

Pia Viklund

# Monitulkintainen integriteetti

Sisäasiainhallinnossa työskentelevien näkemyksiä hyvästä  
julkisesta toiminnasta



ACTA WASAENSIA 481



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

## VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen yksikön suostumuksella esitetään julkisesti  
tarkastettavaksi 18. helmikuuta 2022, kello 12.*

Esitarkastajat Professori Marjo Suhonen  
Hallintotiede, Lapin yliopisto  
PL 122  
96101 ROVANIEMI

Dosentti Elias Pekkola  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden yksikkö, Johtamisen ja talouden tiedekunta,  
Kalevantie 4  
33014 TAMPEREEN YLIOPISTO

<b>Julkaisija</b> Vaasan yliopisto	<b>Julkaisupäivämäärä</b> Helmikuu 2022	
<b>Tekijä(t)</b> Pia Viklund	<b>Julkaisun tyyppi</b> Väitöskirja	
<b>ORCID tunniste</b>	<b>Julkaisusarjan nimi, osan numero</b> Acta Wasaensia, 481	
<b>Yhteystiedot</b> Vaasan yliopisto Johtamisen akateeminen yksikkö Julkisjohtaminen PL 700 65101 VAASA	<b>ISBN</b> 978-952-395-010-8 (painettu) 978-952-395-011-5 (verkkoaineisto) <a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-011-5">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-011-5</a>	
	<b>ISSN</b> 0355-2667 (Acta Wasaensia 481, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 481, verkkoaineisto)	
	<b>Sivumäärä</b> 223	<b>Kieli</b> suomi
<b>Julkaisun nimike</b> Monitulkintainen integriteetti – sisäasiainhallinnossa työskentelevien näkemyksiä hyvästä julkisesta toiminnasta		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mistä hyvässä virkamiestoiminnassa ja siihen vaikuttavissa tekijöissä on kyse, kun niitä tarkastellaan integriteetin näkökulmasta. Tulkinta hyvästä virkamiestoiminnasta muodostuu virkamiesten itsensä näkemysten pohjalta, teorian ja empirian vuoropuheluna. Integriteetti-käsitteen teoreettinen esiyymmärrys muodostuu etiikkateorioiden sekä integriteetin eri näkökulmien tarkastelusta. Integriteettiä tarkastellaan yksilön, ammatin, organisaation, kulttuurin sekä systeemin näkökulmista.</p> <p>Tutkimus on laadullinen tutkimus, joka tukeutuu fenomenologis-hermeneuttiseen ajatteluun. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin kertomusten ja teemahaastattelujen avulla. Aineisto analysointi toteutettiin teoriasidonnaisella sisällönanalyysillä. Tutkimuksen keskeinen konteksti on sisäasiainhallinto osana valtionhallintoa ja suomalaista kansallista integriteettisysteemiä. Tutkimuksen kohdeorganisaatiot ovat osa sisäasiainhallintoa, ja tutkimushenkilöt edustavat sisäministeriötä, Häätäkeskuslaitosta, Maahanmuuttovirastoa, Rajavartiolaitosta sekä Pelastusopistoa.</p> <p>Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat: 1) integriteetti on monitulkintainen, mutkikas, systeminen ja kontekstisidonnainen ilmiö, 2) integriteettiin vaikuttavia tekijöitä pitäisi tarkastella yksilön näkökulmasta, 3) integriteetin loukkaaminen voi olla tahallista tai tahatonta, 4) organisaation roolina on yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta varmistaa virkamiehen hyvää toimintaa, 5) johtajien ja lähiesihenkilöiden esimerkillä johtaminen on keskeistä hyvässä toiminnassa, 6) hyvän toiminnan ytimessä ovat viime kädessä virkamiehen itsetuntemus, terve itsearvostus, itsensä johtaminen ja oman toiminnan reflektointi ja 7) virkamiehen rooli- ja arvoriistiriidat heikentävät hyvää toimintaa.</p>		
<b>Asiasanat</b> integriteetti, integriteetin loukkaaminen, virkamiesintegriteetti		



<b>Publisher</b> Vaasan yliopisto	<b>Date of publication</b> February 2022	
<b>Author(s)</b> Pia Viklund	<b>Type of publication</b> Doctoral thesis	
<b>ORCID identifier</b>	<b>Name and number of series</b> Acta Wasaensia, 481	
<b>Contact information</b> University of Vaasa School of Management Public Management P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	<b>ISBN</b> 978-952-395-010-8 (print) 978-952-395-011-5 (online) <a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-011-5">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-011-5</a>	
	<b>ISSN</b> 0355-2667 (Acta Wasaensia 481, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 481, online)	
	<b>Number of pages</b> 223	<b>Language</b> Finnish
<b>Title of publication</b> Ambiguous integrity – Public servants’ views of the of good work in the context of the Ministry of the Interiors’ administrative branch		
<b>Abstract</b> The focus of this qualitative study is to increase the understanding of what constitutes good public servants’ work, along with the factors that have an impact on it, from the perspective of the concept and phenomenon of integrity. The study also addresses which elements strengthen or weaken the integrity of public servants along with the types of integrity violations that exist. The interpretation of good work and violation of good work will be formed through the dialogue between the voices of public servants and theory. As a concept, integrity will be considered from five perspectives: individual; professional; organizational; cultural; and system. The methodology employs phenomenological-hermeneutical thinking.  The research process comprises narratives and individual thematic interviews. The context of the study is the administrative branch of the Ministry of the Interior. The respondents represent The Ministry of the Interior, The Emergency Response Centre, The Finnish Immigration Service, The Finnish Border Guard, and The Emergency Services Academy Finland.  The main conclusions are: 1) integrity is an ambiguous, complex and systemic phenomenon that is dependent on its context; 2) factors that influence integrity should be examined from the individual perspective; 3) integrity violation can be both intentional and unintentional; 4) the role of the organization is both to promote and to ensure the good work of the public servant; 5) leading by example is a central element that influences public servants’ possibilities to work according to integrity; 6) self-knowledge, healthy self-review, self-management and reflection are core factors when working and behaving well; 7) role and value conflicts weaken public servants’ possibilities to act according to integrity.		
<b>Keywords</b> integrity, integrity violations, public servants’ integrity		



## ESIPUHE

Olen nähnyt ja kokenut paljon. Pienen lapsen uteliaisuus maailmaa, ihmisiä ja ilmiöitä kohtaan ei ole kuitenkaan koskaan loppunut. Olen halunnut ymmärtää ihmisten toimintaa, ajatuksia ja käyttäytymistä, ja ennen kaikkea olen halunnut oppia. Olen myös halunnut avartaa ajatteluani ja maailmankatsomustani. Keskustellut eri lähtökohdista ja eri kulttuureista olevien ihmisten kanssa ovat rikastuttaneet elämäni jo 15-vuotiaasta saakka. Aloitin tuolloin kesätyöt Sveitsissä tarjoilijana. Kokemattomana ja melko kielitaidottomana. Mutta siinä kulttuurisessa monenkirjavassa työyhteisössä opin, että kaikkiin asioihin löytyy ratkaisu ja kun kuuntelee ja on aidosti kiinnostunut muiden ihmisten ajatuksista, oppii parhaita elämäntaitoja.

Pitkän työuran aikana kiinnostus yksilön haluun ja mahdollisuuksiin toimia työssään hyvin alkoi lisääntyä. Huomasin, että yksilöt kokevat ensinnäkin hyvän työn hyvin eri tavoin. Toiseksi myös hyvän työn tekemiseen vaikuttavia tekijöitä tuntui olevan monenlainen kirjo. ”Ruuhkavuosien” jälkeen kiinnostus alkoi kutkuttaa myös sitä pientä sisäistä tutkijaani, jota en ollut aiemmin edes tuntenut. Ja niinpä vuonna 2017 päätin, että aiheen tutkimisesta tuleekin uusi harrastukseni. Eräästä Teuvo Metsäpellon esityksestä löysin aiheelleni mielenkiintoisen, mutta samalla myös haastavan, kivijalkakäsitteen integriteetti.

Polkuni tutkimuksen maailmassa ei ole ollut helppo. En halunnut olla riippuvainen minkään rahoittajan säännöistä tai aikatauluista, joten olen tehnyt tutkimusta työn ohessa pääosin iltaisin, viikonloppuisin ja loma-aikoina. Tärkeä ja hyvä päätökseni oli kuitenkin se, että olin hetken opintovapaalla ja rahoitin opintoni aikuisopintotuella. Kiitos siis Suomen valtio tällaisen mahdollisuuden tarjoamisesta ja kiitos rakas mieheni, ettet edes kysynyt, oliko tällaisessa, tulovirtojen näkökulmasta järjettömässä, ratkaisussa mitään mieltä. Tämä aika mahdollisti kuitenkin empiirisen aineiston huolellisen läpikäynnin.

Tutkimusprosessi on sisältänyt useita haasteita. Haasteita myös sellaisilta suunnilta, joita en olisi koskaan voinut edes kuvitella. Suuret kiitokset erityisesti toiselle ohjaajalleni Sanna Tuurnakselle ja Paula Naumaselle, jotka kriittisimmillä hetkillä tuitte, kannustitte ja ohjasitte minua. Ilman teitä en ehkä vieläkään kirjoittaisi tätä tekstiä. Kiitos ohjaajalleni Esa Hyyryläiselle arvokkaista kriittisistä kommentteista. Kiitos esitarkastajille Marjo Suhoselle ja Elias Pekkolalle ajastanne, jonka käytitte työni lukemiseen ja kommentointiin. Vaikeuksien jälkeen esitarkastajan kommentti ”suosittelen mielelläni väitöskirjaa hyväksyttäväksi” tyhjensi sisälläni olleen kyynelpajatson. Haluan lisäksi kiittää Joanne Jalkasta, joka kannusti ja

auttoi minua tutkimuksen alku- ja loppuvaiheissa. Lisäksi kiitos Itä-Suomen yliopiston Sanna Laulaiselle ja Nina Lunkalle, jotka lukivat vapaaehtoisesti, omasta mielenkiinnostaan, työni joulukuussa 2020 ja antoivat kultraakin kalliimpia kommentteja.

Suurimmat kiitokset kuuluvat kuitenkin rakkaalle puolisolteni ja lapsilleni Nikolle ja Netalle, jotka ovat maailmani lämpimin halaus ja joista olen valtavan ylpeä ja onnellinen. Olen valloittanut useana vuonna keittiön pöydän ja hakannut tietokonea aamulla ennen kuutta. Olen kuitenkin kokenut, että arvostatte sitä mitä tein. Kiitos myös ihanille tädeilleni, Hannelle, Evalle ja Eijalle, jotka piristitte päiviäni, milloin Skippolla, milloin Puijolla ja milloin tarinoilla ympäri maailman. Omistan työni äidilleni ja isälleni, jotka ehtivät nukkua pois ennen kuin näkivät työni valmistuvan. Olisinkin niin toivonut, että tutkimusprosessini olisi ollut nopeampi. Mutta elämä toi mukanaan niin yllättäviä käännteitä, että suunnitelmia oli vaan muutettava voimavarojen mukaan.

Nyt tämä on kuitenkin tässä. En tehnyt tätä minkään tittelin, arvon tai statuksen vuoksi. Niillä ei ole minulle merkitystä. Tein tämän oppiakseni ja ymmärtääkseni maailmaa ja ihmisiä taas hieman enemmän.

Kuopiossa 19.12.2021

Pia Viklund



## Sisällysluettelo

ESIPUHE .....	VII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen tausta .....	1
1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset .....	7
1.3 Tutkimusstrategiset valinnat .....	8
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	10
2 INTEGRITEETTI TUTKIMUKSEN PERUSKÄSITTEENÄ .....	11
2.1 Etiikkateoriat .....	12
2.1.1 Hyvän ja oikean teoreettisia näkökulmia .....	14
2.1.2 Hallinnon etiikka, hyvä hallinto ja virkamiesetiikka .....	23
2.2 Integriteetin näkökulmia .....	25
2.2.1 Integriteetti systeeminä .....	25
2.2.2 Yksilöintegriteetti .....	27
2.2.3 Ammatti-integriteetti .....	32
2.2.4 Organisaation integriteettisysteemi .....	33
2.2.5 Kulttuuri-integriteetti ja kansallinen integriteettisysteemi .....	43
2.2.6 Julkinen integriteetti .....	44
2.3 Integriteetin loukkaaminen ja huono hallinto .....	47
2.3.1 Integriteetin loukkaamisen muotoja .....	48
2.3.2 Väärin tekemisen syitä ja seurauksia .....	49
2.4 Yhteenveto .....	52
3 SISÄASIAINHALLINTO TUTKIMUKSEN KONTEKSTINA .....	55
3.1 Valtionhallinto .....	56
3.2 Valtiokonsernin, sisäasiainhallinnon ja viraston välinen suhde .....	59
3.3 Hyvän hallinnon ja virkamiesetiikan tilannekuva .....	64
3.4 Yhteenveto .....	69
4 TUTKIMUSAIINEISTO JA –MENETELMÄT .....	71
4.1 Tutkimuksen metodologiset valinnat .....	71
4.2 Tutkimusprosessin eteneminen .....	75
4.2.1 Aineistonkeruu .....	77
4.2.2 Aineiston käsittely ja sisällönanalyysi .....	82
5 AINEISTON ANALYSOINTI .....	86
5.1 Näkemykset virkamiesintegriteetistä .....	86
5.1.1 Hyvä virkamiehen toiminta .....	86
5.1.2 Integriteetti virkamiehen ominaisuuksina .....	90
5.1.3 Yhteenveto .....	94
5.2 Näkemykset hyvää toimintaa edistävästä tekijöistä .....	94
5.2.1 Yksilö integriteetin ytimessä .....	95
5.2.2 Toimiva organisaatio hyvän toiminnan mahdollistajana ja varmistajana .....	96
5.2.3 Onnistuneen johtamisen merkityksellisyys .....	105

5.2.4	Yhteenveto.....	107
5.3	Näkemykset hyvää toimintaa hankaloittavista tekijöistä .....	108
5.3.1	Yksilön estekartta .....	109
5.3.2	Organisaatio hyvän toiminnan ongelmana .....	117
5.3.3	Johtamisen pullonkaulat.....	133
5.3.4	Yhteenveto.....	137
5.4	Kokemukset integriteetin loukkaamisesta.....	138
5.5	Keskeiset havainnot.....	147
6	LOPPUTARKASTELU.....	150
6.1	Pohdinta.....	150
6.2	Johtopäätökset .....	163
6.3	Tutkimuksen tieteellinen ja käytännöllinen kontribuutio .....	169
6.4	Tutkimuksen laadun arviointi.....	172
	LÄHTEET.....	177
	LIITTEET .....	209

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Integriteetin tarkastelun näkökulmat.....	12
<b>Kuvio 2.</b>	Yksilöintegriteetin näkökulmat .....	29
<b>Kuvio 3.</b>	Hallitusohjelman toteuttaminen.....	63
<b>Kuvio 4.</b>	STOM-prosessi .....	64
<b>Kuvio 5.</b>	Valtion arvot .....	68
<b>Kuvio 6.</b>	Tutkimusprosessin eteneminen .....	76
<b>Kuvio 7.</b>	Tutkimushenkilöiden näkemyksiä yleisen edun tarkoituksesta .....	160

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Etiikkateorioiden keskeiset piirteet.....	22
<b>Taulukko 2.</b>	Tutkimuksen metodologisia valintoja .....	75
<b>Taulukko 3.</b>	Esimerkki hyvän virkamiestoiminnan sisällönanalyysistä.....	84
<b>Taulukko 4.</b>	Esimerkki hyvää virkamiestoimintaa hankaloittavien tekijöiden sisällönanalyysistä .....	85
<b>Taulukko 5.</b>	Yhteenveto hyvää toimintaa edistävästä tekijöistä ...	108
<b>Taulukko 6.</b>	Yhteenveto hyvää toimintaa heikentävistä tekijöistä	138
<b>Taulukko 7.</b>	Tulosten yhteenveto.....	149

## Lyhenteet

DEG	Digital-Era Governance
GRECO	Group of States against Corruption
KEHU	Valtion keskushallinnon uudistushanke
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OHRA	Valtion ohjausjärjestelmän kehittämishanke
PVM	New Public Service
STOM	Sisäasianhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli
TI	Transparency International
VIRSU	Keskus- ja aluehallinnon virastonselvityshanke



# 1 JOHDANTO

Täydellisessä maailmassa yksilö voisi työskennellä organisaatiossa, joka toimii ilman ristiriitoja, ongelmia, väärintoimintaa tai ”sähläystä”, pystyen näin keskittymään strategisten perustehtävien hoitamiseen sekä organisaation ja itsensä kehittämiseen. Yksilön olisi helppo toimia oikein, koska esimerkiksi vastuut, työnkuvat ja työtä ohjaavat normit ja ohjeet olisivat selkeitä.

Todellisuus ei todennäköisesti kovin monella vastaa tällaista toivekuvaa, vaan yksilön ja organisaation hyvää toimintaa voivat rikkoa monet tekijät. Yksilön ongelma voi samalla olla organisaation ongelma, ja päinvastoin.

Esimerkiksi Kayes, Stirling ja Nielsen (2007: 62–63) ovat todenneet, että yksilön etiikan pettämiset tai virheet tekevät organisaatiosta haavoittuvan. Ne rikkovat organisaation toimintaa edellyttäen esimerkiksi resurssien kohdentamista ydintoiminnoista virheiden korjaamiseen ja seurausten paikkaamiseen. Tällaisissa tilanteissa aito kiinnostus ongelman ratkaisuun organisaation yhteisenä ja kokonaisvaltaisena, kollektiivisena ja holistisena ilmiönä, voi edistää ilmiön ymmärtämistä, ennaltaehkäisevien käytäntöjen rakentamista ja kestävien ratkaisujen löytymistä (ks. Syväjärvi 2005: 72).

Tämän tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää virkamiehenä toimivien henkilöiden pyrkimystä toimia hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla sekä tunnistaa hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla toimimisen lähtökohtia ja mahdollisia esteitä. Hyvä, oikea tai sovelias toiminta yhdistyvät tutkimuksessa käsitteeseen *integriteetti*. Integriteetti nähdään kuitenkin käsitteenä monitulkintaisena ja siihen pureudutaan tarkemmin luvussa 2.

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Integriteetti on käsite, jonka avulla julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen toiminnan hyvyyttä, eettisyyttä ja laatua voidaan tutkia ja ymmärtää (mm. Huberts 2018). Integriteetti on kuitenkin käsitteenä monitulkintainen (mm. Becker 1998; Menzel 2005, 2015; Trevinyo-Rodriguez 2007; von Eschenbach 2012; Huberts 2014; Monga 2016 a, 2016 b).

Integriteetti-sana tulee latinan kielen sanoista *integer* ja *integritas*. Integer-sanalla on useita suomennoksia: koskematon, puhdas, tahraton, nuhteeton, rehellinen, oikeamielinen, puolueeton, ennakkoluuloton, tuore, uusi raikas, eheä, kokonainen, haavoittuva, hyväkuntoinen, veres, avoin, vapaa (Salmi & Linkomies

1979). Näiden yhteisenä piirteenä on se, että ne edustavat jotain hyvää, oikeaa tai soveliasta. Integriteetti nähdään joissakin tutkimuksissa myös etiikan ja moraalien synonyyminä (Kolthoff, Huberts & van den Heuvel 2006; Maak 2008; Nieuwenburg 2007; MacIntyre 1985; Huberts 2018, 9). Tässä tutkimuksessa integriteetti tulkitaan eettisen ja moraalisen ulottuvuuden sisältäväksi käsitteeksi, jolla voi kuitenkin olla joidenkin tulkintojen mukaan etiikkaa ja moraalialueita moninaisempia sisältöjä (esim. Feilden & Jokilehto 1993: 16–17; ENISA 2015). Integriteetti-, etiikka- ja moraalikäsitteiden sisältöön ja niiden väliseen vuoropuheluun syvennytään luvussa 2.

Integriteetti edistää julkisen hallinnon toiminnan ja päätösten laatua esimerkiksi ohjaamalla ja edistämällä julkisen hallinnon toimijoiden näkökulmaa yleisen edun mukaiseksi. Yleisen edun mukainen toiminta taas voi vahvistaa kansalaisten luottamusta. Integriteettiä loukkaamattoman hyvän toiminnan on myös todettu korreloivan organisaation tuloksellisuuden kanssa. (mm. Menzel 2005, 2009, 2012, 2015; Stevulak & Brown 2011; Kirby 2018.) Integriteettitutkimuksen merkityksen on todettu korostuvan uuden julkishallinnon (New Public Management, myöhemmin NPM) luomassa toimintaympäristössä (ks. Hood 1991; Lawton, van der Wal & Huberts 2016). NPM:n tarkasteli esimerkiksi hyvää hallintoa hallinnon tehokkuuden ja toimivuuden kannalta, jolloin integriteettiin, perinteisiin eettisiin arvoihin ja oikein toimimiseen liittyvät kysymykset saattoivat jäädä hyvän julkisen hallinnon tarkasteluissa toissijaisiksi (Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011:244–245).

### **Integriteetti tutkimusaiheena**

Integriteetti on ollut tutkijoiden sekä yhteiskunnallisen keskustelun mielenkiinnon kohteena jo kauan. Keskustelu on kuitenkin lisääntynyt merkittävästi 2000-luvulla. (Menzel 2005, 2015; Lawton & Doig 2005.) Integriteettitutkimuksista on tehty yhteenvetoja ainakin vuodesta 1970 lähtien (Menzel & Carlson 1999; Menzel 2005, 2015; Lawton & Doig 2005). Integriteettitutkimuksen teemat ovat liittyneet muun muassa eettiseen päätöksentekoon, moraalikehitykseen, lainsäädäntöön, johtamiseen ja ympäristöön sekä organisaation tehokkuuteen ja suorituskykyyn. Eettisen kulttuurin, korkean integriteetin ja työelämän laadun ja näiden myötä syntyvän luottamuksen on nähty korreloivan positiivisesti esimerkiksi organisaation suorituskykyyn, tuottavuuden ja tuloksen kanssa. (Menzel 2012; Stevulak & Brown 2011; Kesti & Syväjärvi 2010; Ramstad 2009; Haselhuhn, Schweitzer, Kray & Kennedy 2017.)

Integriteetin toteutuminen yksilön ja ympäristön välisessä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, systeemissä, on herättänyt muun muassa Sparksin (2011) ja Trevinyo-Rodriquezin (2007) mielenkiinnon. Trevinyo-Rodriquez kannusti tutkimaan enemmän organisaation vaikutuksia yksilöintegriteetin toteutumiseen, kuten ohjeiden merkitystä johdonmukaisen moraalin tuottajana sekä organisaatioympäristön ja tilannemuuttujien vaikutusta yksilöintegriteettiin (Trevinyo-Rodriquez 2007). Palanski & Yammarino (2009:419) ehdottivat tutkimusaiheiksi alaisten, esihenkilöiden ja ryhmien merkityksen selvittämistä integriteetin toteutumisessa. Virkamiesten ja muiden julkisissa tehtävissä toimivien kokemuspohjaa olisi myös pystyttävä hyödyntämään integriteetin loukkaamista tarkastelevissa tutkimuksissa (mm. Salminen ja Ikola-Norrbacka 2010: 2005).

Uusimpina integriteettiin liittyvinä aihepiireinä ovat olleet globalisaatioon sekä integriteettisysteemiin liittyvät tutkimukset, mutta liian vähälle ovat Menzelin (2015) mukaan jääneet tutkimukset esimerkiksi siitä, mitä johtajat tekevät ja voivat tehdä saavuttaakseen vahvan eettisen kulttuurin. Julkishallinnon integriteetti- ja etiikkatutkimukseen on toivottu myös suurempaa metodologista rikkautta ja moninaisuutta, jolla on tarkoitettu eri tieteenalat "sekoittavia" näkökulmia (esimerkiksi, liiketoiminnan etiikkaan, sosiologiaan, antropologiaan tai politiikan tutkimukseen) (von Maravic 2008:26). Lisäksi on odotettu enemmän teorian ja käytännön yhdistävää, integriteettisysteemien rakentamiseen ja testaamiseen liittyvää tutkimusta (Menzel 2005, 2012) sekä julkisen hallinnon integriteetin esteitä ymmärtävää tutkimusta (Menzel 2012; Stevulak & Brown 2011; Dobel 1990; Evans 2012).

Julkisen sektorin integriteetti- ja etiikkatutkimuksen lisääntymistä 2000-luvulla on selitetty muun muassa sillä, että kansalaisten yleinen luottamus toiminnan etiikkaan on heikentynyt (Demmke 2006:70). Lisäksi sitä on pidetty reaktiona hallintoreformeihin ja erityisesti 1990-luvulla vallinneeseen NPM:ään (Kernaghan 2000; Pollitt 2003; Menzel 2005, 2012, 2015; Lawton & Doig 2005; Demmke 2006; Kayes et al. 2007; Goldsmith 2007; Salminen 2008; de Graaf & van der Wal 2010; Ikola-Norrbacka 2010; Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011). NPM:n keskeisinä lähtökohtina ovat muun muassa pyrkimys yhdistää yksityisen sektorin taloudellisuus-, tulos- ja tehokkuusajattelua ja toimintatapoja osaksi julkista toimintaa ja -hallintoa, hallintobyrokratian vähentäminen, julkisten palvelujen verkostomaisen toimintamallin ja sopimuksellisuuden lisääminen sekä erilaisten markkinatalouden mekanismien ja ajattelutapojen, kuten asiakasnäkökulman vahvistaminen (esim. Ferlie, Pettigrew, Ashburner & Fitzgerald 1996; Hyyryläinen 2004; Lawton & Doig 2005 ).

NPM:n kompleksinen, vaikeasti ennustettavissa oleva verkostomainen toimintamalli osoittautui eettisesti ongelmalliseksi haastaen muun muassa hyvää toimintaa. Yksityisen sektorin tuottavuus- ja tehokkuusarvojen pelättiin myös saavan liikaa huomioita heikentäen samalla julkisten palvelujen ja yleisen edun arvostusta erityisesti tilanteissa, joissa resurssit vähenevät. (Ventriss 1987; Kayes et al. 2007.)

NPM:n mukaisia uudistuksia ei kaikilta osin ole pidettykään onnistuneina ja kritiikkiä on annettu muun muassa siitä, unohtuuko julkisten palvelujen tuottamisessa laatu ja eettisyys ja voidaanko julkishallinnossa toimia enää virkamiesten integriteettiä kunnioittaen (Temmes 1998; Ghere 2001; Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2006; Greve 2015). Vaihtoehtoina NPM:lle julkisen hallinnon reformi-keskusteluun ja myös eettisten sekä integriteettiin liittyvien kysymysten tarkasteluun ovat 2000-luvulla nousseetkin muun muassa New Public Service (NPS) (esim. Denhardt & Denhardt 2015), Public Value Management (PVM) (esim. Moore 1994, 1995; Kernaghan 2000; Maesschalck 2005; Alford & O'Flynn 2009; de Graaf & van der Wal 2010; Greve 2015), Collaborative Governance, jota kutsutaan myös nimellä New Public Governance (NPG) (esim. Osborne 2006; Goldsmith 2007; Pollitt & Bouckaert 2011; Greve 2015) sekä Digital-Era Governance (DEG) (esim. Dunleavy et al. 2006; Saukkonen 2008; Greve 2015). NPG:ta kutsutaan suomalaisessa tutkimuksessa termillä uusi julkinen hallinta ja sitä pidetään eräänlaisena sateenvarjona, jonka alle NPS, PVM ja muut hallintoreformit on sijoitettavissa (Hakari 2013).

### **Integriteetti yhteiskunnallisen keskustelun aiheena**

Integriteettiin liittyvinä yhteiskunnallisina keskusteluaiheina voidaan tunnistaa yhtäältä kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n ja Transparency Internationalin toteuttamien kansainvälisten integriteettivertailujen havainnot sekä toisaalta kansalliset, erilaisten instituutioiden ja median julkituomat keskustelut ja ilmiöt.

Monet valtiot ovat tehneet jo pitkään hyvää työtä integriteetin edistämiseksi ja korruption vähentämiseksi (OECD 2005, 2009 a, 2009 b). EU-maat ovat myös tutkimuksen mukaan priorisoineet epäeettisen toiminnan vastaisen työn korkealle (Demmke 2006:69, 72), joskin jopa tietyissä Euroopan maissa kuten Puolassa (OECD 2020 a; Greco 2019) ja Unkarissa (OECD 2020 b) on ollut havaittavissa huolestuttavia, eettisen tai demokraattisen toiminnan vastaisia piirteitä. Suomen tilanne integriteetin ja korruption torjunnan näkökulmasta on ollut kansainvälisissä vertailuissa hyvä (esim. Salminen 2015; Salminen & Viinamäki 2017; Transparency International 2019; Greco 2020). Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin Greco (Group of States against Corruption) sekä OECD ovat



kuitenkin todenneet, että Suomi ottaisi edistysaskeleen korruptionvastaisessa toiminnassa, mikäli se pystyisi konkretisoimaan ja edistämään korruption vastaisen strategian toimeenpanoa sekä resursoimaan enemmän korruption vastaiseen toimintaan ja esimerkiksi eettisen ohjeistuksen laadintaan. Lisäksi suositeltiin tarkentamaan sivutoimiin liittyviä ohjeistuksia, järjestämään korruption torjuntaan ja ennalta ehkäisyyn tähtäävää koulutusta sekä lisäämään eettisyyttä urakehitykseen liittyvissä prosesseissa. Lisäksi keskeisenä toimenpiteenä on nähty 7.10.2019 hyväksytyn niin kutsutun Whistleblowing – EU direktiivin toimeenpano. (OECD 2017 a, 2017 b; EU 2019; Greco 2020.)

Alati monimutkaistuva ja digitalisoituva julkinen hallinto haastaa myös integriteettiä. Keväällä 2021 esiin nousseet kysymykset Valtiontalouden tarkastusviraston strategiamuutoksesta ja tarkastustoiminnan sisällöistä ja prioriteeteista ovat myös kiihdyttäneet keskustelua valtion virastojen perustehtävien ja muun muassa toimintaympäristön muutoksien myötä tulleiden muiden tehtävien välisestä suhteesta osana hyvää julkista toimintaa (esim. Suikkanen & Kosola 2021; Nalbantoglu 2021).

Integriteetin loukkaamisen eräänlaisena jäävuorenhuippuna on korruptio (Salminen 2015, 2017), jonka vuoksi korruptiota ja siihen liittyvää tutkimusta ja kansainvälistä vertailua on perusteltua tarkastella osana integriteettidebattia. Ilmikorruption lisäksi niin kutsuttuun piilokorruption liittyvät ilmiöt, kuten esimerkiksi hyvä veli -järjestelmä, ovat yleinen ilmiö myös Suomessa (esim. Transparency International 2012; Salminen 2015, 2017). Piilokorruption muotoja ovat esimerkiksi yritykset tulkita ohjeistuksia oman edun tavoittelun näkökulmasta, kohtuuton edustaminen tai esihenkilöiden huono esimerkki, jotka eivät välttämättä ylitä vielä laittomuuden rajapyykkiä (esim. Rosila 2018).

Media on tehokas väline integriteettiin liittyvien hyvien ja huonojen esimerkkien esiintuomisessa sekä eettisen yhteiskunnallisen keskustelun aloittamisessa (esim. Demmke 2006; Salminen, Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2011). Sen vuoksi on perusteltua nostaa esiin muutamia esimerkkejä median esiin tuomista, integriteettiin liittyvistä kysymyksistä (vrt. Konieczna 2017). *Integriteetti* on nostettu esiin esimerkiksi Kaius Niemen Helsingin Sanomien kolumnissa (Niemi 2018), jossa hän otti kantaa integriteetin merkitykseen suomalaisessa politiikassa. Epäeettisen toiminnan yleisyydestä kertoivat esimerkiksi Iltalehti (Leinonen 2017) ja PWC (16.5.2017) uutisoimalla, että vuonna 2017 kuntapoliitikoista lähes 400:lla oli lainvoimainen rikostuomio ja että yhä useampi johtaja irtisanotaan eettisen virheen vuoksi.

Media uutisoi ehkä eniten julkisessa tehtävässä toimivien virkamiesten tai poliitikkojen sopimattomasta tai epäasiallisesta toiminnasta tai sellaisen epäilystä.

Uutisoitu sopimaton toiminta on liittynyt muun muassa epäiltyyn tai tapahtuneeseen lahjontaan (esim. Kaakinen 2018), epäasialliseen käyttäytymiseen (esim. Hakkarainen 2014), huonoon hallintoon tai sellaiseen epäilyyn (esim. Liesimaa 2018; Uhari 2018; Happonen 2020;), esteellisyyteen (esim. Hallamaa 2016), virka-aseman väärinkäyttöön tai väärinkäyttöepäilyihin (esim. Knapp 2020; Mantsinen 2021), virkavelvollisuuden rikkomiseen tai epäilyyn (esim. Hiltunen 2017; Turunen 2017), virka-ajan tai poissaolojen väärinkäyttöepäilyihin (Sajari 2017) sekä hyvä veli -toimintaan ja nepotismiin (esim. Ala-Mettälä 2012; Ranta 2014).

Julkisessa tehtävässä olevan toiminta voi myös näyttää tai tuntua epäeettiseltä, vaikka se ei suoraan olisi laitonta. Esimerkkeinä tällaisista julkisuuteen nousseista tilanteista ovat virkatehtävissä hankittujen palvelujen kohtuullisuus (esim. Näveri 2021), eräiden kansanedustajien nostama sopeutumiseläke samalla, kun he saavat kuitenkin tuloja tai palkkioita esimerkiksi tietyiltä ministeriöiltä (esim. Lehtonen 2017) sekä ministerien lobbaukseen liittyvä avoimuus ja salailu (esim. Mölsä 2014). Joissakin epäasiallisissa tai ainakin niiltä vaikuttavissa tilanteissa kyseessä voi olla myös tapahtuma, jossa valtiolla työskentelevä joutuu toimimaan epäasiallisesti esimerkiksi poliittisen paineen vuoksi (esim. Uosukainen & de Fresnes 2020). Kuten Uosukainen ja de Fresnes (2020) toteavat, yrittävät puolueet tiukentaa virkamiehiin kohdistuvaa poliittista ohjausta, joka voi johtaa virkamiehen näkökulmasta hämmentävään ja jopa epäasialliseksi tulkittavaan tilanteeseen.

Media jättää kuitenkin usein taka-alalle hyvän toiminnan esimerkit (esim. Dobel 1999) sekä ne arjen haasteet, jotka hankaloittavat tai estävät valtiolla työskentelevää yksilöä toimimasta hyvin tai oikein. Hyvän toiminnan esimerkkeinä voidaan kuitenkin mainita uutiset, jotka ovat koskeneet esimerkiksi korkean virkamiehen tai poliitikon itsensä jääväämistä nimitysasiassa tai muussa päätöksenteossa (esim. Raeste 2017; Marttinen 2019) tai virkamiehen tai poliitikon avoimuutta sidonnaisuuksien selvittämisessä (Moilanen 2016). Yksilön on useimmiten vaikea tunnustaa väärin toimimistaan julkisesti, mutta saamme kuitenkin ajoittain lukea mediassa myös tällaisista tapahtumista. Virkamiesten hyvää toimintaa hankaloitavista kysymyksistä ovat kirjoittaneet muun muassa Kaistakorpi (2017) ja Mannermaa (2018) nostaten esiin sen, että monimutkaistunut yhteiskunta, lainsäädäntö ja tämän myötä mahdollinen ylikuormittuminen lisäävät myös riskejä sopimattomalle toiminnalle ja haastavat poliitikkojen ja virkamiesten osaamista tai hyvän hallinnon toteutumista.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä virkamiehenä toimivien henkilöiden pyrkimyksistä toimia hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla sekä tunnistaa hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla toimimisen lähtökohtia ja mahdollisia esteitä.

Tutkimustavoitteisiin pyritään kolmen tutkimuskysymyksen kautta

- a) Miten hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla toimiminen ilmenee virkamiehenä toimivien henkilöiden käsityksissä ja toiminnassa?
- b) Minkä tekijöiden virkamiehenä toimivat henkilöt kokevat edistävän tai hankaloittavan hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla toimimista?
- c) Millaisia mahdollisia integriteetin loukkauksia virkamiehenä toimivat henkilöt tunnistavat?

Hyvin, oikein ja soveliaalla tavalla toimiminen on eettinen haaste, jota voi lähestyä monella tapaa. Tässä tutkimuksessa kysymystä lähestytään virkamiehenä toimivien integriteetin kautta. Integriteetti on käsite, jonka eksakti määrittely on mahdotonta. Se sisältää kuitenkin esimerkiksi yhtäältä rehellisyyttä (esim. Butler & Cantrell 1984; Koehn 2005; Salminen 2016) ja toisaalta eheyttä (Calhoun 1995; Koehn 2005; Kolthof et al. 2006; Verhezen 2008) korostavia elementtejä. Nämä molemmat ulottuvuudet nivoutuvat yhteen, jos ajatellaan niin, että integriteetissä kyse on rehellisyydestä kahteen suuntaan, muille ja itselleen. Jos toinen ulottuvuus puuttuu, voidaan tilanne tulkita integriteetin loukkauksena.

Tutkimustavoitteena ilmenevä pyrkimys ymmärrykseen ja tulkintaan muodostuvat tutkimuksen tutkimushenkilöiden kertomusten sekä teorian vuoropuheluna. Tutkimushenkilöt edustavat seuraavia sisäasianhallinnon hallinnonalan organisaatioita: sisäministeriö, Häätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto sekä Pelastusopisto (ml. Kriisinhallintakeskus). Sisäasiainhallinto on valittu kohdehallinnonalaksi, koska tutkimuksen filosofisten ja metodologisten valintojen näkökulmasta tutkimuksen aineiston tulkintaa edistää kontekstin tuntemus. Tutkijalla on yli kymmenen vuoden kokemus työskentelystä sisäasiainhallinnosta, joten se koettiin perustelluksi valinnaksi. Koska tutkijan rooli osana kohdeorganisaatiota luo myös haasteita esimerkiksi tutkimuksen objektiviteetin ja luotettavuuden näkökulmasta, on sitä tarkasteltu kriittisesti kappaleessa 6.4.

### 1.3 Tutkimusstrategiset valinnat

Tieteellisen tutkimuksen ensimmäisenä tehtävänä on tutkimuskohteen olemuksen määrittely, jonka jälkeen tarkentuu se, millaista todellisuutta ollaan tutkimaan (Rauhala 1993; Latomaa 2008). Tämän tutkimuksen strategia nojaa laadulliseen tutkimukseen, joka soveltuu tutkimuksiin, joissa tutkittava ilmiö on monimutkainen, moniulotteinen ja kontekstisidonnainen (esim. Ragin 1994; Eskola & Suoranta 2008; Schreier 2013). Tässä tutkimuksessa integriteetin oletetaan olevan juuri mutkikas ja moniulotteinen ilmiö, jonka tarkastelussa, ymmärtämisessä ja tulkinnassa julkisessa hallinnossa työskentelevien yksilöiden elämismailman (Lebenswelt) ymmärtäminen on merkityksellistä (ks. esim. Lee 1999; Saarinen 2002: 254–256; Virtanen 2011: 334; Tökkäri 2018: 64–68).

Tutkimuksen tieteenfilosofia pohjautuu fenomenologis-hermeneuttiseen ajatteluun, jossa tutkimuskohteen olemus ja elämismailma nähdään subjektiivisena ilmiönä, joka rakentuu kaikilla oman mielen sisällä subjektiivisesti, toiminnan kohteen välisenä merkityssuhteena (Perttula 1995 a, 1995 b, 2006; Saarinen 2002; Anttila 2006; Laine 2010). Tutkimuksen epistemologisena lähtökohtana on ajattelu siitä, että tieto syntyy tutkimuskohteen kokemusten ja havaintojen analysoinnista, reflektoinnista ja tulkinnasta. Tutkijan roolina on pyrkiä ymmärtämään ja tulkitsemaan tutkimuskohteen kokemuksia siinä kontekstissa ja elämismailmassa, johon tutkimus oleellisesti kytkeytyy. (Tuomi & Sarajärvi 2018; Pernecky & Jamal 2010.) Tutkijan roolin pohdintaan kiinnitettiin tutkimuksessa erityistä huomiota, koska tutkija oli tutkimusprosessin aikana yhden kohdeorganisaation jäsen.

Tässä tutkimuksessa todellisuuden oletetaan rakentuvan tutkimushenkilöiden mielessä ja tieto syntyy tutkimushenkilöiden kertomuksista (ks. MacIntyre 1985:248). Tutkimuksen konteksti muodostaa elämismailman, johon tutkimushenkilön todellisuus kytkeytyy. Tutkijan tehtävänä on analysoinnin, reflektoinnin ja tulkinnan avulla pyrkiä ymmärtämään virkamiehenä toimivan henkilön hyvää, oikeaa ja soveliasta toimintaa ja siihen vaikuttavia tekijöitä integriteetin näkökulmasta tutkimushenkilöiden elämismailmassa (ks. Varto 1992:26–28; Varto 1995). Tässä tutkimuksessa elämismailman tarkastelu keskittyy sisäasiainhallinnon kontekstiin, joskin tutkimustulosten annetaan tarvittaessa raottaa myös tutkimushenkilöiden yksilöllistä maailmaa.

Tutkimuksen ontologiset valinnat liittyvät toisaalta siihen maailmaan, johon tutkimus kiinnitetään ja toisaalta tutkimuksen taustalla olevaan ihmiskäsitykseen (Virtanen 2006:167–168). Vaikka tutkijana uskoo maailman sisältävän sekä hyvää että pahaa, nähdään tutkimuksen taustalla oleva maailma lähtökohtaisesti eräällä

tavoin ”neutraalina”, ei hyvänä eikä pahana, vaan sellaisena, jota ihminen pystyy muokkaamaan paremmaksi (Bergman 2010). Maailma koetaan myös mutkikkaana systeeminä koostuen useista itsenäisistä toimijoista tai organisaatioista, joissa systeemit ovat riippuvaisia toisistaan ja jossa systeemillä on kyky oppia ja kehittyä (Vartiainen & Raisio 2011:393). Tutkimuksen ihmiskäsitys pohjautuu yhtäältä käsitykseen siitä, että vaikka maailmassa olisi sekä hyviä että pahoja ihmisiä (esim. Boisvert 1997; Carus 2018), on ihminen lähtökohtaisesti ”neutraali” ja sellainen, joka pystyy kehittymään, ja toisaalta holistiseen näkemykseen ihmisestä systeemisenä kokonaisuutena (Rauhala 1993; Niemelä 2014).

Tämä tutkimus asettuu hallintotieteitä edustavan julkisjohtamisen, tutkimuksen kenttään antaen kuitenkin tilaa myös muiden organisaatioita, yksilöitä ja johtamista tutkivien tieteiden tulosten hyödyntämiseen ymmärryksen rakentumisessa (ks. Vartiainen 2006; Metsämuuronen 2006; Virtanen 2011:364). Tätä pidetään perusteltuna, koska organisaation todellisuudessa on kyse toisiinsa monin tavoin kietoutuneista ihmisistä ja asioista yhdistäen näin myös eri tieteenalat (esim. Syväjärvi & Vakkala 2012) ja julkishallinnon, etiikan ja johtamisen vuoropuhelussa korostuvat entistä enemmän eri tieteenaloihin liittyvät diskurssit (ks. esim. Ulman 2015; Demmke 2020:270).

Tutkimuksen kontribuutiona hallinnontutkimukselle on lisätä ymmärrystä julkisessa tehtävässä toimivien yksilöiden integriteetistä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Tämän ymmärryksen avulla voidaan pyrkiä edistämään sellaista julkisjohtamista, päätöksentekoa ja hallinnon kehittämistä, joka huomio julkisessa organisaatiossa toimivan yksilön näkökulmasta integriteettiin vaikuttavia tekijöitä ehkä aiempaa kattavammin. (ks. Virtanen 2011.)

Tutkimuksen eräs keskeinen valinta on tehty käsitteen *integriteetti* käytöstä aineiston keruuvaiheessa. Aineiston keruun yhteydessä integriteetti-käsitteen kerrottiin olevan tutkimuksen keskeinen käsite ja teoreettiseen esiyymmärrykseen pohjautuen käsitettä kuvattiin tutkimushenkilöille seuraavasti:

*Virkamiehen integriteetillä tarkoitetaan sellaista virkamiehen toimintaa/päätöksentekoa, joka on mm. eettistä, rehellistä, oikeudenmukaista ja yleisen edun mukaista. Korkean integriteetin omaava virkamies käyttäytyy asiallisesti ja ammatillisesti, käyttää julkisia varoja huolellisesti ja taloudellisesti eikä tavoittele omaa etua.*

Integriteetti-käsitteen esiyymmärrys pohjautuen teoreettiseen tarkasteluun antoi kuitenkin rohkeuden tulkita käsitettä riittävän samankaltaisena ja -sisältöisenä käsitteiden *hyvä, oikea* ja *soveltuva* kanssa, jotta niitä voitiin käyttää kertomuksissa ja teemahaastattelussa integriteetti-sanalla. Tämä valinta tehtiin sen

vuoksi, että integriteetti-käsitteen havaittiin olevan teoreettisessa käsitetarkastelussa monitulkintainen ja lisäksi sen oletettiin olevan todennäköisesti myös suulle osalle tutkimushenkilöistä vieras tai epäselvä. Vastaavasti *integriteetin loukkaamisen* tilalla käytetään käsitettä *huono tai sopimaton virkamiestoiminta*.

Tutkimuksen keskeiset rajaukset liittyvät kontekstiin, kohdeorganisaatioihin ja tutkimushenkilöihin. Kohdeorganisaatiot edustavat yhtä valtiokonsernin hallinnon alaa, sisäasiainhallintoa. Tutkimuksessa keskitytään ajanjaksoon 2010–2021, eli käytännössä vuosiin, joina yhtäältä tutkimuksen empiria kerätään ja joiden tulkitaan toisaalta vaikuttaneen sisäasiainhallinnon kontekstin näkökulmasta keskeisimmin tutkimushenkilöiden kokemuksiin sekä tutkimustulosten analysointiin. Tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita niistä kohdeorganisaatioissa toimivien yksilöiden kokemuksista, joista tutkimushenkilöt empirian kahdessa vaiheessa kertovat. Kertomuksia peilataan teoriatarkastelun myötä syntyneeseen esiyymmärrykseen. Tutkimustuloksena syntyy tulkinta hyvästä virkamiestoiminnasta integriteetin näkökulmasta sekä siihen vaikuttavista tekijöistä tässä tutkimuksessa syntyneen esiyymmärryksen ja tutkimushenkilöiden tuottaman aineiston synteessä.

## 1.4 Tutkimuksen rakenne

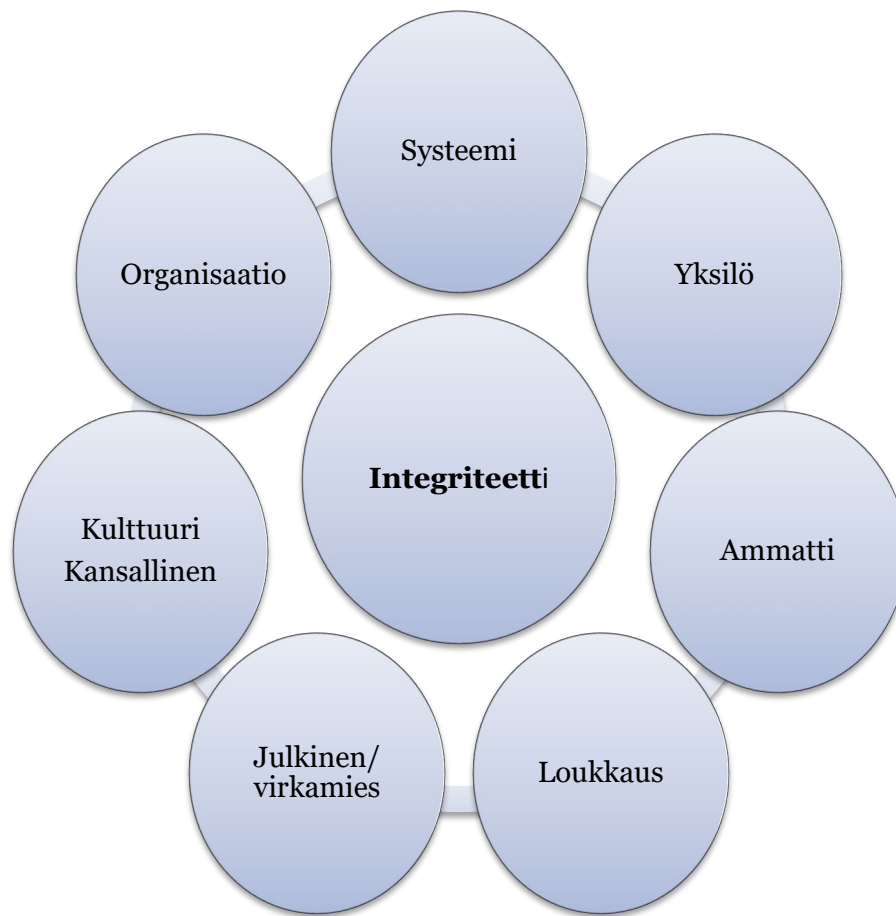
Luvussa 1 lukija johdatellaan integriteettitutkimuksen aihepiiriin pohtimalla tutkimuksen taustaa sekä kuvaamalla aiempaa tutkimusta ja yhteiskunnallista keskustelua. Lisäksi luvussa esitetään tutkimuksen tavoite, tutkimuskysymykset sekä tutkimusstrategiset valinnat. Luvussa 2 integriteettiä tarkastellaan aluksi etiikka-teorioiden valossa, jonka jälkeen pureudutaan integriteetin eri näkökulmiin aiempien tutkimusten ja kirjallisuuden pohjalta. Luvussa 3 kuvataan tutkimuksen keskeinen konteksti eli sisäasiainhallinto osana valtionhallintoa. Tutkimuksen empirisen aineiston keruu ja aineiston analysointimenetelmät kuvataan yksityiskohtaisesti luvussa 4, jonka jälkeen luvussa 5 syvennyttään aineiston analysointiin. Luvussa 6 tutkimuksen havaintoja pohditaan teoreettisesta näkökulmasta, esitetään tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ja arvioidaan tutkimuksen tieteellistä ja käytännöllistä kontribuutiota sekä tutkimuksen laatua.

## 2 INTEGRITEETTI TUTKIMUKSEN PERUSKÄSITTEENÄ

Integriteetin sisällöstä tai tarkoituksesta voidaan löytää useita näkökulmia, jotka menevät osittain myös päällekkäin. Joissakin tutkimuksissa on lähdetty liikkeelle integriteetti-sanana etymologisesta taustasta ja sanan merkitystä on määritelty sen pohjalta (esim. Calhoun 1995:236). Becker & Talsma (2016) ovat ymmärtäneet integriteetin etiikkaa ja moraalialueita laajempina, dualistisena käsitteenä sisältäen sekä eettiseen puhtauteen että eheyteen liittyvät näkökulmat. Huberts (2014, 2018) on tunnistanut integriteetin näkökulmissa seuraavat osa-alueet: integriteetti kokonaisuutena ja eheytenä, ammatillisena vastuullisuutena, moraalisenä reflektointina, tiettyinä arvoina (kuten korruption vastaisuus, lait ja ohjeet), moraaliarvoina, hyveinä ja normeina sekä esimerkillisenä käyttäytymisenä. Huberts (2018:20) määrittelee integriteetin toiminnan laaduksi, joka muodostaa harmonisen kokonaisuuden perustuen relevantteihin moraaliarvoihin, normeihin ja sääntöihin.

Integriteettiä on myös tarkasteltu yksilön (esim. Dobel 1990; Kolthoff et al. 2006; Nieuwenburg 2007; Salminen 2016), ammattin tai ryhmän (esim. Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013; Filipiak & Dylewski 2017) organisaation (esim. Paine 1994; Brown 2006), kulttuurin tai kansallisen järjestelmän (esim. Resick, Hanges & Dickson 2006; Kong & Volkema 2016; Choi, Hong & Lee 2018) sekä systeemin tai prosessin (esim. Srivastva & Cooperrider 1988; Treviño-Rodríguez 2007) näkökulmista. Tämän tutkimuksen näkökulmasta huomionarvoisena pidetään myös niin kutsuttua julkista integriteettiä (public integrity, esim. Kirby 2018; Ulman 2015) sekä virkamiesintegriteettiä (public officer integrity, esim. Kirby 2018), jota kutsutaan tässä tutkimuksessa virkamiesintegriteetiksi (esim. Salminen 2016:22–23). Lisäksi integriteettiä on tarkasteltu tilanteena tai mekanismina, jonka avulla vältetään, estetään tai hallitaan integriteetin loukkaamista (esim. Behnke & Maeschalck 2006; Segal 2012). Tässä tutkimuksessa integriteettiä tarkastellaan näiden näkökulmien avulla (kuviot 1).

On olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, sisältävätkö integriteetin kaikki näkökulmat ja sisällöt kannanottamista oikeaan ja väärään. Mongan (2015) luokittelussa integriteetin objektiivinen määrittelysuuntaus ei sisällä oletusta integriteetin eettis-moraalisesta kytköksestä. Esimerkiksi integriteettiä eheytenä, kokonaisuutena, koskemattomuutena tai johdonmukaisena toimintana voidaan eräiden näkemysten mukaan tarkastella ilman kysymystä oikeasta ja väärästä (esim. Huberts 2012). Myös integriteetti arvojen ja sääntöjen mukaisena toimintana voi kontekstista riippuen sisältää eettisen näkökulman – tai sitten ei.



**Kuvio 1.** Integriteetin tarkastelun näkökulmat

Integriteettiin liitetään kuitenkin usein eettismoraalinen näkökulma. Tässä tutkimuksessa integriteetin nähdään sisältävän pohdintaa oikeasta ja väärästä. Sen vuoksi seuraavassa luvussa tarkastellaan aluksi sitä, mitä etiikkateoriat oikeasta ja väärästä sanovat. Tarkastelun tavoitteena on auttaa ymmärtämään ja hahmottamaan integriteetin moraalifilosofista ja eettistä taustaa erityisesti hallinnon etiikan näkökulmasta.

## 2.1 Etiikkateoriat

Integriteetti-käsitteen monitulkintaisuudesta huolimatta sen tulkitaan tässä tutkimuksessa sisältävän usein pohjimmiltaan jotain hyvää, oikeaa tai soveliasta. Vastaavasti integriteetin loukkaaminen tulkitaan jonain huonona, vääränä tai sopimattomana. Se, mikä lopulta on oikein ja mikä väärin, on kuitenkin lopulta myös monitulkintaista (esim. Wolfe 1988:140; Räikkä 1995:27–31). Integriteetin



ymmärtämisessä voi siis osittain olla kyse myös viime kädessä erilaisista näkemyksistä oikeasta ja väärästä sekä toisaalta käsityksistä siitä, mikä saa yksilön lopulta toimimaan oikein tai väärin.

Etiikka ja moraaliksi käsittelevät kysymyksiä oikeasta ja väärästä. Vaikka etiikassa ja moraalissa on kyse osittain erilaisista hyvään ja oikeaan toimintaan liittyvistä näkemyksistä (Wolfe 1988; Pietarinen & Launis 2002: 42; Cooper 2004), tulkitaan ne tässä tutkimuksessa jatkossa toistensa synonyymeinä käyttäen tekstissä käsitettä etiikka. Vaikka integriteetti tulkitaan joissakin näkemyksissä myös etiikan synonyyminä (esim. MacIntyre 1985; Kolthoff et al. 2006; Nieuwenburg 2007; Maak 2008), nähdään integriteetti tässä tutkimuksessa etiikkaa laajempaan, eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä (ks. Huberts 2018:20), jossa eettisten kysymysten reflektointi on yksi osa integriteettiä (esim. Carter 1996).

On olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, mistä motiivi toimia eettisesti syntyy. Motiivin siihen on tulkittu olevan esimerkiksi jotain sisäistä, luontaista, synnynnäistä tai intuitiivista (esim. MacHery & Mallon 2010; Baggini & Fosl 2012). Etiikkaa ja eettistä ajattelua on myös verrattu esteettisyyteen todeten, että joillakin sitä on, ja joillain ei (Pietarinen & Poutanen 1998). Sitä on myös pidetty samanlaisen luontaisena ominaisuutena kuin hämähäkkien kykyä luoda verkkoa (MecHenry & Mallon 2010: 3). Eettisen intuition lisäksi on myös puhuttu erityisestä moraalista, jonka avulla eettiset periaatteet tunnustetaan (esim. Häyry 2000: 20–26). Eettisyyden on myös nähty olevan jotain, joka syntyy ulkoisesta pakosta, velvollisuudesta tai vaikkapa sanktion uhasta (esim. Häyry 1997 b, 2002). Henrich ja Boyd (2001) ovat tuoneet esiin vaihtoehdon, jossa eettinen käyttäytyminen vaihtelee kulttuurisidonnaisesti, mutta perustuukin vahvasti enemmistön mukautumiseen sekä tuottavuuteen ja siihen, että yleiset käyttäytymismallit periytyvät todennäköisemmin kuin harvoin toistuvat käyttäytymiset.

Etiikkateorioita on jaoteltu eri tavoin (esim. Pietarinen & Launis 2002). Voidaan puhua esimerkiksi metaetiikasta tai analyyttisestä etiikasta, soveltavasta etiikasta ja normatiivisesta etiikasta. Metaetiikka tutkii eettisten periaatteiden alkuperää ja tarkoitusta. Soveltava etiikka tarkastelee taas tiettyjen erikoisalojen eettisiä kysymyksiä esimerkiksi ympäristöasioita, hallintoa tai aborttia. Normatiivinen etiikka ottaa enemmänkin käytännönläheisen lähestymistavan ja tarkastelee moraalisia standardeja, jotka ohjaavat oikeaa ja väärää. Tähän voivat liittyä a) hyvät tavat, joita meidän tulisi noudattaa, b) velvollisuudet, joita meidän tulisi seurata sekä c) seuraukset, joita käyttäytymisemme tuottaa muille. (esim. Garofalo & Geuras 1999; Baggini & Fosl 2012). Edellä kuvattuja etiikan tarkastelukulmia on myös kutsuttu etiikan teoreettiseksi ja käytännönläheiseksi tutkimussuunnaksi (esim. Kotkavirta & Nyyssönen 1997; Häyry 1997 b). Teoreettinen näkökulma määrittelee

ja jäsentää etiikan luonnetta ja käsittelee abstrakteja periaatteellisia kysymyksiä. Käytännöllinen etiikka toimii lähempänä käytännön eettisiä kysymyksiä esimerkiksi ammatin tai toiminnan näkökulmista. Tässä tutkimuksessa tarkastelu siitä, mikä on (voi olla) oikein (luku 2.1.1), nähdään teoreettisena näkökulmana ja luvun 2.1.2 tarkastelu hallinnon etiikasta tulkitaan osaksi käytännöllistä etiikkaa.

### 2.1.1 Hyvän ja oikean teoreettisia näkökulmia

Tutkimuksen tulkinta integriteetistä sisältää olettan, että integriteetti voi toteutua viime kädessä vasta silloin, kun yksilön toiminta tapahtuu yleisesti hyväksytyjen eettisten periaatteiden mukaan. Etiikkateoriat antavat tälle tulkinnalle yhtäältä kivijalan, joskin toisaalta avaavat uuden keskustelun integriteettiä loukkamattoman toiminnan eettisestä luonteesta. Tässä yhteydessä toteutetaan katsaus muutamiin, keskeisiksi tulkittuihin etiikkateorioihin tavoitteena kytkeä tämä tutkimus etiikkateorioiden näkökulmiin.

Etiikka on peräisin moraalifilosofiasta, mutta etiikan sisältöön vaikuttavat myös esimerkiksi uskonto, politiikka ja eri tieteenalat (Häyry 2002). *Hyvän* määrittely on monitulkintaista (esim. Räikkä 1995) ja siihen on liitetty paitsi yhteiskunnan valtaapitävien näkemysten ja etiikan kehittyminen, nyttemmin myös esimerkiksi median vaikutus (Häyry 2002). Tämän tutkimuksen näkökulmasta tunnistetaan kuitenkin muutamia, ehkä jopa klassikoiksi määriteltävissä olevia eettisfilosofisia suuntauksia, joiden tarkastelun tavoitteena on tukea aineiston tulkintaa. Näitä suuntauksia ovat eettinen egoismi ja altruismi, seurausetiikka, velvollisuusetiikka, hyve-etiikka sekä integroitu näkemys etiikkateorioista.

### **Eettinen egoismi ja altruismi**

Subjektivistiset ja individualistiset näkemykset etiikasta lähtevät ajatuksesta, että yksilöt päättävät, mikä heidän mielestään on oikein tai väärin ja yksilöt valitsevat itse omat eettiset periaatteensa (Lawton et al. 2013: 17). Tällaista ajattelua edustaa muun muassa eettinen egoismi, jonka edustajina on pidetty muun muassa Niccolò Machiavellia (1469–1527) ja Friedrich Nietzscheä (1844–1900) (esim. Chilton, King, Foyou & McDonald 2019). Machiavellin mukaan kristillinen myötätunto ja myötäeläminen kansalaisten murheissa ovat hallitsijalle vain sumuverho, jonka turvin hän voi harjoittaa todellisia asemaansa kuuluvia hyveitä, joita ovat muun muassa oman edun tavoittelu ja kyky toimia minkä tahansa perinteisen hyveen vastaisesti omien päämääriensä saavuttamiseksi (Häyry 2000:17–18). Mitä tahansa yksilö väittääkään toimintansa motiiviksi, toimii hän kuitenkin todellisuudessa aina oman etunsa ja hyvinvointinsa näkökulmasta (Chilton et al. 2019:42).

Näin myös kaikki byrokraattisissa organisaatioissa työskentelevät toimivat viimekädessä ainakin osittain oman edun ja itseintressin viitoittamana (Hyyryläinen 2005:10, 12). Egoistista lähestymistapaa eettisiin dilemmoihin tukee esimerkiksi tutkimus, jossa osoitettiin, että tavallinen ihminen tyypillisesti perustaa moraalisien arviointinsa periaatteille, jotka suosivat oman hyvinvoinnin maksimointia (Cusman, Young & Green 2010: 42).

Egoistisen teorian eräänlainen vastakohta on altruismi, jossa keskeistä on toisen hyvän ja edun asettaminen oman edun edelle. Altruistiseen ajatteluun on liitetty muun muassa näkemys siitä, että luonnollinen laki saa ihmiset haluamaan kaikkien kanssaihmistensä mielihyvää, ei suinkaan vaan omaa. Näin ollen ihmisluongtoon kuuluu myös todellinen altruistisuus, muiden hyvän toivominen ja altruismin perusta on biologiassa. Julkisiin luottamustehtäviin hakeutuvien ihmisten motivaatiota on myös pidetty altruistisena. Julkiseen luottamustehtävään valittu henkilö ryhtyy alun perin työhön, koska saa siitä mielihyvää. Altruistisesti toimivat ihmiset on myös nähty jopa fysiologisesti terveempinä ja hyvinvoivempina kuin itsekkäät ihmiset. (Häyry 2000; Flynn & Black 2011.) Anthony Downs, jonka teosta *Inside Bureaucracy* on pidetty eräänä merkittävänä julkishallinnon tutkimuksen klassikkona, on pitänyt ainakin teoreettisesti mahdollisena sitä, että byrokraattisessa organisaatiossa toimivan yksilön motivaatio voisi olla altruistinen näyttäytyen haluna palvella julkista intressiä (Hyyryläinen 2005:8). Tästä näkökulmasta ajateltuna julkiseen integriteettiin liitetty lähtökohta yleisen edun laittamisesta etualalle olisi myös mahdollinen lähtökohta julkisessa tehtävässä työskentelevän yksilön toiminnalle. Eräiden näkemysten mukaan altruistisella käyttäytymiselläkin on kuitenkin egoistiset juuret (Ahonen 2003:122; Hyyryläinen 2005).

Egoistista ja altruistista ääripäätä integroi ajattelussaan Thomas Hobbes (1588–1679) yhdistämällä oman edun ja onnellisuuden tavoittelun sekä yhteiselämän ja muista huolehtimisen. Hobbesin mukaan eläessään yhteiskunnattomassa tilassa ihminen on valmis tekemään kaikkensa omien päämääriensä saavuttamiseksi. Oman edun tavoittelu oli Hobbesille psykologinen totuus ihmisluongnosta. Jokainen tahtoo pyrkiä omaan hyväänsä, saada mitä tavoittelee ja välttää sitä, mitä haluaa luonnostaan välttää. Luonnontilassa vallitsee kuitenkin etujen ristiriitaisuuksien takia ”kaikkien sota kaikkia vastaan”, jossa jokainen joutuu pelkäämään henkensä puolesta. Hobbes päätteli, että tästä johtuen, ja mikäli ihmiset ymmärtävät oman pysyvän etunsa, he haluavat luoda yhteiskunnan ja sille säännöt, jotka estävät mielivallan ja sekasorron. Muiden huomioonottaminen on siis välttämättömyys sekä ideaali, johon ihmisten oman etunsa nimissä tulisi pyrkiä. Hobbesin ratkaisu yhteiseloön oli yhteiskuntasopimuksen tekeminen. (Häyry 2000:20–24; Flynn & Black 2011; Robinson 2019.)

## Seurausetiikka

Seurausetiikassa eli konsekventialismissa on kyse toiminnan tai päätöksen seurausista ja niiden hyvyyden tai huonouden arvioimisesta (esim. Mason 2009). Tyypillisin seurausetiikan muoto on utilitarismi, joka voidaan tiivistää kuvaamaan kaikenlaista toimintaa, joka tuottaa hyvää ja jonka avulla hyvinvointi lisääntyy. Utilitarismin tunnettuja edustajia ovat muun muassa Jeremy Benthamin (1748–1832) ja John Stuart Mill (1773–1836). (Häyry 2000:30–33; Mason 2009:19; Salminen 2016:1–2.) Benthamin ajattelun mukaan ihminen toimii aina psykologisesti egoistisesti joko saavuttaakseen mielihyvää, tai välttääkseen tuskaa. Kun heidän kuitenkin pitäisi toimia utilitaristisesti, on kasvatuksen, lainsäädännön ja sosiaalipolitiikan tehtävänä ohjata ihmiset toimimaan kaikkien onnellisuutta, eikä vain heidän omaa onnellisuuttaan edistävällä tavalla. Vallankäyttäjien tekojen ja päätösten vaikutuspiiriin kuuluu koko kansa, joten heidän pitäisi toimia kaikkien onnellisuuden lisäämiseksi. Tähän liittyen Bentham esitti ajatuksen hedonistisesta kalkyylistä, jossa lasketaan yhteen erilaisten toimintavaihtoehtojen tuottamat vaikutukset niiden vertailua ja arviointia varten. Teko, joka tuottaa eniten mielihyvää tai vähiten tuskaa, on paras ja se on valittava. (Häyry 2000:75–79; Armitage 2011.) Millin näkemysten mukaan eettiset käsitykset ovat taas peräisin ihmisen kasvuympäristöstä. Edustuksellinen demokratia edellyttää näin julkista keskustelua harjoitetun politiikan päämääristä ja niihin pääsemisen keinoista. Kun johtajien pysyminen vallassa riippuu mahdollisimman monen kansalaisen tuesta, heillä on oman etunsa nimissä syytä tavoitella julkisissa toimitissaan mahdollisimman monen onnellisuutta. (Häyry 2000: 83, 95–97.)

Utilitaristisessa ajattelussa eettinen velvollisuutemme on arvioida toiminnan vaihtoehtoja ja toimia sen jälkeen sen vaihtoehdon mukaan, joka tuottaa eniten onnellisuutta (nk. positiivinen utilitarismi), vaikka se tarkoittaisi, että itse joutuisimme uhraamaan oman etumme. Lisäksi toiminnan olisi tuotettava mahdollisimman vähän ikäviä tai huonoja vaikutuksia (nk. negatiivinen utilitarismi). Utilitarismi voidaan myös jakaa erilaisiin näkökulmiin sen mukaan, kenelle hyvää tuotetaan, kuinka paljon hyvää tuotetaan (hedonistinen utilitarismi), millaisesta hyvästä on kyse, onko hyvä seurausta jostakin (tekoutilitarismi), tuottaako itse hyvän tekemisen prosessi jo hyvää sekä tehdäänkö teko sellaisten sääntöjen puitteissa, jotka lisäävät hyvää tai hyvinvointia (sääntöutilitarismi). (esim. Häyry 2000; Juujärvi, Myyry & Pessa 2007; Miller 2009; Armitage 2011.) Eräänä utilitarismin näkökulmana voidaan pitää myös egalitarismia, joka on teoria yksilöiden yhdenvertaisuudesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta. Egalitarismiin liittyy kuitenkin ajatus myös siitä, että koska yksilöt ja heidän tarpeensa ovat erilaisia, tarkoittaa yhdenvertainen ja oikeudenmukainen kohtelu kuitenkin loppujen lopuksi sitä, että

jokaista olisi kohdeltava suhteessa kunkin erilaisiin tarpeisiin. (Häyry 1997 a; Lippert-Rasmussen 2004.)

Richard Brandt liitti 1950-luvulla utilitarismiin halujen näkökulman. Ihmisillä on monenlaisia haluja, joista jotkut näyttävät ainakin toisten silmissä järkeviltä, jotkut taas eivät. Halut voivat olla rationaalisten halujen sijaan vääriä johtuen esimerkiksi vääristä uskomuksista. Ne voivat olla myös keinotekoisesti kulttuurin kautta siirtyneitä, tai ne voivat olla yleistyksiä ei-typillisestä tilanteesta. Halu voi myös johtua varhain elämässä koetusta puutteesta. Hyväntahtoisuus on myös yksi haluista ja se syntyy lapsuudesta prosessien (kokemusten) kautta. Hyväntahtoisuus ei ole poistettavissa kognitiivisesti, koska kyseessä on rationaalinen halu. (Häyry 2000: 35–38, 142–143; Railton 2015, 1138.)

Utilitarismin yhtenä haasteena on nähty se, kuinka määritellä hyvinvointi tai onnellisuus. Mikä on loppujen lopuksi itse kunkin mielestä onnellisuutta tai hyvinvointia (tai nautintoa)? Kuinka voimme arvioida ylipäätään sitä, minkä verran nautintoa tai muuta hyvää tietyistä teoista itse kullekin syntyy? Vastaavasti myös se, mikä itse kullekin on huonoa (esim. tekoutilitaristisesta näkökulmasta) on subjektiivinen kokemus. Yhteisön oikea moraalikoodi on se, jonka rationaalinen henkilö valitsisi sille yhteisölle, jossa hän itse suunnittelee elävänsä. Voisiko siis periaatteessa ajatella, että sääntöutilitarismi olisi utilitarismin muodoista yksinkertaisinta todentaa? Jos noudatetaan sääntöä, jonka tavoitteena on esimerkiksi ehkäistä huonoja seurauksia, onko tavoite saavutettu? Mutta tällaisessa tilanteessa itse asiassa lain säätäjä on jo arvioinut puolestamme, mikä on hyvää ja ei hyvää. Näin ollen lakia ei ole kuitenkaan säädetty kaikkien yksilöiden näkökulmasta, vaan ”keskivertoyksilön” tai kyseisen kulttuurin eräänlaisen tyyppiyksilön ajatuksien näkökulmasta. Voidaanko siis ajatella, että utilitaristi voisi tyytyä siihen, että keskimäärin kaikilla asiat ovat hyvin ja teot tuottavat keskimäärin enemmän hyvää kuin huonoa? (esim. Airaksinen 2002; Juujärvi ja muut 2007; Miller 2009.)

### **Velvollisuusetiikka**

Velvollisuusetiikan mukaan ihmisen pitää tehdä se mikä on oikein. Velvollisuusetiikan ehkä tunnetuimpana edustaja pidetään Immanuel Kantia (1724–1804). Koska olemme ajattelevia ja rationaalisia olentoja ja meillä on autonominen tahto, pystymme Kantin mukaan luomaan kaikille yhteisiä ohjeita, joiden mukaan osaamme toimia eettisesti oikein; etiikka ei ole tunteen vaan järjen asia. Ihmisen tekee eettiseksi vain hänen sisällään oleva moraalilaki, joka on synnynnäistä. (Airaksinen 2002; Juujärvi ja muut 2007; Salminen 2016.)

Kantin ajattelun tulkinnoissa on havaittavissa kaksi suuntausta: toinen, jonka mukaan Kantin velvollisuuseettisestä ajattelusta puuttuu eettisen pohdinnan ulottuvuus ja toinen, jonka mukaan Kantin ajattelu sisältää myös hyve-eettisen näkökulma. Jälkimmäisen suuntauksen mukaan kaikki ihmiset kyllä pystyvät tunnistamaan moraalilain vaatimukset, mutta kaikki eivät pyri tai pysty toimimaan sen mukaisesti, koska itsekkäät tunteet, intohimot, persoonallisuus ja halut estävät moraalilain mukaisen toiminnan. (Airaksinen 2002; Schapiro 2006: 57; Dierksmeier 2013.)

Velvollisuusetiikan yksi keskeinen periaate on kategorinen imperatiivi, jonka mukaan ohjeita on aina noudatettava velvollisuudesta, vaikka niiden rikkominen pelastaisi ihmishengen. Velvollisuusetiikka voi siis hyväksyä sen, että teko voi olla eettinen, vaikka se tuottaisi joillekin kärsimystä tai muuta negatiivista tunnetta tai seurausta. Kategorinen imperatiivi kieltää kuitenkin ehdottomasti ihmisten kohtelemisen pelkästään välineenä, ihmisarvosta välittämättä. Ihmisellä nähdään olevan erityinen arvo, joka perustuu hänen eettisyyteensä ja vapaaseen tahtoonsa. Tämän vuoksi ihmisyyden kunnioittaminen on tärkein velvollisuus. (von der Pfordten 2012; Kohl 2015.) Kategoriseen imperatiiviin liitetään myös käsitteet yleistettävyyys ja käännettävyyys. Yleistettävyydellä tarkoitetaan sitä, että henkilön toiminnan syiden täytyy olla sellaisia, joiden mukaan jokainen voisi periaatteessa toimia. Käännettävyyys tarkoittaa sitä, että yksilön toiminnan syiden täytyy olla syitä, joita hän tahtoisikaikilla muillakin olevan kohdeltaessa toisia ihmisiä. Yleisiä, kategorisesta imperatiivista nousevina ammattieettisinä velvollisuuksina nähdään muun muassa totuuden puhuminen, tasa-arvoinen kohtelu ja ihmisyyden kunnioittaminen. (Airaksinen 2002; Juujärvi ja muut 2007; Kohl 2015.)

Velvollisuuseettisen perinteen tuoreempina edustajina voidaan mainita Jürgen Habermasin (1996) diskurssietiikka ja John Rawlsin oikeudenmukaisuusteoria. Niiden mukaan ”pelkästään viestinnällisen diskurssitilanteen osallistujina tai kansalaisina meitä sitovat tietyt velvollisuudet, jotka toimivat tarkempien eettisten tai yhteiskunnallisten normien perustana” (Rydenfelt 2014). Tässä yhteydessä voimme pohtia esimerkiksi sitä, missä menee rajan hyvän ja eettisesti hyväksytyin diskurssin ja yksilön ilmaisunvapauden välillä.

### **Hyve-etiikka**

Hyve-eettinen lähestymistapa yhdistää teorioita, joissa kiinnitetään huomio toiminnan tekijän eettiseen luonteeseen ja siihen, onko ihmisen luonne olemukseltaan hyvä vai paha, ja joissa arvot ja hyveet liittyvät toisiinsa. Hyveellisyys edellyttää oman toiminnan päämäärän ymmärtämistä ja sen suhteuttamista

ammattillisen toiminnan päämäärään ja päätöksentekoon. (Salminen 2016; Bowman & West 2018; Athanassoulis 2020.)

Moni hyve-eettinen teoria pohjautuu Artistotelen ajatteluun (Solomon 1992; Salminen 2016; Athanassoulis 2020). Aristoteleen etiikan mukaan hyveet ovat luonteenpiirteitä ja niitä on olemassa kahdenlaisia: intellektuaalisia- ja luonteen hyveitä. Intellektuaaliset hyveet syntyvät ja kehittyvät oppimisen kautta, kun taas luonteen hyveet syntyvät tavoista. Aristoteleen mukaan oikeudenmukaisuuden hyveellä on keskeinen asema, koska se liittyy kaikkien muiden hyveiden toteuttamiseen. Oikeudenmukaisuutta on kahdenlaista: yleistä ja partikulaarista. Lakien noudattaminen ja hyveellisyys muita kohtaan kuuluvat yleiseen oikeudenmukaisuuteen. Partikulaarinen oikeudenmukaisuus on puolestaan tasapuolisuuden toteuttamista (jaon tasapuolisuus tai tasapuolisuuden loukkauksen oikaiseminen). (Aristoteles 1941; Häyry 2000.)

Tutkimuksissa on omaksuttu pitkälti käsitys, ettei ole olemassa yhtä eettisesti hyveellistä persoonallisuutta (esim. MacIntyre 1985: 214). Bowman & West (2018:118) nostavat esiin erityisesti seuraavat hyveet: oikeudenmukaisuus, rohkeus, rehellisyys ja tyyneys/itsehillintä. Eettisen malliluonteen piirteinä on määritetty oikeudenmukaisuus, urheus ja huolehtivaisuus. Oikeudenmukaisista eettisistä luonnetta kuvastavat taas sellaiset hyveet kuten rehellisyys, reiluus ja periaatteellisuus. Hyve-etiikkaan on myös liitetty näkemys, jonka mukaan käytännön kyky säilyttää integriteettinsä, kuin myös kyky säilyttää instituution integriteetti tai eheys, on riippuvainen nimenomaan siitä tavasta, millä hyveitä harjoitetaan. Instituutioiden korruptio nähdään taas vastaavasti ainakin osittain paheiden seurauksena. (MacIntyre 1985: 230; Solomon 1992; Swanton 2015.)

Aristoteleen mukaan ammattilainen on ensisijaisesti ihminen ja vasta sitten ammattilainen (Aristoteles 1941). Ammattilaisen hyveellinen toiminta edellyttää järjestelmällistä arviointikykyä, jolloin hän voi etsiä sellaisia eettisiä ratkaisuja, joita on tarkasteltu useammasta näkökulmasta. Jokaisen ammatin hyveet tulee määritellä suhteessa ammatin arvopäämäärään ja ammatin yhteiskunnalliseen asemaan. Ammatti tavoittelee tiettyä arvoa ja ammattilaisen hyveet edistävät arvon toteuttamista. Hyve-eettinen asiantuntija omaa reflektoidun käsityksen etiikasta, jota hän noudattaa toiminnassaan ja päätöksenteossa. Hänellä on selkeä käsitys omista henkilökohtaisista sekä ammattialan arvoista. Valtiolla työskentelevää ammattilaista arvioidaan usein hyväksi tai huonoksi kuvaten hänen hyveitään. Ammattilaisen hyveinä (tai ominaisuuksina, luonteenpiirteinä) pidetään tyypillisesti esimerkiksi rohkeutta, empatiaa, hyväntahtoisuutta, optimismia, rehellisyyttä, puolueettomuutta, vastuullisuutta ja korruptoitumattomuutta. (Airaksinen 2002; Chilton et al. 2019: 40.)

Eräänä hyveenä on mainittu huolenpito, jota on myös pidetty joidenkin ajattelijoiden mielestä omana etiikan osa-alueena, huolenpidon etiikkana (esim. Gilligan 1982). Tässä yhteydessä huolenpidon etiikka nähdään kuitenkin hyve-etiikan suuntauksena. Huolenpidon etiikka on ihmissuhteisiin keskittyvä etiikka, joka korostaa emotionaalista sitoutumista eettisen toiminnan perustana. Huolenpidon etiikka on toimintaa, jonka avulla hoidetaan ihmissuhteita, vastataan toisten tarpeisiin ja haluihin, edistetään toisten hyvinvointia tai estetään harmeja ja lievitetään toisten loukkaantumisia sekä fyysisiä ja psyykkisiä kärsimyksiä. Luonteenomaista on avoin keskustelu kaikkien tilanteessa olevien osapuolien kanssa. Eettisesti oikeana ratkaisuna pidetään sellaista toimintaa, joka pyrkii ihmisen kärsimyksen minimointiin ja hyvinvoinnin lisäämiseen sekä ihmissuhteiden eheytymiseen ja ylläpitoon. Huolenpidon etiikassa yritetään etsiä ratkaisu, jossa kaikilla olisi hyvä olla eikä ketään loukata. (Gilligan 1982:73,174.) Huolenpidon etiikassa vastuullisuus ihmisten välisten suhteiden hoitamisessa on tärkeä. Vastuullisuuteen liittyvät myös yleisimmät huolenpidon etiikan ongelmat: kuinka huolehditaan myös itsestä, ettei toisista huolehtiminen uuvuta? Lisäksi pyrkimys kaikkien miellyttämiseen tai hyvään oloon voi johtaa päätöksentekijän ”empatiastressiin”, uhrautumiseen, väsymiseen tai muihin vastaaviin ongelmiin. Toimiminen hyveellisesti, moraalisesti tai eettisesti voi näin merkitä myös toimimista vastoin omaa etua. (esim. Häyry 2000: 25–26; Juujärvi ja muut 2007.)

### **Integroitu lähestymistapa etiikkateorioihin**

Etiikkateorioita on lähestytty myös ajatuksella, ettei mikään yksittäinen teoria voi ratkaista eettisen toiminnan haastetta tai antaa ohjeita siitä, kuinka ja millä perusteella kaikissa eettisistä tarkastelua vaativissa tilanteissa ratkaisu olisi tehtävä, tai millä perusteella voisi arvioida, onko ratkaisu ollut oikea. Kaikkia näitä teorioita tarvitaan, ne ovat tavallaan saman kokonaisuuden eri näkökulmia (kolikon eri puolia), jotka aktivoituvat tilanteesta ja toimintaympäristöstä riippuen. Tarvitaan siis niin kutsuttua integroitua etiikkateorioiden kokonaisuutta. Tällaisen ajattelun edustajia ovat muun muassa Charles Garofalo ja David Geuras (1999), jotka ovat lähestyneet aihetta nimenomaan julkisen sektorin toiminnan ja -toimijan näkökulmasta.

Integroituun etiikkateorioiden ajattelutapaan liittyy näkemys siitä, että tehtiinpä mikä eettinen ratkaisu tahansa, voi eri teorioiden avulla perustella kyseisen päätöksen oikeaksi tai vääräksi. Eettisen toiminnan näkökulmasta filosofiset suuntauukset tukevat toinen toisiaan ja ovat sovellettavissa tapauskohtaisesti. Yksi ei ole oikea eikä toinen väärä. Lisäksi on pystytty osoittamaan, että esimerkiksi seurausetiikkaa voidaankin itse asiassa perustella myös kantilaisittain velvollisuus-



etiikan perustein tai velvollisuusetiikka nähdä utilitaristisena teoriana. Seurausetiikalla ja velvollisuusetiikalla näyttäisikin olevan yhteinen rationaalinen maaperä, jossa nämä kaksi erilaista näkemystä juurtuvat lopulta yhteen. (Garofalo & Geuras 1999.)

Tietynlaisten mitattavissa olevien (esimerkiksi kuinka moni päätöksestä hyöttyy/kenelle siitä on haittaa/mitä sääntöjä noudatetaan jne.) eettisten näkökulmien lisäksi Garofalo ja Geuras tunnistavat myös luonteenpiirteiden ja intuition vaikutukset eettiseen päätöksentekoon. He ovat esimerkiksi todenneet, että jo rekrytoinnissa pitäisi kiinnittää huomiota julkiseen tehtävään tulevien eettiseen osaamiseen verraten sitä mihin tahansa muuhunkin osaamiseen, jota on arvioitava ja kehitettävä. (Garofalo & Geuras 1999.)

Taulukkoon 1 on koottu etiikkateorioiden keskeiset piirteet. Niiden esittelyllä ei ollut tarkoitus ottaa kantaa siihen, mikä on lopulta oikein ja mikä väärin tai mikä on yksilöiden motiivi toimia oikein tai väärin, vaan antaa kivijalka integriteettikäsitteen taustalla vaikuttavalle eettiselle arvopohjalle. Garofalon ja Geuraksen integroitu etiikkateoria antaa tutkimuksen näkökulmasta ehkä varteenotettavimman lähtökohdan tarkastella avoimesti empiriassa esiin nousevia integriteettiin liittyviä eettisiä kysymyksiä. Esimerkiksi siitä, mitä tutkimushenkilöiden kertomuksista nousee mahdollisesti esiin hyvän tai huonon toiminnan motiiveista.

