

Vastuu ja etiikka julkisessa hallinnossa – sosiaalisen tasa-arvon merkitys

Esa Käyhkö

Tiivistelmä

Kansalaisten keskinäinen luottamus on vahva perusta julkisen hallinnon vastuullisuudelle ja eettisyydelle. Julkisen etiikan korostaminen julkisessa hallinnossa merkitsee kansalaisten demokraattisen roolin vahvistamista ja julkisen politiikan priorisointia moraalisisista arvolähtökohdista käsin. Julkisen vallan velvollisuutena on lisätä kansalaisten kapasiteettia toimia aktiivisesti julkisen politiikan muotoilussa ja julkisen hallinnon uudistamisessa. Sosiaalisen tasa-arvon nostaminen keskeiseksi julkisen hallinnon arvoksi taloudellisuuden ja vaikuttavuuden rinnalla lisää julkisen hallinnon vastuullisuutta ja eettisyyttä. Oikeudenmukaisuus, ihmisten vapauden merkitys demokratian ominaisuutena, julkisen vallan vastuun ja ihmisten oman vastuun pohdinta sekä käsitys julkisen hallinnon demokraattisuudesta ovat luottamuksen ohella olennaisia perusteita sosiaaliselle tasa-arvolle. Tutkimusartikkelini suosittelee kriittistä pohdiskelua “uuden julkisen hallinnon” uudelleen määrittelemiseksi demokraattisen hallinnon suuntaan. Julkisen hallinnon päätöksenteossa kansalaisten antama substantiaalinen kontribuutio tulisi ottaa huomioon nykyistä huomattavasti paremmin. Kysymys on byrokraattisten ja demokraattisten arvojen yhteensovittamisesta.

Avainsanat: kansalainen, vastuu, etiikka, luottamus, johtaminen, hyveet

Johdanto

Julkisen hallinnon vastuullisuudessa ja eettisyydessä on laajassa mielessä kysymys julkisen toiminnan päämäärämerkityksestä. Kyse on siis siitä, miten yhteiskunnassa tavoitellaan yhteistä hyvää ja edistetään julkista intressiä. Tässä suhteessa sosiaalinen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus ovat keskeisiä julkisen hallinnon päämäärämerkitystä luovia perusarvoja yhteiskunnassamme.

Julkisen keskustelun perusteella maassamme on nähtävissä päämäärämerkitysten heikentymistä, merkityskatoa. Koulutuksessa, tieteessä, terveydenhuollossa, sosiaalipalveluissa ja monessa muussa merkittävässä julkisessa tehtävässä on tunnistettavissa merkkejä julkisen toiminnan tehokkuusvaatimusten ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden välisestä ristiriidasta. Tavoitteellisen toiminnan sijasta päähuomio kohdistuu prosesseihin, joita hallinnoivat ihmiset menettävät käsityksen siitä, että prosessien tehtävä on palvella yhteistä hyvää. Heinämaan (2015) mukaan nyky-Suomessa on useita konkreettisia esimerkkejä tällaisesta merkityskadosta, jossa “menetelmät käsitetään tavoitteiksi, ja niiden säntillistä noudattamista pidetään ylimpänä hyveenä. Arvot korvataan mielikuvilla ja iskusanoilla. Harkinta korvataan säännöillä ja ohjeilla. Neuvottelut korvataan määräyksillä. Lopulta jäljellä on mekanismi, joka edistää vain omaa ylläpitoaan”.

Suomessa julkisen hallinnon vastuukäsitys on legalistisen hallintoperintemme sävyttämää. Vastuun pyramidi, hierarkkinen vastuurakenne on edelleen hallitseva piirre julkisissa organisaatioissa tulosohtaus- ja rakenneuudistuksista riippumatta. Virkamiehet toimivat virkavastuulla, mutta tulostavastuu ei varsinaisesti kuulu tämän käsitteen piiriin. Näin ollen kansalainen julkisen hallinnon päämiehenä ei voi vaatia esimerkiksi ministeriöiden ja niiden alaisten virastojen virkamiesjohtoa vastuuseen tulossopimuksissa määritellyistä tuloksista ja niiden perusteiden luotettavuudesta. Johtajien strateginen vastuu on vastuuta prosesseista, ei strategiavalintojen seurauksina syntyvistä tuloksista.

Etiikka ei ole etualalla nykyisessä julkisen hallinnon kehittämispolitiikassa. Kun julkisia byrokraatioita pyritään johtamaan kuin yksityisiä yrityksiä, hämärtyy julkisen johtamisen tarkoitus ja vastuu julkisesta intressistä. Tulevaisuuden verkostoituvassa ja yhteistoimintaan perustuvassa julkisessa hallinnossa tulisikin muuttaa nykyistä johtamisparadigmaa demokraattisen hallinnon ja eettisen johtamisen suuntaan. Tällä hetkellä suurin eettinen haaste julkisessa hallinnossa ja sen

yhteiskunnallisessa vastuussa on sovittaa yhteen kilpailevia intressejä ja saada liikkeelle uusia ajatuksia, näkökulmia, ja arvostaa erityisesti moninaisuutta.

Tutkimusartikkelissani pohdin julkisen hallinnon vastuuta eettisenä kysymyksenä, julkisen etiikan käsitettä ja johtamisen tarkoitusta sekä sosiaalisen tasa-arvon merkitystä. Näen sosiaalisen tasa-arvon perustavanlaatuisena tekijänä luottamuksen ja vastuullisuuden kehittymiselle julkisissa organisaatioissa. Niiden eettinen perusta nojaa mitä suurimmassa määrin sosiaalisen tasa-arvon merkityksen ymmärtämiseen.

Vastuu eettisenä kysymyksenä

Etiikka ja moraalit ovat näytelleet suurta osaa vastuusta käydyssä tieteellisessä keskustelussa. Tämä keskustelu on aina heijastanut aikansa moraalikäsitteitä sekä niitä hyveitä, joilla on ollut merkitystä myöhemmälle tulkinnalle vastuusta yksilöllisenä myönteisenä käyttäytymisenä ja julkisena toimintana. Julkisessa keskustelussa ilmenevän ”vastuun” eri merkityksistä ei kuitenkaan ole löydettävissä mitään ilmeistä rationaalista suhtautumismallia yhteiskunnallisiin kysymyksiin. Silti vastuulla välineellisenä arvona, käyttäytymismallina, on ratkaiseva rooli tavoiteltaessa päämäärämerkitystä luovia arvoja, kuten maailmanrauhaa, tasa-arvoa ja hyvää elämää (Rokeach 1973).

