

JULKISEN HALLINNON SIETÄMÄTÖN KEVEYS

Leena Oulasvirta (toim.), *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*. Helsinki, Valtionhallinnon kehittämiskeskus 1993.

Kirjanen *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä* on tarkoitettu herättämään keskustelua julkisen hallinnon ja viranhaltijoiden toiminnan moraalikysymyksistä. Kirjoittajat tarkastelevat virkamiehen arvoympäristöä muuttuvassa yhteiskunnassa. Tällä pohdiskelella on oma merkityksensä taloudellisessa tilanteessa, jossa tehokkuusajattelu, markkinaohjaus yms. näkemykset ovat saaneet yhä hallitsevamman aseman.

Kirjanen etenee väljästi virkamiesetiikan käsitteestä konkreettisempiin virkamiesmoraalin ja hyvän hallinnon käsitteisiin ja edelleen taloudelliseen vastuuseen, asiakasvastuuseen ja ympäristökysymyksiin. Sen aloittaa Klaus af Ursinin tiivis virkamiesetiikan ja -hyveiden määrittely. Tämän jälkeen Antti Kivivuori pohdiskelee virkamiesmoraalia väljästi ja hyvin henkilökohtaisella tasolla. Teemaa jatkaa Aimo Rynänen, joka tarkastelee oikeudellisen sääntelyn ja hyvän hallinnon periaatteiden ongelmaa eettiseltä kannalta. Seuraavassa artikkelissa Juhani Kivelä erittelee esimiehen vastuun ulottuvuuksia. Tämän jälkeen tullaan yhteen koko kirjasan mielenkiintoisimmista artikkeleista, Hilikka Summan julkista toimintaa ja taloudellista vastuuta koskevaan kirjoitukseen. Siitä siirrytään Katri Hellstenin asiakasvastuun ongelmaan hyvinvointivaltion muutoksessa. Lopuksi pääjohtaja Kaj Bärlund käsittelee julkisen hallinnon vastuuta ympäristöstä.

Teoksessa on sen epätasaisesta yleisilmeestä huolimatta joka tapauksessa muutamia mielenkiintoisia artikkeleita. Lukijan kannalta mielekkään kokonaisuuden muodostavat af Ursinin, Rynäsen, Summan ja Hellstenin artikkelit. Ilman niitä kirjasella ei olisi sitäkään arvoa, joka sillä nyt voidaan tunnustaa olevan.

Virka ja moraal

Klaus af Ursinin artikkeli *Virkamiesetiikka ja virkamieshyveet* pyrkii antamaan kuvaa koko keskustelun kannalta tärkeästä lähtökohdaksykysymyksestä: mistä etiikassa on kyse? Af Ursinin antama vastaus on hyvin ”oppikirjallinen”, joskin teoksen tarkoitusta ajatellen tehtävänsä täyttävä. Etiikan yleisestä konseptiosta siirrytään virkamiesetiikan alan määrittämiseen. Mielenkiintoisena nousee esiin ajatus siitä, miten organisaatio rakenteistaa ja uusintaa moraalisisuuta samalla kun se riistää yksilöltä hänen valinnanvapauttaan. Johtopäätös tämän osalta on kuitenkin hieman outo: ”Yksilön autonomia ei [...] vaaranna jatkuvasta organisoitumisesta huolimatta.”, toteaa af

Ursin ja jatkaa muutaman kappaleen jälkeen väitteellä, että moderni yhteiskunta instituutioineen ja organisaatioineen on samalla myös hyveellisempi kuin aikaisemmat (s. 11). Intersubjektiivisuus kuuluu luontaisena osana ihmisenä olemiseen. Se, missä määrin tämä suhde ”rakenteistuu”, ei tietenkään määritä itse moraalisten valintojen sisältöä, ts. se ei loogisesti kerro vielä mitään moraalisen valinnan suunnasta, mutta asettaa repressiivisiä ehtoja yksilön valintamahdollisuuksille. Tämän vuoksi ei voida väittää, että modernit rationaalistumis- ja sosiaalistumisprosessit vakiinnuttaessaan moraalivalintoja olisivat mitenkään moraalisempia kuin ei-modernitkaan edes sillä perusteella, että yksilöt ovat arvioineet ne hyviksi tai ainakin hyväksyttäväksi. Samalla kun jokin moraalinen koodi tulee ”yleisesti hyväksytyksi” ja mallinnetuksi ja ehkä oikeudellisestikin säännellyksi, se tuottaa ”väkivaltaa”, vieraantuneisuutta, eriarvoisuutta — ja jopa epäoikeudenmukaisuutta. Kaikki moraalisestikin hyväksyttävät ja humanistiset järjestelmät tuottavat jähmettyessään epähumaaneja tuloksia. Moraali ei siis voi ”kasvaa” organismin tavoin. Af Ursin tosin tuo esiin yleisesti hyväksytyyn periaatteen siitä, että rakenteet on kyseenalaistettava, koska ne saattavat muuttua uudelleen moraalisesti arvokkaviksi (s. 11). Hän myös korostaa sitä, että yleisesti hyväksytyt voi olla moraalisesti arvokkavampia. Yksilö saattaa joutua ylittämään kulttuuriperintönsä horisontin pyrkiessään toimimaan moraalisesti oikein (s. 12).

