



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

OLLI-PEKKA VIINAMÄKI

# EETTINEN HERKKYYS JULKISESSA JOHTAMISESSA

Miten New Public Managementin  
teesit johtamisen autonomiasta,  
tilivelvollisuudesta ja  
luottamuksesta ohjaavat  
eettistä herkkyyttä?

VAASAN YLIOPISTON RAPORTTEJA 4



<b>Julkaisija</b> Vaasan yliopisto	<b>Julkaisupäivämäärä</b> Toukokuu 2017	
<b>Tekijä(t)</b> Olli-Pekka Viinamäki	<b>Julkaisun tyyppi</b> Tutkimusraportti	
<b>Yhteystiedot</b> University of Vaasa Filosofinen tiedekunta Julkisjohtaminen P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	<b>Julkaisusarjan nimi, osan numero</b> Vaasan yliopiston raportteja, 4 <b>ISBN</b> 978-952-476-743-9 (verkkoaineisto) <b>ISSN</b> 2489-2580 (Vaasan yliopiston raportteja 4)	
	<b>Sivumäärä</b> 157	<b>Kieli</b> Suomi

### **Julkaisun nimike**

EETTINEN HERKKYYS JULKISESSA JOHTAMISESSA: Miten New Public Managementin teesit johtamisen autonomiasta, tilivelvollisuudesta ja luottamuksesta ohjaavat eettistä herkkyyttä?

### **Abstract/Tiivistelmä**

Tutkimus kohdistuu eettiseen johtajuuteen julkisessa johtamisessa ja rajautuu erityisesti eettiseen herkkyyteen. Tutkimuksessa analysoidaan sitä, miten uutta julkisjohtamista (NPM) koskeva keskustelu ohjaavat eettistä herkkyyttä julkisessa johtamisessa. Millaisille asioille NPM:n painotukset herkistävät toimijoita modernissa julkisessa johtamisessa? Miten ja millä keinoilla näihin NPM-signaaleihin tulisi reagoida julkisessa johtamisessa?

Tutkimukseen on valittu NPM-teoriakeskustelusta kolme erityistä muutostrendiä: johtamisen autonomia, tilivelvollisuus ja luottamus. Nämä nostavat esiin hyvin arvot ja eettiset reunaehdot, jotka rajaavat ja fokusoivat julkista johtamista. Tutkimus on laadullinen kirjallisuustutkimus ja aineistona on käytetty pääasiassa kansainvälistä aihepiiriä koskevia tutkimusartikkeleita.

Tutkimustuloksissa korostuu, että NPM on monella tapaa muuttanut julkisessa johtamisessa sovellettuja arvoja ja arvostuksia liike-elämän suuntaisiksi. Eettinen julkinen johtaminen on erityisesti tehtävien ja arvojen yhteensovittamista sekä suotuisten johtamisympäristöjen luomista ja suotuisan maaperän muokkaamista uudistusten läpiviemiselle. Eettisellä julkisella johtajalla on edelleen vahva ammatillinen eetos, laaja yhteiskuntavastuu ja intressi edistää julkista etua.

### **Keywords/Asiasanat**

Eettinen johtajuus, eettinen herkkyyys, etiikka, NPM, autonomia, tilivelvollisuus, luottamus

## Sisällys

1	JOHDANTO – MIKSI EETTISESTI HERKKÄÄ JOHTAJUUTTA JUURI NYT?... 1	
1.1	Tutkimuksellisia ja metodisia huomioita eettisen herkkyyden kasvaneeseen merkitykseen .....	9
1.2	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen .....	10
1.3	Tutkimuksen metodiikka .....	11
2	EETTISEN JOHTAJUUDEN ULOTTUVUUKSISTA .....	14
2.1	Eettisen johtajuuden painoituksia ja tutkimuskohteita .....	14
2.2	Organisaatioteoreettisia lähtökohtia eettisen johtajuuden rooliin ja sisältöön .....	20
2.3	Muutamien johtamistapojen linkit eettiseen johtajuuteen .....	24
2.4	Yhteenveto: eettistä johtajuutta koskevan keskustelun anti eettiselle herkkyydelle .....	29
3	EETTINEN HERKKYYS .....	31
3.1	Käsitelmärittely – eettinen herkkyyys .....	31
3.2	Eettinen herkkyyys osana eettistä johtajuutta .....	37
3.3	Eettisen herkkyyden elementit ja prosessi .....	48
3.4	Yhteenveto: eettisen herkkyyden keskeiset sisällöt .....	54
4	NPM-TEESIT – MIKSI JA MITEN NPM MUOKKAA EETTISTÄ HERKKYYTTÄ TIETTYIHIN SUUNTIIN? .....	57
4.1	NPM:n teesi nro 1 – Johtamisen autonomia .....	65
4.1.1	Johtaminen on ammatti .....	65
4.1.2	Lisää toimivaltaa ja autonomiaa sekä vallan uusjakoja .....	69
4.1.3	Manageriaalinen autonomia .....	74
4.2	NPM:n teesi nro 2 – Tilivelvollisuus .....	83
4.2.1	NPM merkittävänä tilivelvollisuuden laajentaja .....	86
4.2.2	Tulosvastuu – havaintoja tilivelvollisuuden rakenteellisesta hahmottamisesta .....	90
4.2.3	Delegointi – Tilivelvollisuutta moninaisissa hallinto- ja toimeenpanorakenteissa .....	94
4.2.3	Tuloskontrolli ja mittaaminen .....	102
4.3	NPM:n teesi nro 3 – Luottamus .....	108
4.3.1	Luottamus on NPM:n yhteydessä epäluottamusta! ..	109
4.3.1	Palveluorientaatiolla parempaan luottamukseen?... 116	
4.3.2	Eettinen johtaminen parhaimmillaan konkretisoi ja korostaa läpinäkyvyyden ja avoimuuden toteutumista .....	119
4.4	Yhteenveto: Mille NPM:teesit herkistävät eettisiä julkisia johtajia? .....	123
5	LOPPUKESKUSTELU .....	127
	LÄHTEET .....	135

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Päätettävien asioiden sisältö .....	6
<b>Kuvio 2.</b>	Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen .....	11
<b>Kuvio 3.</b>	Eettisen johtajuuden tekijät ja tulokset .....	41
<b>Kuvio 4.</b>	Yksinkertainen malli eettisestä harkinnasta (Jackson ym. 2013: 234) .....	49
<b>Kuvio 5.</b>	Eettisen päätöksenteon prosessimalli (Wittmer 2000: 184).....	54
<b>Kuvio 6.</b>	Yhteenveto NPM-keskustelusta nousevista vaikutuksista eettiseen herkkyyteen: haasteet ja mahdollisuudet.....	64
<b>Kuvio 7.</b>	Johtajan arvomatriisi .....	68
<b>Kuvio 8.</b>	Julkisjohtajien autonomia ja vastuullisuus (Belló & Spano 2015: 360).....	75
<b>Kuvio 9.</b>	Alaisen reaktiot esimiehen epäeettisyyteen (Uhl-Bien & Carsten 2007: 191).....	78
<b>Kuvio 10.</b>	Maineen neljä kenttää .....	81
<b>Kuvio 11.</b>	Tilivelvollisuuden ilmeneminen hybridi organisaatioiden, poliittisten päättäjien ja kansalaisten välillä (Grossi & Thomasson 2015: 609) .....	99
<b>Kuvio 12.</b>	Keskijohdon odotukset organisaation kannustimilta tulospalkkausjärjestelmässä (Harris 2001: 1184). .....	106

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Päättäjien keskeiset käsitteet kriisin kuvaamisessa (Kantola 2002: 268).....	8
<b>Taulukko 2.</b>	Johtamistapa ja sen implikaatiot eettiseen johtamiseen ..	26
<b>Taulukko 3.</b>	Julkisten arvojen ja periaatteiden universumi .....	44
<b>Taulukko 4.</b>	Yhteenveto eettisen herkkyyden vaikuttamista (soveltaen Jackson ym. 2013: 246).....	56
<b>Taulukko 5.</b>	Poliittinen ja manageriaalinen tilivelvollisuus (Gregory 2009, 69) .....	92
<b>Taulukko 6.</b>	Delegoinnin ideaalityypit (Overman 2015: 3) ja siitä sovelletut arvospekulaatiot .....	97
<b>Taulukko 7</b>	Virastojen tilivelvollisuusjärjestelyt (Quintyn ym. 2007: 16) .....	101
<b>Taulukko 8.</b>	Luottamusjärjestelmät .....	114
<b>Taulukko 9.</b>	Yhteenveto NPM:n korostamista arvoista ja eettisistä periaatteista: arvo-odotukset NPM-henkisiltä julkisilta johtajilta. ....	126
<b>Taulukko 10.</b>	Yhteenveto: Havainnot NPM-teesien vahvuuksista ja mahdollisuuksista sekä heikkouksista ja uhkakuvista eettisessä julkisessa johtajuudessa .....	131

## Lyhenteet

CMD	Cognitive Moral Development
CSR	Corporate Social Responsibility (yritysten yhteiskuntavastuu)
ESSQ	The Ethical Sensitivity Scale Questionnaire
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management (uusi julkisjohtaminen)
PPP	Public-Private Partnership (Julkisen ja yksityisen kumppanuus)

## 1 JOHDANTO – MIKSI EETTISESTI HERKKÄÄ JOHTAJUUTTA JUURI NYT?

Etiikasta on tullut viimevuosina kriittinen osa organisaatioiden menestystä, vaikuttavaa toimintaa ja onnistunutta johtamista. Silti eettinen johtaminen on erityisen vaikea kysymys. Vaikka tarve ja kysyntä eettiselle johtamiselle ovat selviä, ei ole mitenkään helpoa vastata siihen, mitä eettinen johtaminen tai johtajuus oikeastaan on, miten eettinen johtaja tai esimies käyttäytyy taikka mitä hänen tulisi tehdä? Eettinen johtaminen on kuin etiikka itsessään – sitä on vaikea määrittellä yksiselitteisesti ja on vaikea sanoa kuka on oikeassa tai toimii eettisesti. Sinällään eettinen käytös on yksinkertaista. Kyse on vain siitä, että tiedetään miten toimitaan oikein. Ongelmat etiikassa ja johtamisessa palaavat poikkeuksetta ”oikean” määrittelyyn. Määrittelyyn vaikuttavat muun muassa yksilöt ja heidän motiivinsa, yhteiskunta ja sen normit, kulttuuri, uskonto, ideologia, yhteisöt ja perhe.

Tämän teoksen ote eettisyyteen on johtamis- ja organisaatiokeskeinen. Tämä tarkoittaa sitä, että eettisyys ja erityisesti eettinen johtaminen nähdään tärkeänä osana organisaatioiden tuloksekasta toimintaa, menestystä ja odotetunlaista suoriutumista organisaatiolle asetetuista tehtävistä. Toiseksi, eettisyyttä ja siihen liittyviä asioita katsotaan nimienomaisesti organisaatioissa ja organisatorisen toiminnan viitekehyksessä.

Kysyntä ja odotukset johtamisen suhteen kasvavat koko ajan. Mackenzie ja Barnes (2007: 92) korostavat, että odotukset johtamiselta ja johtajuudelta eivät tunne maantieteellisiä, poliittisia tai aikaan liittyviä rajoja. Yhtäläillä, johtamisen merkityksestä yhteisöjen, organisaatioiden ja yhteiskuntien menestykselle ja selviytymiselle vallitsee laaja konsensus. Siksi eettistä johtamista sekä esimiestoimia, periaatteita ja arvoja on mietittävä tarkkaan, koska suoriutumispaineet hyvän palvelun ja toiminnan toteuttamiseksi ovat nykyisin erittäin kovat.

Tämä teos rajautuu julkisen johtamisen tematiikkaan. Tämä siksi, että julkisella toiminnalla on ominaisuuksia, jotka edellyttävät erityisten eettisten ja moraalisten vaatimusten täyttämistä. Salminen (2004: 101) mainitsee tällaisina ominaisuuksina julkisen hallinnon mahdollisuuden yksipuoliseen vallankäyttöön sekä monopoliasema tiettyjen palveluiden ja hyödykkeiden tuottajana. Konkreettinen pakko tulee eittämättä siitä, että julkisessa johtamisessa ja julkisissa toimissa käytetään yhteisiä rahoja suomalaisten hyvinvoinnin takaamiseksi ja edistämiseksi.

Julkiset johtajat kohtaavat päivittäin tilanteita, joissa johtaminen on valintaa kilpailevien arvojen välillä, arvostiriitojen sovittamista ja ratkaisuja uudenlaisten eettisten haasteiden edessä. Kiristynyt talous korostaa tuottavuus- ja tehokkuusperiaatteita. Päi-

vittäin joudutaan ratkaisemaan miten 'yhteinen etu' saavutetaan ja millaisia kompromisseja hyvinvoinnissa on tehtävä. Julkishallinto lähestyy yksityistä sektoria, jolloin pelkkä lainsäädännön toteutus ei enää riitä. Lainsäädäntö ei myöskään anna julkisjohtajille kaikkiin tilanteisiin selviä ohjeita, eikä harkinta-vallan käytössä voida täysin nojautua pykäliin.

Johtamisessa sovelletut arvot kuvastavat usein myös konflikteja ja epävarmuutta. Toiminta täyttää harvoin kriteerit rationaalisuudesta tai johdonmukaisuudesta. Monesti toimintaympäristön vaateet, ohjaussignaalit ja arvostukset ovat liian moninaisia, jotta organisaatiota voisi ohjata tai uudistaa niiden mukaan. Hyvä johtaminen koetaankin vaateisiin ja priorisoituihin tarpeisiin vastaamisena. Se on eri puolilta tulevien vaateiden analysointia, sisäistämistä ja muuntamista jouheviksi johtamistoimiksi.

Organisaatioissa ja johtamisessa on yllättävän monta asiaa, jotka herkistävät eettiselle pohdinnalle ja valinnoille. Eettisiä аспекteja tarvitaan muun muassa päätöksien tekemisessä, johtamis- ja esimiestehtävien hoitamisessa ja strategisissa valinnoissa. Samalla asiat johtavat todennäköisesti ristiriitaisiin tilanteisiin arvovalintojen ja arvojen soveltamisessa käytännön tilanteissa. Messick ja Bazerman (1996: 9) asettavat viestinsä dramaattisemmin toteamalla, että ”julkiset johtajat tänä päivänä tekevät työtään moraalillisella miinakentällä. Milloin tahansa, sinänsä harmiton päätös saattaa räjähtää käsiin, ja ei vain vahingoittaa päätöksentekijää vaan kaikkia päätöksen vaikutuspiirissä olevia” [käännös].

Koska valintatilanteissa ja -mahdollisuuksissa on todella monia vaihtoehtoja, johtajien, esimiesten ja alaisten on omattava mahdollisuus perustella ja punnita eri vaihtoehtoja – jopa sulkea jotain vaihtoehtoja pois. Hyvin harvoin valittava toimintatapa tai ratkaisu edustaa ehdotonta, parasta mahdollista ratkaisua. Usein kyse on tietyissä määrin kelpolisesta ja eri osapuolia tyydyttävästä ratkaisusta. Nimenomaan tämänkaltaisissa tilanteissa peräänkuulutetaan eettistä johtajuutta sekä eettistä harkintakykyä, herkkyyttä ja valmiutta.

Jotta vaikeita valintoja ja ratkaisujen perusteluita voidaan tehdä, edellytetään modernilta julkisjohtajalta eettisten periaatteiden ja arvojen tuntemusta. Tarvitaan myös herkkyyttä ja kykyä tunnistaa tilanteet, joissa eettistä harkintaa ja päätösten perustelua tarvitaan. On myös helppo yhtyä Ginin (1997: 325) sekä Petersin ja Watermanin (1982: 245) toteamukseen siitä, että kaikki johtaminen on arvoperustaista ja arvo-ohjautuvaa. He jatkavat, että johtajuuden todellinen tehtävä ja rooli on organisaation arvojen johtaminen, ja sitä kautta – on johtajuus sitten huonoa tai hyvää – johtajuus kytkeytyy aina moraalisiin aspekteihin.

Kuten hyvin tiedetään, johtaminen, esimiestyö ja päätöksenteko koostuvat sarjasta erilaisia ratkaisuja. Tyypillisimpiä vaiheita ovat valintavaihtoehtojen hahmotus ja analy-

sointi, varsinainen ratkaisu ja ratkaisun seurausten tarkkailu – mihin valinta ja ratkaisu johtivat? Samalla tavoin, eettinen johtajuus ja päätöksenteko nähdään usein sarjana tapahtumia ja ratkaisuja. Eettisessä johtamisessa ja päätöksenteossa tutkituin vaihe ehdottomasti on varsinainen ratkaisutilanne. Tässä tilanteessa tehdään valinta, vähintään kuitenkin eettinen punninta eri vaihtoehtojen välillä. Usein tähän ratkaisutilanteeseen kytketään myös valinnan seurausten pohdinta – mitä ratkaisusta seuraa ja miten ratkaisussa valittuja asioita pystytään toteuttamaan? Tavanomaisia kysymyksiä ovat myös ne, miten ratkaisu istuu valinnantekijän arvoihin ja/tai ammatti- ja organisaatiokohtaisiin koodistoihin tai mitä seurauksia valinnalla tulee todennäköisesti olemaan tai miten valittu ratkaisu vaikuttaa oman organisaation, kollegoiden tai asiakkaiden tilanteeseen?

Usein kritisoidaan, että organisaation arvot tai eettiset koodistot tuntuvat tyhjänpäiväisiltä tai hyödyttömiltä julistuksilta arkisissa valinta- tai päätöksentekotilanteissa. Monesti tämä johtuu siitä, että varsinainen ratkaisu- ja valintatilanne edustaa vain noin 10–15 prosenttia eettisestä ja moraalisesta käyttäytymisestä (esim. Blasi 1980; Jordan 2007).

Tätä vastoin, yksilöiden kyky erottaa tilanne, valinta tai ratkaisu eettistä pohdintaa vaitivaksi on paljon haasteellisempi. Jos tilannetta ei tiedosteta eettistä harkintaa vaativaksi, ei yleensä päästä edes ratkaisutilanteeseen, jossa vaihtoehtoja punnitaan eettisten koodistojen tai edes arvojen perustalta. Toisin sanoen, jos yksilöillä on ongelmia tunnistaa tilanne eettistä harkintaa edellyttäväksi, ei eettinen päätöksenteko edes viritä eikä eettisellä päätöksenteolla ole todellista tarvetta organisaatioissa. Tällöin yksilöt, johtajat tai alaiset eivät osaa yhdistää tilannetta eettisiin normeihin tai arvoihin. (Rest 1986; Trevino & Brown 2004; Wittmer 2000; Jordan 2007). Thoma (1994: 200) tiivistääkin asian seuraavasti: jotta toimijat voivat arvioida pätevästi valinta-toiminta -linkkiä eettisessä johtamisessa, toimijoiden on ensin tunnistettava, että tilanne kuuluu eettisen harkinnan piiriin ja tämän jälkeen ”aktivoitava” moraalisen harkinnan ja päätöksenteon prosessi. Samalla tavoin, Wittmer (2000: 181) korostaa, että ”on turha odottaa, että johtajat sitoutuisivat eettiseen päätöksentekoon, koodeihin tai toimiin, jos lähtötilannetta ei ymmärretä ’eettiseksi’ tai eettistä harkintaa edellyttäväksi”.

Entä miksi juuri nyt? Miksi juuri nyt olisi tärkeää puhua arvoista, etiikasta ja eettisestä päätöksenteosta ja johtamisesta? Yksi yleinen tulokulma on vedota Freudin huomioon moraalista julkisessa toiminnassa: moraalisuus on kaikessa toiminnassa mukana ja se on ns. sisäsyntyinen asia. Toiseksi kyse on pitkästä kehityskulusta, jossa julkinen hallinto ja hyvinvointipalvelut edustavat moraalista idealismia, jossa yhdistyvät yksilön arvot sekä myötätunto ja hyväntahtoisuus. (Gray & Webb 2012: 14).

Työhön valittu eettinen herkkyyks on johtamis- ja esimiestyössä tärkeä konsepti myös sen takia, että juuri se koetaan usein kaikista kuormittavimpana ja stressaavimpana osana eettistä johtajuutta (Martikainen 2005: 248). Esimiehillä on monesti suuri epä-



tietoisuus, tunnistanako tilanteen sellaiseksi jossa tarvitaan eettistä harkintaa? Edellyttääkö tuleva ratkaisu eettistä harkintaa ja pitäisikö arvot, peri-aatteet tai eettiset koodit huomioida, kun ratkaisua tehdään?

Eettistä aspektia tarvitaan siis yhä enemmän arkisessa ja strategisessa johtamis-työssä. Johtajilta odotetaan paljon. Tosiasia kuitenkin on se, että odotuksia johtamistyöhön ja eettiseen harkintaan latautuu useasta eri suunnasta. Johtajat ja esimiehet toimivat faktisesti erilaisessa johtamisympäristössä kuin parikymmentä vuotta sitten. Organisaattiorakenteet, toiminnot ja tehtävät, toimivallan käyttö ja monet muut asiat ovat muuttuneet paljon. Erityisesti erilaisten rajapintojen ylitykset, muun muassa julkinen-yksityinen ja asiantuntija-ammattijohtaja rajapinnat ovat muokanneet johtamista ja johtajuutta yhä kompleksisempaan suuntaan. Tieto, tietäminen, osaaminen ja taidot ovat yhtäläillä rajapintaylitysten kohteena. Usein voi olla selvää, mitä esimerkiksi johtamiseen kohdistuvista muutostarpeista tiedetään, mutta aina ei ole yhtä selvää se, mitä sitten pitäisi käytännössä muuttaa ja miten?

Eettiselle herkkyydelle altistavat organisaatioiden ulkopuolelta monet eri asiat. Julkisia organisaatioita ohjaavat yhä kasvavat odotukset tehtävien tehokkaasta ja vaikuttavasta hoitamisesta. Muun muassa valtiokonsernin sisällä on keskusteltu paljon strategisen ohjauksen terävöittämisestä. Tämä liittyy suorituskykykeskusteluihin valtio- ja kuntasektoreilla sekä julkisen talouden niukkuuteen ja siitä seuranneisiin tulospainaisiin. Väistämätön fakta on myös julkisten varojen alati tiukentunut tilivelvollisuus ja tarve eritellä eksplisiittisesti varojen käytöstä saavutetut hyödyt ja tulokset. Varsinkin uusi julkisjohtaminen ja managerialismi korostavat vahvasti johtajien ja esimiesten roolia organisaation menestyksessä ja tilivelvollisuuden täyttämässä. Osa tuoreesta keskustelusta nostaa esiin tulospainoiden vahvaa asemaa. Yhä enemmän kysytäänkin, tehdäänkö tuloksia keinolla millä hyvänsä, ja unohdetaanko liian usein yksittäiselle organisaatiolle asetettu missio jonkin asian hoitamisesta? Samalla tavoin kriittisiä puheenvuoroja on noussut asiakkaan ja palvelun kohteena olevien kansalaisten asemasta – unohduko asiakas ja hänen etunsa organisaation tuloksetkohuudessa?

Oma lukunsa eettisen herkkyyden nousulle on luonnollisesti erilaiset korruptiotapaukset ja väärinkäytösepäilyt. Nämä viimeistään herkistävät organisaatiot ja johtamisen eettisille kysymyksille sekä valvonta- ja ohjausmekanismien uudistamiselle ja uudelleenmäärittelyille. Samalla korruptio sekä suuret ja pienet julkisen aseman väärinkäytökset ovat oiva esimerkki tilanteista, joiden seurauksia hoidettaessa voidaan päätyä liialliseen herkkyyteen. Organisaatiosta tai toimialasta voi tulla ”hyvään toimintatapaan” pyrkiessään niin herkkä, että se lamauttaa toimintakyvyn moninaisilla eettisillä pelisäännöillä ja päätöksentekoa edeltävillä tarkistuslistoilla.

Eettisyys ja eettiset toimintatavat ilmenevät julkisorganisaatioiden sisällä monella eri tavalla ja näiden tarkoitusperät vaihtelevat yksilö, yhteisö ja organisaatioittain. Cooper

(2006) esimerkiksi toteaa, että yksittäinen virkamies kohtaa yleensä monimutkaisen ja moninaisen eettisen ilmapiirin ja koodiston organisaatiossaan. Moninaisuus aiheutuu muun muassa yhteisöjen, tiimien, yksilöiden sekä organisaatorakenteiden ja -kulttuurien eroista.

Vaikka julkisorganisaatiot yleisellä tasolla muistuttavat toisiaan ja niillä on yhteisiä piirteitä, on etiikalla ja eettisillä koodistoilla eroavia merkityksiä työntekijöille, esimiehille, johdolle ja organisaatioiden asiakkaille. Christensen ja Læg Reid (2009) tiivistävät, että eettisyys voi olla toimimista virallisten rakenteiden, roolien ja sääntöjen mukaan. Toisin sanoen, eettisyys on weberin byrokratian ideaalimallin piirteiden seuraamista ja toteutusta. Tällöin eettisyys ilmentää byrokraattisen ideaalin noudattamista ja noudattaa totuttuja tapoja, joilla tehokkuus saavutetaan. Toiseksi, eettisyys on usein liitoksissa toimintatapoja viitoittaviin historiallis-kulttuurillisiin informaaleihin julkisorganisaatioiden normeihin ja arvioihin, kuten virkamiesetiikka, integriteetti, sitoutuminen ja luottamus (ks. myös March & Olsen 1989; Selznick 1957). Kolmanneksi, etiikka liittyy tietoiseen muutos- ja kehittämistyöhön, jolla pyritään muuttamaan julkisorganisaatioiden imagoa, mieli-kuvia ja symboliikkaa. Esimerkki tästä on tilanne, jossa etiikka ja organisaatioarvoja käytetään siten, että organisaatiolle määriteltyjen tuoreiden arvojen osoitetaan olevan paremmin linjassa muuttuneen toimintaympäristön kanssa (Brunsson 1989).

Samalla vastuunkantoon liittyy päätöksentekotilanteita, joissa ei ole selvää, mikä olisi soveltuva toimintatapa tai millaisia perusteluita toimintatavan valinnalle kulloinkin olisi esitettävissä. Varsin selvää on ainoastaan se, että johtajilta NPM:n maailmassa odotetaan paljon rohkeutta tehdä päätöksiä ja käyttää heille jyvitettyä harkintavaltaa. Tähän toimi- ja harkintavallan kasvuun palataan myöhemmin tämän teoksen luvussa 4.

Selvää on, että eettisen ja arvoperustaisen johtajuuden tarve on kasvanut. Osaltaan tarve johtuu siitä, että sekä organisaatiot että organisaation henkilöstö ovat ja heidän halutaan olevan yhä enemmän itseohjautuvia ja itsenäisesti työskenteleviä asiantuntijoita. Osaltaan tarve tulee jatkuvista organisaatiomuutoksista, joissa henkilöstö sitoutuu organisaation johtamiseen ja tavoitteisiin vain sopimusten kautta. Suora, hierarkkinen ohjaus ei enää kaikissa tapauksissa ohjaa työskentelyä ja tulosten tekoa. Ohjaus voi korvautua arvoilla, jotka ovat yhteisiä tavoitteita, johtamista ja työskentelymetodeja yhdistävä tekijä. Samalla muutokset toiminta-tavoissa, prosesseissa ja tehtävissä altistavat arvomuutokselle. On vaikea olettaa, että uusia tai muuttuneita tehtäviä voidaan hoitaa täysin samoilla arvoilla kuin vanhoja tehtäviä.

Grönroos ym. (2012: 1) osuvasti toteavat, että kunta-alalla tehdään työtä aloilla, joissa joudutaan kantamaan vastuu työn kohteena olevista ihmisistä sekä heidän hyvinvoinnista, terveydestä ja kasvatuksesta. Samat vaateet on yleistettävissä koko julkiseen sek-

toriin. Päätösten ja ratkaisujen vaikutusten ja seurausten pitkäkantoisuus sekä näiden välillisuus lisäävät eittämättä eettistä ja henkistä kuormitusta.

		<b>Päätöksen hyödyistä vallitsee</b>	
		<b>Varmuus</b>	<b>Epävarmuus</b>
<b>Päätöksen syistä ja seurauksista vallitsee</b>	<b>Varmuus</b>	Laskennallinen päätös	Kompromissipäätös
	<b>Epävarmuus</b>	Arviointipäätös	Inspiraatiopäätös

**Kuvio 1.** Päätettävien asioiden sisältö

Toki päätös ja valintatilanteet sisältävät aina vaihtelevan määrän epävarmuutta. Päätöksentekotilannetta voidaan avata James D. Thompsonin (Thompson 1967) esittämällä ja eri tutkimuksissa paljon siteeratuilla ulottuvuuksilla. Kuten kuviossa 1 on esitetty, päätöksenteon syistä ja seurauksista voi vallita kategorisesti joko varmuus tai epävarmuus. Vastaavasti päätöksen hyödyistä vallitsee joko varmuus tai epävarmuus. Näiden pohjalta erottuu neljä päätöstopaa, jotka ovat ilmaistu kuvion laatikoissa.

Tässä vaiheessa voi spekuloida, miten eettisyys ja eettiset elementit sopivat kuhunkin päätöstilanteeseen. Voi olettaa esimerkiksi, että eettisyyden ja eettisten elementtien tärkeys kasvaa, mitä enemmän epävarmuus korostuu. Kun epävarmuus kasvaa, sitä vähemmän päätöksentekijöillä on yleensä käytettävissä faktatietoja päätöksen perustelusta, syistä ja seurauksista. Päätösten seurausten arviointi mutta myös ennakointi on vaikeaa. Tämä johtuu useissa tilanteissa siitä, päätökseen muun muassa vaikuttaa niin monta tekijää että niiden yksiselitteinen vakiointi tai vaikutusten arviointi on mahdotonta, tekijöiden väliset relaatiot ja mahdolliset yhteisvaikutukset ovat ennakoimattomia ja vaikutukset voivat vaihtua päätösprosessin edetessä. Monesti päätöksentekotilanteissa arvojen ja eettisten periaatteiden rooli kasvaakin, koska ne koetaan päätöksentekoa tukevana elementtinä faktatietojen ohella. Ajoittain arvot ja eettiset periaatteet voivat ottaa johtoroolin päätöstilanteessa, varsinkin jos faktaperusteet ovat erittäin hajanaiset ja vähäiset. Tällöin perustelut ovat luonnollisesti subjektiivisempia, tulkinnanvaraisempia ja kontekstisidonnaisempia kuin esimerkiksi laskennallisessa päätöstilanteessa, jossa sekä syistä ja seurauksista että päätöksen hyödyistä vallitsee varmuus. Lisäksi on huomioitava, että esimerkiksi eettisistä periaatteista tai arvoista saadaan parhaimmillaankin tukea ratkaisuvaihtoehdon valinnalle, mutta yksiselitteisen vastauksen tavoittelu eettisten periaatteiden pohjalta on vaikeaa.

Erällä tapaa Thompsonin (1967) ajattelu herättelee myös kysymyksiä päätöksien toistuvuudesta ja rutiinomaisuudesta verrattuna ainutkertaisuuteen. Edellistä edustaa laskennallinen päätös ja jälkimmäistä taas inspiraatiopäätös. Millainen rooli eettisyydelle avautuu näistä? Voisi esimerkiksi olettaa, että eettiset asiat korostuvat nimenomaan inspiraatiopäätöksissä, joissa joudutaan monesti tekemään päätös epävarmuuden tilassa ja vastaavanlaisten ennakkotapausten puuttuessa. tällaisissa tilanteissa tarvitaan yleensä ”eettistä selkänjojaa” päätösten perusteluiksi. On myös huomattava, että näillä päätöksillä usein linjataan tulevia päätöksiä sekä tapoja ja menettelyitä, joilla eettiset elementit kytketään tuleviin päätöksiin.

Edellisestä poikkeava, mutta mielenkiintoinen lähtökohta ovat julkista toimintaa kuvaavat käsitteet ja lauseet. Kieli, retoriikka ja käytetty sanasto heijastavat pitkälti arvosuoksia ja arvoja, mutta myös eräänlaisia realiteetteja, joiden mukaan toimintaa halutaan suunnata, organisoida ja johtaa. Usein arvot ovat siis sanoja ja retoriikkaa, jotka vangitsevat keinojen ja ratkaisujen sisällön, joilla edellä listattuihin konkreettisiin muutospaineisiin vastataan. Siten tässä käsillä olevassa tutkimuksessa on kyse julkisista toimista ja johtamisesta sekä johtajuutta koskevasta retoriikasta ja retoriikan muutoksista.

Tämän tutkimuksen tehtävään ja arvojen muutokseen johdattaa Anu Kantolan tutkimus ”Markkinakuri ja managerivalta”, jossa hän analysoi poliittista hallintaa Suomessa. Kantola esittää listan käsitteistä, joilla hän tuo esiin hyvinvointivaltiota kuvaavat muutokset. Käsitteet ovat esitetty pareittain seuraavan sivulla taulukossa 1. Kantolan käsitteanalyysi perustuu suomalaisten päättäjien haastatteluihin (Kantola 2002: 268). Kantolan ”ennen–jälkeen”-asetelma vahvistaa oletusta, että arvot voivat muuttua.

Taulukon 1 sanoista voi johtaa arvoja, jotka kuvaavat julkista sektoria ja julkista johtamista. Ei liene liioiteltua sanoa, että nyky-yhteiskunnalle ja 2000-luvun julkiselle johtajuudelle ”jälkeen” -sanat ovat kiistattomasti tutumpia. Ne muodostavat sanaston ja arvoretoriikan, joille nykyinen johtaminen halutaan perustaa. Monelle ”ennen” sarake edustaa sitä arvosanastoa, jota johtamisessa ei haluta nykyisin enää korostaa.

**Taulukko 1.** Päätäjien keskeiset käsitteet kriisin kuvaamisessa (Kantola 2002: 268).

<b>Ennen</b>	<b>Jälkeen</b>
Tehottomuus	Tehokkuus
Politiikka	Asiantuntemus
Lyhytnäköinen	Kaukonäköinen
Vastuuton	Vastuullinen
Julkinen sektori	Markkinat
Kansallinen	Kansainvälinen
Konsensus	Kilpailu
Keinotekoinen	Todellinen
Sairas	Terve
Ahne	Kurinalainen
Ennustettava	Muuttuva
Tuttu	Vieras
Löysyys	Tuottavuus
Jäykkä	Joustava
Työllisyys	Työttömyys
Taloukasvu	Epävarmuus
Kokonaisvastuu	Tuloerot

Edellä sanottua voi vetää yhteen siten, että eettiselle herkkyydelle erityisesti johtamisessa ja johtajuudessa on tilaa ja kysyntää, mutta herkkyyttä edellytetään kasvavissa määrin myös operatiivisella tasolla henkilöstön keskuudessa. Kyse on myös organisaatiotasoon ja yksilötason osaamisesta ja valmiuksista. Sekä organisaation että yksilöiden tulisi olla ”oikealla tavalla” herkkiä aistimaan eettisyyden edellyttämiä vaateita ja tarpeita sekä reagoida näihin oikeilla työkaluilla ja toimintatavoilla. Kuten edellä jo muutamain huomioin avattiin nykytilaa, muutospaineita ja reagoititarpeita tulee organisaation ulkopuolelta (organisaation toimintaympäristö) ja organisaation sisältä. Eettiseen herkkyyteen liittyvät tehtävät ja toimet eivät missään nimessä ole helppoja tai yksiselitteisiä, mutta osaltaan tämä teos pykii helpottamaan ja selventämään reagointi- ja toimintatapoja julkisen johtamisen viitekehyksessä.

## 1.1 Tutkimuksellisia ja metodisia huomioita eettisen herkkyiden kasvaneeseen merkitykseen

Vaikka eettinen herkkyys ensisilmäyksellä näyttäytyy melko suoraviivaisena ja helposti lähestyttävänä terminä, osoittautuu se tarkemmassa pohdinnassa varsin monisyiseksi ja monipuoliseksi termiksi. Useat eri tieteenalat ovat omaksuneet eettisen herkkyiden käsitteen ja hyödyntäneet sitä tieteenalan omiin tarkoituksiin. Samalla käsitettä ja sille annettuja merkityksiä on venytetty. Weaver (2007) toteaaakin, että eettinen herkkyys on tätä myöten laajentunut käsitteellisesti sen filosofisesta käsitteellisyydestä. Weaver ym. (2008) eettistä herkkyyttä koskevassa käsitteanalyysissä esiintyy sen käyttöyhteydet muun muassa hoitotieteen, lääketieteen, psykologian, koulutuksen, lakiopin, tilintarkastuksen, journalismin ja politiikkatieteen aloilla.

Eettinen herkkyys on kiinnostanut viimeaikoina tutkimuksellisesti sen vuoksi, että tutkimuskentässä on kehitetty useita erilaisia mittaristoja ja menetelmiä eettisen herkkyiden mittaamiseksi ja analysoimiseksi. Esimerkkejä löytyy muun muassa eri ammattietäisten koodistojen testaamisesta (lääketiede, hoitotiede, markkinointi, tilintarkastus jne.) ja ammatillisen työn sisällöistä (muun muassa sosiaalityö, kasvatus, pedagogiikka, esimiestyö, myynti).

Osaltaan tämä on tuonut moraalifilosofisen käsitteen kuten ”moraalinen harkinta” (esim. Kohlbergin moral judgement) paljon käytännöllisemmäksi ja operationalisoidummaksi käsitteeksi kuin mihin perinteisessä moraalifilosofiaan kuuluvissa käsittelytavoissa on totuttu. Käytännönläheisiä tutkimuksellisia mittaristoja ovat seuraavat. Ehkä tunnetuin ja laajimmin sovellettu on muun muassa Bebeau ja Restin (1982) DEST-testi (The Dental Ethical Sensitivity Test), joka koskee hammaslääketieteen opiskelijoiden kykyä hyödyntää ja tunnistaa ammattieteen liittyviä kysymyksiä sekä soveltaa eettisiä koodistoja teollisuudenalan kovan lobbauksen alla asiakastyöhön. The Test for Ethical Sensitivity in Science (TESS) – Clarkeburn (2002) testaa ”tavallisten” ihmisten moraalisia käsityksiä tieteen soveltamisesta. Esimerkkinä Clarkeburn käytti eläinkokeita, erityisesti eläinten geenimanipulointia, ja tätä kautta analysoi tieteen soveltamisen moraalisia ulottuvuuksia. The Ethical Sensitivity Scale Questionnaire (ESSQ) – Tirri ja Nokelainen (2007), Brabeck ym. (2000) kehittänyt The Racial Ethical Sensitivity Test (REST) arvioi yksilön kykyä identifioida eettisiä asioita rodullisessa suvaitsemattomuuden suhteen. Lindin ym. (1998) mittaristo puolestaan testaa televisionkatsojien kykyä eritellä eettisiä kysymyksiä mediasisällöissä ja uutisoinnissa.

Toisaalta voi huomioida julkisen hallinnon ja varsinkin johtamisen etiikan tutkimuksessa tapahtuneen paradigmatuoksen. Arvoilla on ollut erityisesti Yhdysvalloissa vankka asema julkishallinnon tutkimuksessa (Gilbert 1959; Kaufman 1956). Kernaghan (2003) summaa, että pääsääntöisesti muissa maissa julkisen hallinnon arvokeskustelu

ja palvelua koskevat arvokeskustelut ovat olleet hajanaisempia ja pirstaleisempia. Samalla hän toteaa, että 1960-luku oli ns. Westminster -maille etiikan kulta-aikaa ja etiikka osana hallinnon ja julkisen johtamisen tutkimusta levisi muihin OECD-maihin. 1960- ja 1980-lukujen aikana tutkimus painotti etiikka koskevia säännöstöjä (eettiset regulaatiot, ohjekirjat, koodistot) ja niiden soveltamista yksittäisiin tapauksiin. 1980-luvun jälkeen painotus on osin siirtynyt julkisen palvelun ja niiden johtamisen arvojen tutkimukseen. Tähän painopiste vaihdokseen on vaikuttanut ainakin yritysmaailman vahva painotus vastuullisesta liiketoiminnasta (engl. corporate social responsibility, CSR) ja yritysetiikasta. Toiseksi, painopistettä on siirtänyt eettisyyden ja etiikan kytkenät strategiseen johtamiseen sekä linkitykset strategisuuden ja strategisen johtamisen eri käytäntöjen soveltamiseen. Kirjallisuudesta näkyy selvästi konsensus, että arvot ovat aina vahva osa strategista tai visionääristä johtamista ja organisaation avainprosesseja. (Kernaghan 2000: 94; Omurgonulsen & Oktem 2009: 138.)

## 1.2 Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen

Tätä tutkimusta ohjaa kaksi tutkimuskysymystä.

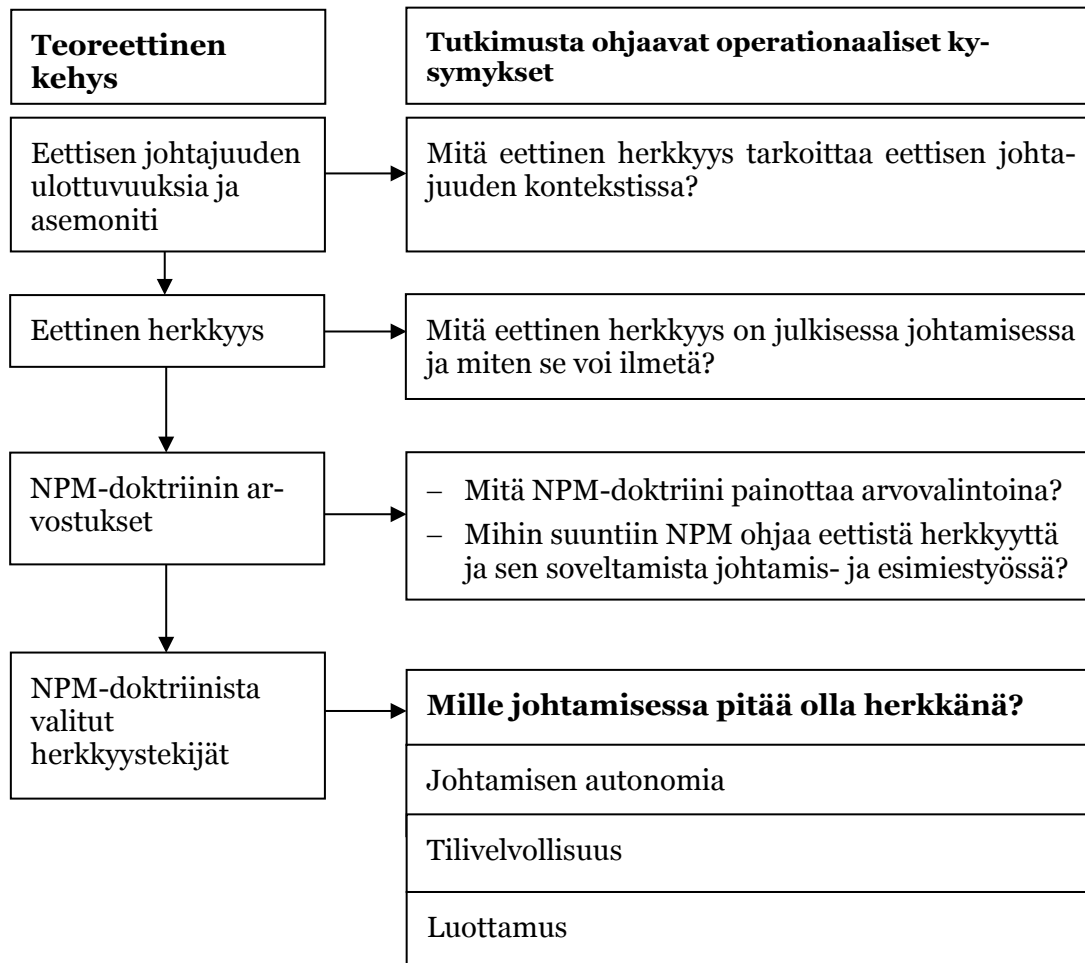
### 1) *Millaista eettistä herkkyyttä julkisjohtajalta tarvitaan NPM-maailmassa?*

Millainen siis on konteksti ja toimintaympäristö, jossa moderni julkisjohtaja harjoittaa johtamis- ja esimiestyötä? Miten hänen tulisi huomioida eettinen johtaminen omassa johtamiskompetenssissaan ja miten eettinen herkkyys osana eettistä johtamista auttaa julkisjohtajaa suoriutumaan johtamis- ja esimiestyöstä?

### 2) *Mitkä ovat konkreettisesti NPM:n implikaatiot eettiseen johtamisen pyrkivälle julkisjohtajalle? Erityisesti: millainen on NPM:n tuottama raami, jossa eettistä herkkyyttä harjoitetaan (valintatilanteet, ratkaisujen vaihtoehtojen ja seurausten pohdinta, jne.).*

Tätä toista tutkimuskysymystä taustoittaa vahvasti mielenkiinto siihen, millainen on NPM-keskustelun ja doktriinin tuottama arvomaailma, jossa tai jonka perusteella julkisjohtamista harjoitetaan? Mitä konkreettisia arvo- tai arvostusmuutoksia NPM-doktriini on tuonut julkisjohtajan toimintakenttään?

Tutkimuksen eteneminen on tiivistetty kuvioon 2.



**Kuvio 2.** Tutkimustehtävä ja tutkimuksen eteneminen

### 1.3 Tutkimuksen metodiikka

Tutkimus on luonteeltaan laadullinen. Tavoite on tulkita kohteena olevaa ilmiötä eli eettistä julkista johtamista. Tutkimusprosessissa erityinen painopiste on sen ymmärtämisessä, millaiset 'polut' viitoittavat ja reunaavat eettistä johtamista julkisella sektorilla. Tätä ymmärrystehtävää varten tutkimuksen luvuissa 2-4 tehdään vaativa määrä käsitteellisiä täsmennyksiä ja käsiteanalyysseja sekä hyödynnetään laajasti kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Jotta ymmärrys kumuloituisi, tutkimuksen jokaisen luvun lopussa vedetään yhteen tärkeimmät päätelmät.

Tulkinta perustuu kirjallisiin aineistoihin. Ensisijaisesti lähteinä on käytetty ulkomaisia ja kotimaisia tieteellisiä artikkeleita, monografioita ja toimitettuja laitoksia. Muutamissa kohdin teoreettista analyysia ja lähdemateriaalia on terästetty käytännönläheisillä



raporteilla, esimerkiksi OECD:n julkista etiikkaa ja korruptiota käsittelevillä raporteilla ja asiakirjoilla.

Aineiston valinnasta seuraa, että tutkimus lähestyy ns. synteettistä tutkimusperinnettä, jonka luonteenomaisin piirre on soveltaa muita tutkimuksia ja niiden tuloksia aineistonaan (ks. myös Kallio 2006: 21). Tutkimuksessa ei täten ole varsinaista omaa, ensikäden empiiristä aineistoa, kuten surveyn tai asiantuntijahaastatteluiden tuomaa tutkimusaineistoa.

Tutkimusmateriaali on pääosin rajattu organisaatioarvoja sekä eettistä johtajuutta ja johtamista analysoiviin teoksiin. Aihepiiriin lukeutuvien hallintotieteellisten artikkeleiden julkaisufoorumina korostuvat kansainvälisistä jurnaleista ainakin seuraavat: *International Review of Administrative Sciences*, *Public Administration Review*, *Journal of Business Ethics*, *Administrative Science Quarterly* ja *Academy of Management Review*. Yllättävintä ehkä on se, että aikakauskirjoista *Journal of Business Ethics* on julkaissut laajan määrän julkisorganisaatioiden etiikkaan ja arvoihin sekä arvoilla johtamiseen liittyviä artikkeleita.

