

ON AIKA PUHUA HALLINNON VASTUULLISUUDESTA

JARI AUTIONIEMI

Julkisen talouden rahoituskriisi, robotisaatio, ilmastonmuutos, veroparatiisit ja yleinen epävarmuuden kasvu ovat esimerkkejä, joiden ratkaiseminen edellyttää vastuullista julkishallintoa. Aivan kuin julkishallinnon vastuukysymykset eivät olisi jo tarpeeksi laajoja: julkinen sektori on alituisesti alttiina kritiikille, sillä se on poliittinen ja ideologinen kestopuheenaihe.

Vastuullisuus on seuraava hallinnollinen rautahäkki. Julkishallinnon haasteena on olla entistä vastuullisempi, tilivelvollisempi ja responsiivisempi kansalaisten tarpeita kohtaan. Haaste on oikeastaan ikuinen, transsendentaalinen viitepiste, sillä hallinnolla löytyy aina parannettavaa. Tämä ei kuitenkaan riitä, sillä tulevaisuudessa julkishallinto edellyttää myös kansalaisten ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden aktiivisuuden lisääntymistä: toisin sanoen, olemaan vastuullisempia, tilivelvollisempia ja responsiivisempia hallinnon vaatimuksia kohtaan.

Vastuukysymysten lisääntymistä voidaan perustella julkisen talouden heikon tilanteen kautta, johon on vaikuttanut esimerkiksi sosiaalikulujen kasvu suhteessa bruttokansantuotteeseen. Heikko taloustilanne vaikuttaa keskusteluun siitä, mitkä ovat kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet yhteiskunnassa. Filosofit Jari Ehrnrooth (2016, 50) väittää, että ”yksilön vastuullisuudeksi ymmärretty yhteiskuntamoraali on haurastunut hyvinvointiyhteiskunnan kehittyessä. Ei vain siinä mielessä, että vapaasti itseään toteuttava yksilö aiheuttaa häirtakustannuksia koko yhteiskunnalle, vaan myös siinä, että hän ei onnistu elämäänsä tervettä ja tasapainoista elämää”.

Se, mikä tekee vastuullisuudesta rautahäkin, edellyttää hallintotieteellisen jargonin läpikäymistä. Hallintotieteellisessä jargonissa vastuullisuus jakautuu omaan vastuuntuntoon, uskollisuuteen,

eettisten standardien noudattamiseen (*responsibility*) ja tilivelvollisuuteen ulkopuolisille tahoille (*accountability*). Vastuuntunto painottaa tilivelvollisuutta enemmän henkilön omaa integriteettiä ja sisäistä arvomaailmaa. Johtuen vastuuntunnon laajuudesta ja epämääräisyydestä, on vaikea sanoa mihin sen vastuualue päättyy. Sen sijaan tilivelvollisuus edellyttää vastuuntuntoa enemmän säännöksiä ja ohjeita: se on otollista maaperää isoissa organisaatioissa, joissa kommunikaatio perustuu ennestään hierarkkisille, byrokraattisille ja jäykille ohjaussuhteille. Tilivelvollisuus on oikeastaan mahdotonta ilman hallinnon hierarkkisuu- ta. Toisaalta moderni yhteiskuntakin on mahdoton ilman hierarkkisuu- ta. Tämä on ongelman systeeminen ydin.