Kansalaiset ja hallinto

Aimo Rynänen on käsitellyt artikkelinsa *Virkatoiminnan etiikkaa rajoittavat oikeudelliset säännökset ja hyvän hallinnon periaatteet* tematiikkaa muun muassa teoksessaan *Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa* (2. painos, Helsinki 1991). Rynäsen artikkeli konkretisoi tärkeää kysymystä siitä, miten virkamiehen on omassa institutionaalisessa kehityksessään toimittava ja mitä eettisiä koodeja tähän sisältyy. Esimerkiksi hallintoviranomaisten toimintaa säätelevät normit laahaavat usein ajastaan jäljessä ja ovat niin väljiä, etteivät ne riitä takaamaan ihmisten oikeusturvaa. Tämän vuoksi hallinto-toiminnan kehittäminen edellyttää niin yleisiä periaatteita kuin konkreettisia ohjeitakin (s. 31). Tärkeää on ennen kaikkea se, että voidaan lisätä kansalaisten luottamusta virkatoiminnan asianmukaisuuteen (s. 39). Tätä ei voida toteuttaa monopoliomalla poliitikka tiettyjen toimijoiden sfääriksi. Tarkastelunäkökulma onkin siirrettävä kansalaiskeskeiseen suuntaan esimerkiksi antamalla kansalaisille oikeuksia, jotka eivät riipu hallinnon hoitajien harkinnasta (s. 41).

Vaurauden tuottaminen ja jakaminen


Hilikka Summan artikkeli *Julkisen toiminnan*

ja taloudellinen vastuu tuo keskusteluun ulottuvuuden, joka nykyoloissa on ehdottomasti oltava mukana. Artikkelit antaa mainion kuvan byrokraatiakritiikistä ja modernin hallintoreformin hengestä. Julkisen valinnan (*public choice*) koulukunnan näkemysten käsittely tässä yhteydessä on perusteltua. Kyseessä on uuden poliittisen taloustieteen suuntaus, joka soveltaa uusklassisen mikrotaloustieteen analyysivälineistöä politiikan ja hallinnon tutkimukseen. Siinä uskotaan individualismiin, markkinamekanismiin ja desentralisaatioon. Sen edustajien mukaan poliitikot pyrkivät ajamaan vain omaa etuaan, ja johtavat viranhaltijat pyrkivät kasvattamaan yksiköidensä budjetteja. Kollektiivisen toiminnan organisoimisessa julkisen valinnan normatiivisena pyrkimyksenä on luoda tieteelliset edellytykset sellaisille päätöksenteon järjestelyille tai instituutioille, jotka loukkaavat mahdollisimman vähän yksilön vapautta, pitävät organisointikustannukset minimissään, ja samalla tuottavat tuloksia, joiden kanssa jokainen voi mielekkäästi elää. Sen mukaan smithiläinen ”näkemättömän käsi” on suunnittelua ja rationaalista hallintoa toimivampi ja tehokkaampi. Tämä on myös useimpien hallintoreformien henki 1980- ja 1990-luvulla.

Summan mukaan byrokraattisen ja markkinaperusteisen mallin vastakkainasettelussa sivuutetaan niiden perusta, toimintaa ohjaavat moraaliset valinnat. Tärkeä kysymys onkin, miten nykyinen hegemonia ja reformismi on muuttamassa moraalikoodia. Ainakin tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset ja tilivelvollisuuden konkretisoimistendenssit kuuluvat aikamme hallintoreformeihin. Ei riitä, että byrokraatian ihanteen mukaisesti noudattaa sääntöjä ja jättää virheet tekemättä. Julkisen hallinnon resurssit on käytettävä myös tehokkaasti. Tähän vaatimukseen ei kuitenkaan vielä sisälly vaikkapa tehokkuussosialismin ja julkisen valinnan välistä erottelua.

