

Jari Autioniemi
**Vastuullinen
julkinen
johtaminen**

Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi



ACTA WASAENSIA 464



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen yksikön suostumuksella esitetään julkisesti
tarkastettavaksi 3. syyskuuta 2021, kello 12.*

Esitarkastajat Professori Eija Vinnari
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Tampereen yliopisto
Kanslerinrinne 1
33100 TAMPERE

Professori emeritus Pertti Ahonen
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
PL 9 (Siltavuorenpenger 3A)
00014 HELSINKI

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Elokuu 2021	
Tekijä(t) Jari Autioniemi	Julkaisun tyyppi Väitöskirja	
ORCID tunniste https://orcid.org/0000-0001-5451-9746	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 464	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Johtamisen akateeminen yksikkö Julkisjohtaminen PL 700 FI-65101 VAASA	ISBN 978-952-476-964-8 (painettu) 978-952-476-965-5 (verkkoaineisto) http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-965-5	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 464, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 464, verkkoaineisto)	
	Sivumäärä 196	Kieli suomi
	Julkaisun nimike Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi	
Tiivistelmä Väitöskirjatutkimuksen teoreettinen viitekehys perustuu Jürgen Habermasin työhön kommunikatiivisesta toimintateoriasta, prosessuaalisesta demokratiasta ja diskurssieettisistä periaatteista, jotka toimivat arviointikriteeristönä julkisen hallinnon toimintanormeille kommunikatiivisesti rationaalisella tavalla. Tutkimus perustuu teoriasidonnaiseen sisällönanalyyysiin ja perinteiseen kirjallisuustutkimukseen. Tutkimus perustuu kahteen tutkimuskysymykseen. (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? Hallinto-oppien ristiriitaisetkin vastuullisuuden lajit monimutkaistavat vastuullisuuden ymmärtämistä, mittaamista ja arviointia. Byrokratiateoriassa toimitaan vastuullisesti muodollisten tehtävien ja sääntöjenmukaisuuden kautta. NPM siirtää vastuullisuutta autonomisten johtajien tulostuullisuuden, sopimusten hallinnan ja ulkoistamisen suuntaan. NPG laajentaa vastuullisuutta entisestään verkostojen hallinnan ja metahallinnan tasolle. Kommunikatiivisesti tarkasteltuna hallinto-oppien vastuullisuutta rajoittavat useat eri tekijät. Esimerkiksi kommunikatiivista avoimuuden periaatetta heikentävät byrokratiateorian hierarkkisuus, NPM:n strateginen toiminta ja NPG:n yhteistyön kontekstisidonnaisuus verkostoissa.		
Asiasanat Julkinen johtaminen, hallinnon etiikka, hallinto-opit, vastuullisuus, kommunikatiivinen toimintateoria		

Publisher Vaasan yliopisto	Date of publication August 2021	
Author(s) Jari Autioniemi	Type of publication Doctoral thesis	
ORCID identifier https://orcid.org/0000-0001-5451-9746	Name and number of series Acta Wasaensia, 464	
Contact information University of Vaasa School of Management Public Management P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	ISBN 978-952-476-964-8 (print) 978-952-476-965-5 (online)	
	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-965-5	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 464, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 464, online)	
	Number of pages 196	Language Finnish
Title of publication Responsible public management: Communicative assessment of administrative doctrines		
Abstract <p>The theoretical framework of the thesis is based on the work of Jürgen Habermas on communicative action theory, procedural democracy and discourse principles, which serve as evaluation criteria for the norms of public administration in a communicatively rational way. The research is based on abductive reasoning and traditional literature research.</p> <p>The research is based on two research questions. (1) How has responsible public management been taken into account in the three doctrines of public administration, bureaucracy theory, New Public Management, and New Public Governance? (2) How can these forms of responsibility found in the doctrines be assessed in terms of understanding responsibility through communicative action by Habermas?</p> <p>The various forms of responsibility in the PA doctrines complicate the understanding, measurement and evaluation of responsibility. In bureaucracy theory, one acts responsibly through formal tasks and compliance. NPM shifts responsibility towards the topics of managerial autonomy, responsibility in terms of economical effectiveness, contract management, and outsourcing. NPG further extends accountability to the levels of network management and meta-management. Communicatively, the responsibility forms of the PA doctrines is limited by several different factors. For example, the communicative principle of openness is weakened in bureaucracy theory by hierarchical structures, in NPM by strategic action, and in NPG by the contextual nature of network cooperation.</p>		
Keywords Public management, public sector ethics, public administration doctrines, responsibility, communicative action		

ESIPUHE

Filosofina tutkijanuralle lähteminen ei ollut minulle vaikea valinta. Se oli selvä tie, oikeastaan jo fuksivuodesta alkaen, ehkä jo sitä ennen. Suurempi kysymys oli, millaisella aiheella hakisin jatko-opiskelijan paikkaa ja mihin yliopistoon. Filosofia on nimittäin melko laaja kysymisen muoto. Sen kiinnostuksen kohteet vaihtelevat aina olemisen kysymisestä logiikkaan. Ainakin se oli selvää, että tahdoin soveltaa filosofiaa käytäntöön. Minua on aina kiinnostanut kysymys vallasta ja siitä, miten me voimme johtaa – ja miten meitä johdetaan. Melko käytännöllisiä aiheita siis. Tässä mielessä ei ollut yllättävää, että hain jatko-opiskelijan paikkaa Vaasan yliopiston julkisjohtamisen yksiköstä. Muistan, kuinka iloisesti yllätyin siitä, että hakemukseni hyväksyttiin. Julkisjohtamisen perinne etenkin hallinnon etiikassa kiinnitti heti huomioni. Koen olevani hyvässä seurassa, kun saan jatkaa perinnettä tämän tutkimuksen muodossa.

Suurimmat kiitokset esitän työni ohjaajalle, professori Esa Hyyryläiselle. Arvostan lukeneisuuden lisäksi Esan kyseenalaistavaa asennetta, joka on samaan aikaan rakentava ja uutta etsivä. On ollut kunnia olla Esan ohjattavana. Hän on toiminut tutkijana ja opettajana, jonka opeilla yhteiskuntatieteiden maisterista on tullut hallintotieteiden tohtori. Esan ansiosta olen nähnyt yhteiskuntatieteellisen keskustelun relevanssin hallinnon tutkimuksessa. Tämä on rohkaissut minua tutkimuksen tekemisessä.

Kiitän myös toista ohjaajaani yliopistonlehtori, dosentti Kirsi Lehtoa, jonka kanssa minulla on lisäksi ollut iloa toimia erilaisissa tehtävissä, aina julkisjohtamisen opetuksesta ja tutkimuksesta Hallinnon Tutkimuksen Seuran järjestötehtäviin saakka. Arvostan Kirsin tukea ja kannustusta väitöskirjantyoşkentelyn aikana.

Tahdon kiittää esitarkastajiani professori Eija Vinnaria ja professori emeritus Pertti Ahosta väitöskirjaani tutustumisesta ja arvokkaiden kommenttien antamisesta, joiden avulla pystyin viimeistelemään työni. Lisäksi kiitän Eija Vinnaria siitä, että hän suostui vastaväittäjäkseni.

Lähetän kiitokseni kaikille julkisjohtamisen nykyisille ja menneille kollegoille. Kiitän erityisesti professori Christoph Demmkeä, jonka kanssa olen saanut tehdä kansainvälistä tutkimusta, joka on edennyt aina Euroopan Parlamenttiin saakka. Vielen Dank! Johtaja Tommi Lehtonen on toiminut minulle esikuvana, minne filosofi voi yltää vastuullisuuden ja eettisyyden aiheissa. Julkisoikeuden apulaisprofessori Niina Mäntylän avulla olen päässyt perehtymään elinikäisen oppimisen ja sensuurin aiheisiin. Tahdon kiittää Olli-Pekka Viinamäkeä väitöskirjatyön tukemisesta prosessin alkuvaiheessa. Lisäksi muistan hyvin hallinnon etiikan

kurssit, joita pidin Lotta Pitkäsen kanssa. Tomi Niemeä muistan syvällisistä keskusteluistamme tutkimukseen liittyvissä ja sen ulkopuolisissa asioissa.

Kiitän Suomen Kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahastoa siitä, että olen voinut tehdä 12 kuukauden työskentelyapurahalla täysipäiväisesti väitöskirjaani. Olen saanut työskennellä Vaasan yliopistossa aluksi tohtorikoulutettavan ja myöhemmin yliopisto-opettajan tehtävissä. Yliopiston tuki väitöskirjatyöskentelylle on ollut äärimmäisen tärkeää. Yliopistosta muodostui vuosien varrella toinen kotini, vieläpä kaunis sellainen. Ylipäätään Vaasa on ollut kovin hyvä minua kohtaan. Tulen aina muistamaan sen.

Tahdon kiittää äitiäni Tuulaa ja isääni Tapiota kaikesta tuesta pitkähkön opinpolkuni varrella, peruskoulusta väitöstilaisuuteen saakka. Tästä kiitän myös mummua ja pappaa, Annikkia ja Taunoa. Ainakaan vielä oppi ei ole kaatanut ojaan. Tahdon muistaa tätejäni Terttua ja Raijaa hiljaisesta viisaudesta, joka kantaa päivästä toiseen. Pepe on toiminut erinomaisena yhteiskunnallisten aiheiden pohtijana vuosikymmenten aikana. Mauri, Arttu ja Torsti, teidän seura on aina tehnyt allekirjoittaneelle hyvää. Ansku, kiitos kaikista akateemisista keskusteluiltamme: toivon sinulle onnea omalla tutkijanurallasi.

Appivanhempani Leena ja Petri, kiitos hyväksyvistä ja tietoisesta läsnäolostanne. Momo, sydäntäni lämmittää se, kuinka kiinnostunut olet ollut väitöskirjan loppuunsaattamista kohtaan. Karla ja Mirjan, kiitos lämminhenkisestä ja iloisesta seurastanne. Ich hoffe, dass Borussia Dortmund die Liga in der nächsten Saison gewinnt.

Kiitos kaikille ystäväilleni, erityisesti soinilaisille maalaisjärjestä.

Priska rakas, olet keskeinen syy sille, että väitöskirjani on nyt valmis. Olen hyvin kiitollinen tuestasi ja kannustuksestasi – tuuppauksestasikin. Sitä nimittäin tarvitaan elämässä. Uskon, että paras on vasta tulossa.

Seinäjoella toukokuussa 2021

Jari Autioniemi

Sisältö

ESIPUHE	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Aikaisempi tutkimus	5
1.1.1 Vastuullisuus ja tilivelvollisuus	6
1.1.2 Tilivelvollisuuden ylikuorma	11
1.1.3 Tekninen rationaalisuus vastuullisuuden lajeissa	12
1.1.4 Hallintoreformit vastuullisuuteen vaikuttavina tekijöinä	16
1.2 Tutkimuksen kysymyksenasettelu	17
2 TUTKIMUKSEN TIETEENFILOSOFISET VALINNAT	22
2.1 Teoriasidonnaisen tutkimuksen periaatteet	23
2.2 Kirjallisuustutkimuksen vaiheet ja prosessi	28
3 VASTUULLISUUS JA YHTEISKUNTA	34
3.1 Kommunikatiivinen rationaalisuus	34
3.1.1 Elämaailma kommunikaation perustana	36
3.1.2 Faktisiteetti ja validiteetti	38
3.1.3 Diskurssieettinen ideaalipuhetilanne	41
3.2 Vastuullisuus demokratisoitumisena	46
3.3 Idea- ja ideologiapohjainen julkinen hallinto	50
3.4 Vastuullisuus hyvänä hallintona	53
3.5 Lopuksi	55
4 BYROKRATIAATEORIA: VASTUULLISUUS SÄÄNTÖJENMUKAISUUTENA... 57	57
4.1 Weberin byrokratiämäärittely	57
4.2 Poliittika-hallinto -dikotomia	59
4.3 Responsiivisuus kansalaisia kohtaan	63
4.4 Byrokratiateorian kritiikki	65
4.4.1 Uusweberiläinen valtio byrokratiateorian edustajana	67
4.5 Sääntöjen ja toimijuuden jännite	71
4.5.1 Lisää sääntöjä, integriteettiä vai jotain siltä väliltä? ..	74
4.5.2 Vastuullisuuden kolme paradoksia	77
4.6 Byrokratiateorian kommunikatiivinen vastuullisuus	80
4.6.1 Avoimuuden periaate	80
4.6.2 Puhumisen vapauden periaate	81
4.6.3 Autenttisuuden periaate	82
4.6.4 Vastavuoroisuuden periaate	83
4.7 Lopuksi	83
5 NPM: VASTUULLISUUS TULOSVASTUULLISUUTENA	86
5.1 NPM:n ideologinen tausta	87
5.1.1 Nozickin oikeudenmukaisuusteoria	88
5.1.2 Friedman ja minimalistinen yhteiskuntavastuullisuus	89

5.2	NPM:n vastuuperiaatteet.....	90
5.3	NPM:n taustateoriat.....	93
5.3.1	Julkisen valinnan teoria.....	94
5.3.2	Managerialismi.....	95
5.3.3	Päämies-agenttiteoria.....	97
5.3.4	Transaktiokustannusteoria.....	99
5.4	Tilivelvollisuuden hämärtyminen.....	100
5.5	NPM:n kritiikki.....	103
5.6	NPM:n kommunikatiivinen vastuullisuus.....	109
5.6.1	Avoimuuden periaate.....	109
5.6.2	Puhumisen vapauden periaate.....	110
5.6.3	Autenttisuuden periaate.....	111
5.6.4	Vastavuoroisuuden periaate.....	113
5.7	Lopuksi.....	113
6	NPG: VASTUULLISUUS VERKOSTOJEN TILIVELVOLLISUUTENA.....	115
6.1	Hallinnan määrittelyä.....	116
6.2	NPG:n vastuuperiaatteet.....	119
6.3	NPG laajan yhteiskuntavastuullisuuden edustajana.....	121
6.4	Deliberatiivinen demokratia.....	123
6.4.1	Pehtoriteoria hyve-eettisenä näkökulmana.....	129
6.5	NPG:n kritiikki.....	132
6.6	NPG:n kommunikatiivinen vastuullisuus.....	140
6.6.1	Avoimuuden periaate.....	140
6.6.2	Puhumisen vapauden periaate.....	141
6.6.3	Autenttisuuden periaate.....	141
6.6.4	Vastavuoroisuuden periaate.....	144
6.7	Lopuksi.....	144
7	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	146
7.1	Julkisen johtamisen vastuullisuus.....	147
7.1.1	Hallinto-oppien vastuullisuuden lajit.....	147
7.1.2	Hallinto-oppien vastuullisuuden lajien kommunikatiivinen arviointi.....	150
7.2	Pohdinta.....	154
7.3	Analyysin rajoitukset.....	158
	LÄHTEET.....	162

Kuviot

Kuvio 1.	Vastuullisuus makro-, meso- ja mikrotasolla.....	19
Kuvio 2.	Hermeneuttinen kehä.....	31
Kuvio 3.	Validiteetin ja faktisiteetin jännite.	40
Kuvio 4.	Kulttuuritason arvotyypit.....	47
Kuvio 5.	"Kuinka hyvin virastosi toiminta vastaa valtionhallinnon arvoja?" (n=939)	69
Kuvio 6.	Sääntöjenmukaisuuden riskit.....	70
Kuvio 7.	Tulosvastuullisuuden riskit.....	108
Kuvio 8.	Tilivelvollisuuden hämärtyamisen riskit.....	139

Taulukot

Taulukko 1.	Sääntöjenmukaisuus ja integriteetti.	75
Taulukko 2.	Harmonin vastuullisuusparadoksit	78
Taulukko 3.	NPM-doktriinin vaikutteet.....	93
Taulukko 4.	Tilivelvollisuutta heikentäviä uhkia.....	106
Taulukko 5.	Verkostojen tehokas ja demokraattinen hallinta.....	127
Taulukko 6.	Päämies-agentti- ja pehtoriteoria.....	129
Taulukko 7.	Hallinto-opit ja kommunikatiivisuuden periaatteet	151

1 JOHDANTO

Julkinen johtaminen tapahtuu monimutkaisessa ja vaikeasti ennustettavassa ympäristössä. Tämä hankaloittaa vastuullisen julkisen johtamisen tunnistamista ja toteutumista. Salmisen (2016) mukaan vastuullisuudella ”tarkoitetaan sääntöjen ja ohjeiden noudattamista, vastaamista teoistaan ylemmille tahoille; oikein toimimista yksilönä rehellisyyden ja luotettavuuden perusteella” (Salminen 2016: 8). Kysymys vastuullisuudesta palautuu siihen, kuinka hyvin yksilö seuraa sääntöjä ja ymmärtää tehtävänsä organisaatiossa. Tällöin vastuullisuutta tutkitaan yksilölähtöisenä toimintana, vaikka huomiota tulisi kiinnittää myös organisatoriselle ja systeemiselle tasolle (Demmke et al. 2020: 93). Näin on asian laita esimerkiksi integriteetin suhteen (Kirby 2018).

Monitulkinnallisuudestaan johtuen julkisen johtamisen vastuullisuuden arviointi on moniselitteistä. Vastuullisuus liittyy julkisen johtamisen eettisyyteen. Voidaan ajatella, että julkisen johtamisen vastuullisuuteen kiinnitetään yksityistä sektoria suurempaa huomiota yksistään juridisessa mielessä. Julkisen johtamisen vastuukysymykset koskettavat niin julkisia palveluja kuin organisaatioiden välistä kilpailua ja sisäistä toimintaa. Lisäksi julkisen johtamisen tulisi olla vastuullista nopeasti tapahtuvia yhteiskunnallisia muutoksia kohtaan ja reagoida niihin parhaansa mukaan.

Plantin (2018) perusteella periaate, jonka mukaan julkisjohtajat toimivat vastuullisella tavalla, on ollut keskeinen hallintotieteen kehitykselle sen syntymästä saakka. Vastuullisuus on toiminut liimana, joka yhdistää hallinnon etiikan kysymyksiin julkisjohtajien ja virkamiesten roolista demokraattisessa järjestelmässä. Tässä avainsanana toimii demokraattinen järjestelmä, jonka luonnetta ei voida väheksyä universaalien arvojen edustajana. Mungiu-Pippidin (2020) mukaan eettinen universalismi on demokratian ja hyvän hallinnan keskeinen tekijä: eettistä universalismia noudattavat hallinnot, jotka korostavat tasa-arvoa ja joissa henkilöitä kohdellaan tasapuolisesti ja puolueettomasti heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan riippumatta.

Tällä hetkellä eettinen universalismi kohtaa suuria haasteita Euroopassa. Vastuullista julkista johtamista vaikeuttaa tilanne, jossa postmodernien yhteiskuntien moraalirelativismi haastaa perinteisiä julkisen hallinnon periaatteita (Cooper 2006). ”Whereas key phenomena of modernity are assumptions about universal values, absolute values and rationality, currently, trends are towards ’moral relativism’ which puts into question important universal

concepts such as 'rule of law', 'the principle of democracy', 'universal human rights' and 'supranationalism'" (Demmke et al. 2020: 21).

Eettinen universalismi on ongelmissa siitä huolimatta, että hallinnot ovat käyttäneet huomattavasti resursseja eettisten standardien parantamiseksi kahden vuosikymmenen aikana. Eettisten toimintapoliittikkojen kasvu ei kuitenkaan välttämättä lisää kansalaisten luottamusta hallintoon (Rosenson 2006). Päinvastoin, viimeaikaiset hallintaindeksit osoittavat huolestuttavia trendejä demokratian, epätasa-arvon ja politisoitumisen aiheissa. Esimerkiksi Bertelsmann Foundationin (2020) demokratiaindeksi osoittaa useiden maiden kulkevan pikemmin kohti huonoa kuin hyvää hallintaa. Myös julkisten palveluiden politisointi on lisääntynyt (Bowman & West 2018). Samalla kansalaisten odotukset julkisen hallinnon vastuullisuudesta ovat kasvaneet vuosi vuodelta.

Miksi hallintoreformit eivät sitten kasvata kansalaisten luottamusta hallintoon? Dubnickin (2011) mukaan vastuullisuudelle ja tilivelvollisuudelle tulisi löytyä selkeä perusta, jota jatkuvat reformit eivät problematisoi. "It is not accountability that is undermining our aspirations for an effective democracy but the reformist aspiration for an effective democracy that is undermining accountability. [...] Simply stated, this paradox holds that any effort to improve accountability through reforms generates consequences that in fact alters and often undermines existing forms of accountability already in place" (Dubnick 2011: 705–706).

Plant (2018) väittää, että julkisen johtamisen vastuullisuudessa tulisi huomioida konteksti. Reformien ja uusien hallinto-oppien kautta julkisen johtamisen konteksti on muuttunut vuosikymmenten varrella. Tämä on vaikuttanut vastuullisuuden aiheeseen. Plant nostaa esiin keskeisen kysymyksen: mitä jos vastuullisuuden konteksti on väärä? Mitä jos konteksti ei painota eettistä toimintaa, demokraattisesti myönteisiä arvoja, vahvoja instituutioita tai hallinnan integriteettiä? Julkisen johtamisen vastuullisuutta eivät vaikeuta pelkästään ympäristö, vaan myös julkisen johtamisen reformit.

Julkisen johtamisen reformien vaikuttavuus ei ole ollut vain kyseenalaista (Pollitt & Bouckaert 2011). Lisäksi ne ovat tuottaneet uusia eettisiä haasteita (Demmke & Moilanen 2012: 706). Reformien johdosta hallinto joutuu myös usein tasapainoilemaan ristiriitaisten tavoitteiden kanssa. "In the modern service administration, however, problems accumulate that require the weighing of collective goods, the choice between competing goals, and the normative evaluation of individual cases. These can be treated rationally only in discourses of justification and application that cannot be contained within the professional confines of a normatively neutral task fulfillment." (Habermas 1996: 440.)

Tutkimuksessa julkisen johtamisen vastuullisuutta tarkastellaan kolmen hallinto-opin kautta, jotka ovat byrokraattinen hallinto, uusi julkisjohtaminen eli New Public Management (NPM) ja uusi julkishallinta eli New Public Governance (NPG). Julkisen johtamisen vastuullisuutta ei ole aikaisemmin tutkittu näiden hallinto-oppien periaatteiden kautta demokraattisuutta silmällä pitäen. Näin siitä huolimatta, että ne vaikuttavat keskeisesti julkisjohtajien käyttäytymiseen. Tästä syystä tutkimusta voidaan pitää tieteellisesti tarpeellisena.

Hallinto-oppien avulla voidaan ymmärtää käytäntöä, mutta niillä ei ole teorioille kuuluvaa selitystehtävää. Tämän vuoksi niiden ja käytännön välinen suhde poikkeaa teorian ja käytännön välisestä suhteesta. Tutkimuksessa omaksuttu käsitys hallinto-opeista jatkaa ajatusta hallinto-opeista joukkona doktriineita, jotka vaikuttavat hallintotieteellisessä keskustelussa ja käytännön julkisessa johtamisessa (Hood & Jackson 1991: 17–18). Doktriinit perustuvat kyseenalaistamattomiin lähtöoletuksiin, eivätkä ne edusta tieteellisesti verifioitavia periaatteita, vaan nojaavat esimerkiksi retorisiin valintoihin (Frederickson et al. 2012: 112).

Jokaisella hallinto-opilla on sille ominainen tapansa hahmottaa vastuullisuutta. Byrokraattisen hallinnon mukaan hallinta ja hallinto perustuvat weberiläisittäin ilmaistuna rationaalsiin periaatteisiin: legitiimi hallinta on kirjallisiin sääntöksiin, sääntöihin ja menettelytapoihin perustuvaa (Weber 1922). Weberiläinen byrokratiateoria on iästään huolimatta edelleen voimissaan globalisaation ongelmien eurooppalaisena ratkaisuvaihtoehtona. Tällöin vahva valtio, legitimitetin ylläpitäminen ja kansalaisten auttaminen pysyvät julkisen hallinnon keskeisinä piirteinä (Pollitt & Bouckaert 2011: 118–120). Weberiläisellä hallintomallilla on myös havaittu selvä yhteys taloudellisen kasvun kanssa (Drechsler & Kattel 2008; Evans & Rauch 1999).

New Public Management eli uusi julkisjohtaminen tarkastelee julkista hallintoa yksityisen sektorin periaatteiden, kuten kustannustietoisuuden ja taloudellisuuden mukaisesti. NPM on markkinaliberalistisena käänteenä vaikuttanut siihen, että julkista johtamista arvioidaan tällä hetkellä pääasiassa taloudellisilla kriteereillä (Hood & Jackson 1991; Dahl & Soss 2014; Tiuhonen 2008: 215–217). New Public Governance eli uusi julkishallinta korostaa julkisen hallinnon verkostomaista suhdetta toimijoiden moninaisuuteen ja kumppanuussuhteiden luomiseen (Osborne 2010). Myös NPG perustuu markkina- ja kilpailu-orientoituneisiin hallintasuhteisiin, painottaen samalla eri toimijoiden välistä verkostoitumista (Kickert et al. 1997; Haveri & Anttiroiko 2009: 201).

Prosessuaalinen demokratia

Tutkimuksen tarkoituksena on arvioida hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja Jürgen Habermasin (1984a, 1984b, 1996) kommunikatiivista toimintateoriaa käyttämällä. Teoria liittyy demokraattisiin periaatteisiin. Habermas käyttää demokratiakäsityksestään termiä prosessuaalinen demokratia. Tämä tarkoittaa diskurssietiikan toteutumista kommunikaatiossa ja kansalaisten muodostamassa dialogissa (Habermas 1996: 6–7; Meisenbach 2006). Habermasin mukaan prosessuaalinen demokratia luo hallintoon uusia mekanismeja, joissa julkista hallintoa tarkasteltaisiin deliberatiivisista lähtökohdista käsin. ”This implies a ‘democratization’ of the administration that, going beyond special obligations to provide information, would supplement parliamentary and judicial controls on administration from within.” (Habermas 1996: 441.)

Habermasin prosessuaalinen demokratia on puntaroivaa demokratiaa, josta ensimmäisenä on kirjoittanut Bessette (1980). Puntaroinnilla tarkoitetaan vuoro-vaikutuksellista näkemysten punnitsemista ideaalissa puhetilanteessa, jossa kaikki diskurssiin osallistujat saavat esittää omat argumenttinsa. (Raisio 2014; Mansbridge et al. 2012.) Hallintotieteessä Habermasin työ yhdistetäänkin usein osallisuuden aiheisiin (ks. esim. Vartiainen ym. 2012, 2013).

Habermasin mukaan vanhojen demokratiateorioiden ongelma on siinä, että ne aloittavat subjektista. Subjekti voi tarkoittaa esimerkiksi liberalistisessa mielessä individualistista tai tasavaltalaisessa mielessä kollektiivista subjektia. Habermasin vaihtoehto vanhoille demokratiateorioille on aloittaa demokratian määrittely kommunikaatiosta käsin. Prosessuaalinen demokratia perustuu näin ollen intersubjektiivisuuteen. (Habermas 1996: 299; Thomassen 2010: 117–118.)

Habermasin prosessuaalisen demokratian huomio on kommunikaation muodollisissa ehdoissa. Huomiota ei kiinnitetä niinkään siihen, mitä pidetään eettisenä: pikemminkin pyrkimyksenä on kuvailla intersubjektiivisiä prosesseja, joiden kautta normeja tuotetaan (Meisenbach 2006: 40). Näin ollen prosessuaalinen demokratia on Habermasin mukaan eettisistä katsomuksista riippumatonta: ”this concept [...] claims to be neutral with respect to competing worldviews and forms of life” (Habermas 1996: 288). Habermasin ajattelussa demokraattisuutta, rationaalista kommunikaatiota ja diskurssietiikkaa yhdistää eettisen universalismin ajaminen. Tämän osoittaa esimerkiksi diskurssietiikkaa määrittelevä yleisyysperiaate, jonka mukaan normin hyväksyttävyyys perustuu siihen, että kaikki diskurssiin osallistujat voivat hyväksyä sen (Habermas 1990: 66).

Foresterin (1980) mukaan kommunikatiivisella toimintateorialla on mahdollista tehdä analyysiä monella eri tasolla. Sen avulla voidaan tehdä empiiristä analyysiä

kommunikaation rakenteellisista oletuksista, tulkinnallista analyysiä merkityksistä ja normatiivista analyysiä systeemisistä vääristymistä (Cukier et al. 2004). Hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja ei ole aikaisemmin arvioitu kommunikaatiivisen toimintateorian puitteissa. Tämä on tutkimuksen ensisijainen anti tieteelliselle keskustelulle. Lisäksi tutkimus on tieteellisesti tarpeellinen siitä syystä, että hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja on tarkasteltava prosessuaalisen demokraattisuuden ideaalin kautta. Puhe julkisen johtamisen vastuullisuudesta on palautettava tasolle, joka ei perustu esimerkiksi tehokkuuteen (Dubnick 2011).

Hallinto-opit eivät pelkästään välitä informaatiota, vaan kommunikoivat rakenteillaan poliittisia ja moraalisia merkityksiä: ne pyrkivät esimerkiksi sosiaaliseen myöntymiseen, luottamukseen ja uhrautumiseen (Forester 1980; Ahn 2009). Hallinto-opit kommunikoivat esimerkiksi, millainen on vastuullinen julkisjohtaja, miten hän on vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa tai mistä lähteistä käsin hän oikeuttaa toimintaansa. Tutkimuksessa väitteitä arvioidaan normatiivisesti Habermasin diskurssietiikan ehtojen kautta.

Riippumatta siitä, kuinka kompleksisessä ympäristössä julkinen johtaminen tapahtuu, sen ydin on universaaleissa ja demokraattisissa periaatteissa. Hallinto-opit kommunikoivat teknisiä, poliittisia ja moraalisia merkityksiä. Idea jatkaa Plantin (2018) käsitystä vastuullisuuden merkityksestä julkisen hallinnon kehityksessä. Hallinto-oppien prosessuaalinen demokraattisuus, tai sen puute, vaikuttaa julkisjohtajien käyttäytymiseen ja viime kädessä vastuullisuuden toteutumiseen julkisessa hallinnossa.

1.1 Aikaisempi tutkimus

Dubnickin (2011) mukaan hallintoreformit ovat johtaneet siihen, että uudet tilivelvollisuuden muodot kyseenalaistavat olemassa olevia vastuullisuuden lajeja. Tilanne on siinä mielessä paradoksaalinen, että uusien tilivelvollisuuden lajien tavoitteena on tehokkuuden parantaminen. Todellisuudessa aihepiiri on monimutkaistunut huomattavasti, mikä vaikeuttaa myös tehokkuuden mittaamista. Julkisen johtamisen vastuullisuutta on kieltämättä tutkittu monesta eri näkökulmasta käsin. Seikka kuvastaa hyvin aihealueen monimutkaisuutta ja tulkinnallisuutta, ristiriitaisuuttakin.

Vastuullisuutta käsitellessä kiinnitetään huomiota esimerkiksi niin vastuullisuuden (*responsibility*) ja tilivelvollisuuden (*accountability*) suhteeseen (Mulgan 2000; Svava 2007; Schillemans 2013), sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin väliseen dikotomiaan (Vogelsang-Coombs 2016; Lawton & Lasthuizen 2013: 121; Lewis & Gilman 2005) kuin myös responsiivisuuteen

kansalaisten tarpeita kohtaan (Sheaff et al. 2002; Vigoda 2000; Bryer 2006; Löffler 2003).

1.1.1 Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

Julkisessa johtamisessa vastuullisuus ja tilivelvollisuus ovat perustavia arvoja. (Salminen 2016: 7). Virkamiesten vastuullisuus näkyy parhaiten tulosvastuullisuudessa ja tilivelvollisuudessa (Hyyryläinen 2004: 164). Ne ovat arvoja, joita on vaikeaa palauttaa niitä perustavimpiin arvoihin. Se, mitä hallintotieteissä tarkoitetaan vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden käsitteillä, on muuttunut historian saatossa.

Tilivelvollisuudella tarkoitettiin aiemmin yksinomaan vastuullisuuden ulkoista ulottuvuutta, kuten valvontamekanismeja tilivelvollista kohtaan. Nyt vastuullisuudella tarkoitetaan lähinnä tilivelvollisuuden sisäistä ulottuvuutta. Tällöin vastuullisuus ymmärretään rajatun määritelmän mukaisesti, jolloin huomio on subjektin eettisessä harkintakyvyssä. (Mulgan 2000: 557–558.) Yksi tärkeimmistä vastuukysymyksistä on demokraattisen hallinnon suhde virkamiehiin, joita ei ole valittu asemaansa äänestyksen perusteella (Plant 2018: 1). Vastuullisuuden monenlaiset määritelmät (Svara 2007: 4) tekevät käsitteestä laajan ja sen rajaamisesta haastavaa.

Tilivelvollisuus kohdistuu pääasiassa määrättyyn tehtävään, sen tulokselliseen toteuttamiseen ja raportointiin tilivelvollisuusfoorumeita kohtaan. Sen sijaan vastuullisuus on tällaista tehtävähallintaa huomattavasti laajempi kokonaisuus. Julkisella hallinnolla on eettinen vastuu huomioida niitä tekijöitä, jotka ovat sen määrättyjen prosessien ulkopuolella, mutta samalla yhteiskunnan toimivuuden kannalta kriittisiä. Näin tehdessään julkinen hallinto on yhteiskunnallisesti responsiivinen. Vastuullisuus ylittää julkisen toiminnan käytännöt, eikä se ole vain tilivelvollisuuden kaltaista tilivelvollisuusfoorumeiden ”odotusten johtamista”. Vastuullisuuden on ylitettävä välittömät julkisen toiminnan odotukset, sillä sen on valmistauduttava odottamattomiin ja julkista toimintaa vaarantaviin tapahtumiin.

Tilivelvollisuudesta voidaan löytää demokraattinen, perustuslaillinen ja oppiva näkökulma. Demokraattisen idean mukaan tilivelvollisuus kontrolloi ja oikeuttaa hallinnollista toimintaa. Tilivelvollisuus yhdistää hallinnollisen toiminnan demokraattiseen delegaatioketjuun. Keskeinen arviointikriteeri on, miten tilivelvollisuusmekanismi mahdollistaa demokraattisesti valittujen tahojen kykyä arvioida ja ohjata hallinnollista toimintaa. Perustuslaillinen näkökulma näkee, että tilivelvollisuus on välttämätön tekijä vallan keskittymisen ja väärinkäytön ehkäisemisessä. Keskeinen arviointikriteeri on, miten tilivelvollisuus ehkäisee

hallinnollisen vallan ja etuoikeuksien väärinkäyttöä. Oppiva näkökulma painottaa, että hallinto toimii tilivelvollisuuden avulla entistä tehokkaammin ja vaikuttavammin. Sen keskeinen arviointikriteeri perustuu siihen, miten tilivelvollisuusjärjestelyt kannustavat julkista hallintoa parempien yhteiskunnallisten tulosten saavuttamiseen. (Bovens et al. 2008: 230–232.)

Julkisen toiminnan arviointi olettaa, että julkinen organisaatio ja sen toimijat ovat tilivelvollisia päämiehelleen. Ongelmana on kaikkien sidosryhmien, eli ”liian monien käsien” huomiointi. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus tulisi myös kohdistaa oikealle tasolle. Esimerkiksi hallituksen ministerit suostuvat harvoin ottamaan vastuuta toiminnasta, joka on heidän alaisten virastojen työtä. (Lawton 1998: 119.)

Tilivelvollisuuden lajeja voidaan tarkastella sen mukaan, ovatko ne ulkopuolisen toiminnan aikaansaamia (*moral pulls*) vai omalla toiminnalla aikaansaatuja (*moral pushes*). Kyseiset lajit osoittavat, että tilivelvollisuuden muotoja ja mekanismeja on hyvin paljon. Ulkopuolisen toiminnan muotoina ne voivat tarkoittaa oikeudellista vastuuta, vastausvelvollisuutta, vastuullisuutta tai responsiivisuutta. Oman toiminnan tuloksena syntyviä lajeja kutsutaan esimerkiksi oikeudelliseksi velvollisuudeksi, tottelevaisuudeksi, kuuliaisuudeksi ja mukautuvuudeksi. (Dubnick 2014: 32–33.)

Tilivelvollisuus yhdistetään responsiivisuuteen poliittisia päättäjiä ja kansaa kohtaan. Responsiivisuus on siinä mielessä lähellä kontrollia, että ne kumpikin ohjaavat julkista hallintoa toimimaan kansan mieltymysten mukaisesti. Kontrollissa korostuu responsiivisuutta enemmän julkiseen hallintoon kohdistuvien ulkoisten paineiden pakottavuus. Responsiivisuudella tarkoitetaan virkamiesten yleistä myötämielisyyttä yhteiskunnallisia vaatimuksia kohtaan, jotka voivat ilmetä poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä tai yksinkertaisesti asiakkaiden tarpeissa.

Cooperin (2006) mukaan virkamiehen vastuullisuus perustuu neljään osa-alueeseen, jotka ovat yksilö, organisaatiokulttuuri, organisaatorakenne ja yhteiskunnalliset odotukset. Vastuullisuutta ei voida pelkistää minkään osa-alueen varaan. Ne kaikki on otettava huomioon vastuullisuuden arvioinnissa. Yksilön tasolla vastuullisuuden piirteet rakentuvat eettisen päätöksenteon, henkilökohtaisten asenteen, moraalin, hyveiden ja ammatillisten arvojen varaan. Organisaatiokulttuurissa läsnä ovat esikuvat, normit ja symbolit. Organisaatorakenteen osa-alueessa vastuullista johtamista määrittelevät tilivelvollisuus, yhteistoiminnallisuus ja vuorovaikutus, väylät konfliktien ratkaisemisessa ja osallisuuden muodot. Viimeiseksi, yhteiskunnalliset odotukset perustuvat osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä lakeihin ja toimintapoliittikkoihin. (Cooper 2006: 188–210.)

Vastuullisuus voidaan jakaa objektiiviseen ja subjektiiviseen vastuullisuuteen. Objektiivinen vastuullisuus on tärkeää julkisen toiminnan luotettavuuden ja ennustettavuuden kannalta. Julkisjohtajan on toimittava poliittisen päätöksen mukaisesti riippumatta siitä, mitä mieltä hän on niistä henkilökohtaisesti. Objektiivinen vastuullisuus on hyvin lähellä sitä, mitä tilivelvollisuudella tarkoitetaan. Subjektiivinen vastuullisuus on psykologinen käsite, sillä sitä voidaan kuvailla henkilön uskollisuudella ja omallatunnolla. Näin ollen vastuullisuudella on olemassa ulkoinen (poliittinen) ja sisäinen (professionaalinen ja henkilökohtainen) ulottuvuus. Vastuullisessa julkisessa johtamisessa otetaan huomioon kumpikin vastuullisuuden laji. (Bertelli & Lynn 2003: 260; Salminen 2016: 9; Salminen 2018: 70–71; Mosher 1968.)

Vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta pohdittaessa oletetaan, että julkinen toimija kykenee toimimaan eettisesti. Siitä ei kuitenkaan olla yhtä mieltä, missä tilanteessa tämä onnistuu parhaiten. Pohdittavana kysymyksenä on, luotetaanko organisaatiossa virkamiesten omaan harkintaan, vai edellyttääkö eettinen toteutuminen ulkoisia ohjaavia mekanismeja (Vogelsang-Coombs 2016: 323). Aihe on myös lähellä vastuullisuuden lajien tarkastelemista hyveenä tai mekanismina: tällöin pohditaan, tulisiko vastuullisuuden perustua ensisijaisesti toimijan sisäisiin vai ulkoisiin lähteisiin (Bovens 2010; Jackson 2009).

Voidaan väittää, että julkisen johtamisen vastuullisuus edellyttää sisäisiä ja ulkoisia mekanismeja, kuten vastuuntuntoa tai valvontaa. Tämän sanominen ei kuitenkaan ulkoista tilivelvollisuuden ongelmaa. Kysymys tilivelvollisuudesta perustuu edelleen kolmeen kysymykseen. (1) Mistä ollaan vastuullisia? (2) Kenelle ollaan vastuullisia? (3) Miten vastuullisuus turvataan parhaiten? Näistä kysymyksistä viimeisin on haastavin, sillä tilivelvollisuuden varmistaminen ei ole helppoa. Tilivelvollisuuden määrittäminen on vaikeaa, mutta vielä vaikeampaa on sen valvominen. (Denhardt & Denhardt 2007: 125, 128.)

Tilivelvollisuus voidaan ymmärtää sateenvarjokäsitteeksi, sillä se sisältää jopa ristiriitaisia määritelmiä (Bovens et al. 2008: 226). Tästä huolimatta tilivelvollisuuden merkitystä ei tule vähätellä. Sen avulla voidaan arvioida julkisen johtamisen onnistumista, valtakeskittymien kehitystä ja kehityspolkuja, jotka johtavat epäasialliseen toimivaltaan (Viinamäki 2017: 88).

Tilivelvollinen voi olla vastuussa monenlaisesta sisällöstä, kuten rahallisesta, proseduraalisesta tai kommunikatiivisesta sisällöstä. Sisällölliset eroavuudet selittävät ainakin osittain, miksi tilivelvollisuuden arviointistandardit vaihtelevat. Tilivelvollisuus voi olla muodoltaan vertikaalista, jolloin se perustuu tilivelvollisen ja sitä arvioivan foorumin väliseen hierarkkiseen suhteeseen. Hierarkkinen suhde ei silti ole välttämätön. Lisäksi puhutaan yhteiskunnallisesta tilivelvollisuudesta,

joka ei perustu muodolliseen velvoitteeseen. Yhteiskunnallista tilivelvollisuutta voidaan kutsua vapaaehtoiseksi tilivelvollisuuden muodoksi. (Bovens et al. 2014: 11–12.)

Julkisjohtajilla on suuri vapaus käyttää omia eettisiä lähtökohtia päätöksenteossa. Oikeat ratkaisut tulisi erottaa vääristä, mikä edellyttää johtajalta harjaantunutta arvostelukykä. Tässä mielessä tilivelvollisuudella tarkoitetaan menetelmiä ja prosesseja, jotka määrittävät hallinnollisen päätöksenteon arvot. Tilivelvollisuuden arviointi on kuitenkin hyvin vaikeaa, sillä julkinen sektori on muuttunut yhä kompleksisemmaksi arvoympäristöksi. Manageriaalinen vastuullisuus edellyttää tasapainoilua kilpailevien arvolähtökohtien välillä. Eri arvojen ja intressien oikeudenmukainen ja kriittinen arvioiminen vaatii vuorostaan järjenkäyttöä. (Bertelli & Lynn 2003: 260–262.)

Amerikkalaisessa tutkimuskirjallisuudessa tilivelvollisuus on normatiivinen käsite, jonka tarkoituksena on tarjota työkalut julkisten toimijoiden käyttäytymisen arviointiin. Kun henkilö tai organisaatio on tilivelvollinen, toimintaa pidetään hyveellisenä. Sen sijaan eurooppalaisessa kirjallisuudessa tilivelvollisuus on rajatumpaa. Tässä tapauksessa tilivelvollisuus nähdään yhteiskunnallisena mekanismina, institutionaalisenä suhteena tai järjestelynä, jossa toimijan vastuullisuutta arvioidaan foorumin toimesta. Tilivelvollisuuskirjallisuus ei tällöin huomioi niinkään julkisten toimijoiden käyttäytymistä, vaan institutionaalisia järjestelyjä. Kysymys ei ole siitä, toimiko julkinen toimija tilivelvollisesti. Pikemmin kysymys on siitä, pitääkö tilivelvollisuusfoorumi toimijaa jälkikäteen tilivelvollisenä. Toimijaa voidaan sanktioida epäeettisestä toiminnasta, muttei välttämättä. Seuraukset ovat hyvin kirjavat. Ne voivat tarkoittaa muodollisia sakkoja, kurinpidollisia menetelmiä tai rangaistuksia. Toisaalta seuraukset voivat perustua kirjoittamattomiin sääntöihin. (Bovens et al. 2008: 226–227; Bovens 2010: 946–954.)

Tilivelvollisuus nähdään sosiaalisena suhteena tai mekanismina, joka perustuu vaatimukseen selittää ja oikeuttaa toimintaa. Tilivelvollisuusmekanismin ajatteluaan toteutuvan tilanteessa, kun tilivelvollinen osallistuu eri tilivelvollisuusfoorumeihin. Tämä perustuu yleensä kolmeen eri vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa kysymys on informaation jakamisesta, jolloin toimija perustelee toimintaansa foorumille esimerkiksi itsearviointiraporttien muodossa. Raportit voivat nojata tuloksiin, taloudellisiin mittareihin tai proseduraalisiin ongelmiin. Tämän jälkeen seuraa keskusteluvaihe, jolloin foorumi arvioi tilivelvollisen toimintaa ja esittää tarpeen tullen kysymyksiä. Keskusteluvaiheessa tilivelvolliselle annetaan mahdollisuus vastata kysymyksiin ja selittää toimintaansa. Keskustelu ja sen intensiteetti voivat vaihdella riippuen siitä, onko kysymyksessä

esimerkiksi henkilökohtainen työsuorituksen arviointi tai parlamentaarinen debatti. Tilivelvollisuusfoorumin työ loppuu yleensä vaiheeseen, jossa se tarvittaessa rankaisee, oikaisee tai palkitsee tilivelvollista. Tilivelvollisuusfoorunit noudattavat vaiheita todellisuudessa hyvin harvoin. Vaiheet voivat tapahtua samaan aikaan tai päinvastaisessa järjestyksessä. On myös mahdollista, että jokin vaiheista puuttuu tyystin. (Brandsma & Schillemans 2012: 954–955.)

Sosiaalisen kontingenssiteorian kautta tilivelvollisuutta tarkastellaan kolmen strategian kautta, jotka ovat hyväksyttävyyshauristiikka, ennakoiva itsekritiikki ja puolusteleminen. Hyväksyttävyyshauristiikan mukaan tilivelvollinen valitsee vaihtoehdoista sen, joka on hänelle kognitiivisesti helpoin. Tällä tavoin tilivelvollinen näyttääytyy yleisön silmissä uskottavalta, mikä on tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta toissijaista. Ennakoivan itsekritiikin mukaan yleisön tunnettavuus vaikuttaa tilivelvollisen valintojen tekemiseen. Jos tilivelvollinen tuntee yleisön näkökannat, hän luultavasti toimii hyväksyttävyyshauristiikan mukaisesti. Jos tilivelvollinen ei tunne yleisön näkökantoja, hän todennäköisesti tarkastelee kantojaan kriittisemmin. Puolusteleminen perustuu sosiaalipsykologisiin tutkimuksiin, joiden mukaan ihmisillä on enemmän tai vähemmän luonnollinen tendenssi puolustautua, jos he ovat ehtineet valita heille otollisen päätöksen tai toimintatavan määrättyssä tilanteessa. On suuri merkitys, joutuuko tilivelvollinen yleisön eteen päätöksenteon kannalta etu- vai jälkikäteen. Jos tilivelvollinen on tehnyt päätöksiä, hän on alttiimpi kantojensa puolustelulle. (Tetlock 1992: 340–346; Sullivan 2009.)

Baxter et al. (2017) mainitsevat neljä tilivelvollisuuden ongelmaa, jotka ovat ilmenneet tutkimuksissa. Ensinnäkin tilivelvollisuuden eettisiä periaatteita on haastavaa soveltaa olemassa oleviin käytäntöihin, sillä päätöksentekoa ja eettistä pohdintaa tehdään usein automaattisesti ja intuitiivisesti. Tilivelvollisuus saattaa edellyttää sellaisten tekijöiden huomioimista, joita toimijat eivät ole lainkaan huomioineet. Tilivelvollisuuden toinen ongelma perustuu hallinnolliseen toimintaan monimutkaisissa verkostoissa, jotka edellyttävät useita limittyviä tilivelvollisuussuhteita. Kolmas ongelma perustuu autonomisen toiminnan paradoksiin. Tilivelvollisen on noudatettava ylhäältä päin tulevia hallinnollisia periaatteita, normeja ja koodeja. Toisaalta julkisjohtajaa ei voida pitää vastuullisena toimijana, jos hän on menettänyt autonomiansa ja harkintavaltansa. Viimeiseksi, tilivelvolliset pyrkivät välttämään rangaistuksia, mikä johtaa vajavaiseen raportointiin ja epärehellisyteen.

1.1.2 Tilivelvollisuuden ylikuorma

Tilivelvollisuutta on kritisoitu tehtailusta ja ylikuormasta. Tällä tarkoitetaan liiallisia tilivelvoitteiden laatimista, mikä byrokratisoi julkista toimintaa entisestään. Julkisten toimijoiden turhautumista saattaa lisätä se, että arviointikriteerit muuttuvat ja että ne ovat epäkäytännöllisiä, epärealistisia ja epäselviä. (Bovens et al. 2008: 227–228.) Liialliset valvonta- ja arviointimekanismit voivat johtaa epätoivottaviin seurauksiin laajemmassa mielessä, mikä viime kädessä rapauttaa kansalaisten luottamusta politiikkaan, poliittisiin prosesseihin ja instituutioihin (Salminen 2016: 9).

Ylikuorman keventämiseksi lienee järkevää miettiä tilivelvollisuutta hallinnossa ilmenevien ongelmien kautta. Näitä on yleensä kolme tyyppiä, joista ensimmäinen on yleisin. Tällöin julkiset toimijat tekevät sitä, mitä niiden kuuluukin tehdä, mutta heikosti tai tehottomasti. Ongelma on ensisijaisesti manageriaalinen, ja se voidaan ratkaista paremmalla valvonnalla, koulutuksella tai prosessien parantamisella. Toinen ja vaikeampi ongelma on tilanne, jossa julkiset toimijat ylittävät legitimoidun auktoriteettinsa. Ratkaisuehdotuksina voivat toimia kontrollin lisääminen julkisessa organisaatiossa tai vahinkojen hyvittäminen. Kolmas ja vaikein ongelma perustuu julkisten toimijoiden riittämättömään toimintaan tai suoranaiseen passiivisuuteen. Esimerkiksi yksittäiset virkamiehet saattavat enemmän vältellä kuin aktiivisesti osallistua vastuualueidensa kehittämiseen. (Peters 2014: 212–213.)

Tilivelvollisuuden ylikuorman lisäksi tulee puhua tilivelvollisuuden alijäämästä, joka on ollut historiallisesti edellistä mittavampi ongelma. Tällaisessa tilanteessa julkisten toimijoiden ei ole tarvinnut perustella toimintaansa eri tilivelvollisuusfoorumeille. On myös tilanteita, joissa poliittisten päättäjien on ollut vaikea huomioida alati kasvavien ja monimutkaisemmiksi muuttuvien virastojen epäeettinen toiminta. (Bovens et al. 2008: 229.)

Vastauksena tilivelvollisuuden ylikuormasta puhumiselle Dubnick (2011) on kirjoittanut tilivelvollisuudesta ontologisenä käsitteenä. Tällöin tilivelvollisuussuhteet eivät ole hallinnan kannalta toissijaisia: päinvastoin, ne ovat läsnä niiden yhteiskunnallisten suhteiden perustamisessa, jotka ylittäään muodostavat hallinnan. (Dubnick 2011: 707–709.)

Kuten aikaisempi tutkimus osoittaa, vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden aihepiiri on hyvin monimutkainen. Tätä ilmentää ylikuormasta puhuminen sekä vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden alati muuttuvat lajit. Tilanteen selventämiseksi tutkimuksen lähtökohtana on, että vastuullisuuden lajeja on johdonmukaista tarkastella hallinto-oppien perusteella. Tämä myös rajaa tutkimusongelmaa.

Jokainen kolmesta hallinto-opista kommunikoii vastuullisuutta omista lähtökohdistaan käsin: siinä missä byrokraattiselle hallinnolle vastuullisuus on jotain, mitä toteutetaan hierarkkisissa järjestelyissä, NPM ymmärtää sen riippuvaiseksi markkinaehtoisista järjestelyistä. NPG vuorostaan korostaa verkostojen ensisijaisuutta tilivelvollisuuden toteutumisessa. Jos hallinto-opit jäisivät huomiomatta, vastuullisuuden lajien taustalla toimivien periaatteiden merkitys jäisi vähälle huomiolle.

1.1.3 Tekninen rationaalisuus vastuullisuuden lajeissa

Julkisen johtamisen vastuullisuudesta on vaikea puhua puhumatta samalla hallintoreformeista (Dubnick 2011). Hallintoreformi perustuu viime kädessä kahteen tavoitteeseen, tehokkuuteen tai oikeudenmukaisuuteen: melko usein nämä tavoitteet asettuvat ristiriitaan, jolloin valtiot etsivät kompromissiratkaisuja (Lane 1997).

Hallinnossa tehokkuutta tarkastellaan ensisijaisesti teknisen rationaalisuuden kautta. Yleisesti rationaalisuutta voidaan hahmottaa esimerkiksi inhimillisiin uskomuksiin tai kognitiivisiin kykyihin nähden. (Vakkuri 2009: 11; Elster 1983; Simon 1997.) Junin (2006: 215) mukaan tekninen rationaalisuus on olemuksellisesti antidemokraattista, sillä sen huomio on taloudellisissa päämäärissä. Habermas käyttää teknisestä rationaalisuudesta myös termiä kognitiivis-välineellinen rationaalisuus (Habermas 1984a: 8–11). Habermasin teknisen rationaalisuuden kritiikki juontaa Frankfurtin koulukunnan aikaisempaan rationalismikritiikkiin, jota ovat käyneet esimerkiksi Max Horkheimer ja Theodor W. Adorno (Horkheimer & Adorno 2008; Horkheimer 2008).

Tekninen rationaalisuus on hallintotieteen valtavirtaa. Julkista toimintaa on viime vuosikymmeninä arvioitu ennen kaikkea tehokkuuden (*efficiency*), taloudellisuuden (*economy*) ja vaikuttavuuden (*effectiveness*) kautta. Mainittujen tehokkuusarvojen ohella Menzel (2005: 25) korostaa neljännen e:n eli etiikan merkitystä.

Hallinnon etiikassa organisaatiota ja sen toimintaa tarkastellaan etiikan viitekehysessä (Simon 1997: 360). Hallinnon etiikan viimekätisenä pyrkimyksenä on moraalisten ja eettisten periaatteiden soveltaminen julkisessa hallinnossa ja julkisten organisaatioiden päätöksenteossa (ks. esim. Cooper 2001: 1–36). Esimerkiksi oikeudenmukaisuutta voidaan tarkastella kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta (Morris 2009). Tällöin oikeudenmukaisuus on yhteydessä diskurssieettisten periaatteiden ilmenemiseen organisaatiossa.

Teknistä rationaalisuutta voidaan pitää valistusajattelun lapsena, ajattelun, jonka seuraukset ovat kääntyneet itseään vastaan: ”Valistus epäilee kaikkea laskettavuuden ja hyödyllisyyden mittaan mahtumatonta, ja jos vain voi edetä vapaana ulkoisista kahleista, mikään ei pysäytä sitä” (Horkheimer & Adorno 2008: 24). Julkiset organisaatiot eivät ole vain taloudellista hyötyä ajavia toimijoita, eikä niiden johtamisen vastuullisuutta voida mitata yksistään taloudellisilla mittareilla. Julkisen palvelun eetokseen yhdistetään demokraattisuuden ja objektiivisuuden arvoja. Tällaista ”teknistä vastuukäsitystä” on syytä täydentää kommunikatiivisella rationaalisuudella, jonka perusidea on julkisen toiminnan prosessuaalisessa demokraattisuudessa (Habermas 1984a, 1984b, 1996).

Julkisen johtamisen tekninen rationaalisuus ja taloudellinen tehokkuus ovat kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta ongelmallisia siinä, että ne kommunikoivat vääristyneellä tavalla. Tämä heikentää kansalaisten legitimizeettiiä julkista hallintoa kohtaan (Habermas 1975). Kommunikatiivisesti rationaaliset toimijat noudattavat diskurssieettisiä periaatteita. Ideaalinen puhetilanne johtaa vääristymättömään viestintään lisäten ymmärrystä, luottamusta, tietoa ja konsensusta toimijoiden välille (Cukier et al. 2004: 239). Julkisen johtamisen vastuullisuus teknisen rationaalisuuden puitteissa ei ole riittävää, jos kommunikatiivinen rationaalisuus jää sen jalkoihin.

Organisaation kommunikaatiota on perinteisesti hahmotettu teknisen rationaalisuuden kautta. Weberin (1980) luonnehtimassa byrokraattisessa organisaatiossa kommunikaatio tapahtuu hierarkkisesti alaspäin, jolloin informaation välittäminen perustuu kahteen muotoon: (1) informaatio koskien organisaation nykyistä tai tulevaa tilannetta, uusia organisaatiokäytäntöjä, päätöksiä ja operointikäytäntöjen muutosta; (2) informaatio koskien tehtävien suorittamista, jolloin alaisia ohjeistetaan muodollisesti tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaalla tavalla (Hirokawa 1979). Katz ja Kahn (1966) tarjoavat alaspäin suuntautuvalle kommunikaatiolle viisi tyyppiä, jotka ovat työn ohjaaminen, työtehtävän määrittely, menettelytavat ja käytännöt sekä palaute ja indoktrinaatio. Indoktrinaatiolla tarkoitetaan prosessia, jossa henkilö identifioituu organisaation toimintaan ja tavoitteisiin (Beyer et al. 2000).

Modernien organisaatioiden menestyminen edellyttää myös alhaalta ylöspäin tapahtuvaa kommunikointia, jolloin erityisen tärkeää on kriittinen palautteenanto (Tourish & Robinson 2006). Esimerkiksi sääntöjen kommunikointi on tyyppillisesti intersubjektiivisesti rakennettua, poliittisesti tuettua ja oikeudellisesti sanktioitua (Williams 2015: 587). Hierarkkisesti ylöspäin suuntautuva palaute on kuitenkin monissa organisaatioissa haastavaa, mikä voi johtaa esimerkiksi alaisten vaikenemiseen (Detert et al. 2010) tai vastarintaan (Kassing 2011).

Teknisen rationaalisuuden alainen kommunikaatio voi joissakin tapauksissa vaarantaa julkista toimintaa. Adamsin ja Balfourin (2009) mukaan ”hallinnollinen pahuus” naamioidaan valtamekanismeihin, kuten hallinnolliseen asemaan ja rooliin tai tekniseen kielenkäyttöön. Hallinto-oppien vastuullisuutta tarkastellessa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, mitä kommunikoidun ohella jää kommunikoimatta ja miksi (Forester 1980). Teknisen rationaalisuuden kulttuuri voi johtaa moraalii-inversioihin, jolloin pahuus kommunikoidaan edustamaan positiivista tai rakentavaa (Adams & Balfour 2009: 4, 9).

Johtamisoppien tekninen rationaalisuus on johtanut siihen, ettei oppeja ole otettu vastaan pelkästään myönteisesti. Niin johtamista (*management*) kuin johtajuutta (*leadership*) on kritisoitu. Tältä osalta tunnetuin ”koulukunta” on kriittinen johtamisteoria (*Critical Management Studies*). Kriittistä johtamistutkimusta keskeisesti muokanneena teoksena pidetään Alvessonin ja Willmottin (1992a) toimittaman teoksen lisäksi Burrellin ja Morganin (1979) kirjaa, joka perustui organisaatiotutkimuksen funktionalismin kritiikkiin.

Johtamista on kritisoitu siitä lähtien, kun siitä tuli yhteiskunnallinen ala 1700–1800 lukujen taitteessa: esimerkiksi Smith kritisoi osakeyhtiön johtajia siitä, etteivät he jaksa kiinnittää muiden rahoihin sellaista valppautta, kuin esimerkiksi yrittäjät omiinsa. Kriittisen johtamistutkimuksen laajan teoreettisen pluralismin vuoksi ei ole keinoa erottaa kriittinen ei-kriittisestä tutkimuksesta. Eräiksi kriteereiksi voidaan tarjota tehokkuusajattelun laiminlyöntiä, organisaation irrationaalisuuden osoittamista sekä tieteenfilosofisen ja metodologisen keskustelun läpikäymistä. (Fournier & Grey 2000; Smith 2015; Parker 1995.)

Kriittisen johtamistutkimuksen vaikutus johtamistutkimuksen valtavirtaan on ollut vähäistä. Siitä huolimatta, että kriittisessä johtamistutkimuksessa tehdään empiiristä tutkimusta, sen teorit, metodit ja tulokset ovat vahvasti sidoksissa alaansa (Visser 2010). Toisaalta samaa voidaan väittää hallintotieteen valtavirrasta ja sen positivismikeskeisyydestä (Autioniemi 2019). Vaikka kriittinen johtamistutkimus on nimensä mukaisesti osoittanut kriittisyytensä johtamisen käytäntöjä kohtaan, kritiikki sovelletaan harvoin käytäntöön. (Foster & Wiebe 2010; Alvesson & Willmott 1992b).

Tutkimuksessa hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja arvioidaan kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta. Hallinto-opeilla on poikkeavia näkemyksiä vastuullisuudesta välittämiensä rakenteiden ja retoristen väittämien perusteella. Esimerkiksi muodollisuus vastuullisuuden lajina on byrokratialle ensisijaista. Verkostojen johtamiselle se on jopa vastuullista toimintaa vaikeuttavaa. Kaikki kolme hallinto-oppia välittävät kommunikatiivisia rakenteita johtamisen

käytäntöihin, henkilöstölle, muille organisaatioille, sidosryhmille ja yhteiskunnalle.

Tutkimusta julkisen johtamisen vastuullisuudesta kommunikatiivisilla kriteereillä on hyvin vähän. Lähimpänä aihetta edustaa Ahnin (2009) *Position and Responsibility*, joka perustuu vahvasti Habermasin filosofiaan. Ahn esittelee positionaalisen itsen käsitteen kuvaillessaan virkamiesten asemaa ja vastuuta. Positionaalisella itsellä on subjektiivista itseä laajempi vastuu toimia muodollisen asemansa odotusten mukaisesti. Positionaalinen itse ei tästä huolimatta pelkisty muodollisen aseman vastuullisuuteen, vaan etsii moraalisen perustan toiminnalleen sen ulkopuolelta. Näin ollen positionaalinen itse on kulttuurisen elämismaailman ja hallinnollisen systeemin kahden maailman jäsen. Tällaisella itseydellä on kaksi ulottuvuutta, joista ensimmäinen perustuu subjektiivisuuteen ja toinen organisaation toiminnan välineellisyyteen.

Miten positionaalinen itse voi sitten löytää moraalisen perustansa elämismaailmasta käsin ja toimia systeemissä? Ahnin mukaan positionaalinen itse edustaa elämismaailman demokraattisia arvoja ja kommunikatiivista rationaalisuutta, joiden mukaan hänen tulisi toimia vastuullisesti muodollisessa asemassaan. Positionaalista itsestä tulee moraalinen itse, kun se ylittää subjektiivisen ulottuvuutensa toimimalla intersubjektiivisten moraalinormien mukaisesti. Ahn täydentää positionaalista itseä Niebuhrin teorialla, jonka mukaan muodollisessa asemassa toimivien tulisi lähestyä velvollisuuksiaan ei vain lain, vaan absoluuttisen oikeudenmukaisuuden perusteella (Ahn 2009: 119, 233).

Ahnin teos avaa elämismaailman ja systeemin välistä suhdetta hallintotieteellisesti ja sitä, minkä takia kyseinen dikotomia on vastuullisuuden kannalta tärkeä. Ahnin teoksesta puuttuu kuitenkin miltei täysin hallintotieteellinen kirjallisuus, ja sen ymmärrys julkisesta hallinnosta perustuu lähinnä Weberin byrokratiateoriaan. Ahn kiinnittää huomionsa ennen kaikkea rahan ja vallan korruptoiville käytännöille. Hallinto-oppien välittämät rakenteet ja vastuullisuuden ristiriitaiset lajit voivat avata aihetta Ahnin lähestymistapaa yksityiskohtaisemmin. Habermasin kommunikatiivista teoriaa on tärkeää soveltaa julkisjohtajan identiteetin lisäksi hallinto-oppeihin, jotka myös vaikuttavat julkisjohtajan käsitykseen itsestään, työstään ja vastuullisuudestaan.

Tutkimus on luonteeltaan yhteiskuntafilosofinen. Sen lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan metafysisten taustaoletusten laiminlyönti johtaa ongelmiin jokaisella tieteenalalla. Scott ja Hart (2001: 420) esittelevät näistä ongelmista kolme. Ensinnäkin hallinnolla on implisiittisiä oletuksia inhimillisestä toimijuudesta. Koska näitä oletuksia ei ole läpikäyty kriittisessä valossa, hallinnollinen toiminta on johtanut päämäärättömyyteen ja moraalisesti kyseenalaisiin

seurauksiin. Toiseksi, jos julkisen hallinnon normatiivisuus pelkistyy tehokkuuden arvoihin, voi se olla moraalisisessa vararikossa. Kolmanneksi, teknologisen kehityksen johdosta julkisella hallinnolla on edellytykset teknisen kontrollin lisäämiseen. Jos julkinen hallinto ei pohdi toimintaansa moraalisesti, tekninen kontrolli voi johtaa kielteisiin seurauksiin ja totalitarismiin.

1.1.4 Hallintoreformit vastuullisuuteen vaikuttavina tekijöinä

Hallintoreformeille on löydettävissä kolme eri aaltoa. Ensimmäinen aalto vallitsi 1960-luvun puolivälistä 1970-luvun loppuun asti, jolloin hallintoa kehitettiin rationaalisen ja hierarkkisen suunnittelun sekä kustannus-hyötyanalyysin avulla. 1970-luvun lopulla alkanut ja 1990-luvun loppuun kestänyt NPM painotti yksityisen sektorin tekniikoiden tärkeyttä tehokkuuden parantamiseksi. 1990-luvun lopusta näihin päiviin kestäneellä viimeisellä aallolla ei ole mitään vallitsevaa mallia, mutta sen keskeisimpiin käsitteisiin kuuluvat hallinta, verkostot ja kumppanuudet. (Pollitt & Bouckaert 2011: 11.) Samalla 2000-luvulla hallintotieteen keskeiseksi aiheeksi on noussut etiikka (Menzel 2005: 25).

Hallinto-oppien näkökulmat ovat sekoittuneet julkisen johtamisen käytännöissä toisiinsa, eikä niiden mukaisia puhdaspiirteisiä sovelluksia ole helposti löydettävissä. Usein ajatellaan, ettei niitä pidä nähdä toisiaan poissulkeviksi vaan täydentäviksi opeiksi. Esimerkiksi NPM ei ole enää erillinen suuntaus, sillä sen periaatteet ovat siirtyneet osaksi modernin hallintoajattelun valtavirtaa ja ydintä. (Kurkinen 2016: 145–146; Denhardt 2011: 149; Hyyryläinen 2012; Salminen 2008: 71–79; Merilä 2008: 66.)

Hallintoreformien sekoittuminen muistuttaa organisaatioiden hybridisoitumista. Hybridioorganisaatiolla tarkoitetaan tilannetta, jossa organisaatiossa on läsnä erilaisia toimintalogiikoita ja arvoja niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta. Kirjallisuudessa puhutaan yleisesti hierarkioista ja markkinasuhteista, jotka muodostavat eräänlaisen vastaparin. Todellisuudessa organisaatiot käyttävät kumpaakin muotoa organisoidakseen toimintaansa (Johanson & Vakkuri 2018: 3–4; Karré 2011: 23–25; Skelcher & Smith 2014: 433–435).

Määritelmällisesti hybridioorganisaatiot pyrkivät integroimaan kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden intressejä sekä käymään vaihtokauppaa yhteisöllisen solidaarisuuden ja resurssien välillä (Jäger & Schröer 2014). Kritiikin mukaan hybridioorganisaatiot edustavat taloudellista ja kulttuurista riskiä julkisella sektorilla. Riskinä tässä on julkisen johtamisen vastuullisuuden katoaminen yhä monimutkaisemmaksi käyvässä ympäristössä. Monia kielteisiä vaikutuksia

voidaan ehkäistä aktiivisella sääntelyllä ja korkealla professionalismilla (Brandsen & Karré 2011).

Hybridiorganisaatioiden toimintalogiikoista ja hallintamekanismeista ei voida vetää selväpiirteisiä johtopäätöksiä. Ne johtavat pikemminkin sekalaisiin seurauksiin, jotka ovat riippuvaisia esimerkiksi palvelualasta, markkinoista ja poliittisista tekijöistä (Grohs 2014). Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on ilmennyt vaikeuksia hybridiorganisaation määrittelyssä, mikä johtuu osittain teorioiden ja lähestymistapojen moninaisuudesta: hybridiorganisaatiot vaihtavat kameleonimaisesti muotoaan riippuen siitä, miten organisaatiota havaitaan (Powell & Castelli 2017).

1.2 Tutkimuksen kysymyksenasettelu

Tutkimuskysymyksiksi muodostuvat:

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?

