

## LECTIO PRAECURSORIA

# Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi

Jari Autioniemi

### VASTUULLINEN JULKISJOHTAJA ON PARADOKSI

Perinteisesti vastuullisuudella on julkisessa johtamisessa tarkoitettu sääntöjen ja ohjeiden noudattamista sekä vastaamista teoistaan ylempille tahoille (Salminen 2016). Tällainen vastuullisuus ei kuitenkaan ole vastuullisuuden tae yhteiskunnassa, jossa ongelmat ovat yhä kompleksisempia, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos ja koronapandemia osoittavat. On tarvittu yhä uusia vastuullisuuden lajeja. Uudet vastuullisuuden lajit voivat kuitenkin olla keskenään jännitteisiä. Esimerkiksi siinä missä kansalainen voi odottaa julkiselta johtamiselta sosiaalista oikeudenmukaisuutta, voi viranomainen pitää periaatteinaan laillisuutta tai taloudellisuutta.

Historiallisesti vastuullisuus on ollut teema, jonka merkitystä julkisessa johtamisessa ei voida vähätellä. Vastuullisuuden avulla julkisjohtajan rooli on voitu paikantaa demokraattisessa systeemissä. Näin ollen julkinen johtaminen, vastuullisuus ja demokraattinen systeemi ovat muodostaneet tärkeän kolminaisuuden. Demokraattisen systeemin idea on eettisessä universalismissa, mikä tarkoittaa puolueettomuutta ja kansalaisten tasa-arvoista kohtelemista, henkilökohtaisista ominaisuuksista huolimatta (Mungiu-Pippidi 2020).

Vaikka eurooppalaiset hallinnot ovat käyttäneet merkittäviä määriä resursseja eettisten standardien kohentamiseen, kansalaisten luottamus hallintoon ei ole lisääntynyt. Hallintoreformit eivät ole kyenneet kohentamaan tarpeeksi demokraattista järjestelmää tai siihen liittyvää eettistä universalismia. Monet indeksit osoittavat useiden maiden kulkevan pikemminkin kohti huonoa kuin hyvää hallintaa, epädemo-

kraattisuutta, epätasa-arvoa ja politisoitumista (Bertelsmann Foundation 2020; Economist Intelligence Unit 2020; Freedom House 2021; World Justice Project 2020). Hallinnon etiikassa hallintoreformien vaikuttavuudesta on olemassa vähän tietoa. Tämä on vastuullisuuden kannalta huolestuttavaa.

Hallintoreformit eivät synny tyhjästä, vaan niiden taustalla toimii opillisia periaatteita. Väitöskirjatutkimuksessa hallinto-opit nähdään vastuullisuutta muokkaavina doktriineina, jotka vaikuttavat hallintoreformeihin ja käytännön julkiseen johtamiseen. Doktriineina hallinto-opit sisältävät tieteellisesti verifioitavien periaatteiden sijaan esimerkiksi retorisia valintoja ja kyseenalaistamattomia lähtöoletuksia. Hallinto-opit eivät pelkästään välitä informaatiota. Ne kommunikoivat myös millaista toimintaa voidaan pitää vastuullisena julkisena johtamisena, miten vastuullinen johtaja toimii vuorovaikutuksessa tai mistä lähteistä käsin vastuullisuutta legitimoidaan.

### PROSESSUAALINEN DEMOKRATIA

Väitöskirjatutkimuksessa julkisen johtamisen vastuullisuutta hahmotetaan prosessuaalisen demokratian kautta, jota lähestytään Jürgen Habermasin (1996) kommunikatiivisen toimintateorian avulla. Habermasin prosessuaalinen demokratia on luonteeltaan puntaroivaa, vuorovaikutuksellista näkemysten vaihtoa tilanteessa, jossa kaikki osallistujat voivat esittää argumenttinsa. Habermasin työ puolustaa eettistä universalismia, sillä sen keskiössä on kaikkien tasa-arvoinen kohteleminen ja puolueettomuus.

Habermasin idea prosessuaalisesta demokratiasta muodostaa tutkimuksessa kriteeristön,

joka perustuu diskurssieettisiin periaatteisiin (Habermas 1980: 86). Diskurssietiikkaa on operationalisoitu avoimuuden, puhumisen vapauden, autenttisuuden ja vastavuoroisuuden periaatteiden kautta.

Tutkimuksen abduktiivisena oletuksena on, että hallinto-oppien tehokkuuskeskeisyys ja tekninen rationaalisuus eivät ole kohentaneet kansalaisten luottamusta hallintoihin. Toisinaan nämä tekijät toimivat jopa demokraattisten periaatteiden kustannuksella. Väitöskirjatutkimuksen mukaan julkisen johtamisen vastuullisuudelle tulisi löytää demokraattinen perusta, jota jatkuvat reformiaallot eivät problematisoi. Tätä kautta myös uusille eettisille standardeille voitaisiin tarjota kestävämpi pohja.

