

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Annukka Ketola

**TEHOKKAAN JULKISEN ORGANISAATION PÄÄTÖKSENTEON
OIKEUDENMUKAISUUDEN EDISTÄMINEN**

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2020

SISÄLLYS

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
1. JOHDANTO	6
1.1. Tutkimuksen taustaa	6
1.2. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset	8
1.3. Tutkimusmenetelmä	11
2. OPPISUUNNAT JULKISEN HALLINNON TAUSTALLA	13
2.1. Perinteinen hallinto	13
2.2. New Public Administration	15
2.3. New Public Management	17
2.4. New Public Governance	19
2.5. Suomen julkisen hallinnon kehitys	21
3. JULKISEN HALLINNON PÄÄTÖKSENTEKO	28
3.1. Julkisen hallinnon erityispiirteet	28
3.2. Hallinnollinen päätöksenteko	32
3.3. Päätöksenteon rationaalisuus	36
3.4. Eettinen päätöksenteko	40
4. TEHOKKUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA	47
4.1. Tehokkuus ja sen monet tulkinnat	47
4.2. Tehokas päätöksenteko	51
5. OIKEUDENMUKAISUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA	57
5.1. Oikeudenmukaisuus ja sen monet tulkinnat	57
5.2. Oikeudenmukainen päätöksenteko	61
5.2.1. Rawlsilainen oikeudenmukaisuuskäsitys	64
5.2.2. Oikeudenmukaisuuden arviointi	66
6. TEHOKKUUDEN JA OIKEUDENMUKAISUUDEN VÄLINEN SUHDE	71
6.1. Vastakkainasettelusta rinnakkaiseloon?	71

6.2. Tasapainottelun haasteet päätöksenteossa	77
7. JOHTOPÄÄTÖKSET	85
7.1. Julkisen hallinnon tehokkuus ja oikeudenmukaisuus	85
7.2. Tehokas ja oikeudenmukainen päätöksenteko	92
LÄHDELUETTELO	98

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Eettinen päätöksentekoprosessi.	42
Kuvio 2. Yhteenveto päätöksenteon oikeudenmukaisuuden edistämiskeinoista.	93
Taulukko 1. Kooste eri oppisuuntien toimintaperiaatteista ja suhtautumisesta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin.	22
Taulukko 2. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite talouden tasapainottamistoimenpiteissä.	79
Taulukko 3. Yhteenveto tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden ilmenemisestä julkisen hallinnon toiminnassa.	89

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Annukka Ketola	
Pro gradu -tutkielma:	Tehokkaan julkisen organisaation päätöksenteon oikeudenmukaisuuden edistäminen	
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri	
Oppiaine:	Julkisjohtaminen	
Työn ohjaaja:	Esa Hyyryläinen	
Valmistumisvuosi:	2020	Sivumäärä: 110

TIIVISTELMÄ:

Tehokkuustavoitteet ovat esiintyneet jo pitkään Suomen julkisen hallinnon toiminnan ja tutkimuksen olennaisimpina elementteinä. Tämä on ymmärrettävää, sillä rajallisesti käytössä olevat resurssit rajaavat merkittävästi julkisen hallinnon toimintaa ja sen päätöksentekoa. Verovaraille halutaan saada rajallisten resurssien myötä hyvää vastinetta tehokkaan toiminnan kautta. Tehokkuustavoitteet eivät kuitenkaan voi olla ainoita virkamiehen käyttäytymistä ohjaavia vaatimuksia. Rajalliset resurssit tulee käyttää myös reilusti ja puolueettomasti. Tämä nostaa oikeudenmukaisuuden näkökulman osaksi keskustelua. Oikeudenmukaisuus on yhteiskuntamme yksi tärkeimmistä tavoitteista, minkä vuoksi julkisen hallinnon toiminnan tulee perustua myös oikeudenmukaisuuteen. Tehokkuuden perusideana on saada tulosta mahdollisimman vähillä resursseilla. Tämä asettaa tehokkuuden ristiriitaan oikeudenmukaisuuden tavoitteiden kanssa, sillä oikeudenmukaisuuden lisääminen saattaa kasvattaa kustannuksia ja hidastaa julkisen hallinnon toimintaa. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen vastakkainasettelu on perinteinen ajattelutapa niin eri alan tutkijoiden kuin kansalaistenkin näkökulmasta.

Tämän tutkimuksen mielenkiinnonkohteina ovat tehokkuus ja oikeudenmukaisuus sekä niiden välinen suhde julkisen hallinnon päätöksenteossa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millainen suhde tehokkuudella ja oikeudenmukaisuudella on ja millä keinoilla tehokkuuteen pyrkivä julkinen organisaatio pystyy yhdistämään oikeudenmukaisuuden osaksi päätöksentekoaan. Tutkimuksella pyritään täydentämään aiheesta olemassa olevaa hallintotieteellistä keskustelua ja tutkimusta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteesta nostamalla esille julkisen hallinnon erityispiirteitä tavoitteiden väliseen tarkasteluun.

Tutkimusaihetta lähestytään teoreettisen tutkimuksen kautta, sillä aihealueesta ei ole löydettävissä laajasti hallintotieteellistä tutkimusta. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta on tutkittu pääsääntöisesti taloustieteiden puolella, minkä vuoksi tutkimusta oikeudenmukaisuuden liittämistä tehokkaan organisaation päätöksentekoon tarvitaan myös julkisen hallinnon näkökulmasta. Aihe koskettaa lähes kaikkia julkisen hallinnon organisaatioita rajallisten käytettävissä olevien resurssien myötä.

Tutkimuksen perusteella tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen suhde osoittautui jännitteiseksi, mikä korostuu varsinkin rajallisten resurssien rajoittamassa päätöksenteossa. Tavoitteet eivät kuitenkaan ole automaattisesti ristiriidassa keskenään tai toisensa poissulkevia. Oikeudenmukaisuudella on silti tapana jäädä tehokkuutta epävirallisemmaksi tavoitteeksi. Tutkimuksen perusteella organisaation päätöksenteon oikeudenmukaisuutta on mahdollista edistää oikeudenmukaisuuden selkeällä määrittelyllä, organisaation eettisten toimintatapojen parantamisella sekä kiinnittämällä huomio päätöksenteon prosessiin ja menettelytapoihin.

AVAINSANAT: tehokkuus, oikeudenmukaisuus, päätöksenteko, julkinen hallinto

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen taustaa

Taloudellisuuteen (*economy*), vaikuttavuuteen (*effectiveness*) ja tehokkuuteen (*efficiency*) liittyvät kysymyksenasettelut ovat olleet pitkään keskeinen osa julkisten organisaatioiden toimintaa ja tutkimusta. Nämä kolmen E:n malliin sisältyvät tekijät antavat kuitenkin suhteellisen kapea-alaisen käsityksen eettisyyteen liittyvistä ongelmista, minkä vuoksi hallintotieteellistä tutkimusta tarvitaan myös neljännessä E:stä, etiikasta (*ethics*). (Salminen 2016: III.) Monet tarkentavat tämän neljänneksi E:ksi määritellyn E:n vielä pidemmälle oikeudenmukaisuudeksi (*equity*) (ks. Frederickson 1980; Norman-Major 2011), jonka roolia myös tämä tutkielma pyrkii selventämään.

Yhteiskunnassa kaikille tärkeistä hyödykkeistä vallitsee kohtalainen niukkuus. Niukkuus kuvaa puitteita, joissa oikeudenmukaisuuden näkökulmaa tarvitaan osana julkista päätöksentekoa. Niukkuus saa aikaan konflikteja, sillä kenellekään ei voida tarjota tämän haluttomia hyödykkeitä loputtomasti. Mikäli niukkuutta ei olisi ja kaikille olisi riittävästi kaikkea, oikeudenmukaisuudesta ei tarvitsisi välittää. Oikeudenmukaisuus on tärkeää, sillä sen avulla on mahdollista kasvattaa yhteiskunnallista vakautta. Voidaan väittää, että oikeudenmukaisuus on arvokasta itsessään, eikä tarvitse sen vuoksi perusteluita. Se on demokratian tapainen yleisesti hyväksi nähty arvo, johon esimerkiksi poliitikot vetoavat argumentoinnissaan. (Herne 2012: 19, 39–40.)

Rajallisten resurssien näkökulmasta on muodostunut olennainen hallinto- ja taloustieteellinen periaate (Vakkuri 2019: 14). Niukkuus ja rajalliset resurssit nostavat oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden näkökulman tärkeäksi osaksi hallinnollista päätöksentekoa. Tehokkuuden avulla julkisessa hallinnossa pyritään saamaan mahdollisimman paljon tuloja aikaan mahdollisimman vähillä resursseilla. Veronmaksajilla on oikeus siihen, että heidän maksamansa verorahat käytetään tehokkaasti. (Sinervo 2011: 141–142.) Tämä asettaa tehokkuuden ristiriitaan oikeudenmukaisuuden vaatimusten kanssa, sillä oikeudenmukaisuuden painottaminen hallinnon toiminnassa saattaa esimerkiksi kasvattaa kus-

tannuksia ja hidastaa päätöksentekoprosessia. Round ja Paulden (2017: 1, 9) toteavat oikeudenmukaisuuden tavoitteiden todellisen toteutumisen haasteelliseksi julkisen hallinnon toiminnassa. Oikeudenmukaisuus on usein ainoastaan epävirallinen tai tilapäinen ratkaisu.

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vastakkainasettelu on varsin perinteinen tarkastelutapa (Sinervo 2011: 153). Tavoitteiden vastakkainasettelusta syntyvä jännite tunnistetaan yleisesti julkisessa hallinnossa (Hood 1991: 10), mikä korostuu poliittisessa keskustelussa esimerkiksi Suomen julkisesta terveydenhoitojärjestelmästä ja niukkojen resurssien rajaamasta päätöksenteosta (Herne 2012: 14). Virkamiehet joutuvat tasapainottelemaan jatkuvasti päätöksenteossaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimusten kanssa. Tasapainoa ei voida löytää, mikäli päätöksentekijät ymmärtävät ainoastaan tehokkuuden ja taloudellisuuden yhdistelmän, eivätkä hallitse reiluuden ja tasa-arvon yksityiskohtia. Oikeudenmukaisuus tulee nostaa tehokkuuden ja taloudellisuuden rinnalle julkisen hallinnon normaaliksi käytännöksi. (Frederickson 1990: 235.)

Hallinnon uudistumiskyky on hyvinvointivaltion ja julkisen hallinnon elinehto, minkä myötä julkinen hallinto joutuukin jatkuvasti arvioimaan prosessiensa ja päätöksentekonsa toimivuutta. Viime vuosikymmeninä useissa länsimaissa onkin pyritty toteuttamaan laajamittaisia hallintouudistuksia erilaisia malleja, kuten tehokkuusperiaatteita korostavaa New Public Management -oppisuuntaa mukailleen. Hallintouudistukset ovat muokanneet suomalaista julkista hallintoa muuttamalla sen päämääriä, arvoja sekä hallintotasojen rakenteita ja toimintaa. Myös tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet ovat muuttuneet erilaisten hallintouudistusten mukana. (Nyholm, Stenvall, Airaksinen, Pekkola, Haveri, af Ursin & Tiihonen 2016: 10.)

Viimeisin julkisen hallinnon oppeihin vaikuttanut New Public Governance -malli pohjautuu olennaisesti eettisyyden ja sitä myötä myös oikeudenmukaisuuden havainnointiin. Siinä eettisen toiminnan keskeisyys nousee vahvasti esiin kansalaisen ja hallinnon suhdetta, oikeudenmukaisuutta ja kansalaislähtöisyyttä tarkastellessa. Opit ovatkin nostaneet uudenlaisia oikeudenmukaisuuden tavoitteita osaksi hallinnollista päätöksentekoa. (Salminen 2016: III.)

1.2. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteita julkisen hallinnon päätöksenteon viitekehyksessä. Tutkimuksen tavoitteena on ensinnäkin julkisen hallinnon erityispiirteiden ja niiden vaikutusten tarkastelu organisaation päätöksenteossa. Toisena tavoitteena on muodostaa tieteellisen tutkimuskirjallisuuden avulla selkeä jäsenitys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteista julkisen hallinnon toiminnassa. Tutkimuksen kolmantena tavoitteena on käsityksen muodostaminen siitä, voidaanko tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta yhdistää rajallisesti käytössä olevien resurssien ehdoilla.

Tutkielma on luonteeltaan teoreettinen tutkimus, joka perustuu aiheeseen liittyvään teoreettiseen tutkimuskirjallisuuteen. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset koskettavat kaikkia julkisen hallinnon organisaatioita rajallisesti käytettävissä olevien resurssien myötä, minkä vuoksi aiheen voi nähdä hyvin keskeisenä tutkimuksen aiheena. Julkisille organisaatioille annetut rajalliset resurssit on pyrittävä käyttämään mahdollisimman tehokkaasti, mutta myös mahdollisimman paljon hyvinvointia tuottavasti eli oikeudenmukaisesti. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhde ja näiden tavoitteiden yhdistäminen päätöksenteossa on näkökulma, josta tarvitaan uutta tutkimustietoa julkisen hallinnon päätöksenteon tueksi.

Vaikka tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden yhdistämisen tärkeys tunnustetaan julkisen hallinnon toiminnassa, niiden samanaikaista soveltamista ja yhteensopivuutta on tutkittu vähän. Kun lisäksi otetaan huomioon oikeudenmukaisuuden käsitteen monitulkintaisuus, on tutkittavan dilemman ymmärtämiseksi aihetta tarkasteltava eri lähtökohdista niin julkiseen hallinnon arvoihin vaikuttaneiden oppisuuntien kuin Herbert Simonin (1979) rajoittuneen rationaalisuuden teorian näkökulmasta.

Tutkimuksella halutaan saada vastaus seuraaviin kysymyksiin:

Päätutkimuskysymys: Kuinka tehokkuuteen pyrkivä organisaatio pystyy ottamaan oikeudenmukaisuuden osaksi päätöksentekoa?

Alatutkimuskysymys: *Millainen suhde tehokkuudella ja oikeudenmukaisuudella on?*

Päätutkimuskysymyksellä halutaan selvittää millä keinoilla oikeudenmukaisuutta on mahdollista edistää tehokkuuteen pyrkivässä päätöksenteossa. Päätutkimuskysymyksen vastataan alatutkimuskysymyksen antamien vastausten sekä aiheeseen liittyvän tutkimuskirjallisuuden pohjalta.

Alatutkimuskysymyksen avulla halutaan saada selkeyttä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteeseen ja tuottaa selkeä jäsennys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden yhdistämisestä päätöksenteossa. Tähän pyritään vastaamaan tarkastelemalla tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteita aiheeseen liittyvän tutkimuskirjallisuuden avulla. Alatutkimuskysymyksen avulla pyritään pohjustamaan ja tukemaan päätutkimuskysymyksen ratkaisua.

Tehokkuus on oikeudenmukaisuuden tavoin monitulkintainen käsite ja tavoite, ja sen arviointi on saanut paljon huomiota aikaisemmassa tutkimuksessa. Siksi tässä tutkimuksessa keskitytään pääsääntöisesti oikeudenmukaisuuden monitulkintaisuuteen ja sen yhdistämiseen julkisessa hallinnossa vallitsevaan tehokkuuden tavoitteluun. Tutkimuksen rajauksen vuoksi tehokkuuden monitulkintaisuuteen syventyminen jätetään mahdolliselle jatkotutkimukselle.

Tehokkuutta tarkastellaan tässä tutkielmassa julkisen hallinnon näkökulmasta vastinetta rahalle -periaatteen (*value for money*) kautta. Vastinetta rahalle viittaa verorahoilla saatavaan hyvään vastineeseen, minkä myötä julkisen toiminnan ajatellaan olevan tehokasta. Ajatus on noussut hyvin keskeiseksi periaatteeksi, sillä julkinen hallinto toteuttaa sille annettuja tehtäviään rajallisen verorahoituksen turvin. (Vakkuri & Meklin 1998: 80.) Tehokkuutta on mahdollista määritellä usealla eri tavalla tämän tulkinnan lisäksi, mutta näkökulmasta riippumatta tehokkuudelle on aina ominaista pyrkiä saavuttamaan käytettävissä olevilla resursseilla mahdollisimman paljon (Vakkuri 2009: 12).

Oikeudenmukaisuutta pohditaan tässä työssä pääsääntöisesti sosiaalisen oikeudenmukaisuuden (*social equity*) kautta, millä viitataan reiluun, tasa-arvoiseen ja yksilön tarpeet

huomioonottavaan päätöksentekoon. Sosiaalisella oikeudenmukaisuudella korostetaan kansalaisten tarpeisiin vastaamista, ei niinkään julkisen hallinnon. (Frederickson 2005: 32.) Peilaan käsitettä kuitenkin tässä työssä myös muiden oikeudenmukaisuustulkintojen kautta. Oikeudenmukaisuudelle ei ole saatu tarkennettua yksimielistä sisältöä sen monitulkintaisuuden vuoksi (Herne 2012: 11), minkä takia pyrin välttämään käsitteen tarkkaa rajaamista myös omassa työssäni. Samaan lopputulokseen ovat päätyneet myös useat tutkijat omien oikeudenmukaisuuteen liittyvien tutkimustensa osalta (ks. Arajärvi & Sakslin 2007; Sinervo 2011 & Herne 2012). Käytän työssä oikeudenmukaisuudesta pääsääntöisesti termiä oikeudenmukaisuus, en sosiaalinen oikeudenmukaisuus, tekstin selkeyttämiseksi. Tutkimuskirjallisuudessa oikeudenmukaisuudesta käytetään englanninkielisen termin *equity* lisäksi myös termejä *fairness* ja *justice*, mutta käytetyn lähdemateriaalin perusteella olen päätenyt *equity* -termiin.

Tutkimustietoa julkisen hallinnon päätöksenteon tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteesta löytyy niukasti, vaikka itse tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vertailua käsitellään monissakin eri tutkimuksissa vaihtelevien näkökohtien kautta. Esimerkiksi New Public Management -virtausta koskeva kritiikki (ks. Maesschalck 2004) käsittelee käsitteiden välistä vastakkainasettelua. Suomalaisessa tutkimuksessa Sinervo (2011) sivuaa aihetta väitöskirjassaan tutkimalla kuntatalouden tasapainoa viitaten tehokkaaseen resursien käyttöön ja kuntalaisten väliseen oikeudenmukaisuuteen. Näiden lisäksi monet tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta käsittelevistä tutkimuksista (ks. esim. Güth, Pull, Stadler & Striebeck 2010; Choshen-Hillel, Shaw & Caruso 2015) keskittyvät tutkimaan päätöksentekijän omaa toimintaa ratkaisutilanteessa. Nämä tutkimukset huomioivat päätöksentekijän yksilöllisenä persoonana omine arvoineen, mutta eivät useinkaan huomioi tilannetta julkisen hallinnon päätöksentekijän näkökulmasta, minkä toimintaa lait ja muut ohjeistukset ohjaavat vahvasti.

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä suhdetta on tutkittu eniten taloustieteen puolella, missä näiden suhdetta käsitellään kaupankäyntitilanteena *big trade-off*-termin kautta (ks. esim. Ilmakunnas 1999). Tämän tutkimus kohdistuu kuitenkin pääasiallisesti

julkiseen hallintoon ja sen organisaatioiden toimintaan. Päätöksenteko julkisessa hallinnossa tuo mukanaan omat erityispiirteensä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden väliin punnintaan, mitä tässä tutkielmassa pyritään selventämään.

1.3. Tutkimusmenetelmä

Tutkimuksen menetelmänä käytän teoreettista tutkimusta, toisin sanoen kuvailevaa tai narratiivista kirjallisuustutkimusta. Tutkimuksen aineisto muodostuu aiheeseen liittyvästä tutkimuskirjallisuudesta sekä tieteellisistä artikkeleista. Tutkimus ei sisällä empiiristä aineistoa, sillä kyseessä on tutkimuskirjallisuuteen pohjautuva analyysi tutkittavana olevasta ilmiöstä. Tutkimusmenetelmään päädyttiin, koska vaikuttaa siltä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta ei ole tutkittu aikaisemmin valitsemistani lähtökohdista. Tällä oli selkeä vaikutus myös relevantin lähdemateriaalin löytymiselle.

Teoreettista tutkimusta voi luonnehtia yleisesti metodiksi ja tutkimustekniikaksi, jossa tutkimuksen kohteena on tehty tutkimus. Tämän avulla kootaan eri tutkimuksien tuloksia perustaksi uusille tutkimustuloksille, toisin sanoen ”tutkimusta tutkimuksesta”. Tutkimusmenetelmä on kattava yleiskatsaus tutkittavasta aiheesta, minkä tarkoituksena on tiivistää aikaisempaa tutkimusta. Käytetty lähdeaineisto on laajaa, eivätkä metodiset säännöt ole rajoittaneet aineiston valintaa. (Salminen 2011a: 1, 6–7.)

Teoreettiselle tutkimukselle voi esittää viisi päätavoitetta. Ensimmäisenä tavoitteena voi olla jo olemassa olevan teorian uudistaminen ja toisena uuden teoreettisen tiedon tuottaminen. Lisäksi sen kautta on mahdollista arvioida teoriaa sekä rakentaa kokonaiskuvaa yksittäisestä asiakokonaisuudesta. Tutkimuksella voidaan myös pyrkiä identifioimaan ongelmia tai tarjoamaan mahdollisuutta tietyn teorian historiallisen kehityksen kuvaamiseen. (Baumeister & Leary 1997: 312.) Menetelmä pakottaa tutkijaa perehtymään aiheesta käytyyn keskusteluun pitkällä aikavälillä ja havaitsemaan omalle tieteenalalle perusteltua sisältöä. Tämä palvelee tieteenalan tuntemusta ja syventää samalla hallintotieteilijän omaa identiteettiä toisten alojen tieteilijöiden joukossa. (Salminen 2011a: 22.)

Menetelmä avaa mahdollisuuden laajojen aineistojen käsittelemiselle ja tiivistämiselle. Sen avulla voidaan saada avattua paljon tarvittu ”silta” laajan ja hajanaisen artikkelivalikoiman ja lukijan välille, jolla ei aikaa tai resursseja jäljittää niitä. Empiiriseen tutkimukseen verrattuna teoreettisen menetelmän avulla on mahdollista pureutua laajempiin ja abstrakteimpiin kysymyksenasetteluihin. (Baumeister & Leary 1997: 311, 313.) Tarkoituksena on antaa puolueeton ja tasapainoinen näkökulma ristiriitaisista löydöistä ja epä johdonmukaisuuksista niin vakiintuneen kuin nykyisen ajattelun kannalta. Tutkimus kommentoi olemassa olevan tutkimuksen tiedon samankaltaisuutta tai ristiriitaisuutta ja korostaa lisäksi nykyisessä tutkimuksessa olevia aukkoja ja tiedon tarvetta. (Winchester & Salji 2016: 308, 311.)

Teoreettisen tutkimuksen olennainen uskottavuuskysymys kulminoituu argumentointiin, eli siihen kuinka asianmukaisesti ja uskottavasti lähdeaineistoa hyödynnetään. Argumentoinnin lähtökohdista lähteiden merkitys korostuu. Käytetyn lähdemateriaalin on oltava aiheen kannalta keskeistä ja lähdeviitteiden asiaankuuluvia. Teoreettisessa tutkimuksessa käytettyjen lähteiden tulee olla tieteellisesti relevantteja tekstejä, joista on mahdollista kiistellä. Tutkimuksessa painottuu se, kuka on sanonut mitä ja milloin. Empiirisessä tutkimuksessa tietoa tuottavien yksittäisten henkilöiden mielipiteet häivytetään ja henkilöllisyyttä ei paljasteta. Teoreettinen tutkimus taas painottuu juurikin yksittäisen väitteen ja sen kirjoittajan tunnistamiseen. Yksittäistä väitettä ei muuteta yleiseksi näkemykseksi. Voi todeta, että teoreettisen tutkimuksen analyysissä painottuu se, kuinka ihmisjärjen toteuttama henkinen tarkastelu tehdään, kun empiirisessä tutkimuksessa taas korostuu, millä tavoin metodit ohjailevat tarkastelua. (Tuomi & Sarajärvi 2013: 21–22.)

2. OPPISUUNNAT JULKISEN HALLINNON TAUSTALLA

Tässä luvussa esittelen neljä julkiseen hallintoon ja sen päätöksentekoon vaikuttanutta oppisuuntaa: perinteisen hallinnon, New Public Administrationin, New Public Managementin ja New Public Governancen. Tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät oppisuunnat ovat perinteinen hallinto, New Public Management ja New Public Governance, sillä New Public Administration on vaikuttanut pääasiassa Yhdysvalloissa tämän tutkimuksen keskittyessä pääsääntöisesti suomalaisen hallinnon toimintaan. Toisena esiteltävä New Public Administration sisältää kuitenkin oppisuuntana sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden vastakkainasetteluun liittyvää tematiikkaa, minkä myötä oppisuunta antaa myös oman tärkeän lisänsä tutkielmalle. Oppisuuntien esittelyn lisäksi luvussa käydään läpi niiden vaikutuksia Suomen julkisen hallinnon kehityskulkuun. Käytän perinteisen hallinnon -oppisuunnasta sen suomen kielistä versiota Public Administrationin sijasta tekstin selkeyttämiseksi. Muut oppisuunnat esittelen niiden englanninkielisillä nimityksillä, sillä niitä käytetään yleisesti.

2.1. Perinteinen hallinto

Perinteisen hallinnon mallin (*PA, Public Administration*) olennaisimmat piirteet alkoivat hahmottua julkisen hallinnon toiminnassa 1900-luvulla (Bourgon 2007: 9). Perinteisellä hallinnolla tarkoitetaan tavallisesti weberiläistä byrokraattista hallintoa, joka käsittää modernin yhteiskunnan organisoitumista rationaalisen näkökulman mukaisesti. Perinteisen hallinnon mallin päämääränä oli toteuttaa toiminnallisesti hallittu ja ylhäältä alaspäin johdettu hierarkkinen julkinen hallinto. Siinä hallinto on luokiteltu auktoriteettitasoihin, joka on tiukasti määritelty ylemmän ja alemman tason järjestelmä, jossa ylemmät toimistot valvovat alempia toimistoja. Järjestelmä tarjoaa hallitun mahdollisuuden valittaa alemman toimiston päätöksestä korkeammalle viranomaiselle säännellyllä tavalla. Hierarkia määrittelee siten jokaisen organisaation työntekijän aseman ja tämän määräysvallan. (Weber 2004: 50.)

Perinteisessä hallinnossa julkisen hallinnon pääasialliseksi tehtäväksi annettiin poliittisesta päätöksenteosta tulevien tavoitteiden toteutus mahdollisimman tehokkain ja tarkoituksenmukaisin toimenpitein. Perustana on tietyn tyyppinen suljettu yhteiskunta. Julkinen hallintojärjestelmä toteuttaa politiikassa toteutettua päätöksentekoa, mikä on siten hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista oman yhteiskunnan tai alueen näkökulmasta. Yhteiskunta ja kansalaiset ovat toiminnan kohteina. Kansalaiset ovat oikeutettuja julkisiin palveluihin ja etuuksiin ainoastaan, jos se on mahdollistettu lainsäädännön avulla. Julkista toimintaa hallitaan ylhäältä käsin suhteessa kansalaisiin. Julkiset palvelut on pyrittävä tuottamaan mahdollisimman samalla tavalla oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon nimissä. Tämän edellytyksenä on toiminnan valvonta ja sääntely. (Virtanen & Stenvall 2019: 37.)

Weber (2004: 50–51) on erityisen kiinnostunut perinteiseen hallintoon yhdistettävissä opeissaan rationaalisuudesta, eli älyyn ja menestymiseen perustuvan hallinnon toiminnasta. Näissä opeissa toiminta perustuu asiantuntemukseen ja huolellisesti dokumentoiduille ja taltioituille hallinnollisille päätöksille sekä säännöksille, jotka tulee säilyttää niiden alkuperäisessä muodossa. Lisäksi hallinnolla on tarkasti määritelty toimivalta, joka tavallisesti määrätään laeilla tai hallinnollisilla määräyksillä. Virtasen ja Stenvallin (2019: 38) mukaan perinteisen hallinnon ydinperiaatteeksi voidaan nimetä lainsäädännön noudattamiseen. Rationaalisuuteen ja byrokraatiaan nykypäivän julkisen hallinnon erityispiirteinä ja virkamiehen rooliin siinä palaan tarkemmin myöhemmin.

Perinteisen hallinnon opeissa täysin kehittynyt byrokraatia on verrattavissa koneeseen sen täsmällisyyden, yksiselitteisyyden, nopeuden, jatkuvuuden, yhtenäisyyden ja kustannusten hallittavuuden vuoksi. Byrokraattinen hallinto on rationaalinen hallinto ja on siten nähtävissä ylivoimaisena kaikkiin muihin hallinnon muotoihin verrattuna tehokkuudessaan. Tehokkuuden avulla mahdollistetaan toiminnan sekä tulosten ennustettavuus ja laskettavuus. (Vartola 2009: 31.) Perinteisen hallinnon mallin ympärille muotoutuneet julkiset hallinnot ovatkin osoittautuneet huomattavan vakaiksi kohdatessaan muutoksia hyvinkin vaihtelevissa olosuhteissa. Malli on selkeä ja yksinkertainen, mutta käytännön toiminta on kuitenkin vain harvoin yhtä yksinkertaista. Perinteinen hallinto soveltuu erityisen hyvin ennakoitaviin ja toistuviin tehtäviin, jotka taataan lainsäädännön kautta. (Bourgen 2007: 9.)

Perinteinen malli on saanut osakseen paljon kritiikkiä esimerkiksi joustamattomuudestaan. Se tekee byrokraattisesta organisaatiosta jäykän reagoimaan ennalta-arvaamattomiin haasteisiin. Lisäksi asiantuntemukseen perustuvaa hallinto on haastavaa toteuttaa poliittisen päätöksenteon alaisena toimivana koneistona. Mallin kohtaamien ongelmien vuoksi perinteisen hallinnon mallia on pidetty katoavana järjestelmänä. Perinteisen mallin toimintaperiaatteet ovat kuitenkin edelleen elinvoimaisia suomalaisessa julkisessa hallinnossa. (Virtanen & Stenvall 2019: 40.)

2.2. New Public Administration

New Public Administration (*NPA, uusi julkishallinto*) toi julkisen hallinnon etiikan ja arvot keskustelun aiheeksi 1960-luvulla Yhdysvalloissa (Frederickson 2010: 3). Oppisuunnan ideat syntyivät Yhdysvaltojen Minnowbrookissa järjestetyissä konferensseissa, jotka kokosivat nuoria tutkijoita keskustelemaan hallinnon ajankohtaisista kehittämistarpeista (Denhardt 2011: 107). New Public Administration -oppisuunnan esille nouseminen heijasti aikakautensa pettymystä julkisen hallinnon toimintaan tavoitteenaan provosoida ja herättää huomioita kohti uutta, muutettua ja luultavasti parempaa julkista hallintoa. Oppisuunnan etuja olivat ajatusten selkeys ja kattavuus, sillä ne pystyttiin liittämään lähes jokaiseen julkisen organisaation näkökulmaan ja lähestymistapaan. (Frederickson 2010: 3–4.)

Fredericksonin (1980: 41–46) mukaan New Public Administration korostaa muun muassa sosiaalista oikeudenmukaisuutta, responsiivisuutta, kansalaisten ja työntekijöiden osallistumista päätöksentekoon sekä kansalaisten valintaa. Oppien mukaan virkamiehillä on velvollisuus puolustaa ja edistää julkisen hallinnon oikeudenmukaisuutta huomioonottamalla kansalaisten tarpeet. Heiltä vaaditaan tämän myötä myös aktiivista osallistumista politiikkaan.

New Public Administration nosti esille näkemyksen siitä, että julkisen hallinnon perusarvoksi nostettu tehokkuus vie liikaa huomioita pois muilta tärkeiltä arvoilta, kuten osalli-

suudelta tai oikeudenmukaisuudelta. Keskittymällä ainoastaan perinteisen hallinnon mallin luomaan rationaaliseen tehokkuuteen, julkisen hallinnon persoonattomuus ja esineellistäminen lisääntyvät. New Public Administration korostaa opeissaan sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja haluaa nostaa sen tehokkuuden rinnalle julkisen hallinnon tärkeimmäksi arvoksi. (Denhardt 2011: 110.) Opeissa korostuvan sosiaalisen oikeudenmukaisuuden avulla tarkastellaan yhteiskunnan perusinstituutioiden oikeudenmukaisuutta (Herne 2018: 12). Oikeudenmukaisuuden käsitteeseen palaan tarkemmin myöhemmin.

New Public Administrationin näkökulmasta oikeudenmukaisuutta on sovellettava niin toimeenpano-, lainsäädäntö- ja lainkäyttöelimissä kuin erilaisissa virastoissa. Tämän vuoksi julkisessa hallinnossa on tehtävä huomattavia uudistuksia. (Denhardt 2011: 110.) Oppien tavoitteena oli muuttaa sellaisia rakenteita ja toimintatapoja, jotka estävät sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. New Public Administration -ajattelun mukaan virkamiehet eivät ole neutraaleja päätöksentekijöitä, vaan heiltä vaaditaan sitoutumista hyvään johtamiseen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arvoihin. (Frederickson 2010: 8.)