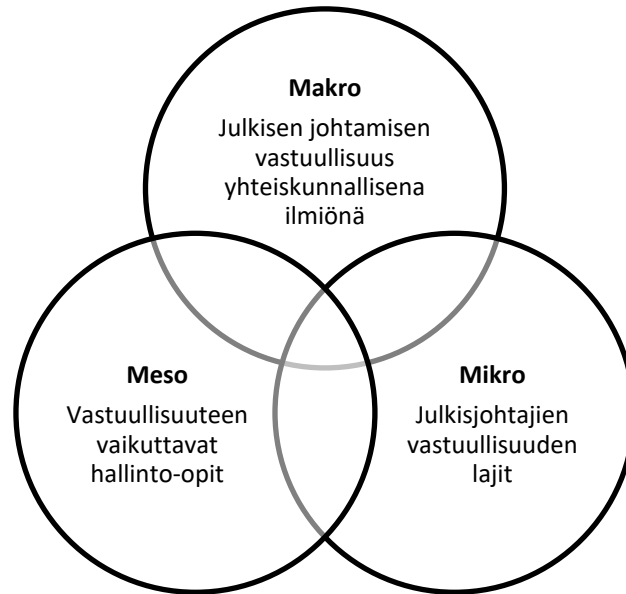
Hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja tutkimalla ei saada kuvausta siitä, miten vastuullisuus toteutuu käytännössä. Tästä huolimatta niillä on käsityksiä siitä, millaisen vastuullisuuden toteutuminen on mahdollista ja toivottavaa. Tutkimus antaa siksi mahdollisuuden ymmärtää, millaisia käytännön organisaatio- ja johtamisjärjestelyitä vaaditaan vastuullisuuden toteutumiseksi ja tukemiseksi. Ne eivät ole tutkimuksen ensisijaisena tutkimuskohtena, mutta niitä ei voida sulkea kokonaan pois tutkimusasetelmasta.

Habermasin kommunikatiivinen toimintateoria toimii tutkimuksessa eräänlaisena yhteiskuntateoreettisena linssinä hallinto-oppien vastuullisuuden lajien arviointiin (vrt. Reckwitz 2002). Linssillä tarkoitetaan tulkinnallista viitekehystä, joka mahdollistaa tiettyjen empiiristen väitteiden luomisen ja toisten poissulkemisen. Se muodostaa heuristisen välineen, joka herkistää näkemään ja analysoimaan hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja tietyllä tavalla. Sen avulla voidaan kyseenalaistaa totuttuja ja luoda uusia ajattelutapoja. Habermasin kommunikatiivinen toimintateoria auttaa siis sanomaan jotain sellaista byrokratiateorian, NPM:n ja NPG:n vastuullisuuden lajeista, mitä ei muuten voitaisi ilmaista.

Tutkimuskysymysten valintaa perustellaan seuraavasti. Julkisen johtamisen vastuullisuuden kannalta keskeinen huomio on siinä, etteivät hallintoreformit ole parantaneet kansalaisten luottamusta hallintoon. Tutkimuksen abduktiivisena oletuksena on, että tämä johtuu hallinto-oppien tehokkuuskeskeisyydestä, teknisestä rationaalisuudesta ja prosessuaalisen demokraattisuuden laiminlyönnistä. Vastuullisuuden lajeja tulisi tarkastella hallinto-oppien kautta, sillä ne vaikuttavat lajien taustalla toimivina doktriineina. Hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja arvioidaan kommunikatiivisten kriteereiden vuoksi siitä syystä, että näillä kriteereillä voidaan arvioida kriittisesti hallinto-oppien prosessuaalista demokraattisuutta. Tehokkuutta korostavat vastuullisuuden lajit eivät pelkästään monimutkaista, vaan teknistävät ja heikentävät vastuullisuutta.

Tutkimuksessa hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja tarkastellaan makro-, meso- ja mikrotason kautta (Bowman & West 2018: 26–27). Julkisen johtamisen vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta kaikkien kolmen tason huomiointi on perusteltua. Ajatuksena on tasojen välinen vuorovaikutus. Yhteiskunnallinen keskustelu ja poliittinen päätöksenteko julkisen sektorin asemasta johtavat muutoksiin julkisorganisaatioiden arvoissa ja käytännöissä. Muutokset voivat vuorostaan vaikuttaa yksilötasolla psykologisiin sopimuksiin ja vastuulliseen käyttäytymiseen.

Demmke ja Moilanen (2012: 706–708) tarjoavat kolme ulkoista tekijää, jotka vaikuttavat etiikan kysymyksiin julkisessa johtamisessa. Näistä ensimmäinen on julkisen johtamisen hallinto-opit ja -reformit (meso). Toinen tekijä liittyy subjektiiviseen kokemukseen organisaation eettisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta (mikro). Kolmannen tekijän muodostaa taloudellinen kriisi ja leikkaukset, jotka saattavat heikentää organisaatiokulttuuria (makro).



Kuvio 1. Vastuullisuus makro-, meso- ja mikrotasolla (Bowman & West 2018: 26, soveltaen).

Vastuullisuuden lajit voivat olla keskenään ristiriitaisia. Kansalainen voi odottaa julkiselta hallinnolta sosiaalista oikeudenmukaisuutta, rehellisyyttä, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Sen sijaan viranomaisen voi pitää toiminnassaan keskeisimpinä periaatteinaan riippumattomuutta, laillisuutta, taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta. (Salminen 2010: 34–35.) Mutta kuka määrää tärkeysjärjestyksen? Mitä valintaa pidetään rationaalisena tai velvoittavana tällaisessa tilanteessa?

Teknisen rationaalisuuden piirissä kysymykseen ei oikeastaan voida vastata yksinkertaisesti. Sen huomio kiinnittyy toiminnan tehokkuuteen, eikä toimintaa ohjaavien päämäärien valintaan. Sen sijaan kommunikatiiviselle rationaalisuudelle vastaus on, että tärkeyden määrittelee dialogiseen puntarointiin osallistuva kansalainen. Hallinnon etiikan viimekätisenä tavoitteena voidaan pitää moraalisten ja eettisten periaatteiden soveltamista julkisessa hallinnossa (Cooper 2001: 1–36).

Hallinto-opit avaavat vastuullisuuden problematiikkaa eri tavoin. Lisäksi hallinto-opit kuvastavat teknistä rationaalisuutta eri näkökulmista käsin. Jokainen hallinto-oppi pyrkii parantamaan julkisen toiminnan tehokkuutta oman logiikkansa mukaisesti. Se, mitä jokin hallinto-oppi pitää rationaalisena, ei sitä välttämättä toisen hallinto-opin piirissä ole. Sama pätee vastuulliseen toimintaan julkisessa hallinnossa. Julkisen organisaation sisäistä toimintaa voidaan tarkastella parhaiten byrokraattisen hallinto-opin avulla. Julkisen organisaation suhdetta ulkoistamisen ja kilpailuttamisen kaltaisiin sopimuksellisuuden

piirteisiin on luontevampaa lähestyä markkinaohjautuvuuden kautta. Julkisten organisaatioiden toiminta verkostoissa määrittyy taas NPG:n kautta.

Tutkimus perustuu perinteiseen kirjallisuustutkimukseen, ja sen tarkoituksena on kriittisen katsauksen muodostaminen. Perinteistä kirjallisuustutkimusta pidetään yleisimpänä kirjallisuustutkimuksen muotona yhteiskuntatieteissä. Kirjallisuustutkimuksessa on kyse metodista ja tutkimustekniikasta, jossa tutkitaan tehtyä tutkimusta. (Efron & Ravid 2019: 21; Salminen 2011: 1, 3.) Perinteisen kirjallisuustutkimuksen tarkoituksena on analysoida kirjallisuutta ja tuottaa siitä uusi näkemys: siinä missä systemaattinen kirjallisuustutkimus muodostaa usein määrällisen synteessin, on perinteisen kirjallisuustutkimuksen synteesi laadullinen. (Gregory & Denniss 2018).

Tutkimuskysymysten laajuus on syy sille, miksi kirjallisuustutkimuksen menetelmäksi valittiin perinteinen ote. Kysymykset eivät ole myöskään tutkittavissa empiirisesti, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää metatutkimus. Perinteinen kirjallisuustutkimus on suositeltu menetelmä, kun kyseessä ovat erityisten kysymysten sijaan laajat tutkimuskysymykset: lisäksi perinteinen ote soveltuu erityisesti määrätyn ongelman hallinnan ja historiallisen kehityksen aiheisiin (Cook & Mulrow 1997; Green et al. 2006). Tutkimuksessa julkisen johtamisen vastuullisuutta arvioidaan historiallisen kehityksen kautta, jota hallinnolliset reformit edustavat. Perinteisen kirjallisuustutkimuksen etuina pidetään tulkintaa, kritiikkiä ja ymmärryksen syventämistä (Greenhalgh et al. 2018).

Cookin ja Mulrowin (1997) mukaan perinteinen kirjallisuustutkimus voi soveltua systemaattista kirjallisuustutkimusta paremmin tutkimukseen, jossa aikaisempaa tutkimusta aiheesta on vähän. Heidän mukaansa tutkimuksella voidaan luoda analogioita kahden itsenäisen tutkimusalueen välillä ja integroida ne käsitteellisesti. Kommunikatiivinen teoria ja julkisen johtamisen vastuullisuus ovat kaksi tutkimusaluetta: ensimmäinen näistä edustaa yhteiskuntafilosofiaa ja jälkimmäinen julkisjohtamista ja hallintotiedettä. Tutkimusta julkisen johtamisen vastuullisuudesta kommunikatiivisena toimintana ei ole olemassa.

Perinteisen kirjallisuustutkimuksen tavoitteena on tutkittavan ilmiön laaja-alainen kuvaaminen, joka voi johtaa tutkittavan ilmiön ominaisuuksien luokitteluun. Perinteisellä kirjallisuustutkimuksella annetaan laaja kuva käsiteltävästä aiheesta tai kuvaillaan aiheen historiaa ja kehityskulkua. Lisäksi tämä kirjallisuustutkimus on luonteeltaan kommentoiva. Perinteinen kirjallisuustutkimus jakaantuu kolmeen toteuttamistapaan, jotka ovat toimituksellinen, kommentoiva ja yleiskatsaus. Kommentoivan kirjallisuustutkimuksen tavoite on herättää keskustelua, eikä se ole tiukka metodi. (Efron & Ravid 2019: 25; Salminen 2011: 6–7.)

Tutkimus on kommentoivasta luonteestaan johtuen normatiivinen. Rolin (2006: 16) kirjoittaa, että arvovapaus perinteisessä tutkimuksessa tarkoittaa sinänsä normatiivista kantaa, jonka mukaan tutkijan tulisi erottaa tiedolliset ja ei-tiedolliset arvot hypoteesia tai teorian hyväksyvyyttä arvioidessaan. Siinä missä tiedollisia arvoja ovat totuus, johdonmukaisuus ja rehellisyys, ei-tiedolliset arvoja edustavat esimerkiksi yleinen etu ja oikeudenmukainen yhteiskunta. Tätä väitöskirjaa määrittävät tiedollisten arvojen lisäksi ei-tiedolliset arvot, sillä se pyrkii ymmärtämään julkista hallintoa normatiivisista lähtökohdista käsin.

Esimerkiksi soveltava yhteiskuntatiede ei aina täytä perinteistä arvovapaus-ihannetta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tutkijan yhteiskunnalliset arvot kumoaisivat tutkimuksen tiedolliset arvot (Rolin 2006: 33). Sen sijaan kyseessä on tilanne, jossa yhteiskunnalliset arvot vaikuttavat tiedollisten arvojen tulkitsemiseen ja soveltamiseen. Rolin perustelee kantaansa Kuhnin (1962) tieteenfilosofialla, jonka mukaan ei-tiedolliset arvot vaikuttavat teorian hyväksyttävyyden arviointiin.

2 TUTKIMUKSEN TIETEENFILOSOFISET VALINNAT

Yhteiskuntatieteiden tehtäväksi voidaan antaa itseymmärryksen ja sosiaalisten järjestelmien itsekontrollin parantaminen. Osana yhteiskuntatieteitä hallintotiede käyttää yhteiskuntatieteiden tutkimusmetodeja. Hallintotieteissä voidaan määrittellä vähintään kaksi osittain päällekkäistä tehtävää. Laajemman tehtävän mukaan hallintotieteissä tutkitaan yhteiskunnan kaiken tyyppistä organisoitunutta toimintaa, jolloin yhteisenä nimittäjänä on hallinto. Suppeampi tehtävä lähtee taas yhteiskunnan julkisen toiminnan erityispiirteiden tutkimisesta. Tällöin yhteisenä nimittäjänä toimii julkinen hallinto. (Salminen 2002: 19–21.)

Tänä päivänä hallintotieteiden vallitseva tutkimusote perustuu määrällis-tilastollisiin ja behavioraalis-empiirisiin lähtökohtiin. Vain muutama alan lehti perustuu vaikkapa hermeneuttis-laadulliselle otteelle (Frederickson et al. 2012: 162–163). Hallintotieteet noudattavat positivistisen tiedeperinteen keskeisiä ihanteita, joita ovat luonnontieteellisen tutkimusmetodologian objektiivinen havainnointi, arvoneutraalius ja matemaattisesti muodostetut lait ja teoriat (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006: 133–134). Tästä huolimatta positivistiset näkökohdat kritisoivat hallintotieteitä identiteetin ja rajojen häilyvyydestä. Tämä ei kuitenkaan ole välttämättä hallintotieteiden heikkous. Vastakkaisen näkökulman mukaan hallintotieteitä tulee nimenomaan hahmottaa poikkitieteellisenä ja inhimillisiin käytäntöihin perustuvana alana. (Raadschelders 2010: 131–133; Shafritz & Hyde 2012: 10–11.)

Hallintotieteellistä keskustelua julkisen johtamisen vastuullisuudesta voidaan alustavasti käsitellä Herbert Simonin ja Dwight Waldon debatin kautta. Miten aihetta tulisi tutkia? Siinä missä varhainen hallintotiede etsi hallinnon periaatteita käytännöstä käsin, Simon ja hänen seuraajansa perustivat tutkimuksensa luonnontieteellisiin periaatteisiin. Simonin tutkimukselliset juuret juontavat positivismiin ja loogisen positivismiin perinteisiin, joiden edustajiin kuuluvat esimerkiksi Comte, Carnap ja Wienin piiri. Simonin suurin kriitikko positivistisen tieteenteon osalta oli Waldo. Hänen kantansa oli, etteivät hallintotieteelliset ongelmat ole ratkaistavissa loogisella positivismilla. Kun luonnontieteet ovat kiinnostuneita kysymyksestä: ”Mikä on asian laita?”, julkiseen johtamiseen kuuluu yhteiskuntatieteellinen kysymys: ”Mitä tulisi tehdä?” Näin ollen Waldo korostaa hallintotieteitä demokraattisena teoriana. Waldon mukaan demokraattisen teorian kehittymisen pääasteinä toimivat positivistiset käsitykset, joiden mukaan tehokkuus on arvoneutraali käsite, ja että alan täytyy hyväksyä tehokkuus hallintotieteiden keskeisimmäksi käsitteeksi. (Waldo 1952; Simon et al. 1952; Riccucci 2010: 10–12.)

Väitöskirja on luonteeltaan waldolainen, sillä se perustuu hallintotieteiden näkemiseen demokraattisena teoriana. Hallintotieteiden ongelmat eivät ole ratkaistavissa luonnontieteellisillä ihanteilla: nämä ihanteet vaikeuttavat prosessuaalisen demokratian toteutumista julkisessa hallinnossa. Se, mitä simonilainen hallintotiede pitää rationaalisena, ei waldolaisessa mielessä sitä välttämättä ole. Luonnontieteellisten ihanteiden rationaalisuus on välineellistä tai teknistä rationaalisuutta, joka ”on perimmältään tekemisissä keinojen ja päämäärien kanssa ja koskee sitä, kuinka päteviä menettelytavat ovat enemmän tai vähemmän annettuina otettujen, siis itsestään selviksi käsitettyjen päämäärien kannalta. Se ei pane paljoakaan painoa sille, ovatko päämäärät itsessään järkeviä.” (Horkheimer 2008: 16) Vastuullinen julkinen johtaminen on väistämättä eettinen kysymys, johon ei voida tarjota vastausta objektiivisesti tai arvoneutraalisti. Huomio kiinnittyy väistämättä julkisen hallinnon päämäärien eikä vain menettelytapojen järkevyyteen.

2.1 Teoriasidonnaisen tutkimuksen periaatteet

Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan teoria ja viitekehys tarkoittavat laadullisessa tutkimuksessa siinä mielessä samaa asiaa, että ne kumpikin perustuvat käsitteisiin ja niiden merkityssuhteisiin. Viitekehys sisältää kuitenkin tutkimusta ohjaavan metodologian ja sen, mitä tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetään. Teorian merkitystä ei joka tapauksessa pidä vähätellä. Tuomi ja Sarajärvi (2018) jatkavat, että laadullisen tutkimuksen peruskivi on havaintojen teoriapitoisuudessa, jonka mukaan tutkimustulokset ovat riippuvaisia havaintomenetelmästä ja tutkijasta. Näin ollen tieto ei voi olla täysin objektiivista, vaan riippuvaista subjektiivisista piirteistä, kuten tutkijan ymmärryksestä.

Tutkimus perustuu teoriasidonnaiseen sisällönanalyysiin, jota kutsutaan myös abduktiiviseksi analyysiksi. Sisällönanalyysiä luonnehditaan yleisesti teoria- ja aineistolähtöiseksi sekä teoriasidonnaiseksi (Tuomi & Sarajärvi 2003: 98). Sisällönanalyysi on tekstianalyysiä, jossa dokumentteja analysoidaan systemaattisesti ja objektiivisesti (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teorialähtöistä sisällönanalyysiä voidaan kutsua deduktiiviseksi analyysiksi, ja se perustuu jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin. Vastaavasti aineistolähtöisestä sisällönanalyysistä voidaan käyttää nimitystä induktiivinen analyysi, jolloin tutkimuksessa edetään yksittäisistä havainnoista yleimpiin väitteisiin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Eskola & Suoranta 1998: 83).

Teoriasidonnainen sisällönanalyysi liikkuu teorialähtöisen ja aineistolähtöisen sisällönanalyysin välimaastossa, jolloin tavoitteena ei ole testata teoreettista

mallia, vaan arvioida teoreettisen viitekehysten kautta ideoita uudenlaiseen ajatteluun ja tulkintaan. Teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä aineiston analyysiä tehdään aluksi aineistolähtöisesti, jolloin analyysin alaluokat ovat aineistolähtöiset. Myöhemmin analyysissä käytetään teoreettista viitekehystä ja sen yläluokkia aineiston analyysiin. (Tuomi & Sarajärvi 2003: 96, 112; Puusa 2020.) Toisin sanoen teoriasidonnainen sisällönanalyysi perustuu ilmiön tarkasteluun, teemojen ja mallien identifioimiseen sekä niiden tarkasteluun teoreettisesta viitekehyksestä käsin (Dudovskiy 2016).

Teoriasidonnaista analyysiä ei voida pelkistää yksistään joko induktiivisen tai deduktiivisen päättelyn alle (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teoriasidonnainen analyysi ei ole puhtaan deduktiivista, sillä analyysi ei perustu deduktiiviselle päättelylle. Toisaalta teoriasidonnainen analyysi ei ole täysin induktiivista: vaikka se perustuukin aineiston osalta induktiiviseen päättelyyn, tuodaan teoria ohjaamaan lopputulosta. Siinä missä teorialähtöisessä sisällönanalyysissä aineistoa tutkitaan jo aluksi tiettyä teoriaa soveltamalla, teoriasidonnaisessa analyysissä tutkija ”lähestyy aineistoa sen omilla ehdoilla ja vasta analyysin edetessä pakottaa sen tiettyyn sopivaksi katsomaansa teoriaan” (Tuomi & Sarajärvi 2018). Teoriasidonnaisessa analyysissä ei ole olemassa mitään valmista sääntöä sen suhteen, missä vaiheessa teoria alkaa ohjata päättelyä. Tästä syystä Tuomi ja Sarajärvi (2018) kirjoittavat, että aineiston analyysissä ”on kyse myös keksimisen logiikasta”.

Tutkimuksen teoriasidonnaista sisällönanalyysiä perustellaan sillä, että teoreettinen viitekehys perustuu Jürgen Habermasin kommunikatiiviseen toimintateoriaan, jota sovelletaan uudessa kontekstissa. Habermasin ajattelu ei ole hallintotieteissä suinkaan tuntematonta, mutta sitä ei ole aikaisemmin sovellettu hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tarkastelussa. Tutkimuksessa arvioidaan julkisen johtamisen vastuullisuutta makro-, meso- ja mikrotasolla aineistolähtöisesti, mutta niistä nousevia teemoja analysoidaan kommunikatiivisen toimintateorian kautta. Lisäksi abduktiivisen analyysin valintaa puoltaa se, ettei puhtaasti induktiivista päättelyä tai analyysiä ole olemassakaan: tutkimusta määrittelee aina tutkijan ennakkokäsitykset ja tulkinnat tutkittavasta ilmiöstä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Tutkimusta ei myöskään palvelisi teorialähtöinen sisällönanalyysi, sillä sen tarkoituksena ei ole valmiin teorian testaaminen, vaan teorian soveltaminen uuteen aihepiiriin.

Tuomen ja Sarajärven mukaan (2018) abduktiivisessa analyysissä ”teorianmuodostus on mahdollista silloin, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus tai johtolanka”. Abduktiivinen analyysi alkaa yleensä yllättävistä havainnoista, joita pyritään selittämään todennäköisimmällä syyllä (Timmermans & Tavory

2012). Teoriasidonnaisen sisällönanalyysin ideana on, että havaintojen teko on riippuvaista johtajatuksista, joka voi olla niin intuitiivinen käsitys tai pitkälle muotoiltu hypoteesi. Tästä syystä abduktiivista analyysiä voidaan kutsua lopputuloksesta lähteväksi päättelyksi (Tuomi & Sarajärvi 2018). Karlsen et al. (2020) kirjoittavat, että teoriasidonnaisen analyysin abduktiivinen elementti voi toimia tutkimuksen alustavana premissinä, joka perustuu esimerkiksi tutkijan esiymmärrykseen tai alustavaan tutkimuskirjallisuuden läpikäymiseen tutkittavasta ilmiöstä. Johtajatuksen avulla aineistosta nousevia havaintoja voidaan tutkia suhteessa tärkeiksi oletettuihin seikkoihin. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006; Grönfors 1982: 33–37.) Tästä syystä teoriasidonnainen analyysi soveltuu uuden teorian luomiseen tai olemassa olevan teorian muotoiluun uudessa aihepiirissä (Dudovski 2016; Tuomi & Sarajärvi 2018).

Tutkimuksen motiivina on toiminut yllättävät tutkimustulokset, joiden mukaan eettisten käytäntöjen ja periaatteiden lisääntyminen ei ole lisännyt kansalaisten luottamusta hallintoon. Tutkimuksen alustava premissi on, että syynä tähän on voinut olla hallinto-oppien erilaisissa vastuullisuuden lajeissa, jotka eivät toteuta prosessuaalisen demokratian ideaa. Päinvastoin, hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tekninen rationaalisuus vääristää kommunikaatiota ja heikentää julkisen hallinnon legitimizeettiiä. Näin ollen tutkimuksessa on oletettu, että hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja olisi normatiivisesti tarkasteltava kommunikatiivisen rationaalisuuden ja diskurssietiikan periaatteiden kautta, jotka toimivat prosessuaalisen demokratian taustatekijöinä.

Tutkimuksessa vastuullista julkista johtamista tarkastellaan induktiivisesti eli aineistolähtöisesti hallinto-oppien vastuullisuuden lajien kautta. Alustava tutkimuskirjallisuuden läpikäyminen osoittaa, että kirjallisuus hahmottaa hallinto-oppien aihetta vastuullisuuden, tilivelvollisuuden, responsiivisuuden, sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin käsitteiden kautta. Tutkimuksen deduktiivista osaa edustaa Habermasin prosessuaalinen demokratia ja diskurssi-eettiset periaatteet. Koska tutkimus on teoriasidonnainen, sen yläkategoriat ovat ennalta määrättyjä.

Vaikka Habermas tarjoaa tavan ymmärtää diskursseja, hän ei kuitenkaan ole määritellyt metodologiaa niiden analysoinnille (Cukier et al. 2004: 239). Tätä voidaan pitää samaan aikaan Habermasin työn heikkoutena ja vahvuutena. Hänen yhteiskuntafilosofiaansa voidaan soveltaa eri näkökulmista käsin. Esimerkiksi Cukier et al. (2004, 2009) ovat hyödyntäneet tutkimuksissaan Habermasin kommunikatiivisen toimintateorian neljää valideittivaatimusta, jotka ovat selkeys, rehellisyys, legitimizeetti ja totuudellisuus. Sen sijaan Fast (2013) on soveltanut tutkimuksessaan neljän sijaan kolmea valideittivaatimusta, jotka ovat

totuus (*truth/facts*), oikeellisuus (*rightness/norms*) ja totuudellisuus (*truthfulness/sincerity*).

Tässä tutkimuksessa Habermasin diskurssietiikkaa operationalisoidaan neljän yläkategorian kautta, joista käsin byrokratiateorian, NPM:n ja NPG:n vastuullisuuden lajeja tutkitaan. Neljä yläkategoriaa ovat ideaalin puhetilanteen avoimuuden periaate, puhumisen vapauden periaate, autenttisuuden periaate ja vastavuoroisuuden periaate. Tällaista jaottelua on soveltanut esimerkiksi Gillespie et al. (2014), jotka tutkivat kommunikaation puutteita ja vääristymiä terveydenhuollossa. Tässä tutkimuksessa neljää yläkategoriaa täydennetään neljällä validiteettivaatimuksella autenttisuuden periaatteen sisällä, sillä nämä kaikki vaatimukset perustuvat viime kädessä näkemykseen diskurssin autenttisuudesta.

- **Avoimuuden periaatteen** mukaan diskurssi on pidettävä avoimna väitteille ja vastaväitteille sekä kysymyksille ja vastauksille. Kaikkien tulee voida osallistua keskusteluun. Kaikkien tulee olla aktiivisia diskurssissa, eikä pelkkä osallistuminen riitä. Näin ollen dialogi perustuu osallistujien ajatusten vaihtoon.
- **Puhumisen vapauden periaatteen** mukaan kaikilla on oltava vapaus tulkita ja kritisoida väittämiä, mikä johtaa reflektiomattomien ennakkoluulojen karsimiseen kommunikaatiosta. Puhumisen vapaus tarkoittaa, ettei osallistujilla ole valta- tai tietoeroja. Jos diskurssissa kuitenkin on valta- tai tietoeroja, niitä on kavennettava.
- **Autenttisuuden periaatteen** mukaan kaikki osallistujat ilmaisevat uskomuksiaan toivomuksiaan ja tarpeitaan. Diskurssin on tuotettava päätöksiä, jotka johtavat käytännön toimenpiteisiin. Autenttisuuden periaatteeseen sisällytetään validiteettivaatimukset diskurssin selkeydestä, rehellisyydestä, legitimitetistä ja totuudellisuudesta.
- **Vastavuoroisuuden periaatteen** mukaan osallistujilla on tasavertaiset mahdollisuudet olla tilivelvollisia ja vaatia tilivelvollisuutta muilta. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen osallistujan rooli ja auktoriteetti voidaan ottaa väittämien kohteeksi.

Habermas ei tarjoa tarkkaa metodologiaa filosofialleen. On syytä avata, miksi ideaalin puhetilanteen neljä periaatetta muodostavat tutkimuksen pääkategoriat. Ideaalin puhetilanteen neljä periaatetta kuvaavat esimerkiksi validiteettivaatimuksia paremmin diskurssiin osallistuvien toimijoiden välistä dynamiikkaa. Kaikilla hallinto-opeilla on omat käsityksensä toimijuudesta: vastuullisuuden kannalta toimijuus on hyvin tärkeä kysymys. Kyse ei ole pelkästään siitä, ovatko

hallinto-oppien kommunikoimat väitteet selkeitä, rehellisiä, legitiimejä tai totuudellisia. On lisäksi tärkeää arvioida, millä tavoin hallinto-opit hahmottavat vastuullisuutta avoimuuden kautta, joka on keskeinen periaate kommunikatiivisen rationaalisuuden toteutumiseksi. Validiteettiväittämien kaltaisesti myös ideaalin puhetilanteen periaatteet tuovat hallinto-opit lähemmäs normien validiteettia.

Tästä huolimatta diskurssin autenttisuutta on tarkasteltava kriittisesti, sekä ulkoisesti (mistä lähtökohdista ja motiiveista käsin hallinto-opit *esittävät* vastuullisuutta) että sisäisesti (miten vastuullisuus *ymmärretään* diskurssista *käsin*). Ulkoisen autenttisuuden kannalta validiteettivaatimukset ovat ensisijaisia. Tällöin huomio kiinnittyy hallinto-oppien taustalla toimiviin motiiveihin ja ideologisiin lähtökohtiin, jotka voivat vaikuttaa kommunikaation edellytyksiin diskurssissa vääristävällä tavalla. Sisäinen autenttisuus perustuu taas siihen, miten vastuullisuus rakentuu diskurssin sisäisenä toimintana. Tällöin huomio ei ole hallinto-oppien taustavaikuttimien, vaan niiden välittämien toimijuuksien autenttisuudessa.

Yksi ilmeinen seikka kommunikatiivisuuden kriteereissä on niiden ihanteellisuudessa. Kommunikatiivista toimintateoriaa soveltavat tutkijat ymmärtävät, että diskurssieettisiä periaatteita rikotaan käytännön diskurssissa jatkuvasti: näin ollen periaatteita on usein syytä pitää kontrafaktuaalisina ideaaleina, joihin nähden tavanomaista kommunikaatiota voidaan tarkastella kriittisesti (Yuthas 2002: 144). Nämä periaatteet edustavat normien validiteettia, josta käsin hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja arvioidaan (faktisiteetti). Periaatteiden avulla voidaan esimerkiksi kysyä, millaista vuorovaikutusta tai osallistumista hallinto-oppi pitää vastuullisena tai miten arvojen erilaisuuteen suhtaudutaan diskurssissa.

Tutkimuksen tarkoituksena ei ole pelkästään se, että teoreettinen viitekehys jäsentäisi aineistoa. Aineistoa hyödyntämällä tutkimuksessa voidaan lisäksi täsmentää, miten Habermasin kommunikatiivista toimintateoriaa voidaan soveltaa hallinnon etiikassa ja mitä kommunikatiivisesti vastuullinen julkinen johtaminen voisi tarkoittaa. Teoriasidonnaisen analyysin vahvuutena voidaankin pitää sitä, että aineiston ja teorian välillä vallitsee vahvempi vuorovaikutus (Coffrey & Atkinson 1996). Abduktiivisessa päättelyssä yhdistellään aineistolähtöisyyttä ja valmiita malleja välillä luovastikin, minkä vuoksi sen lopputuloksena voi syntyä jotain uutta (Tuomi & Sarajärvi 2018).

Mutta mitä vastuullinen julkinen johtaminen tarkoittaisi Habermasin kommunikatiivisten kriteereiden mukaan? Seikkaperäisempi vastaus kysymykseen löytyy tutkimuksen kolmannesta luvusta. Joka tapauksessa kommunikatiivinen

vastuullisuus perustuu kommunikaation avoimuuteen ja dialogiseen vuorovaikutukseen, jossa toimijat ovat autenttisessa ja vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa. Vastuullisen julkisen johtamisen ei pelkästään tule huomioida kansalaisten rationaaliset vaatimukset. Sen tulisi myös edesauttaa julkisten instituutioiden luomista, jotka perustuvat kommunikatiivisten kriteereiden lisääntymiseen julkisessa hallinnossa.

Ylipäätään kommunikatiiviselle vastuullisuudelle voidaan antaa positiivinen ja negatiivinen määritelmä. Tämä jaottelu pohjautuu Berlinin (1958) luonnehdintaan positiivisesta ja negatiivisesta vapaudesta, joista ensimmäinen tarkoittaa vapautta johonkin ja jälkimmäinen vapautta jostakin. Yllä mainitut määritelmät kommunikatiivisesta vastuullisuudesta ovat luonteeltaan positiivisia määritelmiä, eli jotain, jota kohti julkisen johtamisen tulisi edetä. Vastuullisuutta voidaan myös määritellä negatiivisessa mielessä. Tällöin mitä tahansa jo olemassa olevaa vastuullisuuden lajia arvioidaan ideaalin puhetilanteen kautta. Näin ollen tarkoituksena ei ole niinkään jonkin vastuullisuuden lajin konkreettinen ajaminen, vaan vallalla olevan lajin kriittinen arvioiminen kommunikatiivisuuden kriteerejä hyödyntämällä.

Negatiivinen kommunikatiivinen vastuullisuus on tämän tutkimuksen lähtökohta. Kommunikatiivinen toimintateoria ei tarjoa vastausta sille, mitä normeja tulisi olla olemassa ja mitä ei: sen sijaan teorialla voidaan arvioida niitä *prosesseja*, joista käsin normeja muodostetaan (Yuthas et al. 2002). Lisäksi Habermas itse kuvaa prosessuaalista demokratiakäsitystään neutraaliksi ja riippumattomaksi kilpailevien maailmankatsomusten ja elämänmuotojen suhteen, sillä sen huomio kiinnittyy kommunikaation prosesseihin (Habermas 1996: 288).

2.2 Kirjallisuustutkimuksen vaiheet ja prosessi

Tutkimuksessa perinteinen kirjallisuustutkimus perustuu viiteen askeleeseen (Gregory & Denniss 2018): (1) aiheen ja yleisön valinta, (2) kirjallisuuden etsiminen ja uudelleen etsiminen, (3) kriittisyys kirjallisuutta kohtaan, (4) tutkimuksen loogisen rakenteen löytäminen ja (5) kirjallisuustutkimuksen arviointi. Tutkimuksessa noudatetaan kyseistä rakennetta, ja sitä avataan seuraavasti.

Ensimmäinen kirjallisuustutkimuksen askel on aiheen ja yleisön valinta. Aiheeksi valikoitui julkisen johtamisen vastuullisuus julkisen johtamisen hallinto-oppien ja kommunikatiivisen toiminnan valossa. Kommunikatiivisuuden ehdot vastuullisen julkisen johtamisen tarkasteluun perustuvat Habermasin teoriaan. On huomioitavaa, että Habermasin kommunikatiivista toimintaa pidetään yhtenä

NPG:n taustateoriana. Tutkimuksessa teoriaa ei kuitenkaan tarkastella NPG:n sisäisenä kysymyksenä. Hallinto-oppeja arvioidaan kommunikatiivisen toimintateorian puitteissa, NPG mukaan luettuna. Tutkimuksen lähtökohtana on ollut, että myös NPG sisältää elementtejä, jotka ovat kommunikatiivisen toiminnan näkökulmasta problemaattisia ja edellyttävät kriittisempää tutkimusta.

Mutta eikö tutkimus pääty vääjäämättä siihen, että NPG on lähimpänä kommunikatiivisuuden kriteerejä? Tämä on hyvä ja tärkeä kysymys. Yhtäläisyyksiä näiden kahden välillä kieltämättä löytyy. Onhan NPG:n tarkoituksena puntaroinnin lisääntyminen hallinnossa ja yhteiskunnassa. Vastaukseksi kysymykseen voidaan kuitenkin esittää, ettei NPG ole yhtä kuin kommunikatiivisuus. Käytännössä NPG voi muiden hallinto-oppien kaltaisesti johtaa kommunikatiivisiin vääristymiin ja näin ollen kielteisiin seurauksiin. Osallistumisen ja kansalaisnäkökulman painottaminen verkostoissa ei tarkoita, että kommunikaatio olisi Habermasin diskurssietiikan mukaisesti normeiltaan validia. Tutkimuksessa oletetaan, että verkostomaisten järjestelyjen tarkastelu kommunikatiivisuuden ehdoilla on niin tärkeä kysymys vastuullisuuden kannalta, ettei sitä voida ohittaa.

Tutkimuksen yleisöä edustavat hallinto- ja yhteiskuntatieteilijät, jotka ovat kiinnostuneet julkisen hallinnon vastuukysymyksistä ja julkisen toiminnan lainalaisuuksista. Toiseksi yleisöä edustavat kaikki julkisjohtajat tai julkisen johtamisen asiantuntijat ja tutkijat, jotka johtavat ja kehittävät julkista hallintoa. Tutkimus pyrkii tarjoamaan reflektiota sille, miksi julkisjohtaja johtaa niin kuin johtaa, ja mitkä hallinto-opilliset seikat vaikuttavat hänen toimintaansa tai käsitykseensä vastuullisuudesta.

Toinen kirjallisuustutkimuksen askel on kirjallisuuden etsiminen ja uudelleen etsiminen. Tutkimuksen ensisijaisina lähteinä toimivat ulkomaiset ja kotimaiset tieteelliset artikkelit, monografiat ja toimitetut laitokset. Tutkimuksessa on käytetty soveltuvin osin kotimaisia väitöskirjatutkimuksia. Keskeisiä kansainvälisiä tieteellisiä lehtiä ovat olleet: *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Public Management Review*, *Public Integrity*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Administration & Society*, *Public Integrity* ja *Journal of Business Ethics*. Lehdet ovat olleet tutkimuksen kannalta tärkeitä siitä syystä, että niitä pidetään useilla mittareilla (Impact factor, Google Scholar Metrics, JUFO) alan johtavina tieteellisinä julkaisuina. Tästä syystä niissä julkaistut tieteelliset artikkelit nauttivat laajinta huomiota tutkijoiden ja asiantuntijoiden joukossa.

Tutkimuksessa aineistoa on haettu käyttämällä hallintotieteiden kannalta keskeisimpiä artikkelitietokantoja, joita ovat EBSCO, Sage Journals Online, Emerald Journals, ScienceDirect, Wiley Online Library ja kotimainen Elektra.

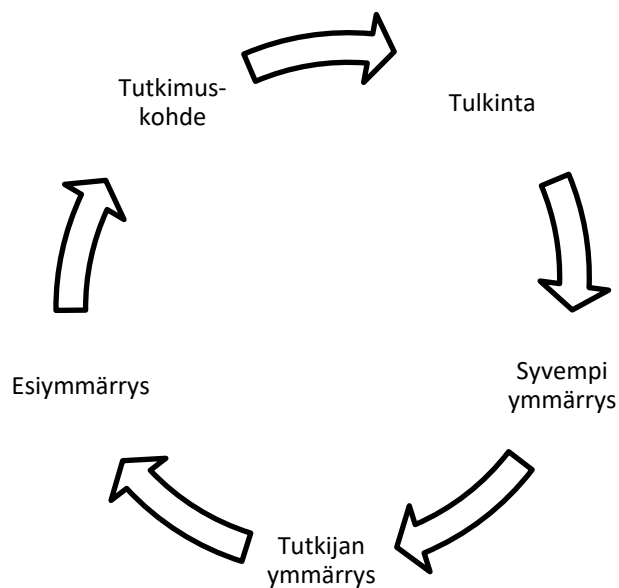
Tutkimusaineistoa on haettu hakusanoilla ”responsibility”, ”accountability”, ”compliance”, ”integrity”, ”responsiveness”, ”Bureaucracy theory”, ”New Public Management”, ”New Public Governance” ja ”Communicative action”. Samoja hakusanoja on käytetty suomalaisilla vastineilla. Koska tutkimuksen aihe on laaja ja poikkitieteellinen, on lähdeaineistokin pyritty pitämään laajana ja poikkitieteellisenä. Tätä perustellaan sillä, että julkisen johtamisen vastuukysymyksiä määrittelevät eri aihealueet, kuten yhteiskuntateoria, johtamisen etiikka ja hallinto-opit.

Kolmas kirjallisuustutkimuksen askel perustuu kriittisyyteen. Kirjallisuutta ei tulisi vain koota, vaan sitä tulisi myös analysoida kriittisellä otteella. Kirjallisuustutkimuksen synteesi perustuu Efronin ja Ravidin (2019: 184) luonnehdintaan neljästä tekijästä. Nämä ovat lähteiden ryhmittely, lähteiden vertailu ja erojen löytäminen, ristiriitaisten löydösten arviointi ja kriittisen näkökannan omaksuminen. Tutkimuksessa tehdään synteesiä diskurssietiikan neljän periaatteen kautta päälukujen lopussa.

Laadullinen tutkimus nojaa hermeneuttiseen ideaan, jonka mukaan inhimillinen toiminta edellyttää tulkinnan tekemistä (Reiter 2006; Gadamer 2004). Kuten Rennie (2012) toteaa: ”Qualitative research is hermeneutical, entailing application of the method of the hermeneutic circle to text about experience and/or action” (Rennie 2012: 385). Jokaisen tulkinnan tekeminen on riippuvaista elämämaailmallisesta tulkintahorisontista, joka perustuu historiallisiin ja kulttuurisiin tekijöihin. Hermeneuttista ajatusta, jonka perusteella puhdasta havaintoa ei ole olemassa, noudattaa myös Habermas: ”everyday experience that can be transformed into scientific operations is, for its part, already symbolically structured and inaccessible to mere observation” (Habermas 1984a: 110). Näin ollen erityisesti yhteiskuntatieteissä vaatimus tiedon ”objektiivisuudesta” on ongelmallinen.

Alasuutari (2011) erittelee laadulliseen aineistoon fakta- ja näytenäkökulman. Tämä tutkimus noudattaa näistä kahdesta jälkimmäistä. Siinä missä fakta- näkökulmassa aineisto toimii ikään kuin todellisuuden heijastumana, näytenäkökulmassa todellisuus on riippuvaista toimijoiden ja diskurssien näkökulmista ja arvostuksista. Näytenäkökulma perustuu sosiaaliseen konstruktionismiin. Tutkimuksen lähtökohtana on, etteivät hallinto-opit toimi vain vastuullisuuden kuvauksina: diskursseina ne myös muuttavat sosiaalista todellisuutta. Hallintooppien kommunikoiimiin väitteisiin ei tule suhtautua kriittikittömästi neutraaleina tai maailmaa kuvaavina asiantiloina. Niiden käyttämä kieli ei ole jotain, joka yksinkertaisesti välittäisi informaatiota.

Filosofian alana hermeneutiikka tutkii inhimillisten merkitysten tulkittamista ja ymmärtämistä (Heidegger 2000). Tätä prosessia kutsutaan hermeneuttiseksi kehäksi. Ymmärtämisen pohjana toimii se, miten kohde on ymmärretty ennestään esiymmärryksen puitteissa. Ymmärtäminen ei koskaan varsinaisesti pääty, vaan syvenee uusien tulkintojen johdosta. (Tuomi & Sarajärvi 2003: 34–35; Laine 2001.) On huomioitava, ettei hermeneuttinen kehä kuvaa jotain tiettyä tutkimusmetodia. Kaikki inhimillinen toiminta nojaa kyseiseen tulkinnalliseen prosessiin (Heidegger 2000: 191, 193). Samalla on kuitenkin tärkeää ymmärtää hermeneuttisen kehän lainalaisuudet tutkimuksen tekemisessä. Näin on etenkin esiymmärryksen ja ennakkoasenteiden laita, joiden ei tulisi vaikuttaa kielteisesti analyysiin. Karlsen et al. (2020) väittävät, että hermeneuttisella kehällä on yhtäläisyyksiä abduktioon ja aineistosidonnaiseen sisällönanalyysiin. Kummankin lähestymistavan mukaan ymmärtämisprosessi on riippuvaista elämismaailmalisesta tulkintahorisontista, joka antaa merkityksen kokemukselle.



Kuvio 2. Hermeneuttinen kehä

Greenhalgh et al. (2018) erittelevät kirjallisuustutkimuksen sisälle eri tutkimisen muotoja. Näitä ovat esimerkiksi probabilistinen ja hermeneuttinen ymmärtäminen. Probabilistista totuutta edustaa systemaattisen kirjallisuustutkimuksen meta-analyysi. Narratiivinen kirjallisuustutkimus korostaa vuorostaan tulkintaan perustuvaa ymmärtämisen prosessia (*Verstehen*). Tällöin kirjallisuustutkimuksen tekeminen tarkoittaa kriittistä reflektointia ja syvenevää tulkintaa. Greenhalgh et al. (2018) väittävät, että narratiivinen kirjallisuustutkimus tarjoaa syvällisemmän

ilmiön tulkitsemisen, kuin esimerkiksi moni systemaattisen kirjallisuustutkimuksen menetelmä.

Neljäs kirjallisuustutkimuksen askel on perinteisen kirjallisuustutkimuksen loogisen rakenteen löytäminen. Tutkimuksessa looginen rakenne perustuu johdannon, tieteenfilosofisten valintojen ja johtopäätösten lisäksi lukuihin ”Vastuullisuus ja yhteiskunta”, ”Byrokratiateoria: Vastuullisuus sääntöjenmukaisuutena”, ”NPM: Vastuullisuus tulostuullisuutena” ja ”NPG: Vastuullisuus verkostojen tilivelvollisuutena”. Luvussa ”Vastuullisuus ja yhteiskunta” kiinnitetään huomiota julkisen johtamisen vastuullisuutta koskeviin yhteiskunnallisiin ja eettisiin reunaehtoihin, joita edustavat esimerkiksi Habermasin filosofia ja Schwartzin arvoteoria. Luvun aihealueina ovat kommunikatiivisen toiminnan lisäksi julkisen hallinnon demokratisoituminen, ideaperustainen julkisen hallinnon määrittely ja vastuullisuus hyvänä hallintona.

Koska tutkimuksessa julkisen johtamisen vastuullisuutta arvioidaan makro-, meso-, ja -mikrotasolla, herää kysymys: eikö meso- ja mikrotaso olisi riittänyt tutkimuksen tekemiselle? Eivätkö hallinto-oppien vastuullisuuden lajit jää ensisijaisesti näille tasoille? Tutkijan vastaus tähän on ei. Vastuullinen julkinen johtaminen koskettaa makrotason ilmiöitä, kuten sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Näin on etenkin aikana, jota määrittää monet globaalit ongelmat aina ilmastonmuutoksesta alkaen.

Toinen syy makrotason säilyttämiselle löytyy hallinnon etiikan individualisatiosta (Demmke et al. 2020). Hallinnon etiikan kysymyksenasettelut pelkistyvät liian usein yksilöiden harteille, jolloin yhteiskunnallisten instituutioiden ja yhteiskuntafilosofisten periaatteiden merkitystä vastuullisessa julkisessa toiminnassa ei huomioida. Myös meso- ja mikrotason piirteille löytyy ideologisia ja filosofisia taustaoletuksia, joiden avaaminen on tärkeää. Esimerkiksi byrokratiateorian sääntöjenmukaisuus on lähellä velvollisuusetiikkaa, kun taas NPM:n tulostuullisuus seuraa utilitarismin periaatteita. Jos hallinnon etiikasta jää ulos etiikka, sen perustavin taso unohtuu.

Perinteisen kirjallisuustutkimuksen viimeinen askel on katsauksen arviointi, mikä koostuu esimerkiksi ulkopuolisista kommenteista, tutkijan oman työskentelyn lisäksi. Koska tutkimus on väitöskirjatutkimus, sitä ovat kommentoineet väitöskirjan ohjaajat tutkimuksen eri vaiheissa. Lisäksi palautetta ovat tarjonneet monet kollegat. Tässä vaiheessa on myös syytä huomioida tutkimuksen metodologiset rajoitteet. Systemaattiseen kirjallisuustutkimukseen verrattuna perinteinen kirjallisuustutkimus on metodologisesti väljempi ja epäsystemaattisempi.

Toisaalta valintaa palvelee tutkimuksen laaja aihe ja kommentoiva luonne. Kirjallisuustutkimuksen kommentoiva luonne palvelee tutkimuksen pyrkimystä integroida hallintotieteelliseen tutkimukseen filosofista näkökulmaa. Koska tällainen kirjallisuustutkimuksen tyyppi arvioi usein teoriaa, se voi toimia keskustelua herättävänä ja hyvänä areenana filosofisten näkökulmien avaamisessa (Green et al. 2006: 103). Systemaattinen kirjallisuustutkimus ei ole perinteistä kirjallisuustutkimusta parempi metodi, tai toisinpäin. Tutkimusongelma ratkaisee metodin valinnan. Esimerkiksi systemaattiset kirjallisuustutkimukset käsittelevät usein kapea-alaisia kysymyksiä, jolloin niiden tutkimukselliset ansiot perustuvat lähinnä aineiston tiivistämiseen (Greenhalgh et al. 2018).

3 VASTUULLISUUS JA YHTEISKUNTA

Tässä luvussa julkisen johtamisen vastuullisuutta tarkastellaan makrotasolla, eli yhteiskunnallisesta näkökulmasta käsin. Näin ollen fokus kiinnittyy erityisesti julkisen hallinnon järjestelmäluonteeseen. Jos yhteiskunnallista näkökulmaa ei huomioida, vastuukysymykset voivat pelkistyä prosessien ja tulosten tekniseksi johtamiseksi. Syötteiden ja suoritteiden tehokkaalla johtamisella on luonnollisesti suuri merkitys. Julkisessa hallinnossa niillä on kuitenkin yhteiskunnallinen ja eettinen ulottuvuus. Esimerkiksi äärimmäisen tehokas julkinen hallinto voi olla samaan aikaan äärimmäisen epäoikeudenmukainen. Teknisen rationaalisuuden puitteissa eettisen perustan löytäminen julkiselle johtamiselle on hyvin vaikeaa. Tässä tutkimuksessa se löydetään kommunikatiivisen rationaalisuuden ja sen diskurssieettisten periaatteiden kautta.

Hence, we suffer from the absence of “metaphysical direction.” [...] Tehnological puzzle solving is not sufficient to set a sense of metaphysical direction in administration, unless we are willing to say that it is the purpose of administration. If we accept these kinds of standards as the criteria for judging the behavior of administrative leadership, then the moral bankruptcy of administration is complete in terms of the inadmission of other ethical criteria, e.g. humanistic, theological political. (Scott & Hart 2001: 420)

Julkinen johtaminen edellyttää metafysisen ulottuvuuden huomioimista, jottei vastuullisuus pelkistyisi teknisen rationaalisuuden alaiseen johtamiseen. Me emme kykene teknisen rationaalisuuden puitteissa tarkastelemaan metafysisiä ja eettisiä kysymyksiä. Tällöin me yksinkertaisesti poissuljemme niiden merkityksen julkisessa johtamisessa. ”Toisin kuin romanttiset viholliset väittävät, sen [teknisen rationaalisuuden] epätotuus ei piile analyttisessä menetelmässä, vaan siinä, että sille koko prosessi on ratkaistu jo etukäteen” (Horkheimer & Adorno 2008: 46–47). Vastuullinen julkinen johtaminen ei kuitenkaan voi eikä saa olla moraalisisessa vararikossa. Näin ollen meidän on otettava askel kohti uutta rationaalisuuden muotoa.

3.1 Kommunikatiivinen rationaalisuus

Kommunikatiivisuus on yhteiskuntafilosofi Jürgen Habermasin tärkein käsite. Tässä tutkimuksessa Habermasin ajattelua tarkastellaan erityisesti kahden teoksen kautta, jotka ovat *Faktizität und Geltung (Between Facts and Norms)* ja *Theorie des kommunikativen Handelns (The Theory of Communicative Action)*. Kommunikatiivisuus noudattaa Waldon ymmärrystä hallintotieteestä

demokraattisena teoriana. Kommunikatiivinen rationaalisuus muodostaa normatiivisen argumentin hallintotieteen liiallista teknistymistä vastaan. Se avaa, miten julkisen johtamisen vastuullisuus perustuu organisatoristen vastuullisuuden muotojen lisäksi erityisiin kommunikaation ehtoihin, jotka ovat luonteeltaan demokraattisia.

Habermasin (1984a: 8–11) mukaan rationaalisuus voidaan jakaa kahteen eri muotoon, jotka ovat kognitiivis-välineellinen rationaalisuus ja kommunikatiivinen rationaalisuus. Näistä ensimmäinen on oikeastaan synonyymi tekniselle rationaalisuudelle. Kognitiivis-välineellinen rationaalisuus perustuu jonkin välineellisen tavoitteen saavuttamiseen tai strategiseen toimintaan, jossa ihmisiä manipuloidaan toimimaan tahdotulla tavalla. ”A goal-directed action can be rational only if the actor satisfies the conditions necessary for realizing his intention to intervene successfully in the world”. (Habermas 1984a: 11).

Näin ollen toimintaa voidaan pitää kognitiivis-välineellisesti rationaalisenä, kun toimija saavuttaa tavoitteen ulkoisessa tai sosiaalisessa maailmassa tehokkaalla tavalla. Habermas kutsuu kognitiivis-välineellistä rationaalisuutta ”realistiseksi”, sillä se olettaa maailman toimijasta ulkoiseksi asiantilaksi, johon tehdään interventioita palautteen perusteella. Jos kyseessä on välineellinen tavoite, interventio tapahtuu ulkoiseen maailmaan. Jos kyseessä on vuorostaan strateginen tavoite, manipulointi syntyy sosiaalisessa maailmassa. (Habermas 1984: 10–11.)

Kommunikatiivisen rationaalisuuden pyrkimys on yhteisymmärryksen luominen (Habermas 1984a: 8). Jos toiminta johtaa ainakin joidenkin osallistujien väliseen yhteisymmärrykseen, sitä voidaan pitää kommunikatiivisesti rationaalisenä toimintana. Siinä missä kognitiivis-välineellinen toiminta olettaa maailman toimijasta ulkopuoliseksi, kommunikatiivisessa rationaalisuudessa maailma ymmärretään yhteisesti jaetuksi elämismaailmaksi, jonka merkityksestä toimijat välittävät väittämiä. Näin ollen maailman objektiivisuus on jotain, joka rakentuu yhteisöllisiin kriteereihin ja eri tulkintojen muodostamaan kokonaisuuteen. Kommunikatiivinen rationaalisuus perustuu ”realismin” sijaan ”fenomenologiaan”, sillä sen huomio kiinnittyy kommunikaation ehtoihin. (Habermas 1984a: 12–13.) ”Järkevyys fenomenologisesta näkökulmasta katsottuna näyttäisi viittaavan ideaaliseen puhetilanteeseen, jossa vapaassa ja tasa-arvoisessa keskustelussa ’paras argumentti voittaa’” (Huttunen 2014).

3.1.1 Elämismaailma kommunikaation perustana

Sen ymmärtämiseksi, mitä Habermas erityisesti tarkoittaa kommunikaatiivisuudella, on syytä läpikäydä elämismaailman ja systeemin käsitteitä. Elämismaailma juontaa filosofi Edmund Husserlin (2011) fenomenologiaan. Kommunikatiivinen toiminta nojaa elämismaailmaan, joka muodostuu itsestään selvinä pidetyistä taustaoletuksista. Keskustelijat kohtaavat toisensa elämismaailman välityksellä. He kykenevät kritisoimaan ja vahvistamaan validiteettiväittämiä, sovittamaan kiistansa ja saavuttamaan yksimielisyyden. Sen kautta elämismaailma perustuu implisiittiseen ja holistisesti rakentuneeseen tietoon, jota ei voida koskaan tyhjentävästi asettaa propositionaalisen tiedon alaiseksi. Elämismaailma on intuitiivisesti läsnä, tuttu ja läpinäkyvä. Sen oletusten on täyttyttävä, jotta aktuaalinen lausuma voi olla merkityksellinen, eli validi tai epävalidi. (Habermas 1984a: 335, 336; Habermas 1984b: 126, 131.)

The fundamental background knowledge that must tacitly supplement our knowledge of the acceptability conditions of linguistically standardized expressions if hearers are to be able to understand their literal meanings, has remarkable propositions: It is an implicit knowledge that cannot be represented in a finite number of propositions; it is a holistically structured knowledge, the basic elements of which intrinsically define one another; and it is a knowledge that does not stand at our disposition, inasmuch we cannot make it conscious and place it in doubt as we please. (Habermas 1984a: 336.)

Elämismaailma asettaa perustan kommunikaatiiviselle tilanteelle. Ihminen voi tässä tilanteessa ilmaista näkemyksiään maailmasta ja perustella niitä kommunikaatiota säätelevistä ennakkoehdoista käsin. Nämä ennakkoehdot ovat sidoksissa elämismaailmaan ja historiallisiin tekijöihin.

Habermasin mukaan elämismaailma kolonisoituu systeemin toimesta, kun perinteiset elämänmuodot ovat pitkälle hajautuneita. Elämismaailman rakenteelliset osat (kulttuuri, yhteiskunta ja persoonallisuus) ovat eriytyneet huomattavasti. Tällöin vaihtosuhteet elämismaailman ja systeemin välillä reguloituvat eriytyneisiin rooleihin, kuten asiakkuuteen tai työtehtävään julkisen hallinnon byrokraatioissa. Sosiaalisten palkkioiden rahallinen kompensointi perustuu asiakkuuden lisäksi pääasiassa kuluttajuuteen. (Habermas 1984b: 356.)

Länsimaisen kulttuurin järkipäistymisen on saanut aikaan kiistattomia positiivisia seurauksia. Kansalaisilla on mahdollisuus toteuttaa persoonallisuuttaan ja arvostelukykyään kenties laajemmin kuin koskaan. Toisaalta negatiiviset seurauksetkin ovat kiistattomia. Järkipäistymisen on johtanut

yhteiskunnan monimutkaistumiseen ja hallinnollisten mekanismien siirtymiseen elämismailman horisontin ulkopuolelle, mikä on heikentänyt yhteiskunnallista avoimuutta. Sosiaalisen integraation lisäksi Habermas puhuu systeemisestä integraatiosta, joka asettuu kilpailuun ymmärrykseen pyrkivän integraatioperiaatteen kanssa. Tällä on hajottavia seurauksia elämismailmaan. Sosiaalisessa integraatiossa toimintajärjestelmän integraatio perustuu yhteisymmärrykseen, joka saavutetaan kommunikatiivisesti tai turvataan normatiivisesti. Systeemisessä integraatiossa integroiminen tapahtuu systeemin ei-normatiivisessa ohjauksessa, joka on yksittäisistä toimijoista riippumatonta. Systeeminen integraatio on ei-normatiivista, eli se ei perustu elämismailman jäsenten kohtaamisiin. Näin ollen systeemisestä näkökulmasta elämismailma muodostaa oman alajärjestelmänsä talouden ja hallinnon rinnalle. (Huttunen 2014; Habermas 1984a: 342–343; Habermas 1984b: 115–116.)

Entistä eriytyneemmässä yhteiskunnassa elämismailma kutistuu alajärjestelmäksi. On samalla huomioitava, että elämismailma määrittelee aina sosiaalista järjestelmää kokonaisuudessaan. Talouden ja hallinnon alajärjestelmien on ankkuroitettava elämismailmaan. (Habermas 1984b: 154, 173.) Ne ankkuroituvat elämismailmaan oikeuden institutionalisoitumisen johdosta: “Simultaneously, interaction contexts are juridically structured – that is, formally reorganized in such a way that the participants can refer to legal claims in the case of conflict – where previously the conflicts arising in them had been managed on the basis of habit, loyalty, or trust” (Habermas 1996: 75).

On ymmärrettävää, että tehokkaat hallinto-opit ovat eilinehtoja taloudelle ja hallinnolle. Hallinto-opit eivät kuitenkaan vain yksinkertaista kommunikointia, vaan pelkistävät sen palkintojen ja rangaistusten kaltaisiin syötteisiin ja tuotoksiin. Systeemin harjoittamalla rakenteellisella väkivallalla tarkoitetaan kommunikoinnin systemaattista rajoittamista. Modernissa yhteiskunnassa elämismailmaa ei edellytetä toiminnan koordinoimiseksi, sillä sen asema heikkenee tehokkuutta tavoittelevien hallinto-oppien kustannuksella. Talouden ja hallinnon maailmat vähentävät kommunikoinnin kustannuksia ja riskejä, mutta teknistävät samalla elämismailmaa. (Habermas 1984b: 183, 187.) Myös kommunikaatio itse rationaalisuudesta ja sen vastuullisuudesta yhteiskuntaa ohjaavana periaatteena rajautuu: ”Järki ei ole koskaan todella ohjannut yhteiskuntatodellisuutta, mutta nyt siitä on siivottu kaikki erityistaipumukset ja -mieltymykset niin läpikotaisin, että se on lopulta luopunut arvioimasta jopa ihmistekojä ja elämäntapaa” (Horkheimer 2008: 21).

Systeemi ei voi toimia itsenäisesti elämismailmasta, vaan niillä täytyy olla jatkuva yhteys. Talouden ja hallinnon maailmojen on saatava oikeutuksensa

elämismaailman uusintamisprosesseista käsin. Jos elämismaailman uusintaminen häiriintyy, kansalaiset eivät tarjoa hallinnolle sen kaipaamaa legitimitettä. Kansalaiset voivat kokea julkisen hallinnon vieraaksi ja merkityksettömäksi, eivätkä he ole motivoituneita toimimaan sen odotusten mukaisesti. Systemin irrottautuminen elämismaailmasta ei kuitenkaan väistämättä aiheuta elämismaailman uusintamishäiriöitä. Kommunikaation rationaalisuuden kannalta systemin irrottautuminen elämismaailmasta on myönteinen asia. Ongelma on, että systemiset mekanismit tunkeutuvat uudestaan elämismaailmaan. Habermas kutsuu systemin kolonisoivaksi vaikutukseksi tilannetta, jossa elämismaailman uusintamisprosessit ja kommunikatiivis-normatiivinen säätely korvautuu rahan ja vallan ohjaussuhteilla. Länsimaisessa hyvinvointivaltiossa se on tarkoittanut elämismaailman normatiivisesti säänneltyjen alueiden monetarisoitumista ja byrokratisoitumista. (Huttunen 2014.)

Julkista johtamista ja hallinto-oppeja on nyt mahdollista analysoida tarkemmin kommunikaatorakenteina. Hallinto voi legitimoida ja uusintaa toimintaansa samalla, kun se laajentaa valtaansa yhteiskunnassa. Se voi esimerkiksi sulkea systemaattisesti päätöksenteostaan eri yhteiskunnallisia ryhmiä. Hallinto voi tukeutua näennäisen neutraaliin asiantuntijavaltaan, mikä rajoittaa julkista keskustelua, poliittista argumentointia ja yhteiskunnallista osallistumista. Nämä tekijät ovat usein taustalla julkisen hallinnon kommunikoinnissa tai sen vääristymissä. (Forester 1980: 276–277.) Mutta miten elämismaailman ja systemin välistä jännitettä voitaisiin lieventää?

3.1.2 Faktisiteetti ja validiteetti

Teoksessaan *Between Facts and Norms (Faktizität und Geltung)* Habermas (1996) tarkastelee oikeusvaltion keinoja muodostaa päteviä normeja. Pätevä normien muodostus edellyttää kommunikatiivista toimintaa, joka on mahdollisimman vapaata manipulaatiosta (Huttunen & Heikkinen 1998). Kertoakseen, miten tämä on mahdollista, Habermas käyttää tarkastelussa faktisiteetin ja validiteetin välistä erottelua.

Faktisiteetin käsite ei koske pelkästään kirjoitettua, vaan myös ”kirjoittamatonta” lakia ja käytännössä hyväksytyjä toimintakeinoja lain soveltamisen suhteen. Normin tosiasiallisuus osoittaa sen pakottavan voiman. Jos henkilö rikkoo tosiasiallista normia, häntä voidaan moittia tai tuomita rangaistukseen. (Huttunen 2014.) “I understand ‘action norms’ as temporally, socially, and substantively generalized behavioral expectations. I include among ‘those affected’ (or involved) anyone whose interests are touched by the foreseeable consequences of a general practice regulated by the norms at issue” (Habermas 1996: 107).

Huttunen (2014) käyttää normien tosiasiallisuudesta esimerkkinä koulua ja opetussuunnitelmaa. Opetussuunnitelma ei koostu pelkästään laeista tai asetuksista. Se koostuu lisäksi siitä, miten koulussa tulee toimia. ”Kirjoitetun opetussuunnitelman ja muiden hallinnollisten määräysten lisäksi on olemassa lukuisia tosiasiallisia normeja, joita ei löydy mistään julkilausutussa muodossa” (Huttunen 2014). Yliopistossa tällainen normi on akateeminen vartti, jonka pakottavuudesta ei sinänsä ole kirjoitettu mihinkään.

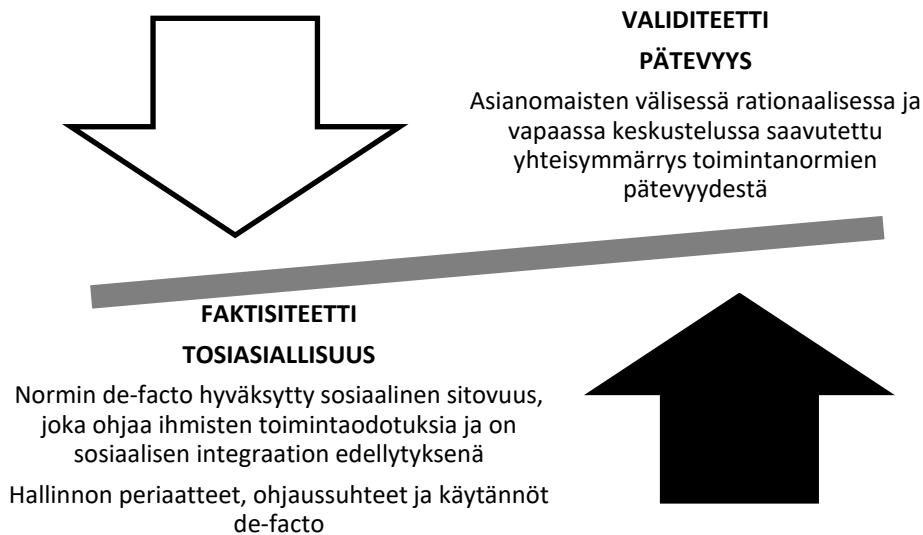
Mietitään hallinto-oppeja faktisiteetin kautta. Normien osalta julkinen hallinto perustuu ensinnäkin lakiin ja kirjoitettuun lakiin, mutta julkinen johtaminen ei pelkisty niiden pakottavuuteen. Hallinto-opit koostuvat hyväksytyistä johtamiskäytännöistä, joilla lakia pyritään soveltamaan. Ne myös kertovat, joko julkilausutusti tai -lausumattomasti, mitä pidetään vastuullisena julkisena johtamisena. Julkisen johtamisen vastuullisuuden kannalta olisi perusteltua, että myös hallinto-oppien implisiittisiä normeja tarkasteltaisiin kriittisessä valossa. Muussa tapauksessa hallinto-oppien julkilausumattomat normit voivat vaikuttaa julkiseen johtamiseen ennalta-arvaamattomalla tavalla.

Habermasin mukaan normatiivisesti merkittävä kommunikaatio yhteiskunnassa voi tapahtua vain lain kautta, joka perustuu kommunikatiiviseen toimintaan: “In modern societies as well, the law can fulfill the function of stabilizing behavioral expectations only if it preserves an internal connection with the socially integrating force of communicative action” (Habermas 1996: 84).

Tähän ei pysty yksistään elämismaailmallinen kommunikaatio, joka on talouden ja hallinnon näkökulmasta tehotonta. ”The circuit of lifeworld communication is interrupted at the points where it runs into the media of money and administrative power, which are deaf to messages in ordinary language; for these special codes not only have been differentiated from a more richly structured ordinary language but have been separated off from it as well. [...] Law thus functions as the "transformer" that first guarantees that the socially integrating network of communication stretched across society as a whole holds together” (Habermas 1996: 56.) Näin ollen talouden ja hallinnon ”kirjoittamatonta lakia” on arvioitava kommunikatiivisen toiminnan kautta.

Validiteetin ja faktisiteetin välistä jännitettä voidaan avata alla olevan kuvion 3 mukaisesti. Validiteetilla tarkoitetaan normin pätevyyttä asianomaisten kannalta katsottuna. Normin validiteetilla tarkoitetaan tilannetta, jossa asianomaisten välisessä rationaalisessa ja vapaassa keskustelussa on saavutettu yhteisymmärrys toimintanormien pätevyydestä. Näin ollen faktisiteetti on vastakohta validiteetille, ja sillä tarkoitetaan tosiasiallisesti voimassa olevia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Ajatuksena on, että mitä lähempänä validiteetti ja

faktisiteetti ovat toisiaan, sitä lähempänä ihanteellista tilaa yhteisö on. Todellisuudessa normin validiteetti ja faktisiteetti eivät koskaan vastaa toisiaan. (Habermas 1992; Huttunen 2014.)



Kuvio 3. Validiteetin ja faktisiteetin jännite (Huttunen & Heikkinen 1998, mukaillen).

Koska julkisen hallinnon normien faktisiteetti ei vastaa koskaan validiteettia, voidaan kysyä: mitä hyötyä tällaisesta Sisyfoksen työstä on? Ehkä yhteiskunta ei voi olla ikinä täysin ihanteellinen demokratia, mutta siihen pyrkiminen on tavoiteltavaa. Se on ainakin tutkimuksen normatiivinen oletus. Toinen kysymys liittyy demokraattisuuden ideaan. Julkisen johtamisen vastuullisuutta on perinteisesti tarkasteltu politiikka-hallinto-dikotomian kautta (Svara 2007: 4–5). Eikö demokraattisuuden periaate siis tulisi jättää politiikan tasolle, jolloin julkista johtamista ei huomioitaisi?

Vastaus tähän voi olla seuraava. Vastuullinen julkinen johtaminen ei voi tarkoittaa vain politiikka-hallinto-dikotomian mukaista hallinnollista toimintaa. Habermasille prosessuaalisessa demokratiassa on kysymys vääristymättömästä kommunikaatiosta yhteiskunnassa. Tämä vääristyminen ei noudata politiikka-hallinto-dikotomian erottelua. Hallinnollisen toiminnan välineellisyys ei poista tarvetta arvioida sitä diskurssieettisistä lähtökohdista käsin. Päinvastoin, kolonisaatioprosessi osoittaa, että hallinto voi muodostaa toiminnalleen omat periaatteensa, jotka ovat epäedullisia koko yhteiskunnalle: “If the discourse of experts is not coupled with democratic opinion- and will-formation, then the experts' perception of problems will prevail at the citizens' expense. However,

every difference of interpretation of this sort must, from the standpoint of the public of citizens, be seen as further confirmation of a systems paternalism that endangers legitimacy” (Habermas 1996: 350–351). Kuten Habermas kirjoittaa, kysymys on viime kädessä myös julkisen hallinnon legitimitetistä.

