

Managerialismi ideologiana

”Tuottavuus”, ”verkosto”, ”kumppanuus”, ”laatu” ja ”ketteryys” ovat termejä, jotka tällä hetkellä muokkaavat julkista hallintoa, yrityksiä sekä valtion ja kansalaisyhteiskunnan välisiä suhteita. Ne eivät kuitenkaan ole samoja termejä, joiden avulla esimerkiksi poliittisen filosofian, valtio-opin ja valtiosääntöoikeuden kaltaiset tieteenalat – tai peruskoulun yhteiskuntaoppi – perinteisesti ovat ottaneet haltuun valtion ja kansalaisyhteiskunnan ongelmia. Oppijärjestelmänä ’managerialismin’ tavoite on yhteiskunnallisiin instituutioihin ja valtasuhteisiin vaikuttaminen ja niiden muuttaminen. Ydinosa tästä muutoksesta tapahtuu kielessä. Jos vallankäytön sanasto vielä muutama vuosikymmen sitten oli lähellä perinteisiä yhteiskunta- ja oikeustieteitä, nyt se näyttää valinnee teoreettiseksi taustakseen muuta.

Managerialismin merkitys ei ole täysin vakiintunut. Usein se kuitenkin viittaa käytäntöihin, joissa korostuvat johtajien toimintaedellytykset ja muodollinen valta (engl. *a manager*, ”johtaja, päällikkö, manageri”), tai joissa yleisesti vahvistetaan organisaatioiden johtamisen (*management*) edellytyksiä. Toisaalta termi tarkoittaa enemminkin: se viittaa yleisemmin sen muutoksen hallintaan, joka kuvataan useimmiten kansainvälisen kilpailutilanteen sekä uudentyyppisten teknologisten ja sosiaalisten ympäristöjen aiheuttamaksi (*to manage*: ”hallinnoida, järjestellä, selvittää, suoriutua, tulla toimeen”).

Etenkin arkisissa käytännöissä nämä näkökulmat ovat monesti päällekkäisiä ja hankala erottaa toisistaan. Sama organisaatiouudistus voi tavoitella sekä johtajien vallan että ”innovaatioiden”, ”luottamuksen”, ”sosiaalisen pääoman”, ”verkostojen” ja ”kumppanuuksien” vahvistamista, vaikka äkkiä ei olisi lainkaan selvää, kuinka kaikkien näiden iskusanon sisältämät näkökulmat sopivat keskenään yhteen. ’Strateginen johtajuus’ esimerkiksi edellyttää kykyä keskitettyyn vallankäyttöön, mutta ’verkoston’ (*network*) idea luottaa keskenään tasavertaisiin toimijoihin ja innovaatioiden syntymiseen näiden välisessä vuorovaikutuksessa.

Voi tuntua keinotekoiselta sisällyttää kaikki yllä kuvattu managerialismin käsitteeseen. Kuitenkin julkinen valta ja sitä lähellä olevat asiantuntijat ovat viime vuosina

soveltaneet käytäntöön yllä mainittujen käsitteiden ja oppien valikoimaa tyypillisesti pohtimatta siihen sisältyviä mahdollisia ristiriitaisuuksia. Suomen hallitus, Euroopan komissio, OECD ja Sitra – tai yksittäiset firmat, virastot, järjestöt ja oppilaitokset – ovat vahvistaneet samanaikaisesti tehokkuutta, johtamista, innovointia, luottamusta, verkostoja ja kumppanuuksia. Tällaisten aloitteiden myötä tavalliset kansalaiset tai työntekijät ovat tulleet tietoisiksi niistä muutoksista, joita viimeisten parinkymmenen vuoden aikana on toteutettu vaikkapa valtion- ja paikallishallinnon tai oppilaitosten reformeissa. Samalla on esitelty joukko uudenlaisia kannusteita ja sanktioita, joilla hallintoa, yrityksiä, järjestöjä ja myös yksittäisiä kansalaisia ohjataan sopeuttamaan toimintaansa.

Mahdollisista ristiriitaisuuksistaan huolimatta – ja luultavasti niiden synnyttämän monikäyttöisyyden ansiosta – nämä termit ja opit ovat tärkeä osa sitä välineistöä, jolla nykyinen poliittis-yhteiskunnallinen ’hallinta’, *governance*¹, muokkaa julkista sektoria, talouden toimintaedellytyksiä ja väestöä vastatakseen globalisaation kaltaisiin haasteisiin. Etenkään tässä laajassa merkityksessä ei managerialismi enää tarkoita pelkkää johtamista vaan ennen muuta suoriutumista, sopeutumista ja selviytymistä, joka voi saada muotonsa paitsi instituutioiden uudelleenjärjestelynä myös erilaisina yksilöiden itsehallinnan tekniikoina – esimerkiksi työttömiä työnhakijoita voidaan kehottaa

”Klassisesta liberalismista poiketen managerialismista puuttuvat sellaiset poliittiset johtotähdet kuin ihmisoikeuksien, sukupuolten tasa-arvon tai henkilökohtaisen itsemääräämisen edistäminen tai eliittien privilegioiden purkaminen.”

verkostoitumaan ja kasvattamaan sosiaalista pääomaansa työnsaannin edistämiseksi.

Erityisesti akateemisen keskustelun tarpeita varten on kuitenkin syytä pitää mielessä ilmiökentän moninaisuus. Taloudellisen tehokkuuden ja strategisen johtamisen teemoja on tuonut politiikkaan ja hallintoon ennen muuta *new public management* (NPM) -nimellä tunnettu johtamisoppi, jonka monet pääperiaatteet tulevat suoraan liiketaloustieteestä². Verkoston, sosiaalisen pääoman tai kumppanuuden tapaiset politiikan- ja hallinnontutkimuksessa *uuteen institutionalismiin* liitetyt teemat puolestaan ovat syntyneet sekä NPM:n että perinteisten julkishallinnon teorioiden kritiikkinä.³ Niiden mukaan ihanteellinen organisaatiomalli ei ole markkina-lähtöisiin ratkaisuihin kokonaan perustuva muttei liioin perinteinen 'weberiläinen' virastohierarkia: vaihto markkinoilla ei synnytä riittävästi toimijoiden välistä pitkäkestoista luottamusta, mutta virastomalli on liian joustamaton.

Perustellun vastalauseensa managerialismin käsittelemiseen ideologiana voivat esittää myös ne, joille ideologia tarkoittaa liberalismia, sosialismin ja konservatismia (tai kansallissosialismin ja neuvostokommunismia) kaltaisia suuriksi miellettyjä poliittisia aatteita, joiden takana on ainakin jossain määrin yhtenäinen filosofia tai maailmankatsomus ja jotka kykenevät organisoimaan tuekseen laajamittaisia poliittisia joukkoilmeitä. Managerialismilta tosiaan puuttuu monia suurten

ideologioiden tunnusmerkkejä kuten maailmanlaajuisesti tunnetut taustafilosofit, joita liberaaleille ja sosialisteille ovat olleet muiden muassa Locke, Rousseau, Marx ja Mill, sekä opin edistämiseen avoimesti sitoutuneet joukkopuolueet.