Hallinto sen kuin muuttuu

Vastuullinen julkishallinto kestää yhteiskunnallista epävarmuutta. Voidaan väittää, että epävarmuuden kestäminen on sen ydinpiirre: sen uskottavuus eli legitimitetti on tähän sidoksissa. Hierarkkisuus on julkishallinnon keino taistella ympäristönsä epävarmuutta vastaan. Hierarkkisuus ja epävarmuus ovat hallinnollisia vakioita, joita oli, on nyt ja on tuleva oleva. Vakiot voivat joko kasvaa, pienentyä tai pysyä samana. Tuskin kukaan toivoo, että hallinto vain sinnittelisi kaaoksen reunalla. Sellainen hallinto menettäisi viimeisenkin uskottavuuden rippeensä. Julkishallinnon hierarkkisuus on ollut historiallinen tae länsimaiden taloudelliselle menestykselle:

Mikään aika ei ole tuntenut teknisesti ja kaupallisesti, mutta ennen kaikkea juridisesti koulutettuja valtion virkamiehiä siinä mielessä sosiaalisen elämän tärkeimpien arkipäivän tehtävien suorittajina. [...] Ylipäänsä vain länsimaat tuntevat ’valtion’ poliittisena laitok- sena rationaalisesti säädettyine ’perustuslakeineen’ ja oikeuksi- neen sekä rationaalisten, säädettyjen sääntöjen, ’lakien’, mukaan suunnistautuvine hallintoineen, jota toteuttavat ammattivirkamie- het. (Weber 1980: 11–12.)

Mutta mikä tekee julkishallinnon hierarkki- suudesta vastuullista? Juridisesti vastuullisuutta voidaan arvioida hyvän hallinnon periaatteilla. Oikeus hyvään hallintoon kuuluu kansalaisten perusoikeuksiin. Hyvän hallinnon periaatteita on viisi, joiden toteutumista voidaan valvoa hierarkkisesti. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisten on kohdeltava kansalaisia tasapuolisesti. Tarkoitussidonnaisuuden periaate tarkoittaa vuorostaan sitä, ettei viranomainen saa käyttää harkintavaltaansa väärin, vaan lainmukaisiin tarkoituksiin. Objektiveettiperiaate merkitsee viranomaispäätösten perustelemista ja puolueettomuutta. Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaistoimien oikeaa suhdetta tavoiteltuun päämäärään nähden. Viimeiseksi, luottamuksen- suoja-periaatteella tarkoitetaan yksityisen ihmisen suojaa julkista valtaa vastaan: viranomaisten ratkaisujen on oltava oikeita ja lainmukaisia.

Olli Mäenpään (2001, 3) mukaan ”jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa”. Asiaa vaikeuttaa kuitenkin se, että julkishallinnon hierarkkisia ohjaussuhteita on tullut täydentämään markkinat. Hyvän hallinnon toteutuminen välillisessä julkishallinnossa on tavallista vaikeampaa. Välillisellä julkishallinnolla tarkoitetaan toimijoita, jotka toteuttavat julkista tehtävää itsenäisinä oikeushenkilöinä: ”Siihen kuuluvien elinten organisaatiomuoto, suhde julkishallintoon, yksityisiin organisaatioihin ja yksityisiin ihmisiin vaihtelee laajasti” (Mäenpää 2001, 8).

Vastuullisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi kuntien ulkoistamisen kautta. Ulkoistamista tutkinut Mikko Komulainen (2010, 10) väittää, että uudet ”toimintatavat ovat tuoneet kunnat myös uusien oikeudellisten kysymysten eteen, koska ulkoistamisissa liikutaan monella eri oikeudenalalla. Samalla ulkoistamista koskeva sääntely on lisääntynyt ja hajanaistunut”. Komulaisen mukaan eri oikeudenalojen soveltaminen ulkoistamisessa on oikeudellisen hallinnan viitekehyksestä ongelmallista: ulkoistamisen sääntely näyttää siirtyvän kunnallishallintoa yleisesti ohjaavista säännöistä kilpailuttamisen ja sopimusoikeuden säännöksiin. Ulkoistamisessa tulisi kiinnittää huomiota myös

demokratian toteutumiseen. (Komulainen 2010, 9–10.)