Julkisjohtaja on kahden maailman edustaja: elämismaailman ja teknistä rationaalisuutta toteuttavan systeemin. Hallinnollisen toiminnan eriytyminen subjektiivisista lähtökohdista edustaa osaltaan elämismaailman ja systeemin irtikytkentää. Vastuullisen julkisjohtajan olisikin tiedostettava, ettei hänen tulisi toteuttaa pelkästään hallinnollisen toiminnan teknisiä tavoitteita, vaan kommunikatiivisen toiminnan kautta syntyviä moraalinormeja, joka ovat luonteeltaan intersubjektiivisiä (Ahn 2009).

Joka tapauksessa Habermasin työtä voidaan hahmottaa järjellisyden kautta: ”Toisaalta järki avaa, jäsentää, mahdollistaa, toisaalta pakottaa, repii irti, peittää” (Hoffrén 1999: 287). Tämä teema on keskeinen myös hallintotieteissä, jollei keskeisin. Ne hallinnolliset rakenteet, joiden tarkoitus on uusintaa funktionaalisesti kompleksista ja rationaalista yhteiskuntaa, tuottavat kommunikatiivisia vääristymiä ja legitimaatiokriisiä. Habermas on kuitenkin jossain Durkheimin ja Weberin välimaastossa, mitä tulee pessimismiin ja optimismiin modernismia kohtaan: hän analysoi kriisin lähteet ja tarjoaa lääkkeitä. Mutta millä kriteereillä julkisen hallinnon kommunikatiivisuutta tulisi arvioida, jotta normien faktisiteetti ja validiteetti olisivat lähempänä toisiaan? Tähän vastaaminen edellyttää Habermasin diskurssietiikan läpikäymistä.

3.1.3 Diskurssieettinen ideaalipuhetilanne

Habermasin mukaan normin validiteetti perustuu *diskurssiperiaatteeseen*. Tällöin normi on pätevä siinä tapauksessa, jos kaikki osallistujat hyväksyvät sen rationaalisessa diskurssissa. Diskurssiperiaatteen sisältä on löydettävissä myös *egalitaarisuusperiaate*, eli konsensus normeista syntyy avoimessa keskustelussa. Diskurssia ohjaa myös *yleisyysperiaate*: vain ne normit ovat hyväksyttäviä, jotka kaikki osallistujat voivat hyväksyä. Normin hyväksyttävyyttä arvioidaan kaikkien niiden seurauksien kautta, joita normin noudattamisesta heille koituisi. Diskurssiperiaatteeseen, egalitaarisuusperiaatteeseen ja yleisyysperiaatteeseen perustuva kommunikatiivinen diskurssi tuottaa intersubjektiivisesti luotuja normeja, jotka ovat Habermasille universaaleja eli yleispäteviä. Mitä tahansa normistoa voidaan testata kriittisesti kyseisiä periaatteita vasten. (Habermas 1990: 66; Hoffrén 1999: 289, 292–293).

Yllä mainituista periaatteista voidaan johtaa lisää yleispäteviä kriteereitä kommunikatiiviseen diskurssiin. Diskurssi- ja yleisyysperiaate edellyttävät tunnustuksellisia suhteita osallistujien välillä, jolloin jokainen osallistuja tunnustaa kunkin osallistujan oikeuden hyväksyä tai olla hyväksyttämättä normeja. Näin ollen kommunikaation ehdot sisältävät minimietiikan. Ne esittävät vaatimuksen poliittisten ja moraalisten normien egalitaarisesta puolueettomuudesta. Tällä on vuorostaan vaikutuksensa oikeuksien järjestelmään ja perusoikeuksiin. Oikeuden legitiimisyys perustuu kommunikaatioedellytysten oikeudelliseen institutionalisoitumiseen ja kansalaisten yksityisen ja julkisen autonomian takaamiseen. Kommunikatiivisuuden omalakisena rationaalisuuden seurauksena on, että poliittis-hallinnollinen auktoriteetti on johdettava kansasta ja sen kommunikatiivisesta vallasta käsin. Kansalaiset antavat itselleen lait diskursiivisesti rakentuneessa mielipiteen- ja tahdonmuodostusprosessissa. (Habermas 1990: 197; Hoffrén 1999: 296–297.) Tällaisessa tilanteessa normia voidaan pitää validina.

Kansalaiset arvioivat usein kriittisesti julkisen hallinnon kommunikaatiota, mikä on toisaalta heidän implisiittinen vastuunsa. Hallinnolliset järjestelmät voivat olla tehokkaita ja näin ollen ilmentää vastuullisuuttaan, mutta vain rajallisesti: "Hence they depend on affected clients as citizens to instruct them about their external costs and the negative effects of their internal failures" (Habermas 1996: 350). Diskurssietiikka edustaa kansaa siinä mielessä, että sen puitteissa julkisen hallinnon toimintaa arvioidaan demokraattisen tahdonmuodostuksen prosessuaalisia kriteerejä soveltamalla.

Yllä mainittuja diskurssietiikan periaatteita voidaan konkretisoida ideaalin puhetilanteen kautta. Habermasin mukaan ideaalissa puhetilanteessa vallitsevat ihanteelliset olosuhteet, jolloin keskustelussa voittaa parhain argumentti. Olosuhteita ei tällöin rajoita valta tai ideologia. Vaikka Habermas lopetti myöhemmin ideaalista puhetilanteesta puhumisen, ajatusta pidetään Habermasin filosofian pysyvänä piirteenä. (Huttunen 2007; Huttunen 2014.)

Ideaali puhetilanne sisältää neljä ehtoa tai "postulaattia". Tässä tutkimuksessa niistä käytetään nimitystä "periaate". Nämä ovat avoimuuden periaate, puhumisen vapauden periaate, autenttisuuden periaate ja vastavuoroisuuden periaate (Habermas 1980: 86; Huttunen 2014). Avoimuuden periaate perustuu ajatukseen diskurssin pitämisestä avoinna väitteille ja vastaväitteille, kysymyksille ja vastauksille. Jokaisen osallistujan täytyy saada osallistua keskusteluun. Puhumisen vapauden periaatteen mukaan vapaus tulkita ja kritisoida väittämiä johtaa siihen, etteivät reflektioimattomat ennakkoluulot häiritse kommunikaatiota. Tällöin jokaisella osallistujalla on lupa kyseenalaistaa mitä tahansa väittämää.

Avoimuuden periaate ja puhumisen vapauden periaate mahdollistavat kommunikatiivisen toiminnan, jossa toteutuvat autenttisuuden periaate ja vastavuoroisuuden periaate. Tällöin jokainen osallistuja ilmaisee keskustelussa uskomuksiaan, toivomuksiaan ja tarpeitaan (autenttisuuden periaate). Lisäksi osallistujilla on yhtäläiset mahdollisuudet olla tilivelvollisia ja vaatia tilivelvollisuutta muilta keskusteluun osallistujilta (vastavuoroisuuden periaate). Ketään osallistujaa ei myöskään saa estää toteuttamasta oikeuksiaan, joita edelliset säännöt edustavat.

Ideaalille puhetilanteelle on tarjottu muitakin määritelmiä. Diskurssietiikkaa on kehittänyt eteenpäin Björn Gustavsen (1992). Hänen luonnehtimaansa demokraattista dialogia sovelletaan esimerkiksi kommunikatiivisessa toimintatutkimuksessa ja työkonferenssien järjestämisessä (Lehtonen 2004). Gustavsenin demokraattinen dialogi voidaan esittää seuraavien sääntöjen mukaisesti:

1. Dialogi perustuu osallistujien ajatusten vaihtoon.
2. Kaikkien asiaa koskevien täytyy voida osallistua keskusteluun.
3. Mahdollisuus osallistua ei yksistään riitä. Kaikkien osallistujien tulee olla aktiivisia.
4. Kaikki osallistujat ovat tasa-arvoisia. Tämä tarkoittaa valta- ja tietorojen vähentämistä osallistujien välillä.
5. Kaikkien osallistujien aidot kokemukset ovat perusteltuja.
6. Kaikkien osallistujien on ymmärrettävä mistä on puhe.
7. Kaikki keskusteltavaan aiheeseen esitetyt väitteet ovat oikeutettuja, eikä niitä voida hylätä ilman riittävää tarkastelua.
8. Mielipiteet esitetään suullisesti, ei vain paperilla.
9. Jokaisen osallistujan on hyväksyttävä, että muilla osanottajilla voi olla parempia perusteluita kuin hänellä itsellään.
10. Jokaisen osallistujan työrooli ja auktoriteetti tms. voidaan ottaa keskustelun kohteeksi.
11. Dialogin on tuotettava päätöksiä, jotka voivat johtaa käytännön toimenpiteisiin. (Gustavsen 1992; Stansbury 2009; Lehtonen 2004: 17–18.)

Diskurssin mielekkyyttä arvioidaan yleisesti neljällä kriteerillä, jotka ovat selkeysvaatimus, rehellisyysvaatimus, legitimititeettivaatimus ja totuusvaatimus. Keskustelun on ensinnäkin oltava selkeää ja johdonmukaista. Julkisen hallinnon toiminnassa ei voi olla läsnä toisiaan kumoavia tavoitteita. Keskustelun on perustuttava rehellisyyteen, eli siihen että diskurssissa tarkoitetaan mitä sanotaan. Julkisen hallinnon on tehtävä sitä, mitä se väittää tekevänsä. Keskustelun on tapahduttava asianmukaisesti oikeassa kontekstissa. Julkisen hallinnon käyttämillä sanoilla ja merkityksillä tarkoitetaan sitä mitä pitääkin. Keskustelun on oltava totuudenmukaista. Julkisen hallinnon on tarkoitus vedota tosiasioihin, eikä nojata esimerkiksi valheisiin tai mielipiteisiin. (Forester 1980: 278; Hyyryläinen 2014: 299.)

Diskurssin validisuutta kohtaan syntyy epäily, jos minkä tahansa kriteerin toteutuminen kyseenalaistetaan. Argumenttien pohjana olevat faktat eivät välttämättä ole luotettavia tai niitä painotetaan mielivaltaisesti. Käytettyjen käsitteiden merkityksistä ei aina vallitse konsensus. Sanat voivat harvoin vastata tekoja. Diskurssia saattaa vaikeuttaa keskenään ristiriitaiset elementit. (Hyyryläinen 2014: 299.) Julkisen hallinnon kannalta diskurssin validius palautuu legitimitettiin, eli sen uskottavuuteen kansalaisten silmissä.

Julkinen johtamisen vastuullisuus on viestinnällinen ilmiö, jota voidaan avata seuraavilla esimerkkikysymyksillä. Onko julkisjohtajan kommunikaatio selkeää niin, että kaikki ymmärtävät hänen tekonsa? Onko keskustelussa käytettävät termit yksinomaan teknisiä? Perustuuko julkisjohtajan puhe rehellisyyteen vai johtaako hän väärään? Hyväksikäyttääkö hän kuuntelijoiden hyväntahtoisuutta ja tiedonpuutetta? Onko julkisjohtajan puhe legitimoitua ja kontekstiin käypää? Entä käyttääkö julkisjohtaja professionaalista asemaansa väärin? Perustuuko kommunikaatio totuuteen, vai onko se valheellista? Löytyykö julkisjohtajan väitteille todisteita? Mitä tilanteen muut osapuolet sanovat?

Kommunikatiivisesti vastuullinen julkinen johtaminen

Kommunikatiivisesti julkisen johtamisen vastuullisuus turvataan parhaiten arvioimalla kriittisesti hallinto-oppien kommunikatiivisuutta, mikä onkin tämän tutkimuksen tutkimusongelma. Mutta mitä voidaan pitää kommunikatiivisesti vastuullisena julkisena johtamisena (kommunikatiivisen vastuullisuuden positiivinen määritelmä)? Kommunikatiivinen vastuullisuus on lähellä Dubnickin (2011) mainintaa tilivelvollisuudesta ontologisena käsitteenä. Tällöin tilivelvollisuussuhteet ymmärretään yhteiskunnan perustavien suhteiden luomisena, jolloin kyseessä on ylipäättään hallinnan muodostaminen: ”Governance takes place within accountability spaces and we need to give priority to research

that maps that space as a first step toward understanding the nature and potential of accountable governance” (Dubnick 2011: 704).

Tutkimuksessa tätä tilivelvollisuuden ontologisuutta tarkastellaan kommunikaatiivisen toimintateorian avulla. Diskurssietiikkaa soveltaen, tilivelvollisuuden ontologisuudelle voidaan tarjota normatiivinen perusta kommunikatiivisuuden kriteereiden avulla.

Kommunikatiivista vastuullisuutta voidaan nyt luonnostella alustavasti seuraavalla tavalla. Kommunikatiivisesti vastuullinen julkinen johtaminen hyväksyy integriteettinäkökulman, jonka mukaan julkista toimijuutta määrittää sosiaalisuus, kollektiiviset arvot ja julkisen sektorin eetos. Koska julkisjohtajilla on suuri vapaus käyttää omia arvolähtökohtiaan päätöksenteossa, tulisi häneltä edellyttää kykyä korkeaan eettiseen järkeilyyn. Julkisjohtajien neutraalisuudella ei siis tarkoiteta arvorelativismia tai sitä, etteivätkö he omaisi arvoja. Päinvastoin, kommunikatiivisesti ajateltuna neutraalisuus perustuu prosessuaalisen demokration tahdonmuodostukseen ja sen prosessien palvelemiseen.

Vastuullisuuden näkeminen mekanistisena sääntöjenmukaisuutena voi entisestään heikentää julkisen hallinnon arvopohjaa, sillä sen huomio on kommunikaation muodollisessa ja välineellisessä luonteessa. Ongelmana on se, että instituutiot ovat edellyttäneet yhä kompleksisemmassa yhteiskunnassa muodollisia mekanismeja ja normeja. Tällöin rahan ja vallan tekniset ohjaussuhteet korvaavat elämismaailman uusintamisprosesseja. Normien ohjaus perustuu byrokratisointiin, mikä voi heikentää kansalaisten luottamusta hallintoon. Näin ollen kysymys on yksilöllisen integriteetin lisäksi institutionaalisen integriteetin parantamisesta. Kommunikatiivisesti tarkasteltuna hallinto-oppien ei tulisi kiinnittää liikaa individualistisiin lähtökohtiin, sillä kommunikaatio on aina riippuvaista julkisten instituutioiden luonteesta.

Epäeettisen käyttäytymisen ehkäisemisen sijaan moraalisen järkeilyn painottaminen on keino parantaa julkisen hallinnon eettistä kulttuuria ja ilma-
piiriä. Kommunikatiivisesti vastuullisen julkisen johtamisen standardit pohjautuvat yhteiskunnalliseen vastuuseen. Normien validius on riippuvaista niiden kommunikatiivisuudesta. Vastuullinen julkinen johtaminen kiinnittää päätöksenteossaan huomiota selkeyden, rehellisyyden, legitimitetin ja totuudellisuuden periaatteisiin. Oletuksena on, että kommunikaation avoimuus kansalaisia kohtaan parantaa pitkällä aikavälillä julkisen hallinnon legitimitettiä. Kommunikatiivisesti vastuullinen julkinen johtaminen ei korosta vain yhteisöllistä vastuuta. Julkisessa johtamisessa tulisi kiinnittää huomiota myös laajempaan, moraaliseen vastuumääritykseen. Tällöin yhteisöllisyys on moraalista, sillä se pohjautuu

universaaleihin ja demokraattisiin moraalinormeihin, joita diskurssietiikan periaatteet ilmentävät.

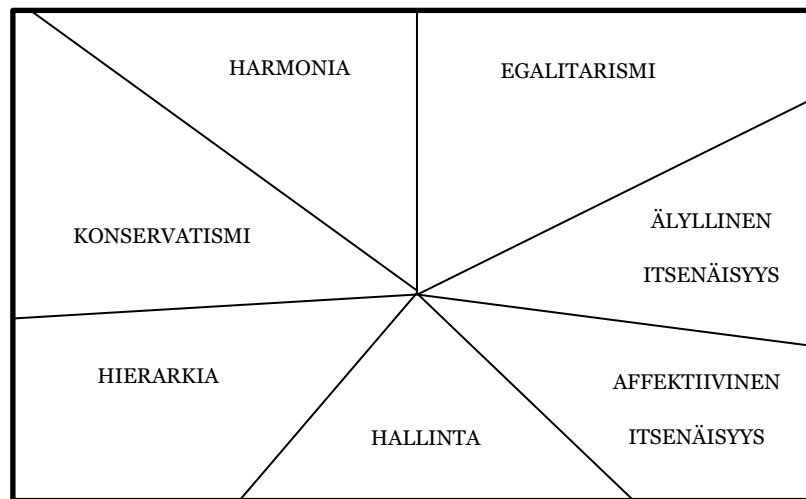
Keskeinen hallintaa määrittävä tilivelvollissuhde on julkisen hallinnon ja kansalaisen suhteessa. Käytännössä tämä tarkoittaa uusien horisontaalisten tilivelvollisuusmekanismien luomista julkisen hallinnon ja yhteiskunnan välille. Tilivelvollisuuden demokraattisessa näkökulmassa korostetaan tilivelvollisuutta kontrolloivana ja hallinnollista toimintaa oikeuttavana toimintana.

Viimeiseksi, kommunikatiivisesti vastuullinen julkinen johtaminen huomioi dialogisuuden, joka on kieliperustainen ja dialektinen. Hallinto-oppien uudet organisatoriset käytännöt (sopimuksellisuus, ulkoistaminen, verkostoituminen) voivat kuitenkin entisestään heikentää dialogisuutta ja julkisen toiminnan läpinäkyvyyttä. Uusia käytäntöjä olisikin hyvä arvioida ei pelkästään tehokkuusvaan vastuullisuuskysymyksinä, jotka ovat yhteiskunnallisia ja moraalisia.

3.2 Vastuullisuus demokratisoitumisena

Kuten todettua, kommunikatiivisuuden ehdot määrittävät elämismailman kautta. Näin on myös oikeuksien järjestelmän laita. Kansalaisten tehtävänä on itse vaatia ja kehittää oikeuksiaan yhteiskunnassaan (Hoffrén 1999: 297). Moraalitutkija Shalom Schwartzin (1999, 2005) arvoteoria osoittaa empiirisesti, miten julkisen hallinnon demokratisoituminen vaikuttaa tasa-arvoon, sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen ja arvojen universaalisuuteen. Jos julkinen johtaminen ei kiinnitä huomiota demokraattisuuteen, se ei mahdollisesti pelkästään rapauta julkisen hallinnon legitimitettä vaan ylipäätään yhteiskunnan arvopohjaa.

Schwartzin (1999) mukaan on olemassa kulttuurisista tekijöistä riippumattomia yhteisiä perusarvoja. Näitä arvoja kuvaavilla sanoilla on suunnilleen sama merkitys eri kielissä ja kulttuureissa. Kulttuuriset arvot ilmentävät jaettuja ideoita siitä, mikä on hyvää, oikeudenmukaista ja tavoiteltavaa. Nämä kulttuuriset arvot muodostavat perustan normeille, joiden kautta yhteiskunnalliset instituutiot kuten perhe tai poliittinen järjestelmä toimivat. Esimerkiksi johtajat voivat viitata jaettuihin kulttuurisiin arvoihin perustellessaan toimintaansa organisaatiossa. Schwartz erottaa seitsemän kulttuurista arvotyyppiä, jotka ovat havaittavissa jokaisessa yhteiskunnassa. Nämä ovat:



Kuvio 4. Kulttuuritason arvotyypit (Schwartz 1999: 29)

Kulttuuritason arvotyypit toimivat jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Tätä seikkaa voidaan eritellä kolmen eri kulttuurisen jännitteen avulla. Schwartzin mukaan perustava ja kaikkia yhteiskuntia koskettava aihepiiri on yksilön ja ryhmän välinen suhde. Yleensä ulottuvuutta on kuvailtu individualismin ja kollektivismiin dikotomiolla. Kollektivistisesti suhdetta arvioiva voi väittää, että yksilön merkityksellisyys palautuu ensisijaisesti hänen yhteiskunnallisiin suhteisiinsa. Schwartz kutsuu tätä katsantokantaa konservatismiksi, joka painottaa ryhmän merkitystä yksilön kustannuksella ja yhteiskunnallisten suhteiden pysyvyyttä muutoksen sijaan. Yksilön ensisijaisuutta Schwartz vuorostaan kuvaa älyllisen ja affektiivisen itsenäisyyden avulla. Älyllisellä itsenäisyydellä tarkoitetaan yksilöiden omien ideoiden ja älyllisten suuntautumisten vapautta. Sen sijaan affektiivinen itsenäisyys merkitsee yksilöiden vapautta saavuttaa myönteisiä kokemuksia esimerkiksi nautinnon tai jännittävän ja monimuotoisen elämän muodossa. (Schwartz 1999: 26–27.)

Arvotyypeistä hierarkialla Schwartz tarkoittaa kulttuurista suuntautumista, joka korostaa yhteiskunnallisten suhteiden ja vallan epätasa-arvoisuutta. Vastakohdan hierarkialle muodostaa egalitarismi, jossa ihmiset kokevat toisensa moraalisesti tasa-arvoisina ja inhimilliset perustarpeet jakavina yksilöinä. Egalitarismiin sosialisoidut yksilöt ovat kiinnostuneita universaalisti kaikkien hyvinvoinnista. Heidän arvostuksensa ylittävät pelkät itsekkäät intressit. Kolmas ja viimeinen kysymys on ihmiskunnan suhde luonnolliseen ja sosiaaliseen maailmaan. Yksi vastaus tähän perustuu maailman hallintaan ja muuttamiseen individualististen

preferenssien tai ryhmäpreferenssien mukaisesti. Tällä Schwartz tarkoittaa hallintaa, jota ei pidä sekoittaa hallintotieteelliseen kirjallisuuteen tai käsitteistöön. Hallintaa korostava kulttuurinen suuntautuminen ajaa kunnianhimon, onnistumisen, uskaltamisen ja kompetenssin kaltaisia arvoja. Vastakohta hallinnalle on harmonia, joka korostaa sopusointua ympäristön kanssa. Harmonian kulttuurityyppiin kuuluu esimerkiksi luonnonsuojelun arvo. (Schwartz 1999: 27–28.)

Egalitarismiin sisältyvä universalismi on kiinnostunut kaikkien ihmisten hyvinvoinnista ja pärjäämisestä, mikä näyttäytyy sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon ajamisena. Universalistiset arvot eivät kuitenkaan ole kaikissa yhteiskunnissa yhtä kattavia, sillä niiden merkitys vaihtelee eri yhteiskunnissa. Voidaan puhua moraaliselta universumiltaan laajoista tai suppeista yhteiskunnista. Universumiltaan laajoissa yhteiskunnissa universalistiset arvot kattavat kaikki yhteiskunnan ryhmät. Vastaavasti suppeissa yhteiskunnissa arvojen ajatellaan koskevan vain pientä yhteisöä, eli läheisten ihmisten muodostamaa sisäryhmää. (Schwartz 2005: 217.)

Miksi yhteiskuntien universalististen arvojen laajuus vaihtelee? Schwartz on tutkinut tätä kolmen eri kulttuurisen ominaisuuden kautta. Nämä ovat (1) tasa-arvoisuutta korostava kulttuurinen suuntautuminen, (2) yksilöiden sosiaalisiin ryhmiin sitoutumista korostava eli sisäryhmään rajoittuminen ja suuntautuminen ja (3) julkisen hallinnon demokratisoitumisen taso eli hallinnollisen järjestelmän luonne. (Schwartz 2005: 226–227.) Eettinen universalismi on hyvän hallinnan keskeisimpiä periaatteita: populismi ja eettinen partikularismi ovat kuitenkin haastamassa universalismia poliittisilla areenoilla (Mungiu-Pippidi 2020). Tällä voi olla pitkäaikaisia seurauksia eri vastuullisuuden lajien toteutumisessa, kuten korruption ehkäisemisessä. Neutraali julkinen hallinto on hyvän hallinnan kannalta vahvasti politisoitunutta julkista hallintoa parempi (Dahlström & Lapuente 2017).

Egalitaristisessa yhteiskunnassa korostetaan tasa-arvon merkitystä. Kansalaiset sosiaalistuvat kokemaan toisensa samanarvoisina, mikä merkitsee kaikkien etujen yhteisyyttä. Schwartzin mukaan oletus on, että voimakkaampi kulttuurinen suuntautuminen tasa-arvoisuuteen on todennäköisesti yhteydessä moraaliversumin laajuuteen. Tasa-arvoisessa yhteiskunnassa kansalaiset suostuvat vapaaehtoiseen yhteistyöhön keskinäisriippuvuuksien hallitsemiseksi. Lisäksi kansalaiset ovat kiinnostuneita kaikkien hyvinvoinnista. (Schwartz 2005: 224–226.) Egalitarismia vastustavia kantoja edustavat esimerkiksi markkina-suuntautuneisuus ja individualismi, jotka voivat tuottaa moraalikonflikteja ja -dilemmeja yhteiskunnassa (Sandel 2012).

Schwartz tarkoittaa sisäryhmään rajoittumisella ja suojautumisella ilmiötä, jossa kulttuuri säilyttää nykytilanteen ja rajoittaa sisäryhmän solidaarisuutta. Tässä tapauksessa yksilöt ovat kollektiiviin kiinnittyneitä yksilöitä, jotka samaistuvat sisäryhmään, osallistuvat yhteiseen elämäntapaan ja pyrkivät yhteisiin päämääriin. Sisäryhmällä on selvät rajat ulkopuolisiin. Oletus on, että yhteiskunnan suuntautuminen kulttuuriseen suojautumiseen on yhteydessä moraaliuniversumin suppeuteen. Toinen oletus on, että yhteiskuntien suojautuminen näkyy arvoavaruudessa universalismiarvo-osioiden sekoittumisena hyväntahtoisuuteen tai muihin moraaliarvoihin, jotka suuntautuvat lähemmäs yksilöiden lähipiiriä. (Schwartz 2005: 226.)

Kolmas ja viimeinen moraaliuniversumin laajuuteen vaikuttava tekijä on poliittisen järjestelmän luonne ja demokraattisuuden aste. Demokratioille on ominaista yksilön oikeuksien, vapauden ja ihmisten tasa-arvon ajaminen. Demokratiat vaativat jokaista kansalaista ottamaan vastuuta poliittisesta osallistumisesta. Korkea demokratisoitumisaste merkitsee enemmän oikeuksia, vapauksia ja vastuuta kansalaisille. Ihanteellisessa muodossaan demokratia ei erottele etnisiä, uskonnollisia tai poliittisia ryhmiä, eikä anna niille erityisoikeuksia, -velvoitteita tai -haittoja. Näin ollen demokratioiden rakenne ja ideologia edistävät kansalaisten moraaliuniversumin laajenemista. Vastaavasti epädemokraattisemmassa järjestelmässä jotkut ryhmät ovat etuoikeutettuja ja toiset vähempiosaisia, mikä merkitsee moraaliuniversumin supistumista. (Schwartz 2005: 226–227.)

Demokraattisuusastetta tarkastellessa on ymmärrettävä demokraattisuuden ja kommunikatiivisen rationaalisuuden välinen yhteys: ”Jos demokratian filosofinen perusta on romahtanut, väite diktatuurin huonoudesta on järjen kannalta pätevä vain niille, joita diktatuuri ei hyödytä, eikä mikään teoria estä kääntämästä tätä väitettä vastakohdakseen” (Horkheimer 2008: 39). Demokratiaa ei tarkastella yksinomaan hyötyajattelun kautta, vaan yhteiskunnan intersubjektiivisena ja rationaalisisena perustana.

Schwartzin (1999: 31) tutkimuksen mukaan esimerkiksi Suomi on kulttuurisilta arvoiltaan egalitaristinen eli sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa ajava yhteiskunta. Suomen moraalinen laajuus ja demokraattisuus ovat kumpikin laajoja. Voidaan olettaa, että eettisesti universalistisessa maassa julkisen johtamisen vastuullisuudella on suuri merkitys julkisen toiminnan legitimitetin kannalta. Suomessa laillisuusperiaatteen ja vastuullisuuden koetaankin toteutuvan kaikista valtionhallinnon arvoista vahvimmin (Moilanen 2016). Schwartz tarkoittaa moraalisisella laajuudella tasa-arvon, laajakatseisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kaltaisia arvoja, jotka edustavat erillistä

universalismin arvo-osiota. Näin ollen ne eivät sekoitu hyvántahtoisuuden, perinteen tai perinteiden yhdenmukaisuuden arvo-osioihin. Sen sijaan demokraattisuuden asteella tarkoitetaan kansalaisoikeuksien (esim. vapaus puhua, kirjoittaa ja kokoontua) ja poliittisten oikeuksien (esim. äänioikeus, vaalikelpoisuus) laajuutta. (Schwartz 2005: 225.)

Yhteiskunnassa ilmenevät individualistiset arvot heikentävät julkisen hallinnon vastuullisuuden ja vääryyden ymmärtämistä. Individualismissa oletetaan, että yksilöt ovat vapaita, itsenäisiä ja riippumattomia yhteiskunnallisista suhteista. Individualistiset arvot vaikeuttavat ryhmä- ja organisaatiodynamiikan ymmärtämistä, joilla on suuri merkitys inhimillisessä käyttäytymisessä. Kun ryhmän tai organisaation dynamiikkaa ei ymmärretä, pahuus pelkistetään usein johonkuhun yksittäiseen henkilöön, ”pahuuden ilmentymään”. (Adams 2011: 282, 284.)

3.3 Idea- ja ideologiapohjainen julkinen hallinto

Valtiollisten hallintojärjestelmien muutokset ovat historiallisten ja ideologisten kysymysten sävyttämää. Muutokset liittyvät elämämaailman ja systeemin välisiin vaihtosuhteisiin. Se, miten valtioon suhtaudutaan, vaikuttaa julkisen johtamisen vastuualueisiin makrotasolla. Hallinto-opit eivät synny tyhjiössä, sillä niihin vaikuttavat ideologiset lähtökohdat ja historialliset aatesuuntaukset (Abel & Sementelli 2007).

Julkisen johtamisen vastuullisuus edellyttää yleisen edun ja valtion olemassaoloa. Ideologiset kysymykset vaikuttavat vastuullisuuden aiheeseen. Yleistä etua voidaan hahmottaa kahdesta argumentista käsin: (1) Yleisen edun toteutuminen perustuu yksilölliset preferenssit ylittäviin yhteiskunnallisiin instituutioihin; (2) Näiden instituutioiden ylläpitäminen on vaatinut historiallisesti valtiota. Eri luonnehdinnat yleisestä edusta heijastavat uskoa valtiolliseen hallintojärjestelmään yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana. Aihetta voidaan avata valtio- ja markkinamyönteisyyden käsitteiden kautta. Näistä valtiomyönteinen käsittää yleisen edun ilmiöksi, joka edellyttää laajaa valtiota. Markkinamyönteiselle yleinen etu edellyttää yksilöiden, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan suhteellista vapautta valtiosta. (Autioniemi 2017: 7–9.)

Historiallisesti valtion vastuutehtävät ovat muuttuneet aaltomaisella tavalla, ja näin lienee jatkossakin. Esimerkiksi uuden ajan alussa merkantilistinen valtio säätelöi kaupankäyntiä ja elinkeinojen harjoittamista, ja sen vastuullisuutta hahmotettiin kansalaisyhteiskunnan ja vapauden teemojen kautta. 1700-luvulla valtion väliintuloihin suhtauduttiin aikaisempaa kriittisemmin: ajateltiin, että

taloudellisen toiminnan tulisi perustua luonnolliseen järjestykseen. Sama ajatus vallitsi 1800-luvun varhaisliberalismin näkemyksissä, jolloin elinkeinovapautta painotettiin. Vuosisadan lopulla syntyi kuitenkin ajatus valtion laajemmasta vastuualueesta, kun elinkeinovapaus ja teollistuminen johtivat joidenkin kansanosien köyhtymiseen. Yövärtijavaltio sai nyt kilpailijakseen huoltovaltion, mihin vaikutti myös sosialististen liikkeiden esiintulo. (Vartola 2005: 35–36; Salminen 2002: 35.)

Suomalainen kansallisvaltio on Snellmanin kansallisuusopin muodossa vahvasti hegeliläisen filosofian määrittelemää. Hegelin oppilaan Snellmanin mukana myös byrokratian käsite tuli Suomeen. 1800-luvun lopulla suomalainen valtioajattelu perustui etatismiin eli valtiokeskeisyyteen, joka toimi kauan hallitsevana periaatteena itsenäistymisenkin jälkeen. (Vartola 2005: 17–18.) Liberaali ja hegeliläinen valtioajattelu on erotettavissa toisistaan: edelliselle kansalaisyhteiskunta merkitsee vapautta ja valtio pakkoa, jälkimmäiselle tilanne on päinvastainen.

Liberaalissa perinteessä kansalaisyhteiskunta tarkoittaa tasa-arvoisten kansalaisten keskinäiseen sopimukseen perustuvaa vuorovaikutuksen areenaa, jolloin valtiolle annetaan oikeus vallankäyttöön. Vaikka kansalaiset tavoittelevat taloudellisia etujaan, koituu toiminta viime kädessä koko yhteiskunnan parhaaksi näkymättömän käden toimesta. Liberaalissa perinteessä politiikka merkitsee etujen yhteensovittamista. Hegeliläisessä viitekehyksessä kansalaisyhteiskuntaa ja taloudellista toimintaa määrittelevät periaatteet eivät ole ihmisten itsensä asettamia, eivätkä kansalaisyhteiskunnassa toteutuvat intressit ole yhteisiä. Hegeliläinen kritiikki liberaalia perinnettä kohtaan perustuu näkemykseen, jonka mukaan kansalaisyhteiskunnan järjestys on valtion aktiivisesta väliintulosta riippuvaista. Kansalaisten taloudelliset edut nähdään hegeliläisessä perinteessä yhteisen edun vastakohtina. Vain valtiossa kansalaisten moraalinen toimijuus ja vapaus mahdollistuvat. (Hautamäki 1996: 32–33; Smith 2015; Hegel 1821; Beiser 2005: 249.)

Hegeliläisestä taustastaan johtuen suomalaisen kansallisvaltion henki on yliyksilöllisyydessä. Valistusajalla ennen Hegeliä vallinnut yksilöllinen näkemys valtiosta tai kansallisvaltiosta hahmottaa niiden arvon vain välillisesti tai suhteellisesti niistä saatavista hyödyistä yksilölle. Hegel vastusti ankarasti kyseistä näkemystä. Hegelin filosofiassa yksilö on jäsen häntä suuremmassa, yliyksilöllisessä yhteydessä. Hegelin filosofiassa järjellinen ja objektiivinen maailmanhenki on korkeimmassa muodossaan valtiossa. Snellman muodosti kannan, jonka mukaan valtion ydin muodostuu kansallisuudesta ja kansallishengestä. (Grotenfelt 1927; Hegel 1817; Beiser 2005: 244–245; Pulkkinen 1983: 73–74.)

Vaikka hegeliläinen filosofia puolustaa individualistisia oikeuksia ja liberaaleja arvoja, poikkeaa se liberalismien perinteestä neljässä fundamentaalisessa mielessä. Hegel kyseenalaisti klassisen liberalismien talousdoktriinin, jonka mukaan markkinoiden vapaus hyödyttäisi kaikkia osapuolia. Siviiliyhteiskunnan vapauksien puoltaminen tarkoitti Hegelille samalla valtion kontrollia markkinavoimista. Vaikka täysi *laissez-faire* on kestävä kanta, markkinoihin ei pidä kohdistaa liiallista regulaatiota. Toiseksi Hegel vastusti yleistä klassisen liberalismien doktriinia, jonka mukaan valtion vastuutehtäviin kuuluu yksinomaan luonnollisten oikeuksien ja markkinoiden vapauksien varjeleminen. Tällainen doktriini johtaa hegeliläisessä viitekehityksessä omaa hyötyään ajavien yksilöiden hajautuneeseen yhteiskuntaan, mikä merkitsee myös yleisen edun katoamista. Kolmanneksi Hegel kyseenalaistaa yhteiskuntasopimusteorian, sillä henkilön identiteetti perustuu yhteiskuntaan ja valtioon, minkä johdosta luonnontilassa ei ole itsenäisiä toimijoita. Neljänneksi Hegel ei hyväksy liberaalien tiukan negatiivista käsitystä vapaudesta, jolloin vapaus mahdollistuu yksinkertaisesti pakotteiden poissaolosta ja vaihtoehtojen moninaisuudesta käsin. Vaikka Hegel hyväksyy joitain vapauden negatiivisia piirteitä, se ei pelkisty niihin. (Beiser 2005: 229–230; Hautamäki 1996: 33.)

Habermasin mukaan liberalismien ja valtiokeskeisillä lähestymistavoilla on toisistaan poikkeavat näkemykset demokraattisesta prosessista. Liberalistisen näkemyksen mukaan demokraattinen prosessi toteutetaan yksinomaan kilpailevien intressien muodossa. Kompromisseja on tarkoitus turvata yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella, parlamentaaristen elinten edustavalla kokoonpanolla, päätöksentekotavalla, työjärjestyksellä ja niin edelleen. Tällaiset säännöt ovat viime kädessä perusteltuja liberalististen perusoikeuksien kannalta. (Habermas 1996: 296.)

Sen sijaan valtiokeskeinen tai tasavaltalainen lähestymistapa perustuu näkemykseen, jonka mukaan perustuslain tarkoituksena on hillitä julkista hallintoa normatiivisilla säännöksillä, kuten perusoikeuksilla, vallanjaolla ja lakisääteisellä valvonnalla. Lisäksi perustuslaki motivoi valtiota huomioimaan eri yhteiskunnalliset lähtökohdat ja arvointressit. Habermasin mukaan tämä valtiokeskeinen käsitys perustuu epärealistiseen oletukseen kansalaisyhteiskunnasta, joka kykenisi kollektiiviseen toimintaan. Valtiokeskeinen lähestymistapa ei ole niinkään suuntautunut rationaaliseen poliittiseen tahdonmuodostukseen, vaan tasapainoilevan julkisen hallinnon tuotoksiin. (Habermas 1996: 297–298.)

Habermasin ajama prosessuaalinen demokratia perustuu intersubjektiivisuuteen. Diskurssieettisen kommunikaation avulla voidaan muodostaa rationaalinen mielipide yhteiskunnan kannalta merkityksellisistä asioista, jotka tarvitsevat

sääntelyä. Habermasin mukaan puntaroiva politiikka ei perustu niinkään kansalaisten kollektiiviseen toimintaan, vaan niihin institutionaalsiin prosesseihin, joista käsin asioiden puntaroiminen on mahdollista. Prosessuaalinen demokratia ymmärtää perustuslain kysymykseksi siitä, miten demokraattista tahdonmuodostusta synnyttävät kommunikaatorakenteet voidaan institutionalisoida. Vastaavasti liberalistinen malli ei ole riippuvainen puntaroivien kansalaisten demokraattisesta itsemääräämisoikeudesta. Sen huomio on perustuslaissa, joka takaa yksilölliset lähtökohdat kansalaisten onnellisuuden tavoittelussa. (Habermas 1996: 297–298.)

Habermasin mukaan demokraattisen prosessin perusta on puntaroivassa politiikassa. Prosessuaalisessa demokratiassa oikeudenmukaisia tuloksia saavutetaan siltä osin kuin tiedon kulkua ja sen asianmukaista käsittelyä ei ole estetty. Tämän näkemyksen mukaan rationaalisuus ei perustu yleismaailmallisiin ihmisoikeuksiin tai tietyn yhteisön eettisiin sisältöihin, vaan diskurssieettisiin periaatteisiin, joiden normatiivisuus nojaa yhteisymmärryksen luomiseen. Normatiivisuus johtuu kielellisen viestinnän rakenteesta ja kommunikaation muodoista. (Habermas 1996: 296–297.)

Näin ollen prosessuaalinen demokratia ei noudata markkina- tai valtiomyönteisyyttä: “At any rate, this concept of democracy no longer has to operate with the notion of a social whole centered in the state and imagined as a goal-oriented subject writ large. Nor does it represent the whole in a system of constitutional norms mechanically regulating the balance of power and interests in accordance with a market model” (Habermas 1996: 298).

3.4 Vastuullisuus hyvänä hallintona

Vastuullisuus koskettaa hyvän hallinnon (*good governance*) periaatteita. Käsite on alun perin Maailmanpankin (1992) keksimä. Hyvä hallinto on prosessi, jossa sääntöjä ja hyvin toimivia instituutioita käytetään demokratian, ihmisoikeuksien, järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseen, jolloin myös taloudellinen tehokkuus määrittyy valtion resurssien pohjalta. Hyvä hallinto on talouden, sosiaalisen ja poliittisen toimintakyvyn institutionaalinen osatekijä. Hallinto on sidoksissa sen konkreetteihin ilmenemismuotoihin, kuten julkiseen johtamiseen ja hallintoreformeihin. (Tiihonen 2008: 18, 39.)

On huomioitava, että hyvästä hallinnosta puhuttaessa voidaan käyttää termejä *good governance* tai *good government*. Siinä missä jälkimmäinen viittaa julkisen hallinnon periaatteisiin, edellinen huomioi julkisen hallinnan osana muita toimijoita (Nag 2018). Vaikka vastuullinen julkinen johtaminen ei pelkisty hyvän

hallinnon periaatteisiin, toimivat ne vastuullisen julkisen hallinnon yhtenä oikeudellisena perustana. Käsite on osaltaan myös kuormitettu erilaisilla arvoilla ja periaatteilla (Viinamäki 2008: 66).

Oikeus hyvään hallintoon kuuluu perusoikeuksiin ja eurooppalaisen hallinto-oikeuden sisältöön. Perusoikeuden erityispiirteenä pidetään hyvän hallinnon yksilöllisyyttä ja velvoittavuutta. Jokainen voi omassa asiassaan vedota hyvään hallintoon ja edellyttää sen toteutumista käytännön hallintotoiminnassa. Perustuslain 21 § 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain perusteella toimivaltaisessa viranomaisessa. Tämä merkitsee menettelyllisten perusoikeuksien noudattamista, kuten käsittelyn julkisuutta, oikeutta tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös hakea muutosta. (Mäenpää 2002: 4–5.)

Mäenpää (2002) mainitsee hyvälle hallinnolle viisi periaatetta. Ensimmäinen näistä on objektiviteettiperiaate, jonka mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Toiminnan on perustuttava puolueettomuuteen ja objektiivisesti perusteltaviin perusteisiin. Toinen hyvän hallinnon periaate on suhteellisuusperiaate, jonka mukaan viranomaistoiminta on mitoitettava oikein, yleisesti kohtuullisuuden mukaan. Tarkoitussidonnaisuuden periaate perustuu siihen, että toimivaltaa voidaan käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on määritelty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaistoiminta ei saa perustua syrjintään tai suosintaan esimerkiksi alkuperän, uskonnon, sukupuolen, iän, poliittisen tai yhteiskunnallisen näkemyksen, ammattiyhdistystoiminnan tai muun vastaavan syyn perusteella. Luottamuksensuojaperiaatteessa viranomais-toiminnassa on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Yksityisellä tulee olla tietyn, perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisten toimintaan. (Mäenpää 2002: 127–131.)

Yhdistyneet Kansakunnat on antanut kahdeksan hyvän hallinnon periaatetta, jotka ovat (1) osallistuminen, (2) laillisuusperiaate, (3) konsensushakuisuus, (4) tasa-arvo ja inklusiivisuus, (5) tehokkuus ja vaikuttavuus, (6) tilivelvollisuus, (7) läpinäkyvyys ja (8) responsiivisuus (UNESCAP 2009). Hyvään hallintoon on liittynyt usein demokratiaan liitettäviä periaatteita ja arvoja, millä tarkoitetaan länsimaissa lähinnä toimia kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi. Keskeistä on tällöin poliittisen päätöksenteon avoimuus sekä julkisen hallinnon responsiivisuus ja vastuullisuus. Näin ollen hyvää hallintoa lähestytään toimintaympäristössä, jolloin hallinnolliset arvot vaihtelevat sovellettavan alan mukaan. Julkisen hallinnon arvoihin vaikuttavat myös kansainväliset reformikeskustelut ja uudistusaineet, minkä johdosta perinteiset

arvot, kuten tasapuolisuus, tasa-arvoisuus, objektiivisuus ja avoimuus ovat alttiina muutoksille. Näitä arvoja haastavat markkinaorientoituneet toimintatavat kuten kilpailuttaminen ja yksityistäminen. Toimintatapojen muutoksessa arvot seuraavat enenevässä määrin yksityisen sektorin arvoja. (Viinamäki 2008: 67–68.)

Hyvän hallinnon periaatteet ovat luonteeltaan melko yleisiä. Habermas kritisoikin oikeudellisia periaatteita abstraktiudesta: hänen mukaansa oikeudellisen ulottuvuuden tulisi ennen kaikkea viitata lakien ja normien luomisen demokraattisiin edellytyksiin (Habermas 1996: 265). Tämä tarkoittaa julkisen hallinnon kommunikaatorakenteiden kritiikkiä ja demokratian prosessuaalisten olosuhteiden tarkastelua. Diskurssieettisesti oikeudellisten päätösten rationaalisuus ei tarkoita pelkästään käytettyjen argumenttien asianmukaisuutta, vaan argumentatiivisen prosessin rakenteita (Habermas 1996: 226).

3.5 Lopuksi

Vastuullista julkista johtamista ei voida ajatella ilman yhteiskunnallista ulottuvuutta. Tähän liittyvät aiheet, kuten julkisen sektorin koko ja rahoitus, julkisten palvelujen tuotantomuodot sekä julkisen ja yksityisen sektorin välinen suhde. Tässä luvussa yhteiskunnallinen ulottuvuus on rajattu koskettamaan kommunikatiivista rationaalisuutta, julkisen hallinnon toimintanormeja, faktisiteettia ja validiteettia sekä yhteiskunnan perusarvoja, joihin liittyvät myös ideologiset näkökulmat.

Yksi hallinnon kannalta keskeinen historiallinen tekijä on rationaalisuuden muutos tekniseksi rationaalisuudeksi, jonka puitteissa julkista toimintaa yleisesti lähestytään. Filosofin Max Horkheimerin sanoin: ”Itsenäisyydestään luopuneesta järjestä on tullut väline. [...] Kaikki järki on valjastettu yhteiskunnallisen prosessin vetojuhdaksi” (Horkheimer 2008: 32–33). Rationaalisuuden hyödyntäminen on oikeastaan edellytys modernien organisaatioiden toiminnalle.

Julkista hallintoa ei kuitenkaan voida reformoida pelkästään pragmaattisiin tai teknisiin lähtökohtiin vedoten. Julkinen hallinto perustuu kunkin yhteiskunnan perusarvoihin, joihin teknisen rationaalisuuden välineelliset arvot voivat toki vaikuttaa. Yhteiskunnan perusarvot toimivat pohjana niille normeille, joista käsin hallinnolliset järjestelmät oikeuttavat toimintaansa.

Schwartzin (1999, 2005) arvoteorian mukaan yhteiskunnan moraaliuniversumin laajuus perustuu muun muassa poliittisen järjestelmän luonteeseen ja demokraattisuuden asteeseen. Poliittiset ja hallinnolliset rakenteet vaikuttavat yhteiskunnan moraaliuniversumiin ja sen kokoon. Näin voi käydä esimerkiksi

elämismaailman kolonisaatioprosessin tai teknisen rationaalisuuden kautta. Schwartzin (2005: 226–227) mukaan epädemokraattinen hallinto johtaa yhteiskunnassa joidenkin ryhmien etuoikeuksiin ja toisten vähäosaisuuteen, kansalaisten osallistumisen kaventumiseen sekä heidän oikeuksien, vapauksien ja vastuiden heikkenemiseen.

Luvun puitteissa voidaan puhua julkisen johtamisen kommunikatiivisesta vastuullisuudesta, ennen varsinaisten hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tarkempaa läpikäymistä. Kommunikatiivinen vastuullisuus kiinnittää prosessuaalisesta demokraattisuudesta johtuen huomiota yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan. Kommunikatiivinen vastuullisuus allekirjoittaa näkemykset tasa-arvon ja demokratisoinnin merkityksestä julkisen hallinnon kehittämisessä. Kommunikatiivinen rationaalisuus on lähtökohtaisesti intersubjektiivista ja prosessuaalisesti demokraattista. Jos kommunikatiivisen rationaalisuuden normatiivisia ehtoja rikotaan, loukataan samalla kommunikaation edellytyksiä ja toimijuuden elämismaailmallisia perusteita.

Schwartzin (1999, 2005) moraaliteoriaa soveltaen, julkisen johtamisen vastuullisuuden tulisi purkaa tarpeettomia hierarkioita sekä vallan ja yhteiskunnallisten suhteiden epätasa-arvoisuutta. Tällöin julkinen johtaminen ajaa egalitaarisia ja universalistisia periaatteita, joihin julkisen hallinnon demokraattisuus perustuu.

Julkisen hallinnon tekninen rationaalisuus tuottaa rakenteellista väkivaltaa, joka ei heikennä pelkästään kansan valtaa tai oikeudellisen järjestelmän rationaalisuutta, vaan itse rationaalisuuden kommunikatiivista perustaa. Tämä on tutkimuksen kannalta keskeinen ongelma. Koska kommunikatiivinen rationaalisuus pohjautuu kansan valtaan ja sen omalakiseen rationaaliseen toimintaan, kansalla on vapaus ja vastuu vaatia hallinnoltaan kommunikatiivista vastuullisuutta. Kansalainen on oikeutettu muistuttamaan julkista hallintoa elämismaailman ja systeemin välisestä suhteesta. Elämismaailma ei nojaa systeemiin, vaan systeemi ja sen alajärjestelmät nojaavat elämismaailmaan. Hallinnollista järjestelmää ei tule luoda kansasta riippumatta, vaan sen kommunikatiivisesta vallasta käsin.

Mitä tästä voidaan päätellä? Kommunikatiivista rationaalisuutta voidaan pitää fenomenologisena, sillä sen lähtökohtana on yhteisesti jaettu elämismaailma (Huttunen 2014). Julkista hallintoa ja sen hallinto-oppeja ei tule olettaa objektiivisiksi asiantiloiksi, vaan niihin tulee suhtautua hermeneuttisella eli ymmärtävällä otteella. Ne ovat asiantiloja, joiden olemassaoloon kansalaiset vaikuttavat omalla toiminnallaan ja esiymmärryksellään. Julkinen hallinto ei välttämättä ole rationaalinen siitä syystä, että rationaalisuus on inhimillisyydestä ulkopuolinen voima. Sen sijaan julkisen hallinnon rationaalisuus on jotain, jonka ehtoja jokainen kansalainen voi arvioida yhteiskunnallisesta olemuksestaan käsin.

4 BYROKRATIAATEORIA: VASTUULLISUUS SÄÄNTÖJENMUKAISUUTENA

Me olemme yksinkertaisia virkailijoita, jotka tuskin voimme saada selkoa henkilöllisyystodistuksesta ja joilla ei ole muuta tekemistä teidän asianne kanssa kuin se, että vartioimme teitä kymmenen tuntia päivässä ja saamme siitä maksun (Kafka 1986: 10).

Peters (2014) mainitsee neljä tilivelvolliseksi tekevää järjestelyä, jotka ovat hierarkia, vastavuoroisuus, kilpailu ja järjestetty satunnaisuus (*contrived randomness*). Näistä hierarkia lienee julkisen hallinnon kannalta yleisin mekanismi. Julkisessa hallinnossa oletetaan, että virkamies on organisaatiossa tilivelvollinen esimiehilleen. Yleisemmällä tasolla virkamiesten ajatellaan olevan tilivelvollisia ministerille ja ministerin vuorostaan parlamentille. Vastavuoroisuudella tarkoitetaan virkamiesten ja julkisten organisaatioiden vastavuoroista tarkkailua ja valvontaa. Perustavimmalla tasolla se voi merkitä virkamiesten keskinäistä arviointia. Kriitikoiden mukaan vastavuoroisuus lisää tarpeetonta päällekkäisyyttä ja hallinnollista tehottomuutta. Toisaalta vastavuoroisuus on tilivelvollisuuden kannalta välttämätöntä. Kolmas tilivelvollisuutta lisäävä järjestely on kilpailu, jolloin kilpaileminen (kvasi)markkinoilla lisää organisaation tehokkuutta ja tulosvastuullisuutta. Viimeiseksi, järjestetty satunnaisuus tarkoittaa ulkopuolista tarkistusta tai auditointia. (Peters 2014: 217–221.) Nämä kaikki tilivelvollisuuden lajit vaikuttavat hallinto-opeissa. Vastuullisuutta lisäävistä järjestelyistä hierarkiaa toteuttaa eniten byrokratiateoria, jota käydään läpi tässä luvussa.

Sanaa byrokratiaa käytti tiettävästi ensimmäisen kerran fysiokraatti Jean de Gournay vuonna 1759. Hän tarkoitti byrokratialla kuninkaan virkamiesten kansalaisista piittaamatonta vallankäyttöä ja keskittymistä omien etujen ajamiseen. Byrokratiaa on luonnollisesti käytetty myös positiivisessa merkityksessä. Hegel oli ensimmäinen, joka tarkoitti byrokratialla valtion virkamieskuntaa, jonka keskeinen tehtävä oli yleisestä edusta huolehtiminen. (Vartola 2005: 17.)

4.1 Weberin byrokratiämäärittely

Byrokraattista vastuullisuutta ei voida arvioida ilman Max Weberin byrokratiateoriaa. Teoria oli osa Weberin hallinnan tai hallitsemisen sosiologiaa, ja se nousi globaalisti julkisen hallinnon perusteoriaksi: monet kutsuvat sitä maailman ensimmäiseksi organisaatioteoriaksi (Vartola 2011: 28). Weber esittää byrokratiateoriaansa postuumisti ilmestyneessä teoksessaan *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Verstehenden Soziologie* (1922).

Weberin tarkoituksena ei ollut johtamisopin tai parhaan mahdollisen organisaation luominen, vaan byrokratian mallin sosiologinen määrittelemine. Weberin mukaan byrokratian ilmiö täytyy ymmärtää loogis-historiallisesti. Byrokratian ihannemalli perustuu hänen mukaansa rationaalisten ihanteiden lisääntymiseen yhteiskunnassa. Kapitalismin voittokulku edellytti rationaalista oikeusjärjestelmää, joka reguloi kauppaa ja taloutta. Lisäksi oikeusjärjestelmä määrittää julkista hallintoa ja kansalaisuutta. Kapitalismi vaati ennustettavaa, luotettavaa ja hallitsijoitaan tottelevaa hallitsemis- ja hallintojärjestelmää. Rationaalis-legaalisen hallitsemisjärjestelmän oikeusnormit olivat luonteeltaan tavoite- tai arvorationaalisia, ja ne koskivat kaikkia hallitsemisen kohteena olevia. Jokainen kansalainen oli periaatteessa samassa asemassa, minkä johdosta erioikeudet ja suosintajärjestelmät oli poistettu. (Vartola 2005: 18–20.)

Näin ollen voidaan väittää, että kapitalistinen järjestelmä on historiallisesti edellyttänyt julkiselta hallinnolta vastuullista ja ennustettavaa toimintaa. Weberin mukaan ”ylipäänsä vain länsimaat tuntevat ’valtion’ poliittisena laitoksena rationaalisesti säädettyine ’perustuslakeineen’ ja oikeuksineen sekä rationaalisten, säädettyjen sääntöjen, ’lakien’, mukaan suunnistautuvine hallintoineen, jota toteuttavat ammattivirkamiehet” (Weber 1980: 12).

Weberin mukaan byrokratia on yhteiskunnallisesti rationaalisin ja tehokkain kolmesta hallintamuodosta, joita ovat perinteinen, karismaattinen ja byrokraattinen johtaminen. Perinteistä johtamista määrittää johtajan asema yhteisössä ja karismaattista johtamista johtajan luonne. Byrokraattinen johtaminen on vuorostaan kirjallisiin sääntöihin ja muodolliseen vastuuseen perustuva. Weberin mukaan byrokratian piirteisiin kuuluvat määrätyt ja viralliset toimeenpanoalueet, joita asetetaan laeilla tai hallinnollisilla säännöksillä. Toimipaikkojen hierarkisuus perustuu tiukasti säädeltyyn järjestelmään, jossa alempia toimipaikkoja hallinnoidaan korkeampien toimipaikkojen toimesta. Työntekijältä vaaditaan jatkuvaa täyden työpanoksen tekemistä. Johtaminen edellyttää syvällistä kouluttautumista ja perustuu kirjallisiin dokumentteihin niin, että säännöt ovat yleisiä, vakaita tyhjentyviä ja helposti opittavia. Weber tarkoitti kahta asiaa sillä, että byrokratia on rationaalisin ja tehokkain hallinnon muoto. Ensinnäkin byrokratia oli tätä historiallisessa mielessä. Mikään muu kulttuuri ei aikaisemmin kyennyt luomaan yhtä luotettavaa, ennustettavaa tai täsmällistä hallinnon muotoa. Toiseksi byrokratia oli rationaalinen kansalaisten kurissapidon väline, sillä se syntyi yhteiskunnan sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaamiseksi. Valtion ensisijaiset tehtävät liittyivät sisäiseen järjestykseen, turvallisuuteen, ulkoisten uhkien torjumiseen, sodankäyntiin ja veronkantoon. (Weber 1922; Allen 2004: 100; Vartola 2005: 18–22; Hood 1976; Peters 1996.)

Habermas kritisoi Weberiä siitä, että hän jättää vähälle huomiolle byrokraattisen hallinnon suhteen sosiaaliseen integraatioon, mikä on omiaan välineellistämään kommunikaatiota hallinnon ja yhteiskunnan välillä: ”According to Weber, the constitutional state does not [...] draw its legitimation from the democratic form of the political will-formation of citizens. Rather, [...] administration is bound by law and has a ‘rational’ construction” (Habermas 1996: 73). Weberin luonnehdinta byrokraattisesta hallinnosta perustuu ennen kaikkea ennustettavuuteen ja tehokkuuteen – toisin sanoen rationaalisuuteen, joka palvelee kapitalismin voittokulkua. Historiallisesti tämä on takuulla pitänyt paikkansa. Näillä normeilla on kuitenkin samaan aikaan vaikutusta demokraattiseen tahdonmuodostukseen. Tänä päivänä kompleksinen yhteiskunta edellyttää entistä eriytyneempiä funktioita, kuten byrokraattisen hallinnon normeja (Habermas 1984b: 175). Tässä mielessä normeihin tulisi kiinnittää kommunikatiivista huomiota, jotta ne palvelisivat sosiaalista integraatiota mahdollisimman hyvin.

4.2 Poliitiikka-hallinto -dikotomia

Byrokratiateorian vastuullisuus perustuu politiikan ja hallinnon dikotomiaan, joka voidaan määritellä seuraavasti (Svara 2007: 37, soveltaen):

1. Poliitikot eivät osallistu hallinnolliseen toimintaan.
2. Virkamiehet eivät osallistu politiikkaan.
3. Virkamiehet omaksuvat neutraalin asiantuntijuuden roolin, jolloin vastuullisuus rajautuu poliittisen päätöksenteon tehokkaaseen toteuttamiseen.
4. Virkamiehet eivät harjoita harkintavaltaa. Näin ainakin oletetaan. Jos virkamiehet käyttäisivät harkintavaltaansa, poliittiset käytännöt altistuisivat tulkinnoille.

Kommunikatiivisesti politiikka-hallinto-dikotomia sisältää ongelmakohtia. Oletus siitä, etteivät virkamiehet harjoita merkittävää harkintavaltaa, johtaa siihen, että harkintavallan vähyys teknistää julkisen hallinnon kommunikaatiota ja edesauttaa legitimaatiokriisiä. Jos vastuullisuus yhdistetään ajatukseen poliittisen päätöksenteon tehokkaasta toteuttamisesta, jotain jää uupumaan. Kommunikatiivisesti ajateltuna julkisen hallinnon piirissä vastuullisuus on myös kommunikaatiota, jota nakertaa tehokkuusajattelu. Näin ollen virkamiesten muodollisuus edesauttaa systemistä kolonisaatiota.

Politiikan ja hallinnon dikotomia aliarvioi virkamiesten harkintavaltaa. Virkamiehillä on velvollisuus palvella ei pelkäästään poliittisia päätöksentekijöitä – vaan myös kansaa. Virkamiehet eivät voi olla moraalisia toimijoita, jos heitä kohdellaan neutraaleina toimijoina. Koska virkamiesten toimintaa kontrolloidaan muiden toimesta, he eivät voi tehdä moraalisia arvostelmia. Moraalista päätöksentekoa heikentää lisäksi julkisen organisaation suuri koko, jolloin yksilöillä ei ole valtaa tapahtumien kulkuun. Toisaalta organisaatiroolit eivät ole niin tarkasti määriteltyjä, ettei yksilöillisille valinnoille löytyisi tilaa. (Svara 2007: 37–38.)

Byrokrateorian sääntöjenmukaisuus liittyy virka-asemaan, virkavelvollisuuksiin sekä organisaation ja määräysten noudattamiseen. Mitä vahvempi hierarkia organisaatiossa vallitsee, sitä luultavammin se noudattaa sääntöjenmukaisuutta. (Isosaari 2008: 205.) Byrokrateorian tulkinta vastuullisuudesta on hiljalleen väistymässä, sillä se luottaa liikaa muodollisiin sanktioihin ja yksinkertaistaviin tilivelvollisuussuhteisiin. Huomio toimintatapojen ja prosessien oikeellisuudesta on esimerkiksi siirtynyt tulosten ja vaikuttavuuden tarkasteluun. (Viinamäki 2017: 87–88.)

Kontrolliin perustuva tilivelvollisuus vaikuttaa vahvasti hierarkkisissa organisaatiarakenteissa. Kontrolli on oikeastaan byrokraattisten organisaatioiden edellytys. Professionaalisuuteen ja kontrolliin perustuva tilivelvollisuus kuvastaa byrokraattisten rakenteiden sisäistä jännitettä tilivelvollisuudesta. Tällöin edellinen ymmärtää tilivelvollisuuden pikemminkin hyveenä, kun taas jälkimmäinen mekanismina.

Kontrollin ytimessä on tavoite, jonka mukaan toimijoiden on toimittava ylempien ohjeiden mukaisesti. Alaisia voidaan tarvittaessa rankaista kontrollin parantamiseksi. Laajemmassa mielessä kontrollilla tarkoitetaan sitä, että poliittis-hallinnolliset toimijat perustelevat toimintaansa, asettuvat vastuuseen teoistaan ja hyväksyvät tarpeenmukaiset sanktiot. Joka tapauksessa tilivelvollisuudella ei aina tarkoiteta pelkäästään kontrollimekanismia: se identifioidaan usein itse kontrolliin. Demokraattisen hallinnon haasteena onkin tarpeenmukaisten rakenteiden luominen, joiden puitteissa julkisten toimijoiden epäeettistä toimintaa voidaan hillitä. Tässä mielessä tilivelvollisuuteen liittyvät kaikki instituutiot, joiden pyrkimyksenä on hallinnollisen vallan kontrolli tai rajoittaminen. Tällöin puhutaan esimerkiksi vallan kolmijaosta, perustuslaista tai julkisen sektorin eettisistä koodeista. (Mulgan 2000: 563–564.)

Tilivelvollisuus voidaan ymmärtää keinoksi, jonka puitteissa julkiset toimijat hallitsevat moninaisia odotuksia. Nämä odotukset voivat olla niin sisäisiä kuin ulkoisia. Romzek ja Dubnick (1987) määrittelevät byrokrateorialle neljä tilivelvollisuuden lajia, jotka ovat byrokraattinen, legaalinen, professionaalinen ja

poliittinen tilivelvollisuus. Näistä professionaalisessa ja poliittisessa tilivelvollisuudessa kontrollin määrä on vähäinen, byrokraattisessa ja legaalisessa vuorostaan suurempi. (Romzek & Dubnick 1987: 228–230.) Byrokraattisessa tilivelvollisuudessa julkinen toimija on aktiivisen kontrollin alainen. Legaalisella tilivelvollisuudella tarkoitetaan oikeudellisia normeja ja määräyksiä: ideana on, että legaalisuus tuottaa oikeudenmukaisia lopputuloksia. Sen sijaan poliittinen tilivelvollisuus perustuu politiikka-hallinto-dikotomiaan.

Perinteisissä byrokraattisissa organisaatioissa professionaalinen tilivelvollisuus on yleinen tilivelvollisuuden laji. Professionaalisessa tilivelvollisuudessa huomioidaan asiantuntijuus ja asiakas, jolloin työtä ohjaa ammattikunnan eettinen ohjeisto ja sitoumus ammatilliseen moraaliin (Isosaari 2008: 204–205). Professionaalinen tilivelvollisuus perustuu toimijoiden tekniselle asiantuntijavallalle. Tällöin organisaation ulkopuolinen kontrolli nähdään soveltumattomaksi tilivelvollisuuden keinoksi. Professionaalisessa tilivelvollisuudessa ymmärretään, että asiantuntijoiden tilivelvollisuus nojaa viime kädessä poliittis-hallinnollisiin auktoriteetteihin ja demokratian toteutumiseen. Näiden tahojen harkintavalta asiantuntijoiden päätöksiin tapahtuu yleisellä tasolla, eikä se perustu vahvoihin kontrollimekanismeihin. Professionaalista tilivelvollisuutta voidaan toteuttaa vertaisarvioinnin kautta. Näin tehdäänkin esimerkiksi lääketieteellisissä ja lainopillisissa professioissa. Vertaisarviointi herättää kuitenkin kysymyksiä kansan roolista. (Mulgan 2000: 558–559.)

Johtavien virkamiesten poliittinen vastuullisuus viittaa useisiin eri tekijöihin. Heidän on ensinnäkin tehtävä, mitä ministerit pyytävät heitä tekemään. Poliitiikan ja hallinnon kahtiajako viittaa poliittisen vastuullisuuden ensisijaisuuteen, eli hallinnon lojaalisuuteen poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan. Samalla johtavien virkamiesten on otettava huomioon ammattiin ja asiantuntijuuteen perustuvat professionaaliset ja hallinnolliset periaatteet. Luonnollisesti toiminnan on oltava lainmukaista. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 52.) Poliittinen tilivelvollisuus syntyy julkisten organisaatioiden ylimpien elinten edustuksellisuudessa. Se näkyy organisaation sisällä vain siinä määrin, kuin työntekijät kokevat tilivelvollisuutta kansalaisia kohtaan. (Isosaari 2008: 204–205.)

Toisaalta professionaalinen tilivelvollisuus ei ole ongelmaton vastuullisuuden laji, kun sitä tarkastellaan julkisen hallinnon legitimitetin ja luottamuksen näkökulmasta käsin. Ensinnäkin professionaalisuus edustaa asiantuntijakulttuuria, joka voi näyttäytyä kansalaisnäkökulmasta vieraannuttavalta: ”In consequence of this professionalization, the distance between expert cultures and the broader public grows greater. [...] cultural rationalization brings with it the danger that a lifeworld devalued in its traditional substance will become impoverished”

(Habermas 1984b: 326). Sekä kontrolliin että professionaalisuuteen perustuva tilivelvollisuus rationalisoivat ja teknistävät hallinnon normeja (Habermas 1984b: 326–328).

Pitkään aikaan vallitsevana ideana oli, että virkamiehet olivat sitoutuneita lakiin ja valtion auktoriteettiin. Tämä johti legaalisen vastuullisuuden ja sääntöjenmukaisuuden ensisijaisuuteen integriteettiin nähden. Saksassa idea juontaa Hegelin näkemykseen valtiosta, joka seisoo yhteiskunnan ja kansalaisten yläpuolella oikeudenmukaisuuteen tähtäävillä säännöillään. (Demmke & Moilanen 2012: 699; Hegel 1821/1972.) Vastaavasti Snellman toi Hegelin ajatukset valtiokeskeisyydestä Suomeen (Grotenfelt 1927).

Vastuulliselle toiminnalle julkisessa hallinnossa voidaan antaa ainakin seuraavat periaatteet tai käskyt, jotka ovat lähellä byrokratiateoriaa (Svara 2007: 28). Ensinnäkin julkisjohtajan tulisi asettaa julkinen intressi oman edun edelle, osoittaa palvelualltiutta ja olla kansalaisten luottamuksen arvoinen. Koska julkisjohtajan tulee ylläpitää lakia, menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen ja demokraattiseen prosessiin on sitouduttava. Vastuullisen julkisjohtajan tulee olla responsiivinen poliittisten toimijoiden päämääriä kohtaan ja arvioida neutraalilla tavalla toimintapolitiikkoja. Näin ollen Svaran (2007) mukaan responsiivisuus kansalaisia kohtaan toteutuu epäsuoraan poliittisten toimijoiden kautta.