**Taulukko 1.** Etiikkateorioiden keskeiset piirteet

	<b>Eettinen egoismi</b>	<b>Altruismi</b>	<b>Seurauseetiikka</b>	<b>Velvollisuus-etiikka</b>	<b>Hyve-etiikka</b>	<b>Integroitu näkemys</b>
<b>Keskeisiä tutkijoita</b>	N.Machiavelli F.Nietzsche	T. Hobbes	R. Cumberland J. Bentham J.S.Mill R. Brandt T. Cooper	I. Kant J. Habermas J. Rawls	Aristoteles Platon A.MacIntyre C. Gillian	C.Garofalo D. Geuras
<b>Ydinsanoma</b>	Yksilö päättää mikä on oikein tai väärin. Yksilö tavoittelee omaa etuaan.	Toisen edun asettaminen oman edun edelle.	Toiminnan tai päätöksen seuraukset määrittelevät mikä on oikein. Onnellisuuden ja hyvinvoinnin tavoittelu mahdollisimman monelle.	Ihmisen velvollisuus on tehdä oikein. Moraali on järjen asia. Ihmiset pystyvät toimimaan oikein rationaalisen ajattelun avulla.	Ihminen toimii hyveiden mukaisesti. Hyveellisyys edellyttää oman toiminnan päämäärän ymmärtämistä. Ihminen voi olla hyvä tai paha.	Mikään yksittäinen teoria ei voi ratkaista eettisen toiminnan haasteita.
<b>Keskiössä</b>	Yksilö.	Muut, yhteiskunta-sopimus.	Tekojen tai päätösten seuraukset, halut	Jokaisen velvollisuudentunto ja rationaalinen kyky laatia sääntöjä ja noudattaa niitä. Kategorinen imperatiivi.	Toiminnan/ päätöksentekijän moraalinen luonne. Luonteenpiirteet, hyveet.	Kaikki etiikkateoriat ovat tarpeellisia.
<b>Keskeisiä muotoja</b>			Positiivinen-, negatiivinen- ja hedonistinen utilitarismi, teko- ja sääntö-utilitarismi, egalitarismi.	Diskurssi-etiikka Oikeudenmukaisuusteoria	Huolenpidon etiikka.	
<b>Haasteita</b>	Eturistiriidat, kaikkien sota kaikkia vastaan, muiden huomiointi välttämättömyyttä ja lopulta myös oma etu.	Onko altruismi todellista ja vilpitöntä?	Kuka määrittelee onnellisuuden tai hyvinvoinnin?	Miten toimitaan, jos lait tai säännöt eivät ole oikeita?	Eettiset vastuu-ongelmat, empatiastressi.	Onko kyseessä ylipäättään teoria?
<b>Näkökulmia integriteetin kontekstissa</b>	Yksilö toimii itsekkäästi, narsistisesti. Epäasiallinen oman edun tavoittelu. Onko egoismi lopulta kaiken toiminnan taustalla?	Yksilön yleisen edun mukainen toiminta, hyvän ja oikean tavoittelu mahdollisimman laajalle. Onko todellista altruistista motiivia lopulta olemassa?	Yksilön toiminta ja päätöksenteko tuottaa mahdollisimman paljon hyvää. Kuinka paljon on aikaa ja muita resursseja arvioida päätöksenteon seurauksia?	Yksilö toimii hyvin virkamiesvelvollisuuksien perusteella. Virkavastuu, sanktiot, lainsäädäntö, sääntöpohjainen ajattelu. Miten toimitaan velvollisuuksien ristiriitatilanteissa? Tukevatko rakenteet velvollisuuksien toteuttamista?	Yksilö toimii hyvin koska hänellä on luontaiset hyveet, hän haluaa pitää huolta muista. Miten hyve-eettinen ajattelu soveltuu taloutta, tehoakkuutta ja tuottavuutta korostavaan debattiin?	Hyvä ja oikea voi vaihdella tilanteen mukaan. Yksilö on luontaisia erilaisia lähtökohtia toimia hyvin. Eri tilanteissa voidaan toimia erilaisin perustein.

### 2.1.2 Hallinnon etiikka, hyvä hallinto ja virkamiesetiikka

Hallinnon etiikka on laaja kokonaisuus, jonka sisään hyvän hallinnon pohdinnat ja virkamiesetiikan voi sijoittaa. Hallinnon etiikan tutkimus osana hallintotieteellistä tutkimustraditiota on luonteeltaan soveltavaa etiikkaa, jossa etiikkateorioita ja integriteettiä koskevat eettisfilosofiset pohdinnat konkretisoituvat hallintotoimintaan ja sen tutkimukseen.

Hallinnon etiikan tehtävänä on tutkia organisaatioiden eettisen toiminnan ja käyttäytymisen kriteerejä ja välineitä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Tämän tutkimuksen näkökulmasta hallinnon etiikan keskeisenä näkökulmana pidetään sitä, kuinka se ohjaa ja vaikuttaa hallinnossa työskentelevän yksilön toimintaan. Esimerkiksi Lundquist (1991) jakaa yksilöä koskevan hallinnon etiikan neljään osaluueeseen. Hallinnon yleinen etiikka käsittää hänen mukaansa yleisesti sovellettavat säännöt hallinnon toiminnalle ja prosesseille sekä virka-asemassa toimivaa yksilöä koskevat eettiset säännöt. Roolietiikka sisältää säännöt tietyissä erikoistuneessa roolissa toimivalle yksilölle, kuten esimiehille tai alaisille. Suhde-etiikka koskee yksilön suhteita eri toimijoihin, kuten asiakkaisiin, kollegoihin, politiikkoihin, alaisiin tai esimiehiin. Asiaetiikka koskee taas hallinnon erityisaloja, joilla on oltava omia, alan erityisyydestä johtuvia eettisiä sääntöjä.

Hallinnon etiikkaan on liitetty myös käsite *hyvä hallinto* (esim. Berg-Sørensen 2000), jota on pidetty eräänä julkisen hallinnon lähtökohtana (esim. Huberts 2012). Hyvällä hallinnolla (administration) tai hallinnalla (governance) voidaan viitata yhteiskunnallisiin järjestelmiin, prosesseihin ja politiikoihin, joiden avulla ratkaistaan tai hallitaan yhteiskunnan yhteisiä ongelmia tai pyritään edistämään yhteiskunnan yhteisten etujen saavuttamista julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyönä (Huberts 2012). Tässä tutkimuksessa *hyvällä hallinnolla* viitataan valtionhallinnon hallintotapaan ja niihin konkreettisiin hallintokäytäntöihin (esim. politiikat, lainsäädäntö, periaatteet, prosessit), jotka määrittelevät sitä, miten valtionhallinnon organisaatioiden ja niissä työskentelevien yksilöiden edellytetään ja oletetaan toimivan (Bevir 2009).

Hyvässä hallinnossa on korostettu sekä hallinnollisten normien ja prosessien, että julkishallinnossa työskentelevien yksilöiden merkitystä. Näiden yksilöiden avulla yhteiskunnan ja/tai organisaation politiikat tai muut tavoitteet saavutetaan tai ollaan saavuttamatta (Huberts 2012; Witesman & Wisw 2014). Hyvä hallinto on nähty kuitenkin myös kulttuuri- ja kontekstisidonnaisena, jolloin se voi tarkoittaa hyvinkin erilaisia asioita eri maissa (Hofstede 1983; Anderws 2001; Resick et al. 2006; Kong & Volkema 2016) ja jopa yksittäisen valtion eri alueilla (Bovaird &

Löffler 2003). Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009:109) ovat todenneet, että ”julkisyhteisöissä toimiville hyvä hallinto tarkoittaa eettisten pelisääntöjen noudattamista ja henkilökohtaista integriteettiä”.

Hyvää hallintoa on tarkasteltu esimerkiksi management, governance ja administrative -näkökulmista (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:109). *Management* tarkastelee hallinnossa sen sisäisten toimintojen tehokkuutta, *governance* hallinnon laajempia sisäisiä laatukriteerejä kuten puolueettomuutta ja korruptoitamattomuutta, ja *administrative* asiakkaan ja hallinnon välistä vuorovaikutusta. YK:n määritelmän mukaan hyvän hallinnon viisi periaatetta ovat legitimitetti ja osallistavuus, strateginen visiointi, tuloksellisuus, vastuullisuus ja reiluus (Graham, Amos & Plumtre 2003:3). Hyvän hallinnon piirteinä on nostettu esiin myös konsensushakuisuus, läpinäkyvyys, luotettavuus, tehokkuus ja taloudellisuus, oikeudenmukaisuus sekä oikeusperiaatteiden noudattaminen (esim. Agere 2000; Huberts 2012; Salminen 2004; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Hyvän hallinnon on myös todettu minimoivan korruptiota, edistävän yhdenvertaisuutta, huolehtivan vähäosaisista sekä varmistavan, että yhteiskunnan nykyhetken ja tulevaisuuden tarpeista huolehditaan (Agere 2000; Evans 2012).

Perry, de Graaf, van der Wal & van Montfort (2014) ovat todenneet, että houkutteleva tapa lähestyä hyvää hallintoa olisi sen tarkastelu, kuinka hyvin pystytään hallitsemaan ja johtamaan ristiriitaisten tai vastakkaisten julkisten arvojen jännitteitä. Tähän eräänlaiseen hyvän hallinnon monimutkaisuuteen voidaan liittää myös näkemys siitä, että yksilö voi loukata integriteettiä myös tietämättömyytään, koska työn tekemiseen tai päätöksentekoon liittyy yksinkertaisesti niin paljon erilaisia tekijöitä ja tulkintoja (ks. esim. Rabl & Kuehlmann 2008; Ashforth, Gioia, Robinson & Trevino 2008).

Julkisessa tehtävässä toimiva yksilö operoi monimutkaisessa ja jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä, jossa hän joutuu tekemään valintoja kilpailevien arvojen ja eettisten kysymysten välillä (Demmke 2006; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:12, 144; Denhardt & Denhardt 2015: 670). Haaste kohdistuu muun muassa erilaisiin arvoihin, periaatteisiin ja velvollisuuksiin, joita virkamies työssään kohtaa (Salminen 2008). Weberiläisen ajattelun näkökulmasta virkamiesetiikkaan voidaan liittää esimerkiksi seuraavia ulottuvuuksia: virkamies on persoonattomien virkavelvollisuuksien osalta auktoriteetin alainen (henkilökohtaisesti vapaa), virkojen toimivalta on tarkoin määritelty, virkamiehet valitaan ja nimitetään virkoihin teknisen (ammattillisen) pätevyuden perusteella, virka on pääsääntöisesti virkamiehen ainoa työ, virkamies ei omista hallinnon välineitä eikä virkaansa ja virkamiehen tulee toimia tiukan ja systemaattisen kurin ja valvonnan alaisena (Weber, Roth & Wittich 1968; Salminen 2008). Virkamiesetiikan on nähty tuovan

virkamiehelle velvollisuuksia myös työajan ulkopuolelle (esim. Moilanen 1999). Virkamiesetiikkaan sijoittuu työn tekemisen ja päätöksenteon näkökulmasta myös eettisiä ongelmia, joissa punnitaan arvoja ja periaatteita erilaisissa konflikti- tai priorisointitilanteissa. Rohr (1988) onkin nähnyt virkamiehen harkintavallan käytön keskeisenä virkamiesetiikan kysymyksenä. Dubnickin ja O`Kellyn (2005) mukaan julkishallinnon haastavimmat eettiset ongelmat koskevat taas käsityksiä virkamiehen sopivasta käyttäytymisestä.

## 2.2 Integriteetin näkökulmia

Kuten aiemmin on jo todettu, integriteetti-sanalla on kuvattu tietynlaista toimintaa tai tietynlaisia ominaisuuksia muun muassa yksilön, ryhmän tai ammatin, organisaation tai kulttuurin näkökulmista. Lisäksi integriteettiä on kuvattu prosessina tai systeeminä, joka mahdollistaa tai varmistaa toivotunlaisen hyväksi koetun tai halutun lopputuloksen. Integriteettiin vaikuttavina tekijöinä on tunnistettu esimerkiksi erilaisia yksilöön ja organisaatioon liittyviä ominaisuuksia tai piirteitä (esim. Simon 1979; Bommer, Gratto, Gravender & Tuttle 1987; Jackson, Wood & Zboja 2013). Koska integriteetti toteutuu kuitenkin aina tietyssä tilanteessa, on kyseiseen tilanteeseen liittyvien tekijöiden (esim. vuorovaikutus, yksilön elämäntilanne) todettu mahdollisesti viime kädessä ratkaisevan sen, toimitaanko tilanteessa hyvin tai oikein (Trevino 1986; Trevino-Rodrigues 2007).

Tässä tutkimuksessa integriteettiä sekä siihen vaikuttavia tekijöitä pyritään ymmärtämään systeemin, yksilön, ammattiin, organisaation, kulttuurin, sekä integriteetin loukkaamisen näkökulmista. Osa näkökulmiin liittyvistä sisällöistä voi olla osittain päällekkäisiä. Integriteetin näkökulmien tarkastelu aloitetaan integriteetin systeemitoreettisella tarkastelulla, joka sisältää jo muutamia piirteitä muista tähän tutkimukseen valituista integriteetin ymmärtämisen näkökulmista. Systeemitoreettinen näkökulma rakentaa näin pohjaa muiden integriteetin näkökulmien tarkemmalle kuvaamiselle. Systeemitoreettinen näkökulma tukee myös tutkimuksen tulkintaa integriteetistä moniulotteisena ja mutkikkaana ilmiönä.

### 2.2.1 Integriteetti systeeminä

Integriteettiä on kuvattu systeeminä, joka kokoaa yhteen *hyvän* tavoitteeseen pääsyyn liittyviä tekijöitä ja prosesseja johtaen kokonaisuuteen ja eheyteen (esim. Srivastva & Cooperrider 1988; Trevino-Rodriguez 2007; Six 2013). Solomon (1992) on kuvannut integriteettiä kaikkia hyveitä kiinnipitävänä voimana, eräänlaisena ankkurina, joka estää kokonaisuuden hajoamista. Trevino-Rodriguez (2007:77–81) on kuvannut integriteettiä systeeminä, joka sisältää kolme osa-aluetta:

henkilökohtainen, moraalinen ja organisatorinen integriteetti. Trevinyo-Rodri-quezin malli on tutkimuksen näkökulmasta erityisen mielenkiintoinen, koska integriteetin toteutumisen oletetaan edellyttävän eettistä ulottuvuutta ja integriteetti nähdään ilmiönä, joka voi sisältää sekä yksilöön että organisaation liittyviä elementtejä.

Trevinyo-Rodriquer mallissa henkilökohtainen integriteetti muodostuu kolmesta osa-alueesta pohjautuen pitkälti Calhounin (1995) näkemyksiin: 1) integroituminä (integroituneet sisäiset piirteet minässä kuten halut, sitoutumiset, itsearviointi), 2) identiteetti (sitoutuminen sellaisiin toimintoihin ja periaatteisiin, jotka edustavat yksilön syvintä identiteettiä) ja 3) puhtaat kädet (oman toiminnan läpinäkyvyys, moraalit ja rehellisyys). Integroituneeseen minään Trevinyo-Rodriquer liittyy muun muassa yksilön rohkeuden puolustaa omia näkemyksiään hankalissakin tilanteissa. Identiteettiin hän liittyy vahvasti toimimisen yksilön omien periaatteiden mukaisesti. (Trevinyo-Rodriquer 2007: 82–83.)

Moraalinen integriteetti tarkoittaa mallissa yleisesti hyväksyttävää moraalit, joka estää sen, että jos henkilökohtainen integriteetti ei ole yleisen moraalin mukainen, ei kyseessä ole hyvä toiminta. Moraaliseen integriteettiin liittyy myös moraalinen rohkeus sisältäen sosiaalisuuden ulottuvuuden: integriteetti nähdään sosiaalisena hyveenä, jossa puolustetaan yhteisen hyvän saavuttamiseksi moraalit arvoja. Moraalinen integriteetti sisältää myös niin kutsutut moraalit minimiit, jotka ovat sosiaalisen systeemin yleisesti hyväksytyt moraaliperiaatteita. (Trevinyo-Rodriquer 2007: 83–84.)

Trevinyo-Rodriquer viittaa (2007:85) organisaation integriteetin sisällön osalta Solomonin ja Hansonin määrittelyyn (1983:87). He ovat todenneet, että niin kutsutun organisaatiointegriteetin olemassaolo edellyttää 1) pysyvyyttä tai jatkuvuutta (toimitaan samoissa tilanteissa samalla tavalla), 2) universaalisuutta (vaaditaan itseltä sama kuin muilta, toimitaan itseen liittyen samoin kuin toimittaisiin toisia kohtaan), 3) toiminnan ja päätösten perusteluit sekä 4) organisaation jäsenten huolenpitoa. (Solomon & Hanson 1983; Solomon 1992).

Trevinyo-Rodriquerin mallissa (2007) merkityksellinen on myös ympäristö, jonka hän tulkitsee vaikuttavan kaikkiin kolmeen integriteetin osa-alueeseen. Myös esimerkiksi Syväjärvi ja Vakkala (2012:211–212) ovat todenneet, että jos halutaan tarkastella yksilöä työelämässä, on huomioitava ihmisen koko elämäntilanne, johon liittyvät sekä työsidonnaiset että työn ulkopuoliset asiat. Myös Solomon (1992) on pitänyt tärkeänä sitä, että integriteetin toteutumisen kannalta merkityksellistä on huomioida yksilö kokonaisuutena, kaikissa yksilön rooleissa siinä sosiaalisessa ympäristössä, joka yksilöön ja näihin rooleihin vaikuttaa.

### 2.2.2 Yksilöintegriteetti

Integriteetti liitetään organisaatio- ja ihmistieteiden kirjallisuudessa ehkä yleisimmin kuvaamaan tietynlaisia yksilön luonteenpiirteitä, hyveitä, ominaisuuksia tai toimintaa (Trevinyo-Rodriguez 2007:82). Henkilöstä, jolla on vahva integriteetti, käytetään joissakin tutkimuksissa myös termiä *person of integrity* (esim. Verhezen 2008; Maak 2008). Charles Marshallin (2002) kuvaus integriteetistä sisältää näkemyksen ihmisen luontaisesta taipumuksesta tehdä hyvää tai hyvin tilanteissa, joissa kukaan ei näe eikä tarjolla ole kiitosta tai muuta huomiota. Ihminen toimii siis pyyteettömästi hyvin. Toisaalta on myös ajateltu, että integriteetti voi toteutua, vaikka sen mukaista toimintaa joskus loukataankin. Tästä näkökulmasta integriteetin toteuttaminen tarkoittaa jatkuvaa itsensä kehittämistä, ei jatkuvaa täydellistä toimintaa. Vain ihmiset, jotka toteuttavat tällaista kehittymistä ja tekevät työtä sen eteen, voivat huolehtia muista ihmisistä ja organisaatioista. (esim. Koehn 2005:127–132.) Koska nykyinen työelämä on nähty kenties armottomampana, monimutkaisempana ja muutosherkempänä kuin mikään aikaisempi, on pidetty tärkeänä myös sitä, että yksilöintegriteettiä työelämässä tarkasteltaisiin monesta näkökulmasta huomioiden ihmisen kokonaisuus eli sekä työsidonnaiset että työn ulkopuoliset asiat (esim. Syväjärvi & Vakkala 2012).

Yksilöintegriteetin tulkinnat jaetaan tässä tutkimuksessa seuraaviin näkökulmiin (kuvio 2): a) integriteettiä edistävät tai tukevat luonteenpiirteet, hyveet tai ominaisuudet (esim. Koehn 2005; Salminen 2016), b) yksilön johdonmukaisuus sanojen, eleiden ja tekojen välillä (esim. Verhezen 2008), c) yksilön sitoutuminen arvioihin, moraaliperiaatteisiin ja normeihin sekä toimiminen näiden mukaan (esim. Kolt-hof et al. 2006) ja d) yksilön eheys, kokonaisuus tai rikkomattomuus (esim. MacIntyre 1985; Kolb 1988; Calhoun 1995; Mayer, Davis & Schoorman 1995; Koehn 2005; Kolthoff et al. 2006; Nieuwenburg 2007; Verhezen 2008; Maak 2008). Esimerkiksi Taylor ja Raimond (1981) ovatkin nähneet yksilöintegriteetin erilaisten edellä mainittujen piirteiden summana.

Integriteettiin liittyvinä hyveinä, luonteenpiirteinä tai ominaisuuksina on mainittu muun muassa rehellisyys, rohkeus, luotettavuus, hyväntahtoisuus, vilpittömyys, empatia, ystävällisyys ja lahjomattomuus sekä tunneälytaidot (esim. Butler & Cantrell 1984; MacIntyre 1985; Koehn 2005; Salminen 2016). Rohkeutta on korostettu integriteettiin liittyvänä yksilön ominaisuutena erityisesti tilanteissa, joissa yksilön täytyy puolustaa hyviksi katsomiaan asioita myös hankalissa, vaikeissa, tyytymättömyyttä tai ristiriitaisia odotuksia tai vaatimuksia sisältävissä olosuhteissa. Varsinkin jos tyytymättömyyttä aiheutetaan vaikutusvaltaiselle henkilölle, voi yksilö ”polttaa näppinsä”. (esim. Calhoun 1995; Heiskanen & Salo 2007.) Esteinä rohkeudelle on mainittu esimerkiksi kyvyttömyys tunnistaa omaa

pelkuruutta (Heiskanen & Salo 2007:54) tai virheiden pelko (Kauppinen 2006:103). Yksilön rationaalisten ja analyyttisten taitojen ja kykyjen merkitystä sekä yksilön kykyä toimia koko yhteisön paremman saavuttamiseksi on pidetty myös tärkeinä yksilöintegriteettiin liittyvinä piirteinä. (esim. Kolb 1988; Calhoun 1995; Koehn 2005; Heiskanen & Salo 2007; Nieuwenburg 2007; Verhezen 2008.) On myös puhuttu yksilön *eettisestä kompassista*, jonka avulla yksilö toimii oikein myös tilanteissa, joissa sääntöjä ei ole tai kukaan ei näe mitä yksilö tekee (esim. van Blijswijk, van Breukelen, Franklin, Raadschelders & Slump 2004; Lawton et al. 2013).

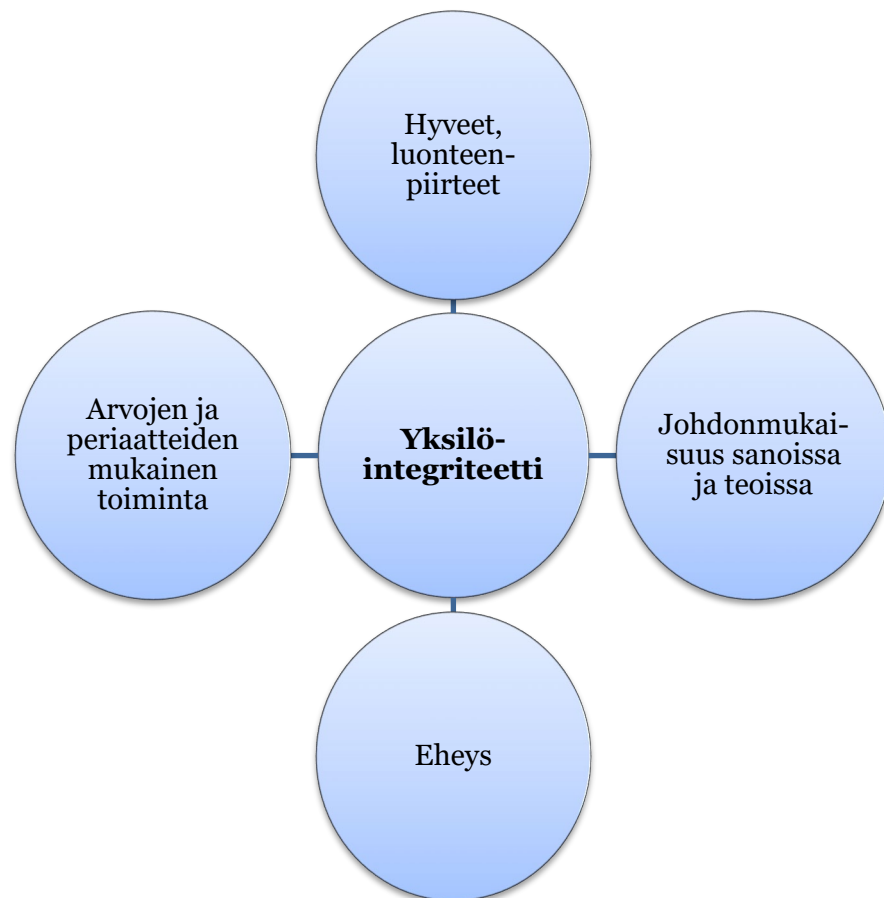
Yksilöintegriteetti johdonmukaisena toimintana tai käyttäytymisenä voidaan tiivistää näkemykseen, jossa sanat ja teot vastaavat toisiaan tavoitteena hyvä toiminta (Trevinyo-Rodriguez 2007; Verhezen 2008; Niemelä 2014). Ahonen (2003:17) on todennut, että ”tuntemme arkikokemuksesta tekopyhyiden mielialan sanojen ja tekojen epäsuhtineen”. Johdonmukaisuuteen on liitetty myös rohkeus puolustaa omia näkemyksiä hankalissakin tilanteissa ja valmius kohdata sen seuraukset sekä toimiminen samanlaisissa tilanteissa tai päätöksenteossa johdonmukaisesti samalla tavoin (Trevinyo-Rodriguez 2007; Verhezen 2008).

Yksilöintegriteetti sitoutumisena arvoihin, moraaliperiaatteisiin ja sääntöihin sisältää näkemyksen toimimisesta edustetun organisaation periaatteiden sekä samalla omien periaatteiden mukaisesti. Yksilö toimii arvojen ja oman identiteettinsä mukaisesti hyvällä omallatunnolla, hänellä on ”puhtaat kädet”. Yksilöllä on kykyä arvioida ja tehdä sitoumuksia sekä ymmärtää, mitä sitoumus tarkoittaa. Yksilö myös toimii tekemiensä sitoumusten mukaan. Mikäli yksilö toimisi omien arvojensa ja oman identiteettinsä mukaisesti mutta vastoin yleisesti hyväksytyjä moraaliarvoja, ei hänen toimintansa tästä näkökulmasta olisi integriteettiä loukkaamatonta. (Dobel 1990; Calhoun 1995; Mayer et al. 1995; Kolthoff et al. 2006; Trevinyo-Rodriguez 2007; Maak 2008; Monga 2016.)

Yksilöintegriteetti on myös tulkittu yksilön eheytenä, koskemattomuutena. Yksilö on itselleen rehellinen ja aito, hän sitoutuu asioihin, jotka hän kokee sisimmässään oikeiksi. Yksilöintegriteetti toteutuu, jos yksilö pystyy toimimaan ympäristössä, joka mahdollistaa ja tukee hänen persoonallista itsetietoisuuttaan ja aitouttaan. Tämä voi joskus vaatia luonteen lujuttua ja rohkeutta. Mutta entä jos yksilön ominaisuudet eivät pohjautu hyvyyteen tai tue hyvän tekemistä? Edellyttääkö integriteetin loukkaamattomuus tällaista? Tai kuinka pitkälle organisaation olisi huomioitava yksilön persoonallisuus ja aitous esimerkiksi työtehtävien suunnittelussa tai tavoitteiden asettamisessa? Tai kuinka suuri on yksilön oma vastuu siinä, että hän hakeutuu tehtäviin, jotka tukevat hänen persoonallisuuttaan ja aitouttaan? Jos ympäristö ei tue yksilön eheyttä, voi syntyä arvo- tai muita ristiriitoja, jotka voivat



vaikeuttaa tai jopa estää integriteetin toteutumista. (Taylor & Raimond 1981; Dobel 1990; Maak 2008.) Dobelin (1990,1999) näkemyksen mukaan yksilön eheyteen liittyy ihmisen fyysinen ja henkinen kokonaisuus, eräänlainen verkosto, jossa toimintaan (sitoutumiseen, valintoihin) vaikuttavat yksilön fyysiset tukipilarit (kuten energiataso, voima, terveys ja kestävyys) sekä luonteenpiirteet kuten optimismi, rohkeus, empatia, mielikuvitus, tietoisuus ja itsekuri, tarkkaavaisuus sekä kaikkien näiden vastakohtat. Tietoisuus rakentuu ja riippuu kehon ja mielen tuesta sekä keskeisistä sitoutumisista.



**Kuvio 2.** Yksilöintegriteetin näkökulmat

Yksilöintegriteettiin perustuvaan hyvää toimintaan, käyttäytymiseen ja päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä on tutkittu paljon. Ahonen (2003:14) on esimerkiksi pohtinut sitä, ”säätelevätkö yksilön mielialat halua ja mahdollisuuksia parantaa henkilön tai organisaation toimintakykyä”? Ahonen (2003:114–115) on

viitannut myös Immanuel Kantin näkemykseen ihmisen kyvystä pahuuteen toteamalla, että paha voi juontaa juurensa ihmisen kolmesta ominaisuudesta: ihmisen eläimellisestä alkuperästä, ihmisjärjestä sekä ihmisestä laskelmointiin kykenevänä olentona.

Sitä, toimiiko yksilö lopulta integriteettiään loukkaamatta, voidaan tarkastella myös esimerkiksi eettisen päätöksenteon näkökulmasta. Eettinen päätöksenteko on nähty muu muassa rationaalisenä, loogisesti ja järjestelmällisesti etenevänä ongelmanratkaisuprosessina. Ihmisen eettinen päätöksenteko voi näyttää intuitiiviselta, mutta kun heidät haastetaan perustelemaan päätöstä, he osaavat antaa sekä päätöstä tukevia, että sitä horjuttavia argumentteja. Esimerkkejä tällaisesta lähestymistavasta ovat J.R. Restin (1930–1999) eettinen päätöksentekomalli sekä Linda Klebe Trevinon yksilö-tilanne vuorovaikutusmalli (person-situation interactionist model). Restin malli perustuu kysymykseen: Mitä psykologisia prosesseja persoonassa pitäisi tapahtua, jotta eettinen toiminta toteutuu? Malli tunnistaa eettisessä päätöksenteossa neljä vaihetta: eettinen herkkyys, eettinen ongelmanratkaisu, eettinen motivaatio ja eettinen toimeenpano.

Trevinon yksilö-tilanne-vuorovaikutusmallissa eettinen päätöksenteko nähdään yksilöön sekä tilanteeseen liittyvien tekijöiden vuorovaikutuksena. Yksilö reagoi eettiseen dilemmaan ensinnäkin riippuen hänen tajuntansa moraalikehitysvaiheesta. Yksilön käyttäytymistä eettisen dilemman ratkaisemiseen ennustavat luonteen vahvuus (ego strength), ympäristöriippuvuus (field dependence) sekä kontrollivoima (locus of control). (Trevino 1986.) Moraalikehitysvaihe on Trevinon näkemysten lisäksi tunnistettu keskeisenä yksilön integriteettiin vaikuttavana tekijänä useissa muissakin tutkimuksissa (esim. Kohlberg & Hersh 1977; Mentkowski 1988; Heilbrun & Georges 1990; Rest, Narvaez, Bebeau & Thoma 1999; Helkama, Myllyniemi & Liebkind 2001; Hänninen, Partanen & Ylijoki 2001; Juujärvi ja muut 2007; Niemelä 2014). Lawrence Kohlbergin (1927–1987) luoman moraalikehitysteorian mukaan moraalin kehittyminen edellyttää tietynlaista luontaista aikuisuuteen kasvua, mutta toisaalta moraalikehityksessä on kyse oppimisesta (esim. Kohlberg & Hersh 1977; Helkama ja muut 2001; Hänninen ja muut 2001).

Integriteettiin ja käyttäytymiseen vaikuttavina tekijöinä on tunnistettu myös niin kutsuttu moraalista (Häyry 2000; Heiskanen & Salo 2007; MacHery & Mallon 2010; Baggini & Fosl 2012), yksilön fyysinen kunto (Dobel 1990, 1999; Niemelä 2014), sukupuoli (esim. Cooper 2004; Koehn 2005:129; Menzel 2005; Choi & Perry 2010; van Montfort, Beck & Twijnstra 2013; Choi et al. 2018), ikä tai sukupolvi (Tapscott 2010; Tienari & Piekkari 2011; Salminen ja Mäntysalo 2013; Piispa 2018) ja aivotoiminta (Mink 1996; Schroeder, Roskies & Nichols 2010; Cusman et

al. 2010; Keltikangas-Järvinen 2010; Churchland 2011; da Cunha-Bang, Hjordt, Perfalk, Beliveau, Bock, Lehel, Thomsen, Sestoft, Svarer & Knudsen 2017; Huotilainen 2018; Goldman 2018). Lisäksi luonteen ja tunteiden on nähty vaikuttavan yksilön eettiseen toimintaan ja käyttäytymiseen (Adams 1965; Trevino 1986; Trevino & Weaver 2003; Juujärvi ja muut 2007; Schroeder et al. 2008; McHery & Mallon 2010; Prinz & Nichols 2010; Metsäpelto & Rantanen 2010; Lee 2013; Mattila 2017; Moshagen, Hilbig & Zettler 2018; Rantanen, Leppänen & Kankaanpää 2020). Ratsulan (2020) tutkimuksen mukaan organisaation formaaleja ohjauskäytäntöjä, kuten sääntöjä, noudattavat todennäköisemmin sellaiset työntekijät, joilla oli voimakkaita tunteita kontrolleja kohtaan. Ratsula (2020) jakaa kontrollit formaaleihin kontrolleihin, kuten sisäiseen valvontaan ja sosiaaliseen kontrolliin, jolla hän tarkoittaa mekanisme, jonka avulla organisaation jäsenet omaksuvat tiettyjä arvoja, normeja ja ajatuksia siitä, mikä on tärkeää ja tavoittelemisen arvoista. Lisäksi paineet (Marx 1949; Cooper & Marshall 1976; Simon 1979; Dobel 1990, 1999; Cooper 2004; Lewis & Gilman 2005; Zurga 2006; Trevino-Rodriguez 2007; Mäntysalo 2009; Filipiak & Dylewski 2017;), arvot ja uskomukset (Habermas 1996; Moody-Adams 1997; Dobel 1990, 1999; Salminen & Mäntysalo 2013; Menzel 2015; Ratsula 2020) sekä asenteet ja ennakkoluulot (Locke & Johnston 2001; Reynolds & Turner 2001) on tunnustettu hyvään toimintaan vaikuttavina piirteinä. Stressitila voi heikentää yksilön mahdollisuuksia toimia hyvin luomalla esimerkiksi negatiivisia emootioita, fysiologisia reaktioita tai heikentämällä yksilön viireystilaa (Jurkiewicz & Brown 2000; Keltikangas-Järvinen 2008:170–177, 2016:209–217; Pietiläinen & Kesti 2012).

Persoonallisuudella, temperamentilla ja itsetuntemuksella (Keltikangas-Järvinen 2008, 2016) sekä itsekontrollilla ja itsensä johtamisella (Unsworth & Mason 2016) on myös todettu olevan merkitystä sille, kuinka hyvin tai huonosti yksilö toimii ja käyttäytyy. Keltikangas-Järvisen mukaan (2008: 25–27, 69) temperamentti ei kuitenkaan yksin ratkaise sitä, käyttäytyykö aikuinen hyvin vai huonosti, koska aikuisuuteen kuuluu kyky hallita ja oppia hallitsemaan omaa käytöstään temperamentista riippumatta. Persoonallisuushäiriöistä vahva tai ylikorostunut narsismi on mainittu eräänä sellaisena yksilön piirteinä, joka voi altistaa esimerkiksi erilaisiin käyttäytymisen tai työyhteisön vuorovaikutusongelmiin. Ylikorostuneen narsismin piirteinä on mainittu muun muassa yksilön suureellisuus, huomionhakuisuus, vallanhalu, ihailtuna olemisen tarve, vääristynyt itsekuva ja empatiakyvyn puute. (esim. Godkin & Allcorn 2009; Keltikangas-Järvinen 2016; Steiner, Levy, Brandenburg & Adams 2021.) Eräiden tutkimusten mukaan ihmiset ovat motivoituneempia toimimaan oikein silloin, jos he ovat enemmän tulevaisuusorientoituneita kuin lyhyen tähtäimen ajattelijoita, ja jos heille muodostuu uskomus siitä, että he voivat tyydyttää heidän tulevia halujaan tai saavuttaa mahdollisimman

paljon hyötyä (Schroeder et al. 2010; Stich, Doris & Roedder 2010; Hershfield, Cohen & Thompson 2012).

Yksilöiden hyvään toimintaan vaikuttavina tekijöinä on tunnistettu myös kulttuuri (Hofstede 1983; Cummins 1996; House, Javidan, Hanges & Dorfman 2002; MacHery & Mallone 2010; Prinz & Nichols 2010), perhe, kasvatusta ja yhteisöt (Trevino 1986; Bommer et al. 1987; Dobel 1990; Jackson et al. 2013; Niemelä 2014), sosiaalisuus (Dobel, 1990, 1999; Reno 1991; Cialdini, Kallgren & Butterfield, Trevino & Weaver 2000; Tuckness 2010; Cox III, Hill & Pyakuryal 2008; Niemelä 2014; Torkki 2014) sekä ryhmäpaine, joka saa tutkimusten mukaan yksilön toimimaan jopa vastoin omia arvojaan (Keltikangas-Järvinen 2016:157; Ratsula 2020). Yksilön hyvään toimintaan vaikuttaa myös elämäntilanne (Rauhala 1993; Trevino-Rodrigues 2007; Cox III et al. 2008; Menzel 2009; Niemelä 2014; Salmela-Aro & Upadaya 2018) sekä koulutus, oppiminen ja tieto (Mentkowski 1988; Kolb 1988; Meine & Dunn 2013; Park & Blenkinsopp 2013; Jordan 2014; Navot, Rein- gewertz & Cohen 2016).

### 2.2.3 Ammatti-integriteetti

On olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, onko erillistä ammatti- tai ryhmä-integriteettiä olemassa, koska jokainen ammattilainen tai ryhmän jäsen on viime kädessä kuitenkin samalla itsenäinen yksilö (esim. Dobel 1990; Trevino-Rodriguez 2007). Ryhmä- tai ammatti-integriteetin (jatkossa ammatti-integriteetti) erillisyyttä puolustavat näkevät, että ammatti-integriteetti on kuitenkin oma kokonaisuutensa sisältäen esimerkiksi tiettyyn ammattiin liittyviä vakiintuneita hyvän ja oikean toiminnan odotuksia, vaikkakin se rakentuu yksilöintegriteetin perustalle (esim. Rodríguez-Sedano, Rumayor & Costa Paris 2011).

Ammatti-integriteetissä yksilöt jakavat tietyt yhteiset ja yleisesti hyväksytyt ja julki- lausutut piirteet (mm. sosiaaliset yhteiset arvot), tavoitteet tai ominaisuudet (kuten osaaminen), joihin yksilön odotetaan sitoutuvan ja joiden mukaan ryhmän jäsenten odotetaan toimivan (Dobel 1990; Cooper 2004; Lawton et al. 2013; Filipiak & Dylewski 2017). Ottaessaan asemansa vapaaehtoisesti työntekijä solmii erään- laisen sopimuksen, jossa hän sitoutuu täyttämään velvollisuutensa ja toimimaan sääntöjen, normien sekä organisaation eettisten periaatteiden mukaan (Blasi 1984; Helkama ja muut 1999).

Lewis ja Gilman (2005:331) ovat esittäneet, että rehellisyys, läpinäkyvyys ja am- matillisuus ovat perusarvoja, jotka jaetaan ammattilaisten kesken globaalisti kult- tuurista riippumatta. Ammatti-integriteettiin on liitetty myös kysymys siitä, riit- täkö integriteetin toteutumiseen toimiminen tiettyjen ammatillisten

periaatteiden mukaisesti riippumatta siitä, kuinka eettisiä nämä periaatteet ovat. Ammatilaisen hyveet eli ihanteellinen luonne on määritelty yleensä suhteessa siihen arvopäämäärään, joka oikeuttaa ja selittää ammatin yhteiskunnallisen aseman ja hyveiden avulla ammattilainen konkretisoi arvojen mukaista toimintaa. Tällainen suhde voidaan myös kokea ongelmalliseksi esimerkiksi silloin, kun tarkastellaan yleistä moraalikäsitystä *älä tapa* ja arvioidaan, kuinka tämä käsitys vaikuttaa esimerkiksi sotilaan ammatti-integriteetin toteutumiseen tilanteissa, joissa ammatti edellyttää tappamista? Kysymys armomurhasta on esitetty myös vastaavanlaisena vaikeana eettisenä ristiriitana, jossa armomurha on vastoin lääkärikunnan etiikkaa, mutta toisaalta yksilön vapauden näkökulmasta joskus voi olla ymmärrettävää, että yksilön halutessa lopettaa kärsimyksensä lääkärikin joutuu vaikean ongelman eteen. Voiko siis pahe elämässä ollakin hyve ammatissa? (Airaksinen 2002:22,47.)

#### 2.2.4 Organisaation integriteettisysteemi

Työntekijät kohtaavat työssään eettisiä ja muita hyvään toimintaan liittyviä ongelmia, dilemmoja ja ristiriitoja. Jopa vahvankin yksilöintegriteetin omaava työntekijä voi joutua antautumaan houkutuksille tai hänen pyrkimyksiään toimia hyvin voidaan hankaloittaa tai jopa estää. Trevinyo-Rodriquezin (2007) mielestä keskeistä olisi tarkastella integriteettiä ja sen toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä hollistisesti tunnistuen yksilön luonteenpiirteiden vaikutukset kuitenkin samalla tiedostaen se konteksti, jossa integriteetti ilmenee tai sen pitäisi ilmetä. Esimerkiksi palkkatason ja muiden ulkoisten palkitsemismekanismien on todettu vaikuttavan positiivisesti tai negatiivisesti julkisessa tehtävässä toimivien integriteettiin, jos ne koetaan oikeudenmukaisina tai epäoikeudenmukaisina (Navot et al. 2016; Demmke 2020).

Integriteetin osalta on painotettu yksilön halua toimia oikein, jonka jälkeen organisaation tehtävänä on mahdollistaa tai varmistaa yksilön hyvä toiminta. Tästä organisatorisesta kokonaisuudesta on käytetty nimitystä organisaatiointegriteetti tai organisaation integriteettisysteemi. (Massarik 1985; Harrison 1988; Srivastva et al. 1988; Wolfe 1988; Paine 1994, 1996; Brown 2006; Palanski & Yammarino 2009; Stevulak & Brown 2011.) Salminen (2016:25–28) on puhunut myös institutionaalisesta integriteetistä kuvaten sitä yhteiskunnan ja organisaation toimivuutena suhteessa tiettyihin oikeusvaltion periaatteisiin.

Organisaation integriteettisysteemin rakentaminen on nähty valtavana, mutta välttämättömänä tehtävänä, koska sen, ja sen myötä esimerkiksi eettisen organisaatiokulttuurin on todettu korreloivan organisaation taloudellisuuden, tehokkuuden ja laadun kanssa (Adams & Balfour 2005; Maesschelk 2005; Kayes et al. 2007;

Menzel 2012; Evans 2012). Kayes (2007) ja Evans (2012) ovat todenneet, että jokin organisaation on kuitenkin luotava itselleen sopiva hyvää toimintaa tukeva mekanismi, koska kaikille valmista ratkaisua ei ole. Ideaalia organisaatiota on kuvattu esimerkiksi työpaikkana, jossa yksilöt kohtelevat toisiaan kunnioituksella, ovat ylpeitä työstään, huolehtivat toisistaan, toimivat vastuullisesti ja asettava yleisen edun omien henkilökohtaisten intressien edelle (Kayes et al. 2007:64–65; Menzel 2012:253). Työntekijöiden auttaminen ongelmanratkaisuisissa, arjen hyvän toiminnan mahdollistaminen ja toisaalta riittävä valvonta sekä houkutusvähentävät toimintatavat ja näiden kautta hyvään lopputulokseen pääseminen nähdään tutkimuksissa palkintoina onnistuneesta organisaation integriteettisysteemistä (esim. Dobel 1999; Kayes et al. 2007; Evans 2012; Menzel 2012).

Organisaation integriteettisysteemiä on kuvattu sosiaalisena ilmiönä, systeemi-teoreettisena kokonaisuutena tai mallina, jonka avulla organisaatio voi saavuttaa hyvää ja eettistä toimintaa (esim. Trevinyo-Rodriguez 2007; OECD 2009 a). Sosiaalisena ilmiönä se voi viitata esimerkiksi työntekijöiden kokemaan reiluuteen. Jos työntekijä kokee toimintaympäristön olevan epäreilu, toimii hän todennäköisemmin epäeettisesti. Jos taas työntekijä kokee ympäristön reiluna, lisää se myös työntekijän todennäköisyyttä raportoida muiden epäeettisestä tai vahingollisesta toiminnasta. (Cooper 1976; Trevino 1986; Trevino & Weaver 2003; Kayes et al. 2007; Evans 2012.)

OECD:n (2009 a) näkemyksen mukaan organisaation integriteettisysteemi koostuu organisaation sisäisistä (kuten arvot, rakenteet, prosessit ja välineet) ja ulkoisista kontekstuaalisista (kuten kulttuuri, politiikka, media) tekijöistä. Tätä kokonaisuutta voidaan hallita johtamisen avulla, jossa määritellään ja herätetään henkiin organisaation arvot, luoda eettistä käyttäytymistä tukeva ympäristö sekä juurrutetaan työntekijöihin vastuullisuuden henki (Paine 1994, 1996; Heiskanen & Salo 2007). Ajattelu lähtee siitä, että työntekijät ovat sosiaalisia olentoja, joita voidaan opastaa arvoilla, ideaaleilla ja ohjauksella. Onnistuneen johtamisen taustalla on nähty olevan laaja ymmärrys integriteetin saavuttamisen esteistä sekä kyky löytää vaihtoehtoisia työkaluja ja metodeja integriteettiajattelun toteuttamiselle, arvioinnille ja parantamiselle. (Paine 1994; Kaptein & Avelino 2005; Maesschelk 2005; Heiskanen & Salo 2007; Choi & Perry 2010; Evans 2012; Menzel 2012.)

### **Organisaation integriteettisysteemi ja organisaatiokulttuuri**

Organisaatiokulttuuri sekä se, kuinka esihenkilöt toteuttavat eettistä johtamista käytännössä ja millaisia uskomuksia nämä käytännön toimenpiteet organisaatiossa synnyttävät, ovat eräitä tärkeimpiä tekijöitä kestäväen organisaation

integriteettisysteemin rakentamisessa (Kayes et al. 2007; Menzel 2012:25; Ratsula 2020; Romberg 2021). Se, mitä organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan, on kuitenkin monitulkintaista (esim. Puusa & Juuti 2020 c: 65–71). Organisaatiokulttuuri on tulkittu esimerkiksi joukoksi perusoletuksia, jotka ”tietty ihmisyhteisö on omaksumut pyrkiessään sopeutumaan ympäristöön ja samalla säilyttämään sisäisen eheytensä” (Puusa & Juuti 2020 c: 66). Organisaatiokulttuurin on myös nähty syntyvän muista tekijöistä kuin esimerkiksi virallisesta organisaatiokaaviosta - oleellista ovat ihmiset ja heidän välisensä vuorovaikutus, sekä organisaation arvot (Puusa & Juuti 2020 c: 65). Vaikka yhtä universaalia, integriteettiä tukevan organisaatiokulttuurin mallia ei ole olemassa, on kulttuurin muuttaminen kohti integriteettiä nähty kuitenkin mahdollisena ja jopa välttämättömänä (esim. Menzel 2012: 21–22).

Integriteettiä tukevaa organisaatiokulttuuria on pidetty avoimena, vastuullisena ja henkilöstön huolenpitoa sekä kehittymistä tukevana ja arvostavana. Myös yhteisesti hyväksytyjen periaatteiden ja sellaisten eettisten standardien noudattaminen, jotka edustavat oikein toimimista ja oikeudenmukaisuutta, ovat integriteettiä tukevia organisaatiokulttuurin piirteitä. Tällaisessa kulttuurissa organisaation jäsenet vaativat itseltä saman kuin muilta ja toimivat itseen liittyen samoin kuin toimittaisiin toisia kohtaan. (Paine 1994; Heiskanen & Salo 2007; Trevinyo-Rodriguez 2007; OECD 2009 a.) Integriteettiä tukevaan organisaatiokulttuuriin on liitetty myös sääntöjen rikkojien rangaistukset tai muut seuraukset, yhteiskunnallisen ymmärryksen lisääminen sekä etiikka- ja arvokoulutus ja -keskustelu (Trevino 1986; Paine 1994; Trevino & Weaver 2003; Kayes et al. 2007; de Graaf & van der Wal 2010; Evans 2012; Huberts 2012; Menzel 2012; Mentkowski 2012; van Montfort et al. 2013; Shalvi, Gino, Barkan & Ayal 2015).

Integriteettiä tukevina organisaatiokulttuurin periaatteina ovat myös jatkuvuus, pysyvyys ja johdonmukaisuus, joilla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että organisaatiossa toimitaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Integriteettiä halutaan vahvistaa myös toiminnan ja päätösten perusteluilla sekä toiminnan seurannalla ja arvioinnilla. (Trevinyo-Rodriguez 2007; Kayes et al. 2007; Evans 2012.) Individualismin, autonomian periaatteiden sekä monimuotoisuuden lisääntymisen myötä tasapuolisuuden, oikeudenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden periaatteita on kuitenkin pohdittu myös uudella tavalla: kuinka tätä uudenlaista moninaisuutta johdetaan yksilöllisesti mutta kuitenkin reilusti (Menzel 2011; Demmke 2020)? Johtajien ja esihenkilöiden esimerkillä johtaminen ovat eräitä keskeisiä organisaatiokulttuuriin ja esimerkiksi korruption esiintymiseen vaikuttavia tekijöitä (Resick et al. 2006; Kong & Volkema 2016; Ratsula 2020). Integriteetin olemusta organisaatiokulttuurissa voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavien kysymysten avulla: Miten integriteettiä tukevat toiminnot ovat esillä organisaation

arvoissa ja toiminnassa? Miten etiikasta tai moraalista keskustellaan? Millainen toiminta tai käytös yleisesti katsotaan hyväksyttäväksi ja miten epäasialliseen toimintaan tai käyttäytymiseen puututaan? (esim. Kayes et al. 2007; Menzel 2012.)

### **Strateginen näkökulma**

Strategia on väline, jonka avulla organisaation integriteettisysteemiä voidaan systemaattisesti kehittää. Integriteettistrategisessa ajattelussa on korostettu muun muassa niitä uskomuksia, periaatteita, tavoitteita, arvoja ja eettisiä periaatteita, joita organisaatiossa halutaan käytännössä toteuttaa ja joihin kaikki organisaation työntekijät, niin johto, esihenkilöt kuin työntekijätkin, halutaan sitouttaa. Näiden tekijöiden selkeä viestintä ja ymmärrys sekä päätösten perustelu ovat myös tärkeitä. (esim. Simon 1979:85–86; Cooper 2004:9; Niemelä 2014:126–132.) On myös todettu, ettei integriteettiä pitäisi nähdä erillisenä ilmiönä, vaan esimerkiksi eettiset standardit ja arvot olisi integroitava tehokkaasti kaikkialle organisaation rakenteisiin, menetelmiin ja prosesseihin (Kayes et al. 2007; Evans 2012; Menzel 2012).

Myös henkilöstörakenne on yksi strateginen, integriteettiin vaikuttava tekijä. Jos organisaation jäsenet jakavat samanlaiset piirteet ja ominaisuudet eli identifioivat itsensä sosiaalisesti samanlaisiksi muiden kanssa, he arvioivat toistensa epäeettisiä toimintoja vähemmän eettisesti ongelmallisiksi. Jos siis organisaation olemassa oleva enemmistö on juurruttanut epäeettisen kulttuurin organisaatioon, on organisaation todettu toimivan tämän enemmistön ehdoilla. (Paine 1994; Choi & Perry 2010; Menzel 2012.)

Organisaation integriteettisysteemin toteutumisen eräänä keskeisenä strategisena lähtökohtana on organisaation mahdollisuus toimia oman päämäärän mukaan eheänä, hyvää tavoittelevana kokonaisuutena. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi selkeää, organisaation toimintaa tukevaa rakennetta sekä johtamis- ja päätöksentekojärjestelmää, jossa valta ja vastuu ovat tasapainossa. (Massarik 1985; Wolfe 1988; Harrison 1988; Srivastva & Cooperrider 1988; Paine 1994; Brown 2006; Palanski & Yammarino 2009; Stevulak & Brown 2011.) Simon (1979:95–96) on korostanut vallan ja vastuun tasapainon merkitystä erityisesti julkisen hallinnon päätöksen teossa, johon liittyy paljon arvoasetelmia ja jossa virkamiehen tai vastaavan vastuu ulottuu paitsi päätöksiin, myös arvovalintoihin. Tilanne, jossa henkilölle syntyy vastuu asioista tai päätöksistä, mutta joihin hänellä ei kuitenkaan ole todellista valtaa vaikuttaa, on koettu ongelmalliseksi. Toimivalta olisikin annettava sellaiseen kohtaan organisaatiota, jossa asianomaiseen asiaan liittyvä asiantuntemus on suurin. Lisäksi käskyvallan on oltava selkeä esimerkiksi



tilanteissa, joissa työntekijä joutuu noudattamaan ja seuraamaan kahden esihenkilön käskyjä tai määräyksiä. On löydettävä aina yksi ainoa todella asian ratkaiseva henkilö tilanteissa, joissa määräykset ovat ristiriitaisia. (Simon 1979: 65–66.)

Strategiseen pohdintaan on kytketty myös kysymys sääntö- ja arvopohjaisesta ajattelusta, niiden käytännöllistämistä ja tasapainosta (nk. low road- ja high road -ajattelu) (ks. Stevulak & Brown 2011:108; Huberts 2012:163; Menzel 2012:355). Sääntö- ja arvopohjaisen strategisen pohdinnan taustalla on kysymys siitä, millaisin menetelmin organisaation johto uskoo pääsevänsä parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen (ks. Lewis 1991; Paine 1994; Maesschalck 2005). Sääntöpohjaisessa lähestymistavassa yksilön nähdään toimivan eettisesti ja oikein silloin, kun hän noudattaa sääntöjä ja motivaation noudattaa sääntöjä uskotaan lähtevän yksilön velvollisuudentunnosta. Sääntöpohjaisessa lähestymistavassa huono käyttäytyminen tai väärä toiminta pyritään estämään yksityiskohtaisilla normeilla sekä niihin liittyvillä sanktioilla, sisäisellä ja ulkoisella valvonnalla sekä ilmiantamisen käytänteillä (mm. pilliinpuhallus eli whistleblower). (Huberts 2012; Menzel 2012; Micheli & Near 2013: 213.) Mikäli integriteetti tulkitaan yksilön sitoutumiseksi arvioihin, moraaliperiaatteisiin ja normeihin sekä toimimiseksi näiden mukaan (esim. Kolthof et al. 2006), löydetään sääntöpohjaisesta lähestymistavasta myös integriteetin näkökulma.

Eettisen johtamisen on nähty pohjautuvan pitkälti sääntöpohjaiseen ajatteluun, koska lakien, sääntöjen ja määräyksien kirjoittaminen on nähty paljon helpommaksi kuin työntekijöiden ja kollegojen motivointi tehdä oikeita asioita ”koska se on vaan oikein” (Menzel 2012: 352). Sääntöpohjaista lähestymistapaa on kuitenkin kritisoitu muun muassa siitä, että jos lainsäätäjä ei ole pystynyt luomaan eettistä toimintaa tukevaa lakia, ei pelkkä lain noudattaminen voi tehdä toiminnasta eettistä. Toisaalta nyky-yhteiskunnan monimutkaisuuden sekä lakien ja muiden normien määrällisen lisääntymisen on todettu voivan johtaa siihen, että samaan eettiseen tilanteeseen liittyy useampiakin, mahdollisesti keskenään ristiriidassa olevia lakeja. (Bommer et al. 1987; MacHery & Mallon 2010.) Laillinen ja eettinen toiminta eivät myöskään välttämättä ole synonyymejä, vaikkakin laillisuuden näkökulma on tärkeä eettisessä päätöksenteossa (esim. Bommer et al. 1987:269). Integriteetin tavoittelu painottaen sääntöpohjaista ajattelua on myös voinut johtaa massiiviseen määrään sääntöjä ja valvontasysteemejä. Eräänä syynä tähän on pidetty sitä, ettei ole menty riittävästi integriteetin juurisyihin, vaan on tehty vain ”sääntöstrategia”. Tällainen toiminta on voinut halvaannuttaa johtamisen ja häitätä tehokkuutta. (esim. Menzel 2012; Segal 2012.)

Integriteetin näkökulmasta organisaatiossa olisi pyrittävä minimoimaan lakien välisten intressien ristiriita, vahvistamaan läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä

tehtävä kaikki ne organisatoriset asiat, joiden avulla houkutusia toimia väärin voidaan vähentää (Dobel 1999). Arvopohjaisen lähestymistavan uskotaan edistävän juuri näitä tavoitteita ja se on pikkuhiljaa lisääntynyt osana integriteetin tavoittelua (Menzel 2012). Arvopohjaisessa lähestymistavassa eettiseen käyttäytymiseen kannustetaan tavoitteena eettisten arvojen ja sääntöjen sisäistäminen. Keskeistä on organisaatiossa käytävä keskustelu sekä sen pohjalta luodut eettiset säännöt ja niiden käytännöllistäminen formaalien prosessien avulla hyödyntäen myös sitä epävirallista organisatorista elämismailmaa, jossa organisaation jäsenet toimivat (esim. Paine 1994; Romberg 2021). Vaikka organisaatiolla olisi hyvät eettiset säännöt ja niitä tukeva hallinto, ratkaisee niiden toimivuuden vasta yksilön sitoutuminen ja toimiminen sääntöjen mukaan. Tässä prosessissa nimenomaan epävirallinen organisatorinen toiminta on todettu merkitykselliseksi. (Romberg 2021.)

Koulutuksen on todettu olevan yksi hyvä keino konkretisoida eettistä toimintaa, mutta sopivien koulutusmenetelmien rakentaminen on todettu haastavaksi. Yksi haaste liittyy esimerkiksi siihen, olisiko koulutuksessa painotettava eettistä toimintaa ennakoivia asioita, vai olisiko painopisteen oltava epäeettisen toiminnan seurauksissa ja esimerkeissä. Ennaltaehkäisevän koulutuksen haasteena on muun muassa se, että organisaation olisi tällöin pystyttävä minimoimaan kaikki ”harmaat alueet”, joissa eettisen toiminnan määrittely tai toteutuminen on hankalaa. (esim. Huberts 2012; Menzel 2012; Shalvi et al. 2015: 129.)

Sääntö- ja arvopohjaisen ajattelun taustalla on muun muassa kysymys skeptisestä ihmiskäsityksestä sekä luottamuksen ja kontrollin välisestä tasapainosta. Yhteiskunnan ja organisaatioiden normiston ja rakenteellisten tekijöiden on nähty mahdollistavan luottamuksen ja valvonnan myönteisen rinnakkaiselon. Joidenkin näkemysten mukaan luottamusta ei ole olemassa ilman valvontaa. Johdon eräänä tehtävänä onkin nähty se, että osataan valita organisaation kontekstiin sopivat, tarkoituksenmukaiset valvontamenettelyt, jotta organisaatiossa ja toimijoiden kesken saavutetaan optimaalinen luottamus ja suoritustaso. (Möllering 2005; Kaptein, Huberts, Aveiono & Lasthuizen 2005; Connelly, Crook, Combs, Ketchen & Aguins 2018). Hyvä ja oikea toiminta voivat toteutua todennettujen formaalien kontrollien ja sosiaalisen kontrollin välisessä vuorovaikutuksessa (Ratsula 2020).

### **Operatiivinen näkökulma**

Eräs keskeinen tekijä organisaation integriteettisysteemin käytännön toteutumisessa on se, että organisaation toimintaa ja päätöksentekoa tukevien normien, ohjeiden, prosessien, menetelmien ja järjestelmien on tuettava hyvää toimintaa sekä

sisällöllisesti että kielellisesti (Cooper 1976; Trevino 1986; Kayes et al. 2007; Evans 2012). Tällaisia tekijöitä tarkastellaan tässä tutkimuksessa organisaation operatiivisina tekijöinä.

Organisaation operatiivisia, integriteettiä tukevia toimintoja voidaan tarkastella esimerkiksi OECD:n (2009 a) luoman integriteettisysteemimallin avulla. Mallissa organisaation integriteettiä tukevia operatiivisia toimintoja tarkastellaan ydin- ja tukitoimintojen näkökulmasta. Ydin- ja tukitoiminnot on jaettu edelleen välineisiin, prosesseihin ja rakenteisiin. Ydintoimintoja ovat erilaiset suoraan integriteettiin tai eettiseen toimintaan vaikuttavat tekijät kuten eettiset koodistot, valvonta- ja tarkastusprosessit sekä näihin liittyvät rakenteelliset- ja vastuutekijät. Ydintoimintoihin liittyvät välineet on jaettu edelleen integriteettiä määritteleviin, toimintaan ohjaaviin, arvioiviin sekä integriteettiä varmistaviin tekijöihin.

Julkiseen toimintaan ja päätöksentekoon liittyy usein sekä tulkinta että harkinta. Koska varsinkin hallinnollisia päätöksiä tehtäessä on usein välttämätöntä valita sellaisten tosiasioiden välillä, joiden oikeellisuutta tai virheellisyyttä ei varmasti tiedetä eikä näitä voida edes varmuudella selvittää (käytettävissä olevan informaation, resurssien puutteen tai aikataulupaineen vuoksi), olisi menetelmien, järjestelmien sekä normien ja ohjeiden oltava mahdollisimman selkeitä (Ko & Smith-Walter 2013). Eettisten koodistojen (OECD 2009 a) ja työpaikan käyttäytymissääntöjen merkitys hyvässä toiminnassa on nähty tärkeänä (Keltikangas-järvinen 2008:232, 244–245). Mitä enemmän päätökseen sisältyy lisäksi eettisiä elementtejä, sitä suuremmaksi tulkinnan, harkinnan ja epävarmuuden osuus muodostuu. Nämä tekijät voivat johtaa siihen, että joku tai jotkut päätöksen välittömistä tai välillisistä kohteista kokevat päätöksen epäoikeudenmukaiseksi. Pelkkien normien noudattamiseen liittyvä yhteisymmärrys voi olla haastavaa, koska käsityksemme normeista voidaan ymmärtää merkitykseltään erilaiseksi eri puhetilanteissa. (esim. Simon 1979; Cooper 2004; Niemelä 2014.) Kaptein (1998) on todennut, että eettisten dilemموjen käsittelyä olisikin syytä harjoitella jo etukäteen.

Käyttäytymistä ohjaavina tekijöinä ovat esimerkiksi väärin tekemiseen liittyvät sanktiot. Sanktiot voivat olla virallisia (huomautus, varoitus, irtisanominen, sakot) tai epävirallisia kuten häpeän tai syyllisyyden tunteet (kasvojen menetys). Jos normin rikkomisesta seuraa rangaistus, on ihmisen todettu yleensä noudattavan jopa huonoakin normia. Rankaiseminen synnyttää kuitenkin myös aina kustannuksia tai muita seurauksia, joten voi olla myös niin, että rangaistuksia ei välttämättä panna käytäntöön niin kuin niitä pitäisi. Valvontatoimien ja sanktioiden mitoituksen osalta tärkeänä onkin nähty se, että niissä olisi huomioitava väärin tekemisen vakavuus ja seuraukset, koska liian suuri painoarvo ”liian pienelle” eettiselle rikkomukselle voi johtaa ylimitoitettuihin toimenpiteisiin, jotka taas voivat johtaa

osaoptimointiin ja resurssien vääränlaiseen tai epätarkoituksenmukaiseen käyttöön. Oleellisena on kuitenkin nähty se, että kaikkiin loukkauksiin reagoidaan välittömästi tarkoituksenmukaisilla toimenpiteillä. (MacHery & Mallon 2010; Menzel 2012; Segal 2012; Gillespie, Dietz & Lockey 2014.)

Organisaation on myös pystyttävä seuraamaan ja arvioimaan sitä, kuinka hyvin organisaation integriteettisysteemi ja sen sisältämät työkalut toimivat. Tämän informaation perusteella voidaan myös parantaa päätöksenteko- ja toimintaprosesseja. (Simon 1979; Kaptein et al. 2005; Kaptein & Avelino 2005; OECD 2009 a.) Tehokkaiden indikaattoreiden luominen on todettu kuitenkin haastavaksi (esim. Choi & Perry 2010). Mittareiden rakentamisessa on korostettu esimerkiksi yksinkertaisuutta, ymmärrettävyyttä, tarkkuutta ja mitattavuutta sekä sitä, että indikaattorin arvon muutoksella on selkeä positiivinen tai negatiivinen tarkoite suhteessa tavoitteisiin (Kaptein & Avelino 2005; Evans 2012: 108–109).

OECD:n integriteettisysteemimallissa (2009 a) tukitoimintoina ovat muun muassa erilaiset henkilöstöprosessit (jatkossa HR-prosessit) sekä esimerkiksi hankinta- ja sopimusprosessit. HR-prosessit ovat eläneet hallintoreformien rinnalla myös suurta muutosta siirtyen aiemmasta juridis-, hallinnollis- ja teknispainotteista toiminnosta kohti johtamisen ja esihenkilötyön sisälle integroitunutta, ihmisestä kokonaisuutena kiinnostunutta monimutkaista kokonaisuutta, jossa on pystyttävä huomioimaan paitsi tehokkuus- ja laatuvaatimukset, myös yksilön osaamisen kehittämisen ja työhyvinvoinnin näkökulmat sekä lisääntyneen individualistisen ajattelun tuomat haasteet (Keltikangas-Järvinen 2008:253; Demmke 2020). Henkilöstöjohtamista haastavat muun muassa eettiset, taloudelliset sekä käyttäytymis- ja neurotieteelliset kehitysasteet (Thompson 2011). Organisaation henkilöstöpolitiikkojen on todettukin etenevän yksilökeskeisyyttä ja psykologista ajattelua korostavaan suuntaan (Godard 2014).

HR-prosesseista erityisesti rekrytointi-, perehdytys, henkilöstöhallinto-, suoritusarviointi- ja osaamisen kehittämisprosessien on todettu olevan keskeisiä integriteetin näkökulmasta (ks. Becker 1998; OECD 2009 a; Ko & Smith-Walter 2013; Demmke 2020). Esimerkiksi eettiseen toimintaan ja hyvään käyttäytymiseen liittyvien kysymysten, tehtävien tai testien sisällyttäminen rekrytointiprosessiin on koettu tärkeänä, joskin myös haastavana tekijänä esimerkiksi siksi, ettei esimerkiksi eettisyyteen liittyviä tavoitteita ole organisaatiossa määritelty riittävän selkeästi (esim. Ones, Vieveswaran & Schmidt 1993; Becker 1998; OECD 2009 a; Keltikangas-Järvinen 2016:150–151). Palkkausjärjestelmän ja erityisesti suoritusarviointijärjestelmän merkitys työntekijöiden oikeudenmukaisuuskokemuksen syntymisessä on merkittävä (Demmke 2020). Huomioitaviksi osa-alueiksi ovat nousseet myös teknologiaan kuten tekoälyyn ja yleensäkin verkossa toteutettavaan

tiedonhallintaan ja -prosesseihin liittyvät eettiset kysymykset (mm. Greve 2015; Valtiovarainministeriö 2018). Individualismin ja toisaalta moninaisuuden lisääntymisen korostuminen on nähty integriteetin haasteena ja sen huomioiminen erityisesti erilaisissa HR- toiminnoissa on koettu tärkeäksi (Demmke 2020).

Tutkimuksissa on myös tunnistettu erilaisia työn sisältöön ja tekemiseen liittyviä tekijöitä, jotka voivat joko edistää tai hankaloittaa työntekijän hyvää työtä. Esimerkiksi liian tiukkojen aikataulujen, resurssivajeen, määrällisen (työtä on liikaa) tai laadullisen (työ on liian vaikeaa tai haastavaa) kuormituksen, epäselvien työkuvioiden tai -roolien, epäselvän tai ristiriitaisen työn ohjauksen ja sisäisen kilpailun on nähty heikentävän organisaation integriteettisysteemiä (esim. Jurkiewicz & Brown 2000; Pietiläinen & Kesti 2012; Karkkola 2020). Työkierron on taas todettu olevan hyvä keino vähentää korruptiota (Abbin 2004). Jos työhön liittyy mahdollisuuksia tai vaatimuksia asettua toisen asemaan tai osallistua moraalisten konfliktien ratkaisemiseen, edistävät ne yksilön eettistä toimintaa sekä mahdollistavan yksilön kehittymistä ylemmälle moraalikehitystasolle (esim. Cooper & Marshall 1976; Trevino 1986; Trevino & Weaver 2003; Kayes et al. 2007; Evans 2012; OECD 2017 a, 2017 b).

### **Johtamisen näkökulma**

Johtamisjärjestelmä ja sen toimivuus (tai toimimattomuus) on mainittu eräänä keskeisenä integriteettiin vaikuttavana tekijänä. Se, miten johtaminen ja lähiesihenkilötyö toteutuvat ja näyttäytyvät myös arjessa, on todettu merkitykselliseksi. Johtajien eräänä keskeisenä tehtävänä on omalle organisaatiolle suurimman hyvän ja hyödyn takaaminen. Suurimman hyödyn optimointi vaatii johtajalta muun muassa kokonaisuuden hahmotuskykyä, syy-seuraussuhteiden ymmärrystä ja eräänlaista ”mielen notkeutta”, joka tulkitaan tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi joustavuudeksi ja laaja-alaiseksi ajatteluksi. (Heiskanen & Salo 2007; Syväjärvi & Vakkala 2012; Menzel 2012: 23; Salminen & Mäntysalo 2013; Ratsula 2020.) Digitaalisessa toimintaympäristössä johtamisen on myös nähty muuttuvan osaamisen johtamisesta kohti tilanteiden ja toimenpiteiden johtamista ja hallintaa (Beranbaum 2021).

Työn tekemisen, tulosten sekä integriteetin näkökulmasta erityisesti esimerkillä johtamisen on todettu olevan keskeistä (esim. Cable & Judge 2002; Kacmar, Carlson & Harris 2015; Demmke 2020; Ratsula 2020). Alaiset, jotka näkevät johtajansa eettisenä, toimivat todennäköisesti tehokkaammin ja paremmin (Gardner et al. 2002: 580–583; Ratsula 2020). On todettu, ettei esimerkillä johtamisessa ole kyse pelkästä eettisten tarkastuslistojen tekemisestä tai sääntöjen mukaisesta

toiminnasta. Sääntöjen taakse voi olla kuitenkin helppo mennä ja välttää näin usein haastavan eettisen tarkastelun. Eettisesti esimerkillisinä on pidetty johtajia, jotka ovat reiluja, rehellisiä, ahkeria, työntekijöitä arvostavia ja luottamusta herättäviä sekä edistävät vuorovaikutusta ja moraalista ilmapiiriä (esim. Lawton 2005; Menzel 2012; Pitkänen 2017). Eettinen johtaja lähestyy eettisiä kysymyksiä systemaattisesti, niistä keskustellaan avoimesti, ja eettinen johtaja toimii johdonmukaisesti sanojensa mukaisesti. On myös todettu, että eettisesti esimerkillisestä johtajasta aistii, että eettiset kysymykset koetaan aidosti itselle tärkeiksi. (Paine 1994; Kaptein 1998; Dobel 1999; Trevino 2000; Trevino & Weaver 2003; Lawton 2005; Brown 2006; Kayes et al. 2007; Kaptein 2011; Evans 2012; Menzel 2012; OECD 2017 a.)

Eettinen johtaja on tarvittaessa rohkea eikä pelkää “polttaa näppejensä” tai tehdä päätöksiä, jotka aiheuttavat tyytymättömyyttä (esim. Heiskanen & Salo 2007:47, 59, 161–169). Eettistä esimerkillistä johtamista on myös kuvattu johtajan luontaisena eettisenä kivijalkana, joka koostuu muun muassa kyvystä eettiseen päättelyyn sekä eettisten periaatteiden tinkimättömyytenä ja niiden mukaisena jämäkkänä toimintana. Tämän kokonaisuuden hallinnan on todettu edellyttävän johtajalta myös itsetuntemusta ja itsensä johtamista. (Unsworth & Mason 2006; Heiskanen & Salo 2007:43–46; Stewart, Courtright & Manz 2011; Park 2013.)

Lähiesihenkilötyön merkitys nykyisessä monimutkaisessa, individualismia ja individualistista päätöksentekoa korostavassa toimintaympäristössä on kasvanut. Samalla eettisen johtamisen haasteet ovat lisääntyneet. (Demmke 2020.) Henkilöstöjohtamisen hajauttamisen myötä lähiesihenkilöiden osaamisvaatimukset erilaisista henkilöstöjohtamisen hallinnollisista ja teknisistä kysymyksistä ovat lisääntyneet. Tämä on mahdollisesti vienyt aikaa yksilölliseltä lähiesihenkilötyöltä. (Parker & Ritson 2006; Demmke, Hammerschmid & Mayer 2007 b.) Esihenkilöroolissa toimivat ovat korostaneet erityisesti suorituksenjohtamiseen liittyvien haasteiden lisääntymistä, ja he ovat nähneet henkilökohtaisina osaamishaasteinaan muun muassa oikeudenmukaisten suoritusarvointikriteerien asettamisen suhteessa organisaation tavoitteisiin ja vaatimuksiin, sekä laadukkaan ja johdonmukaisen suoritusarvioinnin käytännön toteuttamisen (Demmke, Hammerschmid & Meyer 2007 a). Lähiesihenkilölle asetettuja vaatimuksia on pidetty jopa epärealistisina ja on esitetty kysymys, onko ylipäätään realistista asettaa heille vaatimuksia arvioida ja edistää samanaikaisesti tehokkuutta, taloudellisuutta ja eettisyyttä? (Demmke 2020:276).

Johtamista ja lähiesihenkilötyötä on tarkasteltu myös kriittisesti. Arvojen ja muiden organisaation julkilausumien on nähty mahdollistavan vallankäytön, jossa johtavat henkilöt pystyvät tuottamaan heidän omien etujensa mukaisen

määritelmän todellisuudesta (esim. Resnic et al. 2011; Kong & Volkema 2016). He pystyvät suuntaamaan yhteisön huomion tiettyihin asioihin tai vastaavasti pois jostakin asiasta. Kielellisesti taitava johtaja tai lähiesihenkilö voi esittää asiat seläisessä valossa, joka synnyttää kuulijoissa esittäjän intressin mukaista ymmärrystä tai tunnetta. Näin he voivat näin pyrkiä manipuloimaan työntekijöitään erilaisilla ”retorisilla tempuilla”. (esim. Kunda 1992; Casey 1995; Koivumäki 2008.)

### 2.2.5 Kulttuuri-integriteetti ja kansallinen integriteettisysteemi

Organisaatio toimii aina osana laajempaa kansallista toimintaympäristöä ja kulttuuria. Kulttuuri on määritelty muun muassa jaetuiksi motiiveiksi, arvoiksi, uskomuksiksi, identiteeteiksi sekä merkittävien tapahtumien tulkinnaksi tai merkitykseksi, jotka koetaan yhteisöjen yhteisiksi kokemuksiksi sukupolvesta toiseen (House et al. 2002). Se ymmärretään myös kollektiiviseksi mielen ohjelmoinniksi, joka erottaa ryhmät toisistaan ja joka sisältää yhteisiä mentaalaisia malleja, joiden avulla yksilö mukautuu ympäristöönsä. Kulttuuri on myös tulkittu tavaksi, jolla ihmisryhmä ratkaisee ongelmia. (Hofstede 1983, 1996.)

Kulttuuri määrittää myös sitä, mikä on oikein ja väärin. Se, mitä jossain kulttuurissa pidetään moraalittomana tai vääränä, voi olla toisessa kulttuurissa sallittua (esim. Ahonen 2003:50). On myös havaittu, että tietyt yhteiskunnan kehitys- ja kulttuuripiirteet voivat johtaa esimerkiksi korruptioon tai vaikuttaa siihen, miten ihminen reagoi eettisiin tilanteisiin tai tuntee syyllisyyttä (esim. Dobel 1990; Prinz & Nichols 2010:135; Micheli & Near 2013; Kong & Volkema 2016; Gutmann & Lucas 2018). Sen, millaisen johtamistyylin on katsottu kulttuurissa olevan hyväksyttävää tai suotavaa, on myös todettu vaikuttavan julkisessa hallinnossa esiintyvään korruptioon (Resick et al. 2006). Esimerkiksi läpinäkyvyyteen, yhdenvertaisuuteen ja vastaaviin arvoihin pohjautuvan johtamistyylin on todettu tukevan integriteettiä, kun taas itsekeskeiseen, omaa etua edistäviin ja turvaaviin piirteisiin liittyvän johtamisen on todettu haastavan integriteettiä (esim. Resick et al. 2006; Kong et al. 2016).

Puhutaan myös niin kutsutusta kansallisesta integriteettisysteemistä, jonka avulla tarkastellaan sitä, millaisilla rakenteilla, resursseilla ja menetelmillä valtio voi tukea integriteetin vahvistamista ja esimerkiksi korruption estämistä kuitenkin niin, ettei systeemistä aiheudu tarpeettomia kustannuksia tai turhia rajoitteita, jotka hankaloittaisivat työn tehokasta tekemistä. Kansallisella integriteettisysteemillä viitataan mekanismista, jossa jokainen systeemin osa-alue on merkittävä. Mekanismit sisältää esimerkiksi julkisen korruptionvastaisen strategian, julkista toimintaa valvovat instituutiot, osallistumismahdollisuudet demokraattiseen päätöksentekoon sekä oikeudellisen päätöksenteon läpinäkyvyyden. Myös medially on rooli

integriteettiä tukevana ja ongelmia ennaltaehkäisevänä toimijana. Näiden kaikkien elementtien nähdään vaikuttavan kokonaisuuteen. Jos yksi elementti ei toimi tai se heikkenee, voi kansallinen integriteetti heikentyä. (Langseth, Stapenhurst & Pope 1997; Pope 2000.)

Transparency International (TI) määrittelee integriteetin yksilön tai yhteisön sellaiseksi käytökseksi tai toiminnaksi, joka noudattaa korruptiota ehkäiseviä eettisiä standardeja (Salminen ja muut 2011:5; TI 2011). TI:n (2011) mukaan kansallisen integriteetin perustan luovat yhteiskunnan arvot sekä yleinen tietoisuus arvoista. TI:n kansallinen integriteettisysteemi -konsepti syntyi 1990-luvulla tavoitteena luoda käsitteellinen työkalu, jonka avulla voitaisiin selvittää ja arvioida, kuinka korruptiota vastaan voidaan taistella ja miten sitä voitaisiin estää. Arviointikonsepti perustuu 13 osatekijään. Nämä ovat lainsäädäntö, päätöksentekuelimet, oikeuslaitos, julkinen sektori, laillisuusvalvontainstituutiot, vaalijärjestelmä, integriteettiä vahvistavat tai valvovat riippumattomasti toimijat ja valitusmekanismit, ylimmät valvonta- ja arviointi-instituutiot, korruption vastaiset toimijat, puolueet, media, siviiliyhteiskunta ja yritys-elämä. Osatekijöiden toteutumiseen vaikuttavat niihin osoitettu kapasiteetti, rooli ja hallinnointi sekä ennen kaikkea käytännön toimenpiteet ja toiminnot. (TI 2011; Salminen ja muut 2011.)

### 2.2.6 Julkinen integriteetti

Julkisessa hallinnossa on erityinen byrokraattinen eetos, joka koostuu tehokkuudesta, tuottavuudesta, lojaalisuudesta ja ammattimaisuudesta liittyen weberiläiseen byrokraatiaan, poliittishallinnolliseen kahtiajakautumiseen, tieteelliseen johtamiseen, rationalismiin ja käsitteellistämiseen. Julkisen hallinnon demokraattisen eetoksen on taas nähty koostuvan taas arvoista (esimerkiksi epäitsekkyys, hyväntahtoisuus, reiluus ja oikeutus), kansalaisuudesta, yleisestä edusta ja sosiaalisesta yhdenvertaisuudesta. (esim. Pugh 1991:16; Garofalo 1999:10–15; Menzel 2012:78.) Integriteetillä on viitattu hallinnon prosessien eettiseen laatuun, mikä on tärkeää julkisen vallan legitimitetin ja uskottavuuden näkökulmasta (Huberts 2018:27).

Käsite *julkinen integriteetti* sisältää oletuksen siitä, että edellä mainittu eetos luo kivijalan julkisessa hallinnossa toimivan yksilön hyvällä ja oikealle julkiselle toiminnalle (Behnke & Maesschalck 2006; Witt, Meek & Beaumaster 2012; Salminen & Mäntysalo 2013). OECD (2017 b) on määritellyt käsitteen *julkinen integriteetti* seuraavasti:

”Julkinen integriteetti viittaa siihen, että julkisella sektorilla toimitaan ja noudatetaan jatkuvasti jaettuja eettisiä arvoja, periaatteita ja normeja,



joiden avulla halutaan ylläpitää ja priorisoida julkista etua yksityisen edun sijaan.” (suomennos alkuperäisestä englanninkielisestä määrittelystä)

On painotettu esimerkiksi sitä, ettei integriteettiä voi varmistaa yksin laeilla ja säännöillä eikä sitä voi jättää toisaalta pelkästään yksilön eettisen ajattelun tai hyvätahdon varaan. Esimerkiksi Dobel (1990) on todennut, että julkinen integriteetti pitäisi nähdä jatkuvana prosessina neljän vastavuoroisen päätöksentekoperusteen välillä: julkisen organisaation velvollisuudet, yksilön henkilökohtainen sitoutuminen, kapasiteetti ja huolellisuus. Julkisen integriteetin toteutumisen on nähty edellyttävän myös jatkuvaa julkisissa tehtävissä toimivien keskustelua relevanteista arvoista, standardien jalkauttamisesta, eettisen kulttuurin ylläpitämisestä ja kehittämisestä. (Simon 1979; Pugh 1991; Garofalo 1999; Evans 2012.)

Julkiseen integriteettiin liitetään usein käsite *yleinen etu* (Goodsell 1990; Wamsley, Goodsell, Rohr, Stivers & White 1990; Dobel 1990, 1999; Herring 1997; Elcock 2006; OECD 2017 a, 2017 b). Esimerkiksi Garofalo (2003) on todennut, että virkamies on moraaliagentti, julkisen edun ruumiillistuma, jonka vuoksi yhteisön hyväksi toimiminen tulee aina olla virkamiehen tavoitteena.

Mutta mitä tällä yleisellä edulla tarkoitetaan? Yleisen edun käsitteeseen on jo antiikin Kreikasta ajoista lähtien liittynyt debatti valtion ja yksilön välisestä suhteesta ja siitä, mistä ja kenen näkökulmasta yleistä etua tarkastellaan (Elcock 2006). Eräiden näkemysten (mm. Wamsley et al. 1990) mukaan yleisen edun monitulkinntaisuuden näkökulmasta julkinen hallinto ei voikaan tietää, mitä yleinen etu on, mutta sen tehtävänä on pyrkiä löytämään julkisen edun sisällön mahdollisimman hyvä arvaus (”good try”). Yleinen etu on nähty esimerkiksi abstraktina ideaalina tai kielellisenä symbolina kaikelle julkiselle toiminnalle (Herring 1997) tai konkreettisisissa päätöksissä toteutuvana toivottavina tuloksina (Goodsell 1990). Yleisen edun tehtävänä on myös nähty ylläpitää yhteisön jäsenten hyvinvointia tai yleisiä ihmisoikeuksia kuten omistusoikeutta ja sananvapautta (Elcock 2006; Glaser 2012). Koska näkökulmia on useita ja yleinen etu liittyy aina johonkin kontekstiin, on yleisen edun määrittelyä pidetty keskeisenä tilanteissa, joissa siihen vedotaan tai sen perusteella tehdään päätöksiä. Vasta tämän määrittelyn jälkeen yksilön on todettu pystyvän tekemään valinnan siitä, minkä edun mukaisesti hän toimii. Joskus on myös väitetty, että yleisen edun käsitettä käytetään naamioimaan egoistisia tavoitteita. (Lawton et al. 2013; Salminen & Mäntysalo 2013.)