Tutkimuksessa haettiin vastauksia kahteen kysymykseen. 1) Miten vastuullinen julkinen johtaminen on otettu huomioon kolmessa hallinto-opissa, byrokratiateoriassa, New Public Managementissa ja New Public Governancessa? 2) Miten hallinto-opeissa korostuvia vastuullisuuden lajeja voidaan arvioida käyttäen Habermasin kommunikatiiviseen tapaan ymmärrettyä vastuullisuutta lähtökohtana?

Menetelmällisesti tutkimus on perinteinen kirjallisuustutkimus, joka on luonteeltaan kriittinen ja kommentoiva. Tutkimus on teoriasidonnainen sisällönanalyysi, jonka ideana on havaintojen tekeminen abduktiivisesta johtoajatuksesta käsin. Tutkimuksen lähdemateriaalina toimivat alan ulkomaiset ja kotimaiset tieteelliset artikkelit, monografiat, toimitetut laitokset ja viimeisimmät kotimaiset väitöskirjatutkimukset.

## HALLINTO-OPIT VASTUULLISUUDEN ILMENTÄJINÄ

### Byrokratiateoria

Hallinto-opeista historiallisesti ensimmäisessä, byrokratiateoriassa, vastuullisuus perustuu ristiriitaisesti samaan aikaan sääntöjenmukaisuuteen ja integriteetin osoittamiseen. Vastuullisuutta ilmentää erityisesti politiikan ja hallinnon välinen dikotomia. Tällöin poliitikot eivät osallistu hallinnolliseen toimintaan, eivätkä virkamiehet poliittiseen toimintaan. Ideana on, että neutraalin asiantuntijuuden omaksuneet virkamiehet implementoivat poliittista päätöksentekoa mahdollisimman tehokkaalla tavalla.

Byrokratiateorian vastuukäsitys on yksinkertainen, muttei välttämättä tätä päivää kuvaava. Se soveltuu parhaiten toistuviin ja ennakoitaviin tehtäviin, kun nykyään julkiset tehtävät sisältävät laajempaa asiantuntijuutta ja monimutkaisempia työkuivia. Tästä huolimatta puolueettomuuden ja riippumattomuuden arvot vaikuttavat edelleen vahvasti valtionhallinnossa.

Byrokratiateorian sääntöjenmukaisuus- ja integriteettinäkökulmat ovat toisiinsa nähden jännitteisiä periaatteita. Siinä missä sääntöjenmukaisuus painottaa hierarkkisia, ylhäältä alas suuntautuvia standardeja, integriteettinäkökulmalle on vuorostaan tärkeää kehittää organisaation arvoja ja standardeja alhaalta ylös.

Byrokratiateoriassa avoimuuden periaatetta vaikeuttavat sääntöjenmukaisuus ja politiikkahallinto-dikotomia. Byrokratiateoriassa kommunikaatio voi olla usein muodollista ja säännöiltään esineellistynyttä. Säännöt voivat alkaa elää omaa elämäänsä. Hallinto-opin ongelmana on, miten moraalisesti järjeilevä, suoraskäinen virkamies toimii johdonmukaisesti organisaation sanelemien sääntöjen kanssa. Sääntöjenmukaisuus voi johtaa moraalittomiin tekoihin, jos esimerkiksi virkamiehet noudattavat kyseenalaisia käskyjä vailla vastuuntuntoa teoistaan.

Puhumisen vapauden suhteen vastuullisuus oikeastaan edellyttää toimijoiden välisiä tieto- ja valtaeroja, toisin sanoen hierarkkisuutta. Muussa tapauksessa byrokratiateorian periaatteilta puuttuu pohja. Byrokratiateorian pohja on Weberiä (2015) lainaten vastuullisuuden etiikkaa (*Verantwortungsethik*), jolla tarkoitetaan päämäärien tarkastelun sijaan teknisesti korrekttä menettelytapaa. Hierarkkisuus tarkoittaa kontrolliin perustuvaa tilivelvollisuutta, eli kommunikaation muodollisuutta ja esineellisyyttä. Liiallinen kontrollin korostaminen voi johtaa henkilökohtaisen vastuun välttelyyn ja tehottomuuteen.

Sääntöjen esineellistymisellä on seurauksia autenttiselle toimijuudelle. Lisäksi hallinto-opissa on ilmeinen jännite sääntöjen noudattamisen ja toimijuuden välillä. Tämän osoittaa sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin välinen ristiriita. Konkreettisesti tämä näkyy esimerkiksi tapauksessa, jossa ylhäältä alaspäin suuntautuvat säännöt käyvät professionaalista arvoa vastaan. Hierarkkisuuden johdosta vastavuoroisuus on vaikeaa.