Tutkimuksen aiheen moninaisuudesta johtuen lähdeaineisto on tarkoituksellisesti varsin laaja. Laajuus on perusteltavissa eritoten organisaatioarvojen ja arvojohtamisen monitahoisista määritelmistä käsin, kuten jo edellä aiheeseen johdattelussa kävi ilmi. Tällöin laadullisessa metodissa ja tulkinnassa korostuukin tutkijan tehtävä yhdistää eri tahoilla tuotetut tiedon palaset toisiinsa (Kallio 2006: 24–27).

Tulkintaa tässä tutkimuksessa kuvaa erityisesti ajatus, että suhteellisen tutun aineiston päälle heitetään 'verkko' (näkökulma), joka näyttää aineiston uusista näkökohdista. Tulkinta ei siis tarkoita aineiston toistamista sellaisenaan, vaan tulkinnan funktio on näyttää valittu aineisto tietyistä näkökohdista. Vaativa tavoite on, että tulkinta nostaa esiin jotakin sellaista, jonka olemassaolo muuten jäisi huomaamatta (Sulkunen 1997: 21). Toisilla sanoilla, tässä tutkimuksessa analysoidaan hallintotieteellistä, erityisesti johtamiseen liittyvää teoria-aineistoa tietyistä ja valituista lähtökohdista käsin ja osin alisteisena asetetuille tutkimusongelmille (ks. luku 1.2 edellä). Kriittisesti on mainittava, että osaa aineistosta voi tietenkin käyttää myös muihin tarkoitukseen, kuten esimerkiksi johtamisparadigmojen tutkimukseen. Tässä tutkimuksessa aineisto on valjastettu nimenomaisesti arvojen ja arvoilla johtamisen tulkintaan.

Tämän tutkimuksen kaltaisen, kirjalliseen aineistoon pohjaavan laadullisen tulkinnan luotettavuuden arviointi ei ole yksinkertaista. Voi esimerkiksi kysyä, onko aineistoa ollut riittävästi ja onko aineiston valinta ollut jollakin puutteellista tai epäsystemaattista? Entä onko valituille teoksille muitakin perusteita kuin tutkijan oma intuitio? Onko huomio varmasti kiinnitetty oikeisiin asioihin tai onko johtopäätöksiä tehty tiedostettujen tai tiedostamattomienkin ennako-oletusten pohjalta?

Tässä tutkimuksessa luotettavuus pyritään varmistamaan ainakin seuraavin keinoin (ks. Fink 2005: 17). Ensinnäkin huomio on siinä, että aineisto on hankittu systemaattisesti ja monipuolisesti, jota myös edellä kuvattiin. Systemaattisuus ja monipuolisuus tukevat luotettavampien päätelmien tekemistä. Toiseksi, aineiston käsittely ja tulkinnat on pyritty tekemään niin avoimesti kuin mahdollista eli käyttämään tarkkoja lähdeviittauksia. Tämän kautta lukija pystyy tunnistamaan käytetyn aineiston ja arvioimaan paremmin tutkijan tekemiä valintoja. Kolmanneksi voi itsearvioida, että käytetty aineisto on tarpeellisen laaja-alainen tutkimusongelman ja aiheen kannalta. Lähdeaineiston laaja-alaisuus näkyy selvästi tämän tutkimuksen lähdeluettelossa, jota voi kuvata tarpeellisen laajaksi sisällöllisesti sekä laadullisesti. Lähdemateriaalissa korostuu kansainvälinen aineisto, erityisesti referoidut kansainväliset journaliartikkelit. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että aihetta – eettistä johtajuutta ja eettistä herkkyyttä – on tutkittu melko laajalti kansainvälisessä johtamistutkimuksessa. Pidättäytyminen kotimaiseen tai pohjoismaiseen materiaaliin olisi tuottanut tarpeettoman kapean ja osin jopa epäluotettavan materiaalin.

## 2 EETTISEN JOHTAJUUDEN ULOTTUVUUKSISTA

### 2.1 Eettisen johtajuuden painotuksia ja tutkimuskohteita

Eettinen johtajuus on nykyisin erityisen paljon ja monipuolisesti tutkittu aihe. Sille on omia kansainvälisiä arvostettuja tieteellisiä jurnaleita. Eettinen johtajuus on satojen akateemisten sekä käytännöllisten johtamista ja johtajuutta koskevien kirjojen otsikoissa. Englanninkielisellä sanalla ”ethical leadership” tehdyt internethaut tuottavat valtaavan määrän hakutuloksia<sup>1</sup>. Siten on vaikeaa yksiselitteisesti määritellä, mitä eettinen johtajuus oikeastaan on ja miten sen voi määritellä.

Kun eettistä johtajuutta määritellään yleisesti, monet tutkijat referoivat Al Ginin (1997) määritelmää. Ginin mukaan eettisessä johtajuudessa keskitytään siihen, miten johtajat soveltavat ja käyttävät toimivaltaansa tekemissään ratkaisuissa ja toimissaan sekä siihen, miten johtajat ratkaisuillaan ja toimillaan vaikuttavat toisiin osapuoliin.

Sinällään itsenäisenä tutkimuskohteena ja johtamistutkimuksen alana eettinen johtajuus ei kuitenkaan ole vanha. Esimerkiksi Tomperi (2014) väitöskirjassaan osuvasti koostaa eettistä johtajuutta koskevaa tutkimusperinnettä. Eettisen johtajuuden ”juuret” ovat tiukasti filosofisessa ajattelussa ja keskusteluissa. Filosofian piirissä eettistä johtajuutta sivuavat teemat palautuvat laajasti esimerkiksi Platoniin ja kreikkalaiseen filosofiaan sekä valistuksen ajan filosofisiin näkemyksiin saakka. Samalla kuitenkin voi Tomperin (2014: 25) ja Ciullan (2005) tapaan todeta, että eettisen johtajuuden tutkimusorganisaatioiden ja johtamisen parissa alkoi erityisesti laajeta vasta 1990-luvulla. Tällöin eettisen johtajuuden ja johtamisen tutkimuskentässä alkoi esiintyä empiirisiä aineistoja sisältäviä tutkimuksia. Voi tulkita, että empiirinen ote oli se tekijä, joka alkoi erottaa eettistä johtamista filosofian alan tutkimuksesta. Nämä empiirisiin aineistoihin perustuvat tutkimukset pyrkivät tietyillä tavoin testaamaan ja soveltamaan filosofisia keskusteluja organisaatiokonteksteissa.

Yleisesti voi myös todeta eettisen johtajuuden tutkimuksen sisältävän paljon johtajuus- ja johtamistutkimukselle tyypillisiä normatiivisia piirteitä. Yksi tulokulma normatiivisuuteen on muun muassa se, että Barleyn ja Kundan (1992: 363-364) mukaan johtamistutkimuksen yksi tärkeimmistä tavoitteista koko 1900-luvun ajan on ollut lisätä organisaatioiden tuottavuutta ja tehokkuutta. Normatiivisuuteen kytkeytyy tutkimuksiin vaikuttava ideologinen perusta. Johtamista oikeuttavat ideologiset perustat sekä ideologi-

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi Google-haku sanalla ”ethical leadership” 31.3.2017 tuotti noin 13 miljoonaa osumaa. Vastaavasti Google Scholar haku tuotti 9,9 miljoonaa osumaa.

set vaikuttimet ja näkemykset ovat vaihtuneet useasti 1990-luvun aikana (ks. myös Kuokkasen 2015: 27 kattava analyysi johtamiskursseista).

Johtamisen muutoksia voi tulkita esimerkiksi rationaalisuutta ja normatiivisuutta korostavan retoriikan muutoksina. Rationaalista kontrollia johtamisteorioissa edustavat tieteellinen liikkeenjohto ja rakenneteoreettinen koulukunta. Heille johtamisen perustelut kumpusivat erityisesti teknisistä ratkaisuista, järjestelmällisyydestä ja laskettavuudesta sekä erilaisista pyrkimyksistä taloudellisen hyödyn lisäämiseksi. Normatiivinen retoriikka taas korostaa johtamistapoja, joissa johtoasemassa toimivat henkilöt pyrkivät vaikuttamaan alaisten ja muiden henkilöiden käytökseen, tunteisiin ja ajatuksiin sekä organisaation arvoihin ja normeihin, ja siten saavuttamaan moraalisen auktoriteetin. Myös organisaatiokulttuuri ja arvot ovat tärkeässä asemassa – johtamisella muun ohella tavoitellaan sitä, että henkilöstö samaistuu ja omaksuu organisaation arvot ja sitoutuvat organisaation arvomaailmaan. Toki normatiivisuudessa on kyse myös suuremmista, suosittelemiseen pyrkivistä asetelmista. Ciulla ja Forsyth (2011: 230) esimerkiksi toteavat, että johtajuus jo itsessään sisältää erinomaisen vahvan normatiivisen merkityksen. Heidän mukaansa ei ole mitenkään tavatonta, että tutkija tehdessään johtopäätelmiä johtajuudesta tai tutkiessaan johtajien toimia, ei vain kuvaa mitä johtajat tekevät vaan tutkija useimmiten päätyy selittämään, mitä johtajien tulisi tehdä (ks. myös Tomperi 2014: 25).

Julkisen johtamisen etiikassa tarkastellaan eettisiä valintoja, jotka koskevat oikeaa ja väärää tai hyvää ja huonoa. Käytännössä eettisen arvion kohteena ovat useimmiten eroavat käsitykset siitä, mikä voisi olla hyväksyttävää käyttäytymistä ja mikä ei. (Salmi 2009: 3–4). Samalla tavoin, monet tutkijat nostavat esimerkiksi reiluuden tai tasa-puolisuuden eettisen johtajuuden perusasiaksi (Manz & Sims 1993). Tämä sinänsä yksinkertainen tehtävä tai tavoite kääntyy kuitenkin ongelmalliseksi ja haasteelliseksi monessa kohtaa. Tavanomaisinta on, että ongelmat alkavat oikean tai väärän määrittelystä tai vastaavasti reiluuden ja epäreiluuden määrittämisestä.

Tässä kohdin liittymäkohdat normatiivisuuteen ovat ilmeisiä. Ciullan (2005) mukaan eettisen johtajuuden tutkimus liitetään hyvin usein soveltavan etiikan tutkimukseen eli yksinkertaistaen, tutkijat monesti soveltavat etiikan teorioita ja filosofisia näkökulmia organisaatiokontekstissa. Summatessaan eettisen johtajuuden tutkimusta, Ciulla (2005) jatkaa ajatusta myös siitä näkökulmasta, että ”*oleellisinta ei ole johtajuuden määrittely sinällään, vaan mitä tarkoitetaan hyvällä johtajuudella?*”. Hyvä on tässä kohdin kahdessa merkityksessä: mitä hyvä tarkoittaa teknisrationaalisessa ja tehokkuuden kontekstissa sekä mitä hyvä tarkoittaa moraalisisessa kontekstissa? On siis hyvin tavanomaista pyrkiä määrittelemään hyvää johtajuutta siten, että johtajuudella saavutetaan organisaation kannalta tarkoitettuja ja haluttuja tuloksia. Johtaja siis esimerkiksi tekee työtään – johtaa ihmisiä – ja tämän kautta saavuttaa tuloksia. Johtaja täten täyttää vähintään teknisrationaalisen hyvän. Tällöin johtaja toimii myös moraalisesti hyvin, eli

saavuttaa oikeita tuloksia ja täyttää moraalisia velvoitteita sekä työntekijöiden että omistajien suuntaan. Entä mitä tapahtuu sitten jos tavoitteet saavutetaan hyvin, mutta keinot ja toimet osoittautuvat epäeettisiksi? Voidaanko tällöin puhua hyvästä, ja täyttääkö se kriteerit sekä moraalisesti hyvästä ja teknisesti hyvästä johtajuudesta? Tai sitten toinen ääripäeesimerkki eli johtaja toimii kyllä moraalisesti hyvin, mutta ei saavuta asetettuja tavoitteita eikä tuloksia? (Tomperi 2014, 25.)

Turner, Barling, Epitropaki, Butcher ja Milder (2002) toteavat, että eettisessä johtajuudessa palataan altruismin ja egoismin väliseen jännitteeseen. Kanungo (2001) avaa Turnerin ym. toteamusta siten, että johtajan ollakseen eettinen, on hänen sitouduttava hyveellisiin toimiin tai käyttäytymiseen joka hyödyttää muita osapuolia ja henkilöitä. Samalla johtajan on kieltäydyttävä ”pahoista aikeista ja teoista” ja teoista, jotka voivat vahingoittaa toisia. Täten eettisen johtajan tulisi toimissaan ja käytöksessään seurata altruistisia motiiveja egoististen motiivien sijasta. Lisäksi monet tutkimukset lähtevät epäeettisestä käytöksestä tai epäeettisyydestä ylipäättään. Esimerkiksi Avolion ja Howellin (1992) paljon siteerattu tutkimus kuvailee epäeettistä johtajuutta. Tässä korostuu muun muassa manipulointi ja itsekkeskeisyys. Johtaja myös käyttää valtaansa omien tarpeidensa ja intressiensä saavuttamiseen. Tällöin johtaja ei osoita kiinnostusta tai hän ei piittaamatta alaisten tarpeista tai mielipiteistä. Johtajalla ei välttämättä ole myöskään tarpeita tai intentioita käyttäytyä sosiaalisesti hyväksyttävillä tavoilla.

Kirjallisuudessa esiintyy myös tarkempia ja perinpohjaisempia määritelmiä eettisestä johtajuudesta. Useissa kansainvälisissä eettistä johtajuutta koskevissa artikkeleissa lähtökohtana on Brownin, Trevinon ja Harrisonin (2005: 120) määritelmä eettisestä johtajuudesta. Heidän määritelmänsä mukaan eettinen johtajuus on ”*henkilökohtaisten ja yhteistyösuhteiden kautta osoitettua normatiivisen käyttäytymisen toimintatapoja sekä näiden toimintatapojen edistämistä molemminpuolisen (esimies-alainen) kommunikaation ja päätöksen tekemisen kautta alaisten parissa*”. Määritelmä tuo eettisen johtajuuden selvästi organisaatiokontekstiin ja työyhteisöihin. Se myös liittyy eettiseen johtajuuteen perinteisiä johtajuuteen ja johtamiseen liittyviä funktioita, kuten viestinnän, kommunikaation ja päätöksenteon.

Eettisen johtajuuden tutkimusta on pitkään leimannut henkilökohtaisten luonteenpiirteiden ja ominaisuuksien analysointi ja erittely. Tutkimuksissa on yhdistetty johtajan toiminnan tuloksellisuuteen monesti integriteetti, rehellisyys ja luotettavuus (ks. esim. Den Hartog 1999; Kouzes & Posner 1993). Resick kollegoineen (2006; ks. myös Keating ym. 2007 sovellus Resickin ym. attribuuteista) on vetänyt yhteen ansiokkaasti eettistä johtajuutta koskevaa kirjallisuutta ja eettistä johtajuutta koskevien tutkimuksien käsitteellisiä kontribuutioita. He päätyvät siihen, että eettistä johtajuutta leimaa usein kuusia attribuuttia: 1) luonne/integriteetti, 2) eettinen tietoisuus, 3) yhteisöllisyys/ihmisläheinen orientaatio, 4) motivationaalinen orientaatio, 5) kannustava / voimistava

orientaatio ja 6) eettinen tilivelvollisuus / vastuullisuus. Koska Resickin ja hänen kollegoiden tutkimus on toiminut useiden tutkimusten inspiraationa, on heidän esittämiä attribuutteja syytä avata muutamain täsmennyksin.

Listan ensimmäinen attribuutti eli integriteetti koetaan poikkeuksetta fundamenttina eettiselle johtajuudelle. Se on muun muassa yksilön tai esimerkiksi organisaationkin kykyä määritellä, mikä on eettisesti oikea toimintatapa kussakin tilanteessa. Integriteetti on myös halukkuutta toimia eettisesti ulkoisista ja sisäisistä sekä henkilökohtaisista mielihaluista huolimatta. On myös tavanomaista, että integriteetissä vedotaan yksilön omatuntoon tai kunniantuntoon sekä rehellisyyteen. Samalla tavoin, integriteettiin kuuluu organisaatioissa ominaisuudet, kuten toiminnan johdonmukaisuus, toisten kunnioittaminen sekä sovittujen sääntöjen ja periaatteiden noudattaminen (Salminen 2009: 20).

Toinen attribuutti eli eettinen tietoisuus (ethical awareness) koskee sitä, miten toimija kykenee määrittelemään eettisiä tai moraalisia tilanteita sekä liittämään kuhunkin tilanteeseen eettisen harkinnan ja eettisen ulottuvuuden, jotta tehty ratkaisu tai päätös palvelisi mahdollisimman hyvin suurinta osaa intressiryhmistä ja stakeholdereista (Brown ym. 2005; Brown & Treviño 2006; Trevino ym. 2003).

Hyvin usein korostuu se, että eettiset johtajat ovat yhteisö- ja ihmisorientoituneita. Tällöin johtajia kiinnostaa se, miten heidän tekemät päätökset vaikuttavat ihmisiin eri tasoilla, esimerkiksi yksilöinä, ryhmissä ja tiimeissä, organisaatioissa ja organisaation eri sidosryhmissä. Keskeistä on myös se, miten ratkaisut heijastavat yhteisen intressin ajamista oman henkilökohtaisen edun tavoittelun sijasta. Kirjallisuudessa tämä kietoutuu altruismiin, mikä usein koetaan eettisen johtajuuden yhtenä tärkeimmistä asioista. (ks. esim. Trevino ym. 2003; Brown & Treviño 2006; Kanungo & Mendonca 1996.)

Eettinen johtajuus on paljon myös motivointia. Tässä monesti palataan yhteiseen intressiin ja sen edistämiseen oman edun sijasta. Paljon tutkimusta on tehty muun muassa siitä, miten eettiset johtajat onnistuvat motivoimaan ja millä keinoilla alaisia tai ryhmiä siten, että ryhmä tavoittelee yhteistä intressiä yksilökohtaisten intressien sijasta (Bass & Steidlmeier 1999; Gini 1997).

Motivointiin liittyy myös eettiselle johtajuudelle tyypillinen kannustava ja voimastava attribuutti. Lyhyesti sanottuna kyse on siitä, miten esimerkiksi alaiset tai yhteistyötahot saadaan saavuttamaan tunteen, että heidän ratkaisullaan ja teoilla on merkittävä yhteys ydintoimintaan ja organisaation kokonaistulokseen.

Liittyen Resickin ja kumppaneiden (2006) viimeiseen attribuuttiin, Treviño ym. (2003) korostavat, että eettiseen johtajuuteen sekä sen sisällölliseen ja muodolliseen tarkkailuun on laadittava ja sovellettava eettisiä toimintatapastandardeja ja eettisiä koodistoja.

Yksinkertaisimmillaan johtaja ja organisaation johto on siis vastuussa siitä, että organisaatiolla on selvät eettiset toimintaohjeet ja eettiset koodit. Tässä yhteydessä voi mainita, että tyypillisesti julkista toimintaa ja julkisia palveluja koskevat eettiset koodit ovat joko yleisiä tai professiokohtaisia (Salminen 2009). Koodistot ja standardit muodostavat ja mahdollistavat eettisen tilivelvollisuuden ja vastuullisuuden toteutumisen tarkkailun. Treviño ym. (2003) jatkavat, että tämä kuvastaa parhaiten eettinen johtajuuden sisältämää ns. transaktionaalisen komponenttia. Tämä tarkoittaa, eettisellä johtajuudella pyritään poikkeuksetta ohjaamaan esimerkiksi organisaation tai henkilöstön käyttäytymistä tai toimintakulttuuria tiettyyn ja haluttuun suuntaan.

Edellä käsitellyn Resickin ja kumppaneiden tutkimuksen ohella Trevionon ym. (2000 ja 2003) eettisen johtajuuden sisältöä kartoittavat haastattelututkimukset edustavat eettisen johtajuuden siteeratuimpia tutkimuksista. He osoittavat, että eettisiltä johtajilta odotetaan aina rehellisyyttä ja luotettavuutta. Lisäksi heidän mukaansa eettiset johtajat nähdään reiluin ja periaatteidensa takana seisovina päätöksentekijöinä. He välittävät ihmisistä ja arvostavat ihmisiä sekä pyrkivät toimimaan koko yhteisön tai yhteiskunnan edun edistämiseksi. Brown ja Treviño (2006) lisäävät, että eettisille johtajille ominaista on heidän tapansa pyrkiä toimissaan läpinäkyvyyteen (transparenttisuus) sekä tavoitella aina avointa kommunikaatiota eri tahojen (henkilöstö, alaiset, kollegat, organisaation sidosryhmät ja asiakkaat, jne.). Tähän osin liittyy se, että Brown ja Treviño (2006) korostavat eettisen johtajan tehtävänä ”äänen antamista” organisaation jäsenille. De Hoogh ja Den Hartog (2008) jatkavat Brownin ja Treviñon (2006) analyysia siten, että he näkevät äänen antamisen tietynlaisena vallan jakamisena ja osallistavana johtamisena. Eettinen johtaja siten kuuntelee ja huomio alaisten mielipiteet, näkemykset ja periaatteet, kun hän johtajana tekee päätöksiä. Brown ja Treviño (2006: 597) summaavatkin, että tämällyyisiä tutkimuksia monesti karakterisoi keskittyminen johtotehtävissä toimivan henkilön moraaliseen persoonaan (moral person) ja siten henkilökohtaisten ominaisuuksien listaaminen tutkijoiden tai analyysin kohdehenkilöiden (haastatellut ihmiset tai kyselyjen vastaajat) havaintojen analysointi johtajan persoonallisista ominaisuuksista.

Brown ja Treviño (2006) nostavat esiin tärkeän dimension eettisen johtajuuden tutkimuksesta. Osa eettisen johtajuuden tutkimuksista heidän mukaansa kohdistuu johtamistoimiin ja johtajana toimimiseen. Näille tutkimuksille yhteinen nimittäjä on fokusoituminen moraaliseen johtajaan (engl. moral manager) (Brown & Treviño (2006: 597; Treviño ym. 2003). Keskeistä on se, miten ja millä keinoilla johtaja pyrkii vaikuttamaan alaisten, mutta myös muiden tahojen, eettiseen tai epäeettiseen käytökseen. Tyypillisiä keinoja ja tapoja tällöin johtajuudessa ovat eettisten periaatteiden ja arvojen kommunikointi, eettisenä roolimallina toimiminen ja esimerkiksi johtaminen sekä palkkioiden ja sanktioiden käyttö eettisten koodistojen toteuttamisen vahvistamiseksi (Brown 2007: 141). Brown ja Treviño (2006: 597) tiivistävät, että eettiset johtajat eivät vain ”puhu hy-

västä pelistä” vaan he ”tekevät kuten saarnaavat”. Eettiset johtajat toimivat proaktiivisena roolimallina halutunlaisille eettisille toimintatavoille. He myös lisäävät, että kyse on aina siitä millaisena johtajan käytös näyttäytyy esimerkiksi alaisten suuntaan (esimerkiksi moraalinen persoona, joka omaa vahvat luonteenpiirteet) sekä siitä, mitä johtaja tekee ja miten käytännössä toimii (moraalinen johtaja, joka johdattaa muut käyttäytymään eettisesti). Brown (2007: 141) korostaakin näiden molempien tarvetta eettisessä johtajuudessa ja samanaikaista ilmenemistä käytännön johtamistoimissa ja johtajuudessa.

Valitettavasti johtajana oikein tai hyvin toimiminen ja eettisyyden noudattaminen ei yksistään riitä. Siksi onkin helppo yhtyä hallintotieteen yhden klassikon, amerikkalaisen Chester Barnardin toteamukseen (1938: 270). Hänen mukaansa johtajuudessa joudutaan aina vastaamaan toimimisesta kompleksien toimintatapaohjeiden ja moraalisten periaatteiden alla, mutta huolehtimaan myös muiden osapuolten ja alaisten moraalisten koodien syntymisestä ja soveltamisesta. Toisin sanoen, johtajuudessa joudutaan aina huolehtimaan sekä itsestä ja omasta toiminnasta että muiden organisaation osapuolten (alaiset, kollegat, esimiehet jne.) moraalista ja eettistä kannoista ja soveltamistavoista. Samalla linjalla on myös Ciulla (2005). Hän korostaa, että eettiseen johtajuuteen – myös samalla sen edellä mainittu normatiivisuuteen – liittyy aina valta eli miten johtajat käyttävät valtaa sekä ”houkutuksia” jotka syntyvät vallan myötä. Lisäksi hän korostaa erityistä moraalista velvoitetta joita johtajilla on ”seuraajien” eli esimerkiksi alaisten suuntaan mutta myös organisaation eri intressiryhmiä kohtaan.

Edellä tehdyistä havainnoista huolimatta, eettisen johtajuuden sisältö on vaikea määrittellä yksiselitteisesti ja siihen liittyy paljon erilaisia tilanne- ja ympäristötekijöitä. Tästä huolimatta, eettisyyden ja eettisen johtajuuden tutkimusta voi pitää mielekkäänä.

Tähän lisäpontta antaa päällikkö- ja johtajatyölle ominaiset piirteet. Esimerkiksi Colin Halesin (1986) laatimaan yhteenvetoon johtajien työstä palataan useissa tutkimuksissa ja se avaa mielekkäästi tutkimuksellisia perusteita – miksi siis eettinen johtajuuskin on mielenkiintoinen ja relevantti tutkimuskohde? Hales (1986: 100–103; ks. myös Kulla 2011) tunnistaa kolmenkymmenen tutkimuksen perusteella seuraavat ominaisuudet:

- Johtajatehtävät ovat hyvin vaihtelevia ja tilannesidonnaisia (funktio, organisaatiotaso, organisaation koko, rakenne ja tyyppi sekä ympäristö).
- Johtajien työ on löysästi määritelty, mikä jättää tekijälleen suuret mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön ja johtamistyyliin.
- Johtamistyöhön liittyvät paine ja konfliktit. Niitä aiheuttavat monet samanaikaisesti meneillään olevat asiat ja niiden rinnakkaisprosessointi.



- Johtajien pyrkimys reagoida toimintaympäristöön, odotettua vähäisempi pohdiskelu ja systemaattinen päätöksenteko ovat yhteistä johtajien toiminnalle.
- Johtajat toimivat käytännössä hyvin eri tavoin kuin heidän uskotaan teorioiden perusteella menettelevän.

Eettisestä johtajuudesta edellä sanottua voi tiivistää muutamilla kokoavilla näkemyksillä:

- Eettisen johtajuuden tutkimuksissa on pitkään painottunut filosofian ja filosofisen ajattelun esiin nostamat moraaliset pohdinnat ja näkökannat. johtamistutkimuksellinen ote eettisessä johtamisessa on vielä varsin tuore ja eroa filosofiseen ajatteluun on tullut empiiristen otteiden lisääntymisen myötä.
- Eettisen johtajuuden tutkimustraditiota tietyllä vahvuudella on leimannut ja leimaa tulevaisuudessakin normatiivisuus sekä vahvako pyrkimys käytännöllisten ohjeistuksien ja suositusten tekemiseen. Osaltaan nämä ovat perua johtamistutkimuksellisesta perinteestä.
- Eettisen johtajuuden kohteena ovat suurimmaksi osaksi olleet johtajien persoona ja johtotehtävistä vastaavien henkilöiden yksilölliset piirteet ja ominaisuudet. Useissa tutkimuksissa on etsitty muun muassa arvoja, eettisiä periaatteita ja hyveitä, jotka yhdistävät eettisiä johtajia.

## 2.2 Organisaatioteoreettisia lähtökohtia eettisen johtajuuden rooliin ja sisältöön

Edellä käyty pohjustava keskustelu eettisen johtajuuden sisällöistä ja painopisteistä nosti esiin varsin moninaisen tutkimuskentän ja tutkimuksellisten vaihtoehtojen kirjon. Eettiseen johtajuuteen ja sitä kautta tämän teoksen kohteena olevaan erityiskysymykseen eettisestä herkkyydestä vaikuttaa paljon se, millaisessa ympäristössä tai kontekstissa johtajuutta tai johtamista pyritään harjoittamaan.

Usein juuri organisaatio tai organisaatorakenne nähdään välineenä tai kontekstina, jossa johtamisessa asetetut tavoitteet pyritään saavuttamaan. Tästä seuraa, että seuraavassa tehdään muutamia eettistä johtajuutta täsmentäviä havaintoja organisaatioteoreettisista lähtökohdista käsin. Toisin sanoen, organisaatioilla ja erityisesti organisaatioteoreettisilla lähtökohdilla on todennäköisesti eettistä johtajuutta selventävää antia – kertovathan ne juuri siitä kontekstista ja toimintaympäristöstä, missä eettistä johtajuutta harjoitetaan.

Kun yksilöt toimivat organisaatioissa tai organisaatioiden muodostamassa konteksteissa, on selvää, että yksilöt soveltavat erilaisia eettisiä ja moraalifilosofisia näkökulmia eettisiä ratkaisuja ja päätöksiä tehdessään. Filosofinen keskustelu näkökulmista ja vaikuttamisesta on erittäin laajaa, sisältäen pohdintoja muun muassa oikeudenmukaisuutta pohtivista näkökulmista sekä relativistisista, egoistisista, utilitaristisista ja deontologisista näkökulmista. Siten tässä yhteydessä voi tehdä vain muutamia, erityisesti johtamisteoreettisia näkökulmia taustoittavia havaintoja.

Esimerkiksi Reidenbach ja Robin (1990) avaavat näkökulmia soveltamalla kolmea perspektiiviä eettisten päätösten tilanteessa. Ensinnä he käsittelevät moraalista oikeudenmukaisuutta (moral equity). Tällöin päätöksentekoa tai tehtyjä valintoja arvioidaan muun muassa moraalisen oikeellisuuden, oikeudenmukaisuuden ja reiluuden näkökannosta käsin. Toiseksi perspektiiviksi he nostavat sopimuksellisuuden (contractualism). Sen keskiössä ovat yleensä ääneen lausumattomat velvollisuudet ja velvoitteet. Kolmas perspektiivi on relativismi. Siinä pääroolia esittää toimien tai päätösten laajempi hyväksyntä suhteessa toimintaympäristöön ja yhteiskuntaa koskeviin normeihin. Tällöin tehdyllä ratkaisulla, valinnalla ja harkinnalla on yhteys esimerkiksi organisaatorakentamiseen ja organisaatiokulttuuriin sekä vallitseviin, totuttuihin toimintatapoihin ja traditioihin (ks. relativismista myös Resick ym. 2013: 956).

Millainen rooli etiikalle tai esimerkiksi eettisille säännöille ja koodistoille annetaan julkisissa organisaatioissa ja johtamistyössä? Tätä kysymystä voi lähestyä hyödyntämällä Christensenin ja Lægreidin (2009) esittämää kolmitahoista organisaatioteorioihin nojaavaa jaottelua. Tässä teoksessa nojataan Christensenin ja Lægreidin (2009) kokoaavaan tutkimukseen, koska yksittäisten organisaatioteorioiden tai jopa koulukuntakohdaintenkin analyysi vaatisi erittäin laajan tilan. Christensenin ja Lægreidin analyysissään kietovat yhteen isoja ja analyttisesti haastavia näkemyksiä, mutta onnistuvat hienosti luomaan kokonaiskuvan organisaatioteoreettisesta

Christensenin ja Lægreidin (2009) avaavat, että ensinnäkin eettiseen johtajuuteen voidaan ottaa organisaatioteoreettisesti instrumentaalinen tai rakenteellinen näkökulma. Avainrooli on julkisella päätöksenteolla, jossa korostuvat poikkeuksetta formaalit säännöt, rakenteet, roolit ja tehtävät. Pääasiallinen moraalinen imperatiivi virkamiehille tulee siten näiden formaalien asioiden noudattamisesta ja siitä seuraavasta weberiläisen tehokkuusajattelun täyttämisestä. Arvot ja eettiset periaatteet ovat tavalla sisäänkirjoitettuna formaaleihin rakenteisiin, toimintatapoihin ja sääntöihin. Ajattelutapaa leimaa myös se, että formaalien toimintatapojen noudattamisesta seuraa päätöksien rationaalisuus, mutta myös tietynlainen velvollisuus päätöksien ja toimien moraalisen ulottuvuuden täyttämiseen. Tällaisessa toiminta- ja johtamisympäristössä riippumattomuus, objektiivisuus ja lainmukaisuus ovat erittäin tärkeitä arvoja ja noudatettavia periaatteita.

Toisaalta, miksi eettistä johtamista ja erityisesti eettistä herkkyyttä olisi syytä tarkastella myös instrumentaalista ja rakenteellisesta näkökulmasta? Syitä on useita. Eräs tärkeimmistä haasteista on se, että vaikka formaalit säännöt ja rakenteet antavat ajoittain tiukatkin puitteet päätöksille ja toimille, sisältyy faktisiin ratkaisutilanteisiin aina tapaus- tai päätöksentekijäkohtaista harkintaa (Egeberg 2003). Harkinta, ja erityisesti harkintavalta ja sen laajuus ovat olleet NPM-uudistuksissa jatkuvan debatin ja uudistamisen kohteena. Yleinen tendenssi on ollut NPM:n myötä laajentaa harkintavaltaa kaikilla organisaatiotasoilla. Tähän kysymykseen palataan tarkemmin tämän teoksen luvussa, joka koskee NPM:n teesiä johtamisen autonomiasta.

Harkinnan lisäksi täytyy muistaa, että säännöt ja rakenteet ovat aina tietynlainen kompromissi. Ne ovat universaali ja yleistetty kehikko, joka on pyritty muokkaamaan vastaamaan reaali maailman moninaisuutta ja heterogeenisyyttä. On helppo otaksua vaikeuksia siinä, että jokainen ratkaisutilanne pystyttäisiin ennakoimaan ja vakioimaan tiettyyn muotoon tai ratkaisutapaan. Osin tämä palaa myös byrokratian ja perinteisen julkisen hallintoon kohdistuvaan kritiikkiin. Byrokratia on organisaatiomallina luotu tekemään toistuvasti samaa suuressa mittakaavassa. Asioiden käsittelytapojen standardisoinnilla saavutetaan nopeutta ja hallittavuutta sekä objektiivisuutta ja oikeusvarmuuden toteutumista asioiden käsittelyssä. Toisaalta standardisoinnista seuraa aina joustamattomuutta. Suuri osa byrokratian dysfunktionaalisuudesta syntyy kun toimitaan kaavamaisesti tilanteissa, joihin kaavamaisuus ei sovi. Standardisoidut toimintatavat eivät sovi kaikkiin erilaisiin tilanteisiin, eivätkä erityisesti sellaisiin joissa ei ole toistettavissa olevia ratkaisuja ongelmiin. Kun standardisoitu toiminta kohtaa ennalta määrittelemättömiä tai ei-vakioituja ongelmia, edellyttää ratkaisu aina muutoksia prosesseihin ja toimintatapoihin, ja vasta näiden sisäisten muutosten jälkeen voidaan tehdä ratkaisu esiintyvään ongelmaan. (Doyle ym. 2000). Täten voi ennakoida, että eettinen johtajuus ja erityisesti eettinen herkkyyks antavat oikealla tavalla sovellettuina selkärankaa johtamisessa tehtäville päätöksille ja johtamistoimille varsinkin tilanteissa, joissa normit ja säännöt eivät tuo yksiselitteisiä ratkaisutapoja taikka tavoiteltuja lopputuloksia.

Instrumentaalinen ja rakenteellinen näkökulma herättelee osuvia kysymyksiä myös perinteisten organisaatorakenteiden ja toimintojen soveltuvuudesta. Kuten tiedetään, nykyiset julkiset organisaatiot ovat rakenteiltaan ja toimintatavoiltaan hyvin moninaisia – ei ole yhtä muottia virasto-organisaatiolle. Julkisia palveluja tuotetaan hyvin monenlaisissa organisaatorakenteissa. NPM:n kiihkeimpinä toteuttamisvuosina 1990-luvulla ja NPM:n jälkeen esimerkiksi New Public Governance (NPG) ja palvelujen yhteistuotanto (co-production) ovat ravistelleet julkisen ja yksityisen rajanvetoja alati. Osa palveluista tuotetaan yritysten, julkisomisteisten yhtiöiden tai liikelaitosten taikka yhdistysten toimesta. Kirjo tuottajapuolella on siis erittäin laaja. Tästä johtuen, yhtenäisen eettisen koodiston tai eettisen johtajuuden mallin laatiminen julkiselle sektorille on vaikeaa. Joskus tätä tehtävää myös kyseenalaistetaan – onko mielekäästä edes pyrkiä yhtenäiseen

koodistoon tai eettisen johtajuuden sabluunaan, koska lähtökohtana on erilaisuus? Miten osuvia yhtenäiset koodistot voivat olla? Luoko yhteinen koodisto tai johtamistapa tilanteita, joissa jopa yhden organisaation sisällä syntyy arvoriititöitä tai arvojen keskinäistä kilpailua? Toisin sanoen, se mikä on eettistä toimintaa toisille, ei välttämättä ole relevantti kysymys toisessa organisaatiossa.

Toinen iso näkökulma Christensenin ja Lagreidin (2009) mukaan avautuu kulttuurillis-institutionaaliseen näkökulmasta. Tätä voisi kutsua myös orgaaniseksi näkemykseksi, jossa organisaatiot muotoutuvat ja muuttuvat jatkuvasti reagoimalla toimintaympäristön tarpeisiin ja odotuksiin (Selznick 1952). Edellisessä näkökulmassa painottui tietoinen rakenteiden ja toimien suunnittelu. Sen sijasta, että päätöksentekijät seuraisivat ja toimivivat virallisten sääntöjen ja toimivaltarakenteiden perustalta, seuraavat he enemmän informaaleja normeja ja arvoja. Tyypillisesti nämä kehittyvät pitkän toiminta-ajan kuluessa ja muokkaavat organisaatio- ja päätöksentekokäyttäytymistä tietoisesti tai tiedostamatta. Christensen ja Lagreid (2009: 11) väittävät, että tällöin eettisyys on enemmän sidoksissa sitoutumiseen, integriteettiin ja luottamukseen kuin formaaleihin sääntöihin tai päätösten seurauksien arvottamiseen. Oikein toimiminen on korostuneesti organisaation ”yhteisen perinteen” ymmärtämistä ja sisäistämistä ja tietoisuutta kollektiivisesti jaetuista normeista ja arvoista. Johtamis- ja muutossanastoissa toistuu esimerkiksi ”yhteinen asia” tai että ”olemme samassa veneessä” sekä ”kulttuuriperimän siirto tuleviin toimiin”. Yllättävää kyllä, tämä näkökulma jakaa tiettyjä universaalilejakin arvoja tai eettisiä periaatteita. Usein korostuvat lojaalisuus, jatkuvuus ja ammattimaisuus.

Kolmannessa Christensenin ja Lagreidin (2009) näkökulmassa korostuvat myytit ja symbolit. Tällöin julkisten organisaatioiden kehitys ja toiminta nähdään symboliikan manipulointina ja imagon rakentamisena. Symboliikalle ja selvälle imagolle on suuri tarve, koska modernien julkisten organisaatioiden tehtävät, rakenteet ja vastuut ovat hajautuneet sekä muuttuneet entistä kompleksisimmiksi. Toisin sanoen, tarvitaan yksinkertaisia asioita ja yksiselitteisiä ohjeita toimille, ja näitä myytit, symbolit ja imago parhaimmillaan tarjoavat. Niiden kautta voi yksinkertaistaa sitä, mitä organisaatio tekee ja miksi se on olemassa. Kyse on siis pitkälti imagonhallinnasta ja toimien legitimoinnista. Julkisille organisaatioille alituinen onnistumisen ja epäonnistumisen kysymys on se, ”*lupaavatko organisaatiot sellaista, mitä ei kyetä tekemään*” ja ”*mikä on lupauksen ja tekojen suhde*”. Kun johto käyttää enemmän symbolista kieltä, he voivat lisätä sidosryhmien luottamusta organisaatioon, ja tämä jättää huomattavasti enemmän liikkumavaraa organisaatiolle konkreettisen tekemisen ja tavoitteiden saavuttamisen suhteen.

Kriittisesti voi ajatella, että tässä näkökulmassa eettisyys ja eettiset koodistot taikka arvolistat ovat vain yksi osa johtamisen symboliikkaa. Esimerkiksi siten, että kun organi-

saatiolla on nämä, edustaa organisaatio modernia, tehokasta toimintatapaa ja moraalisesti pitkälle vietyä johtamiskulttuuria. Äärimmillään kyse voi olla ”eettisestä ikkunainoksesta” (Brunsson 1989) ja siitä, että esimerkiksi arvolistoilla ei ole mitään yhteyttä käytännön työhön tai päätöksiin. Tällöin eettiset ohjeet voivat olla korvaaja todelliselle toiminnalle ja johtamistoimille, ja korostaa entisestään johtamispuheen ja toimien erkaantumista toisistaan.

## 2.3 Muutamien johtamistapojen linkit eettiseen johtajuuteen

Johtamistapojen tutkimuksen ja soveltamisen taustavaikuttimena on aina se, miten tiettyllä tavalla edistetään organisaation tavoitteiden saavuttamista. On siis syytä muistaa, että organisaatio on aina perustettu ja sen olemassaolo ja toiminta perustuvat tietyn tavoitteen saavuttamiseen (Morgan 1986).

On selvää, että johtamistapoja ja -tyylejä on eritelty kirjallisuudessa erittäin paljon. Esimerkiksi pelkästään hallintotieteen alalla on useita satoja oppikirjoja, joissa eritellään ja analysoidaan johtamistapoja ja -tyylejä. Voi myös todeta, että jokainen vuosikymmen 1900-luvun alusta on painottanut omia johtamistapoja ja -tyylejä, mutta samanaikaisesti jotkin johtamistavat ovat pitäneet pintansa koko 1900-luvun. Monet johtamistavoista ja -tyyleistä rakentavat teesinsä jonkin aikaisemman johtamistavan perustalle; ne ikään kuin jatkavat tai jalostavat aikaisemmissa tavoissa korostettuja asioita tai piirteitä. Useimmissa johtamistavoissa kuitenkin toistuu se, että yleisesti johtamistapa liittyy esimiehen käyttäytymiseen ja toimintaan sekä siihen, miten esimies näiden kautta vaikuttaa välittömästi ja välillisesti alaisten toimiin (ks. esim. Northousen 2004 sekä Mackenzien ja Barnesin 2007 kokoavat analyysit).

Brownin ym. (2005) mukaan eettinen johtajuus on sinällään määriteltävissä omaksi johtamistavaksi. Se eroa sitä lähellä olevista johtamistavoista nimenomaan siinä, että muut lähellä olevat johtamistavat ainoastaan sisältävät ns. eettisen komponentin. Brown ja Trevino (2006: 596) kattavassa kirjallisuuskatsauksessaan täsmentävät, että eettisen komponentin sisältäväksi johtamistavoiksi erottuu johtamistutkimuksessa ainakin transformationaalinen johtaminen (ks. esim. Burns 1978), autenttinen johtajuus (Avolio & Gardner 2005) ja spirituaalinen johtajuus (Fry 2003). Toisin sanoen, eettinen komponentti on usein muita, tiettyyn johtamistapaan liittyviä asioita tai ominaisuuksia täydentävä. Siten eettinen komponentti edustaa vain yhtä ominaisuutta tiettyä johtamistapaa tai johtajuutta koskevassa teoriassa.

Taulukkoon 2 on koottu eettistä johtamista lähellä olevia johtamistapoja. Taulukon taivote on erityisesti korostaa sitä, miten johtamistavat ovat vaikuttaneet eettisen johtamisen painotuksiin, mitkä asiat johtamistavassa lisäävät eettisen johtamisen soveltami-

sen todennäköisyyttä ja millaiset arvot korostuvat johtamistavan myötä eettisessä johtamisessa.