Hallinto edustaa yleisen edun suhteen toimeenpanovallan objektiivisuutta, yhtenäisyyttä ja järjestystä ja virkamies tai muu julkisessa organisaatioissa työskentelevä yksilö on muun muassa Hegelin (1770–1831) näkemyksen mukaan julkisten organisaatioiden tärkein toimija ja ylimmän hallitusvallan linjausten toimeenpanija (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:44–46). Yksilöt kohtaavat työssään

erilaisia intressejä. Dobelin mukaan (1990, 1999) julkisessa hallinnossa toimiva yksilö tarvitsee integriteettiä, jotta hän pystyy pitämään kiinni julkisen organisaation velvollisuuksista saavuttaen lopputulokset tuottavasti samalla kuitenkin toimien johdonmukaisesti omien sisäisten uskomusten ja julkisen toiminnan välillä.

Julkisessa hallinnossa toimivan yksilön ammatti-integriteetistä voi käyttää nimitystä virkamiesintegriteetti. Yksilön tärkeinä, virkamiesintegriteettiä tukevana ominaisuuksina on tuotu esiin muun muassa vastuullisuus, yleisen edun ja yksilöiden eettisten standardien tasapaino sekä yksilön sitoutuminen julkista työtä ohjaaviin arvoihin ja normeihin (mm. Witt et al. 2012; Salminen & Mäntysalo 2013; van Montfort et al. 2013; Plant 2018). Virkamiesintegriteetti edellyttää myös rehellisyyttä, luotettavuutta ja puolueettomuutta sekä sitä, ettei yksilö anna henkilökohtaisten intressien vaikuttaa omaan toimintaansa tai päätöksentekoon. Puolueettomuus edellyttää esimerkiksi sitä, että yksilöllä on mahdollisuus irrottautua sellaisesta tilanteesta tai vaikutteesta, joka voi johtaa toiminnan tai päätöksenteon vastakkainasetteluun tai vääristymiseen. (Marx 1949; Dobel 1990, 1999; Lewis 2005; Lewis & Gillman 2005; Lawton 2008; Salminen & Mäntysalo 2013; Lawton et al. 2013; Salminen 2016; Filipiak & Dylewski 2017.)

Eräiden näkemysten mukaan yksilön olisi myös toimittava ikään kuin muodollisen persoonattomasti tuntematta mitään tunteita käsiteltäviä asioita kohtaan (esim. Kamenka 1989). Virkamiesintegriteetin on nähty lisäksi toteutuvan sitä paremmin, mitä helpommin yksilö osaa antaa anteeksi ja mitä paremmin hän kestää pettymyksiä, hyökkäyksiä ja erimielisyyksiä. Yksilön itsetuntemus, reflektointikyky sekä niin kutsutun terveen itsearvostuksen näkökulma on mainittu piirteinä, jotka auttavat julkisessa tehtävässä toimivaa erilaisten houkutusten ja vallan väärinkäytön hallinnassa. Liialliseen itsearvostukseen liitetään kuitenkin riski vallan väärinkäytöstä. (Dobel 1990, 1999.)

Julkisessa tehtävässä toimivalta odotetaan myös sivistystä, muun muassa siveellistä, pyyteetöntä ja rehtiä käyttäytymistä sekä kohteliaisuutta (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:44–46) sekä eettistä kompetenssia (esim. Meine & Dunn 2013). Eettistä kompetenssia on kuvattu yhtäältä lakien ja muodollisten sääntöjen ymmärtämisenä ja noudattamisena, ja toisaalta hyveinä, joiden avulla ollaan hyvä tai tehdään hyvää, tunnistetaan tilanteissa oleva moraalinen näkökulma sekä arvioidaan tilanteeseen sopivin päätös tai päätökset. Eettinen kompetenssi on myös määritelty näiden kahden näkökulman eräänlaisena tasapainoisena yhdistelmänä, jossa yksilöllä on korkea eettinen tietoisuus ja kyky käsitellä eettisiä kysymyksiä, hyvät viestintä- ja vuorovaikutustaidot, kyky reflektoida, varmuutta, tunnepuolen vahvuutta, rohkeutta sekä ympärillä eettisyyttä tukeva organisaatorakenne ja

toimintatavat. (van Blijswijk et al. 2004; Meine & Dunn 2013; Salminen & Mäntysalo 2013.)

Julkisessa tehtävässä työskentelevän yksilön rooliin liittyy erilaisia arvo- tai eettisiä ristiriitoja (Dobel 1999; Huberts 2012). Simon (1979:55–56) on todennut, että virkamiehen tulisi pysyä kapea-alaisten poliittisten arvoperusteiden ja kannanottojen ulkopuolella. Koska poliittinen ulottuvuus on kuitenkin aina läsnä julkisen organisaation toiminnassa, voi se luoda erityistä haastetta julkisessa tehtävässä työskentelevän toiminnalle ja päätöksenteolle (esim. Demmke 2006; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:12). Julkisen hallinnon päätöksenteko tapahtuu mutkikkaita tilanteissa, joissa yksilön pitäisi pystyä huomioimaan sidosryhmien intressejä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009:133). Nyky-yhteiskunnan mutkikkouden ja asioiden uudenlaisen hallinnoinnin tarpeen vuoksi virkamiehisiyyden vaatimuksia, virkamiespätevyyttä ja -eetosta pitäisikin tarkastella uudelleen (esim. Vartola 2004; Demmke 2006:74–76;). Yksilö voi joutua kokemaan niin kutsuttua eettistä stressiä toimimalla omia arvojaan tai omaa etuaan vastaan toteuttaakseen organisaation velvollisuuksia. (Dobel 1999; Menzel 2015). Yksilö voi ratkaista tilanteen niin kutsutun deindividuaation avulla eli ulkoistamalla vastuun tullen näin itselleen moraalisesti eräällä tavoin näkymättömäksi (Dobel 1999).

Eräänä keskeisenä haasteena on nähty se, kuinka hyvin yksilöintegriteetti ja virkamiesintegriteetti ovat tasapainossa. Jos yksilön arvot tai eettiset näkemykset tai yleisen edun ja oman edun väliset arvokysymykset ovat ristiriidassa ammatillisten odotusten kanssa, voi syntyä ristiriita, joka voi pahimmillaan johtaa sekä yksilön että organisaation kannalta negatiivisiin lopputuloksiin, integriteetin loukkaukseen tai yksilön eheyden haavoittumiseen (Trevinyo-Rodriguez 2007: 87). Ongelmia syntyy, koska yksilöintegriteetti ja ammatti-integriteetti ovat ainakin osittain integriteetin eri näkökulmia (Marx 1949; Simon 1979; Dobel 1990,1999; Cooper 2004; Lewis & Gillman 2005; Trevinyo-Rodriguez 2007; Mäntysalo 2009; Filipiak & Dylewski 2017).

### 2.3 Integriteetin loukkaaminen ja huono hallinto

Integriteettiä on pyritty ymmärtämään myös eräänlaisen negaation kautta kuvaamalla toimintaa tai tilanteita, joita integriteetin loukkaaminen eli väärintekeminen aiheuttaa sekä pohtimalla syitä siihen, miksi yksilö toimii väärin (Calhoun 1995; Kolb 1988; Koehn 2005; Kolthoff et al. 2006; Verhezen 2008). Integriteetti onkin nähty myös negatiivisen toiminnan, integriteetin loukkaamisen poissaolona, välttämisenä tai hallitsemisena. (Esim. Strivastva & Cooperrider 1988; Behnke &

Maesschalck 2006; Kayes et al. 2007; Kolthoff et al. 2007; Becker & Talsma 2016.) Negaatiota voi siksi käyttää integriteetin ymmärtämisen apuvälineenä.

Integriteetin loukkaamisella viitataan laittomaan, epäeettiseen tai kiellettyyn toimintaan. Vaikka organisaatiossa olisi tehty kutakuinkin kaikki voitava integriteetin saavuttamiseksi, on integriteetin loukkaaminen tai siihen liittyvä häiriö mahdollinen, ellei jopa todennäköinen. (Micheli & Near 2013.)

### 2.3.1 Integriteetin loukkaamisen muotoja

Integriteetin loukkaamisen muotoja voidaan tarkastella eri näkökulmista. Tutkimuksen näkökulmasta integriteetin loukkaamisen muotoja lähestytään niin kutsutun *huonon hallinnon* näkökulmasta. Hyvässä hallinnossa integriteetti toteutuu, huonossa hallinnossa integriteettiä loukataan. Hyvä hallinto toteutuu sitä heikommin, mitä enemmän korruptiota, huonoja toimintatapoja tai eettisesti moitittavaa käytöstä ja toimintaa hallinnossa esiintyy. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010.) Moilasen ja Salmisen (2007) tutkimuksen mukaan Euroopan unionin jäsenmaiden virkamiesten mielestä yleisimmät epäeettisen toiminnan tai käyttäytymisen muodot ovat suosinta, julkisten resursien tuhlaus ja väärinkäyttö, hallinnollinen korruptio, eturistiriidat sekä sopimaton lobbaus.

Ehkä tyypillisimpänä integriteetin loukkaamisen muotona puhutaan korruptiosta. Korruptiossa on yleisesti kyse jonkinlaisesta vallan tai vaikutusvallan väärinkäytöstä, epärehellisestä toiminnasta, moraalin rappeutumisesta, kyvyttömyydestä erottaa oikea väärästä tai sellaisten etujen tavoittelusta, joiden saamiseksi on käytetty laittomia tai epäeettisiä keinoja (Salminen & Mäntysalo 2013; Navot et al. 2016). Korruptio on määritelty muun muassa ”julkiseen rooliin liittyvistä velvollisuuksista poikkeavana käytöksenä henkilökohtaisen hyödyn takia” (Nye 1967).

Rikoslaisissa mainitaan useita korruptio- tai korruption piirteitä sisältäviä rikoksia, kuten vaalilahjonta (RL 14 luku 2 §), lahjuksen antaminen (RL luku 16 13 §), lahjuksen ottaminen (PL 40 luku 1 §), luottamusaseman väärinkäyttö (RL 36 luku 5 §) ja virkavelvollisuuden rikkominen (RL 40 luku 9 §) (Oikeusministeriö 2017). Korruption liitetäänkin ehkä yleisimmin niin kutsuttuihin raskaan luokan väärinkäyttöihin tai -toimintaan, joita ovat muun muassa lahjonta, petos, kavallus tai julkisten varojen väärinkäyttö (esim. Salminen 2016:26). Korruptiona pidetään myös virkamiehen epärehellisyyttä, nepotismia ja syrjintää (Frederickson 1972; Gardner et al. 2002; von Maravic 2008). Salminen on myös puhunut ilmikorruptiosta, joka sananmukaisesti tarkoittaa ilmi tullutta korruptiota ja piilokorruptiosta, jossa korostuu salailu ja näkymättömyys (Salminen 2017).

Piilokorruptiolla tarkoitetaan esimerkiksi julkishallinnon rakenteisiin piiloutunutta epäeettistä toimintaa, kuten hyvän hallinnon loukkaamista tai eettisesti moitittavaa johtamista. Piilokorruptio ei aina näy eikä tule ilmi, mutta ilmi korruptio taas näkyy eräänlaisena jäävuoren huippuna (mm. Salminen 2016; Salminen 2017; Salminen & Viinamäki 2017). Salmisen ja Mäntysalon (2013) mukaan korruptioon liittyy tulkintaongelma, jonka on todettu ilmenevän erityisesti rakenteellisessa korruptiossa: ”Kysymys on siitä, että toimintaa saatetaan pitää korruptoituneena, vaikka noudatetaan yhteisesti hyväksytyjä pelisääntöjä, kuten lakeja. Periaatteessa tämä johtaa siihen, että varsinainen eettinen punninta alkaa vasta silloin, kun laki ei enää tarjoa ratkaisuja” (ks. myös Sabet 2010).

Salminen (2016) on myös tarkastellut korruptiomuotoja niiden vakavuuden näkökulmasta. Vakavana korruptiona nähdään esimerkiksi vaalitulosten vääristäminen, äänien ostaminen, virkojen myynti, suosinta, epäeettiset verkostot, kohtuuttomat lahjat tai muut edut sekä laittomat palvelumaksut tai voitelurahat. Edellisiä vähäisempinä korruption muotoina on mainittu muun muassa velvollisuuksien laiminlyönti, huono johtaminen, huonojen hallintotapojen peittäminen tai suojeleminen tai muunlainen epäeettisillä tai tuomittavilla keinoilla vaikuttaminen virkamies- tai palvelutyöhön. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010; Salminen & Mäntysalo 2013; Salminen 2016.) Tästä voi jatkaa vielä vähäisempiin rikkomuksiin. Esimerkiksi työajan väärinkäyttö voidaan nähdä integriteetin loukkaamisen muotona, jota esimerkiksi Lewis ja Gilman (2005) kuvaavat aineettoman varkauden ja intressiristiriidan käsitteillä. Aineeton varkaus kuvastaa työajan haaskaamista palkan edestä ja intressiristiriita kertoo siitä, että työnantajan ja työntekijän intressit ovat erilaiset.

### 2.3.2 Väärin tekemisen syitä ja seurauksia

Muun muassa Sekerka ja Zolin (2007) ovat havainneet, että harkinta on keskeistä eettisessä päätöksenteossa ja harkinnan puute eräs keskeisiä väärin tekemisen aiheuttajia. Harkinnan on nähty pohjautuvan hyve-etiikkaan sisältäen käytännön tarkastelun ja toisten huomioon ottamisen. Sekerkan ja Zolinin tutkimuksen mukaan (2007: 239) työntekijät, jotka käyttävät harkintaa, näkivät myös todennäköisemmin pelkän sääntöperusteisen toiminnan organisaation uhkana. Myös tilanteen luoman mahdollisuuden ja houkutusten on todettu madaltavan väärin toimimisen kynnystä (ks. Menzel 2009; Cendrowski, Martin & Petro 2012). Tilannetekijöihin on liitetty esimerkiksi käsite petoskolmiosta: jos organisaation sisäinen valvonta on puutteellinen, yksilöllä on tarve saada jotain ja yksilö löytää tekojonkinlaisen moraalisen perustelun tai oikeutuksen (esimerkiksi koska saan liian vähän palkkaa suhteessa työni vaatimuksiin, olen oikeutettu toimimaan näin;

koska olen toiminut moraalisesti ”paljon”, yksittäinen epäeettinen toiminta tuntuu oikeutetulta), voivat elementit väärintoimimiselle olla olemassa (Cendrowski et al. 2012). Väärintekemisen oikeutukseen on myös liitetty sääntöjen tai vastaavien monitulkintaisuus (säännöt, ohjeet tai vastaavat antavat mahdollisuuden tulkita niitä itselle edullisella tavalla) sekä itseään palveleva altruismi (mahdollisuus perustella toiminta itselle oikeutetuksi ja teosta hyötyvät myös muut). Epäeettisen toiminnan jälkeisiä oikeutuksia ovat muun muassa puhdistautuminen jollain hyvällä teolla tai ajatuksella, etäisyyden hakeminen kohdistamalla huomioon muiden epäeettisiin tekoihin sekä tunnustus. (Juujärvi ja muut 2007; Sekerka & Zolin 2007; Koivumäki 2008; Tuckness 2010; Shalvi et al. 2015.)

Väärin tekemisen seuraukset voivat kohdistua sekä yksilöön että organisaatioon. Integriteetin loukkaamisen seurauksia on tarkasteltu esimerkiksi eettisen ja juridisen arvioinnin avulla. Juridinen arvio koskee teon lainmukaisuutta tai laittomuutta, kun taas eettinen arvio tarkastelee tekoa sen yleisen oikeustajun ja eettisen hyväksyttävyyden näkökulmista. (ks. Salminen & Mäntysalo 2013.)

Yksilö voi tuntea väärin tekemisen jälkeen esimerkiksi syyllisyyttä, häpeää tai katumusta. Ihmisen on todettu tuntevan yleensä syyllisyyttä, jos hänen tekonsa aiheuttaa toisille pahaa, varsinkin jos toinen on hänelle läheinen. Syyllisyyden tunteen on myös nähty lisääntyvän, jos uhkana on porukasta erottaminen tai syrjäytyminen. Yleensä väärintekemisen paljastuminen johtaa kuitenkin vielä häpeän tunteeseen, joka on usein yksilölle erittäin vaikea tunne käsitellä. Häpeään voi myös liittyä nöyryytyksen tunne. Yksilö voi myös olla tuntematta näitä tunteita. Hän voi jopa löytää itselleen oikeutuksen tekoonsa, eikä näin ollen seuraamuksia tunnetasollakaan välttämättä edes synny. Jos teko ei aiheuta muille harmia ja kyseessä on eräänlainen ”tyhmä toiminta”, tunteina koetaan lähinnä ”vain” vihaa tai harmitusta. (Jones 1991; Prinz & Nichols 2010; MacHery & Mallon 2010; Shalvi et al. 2015.)

Tunnevaikutusten lisäksi väärin tekeminen voi sen muodosta ja vakavuudesta riippuen johtaa taloudellisiin, sosiaalisiin tai vapautta rajoittaviin seurauksiin. Mikäli kyseessä on rikoslain piiriin kuuluvasta teosta, voi kyseeseen tulla oikeusprosessin myötä määritelty rangaistus (esimerkiksi ehdollinen tai ehdoton, vankeus, sakot tai muu taloudellinen korvaus). Vakavimmissa korruptiotapauksissa taloudelliset vaikutukset voivat olla jopa yhteiskunnallisia, taloudellista toimintaa häiritseviä sekä julkisen toiminnan luottamusta heikentäviä. (ks. esim. Salminen & Viinamäki 2017.) Sosiaaliset seuraukset voivat liittyä esimerkiksi ryhmästä eristämiseen tai ongelmiin perhe- tai ystävyys-suhteissa (Zuber 2015). Mikäli väärin tekeminen ei paljastu, voidaan loukkauksen vaikutuksien ajatella riippuvan yksilön eettisestä omastatunnosta tai eettisestä herkkyydestä (Jones 1991).

Pientenkin väärinkäytösten on nähty voivan heikentää organisaation ilmapiiriä ja johtaa epäpätevään, jopa korruptoituneeseen kulttuuriin (Menzel 2005). Väärin tehtäessä organisaatiossa jotain särkyy ja eheys rikkoutuu. Eheyden rikkoutumisen lisäksi se voi aiheuttaa organisaation jäsenten keskinäisen luottamuksen heikkenemistä tai totaalista luottamuksen menettämistä, jolloin eräs keskeinen organisaation jäsenten välinen yhteistyön onnistumisen edellytys heikkenee. Henkilö, joka toimii väärin, voi menettää luottamuksensa organisaation jäsenenä ja toimijana tai luottamus voi vähintään heiketä. Luottamuksen palauttaminen ei ole helppoa. (Laine 2010; Gillespie et al. 2014; Grover, Hasel, Manville & Serrano-Archimi 2014; Zuber 2015; Malkamäki 2017; Haselhuhn et al. 2017: 215.)

Väärin tekeminen aiheuttaa todennäköisesti haittaa organisaatioon kuuluvien ihmisten välillä, mutta ei välttämättä vielä niin, että se johtaisi julkiseen organisaation maine- tai identiteetikriisiin. Luottamuksen palauttamisessa on tällöin kyse kahden tai joidenkin yksilöiden keskinäisestä luottamuksesta (esim. esihenkilö ja alainen). Tällaisessa tilanteessa voi tosin olla kyse myös sidosryhmiin liittyvästä luottamuksen palauttamisen tarpeesta. Vakavammat väärin tekemiset voivat taas johtaa mainekriisiin tai olla muuten sen tasoisia, että kyseessä on enemmän kuin joidenkin organisaation ja sidosryhmän jäsenten välinen keskinäinen luottamuksen palauttaminen. (Laine 2010; Gillespie et al. 2014; Haselhuhn et al. 2017; Malkamäki 2017.)

Koska väärin tekemisen seurauksena on usein jonkinasteinen luottamuskriisi, on eräänä palautumismekanismina pidetty luottamuksen palauttamista (Schminke et al. 2014). Gillespie ja Diez (2009) sekä Gillespie ja muut (2014) ovat kuvanneet luottamuksen korjaamista esimerkiksi mallilla, joka sisältää välittömän reagoinnin (mm. tutkinnan aloittaminen, tapahtuneen tunnustaminen ja pahoittelu), epäonnistumisen syiden selvittämisen, uudistavien ja parantavien toimenpiteiden toteuttamisen (mm. anteeksipyyntö, jos syyllisyys varmistunut, katumus, muutokset organisaatiossa) sekä tapahtuneen tarkan, systemisen ja läpinäkyvän arvioinnin. Anteeksipyyntö tai tapahtuneen kieltäminen ovat myös tapoja pyrkiä korjaamaan tilannetta. Anteeksipyyntöön merkityksestä luottamuksen palauttamiseksi on tosin saatu vaihtelevia tuloksia. Esimerkiksi Bruel, Basel ja Kury (2018) ovat todenneet, että yksilön anteeksipyyntö ja lupaus ”parantaa tapansa” voi riittää sisäisenä toimenpiteenä luottamuksen palauttamisessa. Mutta jos kyseessä on tapahtuma, joka heikentää laajemmin organisaation uskottavuutta, ei yleensä organisaation edustajan anteeksipyyntö riitä yleiseen luottamuksen palauttamiseen. Tapahtuneen kieltäminen tai sen salassa pitäminen ilman tunnustusta on nähty joskus jopa anteeksiantamista tehokkaampana luottamuksen palauttajana (Bruel et al. 2018).

## 2.4 Yhteenveto

*Integriteetti* on käsitteenä monitulkintainen ja sitä käytetään myös eri tavoin. Käsitteen käytössä ei myöskään aina välttämättä paneuduta riittävästi pohtimaan sitä, mitä integriteetillä varsinaisesti tarkoitetaan (esim. Koehn 2005; Trevinyo-Rodriguez 2007). Integriteettiä on tarkasteltu esimerkiksi yksilön eheytenä, kokonaisuutena ja koskemattomuutena, yksilön hyveinä tai ammatillisena vastuullisena toimintana, yksilön erilaisina eettisinä arvoina sekä yksilön johdonmukaisena toimintana. Vaikka integriteettiin liitetään usein näkemys hyvästä tai oikeasta, liittyy käsitteen monitulkintaisuuteen myös mahdollisuus nähdä eräät integriteettiin liitetyt sisällöt (esim. eheys, kokonaisuus, koskemattomuus, johdonmukaisuus) myös ilman eettistä yhteyttä. (ks. Huberts 2012.)

Moni integriteetin näkökulma sisältää käsityksen siitä, että integriteetti kuvaa jostain hyvää, oikeaa, sopivaa, tavoiteltavaa tai eettistä toimintaa. Se, mikä on eettisesti hyvää, on toisaalta myös monitulkintaista. (Kohlberg & Hersh 1977; Wolfe 1988.) Esimerkiksi eettisen egoismin mukaan yksilö valitsee itse omat eettiset periaatteensa (Lawton et al. 2013). Altruistisessa ajattelussa keskeistä on taas toisen hyvän ja edun asettaminen oman edun edelle (Häyry 2000; Flynn & Black 2011). Seurausetiikan näkökulmasta hyvää on se, mikä tuottaa eniten hyvää ja onnellisuutta ja vähiten huonoa tai ikävää (Häyry 2000; Juujärvi ja muut 2007; Armitage 2011). Velvollisuusetiikan mukaan ihmisen pitää tehdä se mikä on oikein (Harva 1958; Airaksinen 2002; Juujärvi ja muut 2007). Hyve-eettisessä lähestymistavassa kiinnitetään huomio toiminnan tekijän eettiseen luonteeseen ja siihen, onko ihmisen luonne olemukseltaan hyvä vai paha (Athanassoulis 2020). Etiikkateorioita on myös lähestytty ajatuksella, ettei mikään yksittäinen teoria voi ratkaista eettisen toiminnan haastetta tai antaa ohjeita siitä, kuinka ja millä perusteella kaikissa eettisistä tarkastelua vaativissa tilanteissa ratkaisu olisi tehtävä, tai millä perusteella voisi arvioida, onko ratkaisu ollut oikea. Tällaista ajattelua edustaa muun muassa integroitu etiikkateoria (Garofalo & Geuras 1999).

Yksilöintegriteetin on nähty tarkoittavan esimerkiksi yksilön hyveitä tai tiettyjä luonteenpiirteitä, yksilön hyvää ja oikeaa, johdonmukaista tai arvojen mukaista toimintaa sekä yksilön mahdollisuuksia toimia eheänä kokonaisuutena, omana itsenä. Integriteettiin liitettyinä hyveinä tai luonteenpiirteinä on tunnistettu esimerkiksi rehellisyys, rohkeus, luotettavuus, koskemattomuus, hyväntahtoisuus, johdonmukaisuus, vilpittömyys, empatia, ystävällisyys ja lahjomattomuus sekä tunteälytaidot. Integriteetin osalta yksilö nähdään myös eettisesti riippumattomana, jolloin hän ei anna muiden vaikuttaa itseensä tai toimintaansa niin, että se johtaisi esimerkiksi korrupioon, petokseen tai opportunistiin. Yksilön johdonmukainen toiminta sisältää näkemyksen siitä, että sanat ja teot vastaavat toisiaan ja että



yksilö toimii samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla. Integriteetti on myös nähty yksilön sitoutumisena siihen eettiseen- ja arvoympäristöön, jossa hän elää, toimii tai työskentelee. Integriteetti yksilön eheytenä sisältää tässä tutkimuksessa tulkinnan siitä, että ”oman itsen” on kuitenkin toimittava eettisten periaatteiden mukaan täyttääkseen integriteetin vaatimuksen.

Ammatti-integriteetti voi liittyä tietyn ryhmän tai ammatin oman eettiseen koodiston tai ammattiin liittyvän normiston mukaiseen toimintaan. Tiettyyn ammattiin kuuluvilta odotetaan yhteisten arvojen ja normien mukaista toimintaa, joka johtaa osaltaan korkeaan integriteettiin.

Organisaation integriteettisysteemi viittaa organisaation yhteisiin arvo- ja eettisiin periaatteisiin sekä siihen organisatoriseen järjestelmään (strateginen-, operatiivinen ja johtamisjärjestelmä), joka mahdollistaa ja toisaalta varmistaa organisaation jäsenten hyvää ja oikeaa toimintaa.

Organisaatio on myös osa yhteiskuntaa ja siihen rakentunutta kansallista integriteettisysteemiä, jonka tavoitteena on mahdollistaa integriteetin toteutuminen yhteiskunnassa esimerkiksi oikeuslaitoksen, lainsäädännön, poliittisen toimintaympäristön, hallinnon sekä yksityisen sektorin avulla. Organisaatio toimii myös josakin kulttuurissa, jossa voidaan nähdä tiettyjä yhteisiä kulttuuri-integriteetin piirteitä. Kulttuuri-integriteetti (tai kansallinen integriteetti) viittaa yleisesti hyväksytyihin kansallisiin tai kulttuurisiin eettisiin arvioihin.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisiä integriteetinäkökulmia ovat myös julkinen- ja virkamiesintegriteetti. Julkisen integriteetin ja virkamiesintegriteetin lähtökohtina pidetään muun muassa yleisen edun mukaista toimintaa, joskin yleisen edun -käsite on jo itsessään monitulkintainen. Yleisen edun mukainen toiminta sisältää kuitenkin ajatuksen siitä, että julkisessa tehtävässä toimiva asettaa oman edun tavoittelun taka-alalle. Virkamiesintegriteettiä loukkaamattomaan toimintaan on liitetty esimerkiksi toiminnan läpinäkyvyys sekä yksilön rehellisyys, luotettavuus ja puolueettomuus.

Integriteettiä voidaan myös tarkastella eräänlaisen negaation avulla. Tässä lähestymistavassa integriteetti nähdään pyrkimyksenä estää tai minimoida väärin tekemistä, integriteetin loukkaamista. Väärin tekemistä voi tapahtua monella eri tavalla ja integriteetin loukkaamisen seuraukset voivat olla myös eritasoisia. Vakavimpana integriteetin loukkaamisen muotona pidetään usein korrupsiota, joka sekin on monitulkintainen käsite. Vakavana tai raskaana korrupsiona pidetään muun muassa lahjontaa, petosta, julkisten varojen väärinkäyttöä tai vakavaa virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä. Tällaisia ilmi tulleita korrupsiomuotoja on myös kutsuttu ilmikorrupioksi. Ilmikorrupsion lisäksi puhutaan myös piilokorrupsiosta,

jolla tarkoitetaan esimerkiksi rakenteisiin liittyvää korruptiota, joka jää näkymättömäksi tai epävirallisia verkostoja, joita käytetään väärin tai niitä salaillaan.

### 3 SISÄASIAINHALLINTO TUTKIMUKSEN KONTEKSTINA

Tutkimuksen empiirisen aineiston tavoitteena on lisätä ymmärrystä hyvästä, oikeasta tai soveliaasta virkamiehen toiminnasta sekä hyvään toimintaan vaikuttavista tekijöistä tutkimushenkilöiden näkökulmasta, teoreettisten kytkentöjen tukevana. Hyvää, oikeaa tai soveliaasta virkamiehen toimintaa tarkastellaan integriteetin näkökulmasta. Tutkimuksen empiirinen aineisto kerätään yksilöiden tasolla, mutta yksilöä ei nähdä kuitenkaan irrallisena toimijana, vaan osana organisaatorista ja yhteiskunnallista elämismaailmaa (ks. Allard & Littunen 1979; Saarinen 2002; Koivumäki 2008; Tökkäri 2018). Tutkimushenkilöiden elämismaailman (esim. Saarinen 2002) tulkitaan tässä tutkimuksessa koostuvan henkilökohtaisesta sekä työhön liittyvästä elämismaailmasta. Tämä käsitys ei pyri kuitenkaan olemaan totuus tai teoria maailmasta, vaan sen tarkoituksena on tukea tutkijaa aineiston analysoinnissa.

Vaikka tutkimuksessa tunnistetaan edellä kuvatun tutkimushenkilön tulkitun elämismaailman olemassaolo, rajataan elämismaailman tarkempi kontekstitarkastelu empirian ymmärtämisen ja tulkinnan näkökulmasta sisäasiainhallintoon (ks. esim. Greaves 2010; Puusa & Juuti 2020 c: 70–75). Sisäasiainhallinto ja sen alaiset virastot ovat osa valtionhallintoa ja valtiokonsernia, joten valtionhallinnon ja valtiokonsernin tarkastelu nähdään myös aineiston analysoinnin näkökulmasta tärkeänä. Valtiokonserni sisältää tässä tutkimuksessa tutkimusasetelman kannalta sen oleelliseksi tulkitun, tutkimushenkilöiden jakaman, organisatorisen ja normatiivisen raamin, jonka oletetaan olevan tutkimushenkilöille suhteellisen samanlainen ja jonka oletetaan keskeisesti ohjaavan tutkimushenkilöiden toimintaa. Tutkimuksen tulkintojen oletetaan toimivan tässä valitussa kontekstissa (Huhtinen & Tuominen 2020, 301).

Vaikka kohdeorganisaatiot edustavat terminologisesti sisäministeriön lisäksi sen alaisia virastoja ja laitoksia, sisällytetään jatkossa *laitos* osaksi *virasto*-käsitettä (ks. Valtiovarainministeriö 2015). Kohdeorganisaatioista Hätäkeskuslaitos, Rajavartiolaitos sekä Pelastusopisto edustavat organisaatioita, joissa joko kaikki tai osa henkilöstöstä kuuluu niin kutsuttuun virkapukuhenkilöstöön ja joissa virkapuvun käytöstä säädetään erikseen. Myös sisäministeriön henkilöstössä on virkamiehiä, jotka käyttävät virkapukua tietyissä erikseen säädetyissä tilanteissa (esim. Sisäministeriön julkaisu 2016). Tutkimuksessa tiedostetaan se, että tällainen, eräänlainen virkapukukulttuuri voi vaikuttaa joidenkin tutkimushenkilöiden näkemyksiin, jonka vuoksi tämä näkökulma pyritään huomioimaan empiria-aineiston analysoinnissa. Virkapukukulttuuria ei kuitenkaan nähdä virkamiehen toimintaan ratkaisevasti vaikuttavana erityistekijänä. Virkapukukulttuuria oleellisempänä näkökulmana pidetään sitä, kohdeorganisaatiot kuuluvat turvallisuusviranomaisiin ja

toiminta tapahtuu osittain myös korkeariskisessä toimintaympäristössä. Tällä oletetaan voivan olla vaikutuksia esimerkiksi virkavastuuseen liittyviin näkökulmiin ja tulkintoihin.

### 3.1 Valtionhallinto

Suomalaisen yhteiskunnan ja valtionhallinnon arvopohjaan vaikuttavat muun muassa perustuslaissa määritellyt yleiset oikeusperiaatteet (Suomen perustuslaki 731/1999), kuten ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön oikeudet ja vapaudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen. Yleisinä suomalaisina eettisinä arvoina voidaan lisäksi pitää periaatteita, joihin Suomi on erilaisin kansainvälisin sopimuksin sitoutunut. Tällaisia sopimuksia ovat esimerkiksi Euroopan neuvoston sopimus ulkomaisten viranomaisten lahjontaa vastaan 1999, Euroopan neuvoston rikoslainsopimus 2002, Euroopan neuvoston hallintolainsopimus 2001, YK:n sopimus maiden välistä organisoitua rikollisuutta vastaan 2004 ja YK:n sopimus korruptiota vastaan 2006 (Valtiovarainministeriö 2014 c). Myös tietyt kansalliset ja kansainväliset organisaatiot ja instituutiot vaikuttavat valtionhallinnon organisaatioiden toimintaan hyvän, oikean ja eettisen toiminnan näkökulmasta. Tällaisia instituutioita ovat esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), EU (Greco), YK, Transparency International (TI), OECD, Integrity Action (aiemmin TIRI), Global Integrity Network sekä The Center for Public Integrity (esim. Demmke 2006:76).

Suomen kansallista integriteettisysteemiä on arvioitu vuonna 2011 osana TI:n koordinoimaa eurooppalaista hanketta (National Integrity System Assessment NIS) (Salminen ja muut 2011). Arvioinnissa tarkastelutasona oli lähinnä valtioneuvosto ja ministeriötaso, joten hallinnonalojen alaisten virastojen tilannetta ei TI:n arviointikehikon näkökulmasta ole saatavilla. Arviointiraportissa todetaan, että julkinen hallinto on Suomessa eurooppalaisessa vertailussa hyvin resursoitu. Valtionhallintoa pidettiin raportissa myös riippumattomana, läpinäkyvänä ja sen tilivelvollisuuden toteutumisesta hyvänä. (Salminen ja muut 2011.) Raportissa todetaan myös, että vaikka viranomaisyhteistyössä nähdään kehitettävää, on integriteettijärjestelmä kuitenkin pääosin toimiva. Koska suomalaisesta valtionhallinnosta puuttuu eettinen koodisto, todetaan valtionhallinnon integriteetin perustuvan pitkälti lainsäädäntöön; Suomea pidetäänkin legalistisena valtiona. Integriteettiä turvaavina toimintoina mainitaan esimerkiksi virkamiesetiikka. Raportin mukaan suomalaista kulttuuria ja poliittista päätöksentekoa leimaa kuitenkin tietynlainen välinpitämättömyys integriteetin vahvistamista kohtaan, joten kehittämiskohteitakin löytyy. Raportin mukaan esimerkiksi hallinnon ja poliittisen toiminnan läpinäkyvyyteen toivottiin lisää panostusta, ja resurssipulan koettiin

heikentävän integriteetin toteutumista ja valvontaa erityisesti oikeuslaitoksessa, VTV:ssä sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen toimistossa. Median roolia kansalaisyhteiskunnan eräänlaisena ”poliisina” kehoitetaan parantamaan panostamalla erityisesti tutkivaan journalismiin. Esteellisyyksymykset, ilmiantajan suoja sekä virkamieskunnan piilopolitisoituminen mainitaan kehittämiskohteina, kuten myös parempi panostus korruptionvastaiseen toimintaan. Haasteena nähdään myös nyky-yhteiskunnan nopeus ja sen edellyttämä dynaamisuus ja ketteryys. (Salminen ja muut 2011.) Grecon (2020) tekemässä arvioinnissa on myös tunnistettu samantyyppisiä havaintoja.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisin integriteettisysteemin osatekijä on valtionhallinto, joka on käsitteenä monitulkintainen (Saukkonen 2005). Nousiainen (1998) on määritellyt valtionhallinnon ”tavoitteelliseksi, monitasoiseksi ja laaja-alaiseksi kokonaisjärjestelmäksi, joka ottaen huomioon taloudellisuuden, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja oikeusvarmuuden tuottaa poliittisen päätöksenteokjärjestelmän ohjaamana kansalaisten kulloinkin tarvitsemat suoritteet ja palvelukset”. Valtionhallinto on määritelty myös perustuslaissa (1999/731 119 §): ”Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastot, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia”. Valtion ylimmät toimielimet ovat eduskunta, tasavallan presidentti sekä hallitus eli valtioneuvosto. Valtion keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden alaisista valtakunnallisista virastoista ja laitoksista. (www.vm.fi.)

Suomen valtionhallinnon kehitysvaiheissa NPM alkoi vaikuttaa varsinkin 1990-luvulla (ks. esim. Lähdesmäki 2003; Hyyryläinen 2004; Viinamäki 2017; Vartiainen, Raisio, Lundström & Niskanen 2019). NPM johti Suomessa muun muassa liikelaitostamiseen sekä valtion rakenteiden, ohjausmekanismin ja johtamisjärjestelmän uudistamiseen. Alkoi tulosehjäytysten ja -johtamisen aikakausi, jonka yhteydessä valtion liikelaitokset, valtionyhtiöt sekä erityisesti keskushallinnon näkökulmasta valtionhallinnon palvelukeskukset, ovat tulleet osaksi valtionhallintoa. (Lähdesmäki 2003; Valtiovarainministeriö 2010, 2014 b, 2014 c; Vartiainen ja muut 2019.) Samanaikainen lama vaikutti osittain siihen, että muutoksessa painottuivat eniten julkisen toiminnan tuloksellisuus, tehokkuus ja taloudellisuus (Temmes 1994; Greve 2015; Vartiainen ja muut 2019). Tuottavuus- ja tehokkuusnäkökulmien korostuminen julkisessa toiminnassa ja julkisissa palveluissa herätti ja yhä herättää kuitenkin myös kriittistä keskustelua (esim. Lähdesmäki 2003; Vartiainen ja muut 2019; Demmke 2020: 270–271). Julkisten palvelujen arvon johtaminen (PVM) ja yhteistoiminta sidosryhmien välillä ovat nousseet osaksi julkisen hallinnon kehittämistä. 2000-luvulla valtion keskus- ja virastohallinnon keskusteluun nousivat muun muassa ”virastojen toiminnan kehittäminen, erilaiset ohjelmatyyppiset kehittämishankkeet, aikaisempaa tarkempi käytettävien

keinojen valinta ja analyysi, hierarkkisesta hallinnosta verkostomaiseen toimintaan siirtyminen sekä yksityisen ja julkisen vastakohtaan korostamisen sijasta yksityisen ja julkisen yhteistoimintaa painottava kehittämisote” (Valtiovarainministeriö 2014 b). Valtion keskushallinnon muutosohjelmassa 2016–2019 haluttiin muun muassa rakentaa tulevaisuuden hyvää hallintoa sekä asiakaslähtöistä digitaalista toimintamallia ja -kulttuuria (Valtiovarainministeriö 2019 a, 2019 b).

Valtionhallinnon ohjausjärjestelmän kehitys on seurannut edellä kuvattua 1990-luvulta alkanutta valtionhallinnon kehitystä (ks. esim. Vartiainen ja muut 2019). Vuonna 2014 julkaistun OHRA-raportin (Valtiovarainministeriö 2014) myötä ohjausjärjestelmässä on pyritty parantamaan hallitusohjelman vaikuttavuutta painottamalla hallitusohjelman tavoitteita niitä toteuttaville virastoille ja virkamiehille (Vartiainen ja muut 2019). Valtion (konserni)ohjausjärjestelmä sisältää erilaisia menetelmiä, järjestelmiä, toimintatapoja ja asiakirjoja, joiden avulla hallitusohjelman ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman mukaisia tavoitteita konkretisoidaan, seurataan, arvioidaan ja kehitetään. Ohjauksessa on tunnistettu muun muassa strategisia sekä talouteen, resursseihin ja normeihin liittyviä näkökulmia (Stenvall 2000; Vartiainen ja muut 2019). Talousarviolaki (423/1988) antaa valtiovarainministerille konserniohjauksen kannalta merkittävää toimivaltaa muun muassa toiminta- ja taloussuunnitteluun.

Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka avulla pyritään yhtäältä löytämään tasapaino tavoitteiden ja olemassa olevien resurssien välillä ja toisaalta varmistamaan hallitusohjelman ja valtiokonsernin tavoitteiden ja toimien toteutuminen sopimusosapuolten tavoitteiden (esim. viraston lakisääteisten tehtävien) lisäksi (esim. Valtiovarainministeriö 2016). Tulossopimus laaditaan kirjanpitoyksikön ja sitä ohjaavan ministeriön (osaston) välillä (Salminen 2005). Tulossopimusta sopimuksena on kuitenkin perusteltua kyseenalaistaa, ellei jopa kritisoida, koska perinteisestä sopimusoikeudellisesta näkökulmasta katsottuna kyseessä ei kuitenkaan ole sopimus, joka olisi esimerkiksi purettavissa tai johon liittyisi sanktioita (ks. Hyyryläinen 2004). Tulossopimuksessa voidaan nähdäkin enemmän sopimusohjauksellinen funktio (Hyyryläinen 2004:22). Mainittakoon, että sisäasiainhallinnossa tulossopimusta on kutsuttu vuosina 2012–2017 myös tulosohjausasiakirjaksi.

Tulosohjausprosessin eräänlaiseen vuosikelloon kuuluvat talousarvioesitys, useampivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, vuosittainen tulossopimus sekä tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen. Tulosohjaus toteutuu ministeriön ja sen ohjauksessa olevan viraston vuoropuheluna, joka sisältää paitsi edellä mainittujen virallisten asiakirjojen laadinnan, myös eritasoisen ja erilaisin menetelmin tapahtuvan kanssakäymisen. Myös lainvalmistelutyössä tulosohjaaja ja -ohjattava

tekevät yhteistyötä. (Valtiovarainministeriö 2005; [www.vm.fi/](http://www.vm.fi/) ohjausjärjestelmät; Valtiovarainministeriö 2016.)

Valtiokonserniohjauksen näkökulmasta talousarviolaki (423/1988) ja -asetus (1234/1992) antavat valtiovarainministeriölle merkittävän toimivallan erityisesti toiminta- ja taloussuunnitteluun, valtion taloushallinto-organisaatioon ja tiettyihin julkisiin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä. (Valtiovarainministeriö 2005; [www.vm.fi.](http://www.vm.fi/)) Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella Palkeilla, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksella Valtorilla sekä Senaatti -kiinteistöllä on myös lainsäädännön kautta tulevaa toiminta- ja ohjausvaltaa yksittäisen viraston toimintaan (laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (1226/2013), asetus valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (132/2014), laki (10/2015), asetus julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta (1109/2015), laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (179/2009), laki Senaatti-kiinteistöistä (1196/2003)).

Tutkimuksen kohdeorganisaatiot edustavat valtiokonserniin kuuluvaa sisäasiainhallintoa, käytännössä sisäministeriötä ja sen alaisia virastoja. Viraston asema osana valtiokonsernia voidaan nähdä osittain haasteellisena, joten on perusteltua pohtia sekä valtiokonserni-käsitettä, että valtiokonsernin, sisäministeriön ja viraston välistä suhdetta tarkemmin.

### 3.2 Valtiokonsernin, sisäasiainhallinnon ja viraston välinen suhde

Suomalaisessa valtionhallinnossa käsite *valtiokonserni* alkoi saada jalansijaa erityisesti 2000 luvulta alkaen, joskin siitä keskusteltiin jo 1990 luvulla (Määttä 2010). Valtiokonserni-käsite on kuitenkin yhä osittain täsmentymätön ja esimerkiksi konserniajatteluun liittyvän ”emoyhtiön” määräämisvallan rooli osana valtiokonsernia on monitulkintainen. Valtiovarainministeriön työryhmäraportissa *Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen* valtiokonsernilla tarkoitetaan ministeriöistä, muista valtion virastoista ja laitoksista, liikelaitoksista sekä konsernipalveluja tuottavista valtion yhtiöistä koostuvaa kokonaisuutta. Vuonna 2007 valtiovarainministeriöön perustettiin valtion konserniohjauksen johtoryhmä, jonka tehtävinä olivat 1) tunnistaa valtionhallinnon ja -talouden kokonaisuuden edut ja tavoitteet ja edistää niiden integrointia valtionhallinnon eri organisaatioihin, 2) järjestää konsernille tarkoituksenmukaiset yhteiset palvelut ja toimintatavat sekä 3) tuottaa yhteisiä palveluja ja pelisääntöjä ja valvoa niiden toteutumista (Valtiovarainministeriö 2010). Valtiovarainministeriön työryhmäraportissa (2010) esitettiin, että valtiokonsernin konserniohjauksen periaatteena olisi muun

muassa valtion yhteinen etu, jolla tarkoitettiin sitä, että valtiovarainministeriön konserniohjaus

”sekä tunnistaa valtiontalouden ja -hallinnon kokonaisuuden edut ja tavoitteet että edistää niiden ottamista huomioon koko valtionhallinnossa. Konsernitoiminnassa keskitytään asioihin, joista saadaan suurimmat hyödyt vaikutuksina ja mittakaavaedut tehokkuutena ja jotka tuottavat taloudellista ja toiminnallista hyötyä, tai tehostavat valtion varallisuuden käyttöä ja hoitoa. VM pyrkii osaltaan takaamaan konsernille yhteiset konsernipalvelut sekä työ- ja toimintatavat silloin kun niiden kautta voidaan todistetusti saavuttaa taloudellista ja toiminnallista hyötyä ja parempaa laatua.”

Työryhmäraportissa (2010) todetaan, että valtiovarainministeriön taloudellisen ohjauksen nähdään ilmenevän käytännössä muun muassa virastojen ohjauksella kustannustehokkaampaan ja tuottavuudeltaan parempaan toimintaan sekä tulospalkkauksen ja tuottavuusrahoituksen käytöllä. Raportissa ei käsitelty kuitenkaan selkeästi valtiokonserniin liittyviä näkökulmia eikä haasteita yksittäisen valtion kirjanpitoyksikön vastuiden ja vallan näkökulmasta.

Vuonna 2010 käynnistyi myös Sitran julkishallinnon johtamisohjelma, jonka tavoitteena oli ”selvittää ja analysoida niitä mahdollisuuksia, joita strategisesti ja systemaattisesti johdettuun valtion konserniohjausmalliin siirtyminen vaatisi” (Määttä 2010). Samaan aikaan myös OECD arvioinnissa todettiin, että Suomen julkisessa hallinnossa olisi kehitettävä muun muassa strategista ketteryyttä ja hallituksen strategisen asiakirjan ja budjetoinnin yhteyttä (Määttä 2010). Valtiokonsernia ja konserniohjausta kuvataan Sitran julkaisussa seuraavasti: ”Valtion konserniohjaus on pääministerin johtaman hallituksen käytössä oleva väline poliittisstrategisten tavoitteiden mukaisten vaikutusten tehokkaaseen aikaansaamiseen. Valtion konserniohjaus sisältää prosessit, rakenteet ja johtamismallin, joiden avulla hallitus toteuttaa, arvioi ja päivittää hallitusohjelmaansa sekä sitä tämentäviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Hallinnonaloilla ja joissain isommissa virastoissa toteutettava konserniohjaus tukee hallitusohjelman toimeenpanoa.” (Määttä 2010.)

Edellä esitettyjen selvitysten ja arviointien johtopäätöksiä voidaan havaita 1.1.2012 käynnistyneessä valtion keskushallinnon uudistushankkeessa (KEHU) sekä 11.4.2014 käynnistyneessä keskus- ja aluehallinnon virastaselvitys-hankkeessa (VIRSU), 18.11.2016 alkaneessa keskushallinnon uudistuksen muutosohjelmassa ja sen toisessa, Virasto 2020 -vaiheessa. Näiden hankkeiden tavoitteina oli muun muassa yhtenäistää politiikka-, lainsäädäntö- ja resurssiohjausta sekä hallinnon rakenteita, aikaansaada valtionhallinnon muutosta, parantaa digitalisoinnin



hyödyntämisen kyvykkyyttä sekä kehittää valtionhallinnon organisaatorakenteita koskevia yhteisiä periaatteita. (Valtiovarainministeriö 2015, 2019 a, 2019 b.)

Valtiokonserniin kuuluvat organisaatiot toimeenpanevat ja noudattavat toiminnassaan eduskunnan säätämiä lakeja ja vastaavat hallinnon kehittämisestä. Ministeriöt ovat toimialojensa hallinnollisia ja poliittisia asiantuntijoita, joiden tehtävänä on toteuttaa hallituksen toimeenpanovaltaa omilla toimialoillaan. Käytännön toimenpiteitä ovat esimerkiksi lainsäädännön valmistelu, julkisten palvelujen kehittäminen yhdessä aluehallinnon ja kuntien kanssa sekä omien toimialojensa virastojen ja laitosten ohjaus ja valvonta. Virastot hoitavat hallinto-, valvonta-, lupa-, kehittämis- ja tutkimustehtäviä. Virastojen toimintaan voi liittyä myös laajoja tietohallinto- ja rekisteritehtäviä. Useiden virastojen tehtävänä on tietyn toimialan kehittäminen ja alan tuottaman tiedon välittäminen koko yhteiskunnan käyttöön. (Saukkonen 2005; suomi.fi; Laki valtioneuvostosta; Valtioneuvoston ohjesääntö.)

Valtiokonserni muodostuu 11 ministeriöistä ja niiden alaisista virastoista. Viraston-käsite on kuitenkin monitulkintainen. Virastolla tarkoitetaan esimerkiksi Valtion virkamieslaissa (750/1994) valtioneuvoston asetuksella (1548/2011) perustettua valtion virastoa tai laitosta. Virasto voi olla ensinnäkin kirjanpitoyksikkö, jolla on itsenäinen, yleensä lakisääteinen tehtävä, resurssit ja vastuu (Laki valtion talousarviosta 423/1988). Toiseksi virasto voi olla tulosohtajattu virasto, joka solmii tulossopimuksen ohjaavan ministeriön kanssa. Kolmanneksi virasto voi olla työnantajavirasto, joka vastaa kyseisen organisaatioyksikön henkilöstösuunnittelusta ja seurannasta. Kaikki kolme virastokäsitettä ovat hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Kaikki kirjanpitoyksiköt ovat tulosohtattavia virastoja ja kaikki tulosohtatut virastot työnantajavirastoja. Kaikki työnantajavirastot eivät kuitenkaan ole tulosohtattuja virastoja eivätkä kaikki tulosohtatut virastot kirjanpitoyksiköitä. Virshankkeen selvityksessä 1.1.2015 valtiolla oli kaikkiaan 63 kirjanpitoyksikköä, 206 tulosohtattua virastoa sekä 291 työnantajavirastoa. (Valtiovarainministeriö 2015.)

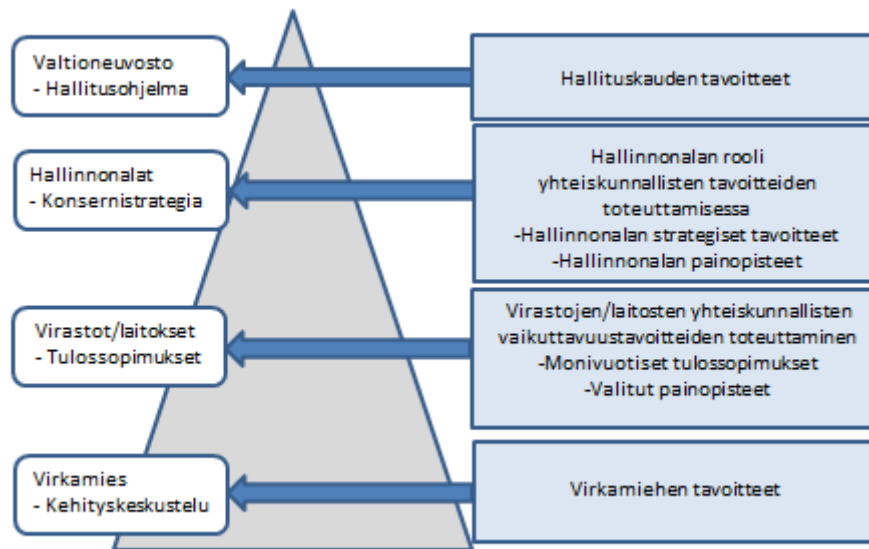
Tämän tutkimuksen kohdeorganisaatiot ovat kirjanpitoyksiköitä. Ja vaikka valtiokonserni -ajattelussa valtiokonserni ehkä halutaan nähdä yhtenä kokonaisuutena, organisaationa, sisältää tämä tutkimus kuitenkin ajatuksen tutkimushenkilöiden edustamien organisaatioiden eli ministeriön ja virastojen itsenäisyydestä vastuullisina kirjanpitoyksikköinä, joilla olisi oltava myös vastuun edellyttämä valta (esim. Valtiovarainministeriö 2015).

## **Sisäministeriö ja sisäasiainhallinto**

Valtioneuvoston ohjesäännön (2003/262) 3 luvun mukaan ministeriöitä on valtioneuvoston kanslian lisäksi 11. Sisäministeriö on ohjesäännön 3 luvun 15 §:ssä määritelty ministeriö, jonka toimialaa kuuluvat: 1) yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto ja yksityinen turvallisuusala, 2) maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa sekä kansainvälinen suojelu ja paluumuutto, 3) Suomen kansalaisuus, 4) pelastustoimi, 5) hätäkeskustoiminta, 6) rajaturvallisuus ja meripelastustoimi, 7) siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiudet sekä 8) aluehallinnon yhteinen varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin. Edellä mainittuja tehtäviä hoitavat sisäministeriön ohjauksessa poliisihallinto, Suojelupoliisi, Hätäkeskuslaitos, Pelastusopisto (ml. Kriisinhallintakeskus, joka siirtyi siviilikriisinhallinnan asiantuntijoiden tehtävien osalta osaksi sisäministeriötä 1.1.2019 alkaen kansainvälisen pelastustoiminnan jäädessä osaksi Pelastusopistoa), Maahanmuuttovirasto ja Rajavartiolaitos.

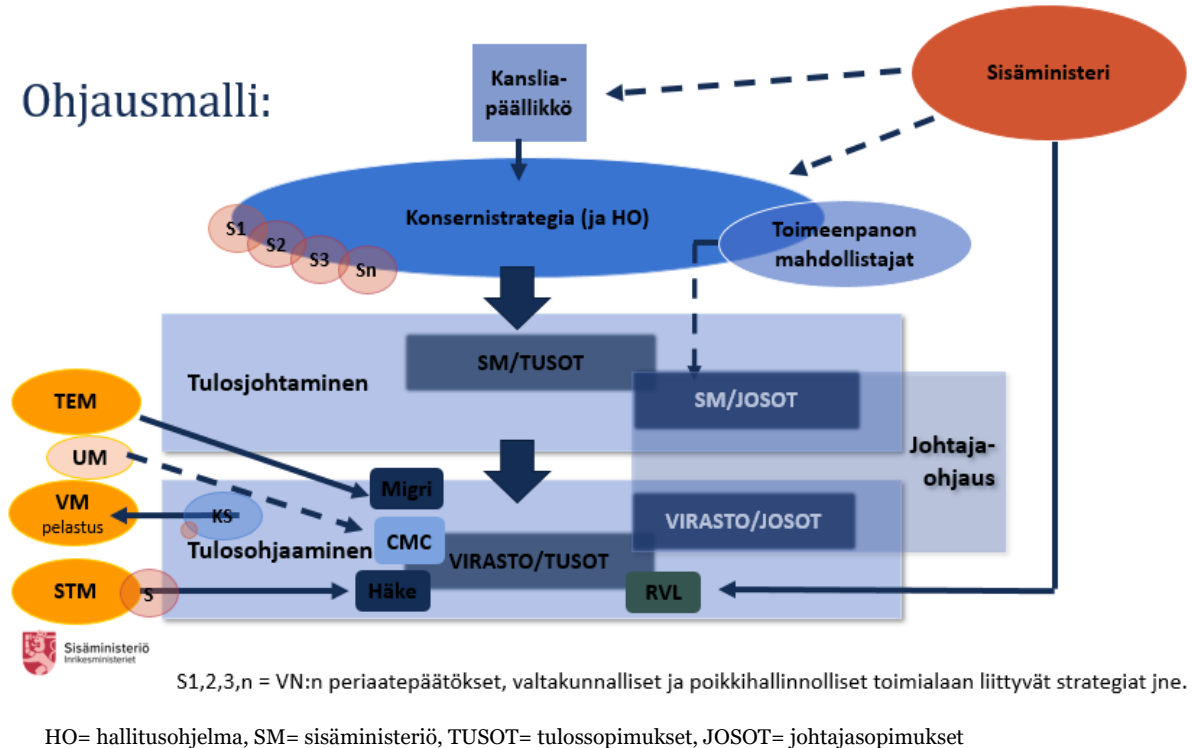
Tutkimuksen kohdeorganisaatiot (sisäministeriö, Pelastusopisto, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos sekä Maahanmuuttovirasto) ovat itsenäisiä kirjanpitoyksiköitä. Näiden organisaatioiden toiminnasta ja tehtävistä säädetään muun muassa seuraavissa erityislaeissa ja asetuksissa: Valtioneuvoston asetus sisäministeriöstä (1056/2013), Laki maahanmuuttovirastosta 156/1995, Valtioneuvoston asetus Maahanmuuttovirastosta (193/2002), Laki hätäkeskustoiminnasta (692/2010), Valtioneuvoston asetus hätäkeskuslaitoksesta (990/2000), Rajavartiolaki (607/2006), Valtioneuvoston asetus Rajavartiolaitoksesta (651/2005), Laki Pelastusopistosta (607/2006), Valtioneuvoston asetus Pelastusopistosta (658/2006).

Sisäministeriön ja alaisen hallinnon, eli sisäasiainhallinnon, tulosohjausprosessi noudattaa pitkälti jo aiemmin kuvattuja tulosohjauksen periaatteita. Hallitusohjelman tavoitteet ”valuvat” ministeriöiden kautta hallinnonalan virastojen ja laitoksien sekä siellä työskentelevien virkamiesten tavoitteiksi (kuvio 3). Konserniajattelu ulottui vahvemmin sisäministeriön hallinnonalaan ja sen tulosohjausprosessiin vuodesta 2014 alkaen, jolloin tulossopimukset sisälsivät ensimmäistä kertaa konsernitavoitteet viraston omien tavoitteiden lisäksi. Vuonna 2015 tulossopimuksissa osa konsernitavoitteista kohdistettiin erityisesti sisäasiainhallintoon ja 2016 alkaen tulossopimuksen sisälsivät erikseen sekä konserni- että sisäasiainhallinnon tavoitteet viraston tavoitteiden lisäksi.



**Kuvio 3.** Hallitusohjelman toteuttaminen (mukailtu Sisäministeriön STOM-käsikirjasta 2020)

Vuonna 2018 sisäasiainhallinnossa otettiin käyttöön myös käsite sisäasiain-hallinnon konserni. Konserniajattelun myötä sisäministeriön alaisten virastojen ohjauksessa korostui muun muassa vahvempi keskitetty tulosohjaus sekä sisäministeriön määrittelemien tavoitteiden painottuminen. Sisäasiainhallinnon konserniajatteluun kytkeytyi vahvasti yhteinen sisäasiainhallinnon strategia sekä niin kutsuttu STOM-prosessi (sisäasiainhallinnon tulevaisuuden ohjausmalli), jossa korostuu hallinnonalan kaikkien toimijoiden aiempaa tiiviimpi yhteistyö strategisessa suunnittelussa, tavoitteiden asettamisessa ja tulosten arvioinnissa. STOM-prosessi on tiivistetty kuvioon 4. (Sisäministeriö 2020.) Sisäasiain-hallinnon konserniajattelu ja STOM-prosessin organisatorinen rakenne ovat keskeisiä taustoja tutkimuksen kontekstin ymmärtämisessä ja tutkimusaineiston analysoinnissa.



**Kuvio 4.** STOM-prosessi (Sisäministeriön STOM-käsikirja 2020)

Tutkimuksen tutkimushenkilöiden kertomukset kiinnittyvät välittömästi tai välillisesti valtionhallinnon ja sisäasiainhallinnon tulosohtausprosessiin. Välittömällä kiinnittymisellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sellaisia tutkimushenkilöiden tehtäviä, joihin sisältyy tulosohtausprosessin liittyviä välittömiä tehtäviä, kuten tulosohtausprosessin koordinointi tai jonkin tulosohtausprosessin osa-alueen tai vaiheen tekeminen. Välillinen kiinnittyminen tarkoittaa tässä tutkimuksessa niitä tutkimushenkilöiden tehtäviä, joihin tulossopimusprosessi kytkeytyy käytännössä tulossopimustavoitteiden kautta (vrt. kuva 3). Huomioitavaa on kuitenkin myös se, että tulossopimustavoitteiden lisäksi jokaisella kohdeorganisaatiolla on myös erityiset lakisäätteiset tehtävät, jotka on pystyttävä toteuttamaan, sovittiinpa vuosittain määriteltyjen tulostavoitteiden osalta mitä tahansa.

### 3.3 Hyvän hallinnon ja virkamiesetiikan tilannekuva

Suomalainen valtionhallinto on arvioitu usein erääksi maailman parhaaksi (esim. Legatum Institute 2019). Valtiovarainministeriön ylijohtaja, osastopäällikkö Juhon Sarkio on todennut valtioneuvoston kotisivuilla 11.1.2019 julkaistussa artikkelissa, että ”olemme maailman vakain ja turvallisin valtio, jossa kansalainen voi luottaa

niin oikeusjärjestelmään kuin viranomaisiin”. Eduskunnan oikeusasiamiehen kotisivuilla (Oikeusasiamies) todetaan muun muassa, että ”hyvä hallinto on jokaisen ihmisen perusoikeus”, ”hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaiset kohtelevat kaikkia ihmisiä oikeudenmukaisesti”, ”viranomaisten täytyy myös tehdä työnsä huolellisesti ja oikein, eikä työ saa kestää liian kauan” ja että ”hallintolaki kertoo lisää hyvästä hallinnosta”.

Vaikka hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat Suomessa hyvin, on väärin toimiminen kuitenkin todellisuutta. Ilmikorruption näkökulmasta poliisin tietoon tulleita korruptionrikoksia olivat esimerkiksi vuosina 2011–2014 varojen väärinkäyttö, tiedon väärinkäyttö taloudellisista motiiveista sekä salassa pidettävänä virkatiedon paljastaminen (Oilinki 2015; Mansikkamäki & Mutttilainen 2016). Vuonna 2017 tehdyssä kansalaiskyselyssä (Salminen & Viinamäki 2017; Hyry 2017) vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, suosiminen ja huono hallinto arvioitiin yleisimmiksi piilokorruption muodoiksi. Samassa kyselyssä nousi esiin myös se, että piilokorruptio on usein laillisen ja laittoman sekä eettisen ja epäeettisen rajamailla. Integriteettiä loukkaavana toimintana on myös pidetty oman edun tavoittelua, valehtelua ja salailua, julkisuuden tavoittelua, vastuusta pakenemista ja välinpitämättömyyttä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Valtiovarainministeriön 2016 toteuttaman, virkamiehille suunnatun, kyselyn mukaan ylivoimaisesti vakavimpana väärin toimintana pidettiin lahjontaa. Muina vakavina toimintatapoina vastaajat mainitsivat työpaikkakiusaamisen, asian käsittelyyn vaikuttamisen esteellisyydestä huolimatta, samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosimisen, sukupuolisyrynnän, puutteellisen valmistelun sekä toimintojen aliresursoinnin. Kun virkamiehiltä kysyttiin, miten epäeettiset toimintatavat ilmenevät vastaajien virastoissa, yleisimpänä nähtiin aliresursointi, ylikireä työtahti, tarpeettoman vaikean virkakielen käyttäminen sekä henkilökohtaisten asioiden hoitaminen virka-ajalla. (Moilanen 2016.)

Suomalaisen valtionhallinnon hyvän hallinnon periaatteet nojaavat useisiin normeihin, ohjelmiin ja periaatteisiin, jotka ovat keskeisessä roolissa yksilön toiminnan ohjauksessa. Suomalaisen hallinnon etiikan ytimenä voidaan pitää Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:ää, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa lakia on noudatettava tarkoin. Perustuslaissa määritellään myös muun muassa yksilöiden perusoikeudet, joihin kuuluvat esimerkiksi yhdenvertaisuus, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, sananvapaus, viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus ja oikeusturva. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain mukaan viranomaisella on vastuu virkatoiminnastaan ja niiden lainmukaisuudesta.

Perustuslain lisäksi muita merkityksellisiä normeja ovat muun muassa laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019), tietosuojalaki (1050/2018) ja EU:n tietosuojaa-asetus (EU 2016/679), laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014), työturvallisuuslaki (738/2002) sekä laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019). Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisimpinä virkamiehen toiminnan ohjausnormeina ja -periaatteina pidetään hallintolakia, (434/2003), hallitusohjelmia, valtion virkamieslakia (750/1994), virkamiesetiikkaa sekä valtionhallinnon arvoja.

Hallintolain (434/2003) mukaan hyvän hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, suhteellisuus, objektiviteetti sekä luottamuskensuoja. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisten yhteistyövelvoite. Valtionhallinnossa on myös painotettu vuodesta 2013 alkaen hallinnon avoimuusperiaatetta, jota työstetään käytännössä Avoimen hallinnon -toimintaohjelmien kautta. Avoimuus -periaatteisiin liittyvät muun muassa tiedon, viestinnän ja palvelujen ymmärrettävyys ja julkisuus sekä tavoite tarjota mahdollisimman paljon avointa dataa. (Avoinhallinto, Valtiovarainministeriö.)

Hallitusohjelmat luovat perustaa hyvän hallinnon kehittämiseksi ja painopistealueille. Esimerkiksi Juha Sipilän hallitusohjelmassa (Hallituksen julkaisu 2015) painotettiin normien purkua, digitalisaatiota ja hallinnon kokeilukulttuuria. Antti Rinteen hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston julkaisu 2019 a) hyvän hallinnon tavoitetta kuvattiin taas seuraavasti:

”...julkinen hallinto, sekä valtionhallinto että kuntahallinto muodostavat kokonaisuuden, joka pystyy vastaamaan ilmiöpohjaisesti toimintaympäristön vaatimuksiin. Hallitus laatii julkisen hallinnon strategian, jonka keskeinen tavoite on parantaa kansalaisten saamien palvelujen laatua ja saatavuutta.”

Sanna Marinin hallitusohjelma (Valtioneuvoston julkaisu 2019 b) tukeutuu Antti Rinteen hallitusohjelmaan pohjautuen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään yhteiskuntaan. Ohjelmassa painotetaan muun muassa valtionhallinnon siiloutumisen ja päällekkäisen työn vähentämistä, julkisen hallinnon kehittämisen keskittämistä sekä valtiokonsernin yhtenäistä henkilöstön uudistusohjelmaa.

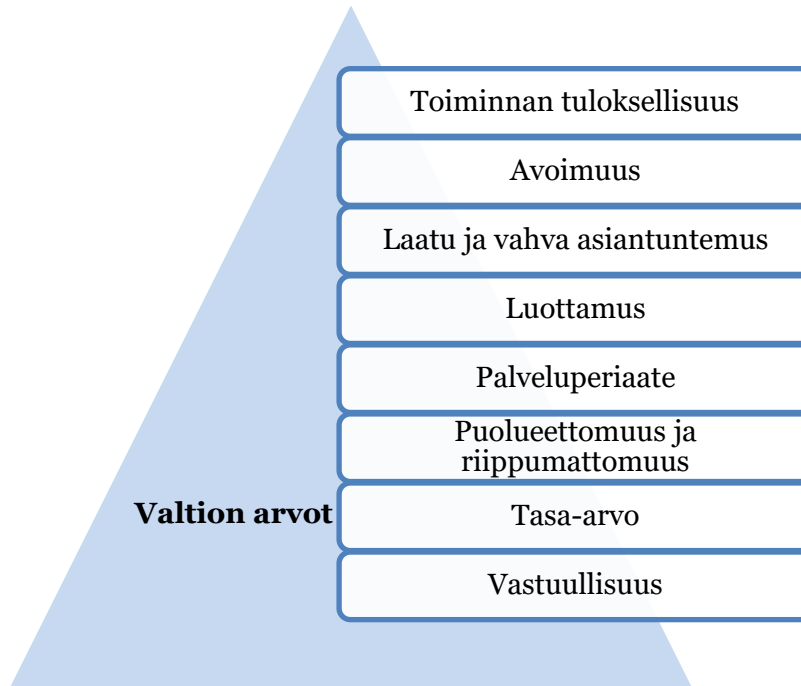
Valtiolla työskentelevä yksilö voi olla valtioon virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantaja ja virkamies työn suorittaja (valtion virkamieslaki 750/1994, 1 §). Valtion virka- ja työsopimusta sovelletaan sekä valtion virastojen virkamiehiin että työsopimussuhteeseen henkilöstöön (valtion virka- ja työsopimus).

Virkasuhteen keskeinen tunnusmerkki on se, että siinä työskentelevä henkilö käyttää julkista valtaa. Virkasuhde muodostuu nimittämällä henkilö virkaan tai määrääkaiseen virkasuhteeseen, johon tarvitaan nimitettävän suostumus. Työsopimus solmitaan taas tekemällä työsopimus, jossa molemmat osapuolet (työntekijä ja työnantaja) ovat neuvotteluasemassa.

Yhtenä yksilöintegriteetin yhtenä tarkoitteena on toimiminen arvojen ja eettisten periaatteiden mukaan (ks. luku 2.2.1). Korkea virkamiesetiikka on noussut Suomessakin erääksi keskeiseksi hyvän hallinnon teemaksi ja keskusteluaiheeksi. Kun toiminnassa korostuivat organisaation suorituskyvyn parantaminen taloudellisuuden ja tehokkuuden näkökulmasta, eivät aiemmat eettiset koodit toimineet enää uudessa toimintaympäristössä (ks. esim. Pollitt 2003; Salminen 2008; Ikola-Norrbacka 2010; Ikola-Norrbacka & Lähdesmäki 2011). Virkamiehen eettiset ohjeet ja valtionhallinnon arvot on määritelty julkaisussa Arvot arjessa -virkamiehen etiikka (Valtiovarainministeriö 2005). Julkaisussa todetaan, että valtionhallinnon arvojen ja virkamiesetiikan ”linjaukset ovat yleisiä ja ne soveltuvat pääasiassa sellaisinaan sekä virkamiehiin että työntekijöihin”. Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta on virkamieslain (750/1994) 68 §:n 1 momentissa säädetty pysyvä etiikkatoimielin, jonka tehtävänä on muun muassa tehdä aloitteita ja suosituksia virkamiesetiikasta sekä edistää virkamiesetiikkaa koskevaa keskustelua.

Virkamiesetiikan nähdään sisältävän virkamiesasemaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet (Valtiovarainministeriö 2005). Oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta keskiöön nousee virkamieslain mukainen toiminta. Virkamieslaissa (750/1994) säädetään virkamiehen oikeuksista ja 4 luvussa erityisesti virkamiehen yleisistä velvollisuuksista. Virkamiehen on esimerkiksi hoidettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamies ei saa myöskään vaatia, hyväksyä eikä ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, joka saattaisi heikentää luottamusta virkamieheen. Tässä yhteydessä on myös todettu, että virkamiehen on palveltava valtion yhteistä etua. (Valtiovarainministeriö 2005). Virkamieslain näkökulmasta virkamiehen toiminnan voidaankin katsoa tukeutuvan pitkälti velvollisuuseettiseen ajatteluun.

Valtionhallinnon arvot ovat toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus (kuvio 5).



**Kuvio 5.** Valtion arvot (Valtiovarainministeriö 2005)

Toiminnan tuloksellisuuden arvo sisältää vaikuttavan ja taloudellisen toiminnan näkökulman sekä resurssien tehokkaan käytön, ylläpidon ja kehittämisen. Avoimuuden arvon lähtökohtina ovat julkisuusperiaate, avoimuus suhteessa kansalaiseen, toiminnan läpinäkyvyys sekä kontrollointi. Laatu ja vahva asiantuntemus sisältää näkemyksen laadukkaista ja ammattimaisesti tuotetuista palveluista ja päätöksistä, jotka ovat myös kielellisesti ymmärrettäviä ja selkeitä. Arvona on myös tuottaa julkiset palvelut luotettavasti, tasapuolisesti ja riippumattomasti lakeja ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Valtionhallinnossa työskentelevien tehtävänä on yleisen edun mukainen toiminta palvelemalla yhteiskuntaa yksityistä etua tavoittelematta. Valtionhallinnon toimenpiteiden ja päätösten on oltava myös asiallisen objektiivisesti ja asiallisesti perusteltavissa (puolueettomuusperiaate). Toiminnassa ja päätöksenteossa noudatetaan lakeja, asetuksia ja muita normeja, eikä asioiden ratkaisuun saa vaikuttaa yksityisten henkilöiden, yritysten tai yhteisöjen etu yleisen edun kustannuksella (riippumattomuusperiaate). Tasa-arvo kattaa yhtäältä odotuksen siitä, että kansalaisia kohdellaan tasa-arvoisesti ja toisaalta siitä, että samanlaiset tapaukset ratkaistaan samoilla periaatteilla. Vastuullisuuden arvolla tarkoitetaan muun muassa sitä, että virkamies toimii virkavastuulla vastaten oman toimintansa lainmukaisuudesta.



Suomalaisen hallinnon arvoja ja niiden toteutumista on myös tarkasteltu osana useita kansalais- ja virkamieskyselyjä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009; Ikola-Norrbacka 2010; Moilanen 2016; Mansikkamäki & Mutttilainen 2016; Salminen & Viinamäki 2017). Esimerkiksi Moilasan (2016) virkamiehille suunnatun tutkimuksen mukaan yli 70 % vastaajista piti asiantuntemusta, puolueettomuutta, riippumattomuutta sekä laillisuusperiaatetta valtionhallinnon ydinarvoina. Virastojen toiminnassa toteutuivat saman tutkimuksen mukaan parhaiten laillisuusperiaate, asiantuntemus, puolueettomuus ja riippumattomuus. Heikoiten toteutuvina arvoina pidettiin innovatiivisuutta, kollegiaalisuutta ja avoimuutta. Tehokkaimpana virkamiesetiikkaan vaikuttavana tekijänä vastaajat näkivät johdon esimerkillä johtamisen. Muina keskeisinä virkamiesetiikkaa edistävinä keinoina vastaajat mainitsivat henkilöstökoulutuksen, eettisistä kysymyksistä käytävän keskustelun sekä virkamiesoikeudelliset toimenpiteet.

### 3.4 Yhteenveto

Tämän tutkimuksen keskeinen konteksti on sisäasiainhallinto. Kontekstin tärkeitä elementtejä ovat valtionhallinto osana suomalaista kansallista integriteettisysteemiä, valtiokonsernin, sisäasiainhallinnon ja viraston välinen suhde, hyvä hallinto sekä virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot. Hyvään hallintoon linkittyvät muun muassa virkamiehen toimintaa säätelevät keskeiset normit sekä hallitusohjelma.

Suomalainen valtionhallinto toimii osana suomalaista hyvinvointivaltiota ja muun muassa demokraattisuutta, yhdenvertaisuutta ja oikeusvaltioperiaatteita kunnioittavaa kulttuuria. Kansallinen integriteettisysteemi sisältää erilaisia yhteiskunnallisia rakenteita, resursseja ja menetelmiä, joiden avulla pyritään tukemaan integriteetin vahvistumista ja esimerkiksi korruption estämistä. Suomalainen integriteettisysteemi on arvioitu Transparency Internationalin (TI) sekä TI:n arviointikehikkoon pohjautuvissa kansallisissa tarkasteluissa pääasiassa hyväksi, mutta kehittämiskohteina on mainittu muun muassa resurssien käyttöön, viranomaisyhteistyöhön sekä eettiseen koodistoon liittyviä näkökulmia. Suomalaiseen kansalliseen integriteettisysteemiin sekä integriteetin toteutumiseen vaikuttavat myös kansallinen- ja organisaatiokulttuuri sekä erilaiset kansalliset ja kansainväliset toimijat kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto, OECD ja EU.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisin kansallisen integriteettisysteemin osa-alue on valtionhallinto ja erityisesti niin kutsuttu valtiokonserni. Valtiokonsernilla tarkoitetaan ministeriöistä, muista valtion virastoista ja laitoksista, liikelaitoksista sekä konsernipalveluja tuottavista valtion yhtiöistä koostuvaa

kokonaisuutta. Ministeriöt ovat toimialojensa hallinnollisia ja poliittisia asiantuntijoita, joiden tehtävänä on toteuttaa hallituksen toimeenpanovaltaa omilla toimialoillaan. Ministeriöiden ohjauksessa olevat virastot ja laitokset hoitavat hallinto-, valvonta-, lupa-, kehittämis- ja tutkimustehtäviä sekä tietyn toimialan kehittämis-tehtäviä ja alan tuottaman tiedon välittämistä koko yhteiskunnan käyttöön.

Viraston-käsite on monitulkintainen. Virastolla tarkoitetaan esimerkiksi Valtion virkamieslaissa (750/1994) valtioneuvoston asetuksella (1548/2011) perustettua valtion virastoa tai laitosta. Virasto voi olla kirjanpitoyksikkö, jolla on itsenäinen, yleensä lakisääteinen tehtävä, resurssit ja vastuu (Laki valtion talousarviosta 423/1988). Toiseksi virasto voi olla tulosoajattu virasto, joka solmii tulossopimuksen ohjaavan ministeriön kanssa. Kolmanneksi virasto voi olla työnantajavirasto, joka vastaa kyseisen organisaatioyksikön henkilöstösuunnittelusta ja seurannasta.

Tutkimuksen kohdeorganisaatiot ovat sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos, Hätäkeskuslaitos ja Pelastusopisto. Kaikki kohdeorganisaatiot edustavat valtiokonsernissa sisäasianhallinnon hallinnonala ja ne toimivat itsenäisinä kirjanpitoyksikköinä. Näiden virastojen tehtävistä ja toiminnasta säädetään erityislakeissa ja asetuksissa.

Valtiokonsernin, ja sen myötä myös kohdeorganisaatioiden, keskeinen ohjausjärjestelmä on tulosoajaus. Tulosoajaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka avulla pyritään löytämään tasapaino tavoitteiden ja olemassa olevien resurssien välillä ja toisaalta varmistamaan hallitusohjelman ja valtiokonsernin tavoitteiden ja toimenpiteiden toteutuminen sopimusosapuolten tavoitteiden lisäksi. Tuloksellisuuden peruskäsitteitä ovat toiminnan taloudellisuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, tuotokset, laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen. Tulosoajausprosessiin kuuluvat muun muassa talousarvioesitys, useampivuotinen toiminta- ja taloussuunnitelma, vuosittainen tulossopimus sekä tilinpäätös, joka sisältää toimintakertomuksen.

Sisäasiainhallinnon tulosoajausmallissa (STOM) korostuvat hallitusohjelman muokautumisen tavoitteiden integrointi osaksi hallinnonalan virastojen toimintaa sekä hallinnonalan kaikkien toimijoiden aiempaa tiiviimpi yhteistyö strategisessa suunnittelussa, tavoitteiden asetannassa ja tulosten arvioinnissa.

Kohdeorganisaatioissa toimivien yksilöiden toimintaa ohjaavat organisaatioita ohjaavien erityislakien ja tulosoajausprosessin lisäksi tehtävästä riippuen useat muut normit ja periaatteet. Tämän tutkimuksen näkökulmasta keskeisiksi normeiksi ja periaatteiksi nostetaan hallintolaki (434/2003), valtion virkamieslaki (750/1994), hallitusohjelmat sekä virkamiesetiikka ja -arvot.

## 4 TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

### 4.1 Tutkimuksen metodologiset valinnat

Valittu tutkimusstrategia perustuu laadulliseen tutkimukseen, joka auttaa parhaiten tutkijaa löytämään vastauksia tutkimuskysymyksiin, joissa korostuvat tutkimushenkilöiden näkemysten ja kokemusten ymmärtäminen ja tulkinta (Puusa & Juuti 2020d:75–77). Valittu tutkimusstrategia tukee myös tutkijan näkemystä integriteetin kontekstisidonnaisesta luonteesta, mutkikkuudesta ja moninaisuudesta (Ragin 1994; Metsämuuronen 2006; Eskola & Suoranta 2008; Schreier 2013; Puusa & Juuti 2020 a:81). Se tukee samalla myös oletusta siitä, että ymmärrys integriteetistä ja siihen vaikuttavista tekijöistä muodostuu tutkimushenkilöiden kertomusten, vuorovaikutuksen ja näitä jäsentävän kielen sekä teoreettisen esiyymmärryksen vuoropuheluna (Puusa & Juuti 2020 d:75–79).

Tutkimuksen metodologia pohjautuu fenomenologis-hermeneuttiseen ajatteluun, jossa ollaan kiinnostuneita ihmisen elämismaailmasta ja kokemuksista suhteessa johonkin kohteeseen sekä näiden tulkinnasta (Greaves 2010; Puusa & Juuti 2020 c:70–75;). Fenomenologis-hermeneuttisessa ajattelussa tulkinnan lisäksi keskiöön nousevat käsitteet kokemus, ymmärrys, merkitys, esiyymmärrys ja hermeneuttinen kehä (ks. Heidegger 2000; Patton 2002; Metsämuuronen 2006; Tuomi-Sarajärvi 2018; Huhtinen & Tuominen 2020) sekä tiedon ymmärtäminen jatkuvana tulkintojen prosessina (mm. Lindseth & Norberg 2004; Rauhala 2005 b; Virtanen 2006: 204–207; Laine 2010).

Fenomenologialla tarkoitetaan suuntausta, joka korostaa ihmisen havaintoihin ja kokemuksiin perustuvaa tiedon tuottamista sekä ihmisen elämismaailmaa, joka muodostuu ihmisen kokemusten summana. (Lee 1999; Saarinen 2002; Virtanen 2006; Anttila 2006; Metsämuuronen 2006; Juden-Tupakka 2008; Greaves 2010; Puusa & Juuti 2020; Huhtinen & Tuominen 2020). Fenomenologisessa tutkimuksessa on korostettu ontologisen analyysin merkitystä: mitä oleminen on, millainen on olemassaolon luonne, mikä on ihmiskäsityksemme (Perttula 1995 a, 1995 b, 2006; Anttila 1999; Lee 1999; Lehtomaa 2006; Laine 2010; Puusa & Juuti 2020).

Hermeneuttiseen ajatteluun on liitetty näkemys siitä, että ihmisen liittyvässä tutkimuksessa on tärkeää ymmärtää tutkimuksen kohdetta, jota edistää tutkijan yhteys ja eräänlainen tuttuus tutkittavaan (Greaves 2010:24–25; Puusa & Juuti 2020 d: 81). Tutkittavan ilmiön kokonaisuuden hahmottamisessa keskeistä on se, millä tavalla tietoa kokonaisuudesta ja sen osia kerätään ja millä tavalla tämä tieto tulkitaan (Koski 1995; Tontti 2002; Lindseth & Norberg 2004; Rauhala 2005 b;

Puusa & Juuti 2011). Tietoa syntyy esiyymmärryksen ja esimerkiksi empirian avulla tuotetun uuden tiedon vuoropuheluna. Tutkijan tehtävänä on erottaa teoreettinen esiyymmärrys tulkinnoista ja antaa empirisen aineiston puhua ”omaa kieltään”. (Töttö 1982; Virtanen 2006:204–206.) Hermeneuttista kehää hyödynnetään työkaluna pyrkimyksessä erottaa tutkijan oma ymmärrys ja maailma tutkittavien kertomusten tulkinnasta ja ymmärtämisestä. Esiyymmärrystä tarvitaan, ennen kuin tutkija voi astua hermeneuttiseen kehään ja osien ja kokonaisuuden vastavuoroinen rakentuminen voi alkaa. (Virtanen 2006: 204–206; Niiniluoto 2012.)