New Public Administration korostaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden lisäksi asiakkaiden ja työntekijöiden osallistumista organisaation päätöksentekoon. Osallisuuden lisääminen osoittautui kuitenkin hyvin haasteelliseksi kyseisellä aikakaudella. Asiakkaiden todellista osallistumista päätöksentekoprosessiin oli vaikea toteuttaa, minkä vuoksi New Public Administrationin kannattajat pyrkivät etsimään uudenlaisia ratkaisuja myös organisaatioiden hierarkkisiin rakenteisiin. Ongelmaksi osoittautui kuitenkin rakenteiden uudelleen muodostaminen tavalla, jolla saavutettaisiin todellisia ja pysyviä osallistumismuotoja. Päämääriensä vuoksi oppisuunnan ajatuksia kritisoitiinkin antihierarkiaa ja anti-byrokratiaa kannattavaksi oppisuunnaksi. (Denhardt 2011: 111–112.) Oppien selkeydestä ja kattavuudesta huolimatta oppisuunta ei kestänyt aikaa, koska sen ajatukset olivat omalle aikakaudelleen Yhdysvalloissa liian provosoivia ja laajoja (Frederickson 2010: 4).

Denhardt (2011: 106, 113) kokee, että New Public Administrationin ajatukset saivat kuitenkin jalansijaa Yhdysvaltain julkisessa hallinnossa, ja että sen myötä huomio sosiaali-

seen oikeudenmukaisuuteen on lisääntynyt. Hän näkee oppisuunnan tärkeyden sen poikkeavissa rakenteissa, eikä näe sitä niinkään uutena vaihtoehtoisena teoriana traditionaaliin teorioihin verrattuna. Myös Vartola (2011: 53) kuvailee New Public Administrationia enemmän ohjelmanjulkistukseksi kuin julkiselle hallinnolle teoreettiseksi perustaksi luoduksi oppisuunnaksi.

2.3. New Public Management

New Public Management (*NPM, uusi julkisjohtaminen*) toi 1980-luvun alussa omat ideansa julkisen hallinnon toiminnan kehittämiseen, ja on ollut yksi huomioita herättävimmistä julkisen hallinnon trendeistä viime vuosikymmenellä maailmanlaajuisesti (Hood 1991: 3). Oppisuunnan ajatukset saivat alkunsa pääministeri Margaret Thatcherin hallituskauden aikana Iso-Britanniassa. New Public Managementin perusajatuksiin kuului, että julkinen hallinto on vanhanaikainen ja on korvattavissa uusilla ja paremmilla toimintatavoilla. (Lane 2000: 304–305.) New Public Managementin ajatusten voi nähdä toimineen esikuvana myös Suomen julkisessa hallinnossa toteutetuille uudistuksille (Lähde-mäki 2003: 20).

New Public Management on sateenvarjokäsite, joka kattaa julkisen organisaation erilaiset yksityisen sektorin malliin perustuvat piirteet (Hood 1991). Tiivistetysti sen oppeja kuvataan pyrkimyksenä juurruttaa yksityisen sektorin johtamistekniikoita osaksi julkisen sektorin toimintaa tavoitteenaan käyttää resursseja mahdollisimman tehokkaasti (Hyyryläinen 2004: 44). Oppien mukaan yksityisen sektorin johtamistekniikat parantavat julkisten organisaatioiden tuotteiden ja palveluiden tehokkuutta sekä vaikuttavuutta (Xu, Sun & Si 2015: 12).

New Public Management nostaa esiin ydinajatuksiaan ja suosituksiaan muun muassa (Hood 1991: 4–5 & Osborne 2006: 379 mukailten):

- tehokkuuden ja taloudellisuuden
- yksityisen sektorin mallin johtamistapoihin

- yrittäjämäisen julkisen hallinnon
- huomion keskittämisen suoritteisiin ja tuloksiin
- kilpailun, markkinalähtöisyyden ja sopimuksellisuuden lisäämisen
- resurssien säästävällisen ja kurinalaisen käytön
- suorituskyvyn kasvattamisen.

Xu ym. (2015: 12) nostavat edellä nimettyjen ydinsuosituksien lisäksi esille näkemyksen kansalaisesta palveluiden kohteena ja veroja maksavana kuluttajana. Tämä on voimakas kannanotto kansalaisen rooliin, jota seuraavassa kappaleessa läpikäytävä New Public Governance -ajattelu kritisoi vahvasti.

New Public Managementin ajatusten mukaan perinteisen hallinnon tarjoama byrokratia ei ole tehokkain tapa ohjata julkisen hallinnon toimintaa (Lane 2000: 305). Oppisuunta esittää yhtenä ajatuksenaan vastinetta rahalle -periaatteen. Tämän kuvataan luonnehtivan kansalaisten tyytymättömyyttä verotaakkaan sekä byrokratiaan, joka on tehoton ja hidas tuottamaan kansalaisille heidän tarvitsemiaan palveluita. New Public Managementin oppien mukaan byrokratia ainoastaan tuhlaa ylimääräistä rahaa ja kasvattaa virkakoneistoa. Kansalaisten tyytymättömyys julkisen talouden tilaan on käynnistänyt useita hallintouudistuksia. Suomalaisia voidaan kuvailla tunnollisina veronmaksajina, jotka arvostavat julkisten varojen avulla tuotettuja palveluita ja luottavat julkiseen hallintoon. Kansalaisten halukkuus verojen maksamiseen ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kansalaisilla olisi kriitisoitavaa julkisen vallan toimintaa kohtaan. (Lähdesmäki 2011: 74.)

New Public Managementin opit ovat tuottaneet vaihtelevia tuloksia julkisen hallinnon toimintaan. Oppien avulla on saatu aikaan merkittävää tehokkuuden kasvua. Tämän lisäksi useissa tapauksissa myös palvelun laatu ja kustannustehokkuus ovat parantuneet. Toisaalta tehdyt uudistukset ovat aiheuttaneet huolta organisaatioiden pirstaloitumisesta, kyvyttömyydestä ylläpitää yhtenäisiä toimintatapoja, palveluiden monimutkaisesta toiminnasta, liian suuren painoarvon antamisesta suorituskykyä mittaaville järjestelmille sekä perinteisten julkisten palveluiden arvojen vahingoittumisesta. New Public Managementin elementit on kuitenkin omaksuttu pysyviksi ja tavallisiksi ajattelutavoiksi monissa julkisen hallinnon organisaatioissa (Pollit 2007: 110.), myös Suomessa.

New Public Management on saanut osakseen paljon kritiikkiä (ks. esim. Maesschalck 2004). Kritiikkinä on esitetty esimerkiksi vastinetta rahalle –periaatteen perimmäisen tarkoituksen, jonka voi nähdä olleen resurssien leikkauksen. Oppisuunnasta on myös esitetty, että tämän avulla on kevennetty ja kavennettu julkista hallintoa perinteisten arvojen, kuten oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon, kustannuksella. (Lähdesmäki 2003: 61.) Stenvallin, af Ursinin, Tiihosen, Nyholmin ja Airaksisen (2016: 55) mukaan New Public Management ei aikakaudellaan kuitenkaan tuhonnut kaikkia julkiseen hallintoon aikaisemmin muotoutuneita periaatteita ja käytäntöjä. Näkemyksenä kuitenkin on, että se on aiheuttanut merkittävästi jännitteisyyttä julkisen hallinnon toimintaan ja kehittämiseen. Olennaiseksi haasteeksi on muodostunut esimerkiksi palveluiden tehokkuuden ja yhdenvertaisuuden yhdistäminen.

Kritiikistä huolimatta New Public Managementin tuomat uudistukset olivat tarpeellisia kansalaisten tyytymättömyyden ja julkisen byrokratian paisumisen vuoksi. Haastava julkisen talouden tilanne pakotti supistamaan menoja. Oppisuunta jätti tämän myötä tehokkuusperiaatteet pysyväksi osaksi julkisen hallinnon toimintaa. (Lähdesmäki 2011: 73–77.)

2.4. New Public Governance

New Public Governance (*NPG, governance, julkinen hallinta*) nosti 2000-luvulla esiin uusia ajatuksia vastaten New Public Managementissa korostuneisiin ongelmiin. Oppisuunta unohti opeissaan esimerkiksi julkisen toiminnan erityispiirteet ja keskittyi liikaa yritysmailman opeihin. Niin sanottu governance –ajattelu korostaakin puolestaan hyvää hallintoa, eettisyyttä, ihmisten ja organisaatioiden verkostoitumista sekä laajempaa demokratiaa ja kansalaisosallistumista. (Hyyryläinen, Lehto & Pekkola 2019: 12.) Osborne (2010: 9) kuvailee New Public Governancen olevan samanaikaisesti tuotos ja vastaus yhä kompleksisempaan, moniarvoisempaan ja pirstaloituneempaan julkisen hallinnon toimeenpanoon ja palveluiden tuottamiseen.

New Public Governancen tarjoamat opit perustuvat näkemykseen, minkä mukaan julkinen hallinto ei pysty enää yksin hallitsemaan taloutta tai yhteiskuntaa, vaan hallinnan onnistuminen riippuu kansalaisten ja yksityisen sekä kolmannen sektorin kanssa tehtävästä yhteistyöstä. Organisaatiot ja muut toimijat ovat tulleet aikaisempaa riippuvaisemmiksi toisistaan ongelmien monimutkaistuessa ja ketjuutuessa. Yksinkertaisten ratkaisujen tai järjestelmien avulla ei pystytä enää hallitsemaan monimutkaisia asioita. (Haveri & Pehk 2008: 7.)

Useat New Public Governancen tyypillisistä ajatuksista voi nähdä korjausliikkeinä edeltäjänsä New Public Managementin ilmeisempiin ongelma-kohtiin. Jotkut korjausliikkeet palauttivat byrokraattisen hallinnon piirteitä, kuten tasa-arvon, laillisuuden ja byrokraattisuuden, suurempaan rooliin, ja osa korjausliikkeistä lähti täysin uuteen suuntaan. (Hyyryläinen ym. 2019: 12.) New Public Managementin opeissa keskityttiin organisaation ja yksikön tulosten mittaamiseen, kun taas New Public Governance kiinnittää huomion erilaisten organisaatioiden vuorovaikutustapoihin saada aikaan halutut lopputulokset. Päätöksentekoprosessissa sidosryhmät ja kansalaiset ovat vuorovaikutuksessa, mikä on itsessään merkittävä tekijä tuotoksista tai aikaansaaduista lopputuloksista huolimatta. (Bovair & Löffler 2005: 8.)

Governance -ajattelun ydinsisältö perustuu aatteeseen modernista hallinnosta, joka on tehokkuuden lisäksi paljon muutakin. Pyrkimyksenä on lisätä demokraattista osallistamista, vastuuta ja valtuuttamista. Osallistava hallinto toimii hallittaviensa suostumuksella ja monipuoluedemokratia pyrkii legitimitettiin toteuttamiseen. Vastuullisuuden nimissä on taas varmistettava virkamiesten ja johtajien vastuu toiminnastaan sekä julkisten resurssien oikeanlainen käyttäminen erilaisten mekanismien avulla. Painopisteiksi nousevat tällöin hallinnon avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset. Tämän lisäksi New Public Governance korostaa perinteisen hallinnon tavoin ammatillista pätevyyttä, sääntöjen, lakien ja ihmisoikeuksien noudattamista ja kunnioittamista. (Minoque, Polidano & Hulme 2000: 4–6.)

Julkisen arvon (*public value*) tuottaminen nousee usein esiin New Public Governancen opeissa ja julkisen toiminnan tutkimuksessa, sillä julkinen toiminta eroaa yksityisestä loppujen lopuksi ainoastaan sen normatiivisen arvopohjan osalta. Julkisella arvolla viitataan yleisesti arvoon, jota organisaatio tuottaa yhteiskunnalle. Viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden tulkintana on, että julkisen arvon toteutus tapahtuu yksityisen ja julkisen toiminnan rajapinnat ylittävien arverkostojen kautta, missä useampi toimija osallistuu palveluiden tuottamiseen New Public Governancen oppien mukaisesti. (Pekkola, Haveri & af Ursin 2016: 29.) Julkinen arvo on saanut viime aikoina runsaasti huomiota, mutta tämä tutkielma ei kuitenkaan pureudu tähän ilmiöön tarkemmin työn rajauksen vuoksi.

Saamastaan positiivisesta huomiosta huolimatta New Public Governance -oppisuunnan korostama verkostomainen toiminta tai asiakkaiden osallistumisen vahvistaminen ei aina sovellu julkisen sektorin toteuttamiin tehtäviin erityisen hyvin. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi oikeuslaitoksen sekä poliisin toiminta. Tästä näkökulmasta katsoen New Public Governance toimii lähinnä perinteistä hallintoa ja New Public Managementia täydentävänä ajattelutapana. (Virtanen & Stenvall 2019: 49.)

2.5. Suomen julkisen hallinnon kehitys

Suomen julkisessa hallinnossa on kuljettu perinteisen poliittisen päätöksenteon alla toteutettavasta perinteisestä hallinnosta tehokkuutta painottavaan New Public Managementiin ja siitä verkostomaiseen New Public Governancen mallia kohti. Kaikissa Suomen julkista hallintoa koskevissa teorioissa on pyritty työstämään hallinnon kokonaisuutta mahdollisimman tehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi. Eri oppisuuntien tavoitteena on ollut luoda edellytyksiä julkisen hallinnon kokonaisuuden hallintaan. Oppisuunnista on huomioitava, että ne eivät ole sellaisenaan esiintyneet julkisen hallinnon käytännössä. Tämän vuoksi ne voidaan nähdä niin sanottuina ideaalimalleina. (Virtanen & Stenvall 2019: 36.)

Tässä luvussa tarkastellut oppisuunnat perinteinen hallinto, New Public Management ja New Public Governance ovat olleet olennaisessa roolissa Suomen julkisen hallinnon arvojen ja sen päätöksenteon muokkaantumisesta sellaiseksi, kuin ne tänä päivänä ovat. New Public Administration ei rantautunut aikakaudellaan Suomen julkiseen hallintoon, mutta antaa silti osansa nykypäivän hallintotieteelliseen keskusteluun ja tutkimukseen pohtimalla sosiaalista oikeudenmukaisuutta julkisen hallinnon toiminnassa. Alla olevassa taulukossa (ks. taulukko 1.) on näkyvissä kooste jokaisen oppisuunnan toimintaperiaatteista ja suhtautumisesta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin. Tämän kautta on mahdollista ymmärtää, miksi nykypäivän julkinen hallinto on juuri sellainen kuin on ja minkälaisia vaatimuksia sitä kohtaan on asetettu eri aikakausilla. Julkisen hallinnon taustalla vaikuttaneiden oppisuuntien, niiden tavoitteiden ja vaikutusten ymmärtäminen on olennaista myös päätöksenteon kehittämässä.

Taulukko 1. Kooste eri oppisuuntien toimintaperiaatteista ja suhtautumisesta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin.

Oppisuunta	Pääoppi/vaikutus hallintotieteisiin	Hallintomekanismi	Hallinnon etiikka/oikeudenmukaisuus	Hallinnon tehokkuus
Perinteinen hallinto	Byrokratia	Hierarkia	Toteutuu valvonnan ja kontrollin avulla	Toteutuu rationaalisuuden ja byrokratian avulla
New Public Administration (USA)	Sosiaalinen oikeudenmukaisuus	Pienemmät, joustavammat, vähemmän hierarkiset rakenteet	Hallinnon päämääräksi nostaminen	Tärkeä, mutta saanut liikaa huomiota
New Public Management	3E (tehokkuus, taloudellisuus, vaikuttavuus)	Kilpailu ja sopimusten hyödyntäminen	Automaatio tehokkuuden myötä	Päätavoite
New Public Governance	Osallisuus, verkostot	Verkosto tai luottamus, osallistuminen	Toteutuu aktiivisten kansalaisten osallistumisen kautta	Ei korostu, jää osallistumisen ja verkostoitumisen varjoon

Julkinen hallinto sellaisena kuin sen tänä päivänä tiedämme, on saanut vahvan perustan perinteisen hallinnon mallilta (Bourgon 2007: 9). Byrokratia painottui vahvasti oppisuunnan ajatuksissa, sillä se tulkittiin tehokkaimmaksi ja rationaalisimmaksi tavaksi hallinnon organisoimiselle. Tehokkaan ja rationaalisen hallinnon painotuksen lisäksi oikeudenmukaisuus toimi yhtenä perinteisen hallinnon periaatteena, ja tämän voi yhä tunnistaa yhtenä julkisen hallinnon toiminnan lähtökohtana, joskin uudessa muodossa. (Virtanen & Stenvall 2019: 40.) Nykypäivänä julkinen hallinto ei ole enää täysin yhdenmukainen perinteisen hallinnon ajatusten kanssa, vaikka sen ajatukset näkyvätkin edelleen vahvasti (Bourgon 2007: 7).

Tehokkuutta entisestään korostanut New Public Management teki Suomen julkiseen hallintoon ja sen organisaatioihin lähtemättömät vaikutukset. Sen opit painottivat innovaatioita sekä valtion panostuksia elinkeinoelämän toimintaedellytysten tukemiseen. Kummastakin tuli pitkäikäisiä Suomen hallinnon kehitystä ja toimintaa ohjailevaa strategiaa, jotka ovat esillä myös nykypäivän hallinnon uudistusprosesseissa. Nämä sekä siirtyminen avoimeen markkinatalouteen aiheuttivat muutoksia niin poliitikkojen, valtion kuin virkamiesten funktioihin sekä hallinnon rakenteisiin ja lainsäädäntöön. (Stenvall ym. 2016: 53.)

Yksityistäminen edustaa Suomen julkisen hallinnon viimeisimpien vuosien kehityspiirteitä. Useat aiemmat valtion virastot on muutettu valtion liikelaitoksiksi, kuten esimerkiksi tieliikelaitos Destia. Yhtiöittämistä on myös tapahtunut esimerkiksi Sonera Oy:ksi ja Itella Oyj:ksi (nykyiset Telia ja Posti). Yksityistämisen taustalla on ollut tavoitteena hakea toimintamalleja julkiseen hallintoon liikeyrityksiä ohjaavista opeista, joita New Public Management korostaa. (Laakso 2009: 51.)

Julkisen hallinnon toimintaa on pyritty parantamaan viime vuosikymmeninä erityisesti tehokkuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden osalta. Taustalla on ajatus saada vastinetta rahalle, sillä perinteisen hallinnon malliin pohjautunut hallintojärjestelmä nähtiin tehottomaksi. Tuottavuuden kasvattaminen on koettu välttämättömäksi, jotta ylipäättänsä mahdollisista tulevaisuuden haasteista kyetään selviytymään. Tehokkuuden, tuottavuuden ja

vaikuttavuuden tavoitteet ovat poikkeuksetta näkyvissä julkisen hallinnon kehitystoimissa. Tästä voidaan esimerkkinä käyttää joissain organisaatioissa käytettyä niin sanottua ennakoivaa päätösten valmistelua eli lean-ajattelua. Tämän avulla pyritään hahmottamaan asiantuntemustiedon avulla ratkaisuvaihtoehtojen ennakoitavissa olevia seurauksia. Sen avulla on kyetty tehostamaan organisaatioiden toimintaa tunnistamalla pienimpiäkin parannettavissa olevia käytäntöjä. (Virtanen & Stenvall 2014: 52.)

Valtiovarainministeriön (2007: 73) tekemän selvityksen mukaan yksityisen sektorin puolelta tulleiden oppien omaksuminen Suomen julkisen hallinnon toimintaan on ollut tuloksellista. Tämä näkyy nuoremman polven virkamieskulttuurissa, jotka ovat jo työuransa alussa sisäistäneet yrityshenkisemmän kulttuurin, johon sisältyvät tehokkuus- ja tuloksellisuushakuisuus, individualistinen työskentelytapa sekä kilpailu. Tämä ilmaisee melko hyvin muutosta, jota julkisen hallinnon toimintaan on New Public Managementin oppien avulla pyritty saamaan. Vastaavasti vanhemman virkamiespolven todettiin selvityksen mukaan sitoutuneen aikanaan perinteisen hallinnon aikakaudella tyypilliseen hallinnon voimakkaaseen byrokraatiaan ja virkamieskulttuuriin.

New Public Managementin oppien myötä tehdyt uudistukset ovat aiheuttaneet huolta eettisestä näkökulmasta. Oppisuunnan tyypillinen retoriikka ja uudistukset ovat tarjonneet virkamiehille paitsi mahdollisuuden epäeettisyyteen, ne ovat myös antaneet moraalisen ajattelutavan toiminnan perusteluun. Uudistusten väitetään johtaneen myös kollektiivisempaan tai jopa systeemiseen epäeettiseen toimintaan esimerkiksi organisaation prosesseissa. (Maesschalck 2004: 466.)

Kansalaiset osaksi päätöksentekoa

Kansalaiset ovat Suomessa osallistuneet ja vaikuttaneet perinteisesti kansalaisjärjestöjen avulla. Kansalaisille luonnehditaan erilaisia rooleja vallankäyttäjiin nähden, kuten asiakas, palveluiden käyttäjä ja äänestäjä. Kolmannen sektorin erilaiset järjestöt ovat pyrkineet osaltaan antamaan vaikutusmahdollisuuksia kansalaisille, ja toimivat siten Suomessa yhtenä yhteiskunnallisena osallistumis- ja vaikuttamiskanavana. Uuden vuosikymmenen hallinnon strategiana on ollut lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia entisestään,

joita New Public Governance opeissaan painottaa. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 27.)

New Public Governance -ajattelu on lisännyt kansalaisen roolia osallistuvana ja aktiivisena verkoston jäsenenä. New Public Managementin tuomat opit kansalaisesta asiakkaana vaikuttavat myös nykypäivän kansalaiskäsitteeseen, mutta kansalaisia ei enää nähdä perinteisen byrokraattisen mallin mukaisesti niin sanottuina alamaaisina. Kansalaisen tarpeiden kuuntelemisesta on tullut oleellinen osa hyvää hallintoa. Hallinnon toimintaa ja organisointia on kehitetty kohti monialaisia hallinnon ja hallinnan verkostoja. Tämän myötä myös vaikuttamisen tarpeet ovat muuttaneet niin hallinnon tapaa osallistaa kansalaisia kuin kansalaisten tarpeita osallistumiseen. (Nyholm, Airaksinen & Haveri 2016: 222–223.)

Kansalaisten tarpeiden muuttuessa ainoastaan vaalien kautta tapahtuvaa vaikuttamista ja osallistumista ei nähdä riittävänä enää lainsäädännön tai tutkimustenkaan kautta. Nykypäivän oikeudenmukaisen hallinnon tavoitteena onkin kansalaisten aktiivisen osallistumisen edistäminen. (Nyholm ym. 2016: 150.) Aktiivisen kansalaisuuden avulla ihmisiä pyritään sitouttamaan osaksi päätöksentekoprosesseja ja tarjoamaan heille todellinen tilaisuus saada äänensä kuuluviin palveluiden kehittämisessä, jakamisessa ja niiden suunnittelussa. Kansalaiset tulee nähdä tärkeänä osana julkisen hallinnon toimintaa ja annettava heidän mielipiteilleen painoarvo itseään koskevissa asioissa. Aktiivinen kansalainen kehittyy esimerkiksi osallistumalla demokraattiseen päätöksentekoon ja keskusteluun. Hidasta kehittymistä tapahtuu myös tiedon ja valituksen lisääntymisen myötä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 27–28.)

Kansalaisten osallistamisesta hallinnon toimintaan voidaan käyttää esimerkkinä deliberatiivista demokratiaa. Deliberatiivisella demokratialla viitataan kansalaisten pohdintaan ja keskusteluun perustuvaan demokraattiseen toimintaan. Päätettävään aiheeseen perehdytään monipuolisten keskusteluiden sekä puolueettoman informaation kautta, kuten kansalaisraatien avulla. Kansalaisraadeissa joukko valittuja ihmisiä kokoontuu pohtimaan valittua teemaa. (Raisio & Vartiainen 2014: 101.) Kansalaisraadista voidaan antaa esi-

merkkinä kunnallinen vammaisneuvosto, joka on luotu yhteistyöfoorumiksi vammaisyhdistyksille, viranomaisille ja päätöksentekijöille. Vammaisneuvoston missiona on vaikuttaa ja osallistua kunnalliseen päätöksentekoon, suunnitteluun sekä seurantaan. Vammaisneuvosto voi laatia aloitteita sekä tuottaa kannanottoja ja lausuntoja. Tavoitteena on varmistaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen sekä vammaisnäkökulman huomioiminen kaikilla kunnallisilla hallinnonaloilla. Yhteistyö hyödyntää kumpiakin osapuolia. Vammaisneuvosto tuo esille tunnistamia epäkohtia, ja kunnalliset toimielimet taas pystyvät hyödyntämään neuvoston asiantuntemusta omassa toiminnassaan. (Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE.)

Deliberaation avulla pyritään lisäämään päätöksien hyväksyttävyyttä eli legitimizeettiä. Legitimizeetti vahvistuu, kun ratkaisuvaihtoehdot tai päätökset pohjautuvat tasa-arvoisten ihmisten punnittuun ja harkittuun vuorovaikutukseen. Deliberaation avulla aikaan saatu lopputulos ei kuitenkaan viittaa siihen, että keskustelujen olisi tullut loppua yhteisymmärrykseen. Täydellisen yhteisymmärryksen tavoittelu ei ole realistinen lähtökohta päätöksenteolle. (Raisio & Vartiainen 2014: 106.)

Ihmisten tarpeiden muuttuessa lainsäädännöllä on pyritty takaamaan edellytykset osallistumiselle. Esimerkiksi perustuslaki (Suomen perustuslaki 731/1999) painottaa vaalioikeuksien lisäksi myös muunlaista osallistumista esimerkiksi takaamalla yksilön oikeuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisissa asioissa. Tämän lisäksi kuntalaissa (410/2015) ja monissa erityislaeissa on yksityiskohtaista sääntelyä kansalaisten osallistumistavoista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksia korostavasta lainsäädännöstä huolimatta kansalaisten osallistumisen tila on aiheuttanut suurta huolta viime vuosien aikana. Tärkeimmiksi ongelmiksi on nimetty niin yleisellä kuin kunnallisellakin tasolla äänestysaktiivisuuden laskeminen, kansalaisten luottamuksen mureneminen ja varsinkin osallistumisen eriarvoistuminen. (Nyholm ym. 2016: 150.) Vaikka kansalaisten osallistumista päätöksentekoon on pyritty lisäämään, voidaan silti todeta, että kansalaisten oikeudet ja tasa-arvoisuus ovat yhä edelleen vaikuttamisen osalta osittain epäselviä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 27).

Yleisesti hallinnon kokonaisuuden sääteleminen on äärimmäisen hankalaa, ellei jopa mahdotonta. Mahdollisuudet kokonaisvaltaisiin uudistuksiin ovat heikot. On mahdollista saavuttaa joitain tavoitteita kerrallaan, mutta usein tämä joudutaan tekemään toisen asian kustannuksella. Esimerkiksi palveluiden kustannusten runsas karsiminen heikentää palveluiden laatua, ja normien supistaminen taas lisää sirpaloitumista ja monimutkaisuutta. Laajojen vaikuttamismahdollisuuksien sekä osallistumisen tavoittelemisen taas voivat johtaa hallinnon prosessien hidastumiseen sekä merkityksettömiin kompromisseihin. (Aira-raksinen, Haveri, Pekkola, Nyholm ja Stenvall 2016: 294–295.)

Tällä hetkellä julkisen hallinnon uudistamisen voi todeta kaiken kaikkiaan ristiriitaiseksi kokonaisuudeksi. Julkinen hallinto pyrkii samanaikaisesti esimerkiksi varmistamaan pysyvyyttä ydinvaltion tehtävien kautta ja kehittämään sopeutumiskykyään digitalisoinnin, kokeilutoiminnan ja verkostojen avulla. Tehokkuutta ja hallinnon toimivuutta puolestaan taas uudistetaan organisaatioiden sisäisten rakenteiden sekä kansalaisten ja muiden toimijoiden osallistamisen kautta. Ristiriitaisuutta ilmenee juuri toiminnan kehittämisessä. Tiivistetysti on kuitenkin vaikea sanoa mihin suuntaan Suomen julkinen hallinto on kehittymässä. Uudistamisen vallitsevana piirteenä vaikuttaa olevan tasapainottelu erilaisten tarpeiden täyttämässä ja ristiriitaisten kehityssuuntien hallinnassa. (Stenvall ym. 2016: 58.)

3. JULKISEN HALLINNON PÄÄTÖKSENTEKO

Tässä luvussa pyritään muodostamaan kuva nykypäivän julkisen hallinnon erityispiirteistä ja niiden vaikutuksista organisaatioiden päätöksentekoon. Luvussa tarkastellaan rationaalisuutta ja sen rajallisuutta sekä eettisyyden roolia julkisen hallinnon toiminnassa. Rationaalisuuden teorioita on olemassa useita, mutta tässä tutkimuksessa tarkastelen ainoastaan Herbert Simonin (1979) rajoittuneen rationaalisuuden teoriaa, joka keskittyy hallinnolliseen päätöksentekoon muun muassa tehokkuuden sekä inhimillisyyden rajoitteiden näkökulmasta.

3.1. Julkisen hallinnon erityispiirteet

Julkinen hallinto ymmärretään hallintotieteellisessä keskustelussa usealla eri tavalla. Tavallisesti julkinen hallinto on kuitenkin julkista, jonka myötä se on jokaisen arvioitavissa niin toimintansa kuin perusteluidensa sekä ratkaisujensa osalta. Se kytkeytyy virastojen hallintaan, isoihin organisaatioihin ja byrokraattiseen toimintaan. (Salminen 2011b: 12.) Yleiseltä luonteeltaan julkinen hallinto on yhteistoimintaa yleisen edun ja julkisen intressin toteuttamiseksi. Käytännössä se ilmenee valtion, kuntien sekä muiden julkisten organisaatioiden päätöksinä, niiden organisointina ja toimeenpanona, valvontana ja sääntelynä, kehittämisenä ja palveluina. Julkista hallintoa voi luonnehtia kokonaisjärjestelmäksi, jonka pyrkimyksenä on suorittaa sille osoitetut tehtävät tehokkaasti, vaikuttavasti ja tavoitteellisesti siten, että yhdenvertaisuus ja oikeusvarmuus toteutuvat. Hallinnon tehtävänä on etsiä jatkuvasti uusia vaihtoehtoja, joiden avulla yhteiskunnallisia tavoitteita voitaisiin saavuttaa mahdollisimman laadukkaasti ja tehokkaasti. (Nyholm ym. 2016: 10, 296.)

Julkista hallintoa kuvataan välineeksi, jonka avulla toteutetaan kansalaisten, ryhmien tai sosiaalisten luokkien preferenssejä tai arvoja (Frederickson 1980: 31). Sen tehtävät päätetään politiikassa ja hallinnon virkamiehet toteuttavat annettuja tehtäviä rationaalisesti perinteisen hallinnon mallin oppien mukaisesti. Toiminta perustuu kirjoitettuihin asiakir-

joihin. (Lane 2000: 2.) Pääasiassa kyse on yhteistoiminnan järjestämisestä jonkin tuloksen aikaansaamiseksi, mitä sitä tavoittelevat toimijat eivät yksin pysty saavuttamaan (Vartola 2009: 14).

Julkisen hallinnon tehtäviä hoitavien organisaatioiden ja eri tahojen kirjo on monipuolinen (Laakso 2009: 50). Näistä muodostuu yksi integroitu julkisen hallinnon kokonaisrakenne, jossa jokaisella organisaatiolla ja taholla on oma tehtävänsä ja paikkansa. Julkiset organisaatiot jaotellaan kahteen ryhmään, valtio-organisaatioon ja itsehallinnollisiin julkisiin organisaatioihin. Tämän tyyppisessä jaossa valtio-organisaatioon lukeutuvia toimijoita ovat esimerkiksi valtion laitokset ja virastot, jotka kuuluvat valtion talouden piiriin. Itsehallinnollisiin organisaatioihin kuuluvat taas esimerkiksi kunnat ja yliopistot. (Nyholm ym. 2016: 107.) Näiden lisäksi julkisia tehtäviä toteuttavat välillisen julkisen hallinnon organisaatiot. Välillisellä hallinnolla viitataan julkisten tehtävien hoitamiseen, ja siten julkisen vallan käyttämiseen, valtion hallinnon tai itsehallinnollisten organisaatioiden ulkopuolella. (Laakso 2009: 51–52.) Välillinen julkinen hallinto muodostuu kolmannen sektorin toimijoista, joiden ryhmä on hajanainen ja käsittää erilaisia organisaatiomuotoja (Nyholm ym. 2016: 107).