**Taulukko 2.** Johtamistapa ja sen implikaatiot eettiseen johtamiseen

<b>Johtamistapa tai -tyyli</b>	<b>Johtamistapaa karrikoivat piirteet</b>	<b>Millaiset tekijät lisäävät soveltamisen todennäköisyyttä?</b>	<b>Implikaatioita eettiseen johtajuuteen</b>	<b>Korostuvat arvot ja eettiset periaatteet johtamisessa</b>
<b>Autoritaarinen johtaminen</b>	<p>Selvät valtasuhteet – esimies-alainen</p> <p>Tarkat säännöt ja tavoitteet toimille</p> <p>Yksiselitteiset tehtäväkuvat ja vastuut</p> <p>Palkitseminen suorituksesta tehtävästä ja ongelmien poisto tehokkaalta työskentelyltä</p>	<p>Organisaatorakenteet ja tehtävät vakiintuneita</p> <p>Standardisoidut ja toistuvat tehtävät</p> <p>Heikosti koulutetut ja kokemattomat alaiset</p>	<p>Arvojen ja eettisten standardien määrittely johdon toimesta</p> <p>Päätöksenteon keskittäminen johdolle ja organisaation ylätasolle</p> <p>Itsevaltaisuus korostuu; ”<i>minä päätän</i>” tai suopea itsevaltaisuus ”<i>pidän huolta sinusta, koska se on sinulle parasta</i>” taikka konsultatiivinen itsevaltaisuus ”<i>minä päätän, mutta voin kysyä sinulta</i>” (Flamholz 1990).</p>	<p>Jatkuvuus</p> <p>Toistuvuus</p> <p>Kokonaisvastuu</p> <p>Kontrolli ja hallinta</p>
<b>Transformationalinen johtaminen</b>	<p>Alaisten moraalisen tietoisuuden ja eettisen osaamisen kehittäminen (Odom &amp; Green 2003)</p> <p>Alaisista huolehtiminen</p> <p>Esimiehet roolimalleina</p> <p>Intellektuaalinen stimulointi</p> <p>Visionäärisyys</p>	<p>Korkea epävarmuus organisaation tilasta ja tulevaisuudesta</p> <p>Toteutetun muutoksen vakiinnuttaminen</p> <p>Tarve sitoutua tai kiinnittyä johdon (esimerkkikäyttäytymisen) esittämään visioon ja tavoitteisiin (Burns 1978: 20).</p>	<p>Alaisten ja ”seuraajien muuntaminen” eettisiksi toimijoiksi ja tulevaisuuden eettisiksi johtajiksi (Dion 2012)</p> <p>Johtajan esimerkki avainasemassa: ”jos alaiset ihailevat, luottavat, kunnioittavat esimiestä, työskentelevät he tehokkaammin”. Esimies antaa alaisille ”enemmän kuin pelkkä työ” ja esittää inspiroiva vision, joka muodostaa työyhteisölle oman identiteetin (Bass 1985).</p>	<p>Integriteetti</p> <p>Esimerkillisyys</p> <p>Altruismi</p>

<p><b>Autenttinen johtaminen</b></p>	<p>Avoin ja rehellinen vuorovaikutus alaisten kanssa tuo esimiehelle oikeutuksen ja legitimitetin esimiestyön harjoittamiseen</p> <p>Johtamisessa korostuu aitous, avoimuus ja ratkaisujen vilpittömyys</p> <p>Tunteiden ja hyvinvoinnin korostaminen</p>	<p>Välittömät ja avoimet suhteet alaisten ja esimiesten välillä</p> <p>Alaisilla vahva tunne, että esimies ja organisaatio arvostavat heidän työpanosta (Avolio ym. 2004; Cooper &amp; Nelson 2006).</p> <p>Esimies on tietoinen itsestään ja toimiensa seurauksista; esimiehet omaavat korkean moraalin ja pyrkivät toimimaan sen mukaisesti.</p>	<p>Esimiehet sisäistävät moraaliset toiminta- ja ajattelutavat, ja näiden myötä heillä kyky itsesääntelyyn ja kyky tehdä moraalisia ratkaisuja ulkoisista paineista ja tilannetekijöistä huolimatta (Kinnunen 2013: 60; Walumbwa ym. 2008).</p> <p>Kun esimiehillä vahva moraalinen itsetuntemus ja arvot ovat julkilausuttuja, alaiset pystyvät paremmin ennakoimaan esimiesten ratkaisuja, käyttäytymistä ja reaktioita esiin nouseviin ongelmiin (Kinnunen 2013; Nyberg ym. 2008).</p>	<p>Rehellisyys</p> <p>Läpinäkyvyys ja avoimuus</p> <p>Luottamus</p> <p>Integriteetti</p> <p>Altruistisuus</p> <p>Roolimallina toimiminen</p>
<p><b>Jaettu johtajuus</b></p>	<p>Kollegiaalinen yhteistointiminta</p> <p>Päätöksenteon ja vastuun jakaminen (Pearce &amp; Sims 2002)</p> <p>Tiimien ja yksilöiden voimaannuttaminen ja inspirointi, vastuun vierittäminen aina yksilötasolle saakka.</p> <p>Alituinen ja jatkuva kollegoiden konsultointi</p> <p>Tiedon, kokemusten, ajatusten, arvostuksen ja luottamuksen jakaminen</p>	<p>”Mitä monimutkaisemmat tehtävät, sitä enemmän tarvitaan jaettava johtajuutta” Bligh ym. 2006)</p> <p>Tarve tehdä päätöksiä nopeasti, erityisesti tiimitasolla</p> <p>Hierarkian korvaaminen joustavilla organisaatorakenteilla</p> <p>Onnistuneet kokemukset vallanjakamisen hyödyistä ja yksilöiden itseohjautuvuudesta (Pearce ym. 2009)</p> <p>Tarve tukea itseohjautuvien tiimien rakentumista ja ohjausta</p>	<p>Henkilöstön vahva ja välitön osallistuminen ja osallisuus kaikkiin ratkaisuihin organisaatiossa</p> <p>Konkretisoi tapoja, joilla voidaan vakuuttaa yksilöt moraalisten valintojen hyödyistä (Lee-Davies ym. 2007).</p>	<p>Kuuntelu</p> <p>Avoimuus</p> <p>Arvostaminen</p> <p>Monipuolinen ja – tahoinen luottamus</p> <p>Kollegiaalinen vastuu</p>



<p><b>Servant Leadership</b></p>	<p>Henkilökohtaisen kasvun tukeminen</p> <p>Tuloksekas tiimien rakentaminen ja osallistavat johtaminen</p> <p>Johtajan ydintehtävä on tukea ja ohjata alaisia saavuttamaan tavoitteet sekä kannustaa alaisia hyödyntämään kaikki kykynsä, erityistaitonsa ja osaamisensa</p>	<p>Esimies/johtaja tuntee olevansa ”<i>ensimmäinen vertaistensa joukossa – lat. primus inter pares</i>” (Greenleaf 1991)</p> <p>Johtajalla halu palvella; tästä syntyy tietoinen tarve johtaa (Greenleaf 1991).</p> <p>Tasavertaiseksi koetut alaiset osaavat työnsä, kantavat vastuunsa ja osaavat ilmaista ongelmat.</p>	<p>”mitä voin tehdä teidän hyväksi?”</p> <p>Johtaja pyrkii asettamaan muiden edun oman etunsa edelle sekä edistämään kaikin keinoin työyhteisön ja alaisten hyvinvointia</p> <p>Vahva toisista välittäminen sekä toisten osapuolten intressien ja edun huomiointi</p>	<p>Kuuntelu</p> <p>Empatia</p> <p>Yhteisöllisyys</p> <p>Huolehtiminen (stewardship)</p> <p>Sovinnollisuus</p> <p>Avoimuus erityisesti uudistumiselle ja sidosryhmien tarpeille</p> <p>Luotettavuus</p>
----------------------------------	--	--	---	--

## 2.4 Yhteenveto: eettistä johtajuutta koskevan keskustelun anti eettiselle herkkyydelle

Edellä eettistä harkintaa tarkasteltiin eettistä johtamista koskevaan keskustelun avulla. Keskustelusta näkyi eettisen johtamisen moninainen perusta ja kiinnittyminen moniin eri johtamistyyliin. Tässä yhteydessä ei liene kuitenkaan tarpeellista toistaa edellä esitettyjä näkemyksiä eettisen johtamisen määrittelyistä taikka kiinnityskohdista lähellä oleviin johtamisteorioihin tai johtamistapoihin.

Eettinen herkkyys palautuu eettisen johtamisen ”isoon kysymykseen”, joka on väistämättä ”oikein tekeminen”. Oikean määrittely ja oikean ratkaisuvaihtoehtoehdon valinta ei kuitenkaan ole helppoa ja yksinkertaista.

Useat tutkimukset päättyvät Schwartzin ja Sharpen (2010) tutkimuksen kaltaiseen johtopäätökseen, että ”*eettinen johtaja yhdistää työssään toiveen moraalisesta oikein tekemisestä sekä moraalisesta osaamisesta tunnistaa, mikä kulloinkin on oikea ratkaisu*”. Toki etiikan teorit ja etiikkaa koskeva keskustelu tarjoaa monia vaihtoehtoja. Silti Schwartzin ja Sharpen (2010) tutkimustulosta voi katsoa kriittisesti, mitä ohjenuoria se tarjoaa ratkaisutilanteissa oleville johtajille? Usein ongelma palautuu siihen, miten ”oikea” määritellään ja kuka määrittelyn tekee. Vastaako määrittelystä esimerkiksi johtaja itse, alaiset, asiakkaat vai organisaation sidosryhmät?

Eettiseen herkkyyteen vaikuttaa paljon se, millaisia odotuksia johtamiseen ja johtajuuteen liittyy. Herkkyyden sisältöä siis määrittää paljon se, mitä johtamisella oletetaan tai halutaan aikaan saada. Selvää on se, että arvoja, eettisiä periaatteita, eettisiä koodistoja ja integriteettijärjestelmiä voidaan soveltaa osana muita johtamiskeinoja ja -työkaluja asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Siksi johtamisessa pitääkin kysyä, onko kyse esimerkiksi:

- Muutoksen aikaansaamisesta ja muutostilanteiden johtamisesta? Joskus muutos voi edellyttää tiukkaa ohjausta ja uuden strategisen suunnan ”itsevaltaistakin” määrittelyä. Toisiin tilanteisiin taas sopii osallistava muutosvalmistelu ja esimerkiksi henkilöstön voimaannuttaminen muutosta edistäviksi muutoksen tekijiksi.
- Osallistamisesta sekä henkilöstön ja muiden sidosryhmien sitouttamisesta? Tällöin johtamisessa edellytetään toimia toimivallan todellisesta jakamisesta organisaation eri toimijoiden kesken. Tavoiteltavina asioina ovat tällöin monesti parempi motivaatio ja sitoutuminen sekä toiminnan osuvuuden ja vaikuttavuuden lisääminen.

- Tehokkuuden, erityisesti operationaalisen tehokkuuden nostamisesta? Julkisella sektorilla tämä tarkoittaa useasti henkilöstövähennyksiä sekä toiminnan fokusointia ja priorisointia.
- Organisaation tilan vakiinnuttamista, rakenteiden ja prosessien selkiyttämistä? Tällöin johtamisen fokus on pitkälti muuan muassa rakenteiden, prosessien ja valtuuksien määrittelyssä ja implementoinnissa. Tavoiteltava asia on vähintäänkin selkeys sekä varmuuden jatkuvuuden tunteen luominen organisaatiossa.
- Uusien ja innovatiivisten toimintamahdollisuuksien hyödyntämisestä? Tällöin johtamisessa korostuu visionäärisyys, innovatiivisuus ja älykkyys hyödyntää erilaisia avautuneita mahdollisuuksia. Kyse voi olla myös mahdollisuuksien ja uusien mahdollisuuksien luomisesta organisaatiossa tehdyillä omilla valinnoilla. Tavoiteltavia asioita tällöin ovat ainakin strateginen näkemys, prosessien ja toimintojen strateginen johtaminen, toimintojen jatkuva kehittäminen sekä uskallus organisaation toimien riskialttiisiin uudelleenmäärittelyihin.

Se, mihin vastaukseen edellä esitettyihin kysymyksiin päädytään, suuntaa erityisen paljon eettisen johtamisen ja johtajuuden sisältöä ja tarkoitusta organisaatioissa. Vastaus määrittää myös sitä, millainen tila ja asema eettiselle johtamiselle asetetaan: onko se itsenäinen johtamistapa organisaation strategisten päämäärien saavuttamiseksi vai koe-taanko eettinen johtaminen yhdeksi johtamistavaksi jonkin muun johtamistavan rinnalla?

### 3 EETTINEN HERKKYYS

Edellä olevan perusteella lienee selvää, että eettistä herkkyyttä osana eettistä johtamista voi lähestyä monesta eri näkökulmasta ja intressistä käsin. Näkökulman valinta vaikuttaa luonnollisesti tutkimustuloksiin – mitä eettisestä herkkyydestä nousee esiin sekä mitkä piirteet ja asiat sen yhteydessä korostuvat.

Tässä tutkimuksessa seurataan ja pyritään syventämään Jacksonin ym. (2013: 233) tutkimusta ja päättelyä. Heidän näkökulma korostaa sitä, että eettinen johtajuus ja eettisyyttä koskeva keskustelu organisaatioissa palautuu ja kietoutuu aina yksilöön. Heidän keskeinen argumentti tutkimuksen relevanssille on se, että organisaatiot eivät ole epäeettisiä vaan yksilöt. Siksi eettisyyttä koskeva keskustelussa on keskityttävä yksilöihin ja heidän toimiin organisaatioiden sijasta. Siten tämänkin tutkimuksen yleinen kehikko on se, että eettiset tai epäeettiset päätökset on tehty yksilöiden toimesta, ei anonyymien organisaation toimesta. Tosin tässä huomioidaan Jacksonin ym. (2013) painottama näkemys, että yksilöiden tekemät päätökset eivät synny ”vakuumissa” eivätkä yksilöt toimi muusta toimintaympäristössä eristyksissä. Täten esimerkiksi heidän emo-organisaatiolla ja sen organisaatiokulttuurilla, organisaation toimia ohjaavilla arvoilla ja arvostuksilla, organisaatorakenteilla ja toiminnoilla sekä sidosryhmien odotuksilla ja tarpeilla on merkitystä eettisyyttä koskeviin ratkaisuihin.

#### 3.1 Käsitelmärittely – eettinen herkkyyks

Alan tutkimuskirjallisuudessa ehkä tunnetuin ja siteeratuin eettisen herkkyyden (engl. ethical tai moral sensitivity) on amerikkalaisen James Restin (1986) esittämä määritelmä. Hänelle eettinen herkkyyks on yhdistelmä, jossa yksilöllä on tietyssä sosiaalisessa kontekstissa kyky tunnistaa moraalista harkintaa edellyttäviä tilanteita ja asioita sekä prosessoida näitä tilanteita ja asioita tunteidensa ja mieltymyksiensä pohjalta.

Weaver ym. (2008: 607) toteavat, että eettinen herkkyyks juontuu usein moraalista herkkyydestä. Kun termi moraalinen herkkyyks on tuotu organisaatio- ja johtamiskirjallisuuteen, on termi moraalinen korvattu lähes poikkeuksetta sanalla eettinen – moraalinen herkkyyks on siten vakiintunut alan johtamisalan kirjallisuudessa eettiseksi herkkyydeksi. Jordan (2007: 324) taas summaa eettistä herkkyyttä koskevia määritelmiä siten, että määritelmät ovat luokiteltavissa kolmeen kategoriaan: 1) yhdistelmät, jossa esiintyy tunnistaminen ja voimakastunteinen vaste tai responssi, 2) moraalisen ulottuvuuden yksiselitteinen tunnistaminen ja 3) moraalisen ulottuvuuden tärkeyden tunnistaminen ja tunnistaminen.

Edellisiä täsmällisemmin, eettisen herkkyyden määritelmät korostavat:

- Kykyä analysoida muiden verbaalista ja ei-verbaalista käyttäytymistä sekä tehdä täten tulkintoja, miten muut ymmärtävät käyttäytymisen liittyvän eettisiin valintoihin ja miten muut odottavat toimijoiden reagoivan (Kim & Park 2002: 1073).
- Tilanteen hahmottamista, missä identifioidaan silmiinpistävät tekijät ja asiat, jotka vaikuttavat muiden ”hyvään” ja ”pahaan” (Gholami & Tirri 2012: 1) tai näiden arviointiprosessiin (Tymieniecka 1986: 35).
- ”Eettinen herkkyys ilmaisee missä määrin yksilöt tai ryhmät ovat tietoisia käsiteltävän asian eettisistä implikaatioista sekä todennäköisyyttä, jolla nämä implikaatiot otetaan huomioon ja harkintaan päätöstä tehtäessä.” (Jackson ym. 2013: 237).
- ”Jotta henkilö voi vastata ja reagoida tilanteeseen moraalisesti hyväksyttävällä tavalla, on hänen kyettävä havaitsemaan ja tulkitsemaan tilanne siten, että se johtaa eettisiin toimiin ja toimintatapoihin”. Eettiseen herkkyyteen siis kuuluu, että joku mitä toinen tekee tai on tekemässä, vaikuttaa toisten tilanteeseen tai hyvinvointiin. (Tirri & Nokelainen 2007; Butterfield ym. 2000).
- ”Eettinen herkkyys on asia, joka helpottaa ja mahdollistaa alan ammattilaisten kykyä tunnistaa, tulkita ja vastata tarkoituksenmukaisesti palvelun käyttäjien tarpeisiin” ja siten eettinen herkkyys on osa laadukasta työtä ja palvelua (Weaver ym. 2008: 607).
- Yksilön herkkyyttä moraalisten näkökulmien havaitsemiseen, empatiakykyyn ja erilaisten toiminnallisten vaihtoehtojen tiedostamiseen. Herkkyyttä määrittää muun muassa 1) yksilön kokemukset ongelmien ratkaisutilanteista ja toiminnasta konfliktitilanteista, 2) herkkyys oppilaiden taustoille ja ominaisuuksille, 3) kasvatustavoitteiden pohdinta, 4) oman toiminnan arviointi omien periaatteiden ja toiminnan seurausten kautta. (Martikainen 2005: 136).
- Persoonallinen kyky ja ominaisuus, ja joka mahdollistaa sen, että yksilö tunnistaa tilanteen edellyttävän eettistä harkintaa ja sisältävän eettisiä komponentteja; siten herkkyys edeltää aina eettistä päätöksentekoa päätöksentekoprosessissa (Hunt & Vitell 1996: 781).

Kuten edellä esitetyistä havainnoista näkyy, eettisen herkkyyden keskeinen elementti on tilanteen ja vuorovaikutuksen tulkinta. Tulkinnaasta seuraa reagoitavan valinta sekä se, miten tilanne käytännössä etenee. Reagoidaanko esimerkiksi eettisiä periaatteita noudattavalla tavalla ja mikä on kulloinkin tulkinta muiden osapuolten hyödyistä ja haitoista. (Gholami & Tirri 2012: 1.) Usein myös korostuu ajattelutapa, että eettinen

herkkyys on kaventanut moraalisen tietoisuuden (moral sense) ja moraalisen käyttäytymisen rajaa. Eettinen herkkyys kaventaa moraalista tietoutta erityisesti siinä, että se soveltaa ajatteluun toiminnalle havaittavaa motiivia. Esimerkiksi brittiläinen filosofi Shaftesbury kehitti ajatusta siten, että ”hyveellisen miehen” on pystyttävä reflektimaan toimiaan kiintymyksiinsä.

Eettinen herkkyys kiinnittyy usein valintojen ja päätösten seurauksiin. Eettisessä herkkyydessä esimerkiksi ennakoitaan sitä, onko odotettavissa, että päätös edistää tai loukkaa jonkun toisen etua? Toinen tavanomainen tapa on kysyä sitä, millaisia vaikutuksia päätöksellä on muiden toimiin? Toisaalta, erityisesti esimerkiksi sentimentalistit korostavat sitä, että moraaliset rajanvedot kumpuavat asenteista ja näkemyksistä, eivät ainoastaan seurauksista ja syistä.

Johtamisen ja hallinnoinnin kannalta on tärkeää havaita, että eettistä herkkyyttä tarvitaan nimenomaan päätöksenteossa ja valinnoissa. Kuten Weaver ym. (2008: 610) tähdentävät, eettistä herkkyyttä sovelletaan ja hyödynnetään päätösten perusteluissa. Eri-tyisen hyödyllinen eettinen herkkyys on heidän mukaansa epävarmoissa ja kompleksisissa valintatilanteissa. Eettisen herkkyyden hyödyntäminen antaa ammattilaisillekin varmempia perusteita vaikeissa valintatilanteissa – miksi kyseinen ratkaisuvaihtoehto valitaan ja mihin asioihin (arvoihin tai koodistoihin) voidaan nojata? Lisäksi eettinen herkkyys antaa osviittaa, millä perusteilla tulkinta ja analyysi ratkaisuvaihtoehtoista tehdään. Robbins (1992: 35) tiivistää, että eettinen herkkyys on ”prosessi”, jossa yksilöt asettavat järjestykseen ja tulkitsevat heidän aistinvaraisia käsityksiä. Tätä prosessia ensiksikin tehdään siksi, että yksilöt pystyvät antamaan ja luomaan merkityksiä toimintaympäristössä tapahtuville asioille. Toiseksi, prosessi antaa merkityksiä toimintaympäristön asettamille vaateille, jotka kohdistuvat yksilöiden tekemisiin.

Yksi siteeratuimmista tutkijoista eettisen herkkyyden kohdalla on James Rest (1986). Hän tosin käyttää teoksissaan termiä moraalinen sensitiivisyys (moral sensitivity). Tiivistetysti, moraalinen sensitiivisyys tarkoittaa Restille yksilön tietoisuutta siitä, miten yksilön toiminta vaikuttaa toisiin ihmisiin. Siihen kuuluu kyky ennakoita ja kuvitella toiminnan seurauksia. Tämä taas perustuu yksilön henkilökohtaisiin kokemuksiin todellisuudesta ja erilaisista asioiden tai tapahtumien syy-seuraussuhteista. Kyse on myös yksilön empatiakyvystä ja kyvyistä samaistua tai ottaa toisten rooli eri tilanteissa. Moraalinen sensitiivisyys sisältää myös erilaisten toiminnallisten vaihtoehtojen tiedostamisen oman toiminnan ja vaikkapa asiakkaiden (vastapuolen, yksilön toimien kohteen) kannalta (ks. myös Weaver ym. 2008: 610; Martikainen 2005: 17). Tähän kuuluu olennaisena osana tilanteen sekä toisten henkilöiden tuntemuksien ja kokemusten tulkinta. Tavanomaisia kysymyksiä tällöin ovat muun muassa ne, millaisia reaktioita ja tunteita asia herättää nyt tai miten tulevaisuudessa tehtävä valinta herättää asioiden tai päätösten kohteina olevissa tahoissa (Brabeck ym. 2000).

Samalla tavoin, Jackson ym. (2013: 237) päätyvät artikkelissaan siihen, että eettisessä herkkyyks on yhteydessä sosialisatioon ja samaistumiseen esimerkiksi organisaatioon, toimintatapoihin tai kulttuuriin. Tästä he päättävät, että esimerkiksi eettisten arvojen tai organisaatioarvojen tuonti päätöksentekoon lisää eettisen tietoisuuden sekä eettisesti kestävien valintojen ja ratkaisujen mahdollisuutta. Lisäksi sosialisatiosta ja samaistumisesta seuraa, että eettistä herkkyyttä ja tietoisuutta voidaan lisätä organisaatioissa harjoittelemalla ja koulutusprosesseilla. Jackson ym. (2013: 238) kuitenkin huomattavat, että eettisen herkkyyden tunnistaminen tai hyödyntäminen organisaatioissa reagoi negatiivisesti virallisten etiikkakoulutusten kanssa. Toisin sanoen, päivittäisten operationaalisten toimintaympäristöjen merkitys korostuu virallisia koulutuksia ja koulutusohjelmia enemmän. Lisäksi mentoroinnilla ja esimerkillä johtamisella on havaittu olevan paljon enemmän positiivista vaikutusta eettiseen toimintaan kuin virallisilla koulutusohjelmilla.

Yksi konkreettisimmista määritelmistä eettiselle herkkyydelle on Lütznin ja Nordinin (1993) mielenterveyshoitajien parissa tekemä määritelmä. Vaikka se on empiirisesti rajattu, antaa se eväitä termin laajempaan ymmärtämiseen. Heidän mukaansa eettinen herkkyyks on sitä, että ammattilainen ymmärtää potilaan haavoittuvan tilan sekä sitä että ammattilainen tiedostaa tässä tilanteessa päätöksensä seuraukset potilaan tilanteen kannalta. Kuten tekijät toteavat, tällöin toimijoiden (esim. potilas – ammattilainen) välillä on kognitiivinen prosessi. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että vuorovaikutuksen kautta syntyy uutta tietoa päätöksien tekemiseksi ja toimijat käyttävät kokemuksiin ja tietojään hyödyksi.

Edellä mainituilla seikoilla on läheinen yhteys johtamis- ja esimiestyön sekä eettisen johtajuuden kanssa. On hyvin tavallista, että johtamis- ja esimiestyössä pohditaan päätösten vaikutusta alaisiin, sidosryhmiin ja asiakkaisiin. Esimiestehtävien hoitaminen edellyttää usein empatiakykyä, samaistumista sekä toisten osapuolten kokemusten ja tuntemusten tulkintaa ja ymmärtämistä. Johtajuus on myös paljon toiminnallisten vaihtoehtojen seurausten pohdintaa ja vastuunkantamista tehdyistä valinnoista. Se, mikä tekee todennäköisesti merkittävää eroa ns. tavallisen johtamisen ja eettisen johtamisen välille löytyy arvoista ja eettisistä koodistoista. Erityisesti, jos päätöksissä joudutaan pohtimaan arvoja ja periaatteita, kuten oikeudenmukaisuus, kohtuus tai integriteetti, ollaan tällöin tekemisissä eettisen johtamisen kanssa. (Wittmer 2000: 185.) Samalla tavoin, Rest (1986: 1) linjaa että ”eettiset dimensiot” ovat periaatteita ja normeja, jotka määrittävät miten konflikteja ja näkemuseroja ratkotaan yhteiseen päämäärään pääsemiseksi ja siten, että yksilöt voivat optimoida yhteisen hyvän yhdessä tekemisessä.

On syytä vielä palata uudelleen edellä esitettyihin huomioihin ja kytkentöihin epävarmoista ja kompleksista päätöstilanteista sekä päätöksenteon premisseistä. Weaver ym. (2008: 610) mukaan eettinen herkkyyks korostuu kun päätöksiä tehdään epävarmoissa

tilanteissa ja pohjatiedot päätöksestä ovat epävarmoja. Samalla he tarjoavat sisällöllisesti kattavan määritelmän eettisestä herkkyydestä. Heidän määritelmää voi tulkita siten, että näissä tilanteissa eettiseen herkkyyteen sisältyy viisi elementtiä. Elementit ovat alla, ja niitä on täsmennetty lisähuomioilla esimiestyöstä. Eettinen herkkyys on siis Weaverin ym. (2008: 610) mukaan:

- 1) Tilanteen ja toimenpiteiden sisällön hahmottamista olemassa olevan tiedon pohjalta (intelligence). Tietoa pitää osata tulkita ja soveltaa sekä perustella valitun tiedon käyttö. Tietoa käytetään usein ratkaisun ja valinnan pohjana.
- 2) Myötätunnon osoittamista (compassion). Tämä heijastaa aina päätöksentekijän ja ammatinharjoittajan kykyä myötätuntoon ja välittämiseen. Esimerkiksi asiakkaalle välittyvä kokemus, että hänen asiansa on tärkeä ja asiaa hoidetaan asianmukaisesti.
- 3) Tietoisuutta eettisistä koodeista ja toimintatavoista (knowledge of ethical codes). Ne ovat pohja valinnalle ja perusteluille – miksi toimintatapa tai vaihtoehto valittiin?
- 4) Seurausten ennakoimista (anticipate consequences). Ammattilaisten on kyettävä ennakoimaan valinnan ja ratkaisujen seuraukset oman organisaationsa, palvelutapahtuman ja asiakkaiden kannalta. Tämä pohjautuu pitkälti ammatilliseen kokemukseen, kokemuksiin ja oppimiseen aikaisemmista ratkaisuista sekä organisaatiokulttuuriin – miten asioita on totuttu tekemään.
- 5) Rohkeutta toimia (the courage to act). Esimiehiltä ja johtajilta kysytään vaikeissa tilanteissa aina rohkeutta tehdä valintoja. Usein valinta loukkaa tai riskeeraa jonkin ryhmän etuja. Varsinkin supistuva talous edellyttää nykyisin kiperiä ratkaisuja ja erilaisten etuisuuksien leikkauksia. Samalla rohkeus toimia osoittaa reagointikykyä ja responsiivisuutta.

Eräs eettistä herkkyyttä käsitteellisesti määrittävä näkökulma tulee prosessimaisesta ajattelusta. Eettinen herkkyys on lähes aina ensimmäisiä askeleita eettisen toiminnan, toimintatavan tai päätöksenteon prosessissa. Usein se liitetään myös moraaliseen toimintaan. Siksi eettisen herkkyyden määrittelyssä on tärkeää havaita myös ns. ”alkukäsitteen” eli moraalisen tilanteen/asian määritelmä – mikä koetaan moraaliseksi kysymykseksi, ongelmaksi tai asiaksi? Kuten edellä, myös tämä kysymys palautuu yksinkertaistettuna muutamaan asiaan. Useimmat määritelmät moraaliseen kysymyksestä palautuvat esimerkiksi Velasquezin ja Rostankowksin (1985) määritelmään. Tässä yksilön toimet tai valinnat vaikuttavat muiden toimiin, joko edistämällä tai vahingoittamalla. Beauchampin ja Childress (2001) mukaan moraalisuus on inhimillisessä kanssakäynnissä ja käyttäytymisessä jaettu normaaleja normeja hyvästä ja pahasta. Lovett ja Jordan (2010:



175) jatkavat, että moraalisen yksilön ”pitäisi” omata tietyt preferenssit, miten käyttäytyä ja sen jälkeen hänen ”pitäisi” käyttäytyä näiden preferenssien mukaan.

Eettisen herkkyyden soveltaminen ja operationalisointi käytännön tilanteisiin ei ole aina helppoa. Milloin pitäisi havaita, että tilanne, ratkaisu tai päätös edellyttää eettistä tai moraalista harkintaa? Esimiestyössä tilanteita voi verrata arkisiin tilanteisiin: edellyttääkö lihansyönti eettistä pohdintaa? Myös tilanteet, joissa arvoilla tai eettisillä periaatteilla ei näytä olevan mitään sijaa, voivat edellyttää arvojen mukanaoloa. Seuraavassa on muutama Lovettilta ja Jordanilta (2010: 175) lainattu esimerkki. Harkintaa voidaan tarvita, jos päättelyyn tai tulkintaa sisältyy: 1) järkevyyden – ”*saako saksien kanssa juosta*”, 2) empiiriset todisteet – ”*voiko nurmikkaa sanoa punaiseksi*” tai 3) kokemus tai vakiintunut määritelmä – ”*onko opiskelija, joka systemaattisesti väittää 2+2 olevan viisi, jäänyt ilman opetusta vai kärsiikö hän oppimisvaikeuksista*”. Ei ole itse asiassa vaikeaa väittää, että jokainen esimiestyötä tehnyt pystyy nopeasti soveltamaan näitä kysymyksiä omiin alaisiinsa ja tiimiinsä.

Kuten edellä on nähty, eettisen herkkyyden määrittelyistä näkyy sidonnaisuus filosofiin pohdintoihin. Samalla tapaa, käsitelmämäärittelyissä toistuu tietty abstraktius. Siksi on helppo yhtyä Jordanin (2007: 349) kritiikkiin olemassa olevia määrittely-yrityksiä kohtaan. Hänen kritiikkinsä kärki kohdistuu tämänkaltaisten ”väljien” ja abstraktien määrittelyjen käyttöön erityisesti mittaustilanteissa. Hän mukaansa väljät ja abstraktit määrittelmät laskevat väistämättä tutkimustulosten validiteettia. Jordan kuitenkin jatkaa, että validiteettiongelmien kiertämiseksi useissa tutkimuksissa on määritelty moraalialia ja eettistä herkkyyttä organisaatioiden tai toimialan eettisten koodistojen kautta. Tällöin eettiset koodistot tuovat tarvittavaa konkreettisuutta ja mitattavissa olevia suureita. Samalla tavoin, useissa tutkimuksissa on käytetty alaa koskevaa lainsäädäntöä ja muuta normistoa tarkentamaan moraalisten asioiden ja kysymysten sisältöä.

Lovett ja Jordan (2010: 176) huomauttavat, että näihin normatiivisiin tulkintoihin eettisestä herkkyydestä eräitä rajoituksia. Sekä tutkimus että soveltavat tilanteet käsittelevät eettistä herkkyyttä (moral sensitivity) settinä eksplisiittisiä sääntöjä (code of conduct). Tällöin unohdetaan tai sivutetaan usein emotionaalisten vaistojen tai toimintatapojen merkitys tulkintojen sisältöihin. Toisin sanoen, esimerkiksi koodistojen tai arvojen perusteella tehdään tulkintoja ja valitaan ratkaisuvaihtoehtoja 1) tunteiden ja totuttujen toimintatapojen sekä 2) järkipäisyyden ja rationaaliseen harkintaan pohjautuvien perusteiden. Toiseksi, normatiivisten koodistojen tai arvolistojen soveltaminen käytännön tilanteissa ja arkisissa tilanteissa on aina rajoitettua. Esimerkiksi koodisto ei tunnu soveltuvan yksittäisiin tilanteisiin tai edes koodistosta laadittu tarkentava soveltamisohje ei tunnu antavan ”kättäpidempää” konkreettisten tilanteiden ratkaisuun.

Silti, Jordan (2007) esittämät lisäykset 1) realismista ja 2) kyseenä olevan asian merkityksestä tuntuvat tarpeellisilta. Toisin sanoen, moraalille tai eettiselle herkkyydelle on

haettavissa tarkennusta näiden kahden avulla. Realismi tarkoittaa muun muassa sitä, että analysoinnissa ja mittauksessa varmistetaan eri keinoin case-esimerkkien tekninen ja sisällöllinen paikkaansa pitävyys. Toiseksi, merkitys tai asian tärkeys nostavat aina eettisen herkkyyden tasoa.

### 3.2 Eettinen herkkyys osana eettistä johtajuutta

Kuten edellä tuli esiin, esimiesten ja johtajien on yhä enemmän panostettava eettisiin aspekteihin johtamistyössä oman organisaation sisällä sekä suhteissa organisaation ulkopuolisiin sidosryhmiin ja asiakkaisiin. Ratkaisujen tekemisessä esimiesten on kyettävä havaitsemaan ja näkemään päätökset sekä päätösten vaikutukset muiden – asiakkaat, sidosryhmät ja oman organisaation toimijat – näkökulmista. Tämä kokonaisvaltaisuus yleensä edistää päätösten valmistelua, valintaa kilpailevien vaihtoehtojen välillä sekä päätösten oikeuttamista oikeilla ja relevanteilla perusteluilla. Miksi sitten eettinen herkkyys olisi tarpeen juuri johtajuudessa? Entä millaista herkkyyttä johtamisessa tarvitaan?

Eettinen herkkyys osana eettistä johtajuutta palautuu poikkeuksetta siihen, että ratkaisun tai päätöksen tekemisen tarve tiedostetaan johtajuudessa ja että ratkaisun todetaan edellyttävän eettisten periaatteiden punnintaa (Wittmer 2000: 181). Jos siis eettinen elementti ei virity, ratkaisutilanteeseen ei sisälly eettistä harkintaa eikä herkkyyttä yleensä esiinny. Erityisesti johtamisessa ja johtajuuden harjoittamisessa tehdyt valinnat, ratkaisut ja teot, jotka vaikuttavat muiden hyvinvointiin tai asioihin, edellyttävät eettistä harkintaa (Weaver ym. 2008: 607; Jones 1991: 367). Useimmat kuntien ja valtion tehtävissä tehdyt ratkaisut edustanevat juuri tällaisia valintatilanteita.

Johtajuudessa herkkyyttä edellytetään erityisesti siksi, koska johtajuudessa osoitetaan suunnat, reunaehdot ja päätösvaihtoehdot sekä sitä kautta vaikutetaan yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvointiin (Wittmer 2001: 481-483).

Eettisessä herkkyydessä annetaan valintaa edellyttäville asioille eettinen merkitys. Merkitys syntyy oivaltamisen kautta, ja oivaltaminen on prosessi, jossa luodaan ratkaisumalleja ja valintoja ympäristön vaateiden välille. Samalla valintatilanteessa annetaan yleensä abstrakteille arvoille, esimerkiksi oikeudenmukaisuus tai tasapuolisuus, operationalisoitu ja konkreettinen sisältö ja merkitys.

Johtajuus on käytännössä ratkaisuja ja valintoja, joilla on suuri merkitys kuntalaisten hyvinvointiin. Valinnat myös vaikuttavat siihen, miten kuntaorganisaatio menestyy tavoitteiden saavuttamisessa ja tuloksenteossa. Johtajuus on paikka, jossa kyetään etsimään balanssi eri vaateiden ja tarpeiden välille, joita on sekä kuntaorganisaation sisällä että organisaation ja toimintaympäristön (intressiryhmien) välillä. Asioista tunnustetaan

tarpeiden ja ongelmien eri puolet sekä hyvät ja huonot seuraukset. (Wittmer 2000: 188.) Herkkyyteen ja tunnistamiseen ei aina kyetä. Freeman ym. (2006: 150) mainitsevat muutamia syitä. Tavanomaisin lienee lyhytjänteisyys. Onnistumista on osoitettava heti ja ongelmien ratkaisuisa tyydytään helppoihin keinoihin. Tavoitteet ylimitoitetaan, ja tarpeettomia riskejä otetaan esimerkiksi sijoitustoiminnassa. Eettinen harkinta voi kuitenkin lisätä pitkäjänteisyyttä, johdonmukaisuutta ja kestäviä valintoja.

Osaltaan herkkyys on sosiaalisen systeemin, organisaation tai ryhmän ominaisuus. Herkkyys on kykyä tiedostaa odotukset ja vaateet sekä systeemin sisällä että toimintaympäristössä. Tietoisuus luo painetta reagoida ja tehdä eettisiä ratkaisuja. Ratkaisua vaativia asioita voi hahmottaa sen suhteen, mitä seurauksia valinnoilla on organisaation taloudellisen menestyksen tai imagon kannalta. Tiedostaminen voi nojata normien ja lainsäädännön tuntemiseen. Tällöin valinnassa korostetaan lakien tarkkaa seuraamista ja totuttuja ratkaisutapoja. (Treviño ym. 2003.) Kyse on myös eettisestä tietoisuudesta. Tätä organisaatioissa edistetään yleensä eettisten koodistojen (code of conduct), organisaatioarvojen tai eettisen johtamiskoulutuksen kautta.

Eettistä herkkyyttä voi kysyä myös johtajan persoonasta käsin. Millainen moraalinen harkintakyky yksilöllä on? Miten itse-intressi määrittää ratkaisuja? Entä mitä eettisen ulottuvuuden poisjättämisestä voi seurata?

Herkkyys painottaa tällöin yksilökeskeistä etiikkaa ja yksilöllisiä tarpeita huomioida ja tunnistaa eettisten valintojen tarve. Kykyä eettisen ongelman tunnistamiseen selittävät myös koulutus, työkokemus, eettinen tietoisuus sekä kannusteet ja sanktiot (Wittmer 2001: 488-490).

Eettinen herkkyys edellyttää Weaverin ym. (2008: 609) mukaan sitä, että asia tehdään yksityiskohtaiseksi ja erityiseksi. Tämä edellyttää asian selkiyttämistä ja asiaan liittyvien merkitysten tulkinta. Tulkinta puolestaan perustuu sosiaaliseen kognitioon eli yksilön tai ryhmän kykyyn ottaa perspektiiviä asiaan ja kontekstoida se tarkoituksenmukaisesti. Tulkintaa johdattelee tapa, jolla esiin nousseita päätöstarpeita käsitellään. Tulkintaa määrittelee paljolti myös organisaatiossa valittu strategia, muiden kuuntelu ja organisaation muisti sekä arvot ja päättelyketjut, joita asioiden ratkomisessa sovelletaan (Weaver 2007).

Kun asia on tehty yksityiskohtaiseksi ja erityiseksi, merkitsee se samalla responsiivisuutta asiakasryhmiä tai muita intressiryhmiä kohtaan. Esimerkiksi kuntalaisista tuntuu, että asiaa hoidetaan tosissaan. Eettisen johtajuuden seuraavat vaiheet määrittävät tavan, jolla asiaa viedään eteenpäin. Kun eettinen ulottuvuus asiassa on todettu, eettiseen johtajuuteen kuuluu erityisyyden punnitseminen suhteessa ulkopuolisiin standardeihin ja realiteetteihin. Ratkaisusta vastaava virkamies joutuu etsimään tasapainon yksittäisen vaatimuksen ja rahan, eettisten periaatteiden, lainsäädännön ja jopa eettis-

ten teorioiden välillä. (Weaver ym. 2008: 609.) Vastaavasti joudutaan punnitsemaan pitkän ja lyhyen aikavälin seurauksia asiakkaan, organisaation ja muiden palvelua tarvitsevien tahojen välillä. Toinen kysymys on se, mitä potentiaalisia tai latenteja palvelutarpeita ratkaisu tulee tuottamaan (Lutzen 1990).

Wittmerin (2000: 188) mukaan johtamisessa ja esimiestyössä eettinen herkkyys realisoituu ainakin neljästä näkökulmasta. Näkökulmat ovat yleensä toisiaan tukevia ja toteutuvat yhtäaikaaisesti:

- 1) Henkilökohtaisten intressien ja vaikuttimien näkökulma: tällöin esimies vakuutuu valintavaihtoehdon pitävyydestä omien preferenssiensä ja intressiensä pohjalta. Hän voi esimerkiksi pyrkiä maksimoimaan valinnan tai toiminnan oman uransa etenemisen edistämiseksi tai oman työpaikkansa ja asemansa turvaamisella.
- 2) Organisaation intresseistä nouseva näkökulma: tällöin esimies voi ratkaisussa korostaa oman organisaationsa resursseja, resurssien käyttöä tai organisaation mainetta.
- 3) Laki- ja normisidonnaisuuden näkökulma: tällöin esimies korostaa ja perustelee päätöstä vetoamalla esimerkiksi lakien tai eettisten koodistojen noudattamiseen. Kyse voi olla myös ammattieettisiin säännöstöihin tai toimialan yleisiin toimintatapoihin vetoamisesta.
- 4) Eettisiin periaatteisiin ja arvoihin vetoamisen näkökulma: tällöin esimies perustelee ratkaisua eettisillä arvoilla – organisaatio-, ammattiryhmä-, tai toimialakohtaisilla arvoilla. Tyypillisimpiä arvoja tällöin ovat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, rehellisyys ja avoimuus. Näitä käytetään varsinkin silloin, kun päätökseen sisältyy potentiaalinen uhka, että päätös vahingoittaa jonkin tai joidenkin ryhmien etua tai hyvinvointia.

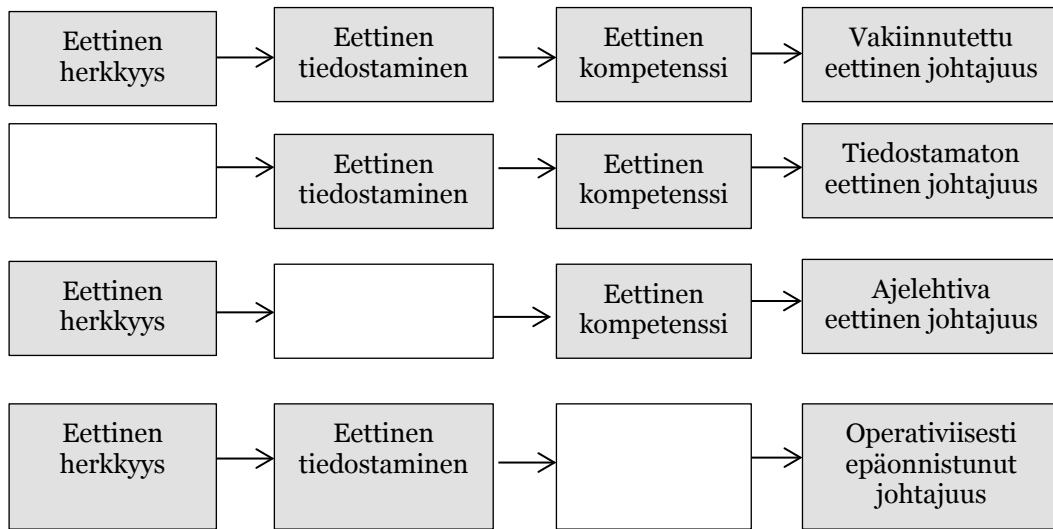
Malleja eettiselle johtajuudelle on esitetty laajalti. Näistä voi nostaa esiin esimerkiksi Treviñon (1986) interaktionistisen johtamisen malli ja Restin (1986) moraalipsykologian parissa tehdyn tutkimuksen. Treviño sisällytti malliinsa yksilötason ja kontekstitason muuttujia, joiden avulla hän selitti eettistä johtamista ja päätöksentekoa. Rest puolestaan tutki moraalista käyttäytymistä neljän komponentin kautta. Komponentit olivat moraalisen ongelman tunnistaminen, moraalisesti kestävien perusteiden haku, moraalisen päätösaikion laatiminen sekä kiinnittyminen moraaliseen käytökseen. Yhteistä malleille on se, että ne etsivät eettisen johtajuuden osatekijöitä. Mallit myös erittelevät johtajuuden vaiheittaisena prosessina, jossa edetään eettisen ongelman tunnistamisesta ratkaisuihin.

Jos eettistä johtajuutta mallintaa lineaarisena jatkumona, erottuvat vaiheina ainakin: 1) eettisen ratkaisun tarpeen tiedostaminen, 2) eettinen herkkyys, 3) ratkaisuvaihtoehtojen punninta, 4) valinta vaihtoehtojen välillä. Yksilön ominaisuudet ja toimintaympäristö vaikuttavat ainakin kolmeen viimeiseen. (Rest 1986; Treviño 1986; Wittmer 2000.) Selvää on, että lineaariset tai sykliset mallit yksinkertaistavat monitahoista eettistä johtajuutta. Kirjallisuudesta löytyykin laaja joukko esityksiä, joissa polemisoidaan eettisen johtajuuden moninaisuutta ja erilaisia lähtökohtia. Näitä analysoitiin ja jäsennettiin jo edellä tämän tutkimuksen luvussa kaksi. Silti, moninaisuus voi kääntyä ongelmalliseksi, jos tavoitteeksi asetetaan johtamisen haasteiden tai kehittämisvaihtoehtojen etsintä. Moninaisuus ja johtamien lähtökohtien erilaisuus voi esimerkiksi johtaa tilanteeseen, jossa kaikki kehittämisvaihtoehdot tuntuvat mahdollisilta.

Kun pohditaan mainittuja vaiheita, ne eivät juuri eroa päätöksentekoteorioiden mallinuksista tai johtamismallinuksista. Ero Wittmerin (2000: 183) ja Jonesin (1991: 380) mukaan on siinä, että eettisessä johtajuudessa korostetaan moraalista tiedostamista sekä tehtyjen ratkaisujen eettisiä ulottuvuuksia. Osaltaan kyse on myös siitä, että esimerkiksi Herbert A. Simonin (1997) rationaalinen päätöksenteko korostaa enemmän faktoja, ja eettinen johtajuus puolestaan päätöksiin vaikuttavia arvoja ja arvostuksia. Eettistä tietoisuutta ei aina tarvita esimerkiksi teknisluonteisissa ratkaisuissa tai päivittäiseen managerointiin liittyvissä asioissa. Tätä vastoin, ratkaisut visiosta, strategiasta, palvelutavoitteista ja palveluiden tasosta ja laadusta tai vaikkapa henkilöstön rekrytoinnista, motivoinnista ja palkitsemisesta edellyttävät aina myös eettisten periaatteiden punnintaa. Toisin sanoen, raja eettisen johtajuuden tarpeessa on tilannekohtainen.

Edellä mainittujen vaiheiden tuloksia voi hahmottaa soveltamalla Stenvallin ja Virtasen (2007: 119) esittämän muutosjohtamisen mallia (ks. kuvio 3). He erottavat muutoksen johtamisessa neljä tekijää: 1) muutospaineet, 2) yhteisen vision, 3) muutoskapasiteetin ja 4) toteuttamiskelpoiset hankkeet ja niissä onnistumisen. Tässä teoksessa tyydytään kolmeen vaiheeseen ja tulokseen lopputulemien ja vaihtoehtojen tiivistämiseksi.

Kuviossa 3 Stenvallin ja Virtasen esittämät muutosjohtamisen vaiheet on korvattu eettisen johtajuuden vaiheilla. Uudet sisällöt laatikoissa perustuvat Wittmerin (2000), Treviñon (1986) ja Restin (1986) erottamiin eettisen johtajuuden vaiheisiin. Kuvion ylin rivi edustaa ideaalia eettistä johtajuutta. Alemmat rivit edustavat tilanteita, joissa yksi tekijöistä jää määrittelemättä (tyhjä laatikko). Määrittelemättömyys johtaa erilaisiin ”häiriöihin” eettisessä johtajuudessa ja johtajuudella saavutetuissa tuloksessa (Viinämäki 2009).



**Kuvio 3.** Eettisen johtajuuden tekijät ja tulokset

Toki kuvio yksinkertaistaa reaali maailman tilannetta paljon. Eettistä johtajuutta leimaa usein tietynlainen kaottisuus ja vaihtoehtoisten ratkaisujen liian laaja kirjo. Johtajuus harvoin etenee lineaarisen suunnittelun pohjalta ja rationaalisesti vaiheesta toiseen. Vaiheiden logiikka jää organisaation sisällä ja ulkopuolella jäsentymättömäksi. Tuloksena voi olla näennäisuudistukset ja johtajuus voi osoittautua inkrementaaliseksi. Tehdyt valinnat poikivat uusia ratkaisutarpeita ja toteuttamisessa keskitytään vain vähimmäistason saavuttamiseen. Yhden tai kahden yksikön muutokset voivat viedä huomion laajemmalta ja tarpeellisemmalta järjestelmän muutokselta. Tällöin tehtävien ja rakenteiden johtamisesta tulee ”näpertelyä”. Eräs ongelmista voi olla se, että johtajuudessa ajaudutaan, jolloin ei kyetä asettamaan tietoisia ja strategisia tavoitteita. (Stenvall & Virtanen 2007: 20; Viinamäki & Salminen 2008: 78.)