Tässä tutkimuksessa teoreettinen esiyymmärrys auttoi hahmottamaan integriteetin moninaisuutta. Tutkijan tavoitteena oli ymmärtää mahdollisimman hyvin sitä valtiokonsernin ja sisäasiainhallinnon yhteisesti jaettua maailmaa, johon tutkimushenkilöiden kertomukset kytkeytyvät (Huhtinen & Tuominen 2020). Fenomenologis-hermeneuttista ajattelua tuki tutkijan epistemologinen näkemys siitä, että tietoa syntyy tutkimuskohteen kokemusten ja havaintojen analysoinnista ja tulkinnasta sekä esiyymmärryksen ja empirian vuoropuhelusta (esim. Virtanen 2006:206; Niiniluoto 2012; Tökkäri 2018). Tutkijan roolina on pyrkiä ymmärtämään ja tulkitsemaan tutkimuskohteen kokemuksia siinä kontekstissa, johon tutkimus oleellisesti kytkeytyy. (Virtanen 2006:204–207; Greaves 2010; Pernecky & Jamal 2010; Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tässä tutkimuksessa tutkija tiedosti ymmärtämisen subjektiivisuuden sekä tutkijan oman maailman mahdollisen vaikutuksen tulkintaan myös siksi, että tutkija toimi tutkimusta tehdessään yhden kohdeorganisaation jäsenenä (Varto 1995:59–66; Virtanen 2006:206–207; Puusa & Juuti 2020 d:81–82).

Tutkimuksen ontologiset valinnat liittyvät yhtäältä siihen maailmaan, johon tutkimus kiinnitetään ja toisaalta tutkimuksen taustalla olevaan ihmiskäsitykseen. Vaikka haluaa toimia oikein ja toivoo, että kaikki muutkin toimisivat niin, tutkimuksen taustalla olevaa maailmaa katsotaan lähtökohtaisesti eräällä tavoin neutraalisti, ei hyvänä eikä pahana, vaan maailmana, johon hyvä ja paha kuuluvat ja jota ihminen pystyy muokkaamaan paremmaksi. Vastaavalla tavalla tutkimuksen ihmiskäsitys pohjautuu neutraaliin tarkastelunäkökulmaan. (Schlecht 2001; Bergman 2010; *Simply Philosophy*; Spencer 2019.)

Tutkittavasta ilmiöstä saadaan kuva kahden erilaisen aineistonkeruumetodin, kertomusten ja teemahaastattelun, avulla (ks. Metsämuuronen 2006; Kylmä & Juvakka 2007; Eskola & Suoranta 2008; Tuomi & Sarajärvi 2009:143–149; Pitkäniemi 2015). Kirjoituspyyntöjä (joina tässä tutkimuksessa toimivat kertomukset) ja haastatteluja on pidetty toimivimpina aineistonkeruutapoina tilanteissa, joissa halutaan saada tietoa yksittäisten ihmisten kokemuksista tai näkemyksistä (Puusa, Hänninen & Mönkkönen 2020:221).

Kertomusvaiheessa tutkimushenkilöitä pyydettiin kirjoittamaan vapaasti kokemuksistaan hyvästä/oikeasta ja huonosta/väärästä virkamiestoiminnasta sekä hyvää/oikeaa toimintaa hankaloittavista tekijöistä. Kertomusten avulla haluttiin saada mahdollisimman aito ja alkuperäinen aineisto kuvaamaan tutkimushenkilöiden omia kokemuksia (Metsämuuronen 2006). Tätä metodia pidettiin sopivana, koska ihminen elää ja ymmärtää elämäänsä kertomusten avulla, jolloin sen voidaan nähdä soveltuvan toistenkin ihmisten tekojen ja näkemysten ymmärtämiseen (esim. MacIntyre 1985:248).

Haastattelulla tarkoitetaan muun muassa henkilökohtaista haastattelua, jossa haastattelija esittää suullisesti tai muutoin (esimerkiksi sähköposti/muut online-järjestelmät) kysymykset sekä tallentaa vastaukset soveltuvalla tavalla jatkokäsittelyä varten (Patton 2002; Eskola & Suoranta 2008:85–86; Hirsjärvi & Hurme 2008; Eskola 2010; Tuomi & Sarajärvi 2018). Teemahaastattelua ohjaavat aihepiirit eli teemat, jotka on etukäteen määritelty ja jotka perustuvat tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön ja siitä tiedettyyn. Kaikki teemat käydään läpi, mutta haastattelut voivat edetä teemojen sisällä eri tavoin ja niiden järjestys tai laajuus voi vaihdella. Haastattelussa voidaan esittää myös teemoihin liittyviä tarkentavia kysymyksiä. (Patton 2002; Eskola & Saloranta 2008: 88; Hirsjärvi & Hurme 2008; Tuomi & Sarajärvi 2018.) Teemahaastattelussa korostuvat metodologisesti haastateltavan antamat tulokset ja merkitykset sekä se, että haastattelu tapahtuu vuorovaikutuksessa, jolla voi myös olla merkitystä haastateltavaan (ks. Eskola & Suoranta 2008:88–91). Teemahaastattelun aihepiirit eli teemat syntyivät tässä tutkimuksessa esiyymmärryksessä muotoutuneista havainnoista sekä ensimmäisen empiirivaiheen kertomuksista.

Työyhteisössä toimivien yksilöiden kokemukset, tulokset ja ymmärrys vaikuttavat moniin työyhteisöllisiin tekijöihin, kuten konfliktien kehittymiseen, tunteiden osoittamiseen sekä viestintäilmapiiriin (Goldman, Cropanzano, Stein, Shapiro, Thatcher & Ko 2008). Tämän vuoksi on nähty tärkeänä tutkia ja ymmärtää työyhteisön toimijoiden tulkintoja työhön liittyvästä kokonaisuudesta (mm. Vakkuri 2009 a, 2009 b, 2009 c; Tökkäri 2012 a, 2012 b). Laadullisessa tutkimuksessa tutkimushenkilöiltä saatavan tiedon osalta oleellisena ei pidetä niinkään aineiston määrää vaan sitä, että aineisto kerätään henkilöiltä, jotka ovat tutkimusaiheen kannalta relevantteja (Patton 2002; Metsämuuronen 2006; de Graaf & Van Exel 2008; Ramlo 2016; Tuomi & Sarajärvi 2018). Tässä tutkimuksessa kertomusvaiheen tutkimushenkilöiksi soveltuivat käytännössä kaikki kohdeorganisaatioiden henkilöt. Teemahaastatteluun osallistuneiden tutkimushenkilöiden valinta perustui harkintaan ja sopivuuden arviointiin, jossa painotettiin näkemyksiä ja kokemuksia tutkittavasta ilmiöstä (Patton 2002; Hirsjärvi & Hurme 2008; Tuomi & Sarajärvi 2018).

Aineiston analysointimetodina käytetään teoriasidonnaista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä, jolla on teoreettisesti väljä kehys (mm. Hesse-Bieber & Leavy 2011; Schreier 2013). Sen on todettu soveltuvan rikkaan aineiston käsittelyyn, laadullisen analyysin tarkoituksiin sekä kirjoitettujen, kuultujen ja nähtyjen sisältöjen analysointiin (Elo & Kyngäs 2008; Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen 2010; Eskola 2010; Hesse-Bieber & Leavy 2011; Schreier 2013; Tuomi & Sarajärvi 2018). Sisällönanalyysin, jota on joskus kutsuttu myös temaatitiseksi koodaukseksi (esim. Boyatzis 1998), tavoitteena on systemaattisesti kuvailla aineiston sisältöä sanallisesti, analysoida aineistoa tutkimuskysymyksen johdattamana systemaattisesti ja objektiivisesti tuomalla esiin olennainen informaatio aineistosta ja luoda tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä (Holsti 1969; Schreier 2014 a, 2014 b; Tuomi & Sarajärvi 2018). Sisällönanalyysissa yhdistyy analyysi ja synteesi: kerätty aineisto hajotetaan käsitteellisiksi osiksi ja synteessin avulla osat kootaan uudelleen tieteellisiksi johtopäätöksiksi (Grönfors 2001).

Sisällönanalyysi voidaan toteuttaa aineisto- tai teorialähtöisesti tai teoriasidonnaisesti. Aineistolähtöisessä analyysissä eli induktiivisessa analyysissä on kyse karkeasti siitä, että aineisto ensin pelkistetään, sen jälkeen aineisto ryhmitellään, jonka jälkeen aineistosta luodaan teoreettiset käsitteet. Teorialähtöisessä analyysissä eli deduktiivisessa analyysissä aineiston luokittelu perustuu taas aikaisempaan käsitejärjestelmään, joka voi olla teoria, malli tai joku muu käsitejärjestelmä. Analyysin ensimmäisessä vaiheessa muodostetaan analyysirunko, jonka sisälle muodostetaan aineistosta erilaisia luokituksia tai kategorioita. Rungon ulkopuolelle jäävistä asioista voidaan edelleen muodostaa uusia luokkia aineistolähtöisen analyysin periaattein. (Perttula-Latomaa 2006; Eskola & Suoranta 2008; Eskola 2010; Tuomi & Sarajärvi 2018.) Tämän tutkimuksen metodina käytetään teoriasidonnaista sisällönanalyysiä, joka etenee aineiston ehdoilla, mutta jossa aineistoa tarkastellaan myös tutkimuksen teoriaan tukeutuvan esiymmärryksen avulla (Puusa 2020:151–152; Tuomi & Sarajärvi 2002: 99).

Tutkimuksessa integriteetistä syntynyt, teoriaan pohjautuva esiymmärrys toimii päättelyn johtoajatuksena. Aineiston aukikirjoittamisen ja siihen perehtymisen jälkeen aineistosta ryhdyttiin etsimään pelkistettyjä ilmauksia, joista alkoi löytyä samankaltaisuuksia ja erilaisuuksia. Samankaltaisia ilmauksia yhdistettiin ja niistä alkoi muodostua analysointiyksiköitä, joita kutsuttiin alaluokiksi ja edelleen yläluokiksi/kategorioiksi. Tässä vaiheessa johtoajatuksena toiminut esiymmärrys tuki luokitusprosessia mahdollistaen kuitenkin sen, että aineistosta nousi myös esiymmärryksestä poikkeavaa merkityksellisyyttä. (Kylmä & Juvakka 2007:116–120; Tuomi & Sarajärvi 2009:108–118). Tutkimuksen metodologia on tiivistetty taulukkoon 2.

**Taulukko 2.** Tutkimuksen metodologisia valintoja

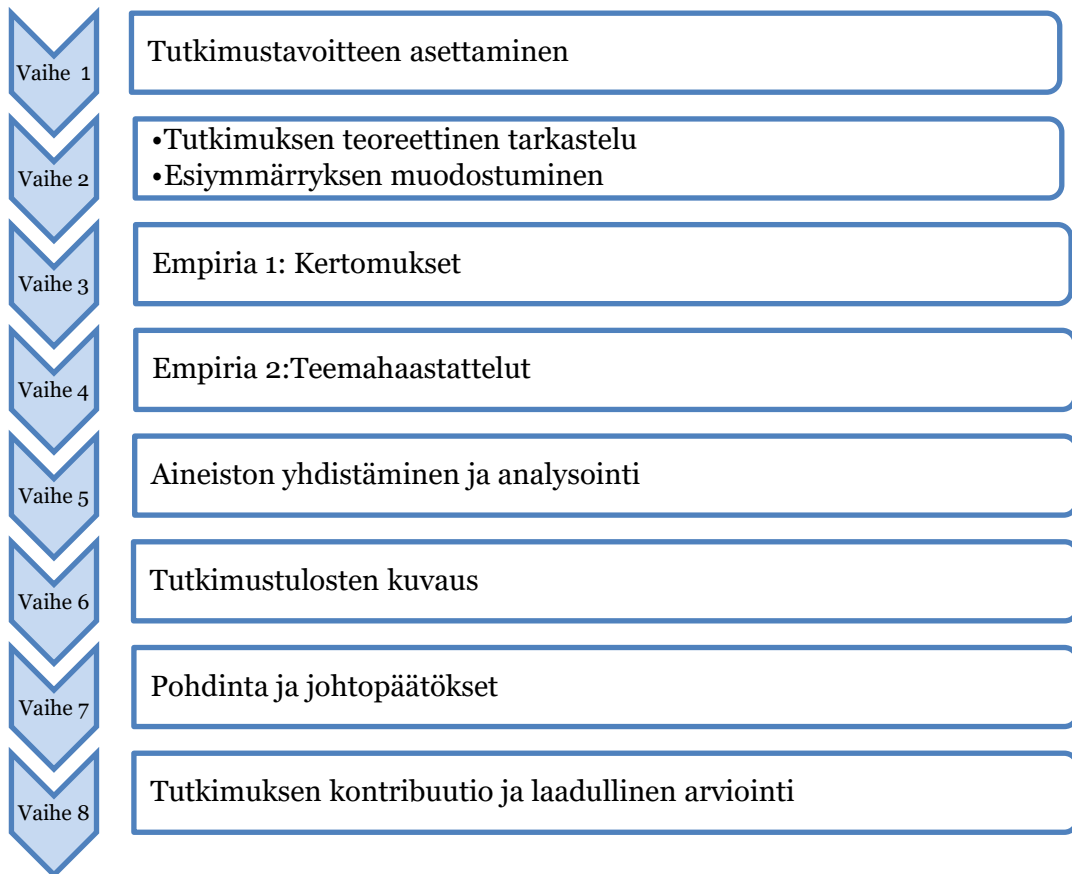
<b>Tutkimusfilosofia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Fenomenologis-hermeneuttinen ajattelu</li> <li>•Epistemologinen lähtökohta: tieto syntyy tutkimuskohteen kokemusten ja havaintojen analysoinnista, reflektoinnista ja tulkinnasta</li> <li>•Ontologiset lähtökohdat: maailma nähdään neutraalina, lähtökohtaisesti ei hyvänä eikä pahana, mutta kuitenkin sellaisena, että sitä voidaan muokata paremmaksi.</li> </ul>
<b>Menetelmäsuuntaus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Laadullinen tutkimus</li> </ul>
<b>Aineistonkeruumetodit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Kertomukset</li> <li>•Teemahaastattelu</li> </ul>
<b>Aineiston analysointimetodi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Teoriasidonnainen sisällönanalyysi</li> </ul>

## 4.2 Tutkimusprosessin eteneminen

Eräänä laadullisen tutkimuksen ominaisuutena on pidetty kattavaa ja jopa yksityiskohtaista tutkimusprosessin etenemisen ja tehtyjen valintojen kuvausta (Patton 2002; Metsämuuronen 2006). Sen vuoksi tutkimusprosessin eteneminen kuvataan seuraavissa luvuissa vaihe vaiheelta avoimesti ja läpinäkyvästi (ks. Metsämuuronen 2006) tukeutuen niin kutsuttuun reiluun argumentaatioon, jonka lähtökohtana on se, että tutkija uskoo itse esittämänsä perustelut, on rehellinen ja pyrkii välttämään näennäisargumentteja sekä arvioimaan omia taustaoletuksia (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti 2006).

Tutkimusprosessin eteneminen on havainnollistettu kuviossa 6. Ensimmäisenä prosessin vaiheena oli tutkimustavoitteen asettaminen. Toisessa vaiheessa perehdyttiin integriteettiin liittyvään kirjallisuuteen ja tutkimuksiin. Tämän vaiheen tavoitteena oli ymmärtää integriteettiin liittyvää monitulkintaisuutta sekä erilaisia tapoja ja näkökulmia tulkita tai selittää integriteettiä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Tässä vaiheessa syntyi myös esiyymmärrys integriteetistä. Esiyymmärryksen avulla tutkijalle vahvistui myös käsitys siitä, että integriteettiä loukkaamaton virkamies ja vastaavasti hyvä, oikea ja sopiva virkamiestoiminta ovat riittävän

samankaltaisia, jotta *integriteetti* voidaan empiriavaiheissa osittain korvata sanoilla *hyvä, oikea* tai *sopiva/soveltuva* ja vastaavasti *integriteetin loukkaaminen* sanoilla *huono/sopimaton virkamiestoiminta*.



**Kuvio 63.** Tutkimusprosessin eteneminen

Tutkimuksen kolmannessa vaiheessa toteutettiin ensimmäinen empiriaosuus eli kertomukset, jossa kohdeorganisaatioiden jäseniä pyydettiin kertomaan hyvästä ja huonosta virkamiestoiminnasta sekä hyvää toimintaa edistävästä tai heikentävistä tekijöistä. Tutkimuksen neljännessä vaiheessa toteutettiin empirian toinen osuus eli teemahaastattelu 20 tutkimushenkilölle. Viidennessä eli koko aineiston analysointivaiheessa molemmat empiria-aineistot koottiin ensin yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka jälkeen aineisto analysoitiin. Tutkimuksen kuudennessa vaiheessa rakentui tutkimustulosten lopullinen kuvaustapa ja seitsemäs vaihe sisälsi pohdinnan sekä johtopäätösten teon. Viimeisessä vaiheessa arvioitiin tutkimuksen tieteellistä ja käytännöllistä kontribuutiota sekä tutkimuksen luotettavuutta.



#### 4.2.1 Aineistonkeruu

Tutkimuksen aineistonkeruu sisälsi kaksi vaihetta: kertomukset ja teemahaastattelut. Kertomusten avulla kerättiin pohja-aineisto, jota oli alusta alkaen tarkoitus hyödyntää myös teemahaastattelurungon luomisessa. Teemahaastatteluissa tutkimushenkilöt edustivat kaikkia kohdeorganisaatioita sekä erilaisia tehtäviä (esim. johtaja, esihenkilö, asiantuntija, operatiivinen toimija). Aineiston litteroinnin, käsittelyn ja analysoinnin tukena päätettiin käyttää laadullisen aineiston sähköistä käsittelyohjelmaa NVivoa (esim. Patton 2002; Frog & Latvala 2013).

#### **Kertomukset**

Kertomukset kerättiin käyttäen sähköistä kirjoituspyyntöä. Kirjoituspyynnöstä haluttiin mahdollisimman yksinkertainen (esim. Ibarra 2013:167; Valli 2015) sekä luottamuksellisuutta vahvistava (esim. Andrews, Nonnecke & Preece 2002; Metsämuuronen 2006). Yksinkertaisuuden tavoitteeseen liittyi käytännössä kaksi keskeistä pohdintaa: integriteetti-sanan käyttö sekä kysymysten määrä ja muoto.

Kirjoituspyynnössä käytetyt kysymykset rakentuivat integriteetti-käsitteen esiymmärryksen pohjalle. Esiymmärrykseen liittyi oletus siitä, että integriteetti on jotain hyvää, oikeaa tai sopivaa ja integriteetin loukkaaminen jotain väärää. Molempien näkökulmien tarkastelu nähtiin tärkeänä integriteetti-käsitteen mahdollisimman monipuolisen ymmärtämisen näkökulmasta. Koska integriteetti-käsitteen oletettiin olevan suurelle osalle potentiaalisia tutkimushenkilöitä vieras ja koska perehtyminen integriteetin sisältöön kirjallisuusanalyysin avulla oli osoittanut käsitteen monitulkintaisuuden, päädyttiin integriteetti-sanaa käyttämään ainoastaan kirjoituspyynnön johdantotekstissä. Johdantotekstissä integriteettiä kuvattiin seuraavasti:

*Teen väitöskirjaa Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitokselle suomalaisen virkamiehen integriteetistä sekä integriteetin toteutumisen haasteista.*

*Tällä kyselyllä kerätään sisäasiainhallinnon virkamiesten kertomuksia ja kokemuksia virkamiehen sopimattomasta ja/tai hyvästä toiminnasta. Lisäksi kertomuksia kerätään niistä tekijöistä, joiden virkamies kokee hankaloittavan tai estävän integriteetin toteuttamista.*

*Virkamiehen integriteetillä tarkoitetaan sellaista virkamiehen toimintaa/päätöksentekoa, joka on mm. eettistä, rehellistä, oikeudenmukaista ja yleisen edun mukaista. Korkean integriteetin omaava virkamies*

*käyttäytyy asiallisesti ja ammatillisesti, käyttää julkisia varoja huolellisesti ja taloudellisesti eikä tavoittele omaa etua.*

Samassa yhteydessä tehtiin tietoinen valinta siitä, että hyvä, oikea tai sopiva (vastakohtana sopimaton) toiminta ja päätös edustavat tutkijan tulkinnan mukaan riittävästi niitä integriteetin (vastakkaisena integriteetin loukkaamisen) piirteitä, joita kirjoituspyynnössä halutaan selvittää.

Kysymysten määrään ja muotoon liittyvässä pohdinnassa arvioitiin sitä, kuinka tutkimushenkilön mahdollisimman aidot kokemukset ja näkemykset saataisiin esiin. Aitouden edistämiseksi tutkimushenkilöitä haluttiin ohjata tai johdatella mahdollisimman vähän. Tämän vuoksi päädyttiin käyttämään kertomusta ilman vastausrajoitusta. Kertomus koettiin hyvänä tapana antaa tutkimushenkilölle mahdollisuus ilmaista todellinen mielipide ja kokemus kahlitsematta häntä tiettyyn kaavamaiseen tai rajattuun vastaukseen, vaikka tiedossa oli, että vastausaktiivisuus sähköisiin kyselyihin (esim. Andrews et al. 2002) ja kertomuksiin voi olla riski (esim. Tuomi & Sarajärvi 2018). Koska hyvä, oikea ja sopiva tulkittiin integriteettiä kuvaavina ilmaisuina, haluttiin näitä kaikkia sanoja myös käyttää kertomusaiheen kuvaamisessa.

Kertomuksia toivottiin lopulta seuraavista kolmesta aiheesta:

*Toivon, että kirjoitat alla oleviin kenttiin oman kokemuksesi tai kokemuksiasi:*

- 1) virkamiehen tai virkamiesten sopimattomasta toiminnasta tai päätöksestä*
- 2) virkamiehen tai virkamiesten hyvästä toiminnasta tai päätöksestä*
- 3) siitä, mitkä tekijät työn arjessa hankaloittavat virkamiehen oikeaa/sopivaa toimintaa tai päätöksentekoa*

Luottamuksen ja anonymiteetin säilyttämiseksi päädyttiin siihen, ettei tutkimushenkilöistä kerätä mitään taustatietoja. Tutkimushenkilön sukupuolella, iällä, työkokemuksella tai muilla taustatekijöillä ei tulkittu olevan tämän tutkimuksen tavoitteiden kannalta ratkaisevaa merkitystä. Tutkimuksessa ei ollut tavoitteena luokitella aineistoa esimerkiksi tutkimushenkilöiden demografisten tekijöiden mukaan. Myös kirjoituspyynnön johdanto pyrittiin kirjoittamaan niin, että se sisältää yhtäältä tiedon siitä, mistä tutkimuksessa on kyse ja toisaalta lisää tutkimushenkilöiden luottamusta kertomusten anonymiteetistä. Johdannossa kerrottiin ensin tutkimuksen tarkoituksesta, jonka jälkeen tutkimushenkilöä ohjeistettiin kirjoituspyynnön tekemiseen. Ohjeissa painotettiin muun muassa sitä, ettei

tutkimushenkilö käyttäisi tekstissä virastojen nimiä, henkilöiden nimiä tai muita yksilöiviä tekijöitä. Lisäksi ohjeessa todettiin, että kaikki yksilöivät kuvaukset poistetaan aineistosta ja että tutkimushenkilön on huomioitava vastauksessaan laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), henkilötietolaki (523/1999) ja muu yksityisyydensuojaa koskeva lainsäädäntö. Kertomusten luottamuksellisuutta pyrittiin painottamaan toteamalla, ettei kertomusten kirjoittajista kerätä minkäänlaisia taustatietoja eikä tutkija näe, kuka kertomuksen on kirjoittanut tai lähettänyt. Lisäksi ohjeessa mainittiin, että kaikki saadut tiedot käsitellään erityisen luottamuksellisesti ja huolellisesti, eikä alkuperäistä aineistoa käytetä mihinkään muuhun kuin väitöskirjaan. Aineiston arkistoinnista todettiin, että alkuperäinen aineisto säilytetään siihen saakka, kunnes väitöskirja hyväksytään. Tämän jälkeen alkuperäinen aineisto tuhotaan. Ainoastaan täysin anonymisoitu litteroitu materiaali arkistoidaan mahdollista jatkotutkimusta varten. Ohjeessa annettiin myös mahdollisuus pyytää lisätietoja (tutkijan Vaasan yliopiston opiskelijasähköpostin kautta). Kirjoituspyyntö on liitteenä 1.

Kertomukset kerättiin käyttämällä Vaasan yliopiston e-kyselyohjelmistoa. Kirjoituspyyntöä testattiin syksyllä 2017 pyytämällä 11:ta kohdeorganisaatioissa työskentelevää tai siellä työskennellyttä henkilöä vastaamaan kirjoituspyyntöön ja antamaan siitä palautetta. Nämä 11 ”koetutkimushenkilöä” edustivat (tai olivat edustaneet) neljää sisäasiainhallinnon virastoa sekä johto-, esihenkilö- ja asiantuntijatasoa. Kaikille koetutkimushenkilöille kerrottiin, että mikäli kirjoituspyyntö näyttää toimivan, eikä sen sisältö oleellisesti muutu suhteessa lopulliseen lomakkeeseen, käytetään heidän vastauksiaan myös lopullisessa aineiston analysoinnissa.

Testikirjoituspyyntö koettiin toimivana. Koetutkimushenkilöiden kehittämisajatuksukset koskivat ainoastaan johdantotekstiä ja ohjeistusta esimerkiksi integriteettikäsitteen osalta. Näillä muutoksilla ei ollut merkitystä tutkimuksen tavoitteen eikä vastaamisen näkökulmista. Suurin ongelma tuli esille vastauslinkin avaamisessa kaikissa niissä virastoissa, joissa toimittiin ainoastaan niin kutsutussa Tuve-verkossa (turvaverkko). Käytännössä tämä ongelma oli kaikissa muissa kohdeorganisaatioissa paitsi Pelastusopistolla, jossa on käytössä turvaverkon rinnalla myös avoin verkko. Tuve-verkon myötä vastauslinkki ei avautunut suoraan, vaan linkki piti oivaltaa kopioida ja viedä selaimen. Selaimesta avattu linkki näytti toimivan hyvin. Tällaisten teknisten ongelmien onkin todettu olevan eräs sähköisiin kyseilyihin liittyvä haaste (esim. Andrews et al. 2002: 192–193; Baltar & Brunet 2011).

Kaikista kohdeorganisaatioista pyydettiin tutkimuslupa kirjoituspyynnön toteuttamiseen sekä kohdeorganisaation kirjaamon käyttöön kirjoituspyynnön välittämiseksi kohdeorganisaation henkilöstölle. Tutkimuslupien saannin jälkeen kirjoituspyyntö lähetettiin kohdeorganisaatioiden kirjaamoihin maaliskuussa 2018

saatteella, että kirjaamo välittäisi sen organisaation henkilöstölle. Kirjaamon käyttö sähköisen kyselyn välittäjänä voidaan nähdä myös tutkimuksen luotettavuutta ja vastaajien anonymiteettiä vahvistavina (esim. Andrews et al. 2002:188). Kertomusten kirjoittamiseen osallistuvien valinta perustui näin ollen osittaiseen sattumanvaraisuuteen, koska tutkijalla ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, kenelle kirjoituspyyntö kohdeorganisaatioiden kirjaamoista välitettiin. Tutkijalla ei tästä syystä ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka monelle henkilölle kirjoituspyyntö lähetettiin. Mikäli kirjoituspyyntö olisi saavuttanut kaikki kohdeorganisaatioiden henkilöt, olisi se mennyt arviolta noin 4791 henkilölle (Valtion talousarvioesitys 2018).

Vastausaika kirjoituspyynnöllä oli 8.3.2018 - 15.4.2018. Tallennettuja e-vastauksia tuli kaikkiaan 41 henkilöltä. Vastaukset sisälsivät 33 kertomusta tai mainintaa hyvästä tai sopivasta virkamiestoiminnasta, 66 kertomusta tai mainintaa huonosta tai sopimattomasta virkamiestoiminnasta sekä 26 kertomusta tai mainintaa hyvää virkamiestoimintaa hankaloittavista tekijöistä. Kertomuksia saapui niiden sisällöistä ilmenneiden seikkojen perusteella kaikista kohdeorganisaatioista.

### **Teemahaastattelut**

Teemahaastattelujen tavoitteena oli yhtäältä saada näkemyksiä jo kertomusvaiheessa olleisiin kysymyksiin (hyvä virkamiestoiminta, huono virkamiestoiminta, hyvää virkamiestoimintaa edistävät ja heikentävät tekijät) sekä toisaalta tarkentaa ja syventää kertomuksissa esiin nousseita teemoja esimerkiksi hyvää toimintaa ohjaavista tekijöistä, tuloksellisuudesta sekä yleisen edun-käsitteestä. Näihin teemoihin liittyvien näkökulmien oletettiin syventävän näkemystä hyvään virkamiestoimintaan vaikuttavista tekijöistä.

Haastattelurunkoon valittiin seuraavat teemat: 1) hyvä virkamiestoiminta, 2) hyvän virkamiestoinnin ja -käyttäytymisen haasteet tai ristiriitatilanteet, 3) hyvän virkamiestoinnin ohjaus, 4) tulokellinen toiminta, 5) yleinen etu ja 6) hyvän toiminnan kehittäminen. Teemahaastattelurunko on liitteenä 2.

Teemahaastattelujen haastateltavat valittiin noudattaen seuraavia periaatteita:

- Haastatteluvaiheeseen haluttiin tutkimushenkilöitä, joilla oletettiin olevan näkemystä ja tietoa hyvästä virkamiestoiminnasta, hyvää virkamiestoimintaa heikentävistä tekijöistä, hyvän virkamiestoinnin ohjauksesta, tuloksellisuudesta sekä yleisestä edusta.

- Haastateltavien haluttiin olevan sellaisia, jotka tavalla tai toisella olivat osoittaneet kiinnostusta keskustella hyvään virkamiehisyyteen liittyvistä kysymyksistä. Kiinnostusta osoitti esimerkiksi se, että henkilö oli antanut medialle aihepiiriin liittyviä haastatteluja, hän oli tehnyt aihepiiristä tutkimusta tai hänen tehtäviinsä kuului aihepiiriin liittyviä osa-alueita.
- Haastateltavien haluttiin myös edustavan mahdollisimman kattavasti erilaisia hierarkia- ja tehtävätasoja mukaan lukien myös työsuojelu- ja luottamusmiestoiminnot.
- Haastateltavien haluttiin edustavan kaikkia kohdeorganisaatioita, eri sukupuoliä sekä eri ikäluokkia.

Uskollisena edellä mainituille periaatteille haastattelupyynnöt lähetettiin kaikkiaan 25 henkilölle. Yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta, yksi oli jäänyt eläkkeelle, ja yksi henkilö ei vastannut pyyntöön. 22 henkilöä lupautui haastateltavaksi, mutta heistä kaksi ei kuitenkaan lopulta vastannut viesteihin, joissa yritettiin sopia haastatteluaikaa. Haastateltavia oli näin lopulta 20. Heistä puolet edusti johtoa tai esihenkilöitä ja puolet asiantuntijoita tai operatiivisia toimijoita. Tutkimushenkilöissä oli sekä naisia että miehiä (11 naista ja 9 miestä), osa heistä omasi pitkän virkamiesuran ja osalla virkamiesuraa tai ylipäättään työkokemusta oli takana ai-noastaan muutama vuosi.

Haastattelut toteutettiin 4.9.2018 - 15.10.2018 joko puhelin-, skype- tai face-to-face-haastatteluna. Kukin haastateltava sai itse valita parhaaksi katsomansa tavan, joskin toisella paikkakunnalla olevien osalta (joita oli valtaosa haastateltavista) vaihtoehtoina olivat vain puhelin- tai Skypehaastattelu. Teemahaastattelurunko lähetettiin jokaiselle haastateltavalle etukäteen. Haastattelut kestivät keskimäärin 1 h 35 min. Lyhyin haastattelu kesti 25 minuuttia ja pisin 2 h 25 min. Haastattelutavalla ei ollut vaikutusta haastattelun pituuteen.

Kaikki haastattelut alkoivat lyhyellä taustoituksella, jossa kerrattiin vielä tutkimusaihe, haastattelujen tarkoitus sekä luottamuksellisuus. Kaikki haastateltavat antoivat luvan haastattelun digitaaliseen nauhoitukseen. Heille myös kerrottiin, että jokainen haastattelunauha kuunnellaan, jonka jälkeen haastattelu litteroidaan ja ääninauha tuhotaan. Litteroinnissa kunkin haastateltavan nimi poistetaan ja haastattelulle annetaan koodit (esim. EM1 (esihenkilö ministeriö nro 1) tai AV 1 (asiantuntija virasto nro 1)). Lisäksi kerrottiin, ettei litteroitua materiaalia arkistoida sellaisenaan, vaan se pilkotaan NVivo-laadullisen aineiston käsittelyohjelmalla luokittelujen mukaisesti.

Haastattelutilanteissa oli havaittavissa, että tutkimushenkilöt olivat pääsääntöisesti valmistautuneet haastatteluun huolellisesti esimerkiksi tekemällä muistiinpanoja. Yhtä lukuun ottamatta kaikki vastasivat jokaiseen kysymykseen. Lisäksi kaksi haastateltavaa täydensi vastauksiaan vielä sähköpostilla.

#### 4.2.2 Aineiston käsittely ja sisällönanalyysi

Aineiston käsittely sisälsi neljä päävaihetta: 1) kertomusten litterointi, alustava luokittelu ja analysointi, 2) teemahaastatteluaineiston litterointi, alustava luokittelu, 3) aineistojen yhdistäminen ja uusi luokittelu sekä 4) aineiston lopullinen analysointi.

Kertomusten käsittely aloitettiin lukemalla sähköiseen järjestelmään tallentuneet vastaukset. Kertomusten laajuus vaihteli huomattavasti lyhyistä muutaman sanan tai lauseen vastauksista pitkiin tarinoin. Tässä yhteydessä myös havaittiin, että kaikki tutkimushenkilöt eivät olleet vastanneet kaikkiin kysymyksiin, mutta toisaalta osa tutkimushenkilöistä oli kirjoittanut joko ensimmäiseen (hyvä virkamiestoiminta) ja/tai toiseen (huono virkamiestoiminta) kysymykseen useampia kertomuksellisia kuvauksia eri tilanteista. Lisäksi kertomusten sisältö vaihteli laajoista valtiokonsernitason kysymyksistä yksittäisen viraston tiettyä prosessia tai virkamiestä koskeviin aiheisiin. Osa hyvää toimintaa heikentäviä tekijöitä koskevista kertomuksista oli tulkittavissa välittömästi konkreettiseen asiaan liittyviksi (esimerkiksi tietyt normit ohjeet heikentävät hyvää toimintaa), osa sisälsi taas eräänlaista tutkimushenkilön systeemistä pohdintaa syys-seuraussuhteista sisältäen myös välillisiksi vaikuttaviksi tekijöiksi tulkittavia huomioita (esimerkiksi yksilön fyysisen kunnan vaikutus siihen, voiko yksilö noudattaa normeja ja sen myötä hyvää mukaista toimintaa). Jokainen kertomus käsiteltiin kuitenkin yhtä arvokkaana ja merkityksellisenä riippumatta vastauksen sisällöstä tai pituudesta. Sen vuoksi tutkimustulosten käsittely sisältääkin sitaatteja erityyppisistä ja -laajuisista aihealueista.

Vastausten läpikäynnin jälkeen ne siirrettiin NVivoon. Tässä vaiheessa aineiston sisältöä ei vielä luokiteltu eikä koodattu, vaan vastaukset siirrettiin NVivoon kysymyksittäin (hyvä toiminta/huono toiminta/hyvää toimintaa hankaloittavat tekijät). Tämän jälkeen aineistoa luettiin useampaan kertaan, jonka jälkeen ensimmäiset luokitteluperusteet ja alustava analysointi alkoivat hahmottua. Aineisto luettiin ensimmäisten luokitteluperusteiden mukaisesti vielä useampaan kertaan tavoitteena löytää havaintoja, joista halutaan syvällisempää tietoa teemahaastatteluissa. Tällaisiksi kysymyksiksi tutkimushenkilöiden kertomuksista nousivat seuraavat teemat: tuloksellisuuden ja yleisen edun käsitteet, hyvän toiminnan ohjaus ja hyvän toiminnan kehittäminen.

Teemahaastatteluaineisto muodostui ensimmäisessä vaiheessa haastattelunauhoista. Haastattelunauhojen kuuntelun avulla haluttiin saada ensimmäinen ymmärrys siitä, miltä haastattelu kokonaisuutena vaikutti. Haastattelut kirjoitettiin kuuntelun jälkeen puhtaaksi eli toteutettiin sisällönanalyysiin mukainen litterointi. Haastattelut myös koodattiin käyttämällä kolmetasoista koodia (esim. Kuula 2006:214–216). Ensimmäinen koodi oli joko E tai A sen mukaan, edustiko haastateltava esihenkilöitä/johtoa vai asiantuntijaa/ operatiivista työtä tekevää. Toinen koodi oli joko M tai V sen mukaan, edustiko haastateltava ministeriötä vai virastoa. Lisäksi haastattelut numeroitiin toteutusjärjestyksessä. Käytännössä johdon/esihenkilöiden haastattelut koodattiin koodeilla EM/V1-EM/V10 ja asiantuntijat tai operatiiviset toimijat AM/V1-AM/V10.

Haastattelut päätettiin litteroida pääasiassa sellaisinaan, sanasta sanaan, lukuun ottamatta tilanteita, joissa haastateltavan kertomus liikkui nopeasti asiayhteydestä toiseen. Tällaisissa tilanteissa puhtaaksikirjoitettuun aineistoon lisättiin esimerkiksi suluisia viittaus asiaan, johon haastateltava palasi. Lisäksi erilaiset täyteäännet tai -sanat kuten ”ööö”, ”mmm”, ”tuota tuota” jätettiin pois, ellei niillä tulkittu olevan merkitystä. Joskus täytesana tai -äänne jätettiin kuitenkin kertomukseen, jos sillä tulkittiin olevan merkitystä esimerkiksi vastauksen vaikeuden tai epäselvyyden osoittamisessa, tai sen tulkittiin liittyvän poikkeukselliseen tunnelataukseen. Haastatteluista poistettiin myös sellaisia organisaation tai asemaan liittyviä sanoja, jotka voisivat vaarantaa anonymiteettiä. Tällaisissa tilanteissa sanan tilalle kirjoitettiin esimerkiksi yleinen sana ”organisaatio x” tai ”tehtävä x”.

Puhtaaksikirjoitettuja sivuja kertyi kaikkiaan 134. Puhtaaksikirjoitetut haastattelut vietiin NVivoon samoihin luokitteluperusteisiin, mitä käytettiin kertomusten luokittelussa. Tämän jälkeen haastatteluäänitteet tuhottiin.

Kolmannessa aineiston käsittelyvaiheessa kertomus- ja haastatteluaineistot yhdistettiin tavoitteena analysoida aineisto yhtenä kokonaisuutena. Tätä pidettiin perusteltuna, koska tutkimuksessa ei ollut tavoitteena eritellä eri tutkimushenkilöiden vastauksia aineistonkeruumetodin perusteella, vaan kiinnostus liittyi yleensä tutkimushenkilöiden näkemyksiin ja kokemuksiin tutkimuskysymyksiin liittyvistä aiheista. Aineistot yhdistettiin seuraaviin näkökulmiin: 1) hyvä toiminta, 2) huono toiminta, 3) hyvää toimintaa edistävät ja 4) hyvää toimintaa heikentävät tekijät. Vaikka yhdistäminen tehtiin, säilytettiin kuitenkin tieto aineistojen alkuperäisestä hankintatavasta käyttämällä NVivossa kertomusten aineistoissa punaista ja teemahaastatteluaineistossa mustaa tekstiväriä.

Yhdistetty aineisto luettiin useita kertoja läpi ja tutkimushenkilöiden alkuperäiset ilmaukset alkoivat tiivistyä kysymyksittäin niin kutsuttuihin pelkistettyihin ilmauksiin. Pelkistettyjen ilmausten sisältä alkoi hahmottua analysointityksiköitä,

joita kutsuttiin alaluokiksi. Alaluokat muodostivat edelleen uusia analysointiyksiköitä, joita kutsuttiin yläluokiksi. Taulukossa 3 on esimerkki hyvän virkamiestoiminnan sisällönanalyysistä.

**Taulukko 3.** Esimerkki hyvän virkamiestoiminnan sisällönanalyysistä

<i>Alkuperäinen ilmaus</i>	<i>Pelkistetty ilmaus</i>	<i>Alaluokka</i>	<i>Yläluokka</i>	<i>Kategoria</i>
<i>Peruslähdekohta on se, että on ammatillista pätevyyttä ja soveltuvaa substanssia</i>	Ammatillinen pätevyys ja soveltuva substanssi ovat tärkeitä	Substanssi-osaminen	Asiantuntemus	Ominaisuus
<i>Ainakin hyökäämättömyys ja provosointimattoisuus</i>	On tärkeää, ettei provosoidu	Rauhallisuus	Temperamentti	Ominaisuus
<i>On oltava sisäisen tahtotilan toimia virkamiehenä</i>	Halu toimia virkamiehenä on tärkeää	Arvopohja	Asenne	Ominaisuus
<i>Tervehtii työtovereita</i>	Tervehtiminen on tärkeää	Kohteliaisuus	Käyttäytyminen	Toiminta
<i>Ylipäättään asennoitumisessa, että kunnioitetaan muita osapuolia</i>	Toisten kunnioittaminen on tärkeää	Arvostus	Käyttäytyminen	Toiminta
<i>Oma etu pitää laittaa taka-alalle ja lähteä nimenomaan siitä, mitä varten tekee duunia</i>	Oman edun laittaminen taka-alalle on tärkeää	Yleisen edun mukainen toiminta	Työskentelytapa	Toiminta
<i>Hyvin toimivalla virkamiehellä ei saa olla mitään suosikkijärjestelmää, ei saa olla mitään hyvä veli-ajattelua</i>	Asioiden puolueeton ja oikeudenmukainen hoitaminen on tärkeää.	Puolueettomuus, riippumattomuus	Työskentelytapa	Toiminta

Taulukossa 4 on esimerkki hyvää virkamiestoimintaa heikentävien tekijöiden sisällönanalyysistä.



**Taulukko 4.** Esimerkki hyvää virkamiestoimintaa hankaloittavien tekijöiden sisällönanalyyysistä

<b>Alkuperäinen ilmaus</b>	<b>Pelkistetty ilmaus</b>	<b>Alaluokka</b>	<b>Yläluokka</b>	<b>Kategoria</b>
<i>Tietysti koulutuksen puute, eihän sulta silloin voida edellyttää, että pystyt miettimään asioita monelta näkökannalta ja ottamaan huomioon muita.</i>	Puutteet koulutuksessa	Riittämätön koulutus	Kyvykkyyssvajeet	Yksilö
<i>Provosoituminen, asioiden käsittely niin että ne otetaan henkilökohtaisesti eikä työasiana</i>	Provosoituminen, asioiden henkilökohtais-taminen	Tunnesäätelyn ongelmat	Temperamen-tin tai tuntei-den säätelyn haasteet	Yksilö
<i>Poliittista ohjausta tai painetta tai jopa käskyjä voi tulla virallisen tuloso-hjauksenkin ulkopuo-lelta, ja vastuu jää kuitenkin operatii-viselle toimijalle.</i>	Poliittinen oh-jaus tai käskyty-s tulosohjauksen ulkopuolelta	Poliittinen vaikuttaminen	Poliittisen vaikuttamisen kipupisteet	Organisaatio
<i>Monimutkainen ja moniportainen rakenne-virasto-tulos-ohjaaja-tulosohjaa-jat- ministeriö-vynhy...ei tiedetä kuka hoitaa ja mitä...</i>	Monimutkainen valtiokonserni-rakenne	Valtiokonserni	Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuusuhteet	Organisaatio
<i>Valtiokonser-niäjatte-lussa viras-topäälli-köllä on ja ei riittävästi valtaa. Toisaalta se, miten virastopäällikkö voi vaikuttaa aidosti valtiokonsernin ta-voitteisiin, siinä on ongelma.</i>	Virastopäällikön valta vaikuttaa oman organisaat-ion toimintaan ei ole aina selvä.	Virastopäällikön valta valtio-konsernissa	Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuusuhteet	Organisaatio
<i>Julkishallinnossa varsinkin ylim-mässä johdossa on tommosta narsis-mia ...on haaste or-ganisaation toimin-nalle.</i>	Narsistinen joh-taja vaarantaa organisaation toiminnan	Huonot lu-onteenpiirtet	Tunnesäätelyn puuteet	Johtaminen

## 5 AINEISTON ANALYSOINTI

### 5.1 Näkemykset virkamiesintegriteetistä

Yksilöintegriteettiä tarkasteltiin tutkimuksen teoriaosuudessa neljän näkökulman avulla: integriteetti yksilön hyveinä tai luonteenpiirteinä, arvojen ja periaatteiden mukaisena toimintana, sanojen ja tekojen johdonmukaisuutena sekä eheytenä. Ammatti-integriteetti sisälsi puolestaan näkemyksen, että vaikka ammatti-integriteetti pohjautuisikin yksilöintegriteettiin (esim. Dobel 1990; Trevinyo-Rodriguez 2007), tietyssä ammatissa yksilöt jakavat kuitenkin tietyt yhteiset, yleisesti hyväksytyt ja julkilausutut piirteet, tavoitteet tai ominaisuudet, joihin yksilön odotetaan sitoutuvan ja joiden mukaan ryhmän jäsenten odotetaan toimivan (Dobel 1990; Cooper 2004; Lawton et al. 2013; Filipiak & Dylewski 2017). Tämän tutkimuksen näkökulmasta ammatti-integriteettiä edustaa virkamiesintegriteetti.

Tutkimuksen tulkinta virkamiesintegriteetistä saa sisällön tutkimushenkilöiden näkemysten ja teorian vuoropuheluna. Tutkimushenkilöiden näkemykset virkamiesintegriteetistä sisälsivät sekä virkamiehen toimintaan että virkamiehen ominaisuuksiin liittyviä kuvauksia.

#### 5.1.1 Hyvä virkamiehen toiminta

Virkamiehen hyvä, oikea tai sopiva toiminta sisältää aineiston perusteella virkamiehen käyttäytymiseen ja työskentelytapoihin liittyviä elementtejä. Virkamieheltä odotetaan ensinnäkin hyvää käyttäytymistä paitsi työssä, myös vapaa-ajalla. Kuten eräs tutkimushenkilö kuvasi: *”Käyttäytymisestä ensin liikkeelle, perusasialliset käytöstavat ja käytös on ensimmäinen asia...”*. Hyvää käyttäytymistä kuvailtiin yhtäältä yksinkertaisesti asiallisena, normaalina käyttäytymisenä, peruskäytöstapoina tai sanonnalla ”ollaan ihmisiksi”. Toisaalta hyvälle käyttäytymiselle annettiin myös tarkempia määrittelyjä, kuvaten sitä esimerkiksi kohteliaisuutena tai muita arvostavana käytöksenä. Kohteliaasti käyttäytyvää virkamiestä kuvattiin ystävälliseksi ja toisia tervehtiväksi. Arvostavaan ja asialliseen käyttäytymiseen liitettiin erilaisuuden hyväksyminen, toisten kunnioittaminen, kiittäminen silloin kun on kiitoksen aika, kuunteleminen, rauhallisuus ja provosoimattomuus. Eräs tutkimushenkilö kuvasi asiallista käyttäytymistä seuraavasti:

*”Ja just se asiallisuus...se, että mielipiteitä voi olla erilaisia, mut pitää muistaa sellaset eettiset periaatteet, kun ollaan virkamiesasemassa. Odotetaan asiallista käyttäytymistä ja asiallisuutta.... Asiallisuuden tarkennus: tietyllä tavalla hyväksytään se, että asiasta voidaan olla erimieltä. Eri näkemysten hyväksyminen ja kunnioittaminen silleen et asioista voi ja saa olla, ja joskus on hyväkin, että*

*ollaan eri mieltä. Mut miten niitä käsitellään ja puretaan ja hyväksytään, niin siinä virkamiehen asiallisuus tulee esille.”*

Virkamiehen hyvän työskentelytavan odotettiin olevan yleisen edun mukaista, jossa oma etu ja erään tutkimushenkilön mielestä jopa oma arvomaailma asetetaan taustalle: *”Oma etu pitää pistää sinne taka-alalle ja lähteä nimenomaan siitä mitä varten tekee duunia.”* Luvussa 2.2.6 tosin havaittiin, että käsite *yleinen etu* on kuitenkin monitulkintainen, joten yleisen edun mukainen toiminta virkamiesintegriteetin piirteinä ei ole yksiselitteinen. Lisäksi voidaan pohtia sitä, että mikäli virkamies asettaa toiminnassaan oman arvomaailmansa taustalle toimien virkatehtävissään mahdollisesti myös omien arvojensa vastaisesti, täytyykö tässä eräiden integriteettitulkintojen (esim. MacIntyre 1985; Kolb 1988) mukainen yksilön eheyden ja kokonaisuuden odotus?

Yleisen edun mukaiseksi toiminnaksi tulkitaan tässä yhteydessä kuitenkin tutkimushenkilöiden näkemykset siitä, että hyvässä toiminnassa painottuvat kansan hyvinvoinnin eteen ponnistelu, verovarojen huolellinen käyttö, tuloksellinen ja taloudellinen toiminta sekä palvelualltius. Tuloksellisuudella tarkoitettiin aineistossa muun muassa tulostavoitteiden saavuttamista annettujen resurssien puitteissa, laadullisten tavoitteiden saavuttamista, Suomen kansallisten ja kansainvälisten tavoitteiden saavuttamista sekä sitä, että tavoitteisiin päästään ilman turhaa työtä, ylitöitä tai ylimääräistä henkilöstön kuormitusta. Tutkimushenkilöiden näkemykset tuloksellisen ja taloudellisen toiminnan merkityksestä voidaan tulkita signaaliksi siitä, että huolimatta ajoittain kuullusta pohdinnasta, ellei jopa epäilystä, julkisen sektorin tehokkuudesta (tai tehottomuudesta) suhteessa yksityiseen sektoriin, ainakin joillekin virkamiehille taloudellinen ajattelu ja huolellinen julkisilla varoilla toimiminen nousee tärkeäksi hyvän toiminnan kriteeriksi. Eräs tutkimushenkilö kuvasi hyvänä virkamiestoimintana tilannetta, jossa *”Virkamies miettii koko ajan toiminnassaan, kuinka hän voisi toimia tehokkaammin ja säästää näin veronmaksajien rahoja.”* Tätä näkemystä pidetään peruslähtökohdaltaan totena, mutta siltä osin epärealistisena: virkamies ei kuitenkaan todennäköisesti ajattele toimintansa tehokkuutta ja veron maksajien rahojen säästämistä *koko ajan*.

Hyvää virkamiehen työskentelytapaa kuvattiin myös vastuulliseksi, joka voi näkyä muun muassa toiminnan oikeudenmukaisuutena, puolueettomuutena, riippumattomuutena ja lahjomattomuutena. Aineiston perusteella asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa korostuu neutraalisuus, jossa ei ole sijaa suosikki- tai hyvävelijärjestelmille eikä lahjonnalle. Oikeudenmukainen työskentely koetaan tasa-arvoisena ja tasapuolisena. Oikeudenmukaisuuden *”ihannetta”* peräänkuulutettiin huolimatta siitä, että se tie on usein työläämpi, hankalampi ja pidempi. Tämän näkemyksen tulkitaan tarkoittavan sitä, että koska ratkaistavat asiat voivat usein olla

monimutkaisia, monitulkintaisia ja hankalia, olisi kuitenkin tärkeää käyttää niiden valmisteluun riittävästi aikaa oikeudenmukaisen lopputuloksen aikaansaamiseksi. Tämä ei todennäköisesti ole aina mahdollista esimerkiksi aikataulupainneiden vuoksi.

Hyvään työskentelytapaan liittyy tutkimushenkilöiden mielestä myös sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen sekä niiden johdonmukainen tulkinta. Erään tutkimushenkilön vastauksessa näkyi kuitenkin sääntöjen noudattamiseen liittyvä dilemma: periaatteessa sääntöjen noudattaminen koettiin hyvän toiminnan ydinasiiana, mutta käytäntö voi kuitenkin tuoda eteen tilanteita, joissa sääntöjen tiukka noudattaminen ei välttämättä tunnukaan oikealta:

*”On hallinnollisia asioita, joiden mukaan pitäisi toimia, mutta voi olla tilanteita, että yksilön tilanne on syystä tai toisesta sellainen, että olisi syytä käyttää kokonaisuuskäytäntöä vaikkapa omassa esihenkilötilanteessa. Olen näissä miettinyt, että pitäisikö jossain tilanteessa toimia just niin kuin säännöt sanoo vai pitäisikö tässä ikään kuin hieman loiventaen tulkita asiaa, jos lopputulos olisikin parempi. Olen miettinyt tällöin lopputulosta ja olen kallistunut siihen, että olen tulkinnut asioita väljemmin. Jos tehdään konemaisesti asioita, niin joissakin tapauksissa lopputulos ei ole paras mahdollinen.”*

Myös faktoihin perustuva päätöksenteko sekä huolellinen ja laaja-alainen asioiden valmistelu koettiin hyvänä toimintana. Hyvä toiminta ilmenee tutkimushenkilöiden mielestä myös työhön sitoutumisena ja työn viivytyksettömänä ja tavoitteellisenä hoitamisena. Hyvä työskentelytapa korostuu erityisesti tilanteissa, joissa yksilö tekee vastuullisesti kaikki annetut tehtävät riippumatta siitä, kuinka kiinnostavia ne ovat. Eräs tutkimushenkilö kuvasi tätä hyvän toiminnan näkökulmaa puheen *työhön omistautumisesta*:

*”Omistautuminen työlle. Omistautumisella tarkoitan lähinnä sitä, että tavallaan työhön ottaudutaan täysillä. Kun tehdään työtä virkavelvollisuuden puitteissa, niin ei voi, että teenpä sen tuosta noin suurin piirtein, vaan meitä ohjaavat tietyt rajapinnat, missä täytyy toimia. Mut omistautuminen siten, että tehdään tosissaan, tehdään virkavelvollisuuden velvoittamalla tavalla.”*

Virkamieheltä odotettiin myös ratkaisukeskeisyyttä, jämäkkyyttä, säntillisyyttä, joustavuutta, harkittua avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, kiinnostuneisuutta sekä palveluasennetta. Ratkaisukeskeisyys koettiin haluna löytää asioihin ratkaisu yhtäältä asiakkaan tai kollegan ja toisaalta työnantajan näkökulmasta. Ratkaisukeskeisyyden katsottiin edellyttävän muun muassa riittävää pohdintaa ja vaihtoehtojen tarkastelua, joka vaatii riittävästi aikaa. Hyvä toimintatapa nähtiin yhtäältä jämäkän säntillisenä mutta toisaalta joustavana, yhtäältä avoimena ja läpinäkyvänä, mutta toisaalta avoimuudeltaan harkittuna: virkamiehen olisi esimerkiksi tiedettävä, mitkä asiat ovat julkisia ja mitkä eivät. Virkamiehen olisi myös oltava kiinnostunut paitsi omasta, myös kollegojen tehtävistä ja työn rajapinnoista, ja virkamiehen toiminnassa pitäisi lisäksi näkyä palveluperiaate.

Aineistosta esiin nousseissa hyvän toiminnan piirteissä voidaan havaita osittain kuvauksia, jotka on tunnistettu myös aiemmissa tutkimuksissa merkityksellisiksi virkamiehen hyvän ja oikean toiminnan piirteiksi. Tällaisia ovat esimerkiksi vastuullisuus, oikeudenmukaisuus, puolueettomuus, lahjomattomuus sekä sääntöjen mukainen toiminta. Yleisen edun mukaista toimintaa voidaan pitää julkisessa tehtävässä työskentelevän lähtökohtana (esim. Goodsell 1990; Wamsley, Goodsell, Rohr, Stivers & White 1990; Herring 1997; Elcock 2006). Tutkimushenkilöiden näkemykset hyvin toimivasta virkamiehestä tukevat myös käytännössä kaikkia valtionhallinnon arvoja (Valtiovarainministeriö 2005).

Mielenkiintoisena havaintona voidaan kuitenkin pitää ensinnäkin sitä, kuinka usein tutkimushenkilöt nostivat esiin virkamiehen hyvän käyttäytymisen odotuksen. Eräs integriteetin sisällön tulkinta liittyy yksilön hyveisiin ja tiettyihin luonteenpiirteisiin, kuten ystävällisyyteen (esim. Koehn 2005). Ystävällisyys mainittiin aineistossa eräänä hyvän käyttäytymisen piirteenä. Hyvän ja asiallisen käyttäytymisen voidaan tulkita myös edistävän valtionhallinnon palveluasenteen arvon toteutumista. Hyvä ja asiallinen käyttäytyminen tulkitaankin näistä näkökulmista osaksi virkamiesintegriteettiä.

Jos hyvä tai asiallinen käyttäytyminen tulkitaan osaksi virkamiesintegriteettiä, niin eikö se ole kuitenkin eräänlainen aikuisuuteen liittyvä itsestään selvyys, jota ei tarvitse erikseen määritellä? (esim. Keltikangas-Järvinen 2016) Hyvää käyttäytymistä ei mainita erikseen valtionhallinnon arvoissa, mutta valtion virkamieslain (750/1994) 14 § säädetään, että ”Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.” Aineiston perusteella on kuitenkin tulkittavissa, ettei kaikille ole selvää, millaista on hyvä käytös tai mitä tarkoittaa aseman ja tehtävien edellyttämä käytös. Olisiko siis hyvä ja asiallinen käyttäytyminen huomiotava myös valtionhallinnon arvoissa?

Aineisto sisälsi myös muutamia, tietyllä tapaa jopa vastakkaisia näkemyksiä hyvästä toiminnasta. Yhtäältä odotettiin joustavuutta ja toisaalta jämäkkyyttä ja säntillisyyttä. Jämäkkyuden ja säntillisyyden tulkitaan tässä tutkimuksessa tarkoittavan sitä, että virkamiehen olisi oltava toiminnassaan ja päätöksissään määrätietoinen, päättäväinen ja ehkä jopa horjumaton, tiukka ja pikkutarkka. Toisaalta hänen pitäisi olla toiminnassaan joustava, jonka tulkitaan tässä viittavan siihen, että eri tilanteissa voidaan toimia eri tavoin ja ehkä jopa sääntöjä tai ohjeita voidaan tulkita tilanteen mukaan. Mutta milloin virkamiehen pitäisi olla joustava ja milloin säntillinen? Ja millainen vaikutus joustavuuden lisääntymisen odotuksella voi olla virkamiehen oikeusturvaan?

Vastakkaisuutta on havaittavissa myös yhtäältä läpinäkyvyyden ja avoimuuden, toisaalta harkinnan odotuksessa. Avoimuuden ja harkinnan välinen haaste voi

nousta esiin esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen (679/2016) myötä tulleissa ongelmatilanteissa asiakirjojen julkisuuteen liittyen. Julkisuudessa on keskusteltu esimerkiksi siitä, mitä tietoja viranomaisen saa luovuttaa medialle (esim. STT 2019). Lisäksi meneillään on oikeusprosesseja, joiden avulla viranomaisen toivoo saavansa ohjaavia ennakkotapauksia oikein toimisen tueksi (esim. Salminen 2021). Vaikka virkamies haluaisi vilpittömästi toimia oikein, voi hänen olla erittäin vaikea tehdä nykyisen normiston pohjalta juridisesti yksiselitteistä päätöstä asiakirjan luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä. Asiakirjojen julkisuuteen ja toisaalta tietosuojaan liittyvän normiston monitulkintaisuus haastaa todennäköisesti virkamiehiä hyvän toiminnan näkökulmasta, voiden vaarantaa jopa virkamiehen oikeusturvaa.

### 5.1.2 Integriteetti virkamiehen ominaisuuksina

Hyvää virkamiehen toimintaa kuvattiin aineistossa myös erilaisina yksilön ominaisuuksina. Osa esiin nousseista ominaisuuksista nähdään yksilön hyveinä (esim. rehellisyys) tai luonteenpiirteinä (esim. rauhallisuus) ja näin osana luvussa 2.2.1 esitettyä yksilöintegriteetin yhtä teoreettista näkökulmaa. Näiden lisäksi tutkimushenkilöt nostivat esiin myös asenteeseen ja osaamiseen liittyviä näkökulmia. Tässä yhteydessä tutkimushenkilöiden näkemyksiä virkamiesintegriteetistä tarkastellaankin asenteen, osaamisen sekä yksilön piirteiden ja kyvykkyyksien näkökulmista.

#### **Asenne**

Moni tutkimushenkilö koki, että hyvän toiminnan lähtökohtana on yksilön asenne ja sisäinen halu toimia oikein sekä halu toimia julkisessa tehtävässä siihen liittyvien vastuiden ja velvoitteiden mukaisesti: ”... *on oltava sisäinen tahtotila toimia virkamiehenä ja toimia oikein.*” Mielenkiintoisia, ellei jopa huolestuttavia, olivat muutamien tutkimushenkilöiden näkemykset siitä, että lähtökohta hyvälle toiminnalle on se, että yksilö ylipäätään ymmärtää ja tiedostaa toimivansa virkamiehenä.

Hyvin toimiva virkamies omaa sisäisen tahtotilan ja halun toimia oikein. Halu toimia julkisessa tehtävässä tarkoittaa vastausten perusteella tehtävässä edellytettyihin arvoihin sitoutumista ja sääntöjen mukaista toimintaa. Tutkimushenkilöiden kuvaukset arvoista olivat kuitenkin ristiriitaisia: arvot nähtiin yhtäältä yleisinä yksilön sisäsyntyisinä asenteina ja toisaalta johonkin tarkempaan arvokontekstiin, kuten valtionhallintoon tai virkamiesrooliin liittyvänä. Lisäksi arvot liitettiin hallitusohjelmaan, tiettyyn toimialaan tai jopa kansainvälisiin sitoumuksiin.

Asenteeseen ja arvoihin liittyviä hyvän toiminnan osa-alueita kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Itse lähtisin purkamaan sitä (hyvää virkamiestoimintaa) virkamiesarvojen tai virkamiesvelvollisuuksien kautta, että virkamiehen pitää suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti, viivytyksettä...Mehän löydetään tietysti ne arvotkin siellä lakien pohjalta. Näistä tulee se hyvän virkamiestoiminnan rautalankamalli.”*

*”Arvot, joita sun hallitus ja hallitusohjelma ja Suomen linja ajaa, meillä on tietty arvomaailma. Mun virkamiehenä on sitouduttava niihin linjauksiin, joihin olemme kansallisesti ja kansainvälisesti sitoutuneet... suuremmat arvot kuten kansainväliset sitoumukset ja –arvot, halu parantaa maailmaa ohjaavat toimintaa”*

Tutkimushenkilöiden näkemykset siitä, että virkamiehen hyvän toiminnan lähtökohtana olisi yksilön halu toimia nimenomaan virkamiehenä yleisen edun, julkisen hallinnon arvopohjan ja sääntöjen noudattamisen viitekehyksessä, tukee hyvin aiempaa käsitystä julkisessa tehtävässä toimivien yksilöiden piirteistä (esim. Witt et al. 2012; Salminen & Mäntysalo 2013; van Montfort et al. 2013; Plant 2018). Aineistossa mainittu *sisäsyntyinen halu toimia oikein* voidaan tulkita odotusarvoksi virkamiehen eettisen kompassin (esim. van Blijswijk et al. 2004) tai eettisen herkkyyden (esim. Viinamäki 2017) olemassaolosta. Yllättävänä havaintona voidaan pitää sitä, että joissain vastauksissa hyvän toiminnan lähtökohtana pidettiin sitä, että virkamies ymmärtäisi ylipäättään olevansa virkamies. Merkillepantavaa on myös se, että tutkimushenkilöillä oli hyvinkin erilaisia näkemyksiä siitä, mihin arvioihin virkamiehen olisi itse asiassa sitouduttava.

## **Osaaminen**

Hyvä toiminta edellyttää aineiston perusteella myös osaamiseen, taitoihin, koulutukseen sekä työ- ja elämäkokemukseen liittyviä valmiuksia. Vaikka substanssi- ja tehtäväkentän osaaminen koettiin hyvän toiminnan eräänlaisena perusedellytyksenä, todettiin monipuolisen osaamisen olevan tarpeellista nykyisessä, osittain hyvinkin monimutkaisessa toimintaympäristössä. Erityisesti valtionhallinnon toimintaympäristöön, valtionhallinnon päätöksentekomekanismiin sekä hallinto-osaamiseen liittyvä osaaminen koettiin tärkeäksi. Hyvän suullisen ja kirjallisen ilmaisun sekä kielitaidon nähtiin tukevan hyvää toimintaa. Aineiston perusteella virkamiehen koulutuksen olisikin oltava riittävää sekä myös hallinnollisia tehtäviä tukevaa. Riittävänä koulutuksena pidettiin esimerkiksi korkeakoulutusta, koska sen koettiin luovan hyvät edellytykset muun muassa laajaan ajatteluun, monipuolisiin toimintaedellytyksiin, hallinnolliseen osaamiseen sekä kirjalliseen viestintään. Eräs tutkimushenkilö kuvasi koulutuksen merkitystä seuraavasti:

*”Korkeakoulutausta on hyvä, koska silloin omaa taustaa asioiden ymmärtämiseen ja selvittämiseen, kyky nähdä asioiden taakse, kyky ymmärtää näiden välisiä suhteita ja eri tasojen intressejä.”*

Hyvää toimintaa tukevat osaamisvalmiudet vaihtelevat luonnollisesti virkamiehen tehtävästä riippuen. Mielenkiintoista on aineistossa usein esiintynyt näkökulma nimenomaan hallinnollisen osaamisen ja monimutkaisen valtionhallinnon toimintaympäristön hallinnan tarpeesta riippumatta substanssitehtävästä. Nämä ovat piirteitä, jotka on mainittu julkisen integriteetin edellytyksinä ja julkisissa tehtävissä toimivien ammattietoksen piirteinä (esim. Dobel 1999; Brinkerhoff & Goldsmith 2005; Huberts 2012). Tämän voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että vaikka julkinen hallinto ja julkisen hallinnon tehtävät muuttuvat, koetaan yhtäältä hallinto-osaamisen olevan yhä tarpeellinen ja toisaalta monimuotoistuvan toimintaympäristön edellyttävän ehkä jopa hallinto-osaamisen ja kokonaisvaltaisen ajattelun lisäämistä.

### **Yksilön piirteet ja kyvykkyudet**

Aineiston perusteella hyvin toimivan virkamiehen temperamentti- tai persoonallisuuspiirteinä sekä kyvykkyyksinä nähtiin rauhallisuus, rehellisyys, positiivisuus, rohkeus, psykologinen kyvykkyys, kyky johtaa ja kehittää itseään sekä kyky hahmottaa ja ymmärtää kokonaisuuksia.

Rauhallisuutta kuvattiin aineistossa muun muassa kykynä keskittyä, hermojen hallintana sekä tunnesäätelytaidoilla kuten provosoimattomuudella. Toisaalta rauhallisuutta tunnesäätelytaitona voidaan tarkastella myös kriittisesti: jos virkamies innostuu asiasta ja tunteet syttyvät näin eräänlaisina positiivisina reaktioina, pidetäänkö tätäkin negatiivisena virkamiesintegriteetin piirteenä? Se, millaisten tunteiden näyttäminen pidetään hyväksyttävänä ja millaisten ei, edellyttäisi tarkempaa selvitystä. Rauhallisuuteen viittaavat tutkimushenkilöiden kertomukset sisälsivät kuitenkin tulkinnan mukaan oletuksen asiallisesta käyttäytymisestä, kuten seuraava esimerkki osoittaa:

*”Virkamiehen käyttäytymiseen kuuluu myös rauhallisuus, ettei temperoidu...niin että pystyy käsittelemään asioita rauhassa ja rauhallisesti.”*

Hyvin toimiva virkamies kuvataan aineistossa rehelliseksi ja hänen todetaan katsovan asioita enemmän positiivisen kautta: *”ettei tule sellainen perinteinen vanha virkamiesnäkemys, että ensin on kaikki kielteistä ja sitten vasta harkitaan”*. Vaikka yhtäältä virkamiehen toivottiin olevan iloinen, huumorintajuinen ja eloisa, koettiin toisaalta eräänlaisen perinteisen harmaan, tasapaksun virkamiesstereotyypin herättävän enemmän luottamusta:



*”Positiivisena jää sitten mieleen sellaiset hyvin erityyppiset virkamiehet, avoimemmat ja eloisemmat ja huumorintajuisemmat...itsekin kyllä syyllistyy välillä stereotypioihin, mutta itselle jopa sellainen aiempi stereotypia harmaasta ja tasapaksusta virkamiehestä on ollut miellyttävä, sillä tavalla, että ne asiat, joita on pyrkinyt hoitamaan ovat tulleet hyvin hoidetuiksi huolimatta siitä, millainen luonne virkamiehellä on ollut. Tunnen, että olen tullut tällaisissa vakuuttuneeksi, että asiat on hoidettu hyvin, luo luottamusta. Tällainen stereotypia ei siis ole välttämättä ollenkaan huono.”*

Virkamiehen koettiin tarvitsevan rohkeutta, luonteen lujuuutta, itsensä johtamista ja yleiseen hyvään pyrkimistä erityisesti tilanteissa, joissa yksilöä kohtaa ”houkutus” tai hänellä olisi muuten mahdollisuus oman edun tavoitteluun tai saavuttamiseen tai muuhun epäasialliseen toimintaan yleisen edun kustannuksella. Rohkeuteen liitettiin myös hyvä paineensietokyky tilanteissa, joissa yksilö joutuu esimerkiksi poliittiseen paineeseen tai kohtaa epäasiallista vaikutuspyrkimystä.

*”Johtava virkamies näkee ongelmat ja valitsee ne ratkaisut, jotka juuri sille virastolle ovat parhaita. Silloin hän toimii esimerkiksi ohjeita, jopa asetuksia vastaan. Tämä vaatii rohkeutta ja viisautta ja tervettä riskinottokykyä. Päätökset ovat perusteltuja ja pienen viraston työntekijät ovat ao. johtavan virkamiehen puolella. Tällainen toiminta kysyy viisautta ja pelottomuutta vastustaa suurempiaan. Toisaalta juuri tällaisista rohkeutta meistä jokainen tarvitsee arjen työssään.”*

*”Usein ministerin ajatus esim. aikataulusta saattaa olla kohtuuton ja on tärkeää, että virkamiehet, jotka voivat vaikuttaa asiaan uskaltavat ottaa asian esille.”*

Itsensä kehittämisen nähtiin olevan yhtäältä haluun ja toisaalta kompetenssiin liittyvä ominaisuus tavoitteena kehittyminen työn edellyttämällä tavalla. Hyvin toimiva virkamies omaa myös aineiston perusteella hyvät sosiaaliset taidot, kuten keskustelutaidon, empatiakykyisyyden, avoimuuden, ulospäinsuuntautuneisuuden sekä kyvyn tehdä asioita yhdessä. Hyvä toiminta nähtiin lisäksi kykyinä hahmottaa sekä ymmärtää kokonaisuuksia ja asioiden kytkeytymistä toisiinsa:

*”Ymmärrätkö muutakin kuin vain oman paikan, kyvykyys ja halukkuus ymmärtää toisten tekemistä ja tehtäviä”.*

Virkamiehen hyvään toimintaan liitetyt yksilön piirteet tai ominaisuudet voidaan tulkita osittain sellaisiksi, mitä odotetaan varmaan kaikissa ammateissa. Kaikki toivovat, että työntekijä on rehellinen riippumatta siitä, toimiiko hän yksityisellä vai julkisella sektorilla. Kuitenkin se, pitääkö virkamiehen olla esimerkiksi ulospäinsuuntautunut tai huumorintajuinen, herättää varmasti kysymyksiä. Empatiakykyisyyden odotukseen voidaan myös liittää erilaisia mielipiteitä (esim. Kamenka 1989). Mielenkiintoista on myös se, kuinka paljon hyvä toiminta sisälsi mainintoja rohkeudesta, luonteen lujuuudesta ja itsensä johtamisesta. Nämä piirteet tukevat toisaalta aiempia havaintoja siitä, kuinka haastavissa painetilanteissa virkamies voi joutua toimimaan ja kuinka vahva virkamiehen on näissä tilanteissa

joskus oltava yleisen edun mukaisen toiminnan varmistamiseksi (esim. Simon 1979; Dobel 1999; Salminen & Mäntysalo 2013).

### 5.1.3 Yhteenveto

Tutkimushenkilöiden kertomusten pohjalta syntyi seuraava tulkinta virkamiesintegriteetistä sekä yksilön ominaisuuksien että toiminnan näkökulmasta:

Hyvin toimiva virkamies haluaa työskennellä virkamiehenä tavoitellen yhteistä etua. Hän tunnistaa toimivansa julkisessa tehtävässä ja hän tietää, mitkä ovat hänen vastuunsa ja velvollisuutena.

Hyvin toimivalla virkamiehellä on tehtävän edellyttämä monipuolinen osaaminen, joka on hankittu koulutuksen ja kokemuksen kautta. Osaaminen sisältää sekä substanssiosaamisen että valtion toimintaympäristön tuntemuksen. Hän on aidosti kiinnostunut tehtävistään ja tehtävien hoitamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Hyvin toimiva virkamies käyttäytyy esimerkillisesti ja hän on tunteitaan hallitseva, asiallinen, kohtelias ja muiden mielipiteitä arvostava hyvä kuuntelija. Hän kykenee ymmärtämään laajojakin kokonaisuuksia, häneen voi luottaa ja hän on rehellinen. Hän toimii puolueettomasti, tasa-arvoisesti, vastuullisesti ja huolellisesti sitoutuen organisaation arvoihin sekä taloudellisesta että laadullisesta näkökulmasta. Hän pohjaa asioiden valmistelun ja päätöksenteon johdonmukaisesti asialliseen ja monipuoliseen tietoon. Hän lähestyy asioita ratkaisukeskeisesti ja palveluhenkisesti. Hän ymmärtää, milloin on oltava jämäkkä ja milloin joustava, milloin avoin ja milloin pidättäytyvä.

Hyvin toimivalla virkamiehellä myös rohkeutta puuttua epäkohtiin. Hän haluaa ja pystyy refleктоimaan omaa toimintaansa, hän haluaa huolehtia omasta hyvinvoinnistaan ja hän haluaa kehittyä sekä kehittää osaamistaan.

## 5.2 Näkemykset hyvää toimintaa edistävästä tekijöistä

Aineiston perusteella tunnistettiin seuraavat kolme hyvää toimintaa edistävien tekijöiden kategoriaa: yksilö, organisaatio ja johtaminen. Tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaista todeta, että johtamisen kategoria ja sen alla olevat tyyppittelyt voidaan nähdä ja tulkita myös organisaatiotekijöiden näkökulmasta. Johtamiseen liittyvät havainnot koettiin kuitenkin aineiston ja teoreettisen tarkastelun

perusteella niin merkityksellisinä, että niille haluttiin antaa riittävästi näkyvyyttä ja painoarvoa omana kategorianaan.

### 5.2.1 Yksilö integriteetin ytimessä

Aineiston sisällönanalyysi osoitti, että yksilöön liittyvät tekijät muodostavat eräänlaisen integriteetin toteutumista edistävän ytimen. Yksilö on viime kädessä se toimija, jonka kautta hyvä toiminta toteutuu tai on toteutumatta. Valtiolla työskentelevän korkea osaaminen, kyvykkyys ja ammattitaito yhdistettynä oikeaan asenteeseen ja haluun tehdä työ laadukkaasti nähtiin jopa niin merkittävänä hyvän toiminnan edistäjänä, että niiden avulla homma saada toimimaan riippumatta organisaation rakenteista tai mittareista: *”Jos ihmisillä on kykyä ja tahtoa toimia niin se ei ole mittareista eikä organisaatorakenteista eikä muistakaan vastaavista tuloksetekeminen kiinni.”* Tähän näkemykseen on kuitenkin suhtauduttava hie-man varauksellisesti, koska esimerkiksi mikäli ihmisen käsitys tuloksesta ei olisi yhdenmukainen organisaation virallisen käsityksen kanssa, voi tuloksen aikaansaamiseksi käytettävät resurssit ohjautua organisaation näkökulmasta vääriin asioihin. Sisällönanalyysin avulla tunnistettiin lopulta kaksi yksilö-kategoriaan kohdistuvaa, hyvää toimintaa edistävää yläluokkaa: kyvykkyys ja itsensä johtaminen.

Hyvää toimintaa edistävinä yksilön kyvykkyyksinä tunnistetaan aineiston perusteella muun muassa ammattitaito, osaaminen, koulutus sekä työ- ja elämäkokemus. Valtion toimintaympäristön ja *”hallintomekanismien”* osaamisen koetaan edistävän hyvää toimintaa, kuten myös kyvyn ymmärtää erilaisuutta sekä kyvyn kommunikoida ja tehdä yhteistyötä tarvittaessa myös kompromissihakuisesti. Aineiston perusteella voidaan myös puhua eräänlaisesta arvokyvykkyydestä, joka toimii kivijalkana hyvälle toiminnalle. Työ- ja elämäkokemuksen nähtiin antavan yksilölle ymmärrystä siitä, mitä julkisessa tehtävässä toimiminen edellyttää ja kuinka erilaisissa tilanteissa pitää toimia. Eräs tutkimushenkilö mainitsi myös hyvän kasvatuksen lähtökohtana hyvälle käyttäytymiselle. Hyvä kasvatusta on kuitenkin jo itsessään monitulkintainen ja kuuluu oman tieteenalansa debattiin, joten kasvatuksen rooliin ja merkitykseen hyvälle toiminnalle suhtaudutaan tässä tutkimuksessa kriittisesti.

Itsensä johtamiseen liittyivät yleisen edun mukainen asenne ja toiminta, reflektointi, vastuullinen itsekuri, aktiivisuus, rohkeus ja keskittyminen. Yleisen edun mukainen toiminta koettiin aineiston perusteella yhtäältä eettisenä kysymyksenä, asenteena tai motivaationa, mutta toisaalta tunnistettiin se, että tietyissä tilanteissa yleisen edun mukainen toiminta voi edellyttää reflektointia tai vastuullista itsekuria. Oma etu on laitettava taka-alalle eikä voi tehdä aina sitä *”mikä on kivaa, vaan joskus joutuu tekemään vähän toistenkin asettamien tavoitteiden tai*

*raamien mukaisesti.*” Reflektointi nähtiin ”*peiliin katsomisena*”, joka edistää hyvää toimintaa esimerkiksi oman toiminnan arvioinnissa sekä haastavien valinta- tai päätöksentekotilanteiden ennakoivassa pohdinnassa. Vastuullinen itsekuri määriteltiin taas sääntöjen noudattamisena, vastuullisuutena hoitaa omia tehtäviä sekä kurinalaisuutena toimia oikein tilanteissa, joihin liittyy esimerkiksi mahdollisuus saavuttaa omaa hyötyä yhteisiä pelisääntöjä rikkomalla. Reflektointia ja itsekuria kuvattiin aineistossa esimerkiksi seuraavasti:

*”Ajattelee niitä omia valintojaan ja tuloksellisuutta, pyrkii itekii miettimään sitä mihin toiminnalla pyrkii. Et ne valinnat, joita tekee, on läpinäkyviä ja arvojenmukaisia...”*

Hyvää toimintaa virkamiehenä edistää aineiston perusteella myös se, että yksilöt toimivat aktiivisesti esimerkiksi pyytämällä palautetta omasta toiminnastaan sekä ilmoittamalla avoimesti havaitsemistaan epäkohdista. Jotta yksilö uskaltaa toimia avoimesti ja esimerkiksi ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytöksistä, voi se edellyttää aineiston perusteella myös rohkeutta. Rohkeutta voidaan tarvita erityisesti tilanteissa, joissa mahdollinen väärintoimiminen liittyy johtoon tai työkaveriin. Rohkeutta voidaan kuitenkin tarvita myös tilanteissa, joissa yksilön pitäisi pystyä kysymään asioista, joita hän ei tiedä tai jotka jäävät hänelle epäselviksi. Myös palautetta pitäisi pystyä antamaan rohkeasti. Rohkeuden erilaiset näkökulmat tulivat aineistossa esiin muun muassa seuraavasti:

*”Alhaisen puuttumisen kynnyks. Jos näkee ettei kaveri tee, niin siihen pitää puuttua.”*

*”Pitää olla rohkeutta kysyä, jos on epäselviä asioita.”*

Itsensä johtamista voidaan myös tarvita aineiston mukaan tilanteissa, jotka edellyttävät keskittymistä ja rauhoittumista. Hyvää toimintaa koettiin edistävän se, että yksilö pysähtyy pohtimaan ja miettimään tekemistään erityisesti silloin, kun on kiirettä. Erään tutkimushenkilön mukaan kiire voi kuitenkin olla tunne, jota ei ulkopuolelta voi poistaa:

*”En voi ketään pakottaa ajattelemaan, ettei olisi kiireen tuntua, pitäisi istua per-siilleen ja miettiä mitä tekee seuraavaksi.”*

### 5.2.2 Toimiva organisaatio hyvän toiminnan mahdollistajana ja varmistajana

Suurin osa aineistossa esiintyneistä hyvän toiminnan edistäjistä liittyi erilaisiin organisaatiotekijöihin. Aineiston luokittelu ja analysointi nostivat esille seuraavat organisaatioon liitetyt tekijät:

- 1) hyvää toimintaa edistävä organisaatiokulttuuri

- 2) poliittisen toimintaympäristön vaikutusten ennakointi ja hallinta
- 3) hyvää toimintaa tukeva organisaatorakenne ja tulosohejaus
- 4) selkeä sääntely, määrittelyt ja prosessit
- 5) riittävät resurssit ja toimiva työskentely-ympäristö

### **Hyvää toimintaa edistävä organisaatiokulttuuri**

Hyvää toimintaa edistävä organisaatiokulttuuri sisältää aineiston perusteella viisi osa-aluetta: yhteinen arvopohja, yhteisen vastuunkannon ja luottamuksen kulttuuri, psykologisen turvallisuuden kulttuuri, epäkohtiin puuttumisen kulttuuri sekä avoin keskustelukulttuuri.

