

Rationaalisuus ja etiikka hallintotieteissä

Jari Autioniemi

Hallintotiede on täynnä maagisia käsitteitä, joita kritisoidaan harvoin tutkijoiden toimesta (Pollitt & Hupe 2011). Tällaisia käsitteitä ovat hallinta, tilivelvollisuus ja verkostot – mutta rationaalisuus on niistä suurin. Ilman rationaalisuutta julkinen hallinto ei tarkoittaisi mitään: se on muinainen ja kaikista vaikutusvaltaisoin hallinnon käsite (Rutgers 1999, 18). Hallintotieteessä rationaalisuutta lähestytään pääosin teknisesti johtamisen ja tehokkuuspuheen kautta, johon vaikuttaa jo Max Weber. Ajatellaan, että rationaalisuus saavutetaan vain luonnontieteellisillä metodeilla ja johtamisen käytännöillä, kuten resurssien tehokkaalla allokoinnilla ja mittaamisella (Jun 2006, 44). Näkemys rationaalisuudesta on ilmeisen tekninen, eikä se huomioi etiikan merkitystä julkisessa toiminnassa.

Tekninen rationaalisuus ei keskustele etiikasta

Muutama esimerkki sellaisesta tilanteesta, johon tekninen rationaalisuus voi pahimmillaan johtaa: moraalittomaan kustannustehokkuuteen, minimalistiseen yhteiskuntavastuuseen, integriteetin hajoamiseen, toisen poistunnustukseen, ja vastuun pakoiluun. Yhdistynyt kuningaskunta on ulkoistanut vankiloitaan jo pitkään. Vuonna 2018 (BBC News) viranomaiset joutuivat ottamaan haltuunsa ulkoistetun birminghamilaisen vankilan

vakavien puutteiden vuoksi. Tarkastajien mukaan ongelmat perustuivat johtajuuden puutteeseen ja henkilöstön epäasianmukaiseen toimintaan. Johto oli välinpitämätön vankien laajaa sairastuvuutta, hygieniata ja kroonista henkilöstön puutetta kohtaan. Vankila ei ollut kaikilta osin hallinnon kontrollissa, sillä vangit olivat vallanneet vankilan kokonaisia siipiä. Henkilöstö myös kiusasi vankejaan. Osa henkilöstöstä lukittautui työhuoneisiinsa ja nukkui vuoronsa aikana. Vankilassa oli selvittämättömiä kuolemia ja jokapäiväistä väkivaltaa. Yksistään vuonna 2017 vankilassa oli 1147 rekisteröityä pahoinpitelyä. Vankilalla oli ilmeistä kustannustehokkuutta, sillä viranomaiset joutuivat siirtämään 300 vankia tilahtaudesta vuoksi, ja työntekijöiden määrää lisättiin 30 henkilöllä.

Julkiset palvelut voidaan tuottaa kahdesta näkökulmasta käsin. Ensimmäinen vaihtoehto tuottaa julkiset palvelut niin oikeudenmukaisesti kuin mahdollista, toinen tuottaa ne niin tehokkaasti kuin mahdollista. Teknisen rationaalisuuden silmissä jälkimmäinen vaihtoehto on taloudellisuutensa vuoksi parempi. Vankilasesimerkissä julkinen palvelu tuotettiin tehokkuusperiaatteita noudattaen ulkoistetusti siihen äärimmäiseen pisteeseen saakka, jossa vankien välitön hyvinvointi oli uhhattuna.

Tehokkuus voi toimia moraalista käyttäytymistä vastaan. Hallinnollisella pahuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa hallinnollisessa asemas-

sa toimitaan moraalittomasti ilman, että sitä pidettäisiin tuomittavana (Adams & Balfour 2019). Vanginvartija voi perustella itselleen näennäisen uskottavan syyn, miksi hän kiusaa vankiaan. Mitä kauemmin hallinnollisessa asemassa tehdään vääryyksiä, sitä sokeammaksi toimintaa kohtaan tullaan. Ehkä joku vanginvartijoista voi uskotella itselleen, että väkivalta on täysin oikeutettua.