Julkisen johtamisen vastuullisuudella ja ennustettavuudella on yhteys. Vastuullisen julkisen hallinnon valta- ja vastuukysymykset hahmottuvat ennalta tiedettävällä tavalla ja ennalta tiedetyissä tapauksissa. Organisaation sisällä vastuullisuus tarkoittaa velvollisuutta toimia tehtävän vaatimusten mukaisesti. Johtotehtävissä vastuullisuus yhdistyy delegointiin, eli tehtävien allokointiin hierarkiassa alempana oleville työntekijöille. Tämä aiheuttaa työntekijöissä tilivelvollisuuden työn asialliseen suorittamiseen. (Isosaari 2008: 76–77.) Oma kysymyksensä on vastuullisuuden ja tuloksellisuuden välinen yhteys. On haastavaa mitata julkisen johtamisen vastuullisuutta tilanteessa, jossa julkisjohtajien tuloksellisuutta ei voida yksilöidä. (Lawton 1998: 7.)

Institutionaaliset käytännöt muotoilevat vastuullisuuden toteutumista julkisessa organisaatiossa. Byrokratiateoriassa tällaisia käytäntöjä edustavat toiminnan hierarkkisuus ja vastuu ylemmälle tasolle. Virkamiehiltä odotetaan, että he osoittavat tottelevaisuutta määräyksiä kohtaan. (Dubnick 2014: 31–33; Dubnick 1998: 77–79.) On kuitenkin suuri haaste, miten yksinkertaisella tottelevaisuudella ja määräysten noudattamisella voidaan taata julkisen toiminnan vastuullisuus. Byrokratiateoria tarjoaa kyseiseen ongelmaan vähän vastauksia. Weber (2015) erottaakin asenteen etiikan (*Gesinnungsethik*) vastuullisuuden etiikasta (*Verantwortungsethik*). Vastuullisuuden etiikka perustuu teknisesti korrektiin

menettelytapaan, ei päämääriin sinänsä: sen sijaan asenteen etiikassa vapaalla toimijalla on mahdollisuus päättää päämäärä ja menetelmät päämäärän toteuttamiseksi (Kim 2019).

4.3 Responsiivisuus kansalaisia kohtaan

Edellä mainittu luonnehdinta politiikka-hallinto-dikotomiasta herättää kysymyksen: entä kansalaiset? Eikö dikotomia korosta liikaa hallinnon riippuvaisuutta poliittisesta päätöksenteosta? Eikö kansa toimi julkisen hallinnon viimekätisenä oikeuttajana ja puntaroijana (Habermas 1984b: 82–83)?

Byrokraattisen hallinnon kyyninen vastaus tähän voisi olla: responsiivisuus kansalaisten tarpeisiin voi olla haitallista. Syynä tähän ovat kansalaisten moninaiset tarpeet yleiseen etuun nähden. Selvä konsensus vallitsee kuitenkin siitä, että politiikkaprosessissa täytyy ottaa huomioon julkisten palveluiden käyttäjät. Julkinen hallinto on talouden maailmaa passiivisempi asiakkaidensa tarpeiden huomioimisessa, sillä julkisen palvelun asiakkailla ei välttämättä ole mahdollisuutta vaihtaa palveluntarjoajaa. (Vigoda 2000: 165–167, 169, 173.)

Tämä kyyninen vastaus on kommunikatiivisuuden kannalta problemaattinen, ja se uusintaa elämismaailman ja systeemin välistä jännitettä. Samaa kertoo Habermas-tutkija ja -kääntäjä Rehg: ”[T]he political system (and the administration in particular) must not become an independent system, operating solely according to its own criteria of efficiency and unresponsive to citizen’s concerns” (Rehg 1996: xxxi). Vähäinen responsiivisuus kansalaisia kohtaan näkyy esimerkiksi byrokratiateorian tavassa ymmärtää julkinen organisaatio hierarkkisesti määräytyvänä rakenteena, jonka toimintaa mahdollisesti heikentää muodollisten sääntöjen ulkopuoliset vaatimukset. Julkisen hallinnon oletetaan kuitenkin tekevän yhteistyötä muiden sektoreiden, kansalaisten ja järjestöjen kanssa. Tämä tarkoittaa väistämättä erilaisten arvolähtökohtien tunnustamista.

Julkinen luottamus hallintoa kohtaan länsimaissa on helposti vahingoittuvaa tavaraa. Voidaan ajatella, että vastuullisen hallinnon tarkoituksena olisi tuoda kansalaiset lähemmäs julkista toimintaa ja sen toimijoita. Tällöin responsiivisuus kansalaisia kohtaan on julkisen hallinnon elinehto. Tilivelvollisuusmekanismit ovat myös välttämättömiä julkisen toiminnan hyveelliselle toiminnalle ja sen valvonnalle. Tilivelvollisuutta voidaan kuvailla demokraattisen delegaatioketjun kautta, jonka päässä kansa päättää tai päättää olla muuttamatta politiikkaa viimeistään vaaleissa. Näin ollen lopullisen tilivelvollisuusfoorumin muodostavat kansalaiset osana demokraattista tahdonmuodostusta. (Bovens 2010: 954–955.)

Mutta millä responsiivisuuden muodoilla byrokratiateoria osoittaa tilivelvollisuutta kansalle? Bryer (2006) kirjoittaa sanellusta, rajatusta ja tarkoituksellisesta responsiivisuudesta byrokraattisessa hallinnossa. Mikään näistä responsiivisuuden muodoista ei ole järin toimiva kansalaisten huomioinnin suhteen. Saneltu responsiivisuus tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa vaaleilla valitut poliitikot ohjaavat julkista toimintaa. Tässä responsiivisuuden muodossa kommunikaatio voi tapahtua suoran käskyn, eksplisiittisen tai implisiittisen paineen ja karismaattisen tai pakottavan vaikutusvallan kautta. Tämä on ilmeistä erityisesti hierarkkisissa rakenteissa ja politiikka-hallinto-dikotomiassa. Rajatulla responsiivisuudella tarkoitetaan taas sitä, että hallinnollista toimintaa rajoittavat eri byrokraattiset normit, rakenteet ja kulttuurit. Tässä tapauksessa responsiivisuus perustuu teknisiin tai sääntöperustaisiin käytäntöihin ja professionaaliin normeihin, jotka muokkaavat toimintaa rationaaliseksi. On melko ilmeistä, että kansalaisten huomiointi ei ole tässäkään muodossa suuressa osassa. Tarkoituksellisessa responsiivisuudessa julkiset toimijat toimivat professionaaliin tai julkisiin päämääriin nojautuen. Responsiivisuus perustuu kollektiivisesti tai yksilöllisesti valittuihin tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen julkisessa toiminnassa. Tässä muodossa kansalaiset voivat vaikuttaa julkiseen hallintoon kollektiivisten tavoitteiden muodossa. (Bryer 2006: 483–486.) Responsiivisuus on tällöin myös kansalaisia kohtaan epäsuoraa.

Bryerin määrittelevät responsiivisuuden muodot osoittavat, että byrokratiateorian vastuumääritys on luonteeltaan teknistä. Se ei palvele responsiivisuutta kansalaisia kohtaan. Tekninen vastuumääritys tarkoittaa määrittelyä, mikä taho on vastuussa teosta muodollisten perusteiden tai normien puitteissa. Vastuu kytkeytyy taloudellisen tai oikeudellisen vastuun määrittelemiseen. Tekninen vastuumääritys heijastaa parhaiten modernin yhteiskunnan muodollista ja teknisen rationaalisuuden logiikkaa. (Anttiroiko 2004: 23–24.) Jos vastuullisuutta ei suostuta pelkistämään hallinnollisten tehtävien asianmukaiseen ja tehokkaaseen hoitamiseen, on mielekästä laajentaa määritelmää.

On tärkeää, että julkisen hallinnon vastuullisuutta tarkastellaan suhteessa kansalaisiin, poliittisen päätöksenteon ja yleisen edun ohella. Useissa tilanteissa kansalaiset ovat riippuvaisia ja haavoittuvaisia julkisesta päätöksenteosta. Voidaan myös ajatella, että kansalaiset ovat virkamiesten ”johtajia”: kansalaisilla on usein syy odottaa, että heitä kohdellaan tasa-arvoisesti ja että he saavat sitä palvelua, johon ovat oikeutettuja. Julkisen intressin palveleminen tarkoittaa, että vastuullinen julkinen johtaminen huomioi palvelun lisäksi yhteiskunnalliset vaatimukset. (Svara 2007: 4–5, 37–38; Frederickson 1997.)

4.4 Byrokratiateorian kritiikki

Byrokratiateoria on saanut kritiikkiä niin organisaatiokäytännöistä kuin myös niiden ulkopuolelta, mikro- ja makrotasolta. Bennis (1967) väittää, ettei byrokratia kykene vastaamaan tulevaisuuden organisaatiota haastaviin ongelmiin, joihin nähden monet sen piirteistä ovat vanhentuneita. Näin on osaltaan käynytkin. Bennisin mukaan byrokratialla on neljä yhteiskunnallista uhkaa, jotka ovat: (1) aikaisempaa laajempi käsitys ihmisestä organisaatiossa; (2) nopea ja arvaamaton muutos; (3) organisaatioiden koon kasvu, jonka ylläpitämiseen organisaation perinteiset toimet eivät riitä; (4) modernin teknologian monimutkaisuus, joka vaatii korkeasti erikoistunutta osaamista. Kaikki nämä uhat ovat huomionarvoisia vastuullisuuden toteutumisen kannalta. Suurimman uhan muodostaa kenties se, ettei byrokratia perustu realistiseen käsitykseen toimijuudesta.

Monet johtamisen etiikan lähtökohdista löytyvät jo 1960-luvun lopulta alkaen vaikuttaneessa Minnowbrook-ryhmässä ja uudessa julkishallinnossa (*New Public Administration*) (Frederickson et al. 2012: 131–132, 161–162). Minnowbrook-ryhmä arvioi, ettei perinteinen julkinen hallinto kyennyt vastaamaan aikansa yhteiskunnallisiin tai poliittisiin haasteisiin. Uuden julkishallinnon tehtävä oli niiden rakenteiden ja vallitsevan politiikan muuttaminen, jotka systemaattisesti vastustavat sosiaalista tasa-arvoa. (Frederickson 1971.)

Minnowbrook-ryhmän mukaan byrokraattiset rakenteet heikentävät vastuullisuutta monesta syystä johtuen. Ensinnäkään julkinen hallinto ei voi olla neutraali tai objektiivinen, kuten byrokratioissa ajatellaan, vaan sen on noudettava eettisiä periaatteita. Julkisen hallinnon olisi oltava mukautuvampi ja herkempi muuttuvia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja poliittisia olosuhteita kohtaan. Byrokraattiset käytännöt ja tekniikat eivät pelkästään ole usein dehumanisoivia ja ihmisiä välineellistäviä, vaan myös tehottomia. Minnowbrook-ryhmän mukaan yhteistyö ja konsensus ovat parempia keinoja tehokkuuden parantamiseksi kuin yksinkertainen auktoriteetin harjoittaminen. Byrokraattisille organisaatioille on tyypillistä myös yksinkertainen selviytyminen, minkä johdosta ne muuttavat helposti muita tavoitteitaan. (Frederickson et al. 2012: 132.)

Byrokratian kritiikki on ulotettu lisäksi katutasolle. Lipskyn (1980) mukaan palveluita välittävät julkisen sektorin työntekijät muokkaavat usein hallinnollisia käytäntöjä. Lipsky kutsuukin opettajia, poliiseja, sosiaalityöntekijöitä katutason byrokraateiksi, joilla on valta tarjota tai olla tarjoamatta julkisia palveluita kansalaisille. Näin ollen heillä ei ole pelkästään suuri rooli käytäntöjen muokkaamisessa, vaan julkisen toiminnan vastuullisuuden toteutumisessa. Katutason byrokraattien laaja harkintavalta ja resurssienhallinta tekevät heistä keskeisiä

voimankäyttäjiä hallinnollisessa päätöksenteossa. Katutason byrokraatit ovat välittömässä ja henkilökohtaisessa yhteydessä kansalaisten kanssa niin, että he tekevät päätöksiä yksilöihin kohdistuen paikan päällä. Mitä köyhempi kansalainen, sitä suurempi vaikutus katutason byrokraatilla on häntä kohtaan.

Byrokralialla on hierarkkisuuksensa johdosta suuri riski moraalittomuuteen, josta psykoanalytikko Erich Fromm kirjoittaa: ”Those below, the bureaucratic character will hold in contempt, those above, he will admire and fear” (Fromm 1977: 392). Frommin mukaan byrokraatian hirveydet ovat erityisen ongelmallisia hallinnon kasvavan teknistymisen johdosta, jolla on ollut historiallisesti tuhoisia seurauksia. Byrokrateorian kritiikkiä läpikäydessä on kuitenkin muistettava se tosiasia, ettei byrokraatia alun perin rakentunut tietoisesti kansalaisläheiseksi ja palvelevaksi: julkisen hallinnon palvelutehtävien kasvaessa voimistui myös kritiikki byrokraatiasta kohtaan (Vartola 2009: 33).

Byrokrateoriassa vastuullisuus nojaa kolmeen periaatteeseen: lain kunnioittamiseen, yleisen edun toteuttamiseen sekä virkamiesten integriteettiin ja puolueettomuuteen. Näiden periaatteiden ajatellaan aikaansaavan luottamusta julkista toimintaa kohtaan. Byrokrateorian vastuullisuusmalli on kuitenkin yksinkertainen ja vaivoin todellisuutta kuvaava. Se soveltuu parhaiten tilanteeseen, joka perustuu toistuviin ja ennakoitaviin tehtäviin. Tänä päivänä iso osa julkisista tehtävistä edellyttää asiantuntijuutta ja perustuu monimutkaisempiin työkuviin. Pelkästään joustavuus ei riitä. Virkamiehiltä edellytetään laajempaa osallistumista politiikkaprosesseihin. Tämä merkitsee uusien tilivelvollisuuden lajien huomioimista. Poliittikkaprosessilla tarkoitetaan toimintaa, jossa hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia tekijöitä ja järjestelmiä uudistetaan, mikä tuottaa yhteiskunnalle arvoa. Virkamiesten asema politiikkaprosessissa ei ole niin yksinkertainen, mitä perinteinen byrokrateoria olettaa. Lisäksi on tärkeää miettiä, mihin tarkoituksiin ja millä tavoin julkista valtaa käytetään. (Bourgon 2007: 9–12; Harisalo ym. 2007: 13, 25; Viinamäki 2017: 84.)

Byrokraattisen hallinnon kuolemasta puhuttiin jo 1960-luvulla, ja 1970-luvulla sen arveltiin häviävän vuosituhaten loppuun mennessä. Vuosituhannen vaihteessa julkisen hallinnon reformointi perustui menestyneiden yritysten seuraamiseen. Jos organisaation johto ei ole tehokas, pätevä tai tuloksellinen, se ei ole hyvä. Yksittäisen hallinnonalan ajateltiin muodostavan eräänlaisen konsernin, jonka pääyksikkönä toimisi ministeriö. Toisaalta julkisten organisaatioiden yhdistämistä ei usein nähty tarkoituksenmukaisena. Organisaatioiden rakentamisen sijasta pyrittiin alueellista, maakunnallista ja seudullista yhteistyötä parantaa tietojenkäsittelyn keinoin. (Vartola 2005: 7–8.)

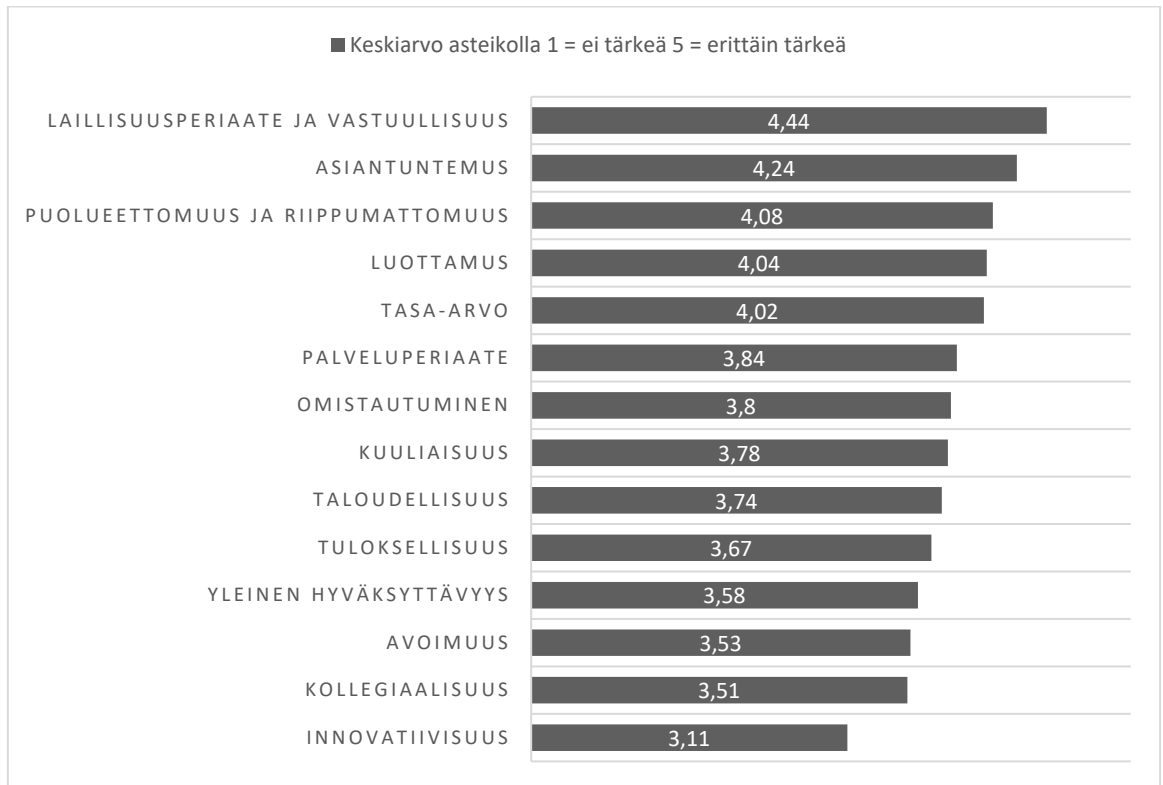
4.4.1 Uusweberiläinen valtio byrokratiateorian edustajana

Kritiikistään huolimatta byrokratiateoria ei ole hävinnyt julkisen johtamisen doktriineista. Päinvastoin. Pollitt ja Bouckaert (2011) kirjoittavat osana julkisen johtamisen reformeja uusweberiläisestä valtiosta (*Neo-Weberian State*), jota edustavat mannereurooppalaiset modernisoijat. Kyseisen mallin weberiläiset elementit löytyvät ensinnäkin globaalista vastuusta. Tällöin valtio nähdään globalisaation uusien ongelmien, teknologisen muutoksen, väestömuutosten ja ympäristöuhkien pääsovittelijana. Demokraattisen vastuun mukaan edustuksellisella demokratialla on rooli valtion legitimoivana elementtinä. Oikeudellisessa vastuussa weberiläistä on se, että hallinto-oikeus toimii kansalaisen ja valtion välisen suhteen peruseriaatteiden ylläpitäjänä ja julkisen palvelun suojelijana. Julkisen vastuun ideana on julkisen palvelun idean säilyttäminen. Julkisella palvelulla on oma erityinen asemansa, kulttuurinsa sekä omat ehtonsa ja edellytyksensä. Uusweberiläisen valtiolla on myös uusia piirteitä, kuten suuntautuminen byrokraattisesta sääntöjenmukaisuudesta kohti kansalaisten tarpeita ja toiveita. Tämä tapahtuu laadun ja palvelun professionaalisesta kulttuurista, ei niinkään markkinamekanismien luomisesta käsin. Uusweberiläisessä valtiossa edustuksellista demokratiaa täydennetään eri keinoilla konsultaation ja kansalaisten suorien näkemysten kautta. Siinä myös korostetaan julkisen hallinnon resurssien johtamista ja keskeisten lakien modernisointia parempien tulosten aikaansaamiseksi pelkän prosessin noudattamisen sijaan. Keskeistä on myös julkisen palvelun professionalisointi. Byrokraatti ei ole pelkästään toiminta-alueensa asiantuntija, vaan ammattitaitoinen johtaja, joka huomioi kansalaisten vaatimuksia. (Pollitt & Bouckaert 2011: 118–119.)

Pollittin ja Bouckaertin mukaan uusweberiläinen valtio ei alun alkaen ollut oppi tai normatiivinen visio, vaan kuvaus vallitsevasta asiantilasta. Mallia on kuitenkin sovellettu normatiivisesti. Uusweberiläinen valtio on visio modernisoidusta, tehokkaasta ja kansalaisystävällisestä hallinnosta. Se edustaa vahvaa valtiota, jonka pyrkimyksenä on kansalaisten auttaminen ja legitimizeetin ylläpitäminen. Tässä mielessä malli voidaan nähdä aikaisemmin korporatiivisten valtioiden, kuten Saksan, Ranskan, Hollannin ja Ruotsin puolustuksena globalisoituvaa uusliberalismia vastaan. Vaikka hallintoreformoijat pitäisivät itseään antiweberiläisinä, uusweberiläisen valtion kaltaiset reformit ovat ennemmin weberiläisen perinteen reformoijia, eivätkä sen tuhoajia. (Pollitt & Bouckaert 2011: 119–120.) Uusweberiläinen valtio on joka tapauksessa byrokraattisen vastuullisuuden ja laajan valtion puolustus. Se ei pyri poistamaan byrokraatin vastuualuetta, vaan modernisoimaan sitä. Uusweberiläisessä valtiossa

byrokraattiset säännöt pysyvät, mutta niitä täydentävät professionaaliset arvot ja kansalaislähtöisyys.

Uusweberiläinen valtio on saanut normatiivisen merkityksen keskituloisissa ja vähemmän kehittyneissä maissa kahdessa eri mielessä. Se ensinnäkin toimii muistuttajana, että julkisen hallinnon on oltava ensin weberiläinen byrokratia ennen modernisointia. Voidaan ajatella, että byrokratioteoria toimii selkärankana myöhemmille julkisen hallinnon reformeille. Näin on etenkin kehittyneissä maissa, joissa korruptio heikentää julkisen hallinnon vastuullisuutta. Toiseksi, kestäväällä taloudellisella kasvulla ja weberiläisellä byrokratialla on olemassa selvä yhteys. Kapitalismin ja byrokratian sidoksesta kirjoitti jo Weber. Uusweberiläinen valtio vaikuttaa olevan hyvä hallintomalli esimerkiksi innovaatioita tavoittelevalle yhteiskunnalle. (Drechsler & Kattel 2008; Evans & Rauch 1999.)

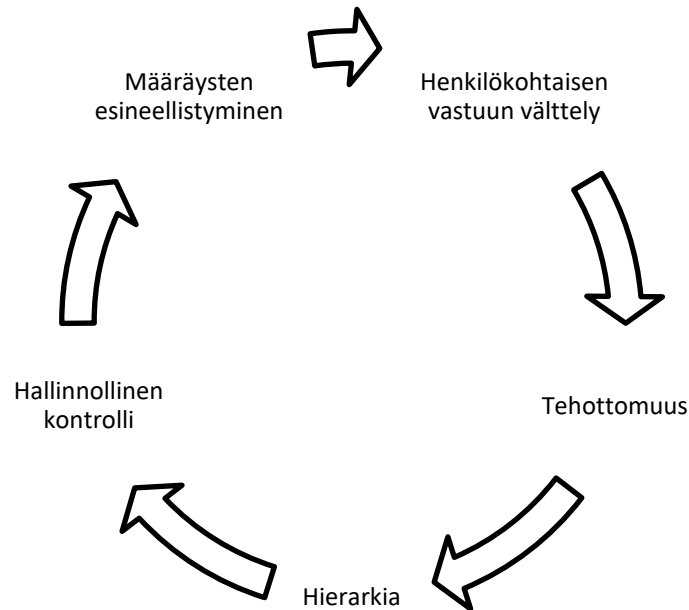


Kuvio 5. ”Kuinka hyvin virastosi toiminta vastaa valtionhallinnon arvoja?”
(n=939) (Moilanen 2016: 18)

Yllä oleva kuvio osoittaa, että perinteisen byrokraattisen organisaation arvot kuten asiantuntemus sekä puolueettomuus ja riippumattomuus ovat edelleen läsnä suomalaisessa julkisessa hallinnossa. On lisäksi huomionarvoista, että kuviossa laillisuusperiaate on yhdistetty vastuullisuuteen. Tämä onkin perinteinen byrokratiateorian tapa hahmottaa vastuullisuutta. NPM:n mukaiset vastuullisuuden muodot, kuten taloudellisuus ja tuloksellisuus, ovat tulosten mukaan byrokraattista vastuullisuutta pienemmässä asemassa. Vastuullisuus joka tapauksessa kuuluu perinteisiin hallinnollisiin arvoihin. Vastuullisuuden kautta kansalaisilla on mahdollisuus nähdä, miten poliittinen johto vastaa kansalaisten odotuksiin, ja mitä hallinto on käytännössä saanut aikaan. Korruption vastaisessa toiminnassa Transparency International mainitsee yhdeksi perusarvoksi vastuullisuuden. Pohjoismaana Suomessa vastuullisuus kuuluu julkisen hallinnon virallisiin arvoihin. Näin on myös monessa muussa länsimaassa. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 50; Svava 2007: 4–5.)

Byrokratiateoriassa vastuullisuutta lähestytään velvollisuuteen liittyvänä aihepiirinä. Velvollisuudentuntoiset virkamiehet pyrkivät toteuttamaan julkisen hallinnon arvoja, kuten objektiivisuutta ja avoimuutta. Samaan aikaan uusille vastuullisuuden muodoille on tilausta julkisessa hallinnossa. Ajatellaan, että

kansalaisilla on entistä kovemmat odotukset vastuullista julkista hallintoa kohtaan. Perinteisen byrokratiateorian vastuullisuus ei ole yksistään riittävää, sillä sen painotus on hierarkkisten suhteiden uusintamisessa. Huomiota tulisi kiinnittää jaettuun vastuullisuuteen eri organisaatioiden, toimijoiden tai sektoreiden välillä. Yhteiskunnallisen tilivelvollisuuden aihepiiriin kuuluu, että julkinen hallinto vertaa osaamistaan muihin maihin ja tiedottaisi siitä kansalaisilleen. Lisäksi oma aiheensa on se, miten kansalaisia rohkaistaan entistä aktiivisempaan osallistumiseen yhteiskunnassa. (Bourgon 2007: 11–12.)



Kuvio 6. Sääntöjenmukaisuuden riskit

Mitä riskejä byrokratiateoria synnyttää julkisessa johtamisessa? Yllä oleva kuvio havainnollistaa sääntöjenmukaisuuden noidankehää. Byrokraattinen kommunikaatio noudattaa periaatteiden muodollisuutta ja esineellistymistä. Tällöin julkinen johtaminen luo ensisijaisesti hierarkioita, jolloin painotetaan kontrollia ja määräysten seuraamista. Kontrolliin perustuvan tilivelvollisuuden ongelmana on, että virkamies näkee helposti itsensä poliittisen ja hallinnollisen vallan välineenä, jolloin henkilökohtaisen vastuun merkitys heikkenee. Tämä johtaa määräysten esineellistymiseen, eli auktoriteetin ja velvoitteiden refleksiivittömään noudattamiseen.

Habermas (1984b: 307) kirjoittaa Weberistä ja byrokraattisesta organisaatiosta seuraavaa: ”Weber is full of admiration for the organizational accomplishments of modern bureaucracies, but when he adopts the perspective of members and clients, and analyzes the objectification of social relations in organizations as

depersonalizing, he describes the rationality of bureaucracies that have been cut loose from vocational-ethical attitudes, from value-rational attitudes in general, and have developed their own internal dynamics, in terms of the image of a rationally operating machine”. Byrokraattinen organisaatio riisuu toimijuuden eettisistä periaatteista ja pukee sen sisäisillä käytännöillään. Tuloksena voi olla rationaalisesti toimiva ja tehokas, mutta eettisesti vastuuton kone, jota ei määritä sen jäsenten eettiset asenteet.

Mitä esineellistyneempiä auktoriteetti ja velvoitteet ovat, sitä enemmän vastuun välttelyä organisaatiossa ilmenee. Byrokraattisen sääntöjenmukaisuuden noidankehä johtaa tehottomuuteen ja mahdollisesti korrupioon, joita vuorostaan pyritään kitkemään kontrollin ja hierarkkisyyden lisäämisellä. Byrokraattista sääntöjenmukaisuutta ja sen riippuvuutta teknisestä rationaalisuudesta kuvaa osuvasti Jun: “Policy makers and planners believe that technical rationality is easy to apply in a hierarchical administration [...] It therefore reinforces itself so that it seems like the only way to accomplish organizational activities rationally.” (Jun 2006: 249). Byrokraattinen hallinto näkee helposti, että paras keino lisätä organisaation tehokkuutta on lisätä entisestään sen rationaalisuutta. Tällöin hallinto ei kykene tarttumaan niihin rationaalsiin juurisyihin, jotka tehokkuuden sijaan kasvattavat tehottomuutta.

Byrokratiateorian huomio kohdistuu laillisiin ja poliittisiin velvollisuuksiin, joihin nähden seuraukset ovat olleet toissijaisia. Liiallinen velvollisuuksien korostaminen voi heikentää julkisen toiminnan tuloksellisuutta. Toisaalta voidaan ajatella, että toimintatavoiltaan jäykkä hallinto voi toimia ennustettavana toimijana muuttuvassa ympäristössä. Tämä on kuitenkin harvoin otollinen asia tilanteessa, jossa hallinto uusintaa häiriöitään ja heikentää kansalaisten luottamusta julkiseen sektoriin ja poliittiseen järjestelmään.

4.5 Sääntöjen ja toimijuuden jännite

Kommunikatiivisesti byrokratiateorian keskeinen ongelma on siinä, että määräysten esineellistyminen ja niiden kasvoton seuraaminen ovat vastuullisuuden kannalta vahingollisia. Virkamiesten on tasapainoitava ristiriitaisessa tilanteessa. Virkamiesten toimintaa kontrolloidaan, mutta toisaalta ajatellaan, että heidän päätöksentekonsa on oltava itsenäistä (Svara 2007: 35–36). Yllä mainittu byrokraattisen sääntöjenmukaisuuden noidankehä perustuu liialliseen kontrolliin ja sääntöjen esineellisyyteen. Byrokraattista hallintoa määrittää sääntöjenmukaisuuden lisäksi kuitenkin professionaalisuuteen perustuva tilivelvollisuus, joka on jännitteessä kontrollin kanssa. Habermas kirjoittaa ongelmasta seuraavasti:

To the degree that economic and administrative operations are bureaucratized, however, the purposive rationality of actions (or at least the systemic rationality of their output) has to be secured independently of the value-rational judgments and decisions of organization members. Organizations themselves take over the regulation of actions, which now need to be anchored subjectively only in generalized utilitarian motives. This freeing of subjectivity from the determinations of moral-practical rationality is reflected in the polarization of “specialists without spirit” and “sensualists without heart”. (Habermas 1984a: 352.)

Habermas lainaa Weberiä kirjoittaessaan asiantuntijoista ilman henkeä ja sensualisteista ilman sydäntä. Tällä he tarkoittavat kulttuurin rationaalista muutosta, jossa organisaatioissa työskentelevien henkilöiden toiminta on riippumatonta heidän identiteetistään. Äärimmäisessä tilanteessa organisaation kontrolli ja esineellistyneet säännöt syrjäyttävät myös professionaaliset lähtökohdat. Toisaalta professionaalisuuskään ei ole teknisyytensä vuoksi ongelmaton tilivelvollisuuden laji (Habermas 1984b: 326–328).

Habermasin mukaan moderneissa yhteiskunnissa hallinnollisen toiminnan rationaalisuus eriytetään julkisen organisaation jäsenten subjektiivista arvolähtökohdista. Sääntöjen kasvoton seuraaminen ei edellytetä toimijuutta. Tämän johdosta kysymykseksi nousee väistämättä vastuullisuuden toteutuminen julkisessa organisaatiossa: miten organisaation sääntely onnistuu, jos subjektiivinen ulottuvuus poistetaan kuviosta? Habermas kritisoi Weberin byrokratiateoriaa juuri toimijuuden puutteesta, sillä mikään organisaatio ei voi toimia ilman subjektiivista elementtiä: ”This purposive model [...] cannot explain the fact that it is not only (or even chiefly) by way of the purposive-rational action of members that organizations resolve problems of self-maintenance” (Habermas 1984b: 306).

Julkisessa johtamisessa byrokraattinen toiminta yhdistetään usein velvollisuusetiikkaan ja universaalien sääntöjen noudattamiseen (Svara 2007: 27–28). On samalla huomioitava, että velvollisuusetiikka perustuu toimijan motivaatioon ja vapauteen (Kant 1990). Kantin mukaan pelkästään vapaata toimijaa voidaan velvoittaa eettiseen toimintaan. Moraalilain tulee olla ulkoisista ja satunnaisista tekijöistä riippumatonta (Kannisto 2014). Muuten moraalilakiin vaikuttaisi jokin ulkopuolinen, eikä se perustuisi vapauteen. Näin ollen hallinnollisen toiminnan tulisi taata toimijoille tarpeeksi liikkumatilaa autonomiseen tahdonmuodostukseen. Vaatimus toimijan vapaudesta luo lisäksi toisen huomion, jonka mukaan vastuullisuutta ei voida tarkastella vain yksilölähtöisesti. Jos yksilö ei ole ollut vapaa toimimaan vastuullisella tavalla, huomiota tulisi kiinnittää häntä ympäröiviin normeihin ja käytäntöihin institutionaalisella tasolla.

Historiallisesti velvollisuusetiikan ja byrokratian yhdistelmä on johtanut vastuullisuuden lisäksi hirveyksiin. Esimerkiksi Adolf Eichmann tunnetaan holokaustin organisoijana natsipuolueessa toisen maailmansodan aikana. Puolustaessaan toimintaansa oikeudenkäynnissä Eichmann väitti toimineensa yksinkertaisesti byrokraattisten ja velvollisuuseettisten periaatteiden mukaan. Eichmann edustaa banaalin pahuuden hahmoa, joka ei vaikuta hirviöltä sanan perinteisessä merkityksessä. Banaalia tapauksessa on määräysten ja velvollisuuksien refleктоimaton ja kasvoton seuraaminen. Eichmannia voidaan kutsua täydelliseksi byrokratiksi (Arendt 1965; Parvikko 2008: 210–213; Frederickson & Hart 2001: 359–360.)

Velvollisuusetiikka painottaa johtamisen korkeinta tasoa, jolla on auktoriteetti päätöksenteolle. Yksilöiden toiminnan viitepisteinä toimivat moralisäännöt ja eettiset standardit. Näin ollen he voivat verrata käytöstään sääntöihin ja standardeihin sen arvioimiseksi, ovatko heidän tekonsa ”oikeita” tai ”vääriä”. (Hyyryläinen 2010; Svava 2007: 10–11.) Byrokraattisen organisaation ongelma on sen sijaan siinä, miten sääntöjen seuraamisesta tulee kasvotonta ja toimijuudesta riippumatonta. Toimiminen sääntöjen perusteella voi olla keino paeta moraalista vastuuta tekojensa seurauksilta, mikä on luonnollisesti velvollisuusetiikan vastaista. Filosofi Hannah Arendt kirjoittaakin, kuinka Eichmann piti itseään kantilaisena, jolle oli tärkeää pitää kiinni velvollisuuksistaan: “This was outrageous, on the face of it, and also incomprehensible, since Kant’s moral philosophy is so closely bound up with man’s faculty of judgment, which rules out blind obedience.” (Arendt 1965: 136.)

Näin ollen velvollisuusetiikka ei pelkisty täydelliseen sääntöjenmukaisuuteen, vaan siinä on oltava vapauden elementti. Kantilaisessa velvollisuusetiikassa näin on kategorisen imperatiivin laita (Kant 1990). Tunnetuin kategorisen imperatiivin muotoilu on seuraava: ”Toimi vain sellaisen maksimin mukaan, jonka voit samalla toivoa tulevan yleiseksi laiksi” (Kant 1990: 421). Muotoilun mukaan subjektin tulee tiettyä periaatetta noudattaen miettiä, voidaanko sitä noudattaen toivoa kaikkien toimivan kyseisen periaatteen mukaisesti. Myös Habermasin diskursiivisetiikka on luonteeltaan velvollisuuseettinen. Se vaatii diskurssiin osallistujaa noudattamaan yleistä sääntöä, joka määrittää minkä tahansa normin validiteetin (Miller 2002).

Esimerkiksi Svava (2007: 15) luettelee julkisen hallinnon velvollisuuseettisiksi vastuiksi kansan palvelemisen, julkisen edun ajamisen sekä konflikti-intressien ja henkilökohtaisen edun välttämisen. Velvollisuuseettisesti vastuullista olisi myös vastuun ottaminen omasta toiminnastaan, joka voi johtaa pilliin puhaltamiseen ja väärinraportointiin. Näin ollen velvollisuuseettiset periaatteet voivat toimia byrokraattisen toiminnan sääntöperustaisuutta vastaan tilanteessa, jossa vel-

vollisuudet ja säännöt ovat keskenään ristiriidassa. Tällöin velvollisuuksilla on sääntöjä korkeampi auktoriteetti.

4.5.1 Lisää sääntöjä, integriteettiä vai jotain siltä väliltä?

Mutta miten sääntöjen esineellistyminen ja niiden kasvoton seuraaminen voidaan ratkaista? Miten hallinnollista vastuuta voitaisiin sitten lisätä? Perinteisesti tähän on löytynyt ainakin viisi mekanismia: vastuullisuuteen rohkaiseminen, kurinpidolliset tekniikat, taloudelliset mittarit, juridisesti sitovat ohjeet ja professionalismi (Friedrich 1935). Hallintotieteiden klassisesta kirjallisuudesta löytyy neljä manageriaalisen vastuullisuuden perustekijää, jotka pätevät edelleen ja joista voidaan hahmotella ohjenuora. Nämä perustekijät ovat arvostelukyky (*judgment*), tilivelvollisuus (*accountability*), tasapaino (*balance*) ja järjenkäyttö (*rationality*).

Ongelmaa voidaan arvioida tarkemmin pureutumalla sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin väliseen dikotomiaan. Kummallakin niistä on oma oletuksensa moraalista toimijasta, mikä lopulta erottaa näkökulmat toisistaan. Sääntöjenmukaisuutta korostava suuntaus olettaa, että virkamiehen toiminta perustuu itsekkäisiin intresseihin, eikä hänen integriteettiinsä voida luottaa. Integriteettisuuntauksessa julkinen toimija on sosiaalinen olento, jota ohjaa arvot, periaatteet ja julkisen sektorin eetos. Suuntausten eroja eritellään tarkemmin alla olevassa taulukossa:

Taulukko 1. Sääntöjenmukaisuus ja integriteetti (Lawton 2013: 121; Paine 1994: 113, mukaillen).

Suuntaus	Sääntöjenmukaisuus	Integriteetti
Etiikka	Mukautuminen ulkoisiin standardeihin ja objektiivisiin vastuisiin, <i>low road</i>	Subjekttiivinen vastuullisuus linjassa organisaation standardien kanssa, <i>high road</i>
Päämäärä	Epäeettisen käyttäytymisen ehkäiseminen	Moraalinen järkeily
Oletus toimijasta	Taloudellisen itseintressin ajama yksilö	Sosiaalinen olento, jota ohjaa arvot, periaatteet ja julkisen sektorin eetos
Käytäntö: Menetelmät ja välineet	Ulkoinen kontrolli, sääntöjen ja ohjeiden kouluttaminen, harjontavallan ja itsenäisyyden karsiminen, auditointi, monitorointi, sanktiointi	Sisäinen kontrolli, etiikkakoulutus, kommunikaatio ja deliberatio, eettinen johtajuus, eettinen kulttuuri ja ilmapiiri, palkitseminen
Toteutus: Standardit	Laki, rikosoikeus	Organisaation missio, arvot, yhteiskunnallinen vastuu
Johtajuus ja henkilöstö	Juristit, compliance-johtajat	Johtajat, etiikkajohtajat
Aktiviteetit	Ylhäältä alas suuntautuvat standardit, rikkomusten raportointi, selvitysten johtaminen, tarkastusten ja monitoroinnin valvominen, standardien vahvistaminen sanktioilla	Organisaation arvojen ja standardien kehittäminen alhaalta ylös, valmennus ja kommunikointi, organisaation järjestelmän ja kulttuurin integraatio, konsultointi, arvojen ja toimintakyvyn arviointi, ongelmien ja dilemموjen identifiointi ja ratkaiseminen
Koulutus ja valmennus	Sääntöjenmukaisuuden standardit, ohjesäännöt	Eettinen päätöksenteko, eettiset arvot ja dilemموjen kohtaaminen

Taulukko 1 osoittaa, millä eri tavoilla sääntöjenmukaisuus- (*low road*) ja integriteetinäkökulma (*high road*) vaikuttavat organisaation käytäntöihin ja standardeihin. Siinä missä sääntöjenmukaisuusnäkökulma korostaa hierarkkisia eli ylhäältä alas suuntautuvia standardeja, integriteetinäkökulmalle on tärkeää kehittää organisaation arvoja ja standardeja alhaalta ylös. Sääntöjenmukaisuuden kannalta arvojen kehittäminen alhaalta ylös nähdään vaikeaksi, sillä sen toimijuusnäkemys perustuu taloudelliseen itseintressiin. Näin ollen näkökulma ei näe, että yksilöillä olisi suuri merkitys arvojen kehittämiseksi organisaatiossa. Tämä näkyikin kouluksessa ja valmennuksessa, joissa sääntöjenmukaisuusnäkökulma nojaa standardeihin ja ohjesääntöihin, ja integriteetinäkökulma eettiseen päätöksentekoon. Kontrollin suhteen sääntöjenmukaisuus on ulkoista, integriteetti sisäistä.

Integriteetinäkökulma yhdistetään tilivelvollisuuden hyveenä ja sääntöjenmukaisuusnäkökulma mekanismina. Tästä esimerkkinä käy Friedrichin ja Finerin käymä klassinen debatti (Finer 1941; Friedrich 1935). On huomioitavaa, että Friedrichin ja Finerin kilpailevat kannat löytyvät edelleen byrokratiateorian sisältä. Näin ollen byrokratiateorialla ei ole yhtä vastausta sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin väliselle ristiriidalle. Friedrichin mukaan vastuullisuus ei tarkoita vain sääntöjen sokeaa noudattamista, vaan professionaalisia standardeja, kuten objektiivisuutta ja riippumattomuutta. Yksittäistä virkamiestä ei kuitenkaan voida jättää henkilökohtaiseen vastuuseen tekemisistään, sillä lopullisen vastuun kantaa aina julkinen organisaatio ja sen johto. Julkisen hallinnon tulisi kiinnittää huomiota toimintansa julkisuuteen ja kansalaisten kouluttamiseen. Friedrichin vastuullisuusteorian vastakohtaa edustaa Finerin *compliance*-näkökulma. Finerin mukaan vastuullisuus perustuu virkamiehen nuhtelun ja rankaisemisen uhkaan, pahimmassa tilanteessa erottamiseen. (Finer 1941; Friedrich 1935; Plant 2018: 3.)

Friedrichin ja Finerin näkökulmien jännitteisyys heijasti muutosta ja politiikan ja hallinnon dikotomian loppumista. Hallinnon funktiot olivat entistä kompleksisempia, eikä niitä voitu enää selittää puhtaan mekanistisiksi tai politiikasta irrallisiksi. Jos funktiot edellyttivät harkintavaltaa, miten päätösten demokraattisuus voitaisiin ottaa huomioon? (Denhardt & Denhardt 2007: 121.)

Siinä missä sääntöjenmukaisuus painottaa lakeja ja sääntelyjä, integriteettisuuntaus luottaa yksilön vastuulliseen käyttäytymiseen ja arvoihin (Bowman & West 2018: 167). Mutta onko ratkaisu tehtävä näiden väliltä? Ei välttämättä. Näiden väliin voidaan sijoittaa *fusion road*, joka omaksuu ominaisuuksia kummastakin suuntauksesta. Fuusio tarjoaa virkamiehille mahdollisuuden reflektoida, päättää ja toimia itsenäisesti professionaalisten arvojen avulla epäeettisissä tilanteissa. (Lawton & Lasthuizen 2013: 123; Lewis & Gilman 2005: 15–17; Vogelsang-Coombs 2016: 323–324; Paine 1994.) Voidaan väittää, että integriteetti edellyttää reflek-

tiota, sääntöjenmukaisuus mukautuvuutta. Reflektiolla tarkoitetaan kriittistä itsearviointia omia motiiveja ja ennakkokäsityksiä kohtaan. Toisin sanoen, tällainen reflektio on lähellä hermeneutiikkaa (Heidegger 2000; Gadamer 2004).

Integriteetin korostaminen ei ole vastuullisuuden kannalta myöskään täysin ongelmaton kanta. Integriteettilähestymistapa voi tuottaa myös paradoksin, joka etenee seuraavaan logiikan mukaisesti (Nieuwenburg 2007). Julkista integriteettiä voidaan pitää myönteisenä asiana, sillä se parantaa kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon. Integriteetin ja luottamuksen välinen suhde ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen. Ongelma syntyy, kun julkisjohtajan integriteetti edellyttää häntä raportoimaan rikkomuksista, mikä voi johtaa luottamuksen heikkenemiseen kansalaisten silmissä. Toisaalta raportoiminen on välttämätöntä, sillä se on edellytys julkisjohtajan integriteetille.

On myös paradoksaalista, että julkisjohtajaa voidaan pitää ”hyvänä” johtajana samaan aikaan, kun hän syyllistyy moraalittomiin tekoihin. Myös julkisjohtajia koskettaa ”likaisten käsien” ongelma, jolloin he tekevät utilitaarisesti hyväksyttäviä päätöksiä, jotka ovat kuitenkin epäeettisiä (Waltzer 1973). Byrokraattinen organisaatio onkin helposti ymmärrettävissä ylhäältä asetettujen tavoitteiden kone-maiseksi toteuttajaksi, jossa ei voida huomioida kokonaiskuvan edessä tehtyjen päätösten epäeettisyyttä. Toisaalta tämän kaltainen utilitarismi ei pelkisty byrokraattisiin rakenteisiin. Se on kenties vielä vahvemmin läsnä NPM:n tavassa hahmottaa vastuullisuutta seurausetiikan kaltaisesti, jolloin taloudellinen tehokkuus edellyttää suuripiirteistä kalkylointia ja maksimointia.

4.5.2 Vastuullisuuden kolme paradoksia

Byrokratiateoriassa vaikuttavaa sääntöjenmukaisuuden ja kasvottoman toimijuuden välistä jännitettä voidaan entisestään tarkentaa vastuullisuuden paradoksien kautta (Harmon 1995). Nämä paradoksit perustuvat kysymyksiin toimijuudesta, vapaudesta ja sääntöjen velvoittavuudesta.

Taulukko 2. Harmonin vastuullisuusparadoksit (Roberts 2002, mukailten)

Paradoksi	Sisältö	Patologiat
Velvoitteen paradoksi	Jos virkamiehet ovat samaan aikaan vapaita valitsemaan ja velvoitettuja toimimaan, he eivät ole vapaita. Vaihtoehtoisesti, jos virkamiehet ovat vapaita valitsemaan, heidän toimintansa voi rikkoa heidän velvoitteitaan, mikä tekee valinnanvapaudesta vastuutonta.	Byrokraattinen opportunisti, eli velvoitteiden laiminlyönti ja oman edun tavoittelu. Auktoriteetin ja velvoitteiden esineellistyminen, eli periaatteiden refleksiivitön noudattaminen.
Toimijuuden paradoksi	Jos yksilöt allekirjoittavat näkemyksen henkilökohtaisesta ja moraalista päätäntävallastaan, he kieltävät viimekätisen vastuunsa muille. Vaihtoehtoisesti, jos he allekirjoittavat näkemyksen muiden viimekätisestä vastuusta, he kieltävät oman moraalisen toimijuutensa.	Vastuun kiertäminen ja syntipukin etsiminen. Yksilöllisen moraalitoimijuuden surkastuminen ja uhrituominen. Yksilöllisen vastuun vältteleminen.
Tilivelvollisuuden paradoksi	Jos virkamiesten tilivelvollisuus palautuu siihen, että he ovat poliittisen ja hallinnollisen vallan välineitä, heillä ei ole henkilökohtaista vastuuta toimintansa tuloksista. Vaihtoehtoisesti, jos virkamiehet osallistuvat julkisten päämäärien määrittämiseen, heidän tilivelvollisuutensa korkeammalle auktoriteetille kyseenalaistuu.	Henkilökohtaisen vastuun surkastuminen: virkamiehet eivät allekirjoita toimintansa seurauksia, jos he eivät ole vastuullisia julkisista päämääristä. Poliittisen auktoriteetin surkastuminen: jos virkamiehille annetaan valta määrittellä julkisia päämääriä, he ovat viime kädessä vastuussa vain itselleen.

Harmonin (1995) vastuullisuuden paradokseja voidaan avata yllä olevan taulukon mukaisesti. Paradokseja ovat velvoitteen paradoksi, toimijuuden paradoksi ja tilivelvollisuuden paradoksi. Paradoksit palautuvat ymmärrykseen julkisen toimijan asemasta ja patologioita hallintoon. Velvoitteen paradoksista on kyse siitä, mikä on velvoitteiden suhde valinnanvapauteen. Ajatuksena on, että organisaation velvoitteet eivät perustu virkamiesten valinnanvapauteen: päinvastoin, virkamiesten valinnanvapaus voi olla ristiriidassa organisaation velvoitteiden kanssa.

Velvoitteen paradoksi tuottaa byrokraattisen opportunistin sekä auktoriteetin ja määräysten esineellistymistä. Toimijuuden paradoksissa on kyse siitä, miten henkilökohtainen päätäntävalta on mahdollista ulkoisten velvoitteiden näkökulmasta. Moraalinen toimijuus ei voi olla subjektiivista, jos sitä määrittelevät ulkoiset vastuut. Tilivelvollisuuden paradoksissa on kyse henkilökohtaisesta vastuusta ja sen riippuvuudesta korkeammasta auktoriteetista. Tällöin ajatellaan, että virkamiesten välineellisyys on henkilökohtaisista vastuista vapaata. Toisaalta korkea auktoriteetti kyseenalaistaa virkamiesten mahdollisuuden arvioida itsenäisesti päämääriään. (Roberts 2002: 658–660.)

Vastuullisuuden paradoksit kuvastavat aiemmin mainittua weberiläistä näkemystä virkamiehistä asiantuntijoina ilman henkeä, eli subjektiivisia arvolähtökoh-
tia. Tällöin organisaatioiden vastuullisuuteen vaikuttavat yksilöllisen valinnan-
vapauden, toimijuuden ja henkilökohtaisen vastuunkannon sijaan ulkopuoliset
velvoitteet ja vastuut sekä hallinnollisen vallan välineellisyys. Tällä on velvolli-
suuseettisiä seurauksia, sillä Kantin mukaan moraalilaki sitoo pelkästään vapaita
toimijoita.

On huomioitava, että vastuullisuuden paradoksit ovat luonteeltaan kärjistäviä ja
mustavalkoisia. Esimerkiksi ulkopuolinen velvoite ja valinnanvapaus eivät ole
väistämättä ristiriidassa. Toimijuuden paradoksissa voidaan vuorostaan ajatella,
että vastuullinen toimijuus sisältää niin henkilökohtaisia kuin ulkoisia elementtejä
– ei joko tai. Ei ole niin, että julkisen johtamisen vastuullisuus johtaa esimerkiksi
määräysten esineellistymiseen tai byrokraattiseen opportunistiin. Modernissa
julkisessa johtamisessa neuvottelullakin on oma roolinsa. Ääripäiden välillä on ko-
solti tilaa.

Virkamies ei ole pelkästään henkilökohtaisen valinnanvapauden, moraalisen pää-
tätävällän tai tilivelvollisuuden subjekti. Luonnollisesti hän ei ole myöskään ul-
koisen velvoitteen, vastuun tai välineen kaltainen objekti. Hallinnolliset velvoitteet
eivät ole julkisjohtajalle puhtaasti ulkoisia, sillä ne on luotu osana yhteiskunnal-
lista päätöksentekoa, johon jokainen kansalainen osallistuu vähintään äänestä-
jänä. Valinnanvapaus ei myöskään ole hallinnollisten velvoitteiden näkökulmasta
väistämättä vastuutonta.

4.6 Byrokratiateorian kommunikatiivinen vastuullisuus

4.6.1 Avoimuuden periaate

Voidaan kärjistäen väittää, että byrokraattinen toimija on kasvoton byrokraatti, joka noudattaa orjallisesti esineellistyneitä sääntöjä. Byrokratiateorian vastuullisuus on hierarkkista ja sääntöihin perustuvaa. Tällä on useita seurauksia sille, minkä takia byrokratiateoria toteuttaa Habermasin avoimuuden periaatetta heikosti. Ensinnäkin avoimuuden periaate perustuu sille, että diskurssia pidetään avoinna väitteille, kysymyksille ja vastauksille. Lisäksi kaikkien olisi voitava osallistua diskurssiin.

Byrokratiateoria perustuu poliittisen tason delegoiman tehtävän toimeenpanoon, ja hierarkkisissa rakenteissa toimijoiden vuorovaikutus on ylhäältä alaspäin suuntautuvaa ja mekaanista. Näin ollen byrokratiateorian toiminta-alan laajuus on riippuvaista hierarkkisesta asemasta. Parhaimmassa asemassa ovat johtavat virkamiehet, jotka ohjaavat julkista organisaatiota poliittisen päätöksenteon sanelemilla ehdoilla. Virkamiehiltä edellytetään sääntöjenmukaisuutta, eli sääntöjen asianmukaista seuraamista. Toisaalta byrokraattista vastuullisuutta määrittää myös professionaaliset arvot, joiden merkitys kasvaa sitä mukaa, mitä korkeammalla tasolla virkamies toimii. Sen kokonaismerkitys on kuitenkin sääntöjenmukaisuutta pienempi julkisessa organisaatiossa, jota luonnehtii rationaalisuus ja koneisuus (Habermas 1984b: 307).

Avoimuuden periaatteen mukaan kaikkien tulisi osoittaa aktiivisuutta diskursseissa, minkä vuoksi pelkästään osallistuminen ei ole riittävää. Sääntöjenmukaisuuden ongelmana on, ettei virkamiesten tarvitse olla aidosti aktiivisia sääntöjen ulkopuolella. Byrokratiateoriassa aktiivisuudelle on oikeastaan hyvin vähän tilaa. Hierarkioissa osanottajien yhtäläiselle aktiivisuudelle ei ole käytännössä edellytyksiä. Tehokkuuden vuoksi yhtäläisen aktiivisuuden periaatetta on mahdotonta noudattaa. Virkamiehet toteuttavat erilaisia tehtäviä perustuen heidän asemaansa organisaatiossa. Näin ollen sopivalle ja sopimattomalle käyttäytymiselle on olemassa tarkat määritelmät. Se voi johtaa siihen, että ajatusten vaihto tai väittely on vähäistä. Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon on rajallista. Kansalaisnäkökulma tarkoittaa lähinnä julkisten palveluiden käyttämistä ja hallintoalamaisena toimimista.

4.6.2 Puhumisen vapauden periaate

Puhumisen vapauden periaatteen mukaan kaikilla on oltava vapaus tulkita ja kritisoida väittämiä, mikä johtaa refleктоimattomien ennakkoluulojen karsimiseen kommunikaatiosta. Puhumisen vapaus tarkoittaa myös sitä, että osallistujilla ei ole valta- tai tietoroja, tai niitä on kavennettava. Byrokratiateoria johtaa helposti sääntöjen esineellistymiseen, joita ei voida tulkita vapaasti tai kritisoida. Sääntöjen refleктоimattomuus välineellistää organisaation kommunikaatiota entisestään. Hierarkioissa teknisellä rationaliteetilla ja välineellisillä arvoilla on ensisijainen asema muihin lähtökohtiin verrattuna, eikä mielipiteiden ja arvojen erilaisuutta suvaita.

Byrokratiateoriassa ei ole mekanisme, joiden avulla refleктоimattomia sääntöjä tai käytäntöjä voitaisiin avata. Mekanisme lähempänä lienevät jälleen professionaaliset lähtökohdat ja integriteettinäkökulma. Mekanisme edellyttäisi moraalista pohdintaa, jolloin organisaation toimintaan vaikuttaisivat myös muut kuin systeemisistä ja välineelliset normit. Tämä tarkoittaisi, että hallinto huomioisi elämismailmallisen kontekstin, joka toimii moraalien perustana. Kolonisaatioprosessin johdosta tämä on vaikeaa, sillä byrokraattiset organisaatiot pyrkivät irrottautumaan elämismailmallisista lähtökohdistaan. Habermas kirjoittaa: ”Organizations not only disconnect themselves from cultural commitments and from attitudes and orientations specific to given personalities; they also make themselves independent from lifeworld contexts by neutralizing the normative background of informal, customary, morally regulated contexts of action” (Habermas 1984b: 309).

Byrokratiateoriassa organisaatio on hierarkkinen järjestelmä, jossa vallitsee laajoja valta- ja tietoroja. Näitä eroja perustellaan sillä, että ne mahdollistavat tehtävien delegoimisen ja toimeenpanon tehokkaalla tavalla. Toisin sanoen, valta- ja tietorot ovat byrokraattisen vastuullisuuden kannalta eilinehto. Hierarkiassa alaiselle tarjotaan se määrä informaatiota, joka on tehtävien suorittamisen puitteissa riittävää. Tällä tavoin kommunikaatio ei ole pelkästään tehokasta, vaan tehtävien suorittamisen kannalta myös tarkoituksenmukaista. Hierarkkisuus perustuu valta- ja tietorojen olemassaololle, eikä se kavenna niitä.

Byrokratiateoriassa kokemusperäisten mielipiteiden esittäminen on vähäistä, ja siihen voidaan suhtautua jopa kielteisesti. Kommunikoimisen edellytyksenä on tekninen selvyys, joka perustuu lainsäädäntöön, määräyksiin ja raportointiin. Byrokratiateoriassa toimintaa oikeutetaan hallinnollisesta tehokkuudesta ja valvonnasta sekä lainsäädännöstä käsin. Teorian väitteet ovat muodollisia ja niitä esitetään hallinnon funktioiden ja legitimaation mukaisesti. Parempien ideoiden kollektiivisen hyväksynnän suhteen ajatusten kollektiivinen hyväksyntä syntyy vaali-

järjestelyistä ja poliittisesta päätöksenteosta käsin, joiden tahtoa byrokraattinen organisaatio pyrkii toteuttamaan.

4.6.3 Autenttisuuden periaate

Autenttisuuden periaatteen mukaan kaikki osallistujat ilmaisevat uskomuksiaan toivomuksiaan ja tarpeitaan. Sääntöjenmukaisuus ja määräysten esineellistymisen heikentävät autenttisuuden periaatetta byrokraattisessa hallinnossa. Sääntöjenmukaisuus nähdään riippumattomaksi toimijoiden aidoista näkemyksistä. Diskurssin olisi myös tuotettava päätöksiä, jotka johtavat käytännön toimenpiteisiin. Byrokratiateoriassa aito dialogi toimijoiden välillä on kuitenkin vähäistä, käytännön toimenpiteisiin ryhtymisestä puhumattakaan.

Autenttisuuden periaatteeseen sisällytetään vaatimukset diskurssin selkeydestä, rehellisyydestä, legitimitetistä ja totuudellisuudesta. Selkeys perustuu vastuullisuuden osoittamiseen periaatteiden koherenttiuden perusteella. Tällöin esimerkiksi kysytään, millaisiin periaatteisiin hallinto-opin selkeys ja sisäinen koherenttius perustuvat? Byrokratiateorian vastuullisuus perustuu lakien ja sääntöjen yksiselitteisyydelle. Kun yllä asetettuja normeja toteutetaan, ollaan vastuullisia. Tässä valossa byrokratiateorian ymmärrys vastuullisuudesta on hyvin prosessikeskeistä, sillä huomio kiinnittyy toimenpiteiden oikeellisuuteen. Samaan aikaan hallintooppiin kuitenkin vaikuttaa sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin välinen jännite.

Rehellisyys perustuu vuorostaan vastuullisuuden osoittamiseen käytännön tasolla. Mitkä ovat ne keinot, joilla osoitetaan, ja saadaanko niillä aikaan sitä mitä niiden väitetään tekevän? Byrokratiateoriassa ajatellaan, että vastuullisuutta parantavat asiat, kuten luotettavuus, ennustettavuus, rehellisyys, yhtenäisyys, jatkuvuus ja integriteetti. Historia on kuitenkin osoittanut, ettei byrokratiateorian vastuullisuuden lajit ole riittäneet hallinnollisten vääryyksien ehkäisemisessä. Päinvastoin, paradoksaalisesti ne mekanismit, joilla vastuullisuutta on osoitettu, ovat johtaneet moraalisiin vääryyksiin.

Legitimitetti perustuu vastuullisuuden osoittamiseen periaatteiden yleisen tunnistamisen valossa. Miten ja mihin perustuen hallinto-oppi legitimoii periaatteensa? Byrokratiateoria legitimoii toimintaansa periaatteella: valtio legitimoii itse itsensä. Valtio on systeeminen kokonaisuus, jonka sitovuus perustuu valtaan ja sen normeihin. Byrokraattisella hallinnolla on vastuu olla rationaalinen kone, joka toteuttaa valtion ja poliitikkojen tahtoa tehokkaalla ja ennustettavalla tavalla. Taus-talla toimivat demokraattisetkin ihanteet, jolloin hallinto ymmärretään valtion keinoksi toteuttaa kollektiivisia tavoitteita. Toisaalta byrokratiateoriassa jää vä-

hälle huomiolle kansalaisnäkökulma ja laajan yhteiskuntavastuullisuuden kysymykset.

Totuudellisuus perustuu siihen, vastaavatko hallinto-opin kommunikoivat periaatteet todellisuutta. Valta- ja tietoerot, esineellistyneet säännöt ja toimijuuden puute vaikeuttavat byrokraattisen hallinnon pyyteettömyyttä. Jos toimintaa ohjaavat normit eivät vastaa tosiasioita, sen pahempi tosiasioille. Byrokraattisen vastuullisuuden kannalta tärkeintä on prosessien tehokkuus: on toissijaista, onko prosesseilla ympäristön kannalta suurempaa merkitystä. Byrokraattinen hallinto on kiinnostunut välineiden tehokkuudesta tavoitteiden saavuttamiseksi, ei tavoitteiden ja päämäärien välisestä suhteesta sinänsä (Habermas 1984b: 209). Lisäksi byrokratiateorian periaatteet nojaavat valtion ja julkisen sektorin päämääriin. Kysymykseksi nousee, mitä julkisella intressillä tarkoitetaan. Tällöin tulisi arvioida, toteuttaako byrokraattinen hallinto todellisuudessa kansalaisten tarpeita ja yleistä etua.

4.6.4 Vastavuoroisuuden periaate

Vastavuoroisuuden periaatteen mukaan diskurssiin osallistujilla tulisi olla tasavertaiset mahdollisuudet olla tilivelvollisia ja vaatia tilivelvollisuutta muilta. Tämä tarkoittaa myös sitä, että jokaisen osallistujan rooli ja auktoriteetti voidaan ottaa väittämien kohteeksi. Hierarkkisuus tekee hyvin vaikeaksi järjestelyn, jossa alainen voisi vaatia tilivelvollisuutta häntä ylemmältä tasolta. Valta- ja tietoerot voivat johtaa kielteisiin seurauksiin tapauksessa, jossa virkamiehet noudattavat reflektioimattomia sääntöjä, joiden seurauksista heillä ei ole tarkkaa tietoa. Tämä heikentää myös julkisen hallinnon kykyä oppia virheistään. Virheistä on mahdotonta oppia, jos virheiden olemassaolosta ei ole tietoa, tai tieto jää organisaation alemmille tasoille. Tässä mielessä vastavuoroisuuden puute on yksi byrokratiateorian heikkouksista.

4.7 Lopuksi

Vastuullisuuden lajeja perustellaan usein etiikan kautta (Renouard 2010; Svava 2007). Julkisen johtamisen vastuullisuus sisältää monia filosofisia kysymyksiä. Ovatko julkiset toimijat itsenäisiä päättämään toimintansa? Mitä vastuullisuudella viime kädessä tarkoitetaan? Finerin (1941) mukaan julkisjohtajat ovat vastuussa poliittiselle tasolle, eivätkä he voi valita itsenäisesti toimintansa periaatteita.

Entä noudattaako vastuullinen julkisjohtaja aina sille asetettuja sääntöjä ja velvollisuuksia? Vastaus tähän voi olla kielteinen. Kysymyksiin on silti vaikea antaa yleispäteviä vastauksia. Vastuullinen julkisjohtaja voi kuitenkin arvioida toimintaansa seuraavien kysymysten kautta ristiriitatilanteessa (Leys 2001). Mikä on aina ja joka paikassa hyvää? Entä mikä ei ole välttämätöntä? Mitä kansalaiset tahottavat? Mitkä ovat julkisjohtajan subjektiiviset näkemykset? Mitkä valinnat voivat vaikuttaa tulevaisuudessa vähemmän tärkeiltä?

Byrokratiateorian vastuullisuuden jännite perustuu julkisen organisaation määräyksiin ja subjektiivisiin arvolähtökohtiin. Jännite on siinä mielessä perustava, että se herättää kysymyksen vastuullisuuden paradoksaalisuudesta. Jos julkisjohtaja ei ole vapaa toimimaan arvolähtökohtiensa perusteella, miten häntä voidaan pitää moraalisesti vastuullisena toiminnastaan? Sääntöjenmukaisuus- ja integriteettilähtökohdat jäsentävät julkisen johtamisen vastuullisuutta poikkeavista näkökulmista käsin. Myös vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden käsitteet kuvastavat, kuinka vastuullisuutta lähestytään niin sisäisestä kuin ulkoisesta ulottuvuudesta käsin.

Filosofien mukaan vain moraalisisessa vastuussa olevan tekoja voidaan arvioida eettisesti (Talbert 2019; Thompson 2001: 1980). Moraalista vastuuta voi olla vaikea osoittaa julkisessa hallinnossa, jonka päätöksentekoon vaikuttavat lukuisat eri toimijat. Julkisen johtamisen vastuullisuutta haastavat kolme rakenteellista seikkaa julkisessa hallinnossa (Thompson 2001). Ensimmäinen on näkemys, jonka mukaan kukaan ei voi yksistään aikaansaada organisaation lopputulosta. Toinen seikka perustuu eroon yksilöllisissä aikomuksissa ja kollektiivisissa lopputulemissa. Kolmas haasteellinen seikka on rooliodotuksissa. Tällöin yksilöt toimivat vastuullisesti rajatusta työkuvastaan käsin, mutta organisaation kokonaistuotos ei ilmennä vastuullisuutta.

Kontrollinäkökulma on pitänyt kauan valtaa hallinnon etiikkaa koskevassa keskustelussa. Sille keskiössä on julkisen toiminnan lakisidonnaisuus. Kontrollinäkökulmassa korostuvat julkista toimintaa säätelevät organisaation ohjeet, säännöt ja kiellot sekä julkista toimintaa säätelevien lakien ja asetusten merkitys. Julkisilta organisaatioilta edellytetään kuitenkin enenevässä määrin kykyä sopeutua uusiin toimintamalleihin – kansalaisnäkökulmaa unohtamatta. Yksinkertaisesta lakien noudattamisesta ei saisi muodostua virkamiesten mukavuusvyöhykettä, joka ei huomioi kansalaisten todellisia tarpeita. (Hyyryläinen & Ikola-Norrbacka 2013: 270.) Kontrollinäkökulma on usein kyvytön huomioimaan julkisen johtamisen vastuullisuuden jatkuvaa laajentumista.

Tänä päivänä nähdään, että palkitsemiseen ja rankaisemiseen perustuva kontrolli on heikompi väline yksilöiden vastuullisuuden kehittämisessä, kuin suoritus-

perustainen arviointi. Henkilöstön vastuuntuntoa voi kehittää sen osallistaminen organisaation päätöksentekoon. Jos henkilöstöä kuunnellaan, sitä aktiivisempi se on eettisten ongelmien ratkaisemisessa. (Svara 2007: 137–138.) Kontrollin lisääminen ja sanktiointi voivat lisätä vaikutelmaa, että huono käytös on organisaatiossa luultua yleisempää ja hyväksyttävämpää (Schulze & Frank 2003). Näin ollen kontrolli ei välttämättä paranna organisaation eettistä ilmapiiriä.

Julkinen henkilöstöpolitiikka on julkisen hallinnon destandardisoinnin johdosta murroksessa. Tämä voi aiheuttaa arvaamattomia seurauksia julkisen johtamisen vastuullisuuden suhteen (Demmke 2019). Henkilöstön motivointia ja sitouttamista julkisella hallinnolla voi hidastaa se, että julkisten organisaatioiden kommunikointi on edelleen melko byrokraattista. Julkisen organisaation rakenne ja muodolliset toimintatavat voivat esimerkiksi estää vuoropuhelua henkilöstöryhmien välillä. Tämän muuttaminen edellyttäisi julkisten organisaatorakenteiden uudistamista. (Strandman 2009: 209.)

Byrokratiateoriassa vaikuttaa keskeisesti politiikka-hallinto-dikotomia. On kuitenkin kyseenalaista, miten hyvin dikotomia vastaa historiaa. Svara (2007) ehdottaa politiikan ja hallinnon dikotomian vastapainoksi vastavuoroisuusmallia, joka pitää hänen mukaansa enemmän historiallisesti paikkaansa. Malli hyväksyy politiikan ja hallinnon välisen erottelun, mutta myös jaetut ja limittyvät funktiot. Tällä tavoin vastuullisuus hahmottuu uudella tavalla. Poliittiset päätöksentekijät ja virkamiehet perustavat toimintansa selvärajaisiin erotteluihin, jotka nojaavat eri arvoihin ja muodollisiin asemiin. Poliittiset päätöksentekijät harjoittavat julkisen hallinnon poliittista valvontaa ja virkamiehet osallistuvat politiikkaprosessiin. Poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesten välinen suhde perustuu vastavuoroisuuteen ja riippuvuuteen. (Svara 2007: 42.)

