa näkymättömiin ja jotka on konkreettisesti ratkaistava.

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

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

Ongelmallista ”strategioiden” ja ”visioiden” kaltaisissa sanoissa on juuri se, että ne jättävät kuuli-

jansa usein täysin vaille konkretiaa. Epäselviä termejä käyttämällä erilaiset managerit eittämättä pystyvät esittämään itsensä asiantuntevina tehokkuuden ja edistyksen tuojina, mutta todellista kaksisuuntaista kommunikaatiota tällainen uusiopuhe tuskin luo. Luultavampaa on, että manageresellä kuvailut maailmat näyttävät kaduntallaajista lähinnä hämärillä teknisillä termeillä maalattuna draamallisena maisemointina eikä järjellisenä kokonaisuusesityksenä todellisuudesta (ks. Siltala 2004, 311).

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

Lopuksi

Managerialismin kielestä esitetyt esimerkit tukevat niitä pessimistisiä arvioita, joiden mukaan suomalaisessa yhteiskunnassa on tapahtunut pysyvä jako voittajiin ja häviäjiin. Työn kentällä tämä jako ilmenee kenties ankarimmillaan: menestyjät iloitsevat urakehityksestään häviäjien tuntiessa samaan aikaan häpeää ja syyllisyyttä syrjäytymisestään työelämän marginaaliin tai kokonaan sen ulkopuolelle (Siltala 2004, 154; Sulkunen 2006, 26). Lieneekin selvää, että managerialismin määrittämänä kapitalismin kolmannen hengen aikana monet joutuvat väistämättä pettymään osaansa. Hämrämpää sen sijaan on se,

miten selvä jako voittajiin ja häviäjiin lopulta on. Ensinnäkin työelämän kiristyminen on tarkoittanut työelämän sisäpiiriin jääneille usein henkistä pahoinvointia eli mm. stressiä, masennusta ja luopumismielialaa (Siltala 2004, 427; Sulkunen 2006, 35–37). Toisaalta taas monet heistä, jotka on joko jätetty tai ovat itse jättäytyneet työelämästä syrjään, ovat saattaneet kokea työttömyyden helpotuksena ja uuden, paremman elämän alkuna (ks. Siltala 2004, 425–427). Onkin syytä huomioda, että työelämästä syrjäytymisen ei välttämättä tarvitse tarkoittaa yksilön kohdalla henkilökohtaista epäonnistumista tai epäonnisten sattumusten aiheuttamaa inhimillistä tragediata, vaan myös vetäytymistä tietoisena valintana. Aktiivinen ja oma-aloitteinen toimijuus näyttätyy tällöin tosin aivan toisena kuin managerialistisissa dityrambeissa.

Vaikka managerialismi ilmenee kenties parhaiten juuri työelämän kentällä, se saa jatkuvasti uusia muotoja myös alueilla, jonne sen opit eivät ole aiemmin kuuluneet. Julkisen sektorin lisäksi managerialismia havaitaan yhä enemmän myös kolmannella sektorilla erilaisten järjestöjen piirissä, jossa aatteellisina intressiryhminä demokraattisesti toimineet yhdistykset siirtyvät enenevässä määrin ammattimaisen johdon ja taloudellisen kannattavuuden mittarien kautta tapahtuvaan ohjaukseen (Pyykkönen 2010). Sama pätee tosin myös yliopistoihin niin Suomessa kuin muuallakin (ks. esim. Chiapello ja Fairclough 2002).

Kaikkialla havaittava managerialismi on tiettyjen historiallisten ilmiöiden looginen tulos. Uuden hallinnan muotona managerialismi on kuitenkin yhtä vähän lopullinen kuin preussilaiset pyramidihierarkiat 1900-luvun alussa. Kapitalismin, yhteiskunnan ja työn jatkaessa evoluutiotaan myös hallintamuodot kehittyvät, eikä kulu kuuakaan, kun managerialistinen ideologia uusine julkisjohtamisoppeineen näyttätyy jo historiallisena harhaoppina. Sulkusen (2006, 37) tavoin voidaan kuitenkin kysyä, voisiko nykyinen kapitalismin kolmas henki päätyä edeltäjänsä tavoin jo piakkoin uuteen työelämän kriisiin. Ajatus vaikuttaa tällä hetkellä vielä sangen kaukaiselta, mutta mikäli yhteiskunnan sosiaalinen polarisaatio ja työelämästä vetäytyminen ilmiöinä laajenevat, kapitalismin neljäs henki saattaa olla lähempänä kuin heti uskoisi.

VIITTEET

- ¹ ”Uuden hallinnan” käsite ei valitettavasti ole sen selvempi kuin pelkän ”hallinnan” käsite. Kuten Karppi ja Sinervo (2009, 9) toteavat, epäselvyyttä on aiheuttanut ensinnäkin se, että anglosaksiset tavat puhua hallinnasta eroavat mannereurooppalaisesta puhetavasta. Toisaalta taas yritysmaailmassa usein käytetty käsite *corporate governance* jäsentyy eri lähtökohdista kuin julkisen toiminnan ehdoilla rakentuva hallinta. Lisäksi eri tieteenalojen keskusteluissa painottuvat – kuten yleensäkin – erilaiset hallinnan ulottuvuudet, sisällöt ja perspektiivit.
- ² Managerialismin termin ajautumisesta akateemiseen valokelaan on pitkälti kiittäminen Christopher Pollittia ja hänen vuonna 1990 julkaistua uraauurtavaa teostaan *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, jossa hän käytti käsitettä kuvatessaan julkisen hallinnon uudistamista viime vuosikymmeninä (ks. esim. Kantola 2002; Ojala 2003; Torppa 2007). Todettakoon, että samaisen kirjan myöhempiin laitoksiin Pollitt vaihtoi managerialismin termiin ”New Public Management” (Torppa 2007, 39).
- ³ On hyvä muistaa, että länsimaisten hyvinvointivaltioiden muodostuminen ei ollut kitkattomassa konsensuksessa tapahtunutta yhteisen hyvän edistämistä, jollaisena se on jälkepäin usein tahdottu esittää. Kyse oli pikemmin käytännön tarpeesta löytää kompromissi teollisen tuotannon ja poliittisen vasemmiston kasvulle kuin poliittisesta tahdosta toteuttaa jotain tiettyä yhteiskunnallista ideaalimallia (ks. esim. Siltala 2004, 433).
- ⁴ Esimerkiksi USA:ssa ruoka oli vielä 1930-luvulla vienyt kolmannen tuloista mutta 1980-luvun alussa enää 13 %. Suomessa puolestaan ruokaan oli mennyt yksityisestä kulutuksesta kolmannes vielä 1952 mutta vuonna 1970 enää neljännes (Siltala 2004, 69).
- ⁵ Esimerkiksi amerikkalaiset eläkerahastot, jotka vuonna 1965 pitivät omistamiaan osakkeita keskimäärin 46 kuukautta, vaihtoivat vuonna 2000 suurimman osan osakesalkkujensa kannasta keskimäärin 3,8 kuukauden kuluttua hankkimisesta (Sennett 2007, 42–43).
- ⁶ Boltanski ja Chiapello (2005) itse näkevät ranskalaisittain käänteentekeväksi kohdaksi Euroopan ”hullun vuoden” 1968.
- ⁷ Myöskään uudelle julkisjohtamiselle ei ole olemassa yhtä oikeaa määritelmää. Kuten esim. Kuusela ja Ylönen (2013, 24) ovat todenneet, termi keksittiin aikoinaan kuvaamaan tiettyjen avainkäsitteiden ja oppien yleistymistä eri maissa ja niiden hallinnonuudistushankkeissa.
- ⁸ Uusi julkisjohtaminen on puolestaan toisinaan nähty uusliberalistisen talouspolitiikan toteuttamiskeinona (Kuusela ja Ylönen 2013, 16; ks. myös esim. Eräsaari 2009, 22).
- ⁹ Kuusela ja Ylönen (2013, 24–25) huomauttavat, että silloinkin kun kunnat tuottavat palveluja itse, ne tuotetaan käytännössä yhä useammin kuntien omistamissa osakeyhtiöissä, joilla on omat toimitusjohtajansa ja tulostavoitteensa.
- ¹⁰ Katso esim. Crouch (200) ja Wolin (2008).
- ¹¹ Pyykkösen (2010, 124) mukaan manageri ei kuitenkaan saisi nykyaikaisten johtamisoppien mukaisesti olla mikään ”tiedon valtiias”, vaan hänen olisi kuunneltava kaikkia organisaationsa jäseniä ja tarvittaessa uudistettava omia näkemyksiään ja toimintatapojaan. Pyykkösen (mt.) mukaan manageri onkin ”refleksiivinen asiantuntija, joka kykenee ottamaan huomioon tärkeimpien toimijoiden halut ja prosessoimaan ne organisatoriseksi tehokkuudeksi”.
- ¹² Yle Uutisten verkkosivut yle.fi/uutiset 11.5.2013

LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti ja Lampinen, Marjaana. 2006. OECD ja suomalaisen projektityhteiskunnan synty. Teoksessa Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (toim.), *Projektityhteiskunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaudeamus, 56–68.
- Boltanski, Luc ja Chiapello, Ève. 2005. *The new spirit of capitalism*. Lontoo ja New York: Verso.
- Burnham, James. 1972. *The managerial revolution: what is happening in the world*. Westport: Greenwood Press.
- Burton, Michael ja Higley, John. 1987. Invitation to elite theory: the basic contentions reconsidered. Teoksessa G. William Domhoff ja Thomas Dye (toim.), *Power elites and organizations*, Newbury Park, CA: Sage, 219–238.
- Chiapello, Ève ja Fairclough, Norman. 2002. Understanding the new management ideology: a transdisciplinary contribution from critical discourse analysis and new sociology of capitalism. *Discourse & Society* 13:2, 185–208.
- Crouch, Colin. 2009. *Post-democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Domhoff, G. William ja Dye, Thomas (toim.). 1987. *Power elites and organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Eräsaari, Leena. 2009. New public management kaupungin hallinnossa. Teoksessa Timo Heikkinen ja Hanna Mattila (toim.), *Minne menet kaupunki?* Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja C 73. Espoo: Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus, 19–33.
- Heiskala, Risto ja Kantola, Anu. 2010. Vallan uudet ideat: Hyvinvointivaltion huomasta valmentajavaltion valvontaan. Teoksessa Petteri Pietikäinen (toim.), *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus, 124–148.
- Häkli, Jouni, Karppi, Ilari ja Sotarauta, Markku. 2009. Alueellinen muutos ja sen hallinta. Teoksessa Ilari Karppi ja Lotta-Maria Sinervo (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 127–158.
- Jessop, Bob. 2003. *The future of the capitalist state*. Malden, MA: Polity.
- Julkunen, Raija. 2009. *Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)istä*. Tampere: Vastapaino.
- Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka (toim.). 2009. *Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus.
- Kantola, Anu. 2002. *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Helsinki: Lohkikirjat.
- Kantola, Anu. 2010. Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Jano Kaisto ja Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 97–118.
- Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria (toim.). 2009. *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino.
- Karppi, Ilari ja Sinervo, Lotta-Maria. 2009. Johdannoksi: uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena. Teoksessa Ilari Karppi ja Lotta-Maria Sinervo (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 7–11.
- Koikkalainen, Petri. 2012. Managerialismi ideologiana. *Niin & näin* 19:4, 42–50.
- Korvela, Paul-Erik. 2012. Postdemokratia. *Politiikka* 54:2, 148–157.
- Korvela, Paul-Erik. 2013. Postdemocracy and the end of history. *Economic and Political Studies* 1:1, 136–155.
- Kuusela, Hanna ja Ylönen, Matti. 2013. *Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton*. Helsinki: Gaudeamus.

- Ojala, Ilpo. 2003. *Managerialismi ja oppilaitosjohtaminen*. Akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia No. 119.
- Pietikäinen, Petteri (toim.). 2010. *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pyykkönen, Miikka. 2010. Yhteisöitä yrityksiksi? Sosiaalinen yritys ja muuttuva kolmas sektori. Teoksessa Jani Kaisto ja Miikka Pyykkönen (toim.), *Hallintavalta. Sosiaalisen, poliittikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus, 119–142.
- Rantala, Kati ja Sulkunen, Pekka (toim.). 2006. *Projektiyhteisikunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaudeamus.
- Sennett, Richard. 2002. *Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta*. Tampere: Vastapaino.
- Sennett, Richard. 2007. *Uuden kapitalismin kulttuuri*. Tampere: Vastapaino.
- Siltala, Juha. 2004. *Työelämän huonontumisen lyhyt historia. Muutokset hyvinvointivaltioiden ajasta globaaliin hyperkilpailuun*. Keuruu: Otava.
- Sjöblom, Stefan. 2006. Kohti projektoitunutta julkishallintoa. Teoksessa Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (toim.), *Projektiyhteisikunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaudeamus, 71–86.
- Sulkunen, Pekka. 2006. Projektiyhteisikunta ja uusi yhteiskuntasopimus. Teoksessa Kati Rantala ja Pekka Sulkunen (toim.), *Projektiyhteisikunnan kääntöpuolia*. Tampere: Gaudeamus, 17–38.
- Torppa, Kaarina. 2007. *Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon johtamisessa. Tutkimus yksityissektorin johtamisoppien soveltamisesta neljässä yliopistollisessa sairaanhoidopiirissä ja arvio managerialismin soveltuvuudesta julkisen erikoissairaanhoidon uudistamiseen*. Akateeminen väitöskirja. Oulu: Oulu University Press.
- Vartola, Juha. 2009. Byrokrazia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Ilari Karppi ja Lotta-Maria Sinervo (toim.), *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopistopaino, 13–43.
- Weber, Max. 1980. *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. Juva: WSOY.
- Wolin, Sheldon. 2008. *Democracy incorporated: managed democracy and the specter of inverted totalitarianism*. Princeton: Princeton University Press.