Tekninen rationaalisuus ei näe julkisen hallinnon keskiössä ihmistä tai poliittista eläintä, vaan sieluttoman byrokraatin ja hallinnollisen funktion. Organisaatiot suunnitellaan rationaalisesti tavoittelemaan määrättyä ja toisinaan kapeaa tavoitetta. Tätä tuetaan organisaation rakenteella, kulttuurilla, normeilla, rooleilla ja käytännöillä. Ongelmana on, ettei suunnittelussa löydy useinkaan tilaa yksilöiden moraaliseen integriteetille, jos organisaation periaatteita kyseenalaistetaan (Rozuel 2016, 13). Oma vaikeutensa on moraalitietoisuuden soveltaminen organisaation päämääriin. Vankilasesimerkissä henkilöstön moraalinen integriteetti jousti organisaation tehokkuuden ja moraalittomuuden edessä. Tämä johti vuorostaan henkilöstön turhautumiseen, epäammattimaisuuteen, kiusaamiseen tai suoranaiseen väkivaltaan.

Tilannetta monimutkaistavat yksityiseltä sektorilta omaksutut managerialistiset opit, joille demokraattisuuden ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kaltaiset kollektiiviset arvot ovat toissijaisia. Julkisen

palvelun eetos on perinteisesti tarkoittanut sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, objektiivisuuden ja vastuullisuuden periaatteita. Ne ovat luonteeltaan julkisia periaatteita. Vankilalaitoksen toiminta on luonteeltaan julkista, sillä se eristää yhteiskunnalle haitalliset henkilöt yhteiskunnasta. Suuren valtansa vuoksi vankilalaitokseen sisältyy huomattava määrä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä, joita on vaikea tarkastella teknisen rationaalisuuden puitteissa.

Tekninen rationaalisuus vaikuttaa managerialismin arvoissa

Managerialismi uusintaa teknisen rationalismin näkemystä johtamisen, tehokkuuden ja mittaamisen ensisijaisuudesta julkisessa hallinnossa. Managerialismia ja teknistä rationalismia yhdistääkin ajatus julkisen toiminnan arvoulottuvuuden toissijaisuudesta julkisessa johtamisessa. Klikauerin mukaan johtaminen on muuntautunut ideologiaksi, joka perustuu kaavaan: johtaminen + ideologia + ekspansio = managerialismi (Klikauer 2013). Ekspansiolla Klikauer tarkoittaa sitä, että managerialistisia johtamiskäytäntöjä pidetään universaaleina työkaluina. Ajatukseksi on, että jokaista organisaatiota vankilasta yliopistoon voidaan johtaa samoja johtamisperiaatteita noudattamalla. Vaikka managerialismi ei olekaan kiinnostunut esimerkiksi julkisen hallinnon kollektiivisista arvoista, se ei ole ideologiasta vapaata. Uuden julkisjohtamisen hallinto-oppi on tarkoittanut yksityisten johtamiskäytäntöjen ja markkinaliberaalin politiikan maiminnousua julkisella sektorilla sekä ulkoistamista

ja yksityistämistä taloudellisuuden periaatteina. Vaikka uusi julkisjohtaminen nousi suosioon jo 1980-luvulla, se on muovautunut pysyväksi osaksi julkisen hallinnon rakenteita ja periaatteita.

Ulkoistamisen ja yksityistämisen periaatteet heikentävät luottamusta julkisiin organisaatioihin, sillä ne painottavat alhaisen luottamustason suhteita ja päämies-agentti-teoriaa (Bogt 2018). Teknisesti rationaalista periaatteissa on niiden mahdollisuus tuottaa kustannustehokkuutta organisaatiolle. Teoria perustuu lähtöoletukseen, jossa päämies tahtoo agentin toimivan tehdyn sopimuksen ja päämiehen etujen mukaisesti. Tästä päämiehellä ei ole varmuutta, sillä agentti voi toiminnallaan ajaa omaa hyötyään päämiehen intressien vastaisesti. Esimerkissämme ulkoistettu vankila ei toiminut ulkoistamissopimuksen puitteissa, sillä toiminta rikkoi useaa eettistä ja laillista periaatetta vastaan. Agentti ei toteuttanut päämiehen etuja, jotka julkisen palvelun kontekstissa koskettavat viime kädessä yhteiskunnan yleistä etua.

