

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Anne Ojajärvi

KUNNANJOHTAJA EETTISENÄ JOHTAJANA

”Luottamuksellahan tässä eletään”

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2015

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne	9
1.2. Keskeisiä käsitteitä	11
2. EETTISYYS JULKISESSA JOHTAMISESSA	13
2.1. Keskustelua kuntajohtamisen eettisyydestä	15
2.2. Hyvän hallinnon perusta on laeissa	17
2.2.1. Arvot ja avoimuus kunnassa	21
2.2.2. Viranhaltijan vastuu	23
2.3. Eettisyyden horjuttajat	26
2.3.1. Integriteetti ja sen ongelmat	27
2.3.2. Korruptio	29
3. KUNNANJOHTAJAN PROFESSIO	33
3.1. Kuntajohtamisen erityispiirteitä	33
3.2. Johtajuuden uhat ja eettinen kuorma	35
3.3. Kunnanjohtajan tehtävää säätelevät monet lait	36
4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTOT	42
4.1. Teemahaastattelu aineiston keruun menetelmänä	42
4.2. Tutkimusjoukon valinta ja haastattelujen suorittaminen	43
4.3. Haastatteluaineiston analyysi	46

5. EETTINEN JOHTAMINEN EMPIIRISTEN TULOSTEN PERUSTEELLA	48
5.1. Arvot ja periaatteet eettisyyden rakentajina	48
5.2. Avoimuus ja julkisuus eettisessä kontekstissa	53
5.3. Intressiristiriidat kunnanjohtajan tehtävässä	55
5.4. Integriteetin uhat	61
5.5. Näkökohtia kunnallishallinnon korrupioon	65
5.6. Eettisen johtamisen elementtejä	68
5.7. Kohti eettisempää kuntajohtamista	73
5.8. Yhteenveto	73
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	76
LÄHDELUETTELO	83
LIITTEET	
LIITE 1. Haastattelurunko	91
LIITE 2. Haastatellut kunnan- ja kaupunginjohtajat	97

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen kehikko	9
Kuvio 2. Korruption muodot	31
Kuvio 3. Kunnanjohtajan integriteettiä uhkaavat tekijät	62
Kuvio 4. Korruption piirteet kunnallishallinnossa	68
Kuvio 5. Eettisen johtamisen elementit	69
Kuvio 6. Kunnanjohtajan eettiset hyveet ja paheet	80
Taulukko 1. Hyvän hallinnon periaatteet	20
Taulukko 2. Haastatteluun osallistuneiden taustatiedot	43
Taulukko 3. Kunnanjohtajan arvot ja arvotyö	50
Taulukko 4. Hyvän hallinnon periaatteet ja eettisen hallinnon tunnusmerkit	52
Taulukko 5. Intressiristiriitoja aiheuttavia tekijöitä	58

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Anne Ojajärvi

Pro gradu -tutkielma:Kunnanjohtaja eettisenä johtajana
”Luottamuksellahan tässä eletään”**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisjohtaminen

Työn ohjaaja:

Ari Salminen

Valmistumisvuosi:

2015

Sivumäärä: 97

TIIVISTELMÄ:

Johtaminen on vaativaa työtä. Kunnanjohtaja tekee työtä organisaationsa korkeimpana viranhaltijana koko persoonallaan, koulutuksensa ja kokemuksensa kautta karttuneella ammattitaidollaan. Eettisyys on johtamisen laatutekijä, jota on syytä vaalia ja kehittää julkisella sektorilla, erityisesti kunnissa ja kaupungeissa.

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa yleiskuva kunnanjohtajasta eettisenä johtajana vastaamalla tutkimuskysymyksiin: Mitä eettisyydellä tarkoitetaan kunnanjohtajan työssä? Mitkä seikat vaarantavat kunnanjohtajan riippumattomuuden ja viittaavat korruptioon kuntasektorilla? Mitä eettisen johtamisen elementtejä kunnissa on?

Tämän laadullisen tutkimuksen metodina käytettiin teemahaastattelua. Haastateltaviksi kutsuttiin 15 kunnanjohtajaa ympäri Suomen. Haastateltujen kunnanjohtajien joukko muodosti kuntakoon, maantieteellisen sijainnin, johtajakokemuksen ja pohjakoulutuksen perusteella heterogeenisen joukon, jonka yhdistävänä tekijänä oli kuuluminen Kuntaliiton perustamaan Ryhmä 44:ään.

Kunnan eettinen johtaminen koostuu useasta elementistä. Haastateltujen kunnanjohtajien mukaan johtamisen tärkeimmät arvot ovat avoimuus ja oikeudenmukaisuus, hyvän hallinnon toteuttamisessa yhdenvertaisuus ja objektiivisuus. Julkisuus koetaan myönteisenä, mutta haasteellisena asiana. Lait ohjaavat intressikysymyksissä, mutta henkilökohtaisen integriteetin säilyttäminen ja korruption välttäminen vaativat vahvaa itsetuntemusta sekä arvoihin ja periaatteisiin pohjautuvaa korkeaa moraalialia.

Korruption piirteiden tunnistaminen kunnallishallinnossa on haasteellista. Kovan korruption muodot on helppo tunnistaa, mutta vähäisempi korruptio tulkitaan usein huonoksi hallinnoksi tai heikoksi johtamiseksi. Kunnanjohtajan vahva integriteetti tarjoaa suojan korruptiota vastaan. Turvatakseen uskottavuu- tensa esittelijänä, kunnanjohtajan on suojeltava itseään integriteetin loukkauksilta.

Kunnanjohtajan tärkein intressi tulee olla kunnan ja kuntalaisten edun puolustaminen. Luottamus johtajan toimintaan rakentuu avoimuuden ja rehellisyyden hengessä.

Eettistä johtamista ei voi eriyttää kunnan muusta johtamisesta. Kunnanjohtajan asema on vastuullinen, sillä hän vastaa organisaationsa eettisen toiminnan laadusta ja sen kehittämisestä. Eettisen johtamisen toimintatavoilla voidaan myötävaikuttaa koko organisaation eettisyyden tasoon. Näitä toimintatapoja ovat mm. esimerkillä johtaminen, vuorovaikutuksen lisääminen, organisaation perustehtävästä muistuttaminen, koulutus ja havaittuihin epäkohtiin puuttuminen.

AVAINSANAT: eettinen johtaminen, kunnanjohtaja, hyvä hallinto, arvot, integriteetti

1. JOHDANTO

Johtaminen on vaativaa työtä. Yhden ja saman ihmisen on johdettava koko organisaatioita, sen taloutta, osaamista, jatkuvaa muutosta, henkilöstön työhyvinvointia, erilaisia prosesseja ja - itseään. Tehtävä ei ole helppo, sillä johtaja tekee työtä omalla persoonallaan, koulutuksen ja kokemuksen kautta karttuneella ammattitaidollaan.

Viimeaikaiset, mittavaa julkisuuttakin saavuttaneet uutiset johtavassa asemassa olevien henkilöiden valta-aseman väärinkäytöksistä ovat antaneet varmistusta epäilyksille, eettisen johtamisen näkökulma ei ole vielä läpäissyt kaikkia julkisen sektorin johtajia. Erityisesti kuntien ja kaupunkien johtamisessa, päätöksenteko mukaan lukien, tulisi eettisten näkökulmien korostua nykyistä enemmän.

Tässä tutkimuksessa keskitytään kuntajohtamisen erityispiirteisiin eettisen johtamisen näkökulmasta. Tavoitteena on muodostaa teoriaa ja empiriaa yhdistämällä yleiskuva kuntajohtamisen eettisyyteen vaikuttavista teemoista ja kunnanjohtajasta eettisenä johtajana.

Valtion organisaatioissa eettisyyden ja arvojen merkityksen tiedostamisessa ollaan selvästi kuntia pidemmällä. Siitä kertovat mm. olemassa olevat virkamieseettiset ohjeet, arvoilmapiirin muutoksen seuraaminen tutkimuksilla ja valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan toiminta. Kuntien eettiset haasteet eroavat toisistaan mm. maantieteellisen sijainnin, poliittisten voimasuhteiden ja ikärakenteen vaikutuksesta. Päätöksenteon siirtyminen etäämmälle kuntalaisista, kasvavasta palvelutarpeesta johtuva resurssipula sekä ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen tiivis yhteys eivät helpota eettisten periaatteiden totuttamista. Eettisen johtamisen asiantuntijat toteavat, että rajat eettisen, epäeettisen, moitittavan ja tuomittavan toiminnan välillä eivät ole tarkkoja. (Ikola-Norrbacka & Uoti 2012: 209–213; Salminen & Mäntysalo 2013: 4–5.)

Eettisyys on johtamisen laatutekijä, jota on syytä vaalia ja kehittää kunnissa. Tämän tutkimuksen aihevalintaan on vaikuttanut voimakkaasti tutkimuksen tekijän kokemus kunnallisena luottamushenkilönä. Tutkimusasetelma on vaatinut näkökulman suuntaamista

poliittisen luottamushenkilön asemasta johtavan viranhaltijan asemaan ja perehtymistä erityisesti viran hoitamisessa vaikuttaviin intressien kirjoon ja ristipaineisiin. Laki velvoittaa viranhaltijaa toimimaan oikein ja hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Kunnanjohtaja on organisaationsa korkein johtaja, joka joutuu tekemään useita eettistä punnitsemista vaativia päätöksiä joka päivä. Kunnanjohtajan asema on erittäin vastuullinen, sillä hänen toimintansa johtajana vaikuttaa koko organisaation eettisyyden tasoon.

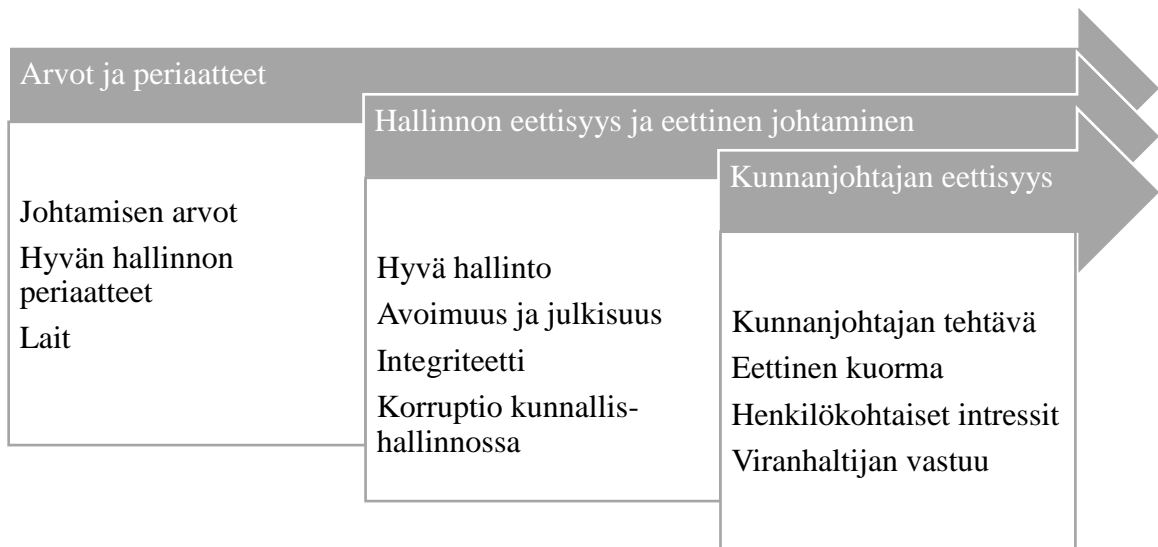
Kuntien toimintaympäristö on jatkuvassa rakenteellisessa muutoksessa. Uudessa kunta-laissa, jonka soveltaminen alkaa täysipainoisesti 1.6.2017, on pyritty huomioimaan kuntien muuttuneet lainsäädännölliset tarpeet. Lakiuudistus vaikuttaa myös kunnan johtamiseen ja muutoksen alaisista kohdista löytyy selvä eettinen, monitulkintaisuutta ja riskitiriitaisuuksia välttämään pyrkivä ote. Uusina velvoitteina lakiin on kirjattu mm. johtajasopimuksen laatiminen, sidonnaisuuksien ilmoittaminen ja tarkennukset konserniohjaukseen. Lakimuutoksilla on haluttu kiinnittää huomiota kunnan laajan kokonaisuuden parempaan hallintaan ja strategiseen suunnitteluun hyvät hallinto- ja johtamistavat huomioiden. (Kuntaliitto 2015.)

Eettisten sääntöjen luominen julkiseen hallintoon sai alkunsa jo 1800-luvun loppupuolella USA:ssa. Sekä sisäisen että ulkoisen valvonnan lisäämisen myötä tavoiteltiin korruption kitkemistä hallinnosta ja korruption lisääntyminen rauhoittuikin. Hallinnon tehtäviin nimittämisessä alettiin tavoitella enemmän osaamisen ja kokemuksen arvostamista poliittisten perusteiden ja suosinnan sijaan. Ensimmäiset eettiset koodit luotiin säätelmään julkista päätöksentekoa vuonna 1924. Käytännön toimintaohjeeksi tarkoitettujen eettisten koodien olivat organisaatioissa hyväksi havaittu keino ja konkreettinen ohje eettisiä kysymyksiä sisältävien tilanteiden ratkaisuun. (Murphy 1991: 159, 165.)

Eettisyys julkisessa hallinnossa ei siis ole mitenkään uusi ilmiö. Erityisesti johtamisen käytäntöihin saakka ulottuvaa tarkastelua tarvitaan, sillä kuntajohtamisen eettisyyden tutkimus on Suomessa edelleen melko vähäistä. Tämän tutkimuksen vahva empiirinen osuus tuo toivottavasti lisää tietoa käytännön johtamistyöstä suhteessa teoreettiseen tietoon.

1.1. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne

Tämän tutkimuksen tavoitteena on perehtyä eettisen johtamisen erityisyyteen kunnanjohtajien työssä. Tutkimus on hallintotieteellinen, mutta siihen liittyy oikeudellinen näkökulma kunnanjohtajan tehtävään sisältyvän juridiikan tarkastelun kautta. Husa ja Pohjolainen (2014: 40) tuovat esiin, että hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteina ovat juuri ylimpiä valtioelimiä alemmat julkishallinnon tehtävät ja toiminta. Tämän tutkimuksen tarkennettu näkökulma johdattaa henkilökohtaisten intressien ja integriteetin tarkasteluun kunnanjohtajan tehtävän haasteina. Edellä mainittuun viitaten on luonnollista, että arvot ja hyvän hallinnon periaatteet sekä kunnallishallinnon korruption tunnistaminen saavat tutkimuksessa huomiota. Tutkimuksen teoreettista kehikkoa voidaan kuvata seuraavan kuvion avulla:



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen kehikko.

Eettiseen johtamiseen liittyy runsaasti käsitteitä, joita tarkennetaan pääpiirteittäin johdanto-osassa. Tutkimuksen teoriaosa painottuu kolmeen pääteemaan: 1. kirjallisuudesta esiin nouseviin, julkisen hallinnon eettisiin käytäntöihin keskeisimmin vaikuttaviin arvoihin ja periaatteisiin, 2. kuntajohtamisen erityisyyden tarkasteluun kunnanjohtajan

tehtävän ja haasteiden kautta ja 3. erilaisten kunnanjohtajan työhön vaikuttavien, henkilökohtaisia jännitteitä luovien ilmiöiden tarkasteluun. Kunnanjohtaja on kuntansa korkein viranhaltija ja johtaja. Tehtävä edellyttää monien muiden ominaisuuksien lisäksi kykyä eettiseen pohdintaan ja eettisesti kestävien valintojen tekemiseen.

Kunnanjohtajalta odotetaan käytännön työssä ammattijohtajuutta, vahvaa professiota, joka pitää sisällään henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi vankkaa asiaosaamista ja korkeaa virkamiesetiikkaa. Tällä hetkellä kunnanjohtajina toimivien joukko on kokemus- ja koulutustaustaltaan varsin kirjava. Tehtävään voi siis tulla valituksi vahvan asiantuntijuuden joltakin alalta omaava henkilö ilman akateemista hallintokoulutusta (Ikola-Norrbacka & Uoti 2012: 213).

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

- Mitä eettisyydellä tarkoitetaan kunnanjohtajan työssä?
- Mitkä seikat vaarantavat kunnanjohtajan riippumattomuuden ja viittaavat korruptioon kuntasektorilla?
- Mitä eettisen johtamisen elementtejä kunnissa on?

Tutkimuksella pyritään kuvaamaan kunnanjohtajan tehtävää eettisen johtajuuden näkökulmasta sekä luomaan yleiskuva kunnallishallinnon eettisyyteen vaikuttavista seikoista ja sudenkuopista, joihin ammattijohtajana ja viranhaltijana ei tulisi astua.

Tutkimuksen rakenne on seuraava: Johdanto-osassa esitellään tutkimuksen tausta ja tavoite sekä tutkimukseen liittyvät tärkeimmät käsitteet. Luvussa kaksi luodaan teoreettinen perusta kunnan eettiselle johtamiselle julkisen johtamisen viitekehyksessä. Kolmannessa luvussa tarkastellaan kunnan johtamisen erityispiirteitä ja kunnanjohtajuutta profession kautta. Neljäs luku käsittelee tutkimuksen empiirisen osan metodiikkaa, teemahaastattelujen toteuttamista ja aineiston analysointia. Viidennessä luvussa esitellään haastatteluiden tulokset pyrkien muodostamaan aihetta palveleva synteesi laajasta aineistosta. Viimeinen luku on varattu tutkimuksen johtopäätösten esittelemiseen.

Johtamisella voidaan muuttaa yksilön tai organisaation toimintaa ja ohjata työyhteisön jäsenten motivaatiota ja ajatuksia toivottuun suuntaan. Salminen (2004b: 14, 60) toteaa julkisen toiminnan johtamisen olevan vaikuttamista, vallankäyttöä, päätöksentekoa sekä organisaation yhteisen arvopohjan luomista tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätöksenteko on organisaatioiden keskeistä toimintaa ja päätöksentekojärjestelmä on luotu päätösten tekemistä varten. Poliitiikan yhteys julkiseen hallintoon on siis ilmeinen. Pauni ja Sallinen (2014: 156) kiteyttävät, että kunnan johtaminen on luonteeltaan kaksoisjohtamista, jossa ammattijohdon lisäksi luottamushenkilöt johtavat poliittisen vaikuttamisen keinoin.

1.2. Keskeisiä käsitteitä

Johdannoksi aiheeseen on perusteltua määritellä lyhyesti joitakin keskeisesti tähän tutkimukseen liittyviä peruskäsitteitä. Varsinaisia eettisen johtamisen käsitteitä määritellään myöhemmin tutkimuksen edetessä.

Etiikka selvittää ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä tai tuomittavuutta. Pohjimmiltaan etiikassa on kysymys moraalista eli valinnoista oikean ja väärän, hyvän ja pahan, oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Virkamiehen moraalialia voidaan määritellä laillisuuden kautta. Laillisuuteen sisältyy toimintaperiaatteita, jotka jalostuvat edelleen varsinaisissa toiminnoissa ja toimintasäännöissä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 9.)

Hallinnon etiikalla on vahva yhteys hallintotieteelliseen keskusteluun ja sen tutkimusalue on kattava julkisten organisaatioiden eettisten periaatteiden, eettisen päätöksenteon, julkisen palvelun eetoksen, eettisen sääntelyn, etiikan loukkausten ja eettisten toimintaympäristöjen alueilla. (Salminen 2010: IV.)

Julkisen johtamisen etiikassa tarkasteltavina ovat eettiset valinnat julkisen organisaation johtamisessa oikean ja väärän, hyvän ja huonon toimintatavan välillä. Julkisyhteisöissä ja poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa joudutaan pohtimaan päätösten järkevyyttä

ja päätöksentekijöiden rehellisyyttä. Asiantuntija kohtaa työssään julkisella sektorilla eettisesti hankalia tilanteita. On mahdollista, että ilman päätöksentekoon kuuluvaa eettistä harkintaa virkamies joutuu tilanteeseen, jossa huomaa toimineensa epäeettisesti. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010: 195.)

Eettinen johtaminen on lyhyesti määritellen hyvää johtamista. Se on reilua, rohkeaa, oikeudenmukaista ja tuloksellista, suoraselkäistä ja linjakasta. Eettinen johtaminen on kaiken johtamisen ydin ja pohja ja eettinen ulottuvuus ovat mukana kaikessa johtamisessa päätöksiä ja toimintatapoja myöden. (Heiskanen & Salo 2008: 17–19.) Salmisen (2010: 4) mukaan eettisen johtajan ominaisuuksiin kuuluu korkean moraalin ylläpitäminen, osaaminen, terveen järjen käyttö ja hyvä tahto.

Julkisoikeus on julkisen hallintotoiminnan sääntelyä. Oikeusjärjestelmän yleinen tehtävä on yhteiskunnallisen elämän ohjaaminen ja julkisen vallankäytön organisoiminen. Julkisoikeus koostuu normeista ja säännöistä, jotka on tehty noudatettaviksi lain nojalla. Periaatteita tulkitaan väljemmin. Niiden perustat ja painoarvot voivat vaihdella merkittävästi. Oikeudellisen sääntelyyn liittyy voimakas velvoittavuus. Sääntöjen ja normien noudattamista tukevat sanktiot seurauksina lain rikkomuksista. (Husa & Pohjolainen 2014: 2–3.)

2. EETTISYYS JULKISESSA JOHTAMISESSA

Ennen kunnan johtamisen eettisyyden tarkempaa tarkastelua on syytä perehtyä lyhyesti eettisen johtamisen peruskysymyksiin julkisessa hallinnossa. Denhardt (1988: vii–viii) huomioi teorian ja käytännön yhdistämisen tärkeyden julkisen hallinnon etiikassa. Toinen huomioitava asia on eettisen toiminnan huomioiminen kahdella ulottuvuudella, yksilö- ja organisaatiotasolla. Tämä tarkoittaa, että yksilön eettisen toiminnan arvioiminen ilman yksilön taustalla vaikuttavan organisaation vaikutusta ei onnistu. Toisin sanoen, yksilöllä on vaikutuksensa organisaatioon ja organisaatiolla yksilöön.

Julkisen johtamisen yhtenä haasteena voidaan pitää Siegelin (2010: 139–149) havaintoa johtamisen monisuuntaisuudesta. Johtajan on onnistuttava johtamaan organisaatiotaan voimakkaasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhtä aikaa vähintään kolmeen eri suuntaan. Johtosuhteet liikkuvat ylhäältä alaspäin kohti alaisia ja työntekijöitä, ulospäin yksityisiin yrityksiin, muihin julkisyhteisöihin ja mediaan sekä ylöspäin, kohti päättäjiä ja päätöksentekoelemiä. Kuvatun kaltainen monisuuntaisuus vaatii johtajalta erityistä muuntautumiskykyä ja jatkuvaa arvojen ja eettisyyden punnitsemista.

Eettinen johtaminen vaatii eettistä kompetenssia. Se tarkoittaa, että eettisesti taitava henkilö pystyy yhdistämään henkilökohtaisen moraalin, lain asettamat vaatimukset, asenteet ja ammattitaitonsa toimiakseen eettisesti. Eettinen kompetenssi on sekä yksilö- että organisaatiotasoa koskeva asia. Sillä tarkoitetaan käytännön toimintaa lakien, eettisten koodien ja normien noudattamisessa. Onnistuminen käytännön eettisyydessä vaatii erityistä valppautta ja herkkyyttä havaita päivittäisessä elämässä eteen tulevia, eettisen toiminnan haastavia tilanteita. Käytännössä toiminnassa voi onnistua vain, jos eettisyyden merkitys ymmärretään laajasti myös teoriassa. Business-etiikassa kompetenssi näkyy korkeana eettisenä tietoisuutena, yksilön kyvykkyytenä kohdata eettisiä asioita, organisaation toiminnan rutiineissa, kommunikaatio- ja argumentaatiotaidoissa sekä terveenä itseluottamuksena. (Heres & Lasthuizen 2013: 51; Meine & Dunn 2013: 150–151.)

Lawton, Rayner ja Lasthuizen (2013: 154–158) nostavat henkilökohtaisen moraalin rinnalle johtamisen moraalin todeten, että elleivät julkisen sektorin johtajat tiedosta johtamiseen liittyvää moraalialia, heillä on vaarana ajautua eettisesti neutraaliin johtajuuteen. Eettisen johtamisen käytännöt vaihtelevat organisaation, kulttuurin ja yhteiskunnallisen tilanteen mukaan, mutta eettisinä elementteinä henkilökohtaiset (personal), johtamiseen liittyvät (manager) ja esimies-alais-näkökulmat (leader-follower) ovat organisaatiosta riippumattomia. Tarkemmassa kuvauksessa eettisen johtajan henkilökohtaisina piirteinä mainitaan integriteetti eli riippumattomuus, rehellisyys, luotettavuus ja moraalinen rohkeus. Eettisesti toimiva johtaja tekee oikeita asioita, on avoin ja huolehtivainen sekä omaa korkean henkilökohtaisen moraalin. Päätöksenteossa tulevat esiin arvojen kunnioittaminen, objektiivisuus ja reiluus, yhteiskunnallinen vastuuntunto, eettisten sääntöjen noudattaminen ja valintojen eettisyys. Johtamisessa eettinen johtajan tunnusmerkkeinä pidetään esimerkillisyyttä, palkitsemista, kykyä työrauhan ylläpitämiseen ja arvojen ja eettisten näkökulmien ylläpitämistä keskusteluissa. Esimies-alais -suhteen eettisyys rakentuu vastavuoroisesta avunannosta, kunnioituksesta ja lojaalisuudesta. Myös Northouse (2013: 439) kuvailee johtajan eettisiä ominaisuuksia ja korostaa toisten ihmisten huomioon ottamisen tärkeyttä. Eettisellä johtajalla on oltava herkkyyttä, kykyä välittää ihmisistä ja kohdella heitä oikeudenmukaisesti.

Eettisellä johtamisella on monia myönteisiä vaikutuksia. Se ehkäisee koko organisaatioon vaikuttavaa haitallista käyttäytymistä. Tavoitteena on, että organisaatioon kuuluvat noudattaisivat yleisiä eettisiä normeja ja arvoja paremmin. Käytännössä tämä tarkoittaa eettisten näkökulmien ylläpitämistä ja säännöistä sopimista keskusteluissa, väärinkäytöksiin puuttumista johtajan toimesta ja tiedossa olevista seurauksista. Esimerkillä on valtava voima ja parhaimmillaan sen vaikutus näkyy nopeasti työtyytyväisyydessä. Henkilöiden väliset suhteet paranevat, kun juoruilu, seksuaalinen häirintä ja työpaikkakiusaaminen vähenevät. Tällöin työntekijät kokevat hallitsevansa paremmin työtään ja ovat kiinnostuneita ratkaisemaan työpaikallaan ilmenneitä ongelmia. (Heres & Lasthuizen 2013: 63–64.)

Tämän luvun tarkoitus on kuvata julkisen johtamisen eettisyyttä yleisellä tasolla. Seuraavassa kappaleessa on lyhyt katsaus kuntajohtamisen eettisyyteen.

2.1. Keskustelua kuntajohtamisen eettisyydestä

Keskustelu julkisen johtamisen ja hallinnon eettisyydestä on virinnyt Suomessa myös kansallisella tasolla, erityisesti viime vuosikymmenen aikana myös aiheesta tehtyjen selvitysten ja julkaisujen valossa. Tutkijoiden kiinnostus on kohdistunut sekä kuntalais-ten että kunnanjohtajien mielipiteisiin.

Kommentoidessaan maamme kunnallishallinnon eettisyyden tilaa Prättälä (2003: 15–16) toteaa, että Suomi eroaa monista muista maista siinä, että lakeja noudatetaan, eikä rikollisuus ole hallinnossamme merkittävä ongelma. On kuitenkin mahdollista, että luottamus hallinnon puolueettomuuteen horjahtaa jostakin syystä. Viranhaltijoiden asema ja esteellisyyskysymykset, hallinnon avoimuus ja viranomaisten ja yksityissektorin väliset suhteet haastavat hyvän hallinnon käytäntöjen toteuttamisen kunnissa (Nikula 2003: 12).

