

# Hallinnon evaluointi virkamiesetiikan näkökulmasta

Risto Huotari

## TIIVISTELMÄ

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan julkisen hallinnon evaluointiin liittyviä eettisiä kysymyksiä. Lähtökohtana ovat Moilasan (1999) tutkimus, jossa hän tarkastelee virkamiesetiikkaan kohdistuvia muospaineita sekä Newmanin ja Brownin (1996) kehittämä, evaluoijia varten tarkoitettu teoreettinen malli. Valtionhallinnon ohjauksen ja toimintatapojen muuttuessa on virkamiesetiikan arvoperusta laajentunut ja joutunut melkoiseen käymistilaan. Muuttuneessa toimintaympäristössä käytännön virkamiesmoraali – myös evaluoijalla – on pitkälti valintoja kilpailevien periaatteiden ja muiden virkatoimintaan liittyvien arvojen välillä. Pyrittäessä identifiomaan ja ratkaisemaan arviointitoimintaan liittyviä eettisiä ongelmia on käytännössä lähtökohtana arvioijan moraalinen intuitio, herkkyyys havaita potentiaalisia eettisiä konflikteja. Sitä on täydennettävä hyödyntämällä eettisiä sääntöjä, standardeja, periaatteita ja teorioita. Erityisesti tilanteissa joissa periaatteet tai teoriat ovat keskenään konfliktissa on suuri merkitys arvioijan henkilökohtaisella etiikalla. Eettisten ongelmien havaitsemis-, analysointi- ja ratkaisutaitojen kehittäminen on muuttuneessa toimintaympäristössä entistä tärkeämmässä asemassa pyrittäessä kehittämään arviointitoimintaa.

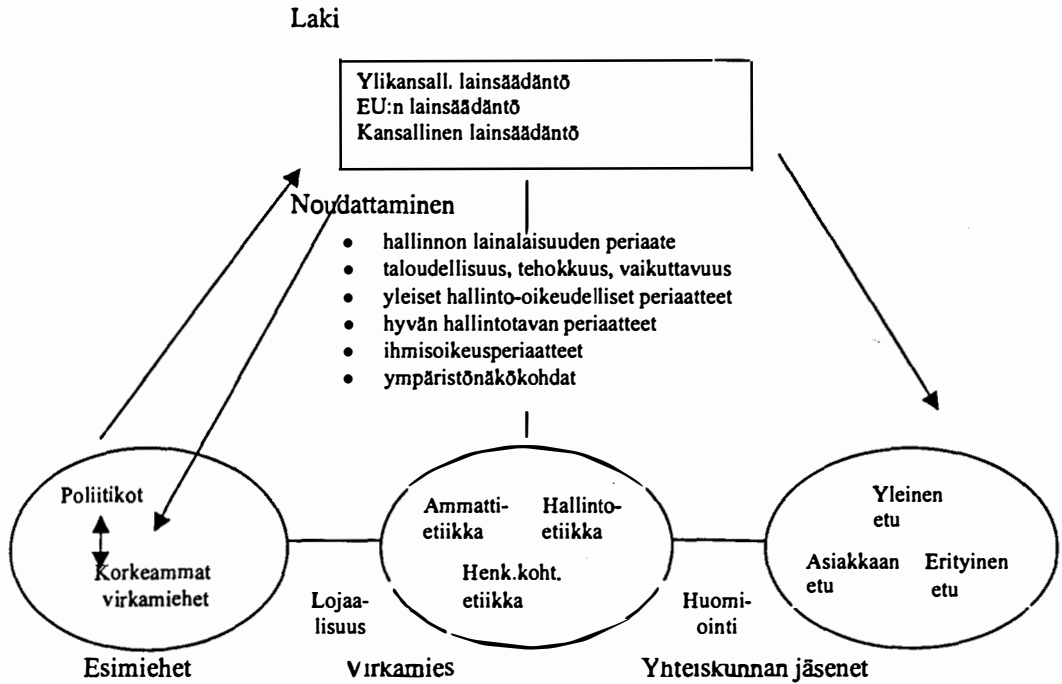
## VIRKAMIESETIIKKA MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Manageriaalisten hallinnonuudistusten myötä virkamiesten harkintavalta on kasvanut samalla kun yksityisen ja julkisen sektorin eroja on tietoisesti pyritty poistamaan. Samalla kun virkamiesten toiminnan vapausasteita on lisätty, on vastuuta pyritty realisoimaan ensisijaisesti tulosvastuun kehittämisen kautta. Tulosohjauksessa virastojen toiminnan tulostavoitteet määritellään joko valtion talousarviossa tai ministeriöiden kanssa käydyissä neuvotteluissa. Tuloksellisuutta taas arvioidaan virastojen toimintakertomusten ja