Itse julkinen organisaatio voidaan ymmärtää monin eri tavoin, mutta yleisestä näkökulmasta organisaatio käsitetään työskentelemisenä yhteisen tavoitteen hyväksi. Organisaatiossa tapahtuva yhteistyö käsitetään usein järjestäytyneellä organisoinnilla ja koordinoinnilla sekä yhteistyöjärjestelmällä. Jokaisella organisaatiolla on oma rakenteensa, prosessinsa ja henkilöstönsä. (Salminen 2008: 11.) Tavoitteet luonnehtivat organisaation olemassaolon tarkoitusta. Ne antavat mahdollisuuden organisaation päätösten hyväksyttävyyden ja rationaalisuuden tarkastelemiselle. Tavoitteiden avulla pystytään ohjaamaan organisaation toimintaa ja arvioimaan toimenpiteiden osuvuutta. Mikäli tavoitteita ei aseteta, kaikkien asioiden voi nähdä olevan yhtä tärkeitä. (Harisalo 2008: 19.)

Byrokraattinen järjestelmä

Perinteisen hallinnon mallista tuttu byrokratia kuvaa julkisen hallinnon ydinrakenteita ja erityispiirteitä. Julkista hallintoa kutsutaankin usein byrokratiaksi. Euroopassa parin sadan vuoden aikana kehittynyt byrokratia korostaa tehokasta ja rationaalista hallinnon muotoa kuuluisan byrokratiateoreetikko Max Weberin (1968) kehittämien oppien pohjalta. Byrokratian voi yhä nähdä rationaalisena ja tehokkaana hallitsemisen välineenä. Edistynyt byrokratia, jota nykypäivän julkisissa organisaatioissa esiintyy, on vakaata, oikeusvarmaa, ennustettavaa ja luotettavaa. Byrokratialla on kuitenkin erilaisia merkityksiä. Byrokratia voi toisaalta merkitä myös byrokratiata sanan negatiivisessa merkityksessä, eli hallinnon toiminnan hitautta, epäluottamusta asiakkaisiin ja kirjallisiin todistuksiin tukeutumista asioiden todistamiseksi. Arkikielessä byrokratialla viitataan usein hitaaseen, tehottomaan, papereihin perustuvaan, kasvottomaan, jäykkään, ylimieliseen tai tavalla tai toisella huonoon ja epämiellyttävään hallintoon. (Vartola: 2009: 15, 26.)

Vartolan (2009: 31, 38) mukaan byrokratian edut liitetään kuitenkin sen legaalisiin ominaisuuksiin. Ensinnäkin kaiken hallinnon on perustuttava lakiin, jota virkamies noudattaa kaikessa toiminnassaan. Virtanen ja Stenvall (2019: 38) kuvaavat virkamiehen tehtäväksi mahdollisimman rationaalisen lainsäädännön ja normien noudattamisen. Toiseksi Vartolan (2009: 31) mukaan byrokratia perustuu pätevään ja koulutettuun virkamiehistöön. Tämä edellyttää pätevyyttä, joka osoitetaan testien ja todistusten avulla. Byrokratian myötä koulutuksen arvostus on noussut huimasti. Uralla eteneminen tapahtuu nimenomaan asiantuntemuksen perusteella. Kolmas olennainen byrokraattinen ominaisuus sisältää muun muassa virkamiehen virkavastuun, oikeudenmukaisuuteen pyrkimisen ja hallinnon oikeusvarmuuden ja kansalaisten oikeusturvan takaamisen.

Byrokraattisessa organisaatiossa työskentelevät virkamiehet käyttävät älykkyyttään ja asiantuntemustaan sääntöjen noudattamiseen. Heiltä odotetaan lainsäädännön tuntemista ja sen vaatimusten noudattamista työssään. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveissa noin 70–80 prosenttia työstä pohjautuu lainsäädännön säätämiin vaatimuksiin. Vaatimukset asettavat rajoituksia toiminnalle, jolloin tulkinta voi tapahtua ahtaasti juridiikan näkökulmasta. (Virtanen & Stenvall 2014: 48.)

Julkisen hallinnon työntekijät ovat virkamiehiä, minkä myötä heidän työnsä sisältää byrokraattisia elementtejä organisaation rakenteen ja toiminnan organisoimisen kautta (Salminen 2003: 69). Weber (1968: 220–221) on asettanut virkamiehelle kymmenen kriteeriä:

1. Virkamies on henkilökohtaisesti vapaa, mutta auktoriteetin alainen persoonattomien virkavelvollisuuksien osalta.
2. Virat muodostetaan selkeän hierarkian mukaisesti.
3. Virkojen toimivalta on tarkasti määriteltyä.
4. Virat täytetään vapaalla sopimussuhteella.
5. Virkamiesten valinnan perusteena käytetään ammatillista pätevyyttä.
6. Virkamies saa hierarkian mukaista palkkaa.
7. Virkamies työskentelee pääasiallisesti ainoastaan virkasuhteessaan.
8. Virka muodostaa uran, jossa eteneminen tapahtuu virkaiän pituuden ja ansioiden mukaan.
9. Virkamies ei omista virkaansa tai hallinnon välineitä.
10. Virkamies toimii tiukan ja systemaattisen kontrollin ja kurin alaisena virassaan.

Virkamies yhdistyy usein perinteisten ajattelumallien mukaan persoonattomaksi ja neutraaliksi toimijaksi, joka ei huomioi omaa henkilökohtaista arvomaailmaansa toiminnassaan. Asioiden uudenvälisen käsittelyn tarve ja nyky-yhteiskunnan kompleksisuus edellyttävät hyvän virkamiehen vaatimusten päivittämistä. Voi kuitenkin todeta, että Weberin (1968: 220–221) kehittämällä virkamiehen roolia havainnollistavilla byrokraattisen hallinnon kriteereillä on kuitenkin vielä olennainen rooli osana esimerkiksi julkisen hallinnon eettistä toimintaa ja sen päätöksentekoa. Weberin virkamiesten kriteeristö turvaa julkisen hallinnon organisaatioiden eettisiä toimintatapoja ehkäisemällä vääränlaisia toimintatapoja, kuten korruptoitumista. (Ikola Norrbacka 2011: 90.)

Julkinen hallinto on Suomessa edelleen järjestetty pääasiallisesti byrokraattisen hallinnon mallin mukaisesti. Sille ei ole löydetty vaihtoehtoja suurissa organisaatioissa, joissa juuri hierarkia on mahdollistanut niiden kasvamisen ja hallinnan. Yksilötasoisiiin kontakteihin

pohjautuvat järjestelmät ovat ongelmissa, mikäli organisaatiossa on paljon ihmisiä ja yhdistettäviä linkkejä. (Hyyryläinen ym. 2019: 19.) Tavallisesti organisaation byrokratisoitumisen aste nousee, kun organisaation koko kasvaa. Suuresta suomalaisesta byrokraattisesta organisaatiosta voidaan antaa esimerkkinä Kansaneläkelaitoksen (KELA) organisaatio. Aikamme suurimmista julkiseen hallintoon liittyvistä kysymyksistä liittyikin siihen, kuinka nykyajan hallintojärjestelmiä voidaan uudistaa siten, ettei samalla menetetä byrokratian vahvuuksia ja etuja. (Vartola 2009: 37–38.)

3.2. Hallinnollinen päätöksenteko

Julkisen hallinnon tehtävänä on huolehtia lainsäädännön toimeenpanosta. Julkinen päätöksenteko eroaa yksityisestä päätöksenteosta siten, että viranomaisten ja virastojen ratkaisumuoto, käsittelyjärjestys ja järjestysmuoto ovat lainsäädännöllä vahvistettuja. Tämän lisäksi julkisen hallinnon päätöksellä on suurempi sitovuus kuin yksityisellä. Laki velvoittaa niin päätöksentekijää kuin päätöksen kohteena olevaa kansalaista kunnioittamaan ja noudattamaan päätöstä. (Kurvinen & Sippola 1989: 6.)

Kurvinen ja Sippola (1989: 2) kuvaavat päätöksentekoa valinnantekona vaihtoehtoisten keinojen ja tavoitteiden, kuten tämän tutkielman keskiössä olevien tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden, välillä. Heidän mukaansa päätöksenteossa valitaan vaihtoehtoisesti joko tavoite, mihin päätöksellä pyritään, tai menettelytapa eli keino, jonka avulla ajatuksen uskotaan toteutuvan. Kaukaisempaa päämäärää tavoitellessa asetetut tavoitteet voivat olla välietappien asemassa. Päätöksenteon käytäntöönpano taas on valituksi tulleen keinon käyttämistä ja pyrkimys saada muutos aikaan ulkomaailmassa. Simonin (1979: 49) mukaan voi tiivistetysti todeta, että jokaiseen päätökseen sisältyy päämäärä ja siihen sopeva käyttäytymistavan valinta.

Päätöksenteko muodostaa pohjan julkisille organisaatioille. Julkisen organisaation päätökset tehdään usein asiakohteisesti, mutta vain osa päätöksenteosta on uutta ja ainutkertaista. Päätökset ovat yksittäisiä päätöksiä tai päätösketjuja, jotka ovat muodostuneet mo-

nista yksittäisistä päätöksistä. Kaikilla julkisen hallinnon organisaatioiden tasoilla tehdään päätöksiä päivittäin. Päätöksentekoa toteuttaa yksi henkilö tai ryhmä, kuten esimerkiksi valtion, kunnan tai seurakunnan toimitus tai virka- ja luottamusmies, joka tehtävään on määrätty tai asetettu. (Salminen 2011b: 59–61.) Päätöksenteko kuuluu viranomaisen päivittäiseen työkuvaan. Nämä päätökset vaikuttavat yksilöihin kansalaisina, veronmaksajina tai palveluiden käyttäjinä. Osa päätöksistä on pieniä ja osan vaikutukset taas ovat laajempia ja syvempiä, kuten verotustaso, julkisen terveydenhuollon rakenteen muutokset tai laajat infrastruktuurin muutokset. (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 13.)

Julkisten hallintotehtävien hoitaminen on annettu lähtökohtaisesti viranomaisten tehtäväksi. Julkisen vallan käyttö on institutionalisoitu niin, että ainoastaan viranomaisiksi luokitellut toimitukset ja julkiseen yhteisöön virkasuhteessa olevat henkilöt voivat käyttää sitä. Hallinnollisia tehtäviä voidaan antaa muille tahoille ainoastaan rajoitetusti. Mahdollisella yksityistämällä ei saa olla vaikutusta kansalaisen oikeudelliseen asemaan. Mikäli julkinen tehtävä annetaan kuitenkin muulle kuin virkamiehelle, on silti huolehdittava oikeusturvasta, perusoikeuksista ja taata hyvä hallinto. (Laakso 2009: 52.)

Suomessa olennainen hallinnollista toimintaa ohjaava yleissäädös on hallintolaki (Laakso 2009: 56). Suomessa hallintolaki (434/2003) osoittaa perusteet hyvälle julkiselle hallinnolle ja siihen kuuluvalla päätöksenteolla. Hallintolain (HL 6 §) mukaisesti hallinnon oikeusperiaatteet kuuluvat osaksi hyvää hallintoa. Oikeusperiaatteet muodostuvat suhteellisuusperiaatteesta, tasapuolisesta kohtelusta, puolueettomuudesta, oikeutettujen odotusten suojasta sekä lain sallimasta toimivallasta. Periaatteet ohjaavat hallinnossa asioivien tasapuoliseen kohteluun ja käyttämään toimivaltaa ainoastaan lain määrittämiin hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toiminnan on oltava puolueetonta ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lain (HL 9 §) mukaan hyvässä hallinnossa on oikeusperiaatteen lisäksi käytettävä hyvää kieltä, eli päätöksen on oltava asiallinen, ymmärrettävä ja selkeä.

Suomen perustuslaissa (731/1999) ei ole asetettu vaatimuksia lain ”tarkasta” noudattamisesta, pois lukien rutiininomaiset ratkaisut. Tämän lisäksi on huomioitava, että lakia soveltaessa pelkästään niin sanottuun normitietoon tukeutuminen ei monestikaan riitä.

Säännösten soveltamisessa olennaiseksi nousevat usein erilaisten vaihtoehtojen punnitsemista ohjailevat intressit sekä niiden vertailu. (Laakso 2009: 55.) Virkamiestoiminnan olennaisiin tehtäviin kuuluu tämän myötä harkintavallan käyttö. Harkintavallalla laitetaan arvoja tärkeysjärjestykseen, jaetaan resursseja ja päätetään mitä kukakin saa. Virkamies-ten on harkintavallasta huolimatta toimittava aina virkavastuulla, joka viittaa tarkkaan ja huolelliseen valmistelu- ja esittelytyöhön. (Rohr 1998: 19.)

Harkintavallalla tarkoitetaan viranomaisen lakisääteistä toimintavaltaa ja siihen sisältyvää harkintaa. Viranomaisen harkintaan kuuluu päätösvalta hallinnolliseen toimenpiteeseen ryhtymisestä ja ratkaisun tai lopputuloksen valitseminen useasta samanarvoisesta ratkaisuvaihtoehdosta. Harkintavalta ilmenee pääasiassa lain sanonnoista ”saattaa”, ”voi”, ”asiaa harkittuaan” tai ”harkintansa mukaan”. Lisäksi lain yleisellä rakenteella ja tarkoituksella voi olla vaikutusta harkintavaltaan. Viranomaisen harkintavallan käyttöä säädellään hallintolain käytössä lähinnä toimivallan sekä erilaisten oikeudellisten rajoitusten, kuten hallinto-oikeuden periaatteiden ja perusoikeuksien kautta. Harkintavallan rajojen ylittäminen tai käyttämättä jättäminen tulkitaan harkintavallan väärinkäytöksi. (Kulla 2019.) Lainsäädäntö on virkamiehelle työväline menettelytapojen arviointiin. Mikäli laki on ehdoton, virkamiehellä ei ole harkintavaltaa. Tällöin päätöksentekovalta keskittyy ainoastaan tapauksen faktojen määrittelyyn. Lainsäädäntö jättää virkamiehelle kuitenkin usein harkintavaltaa, jolloin päätöksentekoon liittyvien vaihtoehtojen punninta jää virkamiehen tehtäväksi. (Wayne 2001: 30.)

Byrokratiassakin painottuva erityisasiantuntemus ohjaa nykypäivän hallinnossa lainsäädäntöä soveltavaa päätöksentekoa. Erityisasiantuntemus liittyy tavallisesti tosiseikkojen tarkasteluun ja tosiasiakysymysten selvittämiseen oikeusnormien valossa. Tämän myötä päätös tehdään substanssitiedon pohjalta. Esimerkiksi lastensuojeluun liittyvät päätökset tehdään sosiaalitieteiden asiantuntemuksella ja vastaavasti ympäristölupapäätökset luonnontieteellisen asiantuntemuksen pohjalta. (Laakso 2009: 55.)

Rajalliset resurssit

Rajallisesti käytössä olevat resurssit rajoittavat kaikkia hallinnollisia päätöksiä (Simon 1979: 209). On inhimillisesti ymmärrettävää, että yksilöt haluavat jatkuvasti enemmän vaihtoehtoja, etuja, palveluita sekä parempaa elämää niin itselleen kuin lapsilleen. Tämä inhimillinen halu johtaa niin kutsuttuun talouden perusongelmaan niukkuuteen. Tarpeita on aina enemmän kuin niiden täyttämiseen käytettäviä voimavaroja. Niukkuus vaikuttaa julkiseen päätöksentekoon kahdella eri tavalla. Rajalliset voimavarat on jaettava siten, että ne tuottavat mahdollisimman paljon hyvinvointia. Toiseksi julkisten organisaatioiden on käytettävä nämä saadut resurssit mahdollisimman tehokkaasti. (Sinervo, Meklin & Vakkuri 2012: 77.)

Sinervo ym. (2012: 77–78) kuvaavat voimavarojen jakamisen vaativan aina pitkälle pohdittua valinnantekoa. Esimerkiksi kunnallisen päätöksenteon yhteydessä valitaan, mille tehtäville tai toimialoille käytettävissä olevat resurssit kohdennetaan. Päätöksentekijöiden on ratkaistava, millaisten keinojen avulla saadaan järjestettyä tuottava palvelu. Tällöin ajankohtaiseksi nousee voimavarojen tehokas hallinta ja kuntalaisten oikeudenmukainen kohtelu. Päätöksenteossa on laitettava erilaiset tarpeet ja vaihtoehdot tärkeysjärjestykseen. Tämä nostaa esiin erilaisia oikeudenmukaisuuteen ja tehokkuuteen liittyviä kysymyksiä, kuten korjataan niukoilla resursseilla päiväkotit vai vanhainkotit ja kumpi korjataan ensin.

Rajalliset resurssit ovat ajattelutapana olennainen periaate hallintotieteelliselle tutkimukselle. Oletuksena on, että keinojen ja tavoitteiden välillä esiintyy ristiriitoja. Tämän myötä keinojen valitsemisessa, yhdistelemisessä ja arvioimisessa on pyrittävä parhaaseen mahdolliseen tulokseen, optimiin. (Vakkuri 2009: 14.) Kaikkeen päätöksentekoon liittyy lopulta kompromissien tekemistä, sillä valitut vaihtoehdot eivät koskaan tee mahdolliseksi täydellistä tavoitteiden saavuttamista. Tämän vuoksi päätökset voi nähdä suhteellisina. Ympäristön tilanne rajoittaa päätöksenteossa käytössä olevia vaihtoehtoja ja määrittää täten maksimitason, johon päämäärän toteuttamisessa voidaan päästä. (Simon 1979: 49.)

3.3. Päätöksenteon rationaalisuus

Perinteisen hallinnon mallin painottamasta rationaalisuudesta on muodostunut nykypäivän hallinnollisen organisaation perusta. Organisaatiot on luotu edistämään rationaalisuutta ja suuntaamaan ihmisen käytöstä rationaaliseksi. (Denhardt 2011: 78.) Rationaalisuudessa on yleisesti kysymyksenä mieluisamman toimenpidevaihtoehdon valitsemisesta arvojärjestelmän perusteella, minkä avulla on myös mahdollista arvioida toimenpiteen seurauksia (Simon: 1979: 112). Hyyryläinen (2012: 44) vertaa rationaalista arviointia yksinkertaisesti vaakakuppien avulla punnitsemiseen. Ensimmäinen vaakakuppi sisältää tiedot päätöksen ennakoituista eduista ja toinen kuppi taas tiedot mahdollisista haitoista. Vaa'an avulla punnitaan kumpi kuppi ja sen sisältö painaa enemmän. Rationaalinen valinta voidaan ymmärtää tämän vertauskuvan avulla punnintana, joka määrittyy etujen ja haittojen suhteena. Haitat voidaan tulkita myös tietynlaisiksi kustannuksiksi, kuten aikana, vaivana, rahana tai epämukavuutena, minkä myötä rationaalinen valinnanteko voidaan tulkita myös etujen ja kustannusten suhteen punnitsemiseksi.

Rationaalisessa päätöksenteossa on kyse täydellisen rationaalisuuden tavoittelemisesta. Päätöksenteko on täydellisen rationaalista, kun organisaatio on asettanut itselleen tavoitteet, jotka saavutetaan mahdollisimman tehokkaasti valituilla keinoilla. Rationaalisuus edellyttää vaihtoehtojen hierarkkista järjestelyä niiden tehokkuuden sekä vaikuttavuuden mukaan. Täydellisen rationaalinen päätöksenteko on loogista ja älykästä toimintaa. (Harisalo 2008: 146, 148–149.) Rationaalinen päätöksenteko olettaa, että kaikki potentiaaliset ratkaisuvaihtoehdot on mahdollista kartoittaa ja niiden vaikutukset on mahdollista selvittää, minkä myötä on mahdollista valita toteutettavaksi paras ratkaisuvaihtoehto (Nyholm ym. 2016: 81).

Rationaalisuus onkin yksi hankalimmista organisaation ominaisuuksista (Harisalo 2008: 21). Täydellisen rationaalisuuden saavuttaminen ei ole mahdollista inhimillisessä päätöksenteossa (Autero 2009: 111). Täydellinen rationaalisuus tarkoittaisi tilannetta, jolloin kaikki ongelmat olisi pystytty huomioimaan ja tunnistamaan. Lisäksi tällöin olisi myös mahdollista löytää parhaat mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot ja arvioida niiden tuloksia. Tämä ei kuitenkaan todellisessa päätöksenteossa ole mahdollista. (Simon 1979: 118–

119.) Jos ratkaistavaksi ongelmaksi valitsee esimerkiksi työttömyyden, huomaa nopeasti, että sen ratkaiseminen rationaalisesti ei ole mahdollista (Nyholm ym. 2016: 81).

Simon (1979: 113) näkee, että päätöstä voidaan kutsua rationaaliseksi ainoastaan, mikäli valittu vaihtoehto on oikeasti oikea käyttäytymistapa tiettyjen arvojen maksimoimiseksi tietylnlaisessa tilanteessa. Autero (2009: 111) kuvaa todellista päätöksentekoa prosessina, jossa etsitään parasta mahdollista tai tyydyttävää ratkaisuvaihtoehtoa. Joissain tapauksissa on siis joskus rationaalista sitoutua “tyydyttäviin” ratkaisuihin (Simon 1979: 100), joka kuvaa seuraavaksi esiteltävän Simonin (1979) rajoittuneen rationaalisuuden teorian ydinajatusta.

Rajoittunut rationaalisuus

Laajasti tunnustusta kerännyt tutkija Herbert Simon (1979) keskittyy rajoittuneen rationaalisuuden tutkimuksessaan inhimillisen päätöksenteon kehittämiseen, mutta toisaalta myös päätöksenteon suorituksen sekä johtamisen parantamiseen. Hän painottaa rationaalisuuden, tehokkuuden sekä päätöksenteon maksimointia hallinnollisessa päätöksenteossa. Kiinnostuksen kohteena korostuvat olennaisesti tehokkaan päätöksenteon rajoitteet. (Salminen 2008: 63.) Rajoittuneessa rationaalisuudessa ei tarjota mallia optimaalisuuden merkityksessä parhaan mahdollisen päätöksen aikaansaamiseen. Sen avulla pyritään avaamaan polkuja päätösten ja kehityskulkujen todelliseen kehkeytymiseen, myös päätöksentekoon osaaottavien tahdosta tai täsmällisistä aikeista riippumatta. Päätöksenteko voi kuitenkin parantua, kun huomioon otetaan myös mahdollisuus, ettei päätöksenteossa välttämättä tavoiteta täydellistä rationaalisuutta päätöksentekijöiden kiihkeistä pyrkimyksistä huolimatta. (Ahonen 2009: 93.)

Julkisen hallinnon päätösten oikeellisuus on suhteellinen asia (Simon 1979: 100). Päätöksen voi nähdä oikeaksi silloin, kun päätöksellä on valittu sopivat tavat määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi. Simonin rajoittuneen rationaalisuuden teorian mukaan rationaalinen päätöksenteko ei ole mahdollista, sillä ihmisen äly, aika ja resurssit ovat rajallisia. Päätöksentekijöillä ei ole aina mahdollisuutta arvioida esimerkiksi ratkaisujen vaihtoeht-

toiskustannuksia tai niiden keskinäistä kustannus-tehokkuusvertailua. Rajoittuneen rationaalisuuden näkökulmasta päätökset tehdään aina vajavaisen ja tietyiltä osin vääristyneen tiedon turvin. Omat intressit, tunteet ja rajoittunut tarkkaavaisuus vaikuttavat päätöksentekijän toimintaan. (Nyholm ym. 2016: 81.)

Päätöksenteon rajoittuneen rationaalisuuden vuoksi julkisen hallinnon on suunniteltava toimintaympäristönsä siten, että virkamiehet voivat käytännössä päästä mahdollisimman lähelle rationaalisuutta päätöksenteossa kuin mahdollista. Mikäli inhimillinen rajoittunut rationaalisuus ei rajoittaisi hallinnollista päätöksentekoa, päätöksenteko voitaisiin tehdä täydellisen rationaalisesti. Silloin päätöksenteko olisi yksinkertaisuudessaan sitä, että tarjolla olevista vaihtoehdoista valitaan aina se, jonka avulla organisaation tavoitteet voitaisiin saavuttaa täydellisesti. (Simon 1979: 265.)

Simon (1979: 48–55, 78) jakaa rationaalisuuteen pyrkivän päätöksentekoprosessin kolmeen eri vaiheeseen. Päätöksenteko alkaa ympäristön ja tilanteen hahmottamisella, minkä avulla pyritään kartoittamaan asiat, jotka tulevat vaikuttamaan päätöksentekoon. Tällöin julkinen organisaatio pyrkii kartoittamaan päätöksentekoon vaikuttavat taloudelliset resurssit sekä sosiaaliset ja poliittiset taustatekijät. Toiseen vaiheeseen kuuluu eri toimintavaihtoehtojen hahmottaminen, jossa pyritään ottamaan huomioon ratkaisun kannalta keskeiset yksilöt ja sidosryhmät. Hahmottamisen avulla etsitään toimintamallia päätöksenteolle. Kolmantena pyritään arvioimaan päätöksenteon toimeenpanoa ja toteutumista. Simonin näkemyksen mukaan päätöksentekijät päätyvät rationaalisesti aina samaan lopputulokseen, mikäli heillä on päätöksenteossa käytettävissään samat tiedot, tiedot, informaatiot sekä tavoitteet ja arvot.

Simon (1979: 75, 77–78) nimeää tehokkuuden julkisen hallinnon organisaation päätöksenteon ja suunnittelun tärkeimmäksi kriteeriteeriksi. Hän näkee tehokkuuden olevan suora seuraus hallinnon rationaalisesta toiminnasta. Rationaalisuuteen pyrkivä hallinto valitsee samat kustannukset aiheuttavista vaihtoehdoista sen vaihtoehdon, joka toteuttaa parhaiten hallinnon tavoitteita. Samaan lopputulokseen johtavista vaihtoehdoista rationaalisuuteen tähtäävä hallinto taas valitsee vaihtoehdon, josta aiheutuu vähiten kustannuksia. Tämä tehokkuusperiaate toimii Simonin näkemyksestä ohjeena kaikkiin toimen-

piteisiin, joissa tiettyihin maksimaalisiin lopputuloksiin tähdätään rationaalisesti niukoilla resursseilla.

Tehokkuusperiaate on enemmän määritelmä kuin periaate. Sen avulla määritellään, mitä oikealla tai hyvällä hallinnollisella päätöksenteolla tarkoitetaan. Tehokkuusperiaate ei kuitenkaan anna vastauksia sille, kuinka suoritusten tulokset saadaan maksimoitua. Se ainoastaan toteaa suoritusten tuloksen maksimoimisen hallinnollisen toiminnan tarkoituksiksi. Tehokkaan päätöksenteon maksimaalista tasoa, jonka organisaatio pystyy saavuttamaan, voidaan tarkastella kiinnittämällä huomio esimerkiksi yksinkertaisimmillaan organisaation yksittäisiin jäseniin eli virkamiehiin. Tarkasteluun tulee tällöin virkamiehen suorituskykyyn liittyvät rajoitukset sekä rajoitukset, jotka vaikuttavat tämän kykyyn tehdä oikeanlaisia päätöksiä. Julkisen hallinnon organisaatio voi saavuttaa tehokkuustavoitteitaan siinä määrin kuin näitä yksilötason virkamiehen rajoituksia pystytään poistamaan. Näitä voidaan kutsua rationaalisuuden rajoitteiksi. Kustannukset, tavoitteet ja resurssit ovat päätöksenteossa aina muuttuvia tekijöitä, minkä vuoksi päätöksiä ei pystytä puhtaasti tekemään tehokkuuskriteerin perusteella. Tehokkuus ohjaa julkisen hallinnon päätöksentekoa kuitenkin, mikäli organisaation tavoitteet ja käytettävissä olevien resursien määrä on valmiiksi määritelty. (Simon 1979: 78, 157.)

Simon (1979: 89) viittaa teoriassaan myös eettisyyden liittämiseen rationaaliseen päätöksentekoon. Hänen mukaansa eettisyyden yhdistäminen onnistuu rationaaliseen päätöksentekoon siten, että organisaation arvot ovat niin selkeästi esillä ja konkreettisia, jolloin niiden toteutuminen voidaan todeta kaikissa tilanteissa. Hän lisää eettisten tavoitteiden toteutumisen edellyttävän mahdollisuutta päätelmien tekemiseen vaihtoehtoisten toimenpiteiden todennäköisistä vaikutuksista. Myös Harisalon (2008: 22) tulkinnassa rationaalisuuden ja eettisyyden tavoitteet voidaan yhdistää. Eettisyyttä saadaan edistettyä tulkitsemalla rationaalisuutta sääntöjen noudattamisen johdonmukaisuutena. Tällöin sääntöjen on oltava yleisesti hyväksytyjä ja oikeudenmukaisia. Organisaatio tulkitaan rationaaliseksi, mikäli se noudattaa näitä sääntöjä. Tähän yhdistetään oletamus siitä, että säännöt on koottu ajan myötä kertyneellä kokemuksella, joka voittaa ihmisen rajallisen tiedon.

3.4. Eettinen päätöksenteko

Suomen taloudellisen ahdingon vuoksi julkinen hallinto joutuu tekemään yhä lisääntyvissä määrin ikäviä päätöksiä tehostaakseen Suomen kilpailukykyä. Samaan aikaan julkisilta vallankäyttäjiltä tullaan odottamaan päätöksenteon yhteydessä myös eettisyyttä eli oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta. (Salminen 2016: III.) Eettisyys ymmärretään yleisesti siten, että jokaista on kohdeltava, kuten haluaisi kohdeltavan itseään. Etiikka taas käsitetään moraalina, joka viittaa oikean ja hyvän jatkuvaan etsimiseen sekä arvoihin ja periaatteisiin sitoutumista. (Salminen 2010: 1.) Etiikan näkökulmasta julkisen hallinnon suurimmaksi haasteeksi nousee etiikan moninaisuus, joka voi tuottaa ristiriitaisia vaatimuksia (Virtanen & Stenvall 2019: 93).

Eettisellä päätöksenteolla viitataan monimutkaiseen ja vaikeaan eettiseen dilemmitilanteeseen, jossa ihmiset kokevat eettisen toiminnan arvioinnin haastavaksi (Maesschalck 2004: 474). Päätöksenteon eettisyyden punnitseminen nousee usein esille tilanteissa, joissa päätöksenteko tapahtuu niukkojen resurssien ehdoilla (Salminen 2010: 1). Eettinen päätöksenteko yhdistyy vahvasti oikeudenmukaisuuspohdintaan, sillä oikeudenmukaisuus on yksi eettisyyden keskeisimmistä osa-alueista (Salminen 2016: III). Julkisen hallinnon päättäjille eettisyys kuvaa tyypillisesti moraaliohjeiden sääntöjen noudattamista. Eettinen voi myös tarkoittaa laillisesti kytköksissä olemista pohdintaan esimerkiksi siitä, mitä moraaliohjeiden säännöt ovat ja kuinka niitä sovelletaan, kun säännöt ovat ristiriidassa keskenään. (Denhardt 1988: 31.)

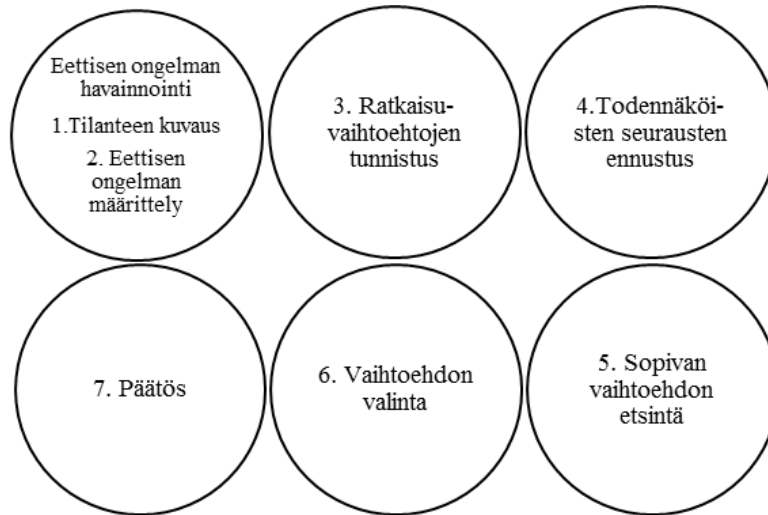
Oikeudenmukaisuus ja lainmukaisuus velvoittavat lainsäädäntöä perustumaan yleisesti hyväksytyille moraaliperiaatteille. Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että eettisyyden arviointi voidaan aloittaa siitä, mihin laki päättyy. Eettisesti oikea toiminta ei selviä lainsäädännöstä, eikä eettinen vastuu koske ainoastaan juridista vastuuta. Lainsäädäntö ei kerro eettisesti oikeata ja väärää, vaan keskittyy lähinnä siihen, mikä on yhteiskunnassa oikeata ja väärää. Laki ei automaattisesti ole eettisesti arvioituna oikein, eikä laissa vääräksi arvioitu toiminta ole välttämättä eettisesti väärin. Myös lain eettisyyttä on mahdollista arvioida. Monia lakeja voidaan perustella eettisyyden kautta, mutta kysymykseksi

jää, voidaanko laki nähdä eettisesti hyväksyttävänä. Eettiseksi toiminnaksi ei siis pelkään voida tulkita lainsäädännön mukaan toimimista. Laki asettaa kuitenkin toiminnalle vähittäisvaatimukset ja reunaehdot. (Salminen 2008: 102; Ikola-Norrbacka 2010: 53.)