Lisäksi on huomioitava, että eettinen johtajuus on usean tekijän tuote. Siinä yhdistyy tekijöitä etiikan teorioista, päätöksenteko- ja käyttäytymisteorioista sekä organisaatiokulttuuritutkimuksesta. Tässä teoksessa näkökulma on siinä mielessä suppea ja rajoitettu, että keskustelu rajoittuu hallinnon etiikkaan ja johtajuuteen. Eettistä johtajuutta, kuten muitakin johtajuuden lajeja joudutaan uudelleenarvioimaan jatkuvasti: millaista tilannetta olemme johtamassa, miten päädyimme tähän ja mihin suuntaan haluamme olla menossa (Freeman ym. 2006: 149). Uudelleenarvioista seuraa myös tarve arvioida toimia ohjaavia eettisiä periaatteita ja arvoja uudelleen. Toisin sanoen, arvostetut periaatteet ja arvot ovat alati muuttuvia, mutta osin kuviossa 3 esitettyjen vaiheiden voidaan olettaa pysyvän.

Vaikka kuvioon liittyy edellä mainitut yksinkertaistamisen tuomat ongelmat, voi mallia hyödyntää eettisen herkkyyden tarkentamisessa osana eettistä johtamista ja johtajuutta. Samalla kun kuvio asemoi eettistä herkkyyttä eettisen johtamisen kontekstissa, avaa kuvio mahdollisuuksia analyttisille havainnoille eettisen herkkyyden seurauksista ja varsinkin sen puuttumisesta koituvista seikoista.

Kun eettinen herkkyys puuttuu, seurauksena voi olla sinällään hyvää johtajuutta. Tätä tilannetta ilmentää kuviossa esitetty toinen rivi, jossa eettinen herkkyys jää syystä tai toisesta uupumaan. Johtajuudessa tällöin korostuu tiedostamaton ote eettisiin kysymyksiin ja eettisyyden tarpeisiin johtamistyössä. Vaikka johtajuus voi sinällään olla hyvää ja ansiokasta, eettinen johtajuus ei tässä tilanteessa pureudu oikeisiin asioihin. Tavanomaisista tällöin on, että eettinen johtajuus jää sisällöttömäksi ja tarpeettomaksi yritykseksi. Kyse ei ole tiedostetusta eettisen johtajuuden harjoittamisesta. Jones (1989: 3) toteaaakin eettisen johtajuuden koulutuksen yhteydessä, että ”jotta eettistä johtajuutta voi ymmärtää paremmin, on opittava tunnistamaan moraaliset ja eettiset tilanteet”.

Kun eettistä johtajuutta jäsennetään kuvion 3 yksinkertaistavan prosessiajattelun mukaan, eettistä herkkyyttä seuraa valintatilanne. Oletus on, että johtajuudessa kyetään tai joudutaan tekemään ratkaisu, jossa huomioidaan eettiset periaatteet ja käytetään eettistä harkintaa.

Valintatilanne edellyttää koko organisaation kattavaa tietoisuutta eettisyyden merkityksestä organisaation menestykselle ja tavoitteiden saavuttamiselle. Jos eettinen perusta tai esimerkiksi arvoperusta ei ole selvä, ratkaisun teossa ajelehditaan eri arvojen ja periaatteiden välillä. Ratkaisusta tulee ad hoc -perustaisia ja arvoja sovelletaan kaikkiin tilanteisiin, ja tällöin arvot menettävät tärkeän osan valintaa määrittävinä ja perustelevina tekijöinä. (Viinamäki 2008.)

Eettisen tietoisuuden (ethical awareness) yhteydessä ei ole relevanttia ottaa kantaa siihen, mitkä arvot ovat oikeita ja mitkä vääriä. Selvää on, että osa arvoista on varsin pysyviä ja osa herkästi muuttuvia. Eräät arvoista ovat normatiivisia eli arvot kertovat miten tulisi toimia. Eräät arvot taas ovat objektiivisia ja deskriptiivisiä, ja pyrkivät kuvaamaan neutraalisti hyvää ja haluttua. (Argandoña 2003: 16.)

Eettisessä tiedostamisessa usein juuri arvot tai eettiset periaatteet ovat perusta tavoitteille, strategioille ja priorisoinneille. Lisäksi tehdyt ratkaisut, valinnat, toimintatavat ja lopputulokset voidaan aina palauttaa arvoihin. Arvoista ja eettisistä periaatteista voi myös selvittää ratkaisun motiivit. Mihin ratkaisua vaativa tilanne pohjautuu ja miksi tietyt asiat on valittu perusteiksi? (Weaver ym. 2008: 609.) Osin voi myös väittää, että eettisillä periaatteilla ja arvoilla voidaan tukea ”hatarilla” faktoilla olevaa päätöstä. Tämä ei tietenkään ole ainoa tai paras peruste arvojen käytölle. Periaatteiden ja arvojen jäntevä käyttö lähtee niihin sisältyvästä kyvystä tukea strategiaa, tavoitteita ja käytännön toimia

(Pruzan 1998; Collins & Porras 1994). Arvot ja eettiset periaatteet ovat myös tietynlainen ”liima” desentralisoitujen ja monialaisten palveluorganisaatioiden johtamiselle (Brytting & Trollestad 2000: 64). Eettinen tietoisuus voi siten olla keino luoda ja ylläpitää tiettyjä pelisääntöjä ja pitkänaikavälin strategiaa.

Eettistä tiedostamista tarvitaan, koska useimmat valintatilanteet edellyttävät ristiriitais-tenkin eettisten periaatteiden ja arvojen soveltamista. Voi olla, että ratkaisussa joudutaan loukkaamaan tärkeänä pidettyä periaatetta, jotta saavutetaan jotain vielä tärkeämpää. Gortner (2001: 509) mukaan arki julkishallinnossa on monesti arvoja poissulkevaa: kun teet ratkaisun tärkeimmän arvon perusteella, suljet samalla muut tärkeät arvot ulkopuolelle. Voi myös olla, että noudattamalla ratkaisussa toiseksi tärkeintä arvoa, säilytetään mahdollisuus saavuttaa tärkein arvo.

Eettisen tietoisuuden haaste julkisen sektorin organisaatioiden yhteydessä on arvojen ja eettisten periaatteiden ylimalkaisuus. Kuten Neil Brady (2003) toteaa, suurin osa julkisten organisaatioiden arvoista on universaaleja ja viittaavat yleiseen etuun. Toisin sanoen, toimia ohjaavat arvot korostavat yleisiä hyveitä, velvollisuuksia ja ideaaleja. Yleisin syy Bradyn mukaan on se, että arvot on johdettu perustuslaista, kunta- tai hallintolaista tai näitä yleisimmistä julistuksista. Yleisyydestä seuraa, että arvot sopivat joka tilanteeseen. Toisaalta, yleiset arvot eivät juuri tarjoa ohjeita yksittäiseen ratkaisutilanteeseen. Ongelmat kulmineituvat siihen, että arvot ja periaatteet johtavat hyvin hajanaisiin ratkaisuihin tai toimenpiteisiin. Arvot ja eettiset periaatteet uhkaavat usein rapautua, koska ne jättävät tarpeettomasti tilaa subjektiivisille tulkinnoille ja harkintavallalle. Yleisyys voi luoda olotilan, jossa kaikki toimet ovat tarkoituksenmukaisia ja sopivat yhtä hyvin kaikkiin, organisaatiossa määriteltäviin ja sovellettaviin periaatteisiin. (Brady 2003: 526; Kernaghan 2003: 712; Salminen 2004.)

Julkisen sektorin, palvelujen ja hallinnon arvot ovat laaja vyyhti. Esimerkiksi Van der Wal (2008) kartoituksessaan päätyy 72 tyypilliseen arvoon. Arvot tai eettiset periaatteet eivät muodosta loogista tai ristiriidatonta järjestelmää, eikä kaikkiin ratkaisuihin löydy sopivaa kaavaa. Eettiset periaatteet tai eettinen johtajuus eivät ratkaise tyhjentävästi valintoihin tai ratkaisuihin liittyviä ongelmia. Arvot ja eettiset periaatteet ovat kuitenkin tärkeä perusta, johon ratkaisut ja valinnat palautuvat, ja joiden ohjaamana ratkaisuja tehdään.

Yksi keino jäsentää vallitsevia arvoja on katsoa Andersenin ym. (2013) tapaan asiaa, josta kulloinkin puhutaan. Taulukossa 3 on Andersenin ym. (2013: 342) mukaan jäsenneety arvojen käyttökohde ja tyypillisimmät arvot.



**Taulukko 3.** Julkisten arvojen ja periaatteiden universumi

<b>Julkisen tilan kohde</b>	<b>Julkiset arvot (esimerkkejä arvoista)</b>
Julkisen sektorin kontribuutio yhteiskunnalle	Julkinen intressi, yhteinen etu, yhteinen hyvä, yhteiskunnallinen yhtenäisyys
Intressien konvergoituminen päätöksiksi	Enemmistöpäätökset, heikompien suojeleminen, huolenpito
Poliittisten päättäjien ja hallinnon suhde	Poliittinen vastuullisuus ja lojaalisuus
Hallinnon ja sen lähimpien sidosryhmien välinen suhde	Avoimuus, intressien tasapainottaminen, riippumattomuus
Hallinnon sisäiset suhteet	Luotettavuus, innovointi, tuottavuus
Virkamiehet	Professionalismi, ammattitaito, tilivelvollisuus, integriteetti
Hallinnon ja palvelujen käyttäjien/kansalaisten suhde	Oikeudenmukaisuus, laillisuus, dialogi, käyttäjäorientaatio, tasapuolisuus

Yhtenäistä ja johdonmukaista eettistä tiedostamista yksittäisessä kunnassa tai valtion virastossa haastavat useat asiat. Organisaatorakenteet, tehtävät ja toimivaltajaot on koettu pirstaleisiksi. Tällöin yhtenäisiä arvoja on vaikea määritellä. Sektorisoituminen on lisännyt asiantuntemusta, mutta ongelmaksi on havaittu poikkihallinnollinen päätöksenteko ja koordinaatio. Lisäksi eri uudistuksista on seurannut erilaisia rakenteita, verkostoja, yhteistyömuotoja, ohjelmia ja projektihallintoa erilaisine periaatteineen. Aina ei ole myöskään kyetty ennakoimaan, miten yhden hallinnonalan tai -tason muutos vaikuttaa muihin. Kunnissa on koettu paljon tarvetta ”koota kunta uudelleen” ja siksi on siirrytty esimerkiksi konsernirakenteisiin. Sama kokoamisen tarve on koettu 2010-luvulla Suomen valtionhallinnossa. Molemmassa ratkaisuja on haettu konsernirakenteen käyttöönotolla ja vahvistamalla ns. omistajaohjausta.

Arvot ja eettiset periaatteet kytetään usein visionääriseen ja strategisesti ohjattuun ja johdettuun organisaatioon. Vaikeampi kysymys on se, miten pysyviä tai muutettavia eettiset periaatteet ovat? Voidaanko periaatteita muuttaa, ja jos voidaan, miten nopeasti? Eräissä yrityspuolen tutkimuksissa on havaittu, että menestyvät yritykset säilyttävät

lähes uskonnonkaltaisesti oman ydinideologiansa (toiminnalliset perustavoitteet ja toimintaa ohjaavat arvonsa) ja muuttavat sitä hyvin harvoin, jos koskaan. (Collins & Porras 1994, ks. myös Stenvall & Virtanen 2007). Toisaalta esimerkiksi strateginen johtaminen sisältää ajatuksen arvojen muutoksesta, mikäli toimintaympäristö tai organisaation sisäiset tehtävämuutokset sitä edellyttävät. Vastaavasti kuntien virkamiestoimintaa ohjaavat yleiset periaatteet ja arvot ovat varmasti hitaasti muuttuvia.

Eräs ongelma eettisen tiedostamisen syntymiselle ja ylläpitämiselle on johtajuudessa koettu voimattomuus vaikuttaa arvoihin ja priorisoida arvoja. Kuntatasolla ongelma on se, että osa periaatteista ja arvoista määrittyy valtakunnan politiikassa. Tällöin arvopohjassa ei kyetä huomioimaan paikallisia variaatioita. Kunnat vaihtelevat paljon sen suhteen, millaiset resurssit niillä on toimeenpanna ja toteuttaa palveluja yhtenäisin periaattein. Eettisen johtajuuden kannalta keskeinen ongelma on kuitenkin se, että eettinen tiedostaminen ja arvotietoisuus on siirtynyt osin toteuttavan tason ulottumattomiin. Tämä laskee sitoutumista arvoihin ja motivaatiota toteuttaa arvojen mukaista toimintaa. Lisäksi vastuu ja responsiivisuus arvoista voi vähentyä. Koulusektorilla asia on esimerkiksi Iso-Britanniassa noussut esiin. Opettajat ovat yhä enemmän velvoitettu toteuttamaan poliittisia päämääriä kasvatus- ja oppimistavoitteiden sijasta. Brittitutkija Wright (2001) kutsuukin ilmiötä kriittisessä artikkelissaan ”bastard leadership”-käsitteellä, jolla hän viittaa tavoitteiden asettamisen vastuuttomuuteen ja opettajien voimattomuuteen vastata kasvaviin tavoitteisiin.

Toisaalta vahva eettinen tiedostaminen ja arvotietoisuus, eettisten ongelmien tiedostaminen ja hyväkin kyky löytää eettisesti kestäviä ratkaisuja ongelmiin eivät ole aina ongelmaton. Kuten Smilansky (1996: 14) huomauttaa, liiallinen eettinen pohdinta esimerkiksi ”oikeasta ja väärästä” voi johtaa kyvyttömyyteen ratkaista varsinainen ongelma. Voi olla, että johtajuudessa kadotetaan asiat, joiden tulisi olla todella merkittäviä ja periaatteellisia. Joskus tarvitaan myös eettistä välinpitämättömyyttä, koska liian korkeasta eettisestä tiedostamisesta voi seurata kyvyttömyys tehdä mitään päätöksiä (Smilansky 1996: 15). Siksi eettisten ratkaisujen ja johtajuuden tulisi olla selektiivistä eli valintojen tekoa ja periaatteiden luomista tuleville toimille.

Menzel (2001: 355) toteaa eettisen johtajuuden olevan eettisten periaatteiden ja arvojen esiintuomista, tiedostamisen lisäämistä ja kestävästi eettisen kulttuurin ylläpitoa. Eettinen tiedostaminen ja tietoisuus ovat keskustelua ja yritystä sopia yhteisesti hyväksyttävistä arvoista ja periaatteista. Se on myös toisten arvojen ja periaatteiden kunnioittamista ja yhteisymmärryksen luomista eriävien arvojen ja arvostusten välillä. Vaikka arvot tai näkemykset tärkeistä arvoista olisivat erityisen poikkeavat osapuolten välillä, voi eettinen tiedostaminen auttaa ratkaisujen löytämisessä. Tällöin keskitytään selvittämään, mistä eri näkemykset todella johtuvat ja yrityksiä löytää konsensus periaatteista toiminnan toteuttamiseksi. (Gortner 2001: 524.)

Toiseksi eettisessä johtajuudessa korostuu balanssin hakeminen eettisen tietoisuuden ja tiedostamattomuuden (tai jopa välinpitämättömyyden) välillä. Balanssia tarvitaan sen vuoksi, että eettisessä johtajuudessa piilee vaara sortua ylivertauisuuden tunteeseen tai ulkokultaisuuteen. Ongelmaksi ylivertauisuuden tuntu tai ulkokultaisuus kääntyy tilanteissa, jos ne johtavat steriiliin sitoutumiseen ”massojen” ongelmien ratkaisemiseen. (Smilansky 1996: 14, 16; Kavathatzopoulos 2003: 47.)

Eettistä tiedostamista voi kehittää valtion ja kuntien organisaatioissa eri foorumeilla. Esimerkiksi Gortner (2001: 523) erottaa ns. makrotason, jossa erottuu sosiaalisten, poliittisten ja taloudellisten arvojen selventäminen. Ns. keskitasolla selventämistä voidaan tehdä organisatoristen, professionaalisten, yhteisöllisten ja sidosryhmien arvojen kautta. Ns. mikrotasolla arvoja voidaan täsmentää ainakin yksilökeskeisesti: millaiset arvot omaan johtajana ja millaiset arvot ovat keskeisiä henkilökohtaisesti?

Kuviossa 3 edellä eettisen johtamisen kolmantena vaiheena esitettiin eettinen kompetenssi. Lähtökohhta eettiselle johtajuudelle on moninaisuus, harkinta ja valta tehdä valintoja.

Eettinen kompetenssi on yleisesti määriteltynä tapa, jolla eettisiä periaatteita, arvoja tai toimintatapasäännöksiä toteutetaan päivittäisessä johtamistyössä (Kavathatzopoulos 2003: 43). Johtajuudessa konkretisoituu, mitä kyseinen arvo tarkoittaa kussakin tilanteessa. Kompetenssi on kykyä käyttää arvoja tiedostetusti ohjaamaan valintoja. Valintoja on tehtävä vaihtoehtojen kartoittamisessa (mitä otetaan huomioon ja miksi), valintaperusteiden laatimisessa (miksi jokin on parempi kuin toinen) ja valinnan seurauksien hahmottamisessa (mitä tuloksia valinnasta seuraa). Vaikka arvo ovat tiedossa, Cooper (2006) on havainnut valintojen olevan monesti rajoittuneita ja johtajuudessa tyydyttään liian usein kyllä/ei-ratkaisuihin.

Eettistä kompetenssia määrittää pitkälti sosiaalinen konteksti, usein myös tehtävät ja organisaatio. Eettisessä kompetenssissa testataan, miten johtajuudessa kyetään ratkomaan eettisiä ongelmia. Tarkemmin sanottuna, kyse on siitä miten johtajuudessa pystytään soveltamaan olemassa olevia tietoja ja miten ratkaisut kommunikoidaan organisaatiossa eri sidosryhmille. Lisäksi kyse on siitä, miten luottamusta ja eettisyyteen kannustavaa ilmapiiriä luodaan ja ylläpidetään. (Kälvemark ym. 2007: 826.)

On tärkeää, että eettiseen johtajuuteen ja sen osaamiseen kiinnitetään huomiota. Eettisessä kompetenssissa on kyse sekä johtajan itsensä että henkilöstön eettisestä osaamisesta, osaamisen ylläpidosta ja taitojen vahvistamisesta. Yleisin haaste on se, miten varsin yleiset eettiset periaatteet tai arvot voidaan kääntää johtamiseksi reaali maailman tilanteissa ja toimia johtamisessa periaatteiden mukaan (Kavathatzopoulos 2003: 43). Höglund (2005) viittaa eettisten ratkaisujen yhteydessä hiljaiseen tietoon (tacit knowledge). Kompetenssissa on herkkyyttä erilaisille signaaleille. Johtajan olisi osattava ref-

lektoida ratkaisu 1) aikaisempaan, 2) koko organisaation toimiin ja 3) siihen, miten ratkaisu tulee linjaamaan tulevia ratkaisuja. Lisäksi tehtyjä ratkaisuja ja toimia olisi arvioitava kriittisesti.

Kompetenssissa määrittyy, miten kyetään saavuttamaan konsensus periaatteista ja arvoista sekä miten nämä arvot ja periaatteet kyetään saavuttamaan ja osataan toteuttaa. Yksittäisissä tapahtumissa joudutaan sovittamaan erilaiset arvot yhteen. Johtajuudessa tämä tarkoittaa koordinoitua, neuvottelutaitoja ja kykyä etsiä konsensusta kilpailevien arvojen välillä. Kuntatasolla esimerkiksi yhden palvelun osalta on löydettävä konsensus yhteisöllisten (yleinen etu, tasa-arvoisuus), byrokraattisten (objektiivisuus, laillisuus), taloudellisten (tehokkuus, vaikuttavuus) ja professionaalisten (laatu, sitoutuminen) arvojen välille. Paljon keskustelua on myös siitä, miten esimerkiksi lainsäädännössä asetetut tavoitteet kyetään saavuttamaan ja sisällyttämään yksittäisiin päätöksiin. (Gortner 2001: 520-522.)

Arvokenttä ei ole yksinkertainen, ja osaltaan tämä johtuu politiikan ja toimeenpanon välittömästä yhteydestä. Kunnissa vastuu yhteisistä periaatteista on paljolti kunnanvaltuustoilla ja muilla poliittisilla edustuksellisilla elimillä. Ideaali siis on, että politiikka tuottaa arvot ja virkakoneisto toteuttaa asioita arvojen mukaan. Faktisesti kompetenssiin vaikuttaa suuresti se, miten virkamiehistö, professionaaliset ryhmät ja palveluita käyttävät asiakkaat kokevat arvot. Vastaavatko arvot todellisuutta ja kuntalaisten todellisia odotuksia palvelulta? Toimeenpanokaan ei ole arvovapaata. Toimeenpano on riippuvainen aina asiakkaiden, sidosryhmien ja professionaalisten ryhmien myötävaikutuksesta sekä heidän arvostuksista. (Gortner 2001: 521-523).

Julkisessa johtamisessa eettinen kompetenssi muodostuu pitkälti yhtälöstä jossa toisella puolella ovat palvelujen kohteiden haavoittuvuus ja potentiaaliset objektiivisuuden loukkaukset, sekä toisella puolella kunnan ammattilaisten ja virkamiesten kyky havaita ongelma, tehdä ratkaisuehdotus sekä toimia responsiivisesti ja vastuuntuntoisesti (Weaver ym. 2008: 611). Kun palveluprosesseissa haetaan esimerkiksi synergiaetuja, joudutaan johtajuudessa sovittamaan eri palvelujen sisältämiä arvoja. Johtajuudessa tällöin korostuu käytännön taidot ohjata prosesseja ja manageroida yhtäkkisiä ongelmia. Toinen tyypillinen haaste on moniammatilliset tiimit, joissa yhdistyvät eri sektoreiden ammattilaiset. Tällöin johtajuus on tavoitteiden ja periaatteiden koordinoitua.

Johtajan muutoskompetenssiin kuuluvat retoriset taidot. Vision tai strategian on oltava kuntalaisille uskottava, yksinkertainen kuvaus. Yleensä visio sisältää arvot. Siten eettinen johtajuus on sekä organisaation että kuntalaisten (palvelujen käyttäjien) arvoperustan tietynlaista yhtenäistämistä. Täysin yhtenäisiin arvioihin ei koskaan päästä eikä täydellistä yhtenäisyyttä voi edes pitää tavoitteenakaan. Erilaisuus on pohja luovalle keskustelulle, mutta täydellinen erilaisuus ei mahdollista valintojen tekoa eikä strategisia valintoja. Muutoskompetenssi kasvaa, mikäli johtajuudella kyetään vaikuttamaan siten,

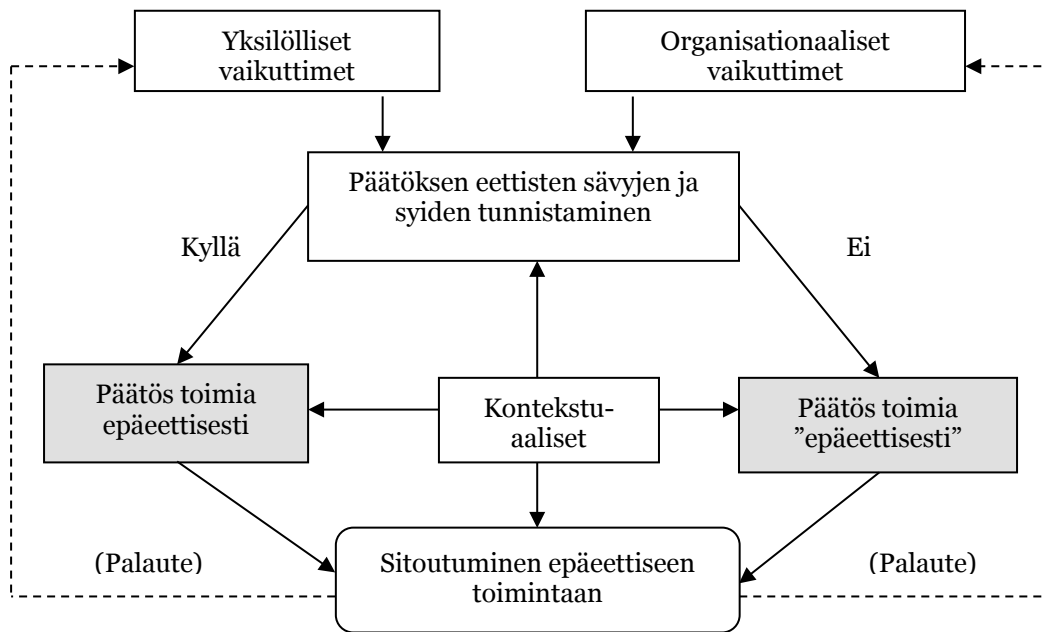
että kuntalaisten arvomaailma tukee uusia palveluja ja tehtäviä. Kun arvot tiedostetaan ja arvoja käytetään, kasvavat mahdollisuudet ylläpitää ja uudistaa arvoja (Gortner 2001: 524).

Eettinen kompetenssi edellyttää sitouttamista moneen eri suuntaan. Yleisesti vastuu sitouttamisesta on luottamus- ja virkamiesjohdolla. Kun pyritään sitouttamaan koko henkilöstö ja kuntalaiset, kysymys on se, miten saadaan tuki arvoille ja periaatteille? Eettisen johtajuuden kannalta ainakin seuraavat keinot ovat mahdollisia: 1) jatkuva periaatteiden ja arvojen uudelleenarvioiminen, 2) vahvan eettisten periaatteiden muodostaman tukirakenteen luominen, 3) eettisiä ongelmia käsittelevien tahojen perustaminen ja tukeminen, 4) jatkuva eettisen osaamisen vahvistaminen ja avainhenkilöiden kouluttaminen, ja 5) eettisiä käytäntöjä tukevan ja kehittävän johtamistavan vahvistaminen. Sitouttamiseen kuuluu myös mentorointi ja avoimen dialogin mahdollistaminen eri intressiryhmien välillä. (Blanchard & O'Connor 1997; Pruzan 1998.)

Lisäksi kyse on keinoista, joilla voidaan lisätä arvoilla johtamisen uskottavuutta ja legitimitettä. Näihin vastauksena kirjallisuudessa tarjotaan laajaa osallistumista. Arvotyössä tämä tarkoittaa, että arvot lähtisivät henkilöstöstä ja operatiivisesta toiminnasta. Arvoilla johtaja siis luo ”alustoja”, joissa arvoja työstetään ja joissa arvoja sovelletaan. Johtajuudella voidaan luoda tilaa, jossa kyetään vakiinnuttamaan arvot sekä sitouttamaan henkilöstö ja sidosryhmät valittuihin arvoihin. Osallistumista tarjotaan ratkaisuksi myös siihen, kun kysytään miten onnistuminen yhdessä hankkeessa vakiinnutetaan onnistumiseksi muissa hankkeissa. (Mills & Spencer 2005; Kouzes & Posner 1993.)

### 3.3 Eettisen herkkyyden elementit ja prosessi

Eettisen päätöksenteon malleja ja prosesseja on kehitelty johtamis- ja päätöksentekokirjallisuudessa (esim. Trevino 1986; Jones 1991) ja moraalipsykologian (esim. Rest 1986) piirissä useita. Varsin yksinkertainen aloitus on Jacksonin ym. (2013) esittämä malli, joka avaa erityisesti sitä, miten eettisen ulottuvuuden tiedostaminen ja kytkentä yksilötasolla tapahtuu.



**Kuvio 4.** Yksinkertainen malli eettisestä harkinnasta (Jackson ym. 2013: 234)

Jacksonin ym. (2013) mukaan päätöksen eettisten sävyjen ja syiden tunnistamiseen vaikuttaa kolme tekijää: yksilölliset, organisaationaaliset ja kontekstuaaliset vaikuttimet. Näiden yhteistoimintana syntyy joko päätös toimia epäeettisesti tai päätös toimia "epäeettisesti". Toisin sanoen, Jackson ym. lähestyvät asiaa varsin negatiivisesti keskustelemalla nimenomaan epäeettisen päätöksen syntymisestä. Toinen vaihtoehtohan olisi ollut ottaa näkökulmaksi eettinen päätös epäeettisen sijasta. Jackson ym. perustelevat näkökulmavalintaansa – epäeettisyyden - korostamista sillä, että konkretisoi päätöstahtumaa paljon paremmin kuin puhuminen eettisesti kestävästä päätöksestä. Epäeettistä ja "epäeettistä" päätöstä on syytä täsmentää Jacksonin ym. analyysin mukaan siten, että ensimmäisessä on kyse tietoisesta ratkaisusta ja valinnasta. Jälkimmäisessä taas on kyse siitä, että yksilö ei tunnista päätökseen liittyviä eettisiä asioita, sävyjä tai syitä. Siten yksilö tekee päätöksen toimia "epäeettisesti" tiedostamattaan ja sivuttaen tietoisesti tai tiedostamatta eettiset syyt ja seuraukset.

Mainittuja kolmea päätökseen vaikuttavaa vaikutinta on syytä avata enemmän, koska ne kertovat paljon eettisestä herkkyydestä ja siihen liittyvistä asioista.

Yksilöllisissä vaikuttimissa on kyse henkilön taustoista, arvomaailmasta ja arvostuksista sekä yksilön maailmankatsomukseen liittyvistä näkökulmista. Jacksonin ym. (2013) mukaan yksilöllisiin vaikuttimiin lukeutuvat yksilön moraalikehityksen (esim. Lawrence Kohlbergin 1984 esittämä cognitive moral development -malli, CMD) analysointi, etiikkakoulutuksen vaikutukset, eettisen herkkyyden, itsetuntemus (self-concept), ns. "minä-pystyvyyden" (self-efficacy, josta useimmat palautuvat 1970-luvun lopussa Banduran 1990 esittämään käsitteeseen, jolla tarkastellaan yksilön kykyä ja käsitystä omasta ky-

vykkydestään suoriutua tehtävistä/päätöksistä) sekä riskinottohalukkuudesta ja -valmiudesta.

Yleisesti yhteistä näille kaikille on se, missä määrin yksilö tekee eettisiä ratkaisuja itsensä asettamien ja ns. yksilön sisäisen eettisen päättelyn perustella taikka yksilön toimia ohjailevien ulkoisten tekijöiden mukaan. Vaikka Lawrence Kohlbergin CMD-malli on saanut osakseen kovaakin kritiikkiä (ks. esim. Kohlberg 1983), CMD-mallia voi kuitenkin soveltaa tässä avaamaan eettisen päätöksenteon yksilöllisiä vaikuttimia. Kohlberg (1984) esittää yksilöiden yleensä käyvän läpi kuusi moraalisen kehityksen tasoa. Eteneminen näillä tasoilla korreloi hänen mukaansa vahvasti iän ja koulutuksen kanssa (ks. myös Rest & Deemen 1986). Ns. Premoral tasolla yksilön ratkaisut perustuvat yksinomaan ulkoisiin sääntöihin ja negatiivisten seurausten (rangaistukset) välttelyyn. Yksilöiden ratkaisuissa näkyy paljon heidän fyysiset perustarpeet. Kolmannella ja neljännellä tasolla yksilö hakee vertailutietoa ja tukea päätöksilleen lähimpiä referenssiryhmiä (perhe) laajemmista referenssiryhmistä. Näillä tasoilla, yksilö yhä nojaa ulkoisiin sääntöihin, mutta samanaikaisesti tarkkailee omia tuntemuksiaan ja kognitiivisia impulsseja. Ratkaisut kuitenkin palautuvat poikkeuksetta yhteisön tai yhteiskunnan sääntöihin ja vakiintuneisiin käyttäytymisnormeihin. Tasoilla viisi ja kuusi, yksilö päätöksenteon tärkeimmiksi ohjureiksi nousevat yksilön omat ja yksilön tietoisesti hyväksymät moraaliset periaatteet. Viimeistään tasolla kuusi, yksilön ratkaisuja ohjaa vahvasti hänen sisäistämät eettiset ja moraaliset periaatteet (internal ethical framework). Yksilö kykenee myös ratkaisua edeltäviin ja ratkaisusta seuraaviin vaativiin pohdintoihin, loogisiin perusteluihin ja vastuunkantamiseen. (Bommer ym. 2013: 108.)

Kun palataan Jacksonin ym. (2013) esittämään malliin, edellä sanotusta seuraa se, että tasolta neljä lähtien yksilö ratkaisutilanteessa kykenee tekemään harkintaa ulkoisten ja omien, sisäisten eettisten periaatteiden välillä. Yksilölle toisin sanoen kehittyä hänen ratkaisuja määrittävät sisäinen moraalinen ”kompassi” (engl. internal moral compass). Tästä Jackson ym. (2013: 236) jatkavat siten, että kun organisaatioissa poikkeuksetta yhdistyy monen eri yksilön panos, muutamat ”pahat hedelmät” voivat ”saastuttaa” koko organisaation eettisen toiminnan. Mikäli taas organisaatiossa on paljon eettisesti tietoisia yksilöitä, ratkaisujen eettisiä ulottuvuuksia ja eettisten periaatteiden soveltamista yleensä ratkotaan huomattavasti kriittisemmin. Yksilöt tekevät ratkaisuja sekä oman eettisen kompassinsa viitoittamana että kuunnelleen ja huomioiden organisaation yleisen ilmapiirin. Silti Jackson ym. (2013: 236) huomattavat, että edes taso kuusi – eettisesti tiedostavat yksilöt – ei aina johda eettisesti kestäviin ratkaisuihin. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että yksilön omat eettiset periaatteet eivät sovi yhteen ympäröivän yhteisön tai ratkaisun kohteena olevien tahojen arvojen tai periaatteiden kanssa.

Yksilöllisissä vaikuttimissa mainitaan usein eettistä toimintaa ja päätöksentekoa koskevat koulutukset. Useat tutkimustulokset osoittavat positiivista yhteyttä koulutuksien ja

eettisen käytöksen välillä (ks. Bebeau & Brabeck 1987; Harris 2010; Clarkeburn ym. 2003; Gentile 2009). Yksinkertaistaen voi todeta, että ainakin erilaiset koulutukset ja valmennukset herkistävät eettisten asioiden tunnistamiselle sekä paremmalle huomiomiselle päätöksiä tehtäessä. Lisäksi koulutukset pääsääntöisesti vaikuttavat lisäävän tietoisuutta, että päätökset edellyttävät eettisten näkökohtien huomioimista. Jackson ym. (2013: 236) kuitenkin huomauttavat, että koulutuksien sisällöllä ja koulutustavoilla on paljon vaikutusta siihen, miten hyvin eettiset koulutukset realisoituvat päätöksentekotilanteissa.

Organisatorisissa vaikuttimissa on kyse asioista ja tapahtumista, jotka muodostavat organisaation toimintaympäristön. Yksi keskeisimmistä vaikuttimista on luonnollisesti organisaatiokulttuuri. Jacksonin ym. (2013: 240–241) mukaan organisaatiokulttuuri muodostuu yhteisön, toimialan ja organisaation kulttuurien välisistä mutta vaihtelevista relaatioista. Jokainen näistä kolmesta vaikuttaa suorasti tai epäsuorasti yksilön eettiseen harkintaan ja varsinaiseen päätöksentekoon. Tyypillisin kysymys on muun muassa vetoaminen toimialan ”normaaleihin” käytäntöihin tai organisaation sisäisiin toimintatapoihin – ”näin meillä on aina toimittu”. Näiden lisäksi, Jackson ym. (2013) liittävät organisatorisiin vaikuttimiin päätöksentekotapahtumien nopeuden sekä organisaatiorakenteen ja erilaiset päätöksentekoverkostot. Nopeudessa on usein kyse yksinkertaisesta asiasta: mitä nopeammin päätöksiä on tehtävä, sitä vähemmän päätöksenteossa jää aikaa eettisten aspektien tarkastelulle ja arvioinnille. Eettiset aspektit ovat usein vaikeita ja niiden tuonti päätöksentekoon vaatii monesti paljon aikaa ja asioiden prosessointia yhä uudelleen.

Kontekstuaaliset vaikuttimet ovat puolestaan päätöstilanteisiin liittyviä asioita ja ominaisuuksia, jotka vaikuttavat päätöksentekoon ja päätöksen sisältöön. Näitä Jackson ym. (2013: 243–245) erottavat kolme kappaletta. Ensinnäkin, eettiseen päätöksentekoon vaikuttaa se, miten kilpailullisena (organisaation sisällä sekä suhteessa organisaation ulkopuolella) päätöksentekotilanne koetaan. Esimerkiksi Trevinon (1986) mukaan tiukka kilpailu lisää epäeettisyyden todennäköisyyttä. Robertson ja Anderson (1993) tutkivat myyntitehtävissä olevia ihmisiä. He päätyivät tulokseen, että myynti-ihmisten tiukka keskinäinen kilpailu lisäsi epäeettisten toimien todennäköisyyttä. Heidän mukaan tavanomaista oli ”oikeuttaa” epäeettisiä ratkaisuja tai vähätellä eettisten toimintatapojen merkitystä toteamalla: ”tämä on vain businesta”. Yksilön eettistä tai epäeettistä ratkaisua määrittää myös yksilön subjektiivinen arvio ratkaisun hyötyä tuottavista tai negatiivisista seurauksista. Ferrell ja Gresham (1985) jo kolmisenkymmentä vuotta sitten tulkitsivat, että hyödyn saamisella (i.e. odotettu hyöty miinus arvioidut kustannukset) on merkittävä vaikutus eettiseen ratkaisuun. Toisin sanoen, mitä suurempi odotettu hyöty yksilölle on, sitä suurempi houkutus on epäeettiseen käytökseen. Samalla tavoin, Smith ym. (1999) osoittivat tutkimuksessaan eettisten päätösten syntyvän enemmän odotettujen seurausten kuin päätöksentekoa ohjaavien sääntöjen mukaan. Lisäksi eetti-



sen päätöksen kohteena oleva asia vaikuttaa siihen, soveltaako yksilö tilanteessa eettistä harkintaa vai ei. Tässä yhteydessä Jackson ym. (2013) soveltavat Brass ynnä muiden (1998) tuttua kriteereitä tilanteista, joissa edellytetään ”eettisiä sävyjä” (engl. ethical overtones). Näitä ovat:

- Seurausten laajuus – mitkä siis tulevat olemaan valitun toimintatavan seuraukset ja vaikutukset?
- Yhteisölliset vaikutukset – missä määrin päätöksentekotilanteessa vallitsee yhteisymmärrys eettisestä toimintatavasta ja sen edellyttämistä vaateista toimintatavoilta?
- Vaikutusten todennäköisyys – missä määrin erityisesti negatiiviset vaikutukset realisoituvat ja miten ne vaikuttavat yksilöön tai ryhmään?
- Läheisyys – miten läheisesti ratkaisun tehneet tahot tai yksilöt ovat keskenään vuorovaikutuksessa?

Kontekstin ja kontekstuaalisten asioiden merkitystä ei voi vähätellä eettisen herkkyyden tai eettisen johtajuuden eikä myöskään yleisemminkään johtajuuden kannalta. Esimerkiksi Osborn ym. (2002: 799) korostavat, että *”Johtajuus on aina sidottu kontekstiinsa. Johtajan erottaminen toimintaympäristöstään tai kontekstistaan on yhtä mielekästä kuin pyrkiä erottamaan maku ruoasta.”* Osborn ym. (2002) esittävät artikkelissaan hyvin kehitellyn kontekstiasetelman, jossa erottuu neljä toimintaympäristöä johtajuudelle. Toisin sanoen, johtajuuden sisältöä ja painotuksia määrittelee paljon se, onko kyse 1) stabiilista, 2) kriisissä olevasta, 3) dynaamisesta vai 4) kaaoksen reunalla olevasta toimintaympäristöstä.

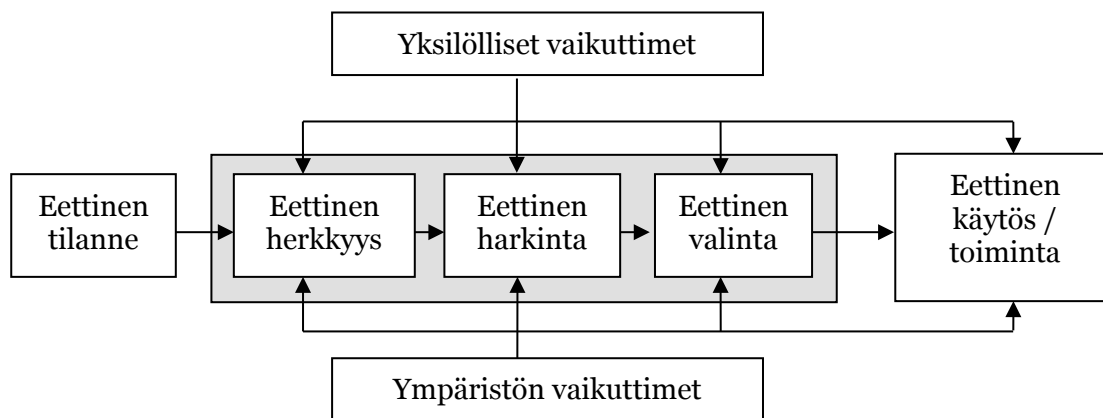
Edellisen johtamisen kontekstikeskusteluun liittyy organisaation kokonaistila ja sen analyttinen tunnistaminen. Tässä voi hyödyntää Paul Joycen (2012: 55-65) esittämää neljää muutostilannetta. Ensinnäkin voi olla tarve asemoida organisaatio uudelleen. Tämä tila voi syntyä siitä, että strategiseksi tavoitteeksi asetetaan organisatorisen suoriutumisen parantaminen. Usean julkisen sektorin organisaation johtamisesta ja kehittämisen taustalta löytyykin tämä tavoite. Julkisen palvelun julkisen organisaation toimesta palvelu ei ole ollut erityisen huono, mutta palvelun toteuttamisessa kohdataan kaikkia organisaatioita koskevat palvelun parantamistarpeet. Melko tavallista on, että tällöin organisaatiomuodon muutos koetaan ensimmäisenä askeleena kohti muutosta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että virasto muutetaan esimerkiksi liikelaitokseksi tai organisaation toimintaan tulee liikeloudellisia tavoitteita yhteiskunnallisten tavoitteiden ohelle. Tästä muutoksesta seuraa tarve määritellä organisaation arvoperusta uudelleen. Koska tavoitteet muuttuvat, ei toimia voi hoitaa enää perinteisillä arvoilla. Tämä puolestaan asettaa uudenlaisia vaateita ja odotuksia eettiselle herkkyydelle ja eettiselle päätök-

senteolle. Toisin sanoen, päätöksiä ja ratkaisuja tehdään uusien arvojen viitoittamana. Kokemukset näistä ”pienistä” organisaation suunnanmuutoksista” ovat laajalti sellaisia, että muutosten myötä organisaatio kohtaa arvoristiriitoja. Arvoristiriidat koskevat tyyppillisesti tilanteita, joissa organisaatio ja henkilöstö kunnioittavat ja pitävät kiinni vanhoista, toimintaa perinteisesti ohjanneista arvoista. Vastaavasti uusia arvoja ei heti koeta omaksi ja niiden soveltamista ”harjoitellaan” yllättävänkin pitkään. (Viinamäki 2009).

Toiseksi kyse voi olla strategisesta linjamuutoksesta (Joyce 2012). Tällöin organisaation palvelustrategian uudelleenarvioinnissa todetaan esimerkiksi kohderyhmien tai palveluperiaatteiden (lainsäädäntömuutos) muuttuneen niin paljon, että tarvitaan perusteellinen strateginen linjamuutos. Tästä tyyppinen käytännön esimerkki on vaikkapa julkisen toiminnan yhtiöittäminen. Toiminta muuttuu pääsääntöisesti liiketaloudellisia periaatteita noudattavaksi, ja toimintaan kohdistuu konkreettisia kannattavuus- ja tuototavoitteita. Selvää on, että toimia ja organisaatiota ohjaavat arvot muutetaan tai ne ainakin muuttuvat muutokseen sopeutumiskauden aikana. Tavallista on muun muassa se, että kansalaisuutta, objektiivisuutta ja tasapuolisuutta korostavat arvot muuttuvat asiakkuuksia, valintoja ja voitontekoa korostavaksi arvolauselmiksi. Toisin sanoen, yleistä etua ja hyvää kuvaavat arvot muuttuvat valikoituvien asiakkaiden ja kohderyhmien arvoja korostavaksi lauselmiksi. Jos näin ei käy, kasvaa riski siitä, että arvoilla ei ole organisaation toimia ohjaavaa merkitystä.

Kolmas ja neljäs Joycen esittämistä muutosmalleista menevät vielä pidemmälle. Kolmannen muutostilanteen mukaan kyse voi olla muutoksesta, jossa monella eri tapaa huonoksi koettu organisaatio myllätään totaalisesti. Joyce kutsuu osuvasti tilannetta täyskäännökseksi (turnaround). Neljänneksi, strateginen muutos voi olla seurausta julkisen sektorin yleisestä reformoinnista NPM- ja NPG-uudistuksien mukaisesti. Tällöin koko reformoimisen ideaperusta korvautuu tai täydentyy uudellaisilla malleilla, joita organisaatiot voivat omissa muutoksissaan hyödyntää. Varsinkin tähän neljänteen johtamistematiikkaan palataan tämän teoksen luvussa neljä.

Johtamisen etiikan tutkijoista erityisesti Weaver ym. (2008) ovat mallintaneet eettistä herkkyyttä ja sen etenemistä prosessimallina. Esimerkki prosessimallinnuksesta on kuviossa 5. Kuvio perustuu Dennis Wittmerin (2000: 184) laatimaan prosessikaavioon eettisen päätöksenteon elementeistä ja etenemisestä. Wittmer pohjaa mallinsa Restin (1986), Jonesin (1991) ja Trevinon (1986) tutkimuksiin. Prosessimallissa eettinen päätöksenteko sisältää harmaalla pohjalla olevat kolme laatikkoa. Näiden sisältöön vaikuttavat sekä yksilölliset että toimintaympäristöstä tulevat vaikuttimet. Yhteistä eri malleille ja kuvauksille on se, että eettinen herkkyys esitetään ensimmäisenä vaiheena tai askeleena prosessissa.



**Kuvio 5.** Eettisen päätöksenteon prosessimalli (Wittmer 2000: 184).

Prosessimallista on luonnollisesti esitetty useita poikkeavia näkemyksiä. Esimerkiksi Resick ym. (2013: 956) huomauttavat, että eettinen valinta (ethical judgement) eroaa eettisestä herkkyydestä, eettisestä harkinnasta ja eettisestä oikeudenmukaisuuden arvottamisesta. He toki yhtyvät Restin (1986), Grojeanin ym. (2004) sekä Browinin ja Treviñon (2006) näkemyksiin siinä, että 1) eettinen tietoisuus on ensiaskel siinä kun henkilö kiinnittyy eettiseen päätöksentekoon ja toimintaan sekä tiedostaa että tilanteeseen sisältyy eettinen komponentti ja 2) siinä, että usein henkilö tekee päätöksiä kronologisesti, rakentaen toimia ja tulevia päätöksiä edellisten eettisten valintojensa pohjalta. Tosin, Resick ym. (2013: 956) näkevät eettisen valinnan poikkeavan erityisesti siinä, että se sisältää laajemman arvioinnin. Lisäksi heidän mukaansa valinta ei etene kronologisesti eivätkä valinnat useinkaan sisällä loogista jatkumoa toisten valintojen kanssa.

### 3.4 Yhteenveto: eettisen herkkyyden keskeiset sisällöt

Edellä käsiteltiin eettistä herkkyyttä ja asemoitiin sitä osana eettistä johtamista. Kuten edellä kävi ilmi, eettinen herkkyys on sisällöltään moninainen ja varsin vaikeasti haluttuun otettavissa oleva käsite. Silti, edellä sanottua tiivistäen eettiseen herkkyyden sisältöjä voidaan tiivistää muutamiiin huomioihin.