valtionalouden tarkastusviraston vuosittain tarkastusten kautta. (ks. Moilanen 1998; Temmes 2000) Tultaessa 1990-jälkipuoliskolle ovat yleistyneet välineeksi arviointihankkeet. Osittain tämä johtuu siitä, että manageriaalisten hallinnonuudistusten myötä sektoriministeriöt ovat alkaneet kehittämään omaa arviointitoimintaansa, joka hakee omaa rooliaan suhteessa perinteiseen kameralistiseen taloudelliseen ohjausjärjestelmään ja uuteen tulosohjausjärjestelmään. Osittain taustalla on Suomen liityminen EU:iin, jossa arviointitoiminta yleisesti nivotaan ohjelmien toimivuuden tarkasteluun. (Temmes 2000, 149)<sup>1</sup>

Valtionhallinnon ohjauksen ja toimintatapojen muuttuessa on virkamiesetiikan arvoperusta laajentunut ja joutunut melkoiseen käymistilaan. Tämä laajentunut arvoperusta sisältää toisilleen ristiriitaisiakin elementtejä. *Liiketoiminnan* puolelta tulevat tehokkuutta ja taloudellisuutta korostavat periaatteet ovat tärkeitä myös ydinvaltion ja palvelutoiminnan näkökulmasta, mutta ne eivät voi olla toiminnan perimmäisinä tavoitteina julkisessa hallinnossa. *Palvelutoiminnan* puolelta tuleva asiakaslähtöisyysperiaate on oleellinen osa liiketoiminnan arvoperusta ja sen tärkeys on tunnustettu myöskin ydinvaltion toiminnassa. *Ydinvaltion* tehtävänä ei voi olla voiton tai omien intressiensä edistäminen, vaan sen tehtävänä on luoda edellytykset muille tehtäväalueille ja yksityiselle sektorille. Ydinvaltion tavoitteena voidaan ajatella olevan yleinen etu, vaikkakin sen sisällöllinen soveltaminen yksittäistapauksissa voi olla vaikeaa. (Moilanen 1999, 44–45)

Virkamiesetiikan arvoperustan moniaineisuutta voidaan Moilasan (1999, 54–55) tapaan jäsentää soveltamalla Lundquistin (1988, 1991) mallia (kuvio 1). Sen mukaan virkamiehen täytyy toiminnassaan samanaikaisesti olla lojaali esimiehille, noudattaa lakia ja ottaa asiakkaiden näkemykset huomioon. Yhteistä kaikille virkamiehille on virka-aseman julkisuudesta seuraava julkisen hallinnon yleisetiikka. Hallintoetiikka taas koostuu tehtäväsidonnaisista roolietiikasta, suhde-etiikasta sekä asia-alue-etiikasta. Yleis- ja



**Kuvio 1.** Virkamiesetiikan keskeiset komponentit muuttuneessa toimintaympäristössä Lundquistin mallin (1988, 1991) pohjalta (ks. Moilanen 1999, 54-55).

hallintoetiikan lisäksi ammattietiikka, henkilökohtainen etiikka ja muut arvot ovat osana virkamiehen eettistä harkintaa.

Virkatyön kannalta keskeisiä arvoja ovat yleisen edun ohella hallinnon lainalaisuuden periaate, taloudelliset arvot (tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus), palveluperiaate (asiakasnäkökulma), yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet (tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate), hyvän hallintotavan periaatteet (julkisuus- ja avoimuusperiaatteet), ihmisoikeusperiaatteet (ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Euroopan ihmisoikeussopimus) sekä ympäristönäkökohtien huomiointi. Toimintaa säätelevät normit muodostavat periaatteiden verkostoa, joiden mukaan käytännön tilanteissa toimitaan. Muuttuneessa toimintaympäristössä käytännön virkamiesmoraali on pitkälti valintoja kilpailevien periaatteiden ja muiden virkatoimintaa liittyvien arvojen välillä. (Moilanen 1999, 54-55)