## New Public Management

NPM on hallinto-oppi, jossa vastuullisuutta määrittävät tulosvastuullisuus ja taloudelliset kriteerit, kuten talouden kunnossapito, resurssien minimointi, tehokkuus ja vaikuttavuus. Julkisojohtajan vastuullisuus kohdistuu tuloksiin eikä prosesseihin. Kansalaisten responsiivisuuden näkökulmasta hallinto-opissa ajatellaan, että veronmaksajien on saatava vastinetta rahalleen. NPM on managerialistinen eli johtajien autonomiaa ja käytännön johtamistyötä korostava doktriini.

Hallinto-opin mukaan julkisojohtajaa ei tule tarkastella pelkästään epäitsekäänä yleistä etua tavoittavana toimijana. Päinvastoin, hän on yhtä itsekäs oman edun tavoittelija, niin kuin kuka tahansa meistä. NPM:lle markkinoiden hyödyntäminen, individualismi ja kilpailu ovat keskeisiä tekijöitä vastuullisuuden parantamiseksi julkisessa hallinnossa.

NPM:n individualismi näkyy lisäksi sen taustateorioissa, kuten päämies-agenttiteoriassa, jossa päämies palkkaa agentin toimimaan intressiensä mukaisesti. Teorian oletuksina toimivat, että päämies pitää agenttia tilivelvollisena toiminnastaan, ja että rationaalinen agentti hyödyntää suhteesta syntyvää informaatioasymmetriaa. Näin ollen fokus on oman edun tavoittelussa. Päämies-agenttiteoria muodostaa vastakohtan kommunikatiiviselle toiminnalle. Siinä missä päämies-agenttiteoriassa toiminnan koordinoitiin perustuu päämiehen intressiin, kommunikatiivisessa toiminnassa pyrkimyksenä on yhteinen konsensuksen tavoittelu.

Hallinto-oppi on synnyttänyt monimutkaisia tilivelvollisuussuhteita, mistä esimerkkinä toimii ulkoistamiset. Tällöin julkisen ja yksityisen sektorin vastuut voivat hämärtyä. Tällöin tilivelvollisuutta voivat heikentää sopimusten kompleksisuus ja pituus, kumppanuuden valinta- ja hallintaperusteet sekä hallinnon ristiriitaiset roolit.

Tulosvastuullisuutta ymmärretään teknis-taloudellisten kriteereiden, kuten taloudellisten mittareiden avulla. Vastuullisuutta lähestytään strategisesti käyttäytyvien toimijoiden kautta. Tulosvastuullisuuden ongelmallisuus perustuu diskursiivisten normien huomiointiin, joita ei voida hahmottaa yksistään teknisen rationaalisuuden puitteissa.

NPM:ssä vastuullinen julkisojohtaja kommunikoi välineellisesti tai strategisesti, mikä on keino osoittaa tulosvastuullisuutta. Tämä rajoittaa avoimuuden periaatetta ja yhteisymmärryksen luomista toimijoiden välillä. Hallinto-opin hierarkkisuuksi osoittavat johtajan autonomian ja neuvottelun korostaminen sekä taloudelliset kriteerit. Neuvottelu ei ole useinkaan kahden tasa-arvoisen toimijan välistä, taloudelliset kriteerit ovat usein ylhäältä käsin annettuja ja julkisojohtaja voi aivan hyvin päättää asioista oma-toimisesti.

NPM:n korostama tulosvastuullisuus on autenttisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Tulosvastuullisuus on strategista toimintaa, joka perustuu opportunistisille ja hyötyajattelulle. Autenttisuutta vaikeuttaa erityisesti myös hallinto-opin ideologinen tausta, sillä se hakee oikeutuksensa yksityisen sektorin arvomaailmasta käsin. Tämä näkyy julkisen sektorin vastuukysymysten kaventumisena.

## New Public Governance

Vaikka Habermasin kommunikatiivista toimintateoriaa pidetään yhtenä NPG:n taustateorianä, se on ollut hyödyllinen myös hallinto-opin kriittisessä tarkastelussa. Kommunikatiivisesti tarkasteltuna NPG:n vastuukäsitys on täynnä mahdollisuuksia ja uhkakuvia. Syynä tähän on hallinto-opin korostama kollaboraatio ja verkostomainen yhteistyö, jotka ovat hyvin kontekstisidonnaisia asioita.