Managerialistiset lähestymismallit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkisen johtajan puheet eivät vastaa tekoja. Tällaisessa tilanteessa julkiset johtajat eivät ole enää kiinnostuneita kollektiivisista arvoista tai julkisen palvelun eetoksesta. Managerialismi ei edusta vain yritysmaailman arvoja, päämääriä tai käytäntöjä, vaan yksilöiden itsekkeitä mieltymyksiä. Managerialistiset periaatteet eivät välttämättä riitä julkisen hallinnon eettisten ongelmien ratkaisemisessa, sillä nämä ongelmat voivat olla usein yksityisen sektorin ongelmia monimutkaisempia. Päinvastoin, uuden julkisjohtamisen ylei-

senä kritiikkinä pidetään sitä, että kapeat tehokkuusarvot johtavat julkisen toiminnan kannalta kielteisiin seurauksiin (Dunleavy & Hood 1994).

Uuden julkisjohtamisen teoreettiset juuret itsekkäistä toimijoista löytyvät julkisesta valintateoriasta: vaikka teorialla on vahva deduktiivinen pohja, sen kriitikot pitävät lähtöoletuksia liian rajallisina sekä professionaalisia ja eettisiä normeja vähättelevinä (Frederickson et al. 2012, 203). Tämä heikentää mahdollisuutta kasvattaa julkisten toimijoiden integriteettiä julkisten palveluiden tuottamisessa. Managerialismissa tilivelvollisuus tarkoittaa taloudellista tilivelvollisuutta, jolloin huomiota kiinnitetään syötteiden ja tuotosten väliseen suhteeseen, mihin nähden eettinen käyttäytyminen on toissijaista. Tällainen tilivelvollisuuden muoto heikentää ajatusta moraalisesta integriteetistä julkisen hallinnon taustaideana (Roberts 2002).

Lopuksi

Rationaalisuus on suuri aihe. Sen tarkastelu julkisessa hallinnossa on erityisen tärkeää suhteessa demokratiaan. Esimerkiksi Jun (2006) väittää teknisen rationaalisuuden olevan antidemokraattista taloudellisten päämäärien vuoksi. Julkista toimintaa ei voida tarkastella vain tehokkuuden osalta, vaikka julkisen hallinnon on luonnollisesti toimittava taloudellisten puitteiden varassa. Jos näin kuitenkin tehdään, hallinnon legitimitetti voi heikentyä. ■

Lähteet

- ADAMS, G. & BALFOUR, D. (2019). *Unmasking Administrative Evil*, 5th edition. London: Routledge.
- BBC NEWS, Birmingham Prison taken over from G4S by government, 20.8.2018. [URL= <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-birmingham-45240742>, viitattu 10.9.2020]
- BOGT, H. T., (2018). NPM's "ideals" About the Accountability and Control of Outsourced Activities: Tough but Realizable, or a Utopian Dream? *European Public Analysis* 0(0), 1–28
- DUNLEAVY, P. & HOOD, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management* 14(3), 9–16
- FREDERICKSON, G., SMITH, K., LARIMER, C. & LICARI, M. (2012). *The Public Administration Theory Primer*, 2nd edition. Westview Press Boulder
- JUN, J., (2006). *The Social Construction of Public Administration: Interpretive and Critical Perspectives*. New York: State University of New York
- KLIKAUER, T. (2013). What is Managerialism. *Critical Sociology* 0(0), 1–17
- POLLITT, C. & HUPE, P. (2011). Talking About Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review* 13(5), 641–658
- ROBERTS, N. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review* 62(6), 658–669
- ROZUEL, C. (2016). Jung's Insights on Ethics in Business and Work Organisations: Examining the "Moral Nature of Present-day Man". *The International Journal of Jungian Studies* 8(3), 141–158
- RUTGERS, M. (1999). Be rational! But What Does it Mean? A History of the Idea of Rationality and Its Relation to Management Thought. *Journal of Management History* 5(1), 17–35