Managerialismi ei varmasti ole myöskään koko totuus nykyisestä kansallisesta tai globaalista politiikasta vaan yksi vahva tekijä vaihtoehtoisten kilpailevien tendenssien joukossa. Kenties managerialismista voitaisiin puhua 'pienena ideologiana' hieman samaan tapaan kuin 1800-luvun parlamentarismista, tai vasta 1800-luvulla vakiintuneen ideologian käsitteen kannalta toki anakronistisesti 1600-luvun absolutismista: jokainen näistä on pyrkinyt korostamaan tiettyjen instituutioiden ja niihin sitoutuneiden ihmisryhmien valtaa tavalla, jonka yhteiskunnalliset vaikutukset ovat lopulta selvästi ylittäneet näiden instituutioiden ja ihmisryhmien rajat.

Tässä managerialismiksi nimetty ilmiö on otettu haltuun perinteisellä ideologiakäsitteistöllä puhumalla uusliberalismista. Yhtäläisyyksistä huolimatta uusia hallinnan muotoja ei kuitenkaan jäännöksettömästi voi pitää liberalismia uusmuotona. Klassisesta liberalismista poiketen managerialismista puuttuvat sellaiset poliittiset johtotähdet kuin ihmisoikeuksien, sukupuolten tasa-arvon tai henkilökohtaisen itsemääräämisen edistäminen tai eliittien privilegioiden purkaminen. Toki sekä vanhaa että uutta liberalismia voi pitää normalisoivana hallintana tai taloudellisesti hallitsevan luokan ideologiana. Libera-

lismien käytännöllisestä poliittisesta historiasta ei valistusajattelusta periytyviä tasa-arvon ja itsemääräämisen pyrkimyksiä kuitenkaan pystytä ongelmitta poistamaan.

Ehkä vielä perustavampi ero on, että liberalismi ja managerialismi ovat toimineet ratkaisuin hyvin erityyppisiin ongelmiin. Tulkinnat liberalismien historiasta vaihtelevat, mutta yleisesti sen nähdään kytkeytyneen laajoihin poliittis-yhteiskunnallisiin murroksiin ja kriiseihin, joiden yhteydessä esimerkiksi modernin valtion, porvariston ja parlamentarismien asema vahvistui, mutta aatelin ja papiston asemat heikkenivät, ja uskonnollisten tai metafyyssisten ajattelutapojen merkitys väheni tieteellisten maailmanselitysten rinnalla. Liberalismien on nähty johtaneen myös antiikkista ja uuden ajan alusta periytyneiden humanististen ja tasavaltalaisten poliittisten teorioiden tappioon.⁴ Nykymuotoista managerialismia sen sijaan voidaan pitää tapana ratkaista ongelmia, jotka tietyssä vallitsevassa hallintatavassa vaarantavat tehokkuutta, tuloksellisuutta, kontrolloitavuutta sekä aineellisen ja aineettoman vaihdon sujuvuutta. Eräiden piirteidensä – kuten markkinoiden ja yksityisen omistusoikeuden korostamisen – vuoksi tätä ajattelutapaa voidaan ilman muuta pitää joidenkin liberalististen ajatusten varianttina. Selvän ideologisen vaihtoehdon puutteen takia se tuntuisi sopivan yhteen erityisesti niiden ajatusten kanssa, joiden mukaan länsimainen liberaalidemokratia suunnilleen nykymuotoisine käytäntöineen edustaa ainoaa varteenotettavaa kehityssuuntaa niille, joiden poliittiset arvot ja instituutiot eivät vielä vastaa tätä mallia, ja 'historian loppua' niille, jotka jo elävät liberaalidemokratioissa.⁵

Perinteinen liberalismi ja managerialismi eroavat myös poliittisilta taustarakenteiltaan. Siinä missä liberalistisia uudistuksia toteutettiin eri maissa puolueiden parlamentaarilla politiikalla, managerialistiset uudistukset viedään usein läpi virkamies- ja asiantuntijavoimin ja kansanedustuselimet ohittaen. Managerialismien tärkeimpiä tukijoukkoja eivät olekaan parlamenttipuolueet ja niiden aktiivit ja puolueisiin sitoutuneet intellektuellit, vaan virkamiehistä, ammattipoliitikoista, konsulteista, akateemisista asiantuntijoista ja edunvalvontaorganisaatioiden edustajista muodostuvat verkostot.⁶

Managerialismien teoria ja käytäntö

Hallinnan muutosta on tarkasteltava sekä teoriana että käytäntönä, kummankin yhtäaikaisena ja toisiinsa kietoutuneena muutoksena. Peter Winchin yli puolen vuosisadan takainen kiteytys *our language and our social relations are just two different sides of the same coin*⁷ tiivistää edelleen olennaisen. Vaikka kokemamme yhteiskunnallisten suhteiden muutos ilmenee sekä uuden diskurssin esiintulona että muuttuneina käytäntöinä, ei näkökulmista kumpikaan yksin määrää. Kun tuloksellisuudesta on tehty ratkaiseva hallinnollinen kriteeri, jolla käytäntöjä arvioidaan ja rahaa jaetaan, tätä on mo-

nessa organisaatiossa pidetty sanahelinänä, pelkkänä puhutavan muutoksena. Tuloksellisuuden vaatimukset ovat kuitenkin muuttaneet myös käytäntöjä: monille tutuksi esimerkiksi sopii yliopistoyksiköiden ja -tutkijoiden tapa sopeuttaa toimintaansa vastatakseen tutkintojen, rahoituksen tai julkaisujen määrässä annettuihin tavoitteisiin.

'Tuloksellisuuteen', 'verkostoihin' tai 'sosiaaliseen pääomaan' (tai aiemmin 'hyvinvointivaltioon' tai 'aluepolitiikkaan') vetoaminen ei kuitenkaan ole vain tieteellisten teorioiden tai käsitteiden suoraviivaista soveltamista käytäntöön, vaikka kaikki nämä käsitteet ankkuroituvat myös tieteellisiin keskusteluihin. Pikemminkin diskurssin muutosta liikkeelle panevia voimia on useita. Ainakin yhteiskunta- ja hallintotieteissä käsitteellisteoreettiset muutokset ovat vastauksia yhtäältä teorian sisäisiin pulmiin, toisaalta tutkijoiden käytännöissä havaitsemiin vaikeuksiin ja kolmanneksi niihin vaatimuksiin, joita tutkijat ja tutkimuslaitokset kohtaavat tiedeyhteisön ulkopuolisten yleisöjen ja rahoittajien suunnasta.