Eettinen päätöksenteko vaatii eettistä havainnointikykyä. Tämä voidaan ymmärtää erilaisten eettisten ulottuvuuksien tunnistamisena päätöksentekotilanteissa. (Wittmer 2005: 55.) Päätöksentekijät pyrkivät kartoittamaan syitä tai periaatteita, joilla päätöksentekoa voidaan ohjata ja oikeuttaa. Julkisten organisaatioiden päättäjien on erityisesti pystyttävä puolustamaan ratkaisujaan kansalaisille ja muille päättäjille. Eettinen ja moraalinen päätöksenteko sisältää tilanteiden analysointia ja hyväksytyjen standardien, periaatteiden ja normien kartoittamista, jotka soveltuvat kyseessä olevan päätöksen ratkaisemiseen. Säännöt ja periaatteet oikeuttavat ja linjaavat julkista päätöksentekoa. Kun päätöksentekijä käyttää näitä toimintansa lähtökohtana, hän saa omaan rooliinsa johdonmukaisuutta ja ennustettavuutta. (Wittmer 2001: 493, 496.)

Eettinen päätöksenteko tapahtuu, kun yksilö joutuu tekemään valintoja, joihin liittyy eettisiä kysymyksiä. Eettiseksi kysymykseksi voi nähdä esimerkiksi eettisen dilemman tai ristiriidan, jossa tärkeät eettiset arvot ovat ristiriidassa. Laajemmasta eettisestä näkökulmasta katsottuna eettinen dilemma syntyy, kun henkilön toiminta rajoittaa tai hyödyntää muita. Tästä näkökulmasta voidaan päätellä, että päätöksenteko muuttuu eettiseksi vasta, kun valitulla toimenpiteellä tai päätöksellä on seurauksia muille. Riippumatta eettisen ongelman määritelmästä, eettisiä kysymyksiä voi syntyä missä tahansa päätöksentekoprosessin vaiheessa, niin tavoitteiden määrittelyssä kuin täytäntöönpanovaiheessa. (Loyens & Maesschalck 2010: 74.)

Cooper (2006: 30–31) on luonut virkamiehille mallin (ks. kuvio 1.) eettisen päätöksenteon tueksi. Siinä hän erittelee eettisen päätöksentekoprosessin eri vaiheet ja avaa, mihin missäkin päätöksenteon vaiheessa tulee kiinnittää huomiota. Minkään päätöksentekomallin avulla ei ole mahdollista löytää parasta ja oikeaa ratkaisuvaihtoehtoa eettiseen ongelmatilanteeseen. Ne voivat kuitenkin tarjota perustan parhaan mahdollisen ratkaisun suunnitteluun ottamalla huomioon tietyn yksilön ja tilanteen todellisten julkisen hallinnon epävarmuustekijöiden ja aikarajojen puitteissa.



Kuvio 1. Eettinen päätöksentekoprosessi (Cooper 2006: 31 mukailleen).

Cooper (2006: 32–36) aloittaa eettisen päätöksentekoprosessin *eettisen ongelman havainnoinnilla*, joka sisältää *tilanteen kuvauksen* sekä *eettisen ongelman määrittelyn*. Tilanteen kuvauksessa on olennaista osoittaa todeksi tapahtunut ja kuvailla tilannetta mahdollisimman objektiivisesti. Käytännössä kiireisen organisaation arjessa voi olla haasteellista selvittää asiaa täydellisesti, mutta tavoitteena on kuitenkin pyrkiä tunnistamaan eri avaintekijöitä, näkemyksiä, ongelmia, tapahtumia ja riskejä. Tarvittavien yksityiskohtien selvittäminen, seuraavana askeleena on eettisen ongelman määrittely. Eettinen ongelma syntyy, kun kilpailevat tai ristiriitaiset eettiset periaatteet tai arvot esiintyvät käytännön ongelmassa. On havaittu, että virkamiehillä on suurimmat ongelmat juuri tämän askeleen kanssa. Eettinen ongelma tunnistetaan kyllä, mutta haasteet ilmenevät vaarassa olevien arvojen ja periaatteiden ilmaisussa. Nämä ovat olennaista tunnistaa ja määrittellä. Tämän jälkeen tulee *tunnistaa ratkaisuvaihtoehdot*. Eettisen ongelman ratkaisuun löytyy useimmiten useita ratkaisuvaihtoehtoja. Kun kaikki ratkaisuvaihtoehdot on selvitetty, niiden *todennäköiset positiiviset ja negatiiviset seuraukset* tulee kartoittaa ja tunnistaa kattavasti sekä rationaalisesti. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi skenaariotyöskentelyllä.

Cooperin (2006: 36–38) mukaan *sopivan vaihtoehdon etsinnässä* sopivuutta tulee tutkia esimerkiksi moraalisten sääntöjen, puolustettavuuden ja ennakoivan itsearviointin

kautta. Moraaliset säännöt voivat auttaa tuomaan esiin eri vaihtoehtoja ja seurauksia tukevia näkemyksiä. Vaihtoehtoja tulee pohtia myös puolustettavuuden kautta, eli kuinka mikään vaihtoehto sopii yhteiskuntamme ja ammattikunnan hyväksytyihin normeihin. Ennakoiva itsearviointi taas auttaa pohtimaan ratkaisun sopivuutta organisaation omaan arvomaailmaan. Paras *ratkaisuvaihtoehto valitaan ja päätös* saadaan aikaan tavallisesti, kun prosessissa löydetään vaihtoehto, joka on tasapainossa organisaation omien periaatteiden ja todennäköisten seurauksien kanssa sekä antaa toiminnalle perustelut.

Cooper (2006: 2–3) korostaa, että eettisen päätöksenteon oikeuttaminen vaatii logiikan, arvojen, uskomusten ja periaatteiden arviointia ja analysointia. Eettisyyden avulla pyritään perustelemaan päätöksenteon ratkaisua, eli miksi yksi vaihtoehto on voittanut toiset, ja kysyy mitä päätöksellä tarkoitetaan ja miksi. Tämä vaatii kriittistä reflektointia. Eettinen pohdinta voi tuoda mukanaan vastauksia ja varmuudentunnetta, mutta voi myös viedä epämurkuvuusalueelle. Virkamiehen päätavoitteena on aina yhteisön ja kansalaisten hyväksi toimiminen.

Organisaation eettisyyden vahvistaminen

Virkamiesetiikalla on olennainen rooli hallinnon etiikassa. Virkamies kohtaa työssään eettisiä kysymyksiä, jotka muodostuvat virkamiehelle osoitetuista velvollisuuksista, periaatteista ja arvoista. (Salminen 2008: 101.) Kansalaisten näkökulmasta hyvä hallinto toimeenpanee perusteita hyvälle elämälle, kuten oikeudenmukaisuutta ja turvallisuutta. Suomalaisen hallinto-oikeuden ulottuvuudessa hyvä hallinto esitetään laillisena ja asianmukaisena hallintona, jossa huomio keskittyy olennaisesti muodollisiin menettelytapoihin. Yhteys etiikkaan ja hyvään virkamiestoimintaan syntyy tätä kautta. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 13.) Myös aiemmin mainituilla Weberin (1968: 220–221) luomilla virkamiehen roolia havainnollistavilla kymmenellä kriteerillä on edelleen merkitystä nykypäivän virkamiesetiikassa.

Suomessa pääsääntöisesti lainsäädäntö sekä oikeudenmukaisuuden ja demokraattisuuden vaatimukset muodostavat lähtökohdat yhteisille virkamieseettisille toimintaperiaatteille. Lainsäädäntö ei riitä kuitenkaan enää yksin takaamaan hyvää hallintoa, eikä virkamiehille

suunnattuja eettisiä periaatteista voida enää kehittää tämän pohjalta. (Valtiovarainministeriö 2007: 75.)

Julkista toimintaa ohjailevat lait ja normit ohjaavat ensisijaisesti virkamiehiä eettiseen toimintaan. Tämän lisäksi organisaation tehtävänä on laatia jäsenilleen sääntöjä, ohjeita ja kieltoja ennakoidessaan mahdollisesti vastaan tulevia eri tilanteita varten. Julkisen hallinnon etiikkaa sääntelee lainsäädännön asettamat vaatimukset, virkamiesetiikka, hyvän hallinnon periaatteet sekä organisaation omat toimintaperiaatteet. Lisäksi julkisen hallinnon toimijoilta vaaditaan lisääntyvässä määrin sopeutumiskykyä uusien toimintamalleja kohtaan ja kansalaisten toiveiden huomioimisille. Tämä voi luoda ristiriitatilanteita, sillä kansalaisten tarpeet ja lainsäädäntö tai toimeenpanoon vaadittavat resurssit eivät kohtaa. (Ikola-Norrbacka 2010, 1; 2011: 89.)

Organisaatiossa tehdyt eettiset valinnat vaikuttavat organisaation menestymiseen ja yhteiskunnan hyvinvointiin (Wittmer 2005: 49, 62). Selkeästi laaditut organisaation sisäiset ohjeet, koodit ja toimintatavat ovat olennaisen tärkeitä päätöksiä tekeville virkamiehille. Julkisen hallinnon eettisistä koodeista on mahdollista tunnistaa kolme päätavoitetta. Niiden tavoitteena on ylläpitää julkisen hallinnon korkeita eettisiä standardeja, joiden avulla saadaan lisättyä myös kansalaisten luottamusta virkamiesten rehellisyyteen. Lisäksi tavoitteena on antaa tukea ja ohjausta haastavien tilanteiden ratkaisuun ja vaihtoehtojen punnintaan. (Zimmerman 2001: 222.)

Organisaation toiminnan kehittämisessä huomio on erityisesti kiinnitettävä siihen, että koko organisaatio on samaa mieltä arvoista ja ihanteista, joiden mukaan työntekijöiden halutaan toimivan. Organisaation eettisten ohjeistusten on oltava luontaisesti tärkeitä jäsenilleen, jotta he pystyvät sitoutumaan niihin. Ohjeistukset eivät ainoastaan tarjoa yleisesti arvostettuja menettelytapoja, vaan asettavat myös erilaisia käyttäytymismalleja, joihin ihmisten on pyrittävä työssään. (Bayley 2012: 15–16.) Erityistä huomiota on kiinnitettävä eettisten koodien ja ohjeiden tarkkuuteen, sillä niiden on oltava täsmällisempiä kuin harkintavaltaa jättävät lakipykälät. Näitä määriteltäessä on kuitenkin huomioitava, että lyhyt koodi on yksityiskohtaista ja joustamatonta koodia parempi. Liian tarkkaan

määriteltyjen koodien avulla ei voida kattaa kaikkia vastaan tulevia tilanteita. (Zimmerman 2001: 222.)

Eettisten ohjeistusten ja koodien laatiminen julkiseen hallintoon on osoittautunut haasteelliseksi. Eettisyys kulkee hallinnon toiminnan keskiössä, mutta suurella osalla julkisen hallinnon virkamiehistä on haasteita määritellä selkeitä ja olennaisia standardeja eettiselle käyttäytymiselle ja sen ylläpitämiselle. (Svara 2014: 561.) Eettiseen toimintaan ohjaavat koodit, ohjeistukset ja säännöt ovat välttämättömiä, mutta eivät ole riittäviä yksistään eettisen toiminnan helpottamiseksi (Lawton ym. 2013: 97). Wittmer (2005: 61) mainitsee yhtenä ilmeisimpänä eettiseen toimintaan johtavista tekijöistä organisaatiossa käytössä olevat seuraamukset, palkinnot tai rangaistukset. Myös näiden on olennaista olla kaikkien työntekijöiden tiedossa ja kirjattuna organisaation ohjeistuksiin eettisten koodien tavoin.

Organisaation eettisten tavoitteiden saavuttamista voidaan ohjata myös esimiehen toiminnan ja henkilöstöpoliittisten toimenpiteiden avulla. Yhtenäinen eettinen toimintakulttuuri voidaan saavuttaa, mikäli arvot kyetään sitomaan osaksi organisaation toiminta- ja henkilöstöstrategioita, palkkausjärjestelmää, tulos- ja kehityskeskusteluita sekä päivittäistä toimintaa, kuten palavereita. Kaikkien organisaation jäsenten sitouttaminen eettiseen käyttäytymiseen vaatii keskustelua ja varsinkin yhteistyötä. (Valtiovarainministeriö 2007: 26.) Eettisellä johtamisella on mahdollista vahvistaa organisaation eettistä ilmapiiriä. Eettiset johtajat toimivat vakuuttavana roolimallina oikealle toiminnalle. Tämän myötä esimiehen omat eettiset käsitykset ja toimintatavat ovat olennaisessa roolissa organisaation eettisten toimintatapojen luomisessa. Esimiesten on keskeistä ymmärtää eettistä käyttäytymistä ja tekijöitä, jotka edistävät organisaation eettisen käyttäytymisen luomista ja vahvistamista. Esimiehen ja toimintaympäristö tarvitsevat tuekseen myös ylemmän johdon todellisen sitoutumisen eettiseen toimintaan. (Wittmer 2005: 62, 64, 155–156.)

Organisaatiotasolla eettistä toimintakulttuuria pystytään edistämään painottamalla vastuullisuuden merkitystä ja investoimalla eettiseen koulutukseen ja perehdyttämiseen. Ilman virkamiesten kunnollista kouluttamista virkamiehen ei ole mahdollista sisäistää oikeudenmukaisuuden tarkoitusta päätöksenteossa ja sitä edistäviä toimintatapoja kuin

vaistonvaraisesti. (Hart 1974: 3.) Koulutus ja perehdytys ovat olennaisessa asemassa virkamiesten sitouttamista organisaation eettisiin työskentelytapoihin ja yhteisiin arvoihin. Tämä on osoittautunut tarpeelliseksi ennen kaikkea nuorempien virkamiesten kohdalla, jotka ovat omaksuneet tuloshakuiset tavat jo työuransa alussa. (Valtiovarainministeriö 2007: 73.) Eettinen koulutus voi olla monissa organisaatioissa kaksiteräinen miekka. Se voi usein olla samanaikaisesti pakollinen paha, mutta myös proaktiivinen työkalu organisoinnille ja motivoimiselle. (Bayley 2012: 15.)

Bayleyn (2012: 18) mukaan eettisen koulutuksen on hyvä kuulua kaikkien organisaatioiden vuosittaisiin toimenpiteisiin. Pintapuolisesti sen avulla pystytään tuottamaan suoja mihin tahansa kurinpidollisiin tai laillisiin seurauksiin, joita voi nousta organisaation jäsenen toteuttaessa huonoja päätöksiä kohdatessaan haastavia ongelmia. Olennaisempaa kuitenkin on, että ehkäisevänä toimintatapana koulutuksen avulla työntekijöitä pystytään valmistamaan kohtaamaan eettisiä ongelmia ja haasteita. Lisäksi organisaatioon saadaan juurrutettua käsityksiä ja ajatuksia, joiden avulla saadaan parannettua organisaation toimintaa.

Tämän luvun yhteenvedona voi todeta, että julkisen hallinnon päätöksenteko on valinnan-tekkoa erilaisten tavoitteiden ja niiden täyttämiseksi käytettävissä olevien keinojen kesken. Erilaiset ohjeet ja lainsäädäntö sitovat ja ohjeistavat julkisen hallinnon virkamiehiä ratkaisutyössä, mutta jättävät kuitenkin usein laajaa harkintavaltaa. Tämä tuo eettisyyden punninnan osaksi päätöksentekoa varsinkin, kun niukat resurssit tuovat siihen mukanaan omat rajoitteensa. Ratkaistavana ongelmana saattaa olla esimerkiksi, että korjataan niukoilla resursseilla päiväkotia vai vanhainkotiä, jolloin päätöksentekijä kohtaa tehokkuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Rajoittuneen rationaalisuuden teoria tuo oman näkökulmansa päätöksentekoon ja huomioi, ettei täydellistä rationaalisuutta tavoiteta välttämättä hyvästä tahdosta huolimatta. Voidaan todeta, että päätöksenteossa ei ole tavallisesti mahdollista löytää jokaista osapuolta miellyttävää ja täydellistä ratkaisuvaihtoehtoa. Usein päätöksenteossa pyritään vain mahdollisimman hyvään tai tyydyttävään ratkaisuun myös eettisestä näkökulmasta tarkasteltuna.

4. TEHOKKUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tässä luvussa tarkastellaan tehokkuutta aihetta koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Huomio kiinnitetään tehokkuuden käsitteen tarkastelun lisäksi julkisen hallinnon päätöksenteon tehokkuuteen ja tehokkuuden arviointiin. Luvun tavoitteena on muodostaa kuva siitä, miten tehokkuuden tavoitteet vaikuttavat julkisen hallinnon toimintaan ja sen päätöksentekoon.

4.1. Tehokkuus ja sen monet tulkinnat

Yleisenä hallintotieteellisenä kiinnostuksen kohteena on selvittää, millä tavalla julkinen organisaatio on järjestettävä siten, jotta se kykenee toteuttamaan tehtäviään mahdollisimman tehokkaasti. Yleisenä periaatteena on, että samat kustannukset tuottavista vaihtoehdoista valitaan aina sellainen vaihtoehto, joka toteuttaa parhaiten hallinnon tavoitteita. Lisäksi saman lopputuloksen saavuttavista vaihtoehdoista valitaan se, josta koituu vähiten kustannuksia. (Salminen 2016: III.) Tehokkuudelle (*efficiency*) löytyy erilaisia määritelmiä ja myös käytetty termi vaihtelee. Suomalaisessa tutkimuksessa tehokkuuden käsite korvataan usein myös tuloksellisuuden, tuottavuuden ja vaikuttavuuden käsitteillä (ks. Vakkuri 2009; Sinervo 2009; Salminen 2011b). Tässä tutkielmassa olen päätenyt omaan tehokkuuden tulkintaan, sillä tulkintoja ja käytettyjä termejä tehokkuudesta löytyy lähes yhtä monta kuin asiaa käsitellyttä tutkijaa.

Yleisellä tasolla tehokkuuteen viitataan tuotannon organisoimiseen mahdollisimman hyvällä panos/tuotossuhteella. Tehokkuus määritellään panosten ja tuotosten välisenä suhteena, eli millä tavalla saadaan tuotettua mahdollisimman paljon tuotoksia siihen osoitetuilla panoksilla tai vastaavasti, kuinka saadaan tuotettua tuotoksia mahdollisimman vähin panoksin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, kuinka yhden tuotantoyksikön, kuten koulun tai sairaalan, palvelutuotannon kustannukset muodostuvat palveluiden tuottamiseen kulutettujen panosten hinnoista ja panosten määrästä. Tuotantotekijöiden eli panosten määrä koostuu pääasiassa työstä ja palvelun tuottamiseen hyödynnetyistä toimitiloista,

laitteista ja välituotteista. Esimerkiksi opettajat ja hoitohenkilökunta vastaavat työpanosta ja oppimateriaalit sekä lääkkeet ovat välituotteita. Panosten hinnoilla taas vastaavasti viitataan esimerkiksi ansiotasoon ja laitteiden hintoihin. (Kangasharju 2008: 7, 9.)

Virkamiehen arvona tehokkuus tarkoittaa taloudellista toimintaa, jolla pyritään säästämään julkisia varoja. Monet tekijät rajoittavat kuitenkin hallinnon taloudellista rationaalisuutta, mitä Simon (1979) on jaotellut omassa rajoittuneen rationaalisuuden teoriassaan. Normatiivisessa tai ideologisessa näkökulmassa julkisen valinnan teoreetikot painottavat julkisen hallinnon tehokkuutta. Toisin sanoen sitä tehokkaampi ja parempi julkinen sektori on yksilölle ja hänen eduilleen, mitä pienempi julkinen sektori on. Julkisen monopolin heikentyessä yksilön hyödyt kasvavat. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 11.)

Taloustieteessä tehokkuutta tutkitaan hyvinvointiteorian kautta pareto-tehokkuutena. Pareto-tehokkuudella viitataan tilaan, jossa kenenkään hyvinvointia ei pystytä parantamaan ilman, että huononnetaan jonkun toisen hyvinvointia. Mikäli tällainen tilanne löytyy, voidaan puhua pareto-optimaalisesta tilasta. Näkemyksen lähtökohtana on, että jokainen ihminen on oman etunsa paras asiantuntija ja talouden avulla voidaan vaikuttaa ainoastaan tämän hyötyyn tarjoamalla tavaroita ja palveluita. Pareto-tehokkuuden kautta tutkitaan resurssien tehokasta kohdentamista ja hyödykkeiden oikeudenmukaista jakamista ihmisten kesken. Tehokkuusajattelun mukaan resurssien jakaminen on siis pareto-tehokasta, kun kenenkään hyvinvointia ei voida parantaa huonontamatta toisen hyvinvointia. Pareto-tehokkuus on monella tapaa kiistanalainen, sillä se lähtee ainoastaan yksilön hyvinvoinnista, eikä huomioi lainkaan isompien ryhmien etuja. (Tuomala 2009: 35.)

Tehokkuus ilmenee yritysmaailmassa yksinkertaisesti siten, että sitä tehokkaampi yritys on, mitä enemmän voittoa yritys tuottaa. Yritys tähtää hyödykkeiden (tuotteet ja palvelut) edulliseen tuottamiseen siten, että hyödykkeiden tuottamisesta muodostuneet kustannukset ovat yrityksen liikevaihtoa pienempiä. Kustannusten mahdollisimman edullisina pitäminen on tehokasta, eli tuotanto on järjestetty mahdollisimman halpa kustannus per suorite -suhteen kautta. (Sinervo 2011: 141.) Julkinen puoli eroaa kuitenkin yksityisestä yrityksestä erityispiirteidensä vuoksi, minkä vuoksi sen tehokkuutta on tarkasteltava erilaisista lähtökohdista.

Vastinetta rahalle ja 3E

Yhteiskunnan ja julkisen hallinnon näkökulmasta julkisen toiminnan tehokkuus voidaan tulkita hyvänä vastineena verorahoille (*value for money*). Tällä viitataan siihen, että on pyrittävä tuottamaan mahdollisimman hyviä julkisia palveluita ilman yhteisten veroressurssien tuhlaamista, vastinetta rahalle. (Vakkuri & Meklin 1998: 80; Sinervo 2011: 141; Andrews & Van de Walle 2013: 768–769). Vastinetta rahalle -ajattelusta on tullut tärkeä periaate julkiselle hallinnolle. Julkinen sektori on verorahoitteinen, ja rahat kerätään veronmaksajilta pakkoperiaatteella lain mukaisten kriteerien perusteella. Veroilla aikaansaatu vastine muodostuu erilaisten toimintayksiköiden tulonsiirtoina ja palveluina. Vastineiden eli verorahojen jakaminen tapahtuu kansalaisten kesken muilla periaatteilla kuin veronmaksu on suoritettu. Vastineet jaetaan kansalaisten kesken tulonjako- ja muiden yhteiskuntapoliittisten syiden perusteella. (Vakkuri & Meklin 1998: 80, 82.) Veronmaksajilla on oikeus siihen, että heidän maksamat verorahat käytetään tehokkaasti (Sinervo 2011: 142), minkä myötä vastinetta rahalle -periaatteen merkitys korostuu entisestään.

Verorahoilla aikaansaatava vastine riippuu rahojen käyttämisen tehokkuudesta. Tämän selvittämiseksi rahan käyttämisen tehokkuutta on alettu jakamaan osiin. Vastinetta rahalle -periaatetta jäsennetään kolmen E:n mallin käsitteistön, eli taloudellisuuden (*economy*), vaikuttavuuden (*effectiveness*) ja tehokkuuden (*efficiency*) kautta. Mallin mukaan vastinetta verorahoille saadaan, kun niiden avulla rahoitetut toiminnot on järjestetty käyttäen kolmea E:tä arvoina ja kriteereinä. (Butt & Palmer 1985: 9; Vakkuri & Meklin 1998: 82.) Mallille löytyy erilaisia tulkintoja. Esimerkiksi Neely, Gregory ja Platts (1995: 80) määrittelevät mallin vaikuttavuuden tarkoittavan sitä, missä määrin asiakkaiden vaatimukset täytetään, kun taas tehokkuuden mittaavan kuinka taloudellisesti organisaation resursseja käytetään tietynlaista asiakastyytyväisyyttä tarjoamalla.

Tehokkuudella viitataan vastinetta rahalle -periaatteessa kolmen E:n mallin mukaan kahteen eri merkitykseen. Tehokkuutta käytetään kuvaamaan suoritteiden ja niiden tuottamiseksi käytettyjen resurssien suhdetta, jolloin usein puhutaankin tuottavuudesta. Toisaalta tehokkuus taas määritellään arvioitavana olevan organisaation vertaamisella johonkin standardiin. (Butt & Palmer 1985: 10–11; Vakkuri & Meklin 1998: 82–83.)

Suomalaisessa tehokkuuskeskustelussa hyvästä vastineesta verorahoille puhutaan ajoittain tuloksellisuutena. Tuloksellisuudella viitataan kokonaisrationaalisuuteen, joka määritellään kolmen E:n mallin tavoin kolmeen osaan: taloudellisuuteen (tuotosten suhde kustannuksiin), vaikuttavuuteen (aikaan saatujen vaikutusten ja tuotosten suhde) ja tuottavuuteen (panosten ja tuotosten suhde). (Vakkuri 2009: 13.) Vaikka tuloksellisuutta ja tehokkuutta käytetään usein toistensa synonyymeilla ja sekaisin, ne eroavat toisistaan.

Tehokkuutta ilmentävän kolmen E:n mallin vaikuttavuus on mahdollista määritellä kolmen eri määritelmän kautta, joista ensimmäinen määrittelee sen tavoitteiden saavuttamisen asteena. Tällä viitataan esimerkiksi poliittisten päättäjien antamiin toiminnan tavoitteisiin. Oikeanlaiset toimenpiteet ovat tällöin tavoitteiden suuntaisia. Toinen määritelmä yhdistää vaikuttavuuden vaikutukseen. Kolmantena vaikuttavuus voidaan määritellä organisaation kykynä saada aikaan vaikutuksia. Vaikuttavuuden määrittelytavasta huolimatta kyse on lopulta yhteiskunnan jäsenten tarpeiden sekä julkisen hallinnon tuotoksen suhteesta. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009: 249.)

Meklin ym. (2009: 248) määrittelevät taloudellisuuden yleisesti suoritteiden eli tuotosten ja kustannusten suhteena. Taloudellisuuden avulla pyritään tuottamaan mahdollisimman paljon tuotoksia samoilla kustannuksilla tai mahdollisimman pienillä kustannuksilla samoja tuotoksia. Taloudellisuus on suhteellinen käsite, joka vaatii vertailuasetelmaa. Julkisia palveluita voidaan tuottaa taloudellisesti, mutta ne eivät välttämättä ole hyviä tai sopivia. Esimerkiksi sairaala, joka suorittaa toimenpiteitä muita sairaaloita taloudellisemmin, mutta toimenpiteissä taas epäonnistutaan useammin.

New Public Management korostaa oppisuuntana kolmen E:n mallin arvoja. New Public Managementin opeilla viitataan malleihin, jotka kehittyivät suosituiksi julkista hallintoa ohjaaviksi opeiksi teollistuneissa maissa 1980-luvulta lähtien. Uudet mallit ovat saaneet aikaan muutoksia esimerkiksi virkamiesten vastuuseen, johtamistapoihin sekä julkisen sektorin statukseen sen toimintaympäristössä. (Maesschalck 2004: 465.) New Public Managementin vaikutus näkyy julkisen hallinnon toiminnassa kolmen E:n käsitteistön, niiden arvioinnin ja seurannan korostumisena. Keskeinen osa ajattelutapaa on, miten julkiset

resurssit saadaan käytettyä mahdollisimman tehokkaasti. (Stenvall, af Ursin, Tiihonen, Nyholm & Airaksinen 2016: 54.)

Lähdesmäen (2003: 66) näkemyksen mukaan kolmen E:n malli esittää vain suppean näkemyksen julkisen sektorin arvoista. Mallin osia pidetään tavoiteltavina, mutta niiden voi nähdä edustavan vain pientä osa-aluetta julkisesta sektorista. Butt ja Palmer (1985: 62–64; Lähdemäki 2003: 69) kritisoivat vastinetta rahalle -periaatteen korostavan tehotonta ja tuhlaavaa resurssien käyttöä niin materiaalisten kuin inhimillistenkin resurssien osalta. Tavoitteena on uudelleen järjestää nämä resurssit tuottavampaan käyttötarkoitukseen. Tämä jää poliittisten päätöksentekijöiden vastuulle, minkä myötä he päättävät, mitä tämä tuottavampi käyttö on, palauttamista veronmaksajille vai sijoittamista julkiseen toimintaan. Veronmaksajien rahojen taloudellinen, vaikuttava ja tehokas käyttö on noussut laajasti julkisen sektorin arvioinnin kriteeriksi (Vakkuri & Meklin 1998: 80).

Lähdesmäen (2003: 61) mukaan vastinetta rahalle -periaate näyttäytyy epäselvänä käsitteenä. Sitä voi ennemminkin kutsua iskulauseeksi, jonka avulla pyritään herättelemään ihmisiä huomaamaan uudistuksen välttämättömyys. Periaatteen olennaiseksi sisällöksi voidaan kuvata hallinnon suorituskyvyn parantamista, minkä avulla pyritään säilyttämään kansalaisten luottamus verovaroin rahoitettavaan hallintoon. Konkreettisesti on hyvin haastavaa arvioida vastikkeen saamista verorahoille, sillä julkisessa toiminnassa voi olla haastavaa todentaa todellista veronmaksun ja vastikkeen yhteyttä.

4.2. Tehokas päätöksenteko

Päätöksenteon tehokkuudella viitataan tässä työssä siihen, kuinka saada aikaan sellaisia päätöksiä, jotka tuottavat mahdollisimman paljon hyvää vastinetta verovaraille. Tässä tutkielmassa vastinetta rahalle -periaatteella viitataan organisaation päätöksenteon mahdollisimman hyvään panos/tuotossuhteeseen. Käytetyillä panoksilla tarkoitetaan käytettyjä julkisia verovaroja eli resursseja. Tuotoksilla taas viitataan julkisilla verovaroilla aikaansaatuihin tuotoksiin, kuten esimerkiksi kansalaisille suunnattuihin palveluihin. Toisin sa-

noen millä tavalla saadaan tuotettua mahdollisimman paljon kansalaisille suunnattuja tuoksia (palveluita) siihen osoitetuilla resursseilla (verovaroilla). Tähän yhdistyy tehokkuuden perusidea tehdä enemmän vähemmällä, eli kuinka palveluita saadaan tuotettua mahdollisimman vähiä resursseja käyttäen.

Tehokkuusajatteluun sisältyy tiukkaa loogisuutta ja yksiselitteisyyttä. Toisaalta se voi olla kuitenkin monitulkintaista ja vaikeasti tavoiteltavaa. Hallinto- ja taloustieteiden tutkijat painottavat päätösten ja organisaatioiden järjestelyjen keskeisyyttä tehokkuuteen liittyvissä kysymyksissä. Tehokkuus saa sisältönsä juuri erilaisten päätöksentekotilanteiden ja toiminnallisten organisaatiokontekstien kautta. (Vakkuri 1998: 11.)

Verovaroille pyritään saamaan mahdollisimman hyvä vastine tehokkaan päätöksenteon avulla. Jotta niukkojen voimavarojen avulla olisi mahdollista saada aikaan mahdollisimman paljon hyvinvointia, valintojen tekeminen on osa päätöksentekoa. (Meklin ym. 2013: 188.) Kolmen E:n mallia hyödynnetään niukkojen voimavarojen jakamisessa. Esimerkkinä voi käyttää kunnan resurssien jakamista. Ensimmäisenä päätetään resurssien kohdentamisesta eli allokoinnista. Tavoitteena on kohdentaa voimavarat sellaisille toimialoille, joiden avulla saadaan tuotettua mahdollisimman suuri hyöty, esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimelle. Jokaisen organisaation on pyrittävä tuottamaan saamallaan resursseilla mahdollisimman paljon hyvinvointia, eli toiminnan on oltava tehokasta. Tämä edellyttää kolmen E:n mallin hyödyntämistä, minkä myötä suoritteet on tuotettava mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Kohdentamispäätöksien avulla raha suunnataan sinne, missä sen käyttämisellä voidaan arvioida saatavan mahdollisimman paljon hyötyä. (Meklin ym. 2009: 246.)

Käytettävissä olevien keinojen ja haluttujen tavoitteiden suhde liittyvät tehokkuuteen. Tavoitteita on lukuisia, mutta käytössä olevat resurssit ja keinot ovat lähes poikkeuksetta rajallisia. Tehokkuudessa kysymys on siis valinnoista. On valittava, mitkä tavoitteet halutaan saavuttaa. (Sinervo 2011: 146.) Julkisen hallinnon tavoitteiden korkean tason vuoksi tavoitteiden saavuttamisen keinot ovat riittämättömiä, jolloin viitataan materiaalistien keinojen kannalta ylisuurin tavoitteisiin. Tarpeet ja niitä tukevat tavoitteet ovat rajattomia, kun taas keinot niiden saavuttamiseksi ovat rajallisia. On keskeistä huomata,

että keinot ovat rajallisia ja riittämättömiä ainoastaan suhteessa niihin tavoitteisiin, joihin tähdätään. Keinojen ja rajallisuuden ongelman suhde niillä tavoiteltaviin asioihin voidaan silloin ratkaista tehostamalla olemassa olevien resurssien käyttöä tai/ja pyrkiä kasvattamaan keinovalikoimaa tai madaltamalla tavoitetasoa. (Meklin ym. 2013: 188.)