Svara (2007) on määritellyt vastavuoroisuusmallin pohjalta virkamiehille seuraavia velvoitteita. Virkamiesten tulee ylläpitää lakia, kunnioittaa poliittista valtaa ja tiedostaa tilivelvollisuuden välttämättömyys. Toisaalta heidän tulisi olla uskollisia organisaation tavoitteita kohtaan. Virkamiesten vastuihin kuuluvat myös kansan palveleminen, julkisen intressin ylläpitäminen ja demokraattisen prosessin tukeminen. Tämä voi tarkoittaa sitä, että julkisen intressin ylläpitäminen voi johtaa ristiriitaan poliittisten päätöksentekijöiden kanssa. Toisaalta virkamiesten tulee ottaa vastuuta teoistaan olemalla itsenäisiä ja sitoutuneita professionaalsiin arvoihin ja kompetensseihin. Vaikka ristiriitoja poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan syntyisikin, tulee virkamiesten olla rehellisiä tavoista, joilla he ovat vuoro-vaikutuksessa poliitikkojen kanssa. Virkamiesten tulee rohkaista myös poliittisia päätöksentekijöitä vastuullisuuden toteuttamisessa. (Svara 2007: 42–43.)

5 NPM: VASTUULLISUUS TULOSVASTUULLISUUTENA

Hoodin (1991) mukaan New Public Managementin (NPM), eli uuden julkisjohtamisen, nousuun vaikutti aikanaan neljä hallinnollista megatrendiä. Nämä olivat (1) valtion kasvun hidastaminen tai lopettaminen, (2) yksityistäminen, (3) automatisoinnin kehittyminen erityisesti informaatioteknologiassa ja (4) kansainvälisyyden kasvaminen julkisessa johtamisessa ja poliittisessa päätöksenteossa.

Sosialististen järjestelmien purkautumisen johdosta vain yksi tie julkisen hallinnon kehittämiseksi jäi jäljelle 1980- ja 1990-lukuja tarkasteltaessa. Tämä oli liberaalidemokraattinen markkinatalous. Länsimaissa hallinnollisten käytäntöjen leviäminen oli entistä nopeampaa kansainvälisten organisaatioiden, kuten Euroopan Unionin ja OECD:n kautta. (Hyyryläinen 1999: 25–26; Kuusela 2001: 28–29.)

1980-luvun jälkipuoliskolla byrokratiateoria oli kriisissä. Kaivattiin uusia hallinnollisia tekniikoita tekemään asioita kustannustehokkaammalla tavalla. Yksityisen ja julkisen välistä dikotomiaa tulkittiin markkinaliberalismista ja talouden maailmasta käsin. Moni teollinen valtio huomasi, etteivät kasvava julkinen sektori, byrokraattiset mekanismit tai viranomaiset kyenneet ratkaisemaan taloudellisia tai sosiaalisia ongelmia. Kriitikot vaativat markkinoiden ja yhteiskunnan säätelemisen lopettamista sekä vallan ja julkisen hallinnon hajauttamista. Byrokratiateorian ja julkisen hallinnon ongelmat olivat kriitikoille helppoja kohteita. Arvostelun kohteeksi kuuluivat byrokratian toimintahäiriöt, kuten sääntöjenmukaisuus, riskin karttaminen, dogmatismi, yhteiskunnan byrokratisoituminen sekä julkisten organisaatioiden vallan ja auktoriteetin kasvava asymmetria. Reformoijat pyrkivät kitkemään pois auktoriteettivaltaista hierarkkista järjestelmää, jota perinteinen byrokraattinen organisaatio edusti. Toisaalta jo toisen maailmansodan jälkeen weberiläisen byrokratian ideaalityyppi nähtiin vanhahtavana, jolloin valtavia organisaatioita määritelleet johtamisopit valtasivat alaa. (Tiihonen 2008: 207–208, 210–211.)

Jos byrokratiateoriassa julkisjohtajan vastuullisuus kohdistui prosessien ja menettelytapojen oikeellisuuteen, NPM asetti julkisjohtajat vastuuseen tuloksista. NPM:n sisällä vastuullisuus on lähellä sitä, mitä vastuullisuudella tarkoitetaan yksityisellä sektorilla: manageriaalista vastuullisuutta ja tulosvastuullisuutta. Vastuullisuuteen liittyvät talous, resurssien minimointi, tehokkuus ja vaikuttavuus. Hallinto-opin näkökulmasta taloudelliset kriteerit ovat vastaus julkisen hallinnon legitimitetin parantamiselle. Tavoitteena on, että veronmaksajat kokevat saavansa vastiketta rahalleen julkisten palveluiden tuottamien palveluiden muodossa. (Lähdesmäki 2003: 76–77.) Julkista johtamista arvioidaan pääasiassa

tehokkuusarvojen, kuten tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden avulla: samalla korostetaan myös etiikan merkitystä (Menzel 2005: 25).

Lawton (1998: 58) väittää, että NPM on heikentänyt julkisen palvelun eetosta ja sen toteutumista julkisessa hallinnossa. Julkisen palvelun eetoksella tarkoitetaan moraalista katsomustapaa ja mielenlaatua. Julkisen palvelun eetos muodostaa vastakohdan yksityiselle sektorille siinä mielessä, että se perustuu käsityksiin epäitsekästä ja pyyteettömästä työstä ja yleisen edun tavoittelusta (Frederickson 1997; Salminen & Mäntysalo 2013).

Denhardtin ja Denhardtin (2007) mukaan byrokratiateoria ja NPM yksinkertaistavat vastuullisuuden aihepiiriä. Kun byrokratiateoriassa virkamiehet ovat vastuullisia suoraan poliitikoille, NPM:ssä vastuullisuutta mitataan tehokkuudella, kustannussäästämisellä ja responsiivisuudella markkinavoimia kohtaan. Kansalaisilla on kuitenkin olemassa muitakin odotuksia ja tarpeita, joihin byrokratiateoria ja NPM eivät kykene vastaamaan. Näitä ovat esimerkiksi demokraattiset periaatteet, kansalaisuuden ideaalit ja julkinen intressi. (Denhardt & Denhardt 2007: 119–120, 131.)

Hegeliläisessä yhteiskuntafilosofiassa valtion pyrkimyksenä on kontrolloida markkinoiden kielteisiä seurauksia (Hegel 1821; Beiser 2005: 249). Yksityiseltä sektorilta omaksuttujen johtamisoppien soveltaminen julkisella sektorilla edustaa nyt päinvastaista tilannetta, jossa talouden maailmasta omaksuttuja periaatteita sovelletaan julkisessa hallinnossa. NPM on vaikuttanut siihen, mitä julkinen hallinto tai virkamiehet pitävät vastuullisena toimintana. ”To the degree that the economic system subjects the life-forms of [...] employees to its imperatives, consumerism and possessive individualism, motives of performance, and competition gain the force to shape behavior” (Habermas 1984b: 325).

Toisaalta NPM:lle markkinoiden hyödyntäminen, individualismi, suorittaminen ja kilpailu ovat keskeisiä vastuullisuutta lisääviä tekijöitä julkisessa hallinnossa. Sen sijaan Hegelille markkinavoimien ylivalta merkitsee yksilöiden hajautunutta yhteiskuntaa. Tämä ylivalta tarkoittaa itsekkäästi toimivien virkamiesten julkista hallintoa, mikä johtaa opportunistiseen käyttäytymiseen ja julkisen sektorin eetoksen heikkenemiseen.

5.1 NPM:n ideologinen tausta

Jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa on poimittu omaan hallintoperinteeseen soveltuvia piirteitä NPM:stä. Hallinto-opin periaatteita ei toisteta esimerkiksi vasemmistopuolueiden hallintopolitiikassa sellaisenaan, koska oppi pohjaa oikeistolaiseen

ideologiaan (Hyyryläinen 2004: 76). Suomessa poliittinen ideologia ei yleensä ole riittänyt julkisen hallinnon muutosten aikaansaamiseksi. Julkisen hallinnon perinpohjainen reformointi kohtaa yleensä niin kovaa vastustusta, että tällaiset uudistukset onnistuvat vain pakkotilanteissa (Vartola 2005: 109).

NPM:n ideologinen tausta löytyy uusoikeistosta tai uusliberalismista, jonka keskeisin teoreetikko oli 1970-luvulta lähtien Friedrich August von Hayek. Uusliberalismi ei edusta klassista liberalismia. Uusliberalismin mukaan valtio tulee lakkauttamisen sijaan vallata markkinoiden synnyttämiseksi. Sen sijaan klassinen liberalismi ajaa luonnolliseen olotilaan vetäytymistä pois valtiosta ja luonnollista vapautta. Uusoikeiston vapauskäsitys perustuu eurooppalaiseen veropakolaisuuteen ja valtiovastaisuuteen. Euroopassa vapauden ja valtion suhde poikkeaa Yhdysvalloista siksi, että Euroopan kuninkaiden verotuksella on pitkät perinteet. Näin ollen, Hegeliä seuraten, vapaus toteutuu valtiossa. Valtioon perustuva sosiaalipolitiikka ei leimaa pelkästään pohjoismaista mallia, vaan suurta osaa Eurooppaa. Kärjistäen ilmaistuna, kun yhdysvaltalainen etsii vapautta valtiosta, eurooppalainen etsii vapautta markkinoista. (Yliaska 2014: 72–75.)

5.1.1 Nozickin oikeudenmukaisuusteoria

NPM:n ideologista taustaa läpikäydessä on syytä tarkastella Robert Nozickin oikeudenmukaisuusteoriaa, joka on kieltämättä libertaristinen ja valtiovastainen. Nozick loi filosofiallaan pohjan Ronald Reaganin ja Margaret Thatcherin oikeistolaisille hallintouudistuksille (Häyry 2000). Nozickin teos *Anarchy, State and Utopia* (1974) perustuu osittain Rawlsin (1988) oikeudenmukaisuusteorian kritiikkiin. Rawlsin mukaan vastuullinen julkinen hallinto tavoittelee yhteiskunnallista ja taloudellista tasa-arvoa. Tästä Nozick oli vahvasti eri mieltä.

Nozickin teoksen alkukappaleet käsittelevät anarkismin valtioproblematiikkaa eli sitä, tulisiko valtiota perustaa lainkaan (Nozick 1974: 4–25). Nozick kirjoittaa vastoin perinteisten anarkistien näkemystä, että minimaalisen valtion perustaminen on mahdollista ilman oikeuksien rikkomista. Hänen käsityksensä valtion vastuista liittyvät rajoitettuihin funktioihin, eli väkivallan, varkauksien, petosten ja sopimusten toimeenpanoon (Nozick 1974: 101–119). Nozickin mukaan kaikki muut funktiot loukkaavat yksilöoikeuksia, jotka ovat oikeuksista perustavimpia. Näin ollen tulonsiirrot ja verottaminen ovat vapauden rajoituksia ja luonteeltaan ongelmallisia. Nozickin mukaan valtion ei tulekaan käyttää julkista valtaansa kansalaisten auttamisessa, jolloin esimerkiksi vähäosaisten auttamiseksi riittää yksilöiden hyväntekeväisyys. Vastoin rawlsilaista sosiaaliliberalismia, taloudellinen ja yhteiskunnallinen eriarvoisuus ei ole ongelmallista, vaan ymmärrettävä seuraus yksilöiden luontaisista kyvyistä.

Hyvinvointivaltioon tottuneille Nozickin filosofia voi vaikuttaa käsittämättömältä. Miten on esimerkiksi sairaiden, vammaisten tai vanhusten laita yhteiskunnassa? Mitä tehdään, jos hyväntekeväisyys ei ole riittävällä tasolla? Kenellä on viimekätinen vastuu huolehtia vähäosaisista, jos sitä ei kerran ole valtiolla? Eikö parempi-osaisten olisi otettava huomioon jo pelkästään oman etunsa vuoksi yhteiskunnan jyrkkä jakaantuminen levottomuuden ja väkivallan uhkien edessä? Näiden kysymysten nojalla maltillinen oikeisto on suosinut länsimaissa linjaa, jonka mukaan sosiaalipolitiikan avulla voidaan ehkäistä ja pitää kurissa yhteiskunnallisia risti-riitoja. (Häyry 2000: 171–172; Russell 1987.)

Kommunikatiivisesti Nozickin libertaristinen näkökulma sumentaa kansalaisuuden suhdetta systeemiin, elämismailmaan ja sosiaaliseen integraatioon. Nozickille keskiössä on kansalaisen sijaan yksilö, joka on riisuttu elämismailmalisista käytännöistä ja yhteiskunnallisista instituutioista, kommunikatiivisuuden intersubjektiivisesta luonteesta puhumattakaan. Yksilöiden oikeuksien loukkamattomuus johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa yksilöiden oikeuksia tosiasiassa loukataan poistamalla inhimillisen toimijuuden sosiaaliset ja intersubjektiiviset juuret (Habermas 1984b: 59–60). Habermasin yhteiskuntafilosofiassa yksilöt ovat riippuvaisia intersubjektiivisesti tunnistetuista normatiivisista pätevyysvaatimuksista, joiden avulla he uusintavat ja koordinoivat elämismailmaa (Huttunen 2014).

Nozick (1974) jättää myös problematisoimatta taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden sekä vapaiden markkinoiden epätasa-arvoa tuottavia mekanismeja. Nozickin mukaan syy mekanismien on yhteiskunnallisen päätöksenteon sattumanvaraisuus. Toisaalta päätöksenteko on aina enemmän tai vähemmän sattumanvaraista tai epävarmaa, eikä asianlaidan tulisi poistaa vääryyksien huomioimista. Vastaavasti Habermas painottaa, että kommunikaation tulisi olla valtasuhteista vapaata, olkoon syynä taloudellinen epätasa-arvoisuus tai ei.

5.1.2 Friedman ja minimalistinen yhteiskuntavastuullisuus

NPM:n johdosta julkisen hallinnon vastuullisuutta on tarkasteltu yritysten yhteiskuntavastuullisuuden kautta, joka palautuu osin taloudellisiin päämääriin. Milton Friedmanin mukaan yrityksen viimekätinen vastuu on kasvattaa taloudellista voittoa. Friedmanin näkökulmasta organisaation varojen käyttö vastuulliseen toimintaan on sen ydintoiminnan kannalta väärin. Vastuullinen toiminta perustuu yhteiskunnallisten ja muiden yleishyödyllisten arvojen edistämiseen, ei omistajien tuoton maksimoimiseen. Friedman väittää, että vastuullisuuteen kykenevät vain luonnolliset henkilöt, eivätkä yritykset (tai ylipäätään organisaatiot) voi olla vastuullisia toimijoita. Jos yrityksen varoja käytetään muuhun, kuin parhaan

mahdollisen tuoton varmistamiseen, olisi kyseessä toisten varojen käyttämisestä yleisen edun edistämiseen ja piiloverotusta. Yleishyödyllisestä toiminnasta kärsisivät myös asiakkaat, sillä se vaikuttaisi kustannuslisänä tuotteen tai palvelun hinnassa. Myös työntekijät olisivat käytännössä yleishyödyllisen toiminnan maksajia. (Friedman 1970; Talvio & Välimaa 2004: 26-27.)

Friedmanilaista minimalistista yhteiskuntavastuullisuutta voidaan soveltaa julkisella sektorilla niin, että julkisen organisaation vastuullisuus palautuu talouden ylläpitämiseen mahdollisimman tehokkaalla tavalla. Julkiset organisaatiot eivät tavoittele voittoa, mutta NPM-uudistusten jälkeen tulosjohtamisella on modernissa julkisessa johtamisessa kiistämätön merkitys. Lopulta kysymys ei ole vain johtamiskäytäntöjen soveltamisesta, vaan myös arvojen välittymisestä toiseen sektoriin. Yritysten minimalistista yhteiskuntavastuullisuutta jatkaen, julkisten organisaatioiden tulisi pitää huomionsa ydintoiminnassaan ja asiakkaidensa palvelemisessa. Ydintoiminnan kannalta muut yleishyödylliset pyrkimykset ovat haitallisia julkisen organisaation taloudelle, asiakkaiden tulokselliselle palvelemiselle ja työntekijöiden olosuhteille julkisessa organisaatiossa.

Voidaan väittää, että NPM-uudistukset hämärtävät keskustelua julkisen hallinnon yhteiskuntavastuullisuudesta. Individualismi ja resurssiorientoituneisuus uusintavat teknisen vastuullisuusmääritelmän ensisijaisuutta yhteisöllisiin vastuullisuuden lajeihin nähden, jolloin huomio kiinnittyy vastuullisuuden muodollisten kriteereiden toteuttamiseen. Tässä hallinto-opissa muodollisia kriteerejä edustavat ensisijaisesti julkista organisaatiota ohjaavat taloudellisuuden normit.

Ideologisesta taustastaan huolimatta moni NPM:n puolustaja ajattelee, että oppi on poliittisesti neutraali. Lisäksi hallinto-oppia voidaan soveltaa hyvin erilaisissa organisaatioissa. Toisin sanoen, NPM on helposti muunneltavissa. Kysymykseksi kuitenkin herää, mikä tekee opista sitten omalaatuisen? NPM voidaan ymmärtää sateenvarjokäsitteeksi, sillä se sisältää keskenään ristiriitaisiakin aineksia julkisen hallinnon tehokkuuden lisäämiseksi. (Hood 1991: 8–9.)

5.2 NPM:n vastuuperiaatteet

NPM:ää voidaan kuvailla seuraavien periaatteiden kautta (Hood 1991; Hood 1995: 95–98, soveltaen):

1. Julkisen johtamisen tulee olla käytännöllistä ja perustua organisaatioiden harkinnanvaraiseen kontrolliin.

2. Tuloksia prosessien sijaan: julkisen toiminnan arvioinnissa käytetään eksplisiittisiä standardeja ja mittareita.
3. Julkisen sektorin laitokset puretaan pienemmiksi ja helpommin johdettaviksi yksiköiksi.
4. Hallinnossa sovelletaan kilpailua, joka nähdään ratkaisuksi kohti alhaisempia kustannuksia ja parempia standardeja.
5. Johtamiskäytännöt omaksutaan yksityiseltä sektorilta.
6. Säästäväisyys resursseissa: julkisen hallinnon on tehtävä aikaisempaan nähden entistä enemmän vähemmällä.

Kommunikatiivisesti yllä mainittuja periaatteita voidaan kritisoida alustavasti seuraavista syistä. Ensinnäkin säästäväisyys resursseissa ei ole vastuullisuuden kannalta keskeinen aiheuttaja. Julkisen hallinnon on pikemminkin edettävä teknisistä ja taloudellisista päämääristä kohti dialogisuutta yhteiskuntaa ja kansalaisia kohtaan. Yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamiskäytännöt eivät myöskään kommunikoi tavalla, jota julkisessa hallinnossa edellytettäisiin. Myös hyöty johtamisen autonomiasta on riippuvaista niistä päämääristä, joista käsin julkista organisaatiota johdetaan. Kilpailun hakeminen voi olla ratkaisu kohti alhaisempia kustannuksia, mutta se samalla heikentää julkisen johtamisen kommunikatiivisuutta ja lisää talouden systeemisiiä arvoja julkisessa toiminnassa. Tätä ilmentää esimerkiksi taloudellisten mittareiden ja standardien lisääntyminen julkisessa hallinnossa.

Osborne ja Gaebler (1992) erottelevat poliittisen päätöksenteon eli ohjaamisen (*steering*) hallinnollisesta toiminnasta eli soutamisesta (*rowing*): byrokraattinen johtaminen on edelliselle otollista maaperää, mutta jälkimmäiselle turmiollista. He tarjoavat yrittäjämäiselle julkiselle hallinnolle kymmenen arvoa: kilpailu, kansalaisten voimaannuttaminen, tulos, missio, asiakkuus, ongelmien ehkäiseminen, rahan ansaitseminen kuluttamisen sijaan, hajauttaminen, markkinakäytännöt ja sektoreiden välinen yhteistyö (Osborne & Gaebler 1992: 20).

NPM-reformit perustuivat useimmissa OECD-maissa eri teoreettisiin taustoihin ja käytännön tarpeisiin (ks. esim. Hood 1995: 99–106; Aucoin 1990: 134–135). Shick (2001) on löytänyt hallinto-opista neljä mallia. Ensinnäkin hallinto-oppi voidaan ymmärtää markkinamallina, jolloin markkinat nähdään tehokkaina ja byrokraattiset organisaatiot tehottomina. Hallinto-opilla on myös idea johtamisesta – ”johtaminen on johtamista”, alasta riippumatta. Johtamismallin ajatuksena on, että johtajien vapauttaminen keskusjohtajien ennalta määrittelemistä syötteistä ja

operatiivisista prosesseista parantaa organisaatioiden tehokkuutta. Hallinto-opin kolmas malli on ohjelmastrategia. Reformien tehtävänä on resurssien tehokas allokointi, jotta julkisen hallinnon perustavat päämäärät voidaan saavuttaa. Neljäs malli perustuu inkrementaaliseen strategiaan, joka tarkoittaa yleistä varovaisuutta ja jaksottaista etenemistä. (Shick 2001: 136–139.)

Niin kuin nähdään, NPM ei ole yksinkertainen tai helposti hahmotettava doktriini. NPM vaikuttaa joiltain kohdin ristiriitaiselta kokonaisuudelta, kuten on johtamisihanteen ja poliittisen ohjauksen tiukentamisen laita. Monet hallinto-opin puolustajista ovat myöntäneet, että lähestymistapaan ja siihen vaikuttaviin suuntauksiin liittyy ristiriitoja, joiden yhteensovittaminen jää käytännön hallintoreformeissa nähtäväksi (Lähdesmäki 2003: 51; Aucoin 1990: 129–130).

NPM yhdistää ideat rationaalisesta hallinnosta ja markkinoiden hyödyntämisestä, mikä ilmentää hallinto-opin liberalistista taustaa. NPM:n ajatuksena on, että julkisen johtamisen rationaalisuus on sidoksissa taloudelliseen tuottavuusajatteluun (Vakkuri ym. 2012: 142–143). Habermasin mukaan liberalistinen näkemys julkisesta hallinnosta perustuu strategiseen käyttäytymiseen ja rationaalisten valintojen tekoon. Näkemys rinnastaa julkisen hallinnon vallan markkinoilla toimimiseen: ”If represented by the liberal model of market competition, a contest of power is determined by the rational choice of optimal strategies” (Habermas 1996: 273–275).

Kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta tarkasteltuna kaiken kattavaa teoriaa rationaalisuudesta ei voida kuitenkaan ikinä saavuttaa, jos sen lähtökohtana on taloudellinen tuottavuusajattelu. Teknisen rationaalisuuden lähtökohta nimittäin rajaa ulkopuolelleen vastuullisuuden lajeja, jotka hylkivät taloudellista logiikkaa (ks. esim. Horkheimer & Adorno 2008: 46–47). Voidaan väittää, että esimerkiksi taloudellisesti rationaalinen panos-tuotossysteemi voi olla samaan aikaan tehokas, elämismaailmaa kolonisoiva ja julkisen hallinnon legitimizeettiä heikentävä.

NPM pitää tulosvastuullisuutta tärkeänä kriteerinä hallinnolliselle toiminnalle. Rationaalisen hallinnon puitteissa NPM on lähellä uustaylorismia. Toisaalta NPM poikkeaa uustaylorismista siinä mielessä, että se pyrkii muuttamaan hallintokulttuuria pelkkien tehokkuusmekanismien soveltamisen sijaan. Mahdollisimman paljon aikaansaaminen mahdollisimman vähin resurssein on yksi muotoilu tehokkuuden periaatteelle, joka on keskeinen osa hallinto-opin ydintä, hierarkkisen organisaation ja johtamisfunktioiden korostamisen lisäksi. Uutta sen sijaan on, kuinka julkisen talouden kasvua on pyritty rajoittamaan tai suoranaisesti pienentämään. (Pollitt 1993: 186–187; Hyyryläinen 2004: 49–50, 52.)

5.3 NPM:n taustateoriat

NPM:ään ovat vaikuttaneet uuden institutionaalisen taloustieteen suuntaukset, kuten transaktioteoria, päämies-agenttiteoria ja julkisen valinnan teoria (Hyyryläinen 2004: 49–50). Myös hallinto-oppiin vaikuttava managerialismi nojaa taloustieteellisiin periaatteisiin. Näiden teorioiden näkökannat ovat läsnä siinä, mitä NPM pitää vastuullisena toimijana tai toimintana. NPM:n jälkeen julkisessa johtamisessa hyödynnetään esimerkiksi sopimuksellisuutta ja julkisen toiminnan ulkoistamista, jotka nähdään ratkaisuiksi julkisen talouden kasvuille (Lane 2000: 224).

NPM:n taustateorioiden vaikutteet hallinto-opin periaatteisiin voidaan esittää alla taulukon mukaisesti. Vaikutteita käydään tarkemmin läpi seuraavissa alaluvuissa.

Taulukko 3. NPM-doktriinin vaikutteet (Lähdesmäki 2003: 52, soveltaen)

Julkisen valinnan teorian vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle	Managerialismin vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle
<ul style="list-style-type: none"> • Parempi hallinto on aina kooltaan pienempi • Virkamieskäsitys kiteytyy ajatuksen veronmaksajien rahoja tuhaavista byrokraateista • Vaatimus poliittisen ohjauksen tiukentamisesta hallinnossa • Kansalaiset nähdään valintoja tekevinä kuluttajina 	<ul style="list-style-type: none"> • Johtamisen yleistettävyys • Johtajuuden ihannointi • Tuloseskeisyys ja kustannustehokkuus • Henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella
Päämies-agenttiteorian vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle	Transaktiokustannusten taloustieteen vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle
<ul style="list-style-type: none"> • Tilaaajien ja tuottajien roolien eriytyminen • Toimijoiden itseintressi ja sopimuksen kunnioittaminen • Luottamuksen problematiikka • Päämiehen tehtäviin kuuluu kannustaminen ja valvonta, agentin sitoutuminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Myönteisyys markkinoita ja kilpailua kohtaan • Markkinoilla toimiminen aiheuttaa itsessään kustannuksia • Julkisten palveluiden ulkoistaminen ja yksityistäminen • Huomio hallintooppien transaktiokustannuksissa

5.3.1 Julkisen valinnan teoria

Julkisen valinnan teoria lähestyy julkista johtamista metodologisesta individualismista käsin. Julkisen hallinnon ja poliittisten instituutioiden arviointi perustuu yksilölliseen viitekehykseen. Tällöin yksilöt tekevät erilaisissa tilanteissa päätöksiä omista preferensseistään ja päämäärästään lähtien. Julkisen valinnan teorian käsitys yksilöstä valintahyödyn funktion maksimoivana rationaalisen toimijana (*homo economicus*) on lähtöisin uusklassisesta taloustieteestä. (Buchanan & Tullock 1962; Arrow 1951; Tullock 1987.)

Julkisen valinnan teoria haastaa perinteisen käsityksen kollektiivisia arvoja toteuttavasta julkisesta toimijasta. Tällä on seurauksensa sille, miten vastuullisuuden aihepiiriä tulisi ymmärtää. Onko ylipäätään mahdollista miettiä, miten vastuullisuus toteutuu laajassa mielessä, jos toimija on ensisijaisesti taloudellinen ja itsekäs toimija? Julkisen valinnan teoria ainakin näyttää haastavan integriteettinäkökulman.

Julkisen valinnan teorian sisällä löytyy eroja sen suhteen, mitä pidetään toimijoiden kannalta rationaalisenä. Teoria joka tapauksessa vie julkisen toiminnan rationaalisuuden kauemmaksi kollektiivisuutta ja kohti individuaalisuutta. Esimerkiksi Downs kuitenkin myöntää altruismin yhdeksi toimijoiden motiiviksi eduntavoittelun rinnalla. Vuorostaan Niskasen analyysissä korostuu se, kuinka rationaalisen byrokraatin toiminta johtaa yhteiskunnallisesti kielteisiin seurauksiin. Tällöin byrokraatti pyrkii lisäämään budjettiaan vaikutusvaltansa kohentamiseksi, mikä kasvattaa julkista sektoria ja heikentää tehokkuutta. (Hyyryläinen 2005: 12; Downs 1967: 85–85; Niskanen 1971: 47–48.)

Habermas kirjoittaa asiantuntijoiden taloudellisesta toimijuudesta organisaatiossa seuraavasti: ”To the extent that methodical-rational conduct of life gets uprooted, purposive-rational action orientations become self-sufficient; technically intelligent adaptation to the objectified milieu of large organizations is combined with utilitarian calculation of the actor’s own interests” (Habermas 1984b: 323). Habermasin mukaan asiantuntijoiden käyttäytyminen perustuu eettisten velvollisuuksien sijaan välineellisiin tavoitteisiin. Asiantuntijat näkevät nämä tavoitteet individualistisina, rahaa ja uraedistystä tarjoavina mahdollisuuksina. (Habermas 1984b: 323–324.)

Julkisen valinnan teorian mukaan ei ole taetta siitä, että julkinen päätöksenteko hyödyttäisi kaikkia. Ongelmaa laajentaa optimaalisen organisaatorakenteen ja prosessien puuttuminen julkisella sektorilla. Julkisen sektorin toiminnasta ei ole olemassa yksiselitteisiä indikaattoreita, minkä johdosta virastojen ja yksilöiden suoritusta on vaikea arvioida. Lisäksi julkisen valinnan teoria väittää, että julkisia

organisaatioita on varjeltu liikaa kilpailulta. (Boyne et al. 2003: 6–7; Aucoin 1990: 116–117.)

Julkisen valinnan teorian mukainen julkinen hallinto perustuu viiteen arvostelmaan: (1) vain yksilöt kykenevät järkiperäisiin valintoihin; (2) julkisen hallinnon tulee olla tehokas ja pieni; (3) julkisessa hallinnossa tulee suosia kilpailua ja yksityisen sektorin toimintamalleja; (4) julkiset organisaatiot tulee asettaa kilpailuun keskenään; (5) julkiselle sektorille tulee löytää taloudellisessa mielessä optimaalinen koko. (Salminen & Ikola- Norrbacka 2009: 111; Aucoin 1990: 119–120; Niskanen 1971: 227–230.)

Individualistinen ja taloudellinen käsitys toimijuudesta johtaa seuraukseen, josta NPM:ää on myöhemmin kritisoitu: atomistisuuteen (Tiihonen 2008: 215–217; Habermas 1984b: 209). Taloudellinen rationaalisuus ei tarjoa mekanismeja, jonka puitteissa eri toimijoiden välistä toimintaa voitaisiin koordinoita yhdessä. Toisin kuin markkinat, joissa oman edun tavoittelu voi palvella yleistä etua, julkista toimintaa voidaan vaivoin kuvailla näkymättömän käden (Smith 2015) kautta.

Julkisen valinnan teorian ongelmana voidaan pitää myös sitä, että se johtaa yhteiskunnallisessa kontekstissa hobbesilaiseen luonnontilaan, ”kaikkien sotaan kaikkia vastaan” (Habermas 1996: 336–337). Tämä on individualistisen lähestymistavan looginen lopputulema. Julkisen valinnan teoria ei ensinnäkään kykene selittämään, miten strategiset toimijat kykenevät ylläpitämään sosiaalisia suhteita rationaalisten päätöstensä kautta.

Lisäksi on epäuskottavaa olettaa, että kaikki sosiaalinen käyttäytyminen on luonteeltaan strategista, ja että se voitaisiin selittää yksilökeskeisen hyötyajattelun kautta. ”If people always engaged in opportunistic behavior when they could get away with it, civilization as we know would not exist” (Habermas 1996: 337). Habermasin ajatusta voidaan soveltaa tarkemmin julkiseen hallintoon. Jos toimijoiden käyttäytyminen julkisessa hallinnossa perustuisi opportunistiin, tuntemamme julkista hallintoa ei olisi olemassa. Ihmisiä ajaa opportunistisen käyttäytymisen lisäksi esimerkiksi rehellisyys ja velvollisuudentunto (Habermas 1996: 337).

5.3.2 Managerialismi

NPM:ssä vaikuttaa julkisen valinnan teorian lisäksi managerialismi, jonka nähdään parantavan julkisen hallinnon tulosvastuullisuutta ja suorituskykyä. Modernissa julkisessa johtamisessa vaikuttaa vahvasti managerialismin opit. NPM:n managerialismia edustaa harvoin käytännössä testattu ajatus, jonka mukaan pa-

remmalla johtamisella ratkaistaan taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia: tehokkuuden parantaminen edellyttää julkisen johtamisen autonomian lisäämistä (Pollitt 1993: 1–2; Aucoin 1990: 117–118).

Managerialismin piirteiksi luetellaan johtamisen ammattimaisuus, toimintavapaus ja tilivelvollisuus. Managerialismi ilmenee esimerkiksi ideologiana, organisaation toimintatapoina ja tehokkuutta korostavana yksilökeskeisenä johtamisena. (Viinamäki 2008: 47–48; Hood 1991; Pollitt 1993.)

Habermas kirjoittaa liberalistisesta politiikkonäkemyksestä, jolla on yhtymäkohtia NPM:n managerialismin kanssa: ”politics [is] normally the business of managers and bureaucrats whose behavior matches the liberal description of strategic market competition steered by personal interests” (Habermas 1996: 277). Liberalistisena oppina NPM näkee julkisen johtamisen strategisuu den, markkina-orientoituneisuuden ja yksilöllisten intressien kautta.

Managerialismi on jaettavissa uustayloristisiin ja johtamisen yleistettävyyttä painottaviin piirteisiin. Managerialismi on saanut vaikutteita taylorismin eli tieteellisen liikkeenjohdon periaatteista, joihin sisältyy työn tehostaminen, työsuorituksen mittaaminen, palkitseminen tulosten perusteella ja henkilöstöresurssien yhdistäminen tuottavuuteen. Managerialismin kannalta tärkeä tayloristinen periaate on näkemys johtamisesta ”oikeana tieteenä”. Tällöin johtamista voidaan soveltaa kaikkeen inhimilliseen toimintaan. Siihen myös sisältyvät tietyt yleispätevät periaatteet ja säännöt. Näin ollen johtamisen vastuullisuuskin perustuu sääntöjen yleispätevyyteen. (Hood 1995: 96–97; Taylor 1911; Fayol 1916; Lähdesmäki 2003: 49; Pollitt 1993: 177.)

NPM on uustaylorismin kaltaisesti keskittynyt tehokkuuden lisäämiseen, joka on myös vastuullisuuden keskeinen tekijä. Toisaalta NPM:n erottaa uustaylorismista julkisen palveluntuotannon laadun korostaminen. (Pollitt 1993: 186–197.) Muita NPM:n uustayloristisia piirteitä ovat esimerkiksi: kontrollin lisääminen ja kulujen erittely yksityisen sektorin käytäntöjen mukaisesti; tulostuottavuus, eli ennalta asetettujen päämäärien saavuttaminen; yksilöllinen palkitseminen ja virheiden sekä alisuoritusten sanktioiminen. (Keraudren & van Mierlo 1998; Aucoin 1990: 121.)

Taylorin työ nojaa Benthamin ajatteluun. Tämän johdosta benthamilaisten piirteiden löytäminen managerialismissa ei ole yllättävää. Benthamin mukaan hyvä julkinen johtaminen liittyy kahteen osa-alueeseen, eli julkisen palvelun luonteeseen ja universaaliin käsitykseen hyvästä johtamisesta säästäväisyytenä (Bentham 1843: 28). Bentham ajatteli, että julkista johtamista tulisi lähestyä kulujen leikkaa-

misella ja suuremman työn tekemisellä vähemmällä resursseilla (Hood 1991; Bowrey & Smark 2010).

Benthamin lisäksi managerialismissa on muita utilitaristisia ja seurauseettisiä lähtökohtia. Seurauseettinen johtaja tavoittelee yleisen edun maksimaalista tavoittelua. Päätöksenteossa tämä tarkoittaa niiden valintojen tekemistä, jotka takaavat suurimman mahdollisen yhteenlasketun hyvinvoinnin tai hyödyn määrän (Svara 1997; Mill 2000: 16–20, 24; Bentham 2000: 31; Svara 1997).

Goodin (1998) pitää utilitarismia erityisesti julkiseen johtamiseen soveltuvaksi filosofiaksi. Tämä johtuu utilitarismin suuripiirteisestä hyvinvoinnin maksimimisesta, sillä julkisjohtajilla on harvoin resursseja huomioida päätöksenteossaan kaikkia yksityiskohtia. Toisaalta Goodinin perustelu utilitarismin soveltuvuudesta julkiseen hallintoon on lähinnä teknisesti rationaalinen (sillä se on tehokas), eikä sisällöllisesti normatiivinen. Esimerkiksi utilitaristinen oikeudenmukaisuusnäkemys ei kiinnitä huomiota siihen, miten tyydytysten summa jakaantuu yksilöiden kesken tai siihen, miten yksilö jakaa tyydytyksensä ajallisesti (Rawls 1988: 25–27).

5.3.3 Päämies-agenttiteoria

Julkista hallintoa ei enää tarkastella tiukan julkisena tai monopolistisena tuotantjärjestelmänä. Nyt huomio kiinnittyy lisäksi järjestelyihin, joissa toimijoita on useita. Tällöin julkisen hallinnon sisäinen toiminta ja yhteistyö muiden toimijoiden kanssa ovat miltei yhtä tärkeitä asioita. Tätä hahmotetaan yleisesti päämies-agenttiteorian avulla, jolloin päämies palkkaa agentin toimimaan intressiensä mukaisesti. (Hyyryläinen 2004: 49–50.)

Päämies-agenttiteoria nojaa oletukseen, jonka mukaan päämiestä kiinnostaa pitää agenttia tilivelvollisena toiminnastaan. Päämies-agenttiteoriassa oletetaan, että rationaalisesti toimiva agentti pyrkii käyttämään hyödykseen informaatioasymmetriaa. Toisin sanoen agenttia ei voida pitää vastuullisena toimijana ilman päämiehen toimenpiteitä. Näin ollen päämies pyrkii valvomaan ja vahvistamaan tilivelvollisen myöntymistä normeihin ja tavoitteisiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että päämies käyttäisi paljon aikaa ja resursseja pyrkimyksensä. Viime kädessä sanktiointi ja muut ankarat kontrollimekanismit ovat päämiehen kannalta kalliita menetelmiä, minkä johdosta hän saattaa valita epäsuorempia valvontakeinoja tilivelvollisen arviointiin. Päämies-agenttiteoria nojaa myös oletukseen, että päämies on kiinnostunut delegoidun tehtävän toteutumisesta, tai että hän pyrkii oikaisemaan tilivelvollista ja tämän tekoja. Tutkimusten mukaan päämies-agenttiongelmia tuottavatkin ylimääräisiä kustannuksia sekä päämiehelle että agentille. Päämiehelle kustannukset koostuvat agentin kannustamisesta ja valvon-

nasta. Esimerkiksi kannustavat palkinnot tarkoittavat kustannusta, joka voitaisiin käyttää julkisen organisaation muuhun toimintaan ja sen varmistamiseen, että organisaation työntekijät toimivat organisaation intressin mukaisesti. (Schillemans 2013; Hyyryläinen 2004: 49–50, 59–61; Arrow 1985: 38–39.)

Päämies-agenttiteoria on monessa mielessä vastakohta sille, mitä Habermas (1996: 119) luonnehtii toimijoiden kommunikatiiviseksi toiminnaksi. Päämies-agenttiteoriassa koordinointi perustuu päämiehen intressiin, kommunikatiivisessa toiminnassa toimijoiden muodostamaan konsensukseen. Päämiehen ja agentin suhde on myös riippuvaista agentin saamasta palkkiosta ja päämiehen intressin toteuttamisesta. Kommunikatiivisten toimijoiden suhde perustuu taas avoimuuteen ja dialogisuuteen. Päämies-agenttiteoria korostaa intressien toteutumista, kommunikatiivinen toiminta yhteisymmärryksen syntymistä. Lisäksi päämies-agenttiteorian oletukset ovat riippumattomia toimijoiden sisälähtöisistä motiiveista – kommunikatiivisessa toiminnassa tilanne on päinvastainen, ja ulkoiset kannustimet ovat toimijoille toissijaisia. Habermas kirjoittaa:

”Communicatively acting subjects commit themselves to coordinating their action plans on the basis of a consensus that depends in turn on their reciprocally taking positions on, and intersubjectively recognizing, validity claims. From this it follows that only those reasons count that all the participating parties together find acceptable. It is in each case the same kinds of reasons that have a rationally motivating force for those involved in communicative action. By contrast, the actor who simply decides as she wishes is not concerned whether the reasons that are decisive for her could also be accepted by others. In the case of purposive-rational behavior, agent-relative reasons suffice.” (Habermas 1996: 119–120.)

On oma kysymyksensä, miten päämies-agenttiteoriaa sovelletaan julkisella sektorilla. Siitä huolimatta sen soveltaminen julkisessa tilivelvollisuudessa on yleistä. Ainakin informaatioasymmetria on julkisissa organisaatioissa ilmeistä, mikä saattaa heikentää vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden toteutumista. Esimerkiksi Suomessa virkamiehistö on pääsääntöisesti pitkästi koulutettua ja asioihin perehtynyttä. On joko yksinkertaisesti luotettava virkamiehistön lojaalisuuteen poliittisia päättäjiä ja kansaa kohtaan tai luotava kannustin ja -valvontajärjestelmä opportunistisen käyttäytymisen estämiseksi. (Hyyryläinen 2004: 65; Gailmard 2014: 90–91.) Jälleen kerran eri keinovalikoiman soveltaminen nojaa käsitykseen julkisesta toimijuudesta.

Päämiehen ja agentin välinen suhde lienee lähempänä tilannetta, jossa eri sektorialiset toimijat toimivat yhteistyössä. Viime vuosikymmeninä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet (*Public Private Partnership, PPP*) ovat yleistyneet

julkisessa hallinnossa. Ne edellyttävät julkisilta toimijoilta muutakin kuin älykästä ostamista. Esimerkiksi elinkaarimallissa eri julkisilta ja yksityisiltä toimijoilta edellytetään luottamusta toisiinsa projekteissa, jotka saattavat kestää vuosikymmeniä. (Forrer et al. 2010: 477–478; Johanson ym. 2012: 219, 231–232; Greve & Hodge 2010: 149–150.)

Elinkaarimalli perustuu kahteen lupaukseen. Ensinnäkin yksityisen sektorin rahoitus keventää julkisen talouden paineita. Julkisilla palveluilla on lisäksi tarjottavanaan enemmän vastinetta rahalle. Siirtyminen byrokraattisesta hallinnosta kohti kollaboratiivisia järjestelyitä kuitenkin vaikeuttaa perinteisen tilivelvollisuuden arviointia. On yhä vaikeampaa tunnistaa, kuka on viime kädessä vastuussa mistäkin asiasta. Myös tilivelvollisuus poliittisia toimijoita kohtaan monimutkaisuutuu. Uudet tilivelvollisuusmuodot eivät ole yksistään riittäviä tilanteen korjaamiseksi. Kollaboratiivisia järjestelyjä arvioidaan pääasiassa tuloskeskeisillä tilivelvollisuusmekanismeilla. Niiden huomio kiinnittyy julkisen hallinnon suoritukseen, ei siihen, toimivatko ne oikeudenmukaisesti tai lakeja ja normeja noudattaen. (Willems & Van Dooren 2011: 524–525.) Toistaiseksi on tehty vain vähän empiiristä tutkimusta siitä, miten tilivelvollisuus toteutuu julkisen hallinnon ulkoistetuissa tehtävissä. (ter Bogt 2018: 3–4.)

5.3.4 Transaktiokustannusteoria

Transaktiokustannusteoria perustuu näkemykseen, jonka mukaan markkinoilla toimiminen ei tapahdu vailla kustannuksia: myös siihen kuluu aikaa ja rahaa. Eri-laisia kustannuksia voidaan eritellä esimerkiksi seuraavasti. Ostajan on ensinnäkin löydettävä markkinoilta sopiva myyjä, jolta löytyy määrätty hyödykkeet tai palvelut (etsintäkustannukset). Tämän jälkeen on selvitettävä, että tuote ja palvelu ovat sitä, mitä ollaan etsimässä (informaatiokustannukset). Lisäksi ostajan on päästävä sopuun esimerkiksi määrästä, hinnasta, laadusta ja toimitusehdoista (sopimuskustannukset). Lopuksi sopimus on pantava käytäntöön (toimeenpanokustannukset). Näistä kustannuksista osa on etukäteisiä, osa jälkikäteisiä. Jos etukäteisistä kustannuksista tingitään, on todennäköistä, että jälkikäteen joudutaan käyttämään enemmän resursseja ongelmien ratkaisemiseen. On lisäksi luultavaa, että raskaammat etukäteiskustannukset johtavat pienempiin jälkikäteiskustannuksiin. Kokonaiskustannusten kannalta asia ei ole yksinkertainen. Hankinnan mittakaavalla on kuitenkin iso merkitys oikeutettujen transaktiokustannusten suhteen. Suuressa investoinnissa pieni erehdys voi johtaa isoihin tappioihin. (Hyyryläinen 2004: 55; Coase 1993; Demsetz 1993.)

Transaktiokustannusteoriaa ja päämies-agenttiteoriaa yhdistää ajatus, että sosiaaliset instituutiot ja järjestelyt markkinoilla ja hierarkkisissa organisaatioissa ym-

märretään mahdollisimman tehokkaiksi ratkaisuksi taloudellisiin ongelmiin. Toisin sanoen, niiden syntyminen vaikuttaneet historialliset, sosiaaliset ja poliittiset tekijät ovat tehokkuuteen nähden toissijaisia syitä. Näiden kahden teorian välillä löytyy myös eroavaisuuksia.

Transaktiokustannusteoriaa ja päämies-agenttiteoriaa erottavat näkemykset organisaation tarkoituksenmukaisuudesta ja yksilön rationaalisuudesta oman edun ajamisen suhteen. Transaktiokustannusteorian ohjenuora on organisaation tarkoituksenmukaisuus, vaikka se tarkoittaisi luopumista ajatuksesta, että rationaaliset toimijat ajavat etuaan. Päämies-agenttiteoriassa kyseinen oletus on mitä olennaisin, minkä johdosta teoriassa luovutaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisesta organisaatiosta. Samalla ne korostavat sopimusten asemaa organisaation sisäisissä (johto ja omistajat) ja ulkoisissa suhteissa (liike- ja yhteistyökumppanit). (Hyyryläinen 2004: 53–54; Hood 1995: 94.)

5.4 Tilivelvollisuuden hämärtyminen

NPM-näkökulmassa korostetaan tilivelvollisuutta, mikä merkitsee julkisjohtajien tilivelvollisuutta koskien lukuisia eri tahoja, kuten: demokratiaan lukeutuvia ja lakiperustaisia toimia; vastuita suhteessa julkiseen hallintoon ja sen eri tasoihin; julkisuutta, mediaa ja tiedottamista; toimia ammattiin ja asiantuntemukseen liittyen; arvoja ja arvostuksia yhteisöissä ja yhteiskunnassa; kansalaisten palvelua. Tilivelvollisuuden osoittaminen voi olla ongelmallista, sillä toimet voivat olla hajautettuja eri organisaatioiden vastuulle. Tilivelvollisuuden saavuttamisen mittaaminen ja arviointi ovat hankalia tavoitteita. Tulostittamisen ongelmana on, että mitattavia asioita korostetaan todellisten tarpeiden sijaan. Lisäksi mittaamisen osuvuus on vaikeaa. Vaarana on, että tilivelvollisuus surkastuu tasolle, jossa sillä tarkoitetaan lähinnä toiminnan valvomista ja sanktioimista. (Viinamäki 2008: 50–51.)

NPM-uudistukset ovat johtaneet samalla hierarkioiden pienentymiseen ja tilivelvollisuuden heikentymiseen julkisessa hallinnossa: moraalisen toiminnan mittaaminen on ollut aina vaikeaa, mutta hierarkioiden vähentyessä siitä on tullut entistä vaikeampaa (Dicke & Boonyarak 2005; Demmke 2019). NPM näkee tilivelvollisuuden helposti mitattavana asiana, ja että yksilöt reagoivat tuloksellisuuden mittaamiseen positiivisella tavalla. Kumpikin näistä oletuksista ovat olleet kyseenalaisia. (Dubnick 2014: 29–30.)

Hallinto-opissa tilivelvollisuus liittyy suorituksen mittaamiseen, jonka ajatellaan parantavan toimijoiden vastuullisuutta. Mittaaminen käy kuitenkin haastavaksi, jos suoritteet, lopputulokset ja niiden suhde ovat epäselviä. Tulostavasti

voidaan mitata helpoiten tilanteessa, jossa suoritteet ja lopputulokset ovat yksinkertaisesti havaittavissa (Jennings & Haist 2004).

Julkisen johtamisen vastuullisuuteen vaikuttaa laajoja kollektiivisia arvoja, joiden toteutumista ei voida yksiselitteisesti mitata prosessien johtamisesta käsin. Näitä arvoja ovat esimerkiksi julkisen toiminnan yleinen hyväksyttävyyys, avoimuus, kollegiaalisuus, luottamus, asiantuntemus sekä puolueettomuus ja riippumattomuus. Julkisen johtamisen vastuullisuutta on arvioitava ensisijaisesti näitä arvioita silmällä pitäen.

On huomioitava, että NPM hahmottaa tilivelvollisuutta talouden maailmasta käsin. Poliitikassa ja julkisessa hallinnossa tilivelvollisuuden vastuukysymykset ovat kuitenkin erilaisia kuin taloudessa. Esimerkiksi poliittisen johtajan vastuu palautuu valitsijoilleen ja kansalaisille, virkamiehen vastaavasti esimiehelle tai ylemmälle hallintoyksikölle: sen sijaan yritysjohtaja on vastuussa osakkeenomistajille tai yrityksen johtokunnalle (Salminen 2016: 9; Salminen 2018: 67–68).

Nämä tilivelvollisuuden muodot perustuvat erilaisiin institutionaalisiin järjestylihin. Mulganin (2002: 3) määritelmän mukaan tilivelvollisuus on suhde, jossa tilivelvoittavalla osapuolella on oikeus saada informaatiota, tutkia ja nuhdella tilivelvollista osapuolta. Sullivan (2009: 66) huomauttaa, että tilivelvoittavan sekä tilivelvollisen oikeudet ja velvollisuudet muuttuvat kontekstista toiseen. Tästä syystä tilivelvollisuutta tulisi tarkastella sosiologisessa mielessä, jolloin toimijat neuvottelevat identiteetistään, vastuistaan ja velvollisuuksistaan toistensa kanssa. Sullivan kutsuukin malliaan vastavuoroiseksi tilivelvollisuudeksi. Sullivanin luonnehdinta tilivelvollisuudesta muistuttaa sosiaalista kontingenssiteoriaa ja väitettä, jonka mukaan tilivelvollisuus tuottaa myös negatiivisia seurauksia (Tetlock 1992).

NPM on johtanut poliittisen tilivelvollisuuden heikkenemiseen (Mattei 2007: 369). Manageriaaliselle tilivelvollisuudelle on ominaista, että se keskittyy hallinnollisten toimintojen arvoneutraaliin ja taloudelliseen hallintaan, eikä pyri problematisoimaan laajempia yhteiskunnallisia kokonaisuuksia. Toisaalta vastuullisen julkisen toiminnan tulisi edellyttää integriteettiä ja moraalista toimijuutta yksittäisestä virkamiehestä poliittis-hallinnolliselle tasolle saakka. Tilivelvollisuuden näkeminen teknisenä ja neutraalina toimintana on vähentänyt poliittisten toimijoiden kykyä demokraattiseen kontrolliin. Näin on käynyt etenkin Iso-Britanniassa, siinä missä Saksassa managerialistisia reformeja on hidastanut maan valtiokeskeisyys. (Mattei 2007: 369-371, 383.)

NPM-uudistusten yksi päämäärä on ollut läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden lisääminen julkisessa hallinnossa. Tilivelvollisuusinformaatio voi tehdä julkista toimintaa läpinäkyvämmäksi ja toimia kontrollin perustana. Tätä informaatiota

vasten tulosten arviointi helpottuu, kun mietitään ulkoistuksia tai ylipäätään julkisen sektorin yhteistyötä muiden toimijoiden välillä. Ongelmaksi muodostuu, jos tilivelvollisuuskäytännöt ja tuloskontrolli ovat luonteeltaan epämuodollisia. Tällaisissa tapauksissa luottamuksella, jaetuilla arvoilla, autonomialla ja yhteistyöllä on suuri merkitys. Vaikka tarkasti dokumentoitua tilivelvollisuusinformaatiota on tarjolla, sitä käytetään hyvin harvoin keinona kontrollin lisäämiseen. Ulkoistuksissa mekanistisia, markkinasuhteita edellyttäviä ja päämies-agenttiteorian kaltaisia tilanteita on vain vähän. (ter Bogt 2018: 2–3; Mills & Koliba 2014.)

NPM on johtanut myös sidosryhmä-ajattelun kasvuun julkisessa hallinnossa. Tämäkin aihe liittyy omalta osaltaan julkisen hallinnon tilivelvollisuuteen ja responsiivisuuteen. Sidoryhmillä arvioidaan ja perustellaan julkisen sektorin toimintaa ja legitimitettä. Tällöin ajatellaan, että organisaation toimintaa, johtamista ja tuloksia voidaan parantaa vuorovaikutuksessa toimintaympäristön kanssa. Lisäksi oletetaan, että organisaation toiminta on tuloksellista, kun se on responsiivinen sidoryhmiinsä nähden. Sidoryhmät voivat olla niin suoria kuin epäsuoria, ja niillä voi olla hyvin erilaisia odotuksia organisaation toiminnasta. Sidoryhmäajattelussa organisaatiot ovat resurssiriippuvaisia sidoryhmistään: jos organisaatio ei täytä sidoryhmiensä vaateita, ne lopettavat organisaation resursoinnin. Toisin sanoen, organisaatioiden on toimittava responsiivisella tavalla ja uudistuttava sidoryhmiensä tarpeet huomioon ottaen. Esimerkiksi julkiselle palveluntarjonnalle voidaan asettaa tiettyjä yleisiä kriteerejä, jotka liittyvät palvelujen riittävyteen, kohdentumiseen ja laatuun sekä ratkaisujen oikeellisuuteen. (Viinamäki 2008: 57–58, 62.)

Asiakkuus- ja sidoryhmäajattelun pitämistä tilivelvollisuusmekanismeina muodostaa omat ongelmansa. Asiakkuuden ja sidoryhmän määrittely julkisella sektorilla on haastavaa, sillä palveluiden rahoittaminen on kollektiivista. Kollektiivisuus tekee periaatteessa kaikista kansalaisista julkisen hallinnon asiakkaita. Tilivelvollisuusmekanismi ei kuitenkaan toimi, jos se ymmärretään liian laajalla tavalla. Lisäksi asiakkuudella tarkoitetaan hyvin erilaisia asioita riippuen julkisen palvelun ominaispiirteistä. Esimerkiksi vanginvartijan ja opettajan ”asiakaspalvelu” poikkeavat toisistaan. (Peters & Pierre 1998: 227–228.) NPM:ssä yleisesti ajatellaan asiakaspuheen parantavan julkisten palveluiden laatua ja viime kädessä julkisen sektorin legitimitettä. Toisaalta yksityisen sektorin johtamisopit voivat samalla johtaa tehokkuuden parantamiseen sekä responsiivisuuden ja palveluiden saatavuuden heikkenemiseen (Viinamäki 2008: 65).

Koska NPM antaa julkisjohtajille laajan autonomian, korostaa hallinto-oppi neuvottelemisen merkitystä. Tämä tarkoittaa eri toimijoiden arvolähtökohtien ja ristiriitojen sovittamista. Julkisjohtajat pyrkivät löytämään tasapainon lukuisten ja

potentiaalisesti kilpailevien vaatimusten välillä, minkä johdosta neuvottelu- ja konfliktinratkaisutaidot ovat tärkeitä johtajan ominaisuuksia. Toisaalta neuvotteleminen voi entisestään hämärtää tilivelvollisuussuhteita. (Bryer 2006: 486–489.)

5.5 NPM:n kritiikki

NPM on johtanut uusien strategisten menetelmien omaksumiseen julkisessa hallinnossa. Hallinto-opin piirissä ajatellaan, että strateginen markkinoilla toimiminen lisää viime kädessä julkisen johtamisen tilivelvollisuutta. Taloudellisesti näin voi ollakin, mutta yksityisen sektorin johtamiskäytännöt kaventavat samaan aikaan julkisen hallinnon vastuullisuutta: ”Buyers and sellers act ‘strategically’ rather than communicatively inasmuch as they make decisions according to their own interests and external market conditions” (Rehg 1996: xviii). Strategiset menetelmät heikentävät toimijoiden vastuunkantoa ja luottamusta toisiinsa. Kommunikatiivisesti NPM ei olekaan ensisijaisesti kiinnostunut yhteisymmärryksen luomisesta, vaan taloudellisesta hyödystä ja tulosvastuullisuudesta.

NPM:ää on kritisoitu erityisesti siitä, että talous- ja tulosorientoitunut lähestymistapa unohtaa tasa-arvon ja tasapuolisuuden julkisessa hallinnossa. (Viinamäki 2008: 50.) Julkisen johtamisen kaventunut arvovalikoima heikentää julkisten arvojen toteutumista yhteiskunnassa. Toisin kuin yksityisellä sektorilla, julkisella sektorilla huomioidaan sosiaalinen hyvinvointi, tasa-arvo, yhtäläiset mahdollisuudet ja julkisten resurssien tasa-arvoinen jakaantuminen (Vigoda 2000: 167).

Julkisen johtamisen kaventunut arvovalikoima on osittain NPM:n järjestelyjen aikaansaamaa, jolloin tilivelvollisuutta lähestytään taloudellisuuden kautta. Yleisistä arvolähtökohdista kiinni pitäminen on hankalaa esimerkiksi ulkoistamisen tilanteessa, joka heikentää tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden lisäksi henkilökunnan asemaa organisaatiossa. Oma haasteensa on legaalinen tilivelvollisuus ja normien toteutuminen ulkoistetussa palvelussa. Ulkoistaminen voi vaikeuttaa myös byrokraattista tilivelvollisuutta, jos julkinen sektori ei kykene valvomaan sopimuksia. Tulosjohtaminen vaikeuttaa poliittisen tilivelvollisuuden toteutumista päämäärissä, jotka eivät perustu tehtävien toteuttamiseen. Tällaisiin päämääriin kuuluu esimerkiksi lakiin perustuva tiedon avoimuus. Ne liittyvät keskeisesti julkisen hallinnon yleiseen luonteeseen, mutta eivät ole organisaatioiden jokapäiväisten tehtävien kannalta ensisijaisia. (Chan & Rosenbloom 2010: 15–17; Romzek & Dubnick 1987: 28.)

Suomessa legaalista tilivelvollisuutta on vaikeuttanut se, että yksityisoikeuden ja julkissoikeuden ero on usein hämärtynyt julkisessa hallinnossa. Viranomaisen ja asiakkaan välinen suhde voi periaatteessa olla hallinto-oikeudellinen oikeussuhde

tai yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Ongelma ei rajaudu Suomeen, vaan vaikeuttaa legaalista tilivelvollisuutta yleisesti NPM-reformejä läpikäyneissä maissa. Kunnat ovat siirtäneet yksityisoikeudellisille tahoille toimintoja, joissa voidaan laajasti tulkittuna käyttää ainakin toisinaan julkista valtaa. Ulkoistamiseen liittyy edelleen monia avoimia kysymyksiä, kuten se, miten hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat ulkoistamisen eri vaiheissa. Aihe on mitä olennaisiin, kun mietitään ulkoistamisiin liittyviä vaikutuksia ja rajoituksia julkisessa hallinnossa. (Komulainen 2010: 33–34; Mäenpää 2002: 18; Chan & Rosenbloom 2010: 17.)

Vastuullisuuden lajeista tilivelvollisuus on yhteydessä julkisen johtamisen autonomiaan ja raportointivastuuseen eri tahoille. NPM toimi aikoinaan kyseisen tematiikan esiintuojana. Mitä enemmän johtajille annetaan autonomiaa, sitä suurempi vastuu hänellä on. NPM ei kuitenkaan kykene vastaamaan siihen, miten tilivelvollisuutta voidaan valvoa entistä monimutkaisimmissa suhteissa, joissa julkisen ja yksityisen sektorin vastuut hämärtyvät. Näin käy esimerkiksi ulkoistamisissa. Nykyinen tilivelvollisuusasetelma on hyvin erilainen kuin perinteisessä byrokratiateoriassa. Byrokraattista organisaatiota on osin ohjannut velvollisuuden tunne, jonka kautta virkamiehet pyrkivät avoimuuteen, rehellisyyteen, reiluuteen, objektiivisuuteen ja tasapuolisuuteen. (Viinamäki 2017: 84–85; Chan & Rosenbloom 2010: 15.)

Ongelma on, miten julkisjohtajan vastuullisuudesta voidaan pitää huolta, jos hänelle samalla annetaan laajempi autonomia ja harkintavalta. NPM-näkökulmasta ajateltuna vastaus on toiminnan tuloksissa. Tulostuottavuus edellyttää tuloksettuuden osoittamista, mikä tapahtuu mittaamalla ja tuloksia arvioimalla. (Lähdesmäki 2003: 77–78.) Ajatellaan, että julkiselle johtamiselle voidaan antaa laajemmat vapaudet, kunhan toiminta on vastuullista eli kustannustehokasta. Toisin sanoen julkisjohtajien kykyyn toimia vastuullisesti luotetaan. Tämä on ristiriidassa toisen NPM-näkemyksen kanssa, jonka mukaan julkista palvelutuotantoa on usein syytä hahmottaa päämies-agenttiteorian ja matalaan luottamustasoon perustuvien suhteiden kautta (Hyyryläinen 2004).

NPM luottaa ennen kaikkea julkisjohtajien kykyyn toimia tulostuottavalla tavalla: muiden toimijoiden suhteen tilanne ei ole niin yksinkertainen. Mikä tekee julkisjohtajista muita toimijoita vastuullisempia toimijoita? On mahdollista, että toimintavapauden lisääminen vähentää vastuullista toimintaa (Lähdesmäki 2003: 79). Kysymys lienee oletuksesta, kuten väite, että yksityisen sektorin vastuullisuus tuottaa julkisella sektorilla aiempaa vastuullisempaa toimintaa. NPM-näkökulmasta luottamus on epäluottamusta (Viinamäki 2017: 109).

Sääntelyn purkamisen seurauksena hallinnollisissa tehtävissä on omaksuttu markkinamekanismeja, ja monet hallintoelimet ovat muuntuneet itsenäisiksi

julkisiksi korporaatioiksi tai puolijulkisiksi yrityksiksi. Tämä on pienentänyt valtion ydinfunktioita ja delegoinut vastuuta valtiojohdosta alemmille tasoille. Vastuun delegoiminen kuitenkin vaikeuttaa julkisen hallinnon kokonais kuvan hahmottamista ja tilivelvollisuuden toteutumista. (Tiihonen 2008: 215–217; Hood 1995: 106–107; Aucoin 1990: 129–135.)

Kommunikatiivisesti NPM:n ongelmana voidaan pitää sen riippuvuutta tulosvastuullisuudesta ja neuvottelemisesta, sillä ne uusintavat julkisen johtamisen teknistä rationaalisuutta ja toiminnan strategisuutta. ”The practice of *reaching understanding* differs from that of *bargaining* with respect to its intended aim: the desired agreement is understood in one case as consensus, in the other as negotiated agreement or contract. In the former case, appeal is made to the consideration of norms and values; in the latter, to that of interest positions” (Habermas 1996: 140).

Habermasin mukaan yhteisymmärrys voidaan saavuttaa dialogissa, joka perustuu diskurssieettisiin periaatteisiin. Sen sijaan neuvottelu ei perustu normien tai arvojen huomioimiseen, vaan intressien toteuttamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että tulosvastuullisuutta arvioidaan teknis-taloudellisten kriteereiden, kuten tuloksellisuuden kautta. Riskinä on, että tulosvastuullisuudessa jää huomioimatta ne normit, joita teknisen rationaalisuuden puitteissa ei kyetä arvioimaan. Koska tulosvastuullisuutta hahmotetaan teknisesti, toiminnan normatiivisuus ja rationaalisuus sulkevat toisensa pois: tällöin koordinaatio perustuu strategisesti käyttäytyvien toimijoiden väliseen neuvotteluun ja kompromissien hakemiseen (Habermas 1996: 338). NPM:n tulosvastuullisuus on välineellistä tai strategista: se on joko interventioiden tekemistä toimijan ulkopuolisessa maailmassa tai ihmisten manipulointia sosiaalisessa maailmassa.

NPM:n johdosta julkisella johtamisella on joka tapauksessa aikaisempaa vahvempi velvoite tilivelvollisuuden osoittamiseen. Näin on erityisesti yksittäisten, toiminnasta vastaavien tahojen laita. Toisaalta tulosjohtaminen sekä asioiden ja toimeenpanon mittaaminen kaventavat julkisen johtamisen arvovalikoimaa. Johtamisen huomio kiinnittyy arvoihin, jotka ovat operationalisoitavissa mittareiksi ja mitattaviksi suureiksi. Tulosvastuullisuus ja tilivelvollisuus ovat sisällöltään ja muodoltaan entistä laajempia, mutta käsitteellisesti vaikeita ja heikosti operationalisoitavissa. Tästä syystä niihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. (Viinamäki 2017: 85–86.)

NPM:n näkökulmasta kansalaisuus hahmottuu asiakkuuden ja individualistisen eduntavoittelun kautta. Julkiset toimijat ovat ensisijaisesti tilivelvollisia asiakkailleen, eivät kansalaisille sinänsä. Vastuullinen julkinen hallinto tarjoaa asiakkailleen soveltuvia palveluita, jolloin tilivelvollisuudessa on kyse yksilöllisten

mieltymysten tyydyttämisestä. Koska NPM pyrkii ulkoistamaan julkista toimintaa, tilivelvollisuus siirtyy ainakin osittain julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Ulkoistavan hallinnon tilivelvollisuus perustuu palveluiden ja hyödykkeiden tuottamiseen mahdollisimman kustannustehokkaalla ja asiakkaiden tarpeita tyydyttävällä tavalla. Tilivelvollisuuden standardit ovat alemmalla tasolla yksityisellä sektorilla kuin julkisella sektorilla, sillä responsiivisuus asiakkaita kohtaan on eri asia kuin responsiivisuus kansalaisia kohtaan. Vastuukysymykset eivät myöskään rajoitu kumppanuuksien ja asiakkaiden palvelemiseen. (Denhardt & Denhardt 2007: 131–133.)

Greve ja Hodge (2010) esittelevät viisi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien uhkaa, jotka heikentävät julkisen toiminnan vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta:

Taulukko 4. Tilivelvollisuutta heikentäviä uhkia (Greve & Hodge 2010: 153–155.)

Uhka	Seloste
Sopimusten kompleksisuus	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet perustuvat kompleksisiin sopimuksiin, jotka ovat yleensä pitkäaikaisia. Sopimusehtojen ymmärtäminen edellyttää rahoituksen ja lain asiantuntemusta. Sopimusneuvottelut ovat helposti monimutkaisia, ja niissä kuullaan harvoin kansalaisia tai sidosryhmiä.
Julkien hallinnon riskit	Julkiset hallinnot löytävät itsensä monista intressiristiriidoista, kuten valtionvarainhoidosta, talouden kehittämisestä tai poliittis-ideologisesta linjauksesta käsin. Valtiovarainministeri voi olla samaan aikaan yksityistämisen puolestapuhuja ja julkisen talouden hoitaja.
Kumppanuuden valinta	Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus on yksi hallintamuoto muiden joukossa. Hallintamuodon valinta ei välttämättä perustu deliberaatioon tai vahvuuksien ja heikkouksien punnintaan.
Kumppanuuden hallinta	Julkisen hallinnon haasteeksi muodostuu se, miten yksityistä kumppania tai sen strategista agendaä voidaan hallita. Yritykset voivat vältellä vastuutaan ja yhdessä sovittuja sopimusehtoja.
Sopimuksen pituus	PPP-sopimukset ovat siinä mielessä vaikeita, että niiden pituus vaihtelee yleensä 30–40-vuoteen. Näin ollen on miltei mahdotonta ennustaa, mitkä ympäristötekijät vaikuttavat julkiseen hallintoon tai kumppanuuteen kyseisenä ajanjaksona.

Greven ja Hodgen (2010) mukaan viisi suurinta uhkaa ovat sopimusten kompleksisuus, julkisen hallinnon ristiriitaiset roolit, kumppanuuden valinta, kumppanuuden hallinta ja sopimuksen pituus. Ensinnäkin kompleksiset sopimukset vaikeuttavat teknisen vastuullisuuden toteutumista, jossa fokus kiinnittyy muodollisiin normeihin. Julkisen ja yksityisen toimijan kumppanuuden ongelmat eivät kuitenkaan pelkisty teknisiin kriteereihin. Julkisen hallinnon ristiriitaiset roolit kyseenalaistavat kommunikatiivisesti autenttisuuden periaatetta, jolloin toimijan rehellisyyteen ja johdonmukaisuuteen pitäisi voida luottaa. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, millä motiiveilla julkinen toimija valitsee kumppanuuksia. Kumppanuuden hallinnan suhteen vastuullisuus ei ole jotain, joka on yksistään julkisen toimijan omissa käsissä: lisäksi olisi varmistettava yksityisen kumppanuuden vastuullisuus. Viimeiseksi, sopimuksen pituus vaikeuttaa toimintaympäristön ennustamista. Mitä pidempi sopimus, sitä vaikeampi kumppanuuksien hallinta.