Mutta hallinnan teoriaa ja käytäntöä voi perustellusti pitää myös toisistaan erillisinä ilmiökenttinä. Näin on siksikin, että teorioilla ja käsitteillä on erilainen merkitys akateemisissa konteksteissa kuin hallinnan ja politiikan käytännöissä. Akateemisissa ympäristöissä käsitteellisteoreettisen aineksen kehittäminen, kritiikki ja sisäisten suhteiden hahmottaminen on toiminnan keskipisteessä, mutta poliittis-hallinnollisessa käytännössä käsitteet, opit ja teoriat ovat kulloinkin tarjolla olevia välineitä käytännöistä nousevien monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen. 'Teorian' ja 'käytännön' kentillä on myös autonomiaa toisistaan: käytännön toimijat voivat jättää täysin huomiotta sellaisen teorian tai tieteenalan, jonka he eivät koe edistävän omia pyrkimyksiään⁸. Vastaavasti teoreetikko-tutkijat voivat ainakin tiettyyn rajaan asti keskittyä esimerkiksi oppialansa perinteisiin kysymyksenasetteluihin ja auktoriteetteihin, vaikka näiden yhteys käytäntöihin olisi jo heikentynyt siinä määrin, että käytännön toimijat eivät enää lainkaan tunnista teoreetikoiden käytämiä käsitteitä.

Olisi kuitenkin liioiteltua väittää teorian ja käytännön yhteismitattomuutta nykyisen hallinnan vallitsevaksi piirteeksi. Pikemminkin näyttää siltä, että teorian ja käytännön välillä vallitsee varsin vankka diskursiivinen yhteys, jos tutkimme käsitteitä 'tehokkuus', 'tuottavuus', 'verkosto', 'kumppanuus', 'laatu', 'strateginen johtaminen' tai 'sosiaalinen pääoma'. Hallinnan kohteet ja joskus organisaatioiden johtokien kohtaavat ne usein irrallisina käsitteinä tai muoteina, "tämän vuoden juttuina", jotka ajetaan organisaation läpi yleensä rahaan perustuvien kannusteiden voimalla. Kuitenkin niiden taustalla on sisäisesti suhteellisen johdonmukaisia oppijärjestelmiä ja tieteenaloja, joiden sisältämät oletukset pystyvät ainakin jossain määrin ennustamaan muutoksen suuntaa. Tässä merkityksessä esimerkiksi 1990-luvun taitteessa kirjoitettuja NPM:n perusesityksiä⁹ voi nykyään lukea eräänlaisina enna-

koivina kuvauksina sille hallinnan muutokselle, mikä Suomessa tai Euroopan unionissa on tapahtunut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana.

Hallinnan muutoksen kattava kuvaus edellyttäisi sen opillisen taustan tarkastelun lisäksi näkökulmien avaamista myös käytäntöjen muutokseen. Paljon on puhuttu siitä, miten politiikassa ja hallintokäytännössä siirrytään perinteisestä 'hallitsemisesta' (*government*) kohti uudenlaista 'hallintaa' (*governance*). Missä määrin tämä siirtyminen on todellisuutta, ja keitä kaikkia se koskee? Onko se vain kapeasti ymmärretyn 'hallinnon' eli erilaisten byrokrattisten menettelyjen kehittämiseen ja tehostamiseen pyrkivää muutosta – kuten käytännön reformit usein perustellaan – vai ulottuvatko vaikutukset koko yhteiskuntaan?¹⁰ Esimerkiksi Suomessa viime vuosina toteutettuihin julkisen hallinnon reformeihin kirjoituksillaan vaikuttaneet Hämäläinen, Kosonen ja Doz haluavat määritellä strategisesta herkkyydestä, ylimmän johdon tavoitteiden yhtenäisyydestä ja resurssien siirrettävyydestä koostuvan 'strategisen ketteryyden' (*strategic agility*) ominaisuudeksi, joka julkisen sektorin lisäksi määrittelee yksityistä ja kolmatta sektoria sekä lopulta koko yhteiskuntaa.¹¹

Lisäksi muutosta voitaisiin tarkastella Machiavellin, Weberin tai Arendtin hengessä sellaisena poliittisen toiminnan tai politikoinnin edellytysten osittain ennustamattomana muutoksena, joka ei määriy vain taustalla olevista oppijärjestelmistä. Millaisia uusia ongelmia ja mahdollisuuksia tilanne synnyttää? Millaisia tavoitteita, taktiikoita ja poliittikotyyppisiä uudet tendenssit suosivat? Millaista turhautumista tai vieraantumista hallinta synnyttää siihen tyytymättömissä kohteissaan? Nämä kysymykset ovat liian laajoja tullaakseen käsitellyksi kunnon yhdessä artikkelissa. Tarkastelen sen sijaan managerialistista hallinnan muutosta keskittymällä käsitteiden ja asiantuntijadiskurssien muutokseen.¹²

Perinteisten politiikkatieteiden etäisyys politiikasta

Poliittisen filosofian ja historian, valtio-opin ja julkis-oikeuden kaltaisilla oppiaineilla on pitkään ollut vahva yhteys poliittiseen käytäntöön. Sosiologian, sosiaalipoliitiikan ja kansantaloustieteen kaltaisilla oppiaineilla se vahvistui erityisesti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Diskursiiviset kytkennät ovat ilmenneet esimerkiksi siten, että 1800-luvun loppupuolelta lähtien liberalististen ja sosialististen poliittisten joukkoliikkeiden ideologinen sanasto oli pitkälti samaa kuin liberalismiin ja sosialismiin tunnetuilla teoreetikoilla, tai että toisen maailmansodan jälkeisten sosiaalipoliittisten reformien kieli ja perustelut olivat pitkälti yhteneväisiä sosiologia- ja sosiaalipoliitika-oppiaineiden kanssa.¹³ Perinteisten käsitysten mukaan näitä tieteenaloja sisältävät oppiaineyhdistelmät olivat myös parasta valmennusta politiikkaan tai julkiseen virkaan tähtääville nuorille miehille.¹⁴

Eräs keskeinen managerialismin mukanaan tuoma muutos näyttäisi olevan se, että poliittis-hallinnollisen elämän yhteydet mainittuihin tieteenaloihin ovat heikentyneet mutta toisaalta ainakin osin korvautuneet vahvistuvilla yhteyksillä ensisijaisesti liiketaloustieteisiin, hallintotieteeseen ja organisaatiososiologiaan. Tämä selittää jossain määrin sitä neuvottomuutta, jota monet perinteisillä käsitteistöillä operoivat politiikantutkijat, yhteiskunta- ja oikeustieteilijät tai filosofit kohtaavat yrittäessään ymmärtää politiikan muutosta, samoin kuin heidän oppiaineidensa aseman suhteellista heikkenemistä sekä viimeaikaisessa tiedepoliitikassa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Diskursiivisen yhteensopimattomuuden erittely antaa kuitenkin hyvän lähtökohdan tarkastella managerialismin mukanaan tuomaa ideologista muutosta.

Seuraava taulukko on tarkoitettu luettavaksi sarakkeittain eli ylhäältä alas:

Valtio	Luottamus	Verkosto
Kansalaisuus	Vastuunalaisuus/tilivelvollisuus	Sosiaalinen pääoma
Perustuslaki	Autonomia	Missio, visio, strategia
Suvereniteetti	Sopimus	Kumppanuus
Monarkia, aristokratia, demokratia	Kansalaisyhteiskunta	Tuloksellisuus, tehokkuus, taloudellisuus

”Millaisia ongelmia teorioiden esitetään ratkaisevan? Millaisiksi yhteisöt ja yksilöt mielletään?”

Viereisen sivun taulukon vasen sarake edustaa käsitteitä, joiden avulla valtio-opin, poliittisen filosofian ja valtiösääntöoikeuden kaltaiset perinteiset ’politiikkatiheet’ ovat rakentaneet oppijärjestelmiään. Viimeisten parin sadan vuoden ajan monet näistä käsitteistä ovat olleet myös käytännön politiikan avainsanastoa, poliittisten ohjelmien tavoitteita ja erilaisten määrittelykamppailujen kohteita. Oikea sarake edustaa uutta hallintasanastoa, jossa verkoston, sosiaalisen pääoman tai kumppanuuden käsitteet ovat peräisin organisaatiososiologiasta ja uusinstitutionalistisesta hallinnontutkimuksesta, kun taas missio, visio ja strategia ja alimmat kolme t-kirjaimella alkavaa sanaa (vrt. kolme e:tä: *effectiveness, efficiency, economy*) ovat liiketaloustieteellisten johtamis- ja suunnitteludoktriinien verrattain suoria sovelluksia poliittiseen johtamiseen ja hallinnon kehittämiseen.

Keskisarake on tavallaan mielenkiintoisin, koska se sisältää käsitteitä, joilla on vakiintuneita käyttötapoja politiikassa ja politiikkatieteissä, mutta joiden saamat merkitykset vaihtelevat kontekstista ja teoriataustasta riippuen. Esimerkiksi luottamuksella on politiikan kielessä erityismerkitys parlamentaarisen luottamuksena, jonka vallitessa hallitus on legitiimi poliittisen toimeenpanovallan käyttäjä. Liiketaloustieteessä ja organisaatiososiologiassa luottamus tarkoittaa yleensä joko markkinatransaktioissa vaadittavaa ostajan ja myyjän välistä luottamusta tai pitkäkestoisempien verkostojen syntyyn vaadittavaa luottamusta, mutta siitä puuttuu poliittisille käytöille ominainen alhaalta-ylös auktorisoiva vaikutus. Samankaltaisen merkityseron tapaa sopimuksen käsitteestä, joka yhteiskuntasopimusteorioissa voi tarkoittaa poliittisen yhteisön perustaa muodostavaa uutta luovaa tekoa, mutta joka managerialistisissa teorioissa viittaa olemassa olevien normistojen säatelemiin aiesopimuksiin ja toteutuneisiin transaktioihin (esimerkiksi tulosopimus tai ulkoistaminen, *contracting out*).

Vastuunalaisuus/tilivelvollisuus (*accountability*) tarkoittaa edustuksellisen demokratian teoriassa johtajien tilivelvollisuutta valitsijoilleen, mutta liiketalouden opeissa raportointivelvollisen keskitason johtajan vastuuta yrityksen tavoitteiden saavuttamisesta ja budjetissa pysymisestä. Autonomia määrittynyt perinteisessä poliittisfilosofisena sanastossa itsehallintona tai omalakisuuksena;

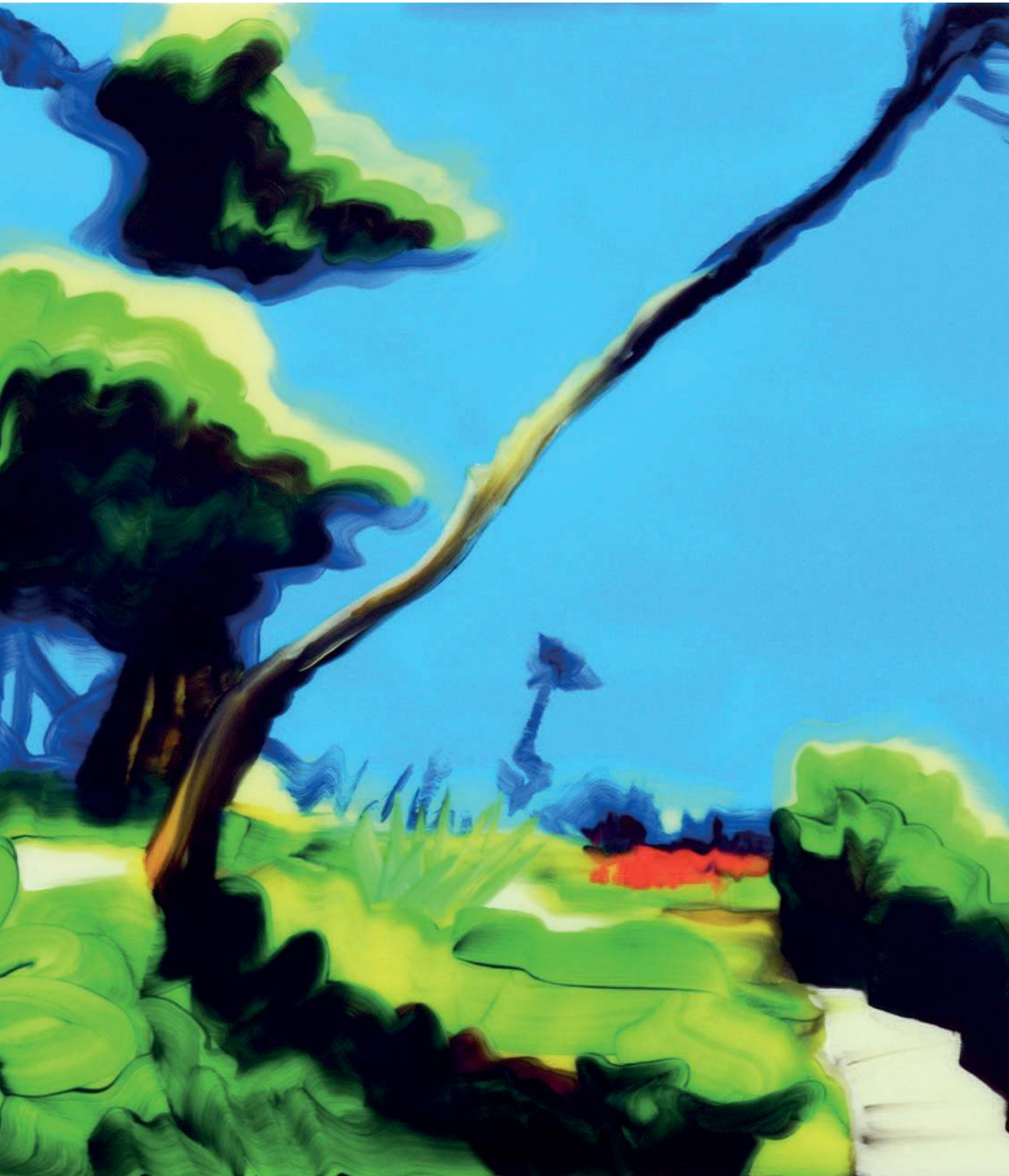
Kantin tunnetun määritelmän mukaan vain sellaiset valtiot ja yksilöt, jotka ovat vain oman tahtonsa sitomia toimivat autonomisesti (säättävät itse itselleen omat lakinsa) eli ovat vapaita. Liiketaloustieteessä autonomia sen sijaan tarkoittaa toimihenkilön tai johtajan toimintavapautta ja liikkumavaraa yrityksen ylimmän johdon määrittelemän strategian puitteissa. Kansalaisyhteiskunta sopii listaan ehkä ensi näkemältä heikoimmin, mutta sen olemuksesta käytävä keskustelu kuvaa juuri niitä jännitteitä, joita elämä poliittisten ja managerialististen oppien välissä tuottaa: onko ’elävä kansalaisyhteiskunta’ se kriittinen vastapaino, joka muun aktiivisuutensa ohella toimii pakkovaltaa käyttävän valtion vallan rajaajana, vai ’kumppanuuksien’ ja ’kolmannen sektorin’ kaltaisilla käsitteillä valtioon tehokkaasti linkittynyt yhteistyökumppani sen poliittisten ohjelmien toteuttamisessa?