Eettiseen herkkyyteen kuuluu olennaisena osana eräänlainen ”virittyminen”. Tämä on muun muassa sen oivaltamista, että päätökseen tai johtajan tekemään ratkaisuun sisältyy eettisiä ulottuvuuksia ja aspekteja. Virittyminen myös määrittää paljon sitä, oivallentaanko eettisyyden huomiointi tai eettisten näkökulmien tarpeellisuus johtamisessa vai jäävätkö eettiset näkökulmat kokonaan huomioimatta. Virittymisestä seuraa yleensä eettisen harkinnan tarve. Harkinnassa määritellään paljolti sitä, missä määrin eettiset näkökohdat huomioidaan ja mitä niiden huomioimisesta seuraa käytännön toimissa.

Eettiseen herkkyyteen johtamisessa kuuluu myös tietty eettinen osaaminen ja tiedostaminen. Tämä on varmasti osa modernia johtamiskoulutusta ja kompetensseja. Kyse on myös siitä, miten olemassa olevia koodistoja ja arvolistoja käytetään organisaatioissa sekä erityisesti henkilöstön ja sidosryhmien motivoinnissa.

Olellaisena osa eettiseen herkkyyteen kuuluu oman organisaation organisaatiokulttuuriin ja toimintaympäristön huomiointi. Tämä edellyttää erityisesti selvien mutta myös ”hiljaisten” signaalien huomiointia ja näiden kääntämistä käytännön johtamistoimiksi. Eettinen herkkyys on asia, joka todennäköisesti lisää organisaation ja johtamisen reagoitakykyä erilaisiin muutoksiin sekä kulttuurissa ja toimintaympäristössä esiintyviin arvostuksiin.

Eettistä herkkyyden eri sisältöjä voi täsmentää myös soveltamalla Jacksonin ym. (2013: 246) tutkimusta. Heidän tutkimuksensa ohjaa eettisen herkkyyden analyysia 1) yksilöllisiin vaikuttimiin, 2) organisatorisiin vaikuttimiin ja 3) kontekstuaalisiin vaikuttimiin (taulukko 4).

**Taulukko 4.** Yhteenveto eettisen herkkyyden vaikuttimista (soveltaen Jackson ym. 2013: 246)

Vaikuttimet	Vaikuttimessa esiintyvät asiat	Selitteet
<b>Yksilölliset vaikuttimet</b>	Toimijan/henkilön arvomaailma ja arvostukset	Eettisesti tiedostamattomammat tai arvopohjalta heikot henkilöt ja johtajat ovat riski eettisyyden huomioimiselle organisaatioissa.
	Etiikkatietoisuus ja koulutukset sekä itsetuntemus	Eettinen tietoisuus ja koulutukset lisäävät eettistä herkkyyttä, kykyä tunnistaa tilanne sellaiseksi, että ratkaisu edellyttää eettistä harkintaa
	Riskinottohalukkuus/-valmius	Riskinottohalukkuus vaikuttaa eettisen harkinnan yleisyyteen; mitä riskitietoisempia organisaatioissa ollaan, sitä useimmin päätökset sisältävät eettisiä ulottuvuuksia/sitä enemmän eettistä herkkyyttä tarvitaan.
<b>Organisatoriset vaikuttimet</b>	Organisaatiokulttuuri	Organisaatiokulttuuri on merkittävä eettisen herkkyyden kannustamisessa tai sen väheksymisessä.
	Päätöksentekotavat ja päätöksentekokapasiteetti	Mikäli kulttuuri ja toimintatavat arvostavat nopeita päätöksiä ja toimia, ei eettiselle herkkyydelle ja arvotietoisuuden soveltamiselle jää tarpeeksi aikaa.
	Organisaatorakenne	Organisaatorakenne vaikuttaa kommunikointiin, valvontaan, ohjaukseen ja koordinointiin (keskittävä/hajauttava), ja siten rakenteella on merkittävä rooli eettisessä herkkyydessä.
	Päätöksentekoverkostot	Päätöksentekoverkostot (organisaation sisällä ja ulkopuolella) vaikuttavat eettisen herkkyyden soveltamiseen ja laajuuteen. Kyse on sosiaalisesta hyväksynnästä, kommunikaatiosta, resurssienvaihdosta, henkilökohtaisista suhteista ja odotuksista ja käyttäytymismalleista.
<b>Kontekstuaaliset vaikuttimet</b>	Toimintaympäristön kilpailullisuus	Kilpailullisuus organisaation sisällä ja suhteessa organisaation ulkopuolisiin tahoihin herkistää eettisille aspekteille.
	Odotettu hyöty ja hyötymismahdollisuudet	Mikäli päätöksistä ja toimista on odettavissa hyötyjä tai palkkioita, herkistää tämä eettisille pohdinnoille.
	Päätöksien eettinen luonne	Mitä vähemmän päätös koskettaa ”muita” tai päätöksellä on vähäiset seuraukset, niin sitä vähemmän tarvitaan eettistä herkkyyttä.

## 4 NPM-TEESIT – MIKSI JA MITEN NPM MUOKKAA EETTISTÄ HERKKYYTTÄ TIETTYIHIN SUUNTIIN?

Kuten tämän tutkimuksen johdannossa linjattiin, keskitytään tässä tutkimuksessa analysoimaan uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) esiin nostamia muutoksia sekä muospaineita ja tarpeita julkisessa eettisessä johtamisessa. Tätä varten seuraavassa avataan ensin NPM-keskustelua kansainvälisten tutkimuslähteiden pohjalta. Keskustelu ohjautuu erityisesti siihen, mitä NPM-reformit korostavat eettisistä periaatteista ja eettisiin johtamistapoihin linkittyvistä asioista. Tämä johdatteleva osuus toimii myös rajaavana katsauksena siihen, mitkä NPM-teesit valikoituvat jatkotarkasteluun. Varsinaiset NPM-teesit käsitellään luvuissa 4.1, 4.2 ja 4.3.

Jokainen NPM:n tutustunut tutkija tai käytännön toimija joutuu tunnustamaan sen, että NPM sisältää monia elementtejä ja asiakokonaisuuksia. NPM:stä on erittäin vaikea saada kokonaisotetta ja kattavaa ymmärrystä – mitä NPM:llä tarkoitetaan sekä mitä tarkoitusperiä tai keinoja siihen sisältyy? Kääntäen voi tietenkin kysyä myös sitä, mitä asioita, elementtejä tai uudistuskeinoja ja -tavoitteita NPM:n ei sisältyisi? Luonnollista ja tavanomaista on se, että vastaukset riippuvat paljolti vastaajatahosta, toimintaympäristöstä ja maasta sekä muun muassa ideologisista ja pragmaattisista tarkoitusperistä.

Yksinkertaistetusti voi todeta, NPM:llä tarkoitetaan 1980-luvulla OECD-maissa alkaneita reformeja ja uudistuksia. Usein eräänlaisena lähtölaukauksena NPM:lle pidetään David Osbornen ja Ted Gaeblerin (1992) teosta ”*Reinventing government*”. Tässä teoksessa he esittivät Yhdysvaltojen julkisen sektorin ”uudelleen keksimistä”. Heidän keskeinen argumentti ja samalla peruste uudelleen keksimiselle on se, että julkinen sektori toimisi paremmin ja maksaisi vähemmän. Tämän jälkeen, listat NPM:n tavoitteistoista ja päämääristä sekä NPM:llä tavoiteltavista asioista ovat yleensä olleet pitkiä ja moninaisia. Lisäksi varsin tavanomaista on, että tavoitellut asiat ja keinot, joilla tavoiteltuja asioita saavutettaisiin, ovat pitkälti toisiinsa nivELYviä ja yhteenkietoutuneita.

NPM-reformeissa useimmiten painottuu tulosjohtaminen ja -ohjaus, tulosindikaattoreiden soveltaminen tulosten ja tuloksenteon varmistamiseksi, markkinoiden ja kilpailun hyödyntäminen ja lisääminen, yksityistäminen sekä vastuun ja tuloksenteon korostaminen johtamiskäytännöissä (Hood 1991; Pollitt & Bouckaert 2004; Hays & Kearney 1997). Tavoitteet eri maissa ovat olleet varsin yhtenevät: lisätä julkisen sektorin tehokkuutta ja vaikuttavuutta, parantaa virastojen ja niiden tuottamien julkisten palvelujen responsiivisuutta, laskea julkisen hallinnon ja palvelutuotannon kustannuksia sekä lisätä johdon ja asiantuntijoiden tulosvastuuta ja toimintavapautta (Christensen & Lægreid 2013: 1). Tavoiteltuina asioina mainitaan myös poliittisen ohjauksen vähentäminen ja normien purkaminen (Gheradi & Jacobsson 2000).

Kun näitä tavoitteistoja peilaa Suomeen, kaikupohja on vahva. Julkisten menojen karsiminen on ollut Suomessa useiden hallitusten keskeinen tavoite. Ei liene perusteetonta väittää, että menojen karsimisella ja kulukurilla on välitön yhteys NPM:n keinovalikoimaan. Keskeisinä keinoina tavoitteiden saavuttamiseksi on sovellettu tulosjohtamista tulosindikaattoreineen, menoleikkauksia koko valtio- ja kunta sektorilla ja hallinnonalojen sisällä, kattavaa budjettikuria ja tehtävien vähentämistä niin määrällisesti kuin laadullisestikin.

Yksi kattavimmista yhteenvedoista NPM:stä on Denhartin (2004, 136) kymmenen kohdan periaatelista. Julkinen hallinto NPM:n yhteydessä pitäisi olla 1) katalyyttinen (sen pitäisi siis ohjata soutamisen sijasta), 2) yhteisöjen omistama (voimistaa palvelemisen sijasta), 3) kilpailullinen eli luoda kilpailua ja markkinoita palvelutuotantoon, 4) missio-ohjautuva sääntöohjautuvuuden sijasta, 5) tulosohjautuva, 6) asiakas- ja käyttäjäohjautuva, 7) yrittäjämäinen, 8) ennakkoiva, 9) desentralisoitu ja 10) markkinaohjautuva.

Tätä listaa tarkastelemalla on helppo havaita NPM:n kriittinen asenne perinteiseen julkiseen sektoriin ja toimintaan. Riippumatta siitä mitä julkinen sektori tai hallinto tekee, se suoriutuu aina yksityistä sektoria heikommin tehtävistään ja velvoitteistaan. Tässä tulee hyvin esiin myös NPM:n neo-liberaaliset juuret: yhteiskunta voisi paremmin, mikäli julkinen sektori on mahdollisimman pieni ja taloudelliselta merkitykseltään vähäinen. Tämä mahdollistaa muun muassa laajan privatisoinnin, markkinoiden vapaan toiminnan ja sen, että tuottamisvastuu (soutaminen) jää nimenomaisesti toimijoille (yritykset) jotka pystyvät tuottamaan palvelut kustannustehokkaasti. (Brinkerhoff 2008: 986; De Vries & Nemeč 2013: 6.)

Eräs tärkeä havainto NPM:stä ja sen korostamasta markkinaehtoisuudesta ja yksityisen sektorin toimintatapojen omaksumisesta on erottaa kaksi erilaista keskustelulinjaa. Ensinnäkin, NPM-keskustelussa erottuu Osbornea ja Gaebleria (1992) seuraileva linja. Tässä linjassa korostuu julkisen sektorin kehittäminen muuttamalla sen roolia ja merkitystä yhteiskunnassa. Suunta on tässä yksiselitteinen. Julkista sektoria ja sen toimia, tehtäviä ja merkitystä on pienennettävä kaikin käytettävissä olevin keinoin. Ehkä useimmiten keskusteluissa korostuu argumentti että julkisen sektorin tulee vetäytyä vastuusta ja velvollisuuksista, ja täten jättää mahdollisimman paljon tilaa yksityiselle sektorille. Yksinkertaisena taustaoletuksena on luonnollisesti se, että yksityinen sektori koetaan kaikin puolin julkista sektoria tehokkaammaksi palvelujen ja toimintojen toteuttajaksi. Toiseksi, NPM-keskustelussa esiintyy isobritannialaista Christopher Hoodia (1991; 1995) myötäilevä linja. Tässä linjassa korostuu se, että julkista sektoria tulee muuttaa paremmin organisoiduksi eri keinoin. Yksi tärkeimmistä keinoista on parantaa ja kehittää julkisen sektorin johtamista. Tässä keskustelulinjassa on siis enemmän julkisen sektorin sisäisistä muutoksista, organisatoristen järjestelyjen muutoksista, vallan ja vastuuden uudelleenjaosta sekä johtamiskäytäntöjen rajuistakin uudistuksista. On kui-

tenkin huomattava, että näillä molemmilla keskustelulinjoilla kuitenkin tähdätään kustannusten vähentämiseen, lisäämään kustannustehokkuutta sekä parempaan ja osuvampaan palvelutuotantoon kansalaisten ja yhteiskunnan näkökulmista.

NPM nojaa osin talousteorioihin ja markkinaehtoiisiin ratkaisuihin sekä yksityiseltä sektorilta omaksuttuihin johtamis- ja toimintamalleihin. NPM:ä on käytetty vahvasti siten, että sen oletetaan korjaavan julkisen hallinnon ja johtamisen tehottomia piirteitä sekä byrokraatiaan sisältyvien ”tylsistyttävien” piirteiden aiheuttamia vaikuttavuusongelmia. (Goldfinch 2009: 1.) Dunleavy ym. (2006: 470) mukaan NPM:stä erottuu kolme pääteemaa, jotka integroivat NPM-keskustelua.

Ensimmäinen tematiikka on julkisen sektorin laajojen hierarkioiden purkaminen (disaggregaatio). Tässä teemassa tavoiteltavina asioina ovat muun muassa matalat organisaatorakenteet sekä tehokkuutta korostavat manageriaaliset järjestelmät. Nämä molemmat edistävät moninaisten kontrolli- ja valvontamenetelmien hyödyntämistä sekä tiedontuottamisen uudelleenmäärittelyä tuloksenteon varmistamiseksi. Hierarkioiden purkamisen nähdään edellyttävän valtionhallinnon yhtenäisten käytäntöjen purkamista sekä joustavoittamista erityisesti henkilöstöhallinnossa, IT-käytännöissä ja tietohallinnossa ja hankintamenettelyissä.

Toinen teema koskee kilpailun tuomista julkisten organisaatioiden sisäisiin ja ulkoisiin käytäntöihin. Tämä tarkoittaa konkreettisesti kilpailun tuomista organisaatioiden välille ja organisaatioiden sisälle. (Hood 1991). Tässä yhteydessä tuttuja termejä ovat managerialismi, markkinaohjautuvat organisaatiot ja yrittäjämäinen hallinto. Kilpailu julkisten organisaatioiden välillä ja sisällä tiivistyy sopimusperustaiseen tuotantotapaan ja tilaaja-tuottaja -malleihin, maksuperustaisten ratkaisujen käyttöönotto (voucherit, palvelusetelit ja palvelumaksut) sekä hankinta- ja ostopalveluiden (engl. contracting out) laajaan hyödyntämiseen.

Tavoite on ollut syrjäyttää hierarkkinen päätöksenteko resursseista ja niiden käytöstä. Tilalle on tuotu kilpailu, jonka oletetaan ohjaavan ja tehostavan resurssien ohjautumista ja käyttöä. Lisäksi on pyritty vahvasti siihen, että julkinen taho typistyy tilaajaksi, ja tämä toteuttaa joidenkin mielestä tavoitetta valtion minimaalisesta roolista. Palvelujen ja toimintojen tuottaja taas valikoituu markkinoilla tuotantotehokkuutensa, laadun ja muiden kutakin palvelua tai tuotetta koskevien kriteerien mukaan. Radikaaleimmissa NPM-keskusteluissa tuottaja on lähtökohtaisesti yritys; pehmeämmissä keskusteluissa näkökanta tuottajasta on laajempi, sisältäen yritysten ohella kolmannen sektorin organisaatiot, yhdistykset, valtion ja kuntien liikelaitokset ja yhtiöt sekä jopa julkisten organisaatioiden tuottamiseen erikoistuneet yksiköt.

Kolmas teema on kannustavuuden lisääminen monipuolisesti. Tavoite on kannustamista hyödyntäen lisätä tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta. Tämä on varsinkin



professionaalisissa henkilöstöryhmissä ja asiantuntijapalveluissa tarkoittanut siirtymää professiota tai ammattikuntaa koskevista eettisistä periaatteista rahallisen palkitsemiseen ja muiden aineellisiin kannustimiin. Kannustamiseen ja palkitsemiseen liittyy tuloksenteon tarkkailu sekä erilaiset suoriutumista koskevat mittarit ja indikaattorijärjestelmät yksilö-, tiimi-, organisaatio- ja hallinnonalakohtaisesti.

Christopher Pollitt (1995) kuvaa NPM:ä päätöksentekijöiden, poliitikkojen, virkamiesten ja uudistajien ”ostoskorina”, josta on hyvä poimia omiin tarkoituksiin ja tavoitteisiin soveltuvat toimenpiteet ja tavoitteet. Ostoskorimaisuutta voi havainnollistaa NPM:n yhdistetyillä ”teeseillä”. Osa kutsuu näitä sloganeiksi tai iskulauseiksi. Riippumatta nimityksestä, nämä ovat kuitenkin vahvasti asioita, joilla NPM:n liitettyjä muutoksia usein konkretisoidaan. Samalla ne sisältävät dogmaattisen ja normatiivisen perustelun sille, mitä varten ja miksi NPM-uudistukset on toteutettava. Tyypillisimmät esimerkit ovat muun muassa (Pollitt & Bouckaert 2004; Hood 2005; Mulgan 2005):

- Tulostamattaus: ”Keskitytään tuloksiin ja vaikuttavuuteen panosten (input) tarkkailun sijasta”, kattavien palaute- ja suoritemekanismien käyttö
- Ohjautuminen tavoitteiden, missioiden ja strategioiden mukaan sääntöjen ja normien sijasta
- Kilpailullisuus: ”valinnanvapaus asiakkaille”, ”asiakkaiden tarpeiden tyydyttäminen valinnanmahdollisuuden kautta”; asiakkaat tekevät rationaalisia valintoja; byrokraatia ei määrittele palvelusisältöjä tai -tarpeita.
- ”Joined-up government” ja ”Whole-of-government” korostavat julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä ja raja-aitojen murtamista sekä konserniajattelun ja ”omistajuuden” istuttamista julkiseen toimintaan.

Ostoskorimaisuus ja eräänlainen universaalisuus korostuu NPM:ssä. NPM:ä voi yksinkertaistaa siten, että siinä julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden ajatellaan toimivan samoilla periaatteilla. On kuitenkin syytä teroittaa, että benchmarkkaus on varsin yksisuuntaista: julkiselle sektorille on tuotu johtamis- ja hallinnointikäytäntöjä yksityiseltä sektorilta (Hood 1991). Hyvin usein tämä benchmarking-tavoite ilmaistaan imperatiivimuodossa.

Tosin eurooppalaisessa keskustelussa julkista sektoria ja hallintoa ei nähdä yhtä toivotomana kuin amerikkalaisessa keskustelussa. Julkisella sektorilla on mahdollisuuksia parantaa toimintaansa, jos se pystyy tekemään vähintään seuraavia muutoksia eli seuraamaan yksityistä sektoria. Julkisessa toiminnassa pitäisi painottaa enemmän tuotteita ja palveluita tehtävien ja toimien sijasta. Ammattijohtajien urakehitys pitäisi perustua enemmän saavutuksiin ja ammattiosaamiseen kuin virallisiin tehtäväkuvauksiin ja la-

kimäärittelyihin. Johtamisessa pitäisi painottua enemmän asiakkaiden ja yhteiskunnan tarpeet legaalisten tavoitteiden sijasta. Henkilökunnan parempi liikkuvuus ja joustavammat työsopimukset takaisivat paremmin tuloksenteon ja oppimisen kuin senioriteettiin perustuvat uralla etenemismallit. (De Vries & Nemeč 2013, 6; Gualmini 2008.)

On perusteltua sanoa, että NPM ei sisällä suoranaisesti kovinkaan paljoa etiikkaa tai eettistä johtamista. Sen retoriikka, keinot tai toimintatavat eivät suoraan kytkeydy eettiseen johtamiseen tai eettisen johtamisen käytäntöihin. Voikin sanoa, että NPM-keskustelussa eettinen johtaminen ja etiikka esiintyvät lähinnä kahdessa yhteydessä: 1) eettisyys kiinnostaa yleisellä tasolla, ja erityisesti jos se liittyy taloudellisiin tai markkinoiden toimintaan liittyviin asioihin ja 2) kun johtamis- tai hallinnointikäytännöissä esiintyy väärinkäytöksiä tai ongelmia. (Christensen & Læg Reid 2009.) Lisäksi on syytä muistaa, että NPM pohjimmiltaan kannattaa ja korostaa taloudellisia arvoja ja periaatteita (Christensen & Læg Reid 2013: 3)

Toisaalta Christensen ja Læg Reid (2009: 12) toteavat, että NPM-reformeille on hyvin tyypillistä sisällyttää eettisiä näkökulmia uudistuksiin. Tämä muutos on havaittavissa erityisesti 2000-luvun NPM-henkisissä muutoksissa ja uudistuksissa. Eettisten näkökulmien ja ulottuvuuksien sisällyttämisellä pyritään erityisesti luomaan positiivista mielikuvaa reformien tarkoituksista, tavoitteista ja toimien oikeutuksista. Vielä pidemmälle he menevät väittäessään (em. teos 2009: 12), että poliittiset johtajat ajattelevat voivansa käyttää symboliikkaa ja eettisiä standardeja korvaamaan huonosti valmisteltuja ja toteutettuja uudistushankkeita ja -ohjelmia.

Aina eettisten näkökohtien tai arvoihin vetoaminen ei ole tuonut kaivattua lopputulosta tai lisävauhtia NPM-reformien toteuttamiseen. Useiden eurooppalaisten maiden kokemuksista kuitenkin näkyy, että reformien toteutusta hankaloittaa huono valmistelu ja analyttisyyden puuttuminen uudistusten valmistelusta. Nämä kostautuvat kirjoittajien näkemyksen mukaan aivan liian usein uudistusten läpiviemisen epäonnistumisena. Tavanomaisina seurauksina ovat reformien ennen aikainen pysähtyminen tai toteutusaikataulujen venyminen. Uudistuksien toteuttamisesta seuraa myös moninaisia, odottamattomia tuloksia ja vaikutuksia, ja jotka pahimmillaan kyseenalaistavat reformien toteuttamisen mielekkyyden ja rationaalisuuden. Christensen ja Læg Reid (2009: 12) lisäävät vielä, että epäonnistumisesta on useissa maissa seurannut vain uusia reformeja kiihtyvällä tahdilla.

NPM-uudistuksia leimaa se, että uutuusarvoa ja tehokasta ilmiä haetaan positiivisella symboliikalla ja retoriikalla (ks. esimerkiksi Maesschalck 2004; Pollitt 2003). Ajoittain myös eettiset ulottuvuudet, kuten arvot, eettiset koodistot ja sanastot yhdistetään uudistusten sanavalikoimiin. Christensen ja Læg Reid (2009: 12) jatkavat, että monesti poliittiset päätöksentekijät ovat viehtyneitä käyttämään retoriikkaa, sisältäen eettiset standardit ja arvot, uudistuksien valmistelussa, ja tällä korvataan kattava analyttinen

uudistusten valmisteluprosessi. Jossain tapauksissa vahva retoriikka toimii uudistusten käyntivoimana ja tavoitteen kirkastajana.

Eettisen johtamisen kannalta keskeinen ongelma liitoksessa on, se että reformien keskeisiä lupauksia on vaikea pitää ja reformit voivat olla lyhyen tähtäimen rationaalista laskelmointia tai organisatorista retoriikkaa (ks. esim. Dahl & Lindblom 1953). Myös Nils Brunsson (1989) varoitti jo noin kolmekymmentä vuotta sitten eettisyyden ja etiikan houkuttelevuudesta julkisen sektorin uudistusten yhteydessä. Hän kehottaa erityisen varovaisuuteen silloin kun etiikka ja eettisyys ”kääntyvät” julkista toimintaa symboloivien asioiden ja imagon rakentamisen välineistöiksi. Brunssonin mukaan ei ole mitenkään tavatonta, että tietyn uudistuksen yhteydessä pyritään ”myymään” tiettyjä rakenteita, sääntöjä, käyttäytymistapoja tai toimintoja ”eettisesti ylivoimaisina vanhoihin tapoihin tms. nähden”.

NPM:n yhteydessä on puhuttu paljon arvojen muutoksesta. Arvomuutosta on nähtävissä monella eri tasolla. On puhuttu muun muassa julkisen sektorin roolin ja yhteiskunnallisen merkityksen sekä julkishallinnon eetoksen muutoksesta. Tällöin arvot ovat muutoksessa yhteiskunnallisella tasolla ja arvomuutos leikkaa yhteiskuntaa kokonaisuudessaan. Muutos ja muuttuminen koskevat myös organisaatiotason ja yksilötason arvoja. Usein arvomuutosta koskevissa analyyseissä erotetaan niin sanottu vanha tai perinteinen arvomaailma sekä kehittyvät tai nousevat arvot. NPM:n keskustelu linkittyy luonnollisesti jälkimmäisiin arvioihin. NPM:n ytimessä on tulokseteko, tulosten kontrollointi, ammattimainen johtajuus, kilpailu ja toiminnan sopimuserustaisuus (Hood 1991; Kolthoff ym. 2007). Tämän välittömänä seurauksen arvot, kuten tuottavuus, suoriutuminen, tulossuuntautuneisuus, tulokset, voitonteko, yrittäjämäisyys ja taloudellisuus ovat nousseet merkittävään asemaan OECD-maiden julkishallintojen arvolistoissa ja arvostuksissa. Tämän lisäksi, ”pehmeät” arvot kuten asiakasorientoituneisuus, asiakaspalvelu ja responsiivisuus ovat saaneet vankan jalansijan NPM:n myötä. Kansalaisten ja palveluiden käyttäjien odotukset julkishallinnolta ja palveluilta ovat muuttuneet siten, että he olettavat virastojen ja sopimuspalvelutuottajien tuottavan palvelut asiakkaat huomioonottavasti sekä toimivan ja käyttäytyvän asiakaslähtöisesti (Aberbach & Christensen 2007).

Useat tutkimukset ovat osoittaneet arvojen hitaan muutoksen julkishallinnon organisaatioissa ja käytännön toimissa. Perinteiset arvot, kuten riippumattomuus, objektiivisuus, asiantuntemus ja laillisuus ovat useissa tutkimuksissa edelleen arvostetuimmat arvot (Beck Jørgensen 2006; van der Wal & Huberts 2008; de Graaf & van den Wal 2008; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010).

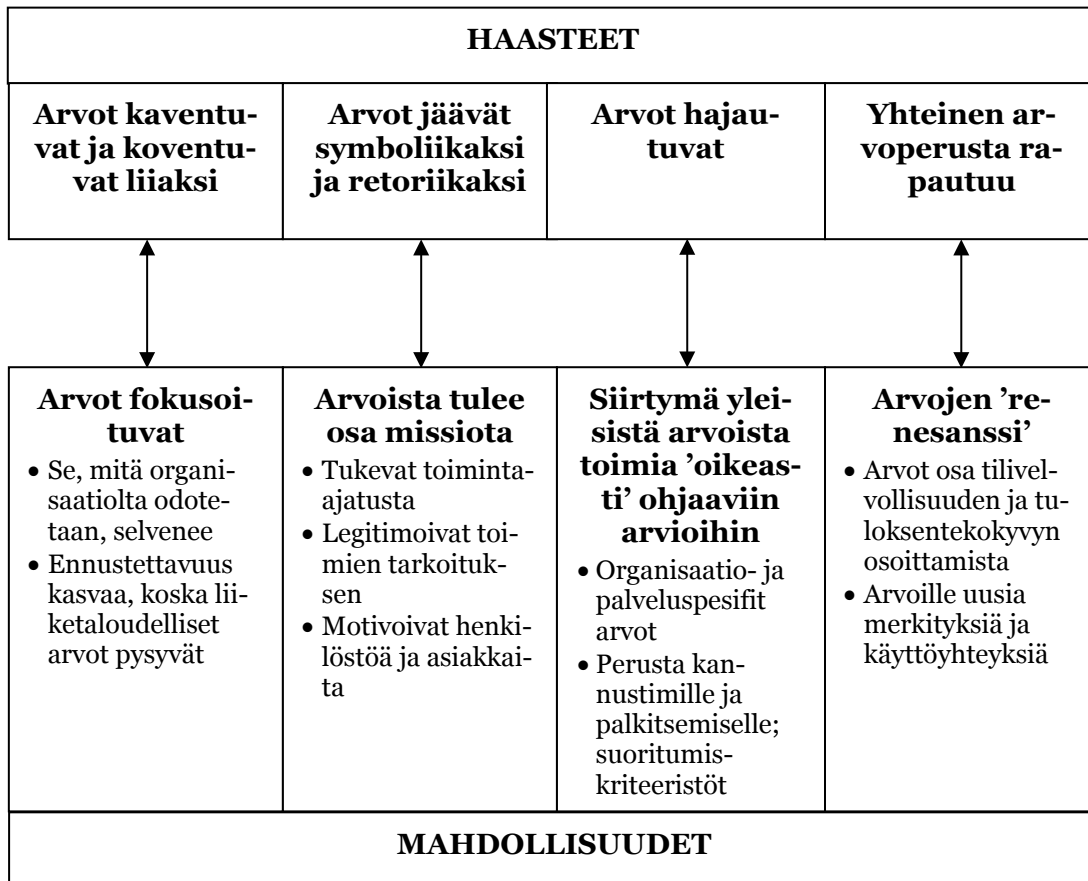
Tosin arvojen ja arvostusten muutosta voi erottaa ainakin kolmessa kohtaa. Ensinnäkin, arvolistoja tarkasteltaessa yhä useammat arvot näyttävät samoina julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden johtamisessa (van der Wal & Huberts 2008). Toiseksi,

puoliautonomiset ja NPM:n myötä perustetut virastot ja liikelaitokset ovat omaksuneet liiketoimintaan liittyviä arvoja erityisen hanakasti (van Thiel & van der Wal 2010). Kolmanneksi, arvomuutos näkyy ehkä kaikista selkeimmin johtajien ja johtamisjärjestelmien painotuksissa. Esimerkiksi Wæraas (2014: 679) korostaa faktista eroa organisaatioiden virallisten arvolistojen ja johtajien kyselyvastauksien välillä. Arvolistoissa korostuvat edelleen varsin perinteiset julkishallinnon arvot kun taas kyselyissä johtajat korostavat uudistuvia ja NPM-henkisiä arvoja.

Toki on selvää, että NPM:ä kohtaan on esitetty paljon kritiikkiä. Eräällä tapaa voi jopa havainnoida, että kriittiset puheenvuorot NPM:n soveltuvuudesta ja toimivuudesta julkisen toiminnan ja johtamisen uudistamisessa edustavat NPM-keskustelun valtavirtaa. NPM:ä kohtaan esitetyn kritiikin tiivistäminen on luonnollisesti yhtä hankalaa kuin NPM:n sisällön itsessään. Varovasti voi kuitenkin todeta, että kritiikistä suurin osa palautuu Lanen (2001) esittämiin kriittisiin arvioihin. Näissä Lane (2001: 104, 144) osoittaa kritiikkinsä ensinnäkin NPM:n korostaman tehokkuuteen, ja erityisesti siihen miten tehokkuus ja sen tavoittelu voidaan yhdistää julkisen sektorin perinteisiin toimintaperiaatteisiin kuten tasapuolisuuteen, demokratiaan, reiluuteen ja riippumattomuuteen. Toiseksi, Lane kritisoi demokraattisen kontrollin heikkenemistä ja siitä seuraavia ongelmia tilivelvollisuudessa ja julkisen toiminnan legitimitetissä (ks. myös Bovens 2007; Barberis 1998). Kontrollia on erityisesti heikennetty toimivallan siirroilla operatiiviselle tasolle ja valtiokonsernin ulkopuolisille tai autonomisille virastoille ja yhtiöille. (Verhoest ym. 2010; Wynen ym. 2014; André 2010.) NPM:n sisältöihin ja erityisesti NPM-kritiikkiin palataan tarkemmin seuraavien alalukujen sisällöissä.

Edellä analysoituja NPM:n sisältöjä ja moninaisia tavoitteistoja on syytä vetää yhteen tämän tutkimuksen tutkimustehtävän valossa. Seuraavilla yhteenvetävillä huomioilla pyritään terävöittämään NPM:n keskeistä sanomaa eettiselle herkkyydelle ja ehkä yleisemminkin eettiselle johtamiselle. Mitä siis voi otaksua tapahtuvat ja mitä NPM-uudistusten myötä todennäköisesti seuraa julkiselle johtamiselle?

Kuviossa 6 on tehty alustavia havaintoja siitä, miten NPM-keskustelussa esiin nousevat painotukset voivat vaikuttaa eettiseen johtamiseen julkisissa organisaatioissa. Kuten kuvioista ilmenee, NPM-keskustelu sisältää joukon ilmiselviä haasteita eettiselle julkiselle johtamiselle. Samalla se sisältää joukon mahdollisuuksia ja potentiaalisia seikkoja julkisen johtamisen kehittämiseksi ja parantamiseksi.



**Kuvio 6.** Yhteenveto NPM-keskustelusta nousevista vaikutuksista eettiseen herkkyyteen: haasteet ja mahdollisuudet

Edellä sanotun perustella voi siis päätyä seuraaviin, tämän tutkimuksen viestiä konkreettisiin väittämiin:

- 1) Kaventaa ja koventaa arvoja, eettisiä koodeja. On selvää, että tavoitteet 1) kustannusten leikkaamisesta ja 2) tehtävien vähentämisestä säilyvät uudistusohjelmassa ja päivittäisissä toimissa pitkään. Tämä väistämättä kaventaa arvomaailmaa sekä valittavina olevia arvoja ja eettisiä periaatteita merkittävästi.
- 2) Kaventaa ja supistaa eettisen herkkyyden aluetta; Modernissa julkisessa johtamisessa ei ole tarvetta laajalle eettiselle herkkyydelle ja harkinnalle koska tulomittarit ja –mittaristot viitoittavat tarkasti odotetun toiminnan sisällöt.
- 3) Eettinen johtaminen korostuu ja konkretisoituu, koska sillä on yhteinen leikkauspinta läpinäkyvyyden ja avoimuuden kanssa NPM:n kanssa.
- 4) NPM, erityisesti kun se realisoituu devoluutiona ja disaggregation, virastoitumisenä (agencification) ja hajautumisena, hajottaa julkisen hallinnon ja julkisten palvelujen yhteisen arvoperustan.

- 5) Virastojen (quangot) erilaistuminen ja profilointi johtaa liiketaloudellisten ja yksityisen sektorin arvojen korostumiseen (Wæreen 2014)
- 6) Johtajien arvot reagoivat henkilöstön ja organisaatioiden arvoja nopeammin NPM:n vaateisiin uusista ja liiketaloudellista arvoista.

## 4.1 NPM:n teesi nro 1 – Johtamisen autonomia

Johtamiselle on ollut aina kysyntä virkamieshallinnossa ja virasto-organisaatioissa. Samalla tavoin, johtamiseen ja johtajuuteen on liitetty toive tai oletus ammattimaisuudesta. Siten ammattimaisen johtamisen ja johtajuuden tarve on aina ollut leimallista julkiselle sektorille ja virastomaailmalle.

On kuitenkin selvästi havaittavissa, että ammattimaisen johtamisen sisältö ja painotukset sekä sille asetetut odotukset ovat muuttuneet NPM-henkisten uudistusten myötä. Ammattimaisen johtamisen tarve ja vaatimus välittyvät useista hallinnon- ja hallintoon liittyvästä tutkimuksesta (esim. Vakkuri 2009; Peters 2010; Virtanen & Stenvall 2010; Joyce 2012).

Vaikka tarve on sinällään selvä, ammattimaisen johtamisen määrittely ei ole helppoa. Kuten jo edellä on tuotu ilmi, itsessään jo johtamiseen sisältyy paljon erilaisia odotuksia, ja useimmat ilmausutuista odotuksista, olettamuksista ja tarpeista ovat keskenään ristiriitaisia. Kun johtamiseen lisätään vielä lisämääre ammattimaisuudesta, kyse on todella monimutkaisesta ja monipolvisesta ilmiöstä. Yleinen, mutta konsensusta saavuttanut ajatuskulku kuitenkin lienee se, että ammattimainen johtaminen on pitkälti riippuvainen toimintaympäristöstä missä johtamista tehdään sekä siitä, millaisia henkilökohtaisia ominaisuuksia ja persoonallisia piirteitä johtajaan liitetään.

Mitä täsmällisempiä haittavaikutuksia tai ongelmia ”antakaa johtajien johtaa” -periaate voi tuoda tullessaan, ja erityisesti jos ammattimaisuutta tarkastellaan eettisen johtamisen ja eettisen herkkyyden näkökulmasta? Mille asioille, tilanteille tai toimille ammattimainen johtaminen herkistää? Millaista eettistä herkkyyttä ammattimainen johtaminen oikeastaan edellyttää ja millaista eettistä herkkyyttä ammattimaiselta johtajalta odotetaan?

### 4.1.1 Johtaminen on ammatti

NPM:n ytimessä on managerialismi ja ammattimainen johtaminen. Tällä on vahva linkki ja analoginen yhteys NPM-tematiikassa laajalti käytyyn keskusteluun johtamisen

toimivallasta. Managerialismia ja johtamisen autonomiaa tiivistää hyvin NPM-slogani ”*antakaa johtajien johtaa*”.

NPM-keskustelussa johtaminen ja esimiestyö nähdään vahvasti omana ammattina. Johtaminen on tehtävä, joka edellyttää aivan omanlaistansa asiantuntemusta ja osaamista. Tämä ajattelutapa tai korostus on melkoinen muutos. Byrokratiassa, hierarkkisissa virasto-organisaatioissa ja perinteisessä julkisessa hallinnossa johtaminen ja johtamistehtävistä suoriutuminen ovat perustuneet pitkälti virkaikään, aikaisemmissa tehtävissä kertyneeseen substanssiosaamiseen ja viralliseen asemaan organisaatiohierarkiassa (esim. Salminen 2007; Virtanen & Stenvall 2010).

Eräs näkökulma johtamiseen ammattina avautuu palaamalla reilun 20-vuoden taa, Christopher Pollittin (1993: vii) huomioihin julkisen hallinnon titteleistä ja tehtävännimikkeistä. Hän huomauttaa, että aina 1990-luvun alkuun oli tyypillistä käyttää nimikkeitä hallintovirkamies, johtava virkemies, neuvotteleva virkamies, apulaisjohtaja, virastopäällikkö, jne. NPM:n myötä useimmat perinteisistä, virkatehtävää ja sen sisältöä kuvaavista yleisnimikkeistä on muuttunut anglosaksisissa maissa manager tai director -nimikkeelle. Pollitt myös tulkitsee, että tämä nimikemuutostrendi voinee liittyä myös odotuksiin vastuusta ja laajemman toimivallan tai autonomian käytöstä. Hallinnoija tai virkamies on perinteisesti vastuussa prosessista ja sen oikeellisuudesta, kun taas johtaja tai manageri vastaa – ainakin semanttisesti tulkittuna – jo paljon enemmän toiminnan lopputulosten saavuttamisesta sekä lopputulosten tavoitevastaavuudesta.

Konkreettisen esimerkin voi ottaa tässä yhteydessä myös Suomen valtionhallinnosta. Valtiokonttorin mukaan valtionhallinnossa on käytössä kaikkiaan 5 303 tehtävännimikettä. Näistä 695 sisältää päällikkö-tittelin. Johtaja-titteli eri muotoineen on 417 tehtävännimikkeessä. Yhdessä nämä muodostavat noin 21 prosenttia valtionhallinnon tehtävännimikkeistä. Eräänlaisen lisänä tähän on se, että 112 tittelin etuliitteenä on ”johtava” nimike (esim. johtava asiantuntija, johtava ekonomisti, johtava hallintolakimies). Suoraan manager-titteleitä löytyy 11 kappaletta (esim. Brand manager, Business intelligence manager, change manager, ICT-manageri, innovation-manager, problem manager). (Valtiokonttori 2016.)

NPM:n on ammentanut paljon taloustieteistä, erityisesti managerialismia ja ammatti- maista johtamista korostavissa kannanotoissa. Osa tutkijoista, esimerkiksi Wallis ja Dollery (1999) käyttävät termiä ”yleistetty managerialismi” (generic managerialism), joka osin pohjautuu yleisiin, taloustieteissä sovellettuihin johtamisoppeihin. Liiketaloustieteissä vastaavia asioita liikkuu muun muassa termeillä yritysjohtaminen (corporate management) (ks. Aucoin 1990).

Kantava idea tässä on se, että NPM:n myötä ajatus johtamisen ja johtajuuden yleisyydestä on vahvistunut. Käytännössä tämä on tarkoittanut yksityisen sektorin johtamis-

käytäntöjen siirtämistä julkiselle sektorille ja johtamisen näkemistä erillisenä ammattina. Sinällään johtamisen yleistämisessä ei ole kovin paljoa uutta. Tämä ajatus sisältyi vahvana esimerkiksi viime vuosisadan vaihteessa tieteelliseen liikkeenjohtoon ja Frederick Taylorin tuotantoon (Lane 2001). Taylorhan korosti tieteellisten johtamistapojen kehittämistä tuotannon kehittämisessä ja rationalisoinnissa sekä tieteellisten johtamistapojen varsin universaalia luonnetta.

Se, mikä NPM:n myötä tapahtuneessa johtamisen yleistämisessä on jollain tavoin uutta, kietoutuu Hoodin (1994) mukaan seuraaviin asioihin. Kun ammattimaista johtamista harjoitetaan, korostuu Hoodin mukaan julkisten palvelujen erityisyys aina. Tämä tarkoittaa, että sinällään johtaminen tai johtamiskäytännöt voivat olla yleistettäviä, mutta johtamisen kohteissa – julkisissa palveluissa – on jotain erityistä ja poikkeavaa suhteessa yksityisen sektorin palveluihin. Toiseksi, uutuus palautuu usein keskusteluun ”säännöt vs. harkintavalta”. Tässä korostuvat juuri iskulauseet ”antakaa johtajien johtaa” ja ”vapaus johtaa”. NPM siis korostaa luopumista proseduraalisista menettelytavoista ja niiden oikeellisuuden kontrolloinnista. Tämä sijasta, johtamisessa pitäisi korostua käytännönläheisyys (hands-on). Lisäksi inputtien ja prosessien sijasta pitäisi tarkastella enemmän tuloksia ja vaikutuksia sekä benchmarking mahdollisuuksia tulostentoon ja saavuttamisen varmistamiseksi.

Vaikka Ben-Hur ja Jonsen (2012: 963) raflaava kysymys – miltä eettinen johtaja näyttää – näyttää ensisilmäykseltä varsin populistiselta, on heidän kysymyksessään erittäin osuva sisältö ammattimaisen johtamisen ja eettisen herkkyyden välillä. Johtajuudessa ja johtamistyössä monet asiat ja toimet palautuvat siihen, miten nämä näkyvät ja näytettyvät organisaation henkilöstölle, sidos- ja yhteistyöryhmille, asiakkaille ja organisaatiota ohjaaville tahoille.

Tässä yhteydessä johtajan käytöstä ja valintoja voi tarkastella hallintotieteen erään klassikon, Chester Barnard (1938: 279) tapaan. Barnard keskustelee johtajan persoonaan liittyvistä arvioista (moral person), ja siitä, miten arvot voidaan esittää muille organisaation jäsenille (moral manager). Voi väittää, että arvoilla johtaminen on näiden kahden arvomaailman yhteensovittamista. Treviño ym. (2000) ovat soveltaneet Barnardin ajatuksia. Arvoilla johtajan maine koostuu kahdesta pilarista.

Ensinnäkin, johtajaa karrikoivat hänen henkilökohtaiset arvot. Yleisimpiä ovat rehellisyys, integriteetti ja luotettavuus. Toisaalta Treviño ym. kritisoivat johtamiskirjallisuutta sen yksipuolisuudesta. Kirjallisuudessa korostuu liiaksi johtajan omat ominaisuudet ja arvot kuten integriteetti, rehellisyys ja reiluus. Tämä on kuitenkin tarpeettoman kapea näkemys eettisestä johtamisesta (myös Treviño & Brown 2004: 75).

Toiseksi, johtajan tulisi viestittää arvoja ja arvostetunlaista eettistä käytöstä esimerkiksi. Ammattimainen johtaja luonnollisesti vastaa henkilöstön arvomaailman on va-



kiinnuttamisesta ja tarvittaessa hän pyrkii muuttamaan henkilöstön arvomaailmaa, jotta se sopisi paremmin yhteen esimerkiksi organisaation arvojen kanssa. Toisin sanoen, eettiseen ratkaisuntekoon tai arvoilla johtamiseen ei riitä se, että johtaja itse on kirkastanut itselleen arvot ja noudattaa arvoja. Eettisessä johtamisessa olisi löydettävä asianmukaiset ja vaikuttavat keinot muuntaa organisaatio toimimaan arvojen mukaisesti.

Kuvioon 7 on tiivistetty ammattimaisen arvojohtajan valintatilanteet kahden edellä mainitun ulottuvuuden mukaan. Kuvio mukailee Treviñon ja Brownin (2004: 76) esitystä. Vaakatason ulottuvuudet edustavat johtajan omaan persoonaan liittyviä ääripäitä. Pysytysarakkeessa on arvojohtajan ulkoisiin ominaisuuksiin liittyvät ääripäät.

		Johtajan oma arvoperusta	
		Heikko	Vahva
Arvoilla johtavan ulkokuva	Vahva	Ulkokultainen johtaja	Arvojohtaja
	Heikko	Epäeettinen johtaja	Arvoja huonosti kommunikoi johtaja

**Kuvio 7.** Johtajan arvomatriisi

Kuvion alaosan kaksi ruudukkoa viestittävät joko epäeettistä tai arvoja vähättelevää johtamistyyliä. Osaltaan kysymys voi olla siitä, että johtamisessa syystä tai toisesta arvoja ei oteta huomioon. Sinällään kyse ei siis ole virheellisestä tms. johtamisesta, eikä tietoisista väärinkäytöksistä. Osaltaan sijoittuminen näihin ruutuihin kuitenkin kuvaa tapaa, jolla organisaatiossa arvot on jätetty johtamisen ulkopuolelle. Jos organisaation johto ei sitoudu arvoihin, voidaanko tätä olettaa muilta henkilöstöryhmiltä?

Vastaavasti kuvion yläosaan sijoittuva ”ulkokultainen johtaja” sisältää arvoilla johtamisen kannalta kiusallisia piirteitä. Johtajuudessa korostetaan arvoja, mutta arvot jäävät ilman konkreettisia toimia. Bowman ja Williams (1997: 520) karrikoivat kyseisen tyylisistä johtajuutta seuraavin sitaatein:

- ”tee kuten sanon, mutta älä tee kuten minä”
- ”perättömät arvojulistukset”
- ”sormella osoittamista, sopivia unohduksia ja turhaa syyllistämistä”
- ”arvojen julkistaminen, jota seuraa aktiivinen unohtaminen”

Tälle johtajuuden lajille on lisäksi ominaista ns. mikrojohtajuus, jossa henkilöstöä kohdellaan erilaisin kriteerein eri tilanteissa. Kontrollikeinot ja sanktiot väärinkäytöksistä vaihtelevat, koska johtajalla ei ole solidia perustaa pitkäjänteiselle työlle omien arvojen puuttumisen vuoksi. (Bowman & Williams 1997: 520.)