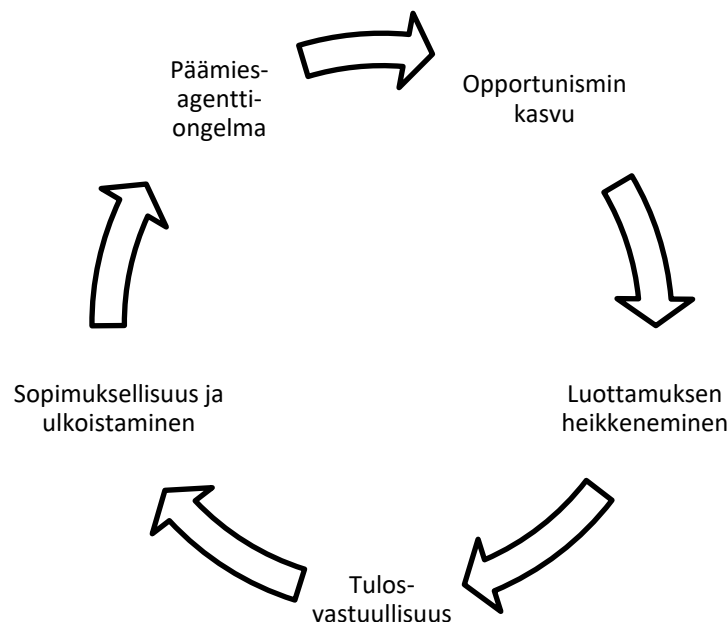
Markkinaperusteisten hallinta- ja kumppanuussuhteiden keskeinen piirre on julkisen ja yksityisen intressin yhteensovittamisessa. Tämä voi johtaa hallinnollisen kontrollin ja julkisen päätöksenteon heikkenemiseen. Seurauksena voi olla, ettei julkinen sektori kykene tai edes pyri vakauttamaan yhteiskuntakehitystä. Ongelman muodostaa se, että julkisen hallinnon ehkä viimekätinen oikeutus perustuu yhteiskunnan ja kansan palvelemiseen. Tällöin NPM:n riskinä on, että markkinaohjautuvuus irrottaa julkisen johtamisen yhteisöllisyyden periaatteista. (Antti-roiko 2004: 46–47.)

Mitä vastuullisuuden lajeja sitten on löydettävissä NPM:ssä? Vastuullisuus on tulosvastuullisuutta eli ennalta asetettujen päämäärien saavuttamista; tilivelvollisuutta eli raportointia vastuullisuudesta jollekin taholle; vastuullisuutta tehokkuuden lisäämisenä ja tulosjohtamisena; vastuullisuutta säästäväisyytenä, eli kulujen leikkaamisesta ja suuremman työn tekemistä vähemmillä resursseilla tai kustannussäästämisenä; responsiivisuutta markkinavoimia ja asiakkaita kohtaan, minkä vuoksi julkista hallintoa ulkoistetaan tai yksityistetään. Kuten byrokratiateoria, NPM näkee vastuullisuuden pikemmin rationaalisenä kuin eettisenä käsitteenä. Tässä tapauksessa rationaalisuudella tarkoitetaan teknistä rationaalisuutta, kuten julkisen hallinnon näkemistä tuottavuusajattelun puitteissa panos-tuotossysteeminä.

NPM edustaa vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden minimalistista näkökantaa. Sen puitteissa vastuukysymykset palautuvat tulokselliseen toimintaan yksilöllisellä ja organisatorisella tasolla. Julkisten organisaatioiden yhteiskunnallinen vastuu perustuu kilpailun kautta aikaansaatuun tehokkuuteen ja asiakkaiden palvelemiseen. NPM:n puitteissa ajatellaan, että kilpailu (kvasi)markkinoilla mahdollistaa julkisen organisaation tehokkuuden. Organisaation sisäiset tilivelvollisuusmekani-

nimit perustuvat ensisijaisesti taloudellisiin kriteereihin ja tulosten aikaansaamiseen. Tämä luonnollisesti heikentää tilivelvollisuutta asioissa, joita ei arvioida prosessien puitteissa. Hallinto-oppina NPM edellyttää toimijalta vähiten eettisiä motiiveja.

Se, mikä erottaa NPM:n byrokratiateoriasta, perustuu vastuullisuuden osoittamiseen tulostavasti ja taloudellisten mittareiden kautta. Byrokratiateoriassa vastuullisuus perustuu julkisen palvelun eetokseen, sääntöjenmukaisuuteen ja virkamiesten suhteellisen pieneen harkintavaltaan. Sen sijaan NPM korostaa managerialistisena oppina julkisjohtajien autonomiaa (Pollit 1993: 1–3). Näin siitä huolimatta, että hallinto-opissa on byrokratiateoriaa minimalistisempi käsitys moraalista toimijuudesta. Herää kysymys: millä perusteilla julkisjohtajille voidaan taata enemmän autonomiaa, jos heillä ei ole edellytyksiä eettiseen käyttäytymiseen? Tämä ilmentää hallinto-opin retorista puolta.



Kuvio 7. Tulostavasti vastuullisuuden riskit

NPM:n mukainen julkinen johtaminen voi aiheuttaa seuraavia tulostavasti vastuullisuuden riskejä. Ensinnäkin, tulostavasti vastuullinen julkinen johtaminen johtaa ulkoistamiseen ja sopimusten luomiseen. Kuten Habermas (1996: 216) kirjoittaa: ”the principle of freedom of contract, and hence the liberal vision of society as a regulated competition between private persons acting in a purposive-rational manner, is upheld”. Toimijoiden kommunikaatio perustuu päämiehen ja agentin suhteeseen ja hyötyajatteluun. Näin ollen agentin opportunistinen toiminta on luultavaa, mikä johtaa luottamuksen heikkenemiseen toimijoiden välillä.

Heikon luottamuksen tilanteessa tilivelvollisuusmekanismit ovat muodollisia ja taloudellisia. Noidankehä on valmis, ja tilannetta pyritään parantamaan samoilla menetelmillä. Tulosvastuullisuus johtaa jälleen ulkoistamisiin ja sopimusten solmimisiin, joita määrittelevät uudet päämies-agenttitilanteet ja entistä alhaisempi luottamus. Julkisjohtajan on lisäksi vaikea valvoa, että ulkoistettu palvelu on tuotettu vastuullisella tavalla. Hän voi vaatia tilivelvollisuutta sopimuksessa määriteltyjen ehtojen puitteissa, mutta hänellä ei ole suoraa yhteyttä ulkopuolisen organisaation toimintaan. Näin ollen kommunikaatio johtamisen ja esimerkiksi palvelutuotannon välillä teknistyy ja monimutkaistuu entisestään.

Noidankehä osoittaa markkinasuhteiden yhden puolen. Ne voisivat nimittäin perustua korkeaan luottamukseen ja innovatiivisten ratkaisujen etsimiseen. Noidankehää määrittelevät kuitenkin NPM:n taloudellisuuden ja tehokkuuden ideaalit, jotka johtavat taloudellisiin leikkauksiin ja säästöjen hakemiseen. Luottamuksen väheneminen johtaa kasvavaan opportunistisiin toimijoiden välillä.

Markkinaohjautuvuus osoittaa, kuinka vastuullisuuden kaltaista eettistä ilmiötä arvioidaan talouden maailmasta käsin. Siinä missä byrokratiateoriassa korostuu velvollisuuksien ensisijaisuus seurauksiin nähden, NPM näkee tilanteen toisin päin. Viime kädessä julkisen johtamisen vastuullisuus palautuu toiminnan mitattaviin seurauksiin. Tästä huolimatta virkamiesten toiminta perustuu edelleen useisiin velvollisuutta korostaviin arvoihin, kuten laillisuusperiaatteeeseen, puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Velvollisuutta korostavia periaatteita on kuitenkin vaikea mitata taloudellisesti.

5.6 NPM:n kommunikatiivinen vastuullisuus

5.6.1 Avoimuuden periaate

NPM:ssä avoimuuden periaatetta rajoittaa toimijuuskäsitys, joka perustuu tekniseen rationaalisuuteen. Toimijoiden välinen kommunikaatio on muodoltaan välineellistä ja strategista, eikä yhteisymmärrykseen pyrkivää. Välineellisyys ja strategisuus ovatkin toimijan työkaluja tulosvastuullisuuden osoittamiselle. Hallintooppi edustaa liberalistista näkemystä julkisesta toimijuudesta, jossa demokraattinen tahdonmuodostus ajatellaan yksilöiden itseintressien välittämisenä ja markkinoihin rinnasteisena ilmiönä (Habermas 1996: 268–269).

NPM:stä ei voida puhua ilman yksityisiä johtamismenetelmiä tai (kvasi)markkinoiden hyödyntämistä, sillä tulosvastuullisuus on johtanut managerialismiin ja julkisten palveluiden ulkoistamisiin. NPM:ssä vastuullinen toimija on *homo*

economicus, joka toimii taloudellisten mittareiden perusteella ja kustannustehokkaalla tavalla. NPM ajattelee yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen parantavan julkisen hallinnon vastuullisuutta. Huomio kiinnittyy erityisesti säästäväisyyden periaatteeseen, jonka tavoitteena on saada aikaan enemmän tuloksia vähemmällä resursseilla.

Markkinoilla järjestelyt perustuvat ostajiin ja myyjiin, taloudelliseen informaatioon ja suhteesta saatavaan lisäarvoon. Markkinoilla vastuullisuus on minimaalista. Se on toimijoiden yksilöllisten preferenssien toteutumista ja toiminnasta ulosmitattavaa kustannustehokkuutta. Tätä seikkaa ilmentää NPM:n tausta julkisen valinnan teoriassa ja päämies-agenttiteoriassa.

Markkinoilla avainasemassa on neuvottelu, jonka ulkopuolelle jäävät yleensä ulkoisvaikutuksista kärsivät osapuolet ja sidosryhmät. Markkinoilla osanottajien aktiivisuus perustuu suhteesta saatavaan lisäarvoon. Toimijoiden aktiivisuutta markkinoilla rajoittavat pääoma, kysynnän ja tarjonnan suhde, tuotteiden tai palveluiden hinnat sekä transaktiokustannukset.

Hallinto-oppia määrittää ulkoistaminen, joka ei pelkästään monimutkaista tilivelvollisuussuhteita. Ulkoistaminen merkitsee myös avoimuuden periaatteen heikentymistä julkisessa hallinnossa, sillä esimerkiksi liikelaitosten yhtiöittäminen asettaa resursseja julkisen kontrollin ulkopuolelle. Lisäksi avoimuutta heikentävät talouden maailman arvot, jotka ovat ristiriidassa julkisen palvelun eetoksen kanssa.

5.6.2 Puhumisen vapauden periaate

NPM:ssä kommunikointia ymmärretään taloudellisista kriteereistä, neuvottelutilanteesta ja johtajan autonomiasta käsin, jotka vaikeuttavat puhumisen vapauden periaatetta. Tällä tavoin hallinto-oppi uusintaa byrokratiateorian hierarkkisuutta, vaikka menetelmät ovat erilaisia. Neuvottelu on harvoin kahden tasarvoisen kumppanin välistä, taloudelliset kriteerit määräytyvät ylhäältä alas ja johtajalla on oikeus tehdä päätöksiä muita osapuolia kuulematta. Kollektiivista hyväksyntää ei synny kuin neuvoteltujen sopimusten kautta. Myös markkinatilanne perustuu kysynnän ja tarjonnan luomiin olosuhteisiin ja hintamekanismiin. Toisaalta hintamekanismin toimiminen kvasimarkkinoilla on haastavaa.

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vaikeuttavat julkisen johtamisen vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden valvontaa. Kumppanuuksia määrittelevät sopimusehdot heikentävät toiminnan kommunikatiivisuutta, sillä niiden tulkitseminen edellyttää usein teknistä asiantuntijuutta. Sopimuksellisuudessa vastuu-

kysymysten johtaminen voi pelkistyä sopimustenhallinnaksi ja matalan luottamuksuuteen ylläpitämiseksi. Näin käy tilanteessa, jossa julkinen organisaatio hakee kustannustehokkuutta julkisten palveluiden ulkoistamisen kautta.

Kvasimarkkinoilla toimijat ovat ainakin periaatteessa tasavertaisessa asemassa ostajina ja myyjinä. Tämä on ainakin liberalistinen näkemys markkinoiden olemuksesta: jokaisella toimijalla on yhtä suuri vapaus ostaa tai olla ostamatta palvelua tai tuotetta (Habermas 1996: 44). On kuitenkin ilmeistä, että markkinoilla on resurssien ja mahdollisuuksien suhteen epätasa-arvoa. Kuten Habermas toteaa: ”[t]he liberal market model tends to ignore and trivialize actual inequalities” (Habermas 1996: 424). Kaikilla toimijoilla on luonnollisesti vapaus tulkita ja kritisoida markkinasuhteita, mutta niiden välittämiseksi ei ole olemassa muuta kommunikaatiomekanismia kuin hinta. Myös tietoerot johtavat eri transaktiokustannuksiin ja täten epätasa-arvoon toimijoiden välillä.

5.6.3 Autenttisuuden periaate

NPM:n tulosvastuullisuus johtaa väistämättä tilanteeseen, jossa toimijuuden rationaalisuus perustuu ainakin osittain epärehellisyydelle, jos se on taloudellisen hyödyn kannalta järkevää. Tulosvastuullisuus on tarkoittanut luottamuksen heikentymistä ja opportunistin kasvua julkisessa hallinnossa. Tulosvastuullisuuden puitteissa voidaan ajatella, että opportunistisesta käytöksestä voi olla etua julkiselle hallinnolle, kunhan sitä toteutetaan markkinoilla muita toimijoita kohtaan.

Ostajan ja myyjän suhde rakentuu luottamukseen tai sen puutteeseen. Yleisesti markkinoilla toimiminen perustuu alhaiseen luottamukseen. Asiaa voidaan hahmottaa sopimuksellisuuden kautta. Esimerkiksi kumppanussuhteessa sopimuksellisuus perustuu toisen huomioimiseen ja osapuolten väliseen tasa-arvoiseen suhteeseen, jolloin pyrkimyksenä on riskien ja hyötyjen jakaminen yhdessä. Toisaalta suhdetta rakennetaan aina oman edun kautta. Luottamusta on olemassa niin kauan, kun kumppanuus palvelee periaatetta. Se on myös käytännön toimenpiteisiin johtavan dialogin edellytys.

NPM hakee selkeyttä taloudellisten kriteereiden yksiselitteisyydestä käsin. Vastuullisuus on yhtä kuin kustannustehokkuus ja siihen nojaavat yksityisen sektorin johtamiskäytännöt. Julkisohtajat osoittavat tulosvastuullisuutaan taloudellisten mittareiden toteutumisen kautta. Diskurssin selkeyttä vaikeuttaa se, että talouden maailman periaatteita sovelletaan julkiseen hallintoon yksinkertaisilla väittämillä. Julkisessa hallinnossa vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden lajeja on enemmän kuin taloudessa, eikä läheskään kaikki niistä noudata talouden maailman periaatteita. Diskurssin rehellisyyden suhteen voidaan väittää, etteivät NPM:n periaatteet

ole aikaansaaneet sellaisia tuloksia, kuin niiden on väitetty tuottavan. Hallintooppi ei ole yksinkertaistanut julkisen hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä, vaan pikemmin monimutkaistanut niitä.

Epärehellisenä voidaan pitää myös manageriaalista puhetta johtajien kaikkivoipaisuudesta ("antakaa johtajien johtaa") diskurssissa, jossa itsekkäiden intressien tavoittelu on toimijuuden keskeisin oletus. Markkinasuhteissa vastuullisuuden patologiat noudattavat pitkälti samaa moraalisen toimijuuden puutteellisuutta. Johtamisen autonomian korostaminen voi johtaa johdon opportunistiseen käyttäytymiseen.

NPM:n legitimitetti on problemaattinen, sillä se hakee oikeutuksensa eri kontekstista, yksityisen sektorin arvomaailmasta käsin. Tämä merkitsee julkisen sektorin arvomaailman joutumista laiminlyödyksi. Se kaventaa julkisen sektorin vastuukysymyksiä, kuten yleisen edun toteutumista ja yhteiskuntavastuullisuuden laajuutta. Kansalaiset eivät ehkä näyttäyty hallintoalamaisina, mutta onko pelkkä asiakaspuhe paljoakaan parempi? Kysymys ei voi väistää ideologisia kantoja. Totuudellisuuden suhteen NPM:stä voidaan todeta, että se on poliittis-ideologisten lähtökohtien värittämä. Asian laita herättää useita kysymyksiä. Miksi tulosvastuullisuus on kaikista vastuullisuuden muodoista ensisijaisin? Miksi ne julkisen hallinnon arvot ja periaatteet, joita ei voida mitata taloudellisten mittareiden mukaisesti, tulisi olla vastuullisuuden kannalta toissijaisia?

Habermas (1984b) yhdistää talouden systeemin yksityisen sfäärin kolonisointiin ja hallinnon systeemin julkisen sfäärin kolonisointiin: "As the private sphere is undermined and eroded by the economic system, so too is the public sphere by the administrative system" (Habermas 1984b: 325). Tilanne on kuitenkin tätä monimutkaisempi. Talouden ja hallinnon systeemien välillä tapahtuu sisäistä kolonisaatiota. Hallintoreformien johdosta taloudella on entistä suurempi rooli hallintopeissa ja käytännöissä.

Tilanne ei sikäli ole uusi, sillä yhteiskunnallisen kommunikaation monetarisointi on vaikuttanut julkiseen hallintoon esimerkiksi veronmaksun muodossa (Habermas 1984b: 267). Sisäisen kolonisaation muodot ovat kuitenkin muuttuneet. Sovellettavista tekniikoista on tullut hienosyisempiä johtamisen menetelmiä, jotka vaikuttavat julkisen hallinnon normeissa ja doktriineissa.

NPM:n johdosta virkamiehet veloitetaan toimimaan ulkoisesti asetettujen taloudellisten standardien mukaisesti, mikä heikentää moraalitoimijuuden ja henkilökohtaisen vastuuntunnon määrää. Samalla kannustus perustuu yksilöllisiin tavoitteisiin. Vaikka henkilökohtaisen vastuun määrä voi olla laajempi kuin hierarkkisissa suhteissa, se perustuu ensisijaisesti taloudellisuuden osoittamiseen. Tämä

heikentää prosessin ulkopuolisten arvojen merkitystä. Vaikka hierarkioissa yksilöllinen vastuu on pienempää, niissä toimintaa legitimoidaan myös kollektiivisiin periaatteisiin nojautuen.

5.6.4 Vastavuoroisuuden periaate

NPM ei ole otollinen hallinto-oppi auktoriteettien kyseenalaistamiseksi. Tätä ilmentää managerialismi ja käsitys johtajien autonomiasta. Kvasimarkkinoilla sopimus voi olla keino, jossa kaikilla on ainakin periaatteessa yhtäläiset mahdollisuudet osoittaa tilivelvollisuutta ja vaatia vuorostaan muiden tilivelvollisuutta. Sopimus kattaa kuitenkin vain sen allekirjoittaneita osapuolia. Tämä on NPM:n tilivelvollisuuden ilmeisimpiä heikkouksia: sopimuksellisuus johtaa helposti tilivelvollisuussuhteiden vaikeutumiseen, niiden valvonnasta puhumattakaan. Hallinto-oppi nojaa päämies-agenttiteoriaan, jonka kaltaisessa tilanteessa toimijat eivät lähtökohtaisesti vaadi toisiltaan vastavuoroisuutta. Päämiehen kontrolli agentin toiminnasta riittää, eikä agentin intresseihin kuulu normatiivista elementtiä. Markkinasuhteet eivät ylipäätään voi perustua vastavuoroisuudelle, ainakaan jos niissä on tavoitteena menestyä.

5.7 Lopuksi

Julkiseen johtamiseen vaikuttavat yksityisen sektorin organisaatioarvot: tällöin keskiössä ovat tuottavuus, tehokkuus, taloudellisuus ja asiakkuus. Näiden tieltä väistyvät usein virkamiestyötä ohjaavat arvot, kuten tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus, riippumattomuus ja läpinäkyvyys. (Viinamäki 2013: 43, 173, 175–178, 180; Frederickson 1997; Brady 2003.)

Julkisen ja yksityisen sektorin johtamisella on omat erityispiirteensä. Yksityisen sektorin johtamisopit eivät suoraviivaisesti sovellettuna toimi julkisessa hallinnossa. Julkinen hallinto toteuttaa julkista politiikkaa ja julkista tehtävää, minkä johdosta sen vastuukysymykset ovat yksityistä sektoria laajempia. Julkinen johtaminenkin on julkinen tehtävä, joka kohtaa aika ajoin kovaakin julkista kritiikkiä. (Virtanen & Wennberg 2005: 49.)

Vaikka NPM ei ole ansainnut julkisen hallinnon tai tiedeyhteisön kritiikitöntä hyväksyntää Suomessa, sen ideat ovat huomattavassa asemassa julkisen hallinnon kehittämistyössä (Rannisto 2005: 34). Julkisissa organisaatioissa kiinnitetään huomiota aikaansaattujen vaikutusten mittaamiseen ja organisaatorakenteiden ohuuteen. Markkinaohjautuvia palvelumalleja kehitetään ja uusia sopimus-kumppanuuksia luodaan julkisen sekä muiden sektorien välillä. Julkiset organi-

saatiot hyödyntävät eri johtamisideoita, jotka on alun perin tarkoitettu yksityisen sektorin tarpeisiin. (Virtanen & Wennberg 2005: 46.)

Ovatko julkisorganisaatiot aidosti muuttuneet demokraattisempaan suuntaan markkinaehtoisten reformien myötä? Yleisesti ajatellaan, etteivät yritykset ole kovin demokraattisia, sillä niissä johdon tilivelvollisuus rakentuu pääasiassa omistajiin nähden. Näin ollen oletus siitä, että yksityiseltä sektorilta omaksutut johtamistavat vievät julkista hallintoa väistämättä demokraattisemmaksi tai vastuullisemmaksi, on kyseenalainen. (Virtanen & Wennberg 2005: 47; Bakan 2004.) Yritysten tuloksellisuuden kannalta toiminnan demokraattisuuden, tasa-arvoisuuden tai avoimuuden toteutuminen on usein toissijaista. Henkilöstön motivointiin ja sitouttamiseen tarvitaan muita keinoja, kuin vain taloudellisia tai muita mitattavia kannustimia. On usein vaikuttavampaa korvata ohjaus ja sääntely arvoilla, joilla motivoidaan henkilöstöä yhteisiin tavoitteisiin ja tuloksiin (Viinamäki 2012: 41).

6 NPG: VASTUULLISUUS VERKOSTOJEN TILIVELVOLLISUUTENA

Julkisessa johtamisessa puhutaan hallinnon lisäksi hallinnasta (*governance*). Poliitiikan ja hallinnon maailmassa hallinnasta keskusteltiin ensimmäisiä kertoja Maailmanpankin raportissa vuonna 1989. Raportin mukaan hallinnassa on kyse vallankäytöstä, jonka avulla valtion taloudellisia ja sosiaalisia voimavaroja käytetään yhteiskuntien yleisen kehityksen edistämiseksi. Hallinnan käsitteestä puhutaan useassa eri merkityksessä. Hallinta voi kattaa esimerkiksi julkisen hallinnon instituutioineen, johtamismenetelmineen ja -tekniikoineen. Siihen liittyvät myös aiheet valtion roolista, julkisen hallinnon ja kansalaisten suhteista sekä yritysten ja kansalaisten vuorovaikutuksesta.

NPG voidaan ymmärtää jatkoksi NPM:n uudistuksille. Moderniin hallintoon liittyy kuitenkin paljon muutakin kuin taloudellinen tehokkuus. Hallinnassa puhutaan demokraattisesta osallistumisesta, tilivelvollisuudesta ja valtuuttamisesta. Ideana on, että hallinnan on ylläpidettävä legitimiteettinsä hallittaviensa suostumuksella. (Lähdesmäki 2003: 35; Jessop 2000: 11–12.) NPG laajentaa entisestään julkisen johtamisen vastuullisuutta. Siinä missä byrokratiateoria ja NPM kiinnittävät huomiota ensisijaisesti organisaation sisäisiin prosesseihin, siirtää NPG fokuksen eri toimijoiden välisiin verkostoihin ja niiden monimutkaisiin tilivelvollisuussuhteisiin.

Osbornen (2010) mukaan NPM voidaan nähdä ohimenevänä hallinto-oppina kohti NPG:tä. NPG:n teoreettinen tausta on organisaatiososiologiassa ja verkostoteoriassa, minkä johdosta sen ajatellaan kykenevän vastaamaan julkisen johtamisen uusiin haasteisiin ja epävarmuuksiin. Osborne väittää NPG:n yhdistävän byrokratiateorian ja NPM:n vahvat puolet. Tämä johtuu siitä, että hallinto-opissa toimintapolitiikoita ja palveluita luodaan vuorovaikutuksessa eri toimijoiden kanssa. Sen sijaan Bovaird ja Löffler (2003: 8) väittävät, että NPG:n kuvaileminen muistuttaa Pandoran lippaan avaamista, sillä hallinto-oppia on määritelty lukuisista eri näkökulmista käsin.

NPG jatkaa tiettyjä NPM:n aloittamia teemoja. Yksi näistä on sopimuksellisuus ja julkisten palveluiden ulkoistaminen. Sopimuksellisuus voidaan jakaa horisontaaliseen ja vertikaaliseen, jolloin edellisellä tarkoitetaan esimerkiksi kuntien välistä yhteistyötä ja jälkimmäisellä tulossopimuksia ministeriön ja yliopistojen välillä. (Hyyryläinen 2000, 2004.) Poliittinen hallinta perustuu usein autoritaarisen hallinnan hylkäämiseen. Tällöin hallinta tarkoittaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja resurssien yhdistämistä. (Tiihonen 2008: 32.) Toisaalta NPM-reformit ovat johtaneet julkisen hallinnon pirstaloitumiseen ja keskuskontrollin

heikentymiseen. NPM:n jälkeen kehitys on muuttunut. NPG etsii tasapainoa hajautetun hallinnon ja keskitetyn hallinnon ohjauksen ja kontrollin välillä. Huomio kiinnittyy nyt myös julkisen hallinnon horisontaalisiin suhteisiin. (Halligan 2010: 235.)

NPM:ää ja NPG:tä yhdistävät näkemykset poliitikkojen roolin heikkenemisestä. Mitä tämä tarkoittaa vastuullisuuden kannalta julkisessa toiminnassa? NPG:ssä poliitikoilla on vastuu verkostojen kehittamisestä sekä julkisten ja yksityisten resurssien hyödyntämisestä. Poliittinen johtajuus on entistä vähemmän sidoksissa muodolliseen asemaan ja sen velvoitteisiin. NPM:ssä poliitikkojen asema on tätä minimalistisempi. Näin ollen poliitikot määrittelevät julkisen sektorin pidemmän aikavälin tavoitteet, mutta tavoitteita toteuttaville julkisjohtajille jää laaja harkintavaltta. Tämä luo haasteen siitä, miten poliitikot voivat pitää julkisjohtajia tili-velvollisina toimistaan, jos heillä on vain vähäinen kontrolli näihin nähden. (Peters & Pierre 1998: 227–228.)

NPG nähdään vastaukseksi jälkiteollisen yhteiskunnan kompleksisiin ongelmiin, jotka ylittävät perinteiset hallinnolliset rajat. Tästä huolimatta byrokraatioteoria on silti keskeisin hallinto-oppi julkisissa organisaatioissa. Esimerkiksi kuntaorganisaation toimintaa kuvaillaan usein jähmeäksi ja hitaaksi, jolloin päätösvalta on keskittynyt harvoille (Strandman 2009: 208; Hamel 2007).

Vaikka julkinen johtaminen perustuu edelleen byrokraattisiin periaatteisiin ja vastuusuhteisiin, niiden rakenteellinen hämartyminen esimerkiksi ulkoistamisen johdosta voi merkitä laajempaa muutosta. Muutos voi luonnollisesti olla osittainen. Radikaalista muutoksesta kohti verkostoja ei ainakaan vielä voida puhua. Esimerkiksi kuntien liikkuminen markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välillä on edelleen hidasta. Julkista palvelutuotantoa ohjataan pääasiassa hierarkioilla. Tämä tarkoittaa perinteisten vastuullisuuden lajien pysyvyyttä julkisen johtamisen käytännöissä. (Nyholm 2008: 223–225.)

6.1 Hallinnan määrittelyä

Hallinnassa ajatellaan, että politiikan ja julkisen hallinnon tulisi painottua yhteiskunnallisten ongelmien ilmiölähtöiseen arviointiin eri toimijoiden välillä. Yhteiskunnan eri sektoreiden välinen vuoropuhelu on tarpeellista, sillä yhteiskunnassa on läsnä helppoja ratkaisuja kaihtavia pirullisia ongelmia (Vartiainen ym. 2013). Pirullisten ongelmien hillitseminen vaikeutuu huomattavasti, jos ratkaisut ovat siiloutuneet valmiiksi noudattamaan erityistä hallinnollista logiikkaa. Koska yhteiskunnalliset ongelmat ovat luonteeltaan eri yhteiskunnan sektoreita lävistäviä, niiden hillitsemiseen vaaditaan julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin

välistä yhteistyötä. Toisaalta herää kysymys: jos ongelma koskettaa useaa julkista toimialuetta, kenellä on viimekätinen vastuu?

Hallinnassa on kyseessä kollektiivisten intressien toteuttamisesta. Tällöin valtio toimii yhteistyössä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa (Peters & Pierre 2008: 242). Hallinta on hallintoa laajempi termi, sillä se ei pohjaudu pelkästään valtioon tai sen instituutioihin. Hallinta perustuu yhteisesti asetettuihin päämääriin ja toimintaan, joka ei ole välttämättä syntynyt laillisesta tai muodollisesta auktoriteetista käsin. Yksi hallintojärjestelmien haasteista perustuu kansallisten ja kansainvälisten tasojen suhteeseen. Nykyiset muutokset kansallisessa hallinnassa ovat osa kasvavaa keskinäistä riippuvuutta ja vuorovaikutusta kansainvälisten, kansallisten ja paikallisten toimijoiden välillä. Suljettujen kansallisten hallintojärjestelmien kehittyminen perustuu nyt monitasoiseen kanssakäymiseen. (Bevir 2013: 1–2; Tiihonen 2008: 21–23.)

Hallintaa voidaan lähestyä monelta eri tasolta lähtien, kuten kansainväliseltä, valtiolliselta tai kunnalliselta tasolta käsin. Petersin ja Pierren (2008: 238–240) mukaan hallinnan ensimmäinen aalto oli kiinnostunut valtion, globalisaation ja kansainvälisen yhteistyön aiheista. Toinen aalto painottaa huomattavasti enemmän yhteiskuntaa.

March ja Olsen (1995) ovat määritelleet demokraattisen hallinnan valtio-opin uusinstitutionaalisesta näkökulmasta käsin. Heidän mukaansa demokratian kehittäminen parantaa myös poliittista hallintaa. March ja Olsen korostavat demokraattisten identiteettien kehittämistä ja kykyä poliittiseen toimintaan kansalaisten, ryhmien ja instituutioiden joukossa. Demokraattisessa hallinnassa vaaditaan poliittisia päätöksiä, jotka määrittelevät vallitsevat vaihtoehdot ja toimintamahdollisuudet. Lisäksi poliittisen järjestelmän on oltava sopeutumiskykyinen, jotta se pärjäisi vaihtelevien vaatimusten ja muuttuvan ympäristön kanssa. Hyden (1992) väittää, että hallinta on poliittisen legitimitetin muodossa kiinnostunut lähinnä poliittisen vallan säännöistä. Tällöin hallinta perustuu julkisen hallinnon legitimitetin kohentamiseen hallintojärjestelmän kehittämisen kautta.

Rosenaun (1992, 1995) mukaan hallinta on pelkkää valtiovaltaa laajempi ilmiö. Siihen vaikuttavat julkisen hallinnon ulkopuoliset instituutiot ja epämuodolliset mekanismit. Hallinta voidaan käsittää prosessiksi, jossa organisaatio tai yhteiskunta toimii itseohjautuvalla tavalla. Globaalilla tasolla hallinta on miljoonien erilaisten kontrollimekanismien myriadi. Näin ollen hierarkkiset rakenteet ovat ongelmallisia näin kompleksisen toimintaympäristön hallintaan. Hallinnassa johtaminen perustuu kirjoittamattomiinkin normeihin ja tapoihin, epämuodolliseen yhteisymmärrykseen, jaettuihin premisseihin ja muihin käytäntöihin, jotka johtavat suostumukseen toimia toimintaohjeiden mukaisesti.

Hallinnan käsitettä määritellään useasta eri näkökulmasta käsin. Esimerkiksi Rhodesin (1996) mukaan hallinnan termiä käytetään kuudessa eri merkityksessä, jotka ovat hallinta minimaalisena valtiona, hyvänä hallintotapana (*corporate governance*), uutena julkisjohtamisena, hyvänä hallintana, sosio-kyberneettisenä järjestelmänä ja itseorganisoituvana verkostona.

Minimaalisen valtion hallintaa voidaan avata kahdesta eri näkökulmasta. NPM:n näkökulmasta hallintoreformit ovat johtaneet tilanteeseen, jossa suuri määrä julkisesta palveluntuottamisesta ulkoistetaan yksityisille organisaatioille. Samalla julkinen politiikka perustuu kustannussäästämiseen ja leikkauksiin. Tästä näkökulmasta vastuullisen hallinnan tulisi perustua sopimuksiin ja markkinamekanismien hyödyntämiseen. NPG:n näkökulmasta valtion onttoutuminen on seurausta yhteiskunnan kompleksisuudesta: julkisten päämäärien vastuullinen toteuttaminen edellyttää, että julkiset toimijat osoittavat riippuvuutensa muista toimijoista. Tästä näkökulmasta hallinnan tulisi perustua strategioihin ja verkostojohtamiseen. (Rhodes 1996: 653–654; Klijn 2002: 150–151; Peters & Pierre 1998: 223–224.)

Kettl (2000, 2010) on käyttänyt hallinnan käsitettä NPM:n sisäisten prosessien ja tulosten arvioinnissa. Sopimuksellisuus uudenlaisena tapana järjestää julkista hallintoa ja palveluita on seurausta niin uusmanagerialismista kuin hallinnasta (Rhodes 1996: 655). Kettl (2010) väittää, että sopimukset johtavat suuriin hallintaongelmiin, jos niitä ei osata johtaa julkisella sektorilla: sopimuksellisuudessa olisi keskeistä huomioida tavaroiden ja palveluiden luonne, monopolit, monopsonit ja palvelujen integraatio.

Hallinnan kompleksisuutta voidaan avata tiedollisen, institutionaalisen ja strategisen epävarmuuden kautta. Tiedollinen epävarmuus koskettaa kysymystä: Miten voidaan olla vastuullisia, jos päätöksenteon tueksi ei löydy tietoa? Tällöin informaatio voi olla monien eri toimijoiden käsissä. Tietoa ilmiöstä ei välttämättä ole edes olemassa. Institutionaalinen epävarmuus liittyy vuorostaan kysymykseen: Miten institutionaaliset järjestelyt mahdollistavat vastuullisen toiminnan? Tällöin yhteiskunnalliset ongelmat eivät noudata olemassa olevien organisaatioiden tai verkostojen muotoa. Päätöksenteko edellyttää eri toimijoiden yhteyttä verkostoissa – hallinta on entistä kontekstisidonnaisempaa. Institutionaaliset järjestelyt ovat riippuvaisia toimijoiden välisistä neuvotteluista, intresseistä ja resursseista. Sen sijaan strateginen epävarmuus perustuu kysymykseen: Miten voidaan olla vastuullisia lukuisten toimijoiden välisessä strategisessa toiminnassa? Strateginen vuorovaikutus voi johtaa ennakoimattomiin seurauksiin, sillä strategian muokkamiseen osallistuu lukuisia toimijoita eri tulkinnallisista viitekehyksistä ja

intresseistä käsin. Näin ollen toimijoiden käyttäytymistä on entistä vaikeampaa ennustaa. (Klijn 2002: 152-153; Peters & Pierre 2008: 245.)

6.2 NPG:n vastuuperiaatteet

Osborne (2006, 2010) määrittelee NPG:n viiteen eri osa-alueeseen:

1. *Sosio-poliittinen hallinta.* Hallinta yhteiskunnassa vaikuttavien instituutioiden selventäjänä. Julkisen hallinnon legitimitetti perustuu siihen, että se huomioi muut yhteiskunnalliset toimijat julkisessa politiikassa.
2. *Julkisen politiikan hallinta.* Hallinta sen ymmärtämisenä, miten poliittinen eliitti ja verkostot ovat vuorovaikutuksessa ja ohjaavat julkista politiikkaprosessia.
3. *Hallinnollinen hallinta.* Hallinta julkisen hallinnon tehokkuuden parantajana ja kompleksisuuden kesyttäjänä.
4. *Sopimustenhallinta.* Hallinta julkisten palveluiden kilpailuttamisena ja sopimusten johtamisena.
5. *Verkostohallinta.* Hallinta itseorganisoituvien verkostojen toimintana ja julkisten palveluiden tuottamisena, yhdessä julkisen hallinnon kanssa tai ilman sitä. (Osborne 2010: 6–7.)

NPG:n periaatteita voidaan tarkastella kommunikatiivisesti seuraavalla tavalla. Ensinnäkin NPG näkee palveluiden tuottamisen mahdolliseksi ilman julkista hallintoa. Julkisesta hallinnosta riippumaton palveluiden tuottaminen tarkoittaa yleensä ulkoistamista ja yksityistä palveluntuotantoa, jotka heikentävät julkisen päätöksenteon kommunikaatiota ja tilivelvollisuussuhteita. Hallinta ei voi kesyttää kompleksisuutta, jos sen motiivina toimii vain tehokkuuden parantaminen. Tällöin puhutaan lähinnä kompleksisuuden yksinkertaistamisesta taloudellisen kriteerin alle. Hallinnan ei myöskään tulisi perustua poliittisen eliitin ja verkostojen välisiin (valta)suhteisiin, vaan verkostojen kommunikatiivisiin piirteisiin. NPG voi parantaa sosio-poliittista hallintaa, jos verkostoissa aidosti huomioidaan kansalaiset ja demokraattiset periaatteet.

NPG:n suhdetta julkiseen johtamiseen voidaan kategorisoida Haverin ja Anttiroikon (2009: 201) mukaan neljän eri teeman avulla. NPG korostaa johtamisen ja hallintasuhteiden kannalta markkina- ja kilpailuorientoituneita hallintasuhteita, jolloin palvelut ja tavarat hankitaan pääasiassa julkisen hallinnon ulkopuolelta. Kyseisten hallintasuhteiden osaaminen edellyttää erityistä hankinta- ja

kilpailuttamisosaamista. Markkinamekanismit ovatkin kiistämättä johtaneet verkostojen ja kumppanuuksien hyödyntämiseen kehittämispolitiikassa ja investointien rahoittamisessa. Markkina- ja verkostomaisten hallintasuhteiden lisäksi hallinto-oppi liittyy demokratian kysymyksenasetteluihin, jolloin puhutaan kansalaisten osallistumisesta tai hallinnasta. Näiden suhteiden lisäksi julkisella toimijalla on ylöspäin kohdentuvia verkostoja, esimerkiksi suhteessa valtiovaltaan tai kansainvälisiin toimijoihin. Tällöin puhutaan kansainvälisistä hallintasuhteista.

Hallinto-oppi luottaa yhteiskunnallisten ja taloudellisten organisaatioiden itseohjautuvuuteen, johon vaikuttavat palautteen ja toiminnan omaehtoinen korjaaminen. NPG perustuu läpinäkyvyyden, tilivelvollisuuden, luottamuksen ja verkostoitumisen periaatteisiin. Ideaalissa muodossaan auktoritatiivinen hallinnon ohjaus hylättäisiin kokonaan, jolloin markkinoiden säänteleminen olisi yhteistoiminnallista. Valtion väliintulot kansallisten asioiden hallinnassa perustuisivat markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan yhteiseen toimintaan. NPG onkin tietoinen askel kohti valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan ”tasapainon” löytämistä – ja taloudellisten ja yhteiskunnallisten organisaatioiden kasvavaa itsehallintaa. Vaikka vuorovaikutuksellinen ja verkostoperusteinen hallinta haastaa joitakin perinteisiä valtionhallinnon muotoja, pysyy poliittinen taso edelleen julkisen johtamisen keskeisenä tekijänä. NPG ei esimerkiksi poista valtion vastuuta ylläpitää kansalaistensa hyvinvointia tai tuottaa otollisia olosuhteita taloudelle. Näin ollen valtiojohto säilyttää asemansa keskeisenä hallinnollisten prosessien ohjaajana. (Tiihonen 2008: 32–33; Dunsire 1993: 21–33; Dunsire 1996: 299–334.)

NPG asettaa uusia haasteita julkisen toimijuuden ymmärtämisessä. Byrokraattista käyttäytymistä on tulkittu julkisen valinnan teorian ja markkinaohjautuvaa hallintoa päämies-agenttiteorian puitteissa. Nämä teoriat ovat kuitenkin puutteellisia verkostomaisissa olosuhteissa. Verkostoissa tapahtuvaa toimijuutta on avattu esimerkiksi postfoundationalististen teorioiden kautta, joita on luotu filosofian ja sosiologian aloilla. Tällöin toimijuus perustuu tilanteiden ja toiminnan merkityksentantoon, johon vaikuttaa sosiaalinen konteksti. (Bevir 2013: 35–37.)

Vastuullisuuden näkökulmasta NPG on eniten horisontaalista tilivelvollisuutta korostava hallinto-oppi. Tutkimukset osoittavat, että horisontaalisia tilivelvollisuusmekanismeja esiintyy enemmän julkisen hallinnon sisäisissä prosesseissa kuin ulkopuolisissa suhteissa yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Näin on asianlaita etenkin meso- ja mikrotasolla. Julkisten organisaatioiden horisontaalinen tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan nojaa pääasiassa mediahuomioon ja informaation julkaisemiseen vuosittaisissa raporteissa ja internetissä. Julkiset organisaatiot ovat tilivelvollisia määrätyille intressiryhmien organisaatioille, kuten kuluttajaorganisaatioille ja käyttäjäraadeille. Ne ovat myös tilivelvollisia tilivelvollisuus-

foorumeille, kuten asiamiehille ja ulkoisille suoritusarvioinneille. Mikrotasolla sisäinen horisontaalisuus perustuu vertaisarvointiin, tiimikonsultaatioon ja konsultaatioon kollegojen välillä. Ulkoisen horisontaalisaation tapauksessa tilivelvollisuusmekanismeiksi makrotasolla voidaan luetella vuosittaisia selontekoja suuralle yleisölle, esimerkiksi yhteiskunnallisissa ja ympäristöön liittyvissä kysymyksissä. Mesotasolla ulkoinen horisontalisaatio tarkoittaisi suoraa tilivelvollisuutta toimintapolitiikan kannalta merkittävälle ryhmälle. Mikrotasolla huomio kiinnitettiin virkamiesten suoraan tilivelvollisuuteen ja vuorovaikutukseen yhteiskuntaa kohtaan. Tilivelvollisuusmekanismeja meso- ja mikrotasolle ei kuitenkaan löytynyt. (Michels & Meijer 2008: 168–169.)

Mikrotasolla yhteiskunnan muutoksilla on seurausta sille, miten työntekijän vastuullisuus ymmärretään julkisessa organisaatiossa. Yksilöiden kannalta verkostoorganisaatiot ja verkostomaiset suhteet muotoilevat osin uudestaan modernin organisaation ylläpitämiä valta-asemia. Individualistisempien arvojen myötä yksilöt eriytyvät yhteiskunnan heille asettamista rooleista ja säännöistä käsin. Viimeisten vuosikymmenten aikana onkin tapahtunut muutos johtamis- ja työntekijäkäsityksissä. Työntekijöiden oletetaan ottavan vastuuta itsestään ja omasta kehityksestään aikaisempaa enemmän. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, kuinka yksilö pyrkii turvallisuuteen osaamisen kehittämisen ja kasvumahdollisuuksien kautta pysyvän työpaikan sijaan. (Nyholm 2008: 52–54.)

6.3 NPG laajan yhteiskuntavastuullisuuden edustajana

Vastuullisuutta voidaan lähestyä suppeasta ja laajasta näkökulmasta käsin: suppealla vastuullisuudella tarkoitetaan virkamiehen vastuuta omasta työstään ja tuloksistaan, laajalla vastuullisuudella julkisen hallinnon ja kansalaisten suhdetta (Lähdesmäki 2003: 76). Laajassa mielessä vastuullinen julkinen johtaminen ottaa huomioon julkisen toiminnan kannalta merkittävät sidosryhmät. Näitä ovat esimerkiksi kansalaiset, yhteisöt, voittoa tavoittelemattomat järjestöt, yritykset, media, julkiset organisaatiot ja poliittiset päätöksentekijät. Sidosryhmien kokoonpano vaihtelee suuresti ajasta ja paikasta riippuen. (Löffler 2003: 170.)

Julkkisen johtamisen vastuukysymysten laajentuminen on ymmärrettävää NPG:n näkökulmasta. Hallinto-opin mukaan yhteiskunnan kompleksisuuteen vastaaminen edellyttää kansalaisten ja sidosryhmien osallistumista julkiseen päätöksentekoon. Kansalaisten ja julkisen hallinnon yhteys on katkeamaton, sillä ne edellyttävät toisiaan: ”The public opinion that is worked up via democratic procedures into communicative power cannot ’rule’ of itself but can only point the use of administrative power in specific directions” (Habermas 1996: 300). Näin ollen

julkisen hallinnon legitimiteetti on riippuvaista kansalaisista, kansalaiset taas riippuvaisia julkisen hallinnon voimasta saada aikaan päätöksiä ja tuloksia.

Laajasti ajateltuna, julkisen johtamisen vastuullisuudella viitataan yleiseen yhteiskunnalliseen taustaan, yhteisöelämän perimmäisiin arvoihin ja sosiaalisen elämän keskeisimpiin tekijöihin. Vaikka vastuullisuus liittyykin hallintaan ja kontrolliin, se oikeutetaan yhteiskuntaelämän reunaehdoista ja arvoperustasta käsin. (Anttiroiko 2004: 22–23, 29.) NPG koskettaa sosiaalisen ja ympäristövastuun kysymyksiä. Julkisella johtamisella on vastuu organisaation toimialueen ihmisten hyvinvoinnista ja niiden edellytyksistä. Vastaavasti ympäristövastuu tarkoittaa organisaation toiminnan vaikutusten mittaamista ympäristölle ja luonnonresursseille sekä sen kriittistä arviointia. (Jussila 2010: 15–16.)

NPG allekirjoittaa yhteisöllisen ja moraalisen vastuukäsityksen periaatteet. Anttiroikon (2004) mukaan yhteisöllisen vastuumäärityksen lopullinen perusta on siinä, mikä on yhteisön moraalinen normisto ja tulkinta vastuullisuudesta. Modernisoitumisprosessi on johtanut siihen, että yhteisöllinen vastuu on suurelta osin korvaantunut teknisillä perusteilla. Moraalisen vastuukäsityksen mukaan vastuukysymykset on parhaiten ymmärrettävissä moraaliselta kannalta. Kysymys on lopulta siitä, mikä on oikein ja väärin tai hyvää ja pahaa. Teon vastuullisuus palautuu tekijän moraaliin tai teon moraaliseen luonteeseen. (Anttiroiko 2004: 23–24.)

Yhteisöllinen ja moraalinen vastuukäsitys liittyvät responsiivisuuteen kansalaisten tarpeita kohtaan. Tällöin on luonnollisesti tärkeää erottaa tarpeet vaatimuksista. Poliittisten päättäjien ja julkisjohtajien käyttämä kielenkäyttö kansalaisten vaatimuksista voi esimerkiksi peittää varsinaiset kansalaisten tarpeet julkisesti rahoitettavista palveluista. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa vaatimuksia pidetään helposti irrationaalisina ja vailla todistus pohjaa olevina väitteinä. Näin ollen olisi puhuttava kansalaisten rationaalisista vaatimuksista, jotka pohjaavat järjeviin perusteluihin ja todisteisiin. Lisäksi julkisen johtamisen olisi otettava huomioon ne kansalaiset, jotka eivät syystä tai toisesta kykene itse esittämään vaatimuksiaan. (Sheaff et al. 2002: 435–436, 449.)

Vastuullisuutta voidaan entisestään syventää yhteisöllisestä ja moraalisesta vastuukäsityksestä. Näkökulmat ovat jaettavissa kahteen päätyyppiin, eli moderniin järjestelmäajatteluun ja radikaaliin yhteiskunta- ja moraalifilosofiaan. Kummankin kannan mukaan on tärkeää huomioida julkisten organisaatioiden toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset. (Anttiroiko 2004: 27–28; Talvio & Välimaa 2004: 29–30; Mashaw 1984: 55–57.)

Modernissa järjestelmäajattelussa yritykset ja organisaatiot muodostavat elimellisen osan yhteiskunnan kokonaisuutta. Siksi niiden vastuullisuus ei voi pelkistyä

teknisesti rationaalisten tavoitteiden tai itseintressin varaan. Vastuullisuuden toteutumisen kannalta keskiössä on julkisten organisaatioiden legitimitetti, eli oikeutus ja yleinen hyväksyntä. Moderni järjestelmäajattelu vaikuttaa NPG:ssä, sillä hallinto-opin mukaan julkisessa johtamisessa on otettava huomioon yhteiskunnan ja sidosryhmien kokonaisuhyöty ja hyvinvointi. Radikaalissa vastuullisuudessa vuorostaan ajatellaan, että moraalit määrittää julkisen organisaation olemassaoloa ja toimintaa. (Anttiroiko 2004: 28; Talvio & Välimaa 2004: 32–33.)

NPG on johtanut siihen, että julkisella sektorilla on yhteisiä vastuita kolmannen sektorin järjestöjen ja tulosta tavoittelemattomien organisaatioiden kanssa. Seikka palautuu ainakin osin siihen, ettei kumpikaan sektori tavoittele toiminnallaan voittoa. Sekä julkinen että kolmas sektori pyrkivät usein palvelemaan ihmisiä kansalaisuusnäkökulmasta käsin. Lisäksi kolmatta sektoria määrittää laaja kansalaisvastuu. Sektorin vastuukäsitys ei pelkisty asiakasryhmiin, vaan sitä määrittää laajemmat yhteiskunnalliset odotukset ja tarpeet. (Svara 2007: 3–5.)

Denhardtin ja Denhardtin (2007) NPS eli *New Public Service* hahmottelee julkisen johtamisen roolia johtajan (*leader*), pehtorin (*steward*) ja julkisen intressin lähettäjän (*emissary*) tehtävien kautta. NPS noudattaa NPG:n logiikkaa ja osoittaa, kuinka laajaksi julkisen johtamisen yhteiskuntavastuullisuus on byrokratiateorian ja NPM:n jälkeen kasvanut. Teorian mukaan lailliset ja demokraattiset periaatteet ovat ensisijaisia arvoja vastuulliselle julkiselle johtamiselle. Julkisjohtajien auktoriteetti perustuu individualististen lähtökohtien sijaan kansalaisuudelle. Julkisjohtajien tilivelvollisuus edellyttää, että he kuuntelevat ja ovat vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa. Tämä vahvistaa ja uusintaa heidän rooliaan demokraattisessa hallinnassa. Lisäksi vastuullisuus edellyttää, että kansalaiset nähdään asiakkaiden sijaan demokraattisen yhteisön jäseninä. Responsiivisuus kansalaisten mieltymyksiä ja tarpeita kohtaan on vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden viimekätinen päämäärä. Vastuullisuus ja tilivelvollisuus saavutetaan parhaiten, kun julkisjohtaja tiedostaa ja vastaa arvoihin, jotka vaikuttavat hänen päätöksentekoonsa. Tasapainoilu eri arvolähtökohtien kanssa onnistuu parhaiten kansalaisdialogissa. (Denhardt & Denhardt 2007: 133–135.)

6.4 Deliberatiivinen demokratia

NPG:n johdosta puhutaan meta-governancesta, jolla tarkoitetaan eräänlaista ”hallinnan hallintaa”. Tällaisessa tilanteessa suuri luku julkisen sektorin organisaatioita ja prosesseja on saanut merkittävää autonomiaa. Ongelmaksi tässä muodostuu hallinnan kestävä kontrollointi (Peters 2010). Laajempien ryhmien osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon aiheuttaa seurauksia sille, mitä

demokraattisilla prosesseilla varsinaisesti tarkoitetaan. Hallinnassa puhutaan demokraattisesta verkostohallinnasta eli siitä, miten verkostojen puitteissa voidaan toteuttaa demokraattisia päämääriä. Erityisiksi aiheiksi muodostuvat demokraattisen verkoston määrittely, meta-governance sekä läpinäkyvyyden ja kansalaisosallistumisen normit. (Denhardt 2011: 194.)

Deliberatiivinen demokratia liittyy NPG:hen, joka huomioi kansalaisnäkökulman merkityksen vastuullisuuden toteutumisessa. Deliberaatio johtaa väistämättä muutoksiin julkisten organisaatioiden valta-asemissa. NPG:n responsiivisuus kansalaisia kohtaan perustuu kollaboraatioon, sillä sen mukaan yhteiset normit syntyvät sosiaalisesta vuorovaikutuksesta käsin. Kollaboratiivisessa muodossa julkinen hallinto on valmis kuuntelemaan uusia ajatustapoja, joita saadaan aikaan sidosryhmien konsensusperustaisesta keskustelusta käsin. (Bryer 2006: 486–489).

Puntaroiva demokratia vaikuttaa NPG:n tilivelvollisuuskäsitykseen. Tilivelvollisuutta luodaan demokraattisilla järjestelyillä, joilla rajoitetaan ja kontrolloidaan poliittisten auktoriteettien valtaa. Ajatuksena on, että järjestelyt parantavat auktoriteettien vastuullisuutta ja responsiivisuutta kansalaisia kohtaan. (Dubnick 2014: 29–30.) Päätöksenteon keskiössä tulisi olla tiedon jakaminen, asiantuntijuus ja luottamus, ei virallinen tai hierarkkinen asema. (Nyholm 2008: 227.) Kansalaisia osallistamaan hallintaan voidaan luetella tekniikoita, kuten deliberatiiviset foorumit, kansalaispaneelit ja kansalaisten osallistuminen julkisten instituutioiden päättäviin elimiin (Newman 2005: 128–129).

Hallinto-opissa tilivelvollisuus yhdistetään julkiseen dialogiin. Tässä dialogisuudella tarkoitetaan tilivelvollisuuden kieliperustaista luonnetta. Tilivelvollisuus on dialektista toimintaa, jossa tilivelvollisen odotetaan vastaavan, selittävän ja oikeuttavan toimintaansa tilivelvoittaville tahoille. Tilivelvoittavat vuorostaan arvioivat, kyseenalaistavat ja kritisovat tilivelvollisten kantoja julkista intressiä unohtamatta. (Mulgan 2000: 569–570.)

Rawlsin (1988) oikeudenmukaisuusteoria edustaa eräänlaista filosofista esimerkkiä deliberatiivisen demokratian ja dialogisuuden mahdollisuuksista. Rawlsin teoria perustuu käsitykseen kuvitteellisesta alkuperäisestä positiosta, joka toimii oikeudenmukaisuuden määrittelyn perustana. Alkuasema ymmärretään hypoteettiseksi tilanteeksi, tietämättömyyden verhoksi, jossa kukaan ei tiedä paikkaansa, luokka-asemaansa tai sosiaalista statustaan yhteiskunnassa (Rawls 1988: 20; Svava 2007: 54–55; Wenar 2013).

Oikeudenmukaisen yhteiskunnan määrittelemisen tietämättömyyden verhon takana luo kaksi periaatetta (Rawls 1988: 21). Ensimmäisen periaatteen eli vapaus-

periaatteen mukaan yhteiskunnan tulee taata jäsenilleen mahdollisimman laajat perusvapaudet. Jälkimmäinen periaatteista on kaksiosainen. Se perustuu yhtäläisten vapauksien periaatteelle ja eroperiaatteelle, joista ensimmäinen on tärkeysjärjestyksessä toista edellä. Yhtäläisten vapauksien periaatteen mukaan kaikille tulisi taata reilut mahdollisuudet tärkeiden yhteiskunnallisten asemien saamisessa. Eroperiaatteen mukaan taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus tulee sovittaa vähäosaisten parhaaksi.

Deliberatiivinen demokratia muodostaa vastakohdan hallinnollisuuden (*governmentality*) kanssa. Näin ollen hallintaan ei suhtauduta vain myönteisessä mielessä. Siinä missä deliberaatio korostaa hallinnan mahdollisuuksia tuottaa demokraattisia käytäntöjä julkisen päätöksenteon tueksi, hallinnollisuus rakentaa kansalaisiin uusia refleksiivisyyden muotoja, jotka reguloivat ja normittavat käyttäytymistä yhteiskunnassa ja verkostoissa. Edellisen eetos on positiivinen, jälkimmäisen negatiivinen. (Torfing & Sorensen 2014: 338; Foucault 1980; Alhanen 2007: 134–136.)

Käyttäytymistä normittavasta toiminnasta esimerkkinä käy kansalaisten osallistaminen ja näennäisvaikuttaminen (Arnstein 1969). Tällöin kansalaisosallistuminen voi tarkoittaa manipulointia ja kansalaisten näennäistä huomiointia, eikä heidän todellista vaikutusvaltaa. Verkostomaisessa yhteistyössä on olemassa valta- ja tietorojen johdosta omat riskinsä, jotka voivat johtaa konflikteihin.

Millainen sitten olisi konfliktivapaa verkosto? Habermasin (1996: 18) mukaan konfliktivapaa verkosto perustuu siihen, että toimijat kykenevät koordinoimaan toimintaa yhteisistä lähtökohdista käsin. Tässä kommunikaatiolla ja kielellä on ratkaiseva merkitys: ”As long as language is used only as a medium for transmitting information, action coordination proceeds through the mutual influence that actors exert on each other in a purposive-rational manner. On the other hand as soon as the illocutionary forces of speech acts take on an action-coordinating role, language itself supplies the primary source of social integration. Only in this case should one speak of ‘communicative action’” (Habermas 1996: 18).

Verkostomaiset järjestelyt eivät sinällään ole tae konfliktivapaudelle, kommunikaatiivisesta toiminnasta puhumattakaan. Ne eivät myöskään automaattisesti johda yhteiskunnan sosiaaliseen integraatioon. Niin kauan, kun verkoston kommunikaatio on välineellistä, sen toiminta noudattaa teknisen rationaalisuuden ideaalia. Verkosto voi toimia areenana kommunikaatiiviselle toiminnalle vasta tilanteessa, kun sen kielenkäyttö perustuu diskurssieettisille periaatteille. Tällöin verkostoa voidaan pitää myös demokraattisesti tilivelvollisena.

Klijn ja Skelcher (2007) väittävät, että verkostojen demokraattisuutta arvioidaan yleensä kahden kilpailevan näkökulman välillä. Nämä kaksi kilpailevaa näkökulmaa täydentävät Habermasin luonnehdintaa välineellisestä ja kommunikatiivisesta toiminnasta verkostoissa. Ensimmäinen näkökulma näkee verkostot areenoina, joista käsin kansalaiset ja sidosryhmät vaikuttavat julkiseen päätöksentekoon (kommunikatiivinen toiminta). Toinen näkökulma näkee verkostot keskitettyinä vallan linnakkeina, jotka tarjoavat yksityisille intresseille etuoikeuksia (välineellinen toiminta).

Alla oleva taulukko luettelee tehokkaan ja demokraattisen verkostohallinnan periaatteet (Sorensen & Torfing 2009). Näistä demokraattiset periaatteet toteuttavat deliberatiivisuuden ideaalia. Taulukossa verkostojen tehokkuutta ja demokraattisuutta arvioidaan suunnittelun, rajaamisen, johtamisen ja osallisuuden eri vaiheissa.

Taulukko 5. Verkostojen tehokas ja demokraattinen hallinta (Sorensen & Torfing 2009: 248)

	Tehokkuus	Demokraattisuus
Verkoston suunnittelu	<p>Tarkka fokus päämäärissä ja innovatiivisissa käytännöissä</p> <p>Selvien aikarajojen määrittely käytäntöjen suhteen</p> <p>Tehottomien ja epäonnistuneiden verkostojen lopettaminen</p>	<p>Julkinen tiedottaminen verkoston kokoonpanosta ja tuloksista</p> <p>Relevanttien toimijoiden kutsuminen verkostoon</p> <p>Vaihtoehtoisten verkostojen luominen tai tukeminen</p>
Verkoston rajaaminen	<p>Koordinoinnin ja yksimielisyyden luominen</p> <p>Toimijoiden välisten riippuvuuksien luominen resurssien vaihtamiseksi</p> <p>Saavutusten jakaminen verkoston kanssa</p>	<p>Diskursiivisten edellytysten kommunikointi</p> <p>Tuottavuuden suhteuttaminen verkostoa määritteleviin olosuhteisiin</p> <p>Päätös sääntöjenvastaisuuden sanktioinnista</p>
Verkoston johtaminen	<p>Riittävien resurssien varmistaminen transaktiokustannusten vähentämiseksi</p> <p>Kielteisten jännitteiden ehkäiseminen, asialistassa pitäytyminen, sovittelu</p> <p>Joustaminen menetelmissä innovaation lisäämiseksi</p>	<p>Heikkojen ja marginalisoitujen toimijoiden kannustaminen tasa-arvon lisäämiseksi</p> <p>Läpinäkyvyyden parantaminen relevantin informaation jakamisen kautta</p> <p>Tutkiminen, miten yksityisiin sidosryhmiin luotetaan</p>
Verkoston osallisuus	<p>Nopeiden voittojen jaettu omistajuus, mikä ylläpitää yhteistyötä</p> <p>Luottamuksen osoittaminen luottamuksen ansaitsemiseksi</p> <p>Toimivien prosessien institutionalisointi ja epäonnistumisista oppiminen</p>	<p>Laajan agendan ylläpitäminen, suuripiirteinen tarinankerronta</p> <p>Vaihtoehtojen avoin ja responsiivinen deliberaatio</p> <p>Verkoston tulosten arviointi suhteessa demokraattisiin periaatteisiin</p>

Kuten taulukko osoittaa, verkostojen tehokkuusnäkökulma nojaa tarkkoihin päämääriin, aikarajoihin ja teottomien verkostojen lopettamiseen. Sen sijaan demokraattisuusnäkökulma näkee suunnittelun toiminnaksi, jossa kaikki relevantit toimijat kutsutaan verkostoon. Verkoston rajaamisessa tehokkuusnäkökulma näkee ensisijaiseksi yksimielisyyden ja riippuvuussuhteiden luomisen. Demokraattiselle hallinnalle tärkeämpää on yhteisten toimintanormien kommunikointi kaikille toimijoille. Verkoston johtamisessa tehokkuus tarkoittaa resurssien riittävyyttä ja soveltamista kilpailevien näkökulmien välillä, demokraattisuus vuorostaan toimijoiden yhdenvertaisuutta ja läpinäkyvyyden lisäämistä. Viimeiseksi, tehokkuuden kanalta verkoston osallisuus merkitsee luottamuksen rakentamista voittojen kautta, kun taas demokraattisuus korostaa avoimuutta niistä normeista, joista käsin verkostoon osallistutaan.

Verkostoja kohtaan löytyy monia puoltavia argumentteja. Intressiryhmät ja toimeenpanevat organisaatiot vaikuttavat poliittisissa käytännöissä yhdessä. Tällöin sovelletaan mahdollisimman monen toimijan tietämystä. Eri yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden osallistuminen on demokraattisesti myönteistä. Oletettavaa on, että sosiaalinen hyväksyttävyys julkista politiikkaa kohtaan kasvaa. Rajoitetusta kykenevyydestään huolimatta, verkostot kykenevät paljastamaan sosiaalisia tarpeita ja ongelmia. Näin ollen hallinnan tehokkuus ja ongelmanratkaisutaito paranevat. (Kickert et al. 1997: 171.)

Verkostonäkökulma haastaa perinteisen käsityksen hallinnosta julkisen intressin vartijana. Julkinen intressi voi muuttua verkostoissa häilyväksi normiksi, jonka määrittely on haastavaa. Sitä voi olla vaikea tunnistaa verkostoissa, joissa ajetaan toissijaisia intressejä. Julkisojohtajan vastuuseen kuuluukin, että kollektiiviset arvot vaikuttavat verkostoissa. Näin ollen hänellä on verkostossa kaksoisrooli. Julkisojohtajat ovat verkostollisia toimijoita siinä missä muutkin, sillä ne pyrkivät maksimoimaan intressejään. Toisaalta heidän tulee varmistaa, että kollektiivisesti tärkeimmät arvot huomioidaan verkoston päätöksenteossa. Tämä normatiivinen ulottuvuus voi olla konfliktissa tehokkuuden tavoittelun kanssa. Näin ollen julkisojohtaja voi kohdata lukuisia dilemmoja, jotka syntyvät tehokkuuden ja normatiivisuuden ristiriitaisuudesta käsin. (de Bruijn & Ringeling 1997: 159–162.; Klijn & Skelcher 2007: 603–604)

Kommunikatiivisesti julkinen intressi verkostoissa ja niiden ulkopuolella on kuitenkin yksinkertainen käsite. Julkinen intressi palvelee demokraattista tahdonmuodostusta, joka perustuu asialliseen kommunikointiin (Habermas 1996: 296): ”According to this view, practical reason [...] resides [...] in the rules of discourse and forms of argumentation that borrow their normative content from the validity basis of action oriented to reaching understanding” (Habermas 1996: 296–297).

Julkisen intressin normatiivisuus perustuu sen käyttämien normien validiteettiin. Näin ollen vastuullisuuden kannalta on oleellista, etteivät toissijaiset intressit vaingoita demokraattisen tahdonmuodostuksen ensisijaisuutta verkostoissa.

Julkisjohtajat voivat neutralisoida useita verkoston riskitekijöitä, mikä parantaa verkoston kommunikatiivisuuden edellytyksiä. Julkisjohtaja voi käyttää valtaansa hajottamalla verkoston valtarakenteita tai käyttämällä niitä julkiseen intressiin nähden hyödyksi. Hän voi tehdä valintoja liittyen siihen, kenen kanssa hän haluaa tehdä yhteistyötä ja kenen kanssa ei. Hän voi pitää kiinni verkostossa käytetyistä eettisistä periaatteista, mikä rakentaa verkoston eettisiä sääntöjä. Julkisjohtajan tehtäviin kuuluu myös julkisen päätöksenteon luonteen suojeleminen. Verkoston riskinä on, että päätöksenteko muuttuu epämuodolliseksi ja periaatteiltaan epäselväksi. (de Bruijn & Ringeling 1997: 161.)

6.4.1 Pehtoriteoria hyve-eettisenä näkökulmana

NPG:n näkemys toimijuudesta perustuu pehtoriteoriaan. Pehtoriteoria on monessa mielessä hyvin erilainen kuin esimerkiksi päämies-agenttiteoria, johon NPM nojaa. Pehtoriteoriassa luotetaan toimijan vastuulliseen ja itseohjautuvaan toimintaan, mikä vähentää tarvetta hierarkkisille ja institutionaalisille johtamiskäytännöille. (Schillemans 2013: 544–545.)

Taulukko 6. Päämies-agentti- ja pehtoriteoria (Schillemans 2013: 546)

	Päämies-agenttiteoria	Pehtoriteoria
Intressit	Intressikonfliktit	Intressien yhdenmukaisuus tai sovitus
Huomio	Oma etu	Kollektiiviset ja sosiaaliset tavoitteet
Motivaatio	Ulkoinen	Sisäinen
Valtaetäisyys	Korkea	Matala
Vallankäyttö	Institutionaalinen	Henkilökohtainen
Johtamistyyli	Ulkoista johtamista	Rajoitettu, itsesäädely

Kuten taulukko havainnollistaa, päämies-agenttiteoria hahmottaa tilivelvollisuuden toimijan itsekkäiden intressien kautta. Pehtoriteoriassa toimijuus perustuu

kollektiivisten päämäärien tavoittelemiseen tai pyrkimykseen toimia pehtorina päämiehen intressien pohjalta. Näin ollen päämiehen ja agentin välillä ei ole intressikonfliktia, vaan intressit voidaan sovittaa tai ne ovat yhdenmukaisia. Pehtorin huomio ei ole niinkään omassa edussa, vaan kollektiivisissa ja yhteiskunnallisissa päämäärissä. Päämies-agenttiteoriassa toimijaa motivoidaan ulkoisten tekijöiden, kuten rahallisten kannustimien avulla. Pehtoriteoriassa vuorostaan toimijan kannustamisella, ylistämisellä ja maineella on merkitystä.