Poliittiset ja manageriaaliset ongelmanmäärittelyt

Yksittäisten käsitteiden analyysit auttavat luultavasti jossain määrin ymmärtämään managerialismin aikaansaamia muutoksia. Hallinnan käytäntöjen muuttuminen ei kuitenkaan – paitsi kenties poikkeustapauksissa – jäsennyy vain yksittäisin käsittein.¹⁵ Siinä vaihtuvat laajemmin normit, tavat, odotukset, uskomukset ja arvotukset. Teen seuraavassa eroa ’poliittisen’ ja ’hallinnollismanageriaalisin’ kielenkäytön tyyppillisten versioiden välillä. Kysymys voitaisiin asettaa toisinkin: Millaisia ongelmia teorioiden esitetään ratkaisevan? Millaisiksi mielletään yhteisöt ja yksilöt, jotka ovat niiden pääasiallisina kohteina?

Aloittaaksemme kaikkein ilmeisimmästä: perinteisiin poliittisiin käsitteisiin sisältyy vaihtoehtoja tai valintoja, jotka liittyvät perustavalla tavalla ’arvoihin’ tai ’maailmankatsomuksiin’. Antiikin *polis* oli sekä käytäntönä että teoreettisilta kuvauksiltaan erilainen yhteisö kuin 1600-luvun eurooppalainen absoluuttinen valtio tai 1900-lukulainen liberaalidemokratia. ’Ideologian’ käsitteen 1800-luvun puolivälistä alkaen vakiintuneiden käyttötapojen tehtävänä oli tuoda julki juuri niitä maailmankatsomuksellisia eroja, joita vallitsi esimerkiksi liberalistien, sosialistien, anarkistien ja fasistien välillä¹⁶. Manageriaalis-hallinnolliset teoriat sen sijaan keskittyvät tehokkuuden, tuloksellisuuden ja hyvän hallinnon kaltaisiin päämääriin viitekehityksessä, jossa politiikan institutionaaliset puitteet ja perustavat arvovalinnat otetaan pääasiassa annettuina. Strategiseen johtamiseen sisältyvä oppi (poliittisia) prioriteetteja määrittelevän vallan tehokkaasta keskittämisestä ei sopisi anarkistista ideologiaa seuraavaan yhteiskuntaan tai yhteisöön.

Monille poliittisille käsitteille – ’suvereniteetin’, ’perustuslain’, ’kansalaisuuden’ ja ’parlamentin’ tapaan – on niiden yleisestä luonteesta huolimatta tyyppillistä vahva sitoutuminen erityisiin historiallisiin muodostumiin. Ne suhteutetaan yleensä tiettyihin poliittisiin yhteisöihin, jolloin esimerkiksi suvereniteetin käsite liittyy valtioon ja sen tunnettuihin instituutioihin, normeihin



ja symboleihin. Markkina- tai verkostometaforiin sitoutuvat teoriat sen sijaan vaikuttavat vähemmän kiinnityneiltä konkreettisiin historiallisiin yhteisöihin, kuten valtioihin, ja myös niiden soveltamisala on epäselvempi. Kun kansalaisuudesta on yleensä mielekästä puhua oikeudellisena statuksena, joka tarkoittaa jonkin tunnetun poliittisen yhteisön jäsenyyttä tai sen puuttumista, ovat sopimukset, verkostot ja kumppanuudet tulkinnanvaraisempia sekä laajuudeltaan (ketkä lasketaan jäseniksi) että sisällöltään (mitä jäsenyydestä tarkkaan ottaen seuraa). Usein on myös epäselvää, onko uusien hallintaoppien sovelluskohteeksi tarkoitettu vain julkinen hallinto, julkinen hallinto sekä sen yhteistyökumppanit markkinoilla ja 'kolmannella sektorilla', vai kenties kokonaiset yhteiskunnat kaikkine yksilöineen.

Jos poliittiset käsitteet ovat yleensä avaria tapoja jäsentää kansallisvaltioiden kaltaisia historiallisia muodostumia, niin markkina- ja verkostometaforiin käsitteistö on *valikoivaa* ja vailla yhtä kiinteää suhdetta määrättyihin yhteisöihin. Siinä missä suvereniteetti, kansalaisuus ja perustuslaki viittaavat kattavasti yhteisöön ja sen jäseniin, sopimus, verkosto tai kumppanuus viittaavat vain sellaisiin yksilöihin ja ryhmiin, jotka ovat keskenään jossain erityisessä toiminnallisessa suhteessa. Poliittiset käsitteet eivät ole yleensä tässä suhteessa *arvottavia*, mitä manageriaalis-hallinnolliset käsitteet ovat useinkin: kumppanuudet ja jäsenyydet verkostoissa, puhumattakaan erityisestä tuloksellisuudesta ja 'huippuudesta', ovat jo sinänsä arvokkaita ja usein erityisen tuen ansaitsevia asioita. Valikoivuudessaan ja arvottavuudessaan managerialistisella hallinnalla voi olla tendenssi muodostua vallankäytöksi, joka suosii jo valmiiksi verkostoituneita ja asemansa saavuttaneita. Toisaalta poliittinen käsitteistö voi olla tarkemmin rajattua ja seurauksiltaan kauaskantoisempaa. Kuvaava tapaus on kansalaisuuden käsite: tietyn valtion kansalaisen statuksesta joko nautitaan siihen kuuluvine etuineen tai ollaan niiden ulkopuolella, mutta sopimukset, verkostot ja kumppanuudet ylittävät myös valtioiden ja muiden yhteisöjen rajoja.¹⁷