McKevitt ja Davis (2016: 257, 262) näkevät vastinetta rahalle -periaatteen julkisen hallinnon tehokkuuden avainsanana. He näkevät sen kuitenkin epäselvänä terminä ja tämän vuoksi sen käyttö esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvässä päätöksenteossa nostaa esiin eettisiä kysymyksiä. Vastinetta rahalle -termi on usein käytössä synonyymina kolmen E:n mallille, mutta myös neljäs E (etiikka, oikeudenmukaisuus) on hyvä nostaa esille, kun kyseessä on julkisten verovarojen käyttäminen reilusti ja puolueettomasti. Ajattelumalli ei välttämättä tuota tehokasta päätöksentekoa automaattisesti termin epäselvyyden vuoksi, minkä takia päätöksentekijöiden tulee kyseenalaistaa tätä oletus päätöksenteon yhteydessä.

Tehokkuuden asettaminen hallinnon päämääräksi on aiheuttanut suurta kritiikkiä. Kritiikki voi nousta tehokkuuden yhdistämisestä säästäväisyyteen tai kustannusten alentamiseen. Tehokkuustavoitteesta ei kuitenkaan voida suoraan tulkita, että pienet kustannukset olisivat suoranaisesti toivottavia. Toiset vastustavat tehokkuutta, sillä he näkevät sen johtavan mekaaniseen hallintoon. Tehokkuuden huomioiminen yhtenä tavoitteena ei kuitenkaan automaattisesti rajoita erilaisten vaihtoehtojen toteuttamista. Tehokkuus voi olla täysin sovussa sen kanssa, että päätöksenteosta aiheutuvat inhimilliset seuraukset ovat ensisijaisia päätöksenteon vaikuttavuutta arvioitaessa. (Simon 1979: 210–211.)

Tehokkuuden arviointi

Suomalainen hallinto on ollut tuloksellisuus uudistusten keskellä koko 2000-luvun ajan. Uudistuksia on toteutettu 1980-luvun lopusta lähtien, jotta niukkojen voimavarojen hyödyntämistä saataisiin tehostettua ja tuloksellisuutta vahvistettua. Ennen on riittänyt, että julkisista varoista muodostuneet budjetit on käytetty ja niiden käytöstä on raportoitu. Nyt julkisen hallinnon on pystyttävä osoittamaan mitä tuloksia julkisilla varoilla on saatu ai-

kaan. Tulosten aikaansaamisesta on kehittynyt hallinnon päämäärä, toisin sanoen verovaroilla on saatava aikaan näkyviä tuloksia. Tehokkuudella aikaansaatuisten tulosten osoittaminen on kuitenkin paljastunut varsin haasteelliseksi. Tämä tuo päätöksentekoon monitulkinnallisuutta, sillä tiedossa ei ole, miten tulokset on saatu aikaiseksi. Inhimillisessä päätöksenteossa ei ole mahdollista saada aikaan täydellistä rationaalisuutta, jossa olisi pystytty ottamaan huomioon kaikki puolet. (Autero 2009: 111.)

Tehokkuutta käytetään usein julkisten organisaatioiden onnistumisen päämittarina (Denhardt 2011: 63). Julkisen hallinnon tehokkuuden arvioimisen ongelmaksi nousee se, että julkinen palvelutuottaja ei tavallisesti myy palveluitaan markkinoilla. Tämän myötä julkisten palveluiden lopputuotteiden hintoja ei tiedetä, eikä niiden avulla tuotettujen palveluiden arvoa voida siten mitata yksityisen puolen tapaan. Siksi tehokkuudella on julkisella puolella kaksi vastinetta: suoritteilla aikaansaatavien vaikutusten suhde panoksiin ja palvelusuoritteiden suhde panoksiin. (Kangasharju 2008: 7.)

Rationaalisen julkisen hallinnon tehokkuutta kuvaillaan tasapainotilaksi, jossa käytössä olevat niukat resurssit on onnistuttu käyttämään mahdollisimman optimaalisesti hallinnon tavoitteiden saavuttamiseksi. Epätasapaino tulkitaan tehottomuudeksi, mikä on pyrittävä poistamaan ja palauttamaan tasapaino. Tasapainotila määräytyy arvioinnin kriteerien kautta. Mikäli tehokkuuskriteeriksi on asetettu esimerkiksi organisaation selviytyminen pitkällä aikavälillä, lyhyen aikavälin ongelmat eivät saa niin paljon painoarvoa. Tasapainon löytyminen vaatii tietoa siitä, mihin toiminnan tehostamisella aikaan saadut resurssit käytetään. Tämä vaatii ennalta määriteltyjä tehokkuusstandardeja, sillä tehostamisen avulla saavutettuja resursseja ei voida tunnistaa ilman vertailukohdetta. (Vakkuri 2009: 12.)

Yksikön tai organisaation panos/tuotossuhteen tehokkuutta ei voida päätellä ilman vertailutietoa. Tämä tekee tehokkuudesta suhteellisten käsitteen. Tehokkuuden määrittelymiseksi on tiedettävä mihin toimintaa verrataan. Vertailukohteita voivat olla esimerkiksi toiminnalle asetetut tavoitteet, paras olemassa oleva käytäntö, muiden samankaltaisten

organisaatioiden toiminta tai oman organisaation toimintahistoria. Julkisen hallinnon toiminnan tehokkuuden vertailu ja lisääminen onnistuu ainoastaan, mikäli tiedossa on toiminnan nykytila ja sen tehokkuus. (Sinervo 2011: 145–146.)

Tehokkuuden mittaamiseksi on suunniteltu erilaisia menetelmiä, kuten tasapainotettu mittaristo (*balanced scorecard*). Menetelmän avulla pyritään arvioimaan kattavasti toiminnan osa-alueita ja tavoitellaan organisaation toiminnan menneisyyden ja tulevaisuuden, aineellisten ja aineettomien tekijöiden, ulkoisten ja sisäisen näkökulmien sekä mitattavien ja ei-mitattavien tekijöiden tasapainottamista. Menetelmän avulla saavutettu tasapaino kasvattaa tietoa organisaation kokonaisrationaalisuudesta. (Vakkuri 2009: 13.)

Vakkurin (2009: 14) mukaan käytettävissä olevien voimavarojen arviointia voidaan tehdä myös aikaisemmin mainitun kolmen E:n mallin avulla, joka sisältää arviointia tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Kolmen E:n mallin ajatukset pohjautuvat oletukseen siitä, että julkisen hallinnon toiminnan ja sen vaikutusten analyysi on vaja-vaista ja tarvitsee liiketaloudellisen kannattavuuskriteeristön arvioinnin tueksi. Mallin tuoma ”liiketaloudellinen” näkökulma on osa laajaa julkisen hallinnon ”yhteiskunnallisen” toiminnan arviointitapaa.

Tehokkuus on olennaista kaikessa organisaation toiminnassa, mutta tehokkuutta ei itsessään voi nähdä toiminnan päämääränä. Tehokkuudella on aina oltava tarkoitus ja tavoite, johon sen avulla tähdätään. Tehokkuus voidaan oikeuttaa ainoastaan sen tarkoituksen kautta. Toiminnan arviointi on keskeistä tämän vuoksi. (Mooney 2003: 106.) Täydellistä tehokkuutta tavoittelevaa päätöstä ei ole kuitenkaan mahdollista saada aikaiseksi. Tehokkuus on suhteellinen tavoite, eikä todellisissa päätöksentekotilanteissa absoluuttista tehokkuuden mittaa edes tarvita. (Simon 1979: 211.) Tehokkuuden arvioimisen tueksi laaditut menetelmät auttavat kuitenkin päätöksentekijöitä saamaan aikaiseksi entistä rationaalisempia ratkaisuja (Vakkuri 2009: 208).

Sinervo (2009: 167) toteaa, että julkisen hallinnon päätöksenteon tehokkuutta mitataan viime kädessä Suomen kansalaisten näkökulmasta. Toiminta on tehokasta ihmisille, kun palvelut on järjestetty vaikuttavasti ja tehokkaasti, eli niiden positiiviset vaikutukset ovat

pitkäaikaisia. Palveluiden kysynnän ja tarjonnan on kohdattava, sillä palveluiden alitarjontaa tai ylitarjontaa ei voida nähdä tehokkaana kenenkään osapuolen näkökulmasta. Palveluiden oikeanalainen kohdentaminen toimii myös tehokkuuden edellytyksenä. Tehokkuuden tavoittelu ei automaattisesti sulje pois oikeudenmukaisuutta, jota käsittelem seuraavassa luvussa.

5. OIKEUDENMUKAISUUS PÄÄTÖKSENTEOSSA

Tässä luvussa huomio kiinnitetään oikeudenmukaisuuteen aihetta koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Tästä jatketaan julkisen hallinnon päätöksenteon oikeudenmukaisuuden tarkasteluun ja sen arviointiin pureutumalla esimerkiksi menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen. Lisäksi luvussa esitellään John Rawlsin (1988) oikeudenmukaisuusteoria, jonka ajatukset ovat nousseet tärkeäksi osaksi nykypäivän oikeudenmukaisuusajattelua. Luvun tavoitteena on pyrkiä muodostamaan ymmärrys oikeudenmukaisuuden vaatimuksesta organisaation toiminnassa ja sen päätöksenteossa.

5.1. Oikeudenmukaisuus ja sen monet tulkinnat

Etiikassa erityisesti oikeudenmukaisuuden näkökulma ohjaa julkisen hallinnon päätöksentekoa (Wittmer 2001: 496). Oikeudenmukaisuus on yksi laajimmista ja keskeisimmistä poliittista järjestelmää ja yhteiskuntaa koskevista moraalifilosofisista käsitteistä. Se ei ole kuitenkaan käsitteenä yksiselitteinen. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 34.) Oikeudenmukaisuus (*equity*) on käsitteenä normatiivinen, joka ottaa kantaa siihen, kuinka asioiden tulee olla. Käsitteelle ei ole saatu täsmennettyä yksimielistä sisältöä, mutta monet hyväksyvät oikeudenmukaisuudelle tietyn muodollisen määritelmän. Aristoteleen oikeudenmukaisuuden muodollisen periaatteen mukaisesti samanlaisia tapauksia on käsiteltävä samalla tavalla ja erilaisia tapauksia eri tavalla. (Herne 2012: 11–12.)

Oikeudenmukaisuus on hyveenä yksi muiden joukossa, eikä ole aina se tärkein muiden moraalisten hyveiden, kuten lähimmäisenrakkauden joukossa. Se on kuitenkin yksi hallinnon tärkeimmistä eettisistä arvoista. (Ikola-Norrbacka 2010: 38.) Myös Salminen (2010: 10) näkee oikeudenmukaisuuden yhteiskunnalle keskeisenä hyveenä ja hyveenä jo itsessään. Oikeudenmukaisuus on tasapuolista toimintaa. Yleistä oikeuskäsitystä ja oikeudentuntoa noudattamalla toiminta on oikeudenmukaista. Oikeudenmukaisuus kuuluu osaksi oikeutta ja sen noudattamista. Sen vallitessa hyödyt ja edut jakautuvat tasapuolisesti ja tämän vuoksi tasapuolisuus voidaan nähdä oikeudenmukaisuutena. Vastaavasti myös taakat ja velvollisuuden jakautuvat tasapuolisesti.

Black, Nolan ja Connolly (1984: 634) määrittelevät oikeudenmukaisuuden ihmisten väliseksi kanssakäymiseksi, josta välittyy reiluus ja oikeus. Muita ihmisiä on kohdeltava kuten itseä haluaisi kohdeltavan ja jokaisen elettävä rehellistä elämää vahingoittamatta muita. Fredericksonin (2010: 42) mukaan tämän myötä oikeudenmukaisuuden voidaan siis nähdä synonyymina oikeudelle tai luonnollisille oikeuksille. Tästä näkökulmasta määritelmän voi nähdä enemmän eettiseksi kuin juridiseksi, jolloin se vaatii toteutuakseen eettistä pohdintaa. Andrews ja Van de Walle (2013: 769) puolestaan määrittelevät oikeudenmukaisuuden tarkoittavan sitä, kuinka hyvin julkiset organisaatiot onnistuvat räätälöimään palveluidensa tarjonnan vastaamaan eri kansalaisryhmien tarpeita.

Arajärven ja Sakslinin (2007: 47) näkemyksen mukaan oikeudenmukaisuuden avulla määritellään, millaiset erot ja ehdot voidaan sallia yksilöiden välillä niin samanlaisissa kuin erilaisissa olosuhteissa. Tämä edustaa heidän mukaansa oikeudenmukaisuuden yhteiskunnallista luonteenlaatua ja kytkee sen samalla tasa-arvon (*equality*) käsitteeseen. Myös Hellsten (1996: 22) liittää tasa-arvon keskeisenä osana oikeudenmukaisuuteen. Tasa-arvon keskeisimpiin ideoihin kuuluu, että erot, joihin ihmiset eivät pysty vaikuttamaan, eivät saa johtaa heidän eriarvoiseen kohteluunsa. Ihmisten erilaista kohtelua ei kuitenkaan voida poikkeuksetta nähdä eriarvoisuutena, vaan myös keskeisten erojen kunnioittamisena. Voi siis nähdä, että on epäoikeudenmukaista kohdella kaikkia ihmisiä samalla tavalla ilman, että huomioon otetaan esimerkiksi ihmisen yksilöllinen tilanne.

Oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo on tärkeä erottaa toisistaan, vaikka niitä käytetäänkin usein sekaisin ja niillä on suurelta osin samankaltainen merkitys. Keskeisenä erona on, että tasa-arvoa voidaan mitata matemaattisesti, minkä avulla pystytään päättämään ovatko kaikki osat samankokoisia tai suuruisia. Oikeudenmukaisuuden mittaaminen on taas joustavampaa, sillä se sallii samanarvoisuuden vaatimatta kuitenkaan täyttä samanlaisuutta. Esimerkkinä voidaan käyttää uutta kouluun tulevaa lasta, joka ei osaa suomen kieltä ja joka on siten epäedullisessa asemassa verrattuna muihin luokkatovereihinsa, jotka puhuvat suomea äidinkielenään. Huolimatta siitä, että koko luokka saa ohjeistuksia tunneilla, uuden suomea puhumattoman oppilaan tulee saada lisäopetusta, jotta hänen opetuksensa nähtäisiin tasavertaiseksi muiden kanssa. (Guy & McCandless 2012: 5.)

Kaikkien voi olettaa kannattavan oikeudenmukaisuutta ja tavoittelevan sen toteutumista. Oikeudenmukaisuus on yksi yhteiskunnan suurimmista tavoitteista ja sillä on jo käsitetasolla positiivinen arvovaraus. (Arajärvi & Sakslin 2007: 47.) Oikeudenmukaisuuden vastakohta on epäoikeudenmukaisuus. Epäoikeudenmukaisuutta edustaa esimerkiksi puolueellinen toiminta, yleisesti hyväksytyin oikeuskäsityksen ja oikeaksi koetun toiminnan rikominen. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 34.)

Oikeudenmukaisuuteen liittyvien kysymysten kriittinen tai objektiivinen analysointi ei ole helppoa. Ihmisillä on tapana käsitellä oikeudenmukaisuutta ainoastaan omasta tai lähipiirin näkökulmasta. Puolueettoman oikeudenmukaisuuden näkökulmasta yleisesti hyväksyttävä oikeudenmukaisuus ei pohjaudu kenenkään subjektiiviseen näkemykseen, ja sen avulla otetaan huomioon kaikki mahdolliset näkökulmat tasapuolisesti. (Herne 2012: 9.) Eettisessä pohdinnassa puolueettomuus viittaa objektiivisuuteen. Puolueeton arviointi on tällöin riippumatonta arvioijan henkilökohtaisesta näkökulmasta huolimatta. Puolueettomuus vaatii asian pohtimista kaikista näkökulmista. (Herne 2018: 202.)

Oikeudenmukaisuus on niin eettinen kuin juridinenkin ongelma (Frederickson 2010: 42). Oikeudenmukaisuus kytkeytyy tiiviisti moraaliin ja lainmukaisuuteen, mutta on kuitenkin erotettava myös näistä. Moraali eli yksilön käsitys oikeasta ja väärästä ei ole sama asia kuin oikeudenmukaisuus. Ymmärrys oikeudenmukaisuudesta on ainoastaan osa moraali-järjestelmää. Esimerkkinä voidaan käyttää Robin Hoodia, joka varasti rikkailta ja antoi köyhille. Toiminta on väärää moraalisesti, mutta ei välttämättä oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Moraali siis liittyy usein yksilön toimintaan, kun taas oikeudenmukaisuus viittaa tyypillisesti laajempiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin. Lainmukaisuudella tarkoitetaan säädettyjen lakien noudattamista, mutta säädetyt lait eivät välttämättä ole oikeudenmukaisia. Lainsäädännön muuttamisen tarve pohjautuukin tavallisesti siihen, että valitseva lainsäädäntö todetaan epäoikeudenmukaiseksi. (Herne 2012: 14.)

Sanana oikeudenmukaisuus esiintyy Suomen lainsäädännössä harvoin ja useimmiten merkittävyydeltään suhteellisen mitättömissä yhteyksissä. Oikeudenmukaisuus lienee vaatimuksena niin keskeinen osa lainsäädännön tarkoitusta ja tavoitetta, että sitä ei korosteta. Suomen perustuslaissa (731/1999) oikeudenmukaisuus mainitaan ainoastaan

kaksi kertaa. PL 1§:ssä valtiosääntö edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa ja turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapaudet ja oikeudet. PL 21§:n avulla turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Merkittävimpiä oikeudenmukaisuutta mittaavia perusoikeuksia taas ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. (Arajärvi & Sakslin 2007: 47, 51.)

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus

Fredericson (2005: 31) tarkentaa oikeudenmukaisuuden näkökulmaa sosiaalisella oikeudenmukaisuudella (*social equity*), sillä hänen mukaansa julkisen hallinnon on keskityttävä heikommassa asemassa olevien ihmisten etujen ajamiseen. Herneen (2012: 12) mukaan sosiaaliselle oikeudenmukaisuudelle ei ole saatu muotoiltua yksimielistä sisältöä, mutta myös sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kohdalla monet hyväksyvät sen muodollisen määritelmän. Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden muodollisen määritelmän voi nähdä merkitsevän sitä, että yhteiskunnan organisaatiot ovat oikeudenmukaisia, kun niiden toiminnan myötä jokainen ihminen saa, mitä tälle kuuluu.

Sosiaalisen oikeudenmukaisuuden voi yhdistää useaan eri asiaan. Sen voi käsittää päätöksentekijän mielenlaaduksi tai hallinnon tavoitteeksi, jota voi mitata. Sitä voidaan kuvaila myös näkökulmaksi, jonka avulla tarpeet saadaan tunnistettua ja prosessit saadaan juurrutettua osaksi organisaation toimintaa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus antaa lupauksen reilusta ja oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta. (Guy & McCandless 2012: 9.)

Sosiaalinen oikeudenmukaisuus yhdistyy julkisen hallinnon johtajien vastuuseen päätöksistä ja niiden toimeenpanosta sekä hallinnon palveluiden tasa-arvoisuuteen (Frederickson 1980: 6–7). Se haastaa julkista hallintoa esittämällä kysymyksiä yhteiskunnan perustituutioiden oikeudenmukaisista järjestelyistä (Herne 2012: 12). Näkökulma pyrkii antamaan työkaluja päätöksenteon prosessiin, ohjaten sitä tehokkuuteen ja reiluuteen (Frederickson 1990: 236).

Frederickson (2005: 32) näkee sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulman hyvän hallinnon oleellisena osana, sillä se edustaa oikeudenmukaisuutta hallinnon toiminnassa. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus korostaa kansalaisten tarpeisiin vastaamista, ei niinkään julkisen hallinnon. Keskeisenä näkemyksenä on, että oikeuden, reilun ja tasa-arvon on oltava huomattavassa roolissa julkisen hallinnon toimintaa ja päätöksentekoa. Johanson ja Svava (2011: 12) käsittävät reilun tarkoittavan sitä, että kaikkia on kohdeltava johdonmukaisesti samojen standardien ja menettelytapojen mukaisesti ilman puolueellisuutta tai suosimista. Oikeudella taas viitataan kaikkien reiluun kohteluun ja siihen, että jokainen saa sen mihin heillä on oikeus.

Sosiaalista oikeudenmukaisuutta on ehdotettu julkisen hallinnon viranomaisten keskeiseksi toimintaohjeeksi, varsinkin Yhdysvalloissa vaikuttaneen New Public Administration -oppisuunnan kannattajien toimesta (Hart 1974: 3). Perinteisen hallinnon malli etsii vastauksia siihen, kuinka julkinen hallinto voisi tarjota lisää tai parempia palveluita saatavissa oleville resursseilla (tehokkuus) ja kuinka ylläpitää palveluiden laatua vähemmällä rahalla (taloudellisuus). New Public Administration haluaa lisätä pohdittavaksi sen, että edistääkö tämä palvelu sosiaalista oikeudenmukaisuutta? (Frederickson 2004: 316.)

Frederickson (1990: 228) korostaakin sosiaalisen oikeudenmukaisuuden tärkeyttä nostamalla sen osaksi julkisen hallinnon toiminnan perustaa taloudellisuuden ja tehokkuuden rinnalle. Esimerkkinä hän antaa hallinnon, jota johdetaan hyvin ja jonka palveluiden voi nähdä olevan taloudellisia ja tehokkaita. Tästä kuitenkin herää kysymyksiä siitä kenen kannalta se on hyvin johdettua, tehokasta tai taloudellista? Tai kenelle julkiset palvelut ovat enemmän tai vähemmän reilusti tuotettuja?

5.2. Oikeudenmukainen päätöksenteko

Oikeudenmukaisella päätöksenteolla viitataan tässä työssä ensisijaisesti sellaiseen päätöksentekoon, joka on sosiaalisesti oikeudenmukaista. Tällä tarkoitetaan sitä, että organisaatiot ja niiden päätöksenteko ovat reiluja, tasa-arvoisia ja kansalaisten tarpeet huomioitavia (Frederickson 2005: 32). Sosiaalisesti oikeudenmukaisen päätöksenteon

avulla pyritään siihen, että jokainen ihminen saa sen, mitä hänelle kuuluu (Herne 2012: 12). Oikeudenmukaisuuden monitulkintaisuuden vuoksi en silti rajaudu tiukasti ainoastaan sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, vaan peilaan oikeudenmukaista päätöksentekoa myös muiden keskeisiksi kokemieni oikeudenmukaisuuden näkökulmien, kuten armeliaisuuden kautta.

Suomen julkinen sektori hoitaa monia sellaisia vastuita, jotka voisivat olla yksityisen sektorin tehtävinä, kuten koulutus- ja terveystalvet. Julkinen sektori on kuitenkin vastuussa näistä tehtävistä, sillä se on oikeudenmukaista. (Sinervo 2011: 135.) Hyväksyntä perusteltuja eroja kohtaan on osa oikeudenmukaisuuden ydinajatus, mutta ongelmaksi jää, että mitkä erottelut tulkitaan hyväksyttäviäsi tai jopa tavoiteltaviksi. Juuri tästä asetelmasta syntyy oikeudenmukaisuuden sisäinen ristiriita ja kysymys sen oikeasta sisällöstä. Tämän vuoksi yksittäisessä tilanteessa oikeudenmukaisen päätöksen aikaansaaminen ei välttämättä ole helppoa. (Arajärvi & Saksli 2007: 47.)

Oikeudenmukaisuus liitetään hyviin ratkaisuihin ja tasapuolisuuden tunteeseen. Oikeudenmukaisuus on erityisen tärkeä hyve päätöksentekijöille. Yhtäläisyys korostuu, kun esimerkiksi kaksi samasta rikoksesta oikeudessa olevaa yksilöä huomioidaan lain edessä tasavertaisesti, vaikka yksilöt olisivat muuten täysin erilaisia keskenään. Oikeudenmukainen päätöksentekijä toimii oikeudenmukaisesti ja tahtoo oikeudenmukaisuutta. (Solomon & Murphy 1990: 39.) Ei tule kuitenkaan automaattisesti olettaa, että virkamiehen on mahdollista tietää vaistonvaraisesti oikeudenmukaisuuden tarkoitus ja sitä edistävät toimintatavat päätöksenteon yhteydessä (Hart 1979: 3).

Bailey (2001: 75–76) korostaa armeliaisuuden roolia oikeudenmukaisessa päätöksenteossa. Hänen mukaansa oikeudenmukaisuus, johon liittyy armeliaisuutta, on ehkä eniten kaivattu moraalinen ominaisuus julkisissa organisaatioissa. Oikeudenmukaisuuden voi nähdä rajoittuneeksi ilman armeliaisuutta, jolloin päätöksentekijä on oikeudenmukainen vain moraalista pakosta. Julkisten organisaatioiden päätöksentekijät kohtaavat päätöksenteon yhteydessä alati muiden osapuolten oman edun tavoitteluun liittyviä vihjailuja ja epätäydellistä tietoa. Armeliaisuuden avulla päätöksentekijä kykenee tasapainottamaan

epätäydellistä informaatiota ja tähän kohdistuvia epäilyksiä päätöksissä, joiden on tarkoitus olla oikeudenmukaisia. Herneen (2012: 17) mukaan yksinään armeliaisuus ei kuitenkaan tarjoa hyviä perusteita yhteiskunnallisille instituutioille tai niiden päätöksenteolle. Se voi aiheuttaa puolueellisuutta ja epävakautta, jolloin toiminta ei olisi yleisesti hyväksytyin sosiaalisen oikeudenmukaisuusnäkömyksen mukaista.

Voimassa oleva lainsäädäntö määrittelee ja sitoo julkista hallintoa sekä sen tehtävien toteuttamista. Lainsäädäntö säätelee monin tavoin virkamiesten päätöksentekoa ja ohjaa sen myötä myös päätöksenteon oikeudenmukaisuutta omalta osaltaan. (Salminen 2011b: 12.) Lakien soveltamistilanteessa päätöksenteon oikeudenmukaisuus riippuu täysin siitä, kuinka hallinto konkretisoi yksittäisessä tapauksessa lainsäätäjän säätämiä tavoitteita ja päämääriä (Arajärvi & Sakslin 2007: 60). Poliittisissa ratkaisuissa ja lainsäädännössä oikeudenmukainen päätöksenteko ei saa perustua päätöksentekijän omiin tunteuksiin, vaan julkisesti esitettyihin periaatteisiin ja ohjeistuksiin, kuten aiemmin mainittuihin hyvän hallinnon periaatteisiin. Periaatteiden on sovittava yhteen ristiriidattomasti ja niiden on oltava puolustettavissa argumentein. (Lagerspetz & Räikkä 2007: 41.)

Frederickson (2005: 32) määrittelee julkisen hallinnon ajatuksella ”law in action”. Lait eivät yksinään riitä viemään tehtävää loppuun, joten tämä on annettu julkisen hallinnon tehtäväksi. Lait ovat kuitenkin harvoin niin selkeitä, että niitä voisi toteuttaa juuri sellaisenaan. Julkisen hallinnon päätöksentekijät käyttävät lainsäädäntöä päätöksentekonsa tukena, jolloin päätöksenteko vaatii vahvaa lain tulkintaa ja jättää päätöksentekijälle omaa harkintavaltaa.

Lainsäädännön keskeisyys oikeudenmukaisuuden toteutumisesta yhdistyy perinteisen hallinnon mallin oppeihin, jonka ydinperiaatteena on toiminnan perustuminen lainsäädäntöön. Tällä korostetaan esimerkiksi puolueetonta asioiden valmistelutyötä sekä päätöksentekoa ohjaavien periaatteiden ja lakien tarkkaa noudattamista. Lainsäädännön virkamiehille jättämästä harkintavallasta huolimatta päätöksiä ei saa tehdä mielivaltaisesti edes oikeudenmukaisuuden nimissä. Virkamiesten tulee toimia mahdollisimman rationaalisesti, joka vaatii päätöksentekijältä vahvaa asiantuntemusta. (Virtanen & Stenvall 2019: 38.)

Oikeudenmukaisuutta korostavan New Public Governance -oppisuunnan aikakautena eri toimijoiden rajat ovat madaltuneet. Julkisen hallinnon toimijoiden edistämä oikeudenmukaisuus sisältää lisääntyvissä määrin yhteistyötä virkamiesten ja kansalaisten, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden ja yritysten kesken. (Johnson & Svava 2011: 4.) Oikeudenmukaisuutta pyritään lisäämään nykypäivänä juuri päätöksenteon sidosryhmien mukanaololla sekä päätöksenteon läpinäkyvyydellä (Vartola 2009: 38).

5.2.1. Rawlsilainen oikeudenmukaisuuskäsitys

Oikeudenmukaisuusteorioiden avulla pyritään täsmentämään ja perustelevaan tavoiteltavaa oikeudenmukaisuutta ja punnitsemaan oikeudenmukaisen yhteiskunnan taustalla vaikuttavia periaatteita (Herne 2010: 13). Yhdysvaltalaisen filosofin John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria on keskeinen osa sosiaalista oikeudenmukaisuutta (Guy & McCandless 2012: 8) sekä jäljempänä läpi käytävää menettelytapojen oikeudenmukaisuutta (Salminen 2016: 3). Rawls (1988) kuvataan kiistatta tärkeimmäksi teoreettiseksi vaikuttajaksi nykypäivän oikeudenmukaisuuskeskustelussa keskittäessään yhteiskunnan huomion juuri oikeudenmukaisuuteen liittyviin kysymyksiin (Herne 2012: 132).

Rawls (1988: 15, 21) korostaa oikeudenmukaista hallintoa ja oikeudenmukaisuutta yhteiskunnan tärkeimpänä eettisenä ominaisuutena. Epäoikeudenmukaisuutta voidaan sietää ainoastaan, mikäli sen avulla pystytään välttämään vielä suurempi epäoikeudenmukaisuus. Rawls ei näe epäoikeudenmukaiseksi sitä, että toiset saavat enemmän kuin toiset, mikäli tällä saadaan parannettua vähäosaisten tilannetta. Hän tulkitsee oikeudenmukaisuuden reiluksi peliksi.

Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria muodostuu kahdesta periaatteesta. Ensimmäisen kulkakiven muodostaa ajatus siitä, että sellaiset yhteiskunnalliset instituutiot ja säännöt ovat oikeudenmukaisia, jotka rationaalinen yksilö valitsisi tietämättä omaa taustaansa, yhteiskunnallista asemaansa, elämänsä muita olosuhteita tai ominaisuuksia taikka sukupolvea, johon kuului. Päätöksenteko tapahtuisi niin sanotun tietämättömyyden verhon (*veil of ignorance*) takana, jolloin päätöksenteon voisi nähdä tapahtuvan kaikkien yksilöiden kannalta oikeudenmukaisesti. Tietämättömyyden verhon avulla voidaan taata päätöksenteon

puolueettomuus ja reiluus. Tätä sopimustilannetta kutsutaan alkutilanteeksi, jossa kukaan päätöksentekoon osallistuva ei voi ajaa ainoastaan omia etujaan, sillä kukaan ei tietämättömyyden verhon takaa tiedä kuka on ja mitä tarvitsee. (Rawls 1988: 20, 23.)

Oikeudenmukaisuusteorian toinen kulmakivi sisältää kaksi periaatetta, jotka tulevat Rawlsin näkemyksen mukaan valituiksi alkutilanteessa eli tietämättömyyden verhon takaa. Ensimmäisen periaatteen mukaisesti jokaisella yksilöllä on tasavertainen oikeus suurimpaan perusvapauteen rajoittamatta toisten yksilöiden vastaavaa vapautta. Toinen periaate koostuu kolmesta säännöstä, joista ensimmäinen sääntö kuvaa tasajakoa, jonka mukaan kaikki hyödykkeet jaetaan yhteiskunnassa tasan. Tulojen ja varallisuuden ei kuitenkaan tarvitse välttämättä jakautua tasan, vaan jako on jokaisen yksilön edunmukainen. Toisen säännön mukaan kaikilla yksilöillä on yhtäläinen mahdollisuus päästä mihin tahansa yhteiskunnalliseen asemaan tai virkaan. Kolmas sääntö kertoo, että yhteiskunnallisesta tasajaosta voidaan luopua ainoastaan, mikäli toimenpide heikentää huonommassa asemassa olevien etuja. (Rawls 1988: 46–48.)

Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsityksen karkeana esimerkkinä voi käyttää kunnanvaltuuston päätöksentekoa tilanteessa, jossa kunta on saanut suuren summan rahaa kaupungin teiden korjaukseen. Yhtenä vaihtoehtona voi olla valtuuston jäsenten omia etuja ajava menettelytapa, jossa määrärahat suunnataan heidän omiin naapurustoihinsa. Toisen puolueettomuuteen pyrkivän vaihtoehdon avulla varat taas voitaisiin jakaa tasapuolisesti kaikkien naapurustojen teiden parantamiseen, mikä hyödyttää koko kaupunkia. Kolmas sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen perustuva lähestymistapa jakaisi rahat niihin kaupunginosiin, joiden kadut kaipaavat kunnostamista. Mikäli valtuusto tekisi päätöksen Rawlsin tietämättömyyden verhon takana, he valitsisivat todennäköisesti kolmannen oikeudenmukaisuutta korostavan vaihtoehdon. Päätös tapahtuisi ilman omien etujen ajamista, mikä lisäisi yhteisön sosiaalista oikeudenmukaisuutta. (Denhart 2011: 111.)

Rawls kiinnittää huomionsa myös menetelmäoikeudenmukaisuuteen, jonka avulla tietty päätös saavutetaan, jakaen sen täydelliseen, epätäydelliseen ja puhtaaseen menetelmäoikeudenmukaisuuteen. Täydellinen menetelmäoikeudenmukaisuudella viitataan tilanteeseen, jossa oikeudenmukainen lopputulos ja menetelmä sen saavuttamiseen ovat tiedossa.

Esimerkkinä voidaan käyttää kakun jakamista kahden ihmisen kesken. Kumpikaan ei halua toista suurempaa palaa, ja kumpikin haluaa kakusta mahdollisimman suuren palan. Tasajako olisi tällöin oikeudenmukainen lopputulos. Perinteisenä menetelmänä tähän on, että kakkua leikkaava valitsee kakkupalan itselleen viimeisenä, minkä myötä tämän kannattaa jakaa kakku samansuuruisiin paloihin. (Herne 2012: 111.)

Herneen (2012: 111–112) mukaan Rawlsin toinen menetelmäoikeudenmukaisuuden laji on epätäydellinen menetelmäoikeudenmukaisuus. Siinä oikeudenmukainen päätös on tiedossa, mutta ei menetelmää sen saavuttamiseksi. Esimerkkinä voi käyttää oikeudenkäyntiä. Mikäli syytetty on tehnyt rikoksen, hänet on tuomittava. Mikäli rikosta ei ole tapahtunut, tämä on vapautettava. Ei ole kuitenkaan olemassa menetelmää, jonka avulla varmasti oikeudenmukainen päätös saavutettaisiin. Oikeudenmukaisen päätöksen todennäköisyyttä voidaan parantaa erinäisillä menettelyillä, mutta oikeudenmukaisuutta ei kyetä takaamaan. Kolmas menetelmäoikeudenmukaisuuden laji taas on puhdas menetelmäoikeudenmukaisuus, jossa menetelmä oikeudenmukaisen päätöksen saavuttamiseksi tiedetään, mutta lopputulosta ei tiedetä etukäteen. Rawls kuvaa oman oikeudenmukaisuusteoriansa edustavan juuri puhdasta menetelmäoikeudenmukaisuutta.

5.2.2. Oikeudenmukaisuuden arviointi

Oikeudenmukaisuuden yhdistäminen konkreettisesti osaksi päätöksentekoa on osoittautunut monimutkaiseksi. Oikeudenmukaisuuden arviointia ei ole otettu samalla tavalla osaksi julkisen hallinnon päätöksentekoa, kuten tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyvää arviointia. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuus onkin usein ainoastaan epävirallinen tai tilapäinen ratkaisu. Mikäli oikeudenmukaisuuden toteamiselle ei anneta selkeitä ja johdonmukaisia tavoitteita, oikeudenmukaisuuden toteutumista ei kyetä arvioimaan. (Round & Paulden 2017: 1, 9.)

On toivottavaa, että tulevaisuudessa oikeudenmukaisuuden analysointiin on kehitetty selkeitä työvälineitä ja lähestymistapoja julkisen hallinnon toiminnan ja päätöksenteon tueksi. Tällä hetkellä analyysia ohjaa suurilta osin lähestymistapana ”tiedämme sen, kun näemme” -ajattelumalli. Oikeudenmukaisuuden analysointi tarvitseekin tuekseen termin

selkeän määrittelyn, ohjeita arviointiin, selkeät oikeudenmukaisuuden arviointimenetelmät ja oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksien tunnistamisen. (Gooden & Portillo 2011: i72–i73.)

Oikeudenmukaisuuden toteutumista on mahdollista arvioida lukuisista eri näkökulmista, sillä jokaisella ihmisellä on oma näkemyksensä oikeudenmukaisuuden sisällöstä. Tämän voi päätellä olevan yksi syistä, miksi oikeudenmukaisuuden yhdistäminen päätöksentekoon todetaan niin haasteelliseksi. Svava ja Brunet (2005: 253; Norman-Major 2011: 238) näkevät, että oikeudenmukaisuuden tärkeyden vuoksi on olennaista, että sitä pystytään jollain tavalla mittaamaan julkisen hallinnon toiminnassa. Svava ja Brunet (2005) ovatkin koonneet (sosiaalisen) oikeudenmukaisuuden arvioinnin tueksi neljä ulottuvuutta:

1. *Saavutettavuus* (tasapuolisuus palveluiden/etujen saatavuudessa), eli palveluiden ja etujen tasavertaista jakautumista tai enempien etujen tarjoaminen heikommassa asemassa oleville.
2. *Laatu* (oikeudenmukaisuus palveluiden ja etujen tarjoamisessa), jonka avulla varmistetaan palveluiden ja etuuksien jakamisen johdonmukainen laatu kaikille ihmisryhmille.
3. *Lopputulokset*, eli pyrkimys tasapuolisten lopputulosten saavuttamiseen sosiaalisissa ja taloudellisissa olosuhteissa sekä eri ryhmien lopputulosten eroavaisuuksien poistaminen.
4. *Menettelytapojen oikeudenmukaisuus*, joka sisältää muun muassa asianmukaiset toimintatavat, tasa-arvoisen suojan ja oikeudet.

Saavutettavuuden kriteerin täyttämiseksi palveluiden ja etuuksien tulee olla jaettu tasa-arvoisesti tai tavalla, joka hyödyntää heikommassa asemassa olevia kansalaisia. Esimerkiksi, mikäli kaikkien kansalaisten on tarkoitus saada jotain tiettyä palvelua tai etuutta, sen tulee olla kaikkien saatavilla yhtäläisesti. Mikäli palvelun tai etuuden saamiseen vaaditaan tiettyjä edellytyksiä, kaikkien sitä tarvitsevien ja edellytykset täyttävien kansalaisten on oleellista saada näitä. Rajatilanteessa, jossa edellytykset eivät täysin täyty, virkamiehen on harkintavallallaan nojaututtava ennemmin myönteiseen ratkaisuun. Uusien

toimintatapojen laatimisessa tulee edistää tasavertaista jakelua ja tavoitella aiemmin syrjäytyneen toimintatavan korjaamista käsiteltävän asian luonteen mukaan. Oikeudenmukaisuuden nimissä palveluihin ei saa luoda pääsyn esteitä vähäosaisille, kuten palvelumaksuja välttämättömille palveluille. *Laadun* ulottuvuudella taas pyritään takaamaan palveluiden ja etuuksien johdonmukainen ja tasainen laatu kaikille ihmisryhmille. Julkisen hallinnon on pyrittävä varmistamaan, että tämä toteutuu kaikissa julkisissa organisaatioissa. *Lopputulokset* viittaavat omalta osaltaan siihen, että kaikkien yksilöiden sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet tulee olla samankaltaiset ja eroja on pyrittävä kaventamaan aktiivisesti. (Svara & Brunet 2005: 257–258; Norman-Major 2011: 238.)

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus tarjoaa päätöksenteon tueksi asianmukaista menettelyä, tasa-arvoista suojaa ja oikeuksia kaikille ihmisille henkilökohtaisista ominaisuuksistaan huolimatta. Jokaista yksilöä tulee kohdella reilusti. (Svara & Brunet 2005: 257.) Tämän tutkielman lähtökohdista erityisesti menettelytapojen oikeudenmukaisuus nousee esiin oikeudenmukaisuuteen pyrkivän päätöksenteon yhteydessä, minkä vuoksi otan menettelytapojen oikeudenmukaisuuden seuraavaksi tarkempaan käsittelyyn.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden eli proseduraalisen oikeudenmukaisuuden periaatteet ohjeistavat päätöksentekijän lain tulkintaa ja harkintavaltaa (Juujärvi ym. 2007: 107). Julkisen hallinnon näkökulmasta tärkein oikeudenmukaisuuteen liittyvä kysymys onkin juuri menettelytapoja koskeva oikeudenmukaisuus, sillä sen kohdalla huomio kiinnitetään prosessiin ja menettelyyn, ei niinkään itse oikeudenmukaisuuden sisältöön (Salminen 2016: 3). Menettelytapojen oikeudenmukaisuus toimii eettisyyteen pyrkivän päätöksenteon laadun varmistajana. Sen avulla on mahdollista tarkistaa, onko annettu päätös myös toisen näkökulmasta katsottuna oikeudenmukainen. Lisäksi pystytään tarkistamaan, olisiko päätös ratkaistu oikein kenen tahansa päätöksentekijän laatimana. (Barret-Howard & Tyler 1986: 296.)

Leventhal (1980: 27–55) asettaa periaatteet oikeudenmukaiselle päätöksenteolle. Periaatteet on jaettu kuuteen osaan, joista ensimmäinen on edustavuuden periaate (*representativeness rule*). Sen mukaisesti kaikille henkilöille, joihin päätös vaikuttaa ja jotka ovat osana päätöksentekoa jossain päätöksenteon vaiheessa, on taattava mahdollisuus oma mielipiteensä ilmaisuun asiasta. Periaatteen toteutuminen ilmentää vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuutta ja muiden arvostusta. Johdonmukaisuuden periaate (*consistency rule*) taas kuvastaa päätöksenteon johdonmukaisuutta. Johdonmukaisuus voi koskea henkilöä tai olla ajallista. Henkilöihin liitettävällä johdonmukaisuudella halutaan varmistaa, että kaikkia yksilöitä kohdellaan yhdenmukaisesti. Ajallinen johdonmukaisuus taas viittaa siihen, että menettelytapa on aina sama ja toteutettu samalla tavalla. Jävyiden estämisen eli puolueellisuuden periaatteen (*biassuppression rule*) mukaan päätöksentekijän omat intressit, ennakkokäsitykset tai asenteet eivät saa vaikuttaa päätökseen. Nämä voivat estää päätöksentekijää näkemästä kaikkea päätökseen vaikuttavaa oleellista informaatiota, jolloin päätös vääristyy.

Menettelytapojen neljännen periaatteen mukaisesti päätöksenteon pohjana olevien tietojen ovat tarkkoja (*accuracy rule*). Tiedon tarkkuuden periaate ei toteudu, jos päätös pohjautuu esimerkiksi vain yhden osallisen antamiin tai epämääräisiin tietoihin. Päätökseen pohjautuvan tiedon on siis perustuttava faktoihin ja oltava kattavaa ollakseen oikeudenmukaista. Tämän lisäksi päätöksen kohteella on tilaisuus tarkistaa itseään koskeva tieto oikaistavuuden periaatteen (*correctability rule*) mukaisesti. Menettelytapojen tulee sisältää tilaisuuksia puuttua epäreiluihin päätöksiin. Viimeisimpänä menettelytapojen oikeudenmukaisuuteen yhdistyy eettisyyden periaate (*ethicality rule*). Päätöksenteon on noudatettava kyseistä periaatetta ja täytettävä sen moraaliset ja eettiset standardit. (Leventhal 1980: 41–55.)

Oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset nousevat jatkuvasti esiin poliittisessa päätöksenteossa esimerkiksi verojen hankintaan, sosiaaliturvan kattavuuteen ja palveluihin kohdistuviin leikkauksiin liittyvissä keskusteluissa. Virkamiesten kohdalla menettelytapojen oikeudenmukaisuuden noudattamisessa kyse taas on palvelutehtävästä. Päätöksenteko on osa laillista toimintaa, jossa painotetaan oikeusturvaa ja oikeusvarmuutta. Pää-

töksentekomallien tavoitteena on eliminoida mielivaltainen toiminta. Esimerkiksi etuuk-
sia hakiessaan kansalaisella on oltava kohtuullinen arvio tai tieto tulevasta ratkaisusta ja
sen perusteista. Julkisessa hallinnossa tehtyjen päätösten tuleekin olla osin ennakoita-
vissa. Päätöksistä on usein valitusmahdollisuus tarkoin määriteltyjen muodollisten sään-
töjen rajoissa. Kansalaiset voivat olettaa, että heillä on mahdollisuus ja oikeus tulla kuul-
luksi. (Salminen 2016: 5.)

On havaittu, että ihmiset ovat tyytyväisempiä heille epäedullisenkin päätöksen ratkai-
suun, mikäli he ovat saaneet vaikuttaa jollain tavalla päätöksentekoprosessiin, esimer-
kiksi kertomalla oman mielipiteensä edustavuuden periaatteen mukaisesti. Mikäli päätök-
sentekoprosessi on reilua, päätös hyväksytään helpommin. Päätöksen kokonaisuuden oi-
keudenmukaisuutta arvioitaessa menettelytavat ovat tämän myötä osoittautuneet tärke-
ämmiksi kuin itse päätöksen lopputulos. Tutkimusten mukaan on kuitenkin pitkälti tilan-
nekohtaista, kuinka olennaisena osana oikeudenmukaista päätöksentekoa pidetään. Oi-
keudenmukaisuuden merkitys vaihtelee myös tilanteen mukaan. Mikäli tilanteen avulla
pyritään tavoittelemaan muita päämääriä, kuten taloudellista tehokkuutta, oikeudenmu-
kaisuuden merkitys voi vähentyä. Toisaalta äkilliset muutokset resurssien jaossa voivat
aiheuttaa epäilyksiä oikeudenmukaisten menettelytapojen rikkomisesta. (Juujärvi ym.
2007: 110–111.)

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden periaatteet mukailevat tässä työssä aikaisemmin
läpikäytyjä hyvän hallinnon periaatteita: suhteellisuutta, tasapuolista kohtelua, puolueet-
tomuutta, oikeutettujen odotusten suojaa sekä lain sallimaa toimivaltaa, jotka ohjaavat
pätöksentekoa omalta osaltaan. Myös Rawlsin (1988) näkemykset ovat linjassa hyvän
hallinnon periaatteiden ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden kanssa, ja hän painot-
taakin kaikkia näitä periaatteita omassa tutkimuksessaan oikeudenmukaisuudesta.

6. TEHOKKUUDEN JA OIKEUDENMUKAISUUDEN VÄLINEN SUHDE

Edellisissä luvuissa tarkasteltiin tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden käsitteitä sekä niiden tavoitteita päätöksenteon yhteydessä. Tässä luvussa pyrin tarkastelemaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä suhdetta ja havainnoimaan tähän liittyviä erilaisia näkemyksiä. Käsitteiden välisen suhteen lisäksi pohdin päätöksentekoa ja siihen liittyvää tasapainottelua tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden välillä, mikä herättää niin tutkijoissa kuin kansalaisissa ristiriitaisia näkemyksiä.

6.1. Vastakkainasettelusta rinnakkaiseloon?

Tehokkuus tai hyvinvoinnin maksimoiminen on ollut perinteisesti taloustieteen huolenaiheena, kun taas oikeudenmukaisuus on korostunut yhteiskuntatieteissä (Güth, Pull, Stadler & Striebeck 2010: 90). Mitchellin, Tetlockin, Mellersin ja Ordonezin (1993: 629) mukaan eri alojen tutkijoilla ja tavallisilla kansalaisilla on yhteinen näkemys siitä, että oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ovat usein ristiriidassa keskenään. Tutkijat tunnistavat tämän konfliktitilanteen ja useat ovat yrittäneet tämän vuoksi laajentaa tehokkuuden näkemystä mukauttaakseen sen yleisten sosiaalisten huolien mukaiseksi (Denhardt 2011: 63).

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen suhde on keskeinen tutkimuksen kohde taloustieteissä (ks. esim. Andersen & Maibom 2016). Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta onkin tutkittu tähän saakka lähinnä taloustieteiden näkökulmasta (ks. Bailey 1995; Ilmakunnas 1999). Useat tutkimukset ovat kuitenkin keskittyneet arvioimaan ainoastaan tehokkuuteen liittyviä tuloksia. Oikeudenmukaisuuteen keskittyviä arvioita ei ole niin paljon saatavilla. (Andrews & Van de Walle 2013: 765.) Blank (2002: 3) kertoo suurimman osan taloustieteilijöistä näkevän, että oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta ei voida saavuttaa samanaikaisesti. Yleisenä näkemyksenä on, että mitä oikeudenmukaisempaan lopputulokseen on pyrkimys päästä, sitä tehottomampi lopputulos au-

tomaattisesti on. On kuitenkin jäänyt epäselväksi, kuinka paljon tehokkuutta todellisuudessa menetetään oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi (Mitchell ym. 1993: 629).

Taloustieteessä oikeudenmukaisuus nousee tarkasteluun niukkojen resurssien jakoon liittyvissä kysymyksissä, kuten myös yhteiskuntatieteissäkin. Julkistaloustieteessä tarkastellaan perinteisesti tehokkuutta oikeudenmukaisuuden ehdoilla ja toisinpäin. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus saatetaan asettaa myös vastakkain. (Bailey 1995: 7.) *Big trade-off*-termillä viitataan tällaiseen tilanteeseen. Sillä tarkoitetaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä kaupankäyntitilannetta, jossa oikeudenmukaisuuden parantaminen vähentää samanaikaisesti taloudellista tehokkuutta ja toisinpäin. Tehokkuus on näkemyksen mukaan löyhä pyrkimys maksimaalisen tuotannon saavuttamiselle, joka on mahdollista saada aikaiseksi olemassa olevien resurssien avulla. Oikeudenmukaisuus taas on löyhä pyrkimys varallisuuden ja tulojen tasaiseen jakautumiseen. Edellä mainitussa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden asetelmassa on kyse tulojen uudelleen jakamisen ja taloudellisen kasvun välisestä yhteydestä. Asetelmassa verrataan tulojaon tasauksesta koituneita tehokkuustappioita saavutettuihin oikeudenmukaisuushyötyihin. (Ilmakunnas 1999: 10.)

Andersenin ja Maibomin (2016: 1) mukaan kansainvälisellä tasolla on löydetty laajasti todisteita siitä, yhteiskunnallisella tasolla tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä ei kyetä tekemään kompromissia. Esimerkiksi tulotaso liitetään negatiivisesti epätasa-arvoon. Nämä todisteet kuitenkin olettavat epäsuorasti, että mikään tutkituista maista ei suosi tehokkuutta oikeudenmukaisuutta enempää ja toisin päin. Perinteisen taloustieteen näkemyksestä suurempi verotaakka yhdistetään alhaisempaan tehokkuuteen ja korkeampaan oikeudenmukaisuuteen.

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite on yleisesti tunnistettu asia myös julkisessa hallinnossa ja siihen liittyvissä toiminnoissa (Hood 1991: 10). New Public Management -oppisuunnan ajatukset ovat vaikuttaneet suuresti Suomen nykypäivän julkisen hallinnon rakenteisiin ja prosesseihin (Stenvall ym. 2016: 53), minkä vuoksi oppisuunnan aatteet ovat keskeisiä myös tämän tutkimuksen näkökulmasta. Hoodin (1991: 3)

mukaan New Public Management -oppisuunta asettaa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden keskenään vastakkain ja näkee ne ristiriitaisiksi tavoitteiksi keskenään. Suuntaus onkin saanut tästä vastakkain asettelusta laajalti kritiikkiä. Oppisuunta on aiheuttanut selkeää lisäjännitettä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden välille. Maeschalck (2004: 466) kritisoi New Public Managementia siitä, että sen oletuksena on, että eettinen käyttäytyminen seuraa automaattisesti New Public Managementin tavoitteiden toteutumista. Eettinen käyttäytyminen on pääasiassa ymmärretty käyttäytymisenä, joka vahvistaa kolmen E:n mallin voimaa.

Tehokkuuteen liittyvät uudistukset korostuvat New Public Managementiin liittyvässä keskustelussa ja oikeudenmukaisuus mainitaan harvoin tässä yhteydessä. Kun oikeudenmukaisuus on mukana, sitä käytetään ainoastaan vastakkainasettelussa tehokkuusajattelun kanssa. On esitetty, että New Public Management on heikentänyt solidaarisuutta ja johtanut palveluihin, jotka hyödyntävät vain tiettyä osaa väestöstä keskittyen yksilöihin yleispalveluiden sijasta. Kriitikot ovat kuitenkin väittäneet, että laajaa huolta epäoikeudenmukaisuudesta ei ole pystytty osoittamaan ja heidän mukaansa New Public Management on monissa tapauksissa vain parantanut palveluiden tarjoamisen tasapuolisuutta. (Andrews & Van de Walle 2013: 765.) Harrow (2002: 144) puolestaan korostaa, että New Public Managementin tarkoituksena ei ole ikinä ollut liittää oikeudenmukaisuutta mallin osaksi, eikä sen siten voida olettaakaan toimivan yhdessä oikeudenmukaisuuden näkökulman kanssa.

Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009: 11) kiinnittävät tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteessa huomion tehokkuusajattelua korostaviin New Public Managementista tuttuihin iskulauseisiin ”vastinetta rahalle” (*value for money*) ja ”tehdä enemmän vähemmällä” (*doing more with less*). Eettisestä ja oikeudenmukaisesta näkökulmasta katsoen ainoastaan näiden tavoitteiden saavuttamista ei voi nähdä riittävänä. Asiat on tehtävä myös tehdä oikein eettisiä toimintatapoja noudattaen.

Rinnakkaiselon mahdollisuus

Kuten aiemmin on mainittu, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus asetetaan usein vastakkain niin käsitetasolla kuin käytännössä. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet voivatkin kohdata toisensa useissa eri tilanteissa. Esitän seuraavaksi Pagen (1997: 518–582) laatiman yksinkertaisen esimerkin havainnollistamaan tavoitteiden välistä punnintaa. Esimerkkinä käytetään 100 litran jauhosäkkiä, joka on tarkoitus jakaa kahden henkilön A:n ja B:n kesken. Oletuksena on, että kumpikaan ei tavoittele tilanteessa omaa etuaan tai halua erityistä määrää jauhoja. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta punnitaan neljän eri tilanteen kautta:

1. A saa 95 litraa ja B 5 litraa jauhoja. Jako on tehokasta, sillä ei ole keinoa parantaa B:n tilannetta huonontamatta A:n tilannetta. Tilanteesta tulee kiinnittää huomiota siihen, että oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo eivät tarkoita samaa asiaa. Tasa-arvoinen jako ottaisi huomioon myös resurssien jakamisen tasa-arvon sekä ansaitsemista tai oikeutta koskevat käsitykset. Tilanteesta ei kuitenkaan ilmene, että A on oikeutettu saamaan enemmän jauhoja kuin B. Tilanne voidaan tulkita siten, että jako on tehokas, mutta ei tasa-arvoinen.
2. A ja B saavat molemmat 50 litraa jauhoja. Tilanne on tehokas ja oikeudenmukainen.
3. Ulkopuolinen viranomainen, joka ei ole A tai B, kaataa huolimattomasti 20 litraa jauhoja maahan ja tämä määrä menee hukkaan. A ja B saavat molemmat jäljellä olevista jauhoista 40 litraa. Jako tapahtuu oikeudenmukaisesti, mutta ei tehokkaasti.
4. Viranomainen heittää hukkaan 20 litraa jauhoja, minkä jälkeen jakaa A:lle 5 litraa ja B:lle 75 litraa. Tilanne ei ole tehokas eikä oikeudenmukainen.

Ylempänä esitetty toisen tapausesimerkin mukainen tilanne antaa ymmärtää, että tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät ole aina ristiriidassa keskenään. Joskus on mahdollista saavuttaa molemmat tavoitteet. Ensimmäinen ja kolmas esimerkki ilmentävät mahdollisuutta siihen, että ainoastaan toinen tavoite saavutetaan. Kolmas ja neljäs tapaus taas viit-

taavat siihen, että mikäli organisaation prosessit eivät toimi kunnolla, tehokkuus tai mahdollisesti jopa tehokkuus ja oikeudenmukaisuus molemmat voidaan menettää. Kun ongelmaksi asetetaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tasapainoinen yhdistäminen, toinen esimerkki antaa vastauksen tähän. Yllä oleva esimerkki kuvaa ajatusta siitä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä voi olla ristiriita, mutta se ei ole välttämätön lopputulos. Kun tilanteeseen lisätään haasteita aiheuttavia tekijöitä, ristiriitatilanne voi syntyä. (Page 1997: 581–582.)

Myös Rawlsin (1988) oikeudenmukaisuusteorian sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tulkittuna toinen esimerkkitalanne on sosiaalisesti oikeudenmukainen, mikäli vaihtoehtoina ovat nämä rajatut tapaukset. Kumpikaan henkilöistä ei tarvitse enempää kuin toinen, joten reilun pelin mukaisesti jauhosäkki jaettaisiin puoliksi. Esimerkissä jakopäätös tapahtuu ilman oman edun ajamista. Jauhosäkki jaetaan tasan, sillä kumpikaan henkilö ei ole suuremman jauhomäärän tarpeessa kuin toinen. Tilanne muuttuisi, mikäli A tarvitsisi selvittääkseen hieman enemmän jauhoja, jolloin olisi A:n edun mukaista antaa tälle enemmän jauhoja kuin B:lle. Tasajaosta luovuttaisiin tällöin edistääkseen huonommassa asemassa olevan etua.

Pagen (1997: 518–582) esimerkki on yksinkertaistettu tilanne tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisistä mahdollisista ristiriidoista. Käytännössä tavoitteiden vastakkainasettelu voi kuitenkin osoittautua haastavammaksi, sillä tilanteet ja näkemys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden sisällöistä vaihtelevat. Sinervon (2011: 153) mukaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vastakkainasettelu on varsin perinteinen ja syvälle juurtunut tarkastelutapa.

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhde tunnistetaan julkisen toiminnan teorioiden yhdeksi pääajatukseksi. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus voidaan periaatteessa pitää aina erillään toisistaan, mutta käytännössä kuitenkin käsitykset tehokkuudesta tai oikeudenmukaisuudesta tapaavat sekoittua, mikä tekee tilanteista epäselviä. Ne punoutuvat yhteen niin laajasti, että on hankalaa tunnistaa mikä on mitäkin. (Lane 2000: 287.)

Kaikki tutkijat eivät aseta tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteita automaattisesti vastakkain. Joskus näkemyksenä on, että tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät ole ristiriidassa keskenään tietynlaisissa tilanteissa. Esimerkiksi Blank (2002: 25) kokee, että on tiettyjä tilanteita, joissa tehokkuus ja oikeudenmukaisuus eivät ole automaattisesti ristiriidassa keskenään. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi, kun julkisia palveluita suunnataan sellaiselle kohderyhmälle, jolla ei ole mahdollisuutta muuttaa omaa käyttäytymistään. Blank siis näkee, että oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ovat normaalitilanteessa ristiriidassa keskenään, mutta eivät automaattisesti tietynlaisen päätöksenteon yhteydessä.

Hood (1991: 10) toteaa oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden asettamisen toistensa vastakohtiksi liian yksinkertaisena uskomuksena. Hänen mukaansa tehokasta toimintaa on mahdollista saada aikaiseksi niin, ettei se ole ristiriidassa oikeudenmukaisuuden ja tasavertaisuuden tavoitteiden kanssa. Tämä on saavutettavissa riittävien poliittisten paineiden avulla. Elcock (2012: 121) kuitenkin toteaa, että yksityisen puolen arvoja ja näkemyksiä kannattavien poliittisten ja hallinnollisten johtajien näkemysten muuttaminen voi olla haastavaa.

Suomessa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden jännite korostuu varsinkin poliittisessa keskustelussa terveydenhoitojärjestelmästä ja sen päätöksenteosta. Keskusteluissa saatetaan esittää näkemys suomalaisen terveydenhoitojärjestelmän kalleudesta sekä tehottomuudesta, mikä vaatii järjestelmän uudistamista ja sitä myötä uudenlaista päätöksentekoa. Keskusteluissa saatetaan vedota myös terveydenhuoltojärjestelmän epäoikeudenmukaisuuteen. Näkemyksenä on usein yksityisen sektorin tuottamien terveydenhuoltopalveluiden suurempi tehokkuus julkisen terveydenhuollon palveluihin verrattuna. Julkinen terveydenhuolto yhdistyy kuitenkin yksityistä oikeudenmukaisempaan toimintaan ja eri kansalaisryhmiä tasavertaisemmin huomioivaan kohteluun. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset voivat velvoittaa terveydenhoitojärjestelmään erilaisia muutoksia, mutta ei voida ajatella, että tehokkuus on automaattisesti ristiriidassa oikeudenmukaisuuden kanssa. Tehokkaampi järjestelmä voi myös olla oikeudenmukaisempi kuin tehoton ja päinvastoin. (Herne 2012: 14–15.)

Jonesin (2006: 1050) mukaan oikeudenmukaisuus ja tehokkuus voivat esiintyä täysin so-
vussa. Jotkut ihmiset kokevat, että tehokkuus ei tarvitse rinnalleen oikeudenmukaisuuden

näkökulmaa vaan näkevät parhaaksi sen, että “voittaja saa kaiken”. Jones näkee kuitenkin oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden olevan riippuvaisia toisistaan, sillä oikeudenmukaisuus on yksi tehokkuuden tärkeimmistä osa-alueista.

Sinervo ja kumppanit (2012: 78) toteavat tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden kulkevan käsi kädessä, vaikka arkiajattelussa ja tutkimuksissa ne asetetaankin usein vastakkain. Tehokkuuden avulla tavoitellaan mahdollisimman hyvien palveluiden tuottamista yksilöille ja nämä parhaana mahdollisena nähdyt palvelut ovat oikeudenmukaisia. Palvelut ovat taloudellisia ja vaikutuksiltaan hyviä, kun yksilö saa hyvän vastineen rahoilleen. Haasteeksi kuitenkin syntyy oikeudenmukaisuuden henkilökohtaiset arvoasetelmat, sillä jokaisella on oma näkemys siitä, mikä on hyvä vastine. Sellainen palvelu, joka on toiselle hyvä, ei ole välttämättä hyvä toiselle.

6.2. Tasapainottelun haasteet päätöksenteossa

Julkisen hallinnon tehokkuus nousee esille aina riippumatta siitä minkä asian päätöksenteosta tai toteutuksesta on kyse. Oikeudenmukaisuus on hyvä huomioida vähintään yhtä tärkeänä huolenaiheena päätöksentekoprosessissa. Tehokkuuden tavoitteet ovat kuitenkin ottaneet suurimman roolin julkisen hallinnon toiminnassa. Syyksi tähän voi tulkita, että yleinen hallinnollinen pohdinta keskittyy enemmän siihen, kuinka asioiden tulee olla, eikä siihen kuinka ne nyt ovat. Tehokkuuspaineiden alla onkin hyvä pohtia, saadaanko nykyisellä toiminnalla todellisuudessa tuotettua vastinetta rahalle vai onko olemassa vaihtoehtoja tapaa järjestää toiminta entistä tehokkaammin? (Lane 2000: 242.) Julkisia päätöksiä toteutetaan usein mahdollisimman nopeaa tulosta tavoitellen, mikä ei välttämättä ilmaise suoranaisesti organisaation tehokkuutta. Esimerkiksi kunta, joka myy kyläkoulunsa hakiessaan nopeaa tulosta, ei toimi välttämättä tehokkaasti. (Sinervo 2009: 166.)

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden toteuttamista samanaikaisesti päätöksenteossa voi kutsua dilemmaksi. Dilemma on ongelmaa laajempi ja vaativampi tilanne. Syynä tähän on se, että toisin kuin ongelmaa, dilemmaa ei voida ratkaista siinä muodossa kuin se

esitetään alun perin päätöksentekijälle. Dilemman kohdalla päätöksentekijä ei joudu kohtaamaan ainoastaan kahta vastakkaista vaihtoehtoa ja yhtä epätoivottavaa vaihtoehtoa. Dilemmassa vastakkaisten vaihtoehtojen yhteensopimaton vastakkain asettelu voi merkitä myös sitä, että ne voivat olla toisensa poissulkevia vaihtoehtoja. Mahdollisesti toinen vaihtoehto voidaan toteuttaa vain, mikäli toinen uhrataan. (Makrydemetres 2002: 254.)

Oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ovat resurssien jakamiseen liittyvän päätöksenteon peruspilareita, jotka korostuvat rajallisten resurssien asettamien paineiden alla. Päätöksentekijät pyrkivät välttämään resurssien haaskaamista jakamalla resurssit mahdollisimman tehokkaasti pyrkien maksimoimaan tulokset ja välttämään resurssien käyttämättä jättämisen. Voi kuitenkin todeta, että tehokas resurssien jakaminen ei voi aina olla oikeudenmukaista. (Choshen-Hillel, Shaw & Caruso 2015: 210.) Tulee lisäksi huomioida, että resurssit ja perushyödykkeet ovat epäolennaisia oikeudenmukaisuuden kannalta, mikäli ne eivät lisää hyvinvointia. Esimerkiksi, jos suuria resurssimääriä ohjataan huono-osaiselle ryhmälle kasvattamatta sen hyvinvointia, oikeudenmukaisuuden ei voi nähdä lisääntyneen. Oikeudenmukaisuutta on olennaista pyrkiä edistämään julkisessa hallinnossa oikeiden ja hyviksi todettujen menetelmien avulla, ei näennäisten toimenpiteiden turvin. (Herne 2012: 85.)