Nykyinen ymmärryksemme vastuusta on peräisin Aristoteleelta (384–322 eKr.), joka pohti sitä, onko vastuun lähde sisäinen vai ulkoinen. Tämä lähtökohta on merkittävä nykyajan julkisen toiminnan keinojen ja päämäärien analyysille. Aristoteelisessa mielessä sitoutuessamme päämäärien saavuttamiseen, pyrimme myös keskittämään voimavaramme tiettyyn spesifiin tarkoitukseen. Kuitenkaan emme voi olla täysin varmoja siitä, mikä on oikea tapa päästä asettamiimme päämääriin, jotka kaiken lisäksi voivat olla puutteellisen tai peräti virheellisen tiedon varassa asetettuja. Voimmekin lopulta olla tilanteessa, jossa hallitsevaksi piirteeksi muodostuu vallitsevan tilan säilyttäminen, *status quo*. Tehokkaiden keinojen ja varmojen päämäärien yhdistelmä onkin tosiasiaa heikko perusta pyrittäessä Aristoteleen tarkoittamaan vastuuseen. (Lucas 1995: 206, 271–272.)

Aristoteleen vastuukäsityksessä hyveiden merkitys on ratkaiseva, ja vastuu on voitava kääntää oikeudenmukaisuuden kielelle (Lucas 1995: 186–187). On muistettava, että vastuu on aina jaettava ja tästä syystä olemme tekemisissä monimutkaisuuden ongelman kanssa. Jaetun vastuun tai

“monien käsien” ongelma on todellista myös verkostoituvassa ja yhteistoimintaan perustuvassa julkisessa hallinnossa (Romzek et al. 1980: 905).

Jos ihmisiä vaaditaan toimimaan ainoastaan järjellisillä ja täysin rationaalisilla syillä, niin silloin myös estetään heitä toimimasta intuitiivisten, vaistonvaraisten syiden perusteella. Vastuullisuus perustuu ihmisten omaan toimintaan ja yleisesti hyväksytyjen arvojen sisäistämiseen. Tosiasias-
sa yksilöllinen vastuu on todettu lupaavimmaksi vastuun muodoksi myös julkisissa organisaatioissa (Bovens 1998: 106). Vastuu on nimenomaan yksilön ominaisuus, jonka avulla mikä tahansa hänessä oleva moraalitulee vaikuttavaksi käyttäytymisessä. Vastuun delegointi on huomattavasti tärkeämpi asia kuin päähuomion kiinnittäminen organisaatioiden auktoriteettijärjestelmään. Vastuu syntyy enemmän lojaalisuudesta sille puolipersonalliselle yhteistoiminnalle, joka muodostuu useiden ihmisten yhteistyön tuloksena, kuin sisäänrakennetusta lojaliteetista lähimmälle esimiehelle tai ylemmälle organisaatiotasolle (Barnard 1938: 267; Smith 1994: 1160–1161).

Filosofisessa mielessä vastuun määrittämisen ongelma on sen käytännöllisen yksinkertaisuuden ylittämistä, jossa toiminnan omaehtoisuus ja sen ulkoisen määräytymisen tulkinta voitaisiin nähdä muuna kuin subjektin ja objektin vastakkainasetteluna (Giddens 1979: 19–29). Vastuun subjektikeskeisyydestä ja ulkoisesta objektiivisuusvaatimuksesta tulisikin siirtyä syvemmälle ajatuksen tasolle. Ingardenin (1983) mukaan vastuu nousee todellisuudesta ja tarvitsee perustavanlaatuista paneutumista todellisiin asiayhteyksiin. Tällöin korostuu vastuun ja ihmisten vapau-
den tärkeä yhteys.

Julkinen etiikka ja johtaminen

Julkinen etiikka normatiivisena näkökulmana korostaa kansalaisten demokraattista osallisuutta julkisissa asioissa sekä virkamiesten ja poliitikkojen vastuuta julkisen intressin edistämiseksi. Kysymys on byrokratian ja demokratian kaksinaissuhteesta julkisen hallinnon monimutkaistuvassa kontekstissa. Kun demokratia on korostanut kansalaisten osallistumista, ihmisten välistä tasa-arvoa, julkisen toiminnan responsiivisuutta ja alhaalta ylöspäin suuntautuvaa päätöksentekomallia, on byrokratia aina puolustanut tehokkuutta, hierarkian mukaista lojaliteettia ylemmälle taholle ja samalla ylhäältä alaspäin tapahtuvaa päätöksentekoa ja johtamista. Samanaikaisesti jännite julkisen toiminnan tehokkuusvaatimusten ja toiminnan responsiivisuuden välillä on lisääntynyt.

Julkisen hallinnon modernisointi on nojannut New Public Management (NPM) nimellä tunnettuun johtamisfilosofiaan, jossa johtaminen oikeiden asioiden tekemisenä ja politiikka oikeiden asioiden määrittäjänä on pyritty erottamaan toisistaan (Rochet 2010: 282). Oletuksena on ollut se, että markkinamekanismien ja erilaisten sopimusmallien soveltaminen julkiseen hallintoon parantaa kustannustehokkuutta ja tuottaa parempia julkisia palveluja (Pollit & Bouckaert 2004; OECD 2003). NPM -sovellukset ovat kuitenkin johtaneet moniin vastuuta ja johtamista koskeviin eettisiin kysymyksiin erityisesti kansalaisten palveluodotusten ja toteutuneiden tulosten vastaavuuden suhteen. Julkinen keskustelu on osoittanut, että liiketaloudellisen business -ajattelun ja asiakasorientoituneen johtamisen soveltaminen julkiseen hallintoon on ollut varsin yksipuolista ja käsitteellisesti kehittymätöntä, eikä siinä ole tunnistettu julkisen sektorin erityisluonnetta. Peruskysymys eri puolilla maailmaa on se, mihin tarkoituksiin julkisia varoja kohdennetaan ja mikä ylipäänsä on julkisen vallan rooli kansalaistensa palvelijana.

Politiikan ja hallinnon välistä kahtiajakoa on eettiseltä kannalta luonnehdittu “byrokraattiseksi patologiaksi”, joka rajoittaa julkista intressiä ja yhteistä hyvää palvelevaa johtajuutta (Nabatchi et al. 2011: i35-i38). Tästä johtuen julkisen johtamisen kehittämistarve on todellista, koska julkisen hallinnon polttavimmat ongelmat vaativat toimintatapaa, jossa yksilöt tosiasiasa johtavat asioita ilman hierarkkiseen organisaatorakenteeseen nojaavaa auktoriteettia (Getha-Taylor et al. 2011: 87). Nykyajan verkostoituneessa julkisessa hallinnossa onkin tapahtumassa siirtymää perinteisestä käskytykseen ja kontrollointiin perustuvasta manageriaalisesta johtamisesta kohti arvoperustaista eettistä julkista johtamista. Luottamuksella ja hyveillä on tässä kehityksessä suuri merkitys.

Luottamus, johtaminen ja hyveet

Luottamusta, johtamista ja hyveitä voidaan tarkastella samassa yhteydessä. Luottamus liittyy normaaleihin sosiaalisiin kanssakäymisiin ihmisten kesken niin organisaatioissa kuin niiden ulkopuolella. Luottamuksen näkeminen keskeisenä organisaation voimavarana korostuu instrumentaalisen johtamisen sijasta. Luottamusta rakentavina tekijöinä voidaan pitää kompetenssia tai kyvykkyyttä, integriteettiä ja hyvántahtoisuutta (Cho & Ringquist 2010: 79). Nämä ovat myös johtamisen luontaisia ominaispiirteitä ja muodostavat hyveiden kanssa yhteisen käsityksen inhimillisestä yhteistyöstä.

Hyve-etiikka on kiinnostunut moraalisesti tiettytyypisistä johtamisen erinomaisuudesta ja on siitä syystä vastakkain “oikeaoppisen” management -johtamisen kanssa, joka näkee etiikan instrumentaalisenä organisaation menestykselle. Sen sijaan hyveet vaativat vakavaa pohdiskelua ja intensiivistä ajattelua asettamalla ihmiselämän laadun organisaation menestyksen edelle, päinvastoin kuin “oikeaoppinen” johtamismalli olettaa. (Hart 2001: 146–147.)

Hyveet ovat yhtä aikaa sekä “itsensä huomioivia” että “toiset huomioivia” luonteenpiirteitä sisäisillä ja ulkoisilla vaikutuksilla. Siten hyveillä, kuten oikeudenmukaisuudella tai sosiaalisella tasa-arvolla on merkitystä vain suhteessa toisiin ihmisiin. Hyveitä voidaan pitää yhteisenä siteenä organisaation jäsenten välillä, koska kaikki ymmärtävät sisimmässään hyveen merkityksen. Kuten Hart (ibid.) muistuttaa, “organisaation jäsenten välillä täytyy olla perustavanlaatuinen luottamus, jotta kukaan heistä ei käyttäisi asiantuntemustaan hyötyäkseen toisen kustannuksella”. Kysymys on oikeudenmukaisuudesta ja rehellisyydestä, mikä on keskeinen osa sosiaalista tasa-arvoa niin organisaatioiden sisällä kuin ulkopuolella.

Sosiaalinen tasa-arvo julkisessa hallinnossa

Julkisessa hallinnossa on laajasti tunnustettu, että sen pitäisi paremmin heijastaa yhteiskunnallisia arvoja, joista sosiaalinen tasa-arvo on hyvin keskeinen. Sosiaalinen tasa-arvo on haluttu nostaa yhdeksi tärkeimmistä julkisen hallinnon arvoista tehokkuuden ja vaikuttavuuden rinnalla (Frederickson 2010). Julkisen hallinnon sosiaaliselle tasa-arvolle on esitetty seuraava määritelmä:

“The fair, just and equitable management of all institutions serving the public directly or by contract; and the fair and equitable distribution of public services, and implementation of public policy; and the commitment to promote fairness, justice and equity in the formation of public policy.” (Gooden & Portillo 2011: i61-i76.)

Sosiaalisen tasa-arvon kolme keskeistä elementtiä ovat siis: (1) puolueettomuus ja oikeudenmukaisuus julkisten instituutioiden johtamisessa julkisen intressin hyväksi, (2) tasapuolisuus ja rehellisyys julkisten palvelujen saatavuudessa ja käytännön toimeenpanossa sekä (3) rehellinen, oikeudenmukainen ja tasa-arvoa edistävä julkisen politiikan muodostaminen. Julkisen etiikan näkökulmasta näiden arvoasetelmien tulee perustua relevantteihin moraaliisiin periaatteisiin ja korostaa demokraattisen kansalaisuuden perinnettä (Ventriss 1991: 264). Julkisen hallinnon poli-

tiikkaohjelmat tulee ilmaista avoimesti ja luotettavasti, politiikkavaihtoehdot tulee näyttää toteen, ja politiikkavalinnat tulee asettaa perusteltuun järjestykseen julkisesti arvioitaviksi. Tässä suhteessa poliittisen tason arvovalinnat ja toimeenpanokoneiston arvot eivät ole toisistaan erillisiä.

Sosiaalinen tasa-arvo on monitahoinen kysymys, jota myös tutkitaan laaja-alaisesti. Hyvänä esimerkkinä tästä on Melbournen yliopiston yhteydessä toimiva “Social Equity Institute”¹, jossa monitieteinen tutkimus on kiinnostunut sosiaalisesta tasa-arvosta niin terveydenhoidossa, lainkäytössä, koulutuksessa, asumisessa kuin työssä ja liikenteessä. Erityisesti ihmisten tasa-arvoinen kohtelu on ollut sosiaalisen tasa-arvon käsitteen keskiössä. Tässä suhteessa englanninkielistä termiä “equity” on pidetty laaja-alaisempana verrattuna termiin “equality”, joka voidaan ymmärtää enemmän matemaattisena vastaavuuden mittana. Onkin huomattava, että sosiaalinen tasa-arvo ja ihmisten tasavertainen kohtelu eivät missään tapauksessa tarkoita samanlaisuutta. (Guy & McCandless 2012: 5-13).

Ihmisten tasavertainen kohtelu edellyttää heidän henkilökohtaisten tarpeidensa huomioon ottamista. Ihmisten kohtelu täysin samanlaisella tavalla johtaa tosiasiasa epätasa-arvoisiin tuloksiin. Organisaatioiden “oikeaoppinen” johtaminen ei ole tunnistanut tätä tosiasiaa. Sosiaalinen tasa-arvo heijastaa erityisesti rehellisyyttä ja oikeudenmukaisuutta, jotka normatiivisina tekijöinä perustuvat moraaliarvoihin ja toisten huomioon ottamiseen (Raphael 1946, 118–132). Se mikä toisen mielestä on rehellistä, voikin jonkun toisen mielestä tuntua vähemmän merkitykselliseltä asialta. Sosiaalisesti tasa-arvoista yhteiskuntaa on tutkittu sen taloudellisten hyötyjen jakautumisen ja yhteiskunnan jäsenten velvollisuuksien näkökulmasta (Rawls 2001; Rawls & Kelly 2001). Sosiaalista tasa-arvoa on käsitelty myös päätöksentekijää sitovien menettelytapojen, proseduurien rehellisyyden kannalta (Törnblom & Vermunt 2007). Sosiaalinen tasa-arvo viittaa vahvasti deliberatiiviseen demokratiaan, joka korostaa kansalaisten mahdollisuutta saada äänensä esille sellaisen responsiivisen ja kansalaiskeskeisen julkisen hallinnon kehittämiseksi, jossa hallinnon kaikki tasot ovat läpinäkyviä, vastuullisia ja legitiimejä (Emerson et al. 2011: 4).

Sosiaalisen tasa-arvon näkökulmasta kansalaisten odotukset tulisi ottaa huomioon julkisessa hallinnossa enemmän toimintasuuntautuneena näkökulmana, asiakontribuutiona, ei ainoastaan kansalaisten käyttäytymistä koskevinä huomioina, jotka helposti yliarvioivat julkisten palvelujen

¹ <http://www.socialequity.unimelb.edu.au/about/institute-overview>

tarvetta. Sosiaalinen tasa-arvo merkitsee erilaisuuden hyväksymistä ja mielenkiinto kohdistuu yksilöiden toimintaan ja käsityksiin myös julkisten organisaatioiden sisällä.

Sosiaalisen tasa-arvon perusteita

Sosiaalisen tasa-arvon pääajatus on siinä, että julkisen hallinnon rooli on palvella ja edistää julkista intressiä. Kansalaisten yhdenvertainen kohtelu julkisten palvelujen saajana ja tätä tavoitetta toteuttava julkinen johtaminen ovat kaksi keskeistä kysymystä julkisen hallinnon vastuullisuuden ja eettisyyden kannalta. Kysymys on demokratian ja byrokratian välisestä dialogista. Empiirisesti tätä suhdetta voidaan analysoida World Values Surveyn (WVS)² viiden kysymyksen avulla: (1) ihmisten välinen luottamus, (2) oikeudenmukaisuuden kokeminen, (3) ihmisten vapauden merkitys demokratialle, (4) julkisen vallan vastuu ja ihmisten oma vastuu sekä (5) julkisen hallinnon demokraattisuus.

Vastausten vertailussa on 12 maata: Australia (n=1477), Etelä-Korea (n=1200), Kiina (n=2300), Venäjä (n=2500), Turkki (n=1605), Ruotsi (n=1206), Espanja (n=1189), Yhdysvallat (n=2332), Brasilia (n=1486), Chile (n=1000), Meksiko (n=2000) ja Suomi (n=1014). Suomi ei ollut mukana WVS:n kuudennella haastattelukierroksella (2010–2014), ja tältä osin Suomen vastaavia tuloksia verrataan viidennen haastattelukierroksen (2005–2009) tuloksiin.

Ihmisten luottamus toisiinsa

WVS – kysymys: Tuntuuko Teistä yleisesti ottaen siltä, että useimpiin ihmisiin voi luottaa, vai että Teidän täytyy olla erittäin varovainen ollessanne tekemisissä muiden ihmisten kanssa? (vain yksi vastaus)

Keskimäärin maailman 60 maan väestöstä vain 24,5 % kokee, että useimpiin ihmisiin voi luottaa. Vertailumaiden vastauksissa on suuri hajonta. Brasiliassa vain 7,1 % vastaajista kokee, että useimpiin ihmisiin voi luottaa, kun taas Ruotsissa vastaava luku on 60,3 %. Suomessa 58,0 % vastaajista kokee, että useimpiin ihmisiin voi luottaa ja 40,5 % on sitä mieltä, että on oltava varovainen, kun on tekemisissä muiden ihmisten kanssa.

Tarkemmassa analyysissä selvitetään ihmisten välisen luottamuksen suhdetta neljään kysymykseen: oikeudenmukaisuuteen, vapauteen, vastuuseen ja demokraattiseen hallintoon. Kahden

² <http://www.worldvaluessurvey.org>

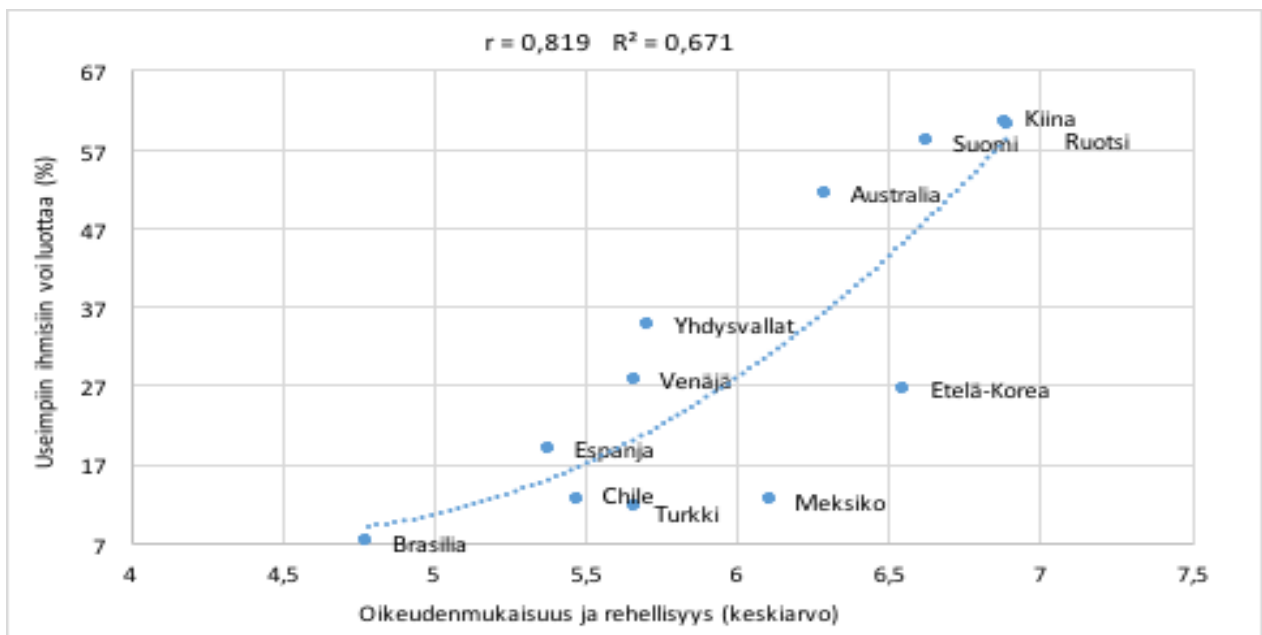
muuttujan välinen lineaarinen korrelaatio esitetään vertailumaittain hajontakuviona, joka antaa silmämääräisen käsityksen muuttujien välisen yhteyden voimakkuudesta ja muodosta.

Kussakin neljässä kuvassa kahden muuttujan välisen yhteisen varianssin suhde kokonaisvarianssiin esitetään Pearsonin tulomomenttikorrelaatiokertoimella (r), joka vaihtelee $-1:n$ ja $+1$ välillä sekä suhteen voimakkuutta selittävällä ns. determinaatiokertoimella (R^2), joka vaihtelee $0:sta$ $1:een$.

Oikeudenmukaisuuden kokeminen

WVS -kysymys: “Uskotteko, että tilaisuuden tullen useimmat ihmiset yrittäisivät käyttää Teitä hyväkseen, vai yrittäisivätkö he olla oikeudenmukaisia”? (asteikko 1-10, jossa 1 tarkoittaa että “ihmiset yrittäisivät käyttää Teitä hyväkseen” ja 10 että “ihmiset yrittäisivät olla oikeudenmukaisia”).

Kuvasta 1 voidaan nähdä, että ihmisten välisellä luottamuksella ja oikeudenmukaisuuden tunteella on voimakas positiivinen korrelaatio. Determinaatiokerroin R^2 kertoo, että 67 prosenttia kokonaisvaihtelusta ihmisten välisessä luottamuksessa (y-akseli) voidaan selittää luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden (x-akseli) välisellä korrelaatiolla.



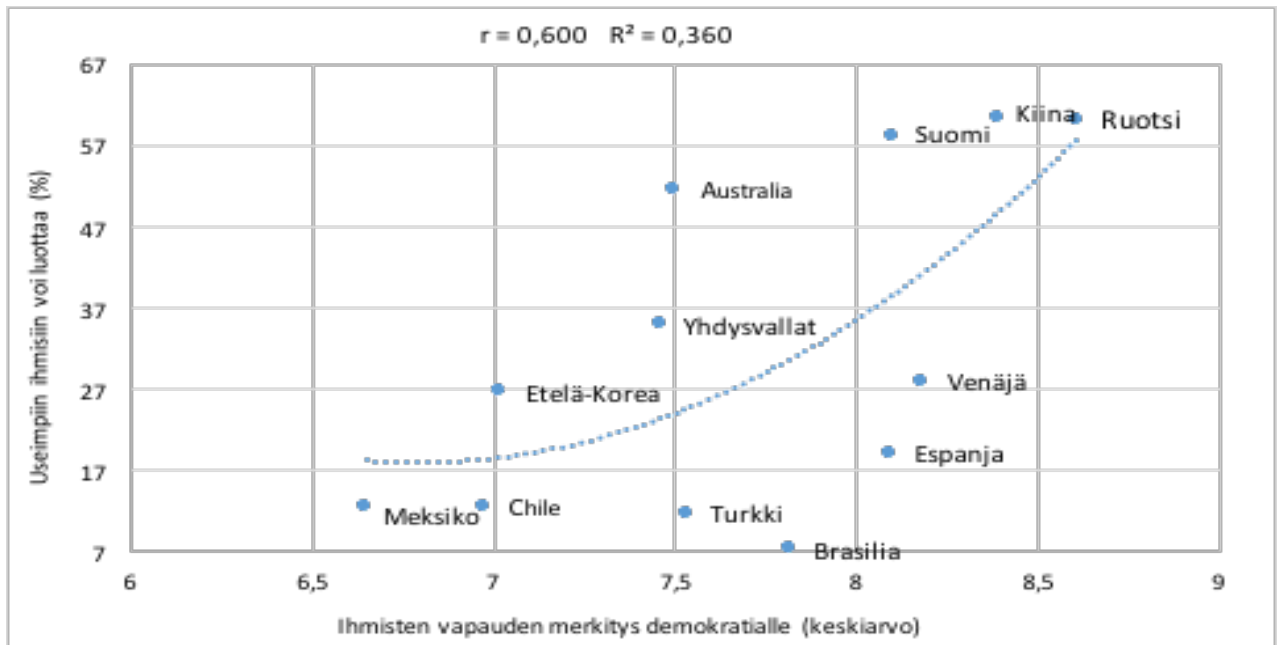
Kuva 1. Luottamus ja oikeudenmukaisuus

Keskiarvojen perusteella enemmistö 12 maan vastaajista kääntyy sille puolelle, että useimmat ihmiset haluavat olla toisilleen rehellisiä. Suomalaiset näyttäisivät pitävän itseään hieman keskimääräistä rehellisempinä. Muiden lailla suomalaisissa on niitäkin, jotka uskovat tilaisuuden tullen muiden ihmisten yrittävän käyttää heitä hyväkseen.