Euroopan neuvosto (2004a: 1–2; 2004b: 7–8) on osaltaan pyrkinyt edistämään paikallishallinnon maakohtaista kehittämistä luomalla Public Ethics at Local Level -käsikirjan vuonna 2004 eettiseksi yleisohjeksi Euroopan Unionin jäsenmaiden paikallishallinnoille. Tavoite on ollut tehdä korruption vastainen työ näkyväksi, lisätä tietoisuutta ja keskustelua hallinnon etiikasta ja tuoda esiin hyviä käytäntöjä eri maista. Julkisen hallinnon etiikka kehittyy jäsenmaissa eri tavoin ja kehittämistarpeet ovat erilaisia. Mahdollisuudet hyvien käytäntöjen käyttöön ottamiseen ovat eri maissa rajalliset mm. kulttuurierojen sekä perustuslaillisten ja institutionaalisten erojen vuoksi. Käsikirja rakentuu kuuden paikallishallinnon eettisen teeman ympärille, jotka ovat: 1. vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden asema, 2. poliittisten puolueiden ja vaaleissa mukana olevien ehdokaiden rahoituksen hankkiminen, 3. tilintarkastajien suorittama talouden ja toiminnan tarkastaminen, 4. kunnallisen viranhaltijan asema ja vastuu, 5. avoimuuden, tiedottamisen ja hallinnon kehittäminen sekä 6. kunnan viranhaltijoiden ja yksityisen sektorin toimijoiden väliset yhteydet. Tässä työssä keskitytään pääasiassa kohtiin 4–6.

Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009: 163–164) selvittivät Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset -tutkimuksella kattavasti koko julkisen hallinnon ja kansalaisten

suhdetta. On syytä tarkentaa, että tutkimuskohteina oli valtion hallinnon yksiköitä ja valtion omistamia yrityksiä. Arvioita koottiin myös esim. sosiaalipalveluista ja opetus-toimesta, jotka ovat kuntien tuottamia palveluita. Tutkimus toteutettiin kansalaiskyselyllä, jonka vastauksista on tulkittavissa selkeä mielenkiinto osallistua palveluiden, viranomaistoimintojen ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän arviointiin. Keskeisimmät eettiset kysymykset olivat kansalaisten mielestä oikeudenmukaisuuden toteutuminen, vastuullisuus, avoimuus ja luottamus. Myös korruptio ja hyvä hallinto olivat kansalaisten arvioinnin kohteena. Korruption koettiin olevan kurissa, mutta maallemme tyypillisenä piirteenä nähtiin hyvä veli -järjestelmän esiintyvyys. Hyvän hallinnon tunnusmerkkejä olivat lainmukaisuus sekä asioiden käsittelyn sujuvuus ja toimivuus.

Kuntien johtamisen eettisyyden käytäntöihin kohdistettu mielenkiinto ja tutkimus ovat Suomessa julkisen hallinnon eettisyyden tutkimusta tuoreempaa. Vaasan yliopiston julkaisemassa Etiikkabarometrissä (Salminen, Viinamäki & Heiskanen 2012: 2–3) selvitettiin nopealla tutkimusmenetelmällä kunnanjohtajien näkemyksiä kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista. Kysymykset liittyivät keskeisimpinä pidettyihin kuntajohtamisen etiikan alueisiin, joita ovat eettisten ongelmien tunnistaminen, arvot, vastuutahot, eettisyyden ja tehokkuuden suhde, eettiset erityisongelmat ja hallinnon kehittämistarpeet eettisestä näkökulmasta. Huolimatta siitä, että tutkimusmenetelmä oli nopea ja kyselylomake oli tiivis, tulokset toivat lisäarvoa kuntasektorin eettisyyden nykytilan arviointiin.

Yhteenvetona Etiikkabarometrin tuloksista voidaan todeta, että selvityksen mukaan yli puolet (58%) vastanneista kunnanjohtajista oli kokenut työssään eettisiä ongelmia. Ongelmat liittyvät mm. kuntaorganisaation työskentelytapoihin, esteellisyyteen, oman edun tavoitteluun, tehottoman työskentelyn peittelyyn, kehnoon asiakaspalveluun ja työyhteisön jäsenten eriarvoiseen kohteluun. Kehittämiskohteina nähtiin erityisesti eettisten ongelmatilanteiden ratkaisuvälmiudet esimiestyössä, koulutuksen ja neuvonnan lisääminen sekä avoimen keskustelun lisääminen eettisistä ongelmista ja niiden ratkaisemisesta. Tulos oli mielenkiintoinen: eettiset periaatteet nähtiin virkamiesten selkäyttimeen kuuluvina ominaisuuksina. Eettisen käyttäytymisen tukipilareiksi nostettiin poliittinen valvonta ja avoimuus.

Ojakosken (2014: 2–6) mukaan Kuntaliiton uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen -projektin pohjalta on laadittu kehittämisaloite, jonka tavoite on avata keskustelua eettisestä ulottuvuudesta kuntajohdon ja -päättäjien työssä. Eettisyys on positiivinen asia ja sitä korostamalla kannustetaan toimimaan entistä avoimemmin, rehellisemmin ja oikeudenmukaisemmin kiinnittäen huomiota siihen, miten asiat tehdään ja miltä ne näyttävät kuntalaisten silmissä. Arvojen ja eettisten periaatteiden lisäksi ammattiryhmiä ohjaa ammattietiikka ja hallinnon virkamiehiä ohjaa virkamiesetiikka. Koko julkista sektoria ohjaavat hyvän hallinnon periaatteet, joita myös luottamushenkilöiden tulee noudattaa perustuslain nojalla.

Edellä mainitussa kehittämisaloitteessa (2014: 5–15) esitetään, että eettistä johtamista voidaan kuntaorganisaatiossa edistää monilla tavoilla, mm. lisäämällä avoimuutta ja omavalvontaa sekä johtamalla esimerkin kautta. Kuntajohtamisen eettinen ulottuvuus -ajatuspajassa on eettisyyden edistämiskeinoiksi listattu seuraavia keinoja: 1. avoimien keskustelujen vaaliminen, 2. arvojen määrittelemine ja toisten kunnioittaminen, 3. luottamushenkilöiden kouluttaminen, 4. johtamisosaamisen lisääminen, 5. verkostoituminen ja hyvien käytäntöjen etsiminen, 6. eettisyyden toteutumisen arviointi ja 7. kunnan etiikka-vastaavan nimeäminen. Valtiovarainministeriön selvityksessä (Peiponen 2007: 78) eettisyyden edistämiseksi on esitelty viisi kohtaa: Johdon esimerkki, arvojen esiin tuominen, avoin yhteiskunnallinen keskustelu, tiedottaminen ja koulutus. Ikola-Norrbacka (2010: 45–46) nostaa esiin vielä arvokeskustelut ja eettisten sääntöjen ja ohjeiden laatimisen.

2.2. Hyvän hallinnon perusta on laeissa

Hyvästä hallinnosta on vaikea keskustella ilman julkisoikeudellista näkökulmaa ja hyvän hallinnon tarkkaa määrittelyä. Hallinnon oikeusperiaatteilla vaikutetaan lakien kautta vahvasti yksilön oikeusturvaan ja veloitetaan hallinnon toimijoita menettelemään niitä noudattaen. Kuntalainen on asiakas, ja asiakkaalla on oikeus tulla palvelluksi hyvin. Oikeudesta hyvään hallintoon säädetään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41. artiklassa. Vaikka artiklan säädös onkin tarkoitettu koskemaan vain EU:n toimielimiä,

vaikuttavat normit myös kansallisia käytäntöjä yhtenäistävästi. Suomi on ollut aktiivinen EU:n perusoikeuskirjan hyvää hallintoa koskevien säännösten valmistelussa, joten yhteneväisyys Suomen perustuslakiin on ilmeinen. (Mäenpää 2010: 127, 136.) Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoituksenmukaista keskittyä vain maamme omiin lakeihin ja säädöksiin, jotka vaikuttavat keskeisimmin hyvän hallinnon toteuttamiseen.

Suomen perustuslaki (731/1999), määrittelee perusvaatimukset julkisen hallinnon toteuttamiselle ja päätöksenteolle. Kysymys on hallintomenettelyä vahvasti ohjaavista säännöksistä, jotka takaavat myös hyvän hallinnon toteutumisen yhtenä perusoikeutena. Perustuslain lisäksi hyvän hallinnon perusteita on kirjattu hallintolain toiseen lukuun. Kansalaisella on yksiselitteinen oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristönsä kehittämiseen, ja kuntien on osallistuminen mahdollistettava. Eettiset näkökulmat huomioiva herkkyyttä tarvitaan, sillä hyvää hallintoa ei kuitenkaan voida täydellisesti taata laeilla. (Heuru 2003: 150; Sallinen ym. 2012: 71.)

Ojanen (2015: 16–26) pitää Suomen perustuslain sisältöä kattavana ja nykyaikaisena perusoikeusnormistona. Vaikka päävastuu perusoikeuksien toteutumisesta on edelleen julkisoikeuden piiriin kuuluvilla toimijoilla, ovat vaikutukset laajenemassa myös yksityisoikeuden piiriin kuuluviin asioihin. Perusoikeudet voidaan jaotella pääkohdittain seuraavasti: Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, johon sisältyvät mm. syrjintäkielto ja lasten tasa-arvoinen kohtelu, laajat vapausoikeudet yksityiselämän suojaan ja valinnanvapauden liittyen, osallistumis- ja vaalioikeudet monipuolisten yhteiskunnallisten vaikuttamismahdollisuuksien kautta, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet sisältäen mahdollisuuden työntekoon ja toimeentuloturvaan, sivistykselliset oikeudet maksuttoman perusopetuksen myötä, kielelliset oikeudet kansalliskielten ja muiden ryhmien kielelliset oikeudet huomioiden, oikeus ympäristöön omaan elinympäristöönsä vaikuttamisen kautta ja oikeusturva yksilön asioiden asianmukaisessa käsittelyssä hyvän hallinnon takeita noudattaen.

Suomen perustuslain 21. §:ään on kirjattu oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimus seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Suomen perustuslain linjaus oikeudesta hyvään hallintoon on oikeudellisesti velvoittava. Keskeinen ajatus laissa on esittää vähimmäisvaatimus yksilön perusoikeudesta hyvään hallintoon viranomaisten kanssa asioidessa. Mitä on hyvä hallinto? Hyvä hallinto saa käsitteenä erilaisia painotuksia riippuen sitä määrittelevästä tahosta. Kansalaisille, toisin sanoen hallinnon asiakkaille, hyvä hallinto tarkoittaa hyvän elämän perusteiden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutumista yhteiskunnan järjestämissä palveluissa. Hallinnon parissa työskenteleville hyvä hallinto tarkoittaa ensisijaisesti eettisten pelisääntöjen noudattamista ja henkilökohtaista integriteettiä, riippumattomuutta ulkoisista vaikuttimista. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 113; Laakso 2013: 28.)

Heuru (2003: 147–149) toteaa, että hyvä hallinto on epämääräinen käsite niin kauan, kunnes täsmennetään, mille tahoille hallinto tekee hyvää. Onko kohteena valtio, kansalaiset vai hallinto itse? Hyvää hallintoa voidaan tarkastella myös määrittelemällä Euroopan oikeusasiamiehen tapaan, minkälaista on huono hallinto. Hallinto on huonoa, jos se toimii väärin tai jos toimielin ei tee sitä, mitä sen olisi pitänyt tehdä tai jos se tekee sellaista, mitä sen ei olisi pitänyt tehdä. Esimerkkejä huonosta hallinnosta ovat mm. hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukainen kohtelu, syrjintä, viranomaisen toimivallan väärinkäyttö, tiedon puute, kieltäytyminen tiedon antamisesta ja tarpeettomat viivytykset.

Hyvällä hallinnolla on myös julkisoikeudellisesti tarkastellen useita, toisiaan täydentäviä ulottuvuuksia. *Good management* -käsite edustaa ensisijaisesti hallintoviranomaisten toiminnan tehokkuuteen, tuloksellisuuteen ja henkilöstöoikeuteen liittyviä merkityksiä. Edellistä laajempia julkisen vallan käyttöä ja hallinnon luotettavuutta, puolueettomuutta, avoimuutta ja korruptoitumattomuutta korostavia kriteereitä sisältyy *good governance* -näkökulmaan. Selkeimmin oikeudellinen näkökulma nousee esiin *good administration* -ulottuvuudessa, joka mukaan hallintoa toteuttavien organisaatioiden ja niiden jäseninä

toimivien henkilöiden tulee noudattaa toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita. (Laakso 2013: 27–28.) Pitkänen ja Salminen (2014: 35) korostavat erityisesti johtavassa asemassa olevien henkilöiden korkean moraalien, korrumpoitumattomuuden ja luottamuksellisen toiminnan merkitystä yksilötasolla, mutta myös organisaation rakentamisvaiheessa. Viranhaltijan uskottavuus ja toiminnan hyväksyttävyyys kansalaisten silmissä ovat tavoiteltavia tiloja.

Hallintolaki (434/2003) määrittelee hyvän hallinnon periaatteet. Periaatteiden sisältö on esitetty seuraavassa taulukossa pääpiirteittäin hallintolain kommentaariteoksiin nojaten. Taulukosta voi nähdä, että periaatteissa on runsaasti tulkinnanvaraisuuksia, joiden ratkaisemisessa viranhaltija käyttää omaa moraaliaan ja eettisyyttään.

Taulukko 1. Hyvän hallinnon periaatteet hallintolain mukaan (Harjula & Prättälä 2012: 26–28; Sallinen ym. 2012: 71–72).

Yhdenvertaisuusperiaate	Velvoittaa tasapuolisuuteen, syrjimättömyyteen ja johdonmukaisuuteen päätöksenteossa. Kaikkien ihmisten tulee olla yhdenvertaisia ja tulla kohdelluiksi johdonmukaisesti.
Tarkoitussidonnaisuuden periaate	Viranomaisen tulee käyttää harkintavaltaansa oikein ja toiminnan on palveltava viranomaisen oman tehtävän toteuttamista.
Objektiviteettiperiaate	Viranomaisen toiminnan on oltava asiallista ja puolueetonta. Esteellisyssäännöksillä pyritään varmistamaan, ettei viranomaisen edustajalla ole mahdollisuutta osallistua esteellisenä päätöksentekoon.
Suhteellisuusperiaate	Velvoittaa pysymään kohtuudessa niin, ettei kenenkään oikeuksia rajoiteta tarpeettomasti ja enempää kuin on tarpeen.
Luottamuksensuojaperiaate	Suojaa yksilöä julkista valtaa vastaan ja oikeuttaa luottamaan viranomaisten toimintaan. Toiminnan on oltava oikeellista, virheetöntä ja päätösten pysyviä.
Hyvän kielenkäytön vaatimus	Edellyttää viranomaisen käyttävän asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan vähättely, loukkaaminen tai syrjimin, suullisen kielen tai tekstin tyly sävy ja vaikeaselkoisen kapulakielen käyttäminen eivät

	kuulu hyvään kielenkäyttöön.
Neuvontavelvollisuus	Kuuluu viranomaiselle toimivallan rajoissa. Asiakkaan tiedosteluihin on vastattava ja neuvottava asiakohdaisesti riittävän laajasti ja virheettömästi. Yleinen tiedottaminen täydentää neuvontavelvollisuutta.
Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus	Asiointi ja palvelut on järjestettävä asiakkaan tarpeita vastaavasti, joustavasti ja viivytyksettä. Palveluperiaatteeseen kuuluu myös toiminnan tuloksellisuus, jonka osia ovat tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.
Velvoite viranomaisten yhteistyöstä	Pyrkii tehostamaan hallintoa. Esimerkiksi toista viranomaista on avustettava pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa, kuitenkin toimivallan ja resurssien rajoissa, omien tehtävien merkittävästi häiriintymättä. Yhteistyötä ovat myös viranomaisten väliset kokoontumiset ja neuvottelut.

2.2.1. Arvot ja avoimuus kunnassa

”Jos avoin keskustelu jostakin asiasta on vaikeaa, se saattaa olla alue, jossa eettinen pohja ei ole aivan kunnossa” (Prättälä 2003: 19).

Tässä kappaleessa keskitytään kunnallishallinnon arvoihin. Avoimuus nousi Etiikkabarometrissä (2012) kunnanjohtajien arvojärjestyksen kärkeen. Avoimuudella ja valmiudella käydä asioista julkista keskustelua on selvä yhteys, mikä välittyy myös yllä olevasta sitaatista. Prättälän (2003: 19) havainnossa kohtaavat eettisyys ja arvoihin perustuva toiminta ennen lakien velvoittamaa minimiä. Aiheellisesti voi kysyä, toimiiko kuntien hallinto eettisesti ja toteutuuko julkisuuslain henki avoimuuden näkökulmasta niin kuin on tarkoitettu.

Prättälä (2003: 16) kirjoittaa kunnallishallinnon arvoista ja vahvistaa, että kunnallishallinnon eettinen arvoperusta on vahvan positiivinen kuntalaisten hyvinvointia, demokratiaa ja kestävästä kehitystä tavoitteleva. Kunnan on julkisen vallan toimijana turvattava kuntalaisen ihmis- ja perusoikeuksien toteutuminen. Tämä on eräänlainen eettisyyden testi, joka tarkoittaa, että enemmistön on tingittävä omista eduistaan heikoimpien palveluiden turvaamiseksi. Poliitiikka perustuu vahvasti eri ryhmien omaksumiin ja tunnus-

tamiin arvoihin. Salminen (2005: 38–39) kysyy, mikä merkitys arvoilla on hallinnollisessa toiminnassa ja onko niitä olemassakaan.

Vastaukseksi edelliseen kysymykseen arvojen merkityksestä hallinnolle Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009: 164–165) toteavat, että eettinen hallinto ei toimi ilman yhdessä sovittuja arvoja. Hallinnon johtamisessa organisaation johdolla on korostunut rooli korkean etiikan toteuttajana, esimerkin avulla johtajana ja organisaatiolle tärkeiden arvojen rakentajana. Voidaan sanoa, että organisaation eettinen uskottavuus nojaa johdon toiminnassa näkyvään eettisyyteen.

Julkisissa organisaatioissa arvot määräytyvät siis ensisijaisesti poliittisten päättäjien ja ylimmän virkamiesjohdon toimesta. Uusien organisaatioiden perustamisvaiheessa arvot määräytyvät perustajien ajatusten mukaisiksi. Havainto uusien organisaatioiden arvojen muodostumisesta on tärkeä, sillä viime vuodet käynnissä olleen rakenneuudistuksen myötä julkiselle sektorille on syntynyt runsaasti uusia organisaatioita mm. kuntien yhdistymisten, eri toimintojen yhtiöittämisten ja kuntayhtymien perustamisen myötä. Ei siis ole samantekevää, minkälaista arvopohjaa ja eettistä herkkyyttä johto edustaa, sillä arvot ovat käyttäytymisen perusta. Organisaation arvoja ja käyttäytymistä voidaan muokata johtamisella, vahvistamalla niitä verbaalisesti ja oikeansuuntaisella käyttäytymisellä. Eettisten arvojen ja periaatteiden uudistaminen tapahtuu johtamisen kautta. Tällöin johtaminen tarvitsee vahvistamista. (Salminen 2004a: 58; Viinamäki 2008: 24–26.)

Palataksemme Etiikkabarometrin (Salminen ym. 2012: 6–7) tuloksiin kunnan tärkeimpien palveluiden tuottamiseen liittyvistä arvoista voidaan todeta, että kuntien määrittämällä arvoilla on merkitystä käytännön toiminnassa, sillä niiden nähdään ohjaavan johdon työtä ja vaikuttavan arvovalintoihin palvelutuotannossa. Arvojen kärkeen sijoittui 1. avoimuus, 2. asiakaslähtöisyys, 3. vaikuttavuus, 4. luottamus ja 5. tasa-arvo. Tutkijoiden tulkinnan mukaan edellä mainituista arvoista asiakaslähtöisyys ja luottamus koskettivat erityisesti kuntalaisia. Avoimuus ja vaikuttavuus yhdistetään erityisesti päätöksentekoa ja johtamista sivuaviksi arvoiksi. Tuloksenteko arvona sai kunnanjohtajien vastauksissa kaikkein vähäisimmän painoarvon.

Edellä todettiin avoimuuden kuuluvan tärkeimpiin arvoihin. Julkisuus liittyy avoimuuteen ja yhtenä hallinnon yleisperiaatteena mahdollistaa tiedonsaannin yhteisistä julkisista asioista ja sitä kautta oikeusturvan toteutumisen. Taustalla on julkisuuslaki, joka velvoittaa toimimaan julkisuusmyönteisesti ja jonka piiriin kuuluvat mm. kaikki kunnallishallinnon viranomaiset. Viranomaiskohtaisesti hallinnon toimintaa ohjataan lisäksi erityissäännöksin. Karkeasti jaotellen kunnallishallinnon julkisuusperiaatteet voidaan jakaa neljään pääkohtaan: asian julkinen käsittely kokouksessa, asiakirjajulkisuus, tiedottaminen ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen. (Harjula & Prättälä 2012: 301–307; Laakso 2013: 49.)

Kunnan hallinnossa *asian julkinen käsittely kokouksessa* tarkoittaa, että valtuuston kokoukset ovat poikkeuksia lukuun ottamatta julkisia. *Asiakirjajulkisuudesta* ja hallinnon julkisuusperiaatteesta säädetään julkisuuslain lisäksi asetuksilla viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta (1030/1999). Perustuslain 12. § mukaan viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei niitä ole erikseen säädetty salaisiksi. Käytännössä tiedottaminen kunnassa tehdyistä päätöksistä tapahtuu juuri asiakirjojen kautta, jolloin niillä on suuri merkitys kaikille avoimen ja tasapuolisen tiedonsaannin näkökulmasta. (Harjula & Prättälä 2012: 302–308.)

2.2.2. Viranhaltijan vastuu

Viranomaisella on harkinnanmahdollisuus kunnan ja kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden tiedottamisen laajuudesta ja tavoista. Harkintavaltaa voi käyttää vireillä olevista asioista ilmoittamiseen samoin kuin tiedon antamiseen asiakirjoista, jotka eivät vielä ole julkisia. Tiedon antamista ei saa rajoittaa ilman laillista ja asiallista perustetta. Laki siis velvoittaa toimimaan julkisuusmyönteisesti, huomioiden kuitenkin asiakirjojen salassapitoa koskevat monet säännökset, jotka koskevat pääasiassa henkilön yksityiselämää koskevia asioita. Sellaiset asiat kuuluvat ehdottomasti salassapidettäviksi. (Harjula & Prättälä 2012: 307–312.)

Ryynänen (2003: 44–46) toteaa, että kunnallinen päätöksenteko on siirtynyt määrällisesti suurelta osin poliittisilta päättäjiltä kunnallishallinnon viranhaltijoille ja sen myötä

vähäisemmän julkisuuden piiriin. Näin ollen lainsäädännön suoma laajan harkintavallan käyttöä on julkisuusperiaatteiden näkökulmasta vaikeampi valvoa. Kuntalaisten näkökulmasta kunnallishallinnon tulisi kuitenkin kehittyä parempaan suuntaan. Keskustelu hallinnon etiikasta ohjaa viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä kiinnittämään huomiota omaan toimintaansa ja pohtimaan käsityksiään luottamusta herättävästä ja puolueetomasta hallinnosta.

Virkamiehen toimintaan ja käyttäytymiseen kohdistuu yleisiä odotuksia, jotka ovat samankaltaisia riippumatta organisaatiosta. Kunnalliselta viranhaltijalta ja valtion virkamieheltä odotetaan korkean ammattiosaamisen lisäksi henkilökohtaisina ominaisuuksina korkeaa etiikkaa ja moraalia, joiden odotetaan näkyvän työssä tasapuolisuutena, luotettavuutena ja lahjomattomuutena. Yhteistyö yksityisen ja julkisen sektorin kanssa ei ole virkamiehen kannalta ongelmaton. Työnantajan vaihtuminen tiheästi, esteellisyys ja sivutoimet ovat tekijöitä, jotka voivat herättää kysymyksen virkamiehen luotettavuudesta, tasapuolisuudesta ja avoimuudesta. On myös vaara, että sivutoimi aiheuttaa virkamiehelle esteellisyyttä päätöksenteossa ja valmistelussa. (Siikavirta 2012: 473.)

Salminen ja Ikola-Norrbacka (2009: 50–60) toteavat, että julkisen hallinnon vastuullisuus on monitahoinen asia. Siihen kuuluu poliittista, oikeudellista, hallinnollista ja ammattiin liittyvää vastuuta. Heuru (2006: 173) täydentää vastuukysymystä vielä moraalisen vastuun näkökulmalla.

Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä myös virkamies kantaa poliittista vastuuta poliittisten päättäjien ohella. Lähtökohtaisesti viranhaltijoiden on toimittava poliittisen järjestelmän ohjauksessa kantaen siis myös poliittista vastuuta kansalaisten antamien valtuuksien ja siitä seuraavan tilivelvollisuuden kautta. Järjestelmä on käytännössä sekava. Huolimatta selkeistä lakikirjauksista ongelmia aiheutuu kunnissa vaalikelpoisuuteen ja esteellisyyteen liittyvissä kysymyksissä. Poliittiset virkamiehet tai luottamushenkilöinä toimivat viranhaltijat voivat vaikuttaa omiin asioihinsa päätöksentekojärjestelmän kautta. Tosiasia on, että poliittisin perustein valitut luottamushenkilöt vaihtuvat aika ajoin ja elleivät uudet poliittiset päättäjät hallitse asioita riittävän hyvin, pystyvät virkamiehet

ohjailemaan asioiden valmistelijoina ja esittelijöinä päätöksentekoa. (Ryynänen 2003: 45; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 50; Ikola-Norrbacka 2010: 46.)

Hallinto-oikeudellinen vastuu virkamiehen toiminnassa kohdistuu erityisesti virkavastuun kautta, jonka nojalla virkamies vastaa tekojensa lainmukaisuudesta aina rikosoikeudellisesta vastuusta vahingonkorvausvastuuseen saakka. Yleinen virkavastuu, josta säädetään perustuslaissa, koskee siten myös kunnallista viranhaltijaa. Viranhaltija vastaa henkilökohtaisesti toimiensa lainmukaisuudesta. (Harjula & Prättälä 2012: 423; Heuru 2006: 175–178.)

Virkavastuu on kansalaisten oikeudelliseen vastuuseen verrattuna tiukempaa. Perusteluna erityiseen ja painavaan virkavastuuseen on, että virkamiehet käyttävät viranomaisen delegoimana julkista valtaa ja päättävät yksilöä koskevista asioista. Tässä yhteydessä korostuu julkisyhteisön edun mukainen näkökulma virkavastuusta: virkamiehen tulee hoitaa tehtävänsä asiantuntevasti ja puolueettomasti ja että virkavastuulla on myös merkittävä väärinkäytöksiä (korruptiota) ehkäisevä rooli. (Koskinen & Kulla 1996: 158–159.)

Viranhaltijan vastuut konkretisoituvat siis virkavastuun kautta. Harjula ja Prättälä (2012: 419–421) selventävät kuntalaissa ja viranhaltijalaissa säädettyjä kunnallisen viranhaltijan asemaan liittyviä yleisiä oikeuksia ja velvollisuuksia. Lähtökohtana pidetään sitä, että viranhaltijan perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain erityisten säännösten nojalla. Perustuslaillisilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla on kuitenkin vahva yhteys viranhaltijan toimintaan mm. sananvapauden soveltamisessa. Sananvapauten sisältyy oikeus tietojen, mielipiteiden ja muiden viestien ilmaisemiseen ja vastaanottamiseen. Viranhaltijan esittämiin mielipiteisiin ja käyttäytymiseen sisältyy kuitenkin asiallisuuden ja sopiavuuden vaatimus, huomioiden erityisesti vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjojen julkisuuteen liittyvät säädökset.