Rajalliset resurssit luovat jännitettä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden välille. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite korostuu esimerkiksi kunnan voimavarojen jakamiseen liittyvässä päätöksenteossa. Tavoitteena on saada jaettua resurssit tehokkaasti ottaen kuitenkin huomioon oikeudenmukaisuuden kuntalaisten välillä. Voimavarat voidaan jakaa parhaalla mahdollisella tavalla vain, jos tiedetään, mikä on parasta mahdollista. Parhaan mahdollisen tietäminen vaatii toiminnan arviointia, mutta tietoa on tuotettava myös voimavarojen tehokkaasta ja oikeudenmukaisesta käytöstä. Toiminnan arviointi onkin usein oikeudenmukaisuuden arviointia, sillä resurssien tehoton käyttö viittaa siihen, että jotkut palveluista voivat olla huonolaatuisia tai jäädä tuottamatta. (Sinervo ym. 2012: 78.)

Kunnan taloudellista tasapainoa mitataan tasapainomittarin avulla. Kunnan talouden ollessa tasapainossa oletetaan, että tasapaino on saavutettu tehokkaiden päätösten avulla

oikeudenmukaisuus huomioon ottaen. Todellisuudessa tasapainomittarin ulkopuolelle jää usein kuitenkin olennaisin, sillä sen avulla ei voida mitata kuntalaisten oikeudenmukaista kohtelua tai heidän maksamiensa verojen eli uhrauksiensa käytön tehokkuutta. (Sinervo 2009: 166.)

Taulukko 2. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite talouden tasapainottamistoimenpiteissä (Sinervo 2009: 170 mukailten).

Tasapainottamistoimenpide/päätös	Vaikutukset asukkaiden hyötyihin ja uhrauksiin	Vaikutus oikeudenmukaisuuteen	Vaikutus tehokkuuteen
Menojen leikkaukset	Vähemmän hyötyjä, mutta väheneekö uhrausten määrä?	Oikeudenmukaisuus vähenee palvelutarjonnan supistuessa tai palveluiden laadun heikentyessä	Lisääntyykö tehokkuus, kun joudutaan tulemaan toimeen pienemmillä menoilla?
Tulojen korotukset	Uhrausten määrä kasvaa, mutta lisääntyvätkö hyödyt?	Toteutuuko oikeudenmukaisuus, jos edellinen sukupolvi ei ole pystynyt kustantamaan omia palveluitaan?	Mitä tehokkuudelle tapahtuu, kun käytettävissä olevat tulot kasvavat?

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisestä suhteesta ja jännitteestä voi käyttää esimerkkinä kunnan talouden tasapainottamistoimenpidepäätöksiä ja niiden vaikutuksia (ks. taulukko 1.). Tasapainottamistoimenpiteinä voi käyttää esimerkiksi menojen leikkauksia tai tulojen korottamisia. Näistä seuraa erilaisia vaikutuksia asukkaisiin, oikeudenmukaisuuteen sekä tehokkuuteen. Toimenpidepäätöksillä voi olla erilaisia vaikutuksia asukkaiden maksamilla verorahoilla saatuihin hyötyihin ja niiden uhrauksiin. Menojen leikkaamisen myötä asukkaat eivät saa esimerkiksi niin kattavasti julkisia palveluita kuin aikaisemmin. Tämä ei kuitenkaan välttämättä viittaa siihen, että heidän uhraustensa määrä väheneisi. Menoja leikatessa oikeudenmukaisuus taas vähentyy, sillä palvelun tarjonta supistuu tai palveluiden laatu heikentyy leikkauksien myötä. Voiko kuitenkin nähdä, että te-

hokkuutta saadaan lisättyä menojen leikkauksien avulla? Päätöksenä voi olla myös tulojen korotukset. Asukkaat joutuvat tällöin maksamaan enemmän veroja, mutta hyödyt eivät kuitenkaan lisäänty. Tämän myötä asukkaat joutuvat maksamaan lisää veroja, sillä edelliset sukupolvet eivät ole kyenneet kustantamaan omia palveluitaan omilla tuloillaan. Tämä ei ole oikeudenmukaista. Tulojen korotuksella käytettävissä olevat voimavarat kasvavat, mutta epäselväksi jää, että lisääntykö vai vähentykö tehokkuus.

Oikeudenmukaisuuden etsintä

Round ja Paulden (2017: 1, 9) kokevat tärkeäksi, että oikeudenmukaisuuteen liittyvät huolenaiheet liitetään osaksi päätöksentekoprosessia avoimesti ja reilusti noudattaen aikaisemmin avattuja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden vaatimuksia. Verovaroin rahoitetuissa julkisissa palveluissa, kuten terveydenhuollossa, päätöksentekijät tasapainottelevat tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden jännitteen aiheuttamien ristiriitaisten tavoitteiden välillä. Tehokkuuden arviointiin on kehitetty useita menetelmiä, mutta oikeudenmukaisuuden arviointia ei ole otettu samalla tavalla osaksi päätöksentekoprosessia. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuus on usein vain epävirallinen ja tilapäinen ratkaisu. Oikeudenmukaisuuden yhdistäminen konkreettisesti osaksi päätöksentekoa voi olla monimutkaista. Avoimen päätöksenteon, jossa otetaan huomioon menettelytapojen oikeudenmukaisuuden vaatimukset, voi olla lähes mahdotonta useissa tilanteissa.

Oikeudenmukaisuus, tehokkuus ja rationaalisuus vaikuttavat yhdessä julkisen hallinnon päätöksentekoon ja sen arviointiin. Kun lainsäädännön osalta on päästy teoreettiseen yhteisymmärrykseen, selvitetään toimeenpanoon liittyvät haasteet. Arvioinnin kohteeksi päätyy usein käytettävien resurssien määrä ja niiden kohdentuminen. Arvioinnissa olennaiseksi nousee se, että onko jokaisella organisaatiolla käytettävissään tarpeeksi resursseja nykypäivän oikeudenmukaisuuskäsityksen kanssa yhteensopivasti. Samalla tarkastelun kohteeksi otetaan esimerkiksi kansalaisten oikeuksien oikeudenmukainen ja tasavertain toteutuminen. On kuitenkin keskeistä huomioida, että kansalaisten henkilökohtaiset käsitykset oikeudenmukaisuudesta ja reiluudesta eivät ole samankaltaisia esimerkiksi oikeudenmukaisuusteorioiden tai perustuslaissa olevien syrjinnänkielto- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden kanssa. (Yeung, Saari & Lagerspetz 2007: 15–16, 25.)

Päätöksenteon oikeudenmukaisuutta on pyritty lisäämään lisääntyvissä määrin osallistamalla kansalaisia julkisiin päätöksentekoprosesseihin. Kansalaisten näkökulman liittäminen tehokkuusajatteluun on kuitenkin todettu haasteelliseksi, koska tehokkuusajattelu perustuu tavallisesti tuotantolähtöiseen tehokkuuden kehittämiseen. Esimerkiksi Vartiainen (2019) artikkeli osoittaa, kuinka haastavaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on ollut terveydenhuollon kehittämisessä. Vahvasti ammattikuntavetoisessa ja hierakkisessa järjestelmässä kansalaisten näkökulman huomioiminen on lähinnä uusi tasa-painoa horjuttava tekijä, ei niinkään kehittämisen todellinen kannustin, mihin kansalaisvaikuttamisella pyritään. (Vakkuri 2009: 209.) Gulick (2003: 201) toteaaakin näkevänsä kansalaisten vaikuttamiskanavat, kuten kansalaisraadit ja pienet paikallishallinnot epätehokkaiksi, sillä ne saattavat olla tarpeellisia vain demokratian toteutumiseksi. Ne saattavat hänen mukaansa pilata tehokkaan järjestelmän.

Tehokkuuden tavoittelussa virkamiehet pyrkivät saamaan koko organisaatiosta ja sen palveluiden tarjonnasta tehokkaita tai taloudellisia. Oletusarvona on, että kaikki kansalaiset hyötyvät palveluiden suuremmasta tehokkuudesta tai taloudellisuudesta. Kansalaiset ovat kuitenkin hyvin monimuotoinen joukko, jossa on rikkaita ja köyhiä, vanhoja ja nuoria, onnekkaita ja epäonnekkaita, minkä myötä julkisen organisaation toiminta voi olla toisille tehokkaampaa tai taloudellisempaa kuin toisille. Tämä korostaa oikeudenmukaisuuden välttämättömyyttä tehokkuuden ja taloudellisuuden rinnalla niin teoriassa kuin julkisen hallinnon toiminnassa. (Frederikson 2010: XV.)

Virkamiehille asetetut eettiset vaatimukset eroavat selvästi yksityisestä sektorista. Vaikka yksityisen sektorin asenteiden ja lähestymistapojen omaksumisen ajatellaan lisäävän julkisen hallinnon työntekijöiden tehokkuutta, julkisen hallinnon etiikka on tunnistettava ja pyrittävä ottamaan myös osaksi työtä. Tämän myötä kolme E:tä eivät voi olla ainoita virkamiehen käyttäytymistä määritteleviä vaatimuksia. Oikeudenmukaisuuden näkökulman korostamista voidaan painottaa virkamiesten koulutuksen kautta. Virkamiesten koulutus on tehokas tapa edistää oikeudenmukaisia toimintatapoja, mutta johdon ja poliittisten päättäjien näkemysten muuttaminen voi taas olla haastavampaa. (Elcock 2012: 121–122.)

Koulutuksen avulla saadaan varmistettua, että oikeudenmukaisuus pääsee julkisen hallinnon neljänneksi E:ksi tehokkuuden rinnalle. Julkisen hallinnon tulevien virkamiesten on keskeistä sisäistää oikeudenmukaisuus jo opinnoissa, minkä myötä heistä kehittyvät oikeudenmukaisia virkamiehiä ja päätöksentekijöitä. Opettajien on olennaista vahvistaa opiskelijoiden oikeudenmukaisuuden tiedon perusteita. Esimerkkinä voi käyttää paikallishallinnossa ympäristöpuolella työskentelevää vastavalmistunutta virkamiestä, jonka on tehtävä päätös resurssien jakamisesta palveluille, jotka palvelevat monipuolista yhteisöpohjaa. On monessa suhteessa välttämätöntä, että vastavalmistunut virkamies kykenee punnitsemaan päätöksen oikeudenmukaisuuden kustannukset ja hyödyt. Arvioinnin jättämättä tekeminen voi johtaa merkittäviin poliittisiin häiriöihin ja lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä. (Gooden & Portillo 2011: i66.)

Gooden ja Portillo (2011: i66) ehdottavat oikeudenmukaisuuden liittämistä opetussuunnitelman painopisteeksi. Heidän mukaansa tämän opetuksen tarjoaminen valinnaisena kurssina ei riitä oikeudenmukaisuuden edistämiseksi. Sen tarjoaminen valinnaisen kursina ei takaa, että kaikki valmistuneet julkiseen hallintoon suuntaavat opiskelijat olisivat asianmukaisesti varustettuja tekemään päätöksiä myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeudenmukaisuus on loppujen lopuksi liian tärkeä osa julkisen hallinnon päätöksentekoprosessia jätettäväksi sattumanvaraiseksi toiminnaksi.

Kompromissien kautta päätöksentekoon

Poliittinen päätöksenteko ohjaa oikeudenmukaisuuden toteutumista julkisessa hallinnossa. Poliitikassa on kuitenkin usein muitakin tärkeitä arvoja ja käytännön esteitä, jotka asettavat rajoituksia oikeudenmukaisen päätöksenteon toteutumiselle. Päätöksenteossa ei ole tämän myötä aina mahdollista toimia oikeudenmukaisesti. Tehokasta päätöksentekoa tavoitellessa oikeudenmukainen ratkaisu ei ole välttämättä kaikista tehokkain toimintatapa. Päätöksenteossa on tehtävä kompromisseja eri tavoitteiden kesken, sillä oikeudenmukaisuus ei ole välttämätön tai johtava tavoite. Se kuitenkin velvoittaa julkisen hallinnon päätöksentekijöitä tietyllä tavalla, sillä hyvin räikeätä epäoikeudenmukaisuutta ei voida missään tapauksessa sallia. (Herne 2012: 248–249.)

Rajalliset käytössä olevat resurssit rajoittavat kaikkea hallinnollista päätöksentekoa (Simon 1979: 209). Tämän vuoksi julkisen hallinnon päätöksentekijät joutuvat aina tasapainottelemaan tehokkuuden, taloudellisuuden ja oikeudenmukaisuuden kanssa. Tasapainoa ei voida löytää, mikäli päätöksentekijät ymmärtävät ainoastaan tehokkuuden ja taloudellisuuden yhdistelmän, eivätkä hallitse reiluuden ja tasa-arvon yksityiskohtia. Oikeudenmukaisuus on olennaista huomioida tehokkuuden rinnalla julkisen hallinnon normaalina käytäntönä. (Frederickson 1990: 235.) Tällä tavalla on mahdollista esimerkiksi korjata julkisen hallinnon arvojen epätasapainoa tuomalla reiluuden osaksi toimintaa (Denhardt 2011: 110).

Erilaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että päätöksentekijöillä on taipumus suosia oikeudenmukaista päätöksentekoa, joka johtaa vastaavasti tehokkuuden vähenemiseen (ks. Choshen-Hillel ym. 2015; Gordon-Hecker, Rosensaft-Eshel, Pittarello, Shalvi & Bereby-Meyer 2017). Virkamiehiltä vaaditaan päätöksenteon yhteydessä oman harkintavallan käyttämistä, sillä lainsäädäntö osoittaa useimmiten vain suunnan päätöksenteolle. Puolueettomuuden merkitys korostuu tällöin päätöksenteossa. Tehokas, mutta epäoikeudenmukainen päätöksenteko tuomitaan, kun päätöksen tekee henkilö, johon päätöksenteko ei tule vaikuttamaan. Päätöksentekijät päätyvätkin harkintavallallaan usein oikeudenmukaiseen ratkaisuun, jotta ihmiset eivät tuomitsisi heidän toimiaan. Harkinnanvaraisissa ja epäselvissä tilanteissa painotetaan kansalaisten edun huomioimista. Seuraukset voivat olla negatiivisia, mikäli julkisen hallinnon päätöksentekijät antavat harkinnallaan enemmän painoarvoa tehokkuudelle luoden epäoikeudenmukaisuutta. (Choshen-Hillel ym. 2015: 211, 215, 225, 227–228).

Güthin ja kumppaneiden (2010: 98–99) tutkimuksen mukaan päätöksenteossa suositaan oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta yhdessä siihen saakka, kunnes se ei ole muille haitaksi. He toteavat, että kun päätös on mahdollista tehdä tasa-arvoisesti, oikeudenmukaisuus voittaa. Tehokkuus voittaa vastaavasti silloin, kun epätasa-arvoa yhdenmukaisuudessa ei voida välttää. Gordon-Hecker ja muut (2017: 771, 775) kertovat, että tehokasta päätöksentekoa voidaan vältellä pitkään, sillä vastuuta ikävistä päätöksistä halutaan välttää. Oikeudenmukaisuus ei kuitenkaan voi aina olla päätöksenteon päätavoite erilaisten julkiselle hallinnolle asetettujen tavoitteiden paineessa. Kun päätöksentekijät kohtaavat

tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden ristiriidan päätöstilanteessa, on keskeistä pyrkiä etsimään tapoja erottaa päätös sen tuloksista. Tämä auttaa tehokkaan päätöksenteon aikaan saamisessa.

Oikeudenmukaisuus on olennainen osa eettisyyttä. Eettisyys yhdistyy tiiviisti päätöksenteon avoimuuteen ja haastavien ratkaisujen huolelliseen perustelemiseen. (Salminen 2016: III.) Ikola-Norrbackan (2010: 183) mukaan tehokkuus on osa eettisyyttä ja on eettistä olla tehokas. Eettisyyttä edellytetään, sillä päätöksenteon kohteena ovat julkiset varat ja tavoitteena on saada aikaan yhteistä hyvää. Toisaalta on myös tehokasta toimia eettisesti. Ottamalla eettisyyden huomioon tehokkuuden rinnalla, toiminnalla voidaan välttää tarpeettomia ongelmatilanteita, kuten esimerkiksi virheitä ja niistä seuraavia valituksia, joista voi aiheutua lisäkustannuksia.

Oikeudenmukainen päätöksenteko on toivottua julkisen hallinnon päätöksenteossa, mutta käytännössä on tilanteita, jolloin tehokkuus voittaa oikeudenmukaisuuden, kun päätös on vain tehtävä. Tällaisia ovat esimerkiksi hankalat taloudelliset päätökset, kuten saneeraukset, joissa ei ole mahdollista saavuttaa kaikille kohtuullista ratkaisua, eikä päätöksentekotilanteessa pystytä ennakoimaan päätöksen haittoja. (Salminen 2011b: 13.) Kaikki päätökset ovat lopulta kompromisseja, sillä täydellinen tavoitteiden saavuttaminen on usein mahdotonta ympäristön tilanteen rajoittaessa käytössä olevia ratkaisuvaihtoehtoja (Simon 1979: 49). Kuten Autero (2009: 111) on tuonut esille, päätöksentekijän on tärkeä muistaa, että jokaista osapuolta tyydyttävää ratkaisua on tavallisesti mahdotonta löytää, minkä vuoksi päätöksenteossa on pyrittävä useimmiten saavuttamaan mahdollisimman hyvä tai tyydyttävä ratkaisu myös eettisen päätöksenteon näkökulmasta. Rajalliset käytettävissä olevat resurssit rajoittavat julkisen hallinnon päätöksentekoa, minkä myötä kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua on mahdotonta löytää.

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman mielenkiinnon kohteina ovat olleet tehokkuus ja oikeudenmukaisuus julkisen hallinnon päätöksenteossa. Tutkimuksen tavoitteena oli julkisen hallinnon erityispiirteiden ja niiden vaikutusten tarkastelu organisaation päätöksenteossa. Lisäksi tavoitteena oli luoda selkeä jäsenitys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteista julkisen hallinnon toiminnassa. Kolmantena tavoitteena oli muodostaa käsitys siitä, että voidaan tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta yhdistää organisaation päätöksenteossa rajallisesti käytössä olevien resurssien asettaessa toiminnalle rajoitteita. Tutkielmassa pyrittiin tarkastelemaan tutkimuksen kohteena olevaa dilemmaa kriittisesti ja täydentämään jo olemassa olevaa hallintotieteellistä keskustelua tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteesta julkisen hallinnon päätöksenteossa. Päätutkimuskysymykseksi ja alatutkimuskysymykseksi asettuivat:

Päätutkimuskysymys: *Kuinka tehokkuuteen pyrkivä organisaatio pystyy ottamaan oikeudenmukaisuuden osaksi päätöksentekoa?*

Alatutkimuskysymys: *Millainen suhde tehokkuudella ja oikeudenmukaisuudella on?*

Päätutkimuskysymykselle asetettiin työssä alatutkimuskysymys tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteesta, minkä avulla pyrittiin pohjustamaan ja tukemaan päätutkimuskysymyksen ratkaisua. Aloitan johtopäätökset vastaamalla alatutkimuskysymykseen tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteesta, josta jatkan päätutkimuskysymykseen vastaamiseen oikeudenmukaisuuden edistämisestä tehokkuuteen pyrkivän organisaation päätöksenteossa.

7.1. Julkisen hallinnon tehokkuus ja oikeudenmukaisuus

Tämän tutkielman tavoitteena oli selkeyttää tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välistä suhdetta niin käsitetasolla kuin päätöksenteossa vastaamalla alatutkimuskysymykseen: *Millainen suhde tehokkuudella ja oikeudenmukaisuudella on?* Tehokkuus määriteltiin tässä työssä vastinetta rahalle -periaatteen kautta, kun taas oikeudenmukaisuudella

viitattiin ensisijaisesti sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen, joka tarjoaa työkaluja päätöksentekoon ja nostaa reiluuden, tasa-arvon sekä jokaisen kansalaisen yksilölliset tarpeet päätöksenteon keskiöön. Aloitan alatutkimuskysymykseen vastaamisen jäsentelemällä julkisen hallinnon erityispiirteitä ja eri oppisuuntien näkemyksiä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden väliseen suhteeseen. Tästä jatkan itse tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteen tarkastelemiseen julkisen hallinnon toiminnassa ja päätöksenteossa.

Taustalla vaikuttavat erityispiirteet ja oppisuunnat

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden yhdistämisen tärkeys on tunnistettu Suomen julkisen hallinnon toiminnassa, mutta niiden samanaikaista soveltamista ja yhteensopiavuutta on tutkittu vähäisesti hallintotieteiden puolella. Tutkimusta on aiemmin tehty pääsääntöisesti taloustieteiden puolella. Taloustieteiden tarkastelema yritysmaailma eroaa kuitenkin monin tavoin julkisesta hallinnosta. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa pyrittiin nostamaan esille käytetyn tutkimuskirjallisuuden avulla julkisen hallinnon erityispiirteiden vaikutuksia tavoitteiden välisen suhteen tarkasteluun. Tutkimus nosti esiin erityisesti seuraavat julkisen hallinnon erityispiirteet, joilla on ollut merkittävä vaikutus tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteen muodostumiselle:

- Oppisuuntien merkitys julkisen hallinnon toiminnan taustalla.
- Byrokratia (tehokkuus, rationaalisuus, lainsäädännön noudattaminen).
- Julkisen hallinnon päätehtävänä on toteuttaa poliittista päätöksentekoa.
- Toiminta perustuu lainsäädäntöön (harkintavalta, päätöksen sitovuus).
- Julkinen hallinto on verorahoitteinen (rajalliset resurssit).
- Toiminta on yhteistoimintaa yleisen edun ja julkisen intressin toteuttamiseksi.

Hallintotieteellisessä tutkimuksessa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen suhteen tarkastelussa huomio tulee kiinnittää varsinkin julkiseen hallintoon vaikuttaneisiin oppisuuntiin. Jokainen oppisuunta on suhtautunut omalla aikakaudellaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin omalla tavallaan ja vaikuttaneet siten tavoitteiden vä-

lisen suhteen muodostumiseen nykypäivän julkisessa hallinnossa. Ne ovat luoneet pohjan myös edellä mainittujen erityispiirteiden muodostumiselle julkisen hallinnon toimintaan. Oppisuunnat vaikuttavat edelleen vahvasti julkisen hallinnon perustassa.

Suomen julkinen hallinto pohjautuu perinteisen hallinnon oppeihin, jotka toivat mukanaan byrokratian, rationaalisuuden sekä lainsäädännön keskeisyyden osaksi hallinnollista työskentelyä. Perinteinen hallinto korostaa tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta olennaisina hallinnon tavoitteina. Mallin oppien mukaisesti tehokkuutta saadaan toteutettua rationaalisuuden ja byrokratian avulla, kun oikeudenmukaisuutta taas byrokratian painottaman valvonnan ja kontrollin alla. Tutkimuksen perusteella voi päätellä, että perinteisen hallinnon malli ei aseta tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta täysin vastakkaisiksi tavoitteiksi.

New Public Management -oppisuunta on vaikuttanut vahvasti suomalaisen hallinnon kehitykseen ja on jättänyt sen toimintaan lähtemättömät vaikutukset. Tämän tutkimuksen tehokkuuden määritelmä vastinetta rahalle on saanut alkunsa juuri New Public Management -oppisuunnan aikakaudella. Oppisuunta oletti eettisen toiminnan toteutuvan automaattisesti noudattamalla sen ajatusten mukaisia tehokkuusperiaatteita. Käytännössä kuitenkin New Public Management asettaa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vastakkain ja leimaa ne keskenään ristiriitaisiksi arvoiksi. Oppisuunnan ajatukset ovat selkeästi lisänneet jännitettä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden välille julkisen hallinnon toiminnassa. Vastakkainasettelu on saanut kuitenkin laajalti kritiikkiä. Kritiikkinä esitetään muun muassa, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden vastakkainasettelu on liian yksinkertainen uskomus.

Oppisuunnista tuorein New Public Governance pyrki tarjoamaan korjausliikkeitä edeltäjänsä ilmeisimpiin ongelmakohtiin, eikä korosta opeissaan enää samalla tavalla tehokkuutta. Malli tarjoaa työkaluiksi oikeudenmukaisuuden edistämiseen kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisen ja vuorovaikutuksen. Lisäksi hallinnon avoimuus ja läpinäkyvyys painottuvat. Oppisuunta ei sinänsä vastusta tehokkuutta, mutta näkee hallinnon olevan paljon muutakin sen lisäksi. Tehokkuus ei siten korostu opeissa ja jää osallistumisen ja verkostoitumisen varjoon.

Työssä esitelty New Public Administration ei rantautunut omalla aikakaudellaan Suomeen, vaan vaikutti pääasiassa Yhdysvaltojen julkisessa hallinnossa. Mallin ajatuksien esittely oli kuitenkin tärkeä osa tätä tutkimusta, sillä sen opeissa korostuu sosiaalinen oikeudenmukaisuus, jonka pohjalta tämän työn oikeudenmukaisuutta on pääsääntöisesti tutkittu. Malli antoi myös oman näkökulmansa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhteeseen. New Public Administration pitää tehokkuutta tärkeänä tavoitteena New Public Governancen tavoin, mutta esittää, että tehokkuus vie liikaa huomiota pois muilta julkisen hallinnon tärkeiltä tavoitteilta. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tulee oppien mukaisesti nostaa tehokkuuden rinnalle julkisen hallinnon tärkeimmäksi tavoitteeksi. Mallia ei tule tulkita vaihtoehtoiseksi oppisuunnaksi edellä mainittujen rinnalle, vaan huomio tulee kiinnittää sen tarjoamien julkisen hallinnon rakenteiden poikkeavuuteen. Tavoitteena oli rakentaa rakenteita ja toimintatapoja, joilla pyritään edistämään sosiaalisen oikeudenmukaisuuden todellista toteutumista.

Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhde

Edellä läpikäytyt oppisuunnat esittävät omat näkemyksensä tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin ja ovat omalta osaltaan antaneet vaikutteita tavoitteiden väliin vertailuun. Alempana oleva taulukko (ks. taulukko 3.) esittää yhteenvedon tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden ilmenemisestä nykypäivän julkisen hallinnon toiminnassa.

Taulukko 3. Yhteenveto tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden ilmenemisestä julkisen hallinnon toiminnassa.

	Tehokkuus	Oikeudenmukaisuus
Määritelmä	Vastinetta verorahoille	Reiluus, puolueettomuus, armollisuus, johdonmukaisuus
Tavoite	Enemmän vähemmällä, tuottaa hyvinvointia	Kansalaisten tarpeisiin vastaaminen
Tärkeys	Päätavoite, organisaation onnistumisen päämittari	Usein epävirallinen tai tilapäinen tavoite
Keinot	Rationaalisuus, taloudellisuus, vaikuttavuus	Jokainen ihminen saa mitä hänelle kuuluu, selkeät & johdonmukaiset arviointikeinot
Arviointi	Keinojen & tavoitteiden suhde, vertailu	Eettinen pohdinta, menettelytapojen oikeudenmukaisuus
Ongelmat	Palveluita ei myydä markkinoilla, lopputuotteiden hintatiedot ei tiedossa	Määrittelyongelmat
Vaarat	Mekaaninen hallinto, muiden arvojen huomiotta jättäminen	Huomiotta jääminen
Rajoittavat tekijät	Lainsäädäntö, rajoittunut rationaalisuus	Ei aina tärkein tavoite, rajalliset resurssit, määrittelyongelmat, rajoittunut rationaalisuus
Edistävät tekijät	Tehokas, taloudellinen ja vaikuttava rahankäyttö	Lainsäädäntö, harkintavalta

Tutkielman perusteella tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen suhde osoittautui jännitteiseksi, mikä ilmenee jo tutkijoiden mielipiteiden jakautumisessa. Käsitteiden välille ei ole saatu muodostettua yhteneväistä näkemystä saman alan tutkijoiden, saati eri alan tutkijoiden tai kansalaisten keskuudessa. Vaikuttaa siltä, että yleisenä näkemyksenä korostuu tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden ristiriitaisuus. Tulkinta korostuu olennaisesti erityisesti taloustieteilijöiden keskuudessa, joiden näkemyksen mukaan tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta ei voi saavuttaa samanaikaisesti. Mitä oikeudenmukaisempaan lopputulokseen pyritään, sitä tehottomampi lopputulos on ja päinvastoin. Samankaltaisia ajatuksia ilmenee myös julkisen hallinnon tutkimuksessa ja teoriassa.

Tutkimuksessa korostui, että vaikka tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen suhde on jännitteinen, kaikki tutkijat eivät näe niitä automaattisesti ristiriitaisiksi tavoitteiksi keskenään. Niiden voi nähdä olevan myös riippuvaisia toisistaan. Tehokkuuden avulla pyritään tuottamaan kansalaisille mahdollisimman hyviä palveluita ja nämä parhaana nähdyt palvelut ovat oikeudenmukaisia. Palvelut ovat taloudellisia ja vaikutuksiltaan hyviä, kun yksilö saa hyvän vastineen rahoilleen. Haasteeksi nousee esiin kuitenkin henkilökohtaiset arvoasetelmat, sillä oikeudenmukaisuuden monimuotoisuuden vuoksi jokaisella on oma näkemys oikeudenmukaisuuden sisällöstä ja sen myötä verovarojen hyvästä vastineesta.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite on yleisesti tunnistettu ilmiö julkisessa hallinnossa ja sen toiminnoissa. Julkisen hallinnon tavoitteena on suorittaa sille osoitetut tehtävät mahdollisimman tehokkaasti varmistaen kuitenkin kansalaisten välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen. Vaikuttaa siltä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet eroavat usein toisistaan, mikä luo jännitettä niiden välille. Tehokkuudella voidaan painottaa hyvää vastinetta verorahoille ja oikeudenmukaisuuden avulla taas korostaa tasapuolisen toiminnan merkitystä. Kun julkinen hallinto pyrkii käytännössä toteuttamaan molempien arvojen tavoitteita, vaatimukset voivat asettua keskenään ristiriitaisiksi. Verorahojen tehokas käyttäminen ei välttämättä ole tasapuolista, eikä verorahojen tasapuolinen käyttö taas ole tehokasta. Tarpeita on aina enemmän kuin käytettävissä olevia resursseja, mistä päästään tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välisen suhteen keskeisimpään jännitteen aiheuttajaan, niukkuuteen.

Keskeisimpänä johtopäätöksenä voidaan todeta, että yhteiskunnassa vallitseva niukkuus ja sitä myötä rajallisesti käytössä olevat resurssit ovat oleellimmat tekijät tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden jännitteisen suhteen muodostumiselle. Jännite syntyy, sillä kaikille ihmisille tärkeistä hyödykkeistä vallitsee kohtalainen niukkuus. Kenellekään ei voida tarjota tämän tarvitsemia hyödykkeitä loputtomiin, sillä julkisen hallinnon käytettävissä olevat resurssit ovat rajallisia. Mikäli niukkuutta ei olisi ja kaikille olisi mahdollista tarjota riittävästi kaikkea, oikeudenmukaisuudesta ei tarvitsisi välittää. Niukkuus pa-

kottaa julkisen hallinnon tasapainottelemaan tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteiden välillä, jotta rajalliset verovarot saataisiin jaettua vaatimusten mukaisesti. Vaikuttaa siltä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välinen jännite ja tasapainottelu korostuvat erityisesti tällaisen päätöksenteon yhteydessä. Niukkuuden vuoksi julkisessa päätöksenteossa huomio kiinnittyy siihen, että rajalliset voimavarat jaetaan niin, että niillä saadaan luotua mahdollisimman paljon hyvinvointia. Lisäksi saadut resurssit on pyrittävä hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti. Päätöksenteko vaatii tällöin pitkälle pohdittua valinnan tekoa sekä erilaisten tarpeiden ja vaihtoehtojen välistä tasapainottelua ja priorisointia.

Päätöksenteko muodostaa perustan julkisen hallinnon organisaation toiminnalle ja toteuttaa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhdetta käytännön tasolla. Hyvää vastinetta verorahoille pyritään saamaan kolmen E:n mallin avulla, jolloin julkisten resurssien tehokas käyttö osana päätöksentekoa korostuu. Voidaan kuitenkin todeta, että malli esittää vain suppean näkökulman julkisen hallinnon arvoista, sillä julkisia verovaroja koskeva päätöksenteko nostaa esiin aina eettisiä kysymyksiä. Tutkijat tunnistavat tämän konfliktitilanteen ja useat ovat yrittäneet tämän vuoksi laajentaa tehokkuuden näkemystä mukauttaakseen sen yleisten sosiaalisten huolien mukaiseksi. Vaikuttaa siltä, että julkisessa hallinnossa ollaan siirtymässä kolmen E:n mallista kohti neljän E:n mallia.