## EETTINEN PÄÄTÖKSENTEKO ARVIOINTITOIMINNASSA

Newman ja Brown kuvaavat kirjassaan "Applied ethics for program evaluation", kuinka ohjelmien evaluoijalla on samanaikaisesti useita eri rooleja. Evaluoija on konsultti/hallintovirkailija, tiedon kerääjä/tutkija, reportteri sekä ammattikuntansa ja yhteiskunnan jäsen. Hän joutuu toimimaan ristiriitaisten odotusten kentässä. Pyrkimys vastata näihin odotuksiin johtaa usein eettisiin dilemmoihin – tilanteisiin, joissa on tehtävä valinta kahden epätydyttävän ratkaisun välillä. (Newman & Brown 1996, 5-15, 121-144)

Newman ja Brown ovat pyrkineet hahmottamaan evaluation harjoittajia varten *teoreettisen mallin*, joka voi tarjota perustavia, realistisia suuntaviivoja *eettisten päätösten tekemiseen*. He katsovat että eettiset standardit ja koodit ovat hyödyllisiä, mutta sellaisenaan riittämättömiä ohjeuoria eettiselle käytännölle. Arvioijien täytyy tehdä päätökset eettisten periaatteiden pohjalta ja

käyttäen kriteerejä, jotka selvästi kuvaavat heidän professionaalisiin suhteisiin ja vaatimuksiin liittyviä arvoaspekteja. Nämä periaatteet ovat laajempia kuin spesifit professionaaliset säännöt ja ne tarjoavat auttavan – joskaan ei täydellistä – ohjenuoran silloin kun säännöt eivät ole tarpeeksi kattavia tai ne ovat keskenään ristiriitaisia ja kun tietyt tilanteet vaativat ainutlaatuisia vastauksia.<sup>2</sup> (Newman & Brown 1996, 191)

Newman ja Brown (1996, 24-37) tarkastelevat eettisiä teorioita pyrkimyksensä eritellä hyödyllisiä suuntaviivoja eettistä ajattelua varten. Tässä tarkoituksessa he luokittelevat eettisiä teorioita viiteen kategoriaan sen mukaan, mitä kriteeriä niissä käytetään päätettäessä onko käyttäytyminen oikein vai väärin.

**Seuraamusetiikka.** Teoriat, joissa ehdotetaan että tekojen eettisyys arvioidaan toiminnan seuraamusten perusteella (ns. teleologiset teoriat). Tunnetuin näistä on utilitarismi, jossa toiminta katsotaan hyväksi kun se tuottaa mahdollisimman paljon hyvää mahdollisimman monelle ihmiselle. (Newman & Brown 1996, 24-28)

**Velvollisuusetiikka.** Oikean toiminnan perustana velvollisuudentunne, persoonallinen sitoutuminen, toimintaa koskevan säännön tai lain olemassaolo tai uskontoon pohjautuva vaade. Esim. Kantin (1788/1956) kategorinen imperatiivi: kaikkien tulee toimia niin että voivat toivoa toiminnan olevan universaalia - on pohdittava mitä tapahtuisi, jos kaikki toimisivat samalla tavalla kuin itse. (Newman & Brown 1996, 28-29)

**Oikeudet.** Ihmisyksilöllä on itseisarvo eikä häntä tule kohdella välineenä jonkin päämäärän saavuttamiseksi (esim. Kant). Ihmistä on kunnioitettava ja hänen oikeutensa tunnustettava. Oikeudet ovat läheisessä suhteessa velvollisuuksiin: positiivinen oikeus edellyttää, että jollakin toisella on velvollisuus toimia tietyllä tavalla; negatiivinen oikeus edellyttää, että joku toinen pitäytyy toimimasta tietyllä tavalla. (Newman & Brown 1996, 29-31)

**Sosiaalinen oikeudenmukaisuus.** Esim. Rawlsin (1971) teoria, jonka keskeiset periaatteet ovat 1) jokaisella yksilöllä on yhtäläiset perusoikeudet 2) sosiaalisten ja ekonomisten resurssien/puutteiden jaon tulee hyödyttää eniten huonoimmassa asemassa olevia. (Newman & Brown 1996, 31-33)

**Huolenpidon etiikka (ethics of care).** Pyritään ottamaan huomioon kuinka eettinen päätös vaikuttaisi ihmisten suhteisiin ja löytämään sovel-

lus, joka sopii kyseiseen erityistilanteeseen – eikä niinkään etsimään yleistä sääntöä, joka sopisi kaikkiin tilanteisiin (Gilligan 1982). Rationaalisen ajattelun tulee palvella korkeampaa päämäärää – toisista huolehtimista; keskeistä on ottaa huomioon, kuinka eri vaihtoehdot vaikuttaisivat yksittäisiin ihmisiin ja instituutioihin (Noddings 1984). (Newman & Brown 1996, 33-35)

Cavanaughin, Mobergin ja Velasquezin (1981) analyysiin tukeutuen Newman ja Brown (1996, 36) korostavat, että jokaisella näihin kategorioihin kuuluvilla teorialla - ja kategorioilla itselläänkin - on vahvuutensa ja puutteensa. (Asetelma 1)

Seuraamus-kriteerin eksklusiivinen soveltaminen voi estää pitämästä tärkeänä yksilöllisiä oikeuksia (individual rights) tai oikeudenmukaisuuteen liittyviä kiistakysymyksiä (issues). Oikeusnäkökulma puolestaan saattaa olla epäadekvaatti havaitsemaan sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kuuluvia asioita. Velvollisuuksiin keskittyminen taas saattaa asettaa liikaa painoa manageriaaliselle näkökulmalle asianosaisten tarpeiden kustannuksella. Sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen keskittyminen saattaa johtaa yksilöllisten oikeuksien vähäiseen huomioonottamiseen ja huolenpidon etiikka voi olla liian relativistinen ihmisille, jotka etsivät universaaleja sääntöjä. (Newman & Brown 1996, 36-37)

Beauchampiin ja Chidressiin (1983) sekä Kitcheneriin (1984) liittyen Newman ja Brown (1996, 37-52) esittävät, että evaluoitaessa tulisi soveltaa seuraavaa viittä eettistä periaatetta, joiden he katsovat empiirisissä tutkimuksissa (Brown & Krager 1985; Krager 1985; Upcraft & Poole 1991; Newman & Brown 1996, 55-89) osoittautuneen heijastelevan monipuolisesti arviointikäytäntöön liittyviä arvoaspekteja:

- **Autonomia (autonomy).** Oikeus toimia vapaasti, tehdä vapaasti valintoja ja ajatella kuten haluaa. Siihen sisältyy myös velvoite kunnioittaa muiden autonomisia oikeuksia.
- **Nonmaleficence (doing no harm).** Velvollisuus olla aiheuttamatta pahaa (not inflict evil) tai asiattonta, kohtuutonta vahinkoa (undue harm).
- **Velvollisuus tehdä hyvää (beneficence, benefiting others).**
- **Oikeudenmukaisuus (justice)** tarkoittaa kohtuullisuutta, tasapuolisuutta, puolueettomuutta sekä vastaamista, reagoimista ja ihmisiä koskevien päätösten tekemistä riippu-

Kriteeri	Vahvuudet	Heikkoudet
Seuraukset	<p>Helpottaa laskemaan tulokset ja vertailemaan.</p> <p>Keskittyy tuloksiin.</p> <p>Yhdenmukainen perinteisen tulos-orientoituneen evaluoinnin kanssa.</p>	<p>Vaikea arvioida kaikkia vaikutuksia.</p> <p>Voi johtaa jonkun henkilön oikeuksien supistamiseen.</p> <p>Vaikea määrittellä mikä on hyvää ja kene hyvä on etusijalla.</p>
Velvollisuus	<p>Voi tarjota selkeän kuvan odotuksista.</p> <p>Ottaa huomioon sopimukselliset ja professionaaliset suhteet.</p>	<p>Voi painottaa liian johtoportaan näkökulmaa.</p> <p>Voi jättää huomiotta asianosaisten tarpeet.</p>
Oikeudet	<p>Tarjoaa vähimmäis-suojan yksilöille.</p> <p>Asettaa toiminnalle tuloksista riippuvat standardit.</p>	<p>Voi epäonnistua ottamaan huomioon sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen kuuluvat seikat.</p> <p>Oikeudet eivät ole absoluuttisia ja voivat olla ristiriidassa keskenään.</p>
Sosiaalinen oikeudenmukaisuus	<p>Varmistaa että hyöty jaetaan reilusti.</p>	<p>Voi korostaa oikeutusta yritteliäisyyden/luovuuden kustannuksella.</p> <p>Voi supistaa joitakin asianosaisten oikeuksia.</p> <p>Arvioijan perinteinen neutraali rooli vaihtuu asianajajan rooliksi.</p>

**Asetelma 1.** Eettisten teorioiden vahvuuksia ja heikkouksia evaluointitoiminnan eettisyyden arvioinnin kannalta (Newman & Brown 1996, 36).

matta heidän rodustaan, sukupuloestaan, sosioekonomisesta statuksesta tai muista inappropriate attributes.

- Uskollisuus (fidelity) tarkoittaa lupauksien pitämistä, lojaalisuutta ja rehellisyyttä. Newman ja Brown liittävät periaatteeseen myös totuudenmukaisuuden (veracity).

Näillä periaatteilla on keskeinen asema Newmanin ja Brownin (1996, 101-119) hahmottelemassa eräänlaisessa *eettisen päätöksenteon etenemiskartan* (flowchart), jota voi hyödyntää heuristisena välineenä eettisten dilemموjen analyysissä ja ratkaisussa (ks. asetelma 2). Siinä lähdetään liikkeelle intuitiivisesta tunteesta, että on potentiaalinen eettinen konflikti. Tällöin on etsittävä tilanteeseen sopivaa sääntöä, tarvittaessa analysoitava tilannetta eettisten periaatteiden ja teorioiden pohjalta sekä peilattava ratkaisua suhteessa omaan arvomaailmaan.

Tässä yhteydessä on huomattava, että periaatteet – autonomia, velvollisuus olla tekemättä pahaa, velvollisuus tehdä hyvää, oikeudenmukaisuus, uskollisuus - voivat olla keskenään ristiriidassa silloin, kun evaluoija tasapainoilee lukuisien rooliodotusten kentässä. Ketä kohtaan on oltava oikeudenmukaisempi, hyvää tekevempi, uskollisempi? Milloin ammatillinen autonomia tulee asettaa uskollisuuden tai hyvän tekemisen velvoitteen edelle? Tällaisissa tilanteissa on valintoihin suuri vaikutus arvioijan omilla uskomuksilla ja arvoilla.

On myös huomattava, että eri moraaliteorioiden sovellukset yhteen ja samaan tapaukseen voivat johtaa keskenään ristiriitaisiin arvostelmiin, mikä on vakava ongelma. Milloin arviointitoiminta sitten vastaa riittävästi kriteereitä (moraaliteorioita)? Käytännössä tuskin on mahdollista, että evaluoija voisi tulkita mallia niin ahtaasti, että katsoo arviointitoiminnan olevan väärin, jos yksikin moraaliteoria antaa kieltävän vastauksen (riippumatta siitä, että muut teoriat antaisivat myöntävän vastauksen) – ja lopettaa arviointiprosessin. Realistisempi päätössääntö olisi, että arviointitoiminta on väärin, mikäli suurin osa eri moraaliteorioista antaa kieltävän vastauksen. Tässä yhteydessä eri moraaliteorioita voi myös priorisoida, missä prosessissa on suuri vaikutus arvioijan henkilökohtaisella etiikalla. Mikäli ristiriitoja ei synny, monen erilaisen näkökulman – teorian tai periaatteen – soveltaminen yhteen ja samaan tapaukseen tekee kohteesta helposti ymmär-

rettävän. Tällöin asiasta saadaan monipuolinen ja luonteva kuva. (Ks. Airaksinen 1988, 24)

Newmanin ja Brownin (1996) hahmottelema etenemiskartta on nimenomaan heuristinen apuväline – se ei tarjoa valmiita ratkaisuja, vaan jättää paljon tilaa evaluoijan henkilökohtaiselle etiikalle. Ehkäpä juuri tämä on mallin tärkein anti: se auttaa näkemään henkilökohtaisen eettisen reflektoinnin kehittämisen tärkeyden. Malli myös auttaa näkemään, että myös arvioijan virkamiesmoraali on pitkälti valintoja kilpailevien periaatteiden ja muiden toimintaan liittyvien arvojen välillä.

Newman ja Brown katsovat (1996), että eettisen päätöksenteon lähtökohtana on moraalinen intuitio, luonnollinen herkkyyys havaita potentiaalisia eettisiä konflikteja. He pitävät myös mahdollisena, että moraalista intuitiota voidaan kehittää: evaluoija, joka on eritellyt ajattelullisesti konflikteja simuloituissa tilanteissa tai todellisessa elämässä voi kehittyä herkemäksi havaitsemaan potentiaalisten eettisten konfliktien nyanseja. Eettisten valintojen teko on kognitiivinen prosessi, jota voidaan kehittää (enhance) ajattelemalla, lukemalla keskustelemalla ja harjoittelemalla. He korostavat, että evaluoijan eettisyys ei ole pelkästään hyvien eettisten päätösten tekemistä yksittäisissä tilanteissa. On kysymys ammatillisesta elämäntavasta ja pohjimmiltaan henkilökohtaisesta elämäntavasta.

## LOPUKSI

Tässä kirjoituksessa olen tarkastellut hallinnon evaluoinnin virkamieseettistä ulottuvuutta Newmanin ja Brownin mallin pohjalta. Mallin etujen ja heikkouksien tarkastelussa olen soveltanut Airaksisen esittämiä, ns. monihaaraiseen funktionalismiin liittyviä näkökohtia. Heikkouksistaan huolimatta Newmanin ja Brownin malli osoittaa hyvin, miten moniulotteisesta asiasta evaluoinnin etiikassa on kysymys. Se myös haastaa pohtimaan henkilökohtaisen eettisen reflektoinnin kehittämisen merkitystä. Näyttäisi siltä, että pyrittäessä vaikuttamaan arviointitoiminnan etiikkaan ohjauksen<sup>3</sup> avulla tarvitaan poliittisen sitoutumisen ja eettisten säännösten kehittämisen rinnalla vahva koulutuksellinen tuki. Sellaisessa hallinnollisessa toimintakulttuurissa, jossa arvioijan virkamiesmoraali on pitkälti valintoja kilpailevien periaatteiden ja muiden toimintaan liittyvi-

---

*Taso 1: Intuiitiivinen käsitys potentiaalisesta eettisestä konfliktista*

Kysymykset: Vastaanko omiin intuiitiivisiin käsityksiini?

Onko minulla aikaa tarkempaan analyysiin?

Päätös 1. Lopeta arviointiprosessi tai toteuta käsitysten analyysi eli siirry tasolle 2.

*Taso 2: Säännöt*

Kysymys: Mikä sääntö, standardi tai koodi on sopiva?

Päätös 2: Löytyykö tilanteeseen sopiva sääntö, standardi tai koodi? Jos ei niin lopeta tai siirry tasolle 3.

Päätös 3: Jos löytyy sopiva sääntö, standardi tai koodi siirry tasolle 3 syventämään analyysiasi tai ryhd toimintaan (taso 5).

*Taso 3: Periaatteet ja teoriat*

Kysymykset:

Millä tavoin kukin periaate (autonomia, nonmaleficence, beneficence, justice, fidelity) on tilanteess relevantti? (Esim. autonomia: Kunnioitetaanko kaikkien oikeuksia?; Nonmaleficence: Millä tavoi toiminta estää pahaa tapahtumasta?; Beneficence: Mitä hyvää seuraa asiakkaille ja osallisill evaluoinnin kautta?; Oikeudenmukaisuus: Mitkä tekijät ovat suhteessa tämän arvioinnin reiluuteen j paikkansapitävyyteen? Onko koottu monipuolinen näkökulma?; Uskollisuus: Mitä sopimusjärjestelyj on tehty ja onko ne täytetty? Onko sinulla evaluoijan asemaasi liittyviä velvoitteita? Odottavtk ohjelman osalliset sinun olevan advokaatti?)

Millä tavoin kriteeri (seuraamukset, velvollisuudet, oikeudet, sosiaalinen oikeudenmukaisuus huolenpidon etiikka) on sopiva? (Mitä ovat mahdolliset seuraukset arvioinnista?; Onko jotain erityisi rooliasi koskevia vaatimuksia ja velvoitteita?; Kunnioitetaanko kaikkien oikeuksia?; Noudatetaank sosiaalista oikeudenmukaisuutta – otetaanko huomioon heikoimmassa asemassa olevien tarpeet? Miten kontekstin erityispiirteet vaikuttavat – kuinka päätökset vaikuttavat henkilöiden suhteisiin?)

Päätös 4: Lopeta mikäli käsitykset eivät vastaa riittävästi periaatteita tai kriteereitä. Muussa tapauksessa siirry tasolle 4.