Yhteisen hyvää toimintaa tukevan arvopohjan jakaminen luo tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan edellytyksiä yhteiselle näkemykselle siitä, mikä on tärkeää. Tässä yhteydessä voi pohtia sitä, tekeekö pelkän yhteisen arvopohjan jakaminen toiminnasta hyvää, vai onko kyseessä enemmänkin se, mitkä ovat ne arvot, jotka yhteisössä jaetaan? Integriteetin teoreettisen tarkastelun pohjalta voidaan johtaa tulkinta siitä, että arvojen edellytetään olevan yleisen hyväksytyt etiikkakäsityksen mukaisia. Tätä tulkintaa tukevat aineistosta esiin nousseet muut hyvää toimintaa edistävät tekijät, jotka sisältävät piirteitä muun muassa valtionhallinnon arvoista. Eräänä tällaisena arvona pidetään aineistosta esiin nousutta yksilöllisen ja yhteisöllisen vastuunkannon periaatetta. Myös molemminpuolinen luottamus, joka tulkitaan tässä yhteydessä työnantajan edustajan sekä työntekijän väliseksi luottamukseksi, sekä yhteinen osaamisen tahtotila mainittiin tekijöinä, joiden avulla voidaan edistää hyvää toimintaa myös tilanteissa, joissa tavoitteet, toimintatavat tai mittarit eivät ole optimaaliset. Luottamuksen kulttuuria kuvattiin aineistossa muun muassa seuraavasti:

*”Jos organisaatiossa luottamus toimii puolin ja toisin ja moraali on kohdallaan niin silloinhan organisaatio toimii eettisesti ja hyvin.”*

Psykologisen turvallisuuden vahvistamisen sekä epäkohtiin puuttumisen kulttuuri voi edistää aineiston perusteella esimerkiksi yksilöiden rohkeutta tuoda esiin epäkohtia. Pelosta vapaa ja turvalliseksi koettu kulttuuri voi myös vähentää yksilöiden virheiden tekemisen pelkoa ja lisätä näin esimerkiksi rentoutta ja työhyvinvointia. Epäkohtiin puuttumisen kulttuurissa esimerkiksi epäasialliseen käyttäytymiseen puututaan herkemmin. Eräs tutkimushenkilö kuvasi puuttumisen kulttuuria seuraavasti:

*”Mut se on selvä, että ihmiset herkemmin puuttuvat epäasialliseen käytökseen kuin ennen, maailma on ehkä tullut sallivammaksi näissä ja ne käsitellään*

*avoimemmin niin kun ennen ne ehkä painettiin villasella ja se joutu kärsimään, joka kantelee. Nää prosessit on parantuneet, on helpompi tuoda esille ja käsittely on parempaa.”*

Avoimeen ja arvostavaan keskustelukulttuuriin ja -ilmapiiriin liittyvät muun muassa aito kuunteleminen, kompromissihakuisuus, arvostus ja asioiden perustelu. Eräässä kertomuksessa todettiin, että negatiivinenkin päätös voidaan hyväksyä, jos sen koetaan olevan looginen ja hyvin perusteltu. Hyvää toimintaa edistävissä kulttuurissa uskalletaan myös olla eri mieltä ja tuoda esiin ongelmallisia asioita. Keskustelulle tarvitaan myös varata riittävästi aikaa. Yhteistä ennakoivaa keskustelua ja tulkintaa toivottiin ennen kaikkea eettisyydestä, virkamiehishyvästä, yleisestä edusta, arvoista ja arvostuksesta sekä ammatti-identiteetistä ja sen muutoksesta. Yhteistä keskustelua toivottiin myös siitä, millaista on hyvä käytös. Yhteisen keskustelun merkityksen nähtiin korostuvan erityisesti muutostilanteissa tai tilanteissa, joissa henkilöstön sitoutumisella on erityinen merkitys. Myös sidosryhmien kanssa käytävän keskustelun nähtiin edistävän hyvää toimintaa luomalla ”yhteistä maailmaa”. Ennakoivan keskustelun avulla koettiin voitavan välttää tai vähentää mahdollisia ristiriita- tai erimielisyystilanteita. Avointa ja arvostavaa keskustelukulttuuria kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Avoimuuden puolesta puhun juuri siksi, että se on yksi hyvä tapa ennakoida ja ennaltaehkäistä osaa väärinkäytöksiä tai vääristä toimintatavoista.”*

### **Poliittiseen toimintaympäristön vaikutusten ennakointi ja hallinta**

Poliittiseen toimintaympäristöön liitettiin aineistossa kolme hyvää toimintaa edistävää osa-aluetta: ministerien erityisavustajien roolin ja vastuun selkeyttäminen, virkamiesten poliittinen sitoutumattomuus sekä eturistiriitojen ennakointi.

Ministerien erityisavustajien rooliin ja vastuukysymyksiin liitettiin aineistossa valtiolla työskentelevän hyvää toimintaa heikentäviä tekijöitä. Samassa yhteydessä myös todettiin, että mikäli ministerien erityisavustajien sivutoimia tarkastettaisiin ja heidän valta-vastuusuhteensa olisivat selkeämpiä tai yksiselitteisempiä esimerkiksi ministeriöiden päätöksenteossa, voisi se edistää hyvää toimintaa.

Vaikka politiikan todettiin liittyvän demokratiaan, arveltiin, että virkakunnan, kuten esimerkiksi kansliapäällikön, poliittinen sitoutumattomuus edistäisi hyvää toimintaa. Koska virassa tai virkasuhteessa oleva yksilö voi olla myös poliittisesti sitoutunut, nähtiin ennakoivan keskustelun esimerkiksi eturistiriidoista edistävän hyvää toimintaa. Tällainen tilanne saattaa tulla vastaan esimerkiksi tilanteissa, joissa valtioon palvelussuhteessa oleva yksilö asettuu kunnallisvaaliehdokkaaksi.

Poliittiseen toimintaympäristöön liittyviä näkökulmia kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”En tiedä sohaitenko muurahaispesää, jos sanon tästä poliittisuudesta, sehän kuuluu demokratiaan, mutta sille pitäisi varmasti tehdä jotain mutta mitä...mä olisin ihan sitä mieltä, että virkamiesten ja esimerkiksi kansliapäälliköiden pitäisi olla poliittisesti sitoutumattomia...”*

### **Hyvää toimintaa tukeva organisaatorakenne ja tulohjaus**

Omaa organisaatiota tukeva rakenne ja prosessit koettiin hyvää toimintaa edistävinä tekijöinä. Poikkialaisuutta ja eri hallinnonalojen välisten synergioiden hyödyntämistä tukevat rakenteet edistävät yhteisen näkemyksen saavuttamista. Rakenteiden pitäisi myös tukea laaja-alaisen yhteisen näkemyksen saavuttamista arvojen, tavoitteiden, resurssien ja mittareiden näkökulmasta. Hyvää toimintaa tukevan rakenteen nähtiin edistävän yhteistä toimintaa, päätöksentekoa ja sitoutumista erityisesti vaikeissa kysymyksissä. Aineistossa nostettiin esiin myös kevyempi hierarkia ja palvelukeskusrakenteen. Toisaalta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen Palkeiden toiminta nähtiin myös hyvää toimintaa edistävänä tekijänä, koska sen avulla esimerkiksi osaamis- ja sijaisuusjärjestelyjä voidaan viraston ja virkamiesten näkökulmasta vahvistaa. Eräs tutkimushenkilö esitti myös yhteisen turvallisuusviranomaisten tutkimuslaitoksen perustamista:

*”Lisäisin yhteistyötä muiden hallinnonalan tutkimusyksiköiden kanssa, synergiaetuja varmasti löytyisi esimerkiksi yhteinen tutkimuslaitos tai keskittymä, miksei myös muiden turvallisuusviranomaisten tutkimuslaitosten kanssa.”*

Selkeän ja toimivan tulohjauksen koettiin edistävän virkamiehen hyvää toimintaa. Selkeä tulohjaus nähtiin aineistossa sekä ohjausjärjestelmän että tulostavoitteiden selkeytenä. Tulostavoitteiden lisäksi myös organisaatiokohtaisen toimenpideohjelman koettiin edistävän hyvää toimintaa. Tulohjausjärjestelmän lisäksi myös ministeriön ja tulohjattavan organisaation välinen toimiva vuoropuhelu koettiin merkityksellisenä: *”Yhteistyö ministeriön ja yksikön välillä on oleellinen asia.”* Jotta ministeriö voisi tehdä strategisia päätöksiä, nähtiin sen edellyttävän aktiivista vuoropuhelua tulohjaajan ja -ohjattavan välillä ja ohjattavan organisaation tuntemista. Tulohjaajan vierailut tulohjattavaan organisaatioon koettiin merkityksellisinä, koska ne viestivät kiinnostusta ja arvostusta sekä edistivät tasa-arvoista vuoropuhelua ja yhteistyötä. Vuoropuheluun ja arvostukseen pohjautuva tulohjaussuhde voi näin ollen edistää hyvää toimintaa luomalla sellaisen toimintaympäristön ja yhteistyöverkoston, jossa tunnetaan molempien osapuolien toimintakenttä, jossa valta-vastuusuhteet ovat selvät ja jossa uskalletaan keskustella avoimesti ennakkoiden myös mahdollisia ongelmatilanteita. Näin

voidaan mahdollisesti vähentää esimerkiksi väärintoiminnan tai väärinymmärrysten riskiä.

### **Selkeä sääntely, määrittelyt ja prosessit**

*”Byrokratia ja prosessit rauhoittavat ja antavat turvaa”*. Tämä erään tutkimushenkilön näkemys hyvää toimintaa edistävästä normeihin, ohjeisiin ja prosesseihin liittyvistä tekijöistä sai tukea usean muunkin näkemyksistä. Selkeät tehtäväkuvakset koettiin myös hyvää toimintaa edistävänä tekijänä.

Moni tutkimushenkilö peräänkuulutti sääntöjen selkeyttä, monitulkintaisuuden minimointia sekä sääntöjen yhteistä ja johdonmukaista tulkintaa ja soveltamista perustuslaista aina erityislainsäädäntöön, ohjeisiin ja suosituksiin. Yhtäältä sääntöjä nähtiin olevan liikaa ja niiden soveltamiseen toivottiin myös rentoutta, jonka koettiin edistävän hyvää toimintaa tuomalla rentoutta myös työhön ja työyhteisöön. Toisaalta joidenkin tutkimushenkilöiden mielestä ohjeiden lisääminen edistäisi hyvää toimintaa, koska mitä useampiin tilanteisiin *”voisi vetää manuaalin tai pysyväsuhjeen”*, sitä helpompaa olisi toimia virkamiehenä. *”Norminpurkukalvoja”* pidettiin jopa hieman kyseenalaisena ja yleistä etua vaarantavana kehittämissuuntana. Normien ja ohjeiden määrä muodosti näin selkeästi dilemman, jossa edustettuina ovat yhtäältä normien vähentämistä ja toisaalta normien lisäämistä tukevat kannat.

On kuitenkin haasteellista tulkita, mikä on tutkimushenkilöiden käsitys sääntelyn määrän sopivuudesta. Milloin säätelyä on liikaa ja milloin liian vähän? Mitkä tekijät voivat selittää näinkin vastakkaisia mielipiteitä? Eräänä synä voi olla tutkimushenkilön työ ja siihen liittyvien hallinnollisten, päätöksentekoa tai ratkaisuja edellyttävien tehtävien määrä. Mitä enemmän virkamies joutuu työssään kantamaan vastuuta esimerkiksi toiminnan tai päätösten oikeellisuudesta tai mitä enemmän tehtävään kytkeytyvään normistoon liittyy virkamiehen oikeusturvan näkökulmasta esimerkiksi monitulkintaisuutta, voivatko nämä tehdä virkamiehestä *”normiriippuvaisemman”*? Tai voiko kyseessä olla yksilön temperamentti- piirteisiin liittyvä korkea tai matalarytmisyys, joka säätelee muun muassa yksilön elämän järjestelmällisyystarvetta, tai turvallisuushakuisuus, joka voi näkyä taipumuksena joko välttää tai hakea riskejä (esim. Keltikangas-Järvinen 2008:93–95, 2016:78–82). Normien ja ohjeiden optimaaliseen määrään ei varmastikaan ole olemassa yhtä oikeaa totuutta, mutta yleisenä ilmiönä näyttäisi olevan se, että toimintaympäristön monimuotoistuesssa myös sääntelyn määrä on lisääntymässä.

Selkeiden prosessien koettiin edistävän muun muassa tuloksellista toimintaa. Koska tuloksellisuus on yksi valtionhallinnon arvoista ja koska integriteetin eräänä



näkökulmana on pidetty arvojen mukaista toimintaa, tulkitaan prosessien selkeys myös integriteettiin liittyväksi tekijäksi. Näkemykset prosesseista kytkettiin yhtäältä valtion yhteisiin hallinnollisiin prosesseihin ja toisaalta yksittäistä työtä ohjaaviin prosesseihin. Prosessien tarkastelussa tärkeänä pidettiin myös sitä, että prosesseja katsotaan myös asiakkaan näkökulmasta. Tehtäväkuvausten ja vastuunjaon selkeys koettiin tärkeinä, ja esimerkiksi päällekkäisten tehtävien karsiminen sekä toimivat sijaisuusjärjestelyt mainittiin hyvää toimintaa edistävinä tekijöinä. Myös vastuun delegoinnin sekä yksilöllisyyden huomioimisen esimerkiksi työvuorosunnittelussa koettiin edistävän hyvää toimintaa. Prosessien ja työn selkeyden merkitystä kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Myös niille ruohonjuuritasolla oleville ihmisille pitää antaa vapautta ja väljyyttä omissa töissään, pitää kuitenkin olla vastuuta ja seurata sitä toimintaa, ei voi olla kuin ellun kanat.”*

*”Selkeät prosessit edistävät tuloksellista toimintaa, etteivät ne ole sellaisia vatu-  
lointiprosesseja.”*

Aineistossa otettiin kantaa myös työaikalainsäädännön ja eräiden muiden yksittäisten normien kehittämistarpeisiin sekä eettiseen koodistoon ja -mittaristoon. Hyvää toimintaa edistäisi aineiston perusteella esimerkiksi työaikalainsäädännön sekä sairauspoissaolo- ja palkitsemisjärjestelmiä ohjaavien säädösten ja ohjeiden muuttaminen niin, että ne palkitsisivat paremmin hyvän työn tekemisestä. Erään näkemyksen mukaan lainsäädännön pitäisi myös mahdollistaa irtisanominen paremmin esimerkiksi tilanteissa, joissa *”ei halua tehdä työtä”*. Eettisen koodiston ja -mittariston koettiin edistävän hyvää toimintaa, koska etiikkaan liittyviä käsitteitä pidettiin epäselvinä eikä hyvä käyttäytyminenkään ollut kaikkien tutkimushenkilöiden mielestä kaikille selvää. Eettisen koodiston ja -mittariston todettiin edistävän hyvää päätöksentekoa erityisesti vaikeissa valintatilanteissa, joissa pelkkä lainsäädäntö tai ohjeet eivät anna ratkaisua.

Havainto hyvän tai eettisen käyttäytymisen sisällön epäselvyydestä on mielenkiintoinen esimerkiksi siksi, että hyvän ja eettisen käyttäytymisen oletetaan olevan itsestäänselvyys, jota ei tarvitse erikseen määritellä. Mutta toisaalta aineistosta esiin noussut viittaus eettisen koodiston merkityksen vaikeissa valintatilanteissa voi tarkoittaa sitä, että virkamiehellä voi olla useampia vaihtoehtoja hyvälle tai eettiselle toiminnalle tai päätökselle, jolloin koodisto ohjaisi ja antaisi selkärangkaa organisaation näkökulmasta parhaalle mahdolliselle tai sopivammalle päätökselle. Eettisen ohjauksen merkitystä hyvän toiminnan edistäjänä kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Työ on paljon legitiimiä, ohjeilla ja lailla ja säädöksillä ohjattua, mutta ehkä siinä on kuitenkin se toinen puoli, eettinen ja moraalinen puoli, ettei sitä unohdettaisi. Molemmat ovat tärkeitä, on tietyt lainvelvoitteet mitä pitää tietysti*

*noudattaa, mutta kun on niitä valintatilanteita ja eettisiä valintaa niin kyllä siinä varmaan kokenut konkarikin niin kuin nuorikin tarttee sellasta benchmarkkausta.”*

Useassa vastauksessa rekrytointi mainittiin hyvää toimintaa edistävänä tekijänä. Se, kuinka hyvin rekrytoinnissa onnistutaan yksilön hyvää toimintaa tukevien piirteiden ja ominaisuuksien näkökulmasta, voi eräiden tutkimushenkilöiden mielestä vaikuttaa jopa ratkaisevasti hyvän toiminnan toteutumiseen. Rekrytoinnissa sopivimman, ei välttämättä pätevimmän, valinta edistäisi aineiston perusteella hyvän toiminnan toteutumista, mikäli rekrytointiprosessissa sopivuuden arviointiin liitettäisiin nimenomaan yksilön arvot ja eettiset valmiudet. Tutkimushenkilöiden mielestä rekrytoinnissa pitäisi hyödyntää arvoja ja eettisyyttä arvioivia työkaluja, kuten arvo- ja etiikkapohjaista keskustelua, osana haastattelua sekä soveltuvuusarviointeja. Arvokeskustelun uskottiin valaisevan yksilön eettistä ajattelua ja arvopohjaa, jos keskustelulle annetaan riittävästi aikaa. Soveltuvuusarvioinneissa ja niiden tulosten hyödyntämisessä peräänkuulutettiin enemmän rohkeutta. Yksilönsuoja koettiin aineiston perusteella erääksi syyksi sille, ettei arviointien tuloksia uskalleta käyttää nimitysperusteina. Yksilön arvomaailman ja soveltuvuuden arviointia rekrytoinnissa kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Arvomaailmaa pitäisi saada paremmin peilattua, nyt ehkä liikaakin yksityisyyden verhoon verhoudutaan eikä anneta riittävästi tällaisten soveltuvuustekijöiden reilusti vaikuttaa.”*

Virkamiehen rekrytointi ja nimitysperusteet muodostavat aineiston perusteella yhtäältä eräänlaisen hyvän toiminnan toteutumisen ytimen, mutta toisaalta eettisyyden ja yksilönsuojan näkökulmasta haastavan ja aran keskusteluaiheen. Kuinka pitkälle esimerkiksi soveltuvuusarvioinneissa voidaan eettisestä näkökulmasta mennä? Kuten eräs tutkimushenkilö totesi: *”Johtotehtäviin erityisesti pyrkivillä tuntuu, että on piirteitä narsismista, joka on siis erittäin tuhoisa...se on erittäin tuhoisa”?* Olisiko eettisesti oikein esimerkiksi toimintatapa, jossa neurologiset edellytykset tai taipumukset persoonallisuushäiriöiseen käyttäytymiseen olisi mahdollista selvittää soveltuvuusarvioinnin keinoin? Jos kysymystä tarkasteltaisiin seurauseettisestä näkökulmasta, pitäisikö tämän olla sallittua, jos sen avulla voitaisiin esimerkiksi välttää väärin toimimista organisaation henkilöstön ja sidosryhmien näkökulmasta? Mutta olisiko se eettistä rekrytoitavan yksilön näkökulmasta?

Virkamiehen tehtäviin liittyvä osaaminen, koulutus sekä velvollisuuksien ja vastuiden perehdyttäminen olivat tutkimushenkilöiden mielestä merkittäviä hyvää toimintaa edistäviä tekijöitä. Kaikille uusille virkamiehille pitäisi aineiston mukaan olla perehdytysjakso, jossa käydään läpi virkamiesetiikka, hyvää/huonoa virkamiehen käyttäytymistä, virkamiehen roolia ja siihen liittyviä odotuksia sekä

virkamieslain ja muiden normien asettamia virkamiehen vastuita ja velvollisuuksia. Esihenkilökeskustelu nähtiin hyvänä välineenä näiden asioiden läpikäymiselle.

Erään tutkimushenkilön mielestä uusilta työntekijöiltä voi puuttua esimerkiksi hyvään käytökseen tai eettisyyteen liittyviä ”*virkamieshyveitä*”. Näkemyksestä ei käy tarkasti selville se, tarkoitetaanko uusilla työntekijöillä nuoria, virkamiehenä ensi askeleita ottavia työntekijöitä vai myös vanhempia. Ehkä voidaan kuitenkin olettaa, että tutkimushenkilö on tarkoittanut nimenomaan nuoria uusia työntekijöitä, joiden osalta tutkimushenkilö on havainnut puutteita oman näkemyksensä mukaisissa perinteisissä virkamieshyveissä. Tässä yhteydessä voidaankin kysyä, mitä ovat perinteiset virkamieshyveet ja onko virkamieshyveiden muututtava toimintaympäristön muuttuessa? Tai muuttuvatko ne tarkoituksenmukaisesti jo nyt muun muassa hallintoreformien yhteydessä? Jos virkamieshyveet muuttuvat, muuttuuko myös lainsäädäntö samassa suhteessa esimerkiksi virkamiehen vastuiden ja oikeusturvan näkökulmasta? Virkamieshyveiden ja perehdytyksen merkitystä kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Mun mielestä osana perehdyttämistä pitäisi olla tämmönen esihenkilön tai ylempään esihenkilönkeskustelu siitä mitä on olla virkamies tai hyvä käytös.”*

*”Semmoiset perinteiset virkamieshyveet ovat kadoksissa...niihin ehkä pitäisi perehdytyksessä pitäisi ottaa vahvemmin kiinni...ihan sellaiset yksinkertaiset asiat virkamiestoiminnassa, vaikkapa hyvään käytökseen ja eettisyyteen liittyen, jotenkin yllättävästi törmää tilanteisiin, joissa uusilla työntekijöillä on tiettyjä puutteita tällä rintamalla. Tietenkin sitten perehdytyksen kautta pitäisi ottaa vahvemmin kiinni.”*

Virkamiehen toimintaan ja rooliin liittyviä kysymyksiä ei pitäisi pitää itsestään selvytenä, vaan niistä on keskusteltava säännöllisesti läpi virkamiesuran. Eräs tutkimushenkilö puhui erityisesti ”*virkamiesprofessiosta*”, jota olisi kehitettävä substanssiasiantuntijuuden rinnalla. Lisäksi nopeasti muuttuva toimintaympäristö ja sosiaalinen media luovat virkamiehelle uusia eettisiä tai muita hyvään toimintaan liittyviä haasteita. Myös henkilöstön liikkuvuuden koettiin edistävän hyvää toimintaa lisäämällä ymmärrystä erilaisista tavoista tehdä työtä ja erilaisten organisaation ominaispiirteistä. Erään tutkimushenkilön mielestä ministeriöön ei pitäisi päästä töihin, ennen kuin on käynyt tutustumassa virastojen toimintaan:

*”Minäpä tekisin semmosen homman, että minä, jos halua on, niin laittaisin virkamiehet kiertokouluun, jossa heidät kasvatetaan ja kierrätetään eri virastoissa ja tehtävissä ennen kuin pääsevät esim. ministeriön tehtäviin, kierto eri virastoissa eri puolella Suomea ja katsoisivat käytännön työtä ja tekisivät sitä.”*

Tämän näkemyksen voidaan tulkita liittyvän esimerkiksi haasteisiin tulosohtajan ja -ohjattavan välillä. Sitaatti voi viitata siihen, että tutkimushenkilölle on

syntynyt kokemus siitä, ettei ministeriössä työskentelevillä ole ollut riittävästi kokemusta tai tietoa siitä, mitä on ohjattava organisaation toiminta. Koulutus tai henkilökierto on nähty eräänä ratkaisuna edistää hyvää toimintaa ainakin tulosohjattavan organisaation näkökulmasta. Tämä näkemys tukee luvussa 5.2.1 esiin nousutta havaintoa siitä, että hyvää toimintaa edistäisi yksilön kyvykkyys, johon kuului muun muassa toimintaympäristön tuntemus ja kyky hallita kokonaisuuksia.

Toimivat valvonta- ja väärinkäytösten ilmoitusprosessit koettiin myös tärkeinä hyvän toiminnan varmistajina. Sisäiselle tarkastukselle ja muulle valvonnalle olisikin oltava riittävästi aikaa. Laillisuusvalvonta mainittiin myös hyvän toiminnan edistäjänä, mutta siihen haluttiin liittää vahvempi eettinen näkökulma. Lisäksi erilaisien väärinkäytösten ilmoituskanavien (mm. whistleblower-järjestelmä) sekä selkeiden ilmoitusprosessien koettiin edistävän hyvää toimintaa. Nämä näkemykset viittaavat siihen, että 2019 voimaan tullut EU:n niin kutsuttu Whistleblowing -direktiivi (2019/1937) edistää hyvää toimintaa edellyttämällä muun muassa kaikille yli 50 henkilöä työllistäville organisaatiolle epäiltyjen väärinkäytösten ilmoituskanavan käyttöönottoa vuoden 2021 loppuun mennessä (EU 2019). Toisaalta voidaan pohtia sitä, lisääkö anonymiteettiin perustuva ilmoituskanava epäasiallisten, väärin tai kiusaamistarkoituksessa tehtävien ilmoitusten määrää kuormittaen näin virkamiehiä ”turhalla työllä” ja heikentäen väärin ilmoituksen kohteeksi joutuvien oikeusturvaa tai mainetta?

### **Riittävät resurssit ja toimiva työskentely-ympäristö**

Riittävien sekä taloudellisten että henkilöresurssien varmistaminen ja tarvittaessa niiden lisääminen edistää aineiston perusteella hyvää toimintaa. Riittävät resurssit mahdollistavat työn tekemisen kunnolla ja riittävän ajankäytön esimerkiksi asioiden valmisteluun. Riittävä asioiden valmistelu-aika mahdollistaa taas huolellisen asioiden selvittelyn ja vähentää näin riskiä esimerkiksi lainsäädännön väärintulkintaan. Eräs tutkimushenkilö kertoi, että hänen virastossaan on onneksi ylemmällä taholla ymmärretty resurssien lisäämisen merkitys ja kun resursseja on lisätty, on työt pystytty tekemään hyvin ja toimintaa on myös pystytty kehittämään. Resurssien merkitystä kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Mun mielestä resurssit ovat tässäkin tärkeä, pitää olla riittävästi taloudellisia ja henkilöresursseja jotta voi tehdä ylipäätään töitä.”*

Työskentely-ympäristöön liittyvät toimivat ratkaisut edistävät eräiden tutkimushenkilöiden mielestä hyvää toimintaa. Näihin liitettiin toimivat tietojärjestelmät ja eräänlaisen ”digihypetyksen” hillintä, koska lukuisten tietojärjestelmä-

ongelmien koettiin vievät liikaa työaika: ”Vähentäisin digihypetystä, nyt menee liikaa aikaa tietojärjestelmäongelmiin.” Tietojärjestelmä nähtiin myös välittömänä hyvää toimintaa edistävänä tekijänä tilanteissa, joissa järjestelmään liittyy asiatarkestus- ja hyväksymistoiminnot, joiden avulla voidaan käyttöoikeuksilla varmentaa asioiden käsittelyn oikeellisuutta ja esimerkiksi estää niin kutsuttujen vaarallisten työyhdistelmien syntymistä kulujen ja varojen hoitamisessa, tarkastuksessa ja hyväksymisessä. Lisäksi tietojärjestelmiin jää aina merkki käynnistä, jolloin se edistää myös valvontaa. Tämä voi myös toimia ennaltaehkäisevänä toimintatapana. Vaikka tietojärjestelmien oikeaan toimintaan ohjaavaa vaikutusta pidettiin hyvänä, koki eräs tutkimushenkilö siinä myös luovuuden rajoitusta:

*”Tekninen, organisaation ja virkamiehen toimintaa ohjaa...niin toi verkottunut työtapa. Kun tehdään verkossa niin järjestelmät jo ohjaavat ja määrittelee toimintaa. Luovuudelle ei jää tilaa. Tosin hyvää on tämmöset vaaralliset työyhdistelmät ja valvonta, joka kerta kun sä käyt verkossa niin siitä jää joku merkki.”*

Hyvien toimitilaratkaisujen koettiin edistävän vuorovaikutusta ja erityisesti epävirallista kanssakäymistä, jonka merkitys hyvälle yhteistyölle ja tiedonkululle nähtiin tärkeänä. Myös toimiva sisäinen viestintäkanava koettiin tärkeänä, tiedonkulkua ja osaamista lisäävänä tekijänä.

### 5.2.3 Onnistuneen johtamisen merkityksellisyys

Aineiston perusteella hyvää toimintaa edistävä johtaminen ja lähiesi-henkilötoiminta nousivat myös keskeisiksi osa-alueiksi. Tutkimushenkilöt käyttivät johtamiseen liittyvinä käsitteinä sanoja *johtaja*, *esimies* ja *lähiesimies*. *Johtaja* tulkitaan tässä tutkimuksessa organisaation ylimmän johdon edustajaksi ollen samalla myös jonkun lähiesihenkilö. Lähiesihenkilö tarkoittaa tässä tutkimuksessa muuta kuin ylimmässä johdossa toimivaa esihenkilöä. Johtamisella tarkoitetaan sekä johdon että lähiesihenkilön toimintaa.

Onnistunutta johtamista tarkastellaan seuraavaksi seuraavien, aineiston luokittelussa nimettyjen osa-alueiden avulla:

- 1) Lintuperspektiivistä katsova priorisoija
- 2) Läsnä oleva esimerkillinen osallistuja

#### **Lintuperspektiivistä katsova priorisoija**

Johtajan ja lähiesihenkilön kyvykkyyksiin tulkitaan sisältyvän ensinnäkin edellä luvussa 5.2.1 kuvatut, hyvää toimintaa edistävät yksilön piirteet. Aineistosta nousi

esiin kuitenkin muutama, erityisesti johtajan tai lähiesihenkilön kyvykkyyksiin liitetty havainto. Näitä olivat kyky hallita kokonaisuuksia, kyky priorisoida sekä kyky hahmottaa tavoitteita.

Kokonaisuuksien hahmottamis- ja ymmärtämiskyvyn koettiin olevan nykyisessä ja tulevaisuuden monimutkaistuvassa toimintaympäristössä aiempaa tärkeämpi johtajan ja lähiesihenkilön ominaisuus. Kokonaisuuksien hallintaa kuvattiin muun muassa niin, että johtajan pitäisi pystyä katsomaan asioita *”lintuperspektiivistä”*. Lintuperspektiivi tulkitaan tavaksi tarkastella asioita kaukaa kokonaisuutena. Kokonaisuuksien hallintaan liitettiin myös rohkeus katsoa yli oman organisaation taloudellisen edun esimerkiksi tilanteissa, joissa joku palvelu koostuu useamman viraston toiminnoista, mutta näyttäytyy asiakkaalle yhtenä kokonaisuutena. Tällaisissa tilanteissa hyvää toimintaa edistää aineiston mukaan se, että vaikka taloudellisesti joku organisaatio saattaisi kärsiä, pitäisi toimintoja kuitenkin pystyä katsomaan kokonaisuutena asiakkaan ja kokonaistaloudellisuuden näkökulmasta.

Johtajan ja lähiesihenkilön priorisointikyvykkyyttä kuvattiin esimerkiksi toteamalla, että *”tää (esihenkilötoiminta) on valintojen ja priorisoinnin tekemistä”*. Hyvän toiminnan eräänä lähtökohtana pidetään sitä, että johtajalla ja lähiesihenkilöllä on kyky hahmottaa päämääriä ja tavoitteita. Lähiesihenkilötoiminnan kehittäminen ja esihenkilöiden tukeminen, kuten mentorointi, koettiin myös tärkeinä johtamista edistävinä tekijöinä.

### **Läsnä oleva esimerkillinen osallistuja**

Esimerkillinen johtaminen näyttäytyi aineistossa tietynlaisena johtajan tai lähiesihenkilön toimintana ja käyttäytymisenä. Johtamisen esimerkillisyyttä kuvattiin esimerkiksi johtajan tai lähiesihenkilöiden työajan käyttönä: se, mihin johtaja tai lähiesihenkilö käyttävät työaikaa, koetaan signaalina siitä, mikä on tärkeää. Esimerkillisyys näkyy myös suunnan näyttämisenä erityisesti eettisen toiminnan näkökulmasta.

*” Jos on vahva ja oikea ja moraalinen esimerkki niin se johtaa taas hyvään ja pitkälle.”*

Tutkimushenkilöt nostivat myös johtajan ja lähiesihenkilön läsnäolon ja toimintaan osallistumisen hyvää toimintaa tukeviksi osa-alueiksi. Läsnäolon ja osallistumisen kautta johtajan tai lähiesihenkilön koettiin ensinnäkin osoittava kiinnostusta alaisten tehtäviin. Lisäksi niiden avulla voidaan luoda alaisille turvallisuuden tunnetta, ja läsnäolon nähtiin myös helpottavan työn tulosten arviointia. Hyvää

toimintaa edistäviä johtamisen toimintatapoja ovat aineiston perusteella valmentava johtajuus, osallistaminen, palautteen antaminen, delegointi ja tiedottaminen.

Myös johdonmukainen ja yhtäältä napakka, toisaalta joustava johtaminen mainittiin aineistossa positiivisesti toimintaan vaikuttavina tekijöinä. Samoin johtajan ja lähiesihenkilön hyvät muutosjohtamistaidot ja halu johtaa muutosta ovat tärkeitä. Hyvän muutosjohtamisen piirteenä mainittiin erityisesti se, että johtaja *”käy ras-kaalla kädellä läpi, onkohan se kaikki muutosten määrä tarpeellista”*. Tärkeänä nähtiin myös se, että johto huomioi muutosprosesseissa muutosten vaikutukset yksilöiden ammatti-identiteettiin ja tunteisiin. Jos ammatti-identiteetti koetaan muutoksessa uhatuksi tai jos muutos johtaa ammatti-identiteettiin liittyviin rooliristiriitoihin, voi se johtaa haasteellisiin tilanteisiin.

#### 5.2.4 Yhteenveto

Hyvän toiminnan ytimen muodostaa hyvän virkamiestoiminnan näkökulmasta yksilö, jonka toiminnan tai käyttäytymisen kautta hyvä toiminta konkretisoituu. Yksilön hyvän toiminnan edistämiseksi nousivat esiin kyvykkyyksiin ja itsensä johtamiseen liittyvät näkökulmat. Yksilön hyvä toiminta voi kuitenkin edellyttää myös organisaatioon ja johtamiseen liittyviä, hyvää toimintaa edistäviä tekijöitä. Organisaatioon liittyvä, hyvää toimintaa edistävä havaintokokonaisuus osoittautui moninaiseksi. Johtamisessa korostuivat esimerkillinen johtaminen, läsnäolo sekä kokonaisuusien hahmottaminen ja ymmärtäminen. Yhteenveto tulkinnasta hyvää toimintaa edistävästä tekijöistä on taulukossa 5.

**Taulukko 5.** Yhteenveto hyvää toimintaa edistävästä tekijöistä

<b>Hyvää toimintaa edistävät tekijät</b>	
<b>Kategoria</b>	<b>Näkökulma</b>
Yksilö	Kyvykkyys Itsensä johtaminen
Organisaatio	Hyvää toimintaa tukeva kulttuuri Poliittisen toimintaympäristön vaikutusten ennakointi ja hallinta Toimintaa tukeva organisaatorakenne ja tulosohjaus Selkeä sääntely, määrittelyt ja prosessit Riittävät resurssit ja toimiva työskentely-ympäristö
Johtaminen	Lintuperspektiivistä katsova priorisoija Läsnä oleva esimerkillinen osallistuja

### 5.3 Näkemykset hyvää toimintaa hankaloittavista tekijöistä

Jos tietojärjestelmien tai työpuhelimien kanssa on jatkuvasti ongelmia, ”*yrityä siinä sitten ajatella eettisesti*”. Tämä erään tutkimushenkilön kokemus hyvää toimintaa hankaloittavista tekijöistä on esimerkki siitä, kuinka arjen ehkä pieneltäkin tuntuvat epäkohdat tai vastoinkäymiset voivat vaikuttaa virkamiehen kokemukseen tehdä työ hyvin. Jokaisen tutkimushenkilön kokemus on tutkimuksen näkökulmasta yhtä merkityksellinen, jonka vuoksi seuraavissa luvuissa esitettävät tulokset hyvää toimintaa hankaloittavista tekijöistä sisältävät erityyppisiä ja eri laajuisia esimerkkejä.

Hyvää toimintaa hankaloittavat tekijät muodostavat aineiston perusteella myös kolme kategoriaa: yksilö, organisaatio ja johtaminen. Kuten edistävissä tekijöissä, myös hyvää toimintaa hankaloittavissa tekijöissä johtamisen kategoria ja sen alla olevat tyypittelyt voitaisiin nähdä ja tulkita myös organisaatiotekijöiden näkökulmasta. Johtamiseen liittyneet havainnot koettiin kuitenkin aineiston ja



teoreettisen tarkastelun perusteella niin merkityksellisinä, että niille haluttiin antaa riittävästi näkyvyyttä ja painoarvoa omana kategorianaan.

### 5.3.1 Yksilön estekartta

Aineistosta nousi esiin runsaasti yksilön ominaisuuksiin ja toimintaan liittyviä hyvää toimintaa hankaloittavia tekijöitä. Nämä tekijät tulkitaan esteinä, jotka hankaloittavat yksilön hyvää toimintaa. Yleisenä havaintona voidaan pitää sitä, että tutkimushenkilöiden kuvausten perusteella nämä tekijät ovat hyvin heterogeenisiä sisältäen sekä henkilökohtaiseen elämään että työhön liittyviä näkökulmia. Yksilöä onkin siksi perusteltua tarkastella kokonaisuutena, ei pelkästään työroolissa toimivana virkamiehenä: *”Kyllä ihminen on kokonaisuus, eli kyllä elämäntilanne varmasti voi heijastua, jos on hankaluuksia omassa elämässä”*.

Yksilöön liittyvien havaintojen moninaisuutta kuvataan tässä tutkimuksessa estekarttana. Koska tutkimus ei ole psykologinen tutkimus, tarkastellaan yksilön psykologisiin ominaisuuksiin liittyviä näkökulmia varovasti pyrkimättä esimerkiksi ottamaan kantaa siihen, mikä ero on temperamentilla tai tunteiden hallinnalla. Sen vuoksi tietyillä käsitteillä säilytetään tutkimushenkilöiden niille antama määrittely.

Estekartta koostuu seuraavista sisällönanalysissä muodostuneista yläluokista:

- 1) Kyvykkyyssvajeet
- 2) Temperamentin tai tunteiden hallinnan haasteet
- 3) Stressi tai paineet
- 4) Rooli- tai arvoristiriidat
- 5) Huono asenne tai oman edun tavoittelu

#### **Kyvykkyyssvajeet**

Kyvykkyys on yksilön pääomaa. Kyvykkyteen rinnastetaan tässä yhteydessä myös tutkimushenkilöiden käyttämät käsitteet osaaminen, ammattitaito, taito ja pätevyys. Aineiston perusteella yksilön osaamiseen liittyvät puutteet voivat johtaa ongelmiin. Yksilön riittämättömän koulutuksen, osaamisen tai ammattitaidon kuten esimerkiksi oman vastualueen tai valtion toimintaympäristön liian heikon tuntemuksen koettiin estävän hyvää toimintaa muun muassa lisäämällä stressiä,

heikentäen työn hallintaa tai luoden epävarmuutta. Tällaisessa tilanteessa voidaan olettaa, että esimerkiksi tahattomat virheet saattavat lisääntyä. Eräs tutkimushenkilö totesi, että jos yksilön koulutus on ollut puutteellista, ”*yksilöltä ei edes voi edellyttää asioiden pohtimista monelta kannalta*”. Mielenkiintoinen kysymys on yhtäältä se, mikä on riittävä koulutus ja toisaalta se, voiko ”*asioiden pohdinnan*” laajuuteen kuitenkin vaikuttaa yksilön temperamentti- tai persoonallisuuspiirteet ilman koulutustakin?

Toinen tutkimushenkilö koki, että liian suppea yleissivistys heikentää hyvää toimintaa. Sama tutkimushenkilö totesi myös, että yleissivistykseen liittyy ”*monta aspektia*”, joka viitaisi siihen, että ”*riittävä yleissivistys*” voi kuitenkin olla monitulkintainen. Osaamisvajeiden koettiin johtuvan joskus myös siitä, ettei tiettyjä ammattiosaajia Suomesta yksinkertaisesti löydy. Tällaisia osaajia voivat olla esimerkiksi harvinaisten kielen tulkit. Osaamispuutteiden vaikutuksia kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Tietenkii mahdollisesti osaamisen puute, jos vastuualue on hieman vieras niin voi tulla ylimäärästä stressiä ja ylipäättään mitä ne ovat ne voi ne vaikuttaa työntekävän hallintaa ja tuoda epävarmuutta.”*

Vuorovaikutus- tai esiintymistaitojen, palautumiskyvyn, oppimiskyvyn sekä kyvyn ymmärtää tai hahmottaa kokonaisuuksia koettiin heikentävän yksilön hyvää toimintaa. Tutkimushenkilöt totesivat muun muassa, että jos virkamiehellä on puutteelliset vuorovaikutustaidot eikä hän ”*tule toimeen ihmisten kanssa*”, heikentää se hyvää toimintaa. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin pohtia yhtäältä sitä, millaisia vuorovaikutustaitoja virkamiehen tehtävä edellyttää ja toisaalta sitä, mitä vuorovaikutustaidoilla tarkoitetaan. Tarkoitetaanko vuorovaikutustaidoilla esimerkiksi temperamenttipiirrettä *sosiaalisuus* vai opittuja sosiaalisia taitoja (esim. Keltikangas-Järvinen 2008: 104–106)? Tai mitä tarkoittaa käytännössä *tulla toimeen ihmisten kanssa*? Merkityksellisinä tässä yhteydessä nähdäänkin kysymykset siitä, miten organisaation jäsenten odotetaan tai edellytetään käyttäytyvän ja toimivan, ja millaisia sosiaalisia taitoja virkamiehen tehtävässä edellytetään? Jos virkamies ei käyttäydy sovittujen ja edellytettyjen periaatteiden mukaisesti, voidaan tämän tutkimuksen viitekehyksessä olettaa, että hänen vuorovaikutustaitonsa voivat heikentää hyvää toimintaa. Vastaavasti jos virkamiehen tehtävä edellyttää esiintymistaitoja ja ne ovat puutteellisia, voi se mahdollisesti heikentää toimintaa esimerkiksi johtamalla väärinymmärryksiin ja sitä kautta jopa väärintointaan.

Eräs tutkimushenkilö koki, että ikä voi aiheuttaa joillakin pelkoa siitä, oppiiko enää uutta. Tähän kokemukseen voi sisältyä useampia näkökulmia: Mikä on virkamiehen tunne omasta kyvykkyydestä? Millainen käsitys on iän merkityksestä

oppimiskykyyn? Kuinka pelko voi vaikuttaa hyvään toimintaan? Puutteet kokonaisuuden hahmottamiskyvyssä voidaan tulkita myös ainakin osittain tehtäväriippuvaiseksi. Toisaalta eräs tutkimushenkilö koki, että jos kokonaisuutta ja omaa paikkaansa osana kokonaisuutta ei hahmota, voi se heikentää hyvää toimintaa. Tämä näkemys viittaisi siihen, että itse asiassa tehtävästä riippumatta on oleellista, että virkamies hahmottaa kokonaisuuden ja ”ison kuvan”. Kiinnostava kysymys on kuitenkin se, mikä on tämä *iso kuva*? Onko se kaikille virkamiehille sama, vai vaikuttaako *isoon kuvaan* kuitenkin virkamiehen tehtävä ja esimerkiksi omaan tehtävään liittyvien prosessien rajapinnat muiden prosessien kanssa? Haasteita kokonaisuuksien hallinnassa hyvän toiminnan esteenä kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Jos kokonaisuutta ei hahmota ja omaa paikkaansa siinä kokonaisuudessa ja mikä se on se pelipaikka ja mitä siinä edellytetään, miten oma homma liittyy suurempaan kuvaan”.*

Yksilön huonon palautumiskyvyn koettiin myös heikentävän hyvää toimintaa. Huonon palautumiskyvyn nähtiin johtavan muun muassa stressiin, kuormitukseen ja väsymiseen sekä yleensäkin heikkenevään työkykyyn. Huonon palautumiskyvyn syinä mainittiin muun muassa huono fyysinen tai henkinen kunto sekä huonot elämäntavat. Eräät tutkimushenkilöt viittasivat tässä yhteydessä myös kyvyttömyyteen, välinpitämättömyyteen tai laiskuuteen pitää huolta itsestä ja omista elämäntavoista. Myös vuorotyön koettiin heikentävän yksilön palautumiskykyä, vaikka toisaalta eräs tutkimushenkilö koki, että joillekin vuorotyö taas sopii. Eräs tutkimushenkilö tiivistä kyvyttömyyttään johtaa itseään seuraavasti:

*”Tiedän, että aiemmin itse syyllistyin omalla välinpitämättömyydelläni näihin asioihin (huonot elämäntavat) eikä se ollut työnantajan vika eikä toisaalta työnantaja olisi voinut minua mihinkään muutokseen pakottaakaan...valitettavasti.”*

Huonolla fyysisellä kunnolla tai elämäntavoilla saattoi olla myös omaa tai muiden turvallisuutta vaarantavia vaikutuksia erityisesti korkeariskisissä tilanteissa. Hyvää toimintaa voi aineiston perusteella heikentää esimerkiksi tilanne, jossa vastuussa oleva virkamies ei pysty mielestään riittävällä tavalla huomioimaan tai hallitsemaan turvallisuusriskejä:

*”Fyysistä kuntoa ei voida todentaa hyvin, vaikka tiedämme, ettei hakija x ole riittävässä kunnossa ja voi olla vaikkapa alkoholiongelmaa taustalla. Mutta hakija täyttää paperilla kriteerit ja vaatimukset hyvin... Meillä voi olla pieni peikko takaraivossa, että riittääkö hänen fyysinen kuntonsa...on tullut tietoa, että fyysinen kunto on voinut rajoittaa työtehtävien suorittamista, lähinnä suojavarusteiden pitämistä ja niissä liikkumista. Jos tulisi tilanne, että ryhmän pitäisi evakuoitua äkkiä ja ryhmän evakuoiminen hidastuisi tämän yhden henkilön takia...tällainen riski voisi konkretisoitua.”*

## Temperamentin tai tunteiden hallinnan haasteet

Yksilön temperamenttiin ja tunteisiin viittavia mainintoja hyvää toimintaa hankaloittavina tekijöinä esiintyi aineistossa runsaasti. Vaikka tutkimuksessa näihin havaintoihin suhtaudutaan hienovaraisesti ilman pyrkimystä ottaa tieteellisesti kantaa esimerkiksi käsitteiden sisältöihin, nostetaan tässä yhteydessä esiin kuitenkin seuraavat näkemykset temperamentin ja tunnereaktioiden välisestä erosta: Keltikangas-Järvisen (2008) mukaan temperamentti on tapa toimia ja reagoida, siihen ei liity harkintaa eikä päätöksentekoa. Temperamentista huolimatta aikuisen ihmisen pitäisi kuitenkin pystyä hallitsemaan ja säätelemään käytöstään ja reagointiaan. Tunteet ja tunnereaktiot ovat taas kokonaisvaltaisia kehon ja mielen tiloja, jotka saavat meidät toimimaan tietyllä tapaa tilanteissa, joissa on pakko toimia ja jotka toimivat näissä moninaisissa tilanteissa säätelyjärjestelminä varmistuen hyvinvointiamme (esim. Nummenmaa 2010).

Liian tunneperäinen suhtautuminen työasioihin nähtiin aineiston perusteella työtä heikentävänä asiana, mutta toisaalta tunneällyn puute koettiin myös toimintaa hankaloittavana tekijänä. Tunnekokemusten koettiin muun muassa estävän yksilöä puuttumasta epäkohtiin sekä johtavan yksilön varovaisuuteen tai piittämättömyyteen tehdä parasta mahdollista työtä. Aineistosta nousivat esiin seuraavat temperamenttiin tai tunteisiin liitetyt, hyvää toimintaa heikentävät tekijät: äkkipikaisuus, provosoituminen, impulsiivisuus, ujous, kateus, pelko, narsismi ja nöyryytyksen kokemus.

Äkkipikaisuuden, provosoitumisen ja impulsiivisuuden ei nähty soveltuvan hyvään virkamiehen käyttäytymiseen. Provosoitumiseen liitettiin muun muassa näkemys siitä, että asiat otetaan liian henkilökohtaisesti eikä osata erottaa työasioita omista asioista. Ujous taas estää aineiston perusteella yksilöä puuttumasta epäkohtiin tai sen koettiin johtavan siihen, että yksilö ”*vaan hengailee mukana*”. Kateus näkyy erään tutkimushenkilön mukaan yksilön haluna ottaa toiselta pois enemmän kuin pyrkimyksenä tehdä itse asiat paremmin.

Pelko mainittiin aineistossa valitettavan usein. Kuten eräs tutkimushenkilö sanoi: ”*Pelko on varmaan suurin este ottaa asiaa esille*”. Pelko liitettiin virheiden pelkoon tai pelkoon siitä, että epäkohtiin puuttuminen johtaa omalta kannalta ikäviin seurauksiin. Erityisen hankalina pidettiin tilanteita, joissa epäasialliseen tai väärään toimintaan syyllistyi johtaja tai lähiesihenkilö. Näihin puuttumisen pelättiin johtavan työpaikan tai maineen menetykseen, epäsuosioon joutumiseen, leimautumiseen, valheellisen tiedon levittämiseen, koston, oman aseman heikkenemiseen tai kiristävän ilmapiirin syntymiseen. Eräs tutkimushenkilö kuvasi pelkoa hyvän toiminnan esteenä seuraavasti:

*”Esimiehelle on haasteellista kertoa hänen ”virheellisestä toiminnastaan” rangaistuksen tai sivuraiteille (”dispoon”) joutumisen pelossa.”*

Nöyryyttämisen nähtiin olevan epäasiallinen keino alistaa virkamies yhteisölliseen julkiseen tarkasteluun. Narsismi mainittiin aineistossa osittain yksilölle tarpeellisenakin piirteenä, mutta liiallinen narsismi varsinkin julkisen hallinnon ylimässä johdossa koettiin erityisen ongelmallisena, jopa tuhoisana, pahimmillaan koko organisaatioon negatiivisesti vaikuttavana. Narsististen ominaisuuksien selvittäminen rekrytoinnissa koettiin myös ongelmalliseksi. Narsismia hyvän toiminnan esteenä kuvattiin muun muassa näin:

*”Narsismin piirteiden korostuminen on haaste organisaation toiminnalle ja varsinkin mitä korkeammassa johdossa sitä on, niin vaikuttaa niin isosti...näkyvä koko organisaation toiminnassa.”*

### **Stressi tai paineet**

Stressillä tarkoitetaan muun muassa sekä itse stressitilaa että stressiin johtavia asioita ja tapahtumia (esim. Keltikangas-Järvinen 2008:169). Paineet eivät välttämättä luo stressiä (esim. Keltikangas-Järvinen 2008:175), mutta tässä tutkimuksessa oletetaan, että tutkimushenkilöt ovat voineet käyttää paineita ja stressiä joko toistensa lähikäsitteinä tai synonyymeinä, jonka vuoksi niihin liittyviä kertomuksia tarkastellaan yhdessä.

Tutkimushenkilöt käsittelivät stressiä ja paineita hyvän toiminnan esteenä varsin monipuolisesti. Kertomukset sisälsivät sekä kuvauksia itse stressitilanteesta (miten heidän mielestään stressaantunut virkamies toimii tai käyttäytyy, tai miten stressi voi vaikuttaa työn laatuun) sekä erityisesti stressin tai paineiden syistä. Stressiä kuvattiin yhtäältä yksityiselämään ja toisaalta työhön liittyvänä ilmiönä. Yksilön elämäntilanteeseen liitettyjä stressin aiheuttajia olivat eräiden tutkimushenkilöiden mielestä perhetilanteen muutokset tai yleensä vaikeat elämäntilanteet, kuten lähimmäisen sairaus. Yksityiselämän vaikutusta hyvään toimintaan työssä kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Lienee kotiasiat aiheuttaneen huonoa oloa ja siten purkautunut työkavereihin tai asiakkaisiin.”*

*”Elämäntilanne vaikuttaa tai voi olla henkilöstä riippuen olla suurikin vaikutus henkilön käyttäytymiseen työyhteisössä, nimenomaan sellaiset vaikeat elämäntilanteet voi vähentää jaksamista ja ne voi erityisesti pullahtaa sellaisia paineissa neuvottelutilanteissa tai valmistelutilanteissa.”*

Myös kiire, vieras vastuualue tai epätasapaino odotusten ja velvollisuuksien sekä annettujen aikataulujen välillä koettiin stressiä aiheuttavina tekijöinä. Näissä vastauksissa voidaan toisaalta havaita myös tulkinnallisuutta siitä, mikä itse asiassa

aiheuttaa ja mitä: aiheuttaako osaamattomuus stressiä, joka voi johtaa esimerkiksi virheiden lisääntymiseen, vai aiheuttaako stressi kyvyttömyyttä hyödyntää osaamista ”normaalilla” tavalla? Tai aiheuttaako yksityiselämän haasteet stressiä, joka taas johtaa kiireen ja hallitsemattomuuden tunteeseen myös töissä? Muun muassa nämä näkökulmat vahvistavat luvun 5.3.1 alussa aineiston perusteella tehtyjä yleisiä tulkintoja siitä, että hyvää toimintaa heikentävät yksilötekijät ovat yksilöllisiä ja että niiden tarkastelussa on oleellista huomioida yksilö kokonaisuutena, ei pelkästään työroolissa toimivana virkamiehenä. Eräs tutkimushenkilö kuvasi yksilötekijöiden moninaisuutta seuraavasti:

*”Hyvää virkamiestoimintaa voi estää stressi töissä tai kotona. Jatkuva kiire tai stressi työssä, versus virkamieheltä odotetut yleiset velvollisuudet. Jos on töissä kauhea kiire ja stressi ja hirveesti hommia tuntuu, ettei aika riitä. Ja sit toisaalta odotukset, että toimitaan yhteisten pelisääntöjen mukaan, pysytään aikataulussa, saadaan tehtävät hoidettua, käyttäydytään samalla vielä hyvin.”*

Media ja yleinen mielipide saattavat aineiston mukaan aiheuttaa haasteita luomalla virkamiehelle henkistä kuormitusta tai paineita. Virkamiehen ja median väliseen suhteeseen liitetyt haasteet kohdistuivat aineistossa yhtäältä toimittajien ja virkamiehen väliseen vuoropuheluun (haastattelut, haastattelupyynnöt, kommentointi, yleisen mielikuvan luominen) ja toisaalta sosiaalisen median mukanaan tuomiin uudenlaisiin vaatimuksiin. Sosiaalisen median ja virkamiehen vuorovaikutuksessa nähtiin kaksi uutta piirrettä: ensinnäkin vuorovaikutuksen toinen osapuoli koettiin tietyllä tapaa abstraktina versiona ”*entisestä kansalaisesta*”, joka aiemmin lähetti mielipiteensä tai kommenttinsa postitse tai tuli jopa paikan päälle. Toisaalta uusina piirteinä koettiin sosiaalisen median nopeus, virkamiehen tarve olla jatkuvasti ”*kartalla ja hereillä*”, sekä tarve reagoida oikeisiin asioihin olemalla avoin mutta kuitenkin ”*kieli keskellä suuta*”. Alla olevat esimerkit kuvaavat median ja virkamiehen suhteeseen liittyviä haasteita:

*”Nykyään haastaa sosiaalinen media virkamiehet. Pitää olla valpas, valmis ottamaan kantaa ja sammuttamaan sometulipaloja, siellä paljon asioita, pitää olla yhteiskunnallisesti valveutunut. On taitolaji, jokaiseen rasahdukseen ei voi lähteä mukaan mutta jokainen rasahdus pitäisi huomata.”*

*”Nyt toisaalta 112-ohjelma on tuonut esille häken työtä hyvin mutta taas toisaalta on voinut tulla sellaisia kommentteja, että joku voi puhelimesta sanoa että ”mitä sinäkin vitun akka siellä rakennekynsines oikein horiset, haista...” jos ei anneta apua, jos ei kuulu tehtävä viranomaistehtävään. Kaikella on siis kääntöpuolensa, tämän päivän maailma on aika hurja.”*

Yleisen mielipiteen koettiin luovan paineita joko suorassa virkamiehen ja asiakkaan välisessä vuorovaikutuksessa tai virkamiehen päätöksenteossa. Eräät tutkimushenkilöt kokivat, että virkamies voi kohdata mielipiteitä tai ennakoasenteita, joiden mukaan virkamies on tehoton tai toimii oman edun mukaisesti. Elinkeinoelämän tutkimuskeskuksen 2018 (Haavisto 2019) tekemän selvityksen mukaan

kansalaiset kyllä luottavat vahvasti erityisesti poliisiin (86 %), puolustusvoimiin (82 %), Tasavallan presidenttiin (81 %) sekä oikeuslaitokseen (75 %). Samassa selvityksessä luottamusta valtion virkamiehiin kokee kuitenkin vain 47 % vastanneista. Vaikka siis näyttää siltä, että yleinen mielipide virkamiesten toiminnasta on suhteellisen hyvällä tasolla, voi aineiston perusteella yksittäisen virkamiehen kokemus tai tunne negatiivisesta ennakoasenteesta heikentää toimintaa. Tällainen tilanne koettiin aineiston perusteella esimerkiksi 2014–2015 maahanmuuttokriisin yhteydessä, jolloin maahanmuuttovastaisten mielipiteiden koettiin heikentävän virkamiehen mahdollisuuksia toimia hyvin luomalla esimerkiksi paineita tai painostusta päätöksentekoon. Yleisen mielipiteen vaikutuksia kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*"Nään, että tämmösellä yleisellä mielipiteellä on tiettyyn viranomaistoimintaan vaikutusta. Jos virkamies joutuu tekemään yleisen mielipiteen ja paineen alla ratkaisuja...siitäkin huolimatta, mitkä olisivat säännöt ja ohjeet...Voi se ehkä käyttäytymiseenkin vaikuttaa...käsitykset ja oletamat. Kyllähän yleinen mielipide eri viranomaisten toiminnasta on voinut olla se, että toiminta on jäykkää ja hankalaa. Mä nään, että se saattaa heijastua jopa virkamiehen toimintaankin."*

*"Ihmisten vääränlaiset käsitykset virkamiestyöstä, ajatellaan virkamiehen toimivan vaan omien mieltymystensä mukaisesti, vaikka hän toimisikin todellisudessa lakien ja asetusten mukaan"*

### **Rooli- tai arvoristiriidat**

Ehkä jopa keskeisenä hyvän virkamiestoiminnan edellytyksenä voidaan pitää sitä, että virkamies tiedostaa olevansa virkamiesroolissa ja ymmärtää, mitä se tarkoittaa ja edellyttää. Aineistosta nousi kuitenkin esiin se, ettei tämä ole itsestäänselvyys. Virkamies voi olla aineiston perusteella tietämätön omasta virkamiesroolistaan tai hän ei tiedä, mitä tämä rooli edellyttää. Hän voi myös olla haluton toimimaan virkamiesroolin odotusten mukaisesti. Eräät tutkimushenkilöt kuvasivat myös asiantuntijuutta ja virkamiehisyyttä erillisinä rooleina, jotka voitiin kokea myös keskenään ristiriitaisina tai erilaisia arvoja painottavina. Tällaista ristiriitaisuutta voisi ajatella syntyvän esimerkiksi seuraavassa kuvitteellisessa tilanteessa: Virkamies on ensimmäiseltä koulutukseltaan sairaanhoitaja. Hän on työskennellyt vuosia sairaanhoitajana, jonka jälkeen hänet on nimitetty valtion virastossa opettajan virkaan opetusaineena terveydenhuolto. Virkamies toimii siis paitsi sairaanhoidon substanssiasiantuntijana, myös opettajana ja virkamiehenä. Hänen työnsä voi sisältää joitakin sellaisia virkamiesrooliin liittyviä arvoja, velvoitteita, vastuita, intressejä tai priorisointivaatimuksia, joita hän ei koe sairaanhoitaja-opettajaroolien tai -identiteetin kanssa yhdenmukaisiksi tai hän haluaisi esimerkiksi kohdistaa enemmän työaikaresursseja omasta mielestään substanssiasioihin eikä niinkään virkamiesrooliin liittyviin hallinnollisiin tehtäviin.

Tutkimushenkilöt nostivat esiin moniroolisuuden tuomia ristiriitaisuuksia myös virkamies-, johtaja- tai lähiesihenkilöroolien yhteensovittamisessa. Erityisesti poliittinen rooli yhdistettynä virkamiesrooliin mainittiin muutamissa vastauksissa hankalaksi. Lisäksi virkamiehen henkilökohtaisen elämän myötä tulleet roolit suhteessa työyhteisön jäseniin (esimerkiksi harrastukset, sukulaisuudet) mainittiin mahdollisina hyvän toiminnan heikentäjinä. Aineiston perusteella rooliristiriidat saattavat näkyä käytännössä myös sosiaalisen median käytössä: milloin virkamiehellä voi olla henkilökohtaisia sosiaalisen median tilejä työtilin lisäksi ja kuinka näiden tilien välillä on toimittava. Moniroolisuuteen liittyviä hyvän toiminnan esiteitä kuvattiin aineistossa muun muassa seuraavasti:

*”Virkamiehet eivät tunnista riittävästi olevansa virkamiehiä vaan kokevat enemmänkin olevansa oman alansa asiantuntijoita, spesialisteja.”*

*”Virkamies ja (substanssi)roolissa on eroa, kumpiko sä koet olevasi, koen että esimiehet ovat virkamiehiä ja opettajat asiantuntijoita. Olen enemmän opettaja kuin virkamies, virkamiesrooli on taustalla. Nythän esimiehet virkamiesroolissa ”jahtaa” opettajia, jotka eivät koe olevansa ehkä virkamiehiä...pitäisikö tätä ehkä mieltäkin. Arvot eivät välttämättä mene yksiin.”*

*”En pysty toimimaan enää kaikkien roolieni ja arvojen mukaisesti, koska tapahtuu paljon arvoriistiriitoja: esimerkiksi kun olen (työssä kahden eri substanssiroolin) edustaja sekä vielä virkamies, en pysty enää välttämättä tekemään niin laadukasta työtä kuin ammatillisesti haluaisin, koska minua ohjataan aiempaa enemmän ulkopuolelta ja asetetaan raamit.”*

Erään tutkimushenkilön mielestä rooleihin liittyvä ristiriita saattaa syntyä siitä, että uusi virkamies jätetään ”tuuliajolle”, eikä hänelle synny selvyttä esimerkiksi siitä, kenen näkökulmasta hänen odotetaan toimivan: ”*virkamies laitetaan vaan kävelemään lankulle*”. Jos organisaation johtokaan ei syystä tai toisesta tunnista tai halua painottaa toimintaa virkamiehen velvollisuuksien ja vastuiden näkökulmasta, voi virkamiehenkin olla haastavaa tunnistaa tai toimia virkamiesroolissa. Tällainen tilanne tuntuu melko oudolta: kuinka on mahdollista, että valtionhallinnossa toimisi organisaatio tai organisaatioita, joiden johtajat eivät tiedostaisi tai kunnioittaisi virkamiesroolia eivätkä edellyttäisi kaikkien toimivan tähän rooliin liittyvien velvollisuuksien mukaisesti? Aineiston perusteella tämä on kuitenkin mahdollista:

*”Organisaatiomme alussa emme edes varmaan tajunneet, että olemme virkamiehiä, tästä johtui varmasti moni hankaluus ja epäselvyys mm. (emoviraston) ja tulohjaajan kanssa. Tästä johtuen on myös varmasti tehty virheitä.”*

*”Mulla on aina pelko uusista virkamiehistä...että ne jätetään tuuliajolle. Jätetään tekemään itse se virkamieskoodin rakentaminen, totta kai jokainen viime kädessä sen tekee itse mutta onko se järkevää, että jää vaan itselle? Joskus on rooli epäselvä, teetkö töitä (toimialalle) vai (organisaatiolle)...ei niin suoranaisesti tehdä omaan pesään mutta et välttämättä ymmärrä, että sulta edellytetään toisenlaista näkökulmaa ajatteluun ja tekemiseen.”*



## Huono asenne tai oman edun tavoittelu

Hyvää toimintaa voivat aineiston mukaan heikentää myös virkamiehen omat ennakoasenteet, välinpitämättömyys, itsekkyyys tai oman edun epäasiallinen tavoittelu. Ennakoasenteiden nähtiin heikentävän asioiden valmistelua, jos virkamies on päättänyt jo etukäteen oman mielipiteensä käsiteltävästä asiasta. Ennakoasenne saattaa erään tutkimushenkilön mielestä liittyä myös sukupuoleen. Myös minimin tavoittelun ja välinpitämättömän tai viitsimättömän suhtautumisen työhön tai ohjeisiin koettiin heikentävän työssä suoriutumista sekä hankaloittavan pahimmillaan myös muiden töiden tekemistä ja työssä onnistumista. Virkamiehen ”hällä väliä”-tyyli näyttäytyi kertomuksissa esimerkiksi seuraavasti:

*”Se mikä estää pahiten on viitsimättömyys. Ja tämä voi kattaa viitsimättömyyden perehtyä asiaan, käyttää koko työaika työhön.”*

*”Oon matkan varrella havainnut sellaista hällä väliä tyyliä, on ollut itsellenikin ja olen huomannut muissakin virkamiehissä. On kuuntelemassa asiaa mutta selkeesti näkee, että menee yli, on kuuntelevinaan. Tai ettei ole kiinnostunut asiasta ja se jää hoitamatta.... Valitettavasti joukossamme on sellaisia, joita ei työt kiinnostaa, vaan ovat mieluummin kotona sairaslomalla.”*

Itsekkyyys ja omat intressit saattavat tutkimushenkilöiden mielestä näkyä käytännössä esimerkiksi niin, että virkamies tekee vain sen työn, josta kokee saavansa palkan. Itsekkyyys näkyi myös taukojen pitämisessä huomioimatta muiden työtillanetta tai työskentelyssä omien henkilökohtaisten tavoitteiden näkökulmasta. Kun omat tavoitteet ovat ristiriidassa organisaation yleisen edun kanssa, voi tilanne johtaa suurempiinkin ongelmiin kuten esimerkiksi työaika- tai muiden resurssien väärinkäyttöön. Itsekkyyden koettiin heikentävän myös muiden mahdollisuuksia tehdä työ hyvin. Yksilö saattaa myös kokea itsestä oikeutusta toimia väärin. Hyvää toimintaa heikentävänä asenteena mainittiin myös ajattelutapa, jonka mukaan ”mikä ei ole erikseen kielletty on sallittu”. Itsekkyyden vaikutusta kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Jossakin määrin voi olla virkamiehen omat agendat, oma agenda voi olla ristiriitainen koettuun yhteiseen pyrkimykseen nähden.”*

*”Minulla on oikeus -ajattelu. Minä olen tehnyt niin paljon tämän talon eteen, että minä voin toimia tällä tavalla, vaikka itse asiassa toiminta olisi virheellistä.”*

### 5.3.2 Organisaatio hyvän toiminnan ongelmana

Erilaisten organisaatiotekijöiden merkitys hyvän toiminnan toteutumiseksi oli aineistossa moninainen. Organisaatioon liittyvät tekijät jaettiin sisällönanalyysissä seuraaviin yläluokkiin:

- 1) Epäluottamuksen tai hiljaisuuden kulttuuri
- 2) Poliittisen vaikuttamisen kipupisteet
- 3) Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuusuhteet
- 4) Tulosoikeuden tai mittaamisen ongelmat
- 5) Sääntelyn, määrittelyn tai prosessien problematiikka
- 6) Kuormitus tai ongelmallinen työskentely-ympäristö
- 7) Työyhteisön vuorovaikutusongelmat

### **Epäluottamuksen tai hiljaisuuden kulttuuri**

Epäluottamukseen perustuva organisaatiokulttuuri mainittiin aineistossa hyvää toimintaa heikentävänä tekijänä. Epäluottamuksen kulttuurin nähtiin syntyvän muun muassa petetyksi tulemisen kokemusten kautta, joka voi johtaa organisaation jäsenten leiriytymiseen ja jopa vihamielisyyteen. Jos johtaja tai lähiesihenkilö kokee tullessaan petetyksi, saattaa se kertomusten mukaan johtaa kontrolliperusteiseen kulttuuriin. Esimerkkejä epäluottamuksen kulttuurista tai siihen johtavista tilanteista ovat seuraavat tutkimushenkilöiden kertomukset:

*”Mutta toisaalta se miksi hän (johtaja) alun perin oli joutunut sellaiseen tilanteeseen, ettei luota, niin oli ollut oikeesti sellaista, että oli viilattu linssiin. Näin ollen epäluottamus alun perin oli ymmärrettävää, kun meitä on kaikenlaisia”*

*”Ihan varmasti on niin että joku aina vetää välistä tai toimii väärin...kaverit, jotka käyttävät hyväkseen järjestelmää ja vapautta, onhan se meilläkin nähty.”*

Mikäli henkilöstö elää eräänlaisessa hiljaisuuden ja puhumattomuuden kulttuurissa, voi se aineiston perusteella heikentää hyvää toimintaa. Tällaisessa kulttuurissa ei esimerkiksi uskalleta kertoa omia mielipiteitä eikä puuttua epäkohtiin.

*”Pelko voi estää toimintaa tai ajatusten ja mielipiteitten esittämistä. Tämä voi johtua organisaatiokulttuurista, tai jos on joskus saanut nenilleen, niin ei uskalla. Avoimen keskustelukulttuurin puuttuminen.”*

### **Poliittisen vaikuttamisen kipupisteet**

Koska tutkimuksen kontekstin näkökulmasta politiikka on yksi keskeisistä kohdeorganisaation toimintaan ja päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä (vrt. luku 3 ja esimerkiksi hallitusohjelman vaikutus kohdeorganisaatioiden tulosoikeuteen

ja tavoitteisiin), tulkitaan poliittisen näkökulman liittyvän organisaatiotekijöihin. Poliitiikan rooli hyvää toimintaa hankaloittavana tekijänä näyttäytyi aineistossa kolmesta näkökulmasta: poliittinen vaikuttaminen organisaatioon ja päätöksenteoon, virkamiesten poliittinen sitoutuminen sekä ministerien erityisavustajien rooli.

Poliitiikan nähtiin voivan haastaa viraston toiminnan itsenäisyyttä. Eräiden tutkimushenkilöiden mielestä poliittista ohjausta saatetaan antaa virallisen tulosohjauksen ulkopuolelta ja ohjauksen nähtiin vaikeuttavan esimerkiksi lainsäädäntö-, rekrytointi- ja nimitysprosesseja. Hallituksen epäselvien tavoitteiden tai linjausten sekä strategisten päätösten puuttumisen (mm. sote- ja maakuntauudistus) nähtiin vaikeuttavan sekä ministeriön että sen alaisten virastojen toimintaa. Muutamissa kertomuksissa otettiin myös kantaa valtiovarainministeriön rooliin todeten, että hyvää toimintaa estää se, ettei valtiovarainministeriössä ole riittävästä käytännön toiminnan tuntemusta tai että valtiovarainministeriön virkamiehiä ohjaavat omat aikataulut ja intressit, joissa virastojen toimintaympäristö tai tarpeet jäävät toissijaiseksi. Poliittisen ohjauksen ja tulosohjauksen nähtiin myös integroituvan yhteen, jolloin toimintaa vaikeuttavaa juurisyytä voi olla hankalaa yksilöidä. Poliittiseen toimintaympäristöön ja -ohjaukseen liittyvää problematiikkaa kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Viraston itsenäisyys asiantuntijatyössä ja lainsäädäntötyössä pitäisi säilyä irrallaan poliittisesta paineesta ja ohjauksesta. Asiantuntijaorganisaatiolla on vastuu mutta poliittisella puolella on kuitenkin valtaa, pitäisi kuitenkin turvata asiantuntemus ja puolueettomuus.”*

*”Ministeriö on joskus myös hankalassa tilanteessa, kun saattaa tulla tavoitteita hallitukselta ja hallitukseen ei osaa tarkalleen sanoa mitä teksteillä tarkoittavat ja ministeriön pitäisi kuitenkin jalkauttaa ne virastoille, jotka kysyvät taas ministeriöltä, että mitä eikä kukaan tiedä mitään...”*

Poliitiikan koettiin myös luovan jännitteitä virkamiehen puolueettomaan toimintaan tilanteissa, joissa virkamiehellä ei ole ”oikeaa” puoluekirjaa tai joissa virkamies toimii aktiivisesti politiikassa. Mikäli virkamies on liian lähellä poliittista vaikuttamista, saattaa se aineiston mukaan hämärtää virkamiehen toiminnan tai päätöksenteon tarkoituksia. Virkamieskunnan politisoitumisesta kannettiin huolta:

*”Ristiriidat... mä koen, että ne liittyvät virkamiestoimintaan vs. poliittinen toiminta. Selvimmin poliittiset virkanimitykset, niitä on ja niitä pitää varmasti olla. Mutta miten alhaalle tai ylhäälle niiden pitää organisaatiossa ulottua, siinä on vaihtelua. Ja se, että rekrytointitilanne, joka on hurjan tärkeä... jos me mietimme sitä, että meillä on poliittinen johto ja virkamiesjohto, ja meillä virkamiehinähän on tarkoitus objektiivisesti ja läpinäkyvästi asioissa edetä, tuoda, esitellä ja valmistella...mun mielestähän meidän virkamiesten on oltava täysin riippumattomia ja puolueettomia, mut mitä, kun meidän virkamieskuntamme politisoituu? Mä kannan ihan oikeesti huolta siitä”*

Aineiston perusteella ministerien erityisavustajilla nähtiin olevan todellisuudessa merkittävästi valtaa, mutta heidän vastuunsa ja valvonta nähtiin ongelmallisina. Eräänä syynä tähän ongelmaan mainittiin se, etteivät erityisavustajat ole enää nimitettyinä virkasuhteeseen. Erityisavustajien asemaan ja valtaan liittyvää, hyvää toimintaa heikentävää näkökulmaa kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Ennen erityisavustajia ei ollut niin voimakasta poliittista näkökulmaa, nimitettiin virkaan. Nyt jos ei ole ministeriä niin erityisavustajien ääntä kuunnellaan, mä oon yhden vähän huolestuttavan tapauksen kuullut, jossa oli erityisavustaja, jonka puoliso oli jossain firmassa, jota erityisavustaja lobbasi voimakkaasti lainsäädäntöä, sen kun olisi tiedetty silloin mikä intressi hänellä oli...se paljastui vasta jälkikäteen. olisi toimittu toisin, silloin oli henkilökohtainen intressi tärkeä. Erityisavustajien sivutoimia ei tarkasteta. Kun xx:ssä oli sivutoimitarkastus, niin haluttiin tarkastaa myös ylin johto ml. ministerin avustajat, mutta heidän eivät olekaan xx:n henkilökuntaa vaan XX:n henkilökuntaa. ...sehän siinä hasua onkin, etteivät erityisavustajat ole virallisesti päätöksentekoon osallistuvia mutta ovat eräällä tavoin portinvartijoita, vievät asioita ministerille tai ovat viemättä, kommentoivat ministerin äänellä ja niitä kuunnellaan. Niillä on paljon vaikutusvaltaa, vaikeivat ole päätöksentekijöitä, eivät laita nimeään mihinkään, pääsevät aika helpolla, paljon valtaa.”*

### **Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuusuhteet**

Organisaation rakenteiden merkitys hyvän toiminnan toteutumiseen nousi esiin aineistosta selkeästi. Mikäli rakenteet koetaan eräänlaisina pakkomuotteina tai multimatriiseina, saattavat ne eräiden vastausten perusteella jopa estää virkamiesten mahdollisuuksia toimia hyvin. Pakkomuotti-termillä kuvataan tässä tutkimuksessa tilannetta, jossa organisaatio pakotetaan sellaisiin rakenteisiin tai järjestelmiin, jotka eivät tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan ole organisaation toiminnalle optimaalisia. Multimatriisi-termillä taas halutaan havainnollistaa tilannetta, jossa organisaatio toimii ympäristössä, jonka koetaan sisältävän matriisiorganisaatiotakin laajempia ohjauselementtejä. Esimerkiksi rakenteellinen hierarkisuus ja sotilaallisuus mainittiin sellaisina rakenteina, jotka eivät välttämättä edistä hyvää toimintaa. Tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan organisaation rakenteiden tulisi tukea nimenomaan organisaation ydintoimintaa. Tämän ei aina koettu toteutuvan. Erityisiä haasteita nähtiin valtiokonserni -rakenteessa. Valtio-konserniin liittyvinä ongelmina nähtiin muun muassa siiloutuminen, konsernirakenteessa toimivien erilaiset intressit sekä eräänlainen multimatriisi, johon liitettiin muun muassa rakenteen moniportaisuus, monimutkaisuus sekä vastuisiin ja ohjaukseen kohdistuvat ongelmat:

*”Monimutkainen ja moniportainen rakenne-virasto-tulosohjaaja-tulosohjaajat-ministeriö-vynhy...ei tiedetä kuka hoitaa ja mitä.”*

Aineistossa kuvattiin myös tilanteita, joissa valtiokonsernin toimintoja pyritään tutkimushenkilöiden näkemyksen mukaan yhdenmukaistamaan sellaisissakin asioissa, joissa todellinen toimintaympäristö vaatisi erilaisuutta. Valtion toimijoiden ja tehtävien nähtiin olevan osittain hyvinkin erilaisia, jolloin ne eivät tutkimushenkilöiden mielestä välttämättä istu eräänlaiseen ”perusvirastomuottiin” yksittäisen viraston tai organisaation tehokkaan ja tuottavan toiminnan näkökulmasta. Tällaisissa tilanteissa organisaation kuvattiin joutuvan toimimaan yhteisten linjausten johdosta jopa aiempaa tuottamattomammin tai tehottomammin. Tämän koettiin myös heikentävän viraston päätöstentekijöiden uskottavuutta oman henkilöstön silmissä ja johtavan esimerkiksi oma-aloitteisen kehittämisen passivoitumiseen. Näissä näkemyksiin voivat vaikuttaa nimenomaan turvallisuusviranomaisen erityispiirteet, kuten toimiminen korkeariskisissä toimintaympäristöissä tai tilanteissa.

Valtiokonsernirakenteen ongelmia kuvattiin monipuolisesti esimerkiksi seuraavassa kertomuksessa:

*”Edustan pientä virastoa, jonka ydintehtävä poikkeaa ”normaalista” valtion virastosta (esim. verovirasto, TE-toimisto). Valtiokonserniajattelun voimistuminen on johtanut siihen, että kaikki prosessit pitäisi yhdenmukaistaa, pitäisi käyttää yhteisiä tietojärjestelmiä ja maksaa palvelukeskuksille samoiden perusteluiden perusteella kuin mitä suuret virastot tekevät. Tämä voi johtaa usein ristiriitoihin, eli vaikka virkamies haluaisi tehdä päätöksiä viraston näkökulmasta taloudellisesti ja järkevästi, ei tähän ole mahdollisuuksia. Voidaan joutua monimutkaistamaan prosesseja ja maksamaan aikaisempaa paljon enemmän. Tämä johtaa päätöksentekijät virastossa vaikeaan välikäteen, kun henkilöstökään ei tiedä, miksi tällaisia päätöksiä pitää tehdä. XX ei riittävästi tunne koko valtiohallinnon kenttää, organisaatioiden tehtäviä ja prosesseja sekä sitä, missä kehitysvaiheessa kukin organisaatio jo on. Tämä johtaa siihen, että ennakoivasti toimineet organisaatiot ovat joutuneet kärsimään merkittävästi kehittämisestä: olisikin ollut järkevää olla tekemättä mitään ja vaan odottaa, että tehdään sitten kun käsketään, koska kuitenkin sitten resursseja viedään. Mutta tällainen ajattelu ei kuitenkaan ole järkevää. Nyt virastoja ajetaan yhtenäisiin toimintatapoihin, kuka osoittaa ja milloin, miten veronmaksajat tai valtio loppujen lopuksi näistä on hyötynyt.”*

Palvelukeskusten rooli ja toiminta nähtiin aineistossa myös osittain ongelmallisena erityisesti henkilökohtaisen palvelun ja valta-vastuukysymysten tasolla. Lisäksi muutamissa vastauksissa pohdittiin sitä, mikä on lopulta palvelukeskusten tai muiden keskitettyjen palveluorganisaatioiden todellinen intressi, asiakas vai oman organisaation tuloksen teko. Tutkimushenkilöiden mielestä valtionhallinnon rakenteissa pitäisi myös pystyä huomioimaan hallinnonalojen välisiä sekä hallinnonalan sisäisiä synergiaetuja, joiden avulla voitaisiin päästä ehkä nykyistä laajempaan poikkialaiseen hyötyyn.

Epäselviin valta-vastuusuhteisiin liittyvät ongelmat kohdistuivat viraston johdon todelliseen valtaan vaikuttaa viraston toimintaan, epäselviin sopimuksellisiin

vastuukysymyksiin palvelukeskusten ja viraston välillä, ministerien erityisavustajien vallankäyttöön sekä tiettyjen tahojen vallan ottamista ilman, että valta juridisesti heille kuuluu. Valta-vastuusuhteisiin liittyvät sitaatit ovat poikkeuksellisen pitkiä sen vuoksi, että niissä on kuvattu myös epäselviin tilanteisiin johtaneita tekijöitä tai syitä sekä tilanteesta aiheutuvia, mahdollisesti vakaviksi tulkittavissa olevia ja jopa virkamiehen oikeusturvaa vaarantavia seurauksia. Näihin näkemyksiin voivat vaikuttaa tutkimushenkilöiden toimiminen riskienhallinnan ja myös oman oikeusturvan kannalta osittain korkeariskisessä toimintaympäristössä.

Virastopäälliköllä on lakisääteinen vastuu viraston toiminnasta ja taloudesta. Aineiston perusteella virastopäällikön valta vaikuttaa viraston toimintaan tai virastoa koskeviin linjauksiin voi kuitenkin valtiokonsernin näkökulmasta olla kyseenalainen. Tällainen epäselvä valta-vastuuasetelma voi heikentää virastopäällikön mahdollisuuksia toimia viraston näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla, jonka voidaan nähdä heikentävän jopa virastopäällikön oikeusturvaa. Virastopäällikön valta-vastuuongelmaa kuvattiin seuraavasti:

*”Valtiokonserniajattelussa virastopäälliköllä on ja ei riittävästi valtaa. Toisaalta se, miten virastopäällikkö voi vaikuttaa aidosti valtiokonsernin tavoitteisiin, siinä on ongelma. Osallisuus siihen ovatko konsernitavoitteet sellaisia, joita voidaan peilata viraston arkeen ja tavoitteisiin. Tässä on iso gäppi. Jos konserni-strategia ei ole sopusoinnussa viraston strategian kanssa niin suuri ongelma, tällöinhän toteutetaan jonkun muun kuin viraston strategia.”*

Valta-vastuusuhteisiin liittyvää epäselvyyttä voi aineiston perusteella esiintyä myös viraston ja palvelukeskusten välisessä yhteistyössä ja sopimuksissa. Tiettyjen valtiokonsernin yhteisten prosessien (kuten talous-, henkilöstö- ja hankinta-prosessit) todettiin voivan johtaa viraston tai virkamiehen näkökulmasta epäselvään asetelmaan, jossa virastolla ei käytännössä ole toimintavaltaa, vaikka se juridisesti vastaisi tietyistä prosesseista tai asioista. Palvelukeskuksen ja viraston välistä sopimusta ei pidetty eräässä vastauksessa edes juridisesti sitovana sopimuksena, vaan ainoastaan paperina, jossa ”*vaan on sovittu jostain*”. Aineiston mukaan virastolla ei ole välttämättä edes tosiasiallista oikeutta muuttaa sopimusta tilanteissa, joissa sopimus viraston näkökulmasta voi johtaa taloudellisesti tai toiminnallisesti aiempaa huonompaan lopputulokseen.