Oikeudenmukaisen päätöksen aikaansaaminen ei ole välttämättä helppoa. Oikeudenmukaisuuden ydin on hyväksyntä perusteltuja eroja kohtaan, mutta ongelmaksi nousee käsitteen sisäinen ristiriita ja monitulkintaisuus siitä, mitkä erottelut voidaan nähdä hyväksyttävänä tai jopa tavoiteltavina. Lisäksi päätöksenteossa on pitkälti tilannekohtaista, kuinka olennaisena osana oikeudenmukaisuutta pidetään, sillä oikeudenmukaisuus ei ole aina johtava tai välttämätön tavoite päätöksenteossa. Kun tavoitteeksi asetetaan tehokas päätöksenteko, oikeudenmukaisin ratkaisuvaihtoehto ei välttämättä ole aina tehokkain toimintatapa.

Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteet ovat tietyin edellytyksin mahdollista yhdistää samanaikaisesti päätöksentekoon

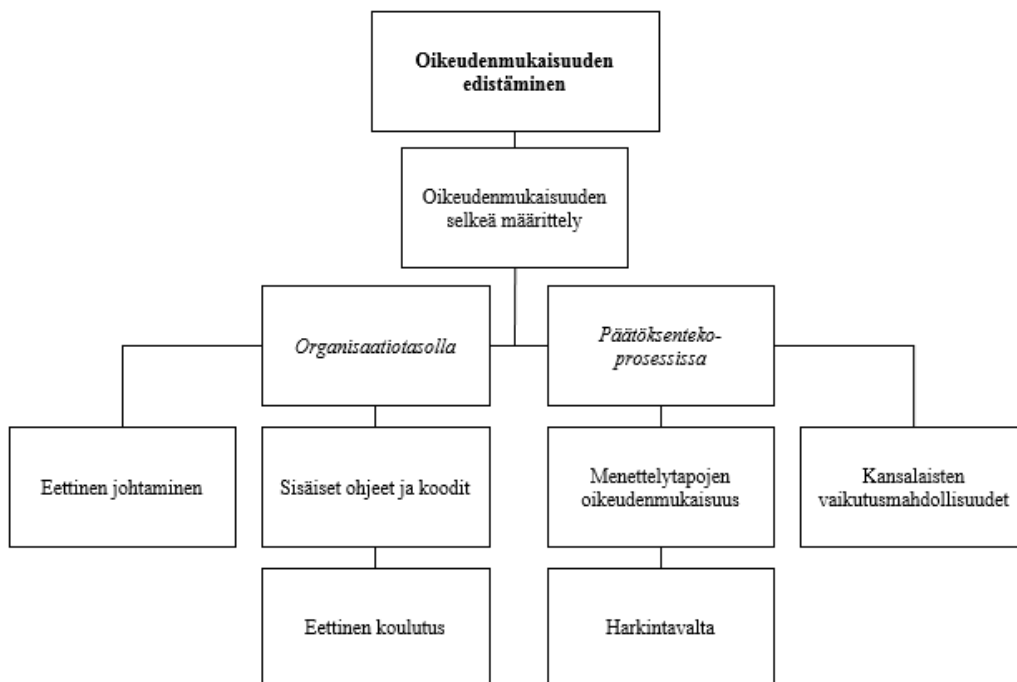
jännitteestä huolimatta. Tehokkuus ei välttämättä sulje oikeudenmukaisuutta pois päätöksenteosta, mikäli tavoitteena on saada vastinetta verorahoille. Oikeudenmukaisen ratkaisuvaihtoehdon löytyminen päätöksenteossa on yleisesti toivottua, mutta käytännön päätöksenteossa on tilanteita, jolloin tehokkuus ohittaa oikeudenmukaisuuden näkökulman. Vaikuttaa siltä, että käytännön päätöksenteossa tehokkuus joudutaan asettamaan usein etusijalle, mutta oikeudenmukaisuus on kuitenkin päätöksentekoa velvoittavana tavoitteena jo lainsäädännön näkökulmasta. Rajalliset resurssit asettavat rajoituksia päätöksenteossa käytössä oleville ratkaisuvaihtoehdoille, jolloin täydellinen tavoitteiden saavuttaminen muodostuu lähes mahdottomaksi. Voidaan todeta, että kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua ei ole useinkaan mahdollista löytää, joten kaikki päätökset voidaan nähdä lopulta jonkunlaisina kompromisseina. Tämän myötä päätöksentekijän on pyrittävä saavuttamaan tyydyttävä tai mahdollisimman hyvä ratkaisu tilanteelle niin tehokkuuden kuin oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

7.2. Tehokas ja oikeudenmukainen päätöksenteko

Tämän tutkielman ensisijaisena tavoitteena oli vastata päätutkimuskysymykseen: *Kuinka tehokkuuteen pyrkivä organisaatio pystyy ottamaan oikeudenmukaisuuden osaksi päätöksentekoa?* Tavoitteena oli luoda selkeä jäsenitys siitä, millä keinolla oikeudenmukaisuus voidaan yhdistää tehokkuuteen pyrkivään päätöksentekoon.

Tutkimuksessa ilmeni, että tavallisesti julkisen hallinnon päätavoitteeksi asetettu tehokkuus ei sulje välttämättä pois oikeudenmukaisuuden tarkastelua, mikäli kyseessä on vastineen saaminen verorahoille. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden suhde osoittautui tutkimuskirjallisuuden perusteella jännitteiseksi niin käsitetasolla kuin päätöksenteon yhteydessä. Tehokkuus ja oikeudenmukaisuus on mahdollista yhdistää päätöksentekoon samanaikaisesti, mutta tämä vaatii priorisointia ja kompromissien tekemistä. Tavoitteiden välinen jännite aiheuttaa kuitenkin haasteita oikeudenmukaisen päätöksenteon edistämisessä.

Oikeudenmukaisuuden todellinen liittäminen organisaation päätöksentekoon osoittautui monimutkaiseksi, sillä oikeudenmukaisuutta ei tavallisesti kyetä määrittelemään tarpeeksi selkeästi, eikä oikeudenmukaisuudelle ei ole asetettu selkeitä arviointikeinoja tehokkuuden arvioinnin tapaan. Tämän vuoksi oikeudenmukaisuus esiintyy päätöksenteossa usein ainoastaan tilapäisenä tai epävirallisena ratkaisuna. Oikeudenmukaisuuden edistäminen tehokkaan organisaation päätöksenteossa lähtee oikeudenmukaisuuden selkeästä määrittelystä (ks. kuvio 2.). Ei voi olettaa, että virkamiehet tunnistavat itse vais-tonvaraisesti oikeudenmukaisuuden tarkoituksen ja sitä edistävät toimintatavat päätöksenteon yhteydessä oikeudenmukaisuuden monitulkintaisuuden vuoksi ilman kunnollista määrittelyä.



Kuvio 2. Yhteenveto päätöksenteon oikeudenmukaisuuden edistämiskeinoista.

Aluksi tarkastelen oikeudenmukaisuuden edistämistä organisaatiotasolla, sillä oikeudenmukaisen päätöksenteon edistäminen vaatii pohjaksi organisaation vankat eettiset toimin-

tatavat (ks. kuvio 2.). Tutkimuksen perusteella tulkitsemme eettisyyden oikeudenmukaisuudeksi, sillä oikeudenmukaisuus on yksi eettisyyden tärkeimmistä osa-alueista. Perinteisen hallinnon oppien mukainen byrokratia antaa oivallisen pohjan oikeudenmukaisuuden tavoittamiselle organisaation toiminnassa. Julkisen hallinnon virkamiehiltä vaaditaan pätevyyttä ja kouluttautumista, minkä myötä he kykenevät käyttämään asiantuntemustaan ja älykkyyttään sääntöjen ja lainsäädännön noudattamiseen.

Oikeudenmukainen päätöksenteko edellyttää eettistä havainnointikykyä. Tämän avulla virkamies kykenee tunnistamaan erilaisia eettisiä ulottuvuuksia päätöksenteossa. Virkamiesten koulutuksella ja perehdyttämisellä on tässä olennainen tehtävä. Virkamiesten on hyvä sisäistää jo opiskeluvaiheessa oikeudenmukaiset toimintatavat, sillä tämän myötä heistä tulee oikeudenmukaisia virkamiehiä ja päätöksentekijöitä myös työelämässä. Eettisellä koulutuksella ja työn alkaessa perehdyttämisellä on mahdollista toimia ehkäisevänä toimintatapana ja valmistaa kohtaamaan vaikeita päätöstilanteita ja tuoda suojaa erilaisiin seurauksiin, joita huonoista ratkaisuksista voi seurata.

Oikeudenmukaisen päätöksenteon perustaa on mahdollista vahvistaa lisäksi organisaation omien sisäisten toimintatapojen ja ohjeiden avulla. Tehokkuus on yleisesti hyväksytty päätöksenteon tavoite, minkä myötä oikeudenmukaisuuden edistäminen vaatii selkeitä organisaation sisäisiä linjauksia ohjeiden, koodien, sääntöjen ja kieltojen muodossa. Koodien ja ohjeistusten laatiminen organisaatioissa on osoittautunut ongelmalliseksi ja on havaittu, että virkamiehet eivät osaa määrittellä selkeitä standardeja oikeudenmukaiselle käyttäytymiselle. Tämä korostaa entisestään ohjeiden laatimisen ja oikeudenmukaisuuden selkeän määrittelyn tärkeyttä. Ohjeistukset ja koodit ohjaavat päätöksentekijää oikeudenmukaisuutta vahvistaviin käyttäytymismalleihin, jotka on sovittu yhteisesti. Ne ylläpitävät julkisen hallinnon eettisiä standardeja ja tarjoavat tukea ja ohjausta haastavien ratkaisujen tekemiseen.

Eettisesti toimiva esimies voi vahvistaa organisaation oikeudenmukaista käyttäytymistä omalla roolimallillaan. Tällöin esimiehen omat eettiset käsitykset ja toimintatavat ovat olennaisessa roolissa organisaation toimintakulttuurin muovaamisessa. Oikeudenmukaiset toimintatavat tulee liittää osaksi organisaation päivittäistä toimintaa niin strategisella

kuin operatiivisella tasolla. Koko organisaation sitouttaminen yhtenäiseen eettiseen ja oikeudenmukaiseen käytökseen vaatii yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

Päätöksenteon oikeudenmukaisuuden edistäminen

Oikeudenmukaisen päätöksenteon edistäminen tehokkaan organisaation päätöksenteossa vaatii huomion kiinnittämistä itse organisaation eettisyyden lisäksi organisaation päätöksenteon rakenteisiin sekä prosesseihin (ks. kuvio 2.). Oikeudenmukainen päätöksenteko ei voi toteutua, mikäli organisaation päätöksenteon rakenteet ja prosessit eivät edistä tai ohjaa tällaiseen toimintaan. Päätöksen voi todeta oikeudenmukaiseksi, kun päätöksentekoprosessi on ollut oikeudenmukainen. Tämä edellyttää oikeudenmukaisuutta tukevien toiminta- ja menettelytapojen tunnistamista ja selkeää määrittelyä. Organisaation prosessien toimimattomuus voi johtaa siihen, että tehokkuus ja oikeudenmukaisuus molemmat menetetään.

Oikeudenmukaisuuden edistäminen tehokkuuteen pyrkivän julkisen organisaation päätöksenteossa vaatii tämän tutkimuksen perusteella oikeudenmukaisuuden arviointiin kehitettyjä selkeitä keinoja ja oikeudenmukaisuuden eri ulottuvuuksien tunnistamista. Tutkimuksen pohjalta päätöksenteon kokonaisuuden oikeudenmukaisuutta arvioitaessa menettelytavat osoittautuivat päätöksen lopputulosta keskeisemmäksi. Lopputuloksen voi todeta oikeudenmukaiseksi, kun päätöksentekoprosessi on ollut oikeudenmukainen. Toisin sanoen menettelytapojen oikeudenmukaisuuden tarkastelu korostui keskeisenä oikeudenmukaisuutta edistävänä tekijänä ja arviointityökaluna organisaation päätöksenteossa. Se kiinnittää huomion päätöksenteon prosessiin ja menettelyyn, ei itse oikeudenmukaisuuden monitulkintaiseen sisältöön.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuus on jaettu kuuteen periaatteeseen, jotka ovat edustavuus, johdonmukaisuus, puolueellisuus, tarkkuus, oikaistavuus ja eettisyys. Periaatteet ohjeistavat viranomaisen harkintavaltaa sekä lain tulkittamista. Edellä mainittujen periaatteiden avulla päätöksenteossa kyetään varmistamaan viranomaisten johdonmukainen ja oikeudenmukainen toiminta myös toisen näkökulmasta. Osoittautui, että ihmiset ovat keskimääräistä tyytyväisempiä heille epäedulliseen päätökseen, mikäli he ovat saaneet

jollain tavalla vaikuttaa päätöksentekoprosessiin, mikä varmistetaan menettelytapojen oikeudenmukaisuuden periaatteita noudattamalla.

Menettelytapojen oikeudenmukaisuuden tarjoamien periaatteiden avulla pyritään eliminoimaan mielivaltainen ja ennalta-arvaamaton päätöksenteko. Virkamiehet käyttävät lainsäädäntöä päätöksenteon tukena, mutta lait ovat harvoin niin selkeitä, että niitä voisi soveltaa sellaisenaan päätöksentekoon. Hallinnollinen päätöksenteko antaa viranomaiselle tämän myötä suurta harkintavaltaa. Oikeudenmukaisuuden edistäminen organisaation päätöksenteossa alkaa siitä, mihin laki päättyy. Harkintavallasta huolimatta päätöksiä ei saa tehdä mielivaltaisesti edes oikeudenmukaisuuden nimissä. Harkintavaltaa käyttäessään virkamiehen tulee käyttää asiantuntemustaan ja toimia mahdollisimman rationaalisesti. Oikeudenmukaisuuden nimissä harkinnassa tulee kuitenkin rajatilanteessa päätyä ennemmin myönteiseen ratkaisuun hylkäävän sijasta asiakkaan eduksi.

Vastinetta rahalle -periaatteen avulla on pyritty säilyttämään kansalaisten luottamus verovaroin rahoitettavaan julkiseen hallintoon. Tavoitteena on tuottaa mahdollisimman paljon hyviä kansalaisille suunnattuja palveluita tähän osoitetuilla verovaroilla. Tutkimuksen perusteella voi todeta, että kansalaiset ja heidän tarpeensa määrittelevät lopulta päätöksenteon oikeudenmukaisuuden, sillä julkinen hallinto on luotu heidän tarpeidensa toteuttamiseen. Organisaatiot voivat New Public Governance -mallin oppien mukaisesti edistää organisaation päätöksenteon oikeudenmukaisuutta kuulemalla kansalaisten näkemyksiä. Osallistumisen edistämisen tavoitteena ei tule kuitenkaan olla täydellisen yhteisymmärryksen saavuttaminen, sillä se ei ole realistinen lähtökohta hallinnolliselle päätöksenteolle. On kuitenkin olennaista pyrkiä osallistamaan kansalaisia yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja keskusteluun, sillä kansalaisten tarpeiden kuuleminen on tärkeä osa hyvää hallintoa. Tässä tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että liian laajojen vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien tavoittelemisen voi johtaa hallinnon toiminnan hidastumiseen ja merkityksettömiin kompromisseihin.

Yhteenvetona voi todeta, että sekä julkisen hallinnon tehokkuutta sekä oikeudenmukaisuutta mitataan viime kädessä kansalaisten näkökulmasta. Tehokkuuden ja oikeudenmu-

kaisuuden näkökulmasta toiminta on hyvää kansalaisille, kun palvelut on järjestetty tehokkaasti ja vaikuttavasti. On tehokasta olla oikeudenmukainen ja on oikeudenmukaista olla tehokas. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että oikeudenmukaisuuden korostaminen julkisen hallinnon ja sen organisaatioiden päätöksenteossa on nykypäivänä lisääntynyt. Tehokkuuden tavoittelu on verovaroin rahoitetussa toiminnassa kuitenkin hyvin tärkeää, eikä sitä tule leimata oikeudenmukaisuutta huonommaksi tavoitteeksi. Tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden tavoitteilla on paljon yhteisiä piirteitä, minkä vuoksi näiden tutkimuksessa ei tule keskittyä ainoastaan tavoitteiden vastakkain asetteluun. Päätöksenteko on kuitenkin aina lopulta kompromissien tekemistä.

LÄHDELUETTELO

- Ahonen, Pertti (2009). Rajoittunut rationaalisuus Helsingin kaupungin kouluverkon tarkistamispolitiikassa. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat, 92–110. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Airaksinen, Jenni, Arto Haveri, Elias Pekkola, Inga Nyholm & Jari Stenvall (2016). Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa: Julkinen hallinto Suomessa, 237–304. Toim. Inga Nyholm, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Klaus af Ursin & Seppo Tiihonen. Helsinki: Tietosanoma.
- Andersen, Torben & Jonas Maibom (2016). The big trade-off between efficiency and equity – is it there? IDEAS Working Paper Series from RePEc. St. Louis: Federal Reserve Bank of St Louis.
- Andrews, Rhys & Steven Van de Walle (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review* 15: 5, 762–783.
- Arajärvi, Pentti & Maija Sakslin (2007). Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 47–61. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Gaudeamus.
- Autero, Anniina (2009). Tuloksellisuuskohereenssi valtionhallinnon päätöksenteon ongelmana. Teoksessa: Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat, 111–125. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Bailey, Stephen J. (1995). *Public Sector Economics: Theory, Policy and Practice*. London: Macmillan Press.

- Bailey, Stephen K. (2001). *Ethics and the Public Service*. Teoksessa: *Classics of Administrative Ethics*, 63–78. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.
- Barret-Howard, Edith & Tom R. Tyler (1986). Procedural Justice as a Criterion in Allocation Decisions. *Journal of Personality and Social Psychology* 50: 2, 296–304.
- Baumeister, Roy F. & Mark R. Leary (1997). Writing Narrative Literature Reviews. *Review of General Psychology* 1: 3, 311–320.
- Bayley, Bruce K. (2012). Organizational Ethics Training: A Proactive Perspective. *The Journal for Quality and Participation* 35: 22, 15–19.
- Black, Henry, Joseph R. Nolan & M. J. Connolly (1984). *Black's law dictionary: Definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern*. St. Paul: West Publishing.
- Blank, Rebekka M. (2002). Can Equity and Efficiency Complement Each Other? *Labour Economics* 9: 4, 451–468.
- Bourgon, Jocelyne (2007). Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration theory. *International Review of Administrative Sciences* 73: 1, 7–26.
- Bovaird, Tony & Elke Löffler (2005). *Understanding Public Management and Governance*. Teoksessa: *Public Management and Governance*, 3–23. Toim. Tony Bovaird & Elke Löffler. London: Routledge.
- Butt, Henry & Bob Palmer (1985). *Value for Money in the Public Sector: The Decision-maker's Guide*. Oxford: Basil Blackwell.

- Choshen-Hillel, Shoham, Alex Shaw & Eugene M. Caruso (2015). Waste Management: How Reducing Partiality Can Promote Efficient Resource Allocation. *Journal of Personality and Social Psychology* 109: 2, 210–231.
- Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. Westport: Greenwood Press.
- Denhardt, Robert B. (2011). *Theories of Public Organization*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning.
- Elcock, Howards (2012). Ethics and the public interest: A question of morality. *Teaching Public Administration* 30: 2, 115–123.
- Frederickson, H. George (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.
- Frederickson, H. George (1990). Public Administration and Social Equity. *Public Administration Review* 50: 2, 228–237.
- Frederickson, H. George (2004). Toward a New Public Administration. *Teoksessa: Classics of Public Administration*, 315–327. Toim. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes. Belmont: Wadsworth/Thomson learning cop.
- Frederickson, H. George (2005). The State of Social Equity in American Public Administration. *National Civic Review* 94: 4, 31–38.
- Frederickson, H. George (2010). *Social Equity and Public Administration: Origins, Developments, and Applications*. New York: Routledge.

- Gooden, Susan & Shannon Portillo (2011). Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory* 1: 21, i61–i76.
- Gordon-Hecker, Tom, Daniela Rosensaft-Eshel, Andrea Pittarello, Shaul Shalvi & Yoella Bereby-Meyre (2017). Not Taking Responsibility: Equity Trumps Efficiency in Allocation Decisions. *Journal of Experimental Psychology* 146: 6, 771–775.
- Gulick, Luther (2003). Science, Values and Public Administration. *Teoksessa: Papers on The Science of Administration, 198–204*. Toim. Luther Gulick & L. Urwick. London: Routledge.
- Guy, Mary E. & Sean A. McCandless (2012). Social Equity: Its Legacy, Its Promise. *Public Administration Review* 72: 1, 5–13.
- Güth, Werner, Kerstin Pull, Manfred Stadler & Agnes Stribeck (2010). Equity versus Efficiency?: Evidence from Three-Person Generosity Experiments. *Games* 1: 2, 89–102.
- Harrow, Jenny (2002). New Public Management: Just Efficiency or Equity as well. *Teoksessa: New Public Management: Current Trends and Future Prospects, 141–159*. Toim. Ewan Ferlie, Stephen P. Osborne & Kate McLaughlin. London: Routledge.
- Hart, David K. (1974). Social Equity, Justice and Equitable Administrator. *Public Administration Review* 34: 1, 3–10.
- Haveri, Arto & Teele Pehk (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampere University Press.
- Hellsten, Sirkku (1996). *Oikeutta ilman kohtuutta: Modernin oikeudenmukaisuuskäsityksen kritiikkiä*. Helsinki: Gaudeamus.

- Herne, Kaisa (2012). *Mitä on oikeudenmukaisuus?* Helsinki: Gaudeamus.
- Herne, Kaisa (2018). Sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Teoksessa: *Yhteiskuntafilosofia*, 11–30. Toim. Juha Räikkä. Helsinki: UNIpress.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69: 2, 3–19.
- Hyyryläinen, Esa (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256. *Hallintotiede* 31.
- Hyyryläinen, Esa (2012). Johtaminen rationaalisuuteen pyrkivänä päätöksentekona. Teoksessa: *Näkökulmia hallintotieteisiin*, 42–62. Toim. Esa Hyyryläinen. Vaasan yliopiston julkaisuja. *Opetusjulkaisuja* 63. *Hallintotieteet* 1.
- Hyyryläinen, Esa, Kirsi Lehto & Elias Pekkala (2019). Millaisen hallinto- ja johtamisajattelun tulevat julkisjohtajat perivät aikaisemmilta sukupolvilta? Teoksessa: *Governance IV: Hallintaa ja yhteistyötä*, 7–18. Toim. Kirsi Lehto, Niina Mäntylä & Ilari Karppi. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010): Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa. Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. *Acta Wasaensia* 222. *Julkisjohtaminen* 14. Vaasa: Universitas Wasaensis.
- Ilmakunnas, Seija (1999). Tehokkuus vastaan oikeudenmukaisuus?: Taloustieteen näkökulmia. Helsinki: Stakes.
- Johnson, Norman J. & James H. Svara (2011). *Justice for All: Promoting Social Equity in Public Administration*. New York: M.E. Sharpe.

- Jones, Darryll K. (2006). Towards Equity and Efficiency in Partnership Allocations. *Virginia Tax Review* 25: 4, 1047–1100.
- Juujärvi, Soile, Liisa Myyry & Kaija Pessa (2007). Eettinen herkkyyden ammatillisessa toiminnassa. Helsinki: Tammi.
- Kangasharju, Aki (2008). Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Klijn, Erik-Hans (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review* 10: 4, 505–525.
- Kulla, Heikki (2019). Viranomaisen harkintavalta. Tieteen termipankki. Oikeustiede: Viranomaisen harkintavalta. Saatavissa 21.11.2019: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:viranomaisen_harkintavalta.
- Kurvinen, Pekka & Sakari Sippola (1989). Päätöksenteko hallinnossa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Laakso, Seppo (2009). Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa: Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen, 44–79. Toim. Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo. Tampereen yliopisto: Tampere.
- Lagerspetz Eerik & Juha Räikkä (2007). Oikeudenmukaisuusteorioiden ja hyvinvointivaltio. Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa, 33–46. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Gaudeamus.
- Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

- Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Leventhal, G. S. (1980). What Should be Done with Equity Theory?: New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships. Teoksessa: *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, 27–55. Toim. K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Wills. New York: Plenum.
- Loyens, Kim & Jeroen Maesschalck (2010). Toward Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration & Society* 42: 81, 66–100.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. *Acta Universitatis Wasaensis* 113. *Hallintotiede* 7.
- Lähdesmäki, Kirsi (2011). New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kestoosuus osittain reformeissa? Teoksessa: *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen: Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi*, 75–87. Toim. Esa Hyyryläinen & Olli-Pekka Viinamäki. *Acta Wasaensia* 238. *Julkisjohtaminen* 16.
- Maesschalck, Jeroen (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82: 2, 465–489.
- Makrydemetres, Anthony (2002). Dealing with Ethical Dilemmas in Public Administration: The 'ALIR' Imperatives of Ethical Reasoning. *International Review of Administrative Sciences* 68: 2, 251–266.
- McKevitt, David & Paul Davis (2016). Value for money: A broken piñata? *Public Money & Management* 36: 4, 257–264.

- Meklin, Pentti, Tuija Rajala, Lotta-Maria Sinervo & Jarmo Vakkuri (2013). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä: Rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa: Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen, 181–214. Toim. Ilari Karppi & Lotta-Maria Sinervo. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Minoque, Martin, Charles Polidano & David Hulme (2000). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Mitchell, Gregory, Philip E. Tetlock, Barbara A. Mellers & Lisa D. Ordóñez (1993). Judgments of Social Justice: Compromises Between Equality and Efficiency. *Journal of Personality and Social Psychology* 65: 4, 629–639.
- Mooney, James D. (2003). The Principles of Organization. Teoksessa: *Papers on The Science of Administration*, 98–107. Toim. Luther Gulick & L. Urwick. London: Routledge.
- Neely, Andy, Mike Gregory & Ken Platts (1995). Performance Measurement System Design: A Literature Review and Research Agenda. *International Journal of Operations and Production Management* 15: 4, 80–116.
- Norman-Major, Kristen (2011). Balancing the Four Es: Or Can We Achieve Equity for Social Equity in Public Administration? *Journal of Public Affairs Education* 17: 2, 233–252.
- Nyholm, Inga, Arto Haveri, Jenni Airaksinen, Seppo Tiihonen & Jari Stenvall (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa: *Julkinen hallinto Suomessa*, 105–196. Toim. Inga Nyholm, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Arto Haveri, Klaus Af Ursin & Seppo Tiihonen. Helsinki: Tietosanoma.
- Nyholm, Inga, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Arto Haveri, Klaus Af Ursin & Seppo Tiihonen (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Helsinki: Tietosanoma.

- Osborne, Stephen (2006). The New Public Governance? *Public Management Review* 8: 3, 377–387.
- Osborne, Stephen (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
- Page, Talbot (1997). On the Problem of Achieving Efficiency and Equity, Intergenerationally. *Land Economics* 4: 73, 580–596.
- Pekkola, Elias, Arto Haveri & Klaus af Ursin (2016). Julkisen hallinnon tehtävä, olemus, päämäärä ja arvot. Teoksessa: *Julkinen hallinto Suomessa*, 15–30. Toim. Inga Nyholm, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Klaus af Ursin & Seppo Tiihonen. Helsinki: Tietosanoma.
- Pollitt, Christopher (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status. *Administrative Science and Management Public* 8, 110–115.
- Raisio, Harri & Pirkko Vartiainen (2014). Deliberatiivinen demokratia vahvistaa kansalaisten osallistumista. Teoksessa: *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*, 101–115. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. *Hallintotieteet* 2.
- Rawls, John (1988). *Oikeudenmukaisuusteoria*. Juva: WSOY.
- Rohr, John A. (1998). *Public Service, Ethics & Constitutional Practice*. Kansas: The University Press of Kansas.
- Round, Jeff & Mike Paulden (2017). Incorporating Equity in Economic Evaluations: A Multi-attribute Equity State Approach. *The European Journal of Health Economics* 19: 4, 489–498.

- Salminen, Ari (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteiden perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. *Julkisjohtaminen* 3.
- Salminen, Ari (2011a). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyypeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 62. *Julkisjohtaminen* 4.
- Salminen, Ari (2011b). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. *Julkisjohtaminen* 3.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä?: Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Tutkimuksia 288. *Hallintotiede* 37.
- Simon, A. Herbert (1979). *Päätöksenteko ja hallinto*. Suom. Pirkko Rajala. Espoo: Weilin + Göös.
- Simon, A. Herbert (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press.
- Sinervo, Lotta-Maria (2009). *Monitulkintaisuus ja kuntatalouden tasapaino*. Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat*, 152–171. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.
- Sinervo, Lotta-Maria (2011). *Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä*. *Acta Universitatis Tamperensis* 1628. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa 30.11.2017: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8490-2>.

- Sinervo, Lotta-Maria, Pentti Meklin & Jarmo Vakkuri (2012). Oikeudenmukainen kuntatalous. Teoksessa: Inhimillinen kuntatalous: Kunnallistalouden emeritaprofessori Tuija Rajalan juhlaKirja, 75–84. Toim. Lotta-Maria Sinervo & Jarmo Vakkuri. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Stenvall, Jari, Klaus af Ursin, Seppo Tiihonen, Inga Nyholm & Jenni Airaksinen (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa: Julkinen hallinto Suomessa, 31–68. Toim. Inga Nyholm, Jari Stenvall, Jenni Airaksinen, Elias Pekkola, Arto Haveri, Klaus Af Ursin & Seppo Tiihonen. Helsinki: Tietosanoma.
- Svara, James H. & James R. Brunet (2005). Social Equity Is a Pillar of Public Administration. *Journal of Public Affairs Education* 11: 3, 253–258.
- Svara, James H. (2007). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Sudbury: Jones & Bartlett cop.
- Svara, James H. (2014). Who Are the Keepers of the Code? Articulating and Upholding Ethical Standards in the Field of Public Administration. *Public Administration Review* 74: 5, 561–569.
- Tuomala, Matti (2009). *Julkistalous*. Helsinki: Gaudeamus.
- Tuomi, Jouni & Anne Sarajärvi (2013). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 11. uud. p. Helsinki: Tammi.
- Vakkuri, Jarmo (1998). Tehokkuuden rajoilla: Data Evelopment Analysis -menetelmätu-
losmittauksessa, esimerkikohteena yliopistojen ainelaitokset. *Aca Universitatis
Tampereensis* 635. Tampere: Tampere University Press.
- Vakkuri, Jarmo (2009). Kohti parasta mahdollista – Miksi esteitä ei voi ylittää? Miten niiden kanssa voi elää? Teoksessa: *Paras mahdollinen julkishallinto?: Tehokkuuden monet tulkinnat*, 206–210. Toim. Jarmo Vakkuri. Helsinki: Gaudeamus.

- Vakkuri, Jarmo & Pentti Meklin (1998). Tulostmittaus ja ”vastinetta rahalle”-ajattelutapa: Näkökulmia mittausteoreettisiin ongelmiin ja riskeihin. *Hallinnon tutkimus* 17: 2, 80–89.
- Valtiovarainministeriö (2007). Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE. Vammaisneuvoston rooli ja tehtävät. Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa 13.12.2019: <https://vane.to/vammaisneuvostot>.
- Vartola, Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa: *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*, 13–43. Toim. Ilari Karppi & Lotta-Maria Siinervo. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Vartola, Juha (2011). Suomalaisen julkisen hallinnon tutkimuksen juuria etsimässä. Teoksessa: *Suomalainen hallinnon tutkimus: mistä, mitä, minne?*, 25–72. Toim. Turo Virtanen, Pertti Ahonen, Antti Syväjärvi, Pirkko Vartiainen, Juha Vartola & Jari Vuori. Tampere: Tampere University Press.
- Virtanen, Petri & Jarmo Vakkuri (2016). *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2019). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.
- Wayne, A. R. Leys (2001). *Ethics and Administrative Discretion*. Teoksessa: *Classics of Administrative Ethics*, 27–49. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.

- Weber, Max (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster Press.
- Weber, Max (2004). Bureaucracy. *Teoksessa: Classics of Public Administration*, 63–67. Toim. Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde & Sandra J. Parkes. Belmont: Wadsworth/Thomson learning cop.
- Winchester, Catherine L. & Mark Salji (2016). Writing a literature review. *Journal of Clinical Urology* 9: 5, 308–312.
- Wittmer, Dennis P. (2001). Ethical Decision-Making. *Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics*, 481–507. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker.
- Wittmer, Dennis P. (2005). Developing a Behavioral Model for Ethical Decision Making in Organizations: Conceptual and Empirical Research. *Teoksessa: Ethics in Public Management*, 49–69. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. New York: M.E. Sharpe, Inc cop.
- Yeung, Anne, Juho Saari & Eerik Lagerspetz (2007). Oikeudenmukaisuus hyvinvointitaltiossa. *Teoksessa: Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa*, 33–46. Toim. Juho Saari & Anne Birgitta Yeung. Helsinki: Gaudeamus.
- Zimmerman, Joseph F. (2001). Ethics in the Public Service. *Teoksessa: Classics of Administrative Ethics*, 220–237. Toim. Willa Bruce. Colorado: Westview Press.
- Xu, Runya, Qigui Sun & Wei Si (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science* 11: 7, 11–21.