Ihmisten vapauden merkitys demokratialle

WVS -kysymys: Miten välttämättömänä demokratian ominaisuutena Te pidätte sitä, että kansalaisoikeudet suojelevat ihmisten vapautta valtion sortoa vastaan? (asteikko 1-10, jossa 1 tarkoittaa että se “ei ole lainkaan välttämätön demokratian ominaisuus” ja 10, että se on ehdottomasti “erittäin välttämätön demokratian ominaisuus”).

Kuvasta 2 voidaan nähdä, että ihmisten välisellä luottamuksella ja kansalaisvapauksien merkityksellä demokratian ominaisuutena on kohtuullisen voimakas positiivinen korrelaatio. Determinaatiokerroin R^2 kertoo, että 36 prosenttia kokonaisvaihtelusta ihmisten välisessä luottamuksessa (y-akseli) voidaan selittää luottamuksen ja vapauden (x-akseli) välisellä korrelaatiolla.



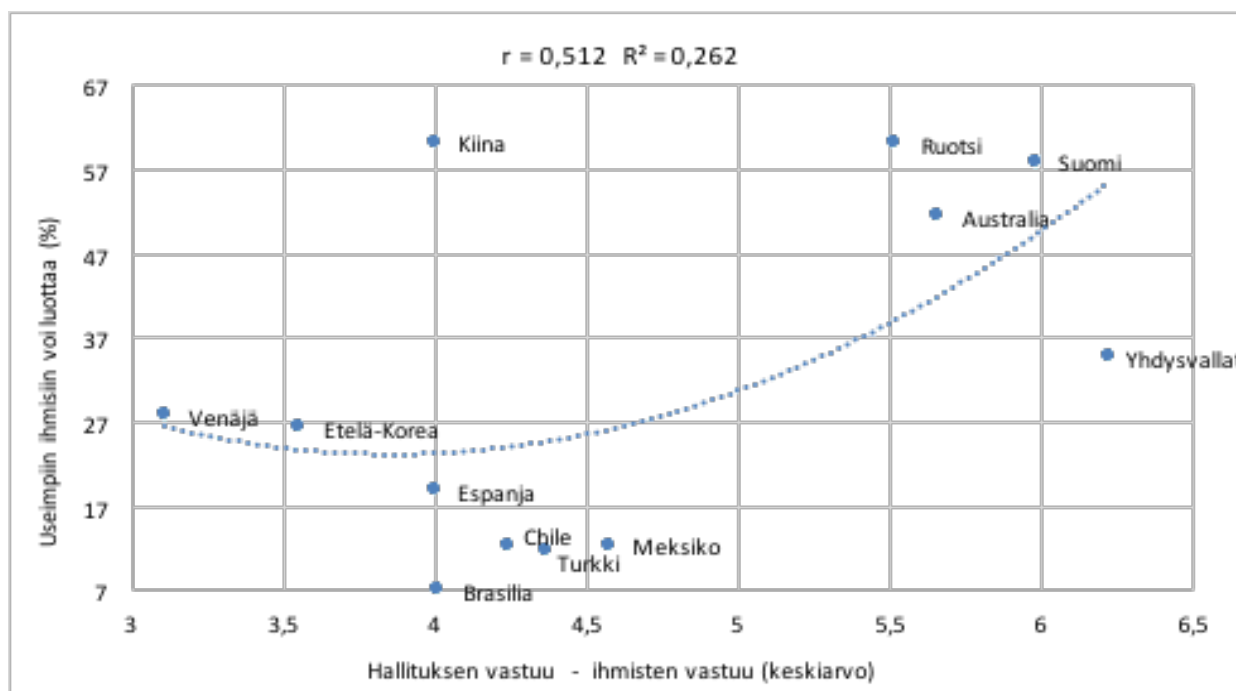
Kuva 2. Luottamus ja ihmisten vapaus

Valtaosa 12 maan kansalaisista pitää välttämättömänä demokratian ominaisuutena sitä, että kansalaisoikeudet suojelevat ihmisten vapautta valtion sortoa vastaan.

Julkisen vallan vastuu ja ihmisten oma vastuu

WVS -kysymys: Julkisen vallan pitäisi ottaa enemmän vastuuta, että kaikilla on sitä mitä elämi- seen tarvitaan. (asteikko 1-10, jossa 1 tarkoittaa, että olette täysin samaa mieltä väittämästä ja 10, että "Ihmisten pitäisi ottaa enemmän vastuuta").

Kuvasta 3 voidaan nähdä, on ihmisten välisellä luottamuksella ja käsityksellä vastuusta on posi- tiivinen korrelaatio. Determinaatiokerroin R^2 kertoo, että 26 prosenttia kokonaisvaihtelusta ih- misten välisessä luottamuksessa (y-akseli) voidaan selittää luottamuksen ja vastuun (x-akseli) välisellä suhteella.