*”Vallan ja vastuun osalta on myös nähty julkisuudessa, että tämä voi vääristää virkamiehen hyvää toimintaa. Jos on päässyt tapahtumaan epäkohta, että virkamiehellä on valta mutta sitä ei seuraa vastuu tai varsinkaan valvonta, niin siinä voi olla houkutus käyttää asemaa väärin. Hyvä virkamiestoiminta vaarantuu ...valta-vastuusuhteet eivät palvelukeskuksen ja viraston välillä ole selkeät, tää on yks iso asia mikä pitäisi saattaa kuntoon. Ei se, että arkisessa toiminnassa olisi ongelmaa vaan siinä, että näitä ei ole kirjoitettu selkeästi. Nyt on esimerkiksi tilanteita, että virastolta edellytetään tai on vastuu taloushallinnon tehtävistä ilman että virastolla on mitään mahdollisuutta valvoa tai olla tietoinen niistä, kun asiat hoituvat palvelukeskuksissa. Toinen on se nyt kun tietosuojalainsäädäntö*

*astui voimaan ja xx, xx ja xx lähetti uusia sopimuksia ja ne piti allekirjoittaa, niin siellä on ristiriitoja. Virastoilta edellytetään esimerkiksi rekisterinpitoa omien tietojen osalta sellaisista tiedoista, joihin meillä ei ole minkäänlaista pääsyä, emme voi niitä mitenkään valvoa. Pitäisi kyllä näitä ratkoa, jos joku asia siirretään toisen osapuolen hoidettavaksi niin kyllä vastuun pitäisi myös siirtyä, vastuu pitäisi selkeästi kohdistaa heille eikä olla virastoilla, jos me ei pystytä niitä mitenkään käytännössä valvomaan.”*

Seurauksien näkökulmasta ehkä vakavimpina hyvää toimintaa heikentävänä tekijänä voidaan pitää aineistossa kuvattuja tilanteita, joissa vastuu tietyistä päätöksistä on juridisesti tietyllä virastolla tai virkamiehellä, mutta vallan on käytännössä ottanut toinen taho. Näissä tilanteissa virkamies saattaa omien sanojensa mukaan toimia jopa laittomasti, mutta järjestelmä on ajautunut tilanteeseen, jossa toimintatapa syystä tai toisesta hyväksytään. Vallankäyttö saatetaan myös naamioida tulosohejaukseksi. Virkamies saattaa kyllä tunnistaa tilanteen ongelmallisuuden, muttei uskalla, kykene tai halua puuttua asiaan:

*”Sehän on täysin epäoikeudenmukaista...virkamiehen näkökulmasta sehän on täysin epäasiallista, asiatonta, epäoikeudenmukaista, se on toisaalta myös tiukka tulkittuna lainvastaista. Jos vaikkapa sanotaan, että xx- laissa on tiettyä tulkinnanvaraisuutta, niin tässä tapauksessa (organisaatio/toimija x) on automaattisesti ottamassa päätösvaltaa näissä asioissa, vaikka heillä ei sitä olekaan...no okei, se on tulkintajuttu. Joka tapauksessa virkamiehenä se ei ole hyväksyttävää. Taas henkilökohtaisena minänä siellä virkamiehisyiden takana, se on sellanen asia, jolle emme voi mitään... niin henkilökohtaisesti se toimii ainakin tekosyynä, että kun asia tullut ylempää, on ollut pakko toimia tietoisena siitä, että se on täysin väärin.”*

### **Tulosohjauksen tai mittaamisen ongelmat**

Usea tutkimushenkilö koki, että epäselvä tai toimimaton tulosohejaus heikentää mahdollisuuksia hyvään toimintaan. Tulosohejausprosessi on eräiden tutkimushenkilöiden kokemusten mukaan ollut monimutkaista, työllistävää tai epäselvää. Lisäksi ongelmallisena koettiin se, että tulossopimus- ja määräraha-prosessit ovat erillisiä ja tulostavoitteet kohdistetaan vain tulosohejattavalle organisaatiolle, ei tulosohejaajalle, vaikka osa tulosohejattavan tavoitteiden saavuttamisesta edellytti tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan myös tulosohejaajan toimenpiteitä. Seuraavat esimerkit ovat samankaltaisia kuvauksia tulosohejaukseen liittyvistä ongelmista:

*”Tulosohjaus... koska oon nyt seitsemän vuotta (organisaatiossa), eikä ole vieläkään hajua mitä sillä haetaan. Tuntuu että on trendikohtaista, että välillä puhutaan strategisesta ohjauksesta ja pitäisi pyrkiä siihen, mutta sitä ei aidon oikeesti niin tehdä, vaan mennäänkin sellaseen operatiiviseen. Välillä sitten hankausta viraston ja tulosohejaajan välillä, sitä ei ehkä käsitteenä oo riittävästi avattu tai määritelty et mitä sillä haetaan. Mut tulosohejauspapereiden kierrättäminen on jotenkin turhauttavaa, jokainen laittaa jonkun omanlauseen, yhdessä mietitään,*

*että onko tämä näin vai noin. Pitäisi vaan olla ministeriöstä isot linjat, että voita pitäisi vuoden aikana toteuttaa. Ja piste.”*

*”Mä mietin, kun tulosohjauksesta puhutaan eikä kunnolla pystyttyä edes mittamaan...tässä on pakko olla tässä ohjausmekanismeissa jotakin pielessä kokonaisuutena. ... mehän käytetään tässä tulossuunnitteluprosessissa aivan älyttömästi aikaa ja paukkuja, ja sit kun saadaan kirjoihin ja kansiin niin kukaan ei oo siitä sitten kiinnostunut seuraavaan vuoteen suunnilleen..., kukaan ei ees välttämättä muista niitä tavoitteita ja tähän laitetaan ihan älypaljo resursseja. Ja jos mietitään sen ohjausvoimaa ja vaikuttavuutta niin ei varmasti anna takaisin niitä siihen laitettuja panoksia. Ja kun mietitään virastopäässä käytettyjä resursseja niin potenssiin kolme.”*

Tulosohjausprosessi koettiin hankalaksi myös tilanteissa, joissa tulosohjaaja on ottanut itselleen tulosjohtajan roolin ja sen mukaisen toimivalla. Käytännössä tämä saattoi heijastua aineiston perusteella esimerkiksi siinä, tulkitaanko tulosohjaajan ohjeet määräyksinä vai suuntaa antavina ohjeina tai suosituksina. Jos tulosohjaajalla koetaan olevan määräävä rooli tai tilanteeseen liittyy muulla tavoin tulosohjattavan viraston tai yksilön kokemus siitä, että hänen on toimittava annettujen ohjeiden mukaan, voi suhteessa nähdä eräänlaista alamaisvivahtetta: vaikka ”alamainen” tietää toimivansa väärin, on hänen ”sokeasti” noudatettava ylemmältä tulevia määräyksiä. Tällainen käytös voi aineiston mukaan liittyä esimerkiksi pelkoon oman työpaikan tai maineen menettämisestä tai oman edun tavoitteluun: yksilö kokee, että noudattaessaan hierarkiasta ylemmältä tulevia ohjeita hän mahdollisesti voi hyötyä siitä myöhemmin itse. Lisäksi usean tulosohjaajan malliin liitettiin haasteita erityisesti tilanteessa, jossa tulosohjaajat eivät valmistaudu yhteisiin neuvotteluihin kunnolla:

*”Näen, että valtionhallinnossa ehkä tää tulosohjaus on enemmänkin muodollinen prosessi. Mun syksyn työllistää tää tulosohjausprosessi. Ja kun ollaan kahden ministeriön tulosohjauksessa, niin kyllä toisen ministeriön edustajat tulevat niihin neuvotteluihin sillä, että valitettavasti sopimusluonnokset ovat lukeneet just ennen kokousta...”*

### **Sääntelyn, määrittelyn tai prosessien problematiikka**

Sääntelyyn, määrittelyihin ja prosesseihin liittyvät hyvää toimintaa heikentävät piirteet sisälsivät aineiston perusteella erilaisiin käsitteisiin, normeihin tai ohjeisiin liittyvää monitulkintaisuutta, normien tai ohjeiden huonoa laatua, normien tai ohjeiden liian suurta tai pientä määrää sekä toimintaa tai työn tekemistä ohjaavien prosessien kuvaamiseen liittyviä ongelmia. Normien suureen määrään tai monitulkintaisuuteen saattaa aineiston mukaan liittyä vakavimmillaan tilanteita, joissa virkamies joutuu tahattomasti tilanteeseen, joka voi vaarantaa hänen itsensä ja mahdollisesti myös kansalaisten oikeusturvaa.



Aineistossa esiin nostettu normien tai ohjeiden monitulkintaisuus kohdistui pääasiassa lainsäädäntöön, toiminnan ja suorituksen arviointiin sekä seuraaviin käsitteisiin: strateginen vs. operatiivinen tulosohejaus, etiikka, tuloksellisuus, valtiokonserni sekä yleinen etu. Monitulkintaisuuden nähtiin johtavan muun muassa virheellisiin päätöksiin, oikaisupyyntöihin sekä epätietoisuuteen ja eräänlaiseen turbulenssiin. Monitulkintaisuutta kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Eräiden lain kohtien määritelmät antavat päätöstä tekeväälle virkamiehelle liikaa tulkitsemisen varaa, joka saattaa johtaa virheelliseen päätökseen.”*

*”Saman osaston yksittäiset virkamiehet tulkitsevat tulosohejausta eri tavalla niin varmasti aiheuttaa turbulenssia tulosohejattavaan virastoon.”*

Koska valtionhallinnon toiminnan keskeisenä pyrkimyksenä voidaan pitää tuloksellista ja yleisen edun mukaista toimintaa, nousee näiden määrittelyyn liittyvä monitulkintaisuus erityisen mielenkiintoiseksi. Tuloksellisuus tai tuloksellinen toiminta määriteltiin aineistossa pääasiassa joko Suomen kansainvälisten sopimusten tai vastuiden noudattamiseksi, ministeriön, viraston, yksikön tai yksilön tulostavoitteiden määrälliseksi ja/tai laadulliseksi saavuttamiseksi tai omien työtehtävien hoitamiseksi annetussa aikataulussa ja annetuilla resursseilla. Tuloksellisuuteen kytkettiin myös työntekijöiden ja esihenkilöiden jaksaminen, yleinen työhyvinvointi sekä työn tai ydintehtävän tekeminen niin, ettei siitä aiheudu työaikasaldoja eikä ylitöitä.

Yleisen edun käsitettä (samoin kuin valtiokonsernin etu -käsitettä) luonnehdittiin aineistossa muun muassa retoriseksi termiksi, joka ei loppujen lopuksi tarkoita mitään ja jonka taakse voidaan verhota melkein mitä vain. Eräs tutkimushenkilö tiivistä retorisen yleisen edun määritelmän seuraavasti:

*”Minä näkisin tämän (yleisen edun) vähän samanlaisena retorisen terminä kuin konsernin etu. Semmoista ei ole olemassakaan. Minäpä kerron esimerkin, kun hallinnonalalle otettiin Actaa käyttöön ja tuli maksamaan niin perhanasti, niin kokouksessa XX:lle sanoin, että kun tämä maksaa niin perhanasti niin missä on se etu? Missä tämä saadaan takaisin tämän hintansa verran? Vastaus oli, että se on se konsernin etu. Sitä ei ole oikeasti missään. Niin tämä yleinen etu... siinä on riski, että se on vaan peittelyväline, naamioverkko, jolla pystytään asioita perustelemaan itselle edullisella tavalla.”*

Yleinen etu määriteltiin yleisimmin veronmaksajien, kansalaisten tai isänmaan etujen mukaisena toimintana. Lisäksi yleinen etu ymmärrettiin oman viraston etuna, valtion tai valtiokonsernin etuna, asiakkaan etuna, henkilöstön etuna, ihmisoikeuksien tai kansainvälisten sopimusten mukaisena toimintana sekä hyvän hallinnon toteuttamisena.

Yleisen edun monitulkintaisuuden koettiin heikentävän hyvää toimintaa tilanteissa, joissa yksilö joutuu priorisoimaan toimintaa esimerkiksi resurssien

rajallisuuden vuoksi. Priorisointi nähtiin erityisen hankalana, jos yksilö toimi samanaikaisesti useammassa roolissa (esim. virkamies, esihenkilö, tulosoaja/ohjattava, poliitikko tai substanssiasiantuntija). Lisäksi ongelmia nähtiin tilanteissa, jossa toimintaan tai päätöksentekoon liittyi useamassa hierarkiatasossa olevien virkamiesten (tai poliitikkojen) käsitys yleisen edun mukaisesta toiminnasta. Eräs tutkimushenkilö totesikin, että ”*sen käsitys yleisestä edusta voittaa, joka on hierarkiassa korkeammalla*”.

Normeihin ja ohjeisiin liitettiin aineistossa myös määrällisiä ja laadullisia ongelmia. Määrällisinä ongelmina koettiin yhtäältä normien ja ohjeiden liian suuri määrä ja toisaalta niiden puute. Jos normeja ja ohjeita koettiin olevan liikaa, nähtiin haasteena niiden tunteminen ja muistaminen. Toisaalta taas sääntelyä nähtiin olevan liian vähän, jonka taas koettiin johtavan tietämättömyyteen, miten toimia, monitulkintaisuuteen tai epäjohtonmukaiseen ohjeiden soveltamiseen tai päätöksentekoon. Normien ja ohjeiden laadullisina ongelmina nousivat esiin niissä olevat puutteet ja virheet, joiden nähtiin johtuvan esimerkiksi siitä, ettei normeja ja ohjeita ehditä päivittää samassa tahdissa kuin mitä toimintaympäristö muuttuu. Toisaalta taas normiston koettiin uudistuvan liiankin nopeasti, jonka vuoksi virkamiehen voi olla hankala pysyä ajan tasalla ja toimia ajantasaisten säädösten tai ohjeiden mukaisesti.

*”Ei ehkä ole haasteita noudattamisessa ja soveltamisessa, mutta ehkä enemmän on kyse siitä, että kun niitä ohjeita on niin paljon eikä niistä kaikista yksityiskohdista voi olla perillä, eikä ne kaikki edes avaudukaan ilman hallinnon tukea.”*

*”Kun päätöksen tekeminen perustuu lakiin, niin monesti lait laahaavat todellista elämää jäljessä.”*

Normien tai ohjeiden välillä olevien ristiriitaisuuksien koettiin myös hankaloittavan hyvää toimintaa. Aineistossa kuvattiin esimerkiksi tilanteita, joissa jotkut lait saattavat ohjeistaa toimimaan samassa asiassa eri tavoin, jonka vuoksi ”*virkamiehelle jää vain huonoja vaihtoehtoja*”. Julkisuus- ja salassapitokysymykset nostettiin esimerkkeinä hankalista lainsäädännön soveltamistilanteista. Normit saattoivat joidenkin mielestä olla myös ristiriidassa oman moraalin tai yleisesti hyväksytyjen käsitysten kanssa. Tällaisia tilanteita nähtiin syntyvän esimerkiksi silloin, kun joku on tehnyt väärin, mutta väärintekemisen selvitysprosessiin on liittynyt joku muotovirhe, jonka vuoksi ”*väärintekijä pääsee pälkähästä*”.

*”Lakien välinen ristiriita, joskus ei ole kuin huonoja vaihtoehtoja, täytyy vaan tehdä jotain ratkaisuja huonoistakin vaihtoehdoista.”*

*”Oma moraalini ja oikeustaju sanoo, että pitää toimia näin, mutta lain mukaan en saa tehdä niin.”*

Aineistossa otettiin myös kantaa joidenkin yksittäisten normien tai ohjeiden epäkohtiin, joiden vuoksi hyvän toiminnan koettiin hankaloituvan tai jopa estyvän. Esimerkiksi lainsäädännössä määriteltyä virkamiehen jääviyden ilmoituskynnystä pidettiin liian korkeana samoin kuin virkamiehen irtisanomiskynnystä. Muutamissa vastauksissa valtionhallinnon palkkausjärjestelmään liittyvää suoritusarviointijärjestelmää pidettiin puutteellisena erityisesti sen vuoksi, että suoritusarvioinnin alentaminen ja sen myötä sen vaikutus palkkaukseen koettiin turhan vaikeaksi.

Prosessien avulla kuvataan ja määritellään organisaation työkulkuja tai toimintatapoja. Mikäli prosesseja ei ole kuvattu tai kuvatut prosessit koetaan esimerkiksi päällekkäisinä tai monimutkaisina, voi se aiheuttaa aineiston perusteella ongelmia integriteetin toteuttamiselle epäselvinä vastuukysymyksinä tai tuottamattomana toimintana. Tutkimushenkilöt kuvasivat esimerkiksi muutoksenhakuprosessia liian monimutkaisena ja hitaana sekä valvonta- ja tarkastusprosesseja (laillisuusvalvonta, sisäinen tarkastus ja riskienhallinta) ainakin osittain päällekkäisinä, joka voi johtaa turhan työn tekemiseen ja resurssien epätarkoituksenmukaiseen käyttämiseen. Näiden prosessien on toisaalta oltavakin erillisiä, mutta tutkimushenkilöiden kokemukset turhan tai epätarkoituksenmukaisen työn tekemisestä voivat kuitenkin olla signaali siitä, että prosesseja voisi ehkä tarkastella myös kokonaisvaltaisemmin.

*”Prosessien puute tai niiden auki kirjoittaminen on haaste, jos joka kerta asioita alkaa tehdä alusta tai kantapäin kautta. Prosessiperehdytyksen puute tai jos harvoin tekee jotain niin voi olla, että unohtuu.”*

Epäselvät tai päällekkäiset tehtäväkuvat heikensivät myös tutkimushenkilöiden mielestä hyvää toimintaa. Esimerkiksi epäselvät vastuut, velvoitteet ja oikeudet saattoivat johtaa siihen, ettei virkamies tiedä mitä hänen pitäisi tehdä, mitä häneltä odotetaan, miten hänen työtään arvioidaan ja mistä hän lopulta vastaa. Virkamiehelle voi aineiston perusteella syntyä tunne, että häntä vedetään eri suuntiin eikä hän välttämättä tiedä, kenen odotusten tai tavoitteiden mukaan hänen olisi toimittava.

*”Asioihin ottautumista ja hyvää toimintaa vaikeuttaa myös se, että odotuksia virkamiehelle on valtavasti. Niitä tulee sähköpostilla paljon, paljon järjestelmiä millä hallinnon kuvioita hoidetaan ja ne vaativat oman huomionsa, oven suussa käy ihmisiä ja puhelin soi...”*

Myös työtehtävien monimutkaistuminen mainittiin aineistossa hyvää toimintaa heikentävänä tekijänä. Tällaisena koettiin muun muassa lisääntynyt tiedonhalu jopa epäoleellisina koetuista asioista, jonka taas nähtiin lisäävän työntekijöiden kuormittumista. Mutkistumisen nähtiin vaikuttavan myös työn vaativuuden lisääntymiseen esimerkiksi tilanteissa, joissa omaan työhön liittyvien sidosryhmien

määrä kasvaa ja virkamiehen pitäisi pystyä hallitsemaan aiempaa laajempaa kokonaisuutta. Sen koettiin edellyttävän enemmän osaamista mutta samalla myöskin tiedon hallintaa: mikä on tarpeellista tietoa ja mikä ei. Eräät tutkimushenkilöt kuvasivat mutkistumista työssään seuraavasti:

*”Maailma muuttunut kompleksisemmaksi, pitää tietää niin paljon, haastaa itensä ja osaamisen että pysyy ajan tasalla, tietää missä mennään, ärsykyttä on tosi paljon, paljon tietoa. tiedon puutteesta ei tarte kärsiä vaan päinvastoin, se haastaa ja vaikeuttaa työtä et opit löytämään oleelliset asiat sun työn kannalta”.*

*”Odotusarvot on hyvin korkealla siihen, mitä kaikkea pitäisi pystyä tekemään. Haasteena on se, että tiedon tarvitsijoita on monen tasoisia: ministeriö päätöksen valmisteluun ja säädösvalmisteluun, pelastuslaitokset omiin käytännön tarpeisiin ja kolmas on oman koulutuksen tarpeet.”*

Mikäli organisaation toimintaa arvioiva mittaristo koetaan sisällöllisesti huonona, tai mittaaminen epätarkoituksenmukaisena, heikentää se aineiston perusteella hyvää toimintaa esimerkiksi ohjaamalla toimintaa jopa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Mittareiden nähtiin osittain mittaavan väärää asioita tai ne koettiin liian jäykkänä. Epäselvien tai osaoptimoivien mittarien nähtiin heikentävän tiedon uskottavuutta sekä ohjaavan pahimmillaan resurssien väärin kohdentamiseen:

*”Vain ne asiat saadaan mitä mitataan. Jos organisaatiomittarit on asetettu huonosti työn tekemiselle niin se voi ohjaa virkamiehen työtä, se ei välttämättä silloin ohjaa oikeaan, ole hyväksyttävää tai kestä päivänvaloa. Organisaatio pystyy asettamaan mittarit pahimmassa tapauksessa niin että ne ohjaavat huonoonkin suuntaan tai toimintaan.”*

Eräissä vastauksissa talouteen ja laatuun liittyvien mittareiden epätasapainon nähtiin heikentävän hyvää toimintaa. Asian esiin nostaneiden tutkimushenkilöiden mielestä suuri osa mittareista arvioi toiminnan taloudellisuutta, tehokkuutta tai tuottavuutta laatuunäkökulman jäädessä taustalle. Lisäksi joidenkin valtionhallinnon tehtävien tai tavoitteiden taloudellisuuden ja tehokkuuden mittaaminen koettiin eräiden tutkimushenkilöiden mielestä epätarkoituksenmukaisena, jopa mahdottomana. Valtionhallinnon tuottamien aineettomien hyödykkeiden euro-määräistä hintaa, kun voi olla vaikeaa laskea. Mittareiden tai mittaamiseen epätasapainoa kuvattiin aineistossa seuraavasti:

*”Tulosohjauksen mittareissa keskitytään hirveen paljon numeroihin, se pitäisi jotenkin muuttaa. Ne numerot sinällään helppoa lukea tai jos ulkopuolisena lukee, niin ei varmaan helppoja, ne eivät paljon kerro. Mut ehkä ne ovat numerot helppo asettaa ministeriön tavoitteeks, mutta tässä maailmassa numerot ei tuota sitä tietoa milloin on toimittu hyvin tai tehokkaasti tai toiminnallisesti oikeaan suuntaan. Laatu, josta on paljon puhuttu, on slogan, josta puhutaan mutta siihen ei kuitenkaan tulosohtauksessa kiinnitetä huomiota, ei osata luoda mittareita, joilla voitaisiin arvioida laatua, tuijotetaan vaan niitä numeroita.”*

## Kuormitus tai ongelmallinen työskentely-ympäristö

Kuormitus, resurssien riittävyys ja priorisointi sekä säästöjen kohdentaminen aiheuttivat tutkimushenkilöissä myös huolta siitä, pystytäänkö tehtäviä ylipäätään hoitamaan hyvin annettujen resurssien puitteissa. Tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan organisaation olisi pystyttävä saamaan riittävästi sekä määrällisiä että laadullisia resursseja, jotta siellä työskentelevät pystyvät suoriutumaan tehtävistään hyvin. Resurssien riittävyyteen liitettiin myös näkemys siitä, että jotta voitaisiin toimia hyvin jatkuvasti monimutkaistuvassa ja uudistuvassa toimintaympäristössä, resurssien olisi riitettävä myös sekä organisaation että virkamiesten osaamisen kehittämiseksi. Eräs tutkimushenkilö totesikin, että *”kun ylätasolla on ymmärretty resurssien merkitys ja annettu omalle virastolle lisää resurssia, on virastossa pystytty toimimaan hyvin, tulostavoitteet on saavutettu ja jopa kehittämiselle on ollut aikaa ja resurssia.”*

Resurssipulasta johtuvat säästöt näyttäytyvät joidenkin tutkimushenkilöiden mielestä joskus epätarkoituksenmukaisina ja lyhytnäköisinä, ja niiden koettiin lisäävän pitkällä aikavälillä kustannuksia. Säästöjen todettiin myös vähentävän tärkeäksi koettua yhteistä keskustelu-aikaa, koska työaika joudutaan resurssipulan vuoksi käyttämään vain ydintehtävän hoitamiseen. Resurssipulaan ja säästötoimenpiteisiin liittyvien priorisointien nähtiin myös luovan organisaation sisäistä skismaa ja arvostiritoja. Resursseihin liittyviä epäkohtia kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Kyllä tällä hetkellä on se tilanne, että resursseja on liian vähän.”*

*”Kun resurssit ovat tiukoilla, tulee myös organisaation sisälle skismaa ja priorisointi- tai arvostiritoja siitä, mihin toimintoihin voidaan resursseja käyttää. Jos on useampia lakisääteisiä tehtäviä ja kaikilla on tulostavoitteet ja pitäisi pystyä hyödyntämään sisältä resursseja toiselta vastuualueelta, ei niitä saa, kun resurssit tiukoilla.”*

Resurssipuutteiden koettiin vaikuttavan myös virkamiehen kuormittumiseen. Liiallisen kuormituksen koettiin johtuvan siitä, että tietyllä hetkellä tai pysyvästikin töitä on liikaa ja resursseja liian vähän: *”Otetaan ihmisestä kaikki irti”*. Kuormituksen tai liiallisen työmäärän nähtiin johtavan muun muassa siihen, ettei yksilö enää edes muista, mitä piti tehdä. Kuormituksen ja kiireen koettiin heikentävän valmistelutyötä ja se saattoi synnyttää virkamiehessä tunteen siitä, ettei pysty tekemään työtä riittävän hyvin. Työmäärän nähtiin vaikuttavan myös siihen, että sairauslomat lisääntyvät ja ihmiset uupuvat tai passivoituvat. Liiallisen työmäärän nähtiin myös johtuvan osittain siitä, että työt voivat kasaantua vain tietyille *”no-heville”* tekijöille.

Erityisenä kuormittavana prosessina mainittiin tulosohejaus. Eräs tutkimushenkilö reflektoi myös omaa kuormitustaan pohtimalla sitä, voisiko hän itse suunnitella tai prosessoida työtään paremmin. Pohdinnan lopputuloksena oli kuitenkin se, ettei tämä onnistu, koska ”*koko ajan tulee sivulta asioita, joita on pakko lähteä tekemään...tosin aina voi kysyä onko aina näin pakko, joskus valinnan varaa on ja joskus ei*”. Esihenkilön kuormitukseen liitettiin näkemys siitä, että vaikka esihenkilö voisi periaatteessa delegoida tehtäviä alaisilleen, ovat alaisetkin niin kuormittuneita, ettei esihenkilö halua enää lisätä heidän työtaakkaansa.

Eräänä kuormitustekijänä nähtiin alati monimutkaistuva ja haastavammaksi muodostuva valtionhallinnon toimintaympäristö, joka johtaa siihen, ettei yksinkertaisesti enää pystytä hallitsemaan tehtäväkokonaisuuksia. Tämä näkemys tukee muun muassa Adamsin ja Balfourin (2005) ajatuksia siitä, että hallinnollinen monimutkaisuus työssä heikentää yksilön mahdollisuuksia toimia hyvin samalla lisäten yksilön osaamisvaatimuksia. Eräs tutkimushenkilö kuvasi tällaista tilannetta seuraavasti:

*”Aamulla joku käsitys siitä mitä pitäisi tehdä niin harvoin päivässä kuitenkaan voi niitä tehdä...koko ajan tulee sivulta asioita, joita on pakko lähteä tekemään*

Mikäli työskentelyvälineet, työtilat, työergonomia tai työaikajärjestelmä koetaan toimimattomiksi tai puutteellisiksi, voi se heikentää tutkimushenkilöiden mielestä hyvää toimintaa kuluttamalla esimerkiksi työaikaresurssia epätarkoituksenmukaiseen toimintaan, jolloin ei välttämättä pystytä toimimaan esimerkiksi valtionhallinnon tuloksellisuuden arvon ja voimavarojen tehokkaan käytön vaatimuksen mukaisesti. Toimimattomien tai hankalasti käytettävien tietojärjestelmien tai puhelien koettiin haittaavan tai jopa estävän tehokasta työn tekemistä sekä aiheuttavan stressiä ja ”*hermojen menemistä*”. Kuten eräs tutkimushenkilö totesi, tällaisessa arjessa voi olla hankalaa ajatella eettisesti:

*”Mullahan on tällainen virkapuhelinkin etuna missä on mobiilipostia ja muuta. Mullahan menee helkkarin paljon aikaa siihen, että tappelen puhelimen kanssa, että saan sen toimimaan, joka kuukausi joudun olemaan helppariin yhteydessä, milloin minkäkin ongelman tiimoilta, 12- merkkinen salasana että pääsen lukemaan sähköpostia erikoismerkkejä ja muuta, kun käynnistän puhelimen niin neljä eri salasanaa pitää laittaa ennen kuin on mobiilitoimistossa...ihan hirveetä. Voisin kuvitella, että yksityisellä puolella työkone toimii hieman paremmin. Kiristää tunnelmaa ja hermoa, on meinannut nimittäin useamman kerran puhelin tai näppäimistö lentää lattialle...yritä siinä sitten ajatella eettisesti...”*

Eräs toinen tutkimushenkilö koki myös turhautumista siihen, että tietojärjestelmäongelmaa kertoessa saatetaan törmätä vastaukseen: ”*Kyllä sen pitäisi toimia*”. Aineiston perusteella tietojärjestelmät eivät kuitenkaan aina palvele käytäntöä ja niiden toimimattomuuden tai monimutkaisuuden koettiin johtavan työajan epätarkoituksenmukaiseen käyttöön ja tuottamattoman työn lisääntymiseen. Eräs

tutkimushenkilö oli jopa pitänyt vuoden kirjaa tietojärjestelmien ongelmiin meneestä työajasta: tietojärjestelmäongelmiin oli häneltä mennyt vuodessa lähes 80 tuntia työaikaa. Toisaalta eräs tutkimushenkilö arveli, liittyvätkö hänen tietojärjestelmäongelmansa osittain siihen, että hän on ”konservatisti”. Erityisesti sisäasiainhallinnon turvaverkko (TUVE) nähtiin hyvää toimintaa estävänä järjestelmänä useammassakin kertomuksessa:

*”Tuve vaikeutti tai välillä jopa estää työnteon. Henkilökohtaisesti olen sitä mieltä, että ihmiskunta on vielä jossain kohdassa kusessa tämän tietotekniikan kanssa. Näitä järjestelmiä yhdistellään toisiinsa isoiksi monimutkaisiksi pake-teiksi ja jos joku tietty osa-alue varmistetaan, että tää toimii nyt aukottomasti, niin kokonaisuus ei kuitenkaan toimi. Joku pikkupalikka, kun se välistä hajoaa, niin sitten on kaikki järjestelmät toimintakyvyttömiä. On useita tilanteita, että tuolla hallinnon puolella ei ole pystynyt tekemään töitä, kun joku vipstaaki on jossain rikki ja kaikki järjestelmät ovat sitten pois käytöstä.... sitten kun ongelma tulee, että tekniikka pettää ja poistaa arjessa tarvitsemasi järjestelmät käytöstä, sitten menee päivä suunnitteluks tai kahvinjuonniksi tai siivoomiseksi...Olen sitä mieltä, että ihan liikaa hypetetään tämän digitalisaation ja digiloikan suhteen... otettiin tuveverkko käyttöön ja valtava digiloikka taaksepäin. Tää on realismia.”*

### **Työyhteisön vuorovaikutusongelmat**

Erilaiset työyhteisön vuorovaikutusongelmat voivat aineiston mukaan heikentää integriteetin toteutumista monella eri tavoin. Vuorovaikutusongelmia kuvattiin eräänlaisina sosialisointin negatiivisina vaikutuksina, valtapeleinä, henkilökemioiden toimimattomuutena ja vastakkainasetteluna.

Negatiivista sosialisointia eli ryhmän huonoa vaikutusta yksilöön saattaa tutkimushenkilöiden kertomusten mukaan tapahtua silloin, jos yhteenkuuluvuus tai me-henki on liian vahva tai jos ryhmä vetää yksilöä väärään suuntaan. Esimerkiksi negatiivisen ilmapiirin levittäminen nähtiin huonona me-hengen ilmentymänä. Liian vahvassa yhteenkuuluvuudessa virkamies voi myös mennä massan mielipiteiden tai toiminnan taakse haluamatta selvittää asioiden todellista taustaa. Jos virkamieheltä puuttuu itsekriittisyys tai moraalinen arviointikyky, luodaan negatiiviselle sosialisointille aineiston mukaan otollinen maaperä: on helpompi kuulua yhteiseen järjestelmään kuin poiketa siitä. Ryhmän liiallisen myötämielisyyden tai ryhmän jäsenten samankaltaisuuden ei nähty välttämättä johtavan parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen, eikä tällaisen ryhmän päätöksiin välttämättä sitoutuda. Kolme tutkimushenkilöä kuvasi negatiivisen sosialisointin piirteitä muun muassa seuraavasti:

*”Jos me-henki on liian vahva niin voi toimia väärinkin päin, asioihin ei puututa, kun kyseessä on kaveri.”*

*”Ryhmän vaikutuksesta on kokemuksia, esimerkiksi jo joku lietsoo huonoa ilma-piiriä tai valittaa kaikesta, on saanut tartutettua muita omaan kelkkaansa ja*

*ylipäättään negatiivisten asioiden jakaminen tai negatiivisen ilmapiirin luominen on helpompaa kuin positiivisen. Ne, joilta puuttuu itsekriittisyys eivätkä pysty arvioimaan mikä on sopivaa tai sopimatonta voivat lähteä tällaiseen ryhmäpaineeseen helpommin, yleensä myös voivat vastustaa muutoksia. ”*

*”Yks on varmaan semmonen tärkeä pointti se, että ei kannata tehdä sellaista työryhmää, jossa delegaatio on omia mielipiteitä myötäilevä. Mukaan kannattaa ottaa sellaisia änkyröitäkin, jollakin tavalla pitää vaan kuljettaa sitä hommaa, että kaikki saavat äänensä kuuluviin. Kuitenkin lopputulos on parempi, jos on edustusta erilaisista ajattelijoista ja yksiköistä... Huono jos valitaan vaan määrätyn laisia ihmisiä talon johdosta, niin loppu viimein mitä siellä päätetään ei kannata pitkälle, ei ole porukka sitoutunut.”*

Henkilökemioiden toimimattomuuden koettiin aineiston perusteella johtavan erilaisiin lukko- tai pattitilanteisiin, luottamuspulaan sekä työn tekemisen tai työn etenemisen häiriintymiseen. Henkilökemioiden toimimattomuudesta joutuvat mahdollisesti kärsimään myös tilanteen ulkopuolella olevat. Valtapelit saattoivat eräiden tutkimushenkilöiden mielestä näkyä tiedon salailuna tai eräänlaisena manipulatiivisena viestintänä. Valtapeliksi tulkitaan tässä tutkimuksessa myös tutkimushenkilöiden kuvaamat tilanteet, joissa valikoidaan, kenen ääntä kuunnellaan sen mukaan, kenellä on vaikutusvaltaa. Esimerkiksi epäkohtiin liittyvissä asioissa ei välttämättä kuunnella organisaation sisäisiä asiantuntijoita, vaan asiaan tartutaan vasta sitten, jos se etenee hierarkiassa riittävän korkealle. Vastakkainasettelu tulkitaan tässä yhteydessä eräänlaisena valtapelin muotona, jonka syinä voivat olla aineiston mukaan liika intohimo käsiteltävään asiaan, työryhmään osallistuvien organisaatioiden virallisen mielipiteen tai tavoitteen puuttuminen sekä tietynlainen yksilön persoonaan liittyvä periaatteellinen halu näyttää tai voittaa. Vastakkainasetteluun liitettiin myös kompromissikyvyn puute.

Esimerkkejä henkilökemioiden toimimattomuuden, valtapelin ja vastakkainasettelun synnyttämistä hyvän toiminnan esteistä ovat seuraavat lainaukset:

*”Joskus päätöksentekoon liittyy valtapeli, tällöin joudutaan kierteeseen, jossa on vain huonoja päätöksiä. Valtataistelun jälkeen ”voittajaosapuoli” korjaa asioita, joita ei edes tarvitsisi korjata (mutta on pakko koska hävinnyt niitä puolusti), tämä syö voimavaroja organisaatiolta.”*

*”Työryhmissä pitäisi sellainen vastakkainasettelu jättää kokonaan pois. Pitäisi ajatella, että okei, olen kyllä tästä eri mieltä mutta jos porukkana haluatte, että tää juttu menee näin, niin tehdään sitten niin. Mutta tietysti jos on joku intohimoinen juttu, johon olet itse paneutunut, niin on aika huonot lähtökohdat lähtevät työryhmässä tekemään jotain asiaa.... jos ollaan henkilökohtaisissa asioissa lukossa eikä ole keskinäistä ymmärrystä niin se on sellainen tosi hankala juttu, pattitilanne.”*



### 5.3.3 Johtamisen pullonkaulat

Johtaminen ja esihenkilötoiminta (jatkossa johtaminen) hyvää toimintaa heikentävinä tekijöinä nousivat esiin useissa tutkimushenkilöiden kertomuksissa. Kertomukset liittyivät sekä johtajan tai lähiesihenkilön persoonaan, osaamiseen, toimintaan tai esihenkilötyön organisointiin. Johtamiseen liittyviä hyvää toimintaa heikentäviä tekijöitä tarkastellaan seuraavien yläluokkien mukaisesti:

- 1) Tunnesäätelyn puutteet
- 2) Osaamaton tai kyvytön johtaminen
- 3) Asenneongelmat
- 4) Lähiesihenkilötyön organisointiongelmat

#### **Tunnesäätelyn puutteet**

Johdon tai lähiesihenkilöiden temperamenttiin liittyvinä hyvää toimintaa heikentävinä tekijöinä nousivat esiin narsismi, arkuus sekä huono paineensietokyky. Narsistinen johtaja tai lähiesihenkilö voi vaikuttaa toiminnallaan negatiivisesti tai jopa ”*tuhoisasti*” koko organisaation toimintaan. Jos johtaja tai lähiesihenkilö on toisaalta liian arka, voi se estää häntä puuttumasta epäkohtiin heikentäen näin muiden edellytyksiä toimia hyvin. Johtajan tai lähiesihenkilön huono paineensietokyky voi myös heikentää virkamiehen mahdollisuuksia toimia oikein, jos virkamies joutuu esimerkiksi pelkäämään johtajan tai lähiesihenkilön reagointia tai kykyä käsitellä ja selvittää paineista tilannetta.

*”Johtotehtäviin erityisesti pyrkivillä tuntuu, että on piirteitä narsismista, joka on siis erittäin tuhoisa....se on erittäin tuhoisa.”*

Johtajan tai lähiesihenkilön tunnesäätelyn ongelmat voivat aineiston perusteella heikentää heidän uskottavuuttaan. Jos johtajalla tai lähiesimiehellä on esimerkiksi eräänlainen ylikorostunut tunne- tai empatiakyky, koettiin sen voivan johtaa liialliseen ymmärtämiseen tai sallivuuteen heikentäen näin organisaation jäsenten hyvän toiminnan edellytyksiä.

*”Jos se menee sellaiseen löysäilyyn, liikaan ymmärtämiseen, liika empatiaan, voi olla, että isossa mittakaavassa vaan hajoaa se kokonaisuus etkä lopulta hallitsekaan tilannetta.”*

Tutkimushenkilöiden kertomuksissa kuvattiin myös tilanteita, joissa johtajan tai lähiesihenkilön johtamistyyli pohjautui pelolla johtamiseen heikentäen muun muassa alaisten uskallusta olla erimieltä tai kertoa epäkohdista. Pelolla johtamiseen

liitettiin myös johtajan tai lähiesihenkilön rakentama verkosto, joka koettiin eräänlaisena kiristystapana tai taustalla olevana uhkana, jotta virkamies ei uskaltaisi puuttua mahdollisiin epäkohtiin:

*”Johto on kuitenkin rakentanut sellaisen verkoston, jonka avulla se voi halutesaan tuhota tai vahingoittaa virkamiehen tulevaisuutta. Tämän vuoksi virkamies ei uskalla puuttua julkisesti johdon toimintaan, koska siis pelkää. Pelolla johtamisella voi olla kamalat vaikutukset.”*

### **Osaamaton tai kyvytön johtaminen**

Mikäli johtajalla tai lähiesimiehellä ei ole riittävää johdettavan toimialan tai substanssin osaamista, tai hänellä on puutteita hallinto- tai henkilöstöjohtamisen osaamisessa, voi se heikentää toimintaa. Jos substanssia ei tunne riittävästi, nähtiin esihenkilön olevan *”alaistensa armoilla”*. Tällaisessa tilanteessa luottamuksen ja valvonnan välinen suhde nostettiin hyvän toiminnan toteutumisen kannalta keskeiseksi:

*”Luottamuksen ja valvonnan välinen tasapaino on erittäin hankalaa. Varsinkin jos esimiehellä tai johdolla ei ole riittävästi substanssiosaamista kaikkeen alaiseen toimintaan, niin miten ihmeessä voit oikein valvoa, olet melkoisesti alaisten armoilla. Siinäpä se just onkin. Riski on olemassa.”*

Riittämätön muutosjohtamisen osaaminen ja kyky hallita organisaation vaihtuvuutta koettiin aineistossa myös ongelmalliseksi ja hyvää toimintaa heikentäväksi. Puutteet muutosjohtamisessa korostuivat aineiston mukaan erityisesti tilanteissa, joissa muutosten tarkoituksenmukaisuutta ja määrää olisi pystyttävä arvioimaan. Johdon nähtiin joskus *”pitävän työntekijöitä tyhminä”* väittäessään, ettei muutoksia olisi enää tulossa. Erään tutkimushenkilön mukaan tällaisissa epävarmoiksi koetuissa tilanteissa työntekijät tekevät omia johtopäätöksiä vaihtamalla esimerkiksi työpaikkaa. Muutosjohtamisen ongelmia kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Jos katsoo koko valtion juttuja, ongelmallisempia ovat kaikki sellaiset hankkeet ja jutut, jos lähdetään tekemään muutosta lainsäädäntö edellä ja aidot perusteet muutokselle ovat vain lainsäädäntö, niin se on aina ollut hassu, yleensä ei toimiva. Siinä omakin tekeminen mietityttää, että onko tässä mitään järkeä. Mutta kuitenkin jos kattoo mitä tahansa organisaatiota, niin jos sitä muutosta ei johdeta, niin takuuvarmasti menee pieleen tai jos johtaminen perustuu olettamiin, jotka eivät ole samoja kuin käytännön arki.”*

Jos vaihtuvuus, erityisesti johtajien tai lähiesihenkilöiden vaihtuvuus tai virkakierto, on liian suurta, nähtiin sen kuormittavan muuta henkilöstöä ja erityisesti hallinnollisilla tehtävillä heikentäen näin virkamiesten mahdollisuuksia keskittyä varsinaiseen ydintehtävään. Tämän koettiin kuormittavan muuta työyhteisöä, koska esimerkiksi perehdyttämiseen ja uuden johtajan toimintatapojen opetteluun menee liikaa aikaa:

*”Kun tulee uusi ylin johto hän reivaa sen laivan uuteen suuntaan ja se on aika kuormittavat sille organisaatiolle.”*

Eräät tutkimushenkilöt pohtivat myös syitä liian nopeaan vaihtuvuuteen. Syinä mainittiin muun muassa ministeriön virastoille antamat epärealistiset tavoitteet sekä virkamiesten kunnianhimo päästä uralla nopeasti eteenpäin menemällä esimerkiksi ulkomaanoperaatioihin. Aineistossa peräänkuulutettiin vaihtuvuuden ja liikkuvuuden hallintaa ja johtamista organisaation yleisen edun ja suunnitelmallisuuden näkökulmasta. Eräs tutkimushenkilö kuvasi hallitsemattoman vaihtuvuuden seurauksia seuraavasti:

*”Ei olisi aina kädestä suuhun, ad hoc -toimintaa, mutta poliittisen tai ministeriön näkökulmassa tietysti painaa enemmän, että halutaan olla näkyvillä maailmassa, ei tiedosteta käytännön ongelmia, mitä tuottaa virastoille ja operatiivisille tasoille.”*

Johdon heikon päätöksenteko- ja toimeenpanokyvyn koettiin vaikeuttavan sekä organisaation että yksittäisten virkamiesten toimintaa. Heikkoa päätöksentekokykyä kuvattiin aineistossa yhtäältä päätöksenteon hitautena ja toisaalta asioiden puutteellisena valmisteluna ilman riittävää asiantuntijoiden kuulemista tai henkilöstön osallistamista. Heikon toimeenpanokyvyn koettiin johtuvan esimerkiksi siitä, että johtaja tai lähiesihenkilö kerää itselleen liikaa töitä, eivätkä asiat siksi etene.

*”Päätöksenteon hitaus ylemmässä johdossa on ehdottomasti hankaloittava tekijä.”*

Puutteellisen ja näin ollen hyvää toimintaa heikentävän johtamistyylin piirteinä mainittiin myös poukkoilevuus, epäselvä ohjeistus ja delegoinnin puute. Myös näennäisosallistamisen, jossa tekemiseen tai päätöksentekoon toki osallistetaan, mutta se on saatu tuntumaan näennäiseltä tai turhalta, nähtiin heikentävän yhteistä tekemistä ja sitoutumista päätöksiin.

### **Asenneongelmat**

Johtajien tai lähiesihenkilöiden asenteellisina hyvää toimintaa heikentävinä piirteinä mainittiin aineistossa välinpitämättömyys, vastuullisuuden tai kiinnostuksen puute, valvonnan puute sekä vastuun pakoilu tai haluttomuus toimia työnantajan edustajana. Mikäli johtajien tai lähiesihenkilöiden asenne tai toiminta ei vastaa virkamiesrooliin liittyviä arvoja, eettisiä odotuksia tai esimerkiksi virkamieslain mukaisia velvoitteita, koettiin sen heikentävän henkilöstön motivaatiota ja sitoutumista virkamiehen rooliin liittyviin vastuisiin ja velvoitteisiin:

*”Jos johtaja ja johto eivät ole sitoutunut virkamiehisyteen eikä painota näitä asioita toiminnassa, ei virkamiehisyys näy varmaankaan juurikaan toiminnassa eikä yksilö edes sisäistä olevansa virkamies.”*

Jos johtaja tai lähiesihenkilö ei tartu hänelle tehtäväksi tuotaviin asioihin, luo se alaisille mahdollisesti kuvan viitsimättömyydestä. Jos johtajalla tai lähiesimiehellä ei ole riittävää halua tai kiinnostusta alaistensa tekemiseen tai jos lähiesihenkilö menee johdon selän taakse tilanteissa, joissa ei halua ottaa vastuuta, voi se heikentää alaisten luottamusta tai motivaatiota. Kiinnostuksen puutetta kuvattiin aineistossa yhtäältä asenteellisena ongelmana, mutta toisaalta nostettiin esiin myös johtajien tai lähiesihenkilöiden ylikuormittuminen: mikäli johtajalla tai lähiesimiehellä on yksinkertaisesti liikaa töitä, ei hänellä ole ehkä edes mahdollisuutta paneutua kaikkiin hänelle tuotaviin asioihin niin kuin hän haluaisi.

*”Esihenkilön viitsimättömyys puuttua virkamiesten työn laatuun tai aikaansaannosten aikatauluun, tai viitsimättömyys valvoa oman porukkansa töitä.”*

*”Jos johtajalla/esimiehellä ei ole aitoa kiinnostusta mitä alaiset tekevät tai mitä pitäisi tehdä, eikä ymmärrystä...ei tule ollenkaan tunnetta siitä, että voi tehdä työtään luottavaisin mielin. Voi olla, että on liikaa tehtäviä, ettei johtaja ehdi siksi perehtyä asioihin. Mutta tällaisen vaikutukset ovat tosi laajat.”*

Eräässä kertomuksessa johtajan tai lähiesihenkilön hyvän toiminnan esteenä mainittiin myös *”alaiden kiusaamiskortin käyttö”*. Tällä tulkitaan tutkimuksessa tarkoitettavan sitä, että lähiesihenkilön voi olla vaikeaa puuttua alaisen puutteelliseen tai epäasialliseen toimintaan siksi, että alainen voi yrittää kääntää puuttumisen kiusaamiseksi. Lähiesihenkilön pitäisi kuitenkin valvoa alaistensa toimintaa ja työn laatua.

Hyvää toimintaa saattaa aineiston mukaan heikentää myös suosiminen tai lähiesihenkilön tarve miellyttää alaisia. Eräs tutkimushenkilö kertoi, että lähiesihenkilön voi olla helppo mennä muiden taakse *”kyllähän minä mutta johto”*-mentaliteetilla. Jos lähiesihenkilö suosii omaa ammattiryhmäänsä tai hyvä veli -verkostoon kuuluvia esimerkiksi rekrytoinnissa, nähtiin sen heikentävän hyvää toimintaa. Erään vastauksen mukaan suosiminen heikentää organisaation jäsenten toimintaa luomalla eriarvoisuuden tunnetta yksikköjen välillä.

*”Oikeastaan voisi sanoa, että jos niitä ongelmia tulee, niin ne tulevat siksi, että miks näille näin ja meille noin. Sieltä ne varmaan ristiriidat ja konfliktit tulee.”*

*”Kyllähän virkanimityksissä sellaista on, että koetaan joidenkin nimitysten suhteen epäoikeudenmukaisuutta. Kun johtaja nimittää omat suosikkinsa omalle paikalle, vaikka voi olla yleisestikin käsitys, että toinen on pätevämpi. Mutta johtaja vaan sattuu pitämään toisesta ja johtajalla on valta nimittää.”*

## Lähiesihenkilötyön organisointiongelmat

Jos lähiesimiehellä on liikaa alaisia, nähtiin sen heikentävän hyvää esihenkilötyötä, koska esimiehellä ei yksinkertaisesti vaan ole riittävästi aikaa keskusteluihin omien alaistensa kanssa. Lähiesihenkilö voi kokea, ettei hänellä ole riittävästi edellytyksiä tukea alaisia tai käydä heidän kanssaan läpi yhteisiä asioita, joka taas voi heikentää myös hyvää toimintaa. Myös lähiesihenkilön läsnäolon puute ja verkostomaisen toiminnan edellyttämä etäjohtaminen koettiin aineistossa riskeinä hyvälle mukaiselle toiminnalle. Nämä näkemykset viittaavat siihen, että lähiesihenkilöitä vielä tarvitaan, lähiesimiehellä olisi oltava aikaa keskusteluun ja lähiesihenkilön olisi myös oltava läsnä. Havainto on siinä mielessä mielenkiintoinen, että lähiesihenkilön tarpeesta ja merkityksestä itseohjautuvan yksilön ohjauksessa on myös ollut erilaisia näkemyksiä. Myös etäjohtaminen on varmaankin tullut jäädäkseen, joten kuinka tukea niitä yksilöitä, jotka mahdollisesti kaipaavat kuitenkin lähiesihenkilön läsnäoloa? Jos osa organisaation jäsenistä kokee lähiesihenkilötyön merkityksellisenä ja osalle sillä ei ole niinkään merkitystä, pitäisikö luopua johtamisen ja lähiesihenkilötyön stereotyyppioista ja tarkastella lähiesihenkilötoiminnan tarpeita alaisten yksilöllisen palveluperiaatteen lähtökohdista (esim. Parker & Ritson 2006).

Lähiesihenkilötyön organisointihaasteita hyvän toiminnan esteenä kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Mutta jos ryhmä on esihenkilön näkökulmasta liian iso eikä ole syytä tai toisesta aikaa ja ne tarvitsisivat syytä tai toisesta enemmän ohjausta kuin on ajateltu, niin et saa ikinä kierrettä oikaistua.”*

### 5.3.4 Yhteenveto

Hyvää toimintaa heikentävät tekijät jakautuivat kolmeen kategoriaan: yksilöön, organisaatioon ja johtamiseen liittyvät tekijät (taulukko 6).

Yksilötekijöissä korostuivat yksilön kykyihin, ominaisuuksiin kuten tunnesäätelyyn sekä asenteeseen liittyvät tekijät. Myös rooli- ja arvostiridat synnyttävät tilanteita, jotka voivat johtaa virkamiestoiminnan heikkenemiseen.

Organisaatiotekijät olivat hyvin moninaiset. Ne liittyivät esimerkiksi organisaatiokulttuuriin, rakenteisiin, valta-vastuusuhteisiin, sääntelyyn ja mittaamiseen.

Hyvää toimintaa heikensivät myös erilaiset johtamiseen liittyvät tekijät, kuten johtajan tai lähiesimiehen osaamattomuus, kyvyttömyys, tunnesäätelyn puutteet tai asenneongelmat.

**Taulukko 6.** Yhteenveto hyvää toimintaa heikentävistä tekijöistä

<b>Hyvää toimintaa heikentävät tekijät</b>	
<b>Kategoria</b>	<b>Näkökulma</b>
Yksilö	Kyvykkyyssvajeet Temperamentin tai tunteiden hallinnan haasteet Stressi tai paineet Rooli- tai arvostiriidat Huono asenne tai oman edun tavoittelu
Organisaatio	Epäluottamuksen ja hiljaisuuden kulttuuri Poliittisen vaikuttamisen kipupisteet Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuukysymykset Sääntelyn, määrittelyjen tai prosessien problematiikka Tulosohjauksen tai mittaamisen ongelmat Kuormitus tai ongelmallinen työskentely-ympäristö Työyhteisön vuorovaikutusongelmat
Johtaminen	Tunnesäätelyn puutteet Osaamaton tai kyvytön johtaminen Asenneongelmat Lähiesihenkilötyön organisointiongelmat

## 5.4 Kokemukset integriteetin loukkaamisesta

Kun julkisessa tehtävässä oleva yksilö ei ole toiminut hyvin, on hän voinut loukata tehtävään liitettyä integriteettiodotusta. Samalla on voitu myös toimia omien ihanteiden tai arvojen vastaisesti. Tästä tilanteesta käytetään tutkimuksessa nimitystä *integriteetin loukkaaminen*. Aineiston analysointi nostaa esiin useita virkamiehen toimintaan ja käyttäytymiseen sekä joitakin hallintomekanismeihin liitettyjä integriteetin loukkaamisen muotoja. Tulosten tarkastelussa ei kuitenkaan pyritä

suurentelemaan integriteetin loukkaamisen esiintymistä eikä luomaan mielikuvaa siitä, että integriteetin loukkaaminen olisi tutkimushenkilöiden kertomusten perusteella erityisen merkittävää tai suurta. Aineiston perusteella tutkimushenkilöt kuitenkin kokevat, että integriteetin loukkaamistakin esiintyy.

Integriteetin loukkaamiseen liitettyistä kertomuksista voidaan havaita loukkaamisen tahallisuutta ja tahattomuutta. Tahattomuus liitettiin esimerkiksi tilanteisiin, joissa yksilöllä on vilpitön pyrkimys toimia oikein, mutta esimerkiksi organisaatiotekijät (kuten monitulkintainen normisto tai epäselvät valta-vastuukysymykset) voivat johtaa väärin toimimiseen ja jopa yksilön oikeusturvan vaarantumiseen (vrt. hyvää toimintaa heikentävät tekijät). Aineiston perusteella muodostui käsitys viidestä integriteetin loukkaamisen muodosta:

- 1) epäasiallinen oman edun tavoittelu
- 2) virkatehtävien huono hoitaminen
- 3) epäasiallinen käytös
- 4) huono johtaminen
- 5) huono hallinto

### **Epäasiallinen oman edun tavoittelu**

Aineistosta oli löydettävissä useita epäasialliseen oman edun tavoitteluun liittyviä kertomuksia. Epäasialliseksi oman edun tavoitteluksi tulkitaan tässä yhteydessä myös sellaiset tutkimushenkilöiden kertomukset, joissa kuvattiin epäasiallista poliittista vaikuttamista. Kertomukset liittyivät lahjontaan, virka-aseman väärinkäyttöön, lobbaamiseen, poliittisiin virkanimityksiin, tiedon väärinkäyttöön, varastamiseen sekä työaika- ja sairaspoissaolojärjestelmien väärinkäyttöön.

Muutamit integriteetin loukkaamisen kokemukset voidaan aiempien tutkimusten perusteella tulkita raskaan korruption muodoiksi (esim. Salminen & Mäntykangas 2013; Salminen 2016). Nämä kertomukset liittyivät lahjontaan ja virka-aseman väärinkäyttöön. Erään tutkimushenkilön kertomuksessa kuvattiin tilannetta, jossa ”*organisaation X varoilla oli (virkamiehiä) käynyt hiihtomatoilla ja Hartwall-areenalla aitiassa*”. Aineistossa kuvattiin myös tilanteita, joissa virkamies pyrki käyttämään omaa asemaansa saadakseen epäasiallista omaa etua joko taloudellisesta tai virkauralla etenemisen näkökulmasta sekä jossa virkamies oli yrittänyt saada ylempää virkamiestä allekirjoittamaan projektisopimuksen, johon virkamies oli sisällyttänyt oman yrityksensä laskutettavaa toimintaa. Virka-aseman

väärinkäyttöön liittyvä oman edun tavoittelu voi aineiston perusteella näkyä myös hankinnoissa (*”julkista hankintaa tehdään oman firman piikkiin”*) tai lobbauksessa.

Omaa etua voidaan tavoitella kertomusten mukaan myös varastamalla. Eräs virkamies oli sitä mieltä, että omassa organisaatiossa on helppo *”varastaa tonni kirjekuoresta löytötavaralaatikosta”*. Integriteetin loukkaamisena koettiin myös tilanteet, joissa virkamies siirtyy pois valtionhallinnosta ja käyttää virkamiehenä saamaansa tietoa väärin. Tiedon väärinkäytön muotoina mainittiin myös salassa pidettävän tiedon kertominen työpaikan kahvipöydissä tai salassa pidettävän tiedon levittäminen organisaation ulkopuolisille henkilöille. Eräs tutkimushenkilö kuvasi myös tilannetta, jossa tiedon väärinkäyttö voi liittyä virkamiehen sivutoimiin tai esteellisyyksyksiin:

*”Keskeinen kysymys siis on, ovatko XX:n toimet olleet ristiriidassa virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin nähden ja sen kanssa, että XX on toiminut yrityksessä x vastuuasemassa samaan aikaan, kun hän on ollut keskeisessä virkamiesasemassa (valtion organisaatiossa).”*

Aineistosta nousi esiin myös ministerien erityisavustajien asemaan, rooliin sekä vastuuseen liittyviä tilanteita, jotka tutkimushenkilöt kokivat integriteetin loukkauksina. Kertomukset liittyivät sekä poliittisiin virkanimityksiin että lobbaukseen, jotka tulkitaan tässä yhteydessä oman edun tavoitteluun epäasiallisen poliittisen vaikuttamisen näkökulmasta. Eräs tutkimushenkilö koki integriteetin loukkauksena seuraavanlaisen erityisavustajan toiminnan:

*”Erityisavustaja lobbasi voimakkaasti lakihanketta, jossa hänen puolionsa yrityksellä oli voimakas intressi. Lakihankkeen valmisteluvaiheessa puolison yritystoiminta ei ollut xx-ministeriön tiedossa, eikä siten voimakkaan lobbauksen intressi.”*

Epäasiallista oman edun tavoittelua voi aineiston perusteella tapahtua myös silloin, jos virkamies käyttää väärin työaika- tai sairaspoissaolojärjestelmää. Tutkimushenkilöt kuvasivat tilanteita, joissa virkamies voi esimerkiksi käyttää sairauslomaa palkallisen vapaan saamiseksi, tai joissa virkamies jättää kertomatta, ettei hänellä ole riittävästi töitä, tai joissa virkamies hoitaa työajalla omia asioitaan. Eräs tutkimushenkilö kertoi myös tilanteesta, jossa virkamies ei välttämättä suunnittele työtään organisaation toiminnan tai edun näkökulmasta vaan niin, että hän pystyy maksimoimaan eri järjestelmistä saavutettavat henkilökohtaiset edut:

*”Virkamies pyrkii löytämään toiminnalleen oikeutuksia, joiden avulla hän voi maksimoida oman edun kuitenkin suoraan rikkomatta mitään lakia tai sääntöä. Hän rakentaa oman asiantuntemuksensa ympärille sellaisen toiminnan, joka periaatteessa voi olla oikeutettua mutta ei kuitenkaan ole viraston toiminnan näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Tämä toiminta mahdollistaa hänelle esimerkiksi päivärahoja ja työajan käyttämistä myös hänen henkilökohtaisten*



*tavoitteidensa ja verkostojen aikaansaamiseen. Tähän on varmasti esihenkilön vaikea puuttua.”*

### **Virkatehtävien huono hoitaminen**

Aineistossa kuvatut tilanteet, jotka liittyvät vastuunpakoiluun, luottamuksen rikkomiseen, epäkohtiin puuttumattomuuteen, väärin käskyihin sekä tehtävien laiminlyöntiin, tulkitaan tässä yhteydessä virkamiehen tehtävien huonona hoitamisena ja sitä kautta integriteetin loukkaamisena.

Vastuunpakoiluun liittyneessä kertomuksessa virkamies pyrkii etsimään syyllisiä muualta tilanteissa, joissa hänen pitäisi itse kantaa vastuu. Usea tutkimushenkilö näki integriteetin loukkaamisena tilanteet, joissa luottamus rikotaan toimimalla vastoin yhdessä sovittuja pelisääntöjä tai toimintatapoja. Puuttumattomuutta koettiin tilanteissa, joissa kukaan ei puutu havaittuihin tai tiedossa oleviin epäkohtiin tai väärintoimintaan. Epäkohtiin puuttuminen nähtiin vaikeana erityisesti tilanteissa, joissa väärintekijällä on valtaa.

*”Niin henkilökohtaisesti se toimii ainakin tekosyynä, että kun asia tullut ylemmällä, on ollut pakko toimia tietoisena siitä, että se on täysin väärä. Mutta ainakin se on helpompi itselle perustella, jos varsinkin sitä on pystynyt vastustamaan niin pitkälle kuin sitä on voinut omissa asemassaan, niin tavallaan voi todeta, että kaikkeni koitin.”*

Tehtävien laiminlyöntiin liittyvät kertomukset koskivat virkamiehen laiskuutta, viitsimättömyyttä sekä virkamiehen kyvyttömyyttä tai haluttomuutta hoitaa tehtäviään. Seuraava esimerkki virkamiehen viitsimättömyydestä ja asioiden siirtämisestä toisalle on siinä mielessä huolestuttava, että siinä tutkimushenkilö kokee tällaisen toiminnan virkamiehelle tyypillisenä.

*”... jos ollaan epävarmoja tai viitseliäitä niin kynnyksille, että aletaan siirtämään, niin todetaan ettei ole minun hommaani, tästä puuttuu tämä ja tämä...tämähän on tyypillistä virkamiehelle, asia lähtee pomppimaan ja hautautuu organisaation syövereihin.”*

### **Epäasiallinen käytös**

Epäasialliseksi käytökseksi tulkitaan sellaiset tutkimushenkilöiden kertomukset, jotka kuvasivat manipulointia, hankalaksi heittäytymistä, nöyryyttämistä, tunnesäätelyn ongelmia ja epäasiallista kielenkäyttöä. Aineiston perusteella epäasiallisen käytöksen ja tunnesäätelyn ongelmat koetaan erityisen ongelmallisia tilanteissa, joissa käyttäytyjä on lähiesihenkilö tai johdon edustaja.

Manipuloiva käytös koettiin aineistossa virkamiehen pyrkimyksenä saavuttaa epäasiallista omaa etua. Esihenkilön manipuloivaan käytökseen liitettiin ympärillä olevien ihmisten miellyttäminen esimerkiksi antamalla lahjoja tavoitteena rakentaa eräänlainen oma hovi. Manipuloivaa esihenkilöä kuvailtiin myös niin, että hän ”*panettelee älykkäästi muita ihmisiä*” pyrkien näin mustamaalaamaan ei-hoviin kuuluvia. Eräs tutkimushenkilö tosin totesi, että itse asiassa moni kyllä näkee tällaisen esihenkilön manipuloivan käytöksen läpi ja käyttääkin esihenkilön manipulointia hyväkseen. Manipulointia integriteetin loukkaamisen muotona kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Hän myös panettelee sellaisia ihmisiä, jotka eivät ole hänen kanssaan samaa mieltä. Hän pyrkii manipuloimaan ympärillään olevia ihmisiä, valitettavan usein tämä myös onnistuu eli ihmiset eivät huomaa, miten heitä manipuloidaan. Hän myös ”lahjoo” ympärillään olevia ihmisiä ja pyrkii näin luomaan omaa hoviaan.”*

Hankalaksi heittäytyvää virkamiestä kuvattiin aineistossa liian jääräpäiseksi. Tällaisen jääräpäisyyden koettiin hankaloittavan asioiden etenemistä. Jääräpäinen virkamies voi esimerkiksi pitää perusteetta kiinni omasta kannastaan vaikeuttaen näin yhteistyötä ja hyvään lopputulokseen pääsemistä. Eräät tutkimushenkilöt kuvasivat virkamiehen nöyryyttävää käyttäytymistä tilanteissa, jossa asiakasta tai alaista nöyryytetään muiden nähden antamalla huonoa palautetta tai kommentoimalla muuten yksilöä tai hänen toimintaansa epäasiallisella tavalla.

*”Yksi virkamies voi heittäytyä hankalaksi niin vaikeutuu prosessin eteneminen kokonaan.”*

*”Kummeksuin XX:lle myöhemmin, että miksi hän ei tuonut ongelmaa minulle tietoon aikaisemmin hoitaakseni sen ajallaan, vaan asiassa odotettiin johtoryhmän kokousta. Samalla totesin hänelle, että en pidä siitä, että saan negatiivista palautetta julkisesti ja edellytin, että jatkossa hän antaisi palautteen minulle kahden kesken. Hän totesi, että tulee jatkossakin toimimaan näin, sillä saamani palaute on opiksi muille.”*

Epäasiallisena käyttäytymisenä tutkimushenkilöt kokivat myös erilaiset yksilön tunnesäätelytaitojen ongelmat. Tutkimushenkilöiden kertomuksissa kuvattiin tilanteita, joissa virkamies provosoituu, käyttäytyy impulsiivisesti tai äkkipikaisesti, menettää malttinsa tai heittelee tavaroita. Vaikka yksilöillä on erilaisia tunteiden hallintaa vaikuttavia temperamentti- ja persoonallisuuspiirteitä, liitetään kuitenkin aikuisuuteen käsitys siitä, että aikuinen pystyy säätelämään ja hallitsemaan tunteitaan tilanteen edellyttämällä tavalla (esim. Keltikangas-Järvinen 2008, 2016). Keskustelua on myös käyty siitä, että tunteet pitäisi pystyä näyttämään työpaikalla, koska työntekijät kuitenkin tuntevat ja kokevat jatkuvasti. Merkityksellistä onkin ehkä se, miten tunteita on työpaikalla asiallista näyttää ja miten niitä töissä käsitellään. (esim. Rantanen, Leppänen & Kankaanperä 2020.) Tutkimushenkilöiden näkemykset hyvää toimintaa loukkaavasta käyttäytymisestä olivat

sellaisia, jotka antavat todennäköisesti hyvää keskustelupohjaa sille, mikä on asiallista käyttäytymistä ja mikä ei. Tutkimushenkilöt kuvasivat heidän mielestään hyvän toiminnan loukkaamiseen liittyvää epäasiallista käyttäytymistä esimerkiksi seuraavasti:

*”Sopimaton toiminta on sellainen, jossa virkamies menettää malttinsa”*

*”Piti järjestää yks palaveri, millainen näkökulma otetaan (tiettyyn asiaan) ja kokous päättyi siihen, että ylijohtaja joutui hermostumaan silmittömästi, heitti paperit pöydältä ja esittelijä teki saman ja lähti ovesta ulos...”*

Virkamiehen epäasiallista kielenkäyttöä kuvattiin aineistossa huutamisena, syytelynä, uhkailuna, kiroiluna, asiattomina vitseinä, selän takana puhumisena sekä sukupuoleen tai kansalaisuuteen liittyvinä asiattomina kommentteina. Eräs tutkimushenkilö kuvasi tilannetta, jossa hän on joutunut seuraamaan asiakkaan ”kyykyttämistä” ja väheksymistä. Toinen tutkimushenkilö kertoi taas kokemuksistaan, jossa hänelle oli annettu ymmärtää, että hänet olisi palkattu ulkomuodon, ei osaamisen perusteella. Moni epäasialliseen kielenkäyttöön liittyvä kokemus liittyi erityisesti johtajan tai lähiesihenkilön puheisiin. Epäasiallista kielenkäyttöä kuvattiin aineistossa muun muassa seuraavasti:

*”Entinen johtaja käyttäytyi jatkuvasti sopimattomasti. Hän mm. kertoi asiattomia vitsejä, jotka hän kohdisti suoraan erään työntekijän henkilökohtaiseen elämään.”*

*”Viraston päällikkö käyttää sopimatonta kieltä, hän kieroilee ja puhuu selän takana ihmisistä todella ikävällä tavalla: hän panettelee, menee henkilökohtaisuuksiin ja muutenkin osoittaa tietynlaista moukkamaisuutta ja sivistämättömyyttä.”*

*”Esihenkilö puhui jatkuvasti henkilöstön kahvitilassa, kokouksissa ja muissa tilaisuuksissa alentavaan sävyyn kansainvälisistä asiantuntijoista, jotka olivat naisia. Hänellä oli selkeä, mutta valitettavan sovinnainen ennakko-olettamus, että naiset eivät sovi xx:n kenttätehtäviin.”*

## **Huono johtaminen**

Aineistosta nousi esiin useita huonoon johtamiseen liittyviä esimerkkejä. Näitä olivat vallan väärinkäyttö, välinpitämätön tai viivyttävä johtaminen, valehtelu tai vilpillinen ohjeistus, epäasiallisena koettu palkkausjärjestelmän soveltaminen, suosikkijärjestelmä, näennäisosallistaminen sekä epätaloudellinen toiminta. Huonoon johtamiseen liittyy myös jo edellisissä kappaleissa kuvattuja epäasiallisen käyttäytymisen piirteitä, mutta tässä yhteydessä nostetaan vielä esiin aineistossa erityisesti johtajiin tai lähiesimiehiin liitetyt huonon johtamisen piirteet narsismi, pelolla johtaminen ja valtapelit.

Vallan väärinkäyttö integriteetin loukkaamisen muotona konkretisoitui aineistossa kertomuksiin, joissa virkamies kokee, että hänet pakotetaan toimimaan väärin tai jossa vallanpitäjien hyvä veli -verkosto suojelee ja jopa palkitsee väärintehnyttä virkamiestä. Tutkimushenkilön kokemus siitä, että valtaa voidaan käyttää väärin muun muassa pakottamalla virkamies toimimaan huonon hallinnon vastaisesti tai jopa laittomasti, tulkitaan tässä yhteydessä vakavaksi integriteetin loukkaamisen muodoksi. Kyseinen toimintatapa voi heikentää myös virkamiehen oikeusturvaa tilanteessa, jossa valtaa käytetään epäasiallisesti vastuun kuitenkin ollessa toisaalla. Periaatteessa voisi ajatella, ettei virkamiehen pitäisi virkavastuulla suostua koskaan tällaiseen painostukseen, mutta aineiston perusteella tällaiset tilanteet voivat syntyä joko epäselvissä laintulkintatilanteissa tai virkamiehellä ei vaan yksinkertaisesti ole rohkeutta vastustaa ylempää tulevia määräyksiä. Eräs tutkimushenkilö kuvasi tällaista tilannetta itselleen ahdistavana ja sellaisena, joka vie jopa yöunet.

Edellä kuvattuja vallan väärinkäytön kokemuksia kuvattiin muun muassa seuraavasti:

*”Pahimmillaan tämä tarkoittaa sitä, että esittelijällä ja päätöksentekijällä on vastuu huonoon hallintoon tai jopa lainvastaiseen toimintaan liittyvästä päätöksestä, vaikka he ovat todellisuudessa esittäneet asian toisin mutta heidät on tavallaan pakotettu tekemään toisenlainen päätös. Tämä on ehkä kaikista vaarallisin ja virkamiehien kannalta suurimpia riskejä sisältävä epäkohta. Tämä voi johtaa arvostiräityksiin, voi olla mulle kynnyksysymys. Edellä mainittu toimintahan on korruptiota.”*

*”Oli esimerkiksi tilanne, jossa johtavassa asemassa oleva, kansainvälisissä tehtävissä oleva virkamies syyllistyi esteellisyyteen ja epäasialliseen käyttäytymiseen. Häntä haluttiin kuitenkin tulosohjaajan kautta suojella ja saatiin aikaan sopimus, jossa häneen kohdistuneet oikeudellisesti toimenpiteet keskeytettiin; palkinnoksi kyseinen virkamies sai korkean kansainvälisen tehtävän. Tämä oli todella törkeää, hyvä veli verkoston toimintaa.”*

Esihenkilön viivyttelyyn, välinpitämättömyyteen ja asioihin puuttumattomuuteen liittyvät tutkimushenkilöiden kertomukset kuvasivat tilanteita, joissa alainen tai muu virkamies on pyytänyt lähiesihenkilöä puuttumaan johonkin tilanteeseen tai toimimaan jossain asiassa, mutta tutkimushenkilön kokemuksen mukaan lähiesihenkilö on suhtautunut asiaan välinpitämättömästi tai viivyttellen. Myös johtajien tai lähiesihenkilöiden päätöksenteko koettiin liian hitaana eikä vireille tullessiin asioihin ollut aina edes reagoitu. Lisäksi muutamissa kertomuksissa kuvattiin tilanteita, joissa päätöksiä ei perustella ollenkaan tai perusteluja ei ole haluttu antaa. Hyvää toimintaa loukkaavasta välinpitämättömästä toiminnasta kerrottiin aineistossa esimerkiksi seuraavasti:

*”Kerroin tästä puhelusta esimiehelleni, mutta hän suhtautui asiaan olkiaan kohautellen, eikä halunnut saattaa virkatoveriaan vastuuseen asiattomasta käytöksestä.”*

*”Allekirjoittaja halusi myös, että asia selvitetään ministeriön lakimieheltä, koska X oli väittänyt, että kyseessä on vain allekirjoittajan vallan halu. Asiaa ei valitettavasti koskaan viety eteenpäin eikä selvitetty. ... Tämän johdosta kuitenkin X käyttäytyi kylmästi ja panettelevasti allekirjoituksesta kieltäytyttyä virkamiestä kohtaan. Harmillista oli, ettei asia koskaan tullut organisaatiossa tietoon, joten allekirjoittamisesta kieltäytynyt joutui kohtuuttomasti kärsimään häneen kohdistuneista panetteluista, koska katsoi, ettei ollut hänen tehtävänsä kuitenkaan kertoa julkisesti, mitä oli tapahtunut”*

Lähiesihenkilön valehtelu ja alaisen ohjaus vilpillisten toimintatapojen käyttöön ovat myös esimerkkejä huonon johtamisen kokemuksista. Valehteluna pidettiin esimerkiksi tilanteita, joissa esihenkilö tuhoaa virkamiehen uran syyttämällä alaista julkisesti asioista, joilla ei ollut todenperäisyyttä. Eräällä tavalla jopa hämmentävänä huonon johtamisen kuvauksena voidaan pitää erään tutkimushenkilön kertomusta tilanteesta, jossa esihenkilö tai johtaja ohjeistaa käyttämään työaika-järjestelmää väärin:

*”On joku räikeä esimerkki, et toimintatapa on johdossa tai esimiehillä, ettei niin välitetä, että sanotaan vaikka että no voit sinä merkitä työtunnit vähän yli, niin sittenhän se menee eettinen toiminta siihen, että kun ollaan valtion virkamiehiä ja kun on muutenkin pieni palkka, niin pistetään vähän ylimääräistä tunteihin, ei se ole niin huono asia...jos kulttuuri on semmoista, niin tulee huonoa eettistä jälkeä.”*

Palkkausjärjestelmän väärinkäyttöä ja samalla huonoa johtamista kuvaa erään tutkimushenkilön näkemys siitä, että vaikka palkkausjärjestelmä voi järjestelmänä näyttää paperilla hyvältä, sitä käytetään ja sovelletaan väärin perustein esimerkiksi antamalla palkankorotuksia ”*pärstäkertoimella*” tai kokemusvuosien perusteella. Koska palkkakysymykset ovat yleensä hyvin herkkiä ja vahvasti koettuja, voidaan tässä yhteydessä kuitenkin pohtia kriittisesti sitä, viestiikö tämä tutkimushenkilön näkemys todellisuudessa enemmän henkilökohtaista pettymystä kuin yleisempää palkkausjärjestelmän väärinkäyttöä.

Tutkimushenkilöt kokivat, että hyvää toimintaa voi myös loukata eräänlainen näennäisosallistaminen, jossa alaisia osallistetaan päätöksentekoon, mutta alaiset kokevat osallistamisen eräänlaiseksi silmän lumeeksi. Tällainen toiminta herättää virkamiehissä epäluottamusta johtajia ja lähiesimiehiä kohtaan ja näennäisosallistaminen sitoo lisäksi resursseja turhaan työhön. Aineistosta nousi esiin myös joidenkin tutkimushenkilöiden käsitys siitä, että johtajilta tai esimiehiltä puuttuvat edellytykset tai halu käyttää valtion varoja vastuullisesti. Seuraava esimerkki kertoo erään tutkimushenkilön kokemuksen johtajan epätaloudellisesta toiminnasta:

*”Oikeassa vastuullisessa yrityksessä olisi työnjohto jo vaihdettu, koska firma olisi tehnyt johtajan käskystä reilusti tappiota tuolla työaikajärjestelyllä. Valtion virastossa se ei ole niin noko muukaa, aina voi hallitukselta hakea lisäbudjettia. Näitä esimerkkejä ainakin XX:ssä on vaikka hurumyкке.”*

Hyvän toiminnan loukkaamisena koettiin myös johtajan tai lähiesihenkilön narsismi, pelolla johtaminen tai valtapeli. Narsismia kuvaavat tutkimushenkilöiden kertomukset olivat siinä mielessä samankaltaisia, että niihin liittyi näkemys johtajan tai lähiesihenkilön liiallisen narsismin tuhoisuudesta ja sen negatiivisesta vaikutuksesta koko organisaatioon. Narsismin koettiin näkyvän paitsi johtajan tai lähiesihenkilön käyttäytymisessä, myös esimerkiksi arvojen joustamisessa tilanteissa, joissa kyseessä on oma etu. Johtajan tai lähiesihenkilön narsismia integriteetin loukkaamisen muotona kuvattiin esimerkiksi seuraavasti:

*”Johtotehtäviin erityisesti pyrkivillä tuntuu olevan piirteitä narsismista, joka on siis erittäin tuhoisa...on kauheen vaarallista, että sitä on johdossa tai ylipäätään henkilöillä, jotka pystyvät tekemään päätöksiä tai vaikuttamaan toisten ihmisten olemiseen, työntekemiseen...”*

*”Meillä julkishallinnossa varsinkin ylimmässä johdossa on tommosta narsismia, joka on tietty ihan yleistä ylimmässä johdossa. Mut kyl siitä on tiettyjä haasteita silloin, jos liian voimakkaasti tulee näkymään... narsismin piirteiden korostuminen on haaste organisaation toiminnalle ja varsinkin mitä korkeammassa johdossa sitä on niin vaikuttaa niin isosti...näky koko organisaation toiminnassa.”*

Pelolla johtamisen muodoiksi tulkitaan sellaiset tutkimushenkilöiden kertomukset, jotka kuvaavat uhkailua, kosta sekä johtajan tai lähiesihenkilön rakentamaa verkostoa, jonka avulla hän pystyy kiristämään tai muutoin vaikeuttamaan alaisen toimintaa. Aineisto sisälsi myös tutkimushenkilöiden kokemuksia valtapelistä, jonka nähtiin sisältävän näyttämisen halua, röyhkeyttä, valittujen yksilöiden miellyttämistä ja ”periaatteellista voittamista”, jolloin asiallinen, faktoihin perustuva asioiden hoitaminen ja päätöksenteko jäi varjoon. Tällaisen toiminnan nähtiin muun muassa ”syövän organisaation voimavaroja”. Pelolla johtamista ja suosikijärjestelmän ylläpitoa kuvattiin aineistossa muun muassa seuraavasti:

*”Esihenkilöasemassa oleva virkamies sanoi minulle mm. näin: ”Voin tehdä sinun työstäsi ja urastasi todella hankalaa, jos haluan”. Keskustelu käytiin tilanteessa, jossa olin kannellut eteenpäin ko. virkamiehen sopimattomasta käytöksestä alaistani kohtaan.”*

## **Huono hallinto**

Aineistossa esiintyi hallinnollisiin prosesseihin, eriarvoistavaan lainsäädäntöön, epäselviin rakenteellisiin vastuisiin sekä epä johdonmukaiseen tai eriarvoistavaan sääntöjen soveltamiseen liittyviä integriteetin loukkaamisen muotoja, joita kutsutaan tässä tutkimuksessa huonoksi hallintomekanismiksi.

Huono hallinto voi aineiston perusteella heikentää hyvää toimintaa silloin, jos hallinnolliset prosessit kestävät liian kauan, ne koetaan epäasianmukaisina tai epäselvinä tai prosessit puuttuvat kokonaan. Perustellusti voidaan kuitenkin pohtia sitä, aiheutuuko tällaisissa tilanteissa koetut hyvän toiminnan loukkaamistilanteet varsinaisesta hallinnosta tai prosessista vai sitä käyttävästä yksilöstä. Tällaisia prosesseja olivat eräiden tutkimushenkilöiden kokemusten perusteella muun muassa rekrytointiprosessi sekä vaikeisiin henkilöstötilanteisiin liittyvät prosessit:

*”Osallistuin rekrytointitilaisuuteen, jonka paneelin jäsenistä puolet joko eivät olleet läsnä salissa tai tekivät muita töitä kännykällä ilman varsinaista kiinnostusta itse haastatteluun. Tuli selväksi, että haastattelu oli vain muodollisuus ja varsinainen päätös valittavasta oli jo tehty etukäteen.”*

*”Valtionhallinnossa tai ainakaan XX:ssä ei tällaisiin (vaikea henkilöstötilanne) tapauksiin ole olemassa mitään ratkaisuprosesseja tai malleja. Siihen oli pistetty selvittämään sellaisia ihmisiä, joilla ei ollut osaamista, ei minkäänlaisia valmiuksia eikä asennetta, tilanteesta haluttiin vaan päästä nopeasti eroon.”*

Hyvän toiminnan loukkaamisena koettiin myös tilanteet, joissa normeja tai ohjeita sovelletaan epäjohdonmukaisesti tai poukkoilevasti johtuen siitä, että sääntely on monitulkintaista tai eriarvoistavaa. Näissä tilanteissa voi toisaalta olla kyse myös huonosta johtamisesta, jolloin hyvän toiminnan loukkaaminen ei välttämättä liity itse hallinnon heikkouteen tai puutteisiin, vaan niitä käyttävän ja soveltavan johtajan tai lähiesihenkilön toimintaan. Eräät tutkimushenkilöt kokivat, että myös epäselvät rakenteelliset vastuut valtion palvelukeskusten ja virastojen välisessä yhteistyössä ja sopimuksissa ovat johtaneet hyvän toiminnan loukkaamiseen. Tällaisena esimerkkinä kerrottiin muun muassa tilanteesta, jossa viraston virkamies joutuu allekirjoittamaan palvelukeskuksen ja viraston välisiä sopimuksia ja vastaamaan asioista, joihin hän tai hänen edustamansa virasto ei käytännössä kuitenkaan pysty vaikuttamaan. Näissä tutkimushenkilöiden kertomuksissa oli havaittavissa, että tutkimushenkilöt olivat myös tunnistaneeet syyn siihen, miksi toimitaan niin kuin toimitaan.

## 5.5 Keskeiset havainnot

Tutkimushenkilöiden kertomusten perusteella, teoreettisen esiyymmärryksen tukemana, syntyi tulkinta hyvin toimivan virkamiehen ominaisuuksista ja toimintatavoista. Tätä tulkintaa kutsutaan tässä tutkimuksessa virkamiesintegriteetiksi. Sen edellytyksiä edistävät ja sitä heikentävät tekijät loivat monipuolisen ja laajan kokonaisuuden. Niitä tarkasteltiin yksilön, organisaation ja johtamisen näkökulmista. Hyvä toiminta toteutuu tai on toteutumatta viime kädessä aina jossain tilanteessa. Hyvää toimintaa heikentävät tekijät voivat johtaa erilaisiin integriteetin loukkaamisen muotoihin.

Yhteenveto virkamiesintegriteetistä, hyvää toimintaa edistävästä ja heikentävistä tekijöistä sekä integriteetin loukkaamisen muodoista on taulukossa 7.