Edellisten mukaan viranhaltijalla on viranhaltijalain mukaan päävelvollisuutena viran-toimitusvelvollisuus, joka tarkoittaa, että virkaan kuuluvat tehtävät on suoritettava säännöksiä ja määräyksiä noudattaen. Tehtävät on suoritettava asianmukaisesti ja viivytyk-

settä sekä tasapuolisuutta noudattaen käyttäytyttävä asemansa edellyttävällä tavalla. Edellä mainitut seikat liittyvät odotuksiin hyvän hallintotavan noudattamisesta, joka on myös tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohde.

Seuraavassa kappaleessa tarkastellaan hallinnon eettisyyden ja hyvän hallintotavan kannalta kompleksisia kysymyksiä, jotka koskettavat erityisesti kunnan johtavien viranhaltijoiden toimintaa. Tähän joukkoon kuuluu asemansa perusteella myös kunnanjohtaja kunnan ylimpänä viranhaltijana. Tarkasteltavat kysymykset ovat kunnanjohtajan intresseihin liittyvät kysymykset, kuten esteellisyys, sivutoimet ja vaalikelpoisuus suhteessa kunnanjohtajan asemaan ammattijohtajana ja poliittisena johtajana. Painava virkavastuu ja useilta tahoilta esiin nousevat odotukset luovat johtamiselle kovan paineen.

2.3. Eettisyyden horjuttajat

Hallinnon ja johtamisen eettisyyttä on mahdollista parantaa, jos huomio osataan kiinnittää oikeisiin asioihin. Voidaan tarkastella, mitkä tekijät horjuttavat eettisyyttä ja minkälaista on epäeettinen toiminta ja huono johtaminen. Eettisen johtamisen ongelmien taustalla on aina joitakin vaikuttimia, jotka saavat johtajan toimimaan negatiivisesti, vastoin yleisesti hyväksi ja oikeaksi oletettua tapaa. Yksi eettisyyden mittari on moraalisten normien noudattaminen omassa toiminnassa, mutta myös suhteessa muihin. Johtaminen on suurissa määrin myös ihmissuhdetoimintaa, jossa eettisten ja moraalisten normien noudattaminen on tarpeen. Eettisyys on monikerroksinen asia: vuorovaikutuksessa ovat keskenään johtajan henkilökohtainen etiikka ja eheys, eettiset periaatteet ja moraalinen luonne, eettisen johtamisen menetelmät ja niiden vaikutusten eettisyys. (Pynnönen 2015b: 31–32.)

Eettisyyttä horjuttavat myös yleisen edun nimissä tehdyt moraalittomat teot ja lainrikkomukset. Anderson (2014: 306–312) kirjoittaa ”likaisista käsistä” (dirty hands) ja pohdii, pitääkö johtajan suostua yhteisönsä edun edistämiseksi mihin tahansa, seurauksista välittämättä. Likaisista käsistä puhutaan yleisemmin poliittisen päätöksenteon yhteydessä, mutta vertaus sopii myös julkisen johtamisen keskusteluun, sillä alaiset toimivat

johdon ohjeiden mukaan ja johtajat toimivat poliittisten päätösten toimeenpanijoina. Kädet likaantuvat lakeja rikkovien tai moraalittomien päätösten käytännön toteuttajilla varsinaisia päätöksentekijöitä enemmän. Likaisten käsien problematiikkaa voi lähestyä pohtimalla vastauksia mm. seuraavien eettisen johtamisen ongelmia kuvaavien, käytännön toiminnassa esiin nousevien kysymysten kautta: Epäinhimillistäkö byrokratian vaatimukset yksilön toimintaa? Kenen tehtävä on huomioida työntekijän kuorma eettisesti arveluttavien ratkaisujen toteuttajana? Mitä voi tehdä, kun organisaation johdosta tulee käsky toimia lakien tai moraalisten normien vastaisesti? Kenen ohjeita tulee todella noudattaa? Edellä mainitut kysymykset jäävät tässä tutkimuksessa vaille vastausta. Hallinnon eettisyyden kannalta tärkeimmät elementit ovat integriteetin säilyttäminen ja korruption välttäminen, joihin perehdytään kahdessa seuraavassa kappaleessa.

2.3.1. Integriteetti ja sen ongelmat

Johtamisen tärkeä eettisen toiminnan taustalla vaikuttava kysymys keskittyy integriteetin käsitteen ympärille. Laveasti määritellen integriteetti tarkoittaa rehellisyyttä, lahjomattomuutta, riippumattomuutta, korruptoitumattomuutta ja johdonmukaisuutta ajatuksissa ja teoissa. Integriteetti käsitteenä jäsentyy kahdella tasolla, sekä johtajan henkilökohtaisessa ajattelussa että organisaation toiminnassa. Organisaation integriteetti on toiminnallinen kokonaisuus rakenteita, periaatteita ja julkilausuttuja arvoja, joilla ohjataan päivittäistä päätöksentekoa ja valintoja. Yhteisöissä nousee jatkuvasti esiin johtamisen käytännön ongelmia, joiden ratkaisuisissa korostuvat integriteettiin liittyvät kysymykset sekä vastuullinen johtajuus. (Heiskanen & Salo 2008: 139–151; Pitkänen & Salminen 2014: 33–34.)

Six ja Huberts (2008: 66) kuvailevat integriteettiä:

- koskemattomuutena.
- erityisenä korruptoitumattomuutta edustavana arvona tai usean arvon ja normin yhdistelmänä.
- laatutekijänä lakien ja sovittujen koodien mukaan toimimisessa.
- laatutekijänä moraalikäsitteen, yleisten arvojen ja normien mukaan toimimisessa.

- esimerkillisyytenä käytännön moraalissa.

Six ja Huberts (2008: 66) tarkentavat, että integriteetti sopii käsitteenä tarkastelemaan kaikkia ammatteja ja organisaatioita. Tyypillistä on, että kysymykset virkamiehen integriteetistä johtuvat epäilystä virkavirheestä tai epäilyttävältä vaikuttavista päätöksistä. Yhteenvetona voi todeta, että kysymys on vaikeasta ja vakavasta asiasta, sillä pelkkä epäily korruptiosta tai henkilökohtaisen integriteetin menettämisestä voivat olla johtajan maineelle ja uralle tuhoisia. Siksi tarvitaan erityistä henkilökohtaista rohkeutta kieltäytyä asioista, jotka eivät tunnu moraalisesti oikeilta.

Killingerin (2010: 12, 113) mukaan integriteetti on henkilökohtainen valinta, johon kuuluvat ominaisuuksina tinkimättömyys ja ennakoitavuus, sekä rakennusaineina moraalitietä, etiikka, henkiset arvot ja periaatteet. Käytännössä integriteetti on koskemattomuuden säilyttämistä. Se tarkoittaa, ettei suurpiirteinen suhtautuminen asioihin riitä, vaan niistä on katsottava myös yksityiskohtia. Integriteetti on myös tekojen ja sanojen yhtäpitävyyttä.

Killinger (2010: 113–125) on analysoinut integriteetin ilmenemistä ja havainnut, että henkilökohtaisen integriteetin menettäminen voi näkyä päivittäisessä käyttäytymisessä mm.

- häikäilemättömyytenä, määräilevänä käytöksenä tai valta-aseman hyödyntämisinä.
- suvaitsemattomuutena ja kyvyttömyytenä hyväksyä erilaisia mielipiteitä tai erilaisuutta missään muodossa.
- näkyvänä häpeänä, joka voi koskettaa sekä yksilöä että koko organisaatiota. Häpeään liittyy usein menetyksiä, jotka liittyvät ylpeyteen, arvostukseen tai rehellisyyteen.
- harhaanjohtamisena väärää tietoa antamalla tai suoraan valehtelemalla.
- vihana, joka saattaa kummuta tyytymättömyydestä tai vastakkainasettelusta.
- katkeruutena, johon on varastoituneena pettymyksiä ja loukkauksia.
- ahneutena ja taloudellisten hyötyjen tavoitteluna.
- laiskuutena.

Julkisen hallinnon toiminnalta odotetaan korkeaa laatua ja erityisesti asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Tärkeä kysymys on myös luotettavuus. Voimmeko luottaa siihen, että julkisissa palvelutehtävissä olevat henkilöt pystyvät säätämään omaa toimintaansa tai toimimaan säädösten ja määräysten mukaan? Kahta toisistaan poikkeavaa toimintatapaa ei kuitenkaan pidä sekoittaa. Vahvan integriteetin tunnusmerkit täytyvät, kun eettisesti kestävä päätökset syntyvät organisaatioissa vaikuttavien yksittäisten henkilöiden käyttäytymisestä, kyvystä ja halusta tehdä oikeita asioita. Toinen näkökulma oikein tekemiseen muodostuu ulkoapäin asetetuista velvoitteista tekniseen toimintaan sääntöjen ja ohjeiden kirjaimelliseksi toteuttamiseksi. Ero henkilökohtaisen, sisältä kumpuavan integriteetin ja ulkoa annettujen ohjeiden ja määräysten kuuliaisen noudattamisen välillä on suuri. (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2013: 117–120.)

Epäeettinen toiminta ja integriteetin loukkaukset ovat usein myös korruption taustalla. Siksi syvällisempää tutkimusta integriteetin loukkauksista tarvittaisiin kiireesti lisää. Tiedon lisääminen sekä teoriassa että käytännössä auttaisivat arvioimaan korruption syitä, seurauksia ja sen ehkäisemiseksi tehtyjen toimien vaikuttavuutta myös kansainvälisesti. Tarpeen olisi perehtyä laajemmin epäeettiseen toimintaan poliittisessa ja hallinnollisessa kontekstissa, ettei integriteetikysymyksiä yksinkertaistettaisi tai yleistettäisi liikaa. (Lasthuizen, Huberts & Heres 2011: 384–387.)

Seuraavaksi, toisena eettisyyden horjuttajana tässä tutkimuksessa, on perusteltua käsitellä korruptiota hallinnon väärinkäytöksenä.

2.3.2. Korruptio

Korruptiosta on olemassa useita määritelmiä yhden yleisesti hyväksytyyn määritelmän sijaan. Yhteistä määrittelyille kuitenkin on näkemys vilpillisyydestä valta-aseman käyttämisessä henkilökohtaisten etujen tavoittelussa, samoin kuin luottamuksen vaarantumisesta virkamiehen toiminnassa. Myös EU, OECD ja YK ovat omaksuneet tämän määritelmän. Korruptio voidaan jakaa kriminalisoituun ja muuhun lain vastaiseen menettelyyn. Rikoslain mukaan kriminalisoidut teot, lahjusrikos ja lahjusrikkomus, ovat sakolla tai vankeudella rangaistavia tekoja. Korruptiivinen toiminta voi olla vastuullisessa ase-

massa eettisesti, moraalisesti tai hallinnollisesti moitittavaa, muttei rikollista. Vaikutustarkoituksessa tarjotun lahjuksen antamisesta tai vastaanottamisesta, vaikkakin vain lupauksen tasolla, voidaan rangaista virkamiehen lisäksi esim. kunnallisia luottamushenkilöitä valtuustossa, kunnan- ja kaupunginhallituksessa tai lautakuntatyössä. On huomattava, että kaikkia korruption muotoja ei ole määrätty rangaistavaksi rikoslaissa, vaikka toiminta olisikin lainvastaista. Hallintolakiin sisältyvien säädösten keskeisin tavoite on korruption ehkäiseminen ja hyvän hallinnon toteutumisen turvaaminen julkishallinnossa. (Peurala & Muttilainen 2015: 14; Pohjolainen 2012: 366–369.)

Transparency Internationalin (20.2.2015) vuosittain julkaisemassa vertailussa Suomen julkinen sektori oli vuonna 2014 maailman kolmanneksi vähiten korruptoitunut maa. Peurala ja Muttilainen (2015: 15) ovat selvittäneet korruption piirteitä ja toteavat korruptiolle olevan tunnusomaista piiloon jääminen, sillä siihen syyllistyneillä molemmilla osapuolilla on intressi olla paljastamatta tapahtunutta. Tarkkoja rajoja korruptiolle on vaikea piirtää, sillä teot ovat ainutkertaisia osapuolten saamien hyötyjen, yleisten haittojen, motiivien ja olosuhteiden suhteen. Konkreettisuutta korruption käsitteeseen tuo kuitenkin kuvaukset, jossa korruptioksi nähdään mm. suosinta, vallan väärinkäyttö, hyvä veli -verkostot, poliittinen korruptio, sisäpiirikaupat ja laitton lobbaus.

Erityisesti kunnallishallintoon liittyy Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009: 90) määrittely, jossa epäeettinen ja huono hallinto kuuluvat korruptio -käsitteen alle. Huonolla hallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä yleisesti vallan väärinkäytöksiä ja integriteetin murentumista. Pienimuotoisen korruption muodot, huono hallinto ja johtaminen sekä vaikuttaminen asioiden etenemiseen hidastavasti tai nopeuttavasti, koskevat virkamiehiä myös johtajia alemmilla tasoilla. Laakso (2013: 47) täydentää, että virkamiehen passiivisuus ja asioiden käsittelyn tarpeeton lykkääminen voidaan tulkita rikosoikeudellisesti rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi tai virkatehtävien laiminlyönniksi.

Korruptio voidaan jaotella Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2010: 198) määrittelyn mukaisesti raskaaseen korruptioon, muihin korruption muotoihin ja huonoon hallintoon ja johtamiseen. Kuvioon 2 on koottu korruption muodot esimerkkeineen. Kuvion asetellulla pyritään kuvaamaan myös korruption esiintyvyyttä, eli huonosta hallinnosta ja johta-

misesta on kysymys useimmin, kun taas raskasta korruptiota ilmenee huomattavasti harvemmin.

HUONO HALLINTO JA JOHTAMINEN

Tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti, luottamuksen rikkominen, asioiden viivyttely, tarkoituksellinen riittämätön tiedottaminen, huonon hallinnon suojeleminen ja salailu, välinpitämätön johtaminen ja alaisten laiminlyönti, ajelehtiva johtaminen.

MUITA KORRUPTION MUOTOJA

Sopimattomat lahjat ja kestitseminen, pujaaminen, laitton seuranta ja tarkkailu, tosiasioiden vääristely, luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, pelisääntöjen muuttaminen, suosikkijärjestelmät.

RASKAS KORRUPTIO

Lahjukset,
varastaminen,
petos.

Kuvio 2. Korruption muodot (mukaillen Salminen & Ikola-Norrbacka 2010: 198).

Vaikuttamiseen ja yksityisen sektorin edunvalvontaan liittyy myös rakenteellisen korruption käsite, joka on tämänkin tutkimuksen yhteydessä syytä esitellä. Pohjolaisten (2012: 372) mukaan rakenteellisen korruption alkuperä on yhteiskunnallisissa rakenteissa, erityisesti kunnissa, kuntakoosta riippumatta. Rakenteellisen korruption tuomassa kaksoisroolissa henkilö toimii yhtä aikaa useamman tahon ”puolesta ja vastaan”, toimissaan yhtä aikaa jäsenenä kunnan elimissä ja jossakin muussa organisaatiossa. Päätävässä asemassa toimivan henkilön läheinen yhteys johonkin yritykseen saattaa vaikuttaa niin, että kilpailija tulee kohdelluksi puolueellisesti. Asia on huomionarvoinen, sillä laillisuuden näkökulmasta tarkasteltuna rakenteellinen korruptio ei välttämättä täytä rikoksen tai edes esteellisyyden tunnusmerkkejä.

Korruptiota koskevassa keskustelussa on syytä huomata, että korruptio vaatii toteutuakseen kolmen tekijän, vastuullisen aseman, yksityisen edun ja väärinkäytöksen yhdistelmän. Kaikenlainen vastuullisen aseman väärinkäyttö tai siitä saatu yksityinen etu ei siis ole korruptiota, ei myöskään yksityisen edun ja väärinkäytösten summa ilman vastuullista asemaa. (Leppänen & Muttilainen 2012: 18.)

Sööt ja Rootalu (2012: 84–85, 91) kirjoittavat korruption ja luottamuksen välisestä yhteydestä. Luottamuksen erilaiset muodot vaikuttavat korruptioon eri tavoin. Korkea luottamus perhepiirissä ja ystävien kesken voi altistaa korruption hyväksymiselle, kun taas luottamus yhteiskuntaan ja sen toimijoihin voi sitä ehkäistä. Poliittisen korruption kohdalla korkealla tasolla vaikuttavat henkilöt ovat enemmän tietoisia korruptiosta ja suhtautuvat siihen alemmilla tasoilla vaikuttavia kriittisemmin. Selkeästi korruptiolle altistavia ominaisuuksia ovat myös henkilön kansallisuus ja ikä. Nuoremmat henkilöt ovat herkempiä hyväksymään korruptiiviset toimet. Sen sijaan tutkimukset tulotason, työelämässä saavutetun aseman ja sukupuolen vaikutuksista ovat ristiriitaisia. On olemassa tutkimuksia, joiden mukaan naiset suhtautuvat korruptioon kielteisemmin kuin miehet. Joidenkin tutkijoiden mielestä edellä mainituilla tekijöillä on vaikutusta, joidenkin mielestä ei.

3. KUNNANJOHTAJAN PROFESSIO

Kunnanjohtajuutta voi tarkastella monesta näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan kunnan johtamisen erityisyyttä ja kunnanjohtajan tehtävää johtavana viranhaltijana, ammattijohtajana ja poliittisena johtajana. Tämän tutkimuksen näkökulmaa motivoi kunnanjohtajan tehtävän lakisääteisyys, poliittisen merkittävyyden ja johtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin liittyvät intressit, jotka aiheuttavat helposti ristipaineita monelta suunnalta. Näistä esteellisyyden, integriteetin säilyttämiseen ja korruption välttämiseen liittyvät kysymykset ovat kaikkein tärkeimpiä.

Lawtonin (1998: 151) mukaan joissakin tilanteissa käyttäytyään laittomuuden ja moraalittomuuden rajoilla tietoisesti. Eettisillä ohjeilla pyritään ohjaamaan eettisesti hyväksyttävään toimintaan, mutta ohjeiden siirtäminen käytäntöön on monessa kohdin puutteellista. Epäeettisyyttä katsotaan helposti läpi sormien, sillä eettisen käyttäytymisen säätelyyn, epäammattimaisen käyttäytymisen selvittämiseen ja havaittuihin epäkohditiin puuttumiseen ei aina pystytä. Denhart (1998: 157) ehdottaa epäeettisyyden vähentämiseksi ja eettisen käyttäytymisen lisäämiseksi organisaation sisäisen valvonnan tiukentamista ja laajentamista yksilöiden tekemiin päätöksiin, kouluttamista ja keskustelun laajentamista eettisiin näkökulmiin. Samankaltaisten eettisten normien hyväksyminen edistää niiden noudattamista sekä työyhteisössä että yksityiselämässä.

3.1. Kuntajohtamisen erityispiirteitä

Kunnanjohtajan, samoin kuin pormestarin tehtävä on vahvasti luottamukseen perustuva ja lakisääteinen: kunnan hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtaminen johtosääntöjen määräyksiä, lakeja ja tehtyjä päätöksiä noudattaen. Kunnanjohtajalla on päävastuu asioiden valmistelusta ja esittelystä päätöksentekoa varten. (Hämäläinen, Prättälä & Ryytänen 2009: 65–67.)

Kunnanjohtajan asema on siis erittäin merkittävä. Kunta saa helposti kunnanjohtajan kasvot huolimatta siitä, että kunnallishallinnolle on ominaista kaksoisjohtajuus, johta-

mismalli, jossa johtaminen jakautuu poliittisen johdon ja ammattijohdon kesken. Luottamushenkilöjohdon ja virkamiesjohdon välinen sujuva yhteistyö ja työnjaon selkeys on kaksoisjohtamisen ideaali, joka toteutuu kunnissa erivahvaisin painotuksin. Kunnat ovat erilaisia. Ylilyöntejä ilmenee sekä kunnanjohtajan että luottamushenkilöjohdon vallankäytössä. Kuntajohdon henkilökohtaisista ominaisuuksista riippuu, toimiiko kunta vahvan kunnanjohtajan vai vahvojen luottamushenkilöiden johdossa. (Hämäläinen, Prättälä & Ryynänen 2009: 65–67; Leinonen 2012: 57.)

Haveri ja Anttiroiko (2013: 82) toteavat, että kunnan johtamiseen liittyy erityispiirteitä, jotka liittyvät aiemmin mainittuun poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen sekä moniin rooleihin:

- sääntöjä ja lakeja noudattavana viranomaisena.
- kuntalaisten osallistumisen ja kansanvallan edistäjänä.
- yhteistyön ja innovaatioiden kehittäjänä.
- asiakkaiden vastuullisena palvelijana.

Pauni ja Sallinen (2013: 156–157, 164) lisäävät erityispiirteisiin kunnanjohtajalle kuuluvan erilaisten intressien kohtaamisen ja johtamisen. Kunnan toiminnan muuttuminen palveluiden tuottajasta järjestäjäksi on laajentanut kuntien yhteistyötä yksityisten palveluntuottajien ja muiden julkisten organisaatioiden suuntaan. Kunnanjohtajuus professiona edellyttää siten laajaa osaamista kunnallishallinnosta, liiketoiminnasta ja strategisesta johtamisesta.

On muistettava, että kunnan toiminnan odotetaan olevan kaikilta osin avointa ja läpinäkyvää. Kunnan päätöksentekoa ja tiedottamista seurataan tarkasti, jolloin julkisuuden merkityksen aliarvioiminen saattaa vaikeuttaa huomattavasti yhteisiin tavoitteisiin pääsemistä. Johtajuuden uhkia, eettistä kuormaa ja huonon johtajuuden tunnusmerkkejä käsitellään seuraavassa kappaleessa.

3.2. Johtajuuden uhat ja eettinen kuorma

Eettistä johtamista on pyritty määrittelemään enimmäkseen hyvää johtajuutta kuvaamalla, mutta huonon johtamisen, johtamisen negatiivisten vaikutusten ja väärinkäytösten tarkastelun kautta voidaan johtamiseen löytää uusia tarkennuksia. Maassamme huonon johtamisen tutkimusta on vasta vähän, mutta Pynnösen (2015a: 63–70) tuoreessa artikkelissa aihetta käsitellään diskurssianalyysin keinoin. Huonoa kuntajohtamista voidaan tarkastella sekä johdettavien että johtajien näkökulmasta. Kuntajohtamiseen liittyvässä tutkimuksessa, johtajien omissa puheenvuoroissa, tuli esiin, että kuntajohtajien on vaikea nähdä itsessään syytä huonoon johtamiseen, vaan epäonnistumisen syyksi tarjotaan helposti yhteiskunnallista taloustilannetta ja lakeja tai julkisiin organisaatioihin liittyviä poliittisia tai kulttuurisia tekijöitä. Myös työyhteisön osaamisvaje, kiire, rakenteet ja muutospaine selittivät kuntajohtajien mukaan huonoa johtamista. Itseensä liittyvistä huonon johtamisen syistä kuntajohtajat eivät mielellään julkisesti puhu.

Edellä mainittu kirjoittaja jakaa huonoon johtamiseen liittyvät tekijät kolmeen osaan: johtajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, johdettaviin yksilöihin ja johtamiskontekstiin eli johtamisympäristöön liittyviin asioihin. Johtajan huonoista ominaisuuksista on kirjoitettu vielä vähän, vaikka persoonan epätasapaino, käyttäytymisen puutteet ja heikko suoriutuminen omassa toiminnassa ovat huonon johtamistyön keskeisimpiä syitä. Kuntien ammatillinen johtamisvastuu kohdistuu kunnanjohtajaan organisaationsa ylimpänä esimiehenä ja johtamiskulttuurin kehittäjänä. Näin ollen kunnanjohtajan kokemuksella, arvoilla, ihmiskäsityksellä ja luonteenpiirteillä on vaikutusta käytännön johtamiseen. (Pynnönen 2015a: 62–63; 2015b: 32.)

Kunnanjohtaja kantaa vastuuta koko organisaation menestyksestä. Vastuu eri asioista saattaa kuormittaa henkisesti erityisesti, jos joudutaan tekemään kompromissi tai valitsemaan toimintatapa, joka ei ole paras mahdollinen. Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu päätösten tekeminen. Eettinen kuorma voi syntyä henkilökohtaisen päätöksenteon yhteydessä ja johtua vaikeudesta erottaa oikea ja väärä tai tietoisesta väärin toimimisesta. Mielenkiintoista on, että sellaisissa eettistä päätöksentekoa koskevissa tutkimuksissa,

joissa sukupuolten välisiä eroja on löydetty, on havaittu naisten käyttäytyvän miehiä eettisemmin.(Grönroos, Hirvonen & Feldt 2012: 1-2.)

3.3. Kunnanjohtajan tehtävää säätelevät monet lait

Tähän tutkimukseen liittyvät kunnanjohtajan viranhaltijuuteen ja tehtävään liittyvän virkavastuullisen aseman kannalta keskeisimmät lait ovat kuntalait (365/1995) ja (410/2015), hallintolaki (434/2003) sekä laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu hallintopäätösten tekeminen ja asioiden valmistelu- ja esittelyvastuu.

Viranomaisen on toimittava puolueettomasti, lainmukaisesti ja riippumattomasti. Puolueettomuudesta voidaan erottaa subjektiivinen puolueettomuus, jolloin asian valmistelijan tai päätöksentekijän omat intressit tai tavoitteet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Subjektiivinen puolueettomuus perustuu yleiseen luottamukseen asioiden riippumattomaan ja objektiiviseen käsittelyyn. Virkamiehen sivutoimet ja muut sidonnaisuudet voivat vaikuttaa yleisesti virkamiehen uskottavuuteen. (Mäenpää 2011: 79, 91.)

Virkamiehen esteellisyydestä säädetään hallintolaissa ja valtuutetun esteellisyyden on säännökset kirjattu kuntalakiin. Lyhyesti määritellen esteellisyys syntyy, kun päätöksentekijöiden puolueettomuus vaarantuu suhteessa käsiteltävänä olevaan asiaan tai asianosaisiin henkilöihin nähden. Yleisesti ottaen esteellisyyssäännösten, samoin kuin vaalikelpoisuussäännösten, tavoitteena on turvata hallinnon tasapuolisuus ja puolueettomuus sekä säilyttää luottamus hallintoon. On arvioitu, että virkamiesten esteellisyyden lainmukaisen sääntely on ajanmukaisella tasolla, kun taas kunnalliseen päätöksentekoon osallistuvien valtuutettujen esteellisyyden sääntelyyn pitäisi kiinnittää enemmän huomiota. Ongelmana on, etteivät henkilöt aina tunnista omaa esteellisyyttään ja osallistuvat päätöksentekoon virheellisesti. (Harjula & Prättälä 2012: 462; Pohjolainen 2012: 369.)

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut esteellisyyssääntöjä tarkoin ja tavoitteena on ollut esteellisyyden näkyminen ulospäin varsinaisen esteellisyyden lisäksi. Epävarmoissa tilanteissa toimintaohje on, että henkilön tulee jäädä itsensä varmuuden vuoksi. Esteellisyyden arvioimisessa laillisen menettelyn rajoissa pitäytyminen ei aina ole päätöksenteon kannalta reiluinta ja eniten oikein. (Pohjolainen 2012: 371.)

Kuntien johtamisessa korostuu uuden kuntalainkin (410/2015) mukaan konsernijohtaminen. Esteellisyyssäännöksiin ei lakiuudistuksessa tullut merkittäviä muutoksia, mutta konsernijohtamisen näkökulmasta kunnanjohtajan osallistuminen kunnan tytäryhtiöiden hallitustyöhön jäävää kunnanjohtajan kunnanhallituksen päätettäväksi tulevista yhtiöiden asioista aina valmistelusta päätöksentekoon saakka. (Kuntaliitto 2015; Meklin & Martikainen 2003: 50–51.)

Seuraavat kolme lakia muodostavat keskeisimmät viranhaltijan esteellisyyteen, vaalikelpoisuuteen ja sivutoimiin liittyvät normit.