NPG:n mukaan yhteiskunnan kompleksisuus edellyttää, että kansalaiset ja sidosryhmät ovat osana julkista päätöksentekoa. Hallinto-oppiin sisältyy yhteisöllinen ja moraalinen vastuukäsitys. Yhteisöllinen vastuumääritys perustuu yhteisön moraalnormistoon ja tulkintaan vastuullisuudesta. Siksi hallinnon on kuunneltava yhteisöä herkällä korvalla. Sen sijaan moraalisen vastuumäärityksen mukaan vastuukysymykset perustuvat moraaliin. Näin ollen hallinnon päätöksentekoa eivät ohjaa vain hallinnolliset normit, vaan moraaliset kysymyksenasettelut.

NPG:llä on ehkä liiankin kova usko verkostomaisen yhteistyön mahdollisuuksiin. Normit, joilla verkostoissa toimitaan, on erityisesti verkostotoimijoiden omista periaatteista tai strategisista valinnoista kiinni. Sosiaalisen vuorovaikutuksen luonteella on suuri merkitys,

minkä johdosta verkostomaiset järjestelyt ovat kommunikatiivisesti arvioituna moniselitteisiä. Käytännössä verkostotoimijoiden tasavertainen asema on harvinaista.

Verkostoissa toimintaa voidaan oikeuttaa risiiritäisistä lähtökohdista käsin, jolloin samaan aikaan voidaan puhua yleisen edun toteuttamisesta, taloudellisen hyödyn tavoittelemisesta tai deliberaation lisääntymisestä hallinnossa.

Puhumisen vapaus on verkostoissa kiinni valta- ja tietoroista sekä toimijoiden välisen luottamuksen määrästä. Erityisesti verkostojen autenttisuuteen on aiheellista kiinnittää huomiota. Tällöin heräävät kysymykset siitä, onko toimijoiden vuorovaikutus epämuodollisissa areenoissa tapahtuvaa, jotka voivat olla joidenkin tavoittamattomissa. Entä otetaanko kaikkien näkökulma huomioon päätöksiä tehdessä? Julkisella johtajalla onkin suuri vastuu siinä, että hänen verkostokumppaninsa tuntevat olevansa osana verkostoa.

### HALLINNON ETIIKAN TUTKIMUKSELLE ON TARVETTA

Kaiken kaikkiaan hallinto-opit muodostavat paradoksaalisen kuvan julkisen johtamisen vastuullisuudesta. Julkisojohtaja on yleistä etua ajava, kuuliainen ja eettinen toimija. Toisaalta hän ajaa strategisesti omaa etua. Samaan aikaan julkisojohtaja johtaa hierarkkisesti, käyttää hyödykseen markkinoita ja etsii kumppaneita verkostoissa. Julkisojohtaja parantaa kansalaisluottamusta ja hallinnon legitimitettä. Toisaalta luottamus on hänelle väline muiden joukossa eri organisaatioissa käytännössä.

Väitöskirjatutkimuksen tarvetta perustellaan sillä, että julkisen johtamisen vastuullisuudessa on huomioitava prosessuaalisen demokratian periaatteet. Ennen väitöskirjatutkimusta Habermasin kommunikatiivista toimintateoriaa ei ole hyödynnetty hallinto-oppien vastuullisuuden lajien arvioinnissa. Tämä on nähdäkseni erityisen merkityksellistä ajassa, jossa hallinnot ovat kulkemassa huolestuttavaan suuntaan esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteen, kansalaisluottamuksen

ja ihmisoikeuksien kysymyksissä. Vastuullisuudessa on kyseessä paljon muustakin kuin esimerkiksi taloudellisesta tehokkuudesta. Kaiken kaikkiaan hallintoreformien vaikutuksesta hallinnon etiikkaan kaivataan edelleen lisää tutkimusta.

*HTT Jari Autioniemen julkisojohtamisen alaan kuuluva väitöskirja, Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi (Acta Wasaensia) tarkastettiin 3.9.2021 Vaasan yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Eija Vinnari Tampereen yliopistosta ja kustoksena professori Esa Hyyryläinen Vaasan yliopistosta.*

### LÄHTEET

- Bertelsmann Foundation (2020). The Transformation Index 2020, <https://bti-project.org/en/?&d=D&cb=00000>
- Economist Intelligence Unit (2020). Democracy Index 2020, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>
- Freedom House (2021). <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>
- Habermas, J. (1980). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/1564.001.0001>
- Mungiu-Pippidi, A. (2020). The Rise and Fall of Good Governance Promotion. *Journal of Democracy* 31, 88–102. <https://doi.org/10.1353/jod.2020.0007>
- Salminen, Ari (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. 4. uudistettu ja laajennettu painos. Vaasa: Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 60, Julkisojohtaminen 3.
- Weber, Max (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society*. New York: Palgrave Macmillan.
- World Justice Project (2020). Rule of Law Index (2020). [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf)