

Tule hyvä hallinto, älä tule paha hallinto

Hallinnon (*administration*) käsitteen etymologia viittaa ohjaamiseen, koordinoimiseen ja palvelemiseen. Hallinto on asioiden tekemistä jonkin tai joidenkin puolesta. Esimerkiksi verohallinto huolehtii ansio-, pääoma- ja arvonlisäverojen keräämisestä voimassa olevien lakien mukaisesti, mutta sen lisäksi verottajan tehtävänä on verovelvollisten neuvominen ja ennakkopäätösten tarjoaminen. Hallinto on myös kontrolloimista ja rajoittamista. Rajaviranomaiset vastaavat normaalioloissa siitä, että rajojen ylittäminen on hallittua maalla, merellä ja ilmassa. Vaikka esimerkiksi Schengen-alueella matkustaminen onkin melko vapaata, poliisiviranomaisilla on oikeus pyytää matkustajaa esittämään kussakin jäsenmaassa hyväksytty matkustusasiakirja sopimusvaltioon saapumisen jälkeen.

Hallinnon sopiva määrä jakaa mielipiteitä. Yhtäällä ovat he, joiden mukaan hallinnon kasvu on luonnollista ja väistämätöntä, koska yhteiskunnat ovat aiempaa monimutkaisempia. Julkishallinnon tehtävänä on tällöin toimia eräänlaisena yhteiskunnallisena termostaattina, joka säätelee toimijoiden välisiä vastuita ja velvollisuuksia. Ajatuksena on, että julkishallinto asettaa kaikille yhteiset pelisäännöt ja myös valvoo niiden toteuttamista. Tämä nähdään tarpeellisena, sillä ilman tehokasta hallintoa menon pelätään olevan kuin villissä lännessä. Toisaalla taas ovat he, joiden mielestä julkishallinnosta on kehkeytnyt itseään ruokkiva koneisto, jossa vasen käsi ei tiedä, mitä oikea tekee. Tuomarin sijaan hallinto nähdään hapensyöjänä, joka ei niinkään ohjaa vaan ennemminkin tukahduttaa yritysten ja kansalaisten toimeliaisuutta. Loogisena seurauksena on, että julkishallinnossa työskentelevien määrän ja julkishallinnon tehtävien kasvua paheksutaan. Äärimmillään hallinnon ideaalia etsitään yövärtijavaltiomallista, jossa julkisen vallan tehtäväksi nähdään yksilönvapauden, omistusoikeuden sekä turvallisuuden takaaminen.

Hallinto voi toimia hyvin tai huonosti. Evidenssiä löytyy molempien tulkintojen puolesta ja jopa yhden ja saman asian yhteydessä. Toukokuussa 2022 näyttää siltä, että kuolleiden määrällä mitattuna ja kansantaloudellisten vahinkojen näkökulmasta Suomea voidaan pitää yhtenä parhaiten koronapandemiasta selvinneistä kansakunnista. Selittäviä tekijöitä on monia, kuten maantieteellinen sijainti ja väestötiheys, kuuliaisuuteen taipuvainen kansanluonne sekä perusluottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin. Myös hallinnon tekemisillä on ollut merkitystä. Ihmisten kokoontumisia estäneet ja epidemiatilanteen mukaan muuttuneet rajoitukset, rokotekattavuuden melko nopea nostaminen sekä eri toimialojen taloudellinen tukeminen ovat esimerkkejä hallintomme kyvystä toimia kriisitilanteessa.

Tämän sanominen ei tarkoita, että kaikki olisi mennyt putkeen. Koronakriisi on paljastanut merkittäviä pullonkauloja viranomaisten välisessä tiedonkulussa ja yllättävää epäselvyyttä toimivaltakysymyksissä. Säädösvalmistelu ei ole pysynyt viruksen leviämisen vauhdissa, minkä vuoksi päätöksiä on jouduttu tekemään ad hoc -periaatteella. Tilannekuva ei aina ole ollut ajantasainen arvio lähitulevaisuudesta vaan vanhentunut kuvaus jo tapahtuneesta. Lisäksi hallinnon viestintä kansalaisten ja yritysten suuntaan on ollut välillä tempoilevaa ja monitulkintaista. Se, mitä on kulloinkin saanut tehdä, on jäänyt liian monelle epäselväksi. Myös eri toimialojen kohtelun tasa-arvoisuutta voidaan kritisoida perustellusti. Erityisesti ravintola-, matkailu- sekä kulttuuri- ja tapahtuma-alat ovat olleet vaikeuksissa.

Hyvä hallinto on tavoite, joka ei aina toteudu. Jos oikein huonosti käy, hallinto voi muuttua pahaksi. Vaikka pahan (*evil*) käsite ei olekaan hallintotieteellisen tutkimuksen ytimessä, se ei tarkoita, etteikö adjektiivilla olisi käyttöä. Kysymys ei tällöin kuitenkaan ole virkamiesten pahantahtoisuudesta vaan toiminnasta, jossa paha ilmaantuu normaalin toiminnan lomassa. Guy Adamsin ja Danny Balfourin (1998) tunnetuksi tekemällä hallinnollisella pahalla (*administrative evil*) viitataan tilanteisiin, joissa hallinnossa työskentelevät tekevät sekä omasta että toimintaa ohjaavien sääntöjen näkökulmasta 'oikeita' ratkaisuja. Esimerkiksi natsi-Saksan hirmutekoja ei voida selittää yksinomaan poikkeuksellisen häikäilemättömien ihmisten toiminnalla vaan enemmän tai vähemmän tavallisten ja lainkuuliaisten yksilöiden toiminnan seurauksena. Niin perverssiltä kuin se kuulostaakin, juutalaisten kansanmurhaan syyllistyneet eivät rikkoneet Kolmannen valtakunnan voimassa olevaa lakia (Rubenstein 1983).

Hannah Arendtia (2017/1963) lainaten pahalla on tapana arkipäiväistyä. Adolf Eichmannin ja muiden natsi-Saksassa vaikuttaneiden kaltaisten yksilöiden kautta tarkasteltuna hallinnollisen pahan todennäköisyys näyttää 2020-luvun Suomessa absurdilta. Kukaan tuskin ajattelee, että suomalaisessa pandemianhallinnassa olisi syyllistytty tekemään päätöksiä, joilla olisi tietoisesti tuotettu kansalaisille tai yrityksille sen enempää harmia kuin on kulloinkin pidetty välttämättömänä ja terveysturvallisesti perusteltuna. Tästä huolimatta seurauksena on voinut hyvinkin olla Adamsin ja Balfourin tarkoittamaa hallinnollista pahaa, joka heidän mukaansa muodostaa jatkumon, jonka yhdessä päässä ovat holokaustin kaltaiset absoluuttista pahaa toteuttavat teot ja toisessa päässä kiusallisissa tilanteissa helpotusta tuovat valkoiset valheet.

Kaikille on selvää, että pandemianaikaiset välttämättömät ja terveysturvallisuutta edistäviksi arvioidut päätökset eivät ole syntyneet tyhjiössä. Vaikka hallinnossa on pyritty yhteistyöhön hallinnonalojen yli, todellisuudessa päätettäviä asioita on jouduttu pilkkomaan hallinnon lokeroihin sopiviksi. Seurauksena on ollut se, että yhden hallinnonalan näkökulmasta rationaaliselta vaikuttava toiminta on näyttäytynyt muiden silmissä joltakin aivan muulta. Kriisin tuoksinassa on saatettu soveltaa myös nurinkurista moraalialia (*moral inversion*). Sillä tarkoitetaan toimintaa, jossa yksilöt tekevät ratkaisuja, jotka on kehystetty heille tavoittelemisen arvoiseksi, mutta jotka kuitenkin osoittautuvat laajemmassa tarkastelussa vahingollisiksi. Kysymys ei ole yksilöiden tekemisestä vaan systeemisistä eli eri tekijöiden yhteisvaikutuksesta syntyvistä tilanteista. Pirullista tilanteessa on erityisesti se, että tahattoman pahankierrettä on vaikea katkaista. Polkuriippuvuus syntyy nopeasti ja kulloinkin valittuun toimintalinjaan on upotettu kustannuksia ja ladattu arvovaltaa siinä määrin, että linjalta poikkeaminen vaatii poikkeuksellista päättäväisyyttä. Vanhaa sanontaa mukailten on helpompaa olla joukon mukana väärässä kuin yksin oikeassa.

Harri Jalonen

Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori

Adams, G. B. & Balfour, D. L. (1998). *Unmasking Administrative Evil*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Arendt, H. (2017). *Eichmann Jerusalemissa. Raportti pahuuden arkipäiväisyydestä*. (Alkuperäisteos *Eichmann in Jerusalem* vuodelta 1963). Jyväskylä: Docendo.

Rubenstein, R. L. (1983). *The Age of Triage: Fear and Hope in an Overcrowded World*. Boston, MA: Beacon Press.