Teoriat suhtautuvat eri tavoin myös valtaan ja auktoriteettiin. Poliittis-oikeudelliset teoriat ovat yhtäältä konstruoineet valtion ja suvereniteetin kaltaiset valtaa jopa äärimmäisellä tavalla keskittävät opit ja instituutiot, mutta toisaalta niille on olennaista selittää, mistä hallitus, lainsäätäjät tai virkamiehet saavat toimivaltuutensa ei vain yksittäisissä päätöksentekotilanteissa vaan yleisesti ja periaatteessa. Ehkä vielä tärkeämpää on, että niissä keskitetyn tai jopa 'suverenin' poliittisen vallan olemassaolo edellyttää – absolutistiset teoriat pois lukien – vallan jakamista tai tasapainottamista eri instituutioiden kesken tai vallankäytön kohteiden verrattain laajoja muodollisiakin oikeuksia kyseenalaistaa heihin kohdistuvat päätökset tai vallankäyttäjät.

Hallinnollis-manageriaaliset teoriat taipuvat oletamaan, että vallankäytön demokraattisuuteen tai edustuksellisuuteen liittyvät kysymykset on jo selvitetty ennalta olemassa olevassa poliittisessa viitekehityksessä.

”Managerialistiset opit eivät yleensä tunnusta monien erilaisten 'intressien', 'luokkien', 'kulttuurien' tai 'jakolinjojen' yhtäaikaista olemassaoloa, mutta poliittisille kirjoittajille tämä on ollut luovuttamaton lähtökohta.”

Tyypillisesti niiden taustalla on oletus siitä, että yhteisön toimintalinjaukset määrittelee toimiva johto (usein hallitus), joka tulkitsee ”omistajien” (esimerkiksi kansalaisten tai osakkeenomistajien) esimerkiksi vaaleissa ilmaisemaa tahtoa. Manageriaalisesta näkökulmasta pelkkä vaalien, parlamentin, hallituksen ja muiden edustuksellisen demokratian tunnusmerkkien olemassaolo riittää sulkeistamaan kysymykset vallankäytön demokraattisuudesta tai sen legitimitetistä. Jos linjaus tulee esimerkiksi pääministeriltä, se perustuu määritelmällisesti demokraattiseen mandaattiin, ja jäljelle jää kysymys siitä, kuinka politiikkalinjaus toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla. Kuten hallinnon tutkija Mark Consideine on todennut, ”organisaatioteoriassa tutkimuskysymykset asetetaan suurelta osin hallinnoijien [*administrators*] ja erityisesti heistä korkea-arvoisimpien näkökulmasta”, jolloin myös hallinnon vastuunalaisuus tulee määritellyksi ylhäältä–alas: ”toimielimet tottelevat niitä, jotka ovat auktoriteettiaseman mukaisessa järjestyksessä heitä ylempänä”¹⁸. Verkostoteoriat korostavat linjaorganisaatioon perustuvan hierarkian sijasta samanveroisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta, mutta tarkastelutapa sivuuttaa yleensä kokonaan kysymykset hallinnan legitimitetistä tai poliittisesta auktoriteetista.

Suhtautumisessa mielipiteiden erilaisuuteen ja konflikteihin poliittiset ja managerialistiset teoriat eroavat toisistaan räikeästi. Managerialistiset opit eivät yleensä tunnusta monien erilaisten 'intressien', 'luokkien', 'kulttuurien' tai 'jakolinjojen' yhtäaikaista olemassaoloa, mutta poliittisille kirjoittajille Aristoteleesta Marxiin, Arendtista ja Dahrendorfista Rawlsiin ja Mouffeen tämä on ollut luovuttamaton lähtökohta. Managerialistisissa teorioissa tai käytännöissä ei liioin tunnusteta oikeutetun, järjestäytyneen opposition mahdollisuutta. Tämä johtunee ainakin osin siitä, että managerialististen teorioiden kaikkein ilmeisimmässä sovelluskohteissa (julkinen hallinto tai suuryritys) ihmisten välisiä suhteita, heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan, ei säätele kansalaisuus vaan työsuhde. Toisinajatteleva ammattilainen voi jättää työpaikkansa ja hakea töitä muualta, mutta hänen ei yleensä sallita julkisesti toimivan työpaikkansa johtoa vastaan tai järjestävän sen vaihtamista vaativaa oppositiota. Kansalaisella ei maastamuuttoa kenties lukuun

ottamatta ole vastaavaa vapautta 'kilpailuttaa' valtioita, mutta hänellä voi silti olla perusteltuja syitä tyytymättömyyteen omassa valtiossaan harjoitettua politiikkaa kohtaan.

Intressien moninaisuuden ja konfliktien mahdollisuuden huomioiminen selittää myös sen, miksi monet poliittisten oppien pohjalta kehitetyt institutionaaliset uudistukset – kuten konstitutionalismi, vallanjako-oppi, tuomioistuinten riippumattomuus, säännöllisesti toistuvat vaalit ja johtajien toimikausien rajoittaminen – on tarkoitettu *vähentämään tai rajaamaan* yksilöiden tai instituutioiden valtaa ja erityisesti estämään yksittäisten henkilöiden kontrolloimattomien valta-asemien syntyminen. Hallinnollis-managerialistisille opeille on sen sijaan tyyppisempää pyrkiä *vahvistamaan* organisaation kykyä asettaa itselleen sitovia strategioita ja prioriteetteja ja varmistaa niiden toteuttaminen. Tämä on johtanut muuan muassa siihen paradoksaaliseen tilanteeseen, että paljon puhuttu parlamentarisoituminen ei ainakaan Euroopassa ole merkinnyt niinkään parlamenttien kuin poliittisten yksilöjohtajien (esimerkiksi pääministerien ja valtiovarainministerien) ja heidän kabinettiensa ympärille keskittyneen ”valtion kovan ytimen” vallan suhteellista lisääntymistä. Viimeaikaisten tutkimustulosten valossa tämä koskee sekä politiikan sisältöä että lainsäädännön ja muiden poliittisten prosessien kontrollia.¹⁹

Onko kaikkien ryhdyttävä managerialisteiksi?