Entä sitten kuviossa esitetty arvojohtaja? Miten hänen johtajuutta ja johtamistyötä karrikoidaan? Millaisia seikkoja ammattimaisuuteen pyrkivän arvojohtajan olisi huomiotava?

Arvoilla johtajan omaan persoonaan kytkeytyvät odotukset siitä, että johtajalla on tietyt 1) arvot, 2) käyttäytymistavat ja 3) päätöksentekotavat. Yhdessä kyseiset odotukset muovaavat käsitystä arvojohtajasta. Seuraavassa on muutamia suppeita havaintoja näistä kolmesta asiasta.

Johtajan arvoina korostuu usein integriteetti. Tällöin ammattimaisuuteen pyrkivän johtajan tulisi edustaa hyveellistä ja esimerkillistä käyttäytymistä. Arvona korostuu usein myös luotettavuus, joka on johdonmukaisuutta, uskottavuutta ja ennustettavuutta, jotka nekin voivat olla arvoja itsessään. Luotettavuus koostuu suorapuheisuudesta ja rehtydestä, joilla kuvataan hyvän johtajan ominaisuuksia. Tarkkojen arvolistausten sijasta tärkeämpää kuitenkin on se, miten johtaja viestittää omat arvonsa henkilöstölle ja organisaation ulkopuolelle.

Sanotaan, että käyttäytymistavat puhuvat puolestaan, ehkä enemmän kuin varsinainen puhe. Lienee selvää, että arvoilla ja eettisillä periaatteilla johtavan johtajan on toimittava esimerkillisesti eli tehtävä oikeita asioita ja oikealla tavalla, ja noudattaen julkilausuttaja eettisiä periaatteita. Se, että johtaja kunnioittaa henkilöstöä ja asiakkaita kuuluu ehkä arvoilla johtamiseen tiukemmin kuin mihinkään muuhun johtamistyyliin tai tapaan. Toistuvina arvoina ovat siis muiden arvostaminen ja kunnioittaminen. Muiden kuuntelu on arvostamista. Arvoilla ja eettisillä periaatteilla johtava henkilö on siis hyvä kuuntelija. Arvo-ongelmat tai eettiset haasteet eivät tule johtajan tietoon, mikäli organisaation viestintäkulttuuri ei ole avointa tai kulttuuri ei salli kiusallisten asioiden esiin nostoa. Toimintatapana korostuvat kokemusten jako arvojen noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä ja arvojen toimivuudesta tai toimimattomuudesta.

#### 4.1.2 Lisää toimivaltaa ja autonomiaa sekä vallan uusjakoja

NPM:n yksi kärkitavoitteista on ollut ”vapauttaa” julkiset johtajat byrokratian ”kuolleesta painosta” (deadweight) antamalla heille vapaus johtaa ja ”energisoita” julkisen sektorin työntekijät ja virkamiehet tehokkaampiin suorituksiin (Gregory 2009: 72).

Mussari (2005) terävöittää monen NPM-tutkimuksen perussanomaa sillä, että johtajan tai johtavan virkamiehen pitäminen vastuussa jostakin on lähes mahdotonta, mikäli hänellä ei toimivaltaa. Toisin sanoen, Mussari korostaa, että johtajien asettaminen vastuuseen organisaationsa tuloksista, toiminnoista tai palveluista edellyttää aina toimivallan siirtoa organisaation johdolle sekä sen varmistamista, että johdolla on autonomia tehdä organisaatiota koskevia ratkaisuja.

NPM ja managerialismi ovat tarkoittaneet toimivallan laajaa hajauttamista ja toimivallan laajennusta sekä julkisorganisaatioiden ylimmän ja keskijohdon autonomian lisäämistä (Hood 1994). Oletus on, että johtaminen ja esimiestyö onnistuvat jos esimiehellä on tarpeeksi laaja toimivalta ja autonomia hoitaa johtamistehtäviä. NPM-keskustelussa näille on annettu monta eri sisältöä ja uudistamislinjaa.

Sekä toimivallan lisäämisen (horisontaalisesti) että jakamisen alaspäin (vertikaalisesti) organisaation sisällä oletetaan vahvistavan johdon, keskijohdon ja lähiesimiesten motivaatiota harjoittaa johtamis- ja esimiestyötä. Toimivallan lisäämisen oletetaan myös lisäävän heidän sitoutumista organisaatioon, sen tavoitteisiin ja tavoitteiden saavuttamiseen sekä itse johtamis- ja esimiestyöhön. Tästä seuraa, että kun motivaatio ja sitoutuminen ovat korkeita, nostavat ne koko organisaation kykyä saavuttaa tavoitteet ja tuottaa oikeanlaisia tuloksia ja vaikutuksia (Aucoin 1990; Dubnick 2005).

Moynihan (2006) tiivistää, että NPM on syrjäyttänyt perinteisen julkisen hallinnon ohjaus- ja toimintatavat juuri sen vuoksi, että ne ovat ”liian hitaita, liian tiukkoja, ja keskittyvä liian harvoin saavutettuihin tuloksiin”. Tämä eräällä tapaa kärjekäs havainto liittyy toimivallan laajentamiseen läheisesti. Pollittin (2002) havainto konkretisoi tätä kytkeväällä sen kansainväliseen havaintoonsa siitä, että poliitikot ovat siirtymisen ”takapenkille”. Tällä hän tarkoittaa, että poliitikot ovat vetäytyneet julkisen hallinnon operatiivisista toimista ja hallinnosta sekä näiden ohjaamisesta. Kun poliitikot keskittyvät enemmän policyjen ja ”suurten poliittisten suuntaviivojen” asettamiseen, jää julkisen hallinnon ammattijohtajille enemmän tilaa hoitaa johtamistyötä ja käyttää heille osoitettua toimivaltaa. Kansainvälisessä kirjallisuudessa tähän viitataan usein fraasilla ”ohjaamista soutamisen sijaan” (engl. fraasi ”steer not row”) (Kettl 2000; Denhardt & Denhardt 2003).

Ohjaamisen tematiikkaan kytkeytyy myös palvelujen käyttäjän ja asiakkaan vahva rooli palvelun sisältöjen, laadun ja määrän määrittelyissä. NPM siis korostaa asiakasohjautuvuutta poliittisen ohjauksen tai yksityiskohtaisten johtosäätöjen sijasta (Wynen & Verhoest 2015: 357). Tällä muutoksella on luonnollisesti vaikutuksia NPM:n korostamiin managerialismiin ja johtamisen autonomiaan. Yksinkertaistaen kyse on siitä, että johtajat tarvitsevat autonomiaa reagoidakseen kansalaisten tarpeisiin ja tarpeiden muutoksiin. Jos siis autonomia tai toimivaltaa ei ole, johtaminen tai organisaatioiden toiminta ei pysty vastaamaan arvostuksiin kuten responsiivisuus ja muutosherkkyys. NPM-

maailmassa koetaan, että asioiden kierrättäminen perinteisesti poliittisen päätöksenteon ja lainsäädäntöteitse kestää aivan liian kauan, ja prosessi ei mahdollista tarpeeksi nopeaa reagointia palvelutarpeiden muutoksiin.

Julkisorganisaatioissa on siten purettu yksityiskohtaista sääntelyä ja virkahierarkioita. Tosin 2000-luvulla on panostettu paljon henkilöstön tehtäväkuvien tarkkaan määrittelyyn. Syynä on ollut tulospalkkaus ja vastuullisuuden korostaminen. Jos tehtäväkuvia ei määritellä tarkasti, on vaikea todeta onko henkilö suoriutunut tehtävistään, onko hän oikeutettu tulospalkkaukseen ja kuka tehtävästä vastaa?

Johtajien toimivaltakysymyksiin vaikuttaa olennaisesti suhde poliittiseen päätöksentekoon ja politiikkaan. Julkisen sektorin johtajien riippumattomuus ja itsenäisyys poliittisista päättäjistä on yksi julkisen johtamisen kestoteemoista ja tutkimuskohteista. Samalla tavoin riippumattomuus, objektiivisuus ja esimerkiksi lahjomattomuus on nähty virkamiesjohtamisen aivan keskeisimpinä hyveinä tai jopa eettisinä periaatteina.

Tässä yhteydessä on vaikea olla palaamatta yhdysvaltojen edesmenneen presidentin Woodrow Wilsonin esittämään politiikka-hallinto-dikotomiaan 1880-luvulta. Toki tuoreissakin tutkimuksissa dikotomian relevanttius, erityisesti NPG-maailmassa on kiistetty melko voimakkaain sanankääntein. Esimerkiksi Hughes (2012) toteaa dikotomian olevan NPG:ssä enemmän myytti kuin realiteetti. Useat tutkijat näkevät nykytilanteen pikemminkin jatkumona, jossa dikotomia edustaa ääripäitä. Jatkumoa perustellaan tiiviillä, eri osapuolten – muidenkin kuin politiikkojen ja johtavien virkamiesten – välisellä kommunikaatiolla, vuorovaikutuksella ja resurssiriippuvuuksilla. Lisäksi lienee tavanomaista, että julkisen sektorin johtajat ja ylimmät virkamiehet määrittävät paljon eri politiikkaprosessien sisältöjä ja etenemistä, ja heillä on politiikkaprosessien eri vaiheissa hyvinkin aktiivisia rooleja. Samalla he kuitenkin pystyvät edelleen pitämään ja erottamaan oman roolinsa politiikasta ja poliittisesta päätöksenteosta. (Belló & Spano 2015: 355.)

Ammattimaisessa johtamisessa eettistä herkkyyttä voi katsoa Matheson (1998, 9) kuvaaman ”purppuravyöhykkeen” (engl. purple zone) kautta. Tällä vyöhykkeellä hän kuvaa johtajien ja politiikkojen vuorovaikutusta, ja vuorovaikutuksessa erottuu eri sävyjä sinisen ja punaisen välillä. Sinisessä nurkassa on vaaleilla valitut päättäjät ja virkavastuussa olevat virkamiehet ovat punaisessa nurkassa. Purppuravyöhykkeellä roolien erottaminen on vaikeaa, ja siksi siinä kysytään erityisesti eettistä herkkyyttä. On tärkeää havaita, että suurin osa julkisista politiikoista ja julkisen hallinnon toimintaohjelmista syntyy juuri tällä vyöhykkeellä, vuorovaikutuksen ja intressien yhteensovittamisen kautta. Purppuravyöhykkeellä kohtaa poliittinen tahto ja hallinnollinen ”energia”.

Keskeisin haaste tai ongelmakohta yleensä on kuitenkin se, että purppuravyöhykkeellä julkisen hallinnon johtajilta usein peräänkuulutetaan henkilökohtaista vastuuta ja vas-

tuullisuutta organisaationsa tuloksista (Hughes 2012). Tästä huolimatta, heidän toimintavapaus, autonomia ja toimivalta ei ole aina kasvanut tarpeeksi organisaationsa inputtien valitsemisessa tai vaikuttamisessa niihin. Tyypillisin rajoittavat tekijä on se, että poliittisilla päätöksentekijöillä on intressejä kontrolloida esimerkiksi palveluihin käytettäviä resursseja tai tehdä valintoja tuotetuista palveluista. Nämä rajoittavat usein merkittävästi palveluita tuottavan organisaation operatiivista toimintaa.

Belló (2011) tutkimuksellaan osoittaa, että luottamuspuola vahingoittaa ja vaikeuttaa merkittävästi poliitikko-ammattijohtaja suhdetta. Perinteistä suhdetta voi havainnollistaa lainauksella Dahliilta (1947: 3). Tässä hallinto ja johtamisjärjestelmä luodaan siten, että se täyttää mahdollisimman hyvin poliittisten päättäjien asettamat tavoitteet. Dahl käyttää vapaamuotoista sanontaa: ”Tell me what you wish to achieve”; ja tähän hallinnon ammattilaiset vastaavat: “and I will tell you what administrative means are best designed for your purposes.”.

NPM:n kuuluu olennaisena piirteenä poliittisen ohjauksen ja kontrollin vahvistaminen (Aucoin 1990). Tämän yhdistäminen ammattimaisen johtamisen suosimiseen ja johtajien toimivallan ja autonomian lisäämiseen on väistämättä johtanut useissa maissa paradoksaalisiin tilanteisiin (Aucoin 2012). Aucoin (2012) korostaa, että varsinkin NPM:n osittainen johdannainen NPG, on korostanut johtajien autonomian ja toimivallan lisäämistä, mutta samanaikaisesti on pyritty vahvistamaan hallintotoimien ja toimeenpanton sekä johtamisen poliittista kontrollia. Tämä paradoksi on tullut näkyviin siinä, että osin perinteiset virkamiestyötä ohjaavat arvot ovat korvautuneet kulloinkin vallassa olevien poliittisten päättäjien ja puolueiden arvoilla ja arvostuksilla. Amosa (2008) esimerkiksi kommentoi, että NPM:n myötä virkamieskunnassa on osittain vahvistunut ”kyllä, herra ministeri” syndrooma. Varsinkin ylemmiltä ja johtavilta virkamiehiltä kysytään rohkeutta esittää eriäviä ja kriittisiä näkemyksiä ja esityksiä tilanteissa, joissa poliittinen kontrolli on vahvaa. Vielä, kun vahvaan poliittiseen kontrolliin tuodaan lisäksi NPM:n edistämät määräaikaisten johtajanimitykset, näyttäytyy johtajien toimivallan ja autonomian lisäykset entistä paradoksaalisemmassa valossa. Onko siis määräaikaisella johtajalla rohkeutta esittää radikaalisti politiikkojen intressistä poikkeavia esityksiä ja toimenpiteitä? Viitteitä NPM:n koskevissa tutkimustuloksissa on perinteisten virkamiesarvojen, kuten riippumattomuuden ja tasapuolisuuden (non-partisan management) väistymisestä (Peters & Pierre 2004: 2) sekä meriittipohjaisten palkitsemis- ja ylenemisjärjestelmien korvautumista siten, että kulloisenkin hallituksen poliittiset painotuksen näkyvät yhä selvemmin (Aucoin 2012).

Poliittisen ohjauksen vaikutuksia on tietenkin monia ja vaikuttamisen tavat vaihtelevat muun muassa poliittisista ja taloudellisista tilanteista, henkilöistä ja instituutioiden muutoksista johtuen. Tavanomaisimpia ja näkyvimpiä tapoja, joissa poliittinen vaikuttaminen julkisiin johtajiin ilmenee ovat ainakin seuraavat. Poliittiset nimitykset ovat

ehkä näkyvin ja helpoin havaita. Kyse on esimerkiksi siitä, että nimityksillä pyritään saamaan ”oikea henkilö oikealle paikalle” tukemaan hallituksen ohjelmaa ja sen toteuttamista (Peters & Pierre 2004). Tähän liittyy usein myös yleisempi valtionhallinnon ja julkisten tehtävien rekrytointipolitiikka ja -periaatteet. Kyse on myös siitä, miten varsinkin julkista hallintoa koskevia periaatteita ja päätöksiä toteuttamista ohjaavia säännöstöjä tulkitaan ja sovelletaan yksittäistapauksissa. Onko kyse esimerkiksi Flindersin ja Bullerin (2006) esiin nostamasta ”sääntöjen ja periaatteiden luovasta tulkinnasta” vai yhtäläisten käytäntöjen systemaattisesta ja jatkuvuutta korostavista toimintatavoista? Poliittiset päättäjät voivat pyrkiä vaikuttamaan yksittäisen organisaation – ministeriö, virasto, liikelaitos tai yhtiö – strategiaan tavoitteisiin ja toimenpiteisiin tai jopa yksittäisten toimenpiteiden toteuttamiseen (Aucoin 1990).

Johtamisen autonomia ja antakaa johtajien johtaa periaate kytkeytyvät ja realisoituvat vahvasti henkilöstöpolitiikan ja HRM-käytäntöjen muuttamisen kautta. NPM:n myötä julkishallintoon on istutettu joustavampia ja responsiivisempia käytäntöjä henkilöstön rekrytointiin, valintaan, houkutteluun sekä henkilöstön koulutukseen ja kehittämiseen. Virastojen johdon toimivaltaa on lisätty erityisesti henkilöstön rekrytoinneissa ja erottamisissa. Jäykäksi koetuista yleisistä ja yhtäläisistä virkaehdoista on luovuttu, pääosin siirtymällä yksityisen sektorin työsuhteisiin. Työsuhde-etuja ja ehtoja on räätälöity virastokohtaisesti. Tämä on tarkoittanut luopumista byrokraattisista toimintatavoista, joissa on korostunut erikoistuminen toiminnallisiin kokonaisuuksiin, viralliset ja formaalit säännöt asioiden ratkaisemiseksi, luottamus hierarkkiseen asemaan toimivallan käytössä, hakijan valinta meriittien, työkokemuksen ja virkavuosien perusteella sekä ylipäättään virkauran ja virkauralla etenemisen arvostaminen. Ajoittain byrokraatiaan perinteeseen lasketaan se, että viraston korkeimpiin virkoihin lähtökohtaisesti valitaan henkilö ”talon sisältä” ja jolla on pitkä kokemus ja virkaura omassa virastossa. Poikkeuksena tai syynä ”talon ulkopuoliseen” rekrytointiin on tehtävän edellyttämä erikoisosaaminen tai asiantuntijuus.

NPM:n myötä julkisen hallinnon HRM-käytännöt ovat lähestyneet yksityistä sektoria. Lähtökohtana on usein toimintojen ja tehtävien uudelleenorganisointi, jossa on painotettu palveluorientaatiota ja palvelukykyä sekä asiakkaiden näkökulmasta matalampia organisaatioita (Gardner and Palmer 1997). Yksilötasolla tämä on tarkoittanut laajempia tehtäväkuvia ja monia eri taitoja vaativien tehtävien hoitamista. Tämä on korvannut hierarkkiaan ja byrokraatiaan kuuluvan pitkälle viedyn erikoistumisen ja asiantuntijuiden.

Yksilötason muutoksiin on vaikuttanut merkittävästi erilaisten tulos- ja tuotosmittaristojen käyttöönotto. Näillä on selvä yhteys organisaation strategiaan tavoitteisiin ja niiden saavuttamisen edistämiseen (Gardner & Palmer 1997). Johdon toimivaltaa on lisännyt erilaisten kannustin- ja motivointijärjestelmien käyttöönotto sekä työn tulosten

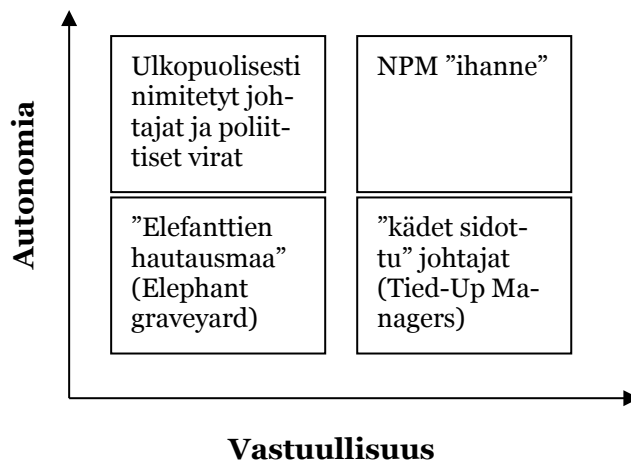
kontrollointi- ja mittaustekniikat. Suomessakin suurin osa valtion henkilöstöstä kuuluu nykyisin työn vaatavuusluokitteluiden ja henkilökohtaisen suoriutumisen mittaamiseen, ja suoriutumisesta palkitsemisen piiriin. (Gregory 2009: 72.)

HRM-käytännöissä ja palkitsemisessa painottuvat siten sen henkilöstön aseman turvaaminen ja säilyttäminen, joiden koetaan edistävän strategisten tavoitteiden ja tulosten saavuttamista. Samalla pysyvän virkauran ajatusmallista on luovuttu ja epävarmuudesta on tullut vakiintunut olotila. Ylenemisessä tai työsuhteen jatkuvuudessa nojataan enemmän saavutuksiin ja tuloksetekokykyyn kuin virkauraan. Toisaalta NPM:ä on kritisoitu paljon näistä piirteistä. NPM:ä on syytetty työehtojen murentamisesta ja heikentämisestä. Jatkuvan epävarmuuden koetaan heikentävän enemmän motivaatio kuin luovan pyrkimystä parempiin suorituksiin. Motivaatiota voi heikentää myös se, että varmuus virkauralle etenemiseen ja kehittymiseen on muuttunut sattumanvaraisemmaksi. Motivaation heikentymistä on selitetty epävarmuudella, jota on koitunut laajamittaisista ulkoistuksista ja henkilöstövähennyksistä.

NPM:n muutokset HRM:n voi tiivistää seuraaviin asioihin. Tehtävä- ja toimenkuvissa painotetaan erikoistumisen sijasta moninaisuutta, monipuolista osaamista ja kokonaisuuksien hallintaa. Virkauralla eteneminen ei perustu enää senioriteettiin tai alakohtaiseen työkokemukseen. Organisaation sisällä tiukat virkakategoriat on korvattu joustavammilla ja väljemmillä tehtäväkuvaksilla. (Brown 2004.)

#### 4.1.3 Manageriaalinen autonomia

Bellón ja Spanon (2015) tuore tutkimus tuo lisätietoa julkisen johtamisen manageriaalisesta autonomiasta. He tekevät Italiaa koskevan aineistonsa pohjalta mielenkiintoisen nelikentän julkisjohtajien autonomiasta ja vastuukysymyksistä (kuvio 8). Heidän tutkimusaineistossa yksikään johtaja ei vastannut omaavansa laajaa autonomiaa ja vähäistä vastuuta – toki näitäkin henkilöitä esiintyy Bellón ja Spanon mukaan, mutta poissaolo johtui pääasiassa tutkimukseen rajatuista vastaajista. Sitä vastoin 69 johtajaa raportoi omaavansa laajan vastuun ja laajan autonomian. Bellón ja Spanon toteavat, että juuri näitä on NPM ja NPG -reformilla pyritty lisäämään. 61 johtajaa taas vastasi, että heillä on vähäinen vastuu ja vähäinen autonomia. Tätä ryhmää Bellón ja Spanon mukaan kuvaa se, että poliittiset päättäjät voivat pyrkiä ”neutralisoimaan” johtajat jotka eivät tue vallassa olevien poliitikkojen päätöksiä tai linjaratkaisuja. Bellón ja Spanon mukaan tälle ryhmälle on tavanomaista, että johtajat ”siirretään” tehtäviin jossa he eivät voi juuri vaikuttaa kulloisenkin politiikan toimeenpanoon. Toinen varsin tavanomainen käytäntö on se, että johtajilla on ”vakuuttava” titteli ja palkkaus, mutta tehtävät eivät vastaa näitä. Jossain tapauksissa taas tehtäväkuvaukseen on kirjattu johtamistehtäviä, mutta henkilö ei syystä tai toisesta harjoita mitään näistä johtotehtävistä. Osa vastaajista käytti näistä johtotehtävistä itsekin nimitystä ”elefanttien hautausmaa”.



**Kuvio 8.** Julkisjohtajien autonomia ja vastuullisuus (Belló & Spano 2015: 360).

Suurin osa johtajista (n=438) koki että heillä on laaja vastuu ja vähäinen autonomia. Tästä Belló ja Spano vetävät johtopäätöksen, että suurin osa julkisen sektorin ammatti-johtajista kokee tietynlaista ristiriitaa ja paradoksaalisia tilanteita. Toisaalta, johtajia pidetään vahvasti vastuullisena siitä, mihin heidät on nimitetty ja mitkä on määritelty heidän vastuulleen, mutta "antakaa johtajien johtaa" -motto ei tunnu pätevän heidän toimivaltaansa ja kokemaan autonomiaan. Tähän ryhmään kuuluvat johtajat kokevat, että suurin osa päätöksistä, joita heidän on toteutettava, ovat ulkopuolisten tahojen – lähinnä poliittisten päättäjien – intressien mukaisia. Ongelma tulee siitä, että heillä on vähäinen vaikutusvalta päätösten sisältöön ja he vastaavat päätöksien toteuttamisesta koituvista seurauksista ja vaikutuksista. Lisäksi tilanne varsin usein on se, että virallisesti päätöksistä vastaa johtajat, mutta päätösten sisältö on poliittisten päättäjien muotoilema. Tämän vuoksi Belló ja Spano käyttävät tästä ryhmästä nimitystä "kädet sidottu". Belló ja Spano (2015: 362) yleistävät tätä havaitsemaansa ilmiötä. Heidän mukaansa tämä on tyypillinen NPM:n johdannainen: toisaalta julkista johtamista koskeva retoriikka kannustaa ja suosii toimivallan ja johtajien autonomian lisäämistä, mutta samaan aikaan poliittista kontrollia ja vastuullisuutta poliittisille päättäjille on lisätty merkittävästi (ks. myös Aucoin 1990 tulokset 30 vuoden takaa, NPM:n alkuajoilta).

Manageriaalista vapauden saavuttamisessa ja toimivallan siirroissa on havaittu monia pidäkkeitä. Wynen, Verhoest ja Rübecksen (2014: 498) tuoreessa tutkimuksessaan kytkivät yhteen toimivallan siirroista, autonomista ja tulokontrollista organisaatioiden sisällä, ja tekevät tältä pohjalta mielenkiintoisia havaintoja. Heidän mukaansa Euroopassa monet virastot ja julkisen sektorin organisaatiot ovat virallisesti hajauttaneet ja delegoineet toimivaltaa oman organisaationsa sisällä. Toisin sanoen, ylin johto ilmoittaa delegoineensa toimivaltaa keskijohdolle ja operatiiviselle tasolle. Samanaikaisesti erilai-



set tuloskontrollijärjestelmät on tuotu organisaatioon, varmistamaan erityisesti toimivallan oikeaa käyttöä, tukemaan tilivelvollisuuden osoittamista sekä kontrolloimaan tulosten ja vaikutusten saavuttamista.

Edelliseen lisäten, Wynen ym. (2014) korostavat, että yllämainitut muutokset ovat liian monesti pinnallisia ja virallisissa asiakirjoissa esiintyviä muutosagendoja. Organisaatioiden sisällä, varsinkin keskijohto ja operatiivinen taso kokevat vahvasti toimivansa edelleen ”vanhan” hierarkian ja byrokratian mukaisesti. Proseduraalinen kontrolli on siten edelleen vahvasti läsnä, vaikka virallisesti korostetaan tulosten ja vaikutusten kontrollointia. Ylin johto puuttuu edelleen paljon yksittäisiin ratkaisuihin eli keskijohdolla ei ole edes operatiivista tai manageriaalista toimivaltaa. Täten, Wynen ym. toteavat, että toimivallan siirto ja autonomian lisääminen ei poliittisestakaan tahdosta siirry aina organisaation sisällä, ulottuman aina operatiiviselle tasolle saakka.

Wynen ja Verhoest (2015: 372-373) tuovat esiin mielenkiintoisia tutkimustuloksia manageriaalisesta autonomiasta. Heidän tutkimuksensa kohdistui siihen, miten NPM-uudistukset – erityisesti manageriaalinen autonomia – reagoi organisaatiokulttuurin muutoksen kanssa. Tätä he tarkastelivat EU-maiden valtiohallintoon kuuluvissa autonomisissa virasto-organisaatioissa. Eräs heidän tärkeimmistä havainnoista on se, että manageriaalinen autonomia näyttää aina ”kärsivän” tulosten kontrolloinnista. Tämä on merkityksellinen havainto sen vuoksi, että useimmissa tapauksissa NPM:n yhteydessä on korostettu molempien yhtäaikaista vahvistamista. Toisin sanoen, kuten edellä on todettu, eri keinoin NPM:n teesien mukaan pitäisi vahvistaa johtajien autonomiaa ja toimivaltaa, ja samaan aikaan vahvistaa tulosten ja tulosten saavuttamisen kontrollia.

Wynen ja Vershoestin (emt.) empiiristen tulosten mukaan juuri tiukka tuloskontrolli laskee johtajien innostusta toimivallan ottamiseen ja käyttämiseen. Manageriaalinen autonomia tai sen käytöltä odotetut tulokset eivät siis realisoidu, jos tuloskontrolli on tiukkaa. Useimmiten johtajat ja organisaatiot ”tyytyvät” ohjeiden kirjaimelliseen noudattamiseen ja asioiden tekemiseen riskittömällä tavalla. Wynen ja Vershoestin mukaan tämä kertoo siitä, että perinteinen, byrokraattinen toimintakulttuuri on edelleen vahva ja se ohjaa toimia NPM:n ja managerialismin sijasta yllättävänkin monessa virastossa.

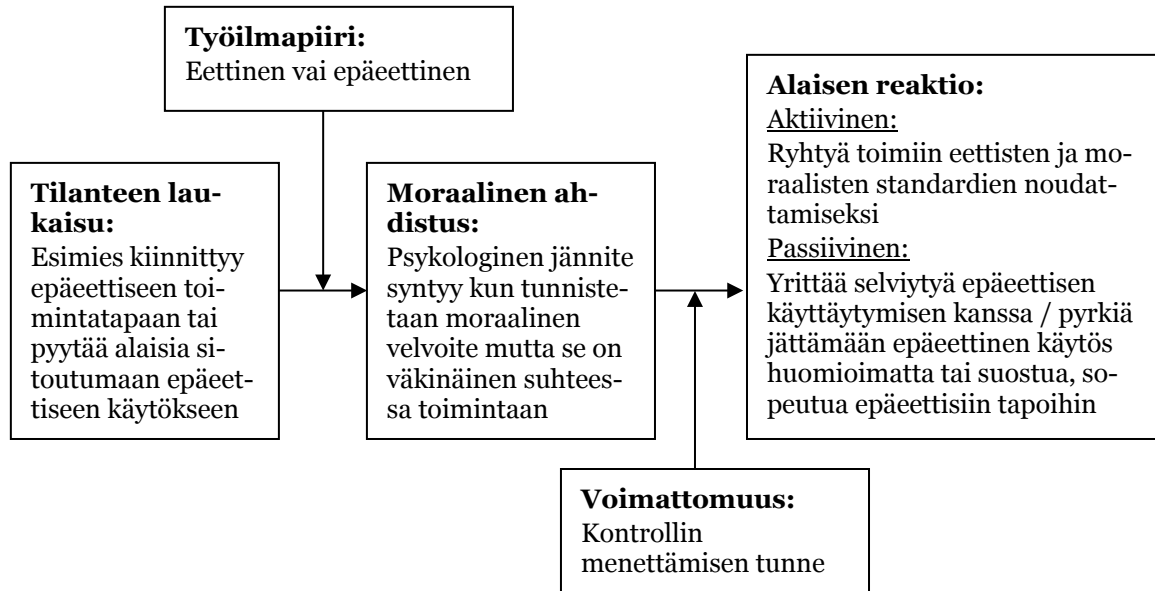
Manageriaalista toimivaltaa rajaa edellisten ohella se, että johtaminen on riippuvainen monimutkaisella tavalla sen hetkisestä tilanteesta. Kun johtajat käyttävät toimivaltaansa, heidän on huomioitava organisaation sisällä vallitsevat, erilaiset organisaation toimiin ja tehtäviin sekä alaisiin vaikuttavat tekijät ja tarpeet. Lisäksi toimivaltaa määrittävät: organisaation koko, organisaation toimien rakenne ja monimutkaisuus sekä tehtävien ja toimien keskinäinen riippuvuus (ks. esim. Kulla 2011). Näistä voi tiivistää seuraavia spekulatiivisia havaintoja:

- 1) Organisaation koko. Jos kyse on isosta (henkilöstömäärä suuri), organisaatiossa yleensä pyritään rajaamaan esimiesten ja johtajien toimivaltaa. Rajaukset näkyvät selvimmän tarkkoina tehtävä- ja vastuukuvauksina. Organisaatiokoon kasvessa, toiminnot yleensä eriytyvät ja organisaatorakenne pyrkii noudattamaan hierarkkiaan ja byrokraattisiin rakenteisiin liittyviä eriytyneitä osasto- ja hierarkiatorakenteita. Vastaavasti pienissä organisaatioissa tehtäväkuvat ja vastuut ovat yleensä laajoja. Tämä antaa merkittävästi enemmän tilaa johtajille käyttää toimivaltaa, ilman hierarkkiaan liittyviä rajoitteita.
- 2) Organisaation toimien rakenne ja monimutkaisuus. Jos organisaation toimien rakenne on monimutkainen ja laaja, usein johtajan toimivalta laajenee tai toimivalta on laajempi. Vastaavasti, jos toimet ja toimien monimutkaisuus on vähäistä, johtajan toimivalta on sisällöllisesti suppea. Tämä suppeus johtuu yleensä siitä, että tällöin tehtävät ja toimet ovat sekä sisällöllisesti että rakenteellisesti määriteltä tarkasti, pyrkien mahdollisimman pitkälle vietyyn standardisointiin, toistettavuuteen ja proseduraaliseen tehokkuuteen. Edellisessä vaihtoehdossa taas johtaja joutuu tai saa ottaa vahvasti kantaa toimivallallaan siihen, miten asioita tehdään, miten asiat etenevät ja millaisten rakenteiden puitteissa toimia hoidetaan.
- 3) Tehtävien ja toimien keskinäinen riippuvuus. Jos toimet ovat pitkälti toisistaan riippuvaisia, kaventaa se yleensä johtajan toimivaltaa. Johtaja on toimivaltaa käyttäessään esimerkiksi hyvin paljon riippuvainen muiden organisaation yksiköiden tai asiantuntijoiden tavoista ja kyvyistä hoitaa asioita. Toisin sanoen, keskinäinen riippuvuus yleensä kaventaa yhden tahon toimivaltaa. Vastaavasti jos keskinäistä riippuvuutta ei juuri ole, toimivallan käyttö on yleensä laajempaa – asiat ovat omassa päätösvallassa.

Samanaikaisesti johtajien on otettava huomioon organisaation ulkopuoliset, toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset. Osa muutoksista on varsin helposti tunnistettavissa, osa muutoksista edellyttää erilaisten hiljaisten ja piilossa olevien signaalien tulkintaa. Esimerkiksi Henry Mintzberg korostaa johdon roolia toimintaympäristön ja sen muutosten tulkitsijana ja moderaattorina sekä erityisesti tehdä tulkinta toimintaympäristöstä saatavien signaalien merkityksestä omalle organisaatiolle. Tässä yhteydessä merkittävää on se, millaisella arvopohjalla ja arvovalikoimalla johtaja tekee tulkintaa ja moderoimista toimintaympäristön havaittavissa olevista suurista ja näkyvistä muutostrendeistä sekä hiljaisiin signaaleihin perustuvista muutostrendeistä.

Eräs kriittinen näkökulma managerialisen autonomiaan avautuu Uhl-Bienin ja Carsteinin (2007) artikkelin pohjalta. Artikkelissaan he kysyvät erityisesti sitä, milloin alainen uskaltaa toimia eettisesti jos johtaja (boss) ei toimi eettisesti? Erityisen hyödyllinen hei-

dän artikkelissa on yksinkertaistava kaavio siitä, miten mahdollinen epäeettinen tilanne tai harkinta tyypillisesti etenee (kuvio 9).



**Kuvio 9.** Alaisen reaktiot esimiehen epäeettisyyteen (Uhl-Bien & Carsten 2007: 191).

Kuvio etenee vasemmasta reunasta oikealle. Tapahtumaketju alkaa siitä kun alainen tunnistaa esimiehen toimivan tai käyttäytyvän epäeettisesti. Tämä voi olla esimerkiksi tilanteita, joissa esimies valehtelee tai kaunistelee tilannetta ylimmälle johdolle, vääristelee tilannetta raporteissa tai taloustiedoissa taikka kannustaa tai pakottaa alaisia tekemään vastaavia toimia. Tilanteita joko edesauttaa työilmapiiri; onko työilmapiiri eettisyyttä korostava vai epäeettisiä toimia ”läpi sormien katsova”? Usein kuitenkin alaiset kokevat moraalista ahdistusta havaitessaan ko. tilanteita esimiehen taholta. Tästä taas seuraa usein kokemukset voimattomuudesta vaikuttaa tilanteiden kulkuun ja etenemiseen. Voimattomuuden tunteen vahvuus puolestaan vaikuttaa paljon siihen, mikä on alaisen reaktio – reagoiko hän esimiehen toimintaan ja käytökseen aktiivisesti vai passiivisesti?

Tässä yhteydessä kirjallisuudessa nousee esiin usein keskustelu organisaation eettisestä ilmapiiristä (ethical climate). Organisaation eettinen ilmasto tai ilmapiiri vaikuttaa paljon siihen, miten yksilöt (alaiset, esimiehet ja johtajat) reagoivat eettisiin ongelmiin. Eettistä ilmapiiriä voi yksinkertaistaa Uhl-Bienin ja Carstenin (2009: 192) tapaan jakamalla se kahtia eettisen ilmapiiriin ja epäeettiseen ilmapiiriin. Ensimmäistä leimaa se, että organisaation eettiset koodistot ja standardit ovat selvästi ilmaistut sekä johdonmukaisesti ja kattavasti kommunikoidut. Lisäksi organisaatiossa ilmaistu selvä tahtotila eettisten ongelmien raportoinnille ja ilmoittamiselle, ja näille on perustettu helposti saavutettavat ja helppokäyttöiset rutiinit. Ilmapiiri myös kannustaa väärinkäytöksistä

raportointiin ja ilmiantoja ei katsota esimerkiksi epäluottamuslauseeksi johtoa tai esimiehiä taikka organisaation toimintastrategioita kohtaan. Jälkimmäinen puolestaan leimaa jatkuva välinpitämättömyys eettisiä koodistoja tai standardeja kohtaan. Alaisilla ei välttämättä ole mitään tapoja tai kanavia raportoida epäilyistä tai räikeistäkään väärinkäytöksistä. ”Kantelut” voidaan, ja usein koetaan, epäluottamuksena esimiehiä tai johtoa kohtaan. (Uhl-Bein & Carsten 2009: 192.)

Kuviossa 8 esitetyllä Uhl-Bienin ja Carstenin (2009) tarkastelemalla moraalisella ahdistuksella ja voimattomuuden tunteella on yhteys eettiseen herkkyyteen. Molempia kuvaa tunnetilat kontrollin menettämisestä omien tehtävien ja toimien sekä eteen tulevien tilanteiden suhteen. Tavanomaista on, että nämä tuntemukset johtajat enemmän tai myöhemmin erimielisyyksiin ja huolenaiheisiin tulevista tapahtumista – mitä toivotaan tapahtuvat ja mitä todennäköisesti tulee tapahtumaan sekä mihin itse voidaan omilla ratkaisuilla vaikuttaa. Pelkotilat kontrollinen menettämisestä yhdistettynä moraaliseen ahdistukseen todennäköisesti johtavat useimmiten passiivisuuteen eettisten ongelmatilanteiden ratkaisemisessa ja esiin nostamisessa. Samalla myös tunteet vaihtoehtojen vähydestä tai olemattomuudesta valtaavat alaisten mieliä. (Uhl-Bien & Carsten 2009: 193.) Tavanomaista onkin, että ongelmatilanteita jälkikäteen kuvataan lauseella, että *”meillä ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin totella”*. Voi olettaa, että mikäli alaisilla tai organisaation toimijoilla on vahva eettinen harkintakyky ja osaaminen, lisää se heidän mahdollisuuksia aktiiviseen reagointiin. Esimerkiksi jos alaisille on tietoisesti välitetty positiivisia kokemuksia tai eettisten koulutusten avulla osaamista eettisistä toimintatavoista, voivat he esiin nostaa ja reagoida nopeammin ja rationaalisemmin eettisiin ongelmatilanteisiin.

Edellä sanottuun ja johtamisen autonomiaan liittyy vahvasti esimerkki ja esimerkillisyys. Esimerkkiin liitetään tietenkin monia eri asioita ja ominaisuuksia. Usein kuitenkin kirjallisuudessa palataan muutamaan perustavanlaatuisen ominaisuuteen. Jotta voi toimia eettisenä esimerkkinä ja eettisenä johtajana, on johtaja koettava puoleensavetävänä, legitimoituna ja uskottavana. Näiden taas koetaan edellyttävän muun muassa rehellistä ja tasapuolista käytöstä, toisista välittämistä sekä alaisten intressien huomiointia. Lisäksi tarvitaan palkitsemista halutunlaisesta käytöksestä ja väärinkäytösten läpikäyntiä, jolla johtaja voi vahvistaa eettistä legitimizeettiään. (Brown ym. 2005; Resick ym. 2013.)

Esimerkeillä johtaminen korostuu eettisessä johtajuudessa ja eettisen herkkyyden oikeanlaisessa edistämisessä. Konkreettisia tapoja on monia. Ensiksikin, johtamisessa tarvitaan konkreettisten esimerkkitalanteiden läpikäyntiä. Ongelmia esiintyy aina ja esimerkit viitoittavat, miten ongelmat ratkotaan. Toiseksi, esimerkit sisältävät palkitsemisen arvojen mukaisesta toiminnasta. Esimerkit tarkoittavat organisaatiokulttuurin koulumista sellaiseksi, että kulttuuri ja toimintatavat tukevat arvojen mukaan työskentelyä ja

esiin nousevien ongelmien ratkaisemista. Kolmanneksi, esimerkit antavat organisaation toimiin ja toimien johtamiseen ennakoitavuutta, toimintavarmuutta ja tietynlaista jatkuvuutta. Nämä kolme parhaimmillaan edesauttavat tehokkuutta ja toimintatapojen kehittämistä.

Kun esimerkkejä sovelletaan, seuraa siitä päämäärätietoisuus ja päivittäistoimia pidemmän aikavälin tavoitteiden tärkeys. Jos arvojohtajuus on ilman selkeitä päämääriä, ei esimerkeistäkään ole apua. Esimerkit eivät tällöin anna ohjeita tai askelmerkkejä johdolle, henkilöstölle tai organisaation asiakkaille. Päämäärien tulisi siis olla tiukasti sidoksissa arvoihin ja siihen, että organisaation arvoja ylläpidetään tietoisilla toimilla. (Viinamäki 2008.)

Arvoilla johtamiseen sisältyy jatkuva mentorointi ja motivointi. Mentorointi kattaa henkilöstön rekrytoinnin, valmennuksen, sopeuttamisen, päivittäiset rutiinit ja arvioinnin. Mentorointi synnyttää tarvittavan tuen, turvan ja tietoisuuden arvoista ja niiden sovelutuksista. Motivointi johtamisen osana on sitä, että arvoja kirkastetaan, arvojen soveltamisesta palkitaan ja eri kannustekeinoja kehitetään. (Viinamäki 2008.)

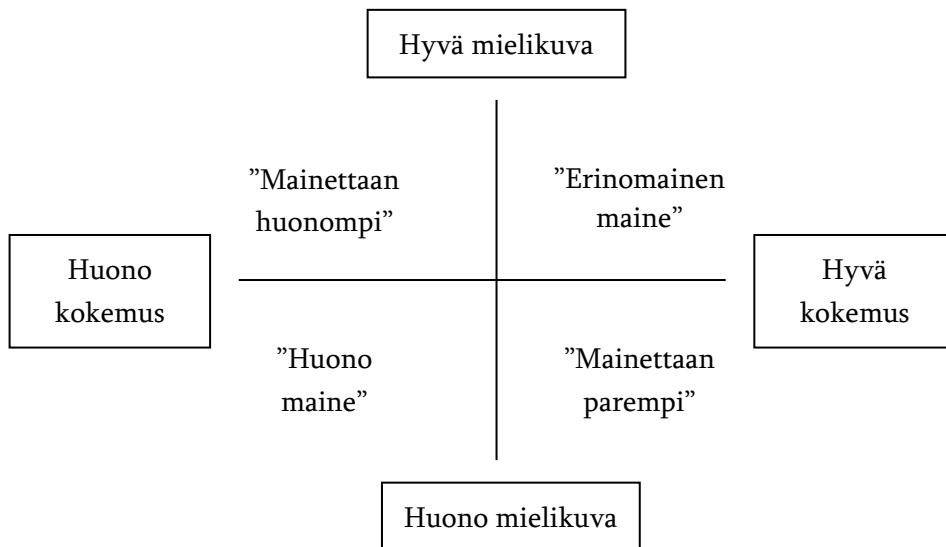
Esimerkin yhteydessä on syytä huomioida Brownin (2007: 148) osuva kehoitus: ”*eettinen johtajuus on paljon muutakin kuin vain kertoa mitä ei saa tehdä tai mitä pitää välttää*”. Brown jatkaa, että johtajilta tarvitaan aina positiivisten virikkeiden antamista. On myös tärkeää, että johtaja onnistuu luomaan positiivisia odotuksia eettisiltä toimintatavoilta. Brown huomauttaa esimerkiksi eettisten koulutusten, jotka inspiroivat alaisia tekemään eettisesti kestäviä ratkaisuja olevan paljon vaikuttavampia kuin koulutukset, joissa vain kehoitetaan seuraamaan eettisiä periaatteita tai noudattamaan sääntöjä tai lakipykälää.

Pieni nyanssi, mutta ehkä yllättävänkin tärkeä, on Brownin (2007: 152) toinen huomio. Hän korostaa, että ”*johtajat ovat aina töissä*”. Brown vetoaa useisiin tutkimuksiin, joiden mukaan johtajat ”tuomitaan” ja heidän johtajana onnistumisensa määritellään sekä heidän ammattinsa että henkilökohtaisen maineensa yhteispelinä. Kuten Brown huomauttaa, ”reilua tai ei” johtajien tulisi ylläpitää eettisiä toimintatapoja sekä yksilöinä (vapaa-ajalla) että yhteisön, organisaation johtajana. Ei ole mitenkään poikkeuksellista, että vapaa-ajalla tehdyt rötökset tai väärinkäytökset johtavat eroon johtamistehtävistä tai karuimmillaan koko johtamisuran päättymiseen. Siten johtamistehtävissä olevien henkilöiden tulisi Brownin mukaan aina muistaa, että esimerkiksi vapaa-ajalla tehdyillä asioilla on todennäköisesti vaikutusta heidän kykyyn ja mahdollisuuteen johtaa työyhteisöä.

Tästä seuraakin, että eettisen johtajuuden kehittämisessä yksi tärkeä asia on nähdä henkilökohtainen maine ja kyky esimerkillisyyteen kilpailuvalttina tai vahvana johta-

misominaisuutena. Henkilökohtaiset ominaisuudet sekä kyky yhdistää henkilökohtainen elämä ja professionaalinen toiminta johtaja, tukevat toisiaan.

Eräs tapa jäsentää arvoilla johtamista, on kytkeä se johtajan maineeseen ja johtajan viestittämään esimerkkiin. Suomalaistutkijat Aula ja Heinonen (2002) puhuvat erityisesti ”mainejohtamisesta”. He erottavat nelikentän avulla johtajan maineen ja esimerkiksi ulottuvuudet (kuvio 10). On helppo ajatella, että arvoilla johtajan tulisi pyrkiä sijoittumaan oikeaan yläkulmaan eli omata erinomainen maine. Tätä voi edesauttaa johtajan pyrkimys ylläpitää sitä, että mielikuva johtamistyöstä on hyvä ja alaisten kokemukset johtamistyöstä ovat positiivisia. Toki johtamistyö on vaikeiden valintojen ja epämiellyttävienkin ratkaisujen tekemistä.