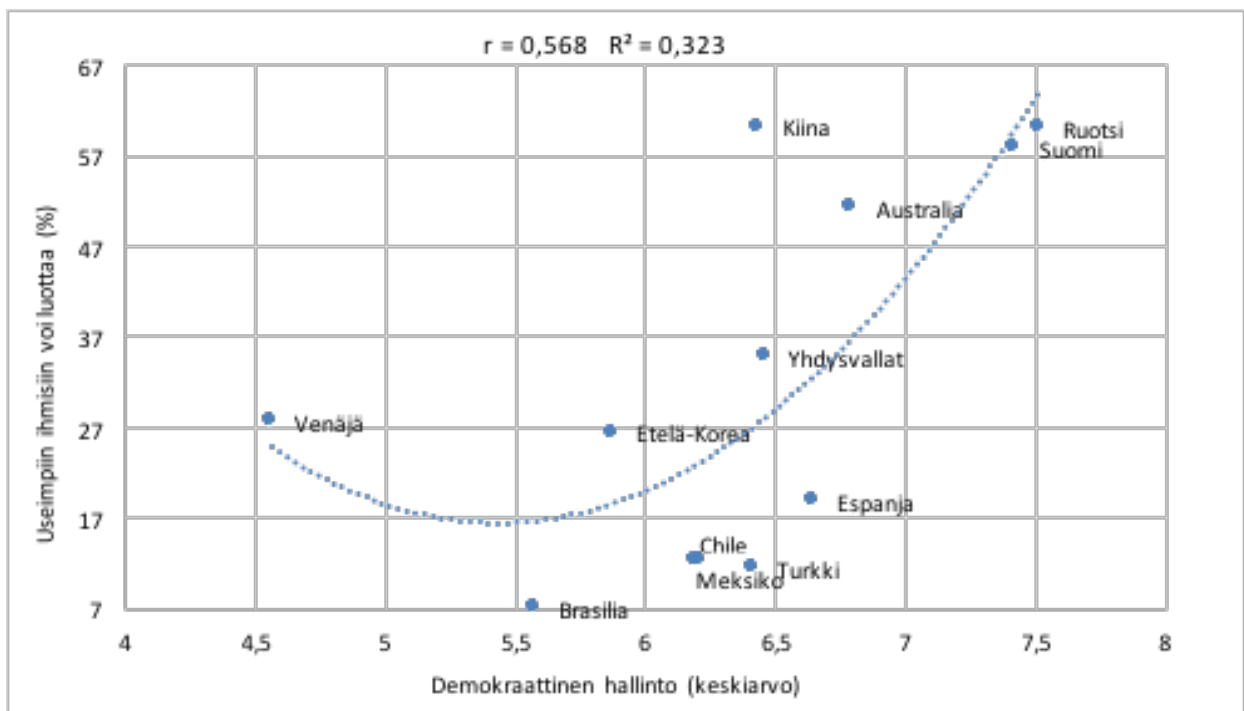
Kuva 3. Luottamus ja vastuu

Keskiarvojen perusteella vastaukset painottuvat hieman julkisen vallan vastuun puolelle. Enem- män ihmisten oman vastuunoton kannalla ovat Yhdysvallat (6.22), Suomi (5.98) Australia (5.66) ja Ruotsi (5.52).

Julkisen hallinnon demokraattisuus

WVS – kysymys: Miten demokraattisesti maatanne hallitaan tällä hetkellä? (asteikko 1-10, jossa 1 tarkoittaa “ei lainkaan demokraattisesti” ja 10 “täysin demokraattisesti”).

Kuvasta 4 voidaan nähdä, että ihmisten välisellä luottamuksella ja käsityksellä demokraattisesta hallinnosta on melko voimakas positiivinen korrelaatio. Determinaatiokerroin R^2 kertoo, että 32 prosenttia kokonaisvaihtelusta ihmisten välisessä luottamuksessa (y-akseli) voidaan selittää luottamuksen ja demokraattisen hallinnon (x-akseli) välisellä suhteella.



Kuva 4. Luottamus ja demokraattinen hallinto

Keskiarvojen perusteella suurimmassa osassa vastaajamaista ihmiset ovat sitä mieltä, että heidän maataan hallitaan melko demokraattisesti. Selvästi muita enemmän tätä mieltä ovat ruotsalaiset (keskiarvo 7.51) ja suomalaiset (keskiarvo 7.42). Sitä vastoin venäläisten mielestä heidän maataan ei hallita yhtä demokraattisesti (keskiarvo 4.56).

Yhteenveto tuloksista

Ihmisten keskinäisen luottamuksen ja oikeudenmukaisuuden kokemisen välinen voimakas assosiaatio vahvistaa sitä näkemystä, että oikeudenmukaisuus on sosiaalisen tasa-arvon olennainen

ominaisuus. Sillä viitataan luottamukseen laajempänä käsitteenä. Hyveiden näkökulmasta ihmisten välillä täytyy olla perustavanlaatuinen luottamus, jotta kukaan heistä ei käytä asiantuntemustaan hyötyäkseen toisen kustannuksella.

Valtion täytyy kohdella kansalaisiaan tasa-arvoisesti. Lainsäädäntö on nykyajan liberaalien demokraattisten valtioiden keino hallita, mutta hallitusten oikeudelle käyttää pakkovaltaa kansalaisia kohtaan on olemassa moraalisia rajoituksia (Miller 2010: 329). Ihmisten vapaus valtion pakkovaltaa vastaan on kokonaisuudessaan perustavanlaatuinen demokratian ominaisuus. Esimerkiksi Stivers (2008: 108) on kuvannut tätä toteamalla, että “vapaus on pakkovaltan poissaoloa” (“liberty is the absence of coercion”). Ihmisten keskinäinen luottamus ja tietoisuus yksilöllisen vapauden merkityksestä muodostavat yhdessä perustavanlaatuisen ennakkoehdon demokraattiselle kansalaisuudelle.

Julkisen vallan mahdollisuus ottaa enemmän vastuuta siitä, että kaikilla olisi sitä mitä elämiseen tarvitaan, on rajallista. Yhtä lailla kansalaisten mahdollisuus ottaa enemmän vastuuta itsestään on monin tavoin rajoitettua, myös julkisen vallan toimesta. Julkisen vallan vastuu onkin lisätä kansalaisten kapasiteettia osallistua julkisen hallinnon toimintaan (Miller 2010).

Demokraattisen hallinnon luomisessa on tunnistettava ero vahvan ja heikon demokratian välillä (Barber 1984: 132). Heikko demokratia pyrkii kannattamaan yksityisiä intressejä yli yhteisen hyvän ja heikentämään kansalaisen roolia julkisessa hallinnossa. Vastakohtana vahva demokratia pyrkii vahvistamaan kansalaisen osallisuutta ja sosiaalista tasa-arvoa. Julkisen hallinnon tulisi luoda konkreettisia kansalaisyhteyksiä, jotka eivät ole luonteeltaan vain menettelykysymyksiin rajoittuvia, vaan kiinnostuneita myös sisällöllisistä substanssiasioista.