Hallintolaki

Virkamiehen esteellisyysperusteista säädetään tarkasti hallintolaissa. Esteellisyyksien huomioimisessa on yhtä aikaa kysymys teknisestä lain noudattamisesta mutta lähtökohalta jääviyden arvioinnissa on virkamiehen rehellisyys. Esteellinen henkilö ei saa käsitellä asiaa, eikä olla läsnä käsittelyssä. Myöskään kokouksen sihteerinä tai pöytäkirjan pitäjänä ei voi toimia esteellisenä. Vain asian kiireellisyys tavanomaista ratkaisua odottavassa asiassa voi olla peruste sallia esteellisen henkilön osallistuminen ehdollisesti päätöksentekoon. Kuitenkaan ainoastaan asian laatu tai vähäinen merkitys eivät siis riitä edellä tarkoitetuiksi perusteiksi sallia esteellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon. (Mäenpää 2011: 90; Pohjolainen 2012: 369.)

Hallintolain 27 § ja 28 § sisältävät virkamiehen esteellisyyden kannalta keskeisimmät esteellisyyssäädökset. Tämän tutkimuksen kontekstissa keskitytään kunnanjohtajan esteellisyyteen. Omien sidonnaisuuksien lisäksi esteellisyys syntyy myös läheisten sidonnaisuuksien kautta. Hallintolain 28 § sisältää määrittelyn läheisistä.

27 § Esteellisyys

Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa sekä tarkastuksen suorittavaa tarkastajaa.

Läheisellä tarkoitetaan hallintolain 28 § mukaan

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä

3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puoliskulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhhteessa eläviä henkilöitä.

Seuraavaan luetteloon on koottu virkamiestä koskevat esteellisyysperusteet julkisoikeuden kommentaariteoksiin (Husa & Pohjolainen; 2014: 240–242; Kulla 2012: 173–195; Mäenpää 2011: 80–83.) ja hallintolakiin viitaten. Lähtökohtaisesti virkamies ratkaisee oman esteellisyytensä. Kunnallista viranhaltijaa koskevia esteellisyyden muotoja on neljä. Viidentenä on esteellisyyden yleislausekkeeksi kutsuttu yleinen esteellisyyssäännös, jonka sisältö ohjaa toimimaan muissa kuin läheisten kautta syntyvissä esteellisyystpauksissa.

- Osallisuusjääviys eli asianosaisjääviys koskee virkamiestä tai hänen läheistään on asianosaisena, jonka edusta tai oikeudesta on kysymys. Myös asianosaisen avustajana, edustajana tai edunvalvojana henkilö on asianosaisjäävi.
- Edustajanjääviys aiheutuu, jos virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista päätöksen kohteena olevassa asiassa.
- Intressijääviys syntyy, jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä henkilökohtaista hyötyä tai vahinkoa virkamiehelle tai hänen läheisilleen ilman asianosaisuutta. Virkavelvollisuuteen kuuluu aloitteellisuus, joka on erotettava henkilökohtaisesta intressistä.

- Yhteisöjääviys aiheutuu, jos henkilö tai hänen läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston *tai* niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä tai toimitusjohtajana. Korkea asema asianosaisena olevassa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa. Pelkkä yhdistyksen jäsenyys tai yhtiön osakkeiden omistaminen ei automaattisesti aiheuta yhteisöjääviyttä.
- Esteellisyyden yleislauseke keskittyy puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaarantumiseen asian käsittelyssä muusta erityisestä syystä. Yleislausekkeen mukainen esteellisyys voi syntyä mm. virkamiehen merkityksellisestä ja kiinteästä ystävyydestä, lojaalisuudesta, henkilöiden välisistä riidoista tai tavanomaisista runsaammasta vieraanvaraisuudesta. Esteellisyyuskysymykset on kuitenkin ratkaistava aina asiakohtaisesti. Merkitystä on myös sillä, miltä asia näyttää ulkopuolisen silmin.

Esteellisen henkilön osallistuminen päätöksentekoon rikkoo riippumattomuuden ja puolueettoman käsittelyn vaatimusta sekä aiheuttaa päätökseen oikeudellisen virheen niin, että se syntyy väärässä järjestyksessä ja muutoksenhakumenettelyn myötä päätös voidaan kumota. Esteellisyyssääntöjen tarkka huomiointi ja kunnioittaminen sekä virkariikoksia koskevat säännökset ja rangaistusmenettely ovat kansalaisten hallintoa kohtaan tunteman luottamuksen kannalta tärkeitä. (Heuru 2006: 297–305; Husa & Pohjolainen 2014: 240–242; Mäenpää 2011: 79.)

Kuntalaki

Kunnallisen viranhaltijan osallistumista päätöksentekoon asemansa nojalla on rajoitettu kuntalain nojalla. Viranhaltijoiden vaalikelpoisuuden rajoittaminen on perusteltua, sillä kunnallishallinnon toimielinten jäsenenä ei voilla henkilöitä, joilla on omasta asemastaan tai taustayhteisöstään johtuva intressi vaikuttaa asioiden kulkuun. Vaalikelpoisuussäännöksiä on tiukennettu tavoitteena luottamuksen säilyttäminen kunnalliseen hallintoon. Vaalikelpoisuuden ja esteellisyyden ero on kuitenkin selvä: esteellisyys koskee esteellisyyden syntymistä yksittäisen asian kohdalla, vaalikelpoisuus yleistä kelpoisuutta tulla valituksi toimielimen jäseneksi. (Harjula & Prättälä 2012: 330–338; Mäenpää 2011: 91.)

Kunnanjohtajaa kunnan korkeimpana viranhaltijana koskevat säädökset vaalikelpoisuudesta. Vaalikelpoisuudesta valtuustoon, kunnanhallitukseen ja muihin toimielimiin sää-

detään kuntalaissa (365/1995) 31–34 § ja uudessa kuntalaissa (410/2015) 72–74 §. Selvyyden vuoksi on todettava, että uusi kuntalaki astuu voimaan vaiheittain. Siirtymäsäännösten jälkeen mm. johtamisen, päätöksenteko- ja hallintomenettelyn osalta uudistettu laki astuu voimaan seuraavan vaalikauden alussa 1.6.2017.

Alla olevat poiminnat on kuntalain (365/1995) vaalikelpoisuussäädöksistä, kunnanjohtajan vaalikelpoisuuden rajaamiseen ja mahdollistamiseen liittyviä kirjauksia.

34 § Vaalikelpoisuus valtuustoon

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole:

2) kunnan palveluksessa oleva henkilö, joka toimii kunnanhallituksen tai lautakunnan tehtäväalueen johtavassa tehtävässä tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä;

35 § Vaalikelpoisuus kunnanhallitukseen

Vaalikelpoinen kunnanhallitukseen on henkilö, joka on vaalikelpoinen valtuustoon, ei kuitenkaan:

1) kunnan keskushallinnossa kunnanhallituksen alaisena toimiva kunnan palveluksessa oleva henkilö;

Johtokuntaan ja toimikuntaan voidaan valita sellainenkin henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen ja lautakuntaan tai jonka kotikunta kunta ei ole.

Viimeisenä katsaus lakiin kunnallisesta viranhaltijasta, jota tässä yhteydessä tarkastellaan sivutoimien ja sivutoimilupien näkökulmasta. Kunnanjohtajan asema kokonaisvastuullisena viranhaltijana poikkeaa kunnan muiden viranhaltijoiden vastuusta. Sivutoimien ylläpitäminen on henkilökohtainen intressi jonka tarkoituksenmukaisuutta myös laki ohjaa pohtimaan.

Laki kunnallisesta viranhaltijasta

Laissa kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304), 18. §:ssä, säädetään viranhaltijan sivutoimista ja sivutoimiluvasta. Sivutoimi on tehtävä, jota harjoitetaan varsinaisen virkatyön ohella. Kysymyksessä voi olla oma yrittäjätoiminta tai työskentely toisen palveluksessa tehtävissä, joista on mahdollista kieltäytyä. (Kunnallinen Työmarkkinailaitos 2008: 33–34.)

18 § Sivutoimi ja kilpaileva toiminta

Sivutoimella tarkoitetaan virkasuhdetta, palkattua työtä ja pysyväisluonteista tehtävää, joista viranhaltijalla on oikeus kieltäytyä, sekä ammatin, elinkeinon ja liikkeen harjoittamista.

Viranhaltija ei saa ottaa vastaan eikä pitää sellaista sivutointa, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, ellei työnantaja hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Lupa voidaan antaa myös määräajaksi ja rajoitettuna. Lupa voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä. Viranhaltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen peruuttamista.

Harkittaessa sivutoimiluvan myöntämistä on otettava huomioon, että viranhaltija ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan häiritä tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Viranhaltija ei saa virkasuhteen kestäessä ryhtyä kilpailevan toiminnan valmisteliseksi sellaisiin toimenpiteisiin, joita 3 momentissa säädetty huomioon ottaen ei voida pitää hyväksyttävänä.

Viranhaltijalain kirjaukset sivutoimien osalta ovat selkeät. Kunnanjohtajan mahdollisista sivutoimista päättää kunnanhallitus, jolla on mahdollisuus harkita myöntääkö se kunnanjohtajalle sivutoimiluvan vai ei. Kunnanjohtajan sivutoimiluvasta päättäessään kunnanhallituksen on pohdittava, onko kunnanjohtajan tehtävä ja tavoiteltu sivutoimi mahdollista yhdistää.

Seuraava luku johdattelee tutkimuksen empiiriseen osaan tutkimusmenetelmän ja aineistojen kuvauksella.

4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTOT

Tässä luvussa tutkimuksessa teoriaosuus ohjasi empiiristä tiedonhankintaa, joka tarkoittaa, että uutta tietoa pyrittiin kytkemään jo tiedossa oleviin asioihin ja muodostamaan niiden tuloksena mahdollisimman luotettavia johtopäätöksiä. Lähdeaineistoon perehtyminen ohjasi myös pääaiheen, kunnan eettisen johtamisen, tarkastelun näkökulmaa hallintotieteen ja julkisoikeuden tieteenalojen yhdistämiseen. Hallintotieteellisiä аспекteja sisältävät esimerkiksi eettinen johtaminen, kunnanjohtajan tehtävän erityisyys, arvot ja hyvän hallinnon periaatteet, integriteetti, julkisuus ja erilaiset intressit. Yhteys julkisoikeuteen muodostuu lakien tuomien velvoitteiden kautta.

4.1. Teemahaastattelu aineistonkeruun menetelmänä

Empiirisen tiedon kerääminen suoritettiin haastattelemalla kunnan- ja kaupunginjohtajia. Haastattelu oli muodoltaan puolistrukturoitu, eli teemoittain etenevä haastattelu. Puolistrukturoidulle haastattelulle on ominaista, että kysymykset ovat kaikille haastateltaville samat, mutta ne voidaan esittää eri järjestyksessä ja niiden sanamuotoa voidaan vaihdella haastattelijan toimesta. Teemahaastattelussa kaikkia haastateltavan henkilön kokemuksia, ajatuksia, uskomuksia ja tunteita voidaan huomioida tutkimuksessa. Teemahaastattelun etu on myös siinä, että se vapauttaa tutkijan keskittymään tiukkojen yksityiskohtien sijasta tiettyihin aihepiireihin ja teemoihin. Näin myös haastateltavan ajatukset ja tulkinnat teemoista pääsevät paremmin esiin. (Hirsjärvi & Hurme 2000: 47–48; Puusa 2011a: 73.)

Puusa (2011a: 81–82) korostaa teemahaastattelun vaativuutta haastattelumenetelmänä. Teemahaastatteluun on valmistauduttava huolellisesti. Se tarkoittaa, että haastattelijalla on oltava riittävä käsitys tutkittavasta asiasta. Olettamuksena haastateltavallakin on, että myös haastattelija hallitsee haastatellun aihepiirin ilmiönä ja haastattelutilanteessa voidaan puhua yhteistä kieltä.

4.2. Tutkimusjoukon valinta ja haastattelujen suorittaminen

Kuntaliitto (31.10.2014) perusti lokakuussa 2014 kuntajohtajien sparrausryhmän, Ryhmä 44:n, joka koostuu kunnanjohtajista ympäri Suomen. Kuntaliiton mukaan ryhmän jäsenet on valittu huolellisesti pyrkien mahdollisimman tasaisesti edustettuun joukkoon kunnanjohtajien iän, sukupuolen, kokemuksen ja kunnan maantieteellisen sijainnin perusteella.

Haastatteluun osallistuneet kunnan- ja kaupunginjohtajat olivat samassa ammatissa toimivina varsin heterogeeninen joukko. Kuntaliittoon perustetun Ryhmä 44:n joukosta haastatteluun valittiin erikokoisia kuntia ja kaupungeja Suomen länsi-, itä-, etelä- ja keskiosista pohjoisempia maakuntia lukuun ottamatta. Valintaan vaikutti ensisijaisesti maantieteellinen saavutettavuus, sillä tässä tutkimuksessa haastattelut haluttiin ehdottomasti suorittaa kasvotusten. Kunnanjohtajakokemus vaihteli 1-28 vuoden välillä, kunnan koko n. 3000 asukkaan kunnasta lähes 112 000 asukkaan kaupunkiin. Haastatelluista n. puolella oli hallintotieteellinen koulutus. Sukupuolijakauma naisten ja miesten välillä oli 4 naista ja 11 miestä, joka noudattelee maamme kunnan- ja kaupunginjohtajien yleistä sukupuolijakaumaa (KT Kuntatyönantajat 2014). Taustatietoja käsitellään myöhemmin johtopäätösten yhteydessä.

Taulukko 2. Haastatteluun osallistuneiden taustatiedot.

HAASTATELLUT KUNNANJOHTAJAT (n=15)	
Naisia	4
Miehiä	11
Kunnanjohtajakokemus	1-28 v
Kunnanjohtajakokemus ka	10,3 v
Hallintotieteellinen koulutus	9
Kuntakoko 2.000-9.999	9
Kuntakoko 10.000-59.999	2
Kuntakoko 60.000-120.000	4

Haastatteluun kutsuttiin ryhmästä valikoivalla otannalla 15 kunnanjohtajaa. Haastattelukutsut esitettiin kasvotusten, puhelimitse tai sähköpostitse. Kaikki haastatteluun valitut ja kutsutut suostuivat haastateltaviksi. Huolimatta haastateltavien jakautumisesta ympäri maan, kaikki haastattelut suoritettiin kasvotusten haastateltavien työpaikoilla, kunnan- ja kaupungintaloilla kesä-elokuussa 2015. Leinonen (2012: 112) perustelee kasvotusten tehdyn haastattelun paremmuutta esittäen vertailutuloksen, jonka mukaan puhelinhaastattelussa annetut vastaukset ovat laadultaan ylimalkaisempia, tutkijaa myötäilevämpiä ja anniltaan heikompia kuin kasvotusten suoritettujen haastattelujen. Etuna puhelinhaastattelulle nähdään toki kustannustehokkuus, mutta tässä tutkimuksessa asetettiin haastateltavien henkilökohtainen kohtaamisen ja vastausten mahdollisimman korkea laatu tärkeysjärjestyksen kärkeen.

Tutkimuksen haastattelurunko ja kysymykset toimitettiin haastateltaville etukäteen sähköpostitse. Avoimesti menetellen pyrittiin lisäämään luottamusta haastattelijaan ja helpottamaan ehkä etukäteen arkaluontoisiksi koetun aiheen käsittelyä. Lisäksi uskottiin, että valmistautumisaika pohtimista vaativiin kysymyksiin auttaisi haastateltavia vastaamaan kysymyksiin rohkeammin ja syvällisemmin. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta haastateltavat olivat käyneet kysymykset läpi ja pohtineet vastauksia ennalta. Haastateltavien valmistautuminen kysymyksiin tutustumalla nopeutti haastattelujen kulua. Haastattelujen kesto vaihteli 45 ja 75 minuutin välillä. Rungas aineisto litteroitiin ja niiden sisältö analysoitiin haastateltava- ja teemakohtaisesti.

Eettinen johtaminen on aiheena herkkä ja henkilökohtainen. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta koettiin merkitseväksi, että vastaukset käsiteltiin nimettöminä. Luottamuksen syntyminen haastattelijan ja haastateltavien välille oli vastausten sisällön kannalta tärkeämpää kuin haastateltujen kunnanjohtajien nimien yhdistäminen suoriin lainauksiin tulosten raportoinnissa. Tutkimuksen liitteenä on luettelo haastatelluista kunnanjohtajista. Haastattelu jakautui seitsemään teemaan:

- kunnanjohtajan arvot.
- hallinnon eettisyys ja hyvän hallinnon periaatteet.
- avoimuus ja julkisuus.

- integriteettiä uhkaavat tekijät.
- intressien aiheuttama ristiriita.
- korruptio kunnallishallinnossa.
- eettisen johtamisen käytännöt.

Kuhunkin teemaan sisältyi 1–2 kysymystä, kysymysten yhteismäärän ollessa yhteensä 13. Haastatteluun sisältyi sekä avoimia kysymyksiä että monivalintatehtäviä, joihin haastateltava vastasi valiten pyydetyn määrän kohtia vaihtoehtojen joukosta. Kysymykset arvoista, hyvän hallinnon periaatteista, integriteetistä ja korruptiosta olivat monivalintatehtäviä. Tarkentavia kysymyksiä esitettiin avoimilla kysymyksillä. Vaikka puolistrukturoitu teemahaastattelu antaa mahdollisuuden poiketa kysymysrungosta, edettiin kaikissa haastatteluissa tarkasti haastattelurungon mukaan. Taustatietoina kysyttiin haastateltavien kunnanjohtajakokemus vuosina, kunnan tai kaupungin asukasluku sekä onko haastateltavalla hallintotieteellistä koulutusta.

Tutkimuksen tavoite on selvittää kunnanjohtajien näkemyksiä eettisestä johtamisesta, intresseistä sekä hyvän hallinnon periaatteiden painotuksista kunnissa. Etiikalla ja arvoilla on kiinteä yhteys. Hyvän hallinnon periaatteilla on lakien suoma vahva velvoite julkisessa hallinnossa. Kunnanjohtaja on ammattijohtaja, joka työskentelee intressien ristipaineessa päivittäin. Tässä tutkimuksessa huomiota saavat myös julkisuusperiaatteet ja niiden toteutuminen kuntien hallinnossa. Tutkimuksen empiirinen osa pyrkii tuottamaan uutta näkökulmaa kuntien johtamiseen ja kunnanjohtajien työhön ammattijohtajina. Metodologinen tavoite on tuottaa tietoa, joka auttaa ymmärtämään paremmin kunnanjohtajien työtä eettisen johtamisen ja monelta suunnalta esiin nousevien intressien ristipaineessa.

Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2007: 77–84) neuvovat tutkielman tekijää aiheen valinnassa ja rajaamisessa. Tässä tutkimuksessa valinta ja rajaus on tehty kuntajohdon (viranhaltijajohto ja poliittinen johto) ja kunnanjohtajien välillä, päätyen selvittämään kunnanjohtajien näkemyksiä eettisestä johtamisesta. Tutkimus mittaa myös kunnanjohtajien asenteita ja tietämystä eettisestä johtamisesta. Poliittisen johdon mukaan ottamisesta tähän työhön on tietoisesti pidättäydytty. Tutkijan taustasta johtuen rajauksella pyrittiin

myös riippumattomampaan ajatteluun ja tutkijalta vaadittavaan objektiivisuuteen. Tutkimuksen tekijä on kiinnostunut tuottamaan tietoa juuri siitä, mitä kunnan- ja kaupunginjohtajat johtamisen eettisyydestä ajattelevat ja miten toimivat käytännön työssä ammattijohtajina. Hallinnon etiikka, avoimuus, integriteetti, korruptio, hyvä hallinto ja kunnan johtaminen kuuluvat tutkimuksen avainkäsitteisiin.

4.3. Haastatteluaineiston analyysi

Tutkimuksen aineisto koostuu 15 nauhoitetuista ja litteroiduista haastatteluista sekä haastattelijan haastattelutilanteessa tekemistä muistiinpanoista. Haastattelut suoritettiin kesä-elokuussa 2015 haastateltavien työpaikoilla. Analysoitavaa aineistoa kertyi yhteensä n. 15h ja 100 sivua. Yksi haastateltava vastasi osittain ruotsin kielellä. Vastaukset on analysointivaiheessa käännetty vapaasti suomeksi.

Puusan (2011b: 114–116) mukaan aineiston analyysi on laadullisessa tutkimuksessa erityistä huolellisuutta vaativa vaihe, jonka onnistuminen vaikuttaa merkittävästi koko tutkimuksen luotettavuuteen ja tulosten tulkintaan. Toinen luotettavuutta lisäävä tekijä on käytetyn analyysimetodin mahdollisimman tarkka kuvaus. Ohjeistusta analyysin tekemiseen on olemassa niukasti. Tutkijalla on tärkeä rooli aktiivisena tulkitsijana ja havaintojen tekijänä. Tutkijan on pyrittävä aineiston erittelemisen ja yhdistämisen (synteesin) keinoin muodostamaan tutkittavasta aiheesta kokonaiskuva, tehtävä tulkintoja ja koottava lopuksi tieteellisesti kestäviä johtopäätöksiä.

Tämän tutkimuksen haastatteluaineiston analysoinnissa on edetty sisällönanalyysin mukaisin vaihein. Puusa (2011b: 117–122) kirjoittaa, että sisällönanalyysi sopii metodiksi laadullisen aineiston tutkimiseen, sillä se mahdollistaa aineiston monipuolisen tarkastelun sekä teorialiedosta ja empiirisestä aineistosta lähtöisin olevien päättelyyn perustuvien tulkintojen tekemisen. Sisällönanalyysi alkaa aineiston järjestämisellä, lukemalla aineistoa läpi ja tekemällä muistiinpanoja havainnoista. Teorialähtöisessä analyysitavassa, jota tässäkin tutkimuksessa käytettiin, teoria ohjaa aineiston tarkastelua. Analyysin alkuvaiheessa aineisto pilkottiin osiin pyrkien löytämään yksittäisiä haastatteluista laa-

jempia merkityskokonaisuuksia luokitellen niitä teemoittain. Teemoittelun myötä aineistosta löytyi useampia säännönmukaisuuksia jotka olivat yhteisiä useammalle haastateltavalle, mutta sieltä erottui myös teemoja, joissa mielipiteet jakautuivat selkeästi. Aineiston teemojen mukainen järjestäminen auttoi hahmottamaan myös kokonaisuuksia, jotka eivät ennakkokäsityksen mukaisesti nousseetkaan tutkimuksen kannalta merkittäviksi aiheiksi, jolloin niiden roolia tulosten tulkintavaiheessa voitiin rajoittaa.

5. EETTINEN JOHTAMINEN EMPIIRISTEN TULOSTEN PERUSTEELLA

Tässä luvussa esitellään empiirisen tutkimuksen keskeiset tulokset. Kursivoidut osat ovat suoria sitaatteja haastateltavien kommenteista. Tutkimuksen luotettavuuden säilyttämiseksi kommentteja ei ole yksilöity.

5.1. Arvot ja periaatteet eettisyyden rakentajina

Ensimmäinen kysymys, joka haastateltaville esitettiin, liittyi kunnanjohtajan tärkeimpinä pitämiin arvoihin. Kolmentoista arvon luettelosta pyydettiin valitsemaan kolme tärkeintä, jonka jälkeen haastateltavalla oli mahdollisuus kommentoida valintojaan. Tutkimuksen tulos noudattelee Vaasan yliopistossa laaditun Etiikkabarometrin (Salminen ym. 2012) tulosta, jossa avoimuus kunnanjohtajien tärkeimmäksi arvoksi.

Haastatellut johtajat olivat valmiita ja innostuneita käymään keskustelua arvoista ja hyvän hallinnon periaatteista. Tässä tutkimuksessa tärkeimpinä arvoina erottuivat (ks. taulukko 2) yhtä tärkeinä pidetyt avoimuus ja oikeudenmukaisuus. Seuraavaksi tärkeimmät arvot olivat luotettavuus, vastuullisuus ja tuloksellisuus. Vähäisemmän, mutta kuitenkin mainittavan huomion arvoina saivat rehellisyys, sitoutuminen, vaikuttavuus, asiakaslähtöisyys, ihmisarvon kunnioittaminen, tuloksellisuus ja korkea ammattitaito. Merkille pantavaa oli, että tasa-arvoa ei valinnut kukaan kolmen tärkeimmän arvon joukkoon. Kaikki muut esillä olleet arvot tulivat valituiksi edes yhden kerran. Eräs haastateltava halusi lisätä luetteloon tasapuolisuuden arvon mainiten perusteluna, että pyrkimys tasapuolisuuteen kokonaisuudessa ei aina takaa, että ratkaisu tuntuisi yksilön kannalta oikeudenmukaiselta.

Useampi haastateltava toi esiin, että yksittäiset arvot ovat käsitteinä laajoja ja toisiaan lähellä olevia. Vivahde-eroja nähtiin mm. rehellisyyden, oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden käsitteiden välillä. Avoimuus liitettiin luotettavuuteen ja vahva integriteetti sisällytettiin vastuullisuuteen. Joidenkin arvojen arvioitiin olevan luontaisia ja niin itseltään selviä, ettei niitä edes tunnista. Esim. rehellisyyteen liitetyn suoruuden epäiltiin

olevan alueellinen ominaisuus, mutta samalla sen koettiin kuuluvan suomalaiseen kulttuuriin. Ihmisarvon kunnioittamisen nähtiin kuuluvan osaksi länsimaista ajattelua. Kunnanjohtajan yhtenä sitoutumisen muotona nostettiin esiin asuminen siinä kunnassa jota johtaa. Eräs haastateltava mainitsi tuloksellisuuden liittyvän innovatiivisuuteen, uudistumiskykyyn ja luovuuteen. Rehellisyyttä ja avoimuutta arvoina pohdittiin kommentoissa monipuolisesti.

”Rehellisyys on sitä, että uskaltaa sanoa, että kaikki ei toimi.”

”Avoimuus jäi mulla näistä kolmesta pois ja mistä katsoinkaan, että avoimuus on ollut yksi niistä tärkeimmistä arvoista. Mutta jotenkin mietin, että se ikään kuin tulee lainsäädännön kautta niin vahvasti, että jos mietin ihan sitä kunnanjohtajan arvotyötä, se tulee jo sieltä. Ja sen takia en ottanut sitä tähän arvoluetteloon. Se on sisäänrakennettu siihen lainsäädännön kautta, mutta se ei välttämättä aina kumpua kunnanjohtajasta itsestään.”

”Perusteena ehkä avoimuudelle, että vielä törmää tämmöiseen vanhaan virkamiesmäiseen, että asioita pyritään peittelemään, mitä en niin kuin ymmärrä ollenkaan.”

”Avoimuutta kirjasin kommentteihin, olisi voinut ottaa avoimuuden, mutta mä laskin, että toi luotettavuus ainakin pitää sisällään sitäkin.”

Viitattaessaan vastuullisuuteen, tuloksellisuuteen ja vahvaan integriteettiin haastateltavat korostivat viranhaltijan vastuuta ammattiroolistaan ja velvollisuuteen puuttua johtajana asioihin, jotka eivät toimi.

”Tämä vahva integriteetti on tosi tärkeä, koska muuten ei voi oikein voi tehdä hyvää hallintoa mun mielestä.”

”Koko ajan pitää muistuttaa organisaatiota, mitä varten ollaan olemassa, muuten se alkaa elää omaa elämäänsä. Mitä isompi organisaatio, se alkaa helposti täyttämään omia tarpeitaan. Välillä pitää miettiä, että perusasiat pitää hoitaa. Vastuu pitää paljon sisällään myös rehellisyyttä, oikeudenmukaisuutta. Tuntee vastuuta kaikesta mitä tekee. Siihen liittyy ihmisarvon kunnioittamiset ja muut.”

”Tuo tuloksellisuus on semmoinen asia, että tämä aika, kuitenkin niitä tuloksia on saattava ja vaikuttavuutta sille työlle. Hallinto, vaikka se toimis kuinka niitten arvojen mukaan, mutta jollei se saavuta niitä tuloksia joihin se tähtää. Niin ei se silloin ole kovin onnistunutta, vaikka se toimisi hienojen arvojen mukaan mutta jauttaa vaan paikallaan.”

Alla olevaan taulukkoon on koottu haastateltavien tärkeimmäksi nostamat arvot tärkeysjärjestyksessä ja kuvaus kunnanjohtajien käytännön arvotyöstä.

Taulukko 3. Kunnanjohtajan arvot ja arvotyö haastateltavien mukaan.