**Kuvio 10.** Maineen neljä kenttää

Johtajiin kohdistuneessa tutkimuksessaan Treviño ym. (2000: 129–130) havaitsivat johtajien vähättelevän maineen ja intressiryhmien odotusten merkitystä arvoilla johtamisessa. Tutkituille johtajille oma eettisyys ja arvojen seuraaminen oli tärkeintä. Johtajat olettivat, että ”oma pesä kunnossa” arvojen suhteen johtaa siihen, että henkilöstö ja organisaation intressiryhmät tiedostavat ja omaksuvat johtajien priorisoimat arvot. Ongelmat Treviñon ym. mukaan tulevat siitä, että suurissa organisaatioissa henkilöstön välittömät kontaktit johtajiin ovat vähäisiä. Henkilöstö tuntee johtajat vain etäisesti. Kaikki informaatio ja tieto, jota henkilöstö saa, on jollain tavoin suodatettua ja kulkeutunut usean väliportaan kautta. Tämänkaltaisessa ketjutetussa mallissa johtajan priorisoimat arvot voivat muuntua, tai ainakin niiden sisältö voi saada alkuperäisestä merkityksestä poikkeavia sisältöjä. Arvoja sävyttävät myös väliportaan johtajien arvot.

Samalla tavoin, Brown ja kollegat (2005) korostavat, että eettiset johtajat ovat henkilöitä jotka toimivat roolimalleina alaisille sosiaalisen oppimisprosessien avulla. Tässä nojataan vahvasti sosiaalisen oppimisen teoriaan (social learning theory), ja jossa yksilöt oppivat tarkkailemalla valitsemansa henkilön toimia, päätöksiä ja tehtyjen ratkaisujen seurauksia sekä jäljittelemällä näitä, itse havaitsemiaan toimintatapoja (ks. myös Bandura 1990). Tämä teoria korostaa, että yksilöt tai alaiset samaistuvat nopeammin houkutteleviin, uskottaviksi koettuihin ja korkean statuksen omaaviin tahoihin tai henkilöihin. Organisaatioissa johtajat koetaan usein tällaisiksi tahoiksi, ja johtajien asemaa tai statusta organisaatioissa usein vahvistaa hierarkkinen organisaatorakenne ja päätöksen-tekorakenne sekä johtajien mahdollisuus kontrolloida ja ohjata resursseja organisaation sisällä. Siksi esimiehillä ja johtajilla on yleensä erittäin tärkeä rooli normatiivisen, taroituksenmukaisen ja halutun käytöksen edistämässä ja osoittamisessa. He ovat samalla ensisijainen roolimalli tai eettisen toiminnan tiedonlähde alaisille (Grojean ym. 2004).

Resick ym. (2013: 956) korostavat, että kun alaiset näkevät esimiesten toimivan eettisesti, kohtelevan muita reilusti ja kunnioittavasti, tekevän eettisesti kestäviä ratkaisuja ja asettavan hyväksyttäviä eettisiä standardeja, alaiset pystyvät muodostamaan itselleen näkemyksen siitä, mitä eettiset periaatteet kuten reiluus, oikeudenmukaisuus ja moraalisesti oikeanlainen käytös käytännössä tarkoittavat. Resick ym. (2013: 957) lisäävät olennaisen seikan siitä, että lähiesimiehet ovat otollinen roolimalli alaisille koska heidän suorittamat toimet kuten eettisistä toimista palkitseminen tai epäeettisistä toimista rankaiseminen saavat aina paljon huomiota alaisten parissa. Jos palkitseminen tai nuhtelu tehdään ylimmän johdon toimesta, mahdollisuus näiden tulkitsemiseen on paljon moninaisempi. Lisäksi ratkaisujen perustelut jäävät usein paljon ohuemmiksi kuin lähiesimiesten tekemänä.

Sosiaalistuminen ja erityisesti sosiaalisen oppimisen teoria auttaa ymmärtämään paremmin sitä, miten esimiehet voivat vaikuttaa alaisten käytökseen ja eettisiin valintoihin.

Ensinnäkin kyse on Browinin ym. (2005: 120) mukaan siitä, että jos esimiehet toimivat johdonmukaisesti ja osoittavat selvästi toivotun käytöksen sisällön ja suunnan, esimiehillä on mahdollisuus tulla houkutteleviksi roolimalleiksi ja legitiimeiksi tahoiksi organisaatiossa. Tämä edellyttää edellä mainittuja käyttäytymismalleja. Esimiesten on siis demonstroitava käytännössä, miten he tekevät eettisiä valintoja ja päätöksiä sekä miten ja miksi he jättävät eettisesti epäkestävät päätökset tekemättä. Lisäksi esimiesten on osoitettava alaisten suuntaan luottamusta ja toimittava luotettavasti. Legitimaatiota yleensä edistää alaisten kokemus siitä, että esimiehet ovat heidän luottamuksensa arvoisia.

Toiseksi, sosiaalistumista edistää sekä roolimallin tietoinen etsiminen että toivottujen käyttäytymismallien havainnointi (ks. myös Bandura 1990). Esimiesten ja johtotehtävissä toimivien henkilöiden olisi siten kannustettava roolimallien etsimiseen ja tiedostamiseen. Lisäksi tarvitaan kannustavaa ja sitouttavaa otetta, jolla toivottuja käyttäytymismalleja organisaatiossa haetaan ja löydetään. Huomionarvoista on se, että lähiesimiesten käyttäytymismallit ovat yleensä varsin helposti löydettävissä ja alaisten kokemuspinta esimiehen toimintaan on erittäin läheinen. Toisin sanoen, roolimallit ja käyttäytymistapojen jäsentäminen on välitöntä, mikäli siihen vain löydetään toimivat tavat sekä tiedostamiseen, havainnointiin ja havaintojen jäsentämiseen käytetään tarpeeksi aikaa ja oikeita työkaluja.

Kolmanneksi, sosiaalistumista edesauttaa se, kun alaiset ymmärtävät esimiesten palkitsemisen tai nuhtelun seuraukset (Bandura 1990). Samalla tavoin, kyse on usein tilanteiden tai käyttäytymistapojen tulkitsemisesta. Esimerkiksi Weick ym. (2005: 410) korostavat ymmärrettäväksi tekemisen (sensemaking) tärkeyttä esimiesten velvollisuutena. Ymmärrettäväksi tekemisen kautta esimiehillä on mahdollisuus myös vahvistaa legitimizeettään eettisten toimintatapojen edistäjänä ja ylläpitäjänä. Weick ym. (2005) korostavat, että ymmärrettäväksi tekemisissä keskeinen esimiesten tehtävä on retrospektiivisesti vastata työyhteisössä ja organisaatiossa nouseviin ongelmiin. Esimiesten siis tulisi rakentaa erilaisia jatkumia ja tapahtumasarjoja, joiden avulla alaiset oppivat ymmärtämään valintojensa sekä esimiesten palkitsemisen ja rangaistuksien seurauksia. Tässä retrospektiivisessä tarkastelussa on syytä soveltaa erilaisia narratiiveja organisaation tapahtumista. Ensin näissä eritellään mitä on tapahtunut ja miten. Sen jälkeen yleensä siirrytään erittelemään sitä, miten tapahtumaan reagoitiin ja mitkä olivat valitut reagoitavat. Viimeiseksi erotellaan ja keskustellaan siitä, mitä seurauksia ja implikaatioita valitulla toiminta- tai reagoitavalla oli. Nämä yhdessä auttavat esimiehiä asioiden ja toimintatapojen ymmärrettäväksi tekemisessä. Ymmärrettäväksi tekemisellä on havaittu olevan erityisen merkityksellinen rooli siinä, miten tulevaisuudessa alaiset reagoivat ja ratkovat eettisiä ongelmia. Resick ym. (2013: 958) korostavat, että näistä tilanteista syntyy alaisille ns. ”moraalinen kognitiivinen ankkuri” ja johon tulevat ongelmat ratkaisut voidaan sitoa.

## 4.2 NPM:n teesi nro 2 – Tilivelvollisuus

Edellä, tämän pääluvun alussa käytiin keskustelua NPM:n aiheuttamasta ja sen myötä syntyneistä julkisen hallinnon uudistuksista ja julkisen johtamisen muutoksista. Voi kerrata, että suurimpia muutosagentteja ovat eittämättä julkisen ja yksityisen rajan siirrot ja sektorirajojen sekoittuminen, palveluorientaation sisällöllinen ja funktionaalinen muutos (virkamiehestä asiakaspalvelijaksi) sekä ammattimaisen johtamisen korostaminen. Kaikilla NPM:n uudistustavoilla tavoitellaan tehokkuutta, joustavuutta ja tulosvas-



tuuta (value for money), kustannusten alentamista sekä julkisen sektorin roolin ja merkityksen vähentämistä yhteiskunnassa.

Julkisen hallinnon ja julkisen johtamisen määreisiin liitetään nykyisin poikkeuksetta tilivelvollisuus (engl. accountability). Tilivelvollisuus toistuu kansainvälisesti ja kansallisesti hyvän hallinnon ja toimivan julkisen hallinnon määreenä. Se on mukana aina taloudellisen kilpailukyvyn, lainsäädäntö- ja hallintouudistusten perusteluissa ja tavoitteissa sekä julkisen hallinnon kumppaneiden ja sidosryhmien odotuksissa ja vaatimuksissa julkiselta hallinnolta. Yksinkertaistetusti voi sanoa, että tilivelvollisuus luo keinot, joilla voidaan hallinnon toimia kontrolloida ja seurata demokraattisesti. Täten tilivelvollisuus tulee ymmärtää organisaatioiden sisäiseksi osa-alueeksi ja sosiaalisiksi mekanismeiksi, johon yhdistyvät reagointi- ja vastauskyky sekä vastuunkäsitys (Salminen & Lehto 2012: 150; Bovens ym. 2008: 227.)

Tilivelvollisuus kytkeytyy läheisesti myös edellisessä aluvussa analysoituun johtamisen autonomiaan. Kun johtaminen nähdään tai koetaan ammattina, korostetaan tällöin erityisesti johtamisesta – ammatinharjoittamisesta – seuraavaa vastuuta. Esimerkiksi Raphl Hummel (1994) korostaa, että siinä missä johtajille on haettu eri keinoin vapautta johtaa, on NPM:ssä korostettu johtajien vastuuta johtamisesta. Hummel käyttääkin tässä yhteydessä termiä tai NPM-henkisesti slogania – ”*Made to manage*”, jolla hän viittaa johtajien omaan vastuunottoon ja tilivelvollisuuteen johtamistyöstä.

Willems ja Van Doorem (2011: 506) esittävät erittäin tärkeän – lähes liian yksinkertaisen kysymyksen todella monimuotoisessa NPM:n maailmassa: miten voidaan turvata se, että tilivelvollisuus ei katoa monimuotoisuuteen (diffusion) kun julkisen ja yksityisen vastuut sekoittuvat? Samalla tavoin, Grossi ja Thomasson (2015) tuoreessa hybridiorganisaatioartikkelissaan toteavat, että kun palvelujen tuottamista siirretään julkisen ja yksityisen sektorin välissä oleville hybridiorganisaatioille, on tilivelvollisuuskysymys yhä monimutkaisempi. Heitä siteeraten, on vaikea vastata suoraan kysymykseen – kuka on tilivelvollinen ja kenelle?

Tämä on eittämättä monimutkaistanut ja muuttanut perustavanlaatuisesti byrokraattiseen hallintoon ja hierarkkiseen johtamiseen perustuvaa ajattelua ja toimintatapoja. Tavanomaista on ollut, että byrokratiassa tilivelvollisuus tai vastuullisuus määritellään sääntöjen ja ohjeiden noudattamiseksi ja noudattamisen valvomisena. Byrokratiassa vastuullista toimintaa kuvataan perinteisesti siten, että viranhaltija tai poliitikko toimii oikein, ts. rehellisesti, luotettavasti ja omien periaatteiden mukaisesti.

Bovens (1998: 27) erottaa tässä yhteydessä aktiiviseen ja passiiviseen vastuun. Aktiivinen vastuullisuus on lähinnä yksilöllistä vastuuta, jolloin pyrkimyksenä on ennalta ehkäistä vastuullisuutta vaarantavia tilanteita. Passiivinen vastuullisuus taas on tilanteiden tai vallankäytön jälkikäteistarkastelua muun muassa siitä, kuka oli vastuussa ja

mistä asiasta. Byrokratiaa on perinteisesti ohjannut tilivelvollisuuden ”tunne” ja jonka velvoittaman virkamiehet ovat pyrkineet toimimaan avoimesti, rehellisesti, reilusti, objektiivisesti ja tasapuolisesti. Lisäksi Salminen (2016: 9) tuo esille varsin perinteisen näkökohdan, ja jota NPM on erityisesti sekoittanut tai sumentanut. Tämän perinteisen näkökannan mukaan vastuullisuus eroaa hallinnossa ja politiikassa. Hallinnollisessa vastuussa oleva virkamies on vastuussa esimiehelleen tai ylemmälle hallintoyksikölle, kun taas poliittisessa vastuussa oleva poliitikko on vastuussa äänestäjilleen

Tilivelvollisuuden avaamisessa voi lähteä liikkeelle muutamista, varsin yksinkertaisista väitteistä. NPM:ä ja tilivelvollisuutta koskevista kansainvälisistä lähteistä on poimittavissa seuraavia väitteitä:

- 1) Julkisella hallinnolla ja erityisesti yksittäisillä, toiminnasta vastaavilla tahoilla (virkamiehillä, toimeenpanijoilla) on entistä vahvempi velvoite tilivelvollisuuden osoittamiseen. Velvoite on faktinen, toimintatapoihin ja rakenteisiin sisältyvä, mutta samanaikaisesti se on vahvasti myös moraalinen velvoite (Mulgan 2003; Willems & Van Dooren 2011).
- 2) Asioiden, toimeenpanon ja toteuttamisen mittaaminen ja tulosjohtaminen kaaventavat julkisen sektorin johtamisen arvovalikoimaa. Tendenssi on se, että organisaatioissa ja johtamisjärjestelmissä valitaan arvot, jotka ovat operationalisoitavissa mittareiksi ja mitattaviksi suureiksi. Tämä valinta johtaa ns. kovien arvojen esiin marssiin. Johtamisessa siis arvostetaan vahvemmin asioita, jotka ovat todistettavissa numeerisesti ja objektiivisesti.
- 3) Yhteinen arvoperusta julkiselle hallinnolle ja julkisille palveluille on lähes mahdoton, jos julkisen hallinnon organisaatioissa toteutetaan NPM:n tavoitteita yhden tehtävän virastoista sekä yhtiöittämisestä. Yksinkertaisesti sanottuna, kaikilla organisaatioilla ei voi olla samoja arvoja, koska virastojen perustehtävät, toimet, toimeenpanorakenteet, asiakkaiden tarpeet ja palvelukanavat sekä sidosryhmien intressit eroavat toisistaan merkittävästi.
- 4) Tulostavuu ja tilivelvollisuus ovat entistä laajempia sisällöltään ja muodoiltaan. Samalla ne ovat kuitenkin käsitteellisesti vaikeita ja vaikeasti operationalisoitavissa. Siksi johtajien on kiinnitettävä erityistä huomiota (herkkyyttä) tilivelvollisuuteen ja tulostavuuteen, jotta niiden osoittamisessa onnistutaan. Tilivelvollisuus, sen osoittaminen ja toteaminen (tuomio) ovat julkisessa johtamisessa entistä enemmän strateginen valinta (Acar ym. 2008), jolla hallitaan muun muassa julkishallintoon, johtamiseen ja palveluihin kohdistuvia odotuksia ja tarpeita sekä vaikuttavuutta. Siten tilivelvollisuus on yhä enemmän erilaisten ja ristiriitaistenkin odotusten ja palvelutarpeiden ennakoimista ja mää-

rittelyä sekä näiden kääntämistä varsinaisiksi toimenpiteiksi ja toiminnan lopputuloksiksi.

#### 4.2.1 NPM merkittävänä tilivelvollisuuden laajentaja

Yllä olevat väitteet palautuvat yleisemmin keskusteluun tilivelvollisuudesta (accountability). Tässäkin toistuu käsitteellinen moninaisuus. Ajoittain nähdään, että tilivelvollisuus on käsitteellinen sateenvarjo useille samankaltaista asiaa tai ilmiötä koskeville termeille (Pollitt 2003, 89). Bovens (2007, 105) ja Koppell (2005) esimerkiksi toteavat tilivelvollisuuden linkittyvän responsiivisuuteen, kontrolliin, luotettavuuteen ja läpinäkyvyyteen. Frølich (2011) puolestaan yleistää, että tilivelvollisuudesta on tullut hyvän hallintotavan ”ikoni”, varsinkin kun se luo vahvoja odotuksia reilusta ja tasapuolisesta hallinnoinnista ja hallinnon toimintatavoista. Bovens (2007, 105) täsmentää, että esimerkiksi Euroopan komissio (2001, 2003) soveltaa tilivelvollisuutta kattamaan osallistamisen, deliberaation ja aktiivisen osallistumisen.

Tilivelvollisuuden monimuotoisuus on lisääntynyt NPM:n myötä myös siinä, että tilivelvollisuutta vaaditaan yhä enemmän yksittäisiltä virkamiehiltä tai julkisen politiikan toteuttajilta. Tilivelvollisuuden toteava taho ei siis enää tyydy tilivelvollisuutta osoittavan organisaation tai viraston yleiseen kantaan. Yhä enemmän esimerkiksi poliittiset päättäjät edellyttävät, että yksittäinen viraston johtaja tai toimeenpanosta vastaava virkamies vastaa tilivelvollisuudesta; viraston yleinen kannanotto tai raportointi ei enää riitä. Yhä tavanomaisempaa on, että ongelmatilanteissa virkamies ei voi ”paeta” viraston kannan taakse. Suomessakin yksittäisiä virkamiehiä on ongelmatilanteissa haastettu henkilökohtaiseen vastuuseen epäonnistumisista, ainakin jos virhe on palautettavissa selvästi virkamiehen tai toimeenpanijan laiminlyönteihin. Tuoreita esimerkkejä löytyy muun muassa lastenhuostaanotosta ja terveydenhuollosta.

Aucoin ja Heintzman (2000) erottelevat tilivelvollisuudelle kolme, sangen yksiselitteistä tarkoitusta: 1) kontrolloida, ettei julkista valtaa käytetä väärin, 2) tuottaa varmuutta, että julkisia varoja käytetään sovittujen periaatteiden ja arvojen sekä lainsäädännössä esitettyjen tavoitteiden mukaan ja 3) edistää jatkuvaa oppimista ja julkisen johtamisen käytäntöjen parantamista ja kehittämistä.

Lienee jo tässä vaiheessa perusteltua väittää, että tilivelvollisuus ja tulosvastuukin väistämättä ovat yhä moninaisempia NPM:n myötä. Siirtymä perinteisestä, varsin yhtenäisestä byrokraattisesta (weberiläisestä) hallinnosta on väistämättä johtanut moninaisiin ja monimuotoisiin tilivelvollisuuden määreisiin sekä tilivelvollisuuden osoittamisen keinovalikoimiin (Hodges 2012). Willems ja Van Doorem (2011, 506, 510) jatkavat, että julkisen hallinnon tilivelvollisuus on nykyisin erityisen kompleksinen koska se joutuu osoittamaan tilivelvollisuutta monelle eri taholle (esim. sidosryhmät, strategiset kump-

panit, kansalaiset, poliittiset päättäjät, valvontainstituutiot). Tilivelvollisuutta osoitetaan myös monella eri foorumilla sekä yhteistyö- ja kumppanuussuhteissa. Samaan aikaan, tilivelvollisuuden osoittamiseen rakennetut prosessit kehittyvät, vaihtuvat ja uudelleenorganisoidut. Tilivelvollisuuden osoittaminen edellyttää usean erilaisen informaation tuottamista ja hyödyntämistä samanaikaisesti. Sisällöt ja hyödyntämistavat riippuvat muun muassa tahosta, jolle tilivelvollisuutta osoitetaan – onko kyse esimerkiksi laajasta palvelujen käyttäjäkunnasta, poliittisista päättäjistä vaiko toimintaa valvovista asiantuntijavirastoista? Myös tilivelvollisuuden osoittamiseen ja siihen kerättävän tiedon indikaattorit vaihtelevat kohderyhmien mukaan. Täten esimerkiksi suuri yleisö, tilivelvollisen asiakkaat, poliittiset päättäjät ja valvovat asiantuntijainstituutiot soveltavat eri kriteereitä tilivelvollisuuden täyttymisen arviointiin ja arvottamiseen sekä tilivelvollisuuden toteamisen seurausten asettamiseen.

Julkisen hallinnon tilivelvollisuuden muutoksesta NPM:n myötä erottuu pääsääntöisesti kaksi suurta linjaa:

- 1) Useat tutkijat painottavat, että perinteinen hierarkkinen tulkinta tilivelvollisuudesta on väistymässä. Tärkein selittäjä tässä on yksinkertaistetusti se, että tässä luotetaan liikaa formaaleihin sanktioihin ja yksiselitteisiin, käytäntöjä ja rakenteita liikaa yksinkertaistaviin tilivelvollisuussuhteisiin. Lisäksi hierarkkiseen tulkintaan kuului olennaisena osana vakiintuneet säännöt rahoituksesta ja sen käytöstä sekä periaatteet oikeudenmukaisuudesta ja kohtuullisuudesta; näiden pohjalta ongelmat tilivelvollisuudessa (virheet rahoituksen käytössä ja oikeudenmukaisuudessa) ovat huomattavasti helpommin todettavissa, ainakin jos tilannetta verrataan nykyiseen, jossa tulkinta tehdään tulosten ja vaikutusten osalta, eikä niinkään prosessien toteutumisen osalta. Perinteinen hierarkkinen tilivelvollisuus ei siten tavoita monimuotoistuneen julkisen hallinnon rakenteita, reaali-prosesseja ja toimintatapoja. (Behn 2001; Considine 2002; Flinders 2001; Mulgan 2003)
- 2) Toimintatapojen ja prosessien oikeellisuudesta on siirrytty yhä enemmän tuloksien ja vaikuttavuuden tarkkailuun. Tausta on muun muassa yksinkertainen olettaus: oikeutukseen ei riitä että hallitus ja sen agenda toimeenpaneva julkinen hallinto on demokraattisesti valittu, vaan hallituksen ja julkisen hallinnon tulisi olla oikeita, osuvia ja vaikuttavia tuloksia tuottava tuloksenteijä. (Pollitt & Bouckaert 2004). Wynen ja Verhoest (2015, 357) kytkevät tämän isoon kulttuurilliseen muutokseen. Traditionaalinen julkishallinnon tilivelvollisuuskulttuuri on keskittynyt vahvasti sääntöjen ja toimintatapojen seuraamisen kuuliaisuuden varmistamiseen. Samalla on korostunut sen tarkkailu, miten hyvin yleisiä sääntöjä onnistutaan soveltamaan yksittäisten tapauksien ratkaisuihin sekä miten yksityiskohtaisia sääntöjä ja toimintatapoja on kyetty noudattamaan. Näi-

den on koettu johtaneen liialliseen sääntelyyn, jäykkiin työ- ja toimintatapoihin, tehottomuuteen ja riskejä välttelevään toimintaan.

Bovens (2007, 106) tekee mielenkiintoisen täsmennyksen tilivelvollisuudesta. Siinä missä eurooppalainen keskustelu tilivelvollisuudesta ja sen käyttöyhteyksistä on kuvailtavaa (deskriptiivistä) ja ehkä osin epämääräistä, on amerikkalaisessa poliittisessa ja akateemisessa keskustelussa tilivelvollisuutta käytetty varsin tiukassa merkityksessä. Amerikassa tilivelvollisuus tyypistyykin usein hyveeksi – olla tilivelvollinen jollekin – ja erityisesti siten, että tilivelvollisuus koetaan julkisen organisaation tai yksittäisen virkamiehen positiiviseksi ominaisuudeksi. Bovens (2007, 106) kuitenkin huomauttaa, että tällöin tilivelvollisuus ei ole enää vain analyttinen käsite, vaan siitä tulee enemmän arvioinnin väline: missä määrin esimerkiksi virkamiehen toiminta täyttää tilivelvollisuuden sisällön ja odotukset? Onko toiminta ollut reilua, responsiivista, tasapuolista ja läpinäkyvää? Voi jatkaa, että eurooppalaisessa keskustelussa tilivelvollisuus on näyttäytynyt muun muassa sosiaalisena mekanismina, instituutioiden suhteita kuvaavana asiana tai spesifinä järjestelyinä, jossa jotain tahoja voidaan pitää tilivelvollisena jollekin toiselle taholle (Mulgan 2003). Tästä on osin seurannut, että tilivelvollisuutta koskeva tutkimus on suuntautunut ehkä amerikkalaista enemmän instituutioiden välisiin suhteisiin ja organisatorisiin järjestelyihin kuin virkamiesten tai toimijoiden käyttäytymiseen ja toimintatapoihin (Bovens 2007, 106).

Miksi tilivelvollisuus on sitten niin tärkeä ja miksi juuri eettisessä johtamisessa? Miten sen käsittely ja käsite voi auttaa täsmentämään eettistä johtajuutta ja erityisesti eettisen herkkyyden merkitystä? Tilivelvollisuus on yksi keskeisimmistä määreistä, kun arvioidaan demokratiaan kuuluvia keinoja arvioida julkisen hallinnon toimia ja julkisen johtamisen onnistumista (March & Olsen 1995; Przeworski ym. 1999 viittaavat tässä yhteydessä myös traditionaalisen weberiläiseen malliin hierarkkisesta vastuusta). Sitä tarvitaan oikeastaan aina kun halutaan ehkäistä erilaisia vallankeskittymiä tai edes kehityspolkuja, jotka voivat johtaa epäasiallisiin toimivallan tai päätösvallan keräytymisiin. Lisäksi jo keskustelu tilivelvollisuudesta tai sen voimaan saattamisesta lisää julkisen hallinnon ja julkisjohtamisen mahdollisuuksia oppimiseen ja kehittämiseen vallalla olevien toimintatapojen pohjalta.

Eettiseen herkkyyteen tilivelvollisuus liittyy erityisesti siinä, että tilivelvollisuus voi pahimmillaan hankaloittaa julkista toimintaa, tehokkuutta, vaikuttavuutta ja responsiivisuutta kansalaisia ja asiakkaita kohtaan. Flinders (2011) esimerkiksi toteaa, että ”Too much accountability can be as problematic as too little.”. Tällä Flinders viittaa länsimaita (NPM:ä tiukasti seuranneisiin maihin) koskeviin ongelmiin ja hän puhuu erityisesti ”accountability industry” käsitteestä. Tällä hän tarkoittaa muun muassa perustuslaillisia tarkastuseliimiä (constitutional watchdogs), sisäisiä ja ulkoisia tarkastusmenettelyitä ja instituutioita, tarkastusvirastoja, sääntely- ja valvontaneuvottelukuntia, eettisiä valvojia

(ethical officers), jne. Willems ja Van Doorem (2011, 506) ovat samoilla linjoilla korostaessaan, että Euroopassa on havaittavissa tilivelvollisuuden ylikuorma (accountability overloads).

Bovens (2007, 107) täsmentää, että tilivelvollisuus käsitteenä historiallisesti ja etymologisesti palautuu laskentatoimeen: “accountability comes from accounting – and define accountability as a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences.” (Bovens 2007, 107). Samalla tavoin, Acar ym. (2008) siteeraten, tilivelvollisuudessa 1940-luvulla ns. Friedrich–Finer -debaatin myötä siirryttiin uuteen aikakauteen. Tätä debattia voi tiivistää siten, että siinä missä Finer näki vahvat ulkoiset säännöt ja reunaehdot takaavat tilivelvollisuuden, ja erityisesti se että julkinen hallinto on tilivelvollinen poliittiselle päätöksentekijöille ja sitä kautta myös kansalaisille. Friedrich taas koki hallinnon itse-kontrollin olevan mahdollinen julkista toimintaa koskevien sisäisten normien ja arvojen avulla. Tällä Friedrich–Finer keskustelulla on yhteys julkisen johtamisen etiikkaan laajemminkin, ja siksi debattia voi avata pidemmälle muutamilla huomioilla.

Friedrich (1940) koki, että virkamiehet pystyvät käsittelemään hallinnollisia ongelmia sujuvasti organisaation sisäisten valvonnan keinoin. Valvonta ja tarkastus perustuvat professionaalisiin standardeihin sekä proseduraaliseen ja tekniseen osaamiseen. Yhdessä nämä takaavat tilivelvollisuuden toteutumisen. Poliittisia päättäjiä tai vaaleilla valittuja edustajia ei voi siten pitää suorassa vastuussa, koska heillä ei ole profession (virkamies) edellyttämää osaamista tai toimintatapojen (standardien) tuntemusta. Samalla tavoin, eettiset ongelmat edellyttävät asiantuntemusta.

Herman Finer<sup>2</sup> (1941) taas tulkitsi tilivelvollisuutta niin, että tilivelvollisuuden toteutuminen edellyttää aina hallinnon ulkopuolista kontrollia. Tähän ainoa tehokas tapa on virkamiesten poliittinen valvonta. Finer perusti tulkintansa siihen, että professiot tai virkamiehet eivät voi päättää, mitkä ovat palvelujen tuottamisen periaatteet tai tavat, tai mitkä ovat nimenomaan tarkoituksenmukaiset periaatteet tai tavat, joita seuraamalla julkinen etu voidaan saavuttaa. Finer (1941, 7) jatkaa: ”the servants of public are not to decide their own course; they are to be responsible to the elected representative to the public”. Finer varoittaaakin, että liiallinen luottaminen sisäisiin valvonta- ja kontrollikeinoihin tilivelvollisuudessa hallinnon korruptoitumiseen.

---

<sup>2</sup> Herman Finer (1941, 335). “Administrative responsibility is not less important to democratic government than administrative efficiency; it is even a contributor to efficiency in the long run.” ... “Are the servants of the public to decide their own course, or is their course of action to be decided by a body outside themselves? My answer is that the servants of the public are not to decide their own course; they are to be responsible to the elected representatives of the public, and these are to determine the course of action of the public servants to the most minute degree that is technically feasible.”

Tilivelvollisuudessa ja sitä koskevassa eettisessä keskustelussa palataan yllättävän usein juuri taloudellisia väärinkäytöksiä, petoksia ja erilaisia taloudellisia tai hallinnollisia laiminlyöntejä koskeviin asioihin. Samalla on nämä ongelmakohdat kertovat siitä, miten eettisyys ja tilivelvollisuus ovat tosiaan täydentäviä, komplimentaarisia asioita organisaatioiden johtamisessa. Toisin sanoen, kyse ei useinkaan ole pelkästään esimerkiksi taloudellisen tilivelvollisuuden täyttämisestä, vaan myös taloudellisen tilivelvollisuuden täyttämisestä eettisesti. Tätä täsmentää hyvin Beasley'n (2004, 11) tutkimustulokset. Hän käyttää esimerkkinä useita tunnettuja yhdysvaltalaisia suuryrityksiä, jotka kaatuivat eettisiin ongelmiin, erityisesti tilivelvollisuuden osoittamisessa. Enron, WorldCom ja Global Crossing muun muassa ajautuivat ongelmiin, kun julkisuuteen ilmeni niiden tavat vääristellä niitä koskevia taloustietoja ja väärinkäyttää taloutta koskevia raportointitapoja (jotka ovat tutuin tapa osoittaa taloudellista tilivelvollisuutta omistajia ja rahoittajia kohtaan). Beasley nostaa esiin edellisen ohella tavanomaisiksi asioiksi, jotka ovat johtaneet tilivelvollisuuden ongelmiin, seuraavat kohdat: poikkeuksellisen vahva toimitusjohtajan asema ja rooli yrityksessä ja suhteessa omistajakuntaan, yrityksen heikko ja vastuuta pakoileva hallitus sekä valvontaelimet, tehottomat ja ”kohteliaat” tilintarkastajat, heikko sisäinen kontrolli, kontrollimekanismit ja kontrollikulttuuri sekä puutteellinen ja piittaamaton riskienhallintajärjestelmä, ja ilmi tulleiden rikkeiden ja ongelmatausten ”matonlakkaisu”. Iwata (2004) puolestaan jatkaa väärinkäytöslistaa siten, että varsin tavanomaisia ongelmanaiheuttajia ovat seuraavat. Vaikka monessa yrityksessä toimitusjohtajan ja hallituksen puheenjohtajan tehtävät on erotettu toisistaan, johtavat nämä kaksi tahoja yritystä usein kaksistaan, eikä muulla hallituksella ole sananvaltaa yrityksen asioihin. Samalla hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla voi olla erittäin läheiset perhe- tai sukulaissuhteet toisiinsa. Vaikka edellä olevat huomiot ovat yrity maailmasta, virastojen sekä julkisomisteisten yhtiöiden ja liikelaitosten on ilmennyt samanlaisia ongelma-kohtia.

#### 4.2.2 Tulosvastuu – havaintoja tilivelvollisuuden rakenteellisesta hahmottamisesta

Gregoryn (2009, 69) mukaan tilivelvollisuudessa on kyse aina siitä, että julkisten varojen käytöltä on vaadittava ja osoitettava verifiointia ja kontrolloitavuutta. Siten tilivelvollisuuteen liittyy aina läheisesti laskenta ja taloudellinen valvonta. Selvää on, että pelkkä taloudellinen kontrollointi tai laskenta ei riitä, vaan tarvitaan myös eri resurssien käytön valvontaa sekä toimivallan soveltamisen valvontaa.

Kun tilivelvollisuus kytketään tulosvastuuseen, kirkastuu Bovensin (2007) esittämästä perusmääritelmästä julkisen hallinnon ja hallinnon tilivelvollisuudelle muutamia täsmentäviä asioita. Ensinnäkin, aina on löydettävä toimija(t) ja/tai instituutio(t), jotka tuottavat informaatiota toimistaan tietyille foorumeille. Toiseksi, aina on löydettävä selitykset ja perustelut toimille, ja nämä on osoitettava suoraan foorumin toimijoille. Kol-

manneksi on aina löydettävä velvoite, jonka mukaan tilivelvollinen raportoi ja tuottaa informaatiota foorumille – mitä tahansa informaatiota tai informaation tuottamista ei siten voi pitää asiana, joka muodostaa tilivelvollisuuden. Neljänneksi, foorumilla on oltava harkintavalta sekä mahdollisuus keskustella informaatiosta – miten ”tuomio” tilivelvollisuuden raportoinnista ja täyttymisestä tehdään. Lisäksi tähän kytkeytyy läheisesti sanktioiden ja palkkioiden käyttömahdollisuus. Jos esimerkiksi tilivelvollisuus koetaan foorumin toimesta täytetyksi, miten tilivelvollinen tässä tilanteessa palkitaan?

Vastaavanlaista täsmennystä saa myös Mulganin (2003), varsin laajasti tilivelvollisuuden yhteydessä siteeratusta tutkimuksesta. Mulgan määrittelee tilivelvollisuuden sosiaaliseen vuorovaikutukseen perustuvaksi interaktioksi. Tässä interaktiossa ’tilinpitäjä’ ja ’tarkastaja’ vaihtavat tietoja velvoitteiden ja oikeuksien täyttämistä.

Määritelmäänsä täydentämään, Mulgan lisää useita määreitä. Ensinnäkin, tilivelvollisuus sisältää aina ulkopuolisen tahon. Tämä tarkoittaa, että selonteko (account) annetaan aina jollekin muulle (esim. henkilö, instituutio, virasto) kuin tilivelvollisuutta tekevä taholle. Tämä erottaa tilivelvollisuuden vastuullisuudesta (responsibility) – vastuullisuus koskee Mulganin mukaan toimijan sisäiset normeja ja arvoja. Toiseksi, tilivelvollisuus sisältää sosiaalisen vuorovaikutuksen, vaihdon ja vastineet. Tässä yksinkertaistetusti tapahtumat etenevät siten, että toinen taho (account-holder) etsii ja kyselee vastauksia ja tilivelvollinen (accountor) vastaa ja puolustaa toimiaan. Kolmanneksi, tilivelvollisuus ilmaisee aina toimivaltaa ja toimivaltasuhteita. Edellä mainittu vuorovaikutussuhde on aina omalla tavallaan epätasapainoinen toimivallan suhteen: toimintaa valvovalla taholla on vähintään moraalinen velvollisuus valvoa ja ohjata tilivelvollista sekä esittää velvoitteita tilivelvolliselle. On kuitenkin huomattava, että tämä moraalinen velvoite ei aina luo tai anna kontrolloivalle taholle todellista tai virallista toimivaltaa.

Tilivelvollisuutta voi avata myös Gregoryn (2009) tapaan nelikentällä (Taulukko 5). Poliitikot ovat yleensä velvollisia esittämään vaalilupauksia ja avaamaan heidän aikeitaan ennen vaaleja. Usein nämä kiteytyvät puolueen vaaliohjelmassa. Manageriaalinen ote sisältää etukäteisen tilivelvollisuuden erityisesti hallinnonalan tai organisaatioiden strategisissa asiakirjoissa ja suunnitelmissa. Hyvin tyypillistä on se, että poliittiset päättäjät joutuvat tekemään selontekoja ja esittämään perusteluja päätöksistä mikäli ne ovat syystä tai toisesta osoittautuneet epäonnistuneiksi. Managerismille tyypillistä taas on jälkikäteinen kontrolli ja raportointi. Tämän perimmäinen tarkoitus on tehdä näkyväksi, miten toimivaltaa on kulloinkin käytetty. Raphl Hummel (1994) tiivistikin tämän teoksessaan ”The Bureaucratic Experience”, yhä laajenevan raportointifunktion siten, että kyse on ”työn tekemisestä näkyväksi”.



**Taulukko 5.** Poliittinen ja manageriaalinen tilivelvollisuus (Gregory 2009, 69)

		<b>Toimialue</b>	
		<b>Poliittinen</b>	<b>Manageriaalinen</b>
<b>Temporaalinen moodi</b>	<b>Etukäteinen</b>	Vaalilupaukset ja manifestit	Strategiset ja organisatoriset suunnitelmat
	<b>Retrospektiivinen</b>	Selonteot ja perustelut (explanation and justification)	Raportointi ja dokumentointi

Strom (2000, 2003) ja Flinders (2001) yksinkertaistavat ja tiivistävät, että länsimaiselle tilivelvollisuudelle on tyypillistä vertikaalisuus ja vahva ajatus principal-agent -suhteista. Tässä primääri tavoite on aina kontrolloida hallintoa ja julkista toimintaa. Esimerkkinä on seuraavanlainen ketju. Äänestäjät esimerkiksi antavat vaaleissa edustajille mandaatin, ja edustajat sitten delegeoivat suurimman osan toimivallastaan ministerille. Ministerit puolestaan delegeoivat monet toimistaan virkamiehille ja/tai enemmän tai vähemmän itsenäisille virastoille tai hallinnollisille organisaatioille. Laajemmin kyse on siis kahdesta tahosta (principal) ja (agent), joita Jansen ja Mackling (1976) erottelivat varsin laajalti siteeratussaan artikkelissa jo 40 vuotta sitten. Heidän mukaansa tilivelvollisuus on organisatorisesti sitä, että erotetaan velvoittava osapuoli (contracting authority) joka antaa mandaatin sekä toimeksiannon vastaanottaja (contract recipient).

Stromin yksinkertaistus antaa mahdollisuuden avata tilivelvollisuuden muutosta viimeisten 1990-luvun ja 2000-luvun kuluessa. Monessa maassa weberiläinen hierarkkinen malli on tehnyt tilaa tilivelvollisuuden monimuotoistumiselle. Monimuotoisuutta on tullut muun muassa tilivelvollisuuden laajenemisesta kansalaisten, asiakkaiden sekä eri sidos- ja intressiryhmien suuntaan. Samalla tavoin, Grossi ja Thomasson (2015, 605) peräänkuuluttavat tarvetta määrittellä tilivelvollisuus uudelleen, kun julkisten palvelujen tuotanto on siirtynyt paljolti monimuotoisten organisaatioiden (hybridit, vapaaehtois-sektori, järjestöt, palveluyritykset, jne.) sekä niiden yhteenliittymien ja verkostojen vastuulle. Heidän mukaansa, uudelleenmäärittelyä kaivataan erityisesti tilanteissa, joissa on turvattava tilivelvollisuus poliittisten päätöksentekijöiden ja erilaisten hybridioorganisaatioiden välillä (tästä myös Bovens 2005; Hodges 2012) sekä hybridien (palveluntuotajaorganisaatioiden yleisemminkin) ja kansalaisten eli palvelujen käyttäjien välillä.

Bovens (2007, 110) keskustelee weberiläisen, hierarkkisen tilivelvollisuuden murtumisesta termillä diagonaalinen tilivelvollisuus. Toiseksi, monessa maassa on joko perustet-

tu tai vahvistettu enemmän tai vähemmän riippumattomien hallinnollisten elinten asemaa julkishallinnon tilivelvollisuuden toteamisessa. Esimerkkeinä ovat oikeusasiamiesinstituutio, tilitarkastustuomioistuinelaitokset ja erilaiset tarkastusvirastot. Nämä hajauttavat tilivelvollisuutta, koska ne eivät istu suoraan hierarkkiseen hallintomalliin ja principal-agent nojaaviin suhteisiin. Mainituilla instituutioilla ei myöskään ole suoraa raportointivelvoitetta tai hierarkkista suhdetta tahoille, jotka toteavat esimerkiksi tilivelvollisuuden täyttymisen. Lisäksi esimerkiksi oikeusasiamiesinstituutiolla useissa EU-maissa ei ole velvoittavaa toimivaltaa käytössään eli jos tilivelvollisuudessa todetaan ongelmia, ei oikeusasiamies voi velvoittaa tahoa korjaamaan tilannetta. Se voi tehdä ai-noastaan suosituksia, ja korjausten tekeminen on tilivelvollisuuden täyttymistä tarkkai-levalla taholla. Yleisesti tämän kehityksen vaikuttimena on ollut tavoite vahvistaa par-lamentaarista valvontaa. Diagonaalista tilivelvollisuutta ja sen tarkkailua edellytetään, koska muun muassa virastomaailma on monimuotoistunut ja virastot ovat NPM:n myö-tä muuttuneet yhä autonomisemmiksi, erillisiksi asiantuntijavirastoiksi. Näiden valvon-ta yhtenäisen, hierarkkisen tilivelvollisuusjärjestelmän kautta on työlästä ja edellyttäisi paljon monipuolisia resursseja. (Magnette ym. 2003, 836.) Tilintekovastuun monitahoi-suus näkyy myös hyvin Pollittin (2003, 93–94) esittämässä listassa, ja joka on inspiroi-nut monia NPM-tutkimuksia. Tilintekovelvollisuus voi olla:

- poliittista (suhteessa nimittäviin viranomaisiin jne.)
- juridista (julkiselta johtajalta odotetaan korkeampaa moraalikäsitystä ja lain-kuu-liaisuutta kuin keskivertokansalaiselta)
- byrokraattista (suhteessa byrokratian normeihin, käytäntöön ja koodeihin)
- taloudellista (toiminnan tuloksellisuus ja tarkoituksellisuus)
- professionaalista (suhteessa oman ammattikunnan koodeihin ja käytäntöihin)

Autonomisten virastojen toimivallan ja merkityksen kasvu on selvässä yhteydessä tili-velvollisuuden monipolvisuuteen. Usein hallinnonalasta vastaava ministeri on vastuus-sa toimintapolitiikan ja strategisten painopisteiden asettamisesta, mutta operatiivinen vastuu ja toimeenpano ovat vahvasti viraston vastuulla. Tällöin ministerillä on heikompi toimivalta ja mahdollisuus kontrolloida viraston operatiivisia toimia. Tästä seuraa, että ministeri on tilivelvollinen poliittisesti, mutta tilivelvollisuus operatiivisista toimista on viraston johdon ja yksittäisten, toimeenpanosta vastaavien virkamiesten tai asiantunti-joiden harteilla. Tutkimuksissa on myös havaittu, että autonomiset virastot ovat melko lailla poliittisen tilivelvollisuuden ulkopuolella. Erityisesti ongelmatilanteissa ministerit ovat jääneet usein 'tyhjin käsin' selvittämään viraston toimia parlamentille tai eduskun-nalle. Bovens (2005) toteaaakin tämän johtaneen useissa maissa tilanteisiin, joissa byro-kraattinen ja hierarkkinen tilivelvollisuus on korvautunut juridisella ja hallinnollisella

(erityisesti indikaattoreihin ja tulosraportointiin perustuva tilivelvollisuus) tilivelvollisuudella.

Edellä mainitusta taas on seurannut se, että tilivelvollisuuteen luotu diagonaalisia tilivelvollisuussuhteita ja instituutioita todentamaan tilivelvollisuuden toteutumista. Jo noin 20 vuotta sitten Barberis (1998) käytti tästä kehityskulusta nimitystä ”tilivelvollisuusoikeudet”. Tämä kytkeytyy läheisesti NPM:n deregulaatioon, jossa tavoite on ollut purkaa ”turhaa” sääntelyä ja yksityiskohtaisia toimeenpanon ohjeistuksia kaikilla hallinnon tasoilla. Esimerkiksi Hood (2004) ja Verhoest ym. (2010) toteavat suoraan, että erilaisia seuranta- ja ohjeistustehtäviin on länsimaissa perustettu autonomisia virastoja, ja joiden keskeisin tehtävä on toimia 1) ’julkisia tehtäviä ja palveluja’ koskevien standardien turvaajana (safeguards) ja 2) perinteisen, ministereiden poliittis-hallinnollisen vastuullisuuden korvaajina. samalla tavoin Aucoin ja Heintzman (2000, 46) näkivät selvästi deregulaation, mutta myös NPM:n tyyppityökalujen, kuten devoluution ja desentralisaation moninaistavat vaikutukset tilivelvollisuuteen – NPM:n myötä kehitys ei voi olla muuta kuin tilivelvollisuutta moninaistava ja tilivelvollisuudelle lisää paineita luova kehityssuunta.

#### 4.2.3 Delegointi – Tilivelvollisuutta moninaisissa hallinto- ja toimeenpanorakenteissa

Tärkeä lisä tilivelvollisuuteen NPM:n myötä on hallinto- ja toimeenpanorakenteiden moninaistuminen. Tyyppiesimerkki tässä yhteydessä ovat monia eri muotoja sisältävät kumppanuus- ja sopimussuhteet (Public-Private Partnerships, co-production) sekä eri sovellutukset esimerkiksi tilaaja-tuottaja -mallista (organisaation sisällä ja ulkopuolella). Tällä ’jaetulla’ tai ’kumppanuustoimintatavalla’ (Public-Private Partnership, PPP) on suoria vaikutuksia sekä palvelujen tuottamistapaan ja sen organisoitumiseen että tilivelvollisuuteen. (Aucoin & Heintzman 2000, 46; Shaoul ym. 2012, 214). Selvimmillään muutokset näkyvät ainakin siinä, että perinteisessä mallissa valtio harjoitti palvelutuotannon koordinoitua ja ohjausta hierarkioiden, byrokratian ja yksityiskohtaisen sääntelyn kautta; kumppanuusmalleissa koordinointi ja ohjaus tapahtuvat monimuotoisten verkostojen kautta. Verkostoissa ohjaus perustuu vahvasti toimijoiden vastavuoroisuuteen ja keskinäiseen riippuvuuteen, neuvotteluihin ja luottamukseen. (Bevir 2004; Sørensen & Torfing 2005). Shaoul ym. (2012, 214) teroittavat, että tällöin suurin osa julkisesta kulutuksesta ja kustannuksista siirtyy valtion ja julkisen sektorin valvonnan ja kontrollin ’ulkopuolelle’. Tästä seuraa minimissään se, että missä määrin julkinen sektori voi ja kykenee tuottamaan tietoa tilivelvollisuuden täyttymisestä, vähimmillään siis julkisten varojen käytöstä sekä palvelujen sisällöllisestä ja laadullisesta tasosta (Bovens 2005)?