Pohdinta

Julkisen hallinnon vastuullisuuden ja eettisyyden kannalta on olennaista, että ihmisten oikeudenmukaista ja tasa-arvoista kohtelua pidetään keskeisenä arvona. Tässä suhteessa on kuitenkin varauduttava julkisen toiminnan päämäärämerkitysten mahdolliseen heikentymiseen yhteiskunnassa. Kansalaisten rooli demokraattisessa hallinnossa tulee olla aktiivinen ja osallistuva kanssatoimija. Julkisessa hallinnossa kansalaisvaikuttamisen näkeminen asiakontribuutiona ja toisaalla organisaatioiden jäsenten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen omassa työssään kulkevat käsi kädessä. Julkisen etiikan ja luottamuksen näkökulmasta kysymys on kunniallisen kansalaisen

roolin ja julkisen hallinnon henkilöstön ammatillisen identiteetin yhteensovittamisesta. Samalla hyveiden, kuten luottamuksen näkeminen keskeisenä organisaation voimavarana instrumentaalisen johtamisen sijasta korostuu. Luottamus verkostoissa on eri toimijoiden välisen yhteistoiminnan perusehto.

Julkisen hallinnon johtamisessa omaksuttu ihmiskäsitys kaipaa tarkistamista. Johdon kontrollia painottavasta asenteesta tulisi siirtyä yksilöiden toimintavapautta ja osaamista arvostavaan suuntaan. Tosiasiassa johtaminen perustuu ihmisten keskinäiseen luottamukseen. Julkisen etiikan normatiivisen ja moraalisen perustan vahvistaminen julkisessa johtamisessa ja virkamieskulttuurissa tarkoittaa siirtymistä organisaatiolaatikoiden rajoittamasta toiminnasta julkisten tarkoituserien avoimeksi puolustajaksi.

Suomi on sitoutunut YK:n asettamiin kestävän kehityksen päämääriin, joilla pyritään varmistamaan tasapaino taloudellisen tehokkuuden ja sosiaalisen tasa-arvon välillä. Julkisessa hallinnossa sosiaalinen tasa-arvo merkitsee ihmisten tasavertaista kohtelua ottamalla huomioon heidän henkilökohtaiset tarpeensa niin terveydenhoidossa, lainkäytössä, koulutuksessa, asumisessa kuin työssä ja liikenteessä. Julkisten organisaatioiden johtamisen, julkisten palvelujen toteuttamisen ja politiikan tulee arvostaa ihmisten yksilöllisyyttä ja erilaisuutta.

Lähteet

- Barber, B.R. 1984, *Strong democracy: participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley.
- Barnard, C.I. 1954, *The functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Bovens, M. 1998, *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge University Press.
- Cho, Y.J. & Ringquist, E.J. 2011, "Managerial Trustworthiness and Organizational Outcomes", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no. 1, pp. 53-86.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. 2012, "An Integrative Framework for Collaborative Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22, no. 1, pp. 1-29.

- Frederickson, H.G. 2010, *Social equity and public administration: origins, developments, and applications*, M.E. Sharpe, Inc., Armonk, N.Y.
- Getha-Taylor, H., Holmes, M.H., Jacobson, W.S., Morse, R.S. & Sowa, J.E. 2011, "Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no. suppl 1, pp. i83-i97.
- Giddens, A. 1979, *Central problems in social theory: action, structure and contradiction in social analysis*, London: Macmillan Press, 1979.
- Gooden, S. & Portillo, S. 2011, "Advancing Social Equity in the Minnowbrook Tradition", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no. suppl 1, pp. i61-i76.
- Guy, M.E. & McCandless, S.A. 2012, "Social Equity: Its Legacy, Its Promise", *Public Administration Review*, vol. 72, pp. 5-13.
- Hart, D.K. 2001, "Administration and the Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise" in *Handbook of administrative ethics*, ed. T.L. Cooper, 2nd ed., rev. and expanded edn, Marcel Dekker, New York, pp. 131-150.
- Heinämaa, S. 2015, "Suomen kriisi kadottaa yhteiset merkitykset kuten 1930-luvun natsi-Saksassa kävi", *Helsingin Sanomat*, Pääkirjoitus 7.11.2015 edn, Sanoma Media Finland Oy, Helsinki.
- Ingarden, R. 1983, *Man and value*, Philosophia, München.
- Lucas, J.R. 1995, *Responsibility*. Oxford University Press.
- Miller, S. 2010, *The moral foundations of social institutions: a philosophical study*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nabatchi, T., T. Goerdel, H. & Pfeffer, S. 2011, "Public Administration in Dark Times: Some Questions for the Future of the Field", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no. suppl 1, pp. i29-i43.
- OECD 2003. "Public Sector Modernization", OECD, Paris.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2004, *Public management reform: a comparative analysis*, 2. ed. edn, Oxford University Press, Oxford.
- Raphael, D.D. 1946, "Equality and Equity", *Philosophy*, vol. 21, no. 79, pp. 118-132.
- Rawls, J. 2001, *The law of peoples: with the idea of public reason, revisited*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Rawls, J. & Kelly, E. 2001, *Justice as fairness: a restatement*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Rochet, C., 2010. " 'No philosophy, we are managers'. Public Management and the common good: Euro-Atlantic convergences". *International Review of Administrative Sciences*, Volume 76, Number 2, June, pp. 279-312.
- Smith, E.B. 1994, "Chester Barnard's Concept of Responsibility", *International Journal of Public Administration*, vol. 17, no. 6, pp. 1157-1174.
- Stivers, C. 2008, *Governance in dark times: practical philosophy for public service* /, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Thompson, D.F. 1980, "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *The American Political Science Review*, vol. 74, no. 4, pp. 905-916.
- Törnblom, K.Y. & Vermunt, R. cop. 2007, *Distributive and procedural justice: research and social applications*, Ashgate, Aldershot, England.
- Ventriss, C. 2000, "The Relevance of Public Ethics to Administration and Policy" in *Handbook of administrative ethics*, ed. T.L. Cooper, 2nd ed., rev. and expanded edn, Marcel Dekker, New York, pp. 263-290.

Kirjoittaja

Hallintotieteiden tohtori Esa Käyhkö on työskennellyt valtionhallinnon asiantuntijatehtävissä yli 30 vuotta ja toimii tällä hetkellä itsenäisenä tutkijana. Sähköposti: esa.kayhko@icloud.com