Ulkoistamisen kaltainen markkinoiden hyödyntäminen ei ole ainoa julkishallintoa muuttanut oppi. Jo parinkymmenen vuoden ajan hallinto on vastannut epävarmuuden lisääntymiseen puhumalla hallinnon (*administration*) sijaan hallinnasta (*governance*). Hierarkioiden ja markkinoiden rinnalle ovat tulleet verkostot. Niiden yhtenä tarkoituksena on huomioida julkisessa päätöksenteossa eri yhteiskunnallisten toimijoiden intressit. Hallinnon legitimitettiin uskotaan näin kasvavan, kun se osin ulkoistaa valtaansa muiden päätettäväksi. Tällä on seurauksensa vastuullisuuden toteutumiseen julkishallinnossa. Vastuullisuutta tutkinut Melvin Dubnick (2014) väittää, että demokratian lupaus on yksi vastuullisuuden narratiivi. Tämän narratiivin mukaan vastuun horisontaalisuus lisää demokratian toteutumista yhteiskunnassa, vertikaalisten ohjaussuhteiden, kuten lainsäädännön, lisäksi. Osan luovutetusta vallasta saa myös itse kansalainen, vaikkapa foorumien ja paneelien kautta.

Verkostoja korostavassa hallinnassa löytyy sisäsyntyinen aktiivisen toimijuuden ideaali. Se kieltelee mahdollisuuden, että foorumeihin ilmestyvät aktiiviset kansalaiset ovatkin niitä, jotka ovat jo valmiiksi vihkiytyneet poliittisen järjestömaailman saloihin. Tavallinen kansalainen puuttuu keskustelusta, eikä hän sinne välttämättä kovin helpolla tule. Jos tulee, päätöksenteon kieli vieraannuttaa kotiin. Jos kansalaisia ei yksinkertaisesti kiinnosta ottaa osaa julkiseen päätöksentekoon, palataan edustuksellisuuden ongelmaan: yksi hallinnan kulmakivistä hajoaa.

Hallinnan kielteinen ilmiö on vastuun hämärtyminen. Vastuun osoittaminen on kiinni siitä, ketä kohtaan ollaan vastuullisia. Mitä enemmän eri toimijoiden intressejä huomioidaan päätöksenteossa, huoli vastuun toteutumisesta voi lisääntyä entisestään. Vaarana on, että yhteiskunnallisesti merkittävässä asemassa olevien ryhmien intressit otetaan muita paremmin huomioon. Verkostomaisissa suhteissa vastuullisuus edellyttää enenevissä määrin tilivelvollisuusfoorumeita, joihin osallistuvat omasta sekä tilivelvollisen vastuista ja velvollisuuksista valveutuneet yleisöt.

Hallinnon vastuullisuus on systeeminen ilmiö

Julkishallinnon vastuullisuuden systeemistä luonnetta voidaan avata Jürgen Habermasin (1984a, 1984b) elämismaailman ja systeemin dikotomian kautta. Habermasin mukaan yhteiskuntien rationalisoituminen on johtanut niiden monimutkaistumiseen ja systeemisten alajärjestelmien syntyyn, joiksi hän mainitsee talouden ja hallinnon maailmat. Nämä maailmat asettuvat ihmisten välittömän arkielämän (elämismaailman) yläpuolelle säätelemään yhteiskunnallisia ohjaussuhteita, joille on ominaista tehokkuus ja kommunikatiivisuuden pelkistyminen syötteiden ja tuotosten varaan. Systeemisestä näkökulmasta voidaan ajatella, että toiminnan ohjaussuhteen tehokkuus vähentää kommunikatiivisuutta ja kommunikatiivisuus vuorostaan tehokkuutta. Modernissa yhteiskunnassa hallinnollisten toimintojen koordinointi ei perustu kielen kautta saavutettavaan yhteisymmärrykseen. Vastuullisuudesta puhuttaessa eri tilivelvollisuusmuodot soveltuvat sääntöineen ja ohjeineen systeemin maailmaan. Se on tehokasta, vaikkakin yksilön moraalista autonomiaa ja päätöksentekoa laiminlyövä.