ARVOT	KUNNANJOHTAJAN ARVOTYÖ
Avoimuus	Reagoiminen avoimuuden jatkuvaan muutokseen, uuteen sosiaaliseen mediaan ja julkisuuden tuomaan paineeseen.
Oikeudenmukaisuus	Oikeudenmukaisuuden toteutumisen valvonta yksilötasolla ja koko yhteisössä.
Luotettavuus	Lakien ja normien noudattaminen.
Vastuullisuus	Vastuu kokonaisuudesta, integriteetin punninta ja oman asiantuntemuksen käyttäminen.
Tuloksellisuus	Onnistuminen kunnan talouden johtamisessa, tulostavoitteiden asettaminen ja arviointi.
Rehellisyys	Asiat on kerrottava niin kuin ne ovat.
Sitoutuminen	Kunnanjohtajan toiminta esimerkkinä sitoutumisessa organisaatioon.
Vaikuttavuus	Yhteisten arvojen toteuttaminen vaikuttavasti käytännössä.
Asiakaslähtöisyys	Organisaation palvelutehtävästä muistuttaminen.
Ihmisarvon kunnioittaminen	Kunnanjohtaja on hyvän henkilöstöjohtamisen takuuhenkilö.
Korkea ammattitaito	Toimiminen esimiehenä ja aktiivisuus eri tahojen toimijana.
Vahva integriteetti	Päätösesitysten laatiminen riippumattomasti ja itsenäinen mielipiteen muodostaminen.
Tasapuolisuus	Tasapainoilu yksilön ja yhteisön etujen välillä.

Eettisyyden rakentajina arvojen lisäksi toimivat myös hyvän hallinnon periaatteet. Arvojen tapaan haastateltavia pyydettiin valitsemaan vaihtoehtojen joukosta 2-3 tärkeintä hyvän hallinnon periaatetta, joita kutsutaan myös hallinnon oikeusperiaatteiksi. Lähes kaikki vastaajat pitivät tehtävää vaikeana siitä syystä, että kaikkien periaatteiden tulisi toteutua hallinnossa. Kuitenkin kolme tärkeintä periaatetta (ks. taulukko 3) erottuivat selvästi. Vastaajat nostivat yksimielisesti tärkeimmäksi yhdenvertaisuusperiaatteen,

toiseksi objektiviteettiperiaatteen ja kolmanneksi palveluperiaatteen. Luottamus ja puolueettomuus koettiin yleisesti hyvin tärkeiksi johtamisen ja hallinnon periaatteiksi myös eettisyyden näkökulmasta. Joistakin vastauksista voi päätellä, että käytännön johtamisessa, esim. johtoryhmätyöskentelyssä tai päätöksenteon vaiheissa hyvän hallinnon periaatteet ovat esillä valmistelun perusteina vain harvoin tai eivät ollenkaan.

”Jos mä laitan johonkin puheeseen, että meillä on tällainen palveluperiaate, niin tulee sata kriitikkoa sanomaan, että meillähän vain vähennetään kaikkea.”

”Yhdenvertaisuusperiaate on hyvä kun ymmärretään, mitä se tarkoittaa ja missä mittakaavassa se on oikeasti ylipäättään sovellettavissa. Ettei lueta niin kuin piraamattua, vaan että pyrkimyksenä on niissä reunaehdoissa toimia niin kuin on järkevää ja mahdollista.”

”Nämä kaikki ovat hyvän hallinnon tunnusmerkkejä ja kun pienessä kunnassa toimitaan, täällä hyvin tunnetaan ne asiat. Nämä kaikki tulevat sisäänrakennettuina. Neuvontavelvollisuus tai palveluperiaate. Eipä ole kovin paljon varaa asiakkaita pompotella, asiakkaat ja kuntalaiset tulee niin iholle. Että aika äkkiä tulee palaute luottamushenkilöltä, jos tulee joku tällainen.”

”Ehkä se hallinnon eettisyys, tämä nyt oikeastaan vaan kuntanäkökulmasta, eettinen hallinto toimii kokonaisvaltaisesti kunnan etu huomioiden ja tietenkin siinä on aina oltava kuntalaisenkin näkökulma mukana, mutta ei niin että yksittäisten kuntalaisten etu aja sen kokonaisedun ohitse. Kyllä tässä on niin kuin pakko pitää se paketti kasassa. Aina tulee se, että ei varmaan ole hirveän reilua sanoa tätä kuntalaista kohtaan, mutta ei se yksittäinen kuntalainen omien intressiensä läpi pysty näkemään sitä kokonaistilannetta.”

Seuraavaan taulukkoon (4) on koottu haastateltavien tärkeysjärjestykseen asettamat hyvän hallinnon periaatteet vastauksista poimittuine tarkennuksineen, joita voi kutsua eettisen hallinnon tunnusmerkeiksi. On huomattava, että haastattelulomakkeessa oli esillä kaikki yhdeksän hyvän hallinnon periaatetta, mutta vain seitsemän seuraavaan taulukkoon kirjattua tulivat valituiksi. Viranomaisen neuvontavelvollisuus ja velvoite viranomaisten yhteistyöstä eivät nousseet kolmen tärkeimmän joukkoon yhdenkään vastaajan kohdalla.

Taulukko 4. Hyvän hallinnon periaatteet ja eettisen hallinnon tunnusmerkit haastateltavien mukaan.

PERIAATE	EETTISEN HALLINNON TUNNUSMERKKEJÄ
Yhdenvertaisuus	Tasapuolisuus asioissa ja ihmisten kohtelussa.
Objektiviteetti	Demokratian perusarvojen kunnioittaminen ja avoimuus.
Palvelu	Johdonmukaisuus asioissa ja päätöksissä. Ei mielivaltaisuutta, samanarvoisuus.
Tarkoitussidonnaisuus	Esteellisyysäännösten noudattaminen. Asiakasnäkökulman huomioiminen toiminnassa. Palveluhenkisyys ja hyvä asiakaspalvelu rajallisten resurssien puitteissa.
Luottamuksensuoja	Ei suosita niitä, jotka saavat äänensä hyvin kuuluviin. Asioiden ja päätösten perusteleminen. Kokonaisuuden hallitseminen, kuntalaisen etu vs. kunnan etu.
Suhteellisuus	Maalaisjärjen käyttäminen. Toiminta on sovittujen arvojen mukaista, hallintoa ei pyöritetä hallinnon tähden.
Hyvän kielenkäytön vaatimus	Säästöt ja palveluiden alas ajamiset pidetään kohtuudessa. Tehdään se, mitä luvataan. Viranomaiselle suotua valtaa käytetään oikein. Viranomaisen toimivallan rajojen kunnioittaminen. Lakien ja normien noudattaminen.

Yhden haastateltavan mukaan kunnanjohtajalla on äärimmäisen suuri vastuu ylimmän päätöksenteon sujumisesta ja laadusta kunnassa. On tärkeää, että asiat tehdään oikein. Mielivallan käyttäminen murentaisi helposti hyvän hallinnon pohjan.

”Omista intresseistä huolimatta, pitäisi aina pyrkiä irrottautumaan ja näkemään myös muut intressit ja vaihtoehdot. Ja sitä kautta, loppujen lopuksi tässä eletään ihmisten luottamuksella. Minä elän valtuuston ja kunnanhallituksen luottamuksella ja valtuutetut elää äänestäjien luottamuksella. Ja niin kauan kuin se luottamus

siinä säilyy, niin kauan luotetaan että tämän kaverin intressit vie tätä juttua oikeaan suuntaan.”

5.2. Avoimuus ja julkisuus eettisessä kontekstissa

Niin kuin haastateltavatkin ovat todenneet, on avoimuus julkisen sektorin toiminnan kulmakivi. Käytännössä avoimuutta toteutetaan julkisuuden eri muotojen kautta. Tutkimuksessa aihetta käsiteltiin avoimella kysymyksellä: Miten julkisuuslaki ja avoimuuden vaatimus vaikuttavat kunnan johtamiseen? Haastattelija ohjasi keskustelua asiakirjajulkisuuteen ja tiedottamiseen sekä harkintavallan käyttämiseen julkisissa ja ei-julkisissa asioissa.

Haastateltavien mukaan muutos entistä avoimempaan suuntaan on jatkuvaa ja julkisuuslain myötä suhtautuminen julkisuuteen uudistunut paljon kuluneen vuosikymmenen aikana. Esityslistat löytyvät kunnan nettisivuilta ja tiedottamiseen on panostettu erityisesti suuremmissa kunnissa. Sosiaalinen media on tuonut kunnille ja kaupungeille uuden muodon tiedottamiseen ja markkinointiin. Osaltaan se on tuonut viestintään painetta, mutta myös lisännyt yleistä kiinnostusta yhteisiin asioihin.

”Meillä on sisäistetty se, että jos tulee jotakin ikävää asiaa, yritämme olla ensimmäisenä itse tiedottamassa. Tuntuu että joka viikko menee päiväkotikäyttökieltoon sisäilmaongelmien vuoksi, joka kunnassa niitä on. On tärkeintä, että ehtii lähettää itse tiedotteen lasten vanhemmille, ennen kuin alkaa huhuja kuulua. Meiltä lähtee äkkiä tiedote, että on tullut epäily ja asia tutkitaan. Vaikka julkisuutta ei voi hallita, yritämme vaikuttaa siihen omalla toiminnallamme.”

Kaikki vastaajat kokivat avoimuuden lisääntymisen myönteisenä ja läpinäkyvyyttä tukevana, mutta ongelmatonta se ei kuitenkaan ole. Jotkut haastateltavat toivat esiin, että julkisuuslain noudattaminen edellyttää silloin tällöin lakimiesten konsultoimista ja julkisuuteen liittyvien ohjeiden päivittämistä ainakin johtoryhmätasolla. Sähköinen kokouskäytäntö tuo omat haasteensa myös pöytäkirjojen julkaisemiseen nettisivuilla. Avoimuudesta liikutaan pois päin, jos nimetkin pitäisi poistaa nettisivuilla julkaistavista pöytäkirjoista. Kuntalaisvaikuttamisen uudet muodot; asukasraadit ja verkostojen myötä vaikuttaminen suosii niitä, jotka saavat äänensä kuuluviin. ”Hiljaisten” mielipide jää

tuolloin helposti huomiotta. Haastateltavat kommentoivat niiden sopivan tästä syystä paremmin isojen kuntien toimintaan. Aktiiviset toimittajat ovat avoimuuden vartijoita kuntakoosta riippumatta, mutta pienessä kunnassa tieto asioista etenee nopeasti.

”Sitten tullaan siihen johtamisen eettisyyteen, tavallaan se kysymys, että jos me nyt joku pannaan salaiseksi ja ylipäätään sitä harkitaan, niin silloin just mietitään, että kenen takia? Kenen etu on, että se pysyy salaisena ja kenen etu olisi se, että tämä asia olisi julkinen?”

Julkisuuslaki tähtää mahdollisimman suureen avoimuuteen. Haastateltavien mukaan salassapitosäännökset yksilönsuojaan kuuluvista henkilökohtaisista asioista koskevissa asioissa ovat laissa ja niitä noudatetaan. Lakimiesten apua tarvitaan yhä useammin, sillä kompastelu julkisuuslain tulkinnoissa tapahtuu usein. Ne asiat, jotka eivät ole salassa pidettäviä, ovat pääsääntöisesti julkisia. Myös yksityisten yritysten liikesalaisuudet ovat asioita, joiden valmistelussa julkisuutta rajoitetaan joskus kilpailullisista ja valmistelu- rauhaan liittyvistä syistä. Erään haastateltavan mielestä avoin päätöksenteko antaa viestii myös vastapuolelle, ettei päätöksiä ole aikomustakaan ”suhmuroida”.

”Kun mennään yrityskeisseihin, siinähan pidetään ehdotonta salassapitoa, sitten tullaan julki kun asia on kypsä. Siellähän se on pakko toimia sillä tavalla yritysten ehdoilla ja sen on tunnustettukin monessa asiassa, että se on niin kuin mahdollista ja ehdottomasti niin on toimittava.”

Harkintavaltaa vastaajat näkivät sisältyvän kuitenkin asian julkistamisen ajankohtaan ja laajuuteen sekä asian julkiseen tai ei-julkiseen käsittelyyn päätöksentekovaiheessa. Asioiden vieminen ei-julkisina kunnanhallituksen päätöksentekoon ns. b-listalla on haastateltavien johtamissa kunnissa nykyään melko harvinaista. Esimerkkeinä ei-julkisista asioista olivat jotkut kunnan oikeusprosesseihin liittyvät asiat, yksityishenkilöä koskevat verohuojennukset vähävaraisuuden vuoksi tai jotkut alkuvaiheessa olevat yritysasiat. Eräs haastateltava kommentoi kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden ohjaamista vapaaehtoisien tiedottamisen ja avoimuuden suuntaan.

”Yhtiöitten osalta vähän niin kuin ylimääräistäkin tiedotetaan, nyt päätettiin mm. että yhtiöitten johtajien palkat tiedotetaan julkisuudessa ja vallinnan perusteet, miksi toimitusjohtaja valitaan. että tämä valitaan tällä perusteella ja tämän takia ja tämän palkka tulee olemaan tämä.”

Harkintaan liittyy vallankäyttöä, eivätkä näihin asioihin liittyvät kysymykset ole vastaajien mukaan aina helppoja. Useampi vastaaja halusi taata asioille valmistelurauhan vaila ulkopuolelta tulevaa vaikuttamista. Kuitenkin suurissa asioissa vastaajat keskustelivat mielellään luottamushenkilöiden mielipiteitä ennen tai jälkeen oman mielipiteensä muodostamista. Useaan kuntaan oli muodostunut käytäntö keskustella poliittisten päättäjien kanssa linjauksista ennen pykälän tuomista varsinaiseen päätöksentekoon. Ongelmallisena haastateltavat kokivat sen, että asiat vuotavat helposti jotakin kautta julkisuuteen ja medialle.

”Asiaa ei saa suojaattomana päästää raadeltavaksi, vaan siinä pitää olla lihaa ja perusteluja ja valmistelua ympärillä että siitä tulee niin kuin oikeanlainen arvioitava niin. Tärkein harkintavallan käyttö liittyy oikeaan ajoitukseen, että sitten kun asia on kypsä julkisuudelle, niin se tuodaan julkisuuteen, mutta jos se on kypsä, eikä sitä tuoda, niin silloin mennään salaamisen puolelle.”

Oikea hetki asian julkistamiselle oli erään haastateltavan mielestä se, kun kunnanjohtaja on selvillä omasta kannastaan. Toisen haastateltavan mielestä asiat ovat julkisia, kun ne ovat paperilla.

Viranhaltijapäätöksiä tehdään paljon. Vaikka ne ovat nähtävillä kunnanhallituksessa, ne eivät ole julkisia. Yksi haastateltava näki viranhaltijapäätöksissä mahdollisuuden harkintavallan väärinkäyttöön juuri vähäisen julkisuuden takia. Hän toivoi luottamushenkilöiden puuttuvan kysymyksillään myös niihin.

”Joskus toivon, että haastakaa, haastakaa, että pääsen kertomaan, että miksi on tehty sellainen päätös. Mutta se ehkä on luottamushenkilöiltä sellaista kohteliaisuutta, että tässä puututaan tuohon operatiiviseen johtamiseen niin kuin liikaa. Se olisi aika hyvä kuntajohtajille ikään kuin integriteetin varmistus, ja muistutus, että voin joutua näistäkin asioista selittämään.”

5.3. Intressiristiriidat kunnanjohtajan tehtävässä

Yksi tämän tutkimuksen keskeisimpiä tavoitteita oli selvittää kunnanjohtajien ajatuksia ja suhtautumista intressiristiriitoihin, joita he kohtaavat työssään päivittäin. Tutkijan olettamuksena oli, että henkilökohtaisten intressien houkutukset ja kunnallishallinnon

korruptio ovat kunnanjohtajalle viranhaltijana ja ammattijohtajana asioita, jossa riippumattomuus, luotettavuus ja ammattitaito punnitaan.

Haastateltavilta kysyttiin avoimella kysymyksellä asioita, jotka haastavat kunnanjohtajan ammattijohtajana ja viranhaltijana intressien näkökulmasta kaikkein voimakkaimin. Haastattelija pohjusti kysymyksen kuvailemalla henkilökohtaista ristivetoa aiheuttavia asioita, kuten esteellisyyškysymykset, sivutoimet, viranhaltijan vaalikelpoisuus ja sidonnaisuudet.

Vastauksissaan haastateltavat pohtivat monipuolisesti kunnanjohtajan intressejä. Kaiken kaikkiaan intressikysymykset koettiin isoissa kaupungeissa pienempiä kuntia helpompina. Lisäksi ne haastateltavat, jotka eivät asuneet johtamassaan kunnassa kokivat itsensä vapaammaksi intresseistä ja asemansa päätöksenteossa selkeämpänä. Joidenkin haastateltavien mukaan ammattijohtajuuden aseman koettiin korostuvan myös, kun kunnanjohtajalla ei ollut poliittista taustaa.

Kunnanjohtajan intresseissä voisi olla myös kerätä näyttöjä merkittävistä onnistumisista ja isoista läpiviedyistä asioista, mutta niihin liittyy riskinsä. Yksi vastaaja kuvaili oikein tekemisen velvoitetta ja rohkeutta poikkeuksellisesti:

”Ei ole vuottakaan siitä, kun yksi iso homma vedettiin pois, kun tultiin siihen tulokseen, että tätä ei voida näin tehdä, koska se ei ole oikein. Olisi voinut mennä niin, että kukaan ei olisi perään huutanut, tai sitten ei. Mutta mulla ainakin on tosi hyvä fiilis siitä, mitä tuli tehtyä. Rohkea uskaltaa tunnustaa, että on tehty virheitä.”

Edellä mainitut esteellisyyteen, sivutoimiin ja vaalikelpoisuuteen liittyvät kysymykset eivät nousseet intressiristiriitoja aiheuttavien ongelmien kärkeen, sillä vastaajien mukaan niihin liittyy selkeä ja yksiselitteinen ohjeistus lakien kautta. Ainoastaan sidonnaisuuksissa koettiin määrittelyn olevan vaikeaa, ja niiden osalta uuden kuntalain tuomat muutokset koetaan tervetulleiksi ja selkiinnyttäväiksi. Esteellisyyškysymyksiä kommentoitiin runsaasti ja käytännönläheisesti, mutta niiden ei todettu aiheuttavan mainittavia ongelmia kuin pienissä kunnissa, joissa kunnanjohtajalla on paljon tehtäviä ja kunnan henkilöstöresurssit ovat ohuet. Jääviys kunnanjohtajan roolissa koettiin haasteellisim-

maksi silloin, kun toimittiin kunnan omistamien yhtiöiden hallituksissa. Ristiriitaa syntyy osakeyhtiölain ja hallintolain välille, kun eri rooleissa vaikuttavat eri lait. Varovaisuutta noudatetaan yleisesti, sillä päätösten kumoaminen laittomina onnistuu helposti, jos lakia voidaan osoittaa rikutun.

Haastateltavien näkemyksen mukaan kunnanjohtajan tärkein intressi tulee olla kunnan edun ja sitä kautta kuntalaisten ja veronmaksajien edun puolustaminen. Intressikysymyksissä eriytyivät henkilökohtaiset ja yleisen edun mukaiset linjat, jotka tarkoittavat erilaisten intressiryhmien, kuten kunnassa toimivien yritysten, poliittisten ryhmien tai paikallisten järjestöjen (mm. yhdistysten ja urheiluseurojen) omia intressejä. Esteellisyysskysymyksiä voi syntyä kunnanjohtajalle myös näiden tahojen hallintoon kuulumisen kautta.

”Kunnanjohtajan selkeä fokus pitää olla, että mikä tässä on kunnan rooli ja etu. Se on niin kuin se. Että siinä se pitää olla ja kaikki muu liikkuu siinä ympärillä miten liikkuu. Oikeastaan, jos siitä lähtee jotain muuta siihen ottamaan, niin sitten tulee ongelmia. Mä hoidan kunnan hommaa ja mä ajan kunnan etua ja siinä se fokus on pysyttävä.”

”Mä en ole minkään puolueen tai intressiryhmän viетävissä, vaan mä teen sitä valmistelua niin kuin kunnan edun mukaan ja poliitikkojen tehtävänä on tehdä poliittiset linjaukset.”

”Yritystapaukset on joskus hankalia, jos joku yritys on tulossa tai laajentamassa ja tietysti tärkeitä ovat työpaikat ja kasvu ja jos sieltä niin kuin vaaditaan jotain sellaisia erityisetuja kunnalta ja onhan näitä kunnat joutuneet myöntää. Siinä tulee sitten se tasapuolisuus yritysten kohtelussa ja tää on justiin mitä pienemmät kunnat, sitä enemmän ne on joutuneet tällaisiin pakkotilanteisiin yritysten edessä.”

Kunnanjohtajan rooli ja osallistuminen kunnan omistamien yhtiöiden hallintoon aiheutti taloudellisia intressejä, mutta enimmäkseen yleisiä, ei henkilökohtaisia taloudellisia etuja tavoittelevia. Kunnanjohtajan tehtäviin kuuluu verkostoituminen myös yksityisen sektorin toimijoiden kanssa, ja eräs vastaaja kommentoikin, että pitkään kunnan kanssa yhteistyötä tehneeseen yritykseen liian hyvät välit voivat syntyä vahingossakin. Vastuullisuus kunnan ja kuntakonsernin toiminnoista korostui selvästi. Haastateltavien mukaan kuntalain uudistuksen myötä tiukentuvat esteellisyyssäännökset selkiennyttävät kuntakonsernin johtamista.

”Mulle se on ihan sama, olenko mä kaupungin täysin omistaman kiinteistö oy:n hallituksessa tai sitten kun mä hoidan asioita tässä kaupungin puolella, mä en näe, että siinä tulee minkäänlaista intressiristiriitaa. Mua ei niin kuin oikeasti kiinnostaa sen kiinteistö oy:n kohtalo sinänsä, vaan, kumminkin kaupungin ja konsernin kannalta kokonaisuutena saada ne asiat järkevämmiin järjestettyä.”

”Mehän käydään tärkeimpien tytäryhtiöitten kanssa, ja meillähän on niitä aika paljon, tulosneuvottelut vähintään sen kerran vuodessa ja siinä minäkin olen pelkästään vain kaupungin edustaja ja siinä katotaan että mikä on tytäryhtiön asema ja saavutetaanko niitä mitä tehdään. Mutta mitä nyt uusi kuntalaki edellyttää, sitä me ollaan tehty jo kaksi-kolme vuotta, onko kolmas vai neljäs vuosi menossa, ja pidetään otetta asioihin.”

”Kaikki tietää, että mä olen ne todennäköisesti valmistellut ne kyseisten asioiden tekstit, vaikka siellä lukee talous- ja hallintojohtaja valmistelijana.”

Taulukko 5. Intressiristiriitoja aiheuttavia tekijöitä.

KUNNANJOHTAJAN HENKILÖKOHTAISET SIDONNAISUUDET	YLEISEEN ETUUN LIITTYVIÄ KUNNANJOHTAJAN TYÖHÖN VAIKUTTAVIA RISTIRIITOJA
Sukulaisuus- ja perhesuhteet	Yritysten julki tuomat intressit.
Ystävyysuhteet	Kunnan edun vaaliminen.
Poliittinen tausta	Poliittisten ryhmien esitykset.
Asuminen paikkakunnalla	Kaavoitusprosessit.
Järjestöjen ja seurojen jäsenyys	Rooli kunnan yhtiöiden toiminnassa.
Sivutoimet	Taloudelliset mahdollisuudet / riskinotto.
	Kirjattujen periaatteiden puuttuminen.
	Valmistelun ja päätöksenteon erottaminen.
	Liian pintapuolisesti laadittu strategia.
	Julkisuuden tuoma paine.
	Yhteistoiminta-alueiden asiat.
	Luottamushenkilöiden jääviydet.

Edellisen sivun taulukkoon 5 oli koottu intressiristiriitoja aiheuttavia tekijöitä, joissa kohtaavat kunnanjohtajan henkilökohtaiset sidonnaisuudet ja yleisen edun vaaliminen.

Yksi haastateltava lähestyi intressiristiriitoja muihin kommentteihin verrattuna erilaisesta näkökulmasta. Alla olevassa sitaatissa vedotaan kunnanjohtajan itsetuntemukseen ja oman taustansa ja vaikuttimiensa analysointiin.

”Valtaa käyttävän johtajan, joka haluaa olla eettinen, täytyy aika hyvin tuntea itsensä ja omat vaikuttimensa. Ja oma historiansa ja ne ihmiset ja asiat jotka on vaikuttanut, että miksi on niin kuin on, ja ajattelee niin kuin ajattelee. Että pystyy tavallaan myös itseään tutkimaan ja miettimään intressiristiriidoissa, että miksi mä olen mieluummin taipuvainen kallistumaan tämän kuin tämän intressin kannalle.”

Sivutoimet

Suhtautumista sivutoimiin selvitettiin erillisellä kysymyksellä: Voiko kunnanjohtajalla olla sivutoimia? Tulos oli ennakkokäsityksen vastainen: Haastateltujen kunnanjohtajien selvä enemmistö piti sivutoimen yhdistämisen kunnanjohtajan tehtävään teoriassa sallittuna ja mahdollisena, mutta käytännössä, erityisesti ajankäytöllisistä syistä, lähes mahdollomana. Tarkka rajausta ja harkintaa tehtävissä pidettiin tärkeänä, sillä intressiristiriidat nähtiin mahdollisina:

”Ajankäyttö on suurempi ongelma ja mä luulen että kaikilla alkaa olla pieni pelko, että miltä asiat näyttää ulospäin. Että se sivutoimi harkitaan aika vahvasti, nykyään paljon vahvemmin mitä aikaisemmin.”

”Sivutoimia voi olla, mutta kyllä ne täytyis selvästi edistää sen kunnan toimintaa, jollain tavalla olla yhteydessä siihen kuntaan. Et muuten tämä on niin kuin kuitenkin, ethän sää niin kuin yksityiselläkään puolella saa. Et sää saa mennä toiselle firmalle. Juuri ajankäyttö, kun tää on niin kokonaisvaltaista. Sit jos ei oo, niin sit ei pitäisi olla kunnanjohtaja. Se on niin yksinkertaista mun mielestä.”

”Jos aatellaan, että se on ihan joku oma intressi ja vie aikaa ja rasittaa, niin se on työstä pois. Semmoinen niin kuin samantasoinen, samoja asioita vaativa oma bisnes, niin kyllä se on hyvin tarkkaan mietittävä, että voiko sellainen olla.”

Eräs haastateltava esitti tärkeän kysymyksen, joka liittyy sivutoimen määrittelyyn. Mitä todella tarkoitetaan sivutoimella? Lasketaanko sivutoimeksi myös kuntaomisteisten yhtiöiden hallituksen jäsenyydet ja puheenjohtajuudet vai puhtaasti omaan yritystoimintaan liittyvät tai muut yksityisen sektorin palkalliset tehtävät. Tutkija oletti, että sivutoimella tarkoitetaan jälkimmäistä, eli muita kuin kunnanjohtajan tehtävän kautta tulevia yrittäjän liiketoimia tai palkallisia tehtäviä.

Kunnanjohtajan tehtävän kautta tulevat sivutoimet, yhtiöiden hallitusten jäsenyydet mukaan lukien lähes kaikilla kunnanjohtajilla oli sivutoimia, mutta yksityisen sektorin toimintaan tai yritystoimintaan liittyen vain yhdellä kunnanjohtajalla oli varsinainen sivutoimi harrastustoiminnan parissa.

”Kai nyt toiminimellä voi myydä halkoja omasta metsästä, mutta jos se alkaa ajallisesti olla niin sitovaa, että valitsenko mä nyt tuon oman firman menon vai kunnan menot ja kalenteria ruvetaan järjestämään sillä ehdolla, että pystyn pyörittämään omaa bisnestä niin se mittakaava siis ja toimiala ratkaisee.”

Sivutoimen hoitamisessa nähtiin olevan riskejä, jotka liittyvät kunnanjohtajan esteellisyyteen ja avoimuuteen sekä integriteetin säilyttämiseen. Vaarana on, että sivutoimesta muodostuu kunnanjohtajan virkavastuuta tärkeämpi ja oma intressi vie aikaa ja rasittaa. Sivutoimen hoitamiseen annettu energia on pois päätyöstä.