Taulukosta voidaan päätellä, kuinka pehtoriteoriassa on useita hyve-eettisiä lähtökohtia. Hyve-etiikan mukaan moraalisuus tulisi ymmärtää hyveiden, kuten käytännöllisen järjen, oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden kautta (Aristoteles 1991, 2005; MacIntyre 1988). Hyve-etiikka perustuu näkemykseen, jonka mukaan ihminen on yhteisöllinen toimija. Vastuullinen julkisjohtaja kykenee käyttämään käytännöllistä järkeään ja oikeudenmukaisuuttaan muuttuvissa konteksteissa (Svara 1997). Intressejä voidaan yhdenmukaistaa tai sovittaa.

Hyve-etiikan huomio kiinnittyy yksilöiden moraalisuutta kasvattaviin käytäntöihin. Näin ollen hyve-etiikka ja pehtoriteoria allekirjoittavat näkemykset kollektiivisista ja sosiaalisista tavoitteista sekä motivaation sisäsyntyisyydestä. Hyve-etiikka korostaa mahdollisimman lähellä ”lattiatasoa” ja henkilökuntaa tapahtuvaa johtamista: tällöin johtamisessa keskiöön asettuvat taktiset ja operationaaliset päätökset (Hyyryläinen 2010; Svara 2007: 10-11). Näin ollen vallankäyttö perustuu julkisjohtajan henkilökohtaisiin piirteisiin.

Hyveellinen julkinen hallinto edistää kansalaistensa kykyä hyveellisyyteen ja onnellisuuteen (Tholen 2018). Hyveellisyys on sidoksissa yhteiskunnallisiin käytäntöihin, joita eettisen hallinnon tulisi toiminnallaan edesauttaa. Näin ollen hyve-etiikka ja kansalaisten onnellisuus ovat riippuvaisia yhteiskunnallisista instituutioista ja toimijoiden välisistä suhteista.

Hyveellisyys liittyy eettisen arvostelukyvyn kehittämiseen, joka toimii avaimena vastuulliseen käyttäytymiseen. Vastuullinen julkinen johtaminen huomioi ne ympäristötekijät, jotka tukevat tätä kehitystä julkisessa hallinnossa ja kansalaisissa. Lisäksi hyve-etiikka korostaa julkisen palvelun arvojen merkitystä julkisen johtamisen vastuullisuuden toteutumisessa. Julkisen johtamisen tulisi koostua arvoista, jotka kasvattavat yhteiskuntaa entistä sivistyneemmäksi yhteisöksi. Julkisen johtamisen päämäärä on yleisen edun ajamisessa. (Lynch 2004; Molina 2015.)

Hyve-etiikka auttaa näkemään, miten julkisen palvelun arvot liittyvät kontekstisidonnaisiin asenteisiin, taitoihin ja käyttäytymismalleihin (Molina 2015). Tällöin vastuullisuus ei perustu ensisijaisesti yksittäisten tilanteiden tai päätösten arviointiin, kuten tutkimuskirjallisuudessa melko usein ajatellaan. Hyve-etiikassa

vastuullisuus perustuu ensisijaisesti hyveelliseen asenteeseen aikaansaada hyvää (Tholen 2018). Hallinnon hyve-eettisiä periaatteita ovat esimerkiksi rehellisyyden osoittaminen, integriteetin mukainen toiminta, kunnioitettavuus, johdonmukaisuus ja säädyttömyyden välttäminen (Svara 2007: 15).

Pehtoriteoria saattaa olla päämies-agenttiteoriaa onnistuneempi malli vastuullisen käyttäytymisen kuvailemisessa. Tutkimukset osoittavat, ettei tilivelvollisen ja tilivelvollisuusfoorumin välinen suhde läheskään aina perustu päämiehen ja agentin kaltaiseen tilanteeseen (Busuioc et al. 2011; Schillemans 2011; Schillemans 2013; Flinders 2001; Brandsma 2010).

Syitä tähän löytyy monia. Tilivelvollisuusfoorumi ei ole esimerkiksi välttämättä kiinnostunut delegoidusta tehtävästä tai sen toteutumisesta. Tällöin tilivelvollisuuden keskeinen ongelma liittyy tilivelvollisuusfoorumeiden velvollisuuksien toteutumiseen. Toisin kuin päämies-agenttiteoriassa ajatellaan, tilivelvollinen voi olla vahvasti sitoutunut tehtävänsä suorittamiseen. Lisäksi tilivelvollinen on huomattavasti vähemmän itsenäinen kuin yleensä oletetaan. Sopimusten hallinta, ulkopuolisten organisaatioiden vaatimukset ja tilivelvollisuusinformaation tuottaminen heikentävät tilivelvollisen autonomiaa merkittävästi. Tutkimustulokset osoittavat, että tilivelvollinen jakaa usein oma-aloitteisesti informaatiota ja toivoo tilivelvollisuusmekanismien aktiivista toimintaa ja valvontaa. Toisaalta tilivelvollisuusfoorumi voi laiminlyödä informaatiota ja tilivelvollisuusmekanismeja, eikä välttämättä oikaise tilivelvollisen vääriä tekoja (Schillemans 2013; Busuioc et al. 2011).

Yhteiskunnallisen kontingenssiteorian perusteella tilivelvollisuusfoorumin käytännön järjestelyihin olisi syytä kiinnittää huomiota. Tilivelvollisuusfoorumi voi esimerkiksi arvioida tilivelvollisen vastuullisuutta ennen toimintaa tai toiminnan jälkeen. Aihe liittyy ennakoimattomaan tai ennakoituun tilivelvollisuuteen, joissa tilivelvollinen voi reagoida eri tavoin. Ennakoitu tilivelvollisuus voi aikaansaada tilivelvollisessa ennaltaehkäisevää itsereflektiota hänen toimintansa syitä ja motivaatiotekijöitään kohtaan. Lisäksi tilivelvolliset ottavat vastuunsa vakavammin arvostetussa tilivelvollisuusfoorumissa. Tilivelvollisuusstandardeihin suhtaudutaan vakavammin tilanteessa, jossa foorumi on itse vastuussa tilivelvollisuutta määrittävistä normeista ja ohjeista. (Schillemans 2015: 9–11.)

Esimerkiksi maine vaikuttaa siihen, miten tilivelvollinen ja tilivelvoittavat tahot kohtaavat toisensa: tilivelvollisuudessa on kyse siitä, miten toimija kykenee parantamaan mainettaan suhteessa eri yleisöihin (Busuioc & Lodge 2016). On oletettavaa, että maineella on suurempi merkitys verkostomaisissa järjestelyissä, joissa auktoriteetti perustuu epämuodollisiin ehtoihin. Ei ole päämiehen maineen kannalta yhdentekevää, lähteekö agentti kyseenalaistamaan suhdetta. Mainella ja

sen ylläpitämisellä tai kasvattamisella on suuri merkitys sille, mitä tilivelvollisuusfoorumilta voidaan odottaa. (Busuioc & Lodge 2016: 92–94.)

Pelkästään tilivelvollisuusfoorumien ominaisuudet eivät tietenkään ratkaise sitä, onko julkinen johtaminen vastuullista. Myös organisaatiomuodolla on ratkaiseva merkitys. Päätöksenteon vastuullisuutta tukevat muun muassa tuntemattomat arviointistandardit. Tällaisten kriteerien soveltaminen esimerkiksi byrokraattisiin organisaatioihin on kuitenkin haastavaa. Näille organisaatioille on tärkeää arviointistandardien selkeys ja tilivelvollisuuden mittaaminen tulosten perusteella. Sen sijaan verkostomaisissa järjestelyissä eri standardien valinnalle on enemmän liikkumavaraa. (Schillemans 2015: 9–12.)

6.5 NPG:n kritiikki

Verkostomaisuus on yksi NPG:n keskeisimpiä periaatteita. Esimerkiksi verkostotutkijat Friedland et al. (2006) kritisoiivat Habermasin kommunikatiivista toimintateoriaa verkostomaisten järjestelyiden laiminlyönnistä julkisessa keskustelussa: ”The political system does depend on the economic (functional) system and civil society, [...] [b]ut these functional systems are becoming reorganised as networks, and this reorganization promises to change the extent, the degree, and the quality of their dependence” (Friedland et al. 2006: 10).

Friedlandin ja kumppaneiden mukaan julkisen hallinnon alajärjestelmät ovat muuttumassa verkostomaisiksi järjestelyiksi, millä on seurausta esimerkiksi julkisen keskustelun laajuuteen ja laatuun. Heidän mukaansa muutos on pääasiassa myönteinen: ”Networked communication allows the public sphere to be organised distributively, [...] as active publics online form to read, discuss, argue, and challenge the assumptions of elites in the public sphere” (Friedland et al. 2006: 23–24).

Toisaalta kritiikki voidaan kääntää toisin päin. Habermasin ajattelun avulla voidaan kritisoida verkostomaisia järjestelyjä. Tämä johtuu siitä, että verkostomaiset järjestelyt ovat kommunikatiivisuuden suhteen ambivalentteja. Friedland et al. (2006: 18–19) käyttävät nettikeskustelua esimerkkinä verkostomaisten järjestelyiden demokraattisuudesta. Digitaalisuus on kieltämättä aikamme suurimpia tekijöitä myös julkisen hallinnon uudistamisessa. Aika on kuitenkin osoittanut, ettei Internetiä voida pitää demokraattisuuden tyssijana. Sen ongelmina voidaan pitää nettikiusaamista, vihapuhetta, maalittamista tai muutaman suuryrityksen suhteetonta valtaa. Kysymykseksi on myös herännyt, miten rationaalinen julkinen keskustelu voitaisiin pelastaa nettikeskustelun kielteisiltä vaikutuksilta.

NPG:n puitteissa häiriöt ovat epämuodollisempia kuin byrokratiateoriassa ja NPM:ssä. Verkostojen toimintaa ei arvioida esimerkiksi muodollisten kriteereiden, kuten taloudellisuuden tai poliittisten tavoitteiden toteutumisen kautta. Hallinnassa päätavoitteet ovat alttiina jatkuvalle neuvottelulle ja uudelleen arvioinnille. Vaikeuksia ilmenee, jos päätavoitteista ei synny yksimielisyyttä eri toimijoiden välille. (Jessop 2000: 14–16.) Verkostoissa tehokkuuden ja muiden arvojen huomioimisen välille syntyy helposti ongelmia. (Provan & Kenis 2007: 242).

Habermas-tutkija Rehg (1996) kirjoittaa, kuinka julkinen hallinto ei voi toimia itsenäisenä eikä riippumattomana yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeista. ”[T]he political system (and the administration in particular) must not become an independent system, operating solely according to its own criteria of efficiency and unresponsive to citizens’ concerns; *nor must it become too subservient to particular interests that have access to administrative power through unofficial paths of influence that bypass the democratic process*” (Rehg 1996: xxxi, kursivointi lisätty). Tilivelvollisuuden kannalta on ongelmallista, jos epämuodolliset suhteet saavat liikaa valtaa julkisessa päätöksenteossa. Epävirallisia reittejä edustavat esimerkiksi hyvä-veli-verkostot, jotka perustuvat jäsenten itsekääseen eduntavoitteluun (Heald 1983; Choi 2007). Verkostomaisista järjestelyistä voidaan löytää kevyempiäkin esimerkkejä. Joka tapauksessa ongelma palautuu tilivelvollisuussuhteiden hämärtymiseen ja siitä hyötymiseen.

Vastuullisuuden kannalta NPG:ssä on läsnä ilmeinen ristiriita. Hyvänä hallintana NPG perustuu hallinnolliseen läpinäkyvyyteen ja korruption kitkemiseen (Lawton & Lasthuizen 2013: 112–113; Peters & Pierre 2008: 245; Peters & Pierre 1998: 227–228). Samaan aikaan sen riskinä on julkisen toiminnan läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden heikkeneminen (Sorensen & Torfing 2009). Tässä mielessä NPG muistuttaa NPM:ää. Hallinto-oppia pidettiin keinona lisätä julkisen hallinnon tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä, joiden puutteista sitä nyt kritisoidaan.

Verkosto-ongelmat voidaan tiivistää kollektiivisten intressien laiminlyöntiin, prosessien läpinäkymättömyyteen, legitimitietin riittämättömyyteen ja poliittisia innovaatioita estäviin tekijöihin. Verkostot johtavat neuvottelemiseen ja kompromisseihin, jolloin ennalta asetettuja päämääriä ei aina saavuteta. Tämä pitkittää päätöksentekoprosesseja. Epämuodollinen vuorovaikutus ja limittyvät hallinnolliset rakenteet vaikeuttavat vastuutahojen osoittamista. Tällöin vaarana on, ettei lopulta kukaan ole tilivelvollinen päätösten kollektiivisesta vastuusta. Vuorovaikutus viranomaisten ja yksityisten intressiryhmien välillä heikentää poliittisesti edustavien tahojen vaikutusvaltaa politiikassa. Poliittisesti edustavat tahot kohtaavat kompromisseja, joita ei voida enää muuttaa. Verkostojen menettelytavat ja

sidonnaisuudet estävät usein myös uusien ongelmien ratkaisemista ja mittareiden toimeenpanoa. (Kickert et al. 1997: 170–171.)

Toisin kuin formaaleissa organisaatioissa, suurimmalla osalla verkostoista ei ole olemassa valmiita päätöksentekosääntöjä. Tämä luonnollisesti heikentää päätöksenteon edellytyksiä ja laatua. Hallinta johtaa huonoihin päätöksiin tai päättämättömyyteen, jos verkostossa ei ole selviä *ex ante* -sääntöjä tai epämuodollisia normeja. Perinteisesti verkostot nähdään keinoksi parantaa kansalaispuntarointia ja osallistumista. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka paljon verkostot palvelevat yhteiskunnallisia intressejä. Verkostoihin osallistuminen edellyttää minimissään jonkin tason organisointia, mutta esimerkiksi yhteiskunnan vähäosaisimmilla on yleensä heikoimmat organisointitaidot. Verkostoja on myös vaikeampaa koordinoita kuin julkista organisaatioita. Tämä johtaa siihen, että verkostot heikentävät tilivelvollisuuden toteutumista ja virheiden korjaamista. Verkostojen uudet tilivelvollisuusmekanismit eivät kykene korvaamaan valtiollisen järjestelmän periaatetta poliittisen vastuun ensisijaisuudesta julkisessa toiminnassa. (Peters 2010: 40–43.)

Verkostot voivat heikentää tilivelvollisuuden toteutumista. Verkostoissa on usein läsnä perinteisinä pidettyjä muodollisia ja rakenteellisia tilivelvollisuusmekanismeja. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä toimijoiden välisen yhteistyön ymmärtäminen edellyttää epämuodollisia suhteita (Romzek et al. 2013). Verkostojen tilivelvollisuuden ongelma perustuu sellaisen auktoriteetin puutteeseen, joka ohjaisi verkoston toimintaa poliittisen tahdon mukaisesti. Tällä on kielteisiä vaikutuksia julkisen intressin toteutumiseen ja sitä ohjaavaan vastuullisuuteen. (Agranoff 2007: 191). Habermasin (1996: 298) mukaan deliberatiivisuus ei voi perustua yksistään kansalaisaktiivisuuteen, vaan asianmukaisten menettelytapojen ja kommunikatiivisuuden institutionalisointiin. Verkostoissa käytäntöjen institutionalisoiminen on niiden epämuodollisuuden vuoksi hyvin haastavaa.

Klijn ja Skelcher (2007) väittävät, että verkostojen ja demokraattisen päätöksenteon suhdetta voidaan ajatella neljän lähtökohdan kautta. Näistä ensimmäinen perustuu ideaan yhteensopimattomuudesta: verkostoilla ja demokraattisilla periaatteilla on ristiriitaiset institutionaaliset säännöt, joita ei voida sovittaa. Toinen lähtökohta korostaa periaatteiden täydentävyyttä: toisin kuin perinteiset demokraattisen päätöksenteon rakenteet, verkostot osallistavat eri toimijoita kompleksisten ongelmien ratkaisemisessa. Tässä lähtökohdassa jää kuitenkin epäselväksi, mikä on näiden ongelmien ratkaisemisen merkitys demokraattisuuteen. Kolmannella lähtökohdalla tarkoitetaan siirtymävaihetta keskitetystä vallasta kohti hajautettua hallinnan mallia. Entistä suurempi osa julkisesta päätöksenteosta järjestetään muilla kuin hierarkkisilla järjestelyillä. Neljäs lähtökohta on ilmeisen

välineellinen: julkinen hallinto vahvistaa kykyään toteuttaa julkista politiikkaa verkostoja hyödyntämällä.

Näitä neljää lähtökohtaa voidaan ajatella tilivelvollisuuden puitteissa seuraavasti (Klijn & Skelcher 2007). Perinteisen tilivelvollisuuden mukaan ensisijainen tilivelvollisuus perustuu virkaan valittujen poliitikkojen asemaan. Tilivelvollisuus ei suinkaan pelkisty tähän. Jaetussa tilivelvollisuudessa huomioidaan toimijoiden eri lähtökohdat ja arvot, jotka täydentävät perinteisiä tilivelvollisuuden lajeja, kuten taloudellisuusmittareita tai hallituksia. Tilivelvollisuutta voidaan hahmottaa myös vallan tasapainottamisen (*checks and balances*) kautta. Tällöin tasapainottaminen perustuu päätöksenteon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen. Toisaalta tilivelvollisuus voi olla välineellistä, jolloin virkaan valitut poliitikot turvaavat tilivelvollisuuden toteutumisen. Tässä tapauksessa poliitikot käyttävät muita tilivelvollisuuden lajeja, kuten taloudellisuusmittareita, muiden toimijoiden ja päätöksenteon kontrolloimiseen. (Klijn & Skelcher 2007: 592.)

Tilivelvollisuus verkostojen aikakaudella koskettaa myös mittaamisen ongelmaa. Julkisen toiminnan mittaamisessa on kiistämättömät ongelmansa: ajatellaan usein, että tulosmittarit determinoivat ja kontrolloivat julkista johtamista (Lähdesmäki 2003: 78). Verkostojen aikakaudella tilanne on aikaisempaa moniselitteisempi. Voidaan esimerkiksi kuvitella uhkakuva, jossa julkisen johtamisen verkostot ja korkean luottamuksen alaiset suhteet determinoivat ja kontrolloivat tulosmittareiden käyttöä. Tämä luo uusia tilivelvollisuuden haasteita, joihin hallintooppien käytännöt eivät välttämättä kykene vastaamaan.

Verkostomaiset järjestelyt huomioiden, nykyisistä tilivelvollisuusmekanismeista voidaan luetella seuraavia puutteita. Näistä ovat kirjoittaneet Michels ja Meijer (2008). Virkamiesten välinen horisontaalinen tilivelvollisuus saattaa parantaa työn laatua, mutta sillä ei ole mitään yhteyttä yhteiskunnan intressiryhmien kanssa. Tällöin tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan jää vähälle huomiolle. Vastuiden luonne muodostaa oman kysymyksensä. Julkisten ja yksityisten toimijoiden välinen yhteistyö voi tuottaa suoritusperustaista informaatiota, mutta yhteistyön vastuukysymykset eivät ole läpinäkyviä. Lisäksi organisaatiot voivat tuottaa liian vähän informaatiota, jotta niitä kyettäisiin arvioida laajan yhteiskuntavastuullisuuden kautta. Makrotason horisontaalinen tilivelvollisuus edellyttäisi nykyistä enemmän informaatiota. Julkiset organisaatiot pyrkivät usein olemaan tilivelvollisempia esimerkiksi verkkosivujensa avulla. Kaikki verkkosivustot eivät kuitenkaan tarjoa kansalaisille vastausmahdollisuutta – tai julkiset organisaatiot eivät halua paljastaa vastauksiaan. Puutteita löytyy myös sanktioiden ja interventtioiden alueella. Vaikka julkiset organisaatiot ovat tilivelvollisia asiakkaitaan kohtaan,

niiden sanktiointi tai intervention tekeminen on epäselvää. (Michels & Meijer 2008: 169–170.)

Se, lisääkö julkisen ja yksityisen toimijan välinen korkea luottamus verkostoissa kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon, on kompleksinen aihe. Tilivelvollisuus edellyttää nimittäin läpinäkyviä vastuita, tarkasti määriteltyjä osapuolia, informaation jakamista, debatointia ja tarpeen vaatiessa sanktiointia. Edellytysten toteutuminen on vaikeaa verkostoissa, joissa kukaan toimijoista ei voi muodollisesti pakottaa toista toimimaan tietyllä tavalla. Näin ollen verkostoissa tapahtuva horisontaalinen tilivelvollisuus on vertikaalista tilivelvollisuutta huomattavasti vaikeampi kysymys. (Michels & Meijer 2008: 169–171; Mills & Koliba 2014.)

Hallinta viittaa instituutioihin ja toimijoihin niin julkisen hallinnon sisä- kuin ulkopuolella. Samalla tunnustetaan, että yhteiskunnallisen ja taloudellisen vastuun rajat ovat sumeita. Instituutioiden valta on riippuvaista kollektiivisesta toiminnasta, ja hallinnassa on kyseessä autonomisista ja itseohjautuvista verkostotoimijoista. Näin ollen asioiden ja päätösten loppuunsaattaminen ei perustu yksistään julkisen hallinnon valtaan tai auktoriteettiin. Hallintamekanismeista on tulut vääjäämättä entistä kontekstisidonnaisempia. (Stoker 1998: 17–18, 26.)

Willems ja Van Dooren (2011) väittävät, että yksityisen ja julkisen sektorin kollaboratiiviset järjestelyt johtavat tilivelvollisuuden kannalta kielteisiin lopputuloksiin. Väitteensä kanssa he eivät suinkaan ole yksin (ks. esim. Flinders 2005; Coghill & Woodward 2005). Tällaisissa kumppanuuksissa julkinen hallinto voi irtaantua julkisen intressin palvelemisesta. Kumppanuussopimukset voivat olla muodoltaan monimutkaisia ja vaikeasti tulkittavia, jolloin ekonomien, konsulttien ja lakimiesten suhteellinen valta kasvaa. (Greve & Hodge 2010: 150.)

Provan ja Kenis (2007) väittävät, että verkostojen tehokkuus on riippuvaista luottamuksesta, osallistujien määrästä, yksimielisyydestä päämäärän suhteen ja tehtävän haasteellisuudesta. Luottamuksen määrä vähenee verkostossa, jossa toimijoiden määrä kasvaa, intressit monimutkaistuvat ja tehtävänkuva vaikeutuu. Hallintamuotoja voidaan arvioida tarkemmin (1) jaetun hallinnan, (2) johto-organisaation ja (3) hallinta-organisaation perusteella. Näillä kaikilla on omat lähtökohtansa verkostolliseen toimintaan. Näistä jaettu hallinta on yksinkertaisin ja yleisin hallintamuoto. Sitä hallitsevat verkostotoimijat itse, eikä siinä ole läsnä muodollista tai hallinnollista toimijaa. Johto-organisaatiolla tarkoitetaan tilanetta, jolloin yksi organisaatio koordinoi verkoston keskeistä toimintaa ja päätöksentekoa. Yksityisellä sektorilla ostaja voi hallita suurta määrää pieniä myyjiä, tai alueellinen sairaala voi omaksua johto-organisaation roolin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallintaorganisaation ideana on, että verkostosta ulkoinen organisaatio perustetaan verkoston hallintaan. Vaikka toimijat ovat vuorovaikutuksessa

toistensa kanssa, hallintamuoto on keskittynyt. Hallintaorganisaatio voi olla julkinen tai voittoa tavoittelematon toimija myös tilanteessa, jossa verkoston tavoite perustuu taloudelliseen voittoon. Se voidaan luoda myös verkostoon osallistuvien toimesta. (Provan & Kenis 2007: 233–236.)

Byrokraattinen johtaminen voi heikentää julkisten organisaatioiden verkostomaista yhteistyötä toimijoiden kanssa, jotka eivät ole tottuneet hierarkkisiin periaatteisiin. Paikalliseen hallintaan ja julkisten organisaatioiden verkostoitumiseen liittyvä muutos voi johtaa kaoottiseen ilmapiiriin. Tällöin julkiset organisaatiot eivät ole kyenneet muuttamaan toimintaansa uudessa toimintaympäristössä. Lukuisista hallintouudistuksista huolimatta julkiset organisaatiot ovat muuttuneet perinteisestä julkisen organisaation prototyyppistä vain vähän. Verkostomaiseen yhteistyöhön liittyy eri toimijoita, intressejä ja arvolähtökohtia ja monimutkaisempia prosesseja. Tämä luo tarpeen vahvemmalle johtajuudelle. (Nyholm 2008: 224–225, 228–229.) Vastuullisuuden yhdistetään myös julkisten organisaatioiden uudistumis- ja innovaatiokyky, joita edellytetään paremman tuottavuuden ja taloudellisten ratkaisujen tavoittelemisessa. Tämä vuorostaan vaatii julkiselta organisaatiolta kumppanuus- ja hankintaosaamista sekä verkostotaitoja (Yliherva 2006: 11).

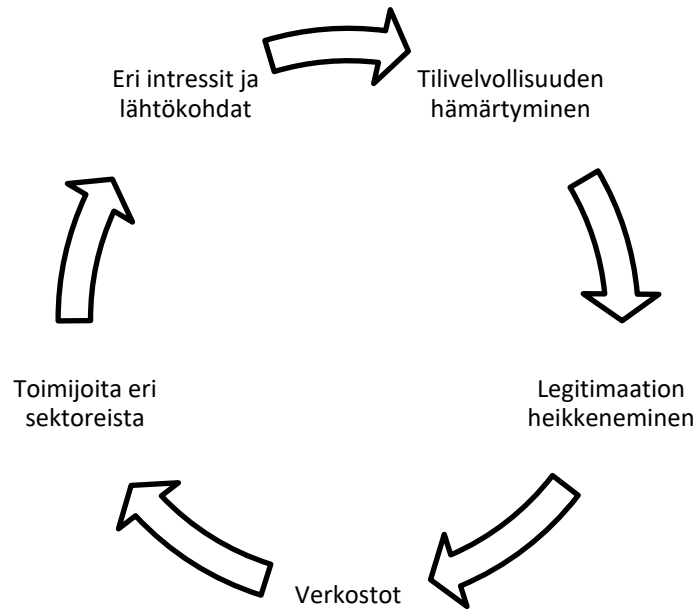
Julkisen johtamisen vastuualue määrittyy hallinnon ja politiikan välisen toimintareenan kautta. Areena on tila, jossa julkisjohtaja on vuorovaikutuksessa esimerkiksi organisaation henkilöstön, luottamushenkilöstön ja poliittisen johdon kanssa. Muut toimijat määrittävät julkisjohtajan liikkumavaraa joko rajoittamalla tai mahdollistamalla toimintaa. Vuorovaikutuksen perustana toimii päätöksentekokulttuuri, joka voi olla luonteeltaan epäsäännöllistä ja ennustamatonta. Oman dynamiikkansa vuorovaikutukseen luovat kansalaisten ja median vaatimukset ja odotukset. Vuorovaikutuksessa on läsnä erilaisia sääntöjä, käytäntöjä ja strategioita. Osa näistä on tiedostettuja ja näkyvissä olevia, kuten lainsäädäntö, johtosäännöt sekä yhteisesti hyväksytyt toiminnan normit, ohjeet ja toimintatavat. Iso osa vuorovaikutuksesta perustuu kuitenkin implisiittisiin käytäntöihin. Kyseessä voi olla yksittäisten toimijoiden yksilölliset motivaatiot. Implisiittisillä käytännöillä tarkoitetaan myös varjoverkostoja, joita ohjaavat toimijoiden yhteiset intressit ja tavoitteet. Näistä tekijöistä johtuen areenat ovat keskenään hyvin erilaisia, minkä vuoksi julkisen johtamisen liikkumavara on kontekstuaalista. (Leinonen 2012: 192–194.)

Tutkimusten mukaan verkostojen läpinäkyvyys edellyttäisi uusien tilivelvollisuusmekanismien luomista. Tällaisten mekanismien tulisi huomioida verkostomaisten järjestelyjen erityispiirteet. Verkostojen aikakaudella julkisten organisaatioiden oletetaan muuttuvan joustaviksi, epämuodollisiksi sekä informaatio- ja palvelu-

orientoituneiksi. Verkosto-organisaatiossa organisatoriset raja-aidat menettävät merkitystään, sillä niiden toimivuus perustuu vapaaseen päätöksentekoon, informaation jakamiseen ja luottamukseen. (Nyholm 2008: 52–53; Bevir 2013: 9–10.)

Kaiken kaikkiaan NPM- ja NPG-reformeja läpikäyneen julkisen hallinnon ongelma ei ole siinä, että se katoaisi kauttaaltaan markkinoiden ja verkostojen tieltä. Ongelmana on, että sen toiminta voi olla edelleen kansalaisten silmissä tehotonta ja epäluottamusta herättävää. Sekä markkinat että hallinta heikentävät julkisen hallinnon asemaa merkittävänä yhteiskunnallisena instituutiona. Sopimuksellisuuteen kuuluvat aihepiirit, kuten ulkoistaminen, verkostoituminen ja yksityistäminen ovat johtaneet monissa maissa kielteisiin vaikutuksiin. Julkisten hallintojen vastuullisuus ja luotettavuus julkisten palveluiden järjestämisessä on heikentynyt, kuin myös responsiivisuus kansalaisten odotuksia ja tarpeita kohtaan. Julkisen sektorin kustannusten säästäminen on johtanut verkostoissa ja markkinoilla aikaansaatuihin sopimuksiin ja niiden valvonnan vaikeutumiseen. Tämä on vuorostaan tarkoittanut hallinnon etiikan tärkeimpien piirteiden, kuten julkisen intressin ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, unohtumiseen julkisten palveluiden tuottamisessa. (Adams & Balfour 2010: 619–621.)

Kaiken kaikkiaan NPG hahmottaa vastuullisuutta seuraavasti: vastuuna kehittää verkostoja ja hyödyntää kaikkien sektoreiden resursseja kollektiivisten intressien mukaisesti; vastuuna kehittää poliittista hallintaa; vastuuna kuunnella muita toimijoita, mikä perustuu kompleksisen ympäristön ja epävarmuuden reunaehtoihin; vastuuna lisätä läpinäkyvyyttä. NPG:n vastuullisuuden lajeissa vaikuttavat laajan yhteiskuntavastuullisuuden ja deliberatiivisuuden elementit. NPG:n puitteissa vastuullisuutta hahmotetaan tilivelvollisuussuhteiden ja uusien hallintamekanismien problematiikkana. Voidaan väittää, että tilivelvollisuus on hallintoopin menestymisen kannalta keskeinen ongelma. Uudet hallinnan muodot saavat aikaisemmat vastuullisuuden lajit näyttämään vanhoilta tai riittämättömiltä (Plant 2018: 11).



Kuvio 8. Tilivelvollisuuden hämärtyminen riskit

Verkostojen tilivelvollisuuden riskejä voidaan havainnollistaa yllä olevalla tavalla. Verkostot perustuvat eri sektoraalisten toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Habermasin (1996: 18) mukaan verkostollisen yhteistyön onnistuminen on kiinni siitä, perustuuko sen kommunikaatio yhteiseen ymmärrykseen vai välineellisiin tavoitteisiin. Vastuullisuuden kannalta keskeistä on eri toimijoiden intressien ja lähtökohtien yhteensovittaminen niin, että verkostot palvelisivat demokraattista tahdonmuodostusta.

Verkostoa voidaan kuitenkin hallita monista eri periaatteista, esimerkiksi tehokkuudesta, taloudellisesta lisäarvosta tai sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta käsin. Verkostossa osa toimijoista voidaan marginalisoida vahvempien toimijoiden toimesta, eikä kaikille välttämättä jaeta yhdenvertaisesti samoja palkkioita. Tilivelvollisuuden toteutuminen verkostoissa on hankalaa toimijoiden moninaisuudesta johtuen. Jos esimerkiksi verkoston säännöistä ei päästä yhteisymmärrykseen, sanktiointi voi olla mahdotonta. Lisäksi verkostossa voi vaikuttaa julkisen edun kannalta epärelevantteja toimijoita, eikä informaation jakaminen ole välttämättä julkista, vaan epävirallista ja -muodollista. Tämä voi aikaansaada legitimaation heikkenemistä julkista hallintoa kohtaan. Habermas käyttää taloudellista hyötyä ajavasta verkostosta nimitystä *bargaining network*, neuvotteluverkosto, jossa kommunikaatio perustuu välineelliseen kielenkäyttöön ja strategiseen toimintaan (ks. esim. Habermas 1996: 319–320, 348, 349).

NPG:n puitteissa toimijalta edellytetään verkostoissa ilmenevien arvostiritojen huomioimista ja sovittamista: samalla julkisjohtajan tulisi huomioida toiminnassaan julkisen toiminnan kollektiivisia arvoja ja päämääriä. Kolmesta hallinto-opista NPG edellyttää julkisjohtajalta laajinta moraalista autonomiaa. Verkostoissa toimiminen vaatisi julkisjohtajalta käytännöllisen järjen, oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden kaltaisia klassisia hyveitä. Nämä hyveet ylipäättään mahdollistavat verkostoissa toimimisen ja rajaavat verkoston toimintaa.

Jos NPG kerran edellyttää vastuukysymyksissä toimijan korkeaa moraalialia, niin mikä toimii sen lähteenä? Klassisessa hyve-etiikassa yksilöiden vastuullinen toiminta perustuu valtioon, joka edustaa teoriassa kansalaisten luonnollista yhteisöä. Tänä päivänä valtiolla ei tarkoiteta samaa asiaa. NPG:n verkostomaiset suhteet tapahtuvat modernissa ja individualistisessa yhteiskunnassa, jossa valtio hahmottuu sovittuna pakkojärjestelmänä tai yksilöiden vapauksien turvaajana. Hallinto-oppi myös vierittää valtion vastuuta yhteiskunnalle.

Koska hallinnan riskinä on julkisen toiminnan läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden heikkeneminen, NPG ei toteuta ongelmattomasti kommunikatiivista vastuullisuutta. Verkostojen riskinä on, etteivät ne kiinnitä huomiota valta-, informaatio ja normieroihin. Ideaalissa verkostossa osallistujat tunnustavat asemansa yhtäläisyyden kautta. Verkostoissa rakenteellinen väkivalta ei tarkoita vain kommunikation teknisyyttä, byrokraattisuutta tai taloudellisuutta: verkostojen kommunikatio voi olla hyvin epämuodollista ja perustua samaan aikaan huomattaviin valtaeroihin ja korruptioon.

6.6 NPG:n kommunikatiivinen vastuullisuus

6.6.1 Avoimuuden periaate

Vastuullisuuden kannalta NPG:llä on hallinto-opeista laajimmat mahdollisuudet, mutta myös laajimmat riskit. Syynä riskeille toimii normien sitomattomuus verkostoissa. Mahdollisuudet vuorovaikutukselle, ajatusten vaihdolle ja väittelylle ovat laajimmat verkostoissa, mutta ne ovat riippuvaisia verkostotoimijoiden suhteista. Voidaan väittää, että NPG:ssä toimija on alituinen verkostoituja, joka hyödyntää verkostomaisia suhteita hämärtyvien tilivelvollisuussuhteiden ristipaineessa. Verkostojen sosiaalisia suhteita ei voida pitää monoliittina, sillä sosiaalinen vuorovaikutus perustuu erityyppisiin sosiaalisiin siteisiin: sosiaalisen suhteen sisältö määrittelee sen, mikä on toimijoille paras verkostorakenne (Johanson 1998: 26). Verkostoissa toimintaa oikeutetaan ristiriitaisista lähtökohdista käsin:

puhutaan esimerkiksi yleisen edun toteutumisesta, taloudellisen hyödyn tavoittelemisesta ja deliberaation lisäämisestä julkisessa hallinnossa.

Osanottajien osallistuminen verkostoissa on riippuvaista sosiaalisen vuorovaikutuksen luonteesta. Toimijoiden vastuut ja niiden tarkka määrittely asettavat askelmerkit verkostoissa toimimiselle. Tällä tavoin verkostojen manipulointia voitaisiinkin ehkäistä verkostojohtajan toimesta. Myös verkostoissa toimijoiden aktiivisuus on kontekstiriippuvainen kysymys. Joissakin verkostoissa kaikki toimijat voivat olla yhtäläisesti aktiivisia, toisissa tilanne voi olla päinvastainen. Tilannetta eivät määritä pelkästään toimijoiden individualistiset intressit, vaan verkostojen olosuhteet, kuten valtaerot ja klikkien olemassaolo.

6.6.2 Puhumisen vapauden periaate

Puhumisen vapauden periaatteeseen yhdistetään kysymys valta- ja tietoroista sekä niiden kaventamisesta. Myös tämä on verkostoissa kontekstisidonnainen kysymys. On luultavaa, että korkeaan luottamukseen perustuvissa verkostoissa valta- ja tietorot ovat pienempiä, kuin vähäisen luottamuksen verkostoissa. Markkinoihin ja etenkin hierarkioihin verrattuna verkostoissa on suurimmat edellytykset toimijoiden väliseen korkean luottamuksen syntymiseen. Käytännössä toimijoiden yhdenvertaisuus on kuitenkin harvinaista.

Kulloisenkin verkoston käytännöt asettavat ehdot kommunikoinnin kriteereille ja niiden kollektiiviselle hyväksynnälle. Tässä julkisjohtajalla on keskeinen vastuu. Kuten tutkimukseen vastannut verkostojohtaja sanoo: ”Osallisuuden varmistaminen on ehdoton lähtökohta. Kaikkien verkostokumppaneiden tulee tuntea olevansa osa verkostoa” (Lehto ym. 2019: 263). Niin kuin markkinoilla, verkostoissa mielipiteiden esittämisen laajuus on riippuvaista luottamuksen määrästä. Luottamuksen rakentaminen toimijoiden välille onkin verkostojohtajan keskeisimpiä tavoitteita. Julkisjohtajalla on verkostoissa laajempi autonomia toimia mitä moninaisemmista lähtökohdista käsin, sillä niiden oikeutusta päätetään harvemmin etukäteen. Toisaalta hänellä on tästä syystä myös laajempi vastuualue toimia eettisesti.

6.6.3 Autenttisuuden periaate

NPG:n tilivelvollisuuden hämärtyminen vaikeuttaa autenttisuuden periaatteen toteutumista. Verkostoissa mielipiteiden ja arvojen erilaisuuden ilmeneminen on laajinta. Verkostossa eri näkökulmat voidaan tunnistaa, muttei välttämättä päätöksentekoon vaikuttavalla tavalla. Lisäksi verkostot johtavat usein

kompromisseihin, joita kukaan ei varsinaisesti tavoitellut. Verkostoissa dialogi voi johtaa tai olla johtamatta käytännön toimenpiteisiin. Mielenpiteiden ja arvojen erilaisuutta peitellään esimerkiksi vallalla olevien toimijoiden ja klikkien toimesta. Verkostojen rakentuminen voi rakentua normatiiviseen harkintaan, jolloin joikaista osapuolta tulisi kuunnella. Toisaalta se voi perustua pelkästään taloudelliseen tehokkuuteen. Riskinä on, että päätöksenteko on liian epämuodollista. Tämä heikentää parempien ajatusten kollektiivista hyväksyntää. Verkostoissa mielenpiteiden ja väitteiden esittäminen on monimuotoista ja eri areenoilla tapahtuvaa. Väitteitä voidaan esittää esimerkiksi epämuodollisissa areenoissa, jotka ovat joidenkin verkostotoimijoiden ulottumattomissa.

Autenttisuutta verkostoissa voidaan tarkastella Arnsteinin (1969) esimerkillä, joka kuvaa kansalaisosallistumisessa tapahtuvaa manipulaatiota:

In the name of citizen participation, people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of “educating” them or engineering their support. [...] This style of nonparticipation has since been applied to other programs encompassing the poor. Examples of this are seen in Community Action Agencies (CAAs) which have created structures called “neighbourhood councils” or “neighbourhood advisory groups”. These bodies have no legitimate function or power. The CAA’s use them to “prove” that “grassroots people” are involved in the program. But the program may not have been discussed with “the people”. Or it may have been described at a meeting in the most general terms; “We need your signatures on this proposal for multiservice center which will house, under one roof, doctors from the health department, workers from the welfare department, and specialists from the employment service.” The signators are not informed that the \$2 million-per-year center will only refer residents to the same old waiting lines at the same old agencies across town. No one is asked if such a referral center is really needed in his neighbourhood. No one realizes that the contractor for the building is the mayor’s brother-in-law, or that the new director of the center will be the same old community organization specialist from the urban renewal agency. (Arnstein 1969: 218.)

Esimerkissä kansalaisosallistuminen perustuu puheeseen yhteisestä intressistä. On kuitenkin toimijoista kiinni, mitä tällä yhteistyöllä tarkoitetaan sekä millä perusteilla siitä tahdotaan puhua ja ajaa eteenpäin. Toimijoiden eri näkökulmat tunnustetaan, mutta niitä ei ole tunnustettu osaksi yhteisesti tavoiteltavia päämääriä. Esimerkissä julkinen johtaminen ei ole rehellistä: puhe on johtanut väärään ja kommunikaatio on ollut valheellista (Forester 1980). Kuten Arnstein osoittaa,

ristiriitojen ei tarvitse olla näkyviä, sillä ne voivat ilmetä vasta yhteistyön jälkeen. Verkostopohjaisessa vuorovaikutuksessa on aina toimijoista kiinni, mitä verkostossa tavoitellaan, ja mihin toimijat ovat valmiita ryhtymään. Kutsu verkostomaiseen yhteistyöhön ei ole välttämättä rehellisiin motiiveihin perustuvaa.

NPG on selkeyden suhteen hallinto-opeista monimutkaisin. Toisaalta selkeää on valtion ja julkisen hallinnon osittainen vetäytyminen yhteiskunnassa. Se, mikä monimutkaistaa hallinto-oppia, on erilaisten institutionaalisten logiikoiden ja arvolähtökohtien moninaisuuden tunnistaminen. Eri arvojen ja logiikoiden huomioiminen verkostoissa vaikeuttaa julkisen johtamisen vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden valvontaa.

NPG edellyttää luottamuksen syntymistä toimijoiden välille verkostoissa. Tässä tapauksessa luottamus on ennen kaikkea sosiaalinen ilmiö, jota ei voida palauttaa lakien ja toimintanormien tai taloudellisten kriteereiden tasolle. NPG ja hallinto-opin legitimitetti perustuvat näkemykseen, jonka mukaan julkisen johtamisen vastuullisuutta lisää avautuminen kansalaisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden tarpeita kohtaan.

Myös NPG-pohjaiset verkostomaiset suhteet herättävät kysymyksiä. Miten läpinäkyvää verkostoissa aikaansaadut tulokset ovat? Miten epämuodollisuuteen perustuvia suhteita voidaan arvioida vastuullisuuden kannalta kestävästi? Toteutuuko verkostomaisessa yhteistyössä yleinen etu vai ovatko päätökset perustuneet osaoptimointiin? Entä toteutuuko verkostoissa laajempi kansalaisnäkökulma? Miksi julkisten toimijoiden ja kansalaisten tulisi tyytyä verkostojen tuloksiin? Kenelle verkostot ovat viime kädessä vastuussa?

Viimeiseksi NPG on lähellä institutionalisaation diskurssia, jolloin keskiössä on lupaus demokraattisuuden toteutumisesta. NPG edellyttää julkisjohtajalta moninaisten tilivelvollisuuden lajien huomioimista, jotka ovat sekä sisä- että ulkolähtöisiä.

Verkostoissa vastuullisuuden paradoksaalisuus ilmenee laajimmin. Syynä tähän toimii verkostojen kontekstiriippuvaisuus, toimijoiden vastuiden hämäryys ja velvoittavan auktoriteetin puute. Vastuullisuuden patologiat voivat paradoksaalisesti ilmetä opportunistina tai velvoitteiden esineellistymisenä, henkilökohtaisen vastuun kieltämisenä tai poliittisen auktoriteetin surkastumisena ja uhriutumisenä. Patologioiden ilmenemiseen verkostoissa vaikuttavat verkoston olosuhteet ja toimijoiden moraaliset lähtökohdat, kuten eettiset periaatteet ja integriteetti.

6.6.4 Vastavuoroisuuden periaate

Verkostoissa toimijoiden välinen vuorovaikutus voi olla vastavuoroista, jolloin tilivelvollisuutta vaaditaan myös verkostojen auktoriteeteilta. Toisaalta vuorovaikutus voi olla tyystin jotain muuta. Verkostomaisten järjestelyjen ideana on joka tapauksessa se, että toimijat ovat ainakin periaatteessa vastavuoroisessa asemassa toistensa kanssa.

6.7 Lopuksi

Verkostot ovat kontekstisidonnaisia vuorovaikutussuhteita. Tämän johdosta vastuullisuuden arviointi universaalien eli yleispätevien normien kuten lakien puitteissa vähenee. Tänä päivänä tilivelvollisuutta arvioidaan moninaisista lähtökohdista käsin. Esimerkiksi Dubnick (2014: 33) määrittelee kahdeksan eri tilivelvollisuuden lajia. Verkostojen kontekstisidonnaisuus johtaa siihen, ettei NPG:ssä voida vastuullisuuden kannalta kiinnittää yhtä paljon huomiota toiminnan seurauksiin kuin byrokratiateoriassa tai NPM:ssä. Verkostomainen yhteistyö voi tarkoittaa osaoptimointia, jotta siinä huomioitaisiin ja sovitettaisiin eri toimijoiden näkökulmia. Toisaalta osaoptimointi voi olla yksittäisen toimijan kannalta hyödyn maksimointia.

NPG on hallinto-oppi, jossa vastuullisuutta tulisi osoittaa myös responsiivisuuden eli kansalaisten ja poliittisten toimijoiden kautta. Hallinto-oppi ei kuitenkaan pelkisty vain kansaan tai sen tahtoon. Siinä on kyseessä myös laajempi yhteiskunta-vastuullisuus. Julkisen johtamisen vastuullisuudella voidaan ajatella olevan kolme tasoa, jotka liittyvät organisatoriseen asemaan, toimijuuteen ja ympäristöön. Ympäristö on synnyttänyt ulkoistamisen kautta uusia vastuullisuuden lajeja, joissa vastuullisuus ei ole hierarkian vaan sopimuksellisuuden sanelemaa. Vastuullisuuden osoittaminen edellyttää useita kommunikaatiomuotoja suhteessa julkiseen hallintoon, organisaatioon ja kansalaisiin.

Modernin julkisen johtamisen on kiinnitettävä huomiota byrokraattisten organisaatioiden ja jälkiteollisen yhteiskunnan väliseen jännitteeseen. Yhteiskunnalliset muutokset ovat muokanneet organisaatioista joustavia ja epämuodollisia. Tämä vaikeuttaa vastuullisuuden valvontaa. Verkostomaiset järjestelyt haastavat perinteisen käsityksen siitä, mikä julkinen organisaatio viime kädessä on. (Nyholm 2008: 52–53.)

Julkisessa hallinnossa professionaaliset vaatimukset ovat ainakin osittain korvautumassa henkilökohtaisiin ominaisuuksiin kohdistuvilla kompetensseilla. Tällä on seurauksensa vastuullisuuden tematiikkaan. Vastuullisuutta ei pelata pelkän

substanssiosaamisen perusteella, sillä virkamiehen uusiin vastuisiin kuuluvat jatkuva itsensä kehittäminen sekä vuorovaikutustaitojen ja sisäisen motivaation kohentaminen. Työntekijäkuvan muutos ei vain heijasta suomalaisen työelämän ja elinkeinorakenteen muutosta. Vaatimukset ovat linjassa julkista johtamista koskeviin muutoksiin. (Demmke 2019; Kuokkanen 2015: 84.)

Näin on myös hallinto-oppien laita. Esimerkiksi verkostojen hallinta edellyttää julkisjohtajalta ja julkisen organisaation henkilöstöltä ominaisuuksia, kuten sosiaalista vuorovaikutusta ja verkostoitumiskykyä, jotka eivät välttämättä olisi tarpeen perinteisessä hierarkkisessa ja byrokraattisessa hallinnossa.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävä perustui julkisen johtamisen vastuullisuuden tarkasteluun Jürgen Habermasin kommunikatiivisia periaatteita käyttämällä. Julkisen johtamisen vastuullisuuden lajeja tarkasteltiin kolmen hallinto-opin, eli byrokratiateorian, uuden julkisjohtamisen eli New Public Managementin (NPM) ja uuden julkishallinnan eli New Public Governancen (NPG) kautta.

Tutkimuksessa hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja tarkasteltiin erityisesti neljän kommunikatiivisen toimintateorian periaatteen mukaan, joita olivat avoimuuden periaate, puhumisen vapauden periaate, autenttisuuden periaate ja vastavuoroisuuden periaate. Tutkimus perustui teoriasidonnaiseen sisällönanalyysiin. Sen piirteisiin kuuluu yleensä abduktiivinen päättely, jota pidetään lähtökohtana tutkimusprosessille (Karlsen et al. 2020). Tutkimus lähti huomiosta, jonka mukaan julkisen hallinnon reformit eivät ole parantaneet sen legitimizeettiä. Tutkimuksen abduktiivisena johtoajatuksena oli, että tämä johtuu hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tehokkuuskeskeisyydestä ja teknisestä rationaalisuudesta, jotka johtavat prosessuaalisen demokratian laiminlyöntiin. Idea noudattaa Habermasin näkemystä systeemistä, jonka kommunikaatorakenteet teknistävät elämismailmaa, mikä johtaa julkisen hallinnon legitimizeettikriisin. Tutkimus jatkoi habermasilaista näkemystä soveltamalla diskurssietiikkaa hallinto-oppien diskursseihin. Tutkimuksessa Habermasin kommunikatiivinen toimintateoria toimi yhteiskuntateoreettisena linssinä hallinto-oppien vastuullisuuden lajien arvioinnissa.

Tutkimuskysymyksiksi muodostuivat:

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?

Tutkimuksessa voidaan nostaa esille seuraavia havaintoja.

7.1 Julkisen johtamisen vastuullisuus

7.1.1 Hallinto-oppien vastuullisuuden lajit

Hallinto-opit monimutkaistavat julkisen johtamisen vastuullisuuden ymmärtämistä, mittaamista ja arviointia. Hallinto-oppien pyrkimys parantaa julkisen johtamisen tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta on synnyttänyt uusia vastuullisuuden lajeja, jotka täydentävät ja vaikeuttavat aikaisempien lajien toteutumista. Esimerkiksi verkostojen tilivelvollisuus tarkastelee vastuullisuutta erilaisella tavalla kuin byrokraattinen sääntöjenmukaisuus.

Byrokratiateoriassa toimitaan vastuullisesti muodollisten tehtävien ja sääntöjenmukaisuuden kautta. NPM siirtää vastuullisuutta autonomisten johtajien tulosvastuullisuuden, sopimusten hallinnan ja ulkoistamisen suuntaan. NPG laajentaa vastuullisuutta entisestään verkostojen hallinnan ja metahallinnan tasoille, mikä hämää tilivelvollisuussuhteita. Hallinto-opit eivät yksistään ratkaise vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden toteutumista julkisessa hallinnossa. Toisinaan ne tekijät, joilla vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta pyritään toteuttamaan, luovat muiden hallinto-oppien näkökulmasta ongelmia.

Byrokratiateoriassa vastuullisuus nähdään virkamiehen sääntöjenmukaisuuteen ja integriteettiin liittyvänä ongelmana. Sääntöjenmukaisuus ja integriteetti ovat jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Hallinto-opissa näiden vastuullisuuden lajien ajatellaan joka tapauksessa parantavan virkamiesten tehokkuutta ja kuuliaisuutta julkista hallintoa kohtaan. Byrokratiateoriassa julkisella hallinnolla on selkeä identiteetti, arvomaailma ja toimintamuoto, joihin vaikuttavat erityisesti politiikka-hallinto-dikotomia sekä legaalinen ja professionaalinen tilivelvollisuus. Byrokratiateoria kiinnittää vain vähän huomiota julkisen johtamisen muuttuvaan toimintaympäristöön.

NPM:n tilanne on laajempi, sillä sen fokus on yksityisen sektorin käytännöissä, julkisen hallinnon luonteen problematisoinnissa ja uusissa talouden maailman arvoissa. Julkisen johtamisen tulosvastuullisuus sisältää managerialistisia ja tayloristisia piirteitä. Näitä ovat esimerkiksi johtajan vallan ja liikkumisvaran lisääntyminen, tehokkuusarvot ja palkitseminen tuloksellisuuden perusteella. Tehokkuusarvot saavat julkiset organisaatiot toimimaan tehokkaammin, tai ainakin näyttämään tehokkaampina. Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä sovelletaan enenevässä määrin julkisessa hallinnossa, mikä on vaikuttanut myös NPG:n ymmärrykseen vastuullisuudesta.

NPM:n tulostavasti on johtanut ulkoistamisiin, jotka heikentävät julkisen johtamisen tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä. Oppina NPM ei kiinnitä juurikaan huomiota subjektiiviseen vastuullisuuteen, vaikka sen ideana on antaa johtajien johtaa. Se on myös purkanut julkisen hallinnon professionaalaisia arvoja. NPM:n tilivelvollisuus perustuu myös päämies-agenttiteoriaan, jonka fokus on agentin opportunistisessa toiminnassa.

NPG korostaa laajaa horisontaalista tilivelvollisuutta. Toisin sanoen, NPG:lle keskiössä on itseohjautuvien toimijoiden verkostot ja niiden hallinta (Rannisto 2005: 36). NPG edellyttää julkisjohtajilta vahvaa integriteettiä. Heidän vastuullinen toiminta vaatii verkostojen kaltaisissa, normeiltaan löyhissä olosuhteissa julkisen sektorin eetoksen omaksumista. Samaan aikaan NPG kuitenkin siirtää valtion perinteisiä vastuualueita osin yhteiskunnallisten toimijoiden kannettavaksi. Näin ollen hallinto-oppi haastaa julkisen hallinnon identiteetin suurena ongelmanratkaisijana. Hallinto-opin laaja yhteiskuntavastuullisuus ei ole vain julkisen hallinnon asia.

Byrokratiateorialle responsiivisuus kansalaisia kohtaan on ollut perinteisesti vähäistä. Tämä näkyy hallinto-opin tavassa korostaa responsiivisuuden saneltua, rajattua ja rajallista muotoa. Byrokratiateoria perustuu välineellisyyteen suhteessa vaaleissa valittujen poliitikkojen ohjaukseen, normikeskeisyyteen ja professionaalisuuteen. Sen sijaan NPM on merkinnyt yrittäjämäisen responsiivisuuden lisääntymistä julkisessa hallinnossa, jolloin responsiivisuus kansalaisia kohtaan jäsentyy asiakkuuspuheen kautta. Lisäksi läsnä on jonkin verran neuvoteltua responsiivisuutta, eli arvolähtökohtien sovittamista ja kompromissihakuisuutta.

Neuvottelemisen mielessä NPM:ssä on byrokratiateoriaa enemmän horisontaalisia tilivelvollisuusmekanismeja. Toisaalta neuvottelut voivat johtaa yhtä hyvin horisontaalisiin kuin hierarkkisiin tilivelvollisuussuhteisiin – tätä määrittää esimerkiksi toimijoiden väliset voima- ja valtasuhteet. Horisontaalisia tilivelvollisuusmekanismeja on kuitenkin eniten NPG:ssä. Myös NPG ymmärtää responsiivisuuden neuvottelemisen kautta, mutta se ei pelkisty siihen. Verkostoissa responsiivisuus voi tarkoittaa lisäksi puntarointia, eli sosiaalista vuorovaikutusta sekä kansalaisten kuuntelemista ja osallistamista julkiseen päätöksentekoon.

Byrokratiateoriassa laki määrittelee viime kädessä julkisjohtajan vastuullisen käyttäytymisen. Sen sijaan NPM perustuu näkemykseen, jonka mukaan suorituksen mittaaminen ja standardit johtavat tilivelvollisuuden parantumiseen julkisessa johtamisessa. Vastaavasti NPG näkee, että tilivelvollisuusfoorumit ja horisontaalinen tilivelvollisuus täydentävät perinteisiä vastuullisuuden lajeja.

Byrokratiateorian yhteiskuntavastuu on teknistä, mikä korostaa vastuullisuuden oikeudellista ulottuvuutta ja normien noudattamisperiaatetta. NPM:n näkökulmasta vastuullisuus on teknisen vastuumäärityksen lisäksi taloudellista. NPG:lle on tärkeää yhteisöllinen vastuumääritys ja moderni järjestelmäajattelu. Julkisella johtamisella on toiminnastaan yhteiskunnallinen ja sosiaalinen vastuu, jota eivät voi syrjäyttää taloudelliset tai tekniset seikat. Toisaalta NPG voi heikentää vastuullisuuden toteutumista, mikä johtuu verkostojen tilivelvollisuussuhteiden hämärtymisestä ja toimijoiden eri arvolähtökohdista.

Hallinto-oppien vastuullisuuden lajien ongelmaksi muodostuu eräänlainen relativismi. Toimintalogiikkaa voidaan oikeuttaa yhdestä hallinto-opista käsin, ja kritisoida sitä toisesta. Tämän osoittaa hallinto-oppeja määrittelevien toimijuuskäsitusten ristiriitaisuus. Jos kysymys julkisesta toimijuudesta on monimutkainen, monimutkaisia ovat myös hallinto-oppien keinot ilmentää vastuullisuutta.

Julkisen johtamisen vastuullisuuden paradoksaalisuutta voidaan havainnollistaa seuraavien jännitteiden avulla. Julkisjohtajan odotetaan samaan aikaan toimivan itsenäisesti omaa etua tavoittelevana toimijana, mutta kuuliaisena julkista hallintoa kohtaan. Hän on sekä eettinen että strategista hyötyä tavoitteleva toimija. Julkisjohtajan on huomioitava päätöksissään yleinen etu, vaikka hänen ajatellaan ajattelevan itsekkäästi. Toisaalta vastuullisuuteen yhdistetään toimiminen perinteisen julkisen sektorin eetoksen mukaisesti, vaikka virkamiesten uusiin arvoihin, kuten innovatiivisuuteen, tulisi kiinnittää huomiota. Vastuullinen julkisjohtaja vastaa julkisesta organisaatiosta, mutta hyödyntää ulkoistamista, jolloin vastuukysymykset ylittävät organisaation raja-aidat. Tämä vaikeuttaa eettisten ja laillisten kysymysten valvontaa. Näin ollen markkinoilta tulisi etsiä mahdollisuuksia samalla, kun huomio on julkisessa intressissä. Vastuullisen julkisjohtajan tulisi olla neutraali, mutta huomioida poliittiset lainalaisuudet ja hyötyä niistä. Hänen tulisi johtaa hierarkkisesti, vaikuttaa verkostoissa, pyrkiä yhteistyöhön ja etsiä kumppanuuksia. Julkisjohtajan tulisi toimia sääntöjen mukaisesti ja muistaa asiakkaiden tarpeet. Näin ollen vastuullinen julkinen johtaminen parantaa luottamusta ja julkisen hallinnon legitimitettä. Toisaalta luottamus on väline muiden joukossa, esimerkiksi verkostojen hallinnassa ja markkinoilla toimimisessa.

Herää kysymys: Miten julkisjohtajaa voidaan pitää johdonmukaisena tai yhtenäisenä toimijana hallinto-oppien vastuullisuuden lajien valossa? Perinteisesti julkisjohtajan identiteettiin luetellaan integriteetti, jonka keskeinen piirre on nimenomaan johdonmukaisuudessa. Samalla on huomioitava, että virkamieskyselyiden perusteella julkisen organisaation tärkeimmiksi arvoiksi luetellaan edelleen byrokratiaopin kaltaiset arvot, kuten objektiivisuus ja riippumattomuus. Näin ollen

hallinto-oppien väittämät eivät suoraan vastaa käytäntöä, vaikka niiden välillä onkin yhteys.

7.1.2 Hallinto-oppien vastuullisuuden lajien kommunikatiivinen arviointi

Hallinto-opit sisältävät keskenään ristiriitaisia doktriineja. Riskinä on, ettei vastuullisen julkisen johtamisen arvioinnille löydy johdonmukaista kriteeristöä. Tässä tutkimuksessa hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja on arvioitu Habermasin diskurssietiikan kautta, jota on edustanut avoimuuden, puhumisen vapauden, autenttisuuden ja vastavuoroisuuden periaatteet. Hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja voidaan avata tästä näkökulmasta käsin seuraavan taulukon mukaisesti:

Taulukko 7. Hallinto-opit ja kommunikatiivisuuden periaatteet

Periaate/ Hallinto-oppi	Byrokratiateoria	NPM	NPG
Avoimuuden periaate	Sääntöjenmukaisuuden ja politiikka-hallinto-dikotomian rajoittamaa	Tulosvastuullisuuden sekä toimijoiden väli-neellisen ja strategi-sen toiminnan rajoit-tamaa	Yhteistyön kon-tekstisidonnaisuuden ja toimijoiden eri intressien rajoit-tamaa
Puhumisen vapauden periaate	Vastuullisuus perustuu valta- ja tietorojen ole-massaololle	Managerialismin, ta-loudellisten kritee-reiden ja neuvottelu-tilanteen heikentä-mää	Riippuvaista luotta-muksen määrästä ja verkoston käytän-nöistä
Autenttisuuden periaate	Sääntöjen esi-neellistyminen heikentää vas-tuullista toimi-juutta Noudattaako sääntöjä vai toi-mia subjektiivis-ten periaatteiden mukaan (sääntö- jenmukaisuus vs. integriteetti)?	Tulosvastuullisuus johtanut ulkoistami- seen, joka heikentää julkisen johtamisen läpinäkyvyyttä Ongelmat liittyen va-liditeettivaatimuksiin	Kompleksisten tili-velvollisuussuhteiden hämärtämää Riippuvaista verkos-tojen olosuhteista (valtaerot ja klikit), kiinni eri lähtökoh-tien tunnustami-sesta
Vastavuoroisuuden periaate	Hierarkkisuuden estämää	Managerialismin ja markkinoiden epä-tasa-arvon vaikeutta-maa, mahdollisuuksia sopimuksellisuu-den puitteissa	Suotavaa, mutta asi-asta ei ole taetta

Historiallisesti julkisen johtamisen vastuullisuus palautuu byrokratiateorian sääntöjenmukaisuuteen. Tänä päivänä vastuullisuus on kuitenkin entistä laajempi ongelma, eikä sääntöjenmukaisuutta nähdä enää riittäväksi vastuullisuuden muodoksi. Historiallisesti sääntöjenmukaisuus on merkinnyt moraalittomia tekoja, joissa virkamiehet tulevat sokeiksi tekemilleen väärinteille. Byrokraattinen

koneisto voi anastaa julkisilta toimijoilta tekojensa merkityksen (Habermas 1984b: 302).

Byrokratiateoriassa avoimuuden periaatetta vaikeuttavat sääntöjenmukaisuus ja politiikka-hallinto-dikotomia. Puhumisen vapauden suhteen vastuullisuus oikeastaan edellyttää toimijoiden välisiä tieto- ja valtaeroja, toisin sanoen hierarkkisuutta. Muuten weberiläisiltä periaatteilta, kuten ylhäältä tulevilta määräyksiltä, puuttuu pohja. Byrokratiaoppi perustuu weberiläisittäin ilmaistuna vastuullisuuden etiikkaan, eli teknisesti korrektiin menettelytapaan, ei päämääriin sinänsä. Hierarkkisuus tarkoittaa kontrolliin perustuvaa tilivelvollisuutta, eli kommunikaation muodollisuutta ja esineellisyttä, mikä johtaa henkilökohtaisen vastuun välttelyyn ja viime kädessä kokonaistaloudelliseen tehottomuuteen.

Byrokratiateoriassa esineellistyneet säännöt heikentävät toimijuuden autenttisuutta. Lisäksi hallinto-opissa on ilmeinen jännite sääntöjen ja toimijuuden välillä, mitä ilmentää sääntöjenmukaisuuden ja integriteetin välinen ristiriita. Tämä näkyy tilanteessa, jossa ylhäältä alaspäin suuntautuvat säännöt asettuvat professionaalaisia lähtökohtia vastaan. Byrokratiateoriassa vastavuoroisuuden osoittaminen on oikeastaan mahdotonta.

NPM:ssä avoimuuden periaatetta rajoittaa toimijuuskäsitys, joka kommunikoi välineellisesti tai strategisesti, eikä pyri yhteisymmärrykseen toimijoiden kanssa. Välineellisyys ja strategisuus ovat keinoja osoittaa tulosvastuullisuutta. Koska NPM kommunikoi taloudellisista kriteereistä, neuvottelutilanteesta ja johtajan autonomiasta käsin, se on byrokratiateorian kaltaisesti hierarkkinen. Neuvottelu on nimittäin harvoin kahden tasa-arvoisen kumppanin välistä, taloudelliset kriteerit ovat ylhäältä käsin määriteltyjä ja julkisjohtaja voi tehdä päätöksiä muita toimijoita kuulematta.

NPM:n tulosvastuullisuus heikentää autenttisuuden periaatetta, sillä välineellinen ja strateginen toiminta perustuu ainakin osittain epärehellisyydelle ja taloudellisen hyödyn tavoittelulle. Hallinto-opin autenttisuutta heikentävät myös ongelmat selkeydessä, rehellisyydessä, legitimitetissä ja totuudellisuudessa, sillä sen teoreettinen ja ideologinen tausta löytyy talouden maailmasta. Tämä vuorostaan rajoittaa hallinto-opin ymmärrystä julkisen hallinnon vastuukysymysten laajuudesta.

NPG:ssä avoimuuden periaatetta heikentävät yhteistyön kontekstisidonnaisuus ja lukuisat eri intressit, joista käsin verkostoihin lähdetään. Näin ollen puhumisen vapauden periaate on riippuvaista luottamuksen määrästä ja verkostollisista käytännöistä. NPG:ssä autenttisuuden periaatetta hämärtävät kompleksiset tilivelvollisuussuhteet ja kontekstuaaliset tekijät, joista käsin verkostot toimivat. Tämä voi

näkyä kielteisesti valta- ja tietorojen tai klikkien olemassaolona. Hallinto-opin sisällä vastavuoroisuudelle on olemassa mahdollisuus, mutta siitä ei ole taetta. Hallinto-opin puitteissa on mahdollista toimia niin välineellisesti, strategisesti kuin kommunikatiivisestikin. Näin ollen verkostoissa vaikuttavat mitä moninaisimmat motiivit, jotka vaikuttavat toimijoiden väliseen kommunikaatioon.

Mutta eikö NPG edusta nimenomaan sellaista hallinto-oppia, joka lähestyy vastuullisuutta kommunikatiivisen rationaalisuuden kautta? Näin ollen julkisen hallinnon legitimitiitongelma ei voi palautua tehokkuuskeskeisyyteen tai tekniseen rationaalisuuteen, sillä julkista hallintoa on uudistettu myös päinvastaisesta näkökulmasta käsin. Diskurssin ”ulkoisten” validiteettivaatimusten perusteella (selkeys rehellisyys, legitimitiitti, totuudellisuus) näin voitaisiinkin ajatella.

Toisaalta NPG:ssä on läsnä NPM-vaikutteita. NPG on täydentänyt joitakin NPM:n uudistuksia, kuten julkisen toiminnan ulkoistamista ja sopimuksellisuutta. Näin ollen tulosvastuullisuus ja tekninen rationaalisuus vaikuttavat myös NPG:n sisällä. Lisäksi NPG:n kritiikki ei niinkään kohdistu siihen, mistä lähtökohdista ja motiiveista käsin hallinto-oppi ilmentää vastuullisuutta. Se, miten hallinto-opin diskurssi sisäisesti rakentaa vastuullisuutta, sisältää kuitenkin ongelmia. Hallinto-oppi ei kykene tarjoamaan tilivelvollisuusmekanismeja, joilla voitaisiin varmistaa verkostotoimijoiden kommunikatiivinen vastuullisuus.

Julkisen intressin toteutuminen verkostoissa voi olla toisinaan häilyväistä. Verkostoissa julkisjohtajille ja muille toimijoille on tarjolla kosolti liikkumatilaa opportunistiseen käyttäytymiseen. Verkostomaiset järjestelyt muuttavat virkamiehen identiteettiä, joka perinteisesti perustuu tottelevaisuuteen, apoliittisuuteen ja neutraaliin kompetenssiin. Julkisjohtajan opportunistinen käyttäytyminen voi johtua siitä, että hän pyrkii hillitsemään verkostollisia riskitekijöitä. Hän voi vaikuttaa verkoston valtarakenteisiin ja osapuolten osallistamiseen. Verkostotoimijat voivat olettaa, että hän toimii yleisesti normatiivisella tavalla ja kollektiivisten arvojen, kuten tasa-arvoisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden puolustajana. Lisäksi voidaan ajatella, että julkisjohtaja toimii julkisen ja oman intressin mukaisesti. Nämä kaksi intressiä eivät kuitenkaan aina tarkoita samaa asiaa.

Koska NPG:n yhteys puntaroivaan politiikkaan oli ilmeinen, ei ollut yllättävää, että sen vastuullisuuden lajit noudattivat prosessuaalisen demokratian periaatteita hallinto-opeista parhaiten. Tulokset kuitenkin osoittavat, että NPG oli hyvä pitää mukana tutkimuksessa. Aineisto osoitti NPG:n ja diskurssieettisten periaatteiden jännitteisyyden verkostoissa, joissa tilivelvollisuussuhteet ja toimintanormit voivat hämärtyä. NPG:n periaatteita on hyvä jatkossakin tutkia kommunikatiivisten kriteereiden kautta, sillä sen välittämät vastuullisuuden lajit ovat muiden hallintooppien kaltaisesti riskialttiita kommunikaation vääristymille.