Usein taloudellisuuden tavoittelu nähdään kovien arvojen puolustamisena ja jopa epähumaanina toimintana. Se asetetaan yleisen edun puolustamisen ja vähäosaisista huolehtimisen vastapainoksi. Summa toteaa kuitenkin aivan perustellusti, että tämä rationaliteettien ristiriita ei ole millään tavalla johdonmukainen: ”Vastuun ottaminen toiminnan taloudellisuudesta ja julkisen toiminnan tuottavuudesta on kuitenkin ’pehmeiden’ arvojen puolustamisen ensimmäinen edellytys” (s. 57). Välinpitämättömyys, resurssien tuhlaus ja tehottomuus syövät solidaarisuuden toteutumisen mahdollisuuksia. Tämän väittämän pohjalta on ymmärrettävää, että luottamus markkinamekanismiin tai ainakin tähän illuusion on lisääntymässä. Sen johdonmukaisena seurausena ja tähän liittyvien hallintoreformien keskeisimpänä tarkoituksena on talouden rationaliteetin sisällyttäminen julkishallintoon.

Talouden rationaliteetti on kuitenkin hyvin ongelmallinen käsite. Summa saattaa



mennä liian pitkälle väittäessään, että taloudellisuusargumentti on päämäärän suhteen neutraali, varsinkin kun hän esittää sen jälkeen mahdollisuuden tulkita taloudellinen vastuu moraaliperiaatteeksi (s. 59). Kyseisen argumentin arviointilähtökohdan muodostavat aineelliset elinolosuhteet, joiden tuottamis- ja jakamisongelmat ovat yleisiä. Jos taloudellisuusperiaate hallitsee konkreettisia valintoja, tuntuu intuitiivisesti selvältä, että se tässä muodossa on välineellisen ja epähumanin maailmankuvan ilmaus. Toinen talouden rationaliteetin ongelma muodostuu yleisesti tunnetusta tavoitekeino-hierarkiasta ja tähän liittyen siitä, että päämäärät voivat vastata hyvin pitkälle niitä "keinoja", jotka oletetaan päämääriensä suhteen neutraaleiksi. Päämäärien hajautuessa ja jäädessä yleisiksi yhteiskuntapoliittisiksi tavoitteiksi, keinoista tulee tapahtumien kulun määrääviä tekijöitä. Tällaisen aseman saaneita "päämäärän suhteen neutraaleja taloudellisuusargumentteja" ovat esimerkiksi taloudellinen kasvu, elintason nostaminen tai kansainvälinen kilpailukyky. Jokainen voi itse päätellä, onko näiden keinojen taustalla olevilla ylevillä päämäärillä "itsenäisyyttä" tai tavoite-keino-hierarkiaa suuntaavaa voimaa.

Köyhästä asiakkaaksi

Artikkelissaan *Asiakasvastuu hyvinvointivaltion muutoksessa* Katri Hellsten antaa selkeän ja myös melko osuvan kuvan hyvinvointivaltion kansalaisen muuntumisesta sosiaalisten tehtävien kohteena olleesta "köyhästä" "asiakkaaksi". Osa hyvinvointivaltion oikeuttamisen ongelmista on syntynyt siitä, että standardoidut ja yleiset tuki- ja palvelujärjestelmät eivät vastaa kansalaisten vaihteleviin, yksilöllisiin tarpeisiin ja preferensseihin, ja myös siitä, että asiakkailla ei ole käytössään riittäviä osallistumis- ja vaikutuskanavia tai mahdollisuuksia valita tarpeitaan parhaiten palvelevia avun muotoja (s. 70). Tämä tilanne on synnyttänyt paineita byrokratian keventämiseksi ja uudelleenorganisoinniseksi. Responsiivisuus, konsumerismi, palveluperiaate ja asiakaslähtöisyys ovat tämän ajattelun terminologiaa. Valtion ei pidä olla säätelijä, vaan sen on oltava mahdollistaja (*enabling*), kuten asia on ilmaistu anglosaksisessa kirjallisuudessa. Julkisen sektorin tehtäväksi tulee mahdollisuuksien luominen, palvelu- ja tukijärjestelmien koordinointi ja laadunvalvonta (s. 71-72). Lopuksi Hellsten tuo esille näkökohtia, jotka osoittavat hyvinvointivaltion olemassaololla olevan vankkoja perusteita.

Järjestelmää on uudelleenmuotoiltava, mutta sitä ei saa hajoittaa!

Ari-Veikko Anttiroiko