*Taso 4: Omien arvojen eksplikointi*

Kysymykset: Kuinka henkilökohtaiset arvoni, visioni ja uskomukseni vaikuttavat ajatteluuni

Millainen ihminen haluan olla?

Päätös 5: Lopeta tai ryhdy toimintaan (taso 5).

*Taso 5. Toiminta*

Kysymykset:

Kuinka paljon toiminta aiheuttaa stressiä itsellesi ja muille?

Mitä mieltä kollegat ovat?

Mikä on toimintasuunnitelmasi?

Kuinka organisaatio reagoi tähän suunnitelmaan?

Mitä kulttuurisia näkökulmia on otettava huomioon?

Päätös 5: Lopeta tai toteuta toimenpidesuunnitelma.

Päätös 6: Toimiko suunnitelma vai onko aloitettava alusta?

---

**Asetelma 2. Eettisen päätöksenteon etenemiskartta (Newman & Brown 1996, 101-119).**

en arvojen välillä, on entistä tärkeämpää tukea evaluoijia kehittymään eettisten ongelmien havaitsemis-, analysointi- ja ratkaisutaidoissa.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Hallinnon evaluointia ollaan maassamme kehittämässä muiden EU- ja OECD -maiden arviointikäytännön mukaiseksi. Kansainvälisesti evaluaatioiden pääpaino on ollut arviointien nivomisessa konkreettisiin yhteiskunta- ja talouspolitiikan suunnittelun, toimeenpanon ja valvonnan prosesseihin, määrättyjen valtionelinten ja organisaatioiden konkreettisten institutionaalisten tiedontarpeiden tyydyttämisessä (etenkin parlamentti, hallitus, valtiovarainministeriö, sektoriministeriöt, ylin itsenäinen valtiontalouden tarkastuselin) ja minkä tahansa policyjen, toimintaohjelmien ja hankkeiden arvioinneissa määriteltujen tarpeiden mukaan. (Aho 1998, 13)

<sup>2</sup> *Eettiset koodit* ovat sääntöjen kokoelmia (compilation). Tällaisia ovat esim. kasvatustutkijoiden (American Educational Research Association 1992) ja psykologien (American Psychological Association 1992) toimintaa koskevat eettiset koodit. *Eettiset säännöt* ovat eettistä käyttäytymistä koskevia spesifejä väitteitä (Esim. Evaluaatio pitäisi suunnitella ja toteuttaa kunnioittaen ja suojellen ihmisyksilöiden oikeuksia ja hyvinvointia). *Eettiset standardit* (esim. Joint Committee on Standards 1994; American Evaluation Association 1995) taas ovat samankaltaisia kuin säännöt, mutta niissä on usein myös ehdotus ideaalista toiminnasta (esim. Varmista että kaikki asiansaaiset ymmärtävät tekniset termit, joita evaluaatoriraportissa käytetään). Tällaisia ovat esim. Joint Committee. *Eettiset periaatteet* (principles) ovat laajempia kuin säännöt ja koodit sekä usein tarjoavat pohjan sääntöjen ja koodien rakentamiselle (esim. Evaluoi ohjelmia niin kuin haluaisit omaa ohjelmaasi evaluoitavan). Ne tarjoavat ohjausta, kun säännöt ovat ristiriidassa tai kun säännöt eivät ole riittävän spesifejä tietyssä kontekstissa. Periaatteet eivät ole kuitenkaan niin abstrakteja kuin *eettiset teoriat*, jotka ovat eettistä päätöksentekoa koskevaa tiedettä. Ne ovat yleisiä tapoja päättää, mikä käyttäytyminen on oikein tai väärin. (esim. Toiminta on oikein tai väärin sen perusteella, mitkä ovat sen seuraukset). (Newman & Brown 1996, 21-23)

<sup>3</sup> Virkamiesetiikkaan vaikuttavien keinojen voidaan jäsenellä OECD:n kehittämistyön perustana olevalla mallilla etiikkainfrastruktuurista. Etiikkainfrastruktuurilla on kolme päätehtävää: kontrolli, ohjaus ja koordinaatio. Virkatointia kontrolloidaan paitsi lainsäädännön (syyttäminen, rangaistukset) myös tilivelvollisuuden (tilintarkastus, evaluointi) ja julkisuuden (lehdistökanalaiset) toimesta. Toimintaa voidaan ohjata poliittisen sitoutumisen (auktoriteetti, resurssit), eettisten säännösten (päämäärät, periaatteet) ja ammattikun-

tien (sosialisaatio, koulutus) toimesta. Koordinaatioon kuuluu palvelusuhteiden järjestäminen (rekrytointi, palkkaus) ja koordinoiva elin (komitea, virasto), joka vastaa eri osa-alueiden yhteensovittamisesta. Näiden elementtien yhdistelmä pyritään sovittamaan kunkin maan hallintojärjestelmän olosuhteisiin. OECD:n hallinnon kehittämistä koskevien yleisten suositusten mukaan hallintoa voidaan hostoa pyrkimällä pois perinteisestä sääntöohjauksesta (public administration) kohti toiminnan tuloksellisuutta koskevaa ajattelutapaa (public management). OECD:n suosittama perusratkaisu virkamiesetiikan ylläpitämiseksi manageristisin periaattein järjestetyssä julkisessa hallinnossa tapahtuu nostamalla esiin tavoiteltavia arvoja. Tätä voidaan tukea mm. virastokohtaisilla eettisillä säännöillä. Virkamiehiä pyritään kannustamaan hyvään toimintaan luomalla tavoitteita, ei niinkään korostamalla mikä on kiellettyä. Korkeatasoista virkamiesetiikkaa pyritään ylläpitämään – ilman että kiristetään laillisuusvalvontaa – kehittämällä arviointijärjestelmiä, tulosvastuuta ja korostamalla viraston johdon omaa esimerkkiä. (PUMA 1996; Moilanen 1999, 46-47)

## KIRJALLISUUS

- Aho, P. 1998. Hallituksen evaluaatiotutkimus. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Airaksinen, T. 1988. Moraalifilosofia. Juva: Wsoy.
- American Educational Research Association. 1992. Ethical Standards of the American Educational Research Association. Educational Researcher 21 (7), 23-26.
- American Evaluation Association 1995. Guiding principles for evaluators. Greensboro, NC: Author.
- American Psychological Association. 1992. Ethical principles of psychologists and code of conduct. American Psychologist 47, 1597-1611.
- Beauchamp, T. L. & Childress, J. F. 1983. Principles of biomedical ethics. (2<sup>nd</sup> ed.). Oxford, England: Oxford University Press.
- Brown, R. D. & Krager, L. 1985. Ethical issues in graduate education: faculty and student responsibilities. Journal of Higher Education 56 (4), 403-418.
- Canon, H. J. & Brown R. D. (Eds.) 1985. Applied ethics in student services (New Directions for Student Services No. 30, 31-48). San Francisco: Jossey-Bass.
- Cavanaugh, G. F., Moberg, D. J. & Velasquez, M. 1981. The ethics of the organizational politics. Academy of Management Review 6 (3), 363-374.
- Gilligan, C. 1982. In a different voice. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Joint Committee on Standards. 1994. Program Evaluation Standards. (2<sup>nd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kant, I. 1788. Kritik der praktischen Vernunft (Englan-

- niksi: Critique of practical reason. New York: Liberal Arts Press 1956.)
- Kitchener, K.S. 1984. Intuition, critical evaluation and ethical principles: The foundation for ethical decisions in counseling psychology. *The Counseling Psychologist* 12 (3), 43-56.
- Krager, L. A. 1985. A new model for defining ethical behavior. In Canon, H. J. & Brown, R. D. (eds.) *Applied ethics in student services (New Directions for Student Services No. 30, 31-48)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lundquist, L. 1988. *Byråkratiskt etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 1991. *Etik i offentlig verksamhet*. Lund.
- Moilanen, T. 1999. *Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Moore, P. L. (ed.) 1991. *Managing the political dimension of student affairs (New Directions for Student Services No. 55, 75-92)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Newman, D. L. & Brown, R. D. 1996. *Applied Ethics for Program Evaluation*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Noddings, N. 1984. *Caring: A feminine approach to ethics and moral education*. Berkeley: University of California Press.
- PUMA. 1996. *Ethics in the Public Service: Current issues and Practise*. OECD: Public Management Committee.
- Rawls, J. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Temmes, M. 2000. *Evalueringsverksamhet inom statsförvaltningen i Finland*. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 2, 148-155.
- Upcraft, M. L. & Poole, T. G. 1991. *Ethical issues and administration politics*. In Moore, P. L. (ed.), *Managing the political dimension of student affairs (New Directions for Student Services No. 55, 75-92)*. San Francisco: Jossey-Bass.