”Tää virka olisi pirun herkullinen moniin yksityisiin, just sellaisiin, jotka pelaa tässä yksityisen ja kunnan rajapinnassa.”

Intressiristiriitojen minimoimiseksi haastateltavat pitivät tarpeellisena selkeää roolijakoa, tarkkojen pelisääntöjen hyväksymistä johtajasopimuksessa ja seuranta kehityskeskusteluissa. Motiivi on ratkaiseva tekijä: onko oma vai kysyjän motiivi saada kunnanjohtaja tehtävään? Hyvänä rajauksena pidettiin sitä, että sivutoimesta tulisi olla kunnallekin hyötyä.

Haastateltavat eivät kuitenkaan nähneet tarvetta kieltää kunnanjohtajilta sivutoimia lailla. Lailla kieltämistä pidettiin liian tiukkana ja valveutuneiden kunnanjohtajien osalta resurssien väärinkäyttönä. Mahdollisten intressiristiriitojen pohdinnan osalta vastuuta

säilytettiin kunnanjohtajille sivutoimiluvan hakijoina ja kunnanhallituksille sivutoimiluvan myöntäjinä.

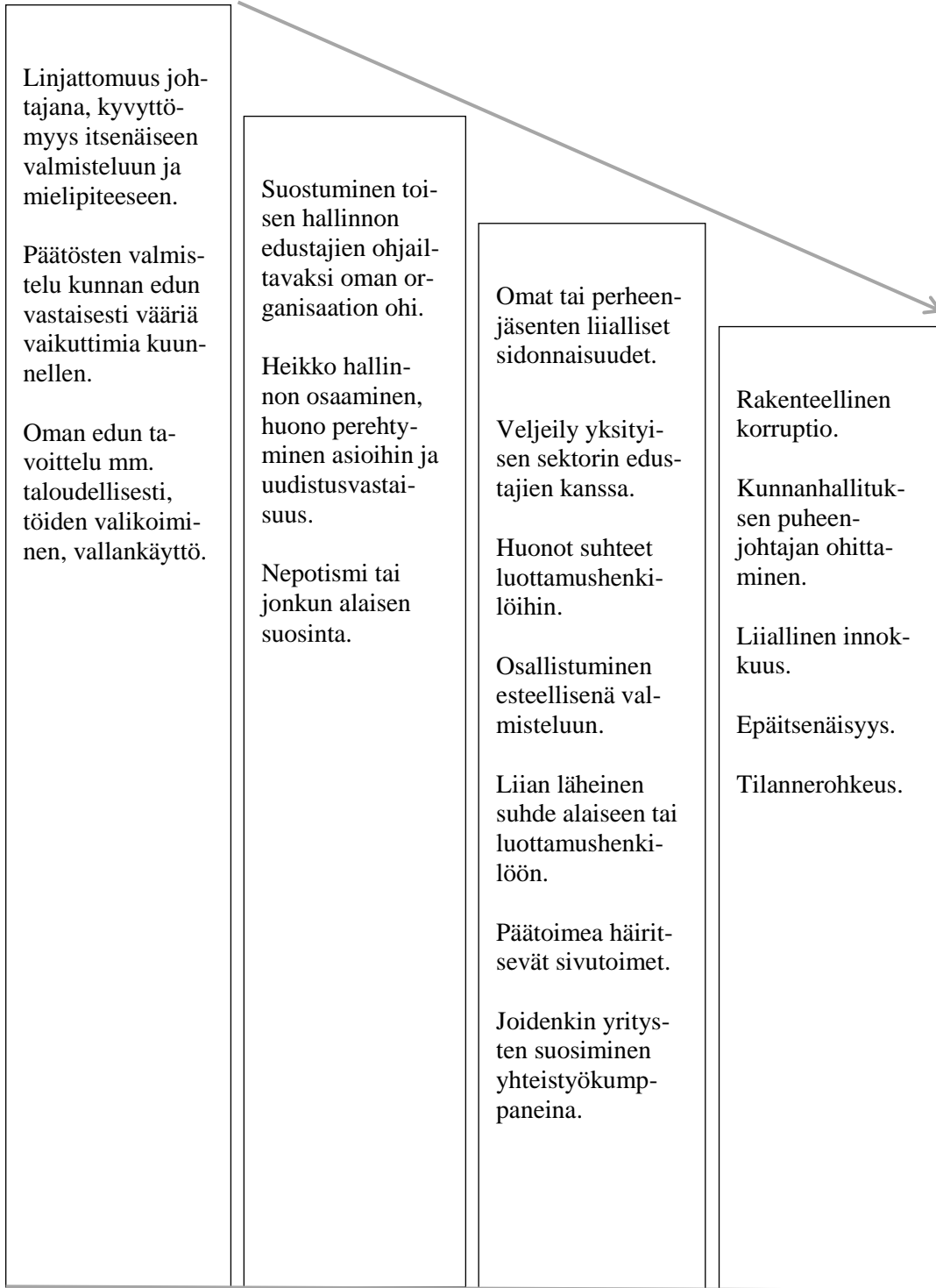
5.4. Integriteetin uhat

Johtamisen käytännön ongelmien ja eettiseen hallintoon liittyvien kysymysten ratkaiseminen vaatii kunnanjohtajalta vahvaa integriteettiä. Haastateltavia pyydettiin merkitsemään viidentoista vaihtoehdon joukosta viisi vakavinta kunnanjohtajan integriteettiä uhkaavaa asiaa. Kysymys todettiin hankalaksi, sillä käsitteenä *integriteetti* oli monelle uusi.

Vastaukset jakaantuivat vaihtoehtojen välillä melko tasaisesti. Tuloksiin tutustumisen helpottamiseksi vastaukset on jaettu neljään ryhmään ja ne esitetään seuraavalla sivulla kuviossa 3. Ensimmäisessä pylväässä ovat useimmin mainitut, vakavimmiksi koetut kunnanjohtajan integriteettiä uhkaavat tekijät. Viimeisessä pylväässä yhden maininnan saaneiden vaihtoehtojen lisäksi kolme haastateltavien lisäämää integriteettiä uhkaavaa tekijää, liiallinen innokkuus, epäitsenäisyys ja tilannerohkeus, jolla haastateltava tarkoitti liian nopeasti ja harkitsemattomasti tehtyjä päätöksiä.

Yksi haastateltava muotoili integriteetin liittyvän henkilökohtaiseen kouluttautumisen ja kasvamistahtoon, johon liittyy nöyryyttä ja tahtoa oman ammattitaidon kehittämiseen. Toisen haastateltavan mukaan pelolla on vaikutuksensa ja se voi vaikuttaa uudistumishalukkuuteen.

”Uudistusvastaisuutta pidän huonona asiana. Se johtuu usein siitä, että pelätään. Pienen kunnanjohtaja pelkää että tulee kuntaliitos ja joutuu suurempaan kuntaan. Tai tälläisen suuremman kunnan johtaja voisi pelätä että tulee maakuntahallinto tai joku muu, joka vie.”



Kuvio 3. Kunnanjohtajan integriteettiä uhkaavat tekijät haastateltavien mukaan vakavimmasta vähäisimpään.

Kommenteissaan haastateltavat kiinnittivät huomiota valtakysymyksiin oman edun tavoittelun riskinä. Esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan ohittaminen ja keskinäinen nokittelu nähtiin vääränlaisena vallankäyttönä, sillä roolien tulisi olla selvät. Huonot suhteet luottamushenkilöihin heijastuvat kunnan päätöksentekoon. Yksityisen sektorin toimijoiden pitäminen verkostossa riittävän lähellä, mutta sopivan etäällä haastaa integriteetin, sillä kunnan edun toteutuminen tulee olla yhteistyön ainoa tavoite. Monia integriteettiin vaikuttavia asioita on vaikea valvoa, vaikka kunnanjohtajia tarkkaillaan ja ohjataan mm. lainsäädännöllä voimakkaasti.

”Kunnanjohtajan rooliin kuuluu, että sulla tulee olla linja. Sen takia strategia haetaan valtuustossa ja hallituksessa ja sä toteutat sitä. Ja jos et sä sitä tee niin silloin on koko kunnan johtaminen aika lailla hukassa.”

”Yksityisellä puolella se on tosi tärkeä yhteistyökumppani, mutta sen logiikka on vähän erilainen. Se tähtää lähtökohtaisesti kuitenkin taloudelliseen hyötyyn ja silloin niin kuin pitää olla tarkkana että yksityisen sektorin taloudellisen hyödyn tavoittelu ei ole meidän tavoite, vaan meidän pitää hyötyä niistä palveluista mitä he tuottavat.”

Erään haastateltavan näkökulma liittyi päätöksentekoon. Kunnanjohtajan on tehtäväkymmeniä päätöksiä päivittäin, jolloin on myös tehtävä valintoja. Jos kyky itsenäiseen mielipiteen muodostamiseen ontuu, joutuu johtaja alttiiksi ympäristöstä tuleville vaikutuksille. Henkilöstöjohtamiseen ja luottamushenkilöyhteistyöhön liittyivät toteamukset, joissa haastateltavat nostivat esiin kunnanjohtajan persoonan ja ”henkilökemiat”. Vastaajien mukaan joidenkin henkilöiden kanssa vuorovaikutus vain sujuu helpommin kuin toisten.

”Viranhaltijapäätökset virallisina päätöksinä, mutta sitten niiden takana on vielä sellaisia päätöksiä, että mitä mä niin kuin teen tänään, mihin mä menen, kenen kanssa mä seurustelen, keitä tapaan, keitä otan vastaan, mitä asioita yleensäkin nostan agendalle, mitä ohitan tosta vaan, mitkä kirjeet heitän roskeen, että ylipäätään valikoida se, mitkä asiat koskaan tulee kunnan agendalle. Niin siinähan tapahtuu jo aika paljon valikointia.”

”Tottakai käy johtajana niin, että osa luottamushenkilöistä on vaan kivempia ja mieluisempia ja osa alaisista on kivempia ja mieluisempia ja sen takia on taipumus helposti luisua omalla mukavuusalueelle ja asioida niiden ihmisten kanssa ja

ajaa asiat niiden kautta ja se on semmoinen niin kuin joka saattaa sitten sitä integriteettiä vähän nakertamaan.”

Jotkut haastateltavat kommentoivat nepotismin olevan todennäköisesti luultua harvinaisempi ilmiö. Pienissä kunnissa arveltiin olevan suuria kaupunkeja suurempi riski nepotismiin, joka suosinnan ohella nepotistiset vaikuttimet vähenevät, kun henkilöstövalinnat tehdään kollektiivisesti ja valintaperiaatteena pidetään aina julkista hakua ja parhaan ja ansioituneimman henkilön valintaa, jonka tulisi olla kaikkien intressi. Yksi haastateltava toi esiin, että kunnanjohtajan esimerkillä on vaikutuksensa alemman tason esimiehiin myös integriteetikysymyksissä. Myös liian läheistä suhdetta alaiseen tai luottamushenkilöön pidettiin isona riskinä.

”Yksi periaatteeni on, en tiedä onko se oikea, että mä en töissä, enkä työhön liittyen ystävyysuhteita rakenna. Se tavallaan jollakin muulla voi olla aivan toisenlainen. Tämä liian läheinen suhde alaiseen tai luottamushenkilöön, minä itse olen kokenut työurani aikana, että tämä muodostaa ison riskin.”

”Pienissä organisaatioissa tietysti tulee tuo nepotismi, mutta enemmän mä ajattelin tuota alaisten tasa-arvoisuutta ja suosintaa ja suosikkijärjestelmiä jne. Kyllä jokaisella johtajalla on suuri vaara niin kuin ajautua liian läheiseen suhteeseen jonkun luottamushenkilön tai alaisten henkilöiden kanssa.”

”Nepotismi ja jonkun alaisen suosinta, se syö työmoraalia.”

Haastateltujen kunnanjohtajien vastauksista on luettavissa, että ammattijohtajalla on oluttava taito ottaa etäisyyttä johtamistyöhön henkilökohtaisesti vaikuttaviin asioihin. Asuminen paikkakunnalla ei helpota integriteetin säilyttämistä. Kunnanjohtajan tehtävässä huonon hallinnon toteuttamisella saattaa olla yhteys huonoihin luottamushenkilösuhteisiin. Kunnanjohtajalta odotetaan laajojen verkostojen muodostamista yksityisen sektorin toimijoiden kanssa. Tasapainoilu yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnassa vaatii valmiutta ottaa vastuuta ja uskallusta pitää linjansa. Ellei kunnanjohtaja itse tiedä mitä haluaa vaan tarvitsee muiden tukea esityksiinsä, voivat kaikki onnistua vaikuttamaan hänen valmisteluunsa. Tällä tavoin heikko hallinnon osaaminen voi luoda vääränlaista maaperää.

”Jos ei vaan ole hyvä johtaja, niin silloin ei ole integriteettiäkään.”

5.5. Näkökohtia kunnallishallinnon korruptioon

Julkishallinnon korruptiosta on viime aikoina julkisuudessaakin ollut esillä useita tapauksia. Koska tämä tutkimus pyrkii luomaan yleiskuvaa eettisestä johtamisesta, tutkijaa kiinnosti erityisesti se, mitä asioita kunnanjohtajat pitävät kunnallishallinnossa korruptiona. Haastateltavia pyydettiin valitsemaan 16 vaihtoehdon joukosta kaikki ne asiat, jotka ovat heidän mielestään korruptiota.

Vastausten melko suuresta hajonnasta voi päätellä, että kysymys oli vaikea. Korruptiota käsitteenä verrattiin useasti huonoon hallintoon tai heikkoon johtamiseen, rajanvetoa tehtiin jopa korruption ja rikoksen käsitteiden välille. Vain yhdestä vaihtoehdosta vastaajat olivat samaa mieltä: lahjusten vastaanottaminen tai antaminen on korruptiota. Lähes kaikki vastaajat mielsivät myös luottamuksellisen tiedon väärinkäyttämisen, runsaan kestitseminen ja sopimattomat/suhteellisen arvokkaat lahjat korruptioksi.

Mielipiteet jakaantuivat selvästi seuraavien vaihtoehtojen kohdalla: vain noin puolet vastaajista näkivät huonon hallinnon suojelun ja salailun, organisaation tavaroiden käyttämisen tai lainaamisen omaan käyttöön, suosikkijärjestelmän ylläpitämisen ja asioiden salailun julkisuuslain ja avoimuuden hengen vastaisesti korruptioksi. Osa vastaajista näki asioiden viivyttelyn ja huonon hallinnon ja johtamisen olevan korruptiota. Sen sijaan kommentoissa todettiin edellä mainittujen olevan ensisijaisesti huonoa hallintoa ja johtamista, eikä sen katsottu olevan kuuluvan korruption määritelmän alle.

Selkeimmin rikokseksi määriteltiin varastaminen ja laitton seuranta ja tarkkailu. Haastateltavien mukaan rikos on rikos, eikä laskettavissa korruptioksi. Epämiellyttävien tehtävien lykkääminen tai siirtäminen muille, välinpitämätön johtaminen ja alaisten laiminlyönti sekä työpaikkakiusaaminen tai kiusaamisen salliminen yhdistettiin korruptioon vain hyvin harvoin. Sen sijaan haastateltavat yhdistivät edellä mainitut asiat huonoon hallintoon ja heikkoon johtajuuteen. Ainoastaan yksi vastaaja merkitsi liian avoimuuden organisaation ulkopuolelle korruptioksi. Lisäksi yksi vastaaja halusi lisätä verkoston toimijoiden suosinnan hyvä veli-järjestelmien kautta kunnallishallinnon korruptioon

kuuluvaksi. Yksikään haastateltava ei pitänyt ystävyyssuhteita yksityisellä sektorilla vaikuttavien henkilöiden kanssa korruptiona.

”Korruptiota ajatellaan äkkiä vain lahjan antamista, lahjontaa. Mutta tottahan se on muutakin, vilpillistä valta-aseman väärinkäyttämistä. Salailut, huono hallinto, välinpitämätön johtaminen – kyllä nämä kaikki ovat valta-aseman väärinkäyttämistä, puhumattakaan työpaikkakiusaamisesta ja kiusaamisen sallimisesta.”

”Tukeudun aika suppeaan ajatukseen siitä, että korruptio liittyy jotenkin sen henkilön, valtaa käyttävän ihmisen ja muun väliseen suhteeseen, jossa niin kuin vaihdetaan tai hyödytään jotenkin toinen toisestaan ja sen toiminnan seurauksena syntyy jotakin, joka ei ole sen yleisen intressin mukaista. Voihan sitä johtaa huonosti tyhmyyttäänkin, eikä se vielä ole korruptiota.”

”Korruptiosta sen verran, että tämä yhteiskunta tekee korruptiota asioista, jotka eivät välttämättä sitä ole. Mun mielestä tämmöiset liikelounaat, joululahjat se saavat ihan olla, ei niillä ole mitään tekemistä korruption kanssa. Ne on sitä suhteiden hoitamista. Korruptio tarkoittaa mun mielestä sitä, että sillä oikeasti on sulle arvoa, siis sillä mitä sulle annetaan.”

Toinen korruptionon liittyvä kysymys oli, onko korruptio ongelma maamme kunnallishallinnossa? Vastaukset vaihtelivat muutamasta varovaisen myönteisistä selkeän enemmistön antamiin ehkä- ja ei-vastauksiin. Kysymykseen myöntävästi vastanneet arvioivat korruptiota esiintyvän asioissa, joihin lainsäädäntö tai muu valvonta ei ulotu. Karkean tulkinnan mukaan korruption kovat keinot; rahan antaminen ja ottaminen tai lahjonta eivät ole haastateltavien mukaan ole hallinnossamme ongelma. Sen sijaan kevyempiä keinoja, mm. palveluksia ja vastapalveluksia ja tiettyjen tahojen suosintaa uskottiin tapahtuvan esim. sidonnaisuuksien, keskeisesti monessa toiminnassa mukana olevien verkoston jäsenten kautta. Huvittavanakin nähtiin vuosien aikana tapahtunut muutos heikompaan, että asiallisenkin vuorovaikutuksen, lounaspalavereiden, kohtuullistenkin lahjojen ja muistamisten määrä on vähentynyt selvästi. Usean vastaajan mukaan varovaisuudessa on menty jo yli, sillä julkisuus on ankaraa, jos on syytä epäillä korruptiota.

”Korruptio on jossakin määrin ongelma kunnallishallinnossa, mutta heikko hallinto ja johtaminen esim. voi aiheuttaa sitä korruptiota. Ja se, miltä se näyttää, osataanko siihen kiinnittää tarpeeksi huomiota.”

”Perinteinen tulkinta, että lahjuksen vastaanottaminen siinä mielessä kunnallishallinto saa puhtaat paperit, mutta kun laajentaa, niin piirteitä löytyy kaikistakin

kunnista. Hyvänä huomiona, että puuttumisen tarvetta kyllä löytyy kaikista kunnista ja johtajuuden rooli on tärkeä, että ne jalkautetaan palvelukeskuksiin ja henkilöstölle. Mitä isompi organisaatio, sitä vaikeampaa, mutta sitten tulee toinen puoli, sitä pitää valvoakin.”

”Tekninen puoli on varmasti se, missä on todella, huomaamattakin voi ajautua sinne väärälle kaidalle. On omia yrityksiä, perheenjäsenten yrityksiä ja pitäis jättää itsensä pois, ja miksei nykyään tää sotekin, kun on yksityisiä palveluitten osvoja ja muita. Mutta tekninen varmasti on se ongelmakohta ja ehkä se sote tulee sieltä perässä.”

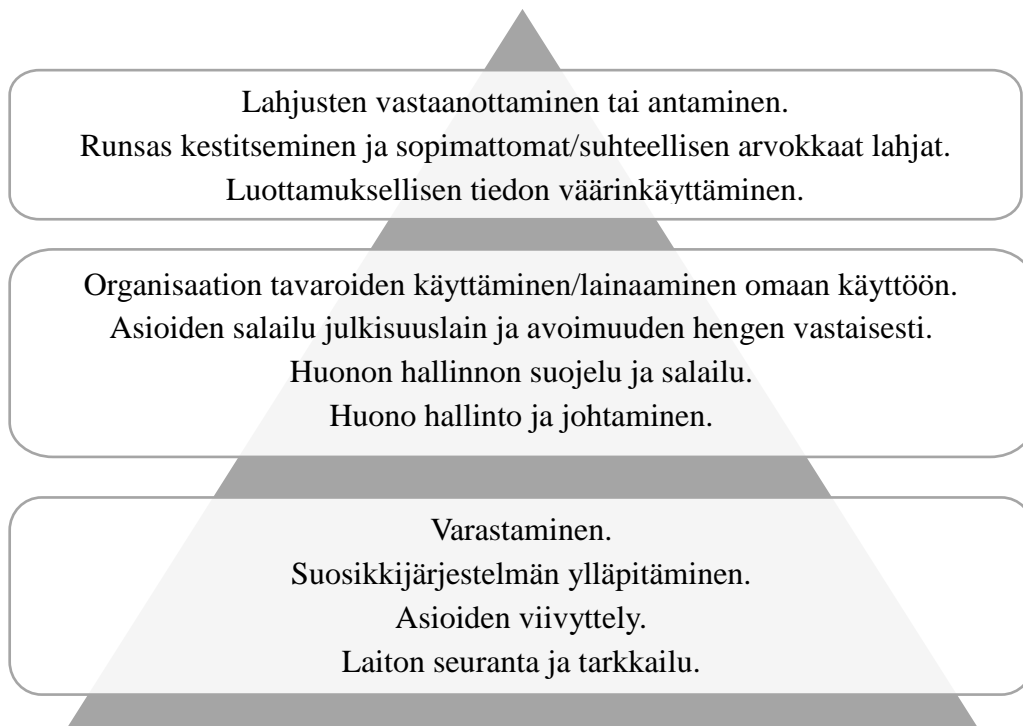
Yllä olevan lainauksen suuntaisia ajatuksia tuli esiin useilta haastateltavilta. Kuntien tekniset toimet tekevät runsaasti hankintoja yksityiseltä sektorilta ja käyttävät suuria rahasummia. Esimerkiksi kaavoitusprosessiin saattaa liittyä yritysten tekemiä tarjouksia useamman päivän tutustumismatkoista, joiden rahallinen arvo saattaa tarjoiluineen, ohjelmineen ja matkoineen nousta korkeaksi. Korruption sudenkuopat on osattava kiertää.

Haastateltavat suhtautuivat usean päivän matkoihin kriittisesti todeten, että esimerkiksi matkat maksetaan usein kunnan tai kaupungin taholta, ja pidempiin matkoihin jätetään osallistumatta. Organisaation johtamisen kannalta kirjatut periaatteet ja ohjeistus ja lakimiesten konsultointi on tarpeen. Teknisen sektorin johtajat ja esimiehet ovat harvoin hallinnon ammattilaisia, vaan he ovat tottuneet toimimaan nopeasti ja itsenäisesti verkostoja hyödyntäen, jolloin on mahdollista, ettei hyvän hallinnon vaatimuksia osata aina ottaa huomioon. Samankaltaisen haasteen tuo mukanaan muutkin yksityisten palveluiden hankinnat, esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksissa, tulevaisuudessa nykyistäkin enemmän.

Yksi vastaaja nosti esiin itsekorruption kuvaillen sitä virkamiesten ja luottamushenkilöiden yhteisenä oman edun tavoittelemisen muotona. Käytännössä kunnan varoilla suoritettavat valtuuston tai kunnanhallituksen seminaarimatkojen yöpymiset, tarjoilut, ohjelmat ja maksetut ansionmenetyskorvaukset voidaan räätälöidä maksettavaksi tilanteen mukaan. Vastaaja kysyi myös tarkoituksenmukaisuutta kunnan omistamien yhtiöiden hallitusten ulkomaille suuntautuville tutustumis- ja koulutusmatkoille. Yhtiöiden hallituspaikat ovat luottamushenkilöiden keskuudessa erittäin haluttuja. Kunnanjohtajanaan on näihin asioihin erittäin vaikea puuttua.

”Ok, virkamiehet edesauttavat sitä, että luottamushenkilöt pääsee reissuun. Keväällä on linjattu että Kuntamarkkinoille mennään. Ketkä lähtee, miten paljon siellä käytetään aikaa, millä mennään? Minkä tasoinen hotelli, illallinen, mikä palkkioperuste, saako siitä kokouspalkkion, päivärahat, ansionmenetykskorvauksen? Joku toinen luottamushenkilö on ajatellut jo ja hommannut siihen lomapäiviä ja toinen sanoo, että minä lähdän sinne vain jos saan ansionmenetykskorvauksen ja käytän siihen omaa työaikaani. Sitten on paljon eläkkeellä olevia, joille ei tule ansionmenetyksiä. Kenen tehtävä on päättää? Katseet kääntyvät virkamiehiin. Virkamiehen on paha mennä sanomaan luottamushenkilölle, että meidän mielestä te ette kyllä ansaitse tästä korvausta.”

Alla olevaan kuvioon (4.) on koottu haastateltavien määrittelyn perusteella kunnallishallinnon korruption piirteitä. Ylimpänä on selkeimmin korruptioksi määritelty asia.



Kuvio 4. Korruption piirteet kunnallishallinnossa haastateltavien mukaan.

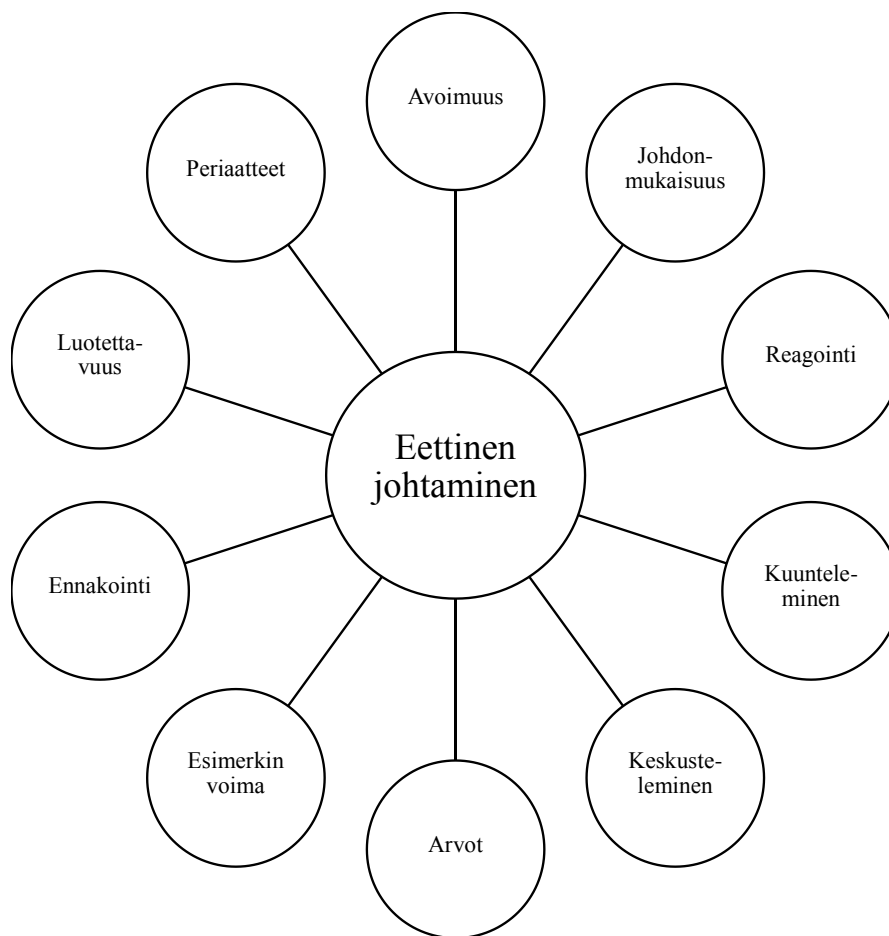
5.6. Eettisen johtamisen elementtejä

Haastattelun viimeisenä teemana oli johtaminen. Haastateltavia pyydettiin avoimiin kysymyksiin vastaamalla kuvailemaan kunnan eettistä johtamista käytännössä, eettistä

kuormaa aiheuttavia tekijöitä sekä johtavien luottamushenkilöiden vaikuttamista eettiseen johtamiseen.