Mitä teknisempiä vastuullisuuden tekniikat ovat, sitä luultavampaa on epäluottamuksen lisääntyminen hallinnon ja kansalaisten välillä. Vastuullisuuden tekniikoiden luonne määrittää niiden lopputuloksen. Ollaan vastuullisuuden noidankehän äärellä. Systeemin tekniset ohjaussuhteet aikaansaavat epäluottamusta hallintoa kohtaan, mikä johtaa vaatimukseen hallinnollisen vastuun ottamisesta. Systeemi ottaa lisää hallinnollista vastuuta luomalla uusia tilivelvollisuuteen nojavia ohjaussuhteita. Seurauksena tästä on entisestään kasvava epäluottamus. Vastuun yksilöllinen integriteetti heikkenee hallinnollisen toiminnan tuloksena tilivelvolliseksi ohjaussuhteeksi, mikä vuorostaan heikentää elämismaailman asemaa eettisyyden piirissä. Tämä saa aikaan patologioita kulttuurisessa uusintamisessa, sosiaalisessa integraatioissa ja sosiaalisaation piirissä. Noidankehää on vaikea ratkaista, sillä eriytyneessä yhteiskunnassa tekniset alajärjestelmät edellyttävät toimiakseen hierarkkisia ohjaussuhteita. Vastuullisuuden

muodoista tilivelvollisuus korostuu, ja vastuuntunto palautuu lähinnä jokapäiväisen hallinnollisen korruption (*petty corruption*) ehkäisemiseen.

Kansalaisnäkökulman mahdollistaminen

Julkishallinnon hierarkioita täydentämään tulleet markkinat ja verkostot eivät ole vain negatiivisia asioita. Myös eri tilivelvollisuusfoorumit mahdollistavat elämismaailmallisten käytäntöjen esiintulon julkisessa päätöksenteossa. Samalla on tärkeää tutkia, kuinka julkisessa toiminnassa huomioidaan kansalaisnäkökulma. On oma kysymyksensä, miten elämismaailmallinen kommunikaatio pääsee oikeuksiinsa eri verkostoissa, joita määrittelee entistä laajempi kirjo ristiriitaisia arvolähtökohtia. On selvää, että niiden yhteensovittaminen edellyttää taitavaa johtamista ja koordinoitua.

Lisäksi erilaiset hybridioorganisaatiot voivat teknistää kommunikaatiota, sillä ne käyttävät toiminnassaan eri käytäntöjä, kuten hierarkkisia rakenteita sekä markkina- ja verkostosuhteita. Näin ollen esimerkiksi kolmannen sektorin järjestöt eivät ole yksinomaan luomassa kommunikatiivisuutta, sillä se voisi vaikeuttaa niiden verkostoissa menestymistä.

Kirjallisuus

- Dubnick, Melvin J. (2014). Accountability as a Cultural Keyword. Teoksessa Mark Bovens, Robert E. Goodin ja Thomas Schillemans (toim.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press.
- Ehrnrooth, Jari (2016). *Hyvintuomintayhteiskunta: Miten aikamme kriisi ratkeaa?* Kirjapaja.
- Habermas, Jürgen (1984a): *Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and Rationalization of Society*. Beacon Press.
- Habermas, Jürgen (1984b): *Theory of Communicative Action. Volume Two: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Beacon Press.
- Komulainen, Mikko (2010). *Ulkoistaminen kunnissa. Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona*. Suomen Kuntaliitto.
- Mäenpää, Olli (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsingin yliopisto.
- Weber, Max (1980). *Protestanttinen etiikka ja kapitalismin henki*. WSOY.

Kirjoittaja työskentelee tohtorikoulutettavana Vaasan yliopiston Johtamisen yksikössä ja viimeistelee väitöskirjaa vastuullisesta ja tilivelvollisesta julkisjohtamisesta.