Uuden julkisjohtamisen ja verkostoteoreetikoiden kirjoitukset ovat vaikuttaneet merkittävästi poliittis-hallinnollisiin muutoksiin vähintään viimeisten kahdenkymmenen vuoden ajan. Ainakin niiden käytännöllinen vaikutus näyttää olleen huomattavasti suurempi kuin politiikkatieteiden monilla samanaikaisilla muotiopeilla kuten republikanismilla, kommunitarismilla tai deliberaatiivisella tai agonistisella demokratioteorialla.²⁰ Tämä herättää kysymyksen siitä, tulisiko kaikkien politiikan tutkijoiden siirtyä lähemmäs tässä managerialistiseksi kutsuttua näkökulmaa ja valita aiheensa ja tutkimuskysymyksensä niin, että niiden käytännöllinen relevanssi olisi mahdollisimman suuri ja diskursiivinen katkos hallinnan käytäntöjen ja tieteen kielen välillä mahdollisimman pieni.

Vastausyritystä on hyvä pohjustaa tarkastelemalla, mitä yhtäältä managerialistiset ja toisaalta poliittiset teoriat määrittelevät ongelmiksi. Yrityshallinnon tai julkisen hallinnon näkökulmasta kiireellisiä ongelmia ovat oikeiden tavoitteiden määrittäminen koko organisaatiolle sekä organisaation toimivuus niiden saavuttamisessa. Päämäärien yhtenäisyyttä havitellaan vision, mission ja strategian käsitteillä, jotka ovat levinneet yrityshallinnosta lähes kaikkien organisaatioiden johtamiseen, samoin kuin liiketaloustieteelliset tehokkuuden ja tuloksellisuuden käsitteet. Verkostoteoriat pyrkivät eroon hierarkkisista johtamismalleista, mutta ne ottavat politiikan yleiset päämäärät suunnilleen samassa määrin

annettuina kuin selvemmin markkinalähtöiset mallit. Tony Blairin aikana Isossa-Britanniassa käyttöön otettu *joined-up government*,²¹ joka on ollut esikuvana monille poikkihallinnollisille ja kumppanuusverkostoihin nojaaville uudistuksille, vastasi neljään perusongelmaan: hallinnonalojen välisestä puutteellisesta koordinaatiosta aiheutuvat ristiriitaiset politiikkavaikutukset, niukkojen resurssien tehokkaampi käyttö, synergian luominen ottamalla *stakeholderit* eli sidosryhmät ja -henkilöt mukaan politiikkaverkostoihin sekä palvelujen tarjoaminen kansalaisille yhtenäisellä eikä sirpaleisella tavalla.²² Hallinnonalat ylittävää koordinaatiota ja verkostoitumista painottaneiden toimenpiteiden yleisenä tavoitteena oli tehostaa hallituksen poliittista toiminta- ja uudistuskykyä, suomalaisittain ilmaistuna ”hallitusohjelman toteuttamista”.

Taloudellishallinnollisten diskurssien taipumus keskittyä toimeenpanoon ja tehokkuuteen merkitsee yleisemminkin sitä, että ne ottavat hallinnan legitimitetin ja demokraattisuuden annettuina. Samalla ne sulkeistavat tarkastelustaan suuren määrän eriarvoisuuden, korruption, sisällissodan uhan tai yksinvaltaisen johtajuuden tapaisia ongelmia, jotka ovat olleet monien poliittisten teorioiden synnyn taustalla. Vähemmän dramaattisia esimerkkejä voivat olla poliittinen apatia tai vieraantuminen, virkamiesvallan kasvu tai uudenlaisten intressiristiriitojen synty. Suuryrityksissä tai julkishallinnossa vastaavan tyyppisiä ongelmia voidaan hallita henkilöstöpoliittisin toimenpitein – ylennyksin, palkankorotuksin, tehtävien uudelleen määrittelyllä tai erottamisen uhalla – mutta poliittisilla yhteisöllä ei ole vastaavia keinoja käytettävissään. Managerialistiset teoriat ottavat pääasialliseksi esikuvakseen tehokkaasti johdetun suuryrityksen. Siinä johtamisen ja osallisuuden määritelmät eroavat merkittävästi edustuksellisesta demokratiasta, joka nojaa työsuhteen sijasta kansalaisuuteen, vallan keskittämisen sijasta sen jakamiseen tai hajauttamiseen tai tilivelvollisuuteen, joka merkitsee ensi sijassa johtajien vastuunalaisuutta kansalaisille eikä toimihenkilön vastuuta ylemmälle johtajalle.

Kuten kulunut sanonta kuuluu, politiikasta ei voi poistaa ristiriitoja, vaan niiden kanssa on pystyttävä elämään. Siksi kysymys managerialististen ja poliittisten doktriinien paremmuudesta palautuu lopulta kysymykseen siitä, millaisena näemme yhteisömme ja niissä vallitsevat ongelmat. Poliittisia ongelmia on pystytty usein ratkomaan jakamalla, hajauttamalla tai rajoittamalla valtaa tai päästämällä valtaa vailla olevia vallan piiriin. Taloudellista tai hallinnollista rationaalisuutta edustavat teoriat vastaavat toisella tavalla asetettuihin ongelmiin, ja niillä on taipumus vahvistaa olemassa olevaa valtaa ja sen toimintaedellytyksiä. Mikään ei viittaa siihen, että poliittiset ongelmat olisivat katoamassa maailmasta, eikä myöskään siihen, että yritykset ratkaista poliittisia ongelmia ei-poliittisin keinoin olisivat varma keino päästä niistä eroon tyydyttävällä tavalla.