Haastateltujen kunnanjohtajien mukaan johtaminen on kunnallishallinnon kokonaisuuden hallitsemista. Eettisen johtamisen käytäntöön kuuluu monia elementtejä, jotka tuloksiin tutustumisen helpottamiseksi esitellään alla olevassa kuviossa.

”Johtaminen on työyhteisön johtamista kokonaisuutena, erilaisia asioita on, pelisäännöt, kehitetään, annetaan mahdollisuus kehittyä, luodaan edellytyksiä ja kannustetaan oikein tekemiseen, arvioidaan, ollaan rehellisiä ja korjataan, pyritään seuraamaan kehitystä ja siinä mukana yhtenä asiana on arvot ja eettisesti kestävät toimintatavat luontevasti ja oleellisena osana kokonaisuutta.”



Kuvio 5. Eettisen johtamisen elementit haastateltavien mukaan.

Vastauksista välittyi voimakas painotus arkiseen johtamistyöhön, esimerkiksi johtamiseen sekä ohjeiden ja hyvän hallinnon periaatteiden luomiseen ja noudattamiseen käytännössä. Organisaation arvomaailma muuttuu hitaasti. Henkilöstön johtaminen eettisesti tarkoittaa yhdessä tekemistä, tasapuolisuutta ja oikeudenmukaista kohtelua sekä kunnanjohtajan taholta vastuun ottamista asioiden sujumisesta. Organisaation jäsenten sitoutumista edesauttaa yhteisten tavoitteiden sopiminen ja niiden toteutumisen seuraaminen säännöllisesti. Ongelmana on, ettei luotuja, yhteisiä pelisääntöjä useinkaan noudateta. Alla oleva haastateltavan kommentit vahvistavat, että johtaja johtaa vahvasti omalla persoonallaan.

”Silloin on jo aika pitkällä, jos yrittää tulla tietoisiksi omista arvoistaan ja vaikuttimistaan ja periaatteistaan, mitä käyttää. Yleensä sellaiset johtajat pärjää hyvin, joilla on edes jotkut periaatteet ja onnistuu niitä käyttämään. Kyllä se keskimäärin ehkä paremmin menee kuin sellaisella, jolla niitä ei oo tai jolla ne on jontenkin falskeja.”

”Pitää puhua niistä asioista. Opettaa ja kertoa, että nytkin tässä on monta periaatetta, monta arvoa, monta muuta. Kyllä se että puhutaan ja puntaroidaan ääneen, että organisaatiolla on jotkut ääneen lausutut arvot, että pelisäännöt aina silloin tällöin sanotaan ääneen, millä periaatteilla me ollaan ja miksi me ollaan. Sen olen huomannut kunnanjohtajan hommassa, että ihan väsymättä, omille työntekijöille ja päättäjille ja muille kertoa, että miksi me ollaan täällä. Mikä meidän missio ja juttu on.”

Kunnanjohtajan eettinen kuorma

”Eettinen kuorma on mun mielestä sitä, että etiikkaa on rikottu. Oma arvomaailmaasi olet itse polkenut.”

Selvästi muita useammin haastateltavat toivat esiin kuormittavana tekijänä poliittisten ryhmien painotuksista syntyvät ristiriidat. Intressiristiriitojen keskellä toimiminen voi tuntua jopa ahdistavalta, sillä kovat päätökset, mm. kouluverkon supistaminen tai kilpailutukset, ovat osa kokonaisuutta, jota eivät kaikki päättäjätäkään aina hahmota.

Haastatteluissa nousi esiin julkisuuden aiheuttama paine kuntakentällä pitkään jatkuneiden huonojen uutisten vuoksi sekä organisaation sisäisiin ongelmiin ja epäkohtiin puutumisen vaikeus. Kunnanjohtajan eettistä kuormaa voi lisätä myös kahden julkisen or-

ganisaation väliset erimielisyydet toimintatavoista. Ristiriidat yleisten moraaliperiaatteiden ja kunnan kokonaisuuden välillä sekä pyrkimys tasapuolisuuteen ja ihmisten keskinäiseen yhdenvertaisuuteen mainittiin kuormittavana.

”Mietityttävä asia on asiakaslähtöisyyteen, demokratiaan, laajempaan osallisuuden demokratiapyrkimykseen liittyvät asiat, joissa on paljon painetta tällä hetkellä, kunnanosahallinto ja erilaisia sen tylisiä asioista. Sitä kautta on myös että mikä on oikein, tasapuolista ja reilua. Ja miten uudet kohtaamisen keinot aidosti tehdään niin, että ne ovat eettisesti myös kestäviä.”

Joidenkin haastateltavien oli vaikea kuvailla ja tunnistaa asioita, joista heille syntyy eettistä kuormaa, tai eettisiä kysymyksiä ei haluttu eriyttää kokonaisuudesta. Vastaajat perustelivat tätä pitkällä johtajakokemuksella ja siinä kehittyneellä reflektointikyvyllä sekä henkilökohtaisella vakaumuksella, joka auttaa käsittelemään asioita. Niin ikään pitkän johtajakokemuksen omaava haastateltava nosti esiin kunnanjohtajan asemaa koskevan näkökulman.

”Kuormaa lisää kunnanjohtajan asema muihin viranhaltijoihin nähden. Kunnanjohtajan asema on muihin viranhaltijoihin nähden heikompi. Siinä joutuu ehkä sitten joissakin tilanteissa pakon edessä tekemään niin kuin mikä omasta mielestä ei ole edes oikein, mutta jos vaihtoehto on sitten että menee se luottamus, tämä on kiristysruuvi ainakin joissakin tilanteissa.”

Johtavien luottamushenkilöiden vaikutus eettiseen johtamiseen

Haastateltavat näkivät johtavien luottamushenkilöiden roolin hyvin monipuolisesti. Vastauksista välittyi johtavien luottamushenkilöiden merkittävä rooli päättäjinä ja strategisten asioiden johtajina sekä ilmapiirin, jokaiselle kunnalle ominaisen päätöksentekokulttuurin luojina. Asemansa nojalla johtavat luottamushenkilöt voivat luoda myös painetta johtamiseen ja vauhdittaa joidenkin asioiden etenemistä ottamalla suoraan yhteyttä kuntajohtoon. Kunnanjohtajat pitivät erityisen tärkeänä, että työnjako operatiivisen ja strategisen johtamisen välillä on molemmille osapuolille selvä.

”Tähän kohtaan liittyy operatiivinen johtaminen ja strateginen johtaminen, luottamushenkilön rooli ja viranhaltijan rooli, ryhmien roolit erikseen. Meillä on aika hyvin se ymmärretty, että luottamushenkilöt ovat siellä strategisella puolella eikä tulla tänne päiväkausiksi istuskelemaan ja kellottamaan, että mitä kukin tekee.”

”Jos saa luottamushenkilöt puhaltamaan samaan hiileen virkamiesten kanssa, silloin ollaan aika hyvässä hapessa ihan se toiminnan suhteen, mutta myös hallinnon etiikan suhteen.”

Vastaajien mielestä johtavat luottamushenkilöt tukevat johtamista ja tuovat näkemyksilään lisäarvoa, toimien kuitenkin käytännössä erilaisilla pelisäännöillä kuin viranhaltijat. Eräs vastaaja epäili, ettei luottamushenkilöillä ole kirkasta käsitystä omasta roolistaan ja sen läpinäkyvyydestä. Hallinnollisena ”valuvikana” yksi haastateltava näki roolinsa luottamushenkilöiden matkalaskujen ja kokouspalkkioiden hyväksyjänä. Vastaajan mielestä tehtävä kuuluisi kunkin elimen puheenjohtajalle viranhaltijan sijaan. Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan luottamuksellinen suhde koettiin tärkeäksi. Jos näkemys on yhtenäinen, voi se vaikuttaa positiivisesti kaikkeen muuhunkin. Jos taas suhde ei toimi, valuu paljon energiaa hukkaan ja asioita on vaikea edistää.

”Virkamiesnäkökulmasta se pitäisi olla niin, että valtuuston osalta valtuuston puheenjohtaja päättää ja kunnanhallituksen osalta hallituksen puheenjohtaja ratkaisee, että mikä on palkkioperuste seminaarimatkoilla. Pikkuisia valuvikoja on, että minä kuittaan luottamushenkilöiden palkkioita. Aika kinkkistä on, että minä hyväksyn luottamushenkilöiden palkkioita. Huono on puuttua, jos huomaa, että luottamushenkilö on laskuttanut liikaa.”

Eräs haastateltava nosti esiin havaintonsa, että luottamushenkilöt esittävät melko paljon suoraan operatiiviseen johtamiseen ja toimintaan liittyviä kysymyksiä. Luottamushenkilöiden toiminta päätöksentekijöinä sai haastateltavilta myös arvostusta ja ymmärrystä..

”Työni kannalta esim. melkein tärkeintä on ollut se, että kaupunginhallituksessa on ollut pari-kolme erittäin ärhäkästi talousasioihin paneutunutta ihmistä, jotka on edellyttänyt tietoja, erilaisia henkilöstökehitykseen ja talouskehitykseen liittyviä tietoja, eivätkä ole jääneet passiivisiksi niissä asioissa vaikka se siinä hetkessä tuntuu tosi epämiellyttävältä.”

”Luottamushenkilöt tekee vielä tärkeämmän jutun kuin minä, eli viime kädessä ne tekevät sen päätöksen. Siksi niille pitää antaa kaikki mahdollinen tieto, mutta toisaalta pitää hyväksyä se, että ne on siellä ihmisten äänillä, äänestäjien varassa ja niiden täytyy tehdä niin kuin äänestäjät haluaa. Niillä saa olla ihan rehellisesti oma intressi siinä päätöksenteossa.”

Viimeinen luku ennen yhteenvetoa keskittyy eettisen johtamisen kehittämiseen.

5.7. Kohti eettisempää kuntajohtamista

Viimeiseksi haastateltaville esitetty kysymys suuntautui eettisen johtamisen tulevaisuuteen: Mitä pitäisi tehdä, että eettinen johtaminen kunnissa paranisi? Avoimen kysymyksen vastaukset sisälsivät paljon konkreettisia ehdotuksia ja ajatuksia:

- Johtajana kasvaminen kouluttautumalla, huomion kiinnittäminen johtamiseen.
- Kirjallisten pelisääntöjen luominen viranhaltijajohdon ja poliittisten ryhmien välille, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden roolijaon selvittäminen.
- Tiedottaminen eettiseen johtamiseen liittyvistä tutkimuksista.
- Luottamushenkilöille rohkeutta kysyä perusteita viranhaltijoiden tekemille päätöksille.
- Kunnanjohtajien kritiikinsietokyvyn kehittyminen.
- Luottamushenkilöiden pitäminen ajan tasalla kunnan asioista.
- Organisaation sisäiset arvokeskustelut ja arvojohtaminen.
- Kunnan strategian noudattaminen päivittäisessä työssä.
- Kaikilla tiedossa olevat seuraamukset pelisääntöjen noudattamatta jättämisestä.
- Avoimuuden ja vuorovaikutuksen kehittäminen kaikkien toimijoiden välille.
- Positiivista asennetta kuntajohtamiseen, pois virheiden etsimisestä ja syyttelystä.
- Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen, keskittyminen perusasioihin.
- Päätösten vaikutusten pohtiminen nykyistä pidemmälle.
- Enemmän aikaa johtamisen kehittämislle, nopeasta reagoinnista ennakoitiin.
- Perusasioihin keskittyminen, oman tehtävän korostaminen organisaation kaikille toimijoille ja aidon kehittämisotteen saavuttaminen.
- Itsearvioinnin kehittäminen eettisen johtamisen arvioinnin tueksi.
- Hallinnon benchmarkingin kehittäminen kuntien välille.

5.8. Tulosten yhteenveto

Haastatteluun kutsuttiin 15 kunnanjohtajaa, 4 naista ja 11 miestä ympäri Suomen. Haastatellut edustivat varsin heterogeenista joukkoa johtajakokemuksensa, pohjakoulutuksensa ja johtamansa kunnan koon perusteella. Haastattelurunko oli jaettu seitsemään

teemaan, jotka käsittelivät kunnanjohtajan arvoja, hallinnon eettisyyttä ja hyvän hallinnon periaatteita, avoimuutta ja julkisuutta, integriteettiä uhkaavia tekijöitä, kunnallishallinnon korruptiota, intressien aiheuttamia ristiriitoja, sekä eettisen johtamisen käytäntöjä.

Arvoihin ja hyvän hallinnon periaatteisiin liittyvä keskustelu oli varsin analyttistä, ja kommenttien mukaan esitetyt vaihtoehdot sisälsivät vain pieniä vivahde-eroja. Tärkeimmiksi arvoiksi haastateltavat nostivat avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden sekä seuraavina luotettavuuden, vastuullisuuden ja tuloksellisuuden. Rehellisyys nähtiin kunnanjohtajan tehtävän kannalta monitahoisena arvona, ei vain veloitteena puhua totta. Hyvän hallinnon periaatteiden kohdalla mainittiin lähes poikkeuksetta valinnan olevan vaikea, koska lain nojalla kaikkien periaatteiden on toteuduttava. Yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate ja palveluperiaate nousivat tärkeysjärjestyksessä kärkeen.

Kunnanjohtajan integriteettiä ja kunnallishallinnon korruptiota koskevat kysymykset olivat haastateltaville kaikkein hankalimpia. Integriteetin käsite oli joillekin uusi. Vakavimmiksi integriteetin uhkiksi mainittiin linjattomuus johtajana, kyvyttömyys itsenäiseen valmisteluun ja mielipiteeseen sekä päätösten valmistelu kunnan edun vastaisesti väärinä vaikuttimia kuunnellen. Vakavimpien joukkoon nousi myös oman edun tavoittelu mm. taloudellisesti, töiden valikoiminen ja vallankäyttö. Monia integriteetin uhkia asioita on haastateltavien mielestä vaikea valvoa.

Kunnallishallinnon korruptiota koskevassa kysymyksessä vastaajat olivat yhtä mieltä vain siitä, että lahjusten vastaanottaminen ja antaminen on korruptiota. Myös luottamuksellisen tiedon väärinkäyttäminen ja runsas kestitseminen miellettiin korruptioksi. Vastausvaihtoehdoissa nähtiin esimerkkejä huonosta hallinnosta ja heikosta johtamisesta ja rikollisuudesta korruption sijaan. Huvittavanakin haastateltavat näkivät muutoksen äärimmäiseen varovaisuuteen lahjoissa ja kestitsemisessä. Julkisuuden ankaraa kohtelua ja korruptioepäilyksiä ei haluta kokea.

Haastateltavien mukaan vuosien kuluessa lisääntynyt avoimuus ja julkisuus koetaan myönteiseen suuntaan kehittyneenä, mutta vaativana asiana. Päätöksentekoon saakka salassa pidettävät asiat ovat vähentyneet minimiin. Julkisuuslain soveltaminen, sosiaalisen median, markkinointiviestinnän ja asiakirjajulkisuuden hallinta vaatii erityisosamista, jota pienissä kunnissa on käytettävissä niukasti. Median rooli avoimuuden puolustajana nähtiin merkittävänä.

Kunnanjohtajan tärkeimmäksi intressiksi haastateltavat nimesivät kunnan edun puolustamisen. Vastoin tutkijan ennakkokäsitystä haastateltavat eivät kokeneet intressiristiriitojen ratkaisemista ongelmallisiksi olemassa olevien, vahvasti ohjaavien lakien vaikutuksesta. Isommissa kunnissa intressikysymykset koettiin pieniä kuntia helpommiksi ratkaista, sillä esimerkiksi esteellisyyksissä valmisteluvastuun siirtäminen nähtiin helpommaksi suurempien henkilöstöresurssien johdosta, lisäksi lakimiesten neuvoja oli saatavissa helpommin. Kunnanjohtajan sivutoimiin haastateltavat suhtautuivat periaatteessa myönteisesti, mutta käytännössä niiden hoitaminen nähtiin kunnanjohtajan tehtävä huomioiden lähes mahdottomana ajankäytöllisistä syistä.

Eettisen johtamisen käytäntöön kuuluu kokonaisuuden hallitseminen ja painotus arkisen johtamistyön sujuvuuteen koko organisaatiossa. Johtaja johtaa koko persoonallaan ja eettistä kuormaa voi aiheutua erityisesti poliittisten ryhmien painotuksista johtuvat ristiriidat. Kuormitusta voi syntyä myös tasapuolisuuden pyrkimyksestä suhteessa kunnan väheneviin resursseihin. Johtavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välisen roolijaon merkitystä ja selkeää työnjakoa strategisen ja operatiivisen toiminnan välillä haastateltavat pitivät johtamisen kannalta välttämättömänä. Eettistä johtamista voitaisiin parantaa johtajia ja luottamushenkilöitä kouluttamalla, itsearviointia ja benchmarkingjärjestelmää kehittämällä, lisääntyvän vuorovaikutuksen ja positiivisuuden kautta. Tärkeinä nähtiin myös perusasioihin keskittyminen ja aito kehittämisote ja havaittuihin epäkohtiin puuttuminen.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli muodostaa yleiskuva kunnanjohtajasta eettisenä johtajana vastaamalla kolmeen tutkimuskysymykseen: Mitä eettisyys on kunnanjohtajan työssä? Mitkä seikat vaarantavat kunnanjohtajan riippumattomuuden ja viittaavat korruptioon kuntasektorilla? Mitä eettisen johtamisen elementtejä kunnissa on? Eettisen johtamisen ilmiötä tutkittiin mahdollisimman monipuolisesti perehtyen yhteensä seitsemään teemaan kunnanjohtajan tehtävän kautta.

Empiirisen osuuden toteuttaminen, 15 kunnanjohtajan haastattelut ja laajan aineiston analysoiminen olivat koko prosessin haasteellisin mutta myös antoisin vaihe. Kaikki haastattelutilanteet olivat hengeltään avoimia ja onnistuivat hyvin, vaikka erityisesti integriteettiä ja korruptiota koskevat kysymykset koettiin vaikeiksi. Kriittisesti arvioiden haastattelija onnistui myönteisen haastatteluilmapiirin luomisessa, mutta haastattelua olisi voinut eettisen johtamisen kysymysten osalta tiivistää ja kohdentaa tarkemmin. Haastateltavien tapaaminen kasvotusten siinä toimintaympäristössä, missä he johtamistyötä tekevät toivat tutkimukselle arvoa lisäten tutkijan ymmärrystä kunnanjohtajien joukon heterogeenisyydestä. Huolimatta tutkimuksen suorittamisen luotettavuudesta, haastatteluun osallistuneiden korkeasta ammattitaidosta ja laadukkaasta aineistosta, laadullisen tutkimuksen tavoin tutkimustuloksia on pidettävä tutkimuskohtaisina.

Tätä tutkimusta palveli eettisen johtamisen ja siihen vaikuttavien oikeudellisten näkökulmien yhdistäminen. Ehkä hieman pehmeiksi yleisesti mielletyt aiheet saivat kokonaan uuden sävyn, kun niihin yhdistettiin vahvat lakeihin perustuvat vaatimukset. Lain nojalla kunnanjohtajan on toteutettava hyvän hallinnon periaatteita ja erotettava henkilökohtaiset intressit viranhaltijan toiminnasta. Tutkimus toi selvästi esiin, että johtaminen vaatii asioiden punnitsemista sekä eettiseltä että lailliselta kannalta. Tämä vaatii kunnanjohtajalta erityistä eettistä kompetenssia ja herkkyyttä.

Taustatietojen perusteella näyttää siltä, että toimintaympäristöllä, erityisesti kuntakoolla, on suuri vaikutus johtamistyöhön käytössä olevien osaamis- ja henkilöstöresurssien kautta. Esimerkiksi suurempien kuntien hallinnossa työskentelee lakimiehiä, jotka tuke-

vat eettistä johtamista ottamalla kantaa mm. julkisuus- ja esteellisyyksymyksiin sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Pienissä kunnissa hallinto nojaa voimakkaasti kunnanjohtajan osaamisen ja valmistelun varaan. Riittävät hallinnon resurssit ovat edellytys myös hallinnon kehittämiseksi. Tämä tarkoittaa, että kunnissa, joissa hallinnon resurssit ovat niukat, kirjattuja periaatteita on vähän ja hallinnon kehittäminen jää helposti päivittäisen ongelmanratkaisun jalkoihin. Erityisesti rakenteellisten muutosten aikana hallinnon ohut rakenne aiheuttaa haasteita kunnan eettiseen johtamiseen.

Haastatelluista kunnanjohtajasta yhdeksällä oli hallintotieteellinen pohjakoulutus. Kunnan toiminta on käytännössä kokonaan hallinnollista, jolloin on välttämätöntä, että kunnanjohtajalla on riittävä osaaminen hallinnosta ja johtamisesta. Tässä yhteydessä osaamisella tarkoitetaan käytännön kokemuksen lisäksi teoreettista perehtyneisyyttä. Julkinen hallinto ja kunnan johtaminen professiona vaativat aitoa kiinnostusta itse hallintoon ja jatkuvaa lisäkouluttautumista ja sparrausta, jonka hankkimisesta kunnanjohtajan on itse huolehdittava. Näin ollen kunnanjohtajan kehityskeskusteluissa olisi tärkeä arvioida myös kouluttautumista ja huolehtia, että se vastaa johtajan yksilölliseen tarpeeseen.

Sukupuolen vaikutusta kunnan eettiseen johtamiseen on tämän tutkimuksen perusteella vaikea arvioida, sillä haastateltujen naiskunnanjohtajien joukko oli vaatimattoman pieni (4/15). Voisiko johtopäätöksiä kuitenkin tehdä sukupuolen vaikutuksesta? Sööt ja Rootalu (2012) viittasivat varovasti korruptiovastaisuutta löytyvän naisjohtajilta mahdollisesti miesjohtajia enemmän. Tässä tutkimuksessa haastatellut naiset nostivat esiin vahvan integriteetin merkityksen ja huolellisen etukäteisvalmistautumisen asioissa. Jotkut naisjohtajat tunnistivat sukupuolensa tuoman haasteen uskottavuuteensa, ja sen johdosta keskittyvät toiminnassaan erityiseen huolellisuuteen ja asiallisuuteen. On mahdollista, että naiseus tarjoaa luonnollisen suojan hyvä veli -verkostoilta. Naiset joutunevat tekemään miehiä enemmän työtä saavuttaakseen ja ylläpitääkseen kunnanjohtajalle kuuluvan aseman ja organisaationsa luottamuksen.

Haastatteluun osallistuneiden kunnanjohtajien johtajakokemus vaihteli 1–28 vuoden välillä, keskiarvon ollessa 10.3 vuotta. Pitkä johtajakokemus välittyi haastateltavien kommentteista itseluottamuksena ja varmuutena, mutta virkaiältään nuoremmat kunnan-

johtajat suhtautuivat kunnan johtamiskulttuuriin ja omaan toimintaansa kokeneempia kollegoitaan kriittisemmin. Halu tehdä nopeita muutoksia oli suurempaa kuin luottamus muutosten läpimenoon päättäjien keskuudessa. Kunnan hallinnollinen kulttuuri muuttuu hitaasti, mutta kunnanjohtajalla on mahdollisuus vaikuttaa siihen pitkäjänteisellä työllä. Uusi eettisen johtamisen toimintamalli voisi olla pyrkimys aitoon vuoropuheluun organisaation henkilökunnan sisällä sekä päättäjille kohdistettu arvo- ja periaatekeskustelu. Kunnanjohtajan tulisi vahvan asemansa nojalla nostaa esiin eettisiä näkökulmia päätöksentekoon liittyvään keskusteluun. Eettisesti oikein toimiva kunnanjohtaja muistuttaa tarvittaessa kaikkia osapuolia päätöksentekoon liittyvästä vallan ja vastuun tuomasta velvoitteesta perustehtävän toteuttamisessa.

Pahinta, mitä viranhaltijalle voi tapahtua, on joutua syytetyksi korruptiosta tai virkavirheestä. Siksi integriteettikysymykset ovat saaneet tässä tutkimuksessa paljon huomiota. Kunnanjohtajan uskottavuus vaarantuu, jos henkilökohtaiset mieltymykset ja intressit alkavat liian paljon ohjata toimintaa ja vaikuttaa työssä. Oman toiminnan jatkuva, kriittinen arviointi on välttämätöntä, sillä vahva integriteetti tarjoaa suojan korruptiota vastaan. Turvatakseen uskottavuutensa puolueettomana valmistelijana ja esittelijänä kunnanjohtajan on siis suojeltava itseään ja integriteettiään. Itsenäisyys ja lahjomattomuus ovat avaimia myös kunnallishallinnon korruption ehkäisemiseen, joka on haaste kaikissa kunnissa ja organisaatioissa huolimatta siitä, että ilmi tulee vain muutamia tapauksia vuosittain. Tämän tutkimuksen perusteella kunnallishallinnon korruptiivisten piirteiden tunnistaminen on haasteellista. Kovan korruption muodot on helppo tunnistaa, mutta vähäisempi korruptio tulkitaan usein huonoksi hallinnoksi tai heikoksi johtajuudeksi.

Haastateltavat mainitsivat useasti kunnanjohtajan tehtävän liittyvän vahvasti kunnan strategian toteuttamiseen ja kuntalaisten edun puolustamiseen operatiivisen toiminnan päätavoitteena. Strategian suurpiirteisyys ja heikko tavoitteiden asettaminen tuovat myös eettiseen johtamiseen suurehkon haasteen. Päinvastoin kuin voisi kuvitella, kunnanjohtajan itsenäisyys vähenee, jos johtamisen tavoite ja suunta on epätarkka. Epämääräisten tavoitteiden takia kunnanjohtaja voi joutua riippuvaisemmaksi johtavien luottamushenkilöiden ja muiden tahojen mielipiteistä ja päätöksenteon ohjauksesta. Tämä tarkoittaa, että kunnanjohtajan integriteetti vaarantuu, ellei hän ole muodostanut mielipi-

dettään itsenäisesti. Sama integriteetin menettämisen riski on luottamushenkilöillä, jos he joutuvat ottamaan kantaa vasta valmisteluvaiheessa oleviin asioihin. Integriteettikysymys on kompleksinen, sillä ajatustenvaihtoa valmisteluvaiheessa olevista asioista on hyvä olla, mutta niin, että kumpikin päätöksenteon osapuoli säilyttää vapautensa muodostaa asiasta päätöksentekohetkellä oman mielipiteensä.