Taulukko 7. Tulosten yhteenveto

<b>VIRKAMIESINTEGRITEETTI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aito halu toimia virkamiehenä yleisen edun näkökulmasta</li> <li>• luonteenpiirteet: rehellisyys, rohkeus, luotettavuus, empaattisuus, lahjomattomuus, vastuullisuus, kuuntelemisen taito, toisia kunnioittava ja arvostava käyttäytyminen, tunteiden hallitsija</li> <li>• osaaminen: substanssiosaaminen sekä valtion toimintaympäristön ja hallinnon tuntemus</li> <li>• toimintatapa: johdonmukaisuus, kokonaisuuksien hallinta, jämäkkyuden ja joustavuuden tasapainottaja, ratkaisukeskeisyys, palveluhaluisuus, tuloksellisuus, vastuullinen julkisten varojen käyttäjä, faktoihin pohjautuva asioiden monipuolinen valmistelu</li> <li>• itsensä johtaja, terve itsearvostus, itsekuri, omasta kokonaishyvinvoinnista huolehtiva, halu kehittyä</li> </ul>		
<b>YKSILO YTIMESSÄ</b> Kyvykkyudet Itsensä johtamisen halu ja taidot	<b>ORGANISAATIO MAHDOLLISTAJANA JA VARMISTAJANA</b> Hyvää toimintaa tukeva kulttuuri Poliittisen toimintaympäristön vaikutusten ennakointi ja hallinta Hyvää toimintaa tukeva organisaatorakenne ja tulosohjaus Selkeä sääntely, määrittelyt ja prosessit Riittävät resurssit ja toimiva työskentely-ympäristö	<b>ONNISTUNEEN JOHTAMISEN MERKITYKSELLISYYS</b> Lintuperspektiivistä katsova priorisoija Läsnä oleva esimerkillinen osallistuja
<b>YKSILO</b>	<b>ORGANISAATIO</b>	<b>JOHTAMINEN</b>
<b>YKSILOŃ ESTEKARTTA</b> Kyvykkyysvajeet Temperamentin tai tunteiden hallinnan haasteet Stressi tai paine Rooli- ja arvoriistiriidat Huono asenne tai oman edun tavoittelu	<b>ORGANISAATIO HYVÄN TOIMINNAN ONGELMANA</b> Epäluottamuksen ja hiljaisuuden kulttuuri Poliittisen vaikuttamisen kipupisteet Ongelmalliset rakenteet tai epäselvät valta-vastuusuhteet Sääntelyn, määrittelyjen tai prosessien problematiikka Tulosohjauksen tai mittaamisen ongelmat Kuormitus tai ongelmallinen työskentely-ympäristö Työyhteisön vuorovaikutusongelmat	<b>JOHTAMISEN PULLONKAULAT</b> Tunnesäätelyn puutteet Osaamaton tai kyvytön johtaminen Asenneongelmat Lähiesihenkilötyön organisointiongelmat
<b>INTEGRITEETIN LOUKKAAMINEN</b> Oman edun tavoittelu, virkatehtävien huono hoitaminen, epäasiallinen käytös, huono johtaminen, huono hallinto		

## 6 LOPPUTARKASTELU

### 6.1 Pohdinta

Tämän tutkimuksen tavoitteena on syventää ymmärrystä siitä, mistä hyvässä virkamiehen toiminnassa on kyse, mitkä tekijät edistävät tai heikentävät virkamiehen hyvää toimintaa ja millaista on integriteetin loukkaaminen.

Teoreettisen tarkastelun tavoitteena oli luoda esiyymmärrys siitä, mistä hyvässä toiminnassa voi olla kyse, kun asiaa tarkastellaan integriteetin avulla. Lisäksi teoreettinen tarkastelu tuki aineistonkeruuta ja aineiston analysointia.

#### **Tulosten pohdintaa etiikkateorioiden näkökulmasta**

Vaikka integriteetin todettiin olevan monitulkintainen käsite ja sitä voidaan lähestyä useista eri näkökulmista (ks. luku 2), tulkittiin sen tässä tutkimuksessa sisältävän myös pohdinnan hyvästä tai oikeasta sekä huonosta ja väärästä. Hyvää toimintaa tarkasteltiin sen vuoksi luvussa 2.1 myös etiikkateoreettisesta näkökulmasta pohtien muun muassa sitä, mikä on lopulta oikein tai väärin. Tutkimustulosten perusteella pohditaan seuraavaksi muutamia keskeisiä eettisteoreettiseen keskusteluun liittyviä näkökulmia osana hyvän toiminnan ymmärtämistä. Näitä näkökulmia ovat yleinen etu, oma etu sekä virkamiehen lähtökohta oikein tai väärin toimimiselle.

Aineiston perusteella yksi virkamiehen hyvän toiminnan lähtökohdista on yleisen edun mukainen toiminta ja hyvää toimintaa edistää oman edun toissijaisuus. Yleisen edun mukaista toimintaa voidaan pohtia esimerkiksi altruistisesta, seurauseettisesta, hyve-eettisistä ja velvollisuuseettisistä näkökulmasta. Yleisen edun mukainen toiminta voidaan esimerkiksi tulkita altruistisena periaatteena ja egoismin vastakohtana. Yleisen edun mukaisessa toiminnassa virkamies valitsee ensisijaisesti toimintatavan, josta seuraa muille hyvää ja hyvinvointi lisääntyy (esim. Häyry 2000). Mutta se, minkä mukaan muille tuotettua hyvää arvioidaan, on seurauseettisistä näkökulmista monitulkintaista: miten esimerkiksi määritellään *hyvä*, kenen *hyvästä* on kyse ja miten *hyvää* mitataan? Tutkimushenkilöillä oli myös hyvin erilaisia käsityksiä siitä, mitä yleisen edun mukainen toiminta on ja kenen edusta lopulta on kyse. Tämän tuloksen perusteella on mahdollista, että virkamies voi omasta mielestään toimia yleisen edun mukaisesti hänen itsensä määrittelemän yleisen edun mukaan, vaikka jonkun muun mielestä kyseessä ei olisi yleisen edun, vaan esimerkiksi oman edun mukainen toiminta. Toiminnan intressi

voidaan nähdäkin samanaikaisesti sekä altruistisena että egoistisena riippuen siitä, kuka toimintaa arvio ja miten hän yleisen edun määrittelee tai kokee.

Yleisen edun mukaisen toiminnan vastakohtana voidaan nähdä oman edun tavoittelu, egoismi. Oman edun tavoittelu mainittiin aineistossa eräänä hyvää toimintaa heikentävänä tekijänä. Egoistisessa ajattelussa yksilö viime kädessä päättää, mikä on hänen mielestään oikein (ks. Lawton et al. 2013). Se, mikä saa yksilön toimimaan egoistisesti tai väärin, on nähty muun muassa biologisena tai muuten luonnollisena tai intuitiivisena (ks. Häyry 2000; MacHery & Mallon 2010), opittuna (ks. Baggini & Fosl 2012) tai velvollisuuden tunteeseen perustuvana ilmiönä (ks. Harva 1958; Juujärvi ja muut 2007). Egoistisesti ajatteleva tai toimiva virkamies voi toisaalta päättää itse toimivansa myös yleisen edun mukaisesti, joten egoismia ei välttämättä voida kategorisesti pitää yleisen edun vastaisena toimintana.

### **Hyvä toiminta**

Tutkimushenkilöiden kertomusten perusteella virkamiehen hyvä toiminta sai seuraavan tulkinnan:

Hyvin toimiva virkamies haluaa työskennellä virkamiehenä tavoitellen yhteistä etua. Hän tunnistaa toimivansa julkisessa tehtävässä ja hän tietää, mitkä ovat hänen vastuunsa ja velvollisuutena.

Hyvin toimivalla virkamiehellä on tehtävän edellyttämä monipuolinen osaaminen, joka on hankittu koulutuksen ja kokemuksen kautta. Osaaminen sisältää sekä substanssiosaamisen että valtion toimintaympäristön tuntemuksen. Hän on aidosti kiinnostunut tehtävistään ja tehtävien hoitamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Hyvin toimiva virkamies käyttäytyy esimerkillisesti ja hän on tunteitaan hallitseva, asiallinen, kohtelias ja muiden mielipiteitä arvostava hyvä kuuntelija. Hän kykenee ymmärtämään laajojakin kokonaisuuksia, häneen voi luottaa ja hän on rehellinen. Hän toimii puolueettomasti, tasa-arvoisesti, vastuullisesti ja huolellisesti sitoutuen organisaation arvoihin sekä taloudellisesta että laadullisesta näkökulmasta. Hän pohjaa asioiden valmistelun ja päätöksenteon johdonmukaisesti asialliseen ja monipuoliseen tietoon. Hän lähestyy asioita ratkaisukeskeisesti ja palveluhenkisesti. Hän ymmärtää, milloin on oltava jämäkkä ja milloin joustava, milloin avoin ja milloin pidättäytyvä.

Hyvin toimivalla virkamiehellä on myös rohkeutta puuttua epäkohtiin. Hän haluaa ja pystyy refleктоimaan omaa toimintaansa, hän haluaa huolehtia omasta hyvinvoinnistaan ja hän haluaa kehittyä sekä kehittää osaamistaan.

Aineiston perusteella syntynyt tulkinta hyvästä virkamiehen toiminnasta tukee pitkälti integriteetin teoreettista tarkastelua. Hyvän toiminnan tulkinta sisältää yksilön luonteenpiirteisiin tai hyveisiin (esim. Butler & Cantrell 1994; Calhoun 1995; Kolb 1988; Koehn 2005; Nieuwenburg 2007; Heiskanen & Salo 2007; Verhezen 2008), julkisen tehtävän erityispiirteisiin liittyvään toimimiseen (esim. yleisen edun mukainen toiminta) (esim. Dobel 1990,1999; Lewis 2005; Lewis & Gillman 2005; Witt et al. 2012; Salminen & Mäntysalo 2013; van Montfort et al. 2013; Lawton et al. 2013; Salminen 2016; Filipiak & Dylewski 2017; Plant 2017), arvoihin sitoutumiseen (esim. Dobel 1990; Calhoun 1995; Mayer et al. 1995; Kolthoff et al. 2006; Maak 2008; Trevinyo-Rodriguez 2007) sekä osaamiseen (esim. Vartola 2004; Filipiak & Dylewski 2017) liittyviä näkökulmia.

Tulkinta sisältää myös valtionhallinnon määritellyt arvot (Valtiovarainministeriö 2005), joka voidaan nähdä positiivisena viittauksena arvoihin sitoutumisena. Toisaalta tulkinnassa nousee esiin virkamiehen hyvän ja asiallisen käyttäytymisen merkitys, jota taas ei ole välittömästi huomioitu määritellyissä valtionhallinnon arvoissa. Virkamiehen käyttäytymisestä on toisaalta säädetty valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:ssä seuraavasti: Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Mitä tämä aseman ja tehtäviensä edellyttämä tapa toisaalta tarkoittaa, jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi. Tutkimushenkilöiden kertomukset hyvästä tai asiallisesta virkamiehen käyttäytymisestä sisälsivät myös konkreettisia esimerkkejä (tunteiden hallinta, arvostava, kuunteleva, kohtelias) ja tukivat myös aiempien tutkimuksen näkemyksiä hyvän käyttäytymisen merkityksestä toiminnassa (esim. Dubric & O’Kelly 2005; Huberts 2014, 2018).

Aiemmissä tutkimuksissa esiin noussut virkamiehen *muodollinen persoonallisuus* (esim. Kamenka 1989) näkyi aineistossa ristiriitaisesti: yhtäältä luottamusta herättävänä virkamiehenä pidettiin asiallista, ”*harmaan tasapaksua*” virkamiestä, mutta toisaalta hyvän toiminnan nähtiin edellyttävän mukavuutta, huumorintajua ja psykologista kyvykkyyttä, jonka voidaan tulkita sisältävän muun muassa tunteiden huomioimista, asettumista toisen asemaan sekä toiminnan tai käyttäytymisen suhteuttamisesta tilanteen edellyttämiin tunnetiloihin.

Tutkimuksen aineisto sisälsi tutkimuksessa käytettyyn teoreettiseen aineistoon peilaten enemmän odotteita julkisessa tehtävässä toimivan osaamisen monipuolisuudesta, viestintäosaamisesta, kokonaisuuksien hallinnasta sekä virkamiehen

kohteliaasta ja muita arvostavasta käyttäytymisestä. Tämän voidaan arvioida johtuvan ainakin osittain nyky-yhteiskunnan monimutkaisuudesta sekä esimerkiksi sosiaalisen median luomista uusista viestintähaasteista. Hyvään ja asialliseen käyttäytymiseen liittyneet useat maininnat voivat olla signaali siitä, että vaikka hyvän käyttäytymisen pitäisi olla varmaankin aikuiselle itsestään selvyys, se ei ehkä sitä käytännössä kuitenkaan ole.

Mielenkiintoisena havaintona voidaan pitää sitä, että tutkimushenkilöt nostivat esiin useita itsensä johtamiseen, kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin sekä itsensä kehittämiseen liittyviä näkökulmia virkamiehen hyvän toiminnan piirteinä. Teoreettisessa tarkastelussa nämä näkökulmat eivät nousseet esiin kovinkaan vahvasti, vaikkakin esimerkiksi itsensä kehittäminen (Koehn 2005), itsetuntemus (Heiskanen & Salo 2007) sekä virkamiehen eheys, itsekuri sekä fyysinen ja henkinen kokonaisuus (Dobel 1990,1999) mainittiin eräinä yksilöintegriteetin tai julkisessa tehtävässä toimivan yksilön piirteinä. Kuitenkin esimerkiksi luonteen lujuuden (ego strength) on kuitenkin nähty vaikuttavan hyvään toimintaan (Trevino 1986). Yksilön kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin ja itsensä johtamiseen liittyvän keskustelun voidaan havaita lisääntyneen suomalaisessa yhteiskunnassa, joten näiden teemojen esille nousu myös hyvin toimivan virkamiehen piirteinä voidaan nähdä ajanhengen mukaisena tematiikkana.

### **Hyvään toimintaan vaikuttavat tekijät**

Mikäli yksilöltä puuttuu halu, kyky tai osaaminen toimia oikein ja häntä ohjaavat enemmänkin esimerkiksi egoistiset, yleistä etua vastaan sotivat tarpeet, hyvä toiminta edellyttää aineiston ja aiemman tutkimuksen perusteella sellaisia organisatorisia tekijöitä, jotka edistävät tai pyrkivät varmistamaan sen toteutumista (Langseth et al. 1997; Pope 2000; Trevinyo-Rodriguez 2007). Aineisto tukee myös käsitystä siitä, että vaikka yksilö omaisi hyvää toimintaa edistäviä hyveitä, ominaisuuksia ja osaamista, ei se aina riitä. Myös organisaation täytyy tukea ja mahdollistaa hyvää toimintaa. Tärkeää olisikin yhtäältä selvittää ne tekijät, jotka vaikuttavat yksilön mahdollisuuksiin toimia hyvin, ja toisaalta rakentaa sellainen organisatorinen mekanismi, joka edistää integriteettiä loukkaamatonta toimintaa. Tästä kokonaisuudesta voidaan käyttää nimitystä organisaation integriteettisysteemi, joka tukee näkemystä integriteetistä systeemisenä ilmiönä. (Esim. Massarik 1985; Paine 1994; Brown 2006; Kayes 2007; Stevulak & Brown 2011; Evans 2012.)

Sekä empiirisen että tutkimuksessa käytetyn teoreettisen aineiston perusteella hyvään toimintaan vaikuttavat moninaiset tekijät. Ne on jaettu ehkä tyypillisimmin yksilö- ja organisaatiotekijöihin (esim. Simon 1979; Bommer et al. 1987; Jackson

et al. 2013) sekä tilannetekijöihin (esim. Trevino 1986; Trevinyo-Rodriguez 2007). Tässä tutkimuksessa toimintaan vaikuttavia tekijöitä tarkasteltiin hyvää toimintaa edistävien ja hankaloittavien tekijöiden näkökulmasta. Aineiston perusteella tekijät luokiteltiin yksilö-, organisaatio- sekä johtaminen -kategorioihin. Tilannetekijät integroituvat näihin kategorioihin. Johtamiseen liittyvät havainnot olisi voitu tulkita myös osana yksilö- tai organisaationäkökulmaa, mutta koska johtamisen merkitystä hyvän toiminnan mahdollistajana on korostettu sekä aiemmissa tutkimuksissa (esim. Paine 1994; Kaptein 1998; Trevino 2000; Kayes et al. 2007; Evans 2012) että aineistossa, päädyttiin sitä tarkastelemaan omana kategoriana.

Hyvään toimintaan vaikuttavat tekijät näyttäytyivät aineistossa hyvin heterogeenisinä ja vastasivat laajalti aiempien tutkimusten havaintoja. Yksilötekijöissä aiemmissa tutkimuksissa havaitut yksilön biofyysiset tekijät eivät tosin näytelleet tutkimushenkilöiden kertomuksissa kovinkaan suurta roolia, vaikka aiempien tutkimusten perusteella niiden on havaittu vaikuttavan esimerkiksi tunnesäätelyyn tai oikean ja väärän erottamiseen (esim. Dobel 1990; Gibson 2009; Tapsco 2010; Tienari-Pietarinen 2011; Jackson et al. 2013). Aineisto tuki kuitenkin aiempien tutkimusten havaintoja siitä, että yksilön psyykkiset ominaisuudet (myös esim. Bradberry & Greaves 2009; McHery & Mallon 2010; Prinz & Nichols 2010; Tuominen 2018), asenne, arvot ja ennakkoluulot (myös esim. Dubinsky & Loken 1989; Augustinos 1994; Moody-Adams 1997; Locke & Johnston 2001; Menzel 2015), elämäntilanne ja elämäntavat (myös esim. Rauhala 1993; Trevinyo-Rodriguez 2007; Cox III et al. 2008), itsekontrolli, itsensä arvostaminen ja itsensä johtaminen (myös esim. Dobelin 1999b; Unsworth & Mason 2016; Steward et al. 2016), osaaaminen (myös esim. Mentkowski 1988; Meine & Dunn 2013; Montfort et al. 2013; Park & Blenkinsopp 2013) sekä sosialisatio (myös esim. Dobel 1990, 1999; Cox III et al. 2008; Tucker 2010; Niemelä 2014) vaikuttavat toiminnan hyvyteen.

Yksilöintegriteetin eräänä teoreettisena näkökulmana luvussa 2.2.2 kuvattu yksilön mahdollisuus toimia eheänä kokonaisuutena, omana itsenään, kuitenkin toimimalla niin kutsuttujen yleisten moraaliperiaatteiden raameissa (Taylor & Raimond 1981; Dobel 1990; Maak 2008) sai myös vahvistusta tämän tutkimuksen tuloksista. Näkökulmaan on aiemmissa tutkimuksissa liitetty haaste rooli- ja arvo-ristiriidoista esimerkiksi tilanteissa, joissa yksilö ei tiedä, kenen arvojen, tavoitteiden tai odotusten mukaan hänen olisi toimittava (esim. Simon 1979; Dobel 1999; Lewis & Gillman 2005; Trevinyo-Rodriguez 2007; Menzel 2015; Filipiak & Dylewski 2017).

Tällaisten tilanteiden nähtiin voivat johtaa eettiseen stressiin, jossa virkamiehen on joskus toimittava omia arvojaan tai omaa etuaan vastaan toteuttaakseen organisaation velvollisuuksia (Dobel 1999; Perry et al. 2014; Menzel 2015). Ratkaisuna

voi olla niin kutsuttu deindividuaatio, jossa yksilö ulkoistaa vastuun tullen näin itselleen moraalisesti eräällä tavoin näkymättömäksi (esim. Dobel 1999). Tämän tutkimuksen tulokset vahvistivat tällaisten rooli- ja arvoriitiriitojen olemassaoloa sekä niiden merkitystä erityisesti hyvää toimintaa heikentävinä tekijöinä. Lisäksi aineisto tuki aiempien tutkimuksien käsitystä deindividuaatiosta tilanteissa, joissa yksilö joutuu toimimaan omien arvojen tai periaatteiden vastaisesti. Rooli- ja arvoriitiriidat konkretisoituivat aineistossa työtehtävien, resurssien tai tavoitteiden priorisoinnissa sekä erilaisissa valmistelu- ja päätöksentekotilanteissa. Tähän risiriitiriitaisuuteen liitettiin aineistossa myös yleisen edun mukaisen toiminnan epäselvyys.

Organisaatioon kytkeytyvinä, integriteetin toteutumiseen vaikuttavina tekijöinä on aiemmissa tutkimuksissa tunnistettu erilaisia organisaatiokulttuuriin, organisaation strategiaan (mm. arvot, rakenne, valta-vastuusuhteet) ja organisaation operatiiviseen toimintaan (mm. prosessit, normit, ohjeet, johtaminen) liittyviä tekijöitä (esim. Srivastva & Cooperrieder 1988; Solomon 1992; Langseth et al. 1997; Pope 2000; Kayes et al. 2007; Choi et al. 2012). Aineisto tuki näitä havaintoja antaen kuitenkin myös uudenlaista pohdittavaa siitä, mitkä tekijät voivat lopulta olla integriteetin näkökulmasta merkityksellisiä hyvän toiminnan mahdollistajia ja rajoitteita.

Hyvää toimintaa tukevaa organisaatiokulttuuria on kuvattu aiemmissa tutkimuksissa muun muassa avoimena, vastuullisena, yhteiskunnallista ymmärrystä lisäävänä ja henkilöstön kehittymistä tukevana ja arvostavana (esim. Trevino 1986; Miller 2005; Kayes et al. 2007; de Graaf 2010; Evans 2012). Tutkimushenkilöiden kertomukset tukivat pitkälti näitä näkemyksiä. Aineiston perusteella hyvää toimintaa edistävää organisaatiokulttuuria kuvattaisiin seuraavasti: yhteisen arvopohjan kulttuuri, yhteisen vastuunkannon ja luottamuksen kulttuuri, psykologisen turvallisuuden kulttuuri, epäkohtiin puuttumisen kulttuuri sekä avoin keskustelukulttuuri. Tutkimushenkilöt peräänkuuluttivat lisää aikaa yhteiselle keskustelulle esimerkiksi eettisyydestä, arvoista ja hyvästä käyttäytymisestä. Lisäksi toivottiin psykologista turvallisuutta, joka edistää sitä, että asioista uskalletaan olla myös eri mieltä.

Toimivan organisaation eräänä strategisena lähtökohtana on pidetty muun muassa sitä, että organisaatorakenne palvelee organisaation toimintaa ja tehtäviä ja että valta-vastuusuhteet ovat tasapainossa (ks. esim. Simon 1979; Massarik 1985; Kerr 1988; Paine 1994; Brown 2006; Stevulak & Brown 2011). Aineiston perusteella selkeä, organisaation toimintaa palveleva eheä rakenne sekä selkeät ja tasapainoiset valta-vastuusuhteet edistävät virkamiehen mahdollisuuksia toimia hyvin. Tutkimushenkilöiden kertomusten perusteella kaikkia valtiokonsernin

rakenteellisia tai toiminnallisia ratkaisuja ei välttämättä pidetty tällä hetkellä hyvää toimintaa edistävinä.

Tutkimuksessa käytetystä materiaalista on havaittavissa, että valtiovarainministeriön työryhmien (ks. esim. Valtiovarainministeriö 2014 a, 2014 b, 2016, 2019 a) suosituksissa ei juurikaan oteta kantaa uusien toimintamallien toteuttamiseen viraston (kirjanpitoyksiköiden) itsenäisyyden, erityisesti valta-vastuukysymysten näkökulmasta. Kantaa ei myöskään oteta siihen, kuinka ne virastot tai muut organisaatiot, joiden näkökulmasta suuruuden ekonomian perusteella tehtävät linjaukset eivät ole välttämättä taloudellisia tai tarkoituksenmukaisia, huomioidaan esimerkiksi muutoksien vaikutusten arvioinneissa (esim. määrärahakehysten leikkaukset). Aineiston perusteella tämä dilemma voi aiheuttaa ongelmia hyvälle toiminnalle, jos valtiokonsernin ja siihen kytkeytyvien yhteisten tavoitteiden, prosessien tai tietojärjestelmien ei syystä tai toisesta koeta tukevan viraston tai laitoksen optimaalista toimintaa tai lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tällaisten ristiriitojen todettiin luovan muun muassa jännitettä tulosohjausprosessissa tai priorisointiongelmia resurssien kohdentamisessa (ks. Simon 1979). Epäselvien valta-vastuukysymysten koettiin paitsi heikentävän hyvän toiminnan edellytyksiä, myös aiheuttavan psykososiaalista kuormitusta sekä pahimmillaan yksilön virkamiesoikeudellisen aseman heikkenemistä. Virastolla tai laitoksella ei koettu olevan riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa valtiokonsernin yhteisiin hallinnollisiin prosesseihin eikä niihin liittyviin tietojärjestelmiin tai palveluihin.

Aineiston perusteella ministeriötasolla ilmenneiden integriteetin toteutumisen haasteiden voidaan tulkita liittyvän pääasiassa siihen, että ministeriö toimii eräänlaisena työnjohtotasona poliittisen ohjauksen, hallitusohjelmien toteuttamisen ja virastojen toiminnan välissä. Kun valtakunnalliset strategiset suuret linjakysymykset (kuten sote- ja maakuntauudistus) ovat kesken, koettiin sen aiheuttavan ongelmia tulosohjauksessa ja ennen kaikkea pitkän aikavälin toiminnan ja talouden suunnittelussa, joka taas nähtiin hyvän toiminnan esteenä. Hallitusohjelmassa olevat tavoitteet koettiin myös joskus monitulkintaisina, jolloin ministeriökään ei välttämättä tiedä, mitä heiltä ja heidän alaisilta organisaatioiltaan käytännössä odotetaan. Ministeriössä työskentelevä virkamies saattoi myös kokea, ettei laadukkaalle asioiden valmistelulle ole riittävästi aikaa. Poliittiset virkanimitykset voivat myös heikentää ministeriössä työskentelevien yksilöiden hyvää toimintaa tilanteissa, joissa he kokevat, etteivät he pysty toimimaan hyvän hallinnon (ja samalla mahdollisesti oman yksilöintegriteetin) periaatteiden mukaisesti. Erityisavustajien epäselväksi koettu rooli erityisesti vastuun näkökulmasta koettiin myös ongelmallisena hyvää toimintaa heikentävänä tekijänä.



Tulosohjausprosessin toimivuus prosessina, tavoitteiden asettamisena sekä vuoropuheluna tulosohjaajan ja -ohjattavan välillä voidaan tulkita sekä tutkimuksen kontekstin että aineiston perusteella erääksi keskeiseksi hyvään toimintaan vaikuttavaksi tekijäksi. Tulosohjaus sinänsä on koko valtiokonsernia koskeva yleinen johtamisjärjestelmä, mutta ministeriöllä on kuitenkin mahdollisuus rakentaa siitä ”oman näköisensä”. Tulosohjausprosessin suunnittelussa olisi aineiston perusteella ehkä syytä kuunnella herkällä korvalla myös tulosohjattavia pelkän valtiokonserni- ja hallitusohjelmatasoisen näkökulman lisäksi. Tähän osa-alueeseen onkin sisäministeriössä panostettu muun muassa tiedustelemalla sisäasianhallinnon virastoilta kokemuksia sisäministeriön niin kutsutusta STOM-prosessista (ks. luku 3.3.). Aineiston perusteella tulosohjaajalta kaivattiin myös nykyistä enemmän virastotason toiminnan tuntemusta, jonka koettiin edesauttavan kokonaisvaltaisen ymmärryksen syntymisessä ja viraston asemaan asettumisessa. Tämän nähtiin edistävän hyvää toimintaa muun muassa vähentämällä vastakkainasettelua ja lisäävän molemminpuolista ymmärrystä ja arvostuksen kokemusta. Lisäksi tulossopimukseen toivottiin myös tulosohjaajalle suunnattuja tavoitteita, koska joidenkin virastotason tavoitteiden nähtiin edellyttävän myös tulosohjaajan toimenpiteitä viraston hyvän toiminnan toteutumiseksi.

Aiemmissä tutkimuksissa hyvää toimintaa tukevan johtamisjärjestelmän piirteinä on mainittu muun muassa yhtäältä johdon perusolettama siitä, että työntekijöitä voidaan opastaa arvoilla, ideaaleilla ja ohjauksella ja toisaalta strateginen valinta siitä, että hyvän toiminnan edistämiseksi halutaan käyttää useita sääntö- ja arvopohjaisen ajattelun, eli low-road ja high-road, metodeja (esim. Simon 1979; Paine 1994; Kayes et al. 2007; Menzel 2012; Häkkinen 2012; Huberts 2012). Tämän tutkimuksen tulokset tukevat hyvin näitä näkemyksiä. Sääntöjen ja byrokratian, eli low-road metodien, koettiin olevan hyvän virkamiestoiminnan kannalta keskeisiä, mutta sääntöjen lisäksi tarvitaan kuitenkin myös koulutusta, perehdyttämistä ja erityisesti yhteistä keskustelua eli high-road metodeja. Yhteistä keskustelua toivottiin erityisesti etiikasta, moraalista, yleisestä edusta sekä virkamiestoiminnan vastuista ja velvoitteista. Nämä ajatukset tukevat muun muassa Srivastvan ja Cooperriderin (1988) näkemystä siitä, että dialogi on yksi suurimmista askelista kohti hyvää toimintaa. Arvopohjaisen ennakoivan ajattelun näkökulmasta ehkä hieman huolestuttavanakin voidaan pitää tällä hetkellä yhteiskunnalliseksi keskustelunaiheeksi noussutta debattia siitä, kenen kanssa virkamiehet ja poliitikot saavat käydä ennakoivaa keskustelua siitä, millainen tulkinta esimerkiksi oikeuskanslerilla (esim. STT 17.4.2021) tai VTV:llä on joistakin suunnitteilla tai valmistelussa olevista kysymyksistä. Vaikka kyseessä olisikin laillisuusvalvonnasta tai valtion taloudenhoidon tarkastuksesta vastaavista instituutioista, eikö kuitenkin olisi myös veronmaksajien etu se, että valmistelussa huomioitaisiin mahdollisimman laajaa asiantuntijuutta?

Se, että julkisessa tehtävässä toimiva yksilö tietää, kuinka hänen olisi eri tilanteissa myös hallinnollisesta näkökulmasta toimittava, on eräs keskeisistä hyvän toiminnan edellytyksistä (esim. Cooper 1976; Trevino 1986; Brinkerhoff & Goldsmith 2005; Kayes et al. 2007; Huberts 2012; Evans 2012). Aineiston perusteella on kuitenkin havaittavissa, että virkamiehet kokevat joutuvansa toimimaan osittain hyvinkin epäselvässä ja monitulkintaisessa todellisuudessa. Tässä todellisuudessa normeja (lakeja ja asetuksia), eritasoisia määräyksiä (mm. valtiokonsernin yhteiset määräykset, ohjaavan ministeriön määräykset, viraston tai laitoksen omat määräykset) sekä ohjeita tai suosituksia (mm. valtiokonsernin yhteiset ohjeet, ohjaavan ministeriön ohjeet, palvelukeskusten ohjeet, viraston tai laitoksen ohjeet, toimialan ohjeet) on runsaasti, ne voivat olla ristiriidassa keskenään tai ne voivat olla virheellisiä tai vanhentuneita.

Lisäksi mittareiden ja mittaamisen haasteet koettiin hyvää toimintaa heikentävinä tekijöinä erityisesti kahdesta näkökulmasta. Mittarien mainittiin joskus mittaavan vääriä asioita, joka voi pahimmillaan johtaa organisaation toimintaa väärään suuntaan. Toiseksi mittareiden koettiin painottuvan liikaa taloudellisiin mittareihin, jota pidettiin osittain myös laadun ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin uhkana. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä todeta, ettei määrällisiä mittareita voi kuitenkaan pitää automaattisesti laadun tai vaikuttavuuden mittaamisen uhkana. Aineiston perusteella joillekin tutkimushenkilöille on kuitenkin syntynyt kokemus taloudellisten ja laadullisten mittareiden epätasapainosta.

Aineistossa oli löydettävissä myös mielenkiintoinen dilemma liittyen sääntöpohjaiseen ajatteluun ja byrokraatiaan. Yhtäältä useassa kertomuksessa nostettiin esiin sääntöjen ja ohjeiden liiallinen määrä, mutta toisaalta todettiin, että byrokraatia kaikkine ohjeineen on yksilön tuki ja turva. Erään tutkimushenkilön näkemyksen mukaan sääntöjä voisi olla enemmänkin, jolloin yksilö ”*voisi aina tarvittaessa ottaa vain manuaalin ja katsoa, miten pitää toimia*”. Realistisena näkemyksenä voidaan aineiston perusteella pitää kuitenkin sitä, ettei kaikkea voi säätää ja määrittellä normeilla tai ohjeilla, vaan moni asia jää viime kädessä yksilön tulkinnan tai eettisen pohdinnan varaan. Tämä tulkinta tukee myös luvussa 2.2.4 esitettyjä teoreettisia tarkasteluja siitä, että yksilön toiminnan toteutumisen tueksi tarvitaan sääntö- ja arvopohjaisten mekanismien ja työkalujen tasapainoa (esim. Dobel 1990, 1999; Paine 1994; Menzel 2012; Segal 2012).

Yleisen edun mukaista toimintaa voidaan pitää valtionhallinnon toiminnan lähtökohtana (esim. Wamsley et al. 1990; Dobel 1990, 1999; Herring 1997; Garofalo 2003; Elcock 2006; OECD 2017). *Yleinen etu* käsitteenä on kuitenkin sekä teoreettisen että empiirisen aineiston perusteella monitulkintainen (ks. Simon 1979; Wamsley et al. 1990; Elcock 2006; Lawton et al. 2013). Näkemykset yleisestä

edusta vaihtelivat empiirisessä aineistossa henkilöstön edusta globaaleihin ihmisarvoihin ja kansainvälisiin valtioiden välisiin sopimuksiin. Näiden lisäksi yleisenä etuna nähtiin isänmaan, kansalaisten ja veronmaksajien etu, viraston etu sekä valtiokonsernin etu (kuvio 7). Erään tutkimushenkilön näkemys olikin, että yleinen etu, kuten myös valtiokonsernin etu, ovat käsitteinä eräänlaisia sumuverhoja, joiden taakse voidaan mennä ilman, että ne tarkoittavat yhtään mitään.

Organisaation yhteisten ja yksittäisiin työtehtäviin liittyvien prosessien selkeyden merkitys hyvään toimintaan vaikuttavana tekijänä nousi aineistossa esiin vahvemmin, kuin mitä tutkimuksessa käytetty teoreettinen aineisto ehkä antoi olettaa. Esimerkiksi OECD:n (2009 a) integriteettisysteemin mallissa hyvää toimintaa tukevana ydintoimintoina nähdään erilaiset välittömästi eettisyyteen liittyvät ohjeet ja prosessit (kuten eettinen koodisto, eettinen koulutus, valvonta- ja seurantamekanismit). Tukitoimintoja ovat esimerkiksi hankintatoimeen tai rekrytointiin liittyvät prosessit ja ohjeet. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että esimerkiksi eettisten koodistojen merkitys hyvää toimintaa tukevana tekijänä on vähäisempi kuin se, että perustoiminnan prosessit ja tehtäväkuvat ovat selkeitä sekä tekemisen että valta-vastuusuhteiden näkökulmasta. Prosesseissa korostui myös kokonaisuuksien hahmottaminen ja ymmärtäminen: erityisesti johdolla pitäisi olla kykyä tarkastella toimintaa kauempaa, kokonaisuutena, eräänlaisesta ”lintuperspektiivistä”.

Hyvään toimintaan vaikuttavina, osittain valtiokonsernin yhteisinä ja osittain virastokohtaisina prosesseina aineistosta nousivat esiin erityisesti rekrytointi ja perehdytys (ks. myös Ones et al. 1993; Becker 1998). Rekrytointi koettiin keskeiseksi integriteetin loukkauksia ennaltaehkäiseväksi toiminnoksi. Aineiston perusteella yksilöä olisi tarkasteltava kokonaisuutena, ei pelkkänä *työminänä*. Esimerkiksi yksilön elämäntilanne tai henkilökohtaisen elämän kokemukset koettiin merkityksellisinä. Yksilön arvomaailman ja eettisten käsitysten arvioimiseksi toivottiin myös uudenlaisia soveltuvuusarvioinnin työkaluja.



**Kuvio 7.** Tutkimushenkilöiden näkemyksiä yleisen edun tarkoituksesta

Aineistosta nousi esiin myös ehkä yllättävänkin vahvana näkemys siitä, etteivät virkamiehet aina tiedä, mitä virkamiehenä toimiminen tarkoittaa vastuiden näkökulmasta. Virkamiesperehdytys mainittiinkin useissa kertomuksissa keskeisenä hyvää toimintaa edistävänä tekijänä. Perehdytystä peräänkuulutettiin paitsi yksilön vastuista, myös eettisestä toiminnasta sekä hyvästä käyttäytymisestä. Vastauksissa oli myös mainintoja siitä, että virkamiesperehdytystä tarvitaan säännöllisesti läpi virkamiesuran, ei ainoastaan uutena työntekijänä. Julkisessa tehtävässä toimivien perehdytystä, osaamista ja pätevyyttä integriteettiin näkökulmasta ovat myös tarkastelleet esimerkiksi Vartola (2004), Brinkerhoff ja Goldsmith (2005) sekä Huberts (2012).

Hyvää toimintaa tukeviin valvonta- ja tarkastusprosesseihin on aiemmissa tutkimuksissa liitetty myös sanktioiden ja epäkohtiin puuttumisen merkitys (MacHery & Mallon 2010; Gillespie et al. 2014). Mielenkiintoisena havaintona voidaan pitää

sitä, ettei sanktioita mainittu aineistossa suoraan hyvää toimintaa edistävänä tekijänä. Epäkohtiin ja väärintekemiseen puuttuminen koettiin kuitenkin tärkeäksi sekä se, että virkamiehen irtisanominen olisi prosessina nykyistä helpompaa.

Eräänlaisen negatiivisen sosialisaaion vaikutus integriteettiin on aineiston perusteella merkityksellinen. Vaikkakin hyvin toimivat työyhteisösuhteet ja mukava työyhteisö koettiin hyvää toimintaa edistävänä tekijänä, nähtiin jo muutaman työyhteisön jäsenen negatiivisen vaikutuksen voivan levitä organisaatiossa. (myös esim. Cialdini et al. 1991; Cox III et al. 2008; Tucker 2010; Niemelä 2014.) Aineiston perusteella liian vahvan me-hengen koettiin vaikuttavan esimerkiksi siihen, ettei kaverin väärintekemiseen haluta puuttua. Ryhmän sosiaalinen paine saattoi myös johtaa siihen, ettei yksilö uskalla olla asioista eri mieltä. Liian homogeenisen ryhmän koettiin mahdollisesti myös heikentävän asioiden valmistelua ja päätöksentekoa.

Yksilön sitoutumisen työhön ja organisaatioon on aiemmissa tutkimuksissa nähty olevan lähinnä esimiehiin ja organisaatioon kohdistuvan luottamuksen tulos, ja esimerkillä johtaminen on nähty merkittävänä hyvän toiminnan mahdollistajana. Ne alaiset, jotka näkevät johtajansa eettisenä, toimivat myös joidenkin tutkimusten mukaan todennäköisesti tehokkaammin ja paremmin. (ks. Trevino 1986, 2003; Paine 1994; Kaptein 1998; Gardner et al. 2005; Kayes et al. 2007; Evans 2012.) Tämän tutkimuksen aineisto tukee lähiesihenkilötyön ja johtamisen merkityksellisyyttä hyvän toiminnan tukemisessa. Tutkimushenkilöt odottivat esimerkiksi johtamiselta muun muassa johdonmukaisuutta, kiinnostuneisuutta, selkeää viestintää, tavoitteiden ja arvojen asetantaa sekä päätösten perustelua. Esimerkillisessä johtamisessa ei siis aiempien sekä tämän tutkimuksen tulosten mukaan olisi käytännössä kyse esimerkiksi eettisten tarkastuslistojen tekemisestä tai pelkkien sääntöjen mukaisesta toiminnasta (vrt. sääntöpohjainen ajattelu), vaan arvopohjaisesta arjen vuorovaikutuksesta ja toiminnasta, jossa esihenkilö käyttäytyy hyvin, pystyy hallitsemaan omia tunteitaan, katsoo asioita laajasti, on ennemmin valmentaja kuin diktaattori, osallistuu ja osallistaa sekä kykenee havainnoimaan organisaation jäsenten tunnetiloja. (Ks. myös Willmott 1988; Dobel 1999; Cable & Judge 2003; Lawton 2005; Brown & Trevino 2006; Sparrowe et al. 2006; Pietiläinen & Kesti 2012; Menzel 2012; Kacmar et al. 2013.)

Aineistosta nousi esiin ehkä valitettavankin usein johtajan tai lähiesihenkilön manipuloiva toiminta, pelolla johtaminen, narsismi tai muu egoistinen toiminta. Myös aiemmissa tutkimuksissa johtajien tai lähiesihenkilöiden epäasiallinen toiminta on nähty hyvää toimintaa hankaloittavana tai jopa sitä estävänä tekijänä (Bachrach & Baratz 1970; Kunda 1992; Casey 1995; Koivumäki 2008). Lisäksi erilaiset johtajien tai lähiesihenkilöiden osaamis- tai kyvykkyyspuutteet koettiin

aineiston perusteella ongelmallisiksi. Osaamis- ja kyvykkyysspuutteina mainittiin muun muassa kyvyttömyys hahmottaa ja ymmärtää kokonaisuuksia, hallinnon osaamiseen puutteet, riittämätön substanssiosaaminen sekä kyvyttömyys näyttää organisaation jäsenille suuntaviivoja. Empatiakyky koettiin toisaalta esihenkilön tärkeänä ominaisuutena, mutta toisaalta liiallisen empatia nähtiin johtavan löysäilyyn tai liialliseen ymmärtämiseen. Sekä tutkimushenkilöiden kertomuksissa että aiemmissa tutkimuksissa esihenkilöiden liiallisen vaihtuvuuden koettiin myös heikentävän hyvää toimintaa (Solomon & Hanson 1983; Treviño-Rodríguez 2007; Kayes et al. 2007; Evans 2012).

### **Integriteetin loukkaaminen**

Aineiston perusteella voidaan tulkita, että kaikilla yksilöillä ei ole kyvykkyyttä, halua tai mahdollisuutta toimia niin, että integriteetti toteutuu. Aineistosta esiin nousseet integriteetin loukkaamisen muodot vastasivat pitkälti luvussa 2.3 tarkasteltuja integriteetin loukkaamisen teoreettisia näkökulmia kuitenkin niin, että kertomukset painottuivat piilokorruptioksi tulkittaviin muotoihin (ks. esim. (Lewis ja Gilman 2005; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010; Salminen & Mäntysalo 2013; Salminen 2016, 2017; Salminen & Viinamäki 2017). Raskaaseen korruptioon (esim. Salminen 2016:26) kuuluvina integriteetin loukkaamisen muotoina voidaan kuitenkin nähdä eräät tutkimushenkilöiden kertomukset, jotka liittyivät esimerkiksi lahjontaan sekä virka-aseman väärinkäyttöön.

Aineiston perusteella integriteetin loukkaamisen kategorioiksi muotoutuivat epäasiallinen oman edun tavoittelu, virkatehtävien huono hoitaminen, epäasiallinen käyttäytyminen, huono johtaminen sekä huono hallintomekanismi. Seurauksiltaan vakavimpina loukkaamisen muotoina tutkimuksessa pidetään tutkimushenkilöiden kertomuksia, jotka liittyivät epäasialliseen oman edun tavoitteluun kuten lahjontaan, virka-aseman väärinkäyttöön, varastamiseen tai epäasialliseen poliittiseen vaikuttamiseen. Vakavia seurauksia voivat myös aiheuttaa huono hallinto kuten epäselvät valta-vastuutilanteet sekä huono johtaminen, kuten väärintekijän palkitseminen tai suojelu. Nämä integriteetin loukkaamisen muodot on nähty raskaan tai vakavan korruption muotoina myös aiemmissa tutkimuksissa (esim. Gardiner et al. 2002; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010; Salminen 2016).

Lewis ja Gilman (2005) ovat nostaneet integriteetin loukkaamisen muodoiksi myös erilaiset aineettomat varkaudet ja intressiristiriidat, kuten työajan haaskaaminen ja työnantajan tai työntekijän erilaiset intressit. Aineiston perusteella myös tällaista integriteetin loukkaamista on koettu esimerkiksi työtehtävien huonon hoitamisen muodoissa. Eettisesti moitittava johtaminen on myös nähty eräänä

piilokorruption muotona (esim. Salminen 2016, 2017; Salminen & Viinamäki 2017). Aineiston perusteella moitittavaa ja hyvää toimintaa loukkaavaa johtamista kuvattiin johtajan tai lähiesihenkilöiden välipitämättömyytenä, päätöksenteon viivyttelyä, valehteluna ja vilpillisten ohjeiden antamisena. Huonoon johtamiseen liittyy myös kertomuksia narsistisesta ja pelolla johtamista, suosikkijärjestelmän ylläpidosta, johtajan tai lähiesihenkilön epäasiallista käyttäytymistä sekä epätauloudellisesta toiminnasta.

Hyvää toimintaa voi myös aineiston perusteella loukata toimimaton tai huono hallinto, johon liitettiin muun muassa toimimattomat tai hitaat hallintoprosessit, epätarkoituksenmukainen tai eriarvoistava lainsäädäntö, epäselvät rakenteelliset vastuut sekä epäjohdonmukainen sääntöjen soveltaminen. Nämä hyvän toiminnan loukkaamisen esimerkit ovat tulkittavissa huonon hallinnon tai huonon hallintomenettelyn muodoiksi (esim. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009a, 2009b).

Kuten aiemmassa kappaleessa todettiin, on eettisesti moitittava johtaminen katsottu yhdeksi integriteetin loukkaamisen muodoksi (Salminen 2016, Salminen 2017; Salminen & Viinamäki 2017). Aineistosta nousi myös esiin useita epäasialliseen käyttäytymiseen liittyviä kuvauksia, joita ei ollut yksilöity johtajan tai esihenkilön käytökseksi. Tässä yhteydessä voidaankin pohtia sitä, onko integriteetin loukkaamista ainoastaan moitittava johtajan tai lähiesihenkilön käytös, vai edellyttääkö esimerkiksi virkamieslaki kaikille virkamiehille yhdenvertaista käyttäytymiskoodia? Tutkimushenkilöt kokivat, että hyvää toimintaa loukkaavia epäasiallisen käyttäytymisen muotoja olivat esimerkiksi tunnesäätelyn ongelmat kuten provosoituminen, tavaroiden heittäminen ja huutaminen sekä epäasiallinen kielenkäyttö, manipulointi ja jääripäisyys.

## 6.2 Johtopäätökset

Integriteetin teoreettinen tarkastelu loi käsityksen integriteetin ja hyvän toiminnan monitulkintaisuudesta, systeemisydestä, mutkikkuudesta ja kontekstisidonnaisuudesta. Integriteettiin vaikuttavat tekijät muodostivat teorian perusteella laajan yksilöön, organisaatioon ja johtamiseen kytkeytyvän kokonaisuuden.

Tutkimuksen empiiriset tulokset vahvistavat näitä käsityksiä. Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset ovat seuraavat:

### 1. Integriteetti on monitulkintainen.

Integriteetin sisältö ja integriteettiin vaikuttavat tekijät ovat monitulkintaisia, sisältäen sekä yksilöön, organisaatioon, johtamiseen että tilanteeseen

liittyviä näkökulmia. Integriteetti voidaan nähdä virkamiehen erilaisina hyveinä tai luonteenpiirteinä, valtionhallinnon määriteltyjen arvojen mukaisena toimintana tai johdonmukaisena toimintana, jossa sanat ja teot vastaavat toisiaan tai jossa esimerkiksi päätöksenteko on johdonmukaista. Integriteetillä voidaan tarkoittaa myös sitä, että virkamiehellä on aito halu ja kyky toimia julkisessa tehtävässä yleisen edun mukaisesti – virkamies kokee toimivansa eheänä omana itsenään sopusoinnussa omien ja organisaationsa arvojen ja kontekstin kanssa.

## **2. Integriteetti on mutkikas, kontekstisidonnainen ja systeeminen ilmiö.**

Integriteetin monitulkintaisuus luo siitä myös mutkikkaan ilmiön. Yksiselitteistä integriteetin määritelmää on siksi haastava laatia. Määritelmään liittykin läheisesti se konteksti, missä hyvää toimintaa tarkastellaan integriteetti-käsitteen avulla. Hyvään toimintaan vaikuttavat tekijät ovat heterogeenisiä sekä sisällön että laajuuden näkökulmista. Osa on tutkimuksen kontekstissa valtiokonsernitason, kun taas osa tekijöistä liittyy ministeriöön, virastoon, johtamiseen, yksilöön tai konkreettiseen ”arkiseen” työn tekemiseen.

Tutkimuksen teoreettisessa tarkastelussa esiin noussut käsite *integriteettisysteemi* kuvaa hyvin tämän tutkimuksen aineiston perusteella syntyneitä käsityksiä integriteetin ja siihen vaikuttavien tekijöiden olemuksesta. Hyvän toiminnan toteutumisen tai toteutumatta jäämisen päätellään tapahtuvan systeemissä, joka koostuu yksilö- ja organisaatiotekijöistä sekä johtamisesta. Yksilötekijät muodostuvat yksilön biofysisistä, psyykkisistä ja tiedollisista tekijöistä. Yksilön virkamiesrooli muodostaa lisäksi erityiset ammatilliset velvoitteet ja odotusarvot, jotka vaikuttavat systeemissä hyvän toiminnan toteutumiseen. Organisaatiotekijät sisältävät organisaatiokulttuuriin, strategiaan, johtamisjärjestelmään ja operatiiviseen toimintaan liittyviä elementtejä. Merkityksellinen organisaatiotekijöihin vaikuttava ulottuvuus on tämän tutkimuksen viitekehyksessä myös valtiokonserni, jonka osana organisaatio toimii ja joka luo tiettyjä raameja organisaation toiminnalle. Johtamisen rooli integriteettisysteemissä koostuu johtajien ja lähiesihenkilöiden osaamiseen, kyvykkyyksiin, temperamenttiin ja persoonallisuuteen sekä esihenkilötyön organisointiin liittyvistä tekijöistä. Koska valtionhallinnon organisaatio ja virkamies toimivat osana paitsi suomalaista kulttuuria ja kansallista integriteettisysteemiä, myös osana eurooppalaista ja länsimaista yhteiskuntajärjestelmää, on myös niiden vaikutus tarkoituksenmukaista huomioida tarkastelussa.



### **3. Integriteettiin vaikuttavia tekijöitä pitäisi tarkastella yksilön näkökulmasta.**

Koska hyvään toimintaan vaikuttavien tekijöiden sisältö ja laajuus vaihtelivat paljon tutkimushenkilöstä ja kontekstista riippuen, olisi tarkoituksenmukaista tarkastella hyvää toimintaa edistäviä ja heikentäviä tekijöitä jopa yksilötasolla virkamiehen hyvän toiminnan tukemiseksi. Hyvää toimintaa heikentävät tekijät vaihtelevat paljon riippuen muun muassa siitä, millä valtiokonsernin organisaatiotasolla tutkimushenkilö toimi (ministeriö, virasto) ja mikä oli tutkimushenkilön tehtävä ja asema organisaatiossa (esim. johtaja, lähiesihenkilö, asiantuntija, tulosohtausprosessiin osallistuva, hallinnollinen tehtävä, substanssiasiantuntija). Organisaation jäsenten näkemykset hyvää toimintaa tukevista ja heikentävistä tekijöistä edistäisivät todennäköisesti juuri omalle organisaatiolle soveltuvan integriteettisysteemin rakentamista. Yksilöllisen tarkastelun avulla voidaan saada tietoa sekä valtiokonsernitasoisista että yksittäisen virkamiehen työtehtäviin liittyvistä näkökulmista.

### **4. Integriteetin loukkaaminen voi olla tahallista tai tahatonta.**

Ehkä juuri integriteetin kompleksisuudesta ja systeemisyydestä johtuen integriteetin loukkaaminen voi olla tietoisista, tarkoituksellista, tiedostamatonta tai tahatonta ja ehkä myös ajattelematonta. Integriteetin loukkaamisen muotoja voivat olla epäasiallisen oman edun tavoittelu, virkatehtävien huono hoitaminen, huono hallintomekanismi, huono johtaminen sekä epäasiallinen käytös. Vaikka suurin osa virkamiestä toimii tai haluaa toimia hyvin ja vaikka organisaation hyvää toimintaa tukevat rakenteet ja prosessit, kuten tarkastus-, valvonta- ja sanktiomekanismit olisivat kunnossa, on todennäköistä, että integriteetin loukkaamista kuitenkin tapahtuu. Koska valtionhallinnon toimintaympäristön monimutkaistumisen voidaan olettaa lisäävän virkamiesten riskiä tahattomaan integriteetin loukkaamiseen, pitäisi integriteettisysteemin selkeänä tavoitteena olla myös virkamiesten hyvän toiminnan tukeminen niin, että tahatonta integriteetin loukkaamista voidaan vähentää samalla vahvistaen myös virkamiesten oikeusturvaa.

### **5. Organisaation roolina on yhtäältä mahdollistaa ja toisaalta varmistaa virkamiehen hyvää toimintaa.**

Integriteetti ilmenee erään tulkinnan mukaan toimimisesta organisaation arvojen mukaisesti. Aineiston perusteella virkamiesten näkemykset hyvästä toiminnasta vastaavat hyvin määriteltyjä valtionhallinnon arvoja.

Hyvä ja asiallinen virkamieskäyttäytyminen voisi kuitenkin ansaita paikansa yhtenä arvona. Se, mitä hyvällä virkamieskäyttäytymisellä tarkoitetaan, ei ole kaikille selvää. Hyvän käyttäytymisen merkitys hyvää toimintaa edistävänä tekijänä ja epäasiallisen käyttäytymisen sitä heikentävänä tekijänä näyttää kuitenkin olevan suuri.

Organisaation rooli on merkittävä. Organisaatio voi parhaimmillaan sekä mahdollistaa että varmistaa virkamiehen hyvää toimintaa. Keskeisimmät organisaation integriteettisysteemin näkökulmat ovat:

- A. Hyvä toiminta edellyttää selkeää organisaatorakennetta, selkeitä prosesseja sekä selkeitä valta-vastuusuhteita.

Nykyinen valtiokonsernirakenne ei välttämättä palvele kaikkia valtionhallinnon organisaatioita parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka sen myötä onkin saavutettu myös paljon hyvää. Valtiokonsernirakenne tai valtionhallinnon yhteiset tavoitteet, prosessit tai järjestelmät voivat johtaa siihen, että joidenkin tutkimushenkilöiden näkemysten mukaan jotkut virastot joutuvat toimimaan epätarkoituksenmukaisesti esimerkiksi kohdentamalla resursseja viraston näkökulmasta toissijaisiin tehtäviin tai viraston kustannukset voivat nousta muun muassa kohonneiden tietojärjestelmäkustannusten vuoksi. Lisäksi virkamies voi kokea joutuvansa toimimaan virallisesta organisaatorakenteesta huolimatta eräänlaisessa multimatriisissa, jossa tavoitteita ja odotuksia tulee usealta eri taholta, eikä virkamies välttämättä enää tiedä, kenen tavoitteita tai odotuksia hänen pitäisi lopulta kuunnella, tai kenen odotusten mukaan hän työtään priorisoi.

Selkeät prosessit ja tehtäväkuvat luovat peruskivijalan virkamiehen työn sujuvuudelle vähentäen esimerkiksi päällekkäisyyksiä, virheitä sekä epäolennaiseen käytettyä työaikaa. Epäselvät prosessit ja tehtävät voivat kuormittaa virkamiestä aiheuttaen stressiä ja paineita, jotka taas voivat johtaa epäasialliseen käyttäytymiseen, jaksamisongelmiin tai huolimattomuuteen. Toimimattomat työskentelyvälineet voivat johtaa myös niin kutsuttuun teknostressiin. Epäselvät valta-vastuusuhteet voivat taas aiheuttaa tilanteita, joissa virkamies kokee joutuvansa toimimaan väärin esimerkiksi lainsäädännössä olevien ristiriitaisuuksien tai hierarkiassa korkeammalla olevan painostuksen vuoksi. Tällaisten tilanteiden koettiin heikentävän virkamiehen mahdollisuuksia toimia hyvin ja niiden koettiin voivan myös vaarantaa jopa virkamiehen oikeusturvan.

- B. Hyvä toiminta edellyttää sekä sääntö- että arvopohjaista ajattelua ja -työkaluja.

Hyvään virkamiestoimintaan ei välttämättä päästä pelkkien sääntöpohjaisten low-road työkalujen, kuten byrokratian, normien, ohjeiden, eettisten koodistojen tai tarkastustoiminnan, avulla. Tarvi- taan myös arvopohjaista high-road ajattelua ja arvopohjaisia mene- telmiä, joiden avulla ymmärrys hyvästä toiminnasta ja siihen sitou- tuminen voidaan saavuttaa jopa sääntöpohjaisia työkaluja tehok- kaammin. Organisaatiossa olisi oltava aikaa esimerkiksi yhteiselle keskustelulle arvoista, etiikasta, virkamiehen hyvästä käyttäytymi- sestä, ihmiskäsityksestä ja siitä, haluammeko työyhteisönä ja yksi- löinä tehdä kaikki ne toimenpiteet, joiden avulla integriteetin louk- kaamista (tahallista ja tahatonta) voidaan estää tai vähentää? Psy- kologisesti turvallinen ja epäkohtiin puuttumiseen rohkaiseva or- ganisaatiokulttuuri tukee integriteetin toteutumista. Pehdytys- ja koulutusprosessit ovat tärkeässä roolissa hyvän virkamiestoimin- nan onnistumisessa. Virkamiehille olisi myös pystyttävä tarjoa- maan riittävästi mahdollisuuksia ennakoivaan oikeudelliseen neu- vontaan monitulkintaisissa ja kompleksisissa kysymyksissä.

- C. Käsitteisiin, normeihin ja ohjeisiin liittyvät monitulkintaisuu- det, ristiriitaisuudet tai virheellisyydet heikentävät ja jopa vaa- rantavat hyvää toimintaa.

Julkisen hallinnon fundamentti on toimiminen yleisen edun mu- kaisesti. *Yleisen edun* -käsite ymmärretään kuitenkin hyvin eri ta- voin lähtien yksittäisen virkamiehen tai asiakkaan edusta aina val- tiokonsernin ja jopa globaalien ihmisarvojen tai kansainvälisten so- pimusten mukaiseen etuun saakka.

Virkamiehen työtä ohjaavien normien ja ohjeiden määrä koetaan osittain niin suurena, ettei virkamies yksinkertaisesti pysty hallit- semaan niitä kaikkia. Normeissa ja ohjeissa on myös liikaa moni- tulkintaisuutta ja ristiriitaisuuksia. Sääntelyyn liittyvien epäsel- vyyksien tai puutteiden koettiin voivan johtaa jopa tahattomaan in- tegriteetin loukkaamiseen ja esimerkiksi esittelijän tai päätöksen- tekijän oikeusturvan heikkenemiseen.

D. Onnistunut rekrytointi luo kivijalan hyvälle toiminnalle.

Se, että organisaatioon onnistutaan rekrytoimaan virkamies, jonka luonteenpiirteet, ominaisuudet ja asenne tukevat integriteetin toteutumista, luo hyvät edellytykset hyvälle ja oikealle toiminnalle. Vaikka koulutus ja osaaminen ovat integriteetin näkökulmasta myös tärkeitä, korostuvat nykyisessä elinikäistä oppimista edellyttävässä yhteiskunnassa kuitenkin ennemminkin kyky ja halu kehittyä ja oppia.

Hyvää toimintaa tukevien ominaisuuksien kartoittamiseksi rekrytoinnissa tarvitaan erilaisia haastattelu-, testaus- ja soveltuvuusarvioinnin työkaluja. Nimitysperusteiden koettiin suosivan tällä hetkellä ”paperilla pätevimmän”, ei välttämättä sopivimman nimittämistä. Hyvää toimintaa tukevien yksilön ominaisuuksien ja soveltuvuuden käyttäminen nimitysperusteina pitäisi olla nykyistä helpompaa. Myös poliittiset virkanimitykset heikentävät hyvää toimintaa ja hyvän hallinnon uskottavuutta.

## **6. Johtajien ja lähiesihenkilöiden esimerkillä johtaminen on keskeistä hyvässä toiminnassa.**

Esimerkillä johtaminen vaikuttaa organisaation jäsenten hyvään toimintaan sekä integriteetin näkökulmasta tärkeisiin arvoihin ja pelisääntöihin sitoutumiseen. Esimerkillä johtaminen muodostuu tavallisissa päivittäisissä työyhteisötilanteissa tapahtuvista teoista ja käyttäytymisestä. Hyvää toimintaa edistävä esimerkillä johtaminen näkyy muun muassa sanojen ja tekojen sekä sääntöjen soveltamisen johdonmukaisuutena sekä siinä, että johto ja lähiesimiehet luovat esimerkillään eettisesti uskottavan ja psykologisesti turvallisen ympäristön, jossa sallitaan myös erilaisia mielipiteitä. Tunnesäätelytaidot ja kokonaisuuksien hahmotuskyky ovat myös keskeisiä, hyvää toimintaa tukevia johtajien ja lähiesihenkilöiden ominaisuuksia. Vastaavasti pelolla johtaminen, ylikorostuneet narsistiset piirteet sekä tunnesäätelytaitojen ongelmat voivat yhtäältä olla itsessään jo integriteetin loukkaamisen muotoja ja toisaalta heikentää muiden mahdollisuuksia toimia hyvin.

**7. Hyvän toiminnan ytimessä ovat viime kädessä virkamiehen itsetuntemus, terve itsearvostus, itsensä johtaminen ja oman toiminnan reflektointi.**

Vaikka organisaatio- ja muut vaikuttavat tekijät tukisivat virkamiehen hyvää toimintaa, se toteutuu (tai on toteutumatta) viime kädessä kuitenkin virkamiehen oman toiminnan ja käyttäytymisen kautta. Itsetuntemus ja terve itsearvostus voivat tehdä yksilöstä vahvemman tai rohkeamman esimerkiksi tilanteessa, jossa negatiivisen sosialisointin avulla virkamiestä pyritään manipuloimaan tai muutoin vaikuttamaan negatiivisesti hänen toimintaansa. Itsensä johtamisen taidot korostuvat esimerkiksi tilanteissa, joissa hyvä toiminta edellyttää oman toiminnan reflektointia tai itsekuria houkutus sisältävässä toimintaympäristössä. Itsensä johtamiseen liittyy myös halu kehittyä ja huolehtia omasta kokonaisvaltaisesta hyvinvoinnista, jotka edistävän myös hyvää toimintaa.

**8. Virkamiehen rooli- ja arvoristiriidat heikentävät hyvää toimintaa.**

Jotkut virkamiehet, jopa johtajana toimivat, eivät tiedosta, millaisia vastuuta ja velvoitteita virkamiesrooliin liittyy. Lisäksi virkamies voi joutua toimimaan useiden eri roolien (esim. substanssiasiantuntija, virkamies, esihenkilö, johtaja, tiiminvetäjä) ristipaineessa, joka voi johtaa erilaisiin rooli- tai arvoristiriitoihin tai jopa ammatti-identiteetin hämärtymiseen. Rooli- tai arvoristiriidat voivat korostua tilanteessa, jossa virkamies joutuu priorisoimaan tehtäviään tai tinkimään laadusta. Tällaiset tilanteet voivat haastaa yksilön identiteettiä tai eheyttä, tai ne voivat johtaa siihen, että virkamies priorisoi tehtäviään organisaation edun vastaisesti. Organisaatiossa pitäisikin varata aikaa yhteiselle keskustelulle myös työhön liittyvistä rooli- tai arvoristiriidoista sekä virkamiesrooliin liittyvistä vastuista ja velvoitteista. Virkamiesperehdytystä ja -koulutusta tarvitaan läpi koko virkamiesuran.

### 6.3 Tutkimuksen tieteellinen ja käytännöllinen kontribuutio

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen tieteellistä ja käytännöllistä kontribuutiota sekä tehdään muutamia jatkotutkimusehdotuksia, jotka nousivat esiin tutkimusprosessin aikana.

### **Tutkimuksen tieteellinen kontribuutio**

Tutkimuksen keskeisenä tieteellisenä kontribuutiona on integriteetti -käsitteen ymmärryksen lisääntymisen virkamiehen toiminnan ja virkamiesten itsensä kokemusten näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena ei ollut niinkään integriteetin olemassaolon todistaminen, integriteetin yksiselitteisen määritelmän tekeminen tai tutkimustulosten yleistäminen, vaan ymmärryksen lisääminen integriteetistä ja virkamiesten hyvästä toiminnasta sen avulla, suhteutettuna sisäasiainhallinnon ja valitun kohderyhmän kontekstiin (esim. Alasuutari 1999:237, 248–251).

Toisena tieteellisenä kontribuutiona tutkimus vastaa aiemmissa integriteetti- tai etiikkatutkimuksissa esitettyihin tutkimusaihe- tai näkökulmatoiveisiin. Tässä tutkimuksessa hyvää toimintaa tarkasteltiin ensinnäkin organisaation toimijan, tässä tapauksessa sisäasiainhallinnossa työskentelevän yksilön näkökulmasta, jota on pidetty eräänä toivottavana integriteetti- ja etiikkatutkimuksen lähestymistapana (esim. Palanski & Yammarino 2009; Salminen ja Ikola-Norrbacka 2010;). Trevinyo-Rodrigues (2007) perään kuulutti tutkimusta, jossa selvitetään integriteetin toteutumiseen vaikuttavia tekijöitä. Lisäksi on toivottu julkisen hallinnon integriteetin esteitä ymmärtävää tutkimusta (esim. Dobel 1990; Stevulak & Brown 2011; Menzel 2012; Evans 2012). Aineiston perusteella virkamiehen hyvään toimintaan vaikuttavat moninaiset ja useampaan tieteenalaan kytkeytyvät tekijät, ja toiminnan hyvyys toteutuu tai on toteutumatta systeemisenä ilmiönä. Nämä havainnot vastaavat omalta osaltaan muun muassa von Maravicin (2008:26) toiveeseen siitä, että integriteettitutkimukseen olisi saatava metodologista rikkautta ja eri tieteenalat sekoittavia näkökulmia sekä Menzelin (2005:2012) näkemykseen siitä, että integriteettisysteemistä ja sen rakentamiseen vaikuttavista tekijöistä olisi saatava lisää tutkimustietoa.

Huomionarvoisena tieteellisenä kontribuutiona pidetään vielä sitä, kuinka merkitykselliseksi virkamiehen luonteenpiirteisiin, ominaisuuksiin ja käyttäytymiseen liittyvät kysymykset tutkimushenkilöiden kertomuksissa nousivat. Tätä pidetään eräänä signaalina siitä, että vaikka tiedolla johtaminen on eräänlainen tämän ajan *ismi*, tutkimustiedon hyödynnettävyys ja käytännöllistäminen konkretisoituvat kuitenkin viime kädessä yksilöiden ajattelun, toiminnan ja käyttäytymisen kautta.

Tutkimus synnytti ajatuksia useista jatkotutkimusaiheista, jotka tiivistetään seuraaviin kolmeen ehdotukseen. Ensinnäkin low road- ja high road -ajattelun ja -työkalujen merkitystä hyvän toiminnan mahdollistajina olisi tarpeen tutkia syvälisemmin. Toiseksi, koska tämän tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että yksilötekijöiden vaikutus hyvään toimintaan on merkittävä, voisi esimerkiksi psykologinen tai neurotieteellinen tutkimusote olla mielenkiintoinen tarkastelukulma. Sekä integriteetin loukkaamiseen että hyvää toimintaa heikentäviin tekijöihin

liittyvät kertomukset sisälsivät viitteitä siitä, että organisaatiotekijöillä voi olla vaikutusta tahattomaan integriteetin loukkaamiseen ja virkamiehen oikeusturvan heikkenemiseen. Organisaatiotekijöiden vaikutukset virkamiehen oikeusturvaan voikin näin ollen olla yksi tarpeellinen jatkotutkimusaihe. Tähän jatkotutkimusaiheeseen voitaisiin kytkeä myös käsitteen *hallinnollinen pahuus* (Adams & Balfour 2005) tarkastelu.

### **Tutkimuksen käytännöllinen kontribuutio**

Tutkimustulokset antavat vähintään sisäasiainhallinnossa, mutta jopa laajemmin valtionhallinnossa toimiville tietoa siitä, millaisena tutkimuksen kohdeorganisaatioissa työskentelevät yksilöt näkevät ja kokevat hyvän ja vastaavasti hyvää toimintaa loukkaavan virkamiestoiminnan, ja millaisten tekijöiden he kokevat edistävän ja heikentävän integriteetin toteutumista. Se auttaneen johtamaan toimintaa niin, että ongelmapaikat tiedostetaan ja ratkaisuja löydetään. Tutkimustulosten perusteella integriteetin loukkaaminen voi olla tahallista ja tietoista pohjautuen esimerkiksi egoistisiin, organisaation edun vastaisiin lähtökohtiin tai tahatonta, jolloin väärin toimiminen liittyy esimerkiksi organisaation epäselviin valta-vastuusuhteisiin tai sääntöjen moninaisuuteen ja monitulkintaisuuteen. Mikäli organisaatio haluaa edistää virkamiehen mahdollisuuksia toimia hyvin, voidaan tutkimuksessa esiin nousseita tutkimushenkilöiden kokemuksia pitää ainakin suuntaa antavina lähtökohtina organisaation integriteettisysteemin rakentamiselle.

Tulokset antavat myös valtionhallinnon toimiville useita keskusteluaiheita, joita yhdessä pohtimalla voitaisiin ehkä muun muassa välttää mahdollisia rooli- tai arvostiriitoja, selvittää ja ennakoita epäselvyyksiä valta-vastuukysymyksissä sekä saavuttaa aiempaa parempaa yhteisymmärrystä monitulkintaisissa, epäselvissä tai hankaliksi koetuissa asioissa. Eräinä keskeisinä ja tarpeellisina valtiokonsernitason keskusteluaiheina pidetään seuraavia: yleisen edun mukainen toiminta, poliittinen vaikuttaminen viraston ja virkamiehien toimintaan, sekä valtiokonsernin, ministeriön, palvelukeskusten ja virastojen väliset valta-vastuu- ja sopimussuhteet. Tulosohtajan ja -ohjattavan välisinä vuoropuheluaihioina korostuvat roolien selkiyttäminen, yhteistyön ja dialogin kehittäminen, molempien osapuolien toiminnan tavoitteiden ja näkökulmien kirkastaminen sekä resurssien priorisointi tilanteissa, joissa tulosohtajan organisaation resurssit eivät riitä kaikkien sille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tärkeinä organisaatiotason keskusteluaiheina pidetään keskustelua rooli- ja arvostiriidoista, eettisestä toiminnasta sekä hyvästä virkamiehen käyttäytymisestä.

## 6.4 Tutkimuksen laadun arviointi

Lopuksi arvioidaan tutkimuksen luotettavuutta, eettisyyttä ja vahvuuksia. Tutkimusta tarkastellaan myös kriittisesti reflektoiden tutkijan tekemiä valintoja.

### **Tutkimuksen luotettavuus ja eettisyys**

Luotettavuuden arvioinnin tavoitteena on selvittää, kuinka totuudenmukaisesti tutkija on pystynyt tuottamaan tietoa oman tutkimusprosessinsa avulla (Kuula 2006; Kylmä & Juvakka 2007 b: 127; Silverman 2010). Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessin ja tulosten laadun arvioinnin on katsottu soveltuvan kokonaisarviointiin validiteettia ja reliabiliteettia paremmin. Luotettavuustarkastelun on myös koostuttava useammasta tekijästä, koska objektiviteetin ja toistettavuuden vaatimuksia perinteisessä mielessä on pidetty laadullisessa tutkimuksessa ongelmallisina (esim. Perttula 1995a: 102–104; Puusa & Kuittinen 2011:67;) ja fenomenologisessa tutkimuksessa lähes mahdottomana (esim. Virtanen 2006:201). Luotettavuustarkastelun lähtökohtana on tällöin tutkittavan ilmiön, aineiston sekä tutkimusmenetelmien vastaavuus ja laatu suhteessa tutkittavaan ilmiöön (ks. Perttula 1995 a; Carroll & Boost 2015; Hänninen 2016).

Perttulan (1995a) näkemyksen mukaan muun muassa seuraavat kriteerit soveltuvat erityisesti fenomenologisen tutkimuksen laadunarviointiin: tutkimusprosessin johdonmukaisuus ja tutkimusprosessin kuvaus, tutkimuksen kontekstisidonnaisuus ja relevanssi, metodien yhdistäminen, sekä reflektointi ja tutkijan vastuullisuus. Seuraavissa kappaleissa tutkimusta arvioidaan näiden kriteerien avulla yhdistäen niihin myös seuraavia laadullisen tutkimuksen luotettavuusarvioinnin näkökulmia: varmuus (dependability), uskottavuus (creability), subjektiivisuus vs. objektiivisuus ja siirrettävyys (transferability) (Lincoln & Guba 1985: 301–327; Eskola & Suoranta 2008: 211–212; Tuomi & Sarajärvi 2009: 134–163).

Tutkimuksen varmuuden edistäjinä on mainittu muun muassa se, kuinka hyvin ja luotettavasti tutkija on pystynyt kuvaamaan tutkimuksen relevanssia, tutkittavaa kohdetta ja tutkimusprosessia (Lincoln & Guba 1985: 299; Mäkelä 1991; Eskola & Suoranta 2008: 208). Lisäksi varmuutta tukee hyvä kielellinen toteutus (Kakkuri-Knuutila 1992) sekä tutkimuksen sisäinen eheys (Luostarinen 1991). Tutkimusaiheen relevanssia on perusteltu tutkimuksen johdannossa aiemman integriteetti-tutkimuksen sekä aiheen yhteiskunnallisen merkityksellisyyden näkökulmista. Relevanssia voidaan myös arvioida tutkimuksen tieteellisen ja käytännöllisen kontribuution näkökulmasta. Tutkittavaa ilmiötä on pyritty kuvaamaan laajasti useasta eri näkökulmasta tutkimuksen teoreettisessa osuudessa. Luvussa 4.2 on taas haluttu avata tutkimusprosessin etenemistä yksityiskohtaisesti tavoitteena



antaa lukijalle mahdollisuus arvioida sitä, onko tutkimus toteutettu tarkoituksenmukaisesti. Empiirinen aineisto on litteroitu sanatarkasti, jotta varmistutaan sekä kirjoitettujen tekstivastausten että suullisten haastattelujen alkuperäisyydestä. Tutkimuksen luettavuutta ja ymmärrettävyyttä on pyritty edistää kirjoittamalla mahdollisimman hyvää ja selkeää suomen kieltä.

Tutkimuksessa on myös tiedostettu se, että valittuja käsitteitä ja niiden määrittelyjä on mahdollista kritisoida. Esimerkiksi valinta siitä, että tutkimuksessa käsite *integriteetti* korvattiin pääosittain käsitteillä *hyvä* ja paikoittain *oikea tai sopiva*, on altis vasta-argumentoinnille. Kahdella eri menetelmällä kerätyt aineistot yhdistettiin yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka koettiin ennemminkin edistävän tutkimustulosten uskottavuutta kuin rikkovan tutkimuksen eheyttä. Aineistojen yhdistämisen katsottiin olevan perusteltu, koska tutkimuksessa ei ollut tavoitteena eritellä eri vastaajaryhmien vastauksia, vaan kiinnostus liittyi yleensä tutkimushenkilöiden näkemyksiin ja kokemuksiin tutkittavasta ilmiöstä.

Tulosten luotettavuuden kannalta tärkeänä on pidetty sitä, että lukijan on mahdollista arvioida tulkintojen osuvuutta esimerkiksi riittävien aineistosta nostettujen esimerkkien ja yksityiskohtien avulla ja että tutkija vertaa omia tutkimustuloksiaan eri teorioihin tai asiantuntijoiden näkemyksiin (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005; Virtanen 2006: 203; Aaltio & Puusa 2011). Tutkimustulosten yhteydessä on nostettu esiin useita aineiston alkuperäisiä esimerkkejä. Näiden avulla haluttiin vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta sekä antaa lukijalle mahdollisuuden päästä sisälle tutkimushenkilöiden elämismaailmaan erityisesti tilanteissa, joissa kertomus sisältää myös tutkimushenkilön laajempaa pohdintaa esimerkiksi hyvään toimintaan vaikuttavista syy-seuraussuhteista. Empiirisen aineiston tuloksia peilattiin myös tutkimuksen teoreettiseen aineistoon ja niiden todettiin tukevan pitkälti toisiaan.

Uskottavuudella on tarkoitettu sitä, kuinka hyvin tutkijan käsitteellistykset ja tulokset vastaavat tutkittavien käsityksiä (Lincoln & Guba 1985: 294–298; Eskola & Suoranta 2008:211). Esimerkiksi laadullisen tutkimuksen tutkimusmenetelmän valinta, monimenetelmällisyys sekä tutkittaviin organisaatioihin tutustuminen ennen aineiston keruuta on mainittu uskottavuutta ja luotettavuutta tukevin tekijöinä (Shenton 2004: 64–65; Virtanen 2006: 202; Aaltio & Puusa 2011). Tutkimusfilosofiaksi valittiin fenomenologis-hermeneuttinen ajattelu, koska tutkimuksessa on kiinnostuttu nimenomaan tutkimushenkilöiden kokemuksista, ja tutkimuksen tavoitteena oli syventää ymmärrystä integriteetistä tutkimushenkilöiden kertomusten ja teoreettisen esiymmärryksen vuoropuheluna. Aineiston keruussa käytettiin kahta metodologiaa, kertomuksia ja temahaastatteluja, jotka ovat laadullisessa tutkimuksessa yleisesti hyödynnettyjä menetelmiä (Metsämuuronen 2006).

Molempien menetelmien toteutuksessa pohdittiin erityisesti kirjoitusaiheiden ja kysymysten määrää sekä muotoa. Tavoitteena oli löytää tutkimushenkilön näkökulmasta mahdollisimman yksinkertainen tapa saada aitoa ja autenttista tietoa tutkimushenkilöiden kokemuksista (esim. Virtanen 2006: 170–171). Kertomusmetodissa koin kertomusaiheiden antamisen ilman vastausrajoitusta tarkoituksenmukaisena tapana antaa tutkimushenkilölle mahdollisuus ilmaista oma mielipide ja kokemus kahlitsematta häntä tiettyyn kaavamaiseen tai rajattuun vastaukseen (esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004; Virtanen 2006: 170).

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden ja eettisyyden eräs keskeinen kriteeri on tutkija itse, jonka vuoksi on oleellista tunnustaa tutkimuksen subjektiviteetti ja tarkastella tutkijan roolia kriittisen avoimesti (Virtanen 2006: 167, 198–199, 203; Bodgan & Biklen 2007: 37; Eskola & Suoranta 2008: 210). Tutkijan rooli ja esimerkiksi kontekstin tunteminen voidaan nähdä sekä tutkimusta rikastuttavana että tutkimusta vääristävänä (Barbour 2007: 141–142; Bodgan & Biklen 2007: 38). Jo tutkimussuunnitelman tekovaiheessa pohdittiinkin vakavasti sitä, onko tutkimuksen eettisyyden ja uskottavuuden näkökulmasta enemmän haittaa vai hyötyä siitä, että tutkija toimii paitsi tutkijana, myös yhden kohdeorganisaation virkamiehenä. Pohdinnan jälkeen tultiin siihen lopputulokseen, että jaetun yhteisen elämaailman eli valtiokonsernin ja erityisesti sisäasiainhallinnon kontekstin tuntemisesta on enemmän hyötyä kuin haittaa valitun tutkimusfilosofisen ajattelun näkökulmasta. Tämä mahdollisti muun muassa sen, että tutkijan koettiin pystyvän toimimaan tutkimushenkilöiden käsitysten tulkkina ja tulkitsijana uskottavasti.

Perttulan (2006: 156–157) mukaan jopa objektiivisuuden voidaan nähdä toteutuvan kokemusten tutkimuksessa silloin, kun tutkimus on toteutettu tutkijan maailmankäsitystä, ihmiskäsitystä ja kokemusta koskevan tieteenteoreettisen ajattelutyön kanssa johdonmukaisella tavalla, ja kun empiirinen tutkimus on toteutettu kaikissa vaiheissa niin, että tutkimuksellinen ymmärrys perustuu tutkimukseen osallistuvien kokemukseen ja kokemuskuvauksiin. Näiden näkökulmien perusteella tutkimus voi täyttää objektiivisuuden ulottuvuuden. Subjektiviteetti ja kontekstin tuntemuksen läsnäolo tiedostettiin koko tutkimusprosessin ajan ja tutkimuksessa pysyttiin uskollisena tutkimuksen epistemologisiin ja ontologisiin lähtökohtiin. Tutkimusprosessin alussa tutkija kirjasi tutkimuspäiväkirjaan omia ennakkokäsityksiä siitä, mitkä tekijät heikentävät ja edistävät hyvää virkamiestointia (esim. Lehtomaa 2006: 166). Tutkijana haluttiin kuitenkin irrottautua mahdollisimman kauas omista näkemyksistä muun muassa perehtymällä integriteetin erilaisiin tulkintoihin eri tieteenaloilla. Vuoropuhelu teorian ja empirian välillä edisti irrottautumista tutkijan omista mielipiteistä tutkittavan ilmiön tarkastelussa, aineiston keruussa ja aineiston analysoinnissa. Aineistosta tehdyt

tulkinnat ovat kuitenkin lopulta tutkijan ymmärryksen ja tulkinnan tulos, eikä niitä esitetä yleistettävänä totuuksina. (Koski 1995; Virtanen 2006.)

Tutkimuksen siirrettävyyden tai havaintojen toistettavuuden osalta on tunnistettu laadullisen tutkimuksen kontekstisidonnaisuus ja näin ollen myös siirrettävyys tietyin ehdoin (esim. Pietarinen 2002; Koskinen ja muut 2005: 258–259;). Luki-jalle annetaan mahdollisuus arvioida tutkimuksen siirrettävyyttä tutkimuksen kontekstin, tutkittavan ilmiön sekä tutkimusprosessin riittävällä kuvaamisella (Lincoln & Guba 1985: 316; Shenton 2004: 69). Tutkimuksessa on kuvattu hyvää toimintaa useasta eri näkökulmasta kertoen myös avoimesti käsitteeseen liittyvästä monitulkintaisuuden haasteesta. Kontekstia pyrittiin tarkastelemaan ja kuvaamaan laajasti tunnistuen sekä kansallisia, organisatorisia että yksilöön liittyviä näkökulmia. Tutkimuksen kohdeorganisaatioita ei kuitenkaan kuvattu yksityiskohtaisesti, koska tavoitteena oli saada ymmärrys ja kuva yhden valtiokonsernin hallinnonalan kokonaisuudesta, ei yksittäisestä organisaatiosta. Tutkimuksen siirrettävyyttä edistää myös se, että koska tutkimusprosessi on kuvattu yksityiskohtaisesti, voidaan se toteuttaa samalla menetelmällä minkä tahansa hallinnonalan organisaatioissa - mutta tulokset eivät välttämättä ole kuitenkaan samanlaisia.

Hyvän tieteelliseen käytännön periaatteet (Christians 2011: 65–66; Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012 a, 2012 b; Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2019;) sekä eettinen punainen lanka ovat ohjanneet tutkimustyötäni vahvasti läpi koko tutkimusprosessin. Vastuu eettisten ratkaisujen tekijänä on tiedostettu vahvasti (esim. Kuula 2006; Kylmä & Juvakka 2007; Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012 a: 6–7). Moni jo edellisissä kappaleissa kuvattu luotettavuuden arvioinnin tarkastelu sisältää myös sekä hyvän tieteellisen käytännön että tutkimuksen eettisyyden näkökulman. Koko tutkimusprosessin ajan tutkija on pyrkinyt toimimaan rehellisesti, huolellisesti ja läpinäkyvästi. Avoimuuden näkökulmasta kohdeorganisaatioilta pyydettiin tutkimuslupaa (ks. Kuula 2006). Tutkimuksen lähtökohtia, vahvuuksia, heikkouksia ja haasteita on kuvattu avoimesti. Tutkimushenkilöille on annettu mahdollisuus kertoa tutkimusaiheesta vapaasti rajaamatta vastauksia tai antamatta heille ennako-oletuksia. Aineisto on litteroitu ja tulokset raportoitu totuudenmukaisesti huomioiden kuitenkin tutkimushenkilöiden anonymiteetin ja yksilönsuojan periaatteet (esim. Kuula 2006; Hirsijärvi & Hurme 2008; Creswell 2013: 60). Aineistoa ja tuloksia on peilattu systemaattisesti tutkijan ennakkokäsitykseen ja sen mahdollisia vaikutuksia tulkintoihin on tarkasteltu läpi analysointiprosessin.

Tutkimuksen eettisinä periaatteina pidetään lähinnä kahta näkökulmaa. Ensinnäkin tutkimusaiheen valintaa ohjasi vilpittömän halu ymmärtää hyvää toimintaa ja

siihen vaikuttavia tekijöitä (esim. Kvale 2007: 24; Kuula 2006: 30; Gylling 2002). Tavoitteena on ollut selvittää mahdollisimman moninaisesti ja rehellisesti niitä tekijöitä, jotka tutkimushenkilöiden kokemusten mukaan vaikuttavat virkamiehen toimintaan integriteetin näkökulmasta. Tutkimuksen avulla haluttiin edistää yhtiältä sisäasiainhallinnossa toimivan yksilön mahdollisuuksia toimia hyvin ja toisaalta auttaa sisäasiainhallinnon organisaatiota ymmärtämään niitä tekijöitä, jotka edistävät tai heikentävät hyvää toimintaa.