Viitteet

- 1 Miksi artikkelin pääkäsitteeksi on valittu managerialismi eikä hallinta? *Governance*-keskustelu korostaa institutionaalista näkökulmaa, mutta tässä puhutaan enemmän tavoitellun muutoksen suunnasta ja sen teoreettisista perusteluista, ajattelutavasta. Jos esimerkiksi liberalismi ja sosiaalidemokratia ovat olleet 1900-luvun edustuksellisille demokratioille tyypillisiä ideologioita, niin tässä hahmoteltava 'managerialismi' on samassa merkityksessä nykyistä *governancea* luonnehtiva oppi.
- 2 Esim. Dunleavy & Hood 1994.
- 3 Esim. Powell 1990; Bevir 2010, 45–51.
- 4 Esim. Pettit 1997; Skinner 1998.
- 5 Fukuyama 1992.
- 6 Korvela (2012) tekee hyödyllisen katsauksen teemaa käsittelevään kirjallisuuteen mutta käyttää kattokäsitteenään managerialismin sijasta 'postdemokratiaa'.
- 7 Winch 1958, 123: "kieleemme ja sosiaaliset suhteemme ovat yhden ja saman kolikon kaksi puolta".
- 8 Esimerkiksi soveltuu politiikan teoriassa viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana suosituksi tullut republikanistinen eli tasavaltalainen teoria, jonka välittymisestä käytännön politiikkaan ei näy juuri minkäänlaisia merkkejä.
- 9 Esim. New Zealand Treasury 1987; Dunleavy & Hood 1994.
- 10 Aihetta on Suomessa lähestytty viestinnän, politiikantutkimuksen, sosiologian ja hallintotieteen näkökulmista esimerkiksi teoksissa Kantola 2002, *Uusi jako 2006* ja *Julkinen hallinto* 2011.
- 11 Hämäläinen, Kosonen ja Doz 2012, 32. Mikko Kosonen on Sitran yliasiamies ja Timo Hämäläinen Sitran tutkija, Yves Doz ranskalaisen INSEAD-kauppakorkeakoulun professori. Myös OECD:n viime vuosina tekemissä esim. Suomea koskeissa maa-arvioissa on sovellettu samaa strategisen ketteryyden käsitettä.
- 12 Kirjoitus perustuu valmisteilla olevaan laajempaan käsikirjoitukseen, jossa käsitelen myös muita mainittuja näkökulmia.
- 13 Suomesta ks. erit. Kuusi 1961; Allardt 1964; vrt. Koikkalainen 2004.
- 14 Strauss 1967; Collini 2001; tähän ajatteluun nojaavia kuuluisia koulutusohjelmia ovat olleet esim. Cambridgen *History Tripos* ja Oxfordin *Philosophy, Politics and Economics* (PPE).
- 15 Tällaisesta poikkeuksesta voitaisiin puhua ehkä silloin, kun koko yhteisö tai organisaatio pyritään joksikin aikaa sitouttamaan mm. 'tuloksellisuuden', 'laadun' tai 'kainsainvälisyyden' toteuttamiseen.
- 16 'Maailmankatsomus', *Weltanschauung, worldview*. Tämän vielä 1950-luvulla

- keskeisen filosofisen käsitteen myöhempi harvinaistuminen voi kertoa epäsuorasti myös "ideologisen" politiikkakonseption heikkenemisestä.
- 17 Tätä erottelua ovat alkaneet hämärtää *Citizenship-by-Investment*-ohjelmat, joilla esim. St. Kitts & Nevis -saarten kansalaisuuden voi saada 400 000 USD:n sijoituksella (ks. www.ciu.gov.kn); EU-maista edelläkävijänä on Itävalta, jonka kansalaisuuden ja passin (ja samalla EU-kansalaisuuden) eräät välitystoimistot ilmoittavat pystyvänsä järjestämään 2–3 miljoonan euron sijoitusta vastaan 9–18 kuukaudessa (esim. www.global-citizen.ru/en/ur/Austria; www.austria-citizenship.com).
 - 18 Considine 2002, 21, käänös PK.
 - 19 Eurooppalaisista valtioista ks. Goetz 2009; Papadopoulos 2010; erit. Suomesta ks. Paloheimo 2002; Pekonen 2011.
 - 20 Esim. Pettit 1997; Etzioni 1996; Dryzek 2000; Mouffe 2005.
 - 21 Malli pyrki sekä politiikan tehokkaampaan koordinaatioon hallinnonalojen välillä että *stakeholderien* (kolmannen sektorin ja markkinatoimijoiden) parempaan sitouttamiseen suhteessa hallituksen politiikkaan.
 - 22 Pollitt 2003, 35.

Kirjallisuus

- Allardt, Erik, *Yhteiskunnan rakenne ja sosiaalisen paine*. WSOY, Helsinki 1964.
- Bevir, Mark, *Democratic Governance*. Princeton University Press, Princeton 2010.
- Collini, Stefan, *Postscript – Disciplines, Canons, and Publics. The History of "the History of Political Thought" in Comparative Perspective*. Teoksessa *The History of Political Thought in National Context*. Toim. Dario Castiglione & Iain Hampsher-Monk. Cambridge University Press, Cambridge 2001, 280–302.
- Considine, Mark, *The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services*. *Governance*. Vol. 15, No. 1, 2002, 21–40.
- Dryzek, John, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press, Oxford 2000.
- Dunleavy, Patrick & Hood, Christopher, *From Old Public Administration to New Public Management*. *Public Money & Management*. Vol. 13, No. 3, 1994, 9–16.
- Etzioni, Amitai, *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. Basic Books, New York 1996.
- Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York 1992.
- Goetz, Klaus H., *Governance as a Path to Government*. Teoksessa *European Politics. Pasts, Presents, Futures*. Toim. Klaus

- H Goetz, Peter Mair & Gordon Smith. Routledge, London 2009, 258–279.
- Hämäläinen, Timo & Mikko Kosonen, Yves Doz, *Strategic Agility in Public Management. New Perspectives from INSEAD–Sitra Cooperation*. *INSEAD Faculty & Research Working Paper*. 2012/30/ST, 2012.
- Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Toim. Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinama. Acta Wasaensia No 238. Vaasan yliopisto, Vaasa 2011.
- Kantola, Anu, *Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Loki, Helsinki 2002.
- Koikkalainen, Petri, *Poliittisesta alueutkimuksesta konfliktinsäätelyteoriaan. Radikalismi suomalaisen valtio-opin tutkimuskohteena 1950-luvulta 1970-luvulle*. *Politiikka* 2/04, 103–120.
- Korvela, Paul-Erik, *Postdemokratia*. *Politiikka* 2/12, 148–157.
- Kuusi, Pekka, *60-luvun sosiaalipolitiikka*. WSOY, Helsinki 1961.
- Mouffe, Chantal, *On the Political (Thinking in Action)*. Routledge, London 2005.
- New Zealand Treasury, *Government Management. Brief to the Incoming Government 1987*. The Treasury, Wellington 1987.
- Paloheimo, Heikki, *Pääministerin vallan kasvu Suomessa*. *Politiikka* 3/02, 219–243.
- Papadopoulos, Yannis, *Accountability and Multi-level Governance. More Accountability, Less Democracy? West European Politics*. Vol. 35, No. 3, 2010, 1030–1049.
- Pekonen, Kyösti, *Puhe eduskunnassa*. Vastapaino, Tampere 2011.
- Pettit, Philip, *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press, Oxford 1997.
- Pollitt, Christopher, *Joined-up Government. A Survey*. *Political Studies Review*. Vol. 1, No. 1, 2003, 34–49.
- Powell, Walter W., *Neither Market Nor Hierarchy. Network Forms of Organization. Research in Organizational Behavior*. Vol. 12, 1990, 295–336.
- Skinner, Quentin, *Liberty Before Liberalism*. Cambridge University Press, Cambridge 1998.
- Strauss, Leo, *Liberal Education and Mass Democracy*. Teoksessa *Higher Education and Modern Democracy. The Crisis of the Few and Many*. Toim. Robert A. Goldwin. Rand McNally, Chicago 1967, 73–96.
- Uusi jako. Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta?* Toim. Risto Heiskala & Eeva Luhtakallio. Gaudeamus, Helsinki 2006.
- Winch, Peter, *The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy*. Routledge & Kegan, London 1958.