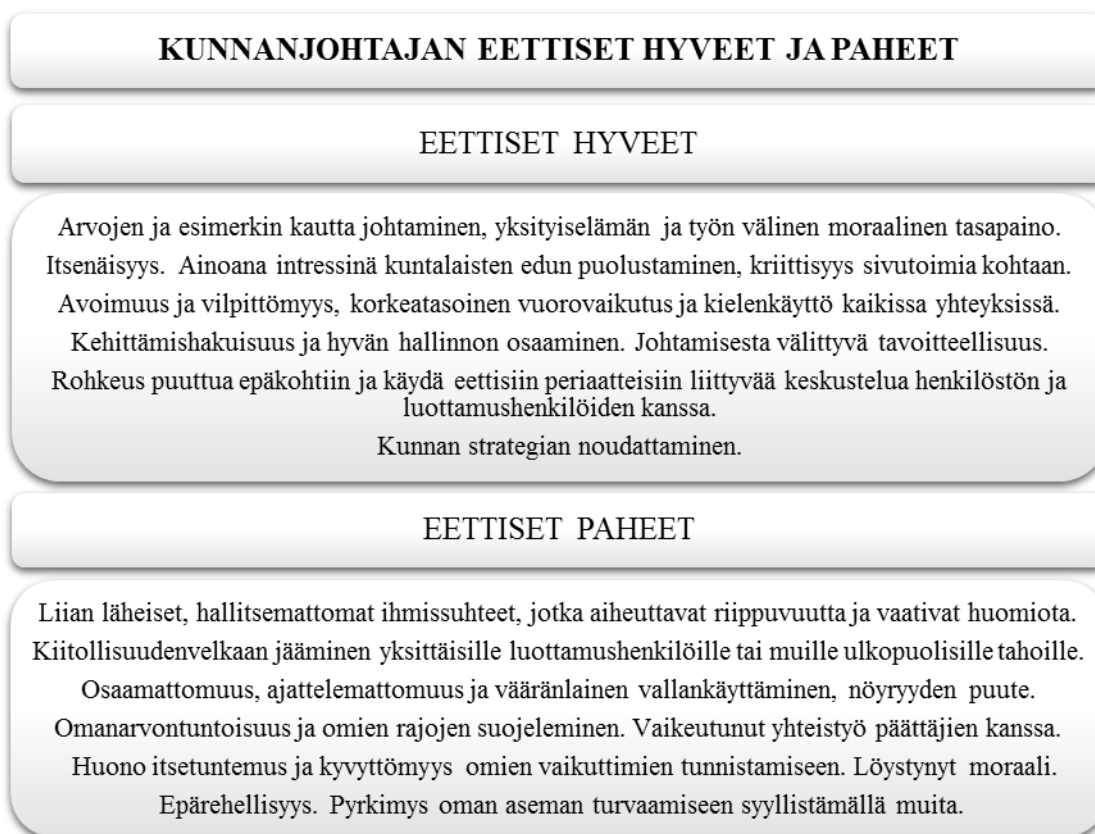
On mahdollista, että yhteiskuntamme pinnallisuus on estänyt osaltaan syvällisempää eettistä keskustelua. Haastattelujen myötä selvisi, että koulutusta ja tutkimusta tarvittaisiin lisää. Johtaminen rakentuu vahvasti johtajan omien henkilökohtaisten ominaisuuksien ja persoonan varaan. Eettistä johtamista saattaisi palvella johtajakoulutukseen liitetty osuus johtajan itsetuntemuksesta. Myös Killinger (2010) korosti henkilökohtaisen integriteetin ymmärtämistä ja pohtimista riittävän yksityiskohtaisesti ja syvällisesti.

Kunnanjohtajan työ on itsenäistä, mutta myös yksinäistä. Päivittäinen työ vaatii kykyä itsensä johtamiseen – on osattava päättää asioiden tärkeysjärjestyksestä omasta ja muiden puolesta. Perinteisessä johtamismallissa kunnanhallitus valvoo kunnanjohtajan työtä. Tärkein linkki hallituksen ja kunnanjohtajan välillä on kunnanhallituksen puheenjohtaja. Voidakseen valvoa kunnanjohtajan työtä kunnanhallituksen, erityisesti puheenjohtajan, on oltava valveutuneita ja tiedostettava asemansa suomat oikeutukset ja vastuu ohjata kunnanjohtajan toimintaa. Kuntalain uudistuksella on pyritty selkeyttämään kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen puheenjohtajan rooleja. Johtajasopimusneuvottelut ja kehityskeskustelut luovat mahdollisuuden tarkastella kunnanjohtajan toimintaa syvällisemmin, myös eettisen johtamisen näkökulmasta. Tämä vaatii kunnanhallitukselta uudenlaista johtamisosaamista ja -otetta. Pelkkä luottamuksen osoittaminen ei enää riitä.

Eettinen johtaminen on monien yksittäisten tekojen summa. Tutkimuksen edetessä yksittäisen ihmisen tuottaman työn laatu on saanut uuden merkityksen organisaation eettisyyden käyttövoimana. Organisaatio ei voi toimia eettisesti, jos sen jäsenet eivät myös henkilökohtaisessa elämässään kunnioita eettisiä normeja tai suojele riippumattomuuttaan viranhaltijoina. Kunnanjohtajaa ympäröivä viranhaltijarooli ja virkavastuu ovat korostuneet tässä tutkimuksessa aiheellisesti. Epäeettisiä toimintatapoja ei tarvitse hyväksyä ja siihen lait antavat vahvan perusteen.

Vaikka eettinen ideaali olisikin toimia vain hyveellisesti, on tärkeä tiedostaa, ettei kukaan johtaja ole ainoastaan hyveellinen, eikä kukaan vain paheellinen. Johtaminen on inhimillistä, eikä kukaan ole intresseitä vapaa. Pynnösen (2015a; 2015b) esiin nostama näkökulma huonon johtajan henkilökohtaisista ominaisuuksista ja toiminnasta rohkaisi tavoittelemaan konkreettista kuvausta kunnanjohtajan hyveistä ja paheista.

Seuraavan kuvion (6) jaottelu eettisiin hyveisiin ja paheisiin on muodostunut käytettävissä olleen teorian ja haastatteluiden perusteella yhdistämällä mielipiteitä kunnanjohtajan tehtävässä sopivana ja sopimattomana pidetystä käyttäytymisestä.



Kuvio 6. Kunnanjohtajan eettiset hyveet ja paheet.

Tästä tutkimuksesta on johdettavissa useita jatkotutkimusehdotuksia. Kuntien eettisen johtamisen kokonaisuuteen keskittyvää tutkimusta ja yksittäisten ilmiöiden, (integriteetin uhkien, korruption, johtajan intressien, arvojen) syvällisempää tutkimusta tarvitaan lisää. Molemmat edellä mainitut lähestymistavat tuottavat lisää tietoa johtamisen käytännöistä ja hyödyttävät eettisen johtamisen laadun parantamisessa. Johtamisen eettisyyttä on tutkittu terveydenhuollossa, mutta tutkimuksen laajentaminen muille hallinnon aloille, mm. tekniseen toimeen, yleishallintoon tai tukipalveluihin olisi tarpeen.

Toinen mahdollinen jatkotutkimusaihe liittyy johtajan rekryointiin. Kunnanjohtajan erottamisprosessista on olemassa julkisoikeudellista tutkimusta jonkin verran, mutta valintaprosessista vaatimattoman niukasti. Kiinnostavaa olisi selvittää, miten eettisen johtamisen kykyä mitataan kunnanjohtajan valinnassa ja minkälainen painoarvo henkilön johtamiskyvyillä on valinnoissa? Vastaavatko kunnanjohtajan valintakriteerit ja pätevyysvaatimukset nykypäivän vaatimuksiin ja minkälaisilla kriteereillä soveltuvuutta johtajan tehtäviin arvioidaan? Samat kysymykset voi laajentaa koskemaan kunnanjohtajien lisäksi mm. kuntayhtymien, liikelaitosten ja julkisten osakeyhtiöiden johtajia.

Oivallinen tutkimus- ja kehittämissuositus on myös erään haastateltavan esiin nostama eettisen johtamisen itsearviointimenetelmän kehittäminen. Itsearviointi sopisi johtamisen työkaluksi kaikille organisaation johtajille. Kunnanjohtajan kohdalla itsearvioinnin voisi liittää johtajasopimuksen ja sen toteutumisen vuosittaiseen seuraamiseen kunnanjohtajan kehityskeskusteluissa. Itsearvioinnin myötä eettisen johtamisen teema pysyisi esillä luontevasti tarjoten samalla myös muille esimiehille ja luottamushenkilöille mahdollisuuden oppia arvioimaan omaa eettisyyttään sekä tunnistamaan omia vaikuttimiaan ja arvojaan. Oma eettisyyttään voi kehittää arvioimalla omaa toimintaansa.

Tämän tutkimuksen keskeisimmät johtopäätökset ovat:

- Eettistä johtamista ei voi eriyttää kunnan muusta johtamisesta. Eettinen johtaminen vaatii kunnanjohtajalta erityistä eettistä herkkyyttä ja kompetenssia, jota voi kehittää mm. omaa toimintaansa arvioimalla.
- Organisaation eettisyyttä ja hallinnollista kulttuuria voi muuttaa, mutta se edellyttää esimerkiksi johtamista, riittäviä resursseja ja uudenlaista, periaatetasolle

yltävää, vuorovaikutteista johtamisotetta sekä kirjattuja periaatteita ja arvokeskustelua.

- Korruption piirteiden tunnistaminen kunnallishallinnossa on haasteellista. Kovan korruption muodot on helppo tunnistaa, mutta vähäisempi korruptio tulkitaan usein huonoksi hallinnoksi tai heikoksi johtamiseksi.
- Kunnanjohtajan vahva integriteetti tarjoaa suojan korruptiota vastaan. Turvatakseen uskottavuutensa puolueettomana valmistelijana ja esittelijänä kunnanjohtajan on suojeltava itseään integriteetin loukkauksilta.
- Kunnanjohtaja on päävastuullinen organisaationsa eettisen toiminnan laadusta.
- Eettinen johtaminen on sekoitus johtamisen hyveitä ja paheita. Kukaan johtaja ei ole vain hyveellinen eikä vain paheellinen.

Kunnan eettisen johtamisen kokonaisuus kiteytyy tämän tutkimuksen alaotsikon sanoihin luottamuksesta. Luottamus on tärkeä arvo ja periaate, luottamukseen perustuen kunnanjohtaja voi jatkaa työtään ja luottamushenkilöt valitaan päättäjäiksi. Luottamus ei kuitenkaan synny automaattisesti, vaan se rakentuu avoimuuden ja rehellisyyden hengessä, aktiivisen eettisiä periaatteita ja toimintatapoja kunnioittavan johtamisen kautta.

LÄHDELUETTELO

- Anderson, Jonathan (2014). An Open Letter to “Dirty Hands” Theorists from a public Manager. (or, Pitfalls of Divorcing Theory from Practice). *Public Integrity* 16: 3, 305–315.
- Denhardt, Kathryn G. (1988). *The Ethics of Public Service. Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*. New York, N.Y.; London: Greenwood Press.
- Euroopan neuvosto (2004a). *Abrigded Handbook on Public Ethics at Local Level*. Saatavissa 11.1.2015: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2565724&SecMode=1&DocId=1339034&Usage=2>.
- Euroopan neuvosto (2004b). *Model initiative package on Public Ethics at Local Level*. Saatavissa 11.1.2015: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2565331&SecMode=1&DocId=1344352&Usage=2>.
- Grönroos, Maarit, Anna Hirvonen & Taru Feldt (2012). Mitä eettisellä kuormittuneisuudella tarkoitetaan? Teoksessa: *Eettinen kuormittuneisuus ja eettisten dilemموjen sisällöt kaupunkiorganisaation eri ammattiryhmillä*, 1–6. Toim. Maarit Grönroos, Anna Hirvonen & Taru Feldt. Jyväskylän yliopiston psykologian laitoksen julkaisuja 354. Saatavissa 12.6.2015: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/40186/978-951-39-4899-3.pdf?sequence=1>.
- Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2012). *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.
- Haveri, Arto & Ari-Veikko Anttiroiko (2013). *Kuntajohtaminen paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallintana*. Teoksessa: *Governance. Hallintaa uusin muotoi-*

luin, 79–96. Toim. Ilari Karppi. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Tampereen yliopisto.

Heiskanen, Erika & Jari Salo (2008). Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen. Helsinki: Talentum.

Heres, Leonie & Karin Lasthuizen (2013). From Ethical Competence to Ethical Leadership. Teoksessa: *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*, 51–70. Edit. Terry L. Cooper & Donald C. Menzel. New York: Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko (2006). Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2000). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Hämäläinen, Kirsi, Kari Prättälä & Aimo Rynänen (2009). Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu. Kuntajohtamisen kehittämishankkeen loppuraportti 20. Valtiovarainministeriö.

Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. *Acta Wasaensia* no.222. Julkisjohtaminen 14. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Ikola-Norrbacka, Rinna & Asko Uoti (2012). Kunnallishallinnon eettiset periaatteet – oikeudellisen sääntelyn tarve, mahdollisuudet ja rajat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 40:3, 206–220.
- Killinger, Barbara (2010). Integrity. Doing the Right Thing for the Right Reason. McGill-Queen's University Press.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (1996). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum.
- Kunnallinen työmarkkinalaitos (2008). Kunnallisen esimiehen virkasuhdeopas. Saatavissa 2.3.2015: http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/vo_fin_all.pdf.
- Kuntaliitto (2014). Kuntaliiton kuntajohtajaverkoston eli Ryhmä 44:n asettaminen. Asettamispäätös 31.10.2014. Saatavissa 20.11.2014: http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2014/11/20141104kuntajohtajaverkosto/Asettamisp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_Kuntaliiton%20Kuntajohtajaverkosto%20Ryhm%C3%A444_31102014.pdf.
- Kuntaliitto (2015). Kuntaliiton yleiskirje kunnan- ja kaupunginhallituksille ja kuntayhtymien hallituksille 21.4.2015. Dnro 6/2015. Saatavissa 1.8.2015: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/yleiskirjeet/2015/yl6/Uusi%20kuntalaki.pdf>.
- Kuntatyönantajat (2015). Kunnan- ja kaupunginjohtajat. Saatavissa 26.7.2015: <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/kunta-tyonantajana/esimiehet/kunnanjohtajat-kaupunginjohtajat/Sivut/default.aspx>.

- Laakso, Seppo (2013). Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa: Governance. Hallintaa uusin muotoiluin, 27–57. Toim. Ilari Karppi. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lasthuizen, Karin, Leo Huberts & Leonie Heres (2011). How to measure integrity violations: Towards a validated typology of unethical behaviour. *Public Management Review* 13: 3, 383–408.
- Lawton, Alan (1998). *Ethical Management for The Public Services*. Buckingham: Open University Press.
- Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York, NY: Routledge.
- Leinonen, Jaana (2012). ”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä”. Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. Acta nro 232. Lapin yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Leppänen, Anna & Vesa Muttilainen (2012). Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus 2007-2010 Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100. Saatavissa 15.8.2015: http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/86818/Raportteja100_web.pdf?sequence=1.
- Meine, Manfred F. & Thomas P. Dunn (2013). The Search for Ethical Competency. Do Ethics Codes Matter? *Public Integrity* 15: 2, 149–166.
- Meklin, Pentti & Juha-Pekka Martikainen (2003). Kuntakonserni johtamisjärjestelmässä: Käytäntöjä ja kehittämistarpeita. Acta nro 153. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Murphy, Brian M. (1991). *Ethics in Local Government Administration*. Teoksessa: *Managing Local Government: Public Administration in Practice*, 156–169. Newbury Park: Sage Publications.

- Mäenpää, Olli (2010). Hallinto ja oikeus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Mäenpää, Olli (2011). Oikeus hyvää hallintoon. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Nikula, Paavo (2003). Public ethics at local level -käsikirjan syntyminen. Teoksessa: Kunnallishallinnon eettiset periaatteet, 11–13. Seminaariraportti 5/2003. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu.
- Northouse, Peter G. (2013). Leadership. Theory and Practice. Sixth Edition. Sage publications.
- Ojakoski, Maria (2014). Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Ojanen, Tuomas (2015). Perusoikeusjuridiikka. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Pauni, Markus & Sini Sallinen (2013). Ammatillinen johtaminen. Teoksessa: Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009-2012, 156–164. Toim. Sirkka-Liisa Piipponen & Marianne Pekola-Sjöblom. ACTA 252. Kuntaliitto. Verkkojulkaisu. Saatavissa 11.11.2014: http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntajohtaminen/ammattillinenjohtaminen/Documents/Ammatillinen%20johtaminen%20kunnassa%20-%20kunnanjohtajat_acta252_luku12.pdf.
- Peiponen, Mirva (2007). Arvot virkamiehen arjessa – selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Valtiovarainministeriö. Tutkimuksia ja selvityksiä 3/2007. Saatavissa 20.11.2014: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinlaitos/20070614Arvotv/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf.

- Peurala, Johanna & Vesa Muttilainen (2015). Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 115. Saatavissa 15.8.2015: http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/97281/POLAMK_Raportti_115_web.pdf?sequence=1.
- Pitkänen, Lotta & Ari Salminen (2014). Johtamisen etiikka: Kysymys integriteetistä, koodeista ja johtamistyöstä. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 29–42. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Saatavissa 2.2.2015: http://www.uva.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-581-7.pdf.
- Pohjolainen, Teuvo (2012). Korruptio, laki ja etiikka. Teoksessa: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi, 366–378. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Acta Wasaensia 265. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Puusa, Anu (2011a). Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Teoksessa: Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 73–87. Toim. Anu Puusa & Pauli Juuti. Helsinki: Johtamistaidon Opisto.
- Puusa, Anu (2011b). Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa: Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 114–125. Toim. Anu Puusa & Pauli Juuti. Helsinki: Johtamistaidon Opisto.
- Prättälä, Kari (2003). Kunnallishallinnon käytäntö ja eettiset periaatteet. Teoksessa: Kunnallishallinnon eettiset periaatteet, 15–19. Seminaariraportti 5/2003. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu.
- Pynnönen, Anu (2015a). Vaiennettu huono johtaminen: Kunta-alan johtamisen diskursiin kriittistä tarkastelua. Hallinnon Tutkimus 34: 1, 61–78.

- Pynnönen, Anu (2015b). Varjosta valokeilaan: kriittisiä diskurssianalyyseja huonosta johtamisesta. *Jyväskylä studies in business and economics* 159. Saatavissa 22.8.2015: https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/46572/978-951-39-6259-3_vaitos_19082015.pdf?sequence=1.
- Ryynänen, Aimo (2003). Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa. Teoksessa: *Kunnallishallinnon eettiset periaatteet*, 43–52. Seminaariraportti 5/2003. Sisäasiainministeriö. Kuntaosaston julkaisu.
- Sallinen, Sini, Kaija Majoinen & Maria Salenius (toim.) (2012). *Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Salminen, Ari (2004a). Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. *Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia* 245. *Hallintotiede* 29. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari (2004b). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2005). *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Helsinki: Edita.
- Salminen, Ari (2010). *Julkisen johtamisen etiikka. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja* 60.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. *Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia* 288. *Hallintotiede* 37. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2010). Korrupatio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. *Hallinnon Tutkimus* 29: 3, 195–207.

- Salminen, Ari & Venla Mäntysalo (2013). Epäeettisestä tuomittavaan: Korruptio ja hyvä veli- verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston selvityksiä julkaisuja ja raportteja 182.
- Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Lauri Heiskanen (2012). Etiikkabarometri kuntien eettisestä tilasta ja kehittämistarpeista. Kunnanjohtajien näkemyksiä. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Siegel, David (2010). The leadership role of the municipal chief administrative officer. *Canadian Public Administration* 53: 2, 139–161.
- Siikavirta, Kristian (2012). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön rajat. Teoksessa: *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*, 469–478. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto & Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. *Acta Wasaensia* 265. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Six, Frederique & Leo W.J.C. Huberts (2008). Judging a public official's integrity. Teoksessa: *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives across Frontiers*, 65–83. Edit. Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck & Carole L. Jurkiewicz. Cornwall: MBG Books Ltd.
- Sööt, Mari-Liis & Kadri Rootalu (2012). Institutional trust and opinions of corruption. *Public Administration and Development* 32, 82-95.
- Tranparency International (2015). Saatavissa 20.2.2015: http://www.transparency.org/country#FIN_DataResearch_SurveysIndices.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2008). Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä. *Tutkimuksia* 283. *Hallintotiede* 35. Vaasa: Vaasan yliopisto.

LIITE 1. Haastattelukysymykset

Kunnanjohtaja eettisenä johtajana**Haastattelu**

Arvot

Eettinen hallinto ei toimi ilman yhdessä sovittuja eettisiä arvoja.

Hallinnon johtamisessa organisaation johdolla on korostunut rooli korkean etiikan toteuttajana, esimerkin avulla johtajana ja organisaatiolle tärkeiden arvojen rakentajana.

A. Merkitse alle mielestäsi kolme (3) tärkeintä arvoa.**Kunnanjohtaja johtajana**

- # avoimuus
- # asiakaslähtöisyys
- # tasa-arvoisuus
- # vaikuttavuus
- # luotettavuus
- # sitoutuminen
- # vastuullisuus
- # rehellisyys
- # ihmisarvon kunnioittaminen
- # vahva integriteetti
- # oikeudenmukaisuus
- # tuloksellisuus
- # korkea ammattitaito
- # muu _____

Kommentti arvoista:

Hallinnon etiikka**A. Miten määrittelisit hallinnon eettisyyden?****B. Mitkä hyvän hallinnon periaatteista ovat mielestäsi kaikkein tärkeimpiä? Merkitse 2-3.**

Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa tasapuolisuuteen, syrjimättömyyteen ja johdonmukaisuuteen päätöksenteossa. Kaikkien ihmisten tulee olla yhdenvertaisia ja tulla kohdelluiksi johdonmukaisesti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisen tulee käyttää harkintavaltaansa oikein ja toiminnan on palveltava viranomaisen oman tehtävän toteuttamista.

Objektiviteettiperiaatteen nimissä viranomaisen toiminnan on oltava asiallista ja puolueetonta. Esteellisyyssäännöksillä pyritään varmistamaan, ettei viranomaisen edustajalla ole mahdollisuutta osallistua esteellisenä päätöksentekoon.

Suhteellisuusperiaate velvoittaa pysymään kohtuudessa niin, ettei kenenkään oikeuksia rajoiteta tarpeettomasti ja enempää kuin on tarpeen.

Luottamuksensuojaperiaate suojaa yksilöä julkista valtaa vastaan ja oikeuttaa luottamaan viranomaisten toimintaan. Toiminnan on oltava oikeellista, virheetöntä ja päätösten pysyviä.

Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää viranomaisen käyttävän asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan vähättely, loukkaaminen tai syrjiminä, suullisen kielen tai tekstin tyly sävy ja vaikeaselkoisen kapulakielen käyttäminen eivät kuulu hyvään kielenkäyttöön.

Neuvontavelvollisuus kuuluu viranomaiselle toimivallan rajoissa. Asiakkaan tiedosteluihin on vastattava ja neuvottava asiakohtaisesti riittävän laajasti ja virheettömästi. Yleinen tiedottaminen täydentää neuvontavelvollisuutta.

Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus - periaatteen mukaan asiointi ja palvelut on järjestettävä asiakkaan tarpeita vastaavasti, joustavasti ja viivytyksettä. Palveluperiaatteeseen kuuluu myös toiminnan tuloksellisuus, jonka osia ovat tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Velvoite viranomaisten yhteistyöstä pyrkii tehostamaan hallintoa. Esim. toista viranomaista on avustettava pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa, kuitenkin toimivallan ja resurssien rajoissa, omien tehtävien merkittävästi häiriintymättä. Yhteistyötä ovat myös viranomaisten väliset kokoontumiset ja neuvottelut.

Kommentti:

Integriteetti

Organisaatioissa nousee jatkuvasti esiin johtamisen käytännön ongelmia, joiden ratkaisussa korostuvat integriteettiin liittyvät kysymykset sekä vastuullinen johtajuus.

Hallinnossa johtamisen etiikkaan liittyvät kysymykset liittyvät vahvasti integriteetin säilyttämiseen. Integriteetti tarkoittaa rehellisyyttä, lahjomattomuutta, riippumattomuutta, korruptoitumattomuutta ja johdonmukaisuutta ajatuksissa ja teoissa.

A. Merkitse rastilla alla olevalta listalta viisi vakavinta kunnanjohtajan integriteettiä uhkaavaa asiaa. Asioiden ei tarvitse olla tärkeysjärjestyksessä.

- Omat tai perheenjäsenten liialliset sidonnaisuudet (esim. pankki, yritykset, julkisen sektorin toimijat)
- Oman edun tavoittelu mm. taloudellisesti, töiden valikoiminen, vallankäyttö
- Suostuminen toisen hallinnon edustajien ohjailtavaksi oman organisaation ohi
- Osallistuminen esteellisenä valmisteluun
- Liian läheinen suhde alaiseen tai luottamushenkilöön
- Veljeily yksityisen sektorin edustajien kanssa
- Huonot suhteet luottamushenkilöihin
- Nepotismi tai jonkun alaisen suosinta
- Päätösten valmistelu kunnan edun vastaisesti vääriä vaikuttimia kuunnellen
- Päätoimea häiritsevät sivutoimet
- Joidenkin yritysten suosiminen yhteistyökumppaneina
- Rakenteellinen korruptio (kahdella tuolilla istuminen)
- Kunnanhallituksen puheenjohtajan ohittaminen
- Linjattomuus johtajana, kyvyttömyys itsenäiseen valmisteluun / mielipiteeseen
- Heikko hallinnon osaaminen, huono perehtyminen asioihin, uudistusvastaisuus
- Muu, mikä? _____

Kommentti:

Julkisuus ja avoimuus

Vuonna 2012 julkaistussa Etiikkabarometrissa kunnanjohtajat pitivät tärkeimpänä arvona avoimuutta.

Karkeasti jaotellen kunnallishallinnon julkisuusperiaatteet voidaan jakaa neljään pääkohtaan: asian julkinen käsittely kokouksessa, asiakirjajulkisuus, tiedottaminen ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen.

A. Miten julkisuuslaki ja avoimuuden vaatimus vaikuttavat kunnan johtamiseen?

Intressit

Kunnanjohtaja työskentelee erilaisten intressien ristipaineessa. Henkilökohtaista ristivetoa voi syntyä mm. esteellisyyskysymyksistä, sivutoimista, vaalikelpoisuudesta tai sidonnaisuuksista.

A. Mitkä asiat haastavat kunnanjohtajan ammattijohtajana ja viranhaltijana intressien näkökulmasta kaikkein voimakkaimmin?

B. Voiko kunnanjohtajalla olla sivutoimia? Perustelu.

Korruptio

Korruptiosta on olemassa useita määritelmiä. Yhteistä määrittelyille kuitenkin on näkemys vilpillisyydestä valta-aseman käyttämisessä henkilökohtaisten etujen tavoittelussa, samoin kuin luottamuksen vaarantumisesta virkamiehen toimintaan.

A Merkitse oheisesta taulukosta rastilla ne asiat, jotka ovat mielestäsi kunnallishallinnon kannalta korruptiota.

	Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttäminen
	Asioiden viivyttely
	Runsas kestitseminen ja sopimattomat/suhteellisen arvokkaat lahjat
	Huonon hallinnon suojele ja salailu
	Varastaminen
	Organisaation tavaroiden käyttäminen / lainaaminen omaan käyttöön
	Lahjusten vastaanottaminen tai antaminen
	Välinpitämätön johtaminen ja alaisten laiminlyönti
	Suosikkijärjestelmän ylläpitäminen
	Työpaikkakiusaaminen / kiusaamisen salliminen
	Ystävyyssuhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavien henkilöiden kanssa
	Liika avoimuus organisaation ulkopuolelle
	Asioiden salailu julkisuuslain ja avoimuuden hengen vastaisesti
	Laiton seuranta ja tarkkailu
	Huono hallinto ja johtaminen
	Epämiellyttävien tehtävien lykkääminen tai siirtäminen muille
	Muu? Mikä?

Kommentti:

B. Onko korruptio ongelma kunnallishallinnossa? Miten se näkyy?

Johtaminen

A. Mitä kunnan eettinen johtaminen on käytännössä?

B. Mitkä asiat lisäävät kunnanjohtajan eettistä kuormaa?

C. Miten johtavat luottamushenkilöt vaikuttavat/osallistuvat eettiseen johtamiseen?

D. Mitä tulisi tehdä, että eettinen johtaminen kunnissa paranisi?

Mitä muuta haluat sanoa?

KIITOS HAASTATTELUSTA!

Liite 2. Haastatellut kunnan- ja kaupunginjohtajat

Terttu Korte, 18.6.2015, Kannus.

Kimmo Jarva, 24.6.2015, Lappeenranta.

Rinna Ikola-Norrbacka, 24.6.2015, Sulkava.

Juha-Pekka Isotupa, 25.6.2015, Siuntio.

Vesa Koivunen, 26.6.2015, Alajärvi.

Tuomo Lehtiniemi, 26.6.2015, Lappajärvi.

Jorma Rasinmäki, 30.6.2015, Seinäjoki.

Juha Kuusisto, 1.7.2015, Orivesi.

Mika Sivula, 2.7.2015, Pielavesi.

Sami Suikkanen, 6.7.2015, Somero.

Gun Kapténs, 8.7.2015, Larsmo.

Petteri Paronen, 12.8.2015, Kuopio.

Olli Riikonen, 12.8.2015, Tohmajärvi.

Aino-Maija Luukkonen, 19.8.2015, Pori.

Erkki Kukkonen, 24.8.2015, Järvenpää.