Toinen eettinen periaate liittyy haluun varmistua siitä, ettei tutkimushenkilöille aiheudu haittaa tutkimukseen osallistumisesta (ks. Koskinen ja muut 2005). Koska tutkimusaiheen katsottiin olevan osittain arkaluonteinen, haluttiin tutkimushenkilöiden yksityisyyttä varmistaa ja kunnioittaa mahdollisimman monella tavalla (esim. Koskinen ja muut 2005: 278–279; Eskola & Suoranta 2008: 56–57; Hänninen 2010; Silverman 2011: 155). Tutkimushenkilöiden osallistuminen tutkimukseen oli ensinnäkin vapaaehtoista (esim. Lehtomaa 2006:169; Silverman 2011: 154–155). Tutkimushenkilöille tiedotettiin tutkimuksen luottamuksellisuudesta ja aineiston käsittelytavasta etukäteen (kertomuslomakkeen alkutekstit, teemahaastatteluun osallistuville annetut ennako-ohjeet). Tutkimushenkilöiden anonymiteettiä ja tutkimusaineiston luottamuksellisuutta vahvisti se, ettei alkuperäinen aineisto ollut käytettävissä kellekään muulla kuin tutkijalla. Teemahaastattelujen eettisyyttä varmistettiin myös lähettämällä tutkimushenkilöille haastattelu-runko etukäteen, jolloin heillä oli mahdollisuus tutustua käsiteltäviin teemoihin ja päättää osallistumisesta vasta sitten. Teemahaastattelun tutkimushenkilöt saivat myös itse valita haastattelun toteutustavan. Haastattelutilanteesta pyrittiin myös tekemään luottamuksellisuutta korostavan, kertoen haastattelun aluksi vielä ker-ran tutkimuksen taustasta, tarkoituksesta sekä haastatteluaineiston käsittely-prosessista.

Aineiston litteroinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota paitsi tutkimus-henkilöiden anonymiteettiin myös siihen, että aineistosta on poistettu sellaiset sanat tai nimet, joiden perusteella vastaus olisi pystytty kohdentamaan tiettyyn henkilöön, tehtävään tai organisaatioon (Eskola 2010). Teemahaastattelunauhat hävitettiin välittömästi litteroinnin jälkeen. Alkuperäistä aineistoa ei ole mahdollista myöskään käyttää jatkotutkimusta varten. Muiden tutkijoiden aineistoja on kunnioitettu huomioiden ne asianmukaisella tavalla lähdemerkinnöissä (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2012 a).

## Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2011). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. Helsinki: JTO, 153–166.
- Abbin, K. (2004). Staff-rotation as an anti-corruption policy – an experimental study. *European Journal of Political Economy* 20, 887–906
- Adams, G. B. & Balfour, D. L. (2005). Public-Service Ethics and Administrative Evil: Prospects and Problems. Teoksessa H. G. Frederickson & R. K. Ghorel. H. (eds.) *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe, 114–138.
- Adams, J. S. (1965). Inequity in social exchange. Teoksessa L. Berkowitz (ed.) *Advances in experimental social psychology*. New York: Academic Press, 267–299.
- Agere, S. (2000). Promoting Good Governance. Principles, Practises and Perspectives. London: Commonwealth Secretariat, Management and Training Division.
- Ahonen, P. (2011). Maamme hallinnontutkimuksen institutionalisoituminen: Prosesseja, prosessien tuloksia ja tulevaisuuden mahdollisuuksia. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen. A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?* Tampere: Juvenes Print, 73–110.
- Airaksinen, T. (2002). Ammattien ja ansaitsemisen etiikka: näkemyksiä ammattien, johtamisen ja liike-elämän arvoista. Helsinki: Yliopistopaino.
- Ala-Mettälä, H. (13.10.2012). Suuri osa kuntalaisista tunnistaa hyvä veli -verkotot. Yle. Luettu 20.6.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-6333325>
- Alasuutari, P. (1999). Laadullinen tutkimus. Tampere: Vastapaino.
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration* 32, 171–191.
- Allard, E. & Littunen, Y. (1979). *Sosiologia*. Porvoo: WSOY.
- Anderws, M. (2001). Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance* 23:1, 7–35.
- Andrews, D., Nonnecke, B. J. & Preece, J. (2002). Electronic Survey Methodology: A Case Study. *International Journal of Human-Computer Interaction in Reaching Hard-to-Involve Internet Users* 16:2, 185–210.
- Anttila, P. (2006). Tutkiva toiminta ja ilmaisuus, teos, tekeminen. Hamina: Akatiimi.
- Aristotle. (1941). *Nicomachean ethics*. The basic works of Aristotle. R. McKeon (ed.), W.D. Ross (trans.). New York: Random House.
- Armitage, D. (2011). Globalizing Jeremy Bentham. *History of Political Thought* 32:1, 63–82.

Ashforth, B., Gioia, D., Robinson, S. & Trevino, L. (2008). Re-viewing organizational corruption. *Academy of Management Review* 33:3, 670–684.

Athanassoulis, N. (2020). Virtue Ethics. Luettu 7.7.2020. *The Internet Encyclopedia of Philosophy*, ISSN 2161-0002, <https://www.iep.utm.edu/>.

Avoinhallinto. Luettu 7.11.2020. [www.avoinhallinto.fi](http://www.avoinhallinto.fi).

Baggini, J. & Fosl, P. (2012). Etiikan pikkujättiläinen: Työkalut moraaliajatteluun (alkuperäinen The Ethics Toolkit. A Compendium of Ethical Concepts and Methods). Kääntänyt T. Kilpeläinen. Tampere: Eurooppalaisen filosofian seura ry.

Baltar, F. & Brunet, I. (2011). Social research 2.0: virtual snowball sampling method using Facebook. *Internet Research* 22, 57–74.

Barbour, R. (2007). *Doing focus groups*. London: Sage Publications.

Becker, M. & Talsma, J. (2016). Adding colours to the shades of grey: Enriching the integrity discourse with virtue ethics concepts. Teoksessa A. Lawton, L. van der Wal & L. Huverts *Ethics in public policy and management: A global research companion*. London, England: Routledge, 33–50.

Becker, T. (1998). Integrity in Organizations: Beyond Honesty and Conscientiousness. *Academy of Management Review* 23:1, 154–161.

Behnke N. & Maesschalck, J (2006). Integrity Systems at Work - Theoretical and Empirical Foundations. *Public Administration Quarterly* 30:3/4, 263–272.

Beranbaum, T. (9.4.2021). Developing Leaders in The Digital Age: Moving from Competencies To Mastering Moments And Moves. Forbes. Luettu 18.4.2021. <https://www.forbes.com/sites/forbescoachescouncil/2021/04/09/developing-leaders-in-the-digital-age-moving-from-competencies-to-mastering-moments-and-moves/>

Bergman, M. (2010). Melioristinen ja konservatiivinen pragmatismi. Teoksessa H. Rydenfelt & H.A. Kovalainen *Mitä on filosofia?* Helsinki: Gaudeamus, 272–286.

Berman, E. & West, J. (1997). Administrative Creativity in Local Government. *Public Productivity & Management Review* 20:4, 446,458.

Berg-Sørensen, A. (2000). Etik på dagsordenen? Demokratisk ansvar og etik i den offentlige forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 81:3, 208–226.

Bevir, M. (2009). *Key Concepts in Governance*. Thousand Oaks: CS: Sage.

Blasi, A. (1984). Moral identity; Its Role in Moral Functioning. Teoksessa J. G. W.M. Kurtines & J.L. Gerwitz *Morality, moral behaviour and moral development*. New York: John Wilwy, 128–129

Bodgan, R. C. & Biklen, S.K. (2007). *Qualitative research for education: an introduction to theory and methods*. Boston (Ma.): Allyn and Bacon.

Boisvert, R. (1997). *John Dewey*. New York: State University of New York Press.

- Bommer, M., Gratto, C., J. G. & Tuttle, M. (1987). A Behavioral Model of Ethical and Unethical Decision Making. *Journal of Business Ethics* 6, 265–280.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Understanding Public Management and Governance. Teoksessa T. Bovaird & E. Löffler *Public Management and Governance*. London: Routledge, 3–12.
- Bowman, J.S. & West, J.P. (2018). Public Service Ethics: Individual and Institutional Responsibilities (Second Edition). Routledge: New York/London. <https://ebookcentral-proquest-com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia-ebooks/detail.action?docID=5405467>
- Boyatzis, R. E. (1998). Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Brinkerhoff, D.& Goldsmith, A. (2005). Institutional Dualism and International Development. A Revisionist Interpretation of Good Governance. *Administration & Society* 37:2, 199–224.
- Brown, M. (2006). Corporate Integrity and Public Interest: A Relational Approach to Business Ethics and Leadership. *Journal of Business Ethics* 66:1, 11–18.
- Bruel, R., Basel, J. & Kury, M. (2018). Communication after an Integrity-based Trust Violation: How Organizational Account giving affects Trust. *European Management Journal* 36, 161–170.
- Butler, J.K. & Cantrell, R.S. (1984). A Behavioral Decision Theory Approach to Modeling Dyadic Trust in Superiors and Subordinates. *Psychological Reports* 55:1, 19–28.
- Butterfield, K., Trevino, L. & Weaver, G. (2000). Moral Awareness in Business Organizations: Influences of Issue-related and Social Context Factors. *Human Relations* 53:7, 981–1018.
- Cable, D. & Judge, T. (2002). Managers' Upward Influence Tactic Strategies: The role of Manager Personality and Supervisor Leadership style. *Journal of Organizational Behavior* 24, 197–214.
- Calhoun, C. (1995). Standing for Something. *The Journal of Philosophy* 92:5, 235–260.
- Carter, S. L. (1996). Integrity. New York, NY: Harper Perennial.
- Carus, P. (2018). Monism and Meliorism: A Philosophical Essay on Causality and Ethics. Trieste Publishing.
- Casey, C. (1995). Work, Self and Society: After Industrialism. Lontoo: Routledge.
- Cendrowski, H., Martin, J. & Petro, L. (2012). The Handbook of Fraud Deterrence. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Chilton, B., King, S., Foyou, V. & McDonald, J. (2019). The Public Administration Profession. Policy, Management, and Ethics. New York: Routledge.

Choi, D. & Perry, J. (2010). Developing a Tool to Measure Ethical Sensitivity in Public Administration and its Application. *International Review of Public Administration* 14:3, 1–12.

Choi, H., Hong, S. & Lee, Y. (2018). Does Increasing Gender Representativeness and Diversity Improve Organizational Integrity? *Public Personnel Management* 47:1, 73–92.

Christians, C. (2011). Ethics and Politics in Qualitative Research. Teoksessa N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (eds.) *The Sage handbook of qualitative research*. Thousand Oaks: Sage Publications, 61–80.

Churchland, P. (2011). *Braintrust: What neuroscience tells us about morality*. Princeton: Princeton University Press.

Cialdini, R. B., Kallgren, C. A. & Reno, R. R. (1991). A Focus Theory of Normative Conduct: A Theoretic Refinement and Re-evaluation of the Role of Norms in Human Behavior. *Advances in Experimental Social Psychology* 24, 201–234.

Connelly, B., Crook, T., Combs, T., Jr.D. J, K. & Aguinis, H. (2018). Competence- and Integrity-Based Trust in Interorganizational Relationships: Which Matters More? *Journal of Management* 44:3, 919–945.

Cooper, C. & Marshall, J. (1976). Occupational sources of stress: a review of the literature relating to coronary heart disease and mental ill health. *Journal of Occupational Psychology* 49, 11–28.

Cooper, D. (2004). *Ethics for Professionals in a Multicultural World*. New Jersey: Pearson Education Inc.

Cox, E., Bachkirova, T. & Clutterbuck, D. (2014). *The Complete Handbook of Coaching*. 2. painos. London: Sage Publications.

Cox III, R., Hill, M. & Pyakuryal, S. (2008). Tacit Knowledge and Discretionary Judgment. *Public Integrity* 10:2, 151–164.

Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches*. 3. painos. Thousand Oaks: Sage Publications.

Cummins, D. (1996). Evidence of Deontic Reasoning in 3- and 4- years old. *Memory and Cognition* 24, 823–829.

Cusman, F., Young, L., & Greene, J. (2010). Multi-system Moral Psychology. Teoksessa J. Doris and the moral research group *The Moral Psychology Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 47–71

da Cunha-Bang, S., Hjordt, L., Perfalk, E., Beliveau, V., Bock, C., Lehel, S., Thomsen, C., Sestoft, D., Svarer, C. & Knudsen, G.M (2017). Serotonin 1B Receptor Binding Is Associated with Trait Anger and Level of Psychopathy in Violent Offenders. *Biological Psychiatry* 82, 267–274.



de Graaf, G. & van der Wal, Z. (2010). Managing Conflicting Public Values: Governing with Integrity and Effectiveness. *The American Review of Public Administration* 40:6, 623–630.

de Graaf, G. & van Exel, J. (2008). Using Q Methodology in Administrative Ethics. *Public Integrity* 11:1, 63–78.

Demmke, C. (2006). Ethik und Integrität in den öffentlichen Diensten in Europa. Zeitschrift fuer öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services 29:1, 68–84.

Demmke, C. (2020). Governance Reforms, Individualization of Human Resource Management (HRM), and Impact on Workplace Behavior—A Black Box? *Public Integrity* 22, 268–279.

Demmke, C., Hammerschmid, G. & Meyer, R. (2007a). The impact of individual assessments on organizational performance in the public services of EU member states (Survey commissioned by the Portuguese EU Presidency). Vienna, Austria, & Maastricht, Netherlands: EIPA. Luettu 2.2.2021: [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2007\\_2\\_PT\\_The\\_Impact\\_of\\_Individual\\_Assessments\\_on\\_Organisational\\_Performance\\_in\\_the\\_Public\\_Services\\_of\\_the\\_EU\\_Member\\_States.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2007_2_PT_The_Impact_of_Individual_Assessments_on_Organisational_Performance_in_the_Public_Services_of_the_EU_Member_States.pdf)

Demmke, C., Hammerschmid, G., & Meyer, R. (2007b). Decentralization and accountability as focus of public administration modernization: Challenges and consequences for human resource management. Maastricht, Netherlands: EIPA. Luettu 4.2.2021: [https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2006\\_1\\_AT\\_Decentralisation\\_and\\_Accountability.pdf](https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2006_1_AT_Decentralisation_and_Accountability.pdf)

Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review* 75:5, 664–672.

Dierksmeier, C. (2013). Kant on Virtue. *Business Ethics* 113, 597-609. DOI 10.1007/210551-013-1683-5.

Directive EU (2019). Directive of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons Who Report Breaches of Union Law. 2019/1937.

Dobel, J. (1990). Integrity in the Public Service. *Public Administration Review* 50:3, 354–366.

Dobel, J. (1999). *Public Integrity*. Maryland: The Hopkins University Press.

Dubnick, M. & O’Kelly, C. (2005.). Accountability Through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service. Teoksessa H. G. Frederickson & R. K. Ghere (eds.) *Ethics in Public Management*. New York: M.E. Sharpe Inc., 139–162.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 467–494.

Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. *Politics* 26:2, 101–109.

Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The Qualitative Content Analysis Process. *Journal of Advanced Nursing* 62:1, 107–115.

ENISA (2015). Supply Chain Integrity An overview of the ICT supply chain risks and challenges, and vision for the way forward. European Union Agency for Network and Information Security

Eskola, J. (2010). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. & Aaltola *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. 3.painos*. Jyväskylä: PS-kustannus, 133–157.

Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. 8.painos. Tampere: Vastapaino.

ESENER 2019 (2020). What does it tell us about safety and health in Europe's workplaces? European Agency for Safety and Health at Work. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Luettu 13.2.2021: <https://osha.europa.eu/en/facts-and-figures/esener>

EU (2019/1937). Directive of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the Protection of Persons who Report Breaches of Union Law.

Evans, M. (2012). Beyond the integrity paradox: towards 'good enough' governance? *Policy Studies* 33:1, 97–113.

Feilden, B. M., Jokilehto, J. (1993). Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites. ICCROM, Rome

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Filipiak, B. & Dylewski, M. (2017). Similarities and differences in the phenomenon of integrity in OECD countries. *AESTIMATO, The IEB International Journal of Finance* 15, 100–123.

Flynn, S. & Black, L. (2011). An Emergent Theory of Altruism and Self-Interest. *Journal of Counselling and Development* 89:4, 459–469.

Fredericson, H. (1972). Toward a New Public Administration. Teoksessa F. Marini & F. Marini (eds.) *Toward a New Public Administration*. Scranton: Chandler Publications, 309–331.

Frog, Latvala P. with Leslie, H. (2013). *Approaching Methodology*. Second revised edition with an introduction by Ulrika Wolf-Knuts. Helsinki. Finnish Academy of Science and Letters.

Gardner, W., Avolio, B., Luthans, F., May, D. & Walumbwa, F. (2005). "Can You See the Real Me?" A Self-Based Model of Authentic Leader and Follower Development. *The Leadership Quarterly* 16, 343–372.

- Garofalo, C. (2003). Toward a Global Ethic: Perspectives on Values, Training and Moral Agency. *The International Journal of Public Sector Management* 16:7, 490–501.
- Garofalo, C. & Geuras, D. (1999). *Ethics in the Public Service: The Moral Mind at Work*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ghere, R. (2001). Ethical Futures and Public-Private Partnerships: Peering Far Down the Track. *Public Organization Review: A Global Journal* 1, 303–319.
- Gillespie, N., Dietz, G. & Lockey, S. (2014). Organizational Reintegration and Trust Repair after an Integrity Violation: A Case Study. *Business Ethics Quarterly* 24:3, 371–410.
- Gilligan, C. (1982). *In a different voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Glaser, M. (2012). Social Equity and the Public Interest. *Public Administration Review* 12:1, 14–15.
- Godard, J. (2014). The psychologization of employment relations? *Human Resource Management Journal*, 24(1), 1–18.
- Godkin, L. & Allcorn, S. (2009). Institutional narcissism, arrogant organization disorder and interruptions in organizational learning. *The Learning Organization* 16:1, 40–57.
- Goldsmith, S. (2007). Governing By Network: The Answer to Pound's Unanticipated Dissatisfaction. *Indiana Law Journal* 82, 1243–1255.
- Goodsell, C. (1990). Public Administration and the Public Interest. Teoksessa G.L. Wamsley, R.N. Bacher, C.T. Goodsell, P.S. Kronenberg, J.A. Rohr, C.M. Stivers, O.F. White & J.F. Wolf (eds.) *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CS.: Sage, 96–113.
- Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century Policy Brief No.15*. Ottawa, Ontario: Institute on Governance.
- Greaves, T. (2010). *Starting with Heidegger*. London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Greco (2019). Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance Report. Poland. Greco. Luettu 15.3.2021. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168092005c>
- Greco (2020). Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance Report. Finland. Greco. Luettu 15.3.2021. <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0b0ca>

Greve, C. (2015). Ideas in Public Management Reform for the 2010 s. Digitalization, Value Creation and Involvement. *Public Organization Review* 15, 49–65.

Grover, S., Hasel, M., Manville, C. & Serrano-Archimi, C. (2014). Follower Reactions to Leader Trust Violations: A Grounded Theory of Violation Types, Likelihood of Recovery, and Recovery process. *European Management Journal* 32, 689–702.

Grönfors, M. (2001). Havaintojen teko aineistonkeräyksen menetelmänä. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*. Jyväskylä: PS-kustannus, 124–141.

Gutmann, J. & Lucas, V. (2018). Private-Sector Corruption: Measurement and Cultural Origins. *Social Indicators Research* 138, 747–770.

Gylling, H. (2002). Millaisilla arvoilla tutkimusta voidaan tehdä? Teoksessa S. Karjalainen, V. Launis, R. Pelkonen & J. Pietarinen *Tutkijan eettiset valinnat*. Tampere: Tammer-Paino, 70–81.

Haavisto, I. (2019). Poliitiikan pudotus. Valtioon luotetaan mutta poliittisia toimijoita epäillään. *EVA Arvio* 15.

Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. (W. Rehg, Trans.). Cambridge, MA: The MIT Press.

Hakari, K. (2013). Uusi julkinen hallinta – kuntien hallinno uudistusten kolmas aalto? Tutkimus Tampereen toimintamallista. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9263-1>

Hakkarainen, T. (13.3.2014). Hakkarainen pyytää kikkelikuvia anteeksi. Yle. Luettu 20.6.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-7135316>.

Hallamaa, T. (27.11.2016). Näin Sipilän Terrafame-kohu eteni. Yle. Luettu 20.6.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-9319425>.

Hallintolaki 434/2003. 6.6.2003. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

Hallituksen julkaisuja (2015:19) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Helsinki: Edita Prima.

Happonen, P. (15.5.2020). Ylen tieto: Huoltovarmuuskeskuksen irtisanottua johtaja Jyrki Hakolaa epäillään rikoksesta maskikaupoista - KRP iski Hakolan sähköposteihin. Yle. Luettu 16.7.2020. <https://yle.fi/uutiset/3-11354440>.

Harrison, R. (1988). Quality of Service: A New Frontier for Integrity in Organizations. Teoksessa S. Srivastva et ass. *Executive Integrity. The Search for Human Values in Organizational Life*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc. Publishers, 45–67.

- Haselhuhn, M., Schweitzer, M., Kray, L.-J. & Kennedy, J. (2017). Perceptions of High Integrity Can Persist After Deception: How Implicit Beliefs Moderate Trust Erosion. *Journal of Business Ethics* 145, 215–225.
- Heidegger, M. (2000). *Oleminen ja aika*. Tampere: Vastapaino.
- Heilbrun, A. & Georges, M. (1990). The Measurement of Principled Morality by the Kohlberg Moral Dilemma questionnaire. *Journal of Personality Assessment* 55:1&2, 183–194.
- Heiskanen, E. & Salo, J. (2007). *Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen*. Helsinki: Talentum.
- Helkama, K., Myllyniemi, R. & Liebkind, K. (2001). *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. Helsinki: Edita.
- Henrich, J. & Boyd, R. (2001). Why People Punish Defectors. Weak Conformist Transmission can stabilize Costly Enforcement of Norms in Cooperative Dilemmas. *Journal of Theoretical Biology* 2008:1, 79–89.
- Herring, E. (1997) (.). *Public Administration and Public Interest*. Teoksessa J.M. Shafritz & A.C. Hyde (eds.) *Classics of Public Administration*. 4th ed. Fort Worth, TX.: Harcourt Brace & Company, 76–80.
- Hershfield, H., Cohen, T. & Thompson, L. (2012). Short Horizons and Tempting Situations: Lack of Continuity to our Future Selves leads to Unethical Decision Making and Behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 117:2, 298–310.
- Hesse-Biber, S. & Leavy, P. (2011). *The Practice of Social Research* (2nd ed). Los Angeles: Sage.
- Hiltunen, V-P. (17.10.2017). *Apulaisoikeuskansleri ei vaadi valtakunnan syyttäjän eroa - "Lähdetty liikkeelle ankarahkosta sakkorangaistuksesta"*. Iltalehti. Luettu 20.6.2019. <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/201710172200466479>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004). *Tutki ja kirjoita*. 10.laitos. Helsinki. Tammi.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus.
- Hofstede, G. (1983). The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories. *Journal of International Business Studies* 14, 75–89.
- Hofstede, G. (1996). Riding the Waves of Commerce: Test of Trompenaars' "model" of National Culture Differences. *International Journal of Intercultural Relations* 20:2, 189–198.
- Holsti, O. (1969). *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69:1, 3–19.

House, R., Javidan, M., Hanges, P. & Dorfman, P. (2002). Understanding Cultures and Implicit Leadership theories across the Globe: An Introduction to Project GLOBE. *Journal of World Business* 37:1, 3–10.

Huberts, L. (2012). Local Integrity Systems: Toward a Framework for Comparative Analysis and Assessment. *Public Integrity* 14:2, 151–172.

Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What it is, what we know, what is done and where to go.* Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.

Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is Important? *Public Integrity* 20, 18–32.

Huhtinen, A-M. & Tuominen, J. (2020). Fenomenologia. Ihmisten kokemukset tutkimuksen kohteena. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 296–307.

Hyry, J. (2017). Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila - kansalaiskyselyn tulokset. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2017. Helsinki: Valtiovarainministeriö (TNS Gallup).

Hyyryläinen, E. (2004). Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256.

Hyyryläinen, E. (2005). Rationaalinen yksilö byrokraattisessa organisaatiossa: Vertailevia huomioita Downsian, Niskasen ja Tullockin hallinnollisen päätöksen taloustieteellisistä tulkinnoista. *Hallinnon tutkimus* 3, 4–13.

Hänninen, V., Partanen, J. & Ylijoki, O. (2001). *Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjiä.* Jyväskylä: Vastapaino.

Häyry, H. (1997a). Mitä oikeudenmukaisuus on? Teoksessa H. Häyry & M. Häyry (toim.) *Hyvä, kaunis, tosi: Arvojen filosofiaa*. Helsinki: Yliopistopaino, 133–159.

Häyry, H. (1997b). Moraalin muutos: Moraalifilosofian muutos. Teoksessa H. Häyry & M. Häyry. (toim.) *Hyvä, kaunis, tosi: Arvojen filosofiaa*. Helsinki: Yliopistopaino, 199–214.

Häyry, M. (2000). Mahdollisimman monen onnellisuus. Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset. Vantaa: Werner Söderström.

Häyry, M. (2002). Hyvä elämä ja hyvä käytös: Historiallinen johdatus moraalifilosofiaan. Helsinki: Yliopistopaino.

Ibarra, F. (2013). Qualitative Research and The Study of Language Use and Attitudes. Teoksessa Frog & P. Latvala with H. Leslie *Approaching Methodology*. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 161–170.

Ikola-Norrbacka, R. (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa Esihenkilötyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. *Acta Wasaensia* 222. Julkisjohtaminen 14. Vaasan yliopisto.

Jackson, R., Wood, C. & Zboja, J. (2013). The Dissolution of Ethical Decision-Making in Organizations: A Comprehensive Review and Model. *Journal of Business Ethics* 116, 233–250.

Jones, T. (1991). Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model. *The Academy of Management Review* 16:2, 366–395.

Jordan, S. (2014). Beneficence and the Expert Bureaucracy. Ethics for the Future of Big Data Governance. *Public Integrity* 16:4, 375–394.

Juden-Tupakka, S. (2008). Askelia fenomenologiseen analyysiin. Teoksessa E. Syrjäläinen, A. Eronen & V-M Värri. *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy -Juvenes Print, 62–90.

Jurkiewicz, C.L. & Brown, R.G. (2000). The P/E Ratio that Really Counts. (power/ethics). *Journal of Power and Ethics* 1:3, 172.

Juujärvi, S., Myyry, L. & Pessa, K. (2007). *Eettinen herkkyyden ammatillisessa toiminnassa*. Helsinki: Tammi.

Kaakinen, E. (7.3.2018). Vaasan kaupungin lahjusjupakka kietoutuu "tuhkatyöryhmän" matkojen ympärille. Yle. Luettu 15.6.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-10105461>.

Kacmar, K., Carlson, D. & Harris, K. (2013). Interactive Effect of Leaders Influence Tactics and Ethical Leadership on Work Effort and Helping Behavior. *The Journal of Social Psychology* 15:5, 577–597.

Kaistakorpi, N. (22.1.2017). Riittääkö virkamiesten osaaminen uusissa yhtiöissä ja sote-kilpailussa? Uusi Suomi. Luettu 20.6.2019. <https://puheenvuoro.uusi-suomi.fi/nikokaistakorpi/229954-riittaako-virkamiesten-osaaminen-uusissa-yhtiöissa-ja-sote-kilpailussa/>

Kakkuri-Knuutila, M.-L. & Heinlahti, K. (2006). *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

Kamenka, E. (1989). Capitalism, Socialism and Bureaucracy. From Enlightenment to democracy. Luettu 5.3.2018: <https://www.marxists.org/archive/kamenka/1989/bureaucracy/capitalism-socialism.htm>

Kaptein, M. (1998). *Ethics Management. Auditing and Developing the Ethical Content of Organizations*. Dordrecht: Kluwer.

Kaptein, M. & Avelino, S. (2005). Measuring Corporate Integrity: A Survey-based Approach. *Corporate Governance* 5:1, 45–54.

Kaptein, M., Huberts, L., Avelino, S. & Lasthuizen, K. (2005). Demonstrating Ethical Leadership by Measuring Ethics. A Survey of U.S. Public Servants. *Public Integrity* 7:4, 299–311.

Karkkola, P. (2020). Basic psychological need satisfaction at work: measurement and associations with social support, role characteristics and vitality. Itä-Suomen yliopisto, Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Education, Humanities, and Theology, no 148. Filosofinen tiedekunta / Kasvatustieteiden ja psykologian osasto / Psykologia.

Kauppinen, J. (2006). Olemisen ja ajan lacuna. Teoksessa J. Backman & M. Luoto (toim.) *Heidegger - Ajattelun aiheita*. Niin & Näin -lehden kirjasarja, 98–107. Luettu 3.2.2021: [https://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/Backman-Luoto\\_Heidegger-web.pdf](https://netn.fi/sites/www.netn.fi/files/Backman-Luoto_Heidegger-web.pdf)

Kayes, D., Stirling, D. & Nielsen, T. (2007). Building Organizational Integrity. *Business Horizons* 50, 61–70.

Keltikangas-Järvinen, L. (2008). Temperamentti, stressi ja elämäntilanne. Helsinki: WSOY.

Keltikangas-Järvinen, L. (2010). Sosiaalisuus ja sosiaaliset taidot. Helsinki: WSOY.

Keltikangas-Järvinen, L. (2016). Hyvät tyypit. Temperamentti ja työelämä. EU: WSOY.

Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Science* 66, 91–104.

Kesti, M. & Syväjärvi, A. (2010). Human Tacit Signals at Organizational Performance Development. *Industrial Management & Data Systems* 10, 211–229.

Kirby, N. (2018). An 'Institution-first' conception of Public Integrity. Working paper for discussion at the Building Integrity Workshop. Blavatnik School of Government, University of Oxford.

Knapp, N. (9.6.2020). Tämän miehen viesteihin Kulmuni kaatui - keskustavaikuttajien taustapiru Kari Jääskeläinen kuvaili lehdessä itseään buldogiksi: " Puren niin kauan kuin tarvitaan". MTV. Luettu 11.10.2020. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/taman-miehen-viesteihin-kulmuni-kaatui-keskustavaikuttajien-taustapiru-kari-jaaskelainen-kuvaili-lehdessa-itseaan-bulldogiksi-puren-niin-kauan-kuin-tarvitaan/7841486#gs.lltl7c>

Ko, J. & Smith-Walter, A. (2013). The Relationship Between HRM Practices and Organizational Performance in the Public Sector: Focusing on Mediating Roles of Work Attitude. *International Review of Public Administration* 18:3, 209–231.

Koehn, D. (2005). Integrity as a Business Asset. *Journal of Business Ethics* 58, 125–136.

Kohl, M. (2015). Kant on Determinism and the Categorical Imperative. *Ethics* 125:2, 331–356. <https://222.jstor.org/stable/10.1086/678370>

Kohlberg, L. & Hersh, R. (1977). Moral Development: A Review of the Theory. *Theory into Practice* 16:2, 53–59.



Koivumäki, J. (2008). Työyhteisöjen sosiaalinen pääoma. Tutkimus luottamuksen ja yhteisöllisyyden rakentumisesta ja merkityksestä muuttuvissa valtionhallinnon asiantuntijaorganisaatioissa. (Väitöskirja) Tampereen yliopisto: Tampere University Press. <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7314-2>

Kolb, D. (1988). Integrity, Advanced professional Development and Learning. Teoksessa S. Srivastva and associates *Executive integrity. The search for human values in organizational life*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc. Publishers, 68–88.

Kolthoff, E., Huberts, L. & van den Heuvel, J. (2006). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly* 30:4, 397–436.

Kong, D. & Volkema, R. (2016). Cultural Endorsement of Broad Leadership Prototypes and Wealth as Predictors of Corruption. *Social Indicators Research* 127:1, 139–152.

Konieczna, M. (2017). Evolving, rather than Policing the Boundary. A case study of the development of the Center for Public Integrity. *Public Integrity* 6:6, 759–776. <https://doi.org/10.1080/21670811.2017.1360142>.

Koski, J. (1995). Horisonttien sulautumisia. Keskusteluja Hans-Georg Gadamerin kanssa hermeneutiikasta, kasvamisesta, tietämisestä ja kasvatustieteestä. Helsingin yliopiston opettajakoulutuslaitos. Tutkimuksia 149. Helsinki: Yliopistopaino.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. (2005). Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Kotkavirta, J. & Nyssönen, S. (1997). Ajatus: Etiikka. Porvoo: WSOY.

Kunda, G. (1992). Engineering Culture: Control and Commitment in a High-tech Corporation. Philadelphia (Penn.): Temple University Press.

Kuula, A. (2006). Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kvale, S. (2007). Doing interviews. Thousand Oaks: Sage Publications.

Kylmä, J. & Juvakka, T. (2007). Laadullinen tutkimus. Helsinki: Edita Prima Oy.

Laine, N. (2010). Luja luottamus: Miten työpaikan ihmissuhteet saadaan toimimaan. Tampere: Taurus Media.

Laki Häätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692.

Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156.

Laki Pelastusopistosta 21.7.2006/607.

Laki Senaatti-kiinteistöstä 19.12.2003/1196.

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.

Laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta 8.2.2019/179.

Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423.

Laki valtion yhteisistä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä 30.12.2013/1226.

Langseth, P., Stapenhurst, R. & Pope, J. (1997). The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption. *Commonwealth Law Bulletin (The Economic Development Institute of the World Bank)* 23:1–2.

Latomaa, T. (2008). Ymmärtävä psykologia: Psykologia rekonstruktiivisena tieteenä. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.) *Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus, 17–88.

Lawton, A. (2008). The Language of Ethics; Understanding Public Service Ethics Through Discourse. *Public Integrity* 11:1, 45–62.

Lawton, A. & Doig, A. (2005). Researching Ethics in Public Service Organizations: The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.

Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.

Lawton, A., van der Wal, Z. & Huberts, L. (2016). The Scope and Scale of Ethic in Public Policy and Management. Teoksessa A. Lawton, Z. van der Wal & L. Huberts. (eds.) *Ethics in Public Policy and Management. A Global Research Companion*. London, England: Routledge, 3–14.

Lee, H. (2013). An Empirical Analysis of the Relationship Between Emotional Intelligence and Emotion Work; An Examination of Public Service Employees. *International Review of Public Administration* 18:2, 85–108.

Lee, J-M. (1999). *Lebenswelt und Einstellung in der Phänomenologie Husserls Inaugural – Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie. Geschichte – Philosophie – Theologie der Universität – Gesamthochschule Wuppertal*. <http://elpub.bib.uni-wuppertal.de/servlets/DocumentServlet?id=67>

Legatum Institute (2019). Prosperity Index 2019. A tool for transformation. London, UK: Legatum Institute. Luettu 7.11.2020. <https://www.prosperity.com/ranking>.

Lehtomaa, M. (2006). Fenomenologinen kokemuksen tutkimus: Haastattelu, analyysi ja ymmärtäminen. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.) *Kokemuksen tutkimus. Merkitys, tulkinta, ymmärtäminen*. Vantaa: Dialogia.

Lehtonen, M-O. (16.7.2017). Kansanedustajien sopeutumiseläke on maailman paras työttömyysturva - eläkkeen piirissä 146 nykyistä ja entistä kansaedustajaa. Luettu 20.6.2019. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201707142200265677>

Leinonen, N. (2017). Kysely kuntapäätäjille: Epäeettinen toiminta ei ole poikkeuksellista Suomessa - Päätäjät saavat matkoja, ravintolakäyntejä ja pääsylippuja. *Iltalehti* 24.3.2017.

- Lewis, C. (1991). *The Ethics Challenge in Public Service*. San Francisco, California: Jossey-Bass.
- Lewis, C.W. & Gilman, S.C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-solving Guide*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc. Publishers.
- Liesimaa, P. (27.3.2018). Hämärä 59 999 euron kynnyksraha sai ministerin uteli-aaksi - Näin Business Finland selittelee: "Hankintaprosessi ei edennyt kaikilta osin normaalisti". *Iltalehti*. Luettu 20.6.2019. <https://iltalehti.fi/politiikka/201803272200839856>.
- Lincoln, Y.& Guba, E. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, California: Sage.
- Lindseth, A. & Norberg, A. (2004). A phenomenological hermeneutical method for researching lived experience. *Scandinavian Journal of Caring Sciences* 18, 145–153.
- Lippert-Rasmussen, K. (2004). Are Some Inequalities More Unequal than Others? Nature, Nurture and Equality. *Utilitas* 16:2, 193–219.
- Locke, V. & Johnston, L. (2001). Stereotyping and Prejudice: A Social Cognitive Approach. Teoksessa M. Augoustinos & K.J. Reynolds (eds.) *Understanding Prejudice, Racism and Social Conflict*. Guildford, Surrey: SAGE Publications, 107–125.
- Lundquist, L. (1991). *Etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- Luostarinen, H. (1991). Seminaari, todistelu, kritiikki. Teoksessa H. L. J. Jyrkiäinen *Opasta, kärsi ja unhoita*. Tampere: Tampereen yliopiston tiedotusopin laitos, 9–28.
- Lähdesmäki, K. (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 Wasaensia* 113. *Hallintotiede* 7. Vaasan yliopisto.
- Maak, T. (2008). Undivided Corporate Responsibility: Towards a Theory of Corporate Integrity. *Journal of Business Ethics* 82, 353–368.
- MacHery, E. & Mallon, R. (2010). Evolution of Morality. In J. Doris and the moral psychology research group (eds.), *The Moral Psychology Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 3–46.
- MacIntyre, A. (1985). *Hyveiden jäljillä*. (suomennettu 2004). Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Maesschalck, J. (2005). Approaches to Ethics Management in the Public Sector: A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. *Public Integrity* 7:1, 21–41.

Malkamäki, K. (2017). Luottamuksen kehittyminen ja johtamisjärjestelmää koskeva uudistus – tapaustutkimus kaupan alan organisaatiosta. *Dissertations in Social Sciences and Business Studies* No 145. Itä-Suomen yliopisto. Jyväskylä: Grano.

Mannermaa, A. (22.11.2018). Virkamiesten kuormitus on kasvanut nykyhallituksen aikana, sanoo Jukon johtaja - "Aikataulut ovat olleet hervottoman tiukkoja". *Talouselämä*. Luettu 5.1.2021. <https://www.talouselama.fi/uutiset/virkamiesten-kuormitus-on-kasvanut-nykyhallituksen-aikana-sanoo-jukon-johtaja-aikataulut-ovat-olleet-hervottoman-tiukkoja/4e730168-c8d0-3df7-b963-d392cea2cb5d>

Mansikkamäki, S-T. & Muttilainen, V. (2016). Poliisin tietoon tullut korruptiokollisuus Suomessa 2011–2014. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 121. Tampere: Juvenes Print.

Mantsinen, J. (15.4.2021). VTV:n Yli-Viikaria koskevassa rikostutkinnassa pidennettiin syyteoikeutta. *Helsingin Sanomat*. Luettu 16.4.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007920832.html>

Marshall, C.W. (2002). *Shattering the Glass Slipper. Destroying Fairy-Tale Thinking Before I Destroy You*. USA: Prominent Publisher.

Marttinen, M. (2.5.2019). Helsingin Sanomat jäväsi toimittajan suulaissuhteen takia. Luettu 25.10.2019. <https://www.journalisti.fi/ajankohtaiset/helsingin-sanomat-jaavasi-toimittajan/>

Marx, F. (1949). Administrative Ethics and the Rule of Law. *The American Political Science Review* 43:6, 1119–1144.

Mason, E. (2009). What is consequentialism? *Think. Philosophy for everyone. A Journal of the Royal Institute of Philosophy* 8:21, 19–28. <https://doi.org/10.1017/S1477175608000341>

Massarik, F. (1985). Human experience, phenomenology, and the process of deep sharing. Teoksessa R. Tannenbaum, N. Margulies, F. Massarik and associates (eds.) *Human systems development: new perspectives on people and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mattila, J. (2017). Nöyryytys. Arvokkuuden kokemuksen menettämisestä ja sen uudelleen löytämisestä. Helsinki: Kerjasama.

Mayer, R., Davis, J. & Schoorman, F. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review* 20:3, 709–734.

Meine, M. & Dunn, T. (2013). The Search for Ethical Competency. Do Ethics Code Matter? *Public Integrity* 15:2, 149–166.

Mentkowski, M. (1988). Paths to integrity: education for personal growth and professional performance. Teoksessa S. Strivastva and ass, (eds.) *Executive integrity. The search for human values in organizational life*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Inc. Publishers, 89–121.

- Menzel, D.C. & Carson, K.J. (1999). A Review and Assessment of Empirical research on Public Administration Ethics: Implications for Scholars and Managers. *Public Integrity* 1:3, 239–264.
- Menzel, D. (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment. *Public Integrity* 7:2, 147–168.
- Menzel, D. (2009). " I Didn't Do Anything unethical, Illegal or Immoral". A Case Study of Ethical Illiteracy in Local Governance. *Public Integrity* 11:4, 371–384.
- Menzel, D. (2011). Ethics and integrity in the public service. Teoksessa D. Menzel & H. L. White (Eds.), *The state of public administration* (pp. 108–125). London, UK: Sharp.
- Menzel, D. (2012). *Ethics Management for Public Administrators. Leading and Building Organizations of Integrity. Second Edition.* New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Menzel, D. (2015). Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back. *Public Integrity* 17, 343–370.
- Metsämuuronen, J. (2006). Metodologian perusteet ihmistieteissä. Teoksessa J. Metsämuuronen (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: Gummerus, 15–77.
- Metsäpelto, R-L. & Rantanen, J. (2010). Persoonallisuuden käsite psykologiassa. Teoksessa R-L Metsäpelto & T. Feld (toim.) *Meitä on moneksi. Persoonallisuuden psykologiset piirteet*. Jyväskylä: P-S Kustannus.
- Micheli, M. & Near, J. (2013). An International Comparison of the Incidence of Public Sector Whistle-Blowing and the Prediction of Retaliation: Australia, Norway, and the US. *Australian Journal of Public Administration* 72:4, 433–446.
- Miller, R.B. (2009). Actual Rule Utilitarianism. *The Journal of Philosophy* 106:1, 5–28. <https://www.jstor.org/stable/20620148>
- Mink, J. (1996). The Basal Ganglia: Focused Selection and Inhibition of Competing Motor Programs. *Progress in Neurobiology* 50:4, 381–425.
- Moilanen, T. (1999). Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka? Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta. Valtiovarainministeriön julkaisu. Hallinnon kehittämisosasto. Tutkimukset ja selvitykset 7/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Moilanen, T. (2016). Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 38/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Moilanen, T. & Salminen, A. (2007). Comparative Study of the Public-Service Ethics of the EU Member States. Ministry of Finance, Research and Studies 1/2007. Helsinki: Ministry of Finance.
- Moilanen, V. (9.12.2016). Pääministeri Sipilä kertoo blogissaan jälleen omistuksestaan. Turun Sanomat. Luettu 20.6.2019. <https://www.ts.fi/uutiset/3126102>

Monga, M. (2016a). Integrity and its antecedent: A unified conceptual framework of integrity. *The Journal of Developing Areas* 50:5, 415–423.

Monga, M. (2016b). Meaning of integrity from the upper echelons' perspective. *The Journal of Developing Areas* 50:6, 333–342.

Moody-Adams, M. (1997). *Fieldwork in familiar places*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Moore, M. (1994). Public Value as the Focus of Strategy. *Australian Journal of Public Administration* 53:3, 296–303.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Moshagen, M., Hilbig, B. & Zettler, I. (2018). The Dark Core of Personality. *Psychological Review* 125:5, 1–101.

Mäkelä, K. (1991). Kvalitatiivisen aineiston arviointiperusteet. Teoksessa K. Mäkelä (Toim.) *Kvalitatiivisen aineiston analysointi ja tulkinta*. Helsinki.: Gaudeamus, 42–61.

Mäntysalo, V. (2009). *Integrity in Finnish Public Administration. Theoretical Aspects and Perceptions of Citizens Based on the Citizen Survey*. Vaasa: University of Vaasa. Faculty of Public Administration.

Määttä, S. S. (2010a). Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta. Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran julkaisu 21. Helsinki: Sitra.

Möllering, G. (2005). The Trust/Control Duality. An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others. *International Sociology* 20:3, 283–305.

Mölsä, A. (8.1.2014). Poliitikkojen siirtyminen lobbaajiksi huolestuttaa oikeusopineita. Yle. Luettu 20.6.2019. <https://yle.fi/uutiset/3-7020561>

Nalbantoglu, M. (7.4.2021). VTV:n tarkastuspäällikkö: Virastolle on valittava uusi pääjohtaja pian, ”löyhää rahankäyttöä on ollut liikaa”. Helsingin Sanomat. Luettu 18.4.2021. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007904164.html>

Navot, D., Reingewertz, Y. & Cohen, N. (2016). Speed or Greed? High Wages and Corruption Among Public Servants. *Administration & Society* 48:5, 580–601.

Niemelä, P. (2014). *Systemaattinen ihmiskäsitys. Ihminen järjestelmänä: rakenne (3 (potenssiin 3, muuta!) ja toiminta (3x3)*. Tallinna: United Press Global.

Niemi, Kaius (2018). Onko presidentin ympärillä hiljaisuuden kehä? Helsingin Sanomat, 19.8.2018.

Nieuwenburg, P. (2007). The Integrity Paradox. *Public Integrity* 9:3, 213–224.

Niiniluoto, I. (2012). Merkitys ja ymmärtäminen. Teoksessa V. Viljanen, H. Siipi & M. Sintonen (toim.) *Ymmärrys. Reports from the Department of Philosophy* 25. Turun yliopisto. Käyttäytymistieteiden ja filosofian laitos, 159–165.

Niiniluoto, I. & Sihvola, J. (2005). *Nykyajan etiikka; keskusteluja ihmisestä ja yhteiskunnasta*. Helsinki: Gaudeamus.

Nousiainen, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.

Nye, J. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review* 61, 417–427.

Näveri, A. (1.4.2021). Yli-Viikarin tapaus: Onko kauneudenhoito kohtuullinen edustuskulu vai pröystäilyä? Kauneusyrittäjä, veroasiantuntija ja viestintäkonsultti arvioivat. Yle. Luettu 18.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11866002>

OECD. (2005). *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*. OECD.

OECD. (2009a). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. Global Forum on Public Governance*.

OECD. (2009b). *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*. OECD.

OECD. (2017a). *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. Phase 4 Report: Finland*. OECD.

OECD. (2017b). *Public Integrity: OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD.

OECD. (2020a). Poland should urgently implement reforms to boost fight against foreign bribery and preserve independence of prosecutors and judges. Luettu 1.2.2021: <https://search.oecd.org/corruption/anti-bribery/poland-should-urgently-implement-reforms-to-boost-fig>

OECD. (2020b). *Phase 4. Written follow-up report by Hungary*. OECD.

Oikeusasiamies. Luettu 7.11.2020. [www.oikeusasiamies.fi/fi/web/selkosuomi/mita-on-hyva-hallinto-](http://www.oikeusasiamies.fi/fi/web/selkosuomi/mita-on-hyva-hallinto-). 7.11.2020

Oilinki, J. (2015). *Korruptiorikollisuus 2014–2015. Keskusrikospoliisin julkaisuja ja raportteja. Keskusrikospoliisi*. Luettu 5.6.2017. URL: [https://poliisi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/36507\\_Korruptiorikollisuuskatsaus\\_2014\\_-\\_2015.pdf?fe76a6af6d9dd288](https://poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/36507_Korruptiorikollisuuskatsaus_2014_-_2015.pdf?fe76a6af6d9dd288)

Ones, D., Viswesvaran, C. & Schmidt, F. (1993). Comprehensive Meta-Analysis of Integrity Test Validities: Findings and Implications for Personnel Selection and Theories of Job Performance. *Journal of Applied Psychology Monograph* 78:4, 679–703.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8:3, 377–387.

Paine, L. (1994). Managing for Organizational Integrity. *Harvard Business Review* 72:2, 106–117.

Paine, L. (1996). Moral Thinking in Management: An Essential Capability. *Business Ethics Quarterly* 6:4, 477–492.

Palanski, M. & Yammarino, F. (2009). Integrity and Leadership: A Multi-Level Conceptual Framework. *The Leadership Quarterly* 20, 405–420.

Park, H. & Blenkinsopp, J. (2013). The impact of ethics programmes and ethical culture on misconduct in public service organizations. *International Journal of Public Sector Management* 26:7, 520–533.

Parker, L.D. & Ritson, P. (2006). Fads, stereotypes and management gurus: Fayol and Follett today. *Management Decision* 43:10, 1335–1357.

Patton, M. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods* (3rd ed.). California: Sage Publications.

Pernecky, T. & Jamal, T. (2010). (Hermeneutic) Phenomenology in tourism studies. *Annals of Tourism Research* 37:4, 1055–1075.

Perry, J. de Graaf, G., van der Wal, Z. & van Montfort, C. (2014). Returning to Our Roots: "Good Government" Evolves to "Good Governance". *Public Administration Review* 74:1, 27–28.

Perttula, J. (1995a). Kokemuksen tutkimuksen luotettavuudesta. *Kasvatus* 26, 39–47.

Perttula, J. (1995b). Kokemus psykologisena tutkimuskohteena, johdatus fenomenologiseen psykologiaan. Tampere: Suomen fenomenologinen instituutti.

Perttula, J. (2006). Kokemus ja kokemuksen tutkimus: Fenomenologisen erityistieteen tieteenteoria. Teoksessa J. Perttula & T. Latomaa (toim.) *Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen.2.painos*. Vantaa: Dialogia Oy, 116–162.

Pietarinen, J. Launis, V. (2002). Etiikan luonne ja alueet. Teoksessa S. Karjalainen, V. Launis, R. Peltonen & J. Pietarinen (toim.) *Tutkijan Eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus.

Pietarinen, J. & Poutanen, S. (1998). *Etiikan teorioita*. Turku: Gaudeamus.

Pietiläinen, V. & Kesti, M. (2012). Johtamisen tilanneherkistyminen ja asiantuntijuus. Teoksessa J. Perttula & A. Syväjärvi (toim.), *Johtamisen psykologia. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä*. Juva: PS- kustannus, 57–194.

Piispa, M. (2018). *Yhdeksän sanaa Y-sukupolvesta*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

Pitkänen, L. (2017). Nuorten johtajien eettiset profiilit. Q-metodologinen tutkimus eettisestä johtajuudesta uuden sukupolven määrittämänä. (Väitöskirja). *Acta Wasaensia* 385. Julkisjohtaminen. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Pitkäniemi, H. (2015). Mixed methods -lähestymistapa kasvatustieteessä. Argumentaatiosta kehittämiseen. *Kasvatus* 46:3, 262–268.



- Plant, J. (2018). Responsibility in Public Administration Ethics. *Public Integrity* 20, 33–45.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform* (Third edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Pope, J. (2000). *TI Source Book: Confronting corruption. The elements of a national integrity system*. Berlin: Transparency International.
- Prinz, J. & Nichols, S. (2010). Moral Emotions. In J. Doris and the moral research group (eds.) *The Moral Philosophy Handbook* (pp.). Oxford: Oxford University Press, 111–146.
- Pugh, D. (1991). The Origins of Ethical Frameworks in Public Administration. Teoksessa J. Browman (ed.) *Ethical Frontiers in Public Management. Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 9–33.
- Puusa, A. (2020). Näkökulmia laadullisen tutkimuksen analysointiin. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 145–156.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2011). Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimuksen lähestymistavan valintaan. Vantaa: Hansaprint Oy.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020) (toim). *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020a). Tieteenfilosofia ja laadullisen tutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 21–24.
- Puusa A. & Juuti, P. (2020b). Laadullisen tutkimuksen tieteenfilosofinen tausta. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 25–40.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020 c). Organisaatiokulttuurinäkökulma esimerkkinä laadullisen tutkimuksen yleistymisestä. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 61–74.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020d). Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 75–85.
- Puusa, A., Hänninen, V. & Mönkkönen, K. (2020). Narratiivinen lähestymistapa organisaatiotutkimuksessa. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. Tallinna: Gaudeamus, 216–227.
- Puusa, A. & Kuittinen, M. (2011). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus- ja arviointikysymyksistä. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.) *Menetelmäviidakon*

*raivaajat. Perusteita tutkimuslähestymistavan valintaan.* Helsinki: JTO-johtamistaidon opisto. 167–180.

PwC (16.5.2017). Yhä useampi johtaja saa potkut eettisten syiden takia. Luettu 20.6.2019. <https://news.cision.com/fi/pwc/r/yha-useampi-johtaja-saa-potkut-eettisten-syiden-takia,c2265197>

Rabl, T. & Kuehlmann, T.M. (2008). Understanding corruption in organizations: Development and empirical assessment of an action model. *Journal of Business Ethics* 82:2, 477–495.

Raeste, J-P. (8.12.2017). Sisäministeri Paula Risikko jääväsi itsensä kansliapäällikön valinnassa: yhtenä hakijana on hänen serkkunsa Antti Pelttari. Helsingin Sanomat. Luettu 20.6.2019. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000005483355.html>

Ragin, S. (1994). *Constructing Social Research. Unity and Diversity of Method.* California: Thousand Oaks.

Railton, P. (2015). On Richard Brandt's "The Science of Man and Wide Reflective Equilibrium". *Ethics* 125:4, 1136–1141. <https://doi.org/10.1086/680880>

Ramlo, S. (2016). Mixed Method Lessons Learned From 80 Years of Q Methodology. *Journal of Mixed Method Research* 10:1, 28–45.

Ramstad, E. (2009). Promoting performance and the quality of working life simultaneously. *International Journal of Productivity and Performance Management* 58: 5, 423–436.

Ranta, E. (4.11.2014). Suosi sukulaista – vai onko suku rasite työhönotossa? Ilta Sanomat. Luettu 20.6.2019. <https://www.is.fi/taloussanomat/oma-raha/art-2000001855464.html>

Rantanen, J., Leppänen, I. & Kankaanpää, H. (2020). *Johda tunneilmastoa.* Helsinki: Alma Talent.

Ratsula, N. (2020). Interplay between Technical and Social Control. Internal control and SOX compliance at Nokia. Turun yliopiston julkaisuja sarja E 69. Turku: Turun yliopisto.

Rauhala, L. (1993). Eksistentiaalinen fenomenologia hermeneuttisen tieteenfilosofian menetelmänä. Maailmankuvan kokonaisrakenteen erittelyä ihmistä koskevien tieteiden kysymyksissä. Filosofisia tutkimuksia Tampereen yliopistosta 41. Tampere: Tampereen yliopisto.

Rauhala, L. (2005a). *Ihmiskäsitys ihmistyössä.* Helsinki: Yliopistopaino.

Rauhala, L. (2005b). *Heuristisen tieteenfilosofian analyysejä ja sovelluksia.* Helsinki: Yliopistopaino.

Raynolds, K. & Turner, J. (2001). Prejudice as a Group Process: The Role of Social Identity. Teoksessa M. Augoustinos & K.J. Reynolds (eds.) *Understanding Prejudice, Racism, and Social Conflict.* Guildfort, Surrey: SAGE Publications, 159–178.

Resick, C. J., Hanges, P. J. & Dickson, M. W. (2006). A Cross-Cultural Examination of the Endorsement of Ethical Leadership. *Journal of Business Ethics* 63, 345–359.

Rest, J., Narvaez, D., Bebeau, M. & Thoma, S. (1999). A Neo-Kohlbergian Approach: The DIT and Schema Theory. *Educational Psychology Review* 11:4, 291–324.

Rikoslaki 19.12.1889/39.

Robinson, M. (2019). The Appearance of Power in Hobbes' Leviathan. *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine* 31:60, 133–155.

Rodríguez-Sedano, A., Rumayor, M. & Costa Paris, A. (2011). The formation of the professional ethos as a factor of integration through the virtues. *Procedia Social and Behavior Science* 15, 1661–1666.

Rohr, J. A. (1988). *Public Service, Ethics & Constitutional Practice*. Kansas: University Press of Kansas.

Romberg, A. (2021). Is it not just common sense to do the right thing? On corporate (mis)conduct, corporate governance and management control in a Nordic context. Business Administration Faculty of Social Sciences, Business and Economics Åbo Akademi University.

Ruusuvuori, J., Nikander, P. & Hyvärinen, M. (2010). Haastattelun analyysin vaiheet. Teoksessa J. Ruusuvuori, P. Nikander & M. Hyvärinen (toim.) *Haastattelun analyysi*. Tampere: Vastapaino, 9–36.

Rydenfelt, H. (2014). Realism without Mirrors. Teoksessa M. C. Galavotti, Dieks, D., Gonzales, W.J., Hartman, S., Uebel, T. & Weber, M. (ed.) *New Directions in the Philosophy of Science*. New York: Springer, 1–27. Luettu 2.2.2019: [https://www.academia.edu/26745955/Realism\\_Without\\_Mirrors](https://www.academia.edu/26745955/Realism_Without_Mirrors)

Räikkä, Juha (1995). Etiikka ja ammattietiikka. Teoksessa J. Räikkä, J. Kotkavirta & S. Sajama *Hyvä ammattilainen: Johdatus ammattietiikkaan*. Helsinki: Painatuskeskus, 7–26

Saarinen, E. (2002). Fenomenologia ja eksistentialismi. Teoksessa I. Niiniluoto & E. Saarinen (toim.) *Nykyajan filosofia*. Helsinki. Werner Söderström, 215-260.

Sabet, A. (2010). Wickedness, Governance and Collective Sanctions: Can Corruption be Tamed? Teoksessa A. Salminen (ed.) *Ethical Governance: A Citizen Perspective*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294. *Public Management* 39, 91–112.

Sajari, P. (15.6.2017). Tullissa vakava väärinkäytösepäily: Turvallisuuspäälliköllä kuusi kuukautta perusteettomia poissaoloja - käytti työaika opiskeluun ja erehdytti työnantajaa. Helsingin Sanomat. Luettu 20.6.2019. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005254999.html>

Salmela-Aro, K. & Upadyaya, K. (2018). Role of Demands-Resources in Work Engagement and Burnout in. *Journal of Vocational Behavior* 108, 190–200.

Salmi, J. & Linkomies, E. (1979). *Latinalais-suomalainen sanakirja*. Keuruu: Otava.

Salminen, A. (2004). *Hyvän hallinnon etiikka: Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Toinen painos. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. (2008). *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Salminen, A. (2015). *Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203.

Salminen, A. (2016). *Julkisen johtamisen etiikka (4. painos)*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. (2017). *Uhkaako piilokorruptio? Korruptiivisten piirteiden esiintyminen julkisessa hallinnossa ja elinkeinoelämässä*. *Yritysetiikka* 1, 16–26.

Salminen, A., Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V. (2011). *Kansallinen integriteettijärjestelmä*. Suomi. Helsinki: Vaasan yliopisto. Transparency International.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Korruptio eettisenä ongelmana poliittisessä hallinnollisessa järjestelmässä*. *Hallinnon tutkimus* 29:3, 195–207.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013). *Exploring the Public Service Ethos Ethical Profiles of Regional and Local Managers in the Finnish Public Administration*. *Public Integrity* 15:2, 167–185.

Salminen, A. & Viinamäki, O-P. (2017). *Piilokorruptio Suomessa. Mitä kansalaiset kertovat?* Vaasan yliopiston raportteja 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Salminen, M. (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita Publishing.

Salminen, S. (2.2.2021). *Kafkamainen tilanne tuomioistuimissa: Poliisi vastustaa ja puolustaa jengiläisten yksityisyyttä samaan aikaan*. Iltalehti. Luettu 18.4.2021. <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/f5fa7201-94e9-4ecb-8ee8-c260d2cf815b>

Sarkio, J. (11. 1.2019). *Hyvä hallinto ei ole itsestäänselvyys, eikä uudistuminen tapahdu itsestään*. *Kolumni*. Valtioneuvoston kotisivut. Luettu 25.7.2019. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/hyva-hallinto-ei-ole-itsestaanselvyys-eika-uudistuminen-tapahdu-itsestaan>

Saukkonen, P. (2008). *Suomen poliittinen järjestelmä*. Verkkokirja Luettu 7.11.2020. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/>

Schapiro, T. (2006). *Kantian Rigorism and Mitigating Circumstances*. *Ethics* 117:1, 32-57. <https://doi.org/10.1086/508036>

- Schlecht, L. (2001). Mysticism and Meliorism: The integrated self of William James. *The Philosophical Forum* 32:3, 253–264.
- Schreier, M. (2013). *Qualitative content analysis in practice* (2. painos). London, UK: SAGE.
- Schreier, M. (2014a). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 15, 1–18.
- Schreier, M. (2014b). Qualitative Content Analysis. Teoksessa U. Flick (Ed.) *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. London: SAGE Publications Ltd., 170–184. Luettu 20.6.2019. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n12>
- Schroeder, T., Roskies, A.L. & Nichols, S. (2010). Moral motivation. Teoksessa J. Doris and the moral psychology research group (eds.) *The Moral Psychology Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 72–110.
- Segal, S. (2012). Instilling Stewardship to Address the Integrity/Efficiency Dilemma. *Administration & Society* 44:7, 825–852.
- Sekerka, L.E. & Zolin, R. (2007). Rule-bending: Can Prudential Judgment Affect Rule Compliance and Values in the Workplace? *Public Integrity* 9:3, 225–243.
- Shalvi, S., Gino, F., Barkan, R. & Ayal, S. (2015). Self-Serving Justifications: Doing Wrong and Feeling Moral. *Current Directions in Psychological Science* 24:2, 125–130.
- Shenton, A. (2004). Strategies for Ensuring Trustworthiness in Qualitative Research Projects. *Education for Information* 222, 63–75.
- Silverman, D. (2010). *Doing qualitative research*. 3.painos. Los Angeles: Sage Publications.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting Qualitative Data: A Guide to the Principles of Qualitative Research*. 4 painos. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Simon, H. (1979). Päättöksenteko ja hallinto (Kolmas painos p.). Espoo: Weilin+Göös.
- Simply Philosophy. Luettu 5.5.2020. <https://simplyphilosophy.org/philosophers/john-dewey/>.
- Sisäministeriö (2016). Pelastustoimen virkapukuohje 2016. Sisäministeriön julkaisu 31/2016. Helsinki.
- Sisäministeriö (2020). STOM käsikirja.
- Six, F. L. (2013). Towards a Theory of Integrity Systems: A Configurational Approach. *International review of administration sciences* 79:4, 639–658.
- Solomon, R. (1992). Corporate Roles, Personal Virtues: An Aristotelean Approach to Business Ethics. *Business Ethics Quarterly* 2:3, 317–339.

Solomon, R.C. & Hanson, K. (1983). *Above the Bottom Line: An Introduction to Business Ethics*. Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, CA.

Sparks, P. F. (2011). Social dimensions of judgments of integrity in public figures. *British Journal of Social Psychology* 50, 170–179.

Spencer, A. (2019). *American Pragmatism: An Introduction*. Polity Press.

Srivastva, S. & Cooperrider, D.L. (1988). The Urgency for Executive Integrity. Teoksessa S. Srivastva et ass. (eds.) *Executive Integrity. The Search for Human Values in Organizational Life*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inv. Publishers, 1–28.

Steiner, T.G., Levy, K.N., Joseph C. Brandenburg, J.C. & Adams, R.B. Jr. (2021). In the mind of the beholder: Narcissism relates to a distorted and enhanced self-image. *Personality and Individual Differences* 173. Luettu 2.3.2021: <https://doi.org/10.1016/j.paid.2020.110608>

Stenvall, J. (2000). Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyiden arvostusten kehitys suuriruhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. *Acta Universitatis Tamperensis* 759. Tampere: Tampereen yliopisto.

Stevulak, C. & Brown, P. (2011). Activating Public Sector Ethics in Transitional Societies: The Promise of Integrity. *Public Integrity* 13:2, 97–111.

Stewart, G.L., Courtright, S.H. & Manz, C.C. (2011). Self-Leadership: A Multilevel Review. *Journal of Management* 37/1, 185–222.

Stich, S., Doris, J.M. & Roedder, E. (2010). Altruism. In J. Doris and The moral psychology research group (eds.) *The Moral Psychology Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 147–205.

STT (7.11.2019). Oikeuskansleri ei tutki Verohallinnon menettelyä salata osa toimittajille toimitetuista verotiedoista. Yle. Luettu 18.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11057126>

STT (17.4.2021). Oikeuskansleri Pöysti: Suurempi etäisyys saattaisi olla perusteltua valvojan uskottavuudelle – ei aio jatkossa osallistua valmisteleviin neuvotteluihin. MSN-uutiset. Luettu 18.4.2021. <https://www.msn.com/fi-fi/uutiset/politiikka/oikeuskansleri-p%C3%B6ysti-suurempi-et%C3%A4isyys-saattaisi-olla-perusteltua-valvojan-uskottavuudelle-%E2%80%93-ei-aio-jatkossa-osallistua-valmisteleviin-neuvotteluihin/ar-BB1fKUGX?ocid=uxbndlbing>

Suikkanen, P. & Kosola, L. (6.4.2021). VTV:n luottamusmies viraston uskottavuudesta: ”Perustehtävä on päässyt rapautumaan, ja paluuta juurille kaivataan”. Yle. Luettu 18.4.2021. <https://yle.fi/uutiset/3-11872119>

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Swanton, C. (2015). *The Virtue Ethics of Hume and Nietzsche*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Incorporated.

- Syväjärvi, A. (2005). Inhimillinen pääoma ja informaatioteknologia organisaatio-toiminnassa sekä strategisessa henkilöstövoimavarojen johtamisessa. Rovaniemi: Lapin yliopisto.
- Syväjärvi, A. & Vakkala, H. (2012). Psykologinen johtamisorientaatio - positiivisuuden merkitys ihmisten johtamisessa. Teoksessa A. Syväjärvi & J. Perttula (toim.) *Johtamisen psykologia. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä*. Juva: Bookwell Oy, 195–226.
- Tapscott, D. (2010). Syntynyt Digi aikaan. Sosiaalisen median kasvatit. Porvoo: WSOY-pro Oy.
- Taylor, G. & Raimond, G. (1981). Integrity. *Aristotelian Society, Supplementary Volumes* 55, 143–159, 161–176.
- Temmes, M. (1994). Hallinto puntarissa. Valtiovarainministeriö. Helsinki: Edita.
- Temmes, M. (1998). Finland and New Public Management. *International Review of Administrative Sciences* 64:3, 441–456.
- Thompson, P. (2011). The Trouble with HRM. *Human Resources Management Journal* 21/4, 355–367.
- Tienari, J. & Piekkari, R. (2011). Z ja epäjohtaminen. Helsinki: Talentum.
- Tontti, J. (2002). Sinne ja takaisin – hermeneuttisen filosofian seikkailut 1900-luvulla niin & näin. *Niin & näin, filosofinen aikakauslehti* 34, 53–63.
- Torkki, J. (2014). Tarinan valta. Helsinki: Otava.
- Transparency International (2011). National Integrity System background rationale and methodology. Transparency International. Luettu 15.5.2018: [https://images.mutualcdn.com/transparency-org/images/NIS\\_Background\\_Methodology\\_EN.pdf](https://images.mutualcdn.com/transparency-org/images/NIS_Background_Methodology_EN.pdf)
- Transparency International (2012). Korruptio Suomessa. Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta. Transparency International. Transparency Suomi ry. Luettu 15.5.2018. <http://transparency.fi/wp-content/uploads/2015/06/Korruptio-Suomessa.pdf>
- Transparency International (2019). Luettu 20.12.2019. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/fin>.
- Trevino, L.K. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *The Academy of Management Review* 11:3, 601–617.
- Trevino, L.K. & Weaver, G.R. (2003). *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*. Stanford: Stanford University Press.
- Trevinyo-Rodriguez, R. (2007). Integrity: A Systems Theory Classification. *Journal of Management History* 13: 1, 74–93.

Tuckness, A. (2010). "Everybody does it". An Analysis of Common Excuse. *Public Integrity* 12:3, 261–272.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Turunen, P. (30.8.2017). Entistä poliisijohtoa epäillään virkarikoksista. Iltalehti. Luettu 20.6.2019. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000005345915.html>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012a). Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Luettu 4.1.2021. <https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2012b). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Luettu 4.1.2021. [https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK\\_ohje\\_2012.pdf](https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf).

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2019). Ihmiseen kohdistuvan tutkimuksen eettiset periaatteet ja ihmistieteiden ennakoarviointi Suomessa. Tutkimuseettisen neuvoston julkaisuja 3:2019. Luettu 4.1.2021. [https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Ihmistieteiden\\_eettisen\\_ennakoarvioinnin\\_ohje\\_2019.pdf](https://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/Ihmistieteiden_eettisen_ennakoarvioinnin_ohje_2019.pdf).

Tökkäri, V. (2012a). Käsittämätöntä! Mielekkyyden luomisen keinot ja funktiot työyhteisön kertomuksissa. (Väitöskirja) *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 95. Lapin yliopisto.

Tökkäri, V. (2012b). Kokemuksellinen organisaatio. Teoksessa A. Syväjärvi & J. Perttula (toim.) *Johtamisen psykologiaa. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä*. Juva: PS-kustannus, 19–54.

Tökkäri, V. (2018). Fenomenologisen, hermeneuttis-fenomenologisen ja narratiivisen kokemuksen tutkimuksen käytäntöjä. Teoksessa J. Toikkanen & I.A. Virtanen (toim.) *Kokemuksen tutkimus IV*. Rovaniemi: Lapland University Press, 64–84.

Töttö, P. (1982). Yhteiskuntatiede ja toiminta. Objektivismiin kritiikistä yhteiskuntatieteiden metodologiassa. Tampere: Tampereen yliopisto, Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos.

Uhari, M. (11.1.2018). Ministeriö ei tiennyt Tullin pääjohtajan rikossyytteisistä - ei aio tehdä mitään oikeusprosessin aikana. Aamulehti. Luettu 20.6.2019. <https://aamulehti.fi/uutiset/art-2000007289436.html>.

Ulman, S-R. (2015). Approaches to Public Integrity. *CES Working Papers, ISSN 2067-7693, Alexandru Ioan Cuza University of Iasi, Centre for European Studies, Iasi, 7:2, 340–356*. <http://hdl.handle.net/10419/198385>



Unsworth, K. M. (2016). Self-concordance strategies as a necessary condition for self-management. *Journal of Occupational and Organizational Psychology* 89, 711–733.

Uosukainen, R. & deFresnes, T. (1.2.2020). Poliitikot tulevat ja menevät, virkamiehet pysyvät - käynnissä on kamppailu siitä, kenellä valta on. Yle. Luettu 1.2.2020). <https://yle.fi/uutiset/3-11186910>

Vakkuri, J. (2009). Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus.

Vakkuri, J. (2009b). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa J. Vakkuri (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 11–30.

Vakkuri, J. (2009c). Monitulkintaisen maailman hallinnasta – tehokkuusartefaktien käyttö julkisissa organisaatioissa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.) *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus, 126–151.

Valli, R. (2015). Tulkintoja erilaisiin vastauskäyttäytymisiin. Teoksessa R. Valli & J. Aaltola (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analysointimenetelmiin*. Jyväskylä: PS-kustannus, 239–254.

Valtion talousarvioesitys 2018. Luettu 12.6.2019. <https://budjetti.vm.fi/indox/sialto.jsp?year=2018&lang=fi&maindoc=/2018/aky/aky.xml&open-node=0:1:11:263:463>.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

Valtioneuvoston julkaisu (2019a:23). Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Helsinki: Valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Valtioneuvoston julkaisu (2019b:31). Osallistava ja osaava Suomi - sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Helsinki: Valtioneuvoston hallintoyksikkö.

Valtiovarainministeriö (2005). Arvo arjessa - virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Edita Prima.

Valtiovarainministeriö (2010). Konserniohjauksen menetelmällinen kehittäminen. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2014a). Valton virkamieseettisen toimikunnan raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014. Helsinki: Juvenes Print.

Valtiovarainministeriö (2014b). Keskushallinnon virastorakenneselvitys. Keskushallinnon virastorakenne- kartoitus nykytilasta. Valtiovarainministeriön julkaisu 6/2014. Helsinki: Juvenes Print.

Valtiovarainministeriö (2014c). Päätöksistä muutoksiin - Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen – hankkeen raportti ja toimenpidesuositukset. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2015). Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen yhteinen koontiraportti. Keskus- ja aluehallinnon virastaselvityshankkeen ohjausryhmä. Valtiovarainministeriön julkaisu 5/2015. Helsinki: Juvenes Print.

Valtiovarainministeriö (2016). Yhdessä vaikuttavampaa - johtamisjärjestelmä-hankkeen raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2018). Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella. Helsinki: Valtiovarainministeriö. 5.12.2018.

Valtiovarainministeriö (2019a). Keskushallinnon uudistuksen muutosohjelma. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. (2019b). Keskushallinnon uudistuksen muutosohjelma-loppuraportti. Loppuraportti 25.3.2019.

Van Blijswijk, J.A.M., van Breukelen, R.C. J., Franklin, A.L., Raadschelders, J.C.N & Slump, P. (2004). Beyond Ethical Codes: The Management of Integrity in the Netherlands Tax and Customs Administration. *Public Administration Review* 64: 6, 718–727.

Van Montfort, A., Beck, L. & Twijnstra, A. (2013). Can Integrity be Taught in Public Organizations? The Effectiveness of Integrity-Training Programs for Municipal Officials. *Public Integrity* 15:2, 117–132.

Vartiainen, M. (. (2006). Workspace methodologies – studying communication, collaboration and workspaces. Report 2006/3. Espoo: Helsinki university of technology.

Vartiainen, P. & Raisio, H. (2011). Hallintotiede uuden ajan kynnyksellä. Näkökulmana kompleksisuusajattelu. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen. A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?* Tampere: Juvenes Print, 388–412.

Vartiainen, P., Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2019). Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance- ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Varto, J. (1992). Laadullisen tutkimuksen metodologia. Helsinki: Kirjayhtymä.

Varto, J. (1995). Fenomenologisen tieteen kritiikki. Tampere: Tampereen yliopisto.

Vartola, J. (2004). Näkökulmia byrokraatiaan. Tampere: Tampereen yliopisto.

Ventriss, C. (1987). Two Critical Issues of American Public Administration. *Administration & Society* 19, 25–47.

Verhezen, P. (Spring 2008). The (Ir)relevance of Integrity in Organizations. *Public Integrity* 10:2, 133–149.

Viinamäki, O-P. (2017). Eettinen herkkyys julkisessa johtamisessa. Miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä? Vaasan yliopiston raportteja 4. Vaasan yliopisto.

Virtanen, J. (2006). Fenomenologia laadullisen tutkimuksen lähtökohtana. Teoksessa J. Metsämuuronen (toim.), *Laadullisen tutkimuksen käsikirja* (ss. 149–213). Jyväskylä: Gummerus.

Virtanen, P. (27.4.2018). Virkamiesjohtajan muuttuva identiteetti. Sitra. Luettu 16.4.2021. <https://www.sitra.fi/blogit/virkamiesjohtajan-muuttuva-identiteetti/>

Virtanen, T. (2011). Hallintotiede tieteenä. Hallinnollisen toiminnan näkökulma omalajisen tieteen perustana. Teoksessa T. Virtanen, P. Ahonen, A. Syväjärvi, P. Vartiainen, J. Vartola & J. Vuori (toim.) *Suomalainen hallinnon tutkimus. Mistä, mitä, minne?* Tampere: Juvenes Print, 324–370.

Von der Pfordten, D. (2012). Five Elements of Normative Ethics - A General Theory of Normative Individualism. *Ethical Theory and Moral Practice* 15, 449-471. DOI 10.1007/s10677-011-9299-2.

Von Eschenbach, W. (2012). Integrity, Commitment and A Coherent Self. *Value Inquiry* 46, 369–378.

Von Maravic, P. (2008). Studying Methods, Not Ethics: Exploring the Methodological Character of Administrative Ethics Research. *Public Integrity* 11:1, 9–34.

Wamsley, G., Goodsell, C., Rohr, J., Stivers, C., White, O. & Wolf, J. (1990). Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue. Teoksessa G.L. Wamsley, R.N. Bacher, C.T. Goodsell, P.S. Kronenberg, J.A. Rohr, C.M. Stivers, O.F. White & J.F. Wolf (eds.) *Refounding Public Administration*. Newbury Park, CA: Sage, 31–51.

Weber, M., Roth, G. & Wittich, C. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. New York: Bedminster Press.

Witesman, E., & Wise, C. (2014). The Reformer's Spirit: How Public Administrators Fuel Training in the Skills of Good Governance. *Public Administration Review* 72:5, 710–720.

Witt, M., Meek, J. & Beaumaster, S. (2012). Integrity and Public Administration. Towards New Vistas. *Public Integrity* 14:3, 225–227.

Wolfe, D. (1988). Is There Integrity in the Bottom Line: Managing Obstacles to Executive Integrity. Teoksessa S. Srivastva and ass. (eds.) *Executive Integrity: The search for human values in organizational life* San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc. Publishers, 140–171.

www.suomi.fi. Luettu 6.6.2020.

[www.vm.fi/avoimuus-luottamus-ja-etiikka](http://www.vm.fi/avoimuus-luottamus-ja-etiikka). Luettu 7.11.2020.

[www.vm.fi/ohjausjarjestelmät](http://www.vm.fi/ohjausjarjestelmät). Luettu 6.6.2020.

Zuber, F. (2015). Spread of Unethical Behavior in Organizations: A Dynamic Social Network Perspective. *Journal of Business Ethics* 131, 151–172.

Zurga, G. (2006). Quality and the Right to Good Administration. Teoksessa G. Žurga (ed.) *Good practices in Slovene public administration 2006*. Ministry of Public Administration, 5–23.

## Liitteet

### **Liite 1: Sähköinen kirjoituspyyntö**

#### **Kokemuksesi virkamiehen sopimattomasta tai hyvästä toiminnasta**

Arvoisa vastaanottaja!

Teen väitöskirjaa Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitokselle suomalaisen virkamiehen integriteetistä sekä integriteetin toteutumisen haasteista.

Tällä kyselyllä kerätään sisäasiainhallinnon virkamiesten kertomuksia ja kokemuksia virkamiehen sopimattomasta ja/tai hyvästä toiminnasta. Lisäksi kertomuksia kerätään niistä tekijöistä, joiden virkamies kokee hankaloittavan tai estävän integriteetin toteuttamista.

Virkamiehen integriteetillä tarkoitetaan sellaista virkamiehen toimintaa/päätöksentekoa, joka on mm. eettistä, rehellistä, oikeudenmukaista ja yleisen edun mukaista. Korkean integriteetin omaava virkamies käyttäytyy asiallisesti ja ammatillisesti, käyttää julkisia varoja huolellisesti ja taloudellisesti eikä tavoittele omaa etua.

Toivon, että kirjoitat alla oleviin kenttiin oman kokemuksesi tai kokemuksiasi:

**1) virkamiehen tai virkamiesten sopimattomasta toiminnasta tai päätöksestä**

**2) virkamiehen tai virkamiesten hyvästä toiminnasta tai päätöksestä**

**3) ajatuksiasi tai mielipiteesi siitä, mitkä tekijät arjessa hankaloittavat virkamiehen oikeaa/sopivaa toimintaa tai päätöksentekoa.**

Kertomusten kirjoittajista ei kerätä minkäänlaisia taustatietoja eikä tutkija näe, kuka kertomuksen on kirjoittanut tai lähettänyt. Kaikki saadut tiedot käsitellään erityisen luottamuksellisesti ja huolellisesti. Aineistoa ei käytetä mihinkään muuhun kuin väitöskirjaani. Kerätty aineisto säilytetään siihen saakka, kunnes väitöskirja hyväksytään. Tämän jälkeen alkuperäinen aineisto tuhoetaan. Ainoastaan täysin anonymisoitu litteroitu materiaali arkistoidaan mahdollista jatkotutkimusta varten.

Kiitos aktiivisuudestasi!

#### **Kertomuksesi virkamiehen sopimattomasta ja/tai hyvästä toiminnasta**

1. Voit kirjoittaa tähän yhden tai useamman kertomuksen virkamiehen sopimattomasta toiminnasta. Merkkimäärää ei ole rajoitettu.
2. Voit kirjoittaa tähän yhden tai useamman kertomuksen virkamiehen hyvästä toiminnasta.
3. Mitkä tekijät/asiat hankaloittavat tai vaikeuttavat virkamiehen hyvää ja oikeaa toimintaa

## **Liite 2: Teemahaastattelurunko**

### **I Hyvin toimiva virkamies**

- 1) Millaisia luonteenpiirteitä, ominaisuuksia, asennoitumista ja/tai osaamista mielestäsi liittyy hyvään virkamiestyöskentelyyn ja –käyttäytymiseen?

### **II Hyvän virkamiestoiminnan ja -käyttäytymisen haasteet tai ristiriitatilanteet**

- 1) Millaiset tekijät mielestäsi hankaloittavat tai vaikeuttavat virkamiesten hyvää käyttäytymistä tai toimintaa (mitä olet kuullut, lukenut, nähnyt tai muuten kokenut tai mikä on mielipiteesi/oletuksesi)? Pohdi kysymystä
  - a) yksilön näkökulmasta (ominaisuudet, luonne, osaaminen, fyysinen kunto, asenne, elämäntilanne, ryhmän vaikutus jne.)
  - b) organisaation näkökulmasta (rakenne, prosessit, normit, mittarit, periaatteet, toimintatavat, tulosohjaus, valtiokonserni, valta-vastuu, johtaminen jne.)
  - c) mahdolliset muut tekijät (esim. yhteiskunnalliset piirteet, yleinen mielipide, käsitykset, olettamat, lainsäädäntö ja normit, jne.)
- 2) Kuvaile muutama esimerkkitalanne, missä olet kuullut olevan, kokenut tai nähnyt haasteita, ongelmia tai ristiriitaa hyvän virkamiestoiminnan toteuttamisessa. Miten kuvailemasi tilanteet ovat ratkenneet?
- 3) Millaisia mahdollisia muutoksia olet havainnut haasteiden, ristiriitatilanteiden tai ongelmien ilmenemisessä (lisääntyneet, vähentyneet, voimistuneet, heikentyneet) viimeisten 2–5 vuoden aikana? Mistä koet muutosten johtuvan?

### **III Hyvän, eettisen ja tuloksellisen toiminnan ohjaus ja edistäminen**

- 4) Millaista on mielestäsi virkamiehen tuloksellinen toiminta?
- 5) Mitkä ovat mielestäsi kolme tärkeintä asiaa/prosessia/toimintoa/periaatetta/ohjetta/määräystä yms., jotka ohjaavat organisaatiossanne virkamiehen hyvää, eettistä ja tuloksellista toimintaa?
- 6) Miten hyvästä käytöksestä ja toiminnasta, eettisyydestä ja tuloksellisuudesta teidän työyhteisössä keskustellaan ja miten niihin perehdytetään?
  - a) hyvä käytös ja toiminta
  - b) eettisyys

c) tuloksellisuus

- 7) Millaisia haasteita liittyy mielestäsi erilaisten virkamiehen työtä ohjaavien normien (lait, asetukset, määräykset) ja/tai valtiokonsernin periaatteiden ja -ohjeiden noudattamiseen tai soveltamiseen?
- 8) Millaisia kompleksisuuden tai monimutkaisuuden piirteitä liittyy hyvään, eettiseen ja tulokselliseen toimintaan koet työssäsi olevan? Pystyykö niihin vaikuttamaan (jos ei, niin miksi ei, jos pystyy niin miten)?

**IV Yleinen etu**

- 9) Mitä tarkoittaa mielestäsi valtionhallinnossa yleisen edun mukainen toiminta? Kenen etua sinun pitää mielestäsi omassa työssäsi ajaa?
- 10) Millaisia haasteita, ongelmia tai ristiriitatilanteita liittyy mielestäsi yleisen edun ajamiseen tai tavoitteluun?

**V Hyvän, eettisen ja tuloksellisen virkamiestoiminnan kehittäminen**

- 11) Millaiset asiat edistävät mielestäsi parhaiten virkamiehen hyvää, eettistä ja tuloksellista toimintaa?
- 12) Mitä asioita pitäisi muuttaa tai kehittää ja miten, jotta virkamiehet voisivat toimia entistä paremmin, eettisemmin ja tuloksellisemmin?