Lopuksi on huomioitava, että hallinto-oppien vastuullisuuden lajit voivat synnyttää noidankehiä. Tällöin kielteisiä seurauksia pyritään ratkaisemaan ristiriitaisesti juuri niillä tekijöillä, jotka ovat alun perin saaneet aikaan kielteisen tilanteen. Perustelut tälle löytyvät hallinto-oppien sisäisestä logiikasta ja niistä arvostuksista, mitä doktriineissa pidetään rationaalisenä ja tavoiteltavana.

7.2 Pohdinta

Tutkimus on perustunut hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tarkasteluun. Mutta mitä on käytännössä moderni vastuullinen julkinen johtaminen? Joitakin universaaleja kriteereitä on annettavissa, jotka ovat löydettävissä niin yksityiseltä kuin julkiselta sektorilta. Ensinnäkin moderni johtaminen ei perustu pakottamiseen. Työntekijöillä on jaettu käsitys siitä, mikä on organisaation järjestys, tehtävienjako ja niiden hyväksyttävyyys. Erityisesti julkiselle organisaatiolle on tärkeää sen legitimiteetti, eli toiminnan ja auktoriteettirakenteiden hyväksyttävyyys ja uskottavuus. Tänä päivänä johtajan auktoriteetti kuitenkin hyväksytään ilman varsinaista rangaistuksen uhkaa. Modernilla organisaatiolla löytyy keinoja parantaa auktoriteettiaan ja sääntöjen noudattamista. Yleensä eri johtamisopit antavat ymmärtää, että tietyn johtamismallin valinta perustuu selkeyteen ja rationaalisuuteen tehdä asiat oikein. Toisin sanoen ne eivät halua tunnustaa sitä mahdollisuutta, että asiat voitaisiin tehdä eri tavalla. (Kuokkanen 2015: 37–38; Scott 2001: 58–59; Weber 1922; Pollitt 1993: 1–3.)

Hallinnollisen kulttuurin tekninen rationaalisuus ei ole uusi aihe. Se on weberiläinen rautahäkki. Se, miten rationaalisuutta voitaisiin kehittää, liittyy kysymykseen julkisen hallinnon legitimiteetistä. Tulisihan rationaalisuuden viime kädessä palvella kansan luottamusta julkiseen hallintoon. Eri doktriinit vastaavat haasteeseen eri tavoin. Siinä missä markkinadoktriineille legitimiteetissä on kysymys julkisen talouden tasapainosta ja säästämisestä, hallintadoktriinit etsivät oikeutusta eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä käsin. Modernista byrokratiasta ei ole yhtä kattavaa teoriaa. Sen sijaan muutokset hallinto-opillisen tiedon rationaalisissa kriteereissä, tai siinä mitä ylipäätään pidetään rationaalisenä, ovat johtaneet alituisiin uudistamisaaltoihin.

Hallinto-opit ovat ristiriitaisia ja monimutkaisia, niin sisäisesti kuin suhteessa muihin doktriineihin. Vastuullisen julkisjohtajan identiteetti ei ole hallinto-oppien valossa johdonmukainen. Tämä ei pelkästään vaikeuta vastuullisuuden toteuttamista, vaan heikentää julkisen hallinnon legitimiteettiä. Hallinto-oppien soveltaminen käytäntöön niiden epäjohdonmukaisuuden vuoksi on vaikeaa. Lisäksi doktriinien soveltamiseen vaikuttavat monet yhteiskunnalliset tekijät, kuten kult-

tuurin perusarvot, moraaliumiversumin laajuus, tasa-arvoon ja sisäryhmiin suhtautuminen sekä julkisen hallinnon demokratisoitumisen taso. Tämä on omiaan hämärtämään doktriineihin perustuvia uudistamisaaltoja entisestään.

Suuntaa jatkotutkimukselle edustaa kysymys, millä tavoin tekninen rationaalisuus on riittämätöntä julkisen johtamisen vastuullisuuden toteutumisessa. Jatko-tutkimus voisi perustua konkreettisiin reformeihin ja niiden vaikutuksiin. Tässä tutkimuksessa huomio on kiinnittynyt ennen kaikkea doktriinien välittämiin dis-kursseihin vastuullisuudesta. Tätä kautta ne ovat vaikuttaneet hallinnolliseen re-formipuheeseen.

Hallintotieteellisen koulutuksen kannalta julkisen johtamisen vastuullisuutta tu-lisi tarkastella laajemmin yhteiskunnallisen, filosofisen ja aatehistoriallisen kes-kustelun kautta. Hallintotieteiden ideat ja käytännöt eivät synny tyhjästä. Ne pue-taan usein näennäisen objektiivisuuden kaapuun, jolloin vastuullisuuden muodot muuttuvat esimerkiksi teknisiksi ja taloudellisiksi managerialismin välineiksi. Li-säksi tulevaisuuden julkisjohtajilta vaaditaan enenevässä määrin sosiaalisia tai-toja, itsereflektiota ja eettistä punnitsemista. Tekniset vastuullisuuden lajit kyke-nevät vaivoin tukemaan julkisjohtajia näiden kompetenssien kehittämisessä.

Julkisen johtamisen vastuullisuuteen vaikuttavat jo nyt digitalisaation ja tekoälyn kysymykset. Julkisessa johtamisessa edellytetään digitaalisten käytäntöjen omak-sumista – eikä vähintään COVID-19-pandemian ja etätyön seurauksena. Tekoälyn osalta julkisen johtamisen vastuullisuuskysymykset ovat jälleen kerran uusien ky-symysten edessä. Miten pitkälle tekoälyä voidaan soveltaa julkisessa johtami-nessa? Ehkä tämä riippuu tekoälyn kyvykkyydestä toimia vastuullisesti. Voidaanko tekoälyä sitten pitää vastuullisena toimijana? Yksi ilmeinen vastaus kysymykseen on: ei tietenkään. Vain ihminen voi olla toiminnassaan vastuullinen, sillä hän ky-kenee erottamaan oikean väärästä.

Toinen vastaus kysymykseen voisi olla: ehkä. Tällöin vastuullisuutta ei tarkastella toimijuuden, vaan toiminnan kautta. Julkisjohtajilla, hallinnon asiantuntijoilla ja hallintotieteilijöillä on tulkinta siitä, mitä pidetään julkisesti vastuullisena toimin-tana. Toimintaa voidaan arvioida joko vastuulliseksi tai vastuuttomaksi riippu-matta siitä, onko toimijana ihminen vai tekoäly. Kysymys vastuullisuudesta ja te-koälystä on lisäksi liian suuri julkisen hallinnon kehittämisen kannalta, ettei sitä tarkasteltaisi kriittisesti.

Voidaan väittää, että tutkimuksessa arvioidut hallinto-oppien vastuullisuuden lajit soveltuvat tekoälylle vaihtelevalla menestyksellä. Syynä tähän on tekoälyn rajalli-nen kyky hahmottaa inhimillistä elämismailmaa. Esimerkiksi sääntöjenmukai-suus ja tilivelvollisuus saattavat olla helpompia tekoälylle kuin esimerkiksi

responsiivisuus kansalaisia kohtaan. Ne ovat vastuullisuuden lajeina muita mekanistisempia ja vaativat vähemmän tilanteellisten tekijöiden hahmottamista. Mitä laajemmin vastuullisuutta tarkastellaan, sitä vaikeampaa se on tekoälylle. Laajempaa vastuullisuutta edustavat esimerkiksi kommunikatiivinen vastuullisuus, puntarointi, dialogisuus ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymykset. Tällöin tekoälyn soveltaminen on luultavasti hyvin rajallista.

Julkisen johtamisen vastuullisuutta olisi syytä tarkastella tarkemmin integriteetinäkökulmasta käsin. OECD:n (2018) mukaan käyttäytymistieteiden tulokset voivat parantaa integriteettiä monella eri tapaa. Eettinen toiminta ei koskaan tapahdu tyhjiössä, vaan osana sosiaalista kanssakäymistä. Ensimmäinen keino on ajatella olemassa olevia käytäntöjä ja järjestelmiä uudestaan. Kielteistä käyttäytymistä voidaan ennakoida vastuuden kartoittamisen kautta. Vastuullisuutta hämärtävät rakenteet voivat tuottaa integriteetin kannalta riskejä. Tällaisia rakenteita ovat esimerkiksi liian monen toimijan osallistaminen tai integriteetin varmistaminen vain muodollisten kriteerien perusteella. Eettinen reflektointi voi kasvattaa integraatiota organisaatiossa. Jo asiakirjojen henkilökohtainen allekirjoittaminen kannustaa yksilöä eettiseen käyttäytymiseen. Toinen keino liittyy ajallisesti rajallisiin interventioihin, jotka perustuvat tietämykseen ihmisten ennakkoasenteista, kognitiivisista rajoitteista ja sosiaalisista mieltymyksistä. Interventio toimii ikään kuin yksilön tuuppaamisena (*nudge*) eli hienovaraisena ohjeena eettisen valinnan tekemisessä. Esimerkki tällaisesta tuuppaamisesta voi olla tietovisa eettisistä säännöistä. (OECD 2018: 7–8.)

Näin ollen integriteetti ei ole pelkästään individualistinen kysymys. Yksilöiden integriteetin lisäksi on tarpeellista puhua instituutioiden integriteetistä. Integriteettiä voidaan tarkastella integriteettijärjestelmän puitteissa, joiden tavoitteena on julkisen integriteetin parantaminen huomioimalla tehtävää palvelevat instituutiot, käytännöt ja välineet (OECD 2020; Hoekstra & Kaptein 2012). Kansallista integriteettijärjestelmää kuvataan usein kreikkalaisen temppelin 11 pilarin kautta, joita ovat esimerkiksi lainsäädäntö, johtaminen, kansalaisyhteiskunta ja media (Pope 2000). Pilarit lepäävät julkisen tietoisuuden ja yhteiskunnan arvojen päällä. Integriteettijärjestelmä ei perustu pelkästään julkisten organisaatioiden sisäisiin käytäntöihin, vaan sen tavoitteena on yhdistää organisaatiotasoa ja integriteettiä vahvistavat yhteiskunnalliset instituutiot keskenään.

Kirbyn (2018: 14–29) mukaan yksilöiden ja instituutioiden integriteetti perustuu tarkoitukseen (*purpose*), legitimizeettiin (*legitimacy*), jonkin tavoitteluun (*pursuit*), sitoumusten johdonmukaisuuteen (*consistent with commitments*) ja jäämäkkyuteen (*robustness*). Julkisella instituutiolla on oltava tarkasti määritelty tarkoitus. Jos sillä on monta tarkoitusta, niiden välinen suhde on avattava. Tarkoi-

tuksen on oltava legitiimi. Julkisella instituutiolla voi olla legitiimi tarkoitus, mutta jos instituutio ei tavoittele tarkoitusta legitiimisti, se menettää integriteetinsä. Julkisen instituution on tavoiteltava legitiimiä tarkoitustaan parhaansa mukaan niillä resursseilla, jotka sillä on käytössään. Julkisilla instituutiolla on velvollisuuksia niin yhteiskunnalle kuin työntekijöilleen. Näin ollen sen on oltava sitoutunut, johdonmukainen ja luottamuksen arvoinen kaikilla toimintansa tasoilla. Tämän lisäksi julkisen instituution on oltava vahva, eli kestävä aikaa ja muuttuvia olosuhteita. Mielenkiintoista on, että hallinto-opit ovat haastaneet instituutioiden tarkoitusta, johdonmukaisuutta ja jämääkkyttä, julkisen hallinnon legitimitetistä ja kansalaisten luottamuksesta puhumattakaan. Ehkä tavoittelu on käynyt periaatteiden kustannuksella.

Yksilöllistä ja institutionaalista integriteettiä heikentävät monet eri hallintooppien piirteet. Ensinnäkin julkisen toiminnan tarkoituksen tulisi olla legitiimi. Hallinto-opeilla on kuitenkin poikkeavat näkemykset julkisen hallinnon tarkoituksesta. Vaikka samankaltaisuuksia löytyy, julkisen toiminnan tarkoitus ei ole tarkasti määritelty. Myös tavoittelun tulisi olla legitiimiä, mutta jokaisessa hallintoopissa suhtaudutaan varauksellisesti toisen hallinto-opin periaatteisiin. Tämän osoittaa hallintooppien diskurssieettinen tarkastelu. Yksilöllinen ja institutionaalinen integriteetti edellyttäisi johdonmukaisuutta, eli sitoutumista ja luottamusta toiminnan kaikilla tasoilla, mikä ei tällä hetkellä toteudu. Esimerkiksi NPM:ssä kommunikaatio on johdonmukaista, sitoutunutta ja luottamusta herättävää vain tiettyjen taloudellisten ehtojen täytyessä. Integriteettiin kuuluu myös vahvuus, eli yksilön ja instituution on kestävä aikaa ja muuttuvia olosuhteita. Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen on kuitenkin ollut alituisesti altis reformeille. Modernisointiprosessi on ollut jatkuvaa.

Elämismaailman käsitteen luoja Husserlille tiede on kriisissä, kun se tuottaa tietoa, joka on elävästä elämästä vieraantunutta. Näkemystä voidaan soveltaa hallinto-oppeihin. Toisaalta hallintotieteiden kuuluu olla elävästä elämästä vieraantunutta, teknistä ja tehokkuutta tavoittelevaa, mutta paradoksaalisesti kunnioittaa sitä elämismaailmallista ja kommunikatiivista perustaa, johon se tieteenalana pohjautuu. Kaikki hallintotieteellinen tutkimus viittaa esitieteelliseen elämään ja tulkinnalliseen horisonttiin. Näin ollen hallintotieteilijän on kunnioitettava elämismaailman kommunikatiivisia kriteereitä, jotta hän ei jatkaisi alansa vieraannuttamista ja kolonisointia. Julkisen johtamisen vastuullisuutta on arvioitava kriittisesti, sillä vaihtoehtona on vain valistuksen sokea seuraaminen: ”Valistus epäilee kaikkea laskettavuuden ja hyödyllisyyden mittaan mahtumatonta, ja jos se vain voi edetä vapaana ulkoisista kahleista, mikään ei pysäytä sitä” (Adorno & Horkheimer 2008: 24).

7.3 Analyysin rajoitukset

Sisällönanalyysissä diskurssietiikan neljä periaatetta näyttäytyvät suhteessa hallinto-oppien vastuullisuuden lajeihin kontrafaktuaalisilta ja ihanteellisilta. Tämä on sisällönanalyysin vahvuus ja heikkous. Toisaalta periaatteiden kontrafaktuaalisuus tarjoaa otollisen mittapuun, joihin nähden hallinto-oppeja on hyvä arvioida normatiivisesti. Näin on etenkin asian laita, jos hallintotiede ymmärretään waldolaisittain demokraattisena teoriana. Tekninen rationaalisuus voi tarpeettomasti karsia etenkin hallinnon etiikan kysymyksiä. Periaatteet osoittavat, mitkä tekijät rajoittavat hallinto-oppien vastuullisuutta.

Tutkimus ei ole noudattanut perinteistä hermeneuttista lukutapaa. Hermeneuttisesti syvällisempi lukeminen olisi edellyttänyt pienempää aineistoa. Tutkimuksen hermeneuttista ulottuvuutta on edustanut tutkijan sisäinen tulkinnallinen prosessi, johon kaikki laadullinen tutkimus on perustunut. Tästä syystä voidaan väittää, että tutkimus on nojautunut hermeneuttisiin periaatteisiin, sillä se on ollut laadullinen, teoriasidonnainen ja sisällönanalyttinen.

Hermeneuttinen perinne on viime vuosisadan aikana muuttunut pelkästä tekstuaalisesta menetelmästä käsittämään tulkittamisen (tieteen)filosofisia periaatteita. Hermeneuttisia periaatteita on sovellettu monessa teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä (Karlsen et al. 2020). Perinteistä, hermeneuttista lukutapaa olisi joka tapauksessa voitu toteuttaa muutaman lähteen huolellisella ja syvällisellä läpikäymisellä. Tämä voikin olla otollinen vaihtoehto jatkotutkimukselle, sillä se voisi korjata tutkimuksen puutteita kyseisessä aihepiirissä.

Toinen keskeinen kysymys on, millä tavoin Habermasin diskurssieettisiä periaatteita on sovellettu tutkimuksessa. Habermas ei nimittäin itse ole tarjonnut filosofiansa soveltamiseen tarkkoja ohjeita. Diskurssietiikkaa on eri tutkimuksissa sovellettu monista näkökulmista käsin. Tutkimuksessa diskurssietiikkaa on päätetty lähestyä ideaalin puhetilanteen neljän periaatteen (avoimuus, puhumisen vapaus, autenttisuus ja vastavuoroisuus) kautta. Valintaa on perusteltu tutkimusaiheen valinnalla, eli hallinto-oppien vastuullisuuden lajeilla, joissa toimijuudella on ollut ratkaiseva merkitys.

Ideaalin puhetilanteen periaatteet ovat tarjonneet kriteeristön, joiden puitteissa toimijuutta on voitu arvioida hallinto-oppien diskurssien sisällä. Ideaalin puhetilanteen periaatteita on täydennetty neljän validiteettivaatimuksen kautta, jotka ovat avanneet enemmän hallinto-oppien diskursiivisia taustaoletuksia, kuten arvolähtökohtia ja ideologioita näkemyksiä. Tutkimuksessa validiteettivaatimukset on sisällytetty autenttisuuden periaatteen sisälle.

Myös ideaalin puhetilanteen kautta on ollut mahdollista arvioida hallinto-oppien vastuullisuuden lajien faktisiteettia ja validiteettia, sillä nekin edustavat kommunikaation diskurssieettisiä ja universaaleja kriteereitä. Ideaalin puhetilanteen periaatteet ja validiteettivaatimukset eivät ole toisiinsa nähden ristiriitaisia, vaan ne täydentävät toisiaan.

Tutkimuksessa käytetty teoriasidonnainen sisällönanalyysi yhdistyy abduktiiviseen päättelyyn. Tällöin tutkimus alkaa tutkijan esiyymmärryksestä tai alustavasta tutkimuskirjallisuuden läpikäynnistä, mikä johtaa johtoajatukseen syntymiseen. Tarkoituksena on, että tutkimuksen aineistossa kiinnitetään huomiota seikkoihin, jotka mahdollistaisivat olemassa olevan teorian muotoilun uudessa aihepiirissä.

On huomioitava, ettei abduktiivisen päättelyn johtoajatus ole välttämättä helposti testattavissa siitä huolimatta, että koko tutkimus etenee sen logiikan mukaisesti. Johtoajatuksiksi riittää jopa tutkijan intuitio. Tätä voidaan pitää teoriasidonnaisen sisällönanalyysin heikkoutena. Tutkimuksessa on käytetty johtoajatusta, jonka mukaan hallinto-oppien vastuullisuuden lajien tekninen rationaalisuus on heikentänyt julkisen hallinnon legitimitettä. Tätä on vaikeaa osoittaa todeksi. Tutkimuksessa on lisäksi oletettu, premissistä johtaen, että hallinto-oppien vastuullisuuden lajeja on arvioitava diskurssieettisesti. Johtoajatus on perustunut myös Habermasin työhön systeemin kommunikaatorakenteiden vääristymistä. Tämän vuoksi sille on löydettävissä pohjaa aikaisemmasta tutkimuksesta.

Tutkimus edustaa kriittistä johtamistutkimusta siinä mielessä, että se on kritisoinut hallinto-oppien vastuullisuuden lajien puutteita. Arviointi on tapahtunut Habermasin kommunikatiivisen toimintateorian kautta, joka edustaa kriittistä koulukuntaa. Kriittinen johtamistutkimus on ristiriitainen kokonaisuus erilaisia yhteiskuntafilosofisia ja sosiologisia lähestymistapoja. Tietysti myös yhtenäisiä piirteitä löytyy. Yksi näistä on tutkimuksen refleksiivisyys (Fournier & Grey 2000). On oma kysymyksensä, tekeekö prosessuaalisen demokratian puolustaminen tutkimuksesta ”yhteiskuntakriittistä”. Demokraattisuus on ollut aina julkisen hallinnon keskeisimpiä kysymyksiä. Habermas itse pitää diskurssietiikkaan perustuvaa prosessuaalista demokratiaansa neutraalina eri arvolähtökohdille (Habermas 1996: 288). Jos Habermasin filosofiaa yleensä tahdotaan luokitella poliittisesti, se sijoittuu ”jonnekin sosiaalidemokratian ja poliittisen liberalismien välimaastoon” (Huttunen 2014).

Kriittisyyttä on syytä lähestyä myös tieteenfilosofisesti. Johtamistutkimuksessa on hyvä saada selville, mitkä ovat julkiseen johtamiseen vaikuttavien hallinto-oppien vastuullisuuden lajit ja mahdolliset puutteet. Tämän kaltainen kriittisyys alan tutkimusta kohtaan on perusteltua tieteellisten periaatteiden valossa. Tällöin kriittisyys ei noudata minkään filosofisen koulukunnan periaatteita, vaan ylipäättään tut-

kimuksen tieteenfilosofisia taustaoletuksia. Ihanteellisesti kriittisyys on osana kaikkia tieteenaloja, minkä johdosta sen mahdollinen laiminlyönti sanoo jotain määrätyn tieteenalan tutkimuksellisista käytännöistä ja *a priori* olettamuksista. Tieteellisen kriittisyyden puute voi aiheutua myös niistä yhteiskunnallisista ilmiöistä käsin, jotka implisiittisesti määrittelevät tutkimusalan tieteellisiä käytäntöjä.

Lintulan (2010) mukaan kriittinen johtamistutkimus voi tukea samalla organisaation jatkuvuutta ja kannattavuutta sekä ihmisarvoisen elämän edistämistä. Tämän kaltaiset päämäärät ovat luonnollisesti tavoiteltavan arvoisia. Tämä tutkimus allekirjoittaa ne. Lintula kuitenkin jatkaa, perustellusti, että päämäärät voivat olla utooppisia suomalaisessa työelämässä, joka on edelleen liian byrokraattinen ja hierarkkinen. Tästä esimerkkinä toimii Lintulan mukaan yt-menettely, joka perustuu yhteistoimintalakiin (2007/334). Lintulan esimerkki on kieltämättä perin kommunikatiivinen, minkä vuoksi se on syytä mainita. Lain tavoitteena on nimitäin kehittää yhteisymmärryksessä yrityksen toimintaa ja työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa yrityksessä tehtäviin päätöksiin, jotka koskevat heidän työtään, työolojaan ja asemaansa yrityksessä. Lain tavoitteesta huolimatta yt-menettelyt johtavat käytännössä hyvin erilaisiin lopputulemiin.

Tutkimusta puolustetaan sillä, että hallinto-oppien vastuullisuuden lajeihin ja niiden välisiin jännitteisiin suhtaudutaan julkisessa johtamisessa melko kriitikittömästi. Pollitt ja Hupe (2011) puhuvat julkisen johtamisen maagisista käsitteistä, jotka ovat luonteeltaan yleisluontoisia ja normatiivisesti ladattuja. Heidän mukaansa maagiset käsitteet sumentavat perinteistä yhteiskuntatieteellistä huolta konflikteista tai ristiriitaisista intresseistä. Näistä yksi on vastuullisuus. Jos julkista hallintoa pyritään tutkia kriitikittömillä käsitteillä, julkisen hallinnon legitimitetti heikkenee ajan myötä – kuin myös hallintotieteiden tieteellinen uskottavuus.

Mutta miksi arvioida julkisen johtamisen vastuullisuutta kolmen hallinto-opin puitteissa? Ei ole olemassa yhtä vastausta vastuulliseen julkiseen johtamiseen. Tutkimuksen rajaaminen hallinto-oppeihin on yksinkertaistanut vastuullisuus- ja tilivelvollisuusmuotojen ylikuormaa. Ennen NPM:ää yksityisen sektorin johtamismenetelmät olivat julkiselle hallinnolle vieraampia vastuullisuutta mittaavia mekanismeja. Ajan myötä menetelmistä on tullut pysyviä julkisen johtamisen välineitä. Näin voidaan ajatella myös NPG:stä, joka on johtanut vastuullisuuden laajenemiseen. Oma kysymyksensä on, mikä on seuraava hallinto-oppi NPG:n jälkeen, joka on jo 20-vuotta vanha doktriini. Tämä tarjoaisi vastauksen siihen, miten julkisen johtamisen vastuullisuus on opillisesti muuttumassa. Lopuksi on mainittava, että hallinto-oppien ikä näkyy joissakin tutkimuksen lähteissä.

Hallinto-oppien arvostukset, periaatteet ja retoriset valinnat vastuullisesta julkisesta johtamisesta osoittavat, miksi ne eivät ole teorioita sanan varsinaisessa mielessä. Doktriinien uskomukset ovat joiltain osin tieteellisesti testaamattomia. Näin ollen eri tutkimukset vastuullisesta julkisesta johtamisesta eivät välttämättä ole olleet objektiivisia tai neutraaleja. Siksi niitä kohtaan tulisi olla kriittinen.

Lähteet

- Abel, Charles F. & Sementelli, Arthur J. (2007). *Justice and Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Adams, Guy B. (2011). The Problem of Administrative Evil in a Culture of Technical Rationality. *Public Integrity* 13: 3, 275–285.
- Adams, Guy B. & Balfour, Danny L. (2009). *Unmasking Administrative Evil*. 3rd Edition. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Adams, Guy B. & Balfour, Danny L. (2010). Market-Based Government and the Decline of Organizational Ethics. *Administration & Society* 42: 6, 615–637.
- Agranoff, Robert (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Ahn, Ilsup (2009). *Position and Responsibility: Jürgen Habermas, Reinhold Niebuhr and the Co-Reconstruction of the Positional Imperative*. Eugene, OR: Pickwick Publications.
- Alhanen, Kai (2007). *Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari, Pertti (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Allen, Kieran (2004). *Max Weber: A Critical Introduction*. London: Pluto Press.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (Eds.) (1992a). *Critical Management Studies*. London: Sage.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (1992b). On the Idea of Emancipation in Management and Organization Studies. *Academy of Management Review* 17: 3, 432–464.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2004). Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. Teoksessa Raija Järvinen (Toim.): *Yhteiskuntavastuu: Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen*. Tampere: Tampere University Press. 17–60.
- Arendt, Hannah (1965). *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Viking Press.
- Aristoteles (1991). *Politiikka*. (Politika.) Helsinki: Gaudeamus.
- Aristoteles (2005). *Nikomakhoksen etiikka*. (Ethika Nikomakheia.) Helsinki: Gaudeamus.
- Arnstein, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning* 35: 4, 216–224.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

- Arrow, Kenneth J. (1985). The Economics of Agency. In John W. Pratt & Richard J. Zeckhauser (Eds.): *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press. 37–51.
- Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 3: 2, 115–137.
- Autioniemi, Jari (2017). Kohti hyvää hallintoa, kohti yleistä etua? *Tiedepolitiikka* 42: 1, 7–15.
- Autioniemi, Jari (2019). Tiedesota: Hallintotieteen positivismikritiikki. *Tiedepolitiikka* 44: 1, 35–48.
- Bakan, Joel (2004). *The Corporation: The Pathological Pursuit of Profit and Power*. London: Constable.
- Baxter, David, Colledge, Thomas & Turner, Neil (2017). A Study of Accountability in Two Organizational Learning Frameworks: Why Accountability for Learning is Critical. *European Management Review* 14: 3, 319–332.
- Beiser, Frederick (2005). *Hegel*. London: Routledge.
- Bennis, Warren (1967). Organizations of the Future. *Personnel Administration*, September-October.
- Bentham, Jeremy (1780/2000). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener: Batoche Books.
- Bentham, Jeremy (1843). In John Bowring (Ed.): *The Works of Jeremy Bentham: Manual of Political Economy, Volume 3*. Edinburgh: William Tate.
- Berlin, Isaiah (1958). *Two Concepts of Liberty*. Oxford: Clarendon Press.
- Bertelli, Anthony & Lynn, Laurence (2003). Managerial Responsibility. *Public Administration Review* 63: 3, 259–268.
- Bertelsmann Foundation (2020). Sustainable Governance Indicators. [URL=<https://www.sgi-network.org/2020/>] (Viitattu 1.2.2021).
- Bessette, Joseph M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. In Robert Goldwin (Ed.): *How Democratic is the Constitution?* Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Beyer, Janice M., Hannah, David R. & Milton, Laurie (2000). Ties that Bind: Culture and Attachments in Organizations. In Neal Ashkanasy, Mark F. Peterson & Celeste Wilderom (Eds.): *Handbook of Organizational Culture & Climate*. Thousand Oaks, C.A.: Sage. 323–338.
- Bevir, Mark (2013). *A Theory of Governance*. London: University of California Press.

- ter Bogt, Henk (2018). NPM's "Ideals" About the Accountability and Control of Outsourced Activities: Tough, But Realizable, Or a Utopian Dream? *European Policy Analysis* 0: 0, 1–28.
- Bovaird, Tony & Löffler, Elke (2003). Understanding Public Management and Governance. In Tony Bovaird & Elke Löffler (Eds.): *Public Management and Governance*. London: Routledge. 3–12.
- Bovens, Mark (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics* 33: 5, 946–967.
- Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Hart, Paul't (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration* 86: 1, 225–242.
- Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Goodin, Robert E. (2014). Public Accountability. In Mark Bovens, Robert E. Goodin, & Thomas Schillemans (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. 1–20.
- Bowman, James S. & West, Jonathan P. (2018). *Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. 2nd Edition. London: CQ Press.
- Bowrey, Graham & Smark, Ciorstan (2010). The Influence of Jeremy Bentham on Recent Public Sector Financial Reforms. *Journal of New Business Ideas and Trends* 8: 1, 25–35.
- Boyne, George A., Farrell, Catherine, Law, Jennifer, Powell, Martin & Walker, Richard M. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.
- Brady, F. Neil (2003). "Publics" Administration and the Ethics of Particularity. *Public Administration Review* 63: 5, 525–534.
- Brandsen, Taco & Karré, Philip Marcel (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration* 31: 13, 827–836.
- Brandsma, Gijs Jan (2010). *Backstage Europe: Comitology, Accountability and Democracy in the European Union*. Utrecht: Utrecht University.
- Brandsma, Gijs Jan & Schillemans, Thomas (2012). The Accountability Cube: Measuring Accountability. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 4, 953–975.
- de Bruijn, Johan A. & Ringeling Arthur B. (1997). Normative Notes: Perspectives on Networks. In Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (Eds.): *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications. 152–165.
- Bryer, Thomas A. (2006). Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17: 3, 479–500.

- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Burrell, Gibson & Morgan, Gareth (1979). *Sociological Paradigms of Organization Theory*. London: Heinemann.
- Busuioc, Madalina, Curtin, Deirdre & Groenleer, Martijn (2011). Agency Growth between Autonomy and Accountability: The European Police as a 'Living Institution'. *The Journal of European Public Policy* 18: 6, 848–867.
- Busuioc, Madalina & Lodge, Martin (2016). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review* 77: 1, 91–100.
- Chan, Hon S. & Rosenbloom, David H. (2010). Four Challenges to Accountability in Contemporary Public Administration: Lessons from the United States and China. *Administration & Society* 42: 1S, 11S–33S.
- Choi, Jin-Wook (2007). Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach. *Public Administration Review* 67: 5, 930–942.
- Coase, Ronald (1993). The Nature of Firm. In Oliver J. Williamson & Sidney G. Winter (Eds.): *The Nature of the Firm*. Oxford: Oxford University Press. 18–33.
- Coghill, Ken & Woodward, Dennis (2005). Political Issues of Public-Private Partnerships. In Graeme Hodge & Carsten Greve (Eds.): *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Cheltenham: Edward Elgar. 81–94.
- Cook, Deborah J. & Mulrow, Cynthia D. (1997). Systematic Reviews: Synthesis of Best Evidence for Clinical Decisions. *Annals of Internal Medicine* 126, 376–380.
- Cooper, Terry L. (Ed.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.
- Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cukier, Wendy, Bauer, Robert & Middleton, Catherine (2004). Applying Habermas' Validity Claims as a Standard for Critical Discourse Analysis. In Bonnie Kaplan, Duane P. Truex, David Wastell, Trevor Wood-Harper & Janice L. de Gross (Eds.): *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. 233–258.
- Cukier, Wendy, Ngwenyama, Ojelanki, Bauer, Robert & Middleton, Catherine (2009). A Critical Analysis of Media Discourse on Information Technology: Preliminary Results of a Proposed Method for Critical Discourse Analysis. *Information Systems Research* 19: 2, 175–196.

Dahl, Adam & Soss, Joe (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review* 74: 4, 496–504.

Dahlström, Carl & Lapuente, Victor (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Demmke, Christoph (2019). Governance Reforms, Individualization of Human Resource Management (HRM), and Impact on Workplace Behavior: A Black Box? *Public Integrity* 0: 1–12.

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2012). The Pursuit of Public Service Ethics: Promises, Developments and Prospects. In B. Guy Peters & Jon Pierre (Eds.): *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage. 689–711.

Demmke, Christoph, Paulini, Maros, Autioniemi, Jari & Lenner, Florian (2020). *The Effectiveness of Conflict of Interest Policies in the EU-Member States*. Study Requested by the JURI committee. European Parliament.

Demsetz, Harold. (1993). *The Economics of Business Firm*. Cambridge: Cambridge University Press.

Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: Expanded Edition. Serving, not Steering*. London: M.E. Sharpe.

Denhardt, Robert B. (2011). *Theories of Public Organization. 6th Edition*. Boston: Wadsworth.

Detert, James R., Burris, Ethan R. & Harrison, David A. (2010). Debunking Four Myths about Employee Silence. *Harvard Business Review* 88: 6, 26.

Dicke, Lisa A. & Boonyarak, Pitima (2005). Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance. In H. George Frederickson & Richard K. Ghere (Eds.): *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe. 184–202.

Downs, Anthony (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.

Drechsler, Wolfgang & Kattel, Rainer (2008). Conclusion: Toward the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1: 2, 95–99.

Dubnick, Melvin J. (1998). Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework. In Charles Sampford, Noel Preston & C-A Bois (Eds.): *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. London: Routledge. 68–81.

Dubnick, Melvin J. (2011). Move Over Daniel: We Need Some “Accountability Space”. *Administration & Society* 43: 6, 704–716.

Dudovskiy, John (2016). The Ultimate Guide to Writing a Dissertation in Business Studies: A Step-by-Step Assistance. *eBook Journal of Mixed Methods Research* 4: 1, 6–16.

- Dunsire, Andrew (1993). Modes of Governance. In Jan Kooiman (Ed.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications. 21–34.
- Dunsire, Andrew (1996). Tipping the Balance: Autopoiesis and Governance. *Administration & Society* 28: 3, 299–334.
- Efron, Sara Efrat & Ruth, Ravid (2019). *Writing the Literature Review: A Practical Guide*. New York: The Guilford Press.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Elster, Jon (1983). *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. London: Cambridge University Press.
- Evans, Peter & Rauch, James E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64: 5, 748–765.
- Fast, Stewart (2013). A Habermasian Analysis of Local Renewable Energy Deliberations. *Journal of Rural Studies* 30, 86–98.
- Fayol, Henri (1916). Administration industrielle et générale. *Bulletin de la Société Minérale* 10: 3, 5–162.
- Finer, Herman (1941). Administrative Responsibility in Democratic Governance. *Public Administration Review* 1: 4, 335–350.
- Flinders, Matthew (2001). *The Politics of Accountability in the Modern State*. Burlington: Ashgate.
- Flinders, Matthew (2005). The Politics of Public-Private Partnerships. *British Journal of Politics and International Relations* 7: 2, 215–239.
- Forester, John (1980). Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association* 46: 3, 275–286.
- Forrer, John, Kee, James, Edwin, Newcomer, Kathryn E. & Boyer, Eric (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review* 70: 3, 475–484.
- Foster, William M. & Wiebe, Elden (2010). Praxis Makes Perfect: Recovering the Ethical Promise of Critical Management Studies. *Journal of Business Ethics* 94: S2, 271–283.
- Foucault, Michel (1980). *Tarkkailla ja rangaista*. Helsinki: Otava.
- Fournier, Valerie & Grey, Chris (2000). At the Critical Moment: Conditions and Prospects for Critical Management Studies. *Human Relations* 53: 1, 7–32.

Frederickson, George H. (1971). Toward a New Public Administration. In Jay M. Shafritz & Albert C. Hyde (Eds.): *Classics of Public Administration*. Belmont: Thomson Wadsworth Publication. 315–327.

Frederickson, George H. (1997). *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.

Frederickson, George H. & Hart, David K. (2001). The Public Service and the Patriotism of Benevolence. In Willa Bruce (Ed.): *Classics of Administrative Ethics*. Oxford: Westview Press. 358–371.

Frederickson, George H., Smith, Kevin B., Larimer, Christopher W. & Licari, Michael J. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.

Friedman, Milton (1970). The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. *New York Magazine* September 13.

Friedrich, Carl Joachim (1935). Responsible Government Service under the American Constitution. In Carl Joachim Friedrich, William C. Beyer, Sterling D. Spero, John F. Miller & George A. Graham (Eds.): *Problems of the American Public Service: Five Monographs on Specific Aspects of Personnel Administration*. New York: McGraw-Hill. 26–45.

Fromm, Erich (1977). *The Anatomy of Human Destructiveness*. New York: Penguin Books.

Gadamer, Hans-Georg (2004). *Hermeneutiikka: Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Tampere: Vastapaino.

Gailmard, Sean (2014). Accountability and Principal-Agent Theory. In Mark Bovens, Robert E. Goodin & Thomas Schillemans (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. 90–105.

Gillespie, Alex, Reader, Tom W., Cornish, Flora & Campbell, Catherine (2014). Beyond Ideal Speech Situations: Adapting to Communication Asymmetries in Healthcare. *Journal of Health Psychology* 19: 1, 72–78.

Goodin, Robert (1998). Public Service Utilitarianism as Role Responsibility. *Utilitas* 10: 3, 320–336.

Green, Bart N., Johnson, Claire D. & Adams, Alan (2006). Writing Narrative Literature Review for Peer-Reviewed Journals: Secrets of the Trade. *Journal of Chiropractic Medicine* 5: 3, 101–117.

Greenhalgh, Trisha, Thorne, Sally & Malterud, Kirsti (2018). Time to Challenge the Spurious Hierarchy of Systematic over Narrative Reviews? *European Journal of Clinical Investigation* 48: 6.

Gregory, Ann T. & Denniss, A. Robert (2018). An Introduction to Writing Narrative and Systematic Reviews: Tasks, Tips and Traps for Aspiring Authors. *Heart, Lung and Circulation* 27, 893–898.

Greve, Carsten & Hodge, Graeme (2010). Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges. In Stephen P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. 149–162.

Grohs, Stephan (2014). Hybrid Organizations in Social Service Delivery in Quasimarkets: The Case of Germany. *American Behavioral Scientist* 11: S, 1425–1445.

Grotenfelt, Arvi (1927). Hegelin valtioaate ja Snellmanin kansallisuusaate. *Ajatus* 2, 5–22. [Viitattu 9.3.2021]. Saatavissa <http://filosofia.fi/talennearkisto/tekstit/6307>

Gustavsen, Björn (1992). *Dialogue and Development: Theory of Communication, Action Research and the Restructuring of Working Life*. Stockholm: The Swedish Centre for Working Life.

Grönfors, Martti (1982). *Kvalitatiiviset kenttätymenetelmät*. Helsinki: WSOY.

Habermas, Jürgen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1980). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Habermas, Jürgen (1984a). *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*. (Theorie des Kommunikativen Handelns, Bd. 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung, 1981.) Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1984b). *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. (Theorie des Kommunikativen Handelns, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, 1981.) Boston: Beacon Press.

Habermas, Jürgen (1990). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Translated by Christian Lenhardt and Shierry Weber Nicholsen. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Habermas, Jürgen (1992). *Erläuterungen zur Diskursethik*. Frankfurt Am Main: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms* (Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 1992). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Halligan, John (2010). Post-NPM Responses to Disaggregation through Coordinating Horizontally and Integrating Governance. In Per Laegreid & Koen Verhoest (Eds.): *Governance of Public Sector Organizations*. New York: Palgrave Macmillan. 235–254.

Hamel, Gary (2007). *Johtamisen tulevaisuus*. Helsinki: Talentum.

- Harmon, Michael M. (1995). *Responsibility as Paradox: A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hautamäki, Antti (1996). Individualismi on humanismia. Teoksessa Antti Hautamäki, Eerik Lagerspetz, Juha Sihvola, Juha Siltala & Jarmo Tarkki (Toim.): *Yksilö modernin murroksessa*. Helsinki: Gaudeamus. 13–44.
- Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (Toim.): *Governance: Uuden hallintatavan jäsentymisen*. Tampere: Tampere University Press. 191–212.
- Harisalo, Risto, Aarveaara, Timo, Stenvall, Jari & Virtanen, Petri (2007). *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere: Tampere University Press.
- Heald, Tim. (1983). *Networks, Who We Know and How We Use Them*. London: Hodder and Stoughton.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1817). *Enzyklopädie der philosophischen Wissenschaften im Grundrisse*. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1821/1972). *Grundlinien der Philosophie des Rechts, oder, Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Heidegger, Martin (2000). *Oleminen ja aika*. Tampere: Vastapaino.
- Hirokawa, Randy Y. (1979). Communication and the Managerial Function: Some Suggestions for Improving Organizational Communication. *Communication* 8, 83–95.
- Hoekstra, Alain & Kaptein, Muel (2013). The Institutionalization of Integrity in Local Government. *Public Integrity* 15: 1, 5–27.
- Hoffrén, Jari (1999). Rationaalisen demokratian paluu? Jürgen Habermas Frankfurtin koulun ohjelman demokratisoijana. Teoksessa Olli-Pekka Moisio (Toim.): *Kritiikin lupaus: Näkökulmia Frankfurtin koulun kriittiseen teoriaan*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. SoPhi. 285–309.
- Hood, Christopher (1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 1, 3–19.
- Hood, Christopher (1995). The “New Public Management” in the 1980’s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20: 2/3, 93–109.
- Hood, Christopher & Jackson, Michael (1991). *Administrative Argument*. Brookfield, VT: Dartmouth Publishing.
- Horkheimer, Max (2008). *Välineellisen järjen kritiikki*. (Eclipse of Reason, 1947.) Tampere: Vastapaino.

Horkheimer, Max & Adorno, Theodor W. (2008). *Valistuksen dialektiikka: Filosofisia sirpaleita*. (Dialektik der Aufklärung: Philosophische Fragmente, 1947.) Tampere: Vastapaino.

Husserl, Edmund (2011). *Eurooppalaisten tieteiden kriisi ja transsendentaalinen fenomenologia*. (Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendente Phänomenologie, 1936.) Helsinki: Gaudeamus.

Huttunen, Rauno (2007). Gadamer–Habermas -debatti. Teoksessa Sami Syrjämäki & Toni Kannisto (Toim.): *Logos-ensyklopedia*. Eurooppalaisen filosofian seura ry. [Viitattu 18.2.2021]. Saatavissa <<http://filosofia.fi/node/2833>>.

Huttunen, Rauno (2014). Habermas, Jürgen. Teoksessa Sami Syrjämäki & Toni Kannisto (Toim.): *Logos-ensyklopedia*. Eurooppalaisen filosofian seura ry. [Viitattu 18.2.2021]. Saatavissa <<http://filosofia.fi/node/5305>>.

Hyden, Goran (1992). Governance and the Study of Politics. In Goran Hyden & Michael Bratton (Eds.): *In Governance and Politics in Africa*. London: Lynne Rienner Publisher. 1–25.

Hyyryläinen, Esa (1999). *Reformit, hallintopoliittika ja yhdenmukaistuminen: Vertaileva tutkimus neljän Euroopan valtion 1980- ja 1990-lukujen hallintopoliittisen päätöksenteon yhdenmukaistumisen edellytyksistä*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 73, Hallintotiede 5.

Hyyryläinen, Esa. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena: Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 28: 4, 299–311.

Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksena ja julkisten organisaatioiden sopimusten-hallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31.

Hyyryläinen, Esa (2005). Rationaalinen yksilö byrokraattisessa organisaatiossa: Vertailevia huomioita Downsian, Niskasen ja Tullockin hallinnollisen päätöksenteon taloustieteellisistä tulkinnoista. *Hallinnon tutkimus* 3: 1, 4–13.

Hyyryläinen, Esa (2010). Approaching Ethics and Integrity in Public Administration and Management Research from a Citizen View. In Ari Salminen (Ed.): *Ethical Governance: A Citizen Perspective*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 294, Public Management 39. 1–14.

Hyyryläinen, Esa (2012). New Public Managementin ensimmäisen reformiaallon perintö. Teoksessa Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Kristian Siikavirta (Toim.): *Julkista-yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 265. 16–26.

Hyyryläinen, Esa (2014). New Public Managementin kukoistuskauden aikana syntynyt monikansallinen hallinnon uudistamiskäytäntö: Diskursiivisen institutionalismin tulkinta. *Hallinnon tutkimus* 33: 4, 297–313.

Hyyryläinen, Esa & Ikola-Norrbacka, Rinna (2013). Moraalinen kompleksisuus julkisen johtamisen haasteena: Eettisesti haastavat tilanteet ja niihin soveltuvat johtamisstrategiat. Teoksessa Seija Ollila & Harri Raisio (Toim.): *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä: Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi*. Vaasa: Vaasan yliopiston julkaisuja. *Acta Wasaensia* 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. 269–281.

Häyry, Matti (2000). *Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan*. Porvoo: WSOY.

Isosaari, Ulla (2008). *Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatiossa: Tarkastelu lähijohtamisen näkökulmasta*. Vaasa: Vaasan yliopisto. *Acta Wasaensia* 188, Sosiaali- ja Terveyshallintotiede 4.

Jackson, Michael (2009). Responsibility versus Accountability in the Friedrich-Finer Debate. *Journal of Management History* 15: 1, 66-77.

Jennings, Edward T. Jr. & Haist, Meg Patrick (2004). Putting Performance Measurement in Context. In Patricia W. Ingraham & Laurence E. Lynn (Eds.): *The Art of Governance: Analyzing Management and Administration*. Washington D.C.: Georgetown University Press. 173–194.

Jessop, Bob (2000). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. In Gerry Stoker (Ed.): *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan. 11–32.

Johanson, Jan-Erik & Uusikylä, Petri (1998). Sosiaalinen pääoma verkostoissa. *Sosiologia* 35:1: 17–27.

Johanson, Jan-Erik, Sorsa, Ville-Pekka, Oulasvirta, Lasse (2012). Työeläkejärjestelmä julkisyksityisenä kumppanuutena: Vakiopaineita ja jatkuvuuden haasteita. Teoksessa Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (Toim.): *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press. 219–249.

Johanson, Jan-Erik & Vakkuri, Jarmo (2018). *Hybrid Governance, Organization and Society: Value Creation and Value Capture*. London: Routledge.

Jun, Jong S. (2006). *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. New York: State University of New York Press.

Jussila, Markku (2010). *Yhteiskuntavastuu: Nyt*. Vantaa: Infor.

Jäger, Urs P. & Schröer, Andreas (2014). Integrated Organizational Identity: A Definition of Hybrid Organizations and a Research Agenda. *Voluntas* 24: 5, 1281–1306.

Kafka, Franz (1986). *Oikeusjuttu*. Helsinki: WSOY.

Kakkuri-Knuuttila, Marja-Liisa & Heinlahti, Kaisa (2006). *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

Kannisto, Heikki (2014). Kant: Etiikka. Teoksessa Sami Syrjämäki & Toni Kannisto (Toim.): *Logos-ensyklopedia*. Eurooppalaisen filosofian seura ry, [Viitattu 10.10.2018]. Saatavissa <http://filosofia.fi/node/2426>

Kant, Immanuel (1990). *Siveysopilliset pääteokset. Johdannolla ja selityksillä varustanut J.E. Salomaa*. Porvoo: WSOY.

Karlsen, Bjorg, Hillestad, Torgeir Martin & Dysvik, Elin (2020). Abductive Reasoning in Nursing: Challenges and Possibilities. *Nursing Inquiry* 28: 1.

Karré, Philip Marcel (2011). *Heads and Tails: Both Sides of the Coin: An Analysis of Hybrid Organizations in the Dutch Waste Management Sector*. Hague: Eleven International Publishing.

Kassing, Jeffrey W. (2011). *Key Themes in Organizational Communication Series: Dissent in Organizations*. Malden, MA: Polity.

Katz, Daniel & Kahn, Robert L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley & Sons.

Keraudren, Philippe & van Mierlo, Hans (1998). Theories of Public Management Reform and their Practical Implications. In Tony Verheijen & David L. Coombes (Eds.): *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 39–56.

Kettl, Donald F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Kettl, Donald F. (2010). Governance, Contract Management and Public Management. In Stephen P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. 239–254.

Kickert, Walter J.M., Klijn Erik-Hans & Koppenjan Joop F.M. (1997). Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections. In Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan (Eds.): *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications. 166–191.

Kim, Sung Ho (2019). Max Weber. In Edward N. Zalta (Ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Winter 2019 Edition)*. [Viitattu 3.6.2020] <https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/weber/>

Kirby, Nikolas (2018). An “Institution-First” Conception of Public Integrity: Working Paper for Discussion at the Building Integrity Workshop. Blavatnik School of Government, University of Oxford.

Klijn, Erik-Hans (2002). Governing Networks in the Hollow State: Contracting Out, Processing Management, or a Combination of the Two? *Public Management Review* 4: 2, 149–165.

Klijn, Erik-Hans & Skelcher, Chris (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration* 85: 3, 587–608.

Komulainen, Mikko (2010). *Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kuhn, Thomas S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Kuokkanen, Anna (2015). *Johtamisen ihmissuhdekoulukunta Suomessa: Työntekijäkeskeiset johtamisopit suomalaisen työelämän muutoksessa*. Tampere: Työterveyslaitos. Tutkimusraportti 43.

Kuusela, Pekka (2001). *Julkisen sektorin modernisaatio, tuloksellisuus ja arviointi: Realistisen sosiaalitieteen ja arvioinnin näkökulma*. Kuopio: Kuopion yliopisto. Kuopion yliopiston selvityksiä E, Yhteiskuntatieteet 30.

Laine, Timo (2001). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (Toim.): *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II: Näkökulmia aloittavalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-Kustannus. 26–43.

Lane, Jan-Erik (1997). Conclusion. In Jan-Erik Lane (Ed.): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications. 301–307.

Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London: Routledge.

Lawton, Alan (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Philadelphia: Open University Press.

Lawton, Alan, Rayner, Julie & Lasthuizen, Karin (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Lehtonen, Jarmo (2004). Työkonferenssi: Dialoginen metodi. Teoksessa Jarmo Lehtonen (Toim.): *Työkonferenssi Suomessa: Vuoropuheluun perustuva työyhteisöjen kehittämismetodi*. Helsinki: Työturvallisuuskeskus. 16–56.

Leinonen, Jaana (2012). *“Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”*: Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Helsinki: Kuntaliitto. Acta 232.

Levacic, Rosalind (1991). Markets and Government: An Overview. In Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic & Jeremy Mitchell (Eds.): *Markets, Hierarchies & Networks: The Coordination of Social Life*. 35–47.

Lewis, Carol W. & Gilman, Stuart C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide. 2nd Edition*. San Francisco: Jossey-Bass.

Leys, Wayne (2001). Ethics and Administrative Discretion. In Willa Bruce (Ed.): *Classics of Administrative Ethics*. London: Westview Press. 27–47.

Lintula, Paavo (2010). Jääkö kriittinen ääni tutkijoiden kammioihin? *LTA* 10: 4, 418–439.

Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Lynch, Thomas D. (2004). Virtue Ethics, Public Administration and Telos. *Global Virtue Ethics Review* 5: 4, 32–49.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostuosta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 113, Hallintotiede 7.

Löffler, Elke (2003). Governance and Government: Networking with External Stakeholders. In Tony Bovaird & Elke Löffler (Eds.): *Public Management and Governance*. London: Routledge. 163-174.

MacIntyre, Alasdair (1988). *Whose Justice? Whose Rationality?* Notre Dame: University of Notre Dame.

Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In John Parkinson & Jane Mansbridge (Eds.): *Deliberative Systems*. New York: Cambridge University Press. 1–26.

March, James & Olsen, Johan (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Mashaw, Jerry L. (1984). The Economic Context of Social Responsibility. In Klaus J. Hopt & Günther Teubner (Eds.): *Corporate Governance and Director's Liabilities. Legal, Economic and Sociological Analyses on Corporate Social Responsibility*. Berlin: Walter de Gruyter. 55–68.

Mattei, Paola (2007). Managerial and Political Accountability: The Widening Gap in the Organization of Welfare. *International Review of Administrative Sciences* 73: 3, 365–387.

Meisenbach, Rebecca J. (2006). Habermas' Discourse Ethics and Principle of Universalization as Moral Framework for Organizational Communication. *Management Communication Quarterly* 20: 1, 39–62.

Menzel, Donald C. (2005). State of the Art of Empirical Research of Ethics and Integrity in Governance. In H. George Frederickson & Richard K. Ghere (Eds.) *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe. 16–43.

Merilä, Asko (2008). *Muutoskyky ja laatuuperustaisen kunnan tuloksellisuus: Tapaus Utajärvi*. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Acta Universitatis Lapponiensis 149.

Michels, Ank & Meijer, Albert (2008). Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government. *Public Management Review* 40: 2, 165–173.

- Mill, John Stuart (2000). *Utilitarismi*. (Utilitarianism, 1861.) Helsinki: Gaudeamus.
- Miller, Matthew (2002). Does Hegel's Critique of Kant Apply to Discourse Ethics? *Auslegung* 25: 1, 63–85.
- Mills, Russell W. & Koliba, Christopher J. (2014). The Challenge of Accountability in Complex Regulatory Networks: The Case of *Deepwater Horizon* Oil Spill. *Regulation & Governance* 9: 1, 77–91.
- Moilanen, Timo (2016). *Virkamiesetiikan tila 2016: Kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Molina, Anthony D. (2015). The Virtues of Administration: Values and the Practice of Public Service. *Administrative Theory & Praxis* 37, 49–69.
- Morris, Martin (2009). Social Justice and Communication: Mill, Marx, and Habermas. *Social Justice Research* 22, 134–155.
- Mosher, Frederick (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mäenpää, Olli (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mulgan, Geoff (2000). 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration* 78: 3, 555–573.
- Mulgan, Geoff (2002). Accountability Issues in the New Model of Governance. Discussion Paper No. 91, Crawford School of Economics and Government. Canberra: Australian National University.
- Mungiu-Pippidi, Alina (2020). The Rise and Fall of Good Governance Promotion. *Journal of Democracy* 31, 88–102.
- Nag, Ninad Shankar (2018). Government, Governance and Good Governance. *Indian Journal of Public Administration* 64: 1, 122–130.
- Newman, Janet (2005). Participative Governance and the Remaking of Citizenship. In Janet Newman (Ed.): *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. University of Bristol: The Policy Press. 119–138.
- Nieuwenburg, Paul (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity* 9: 3, 213–224.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State, and Utopia*. New York: Basic Books.
- Nyholm, Inga (2008). *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Tampere: Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 705.

OECD (2018). *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2020). *Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing.

Osborne, David E. & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.

Osborne, Stephen P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3, 377–387.

Osborne, Stephen P. (2010). The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment. In Osborne, Stephen P. (Ed.) (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. 1–15.

Paine, Lynn Sharp (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review* 72: 2, 106–117.

Parker, Martin (1995). Critique in the Name of What? Postmodernism and Critical Approaches to Organization. *Organization Studies* 16: 4, 553–564.

Parvikko, Tuija (2008). *Arendt, Eichmann and the Politics of the Past*. Helsinki: Finnish Political Science Association.

Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. University Press of Kansas.

Peters, B. Guy (2010). Meta-Governance and Public Management. In Stephen B. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge. 36–51.

Peters, B. Guy (2014). Accountability in Public Administration. In Mark Bovens, Robert E. Goodin, Thomas Schillemans (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. 211–225.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, 223–243.

Peters, B. Guy & Pierre, Jon (2008). Governance and Social Complexity. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 110: 3, 239–248.

Plant, Jeremy F. (2018). Responsibility in Public Administration Ethics. *Public Integrity* 20: 0, S33–S45.

Pollitt, Christopher (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. London: Oxford University Press.

- Pollitt, Christopher & Hupe, Peter (2011). Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review* 13: 5, 641–658.
- Pope, Jeremy (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. London: Transparency International.
- Powell, Martin & Castelli, Michele (2017). "Strange Animals": Hybrid Organizations in Health Care. *Journal of Health Organization and Management* 31: 7/8, 746–762.
- Provan, Keith G. & Kenis, Patrick (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 2, 229–252.
- Pulkkinen, Tuija (1983). J.V. Snellmanin valtio-oppi. Teoksessa Jaakko Nousiainen & Dag Anckar (toim.): *Valtio ja yhteiskunta. Tutkielmia suomalaisen valtiollisen ajattelun ja valtio-opin historiasta*. Helsinki: WSOY. 61–77.
- Puusa, Anu (2020). Näkökulmia laadullisen aineiston analysointiin. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti, Pauli (Toim.): *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Helsinki: Gaudeamus.
- Rannisto, Pasi-Heikki (2005). *Kunnan strateginen johtaminen: Tutkimus Seinänaapurikuntien strategiaprosessien ominaispiirteistä ja kunnanjohtajista strategisina johtajina*. Tampere: Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis 1072.
- Raadschelders, Jos C.N. (2010). Identity Without Boundaries: Public Administration's Canon(s) of Integration. *Administration & Society* 42: 2, 131–159.
- Rawls, John (1988). *Oikeudenmukaisuusteoria. (A Theory of Justice, 1988)*. Porvoo: WSOY.
- Reckwitz, Andreas (2002). Toward a Theory of Social Practices: A Development of Culturalist Theorizing. *European Journal of Social Theory* 5: 2, 243–263.
- Rehg, William (1996). Translator's Introduction. Teoksessa Habermas, Jürgen: *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Reiter, Bernd (2006). The Hermeneutic Foundations of Qualitative Research. *Qualitative Methods* 4: 2, 18–24.
- Rennie, David L. (2012). Qualitative Research as Methodological Hermeneutics. *Psychological Methods* 17: 3, 385–398.
- Renouard, Cecile (2010). Corporate Social Responsibility, Utilitarianism, and the Capabilities Approach. *Journal of Business Ethics* 0: 0.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44: 4, 652–667.

Riccucci, Norma M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Roberts, Nancy C. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving Accountability Paradox. *Public Administration Review* 62: 6, 658–669.

Rolin, Kristina (2006). Voiko soveltava yhteiskuntatiede olla arvovapaata? Teoksessa Kristina Rolin, Marja-Liisa Kakkuri-Knuuttila & Elina Henttonen (Toim.): *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus. 16–35.

Romzek, Barbara & Dubnick, Melvin (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from Challenger Tragedy. *Public Administration Review* 47: 3, 227–238.

Romzek, Barbara, LeRoux, Kelly, Johnston, Jocelyn, Kempf, Robin J., Piatak, Jaclyn Shede (2013). Informal Accountability in Multisector Service Delivery Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, 813–842.

Rosenau, James N. (1992). Governance, Order and Change in World Politics. In James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel & Steve Smith (Eds.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1–29.

Rosenau, James N. (1995). Coherence in the Twenty-first Century. *Global Governance*, 1: 1, 13-43.

Rosenson, Beth (2006). The Impact of Ethics Laws on Legislative Recruitment and the Occupational Composition of State Legislatures. *Political Research Quarterly* 59: 4, 619-627.

Russell, Paul (1987). Nozick, Need and Charity. *Journal of Applied Philosophy* 4: 2, 205–216.

Saaranen-Kauppinen, Anita & Puusniekka, Anna (2006). KvaliMOTV: Menetelmäopetuksen tietovaranto. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. [Viitattu 15.2.2021] <https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus>

Salminen, Ari (2002). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.

Salminen, Ari (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet. 2. painos*. Helsinki: Edita.

Salminen, Ari (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 60, Julkisjohtaminen 3.

Salminen, Ari (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 62, Julkisjohtaminen 4.

Salminen, Ari (2016). *Julkisen johtamisen etiikka. 4. uudistettu ja laajennettu painos*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Opetusjulkaisuja 60, Julkisjohtaminen 3.

Salminen, Ari (2018). *Rehellisyys maan perii: Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta*. Helsinki: Edita.

Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 288, Hallintotiede 37.

Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013). Exploring the Public Service Ethos. *Public Integrity* 15: 2, 167–186.

Sandel, Michael J. (2012). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. New York: Farrar Straus and Giroux.

Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2012). *Classics of Public Administration*. 7th Edition. Wadsworth Cengage Learning.

Schillemans, Thomas (2011). Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society* 43: 4, 387–416.

Schillemans, Thomas (2013). Moving Beyond the Clash of Interests: On Stewardship Theory and the Relationships between Central Government Departments and Public Agencies. *Public Management Review* 15: 4, 541–562.

Schillemans, Thomas (2015). Calibrating Public Sector Accountability: Translating Experimental Findings to Public Sector Accountability. *Public Management Review* 18: 9, 1400–1420.

Schulze, Günther G. & Frank, Björn (2003). Deterrence versus Intrinsic Motivation: Experimental Evidence on the Determinants of Corruptibility. *Economics of Governance* 4, 143–160.

Schwartz, Shalom (1999). A Theory of Cultural Values and Some Implications to Work. *Applied Psychology* 48: 1, 23–47.

Schwartz, Shalom (2005). Universalismiärvot ja moraalisen universumimme laajuus. Teoksessa Anna-Maija Pirttilä-Backman, Marja Ahokas, Liisa Myyry & Susanna Lähteenoja.: *Ärvot, moraalit ja yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus.

Scott, William Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall Inc.

Scott, William Richard (2001). *Institutions and Organisations*. 2nd Edition. London: Sage Publications.

Scott, William & Hart, David (2001). Administrative Crisis: The Neglect of Metaphysical Speculation. In Willa Bruce (Ed.): *Classics of Administrative Ethics*. Boulder, CO: Westview Press. 410–423.

Sheaff, Rod, Pickard, Susan & Smith, Keri (2002). Public Service Responsiveness to User's Demands and Needs: Theory, Practice and Primary Healthcare in England. *Public Administration* 80: 3, 435–452.

- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.
- Simon, Herbert A., Drucker, Peter F. & Waldo, Dwight (1952). "Development of Theory of Democratic Administration": Replies and Comments. *American Political Science Review* 46: 2, 494–503.
- Smith, Adam (2015). *Kansojen varallisuus*. Helsinki: WSOY.
- Skelcher, Chris & Smith, Steven Rathgeb (2014). Theorizing Hybridity: Institutional Logics, Complex Organizations, and Actor Identities: The Case of Nonprofits. *Public Administration* 93: 2, 433–448.
- Stansbury, Jason (2009). Reasoned Moral Agreement: Applying Discourse Ethics within Organizations. *Business Ethics Quarterly* 19: 1, 33–56.
- Stoker, Gerry (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal* 155: 1, 17–28.
- Strandman, Kristiina (2009). "Se vain ilmestyi": Vuorovaikutukseen perustuva strateginen viestintä kuntaorganisaatiossa. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Acta Universitatis Lapponiensis 49.
- Sullivan, Patrick (2009). Reciprocal Accountability. *International Journal of Public Sector Management* 22: 1, 57–72.
- Svara, James (1997). The Ethical Triangle: Synthesizing the Bases of Administrative Ethics. *Public Integrity Annual 1997*, 33–41.
- Svara, James (2007). *The Ethics Primer: for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. London: Jones and Bartlett Publishers.
- Sorensen, Eva & Torfing, Jacob (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration* 87: 2, 234–258.
- Talbert, Matthew (2019). Moral Responsibility. In Edward N. Zalta (Ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. [Viitattu 28.4.2020]
<https://plato.stanford.edu/archives/win2019/entries/moral-responsibility/>
- Talvio, Cai & Välimaa, Mikko (2004). *Yhteiskuntavastuu ja johtaminen*. Helsinki: Edita.
- Taylor, Frederick (1911). *The Principles of Scientific Management*. London: Harper & Brothers.
- Tetlock, Philip E. (1992). The Impact of Accountability on Judgment and Choice: Toward a Social Contingency Model. *Advances in Experimental Social Psychology* 25, 331–376.
- Tholen, Berry (2018). Political Responsibility as a Virtue: Nussbaum, MacIntyre, and Ricoeur on the Fragility of Politics. *Alternatives: Global, Local, Political* 43: 1, 22–34.

- Thomassen, Lasse (2010). *Guides for the Perplexed: Habermas*. London: Continuum.
- Thompson, Dennis F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Too Many Hands. *The American Political Science Review* 74: 4, 905–916.
- Thompson, Dennis F. (2001). The Possibility of Administrative Ethics. In Willa Bruce (Ed.): *Classics of Administrative Ethics*. London: Westview Press. 79–92.
- Tiihonen, Seppo (2008). *From Governing to Governance: A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press.
- Timmermans, Stefan & Tavory, Iddo (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory* 30: 3, 167–186.
- Torfin, Jacob & Sorensen, Eva (2014). The European Debate on Governance Networks: Towards a New and Viable Program? *Policy and Society* 33: 4, 329–344.
- Tourish, Dennis & Robson, Paul (2006). Sensemaking and the Distortion of Critical Upward Communication in Organizations. *Journal of Management Studies* 43: 4, 711–730.
- Tullock, Gordon (1987). *The Politics of Bureaucracy*. Boston: University Press of America.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2003). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos*. Helsinki: Tammi.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2009). What is Good Governance? [Viitattu 3.6.2020] <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> ()
- Vakkuri, Jarmo (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana: käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa Jarmo Vakkuri (Toim.): *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus. 11–30.
- Vakkuri, Jarmo, Kivimäki, Riikka, Mänttari, Pietu & Kork, Anna (2012). Tuottavuusongelma julkisrahoitteisissa palveluissa: Mitä tiedetään, mitä tehdään ja mitä vaikutuksia tekemisellä on? Teoksessa Anneli Anttonen, Arto Haveri, Juhani Lehto & Hannele Palukka (Toim.): *Julkisen ja yksityisen rajalla: Julkisen palvelun muutos*. Tampere: Tampere University Press. 138–173.
- Vartiainen, Pirkko, Mäkinen, Eija, Ollila, Seija & Raisio, Harri (2012). Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: Ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta. *Futura* 31: 4, 5–15.

Vartiainen, Pirkko, Ollila, Seija, Raisio, Harri & Lindell, Juha (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Helsinki: Gaudeamus.

Vartola, Juha (2005). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo (Toim.): *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto. 13–43.

Vigoda, Eran (2000). Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizen's Demands: An Empirical Examination in Israel. *Public Administration* 78: 1, 165–191.

Viinamäki, Olli-Pekka (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Tutkimuksia 283, Hallintotiede 35.

Viinamäki, Olli-Pekka (2012). Missä tilanteissa organisaatioarvoista on etua esimiehille? *Yritysetiikka* 2: 2, 38–46.

Viinamäki, Olli-Pekka (2013). Arvot hyvinvointipalveluiden johtamisessa. Teoksessa Seija Ollila & Harri Raisio (Toim.): *Hyvinvointijärjestelmät muuttuvassa toimintaympäristössä: Juhlakirja professori Pirkko Vartiaisen 60-vuotisjuhlan kunniaksi*. Vaasa: Vaasan yliopisto. Acta Wasaensia 277, Sosiaali- ja terveyshallintotiede 8. 171–184.

Viinamäki, Olli-Pekka (2017). *Eettinen herkkyyys julkisessa johtamisessa: Miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä?* Vaasan yliopisto: Vaasan yliopisto. Raportteja 4.

Virtanen, Petri & Wennberg, Mikko (2005). *Prosessijohtaminen julkishallinnossa*. Helsinki: Edita.

Visser, Max (2010). Critical Management Studies and "Mainstream" Organization Science: A Proposal for Rapprochement. *International Journal of Organization Analysis* 18: 4, 466–478.

Vogelsang-Coombs, Vera (2016). *The Political Ethics of Public Service*. London: Palgrave Macmillan.

Waldo, Dwight (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review* 46: 1, 81–103.

Waltzer, Michael (1973). Political Action: The Problem of Dirty Hands. *Philosophy & Public Affairs* 2: 2, 160–180.

Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Weber, Max (1980). *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. (Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, 1905.) Helsinki: WSOY.

Weber, Max (2015). *Weber's Rationalism and Modern Society*. New York: Palgrave Macmillan.

Wenar, Leif (2013). John Rawls. In Edward N. Zalta (Ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2013 Edition). [Viitattu 3.8.2020] Saatavissa <http://plato.stanford.edu/archives/win2013/entries/rawls/>

Willems, Tom & Van Dooren, Wouter (2011). Lost in diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to Accountability Paradox. *International Review of Administrative Sciences* 77: 3, 505–530.

Williams, Brian N. (2015). Embracing Ethical Principles for Public Action. In James L. Perry & Robert K. Christensen (Eds.): *Handbook of Public Administration*. John Wiley & Sons. 583–597.

Yhteistoimintalaki (2007/334). [Viitattu 29.5.2021]
<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20070334>

Yliaska, Ville (2014). *Tehokkuuden toiveuni: Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle*. Helsinki: Into.

Yliherva, Jukka (2006). *Tuottavuus, innovaatiokyky ja innovatiiviset hankinnat*. Helsinki: Sitra. Sitran raportteja.

Yuthas, Kristi, Rogers, Rodney & Dillard, Jesse F. (2002). Communicative Action and Corporate Annual Reports. *Journal of Business Ethics* 41, 141–157.