Julkisten tehtävien ja palvelujen delegointi on ollut NPM:n ytimessä sen alkumetreistä saakka. Usein delegointi määritellään siten, että siinä on kyse toimivallan siirrosta jollekin toiselle organisaatiolle (Overman 2015: 2). Delegoinnin teoreettisten juurien katsotaan usein johtavan kahteen alkuperään (James & van Thiel 2011). Osa keskustelusta, varsinkin NPM-keskustelu, pohjaa julkisen valinnan (public choice) ja päämies-agentti-teorioihin (principal-agent theory). Tällöin keskiössä ovat delegointiin kohdistuvat taloudelliset ja poliittiset odotukset. Toinen osa keskustelua, sekin NPM:n johdattelemana, pohjaa managerialismiin. tällöin kysymykset palautuvat pääosin organisaation suoriutumiseen ja johtamisen tematiikkaan.

NPM:ä ohjaa varsin suoraviivainen logiikka, jonka mukaan julkisen sektorin yhtenäinen ja suuri organisaatorakenne tulee purkaa pieniin ja erikoistuneisiin osiin. Näillä osilla tulee olla vahva operatiivinen autonomia, mutta vastapainona on viraston toiminnan tulosten ja vaikutusten kontrollointi ja valvonta sekä tilivelvollisuus (Lægreid & Verhoest 2010).

NPM:n kuuluu olennaisena keinona ns. yhden tehtävän virastojen perustaminen (agencification) sekä liikelaitostaminen ja yhtiöittäminen. Molemmissa tavoite on yleensä löytää organisaatioille selvä ja yksiselitteinen tehtävä – mitä organisaatio tekee ja mistä tehtävistä se vastaa. Virastojen kanssa laaditaan tulossopimus, ja ministeriö tilaa virastolta tulossopimuksessa sovitut palvelut. Esimerkkejä Suomessa on useita – Trafi, Luonnonvarakeskus, Terveys- ja hyvinvoinninlaitos, ilmatieteenlaitos, jne. Suomessa on 20-vuoden aikana liikelaitostettu ja yhtiötetty puolisensataa valtion organisaatiota. Näissäkin liikevoima on tullut selvemmän tehtävämäärittelyn tavoitteesta. Näissä viranomaistehtävät on jätetty joko ministeriöön tai niiden hoitamiseksi on perustettu uusi virasto. Yhtiötetyille osalla on näin saatu selvä tehtävä ja vastuu. NPM:n myötä viimeaikoina paljon tutkittu aihe on agencifikaatio. Kyse lyhyesti ottaen on erilaisten, yleensä yhtä tehtävää tai tehtäväkokonaisuutta hoitavien virastojen perustamisesta joko valtionhallintoon tai kunnallishallintoon. Kaikissa EU-maissa poliittisina perusteluina on ollut yhtenevä argumentti: autonomisten tai semi-autonomisten virastojen perustamisesta seuraa taloudellisia, poliittisia ja organisatorisia hyötyjä (Pollitt et al. 2001; Smullen 2010; Verhoest ym. 2012).

Kokonaisuudessaan tämä kehitys on pilkkonut julkisen sektorin organisaatiot yhä pienemmiksi ja erikoistuneimmiksi. Organisaatioiden määrä on kasvanut. Tehtäväkuvat ja vastuut ovat varmasti selkeytyneet, mutta koordinoitukustannukset ovat vastaavasti kasvaneet. Kehitys palvelee varmasti hyvin tulosjohtamista, seurantaa ja kontrollointia.

Uudelleenorganisointi on eittämättä vähentänyt yhtenäisyyttä ja yhteisten arvojen mahdollisuutta (Ferlie ym. 1996: 179). Dunleavy ja Hood (1994) ennustivat jo 20 vuotta sitten hajautumisen ja erikoisvirastojen perustamisen johtavan julkisten virastojen ja toimien ”uudelleenbrändäykseen”. Lisäksi, tästä on seurannut laaja kirjo erilaisia

”brändejä” yhden ja yhtenäisen ”julkisen palvelun tai hallinnon brändin” sijasta. Seurauksena on, että julkisen hallinnon virkamiehet samaistuvat omaan organisaatioonsa sen sijasta, että he samaistuisivat yhtenäiseen julkiseen palveluun. Tämä tekee yhteisten arvojen määrittelyn lähes kannattamattomaksi toiminnaksi. Virastoilla voi olla myös keskenään kilpailevia tavoitteita ja virastot voivat toistensa kustannuksella kilpailla keskenään tavoitteiden saavuttamisesta. Kyse on voi siten olla lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamisen maksimoinnista sen sijasta, että pyrittäisiin yhteisen edun kannalta vaikuttaviin ja kestäviin ratkaisuihin (Dunleavy & Hood 1994).

Tutkimuksissa on havaintoja kilpailutuksien ja tilaaja-tuottaja -mallien yhtenäistävistä vaikutuksista. Palveluja tuotetaan yhä enemmän erilaisten yhteistyöjärjestelyiden sekä yksityisen ja kolmannen sektorin organisaatioiden toimesta. Positiivisena vaikutuksena voidaan nähdä palveluperustan, toimintatapojen ja esimerkiksi palvelusisältöjen ja laadun yhtenäistyminen. Toisaalta, ongelma palvelutuottajien yhtenäistymisessä on se, että erikoistuminen ja erityspiirteet ovat olleet monesti palvelutuottajien vahvuus palvelujen vaikuttavuuden kannalta. Huolestuttavana piirteenä Osborne ja Murray (2000) näkevät kehityksen, jossa erikoistuneet palvelutuottajat (vapaaehtoisjärjestöt) muokkaavat palvelujaan ”sopimaan kaikkiin tarpeisiin”. Kilpailutuksien negatiivisena puolena voi olla myös palvelutason tai standardien lasku eli tuottaja tarjoaa sitä tasoa, mitä tilaaja edellyttää.

Delegointia ja desentralisaatiota voi spekuloida myös organisaatioita ohjaavien arvojen ja arvopohjan kautta. Eräs tapa täsmentää keskustelua, on jäsentää tilannetta soveltamalla Overmanin (2015: 3) esittämää taulukkoa delegoinnin ideaalityypeistä.

Taulukon sisältöä voi täsmentää lyhyesti Overmansin (2015: 3-4) täsmennyksien pohjalta. Desentralisaatiossa on siis kyse tehtävien siirrosta – delegoinnista – hallinnon sisällä alemmille hallintotasoille, ja siten tehtävien hoidossa kontrollointimahdollisuus säilyy vahvana. Tehtävistä vastaa yleensä julkisen sektorin toimijat ja tällöin omistajuuteen ei tehdä muutoksia. Tavanomaista on, että esimerkiksi kunta ottaa jonkin tietyn tehtävän hoidettavakseen valtiolta tai tehtävä siirretään ministeriöstä valtion aluehallintoon. Agencifikaatiossa tehtävä siirtyy autonomiselle tai semi-autonomiselle virastolle tai organisaatiolle (Verhoest ym. 2012). Tämä ei ole enää suoran demokraattisen päätöksenteon alla eikä se välttämättä kuulu valtion- tai kuntahallinnon hierarkkiaan.

**Taulukko 6.** Delegoinnin ideaalityypit (Overman 2015: 3) ja siitä sovelletut arvospekulaatiot

	<b>Desentralisaa- tio</b>	<b>Agencifikaatio</b>	<b>Sopimukselli- suus</b>	<b>Yksityistämi- nen</b>
<b>Lyhyt selitys</b>	Hallinnon- tasojen ja tehtä- vien uudelleen- määrittely	Ministeriövetoi- sen organisaati- on uudelleenjär- jestely	Palvelujen osta- minen kolman- silta osapuolilta	Julkisen omai- suuden myynti
<b>Omistajuus</b>	Julkinen	Julkinen	Yksityinen (suo- relta osin)	Yksityinen
<b>Koordinointi- mekanismi</b>	Demokraattinen kontrolli	Verkostojohta- minen	Sopimusjohta- minen	Markkinavoimat
<b>Vastuullisuus</b>	Vaaleilla valitut tahot	Toimitusjohta- ja/viraston joh- tokunta	Erikseen nimetyt vastuuhenkilöt	Toimitusjohta- ja/yrityksen halli- tus
<b>Kontrollin me- netysmahdolli- suus</b>	Korkea	Matala	Matala	Korkea
<b>Arvospeku- laatiot</b>				
<b>Yhteisen julki- sen arvopohjan mahdollisuus</b>	Korkea	Keskitaso	Keskitaso	Matala
<b>Arvoristiriito- jen potentiaa- lisuus</b>	Matala	Keskitaso	Keskitaso	Matala

Usein virastoja kuitenkin tulosohjaa ministeriö tai kunnan keskushallinto. Tyypiesimerkki on Iso-Britannian Next Step –virastot; Suomessa esimerkiksi Trafi, maahanmuuttovirasto, liikennevirasto, opetushallitus ja THL. Agencifikaatiossa kontrollinmenetys mahdollisuus on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin yksityistämisenä, koska virastoja voidaan uudelleenorganisoida, yhdistää ja lakkauttaa esimerkiksi eduskunnan päätöksellä (James ym. 2016) ja virastojen toimia valvoo usein poliittisesti nimitetty viraston johtokunta. Sopimuksellisuudessa tehtävien toteutus on erotettu tilaajasta (valtion tai kunnan organisaatio). Toteutuksesta vastaa ns. kolmas taho joka voi olla yritys,

yhdistys tai kunnan/valtion organisaatiossa erillinen tuotannosta vastaava yksikkö, liikelaitos tai yhtiö. huomattavaa kuitenkin on se, vastuu esimerkiksi palvelujen tai toimien toteutuksesta ja saatavuudesta säilyy julkisella sektorilla (tilaajalla). Yksityistämiseen on päädytty usein kahta kautta. Tehtävää tai palvelua ei nähdä enää ideologisesti tai taloudellisesti sellaisena, että se edellyttää julkisen sektorin osallistumista tai vastuuta. Toiseksi, kyse on usein monopolin purkamisesta, vallinnan vapauden ja kilpailun lisäämisestä. Suomessakin monet aloitteet yksityistämiseen ovat tulleet kilpailun avaamisesta ja kilpailuneutraliteetin varmistamisesta.

Ehkä perinteisin delegoinnin ongelma on se, että poliittiset päättäjät kokevat epävarmuutta siitä, miten virkamiehet toteuttavat poliittisia päätöksiä (Bendor, Glazer & Hammond 2001) ja miten mahdollisesti erilaisten arvopohjat kohtaavat aktuaalisissa tilanteissa (James & van Thiel 2011: 211)? Ongelmatilanteen ytimessä on agenttipäämies teorian perusongelma: miten paljon toimivaltaa tulee antaa – delegoida - toimeenpaneville tahoille ja miten kontrolloida, että lopputulokset ovat halutunlaisia (Miller 2005)? Delegoinnissa on varsin tavanomaista ratkoa tätä ongelmaa erilaisilla sopusmusmenettelyillä (muun muassa tulossopimukset, hankintasopimukset).

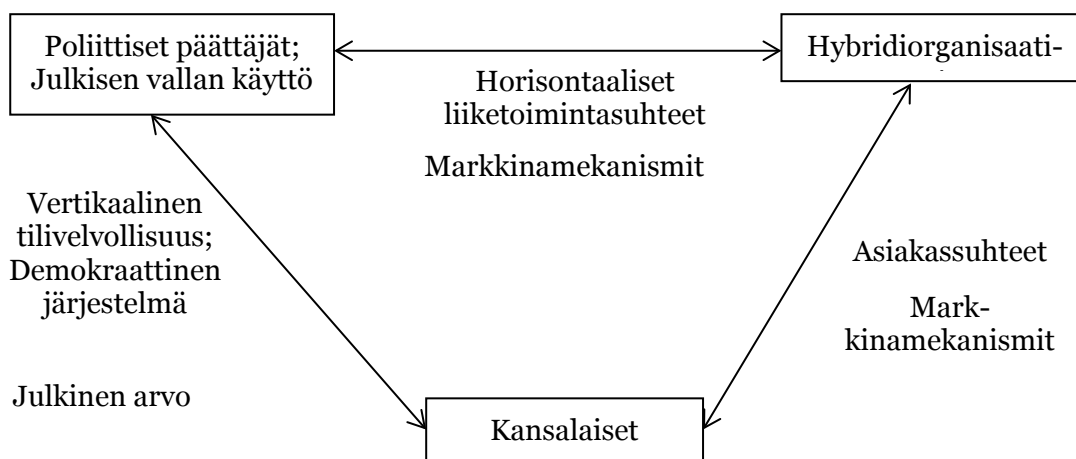
Agencifikaation perusteena on ajoittain käytetty sitä, että epäpolitisoi jonkin asian tai tehtävän toteuttamisen. James ja van Thiel (2011: 213) mukaan tämä on useissa maissa ollut houkutus poliitikoille päättää jonkin tietyn viraston perustamisesta. Logiikka siis on se, että jonkin asian toteutus on koettu liian poliittisesti sävyttyneeksi ja siksi tehtävän siirto, delegointi, ammattimaiselle virastolle on poliittisesti ja ammatillisesti ”korrektia ja uskottavuutta lisäävää”. Poliittinen intressi siis väistyy ja luo tilaa ammatilliselle asioiden hoitamiselle. Tosin voi perustellusti kysyä, lisääkö tämä arvoriitiriitojen potentiaalia ja esiin nousua? Lisäksi on tunnistettavissa tietty riski poliittiset ohjauksen tarpeettomasta heikkenemisestä vaikka sille olisi osoitettavissa selvä tilaus (Dommett & MacCarthaigh 2016).

Tilivelvollisuutta voi tietenkin katsoa myös edellistä enemmän sisällöllisesti. Tässä esimerkiksi Behn (2001) teoksessaan tarjoaa yksinkertaistavan kolmijaon, jota on myöhemmin sovellettu useissa tutkimuksissa. Behnin mukaan julkisjohtajat joutuvat vastaamaan ensinnäkin taloudellisesta tilivelvollisuudesta – miten veronmaksajien verot on käytetty, ja kuinka tehokkaasti, tuottavasti ja vaikuttavasti niillä on tuotettu odotettuja palveluja ja suoritteita? Toiseksi, tilivelvollisuus palautuu aina tasapuolisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen – kuinka tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti palvelut tuotetaan ja toimitetaan kansalaisille ja asiakkaille? Kolmanneksi tilivelvollisuudessa on kyse tuloksenteosta ja suorituksista - vastaako toiminta ja toimintatavat kustannustehokasta ja osuvaa toteutustapaa?

Hybridiorganisaatiot ja kumppanuusmallit (PPP) kuvaavat hyvin nykytilannetta ja keskustelu niistä auttaa täsmentämään tilivelvollisuuden nykytilaa. Grossi ja Thomasson

(2015: 608) teroittavat, että hybrideille on tyypillistä organisatoristen tavoitteiden moninaisuus ja jopa ristiriitaisuus. On tavanomaista, että niiden tavoitteissa korostuu odotukset varsin perinteistenkin julkisten palvelujen tuottamisesta ja palvelutuotannon poliittisesta ohjauksesta. Samaan aikaan, niiden tavoitteissa näkyy tyypillisesti myös markkinaohjautuvuus ja liiketoiminnallisuus. (André 2010; Koppell 2003.) Usein tilanne on vielä kärjekkäämmin se, että hybridien ja enenevässä määrin myös kumppanuusmallien tilivelvollisuutta arvioidaan nimenomaisesti taloudellisilla tulosindikaattoreilla, ja joiden asettamisessa ja sisällössä on painotettu liiketoiminnalle tyypillisiä arvoja ja arvostuksia (Shaoul ym. 2012). Tästä tyyppiesimerkkejä ovat muun muassa palveltu asiakasmäärä (laadun sijasta), asiakaskaarien pituus (usein julkisella sektorilla painotetaan lyhyitä asiakaskaaria pitkäkestoisten asiakkuuksien sijaan) ja tuotto per asiakas.

Kuviossa 11 on täsmennetty tilivelvollisuuden uudenlaista sisältöä NPM-maailmassa, erityisesti hybridioorganisaatioiden ja kumppanuusmallien (PPP) tapauksessa. Perinteinen tilivelvollisuus on siis keskittynyt poliittisten päättäjien ja kansalaisten suhteeseen, eräänlaisena vertikaalisena tilivelvollisuutena. Tätä on tuettu perinteisillä, julkiseen sektoriin liitetyillä arvoilla ja arvostuksilla. Olennainen muutos perinteiseen, julkisen sektorin tilivelvollisuuteen on juuri markkinamekanismien mukaantulo – NPM:n hybridien ja kumppanuusmallien myötä. Olennaisena osana tätä ovat markkinamekanismeihin pohjaava tilivelvollisuus, joka sisältää horisontaaliset liiketoimintasuhteet ja asiakassuhteet. Näissä tilivelvollisuus perustuu aivan toiseen logiikkaan kuin vertikaalisessa tilivelvollisuudessa poliittisten päättäjien ja kansalaisten välillä. Nämä eivät yleensä sisällä demokraattiseen järjestelmään sisältyviä arvoja taikka arvostuksia, jotka suo- raan tukisivat julkista arvoa (public value) ja sen saavuttamista palvelutuotannolla.



**Kuvio 11.** Tilivelvollisuuden ilmeneminen hybridioorganisaatioiden, poliittisten päättäjien ja kansalaisten välillä (Grossi & Thomasson 2015: 609)



Yleisin ongelma Grossin ja Thomassonin (2015: 616–617) on se, että poliittiset päättäjät eivät ”huomaa” tai ”välitä” vaatia hybridioorganisaatioilta julkisen arvon täyttämistä. Suomessakin julkisuudessa on varsin tavanomaista, että poliittiset päättäjät vain toteavat kansalaisten suuntaan, että hybridit tai palvelua tuottavat yritykset toimivat markkinaehtoisesti ja tilaaja ei voi puuttua niiden operatiivisiin toimiin. Molemmista luonnollisesti seuraa, että useinkaan palvelutuottajan arvovalikoimaan tai -julistuksiin tai strategiaan ei sisälly julkista arvoa tai siihen viittaavia organisaatioarvoja. Tästä taas seuraa se, että poliittiset päättäjät raportoivat kansalaisille (tilivelvollisuus) julkisen arvon saavuttamista, mutta tämä ei perustu faktuaaliseen palvelutuotannosta saatavaan tilivelvollisuusinformaatioon – joka perustuu horisontaalisille liiketoimintasuhteille ja markkinamekanismeille.

Kuvion 11 perusteella Grossi ja Thomasson (2015) päätyvät johtopäätökseen, että tilivelvollisuuteen liittyvät ongelmat eivät ratkea tilivelvollisuutta laajentamalla tai uudelleen muotoilemalla tilivelvollisuussysteemiä. Tätä vastoin, vaikuttavimmat korjaukset saadaan tarkentamalla tilivelvollisuuden käyttötarkoituksia ja käyttökohteita. Tässä on erityisen tärkeää se, miten ihmiset hyödyntävät olemassa olevaa tietoa tilivelvollisuuden täyttymisestä sekä se, mitä ja millaisia päätelmiä tilivelvollisuusinformaatiosta tehdään. Toiseksi, koska ns. uudessa tilanteessa meillä on aina läsnä useamman organisaation ja toimijan (kansalaiset) muodostama kokonaisuus, on tärkeää avata ja selventää ’omistajan’ näkökulmaa. Tilivelvollisuuden kannalta tässä painottuu se, kenelle tietoa tilivelvollisuuden kautta tuotetaan. Tilivelvollisuudessa ajaututaan Grossin ja Thomasson (2015: 617) mukaan ongelmiin aina, jos omistajat eivät löydä yhteistä intressiä tilivelvollisuuden ja sitä kautta myös palvelutuotannon intressien suhteen. Omistajilla pitää siis olla yhteinen kanta ja intressi – mikä on hyvää palvelua, ja tilivelvollisuus sitten tuottaa tietoa tämän saavuttamisesta.

Kyse on myös siitä, että poliittisten päättäjien ja kansalaisten suuntaan tilivelvollisuusinformaatio, joka nojaa liiketaloudellisiin perusteisiin on monesti liian kapea-alaista ja sisällöltään puutteellista julkisen arvon toteutumana määrittelyksi. Tämä tarkoittaa lyhyesti sitä, että talousdata kertoo kyllä yrityksen liiketoiminnallisesta onnistumisesta ja tavoitteiden saavuttamisesta, mutta julkisten palvelujen kohdalla taloustieto tuottaa yleensä liian kapean näkymän. Varsinkin toiminnan vaikutukset jäävät usein liian vähäiselle huomiolle. Siksi esimerkiksi Hoodin (2005) mukaan monessa EU-maassa on käynnistetty toimia tulosinformaation laadun ja sisällön parantamiseksi, ja tämä on välitön seuraus organisatoristen järjestelyjen moninaistumisesta ja siitä, että palvelujen tuottamisesta vastaavat yritykset julkisten organisaatioiden sijasta.

**Taulukko 7** Virastojen tilivelvollisuusjärjestelyt (Quintyn ym. 2007: 16)

<b>Kenelle tilivelvollinen?</b>	<b>Tilivelvollisuuden sisältö ja muoto</b>	<b>Järjestelyt</b>
Lainsäädännöllinen ala (legislative branch)	Säännöllinen raportointi (vuosiraportit) virastoa valvovalle komitealle	Ex post – selittävä tilivelvollisuus
	Ad hoc kyselyt ja suulliset esitykset	Ex post – selittävä tilivelvollisuus
	Ad hoc esitykset uudeksi sääntelyksi	Ex ante – selittävä tilivelvollisuus tai tarkentava
	Esitykset budjettineuvotteluihin tai budjettiesitysten pohjaksi	Ex post – taloudellinen tilivelvollisuus
	Tarkastusraportit	Ex post – taloudellinen, selittävä tilivelvollisuus tai tarkentava
Toimeenpaneva ala (executive branch)	Säännöllinen raportointi valtioneuvostolle ja ohjaavalle ministeriölle	Ex post – selittävä tilivelvollisuus
	Ad hoc esitykset ja tiedotus toiminnan edistymisestä	Ex post – selittävä, usein vain informatiivinen tilivelvollisuus
	Ehdotukset uusista viraston toimintaa tai toimialaa koskevasta sääntelystä	Ex ante – selittävä tai tarkentava tilivelvollisuus
Juridinen ala (juridical branch)	Juridiset katsaukset	Ex post – tarkentava, proseduraalinen tilivelvollisuus
	Valvonta ja väärinkäytösten käsittelytapojen tarkastukset	Ex post – tarkentava ja sisällöllinen tilivelvollisuus
Organisatorinen ala (supervised industry)	Uusien viraston toimintaa tai toimialaa koskevien lausuntojen ja sääntelyn konsultointi	Ex ante ja ex post - selittävä, tarkentava tilivelvollisuus
	Kustannus-hyöty ja kustannus-vaikuttavuus –analyysit	Ex ante ja ex post - selittävä tilivelvollisuus
	Informaation jakaminen ja tuottaminen valvontakäytännöistä ja tuloksista	Ex ante ja ex post - riippuen asiasta, selittävä tilivelvollisuus
Asiakkaat ja kansalaiset	Julkilausutut viraston missio ja strategia	Ex ante ja ex post - selittävä tilivelvollisuus
	Tiedotteet ja vuosikertomukset viraston toimista	Ex ante ja ex post - selittävä tilivelvollisuus
	Asiakkaiden valistaminen ja kouluttaminen	Ex post - selittävä, tarkentava tilivelvollisuus
	Oikeusasiamiehen ja kuluttaja-asiamiehen toimet	Ex post - selittävä, tarkentava tilivelvollisuus

Taulukossa Quintyn, Ramirez ja Taylor (2007) hyödyntävät tilivelvollisuuden ryhmitteilyä ja erittelemistä monen eri tekijän suhteen:

- Ex ante tilivelvollisuus viittaa raportointiin ja informointiin ennen varsinaiseen toimeen ryhtymistä (asiakkaiden ja eri intressiryhmien konsultointi valvonnallisista ja sääntelyyn liittyvistä toimista)
- Ex post tilivelvollisuus taas viittaa siihen, mitä tapahtuu viraston tekemien toimien jälkeen (esim. toimintakertomuksen lähettäminen parlamentin tai eduskunnan käsittelyyn)
- Selittävä tilivelvollisuus viittaa siihen, miten virasto kertoo, vastaa ja viestii toimistaan – miksi ja miten virasto on hoitanut tehtävää ja millaisia tuloksia on nähtävissä.
- Tarkentava tilivelvollisuus viittaa viraston vastuuseen ja velvollisuuksiin vähentää valitusten tai ei-toivottujen tulosten tuottamista.
- Proseduraalinen tilivelvollisuus viittaa määriteltyjen toimintatapojen ja prosessien noudattamiseen – miten hyvin virasto on esimerkiksi kyennyt noudattamaan ennalta määriteltyjä etenemistapoja kussakin asiassa ja miten hyvin prosessien eri vaiheissa lainsäätäjän tai poliittisen päätöksenteon tavoitteet on täytetty?
- Sisällöllinen tilivelvollisuus on tässä yhteydessä sitä, miten hyvin valvonnalliset toimenpiteet on perusteltavissa ja palautettavissa tavoitteisiin - onko siis tehty oikeita ja tavoiteltuja asioita?
- Taloudellinen tilivelvollisuus tarkoittaa yksinkertaistetusti taloudellisten argumenttien ja tavoitteistojen täyttämistä
- Tuloksetekoon liittyvä tilivelvollisuus yksinkertaistuu tässä siihen, miten hyvin ja missä määrin asetetut (varsinkin objektiivisemmat määrälliset tuloskriteerit) kyetään täyttämään.

#### 4.2.3 Tulokontrolli ja mittaaminen

Kun tilivelvollisuus on moninaistunut ja keskittynyt yhä enemmän tulokseen toimintatapojen kontrolloinnin sijasta, on tilivelvollisuuden ilmentäminen edellyttänyt uusia ja innovatiivisia tapoja ja muotoja. Tavanomaisimpia uusia tapoja ja muotoja ovat olleet NPM:n liittyvät moninaiset auditoinnit, monitoroinnit ja evaluoinnit. Lisäksi tilintarkastuksen hyödyntämisestä on levittäytytty toiminnan sisällöllisiin ja tulosperustaisiin

tarkastuksiin. Olennaista kaikissa edellä mainituissa on erilaisten indikaattoreiden hyödyntäminen tuloksenteon tarkkailussa ja seurannassa sekä tiedon tuottamisessa. Tähän palataan tarkemmin seuraavassa, tulosjohtamista ja tulosten mittaamista koskevassa keskustelussa.

Tilivelvollisuuden logiikkaa täsmentää NPM:n myötä tulosjohtaminen ja sopimuksellisuus. NPM:ssä uudistustoimia on inspiroinut erityisesti yksityisen sektorin logiikka ja toimintatavat. Useissa maissa on kopioitu sellaisenaan tai soveltaen Iso-Britannian Next Steps aloitteissa ja Financial Management Initiative ohjelmassa lanseerattuja periaatteita tulossopimuksista ja tulosperustaisesta toimintatavasta. Samalla tavoin varsinkin USA:ssa vaikuttanut reinventing government liike on saanut paljon seuraajia Euroopan maissa, varsinkin virasto-ministeriö –toimintatapojen uudistamisessa. (ks. esim. Lane 2001; Pollitt & Bouckaert 2005). Näiden myötä muun muassa toimeenpanovirastot ovat muutettu tulosjohdetuiksi virastoiksi (PBO), ja niiden toimia arvioidaan varsin yksityiskohtaisesti tavoitteiden ja strategioiden saavuttamisen osalta sekä soveltaen laajojakin tulosindikaattoreita ja benchmarking-työkaluja.

Tulosjohtaminen, tulosten mittaaminen ja kontrollointi kuuluvat olennaisena osana NPM:n. Vaikka nämä ovat paalutettu erottamattomaksi osaksi NPM:ä, sisältyy näihin valtava määrä epämääräisyyttä ja määrittelyongelmia sekä vaikeuksia, miten näitä toteutetaan käytännössä. Esimerkiksi tulosjohtaminen on yhtä ”liukas” käsite kuin NPM itsessään. Brown (2005) listaa 17 tapaa, jolla tulosjohtamista yleensä perustellaan ja hyödynnetään. Perusongelma on se, että tulosjohtaminen ja tulosten mittaaminen kytkeytyvät lähes kaikkiin eri johtamistapoihin ja johtamisfunktioihin. Se on erottamaton osa muun muassa toimintojen johtamista sekä markkinoinnin, rahoituksen ja laskenta-toimen johtamista sekä HRM ja organisaatiokäyttämistä. Osa puhuu tulosjohtamisesta erityisenä kulttuurina ja käyttäytymisparadigmana. (Marr & Schiuma 2003; Fryer ym. 2009.) Lisäksi on huomattava, että tulosjohtaminen (performance management) ja tulosten mittaaminen (performance measurement) ovat toistensa läheisiä liittolaisia. Siksi niitä käsitellään tässä teoksessa samassa yhteydessä.

Toisaalta, usein tehdään kahtiajako: tulosjohtaminen keskittyy enemmän tulevaisuuteen – miten dataa ja tulosinformaatiota voidaan käyttää tulevaisuuteen reagoinnissa sekä painopisteiden ja tavoitteiden asettamisessa; kun taas tulosten mittaaminen kertoo enemmän menneisyydestä – mitä on saatu aikaan (Lebas 1995). Vastaavasti esimerkiksi Radnor ja Barnes (2007: 393) tiivistävät, että tulosten mittaamisessa aina määrällistään (määrää tai laatua) panoksia (input), tuloksia (output) ja toiminnan aktiivisuutta tai prosesseja (level of activity of an event or process). Tulosjohtaminen puolestaan on toimia, perustuen tulostittareihin tai tulosinformaatioon, joilla pyritään toiminnan, käyttäytymisen, motivaation ja prosessien parantamiseen sekä innovaatioiden edistämiseen.

Vaikka tulosjohtamisesta ja mittaamisesta on vieläkin vähän poikkitieteellistä ja sektorit ylittävää tutkimusta, voi tulosjohtamisen onnistumiseksi asettaa muutamia toistuvia asioita. Näitä ovat (Fryer 2009; SAS Institute 2005; De Waal 2003):

- Tulosjohtaminen on yhteen sovitettava organisaation muihin johtamisjärjestelmiin ja erityisesti strategiseen johtamiseen.
- Tulosjohtamisella on oltava organisaation johdon tuki ja johdon oltava sitoutunut tulosjohtamiseen.
- Tulosjohtaminen edellyttää määrätietoista kulttuuria, jossa on identifioitu ja jossa kannustetaan jatkuvasti hyvään tulokseen; kulttuuri ei rajoitu vain heikosta suoriutumisesta rankaisemiseen.
- Tulosjohtaminen vaatii asiakkaiden ja sidosryhmien osallistamista.
- Tulosjohtamisessa on tarkkailta, seurattava tulokertymää sekä mahdollistettava rakentava ja monipuolinen palaute, ja jaettava sekä opittava palautteen perustalta.

Tulosten mittaamisessa palataan julkishallinnon moninaiseen luonteeseen ja tehtävien erilaisuuteen yhdenkin viraston sisällä. Yleensä peruskysymys palaa myös siihen, mikä voidaan katsoa tai määritellä ”hyväksi” suoritukseksi? Julkiselle toiminnalle ongelmia koituu siitä, että useimmat indikaattorit tai mittarit painottavat lyhyen aikavälin tuotoksia. Näiden seurauksena on havaittu uudistusten ja innovaatioiden vähentyminen sekä pidemmän aikavälin investointien väheneminen (Allio 2006). Erityisiä ongelmia tämä on tuottanut etukäteiselle ja ongelmia ennaltaehkäisevälle neuvonta- ja ohjaustyölle julkisissa organisaatioissa. Näiden tulokset realisoituvat usein pitkällä aikavälillä ja neuvontatyöhön satsattujen resurssien mittaaminen saavutettuina tuloksina on vaikeaa. Ennaltaehkäisevällä työllä on useilla aloilla todettu olevan merkittävä vaikutus kustannussäästöihin (terveydenhuolto, syrjäytymisen ja rikollisuuden ehkäisy).

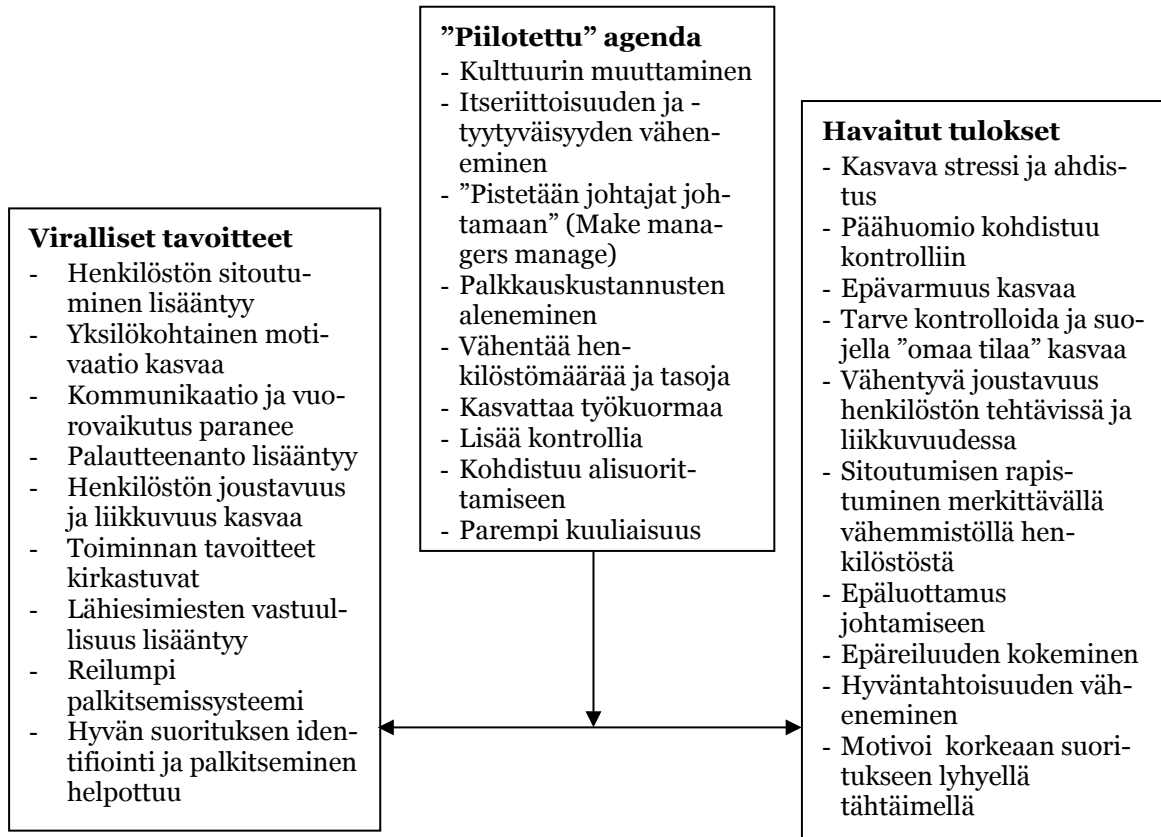
Mittareilla tuotetaan monesti tietoa, jota Try ja Radnor (2007) kutsuvat ”vanhoiksi uutisiksi” – mittarit kertovat tilanteesta tai organisaatorakenteiden tuotoksista, jotka ovat jo mahdollisesti muutettu, ja siten tuloksellisuuden osoittaminen ”vanhalla” tiedolla ei ole validia. Macpherson (2001) keskustelee kahdenlaisista indikaattoreista: 1) ”laahaavat” indikaattorit, joilla raportoidaan tilanne toimenpiteiden jälkeen ja 2) ”ohjaavat” indikaattorit, joiden avulla johdetaan tulevaa toimintaa ja jotka ennustavat tulevasta (esim. henkilöstön tyytyväisyyskyselyt usein ennustavat asiakastyytyväisyyttä – jos henkilöstö on tyytyväistä ja sitoutunutta, heijastuu se usein positiivisena asiakaskokemuksena).

Tulosjohtamisen ja varsinkin tulostavoitteiden yhteydessä on käyty paljon keskustelua näiden välittömistä ja välillisistä ”sivuvaikutuksista” henkilöstön ja asiakkaiden käytökseen. Mittaristot ovat tuottaneet odottamatonta käytöstä ja tilanteiden manipulointia. Bevan ja Hood (2006) mainitsevat muutamina esimerkkeinä seuraavia. Auto-onnettomuuksien uhrit ja ensiavun tarpeessa olevat ihmiset odottavat ambulanssissa, koska tämä lyhentää ensiavussa hoitojonon määrää ja aikaa; sängyt sairaalan käytävillä lasketaan normaaleiksi hoitopaikoksi, koska tämä nostaa hoitoa saaneiden asiakkaiden määrää; leikkauksia siirretään seuraavalle vuodelle, jotta kyseisen vuoden menot nouse liian suuriksi, ja samaan aikaan sairaalan osastoilla ei ole yhtään potilasta.

Mittaristojen ja mittaamisen ongelmia on tiivistetty useissa tutkimuksissa. Näistä keskeisimpinä nousevat esiin seuraavat (Vakkuri & Meklin 2003; Chang 2006; Fryer 2009):

- Tavoitteet asetetaan niin alas, että ne ovat saavutettavissa pienilläkin panostuksilla ja työllä.
- Tuloksia kuvaavat ja mittaavat asiat klusteroidaan esimerkiksi alhaisimman vuoden perustalta tai manipuloidun datan pohjalta.
- Tulostavoitteiden saavuttamisesta tulee ”pakkomielle”, jolloin ei-mitattavissa olevat asiat ja tehtävät leikataan tyystin tehtävärepertuaarista pois vaikka niille olisi selvä tilaus ja tarve asiakaskunnassa; jos asiaa ei ole mittaristossa, sitä ei tarvitse toteuttaa.
- Valitaan mittarit ja tulostavoitteet tarkoitushakuisesti, jotta tulokset voidaan saavuttaa ”varmasti”; Tulostavoitteilla luodaan uusia tarpeita ja toimintaa ohjaavia tavoitteita, ja joita ei ole asetettu poliittisen päätöksenteon kautta julkisille organisaatioille.

Harris (2001) nostaa esiin monia, tulostavoitteiden ja tulospalkkioihin liittyviä ongelmia laajalti siteeratussa tutkimusartikkelissaan. Kuvio 12 perustuu Harrisin tiivistämään näkymään keskijohdon käsityksistä tulospalkkauksen virallisista tavoitteista, piilossa olevista agendoista ja tulospalkkauksen myötä realisoituneista tuloksista. Harris toteaa, että monet kyselyyn vastanneista keskijohdon edustajista kannatti tulospalkkaukseen liitettyjä virallisia tavoitteita. Tosin yhtä moni ilmaisi huolensa piilossa olevista agendoista, jotka ovat tulleet ilmeiseksi tulospalkkauksen toteuttamisen myötä. Useimmat keskijohdon edustajista näkivät nämä piilotetut agendat yhtä merkityksellisinä, joskus jopa virallisia tavoitteita merkityksellisimpinä, kuin viralliset tavoitteet.



**Kuvio 12.** Keskijohdon odotukset organisaation kannustimilta tulospalkkausjärjestelmässä (Harris 2001: 1184).

Kork ym. (2015) tekevät mielenkiintoisia tulkintoja tuottavuudesta sekä sen käsitteellisestä ja soveltamisesta Suomen julkisella sektorilla. Heidän mukaan Suomessa on nojattu paljon Valtiovarainministeriön (2009) tuottavuusmääritelmään, joka puolestaan reflektoi Pollittin ja Hupen (2011: 643) tuottavuusmäärittelylle asettamia rationaalisuuskriteereitä. Toisin sanoen, tuottavuudelle rakentuu Pollittin ja Hupen mukaan rationaalisuus, kunhan se määritelmällisesti täyttää seuraavat asiat:

- 1) Määritelmä on tarpeeksi laaja, ja sisältää useita päällekkäisiä ja jopa ristiriitaisia määreitä
- 2) Määritelmä on tarpeeksi normatiivinen, ja luo kuvan institutionaalisesta edistyksestä ja modernisuudesta

- 3) Määritelmä on tarpeeksi konsensuaalinen eli eri yhteiskunnan toimijoiden ja professionaalisten tahojen on mahdollista saavuttaa konsensus siitä, miten käsitettä pitää modifioida ja uudistaa
- 4) Määritelmä on tarpeeksi hyvin markkinoitavissa ja myytävissä, sisältäen mahdollisuuden levittää ja laajentaa käsitettä eri maihin, ammattiryhmiin ja akateemisiin tarkoituksiin.

Kork ym. (2015: 399) toteavat edellä mainitusta rationaalisuudesta aukeavan ensinnäkin se, että kaikki julkisten palvelujen ongelmat näyttäytyvät tuottavuuden ongelmina. Tämä on eräs yksi vahvimista julkisen sektorin reformeja leikkaava teema ja oletus. Ongelmaoletuksesta seuraa, että yhteinen hyvä olisi optimaalisesta määriteltävissä, ja ehkä myös saavutettavissa kunhan tuottavuus optimoidaan. Kork ym. (2015) keskustelea laajasti tuottavuuden käsittämisen sekä tuottavuuden saavuttamisen ongelmista. He soveltavat käsitteitä tietämys (knowing) ja teot (doing) tutkimustehtävänsä apuna. Heidän keskeinen viesti on se, että tuottavuus on varsin kompleksinen ja moni-ilmeinen ilmiö.

Tuottavuuteen pyrkimisessä tärkeää on se, että poliittiset päättäjät tunnistavat nykytilan ja tietävät (know) mitä julkisessa hallinnossa ja palveluissa on meneillään – mikä on kulloinkin tuottavuuden ja suorittamisen tila. Tässä yhteydessä myös tekemiseen (doing) liittyvät haasteet on tiedostettava – miten poliittiset päättäjät toimivat tiedon ja tietämyksen pohjalta sekä kykenevätkö he toimimaan ja valitsemaan tehokkaimmat toimintatavat? Usein tilanne on se, että tiedossa on se miten pitäisi toimia, mutta päättäjillä on vaikeuksia soveltaa tietoa yksittäisten tapausten ratkaisuihin. Siksi tuottavuutta pitäisikin kehittää Korkin ym. (2015: 402) jatkuvana prosessina, jossa julkiset organisaatiot, johtajat ja poliittiset päättäjät alituisesti uudelleentulkitsevat tuottavuutta ja keinoja tuottavuuden lisäämiseksi.

Edellä sanotusta oikeastaan päästään tuottavuuden ja arvokeskustelun ytimeen. Tuottavuutta sovelletaan usein osana arvolistoja ja tuottavuus ohjaa vahvasti arvopohjaa, jota sovelletaan esimerkiksi julkisia palveluja koskevissa ratkaisuihin ja päätöksissä. Edellä esitetty Pollittin ja Hupen (2011) lista tuottavuuden määritelmän rationaalisuudesta paljastaa hyvin tuottavuuden moninaisen olemuksen. Ei ole yhtä määritelmää tuottavuudesta, vaan tuottavuus määritellään yhä uudelleen tilanteen sitä vaatiessa. Toisin sanoen, tuottavuuden ja arvojen tulkinta kysyy rohkeutta ja halukkuutta tietynlaiseen herkkyyteen ja muutostarpeiden aistimiseen.



### 4.3 NPM:n teesi nro 3 – Luottamus

Kolmas NPM:stä tarkasteltava asia – tai teesi kuten niitä tässä tutkimuksessa kutsutaan – keskittyy luottamukseen ja sen eri ilmenemismuotoihin. Luottamus on sinällään monella tapaa samankaltainen ilmiö kuin edellä käsitellyt kaksi teesiä (johtamisen autonomia ja tilivelvollisuus) eli luottamuksesta erottuu monia eri juonteita ja käyttöyhteyksiä. Tämä käyttöyhteyksien moninaisuus kuvaa jälleen hyvin NPM:n ja siihen liitettävien kehittämistapojen ”ostoskorimaisuutta”. Lisäksi on huomattava, että luottamus on läheinen, mutta ”iso” käsite. Se on samalla myös läheisessä vuorovaikutuksessa erityisesti tilivelvollisuuden kanssa – joskus se nähdään joko lähtölaukauksena tilivelvollisuuden uudelleen muotoiluille tai määrittelyille tai esimerkiksi parantuneen tilivelvollisuuden lopputuotoksena. Myös ammattimaisella johtamisella tai antakaa johtajien johtaa teesillä on tiiviit yhteydet luottamukseen. Kuten edellä todettiin, voi yksinkertaistaa että ammattimainen johtaminen tarvitsee aina luottamusta toteutuakseen.

Luottamus on tärkeä pohjoismainen periaate ja arvo. Yhteiskunnan kehitys sekä poliittis-hallinnollisen toiminnan ja julkisen johtamisen vaikuttavuus riippuvat erittäin paljon siitä, onko luottamusta vai ei. Parina viime vuosikymmenenä julkisessa johtamisessa ja poliittisessä päätöksenteossa luottamus on ollut monella tavalla muutoksessa niin toiminnallisesti, rakenteellisesti kuin eettisen arvioinnin osalta. Miksi sitten luottamusta tarvitaan julkisessa johtamisessa ja julkisessa toiminnassa erityisesti? Kokoavasti voi todeta, että luottamusta tarvitaan koska (Viinamäki 2015):

- Yksinkertaisissakin asioissa esiintyy monta eri toimijaa ja yhden tahon panos ei riitä mihinkään. Samalla hyvinvoinnin ja julkisten toimenpiteiden edistäminen tapahtuu faktisesti eri toimijoiden yhteistyönä ja yhteisenä toimintana.
- Toimijoiden välillä täytyy olla yhdistäviä asioita, joiden kautta pyritään yhteiseen päämäärään eli elinvoimaiseen kuntaan, seutuun tai yhteiskuntaan. Nyky-yhteiskunnassa toimijoiden ja strategisesti tärkeiden tavoitteiden määrä tuntuu kasvavan koko ajan ja samalla päätettäviä asioita on enemmän ja asioiden mitataava on isompi.
- Yksityisen ja julkisen sektorin raja ylitetään alati. Hyvinvointipolitiikkojen ja julkisten toimien onnistuminen ja vaikuttavuus ovat paljolti kiinni kansalaisten, yritysten, yhdistysten ja julkisen sektorin toimijoiden luottamuksesta ja uskosta toisiinsa.
- Hyvinvointipolitiikkojen ja muiden julkisten policyjen toteutuskeinot, rahoitusinstrumentit ja tukitoimet ovat erittäin moninaiset. Asioiden toteutus virallisten sopimusten kautta ei sovi strategiseen kehittämiseen ja siksi tarvitaan luotta-

musta, jotta asiat kehittyvät yhteisten painopisteiden ja strategisten tavoitteiden kautta.

Luottamus ylipäättään on monesti palkitseva, mutta herkästi haavoittuva alue. Jos luottamus puuttuu, hallinnolla ja johtamisella ei ole kansalaisten, yritysten, päättäjien tai virkamiesten silmissä tarvittavaa oikeutusta. Jos luottamuksen ylläpitoon ja vahvistamiseen ei kiinnitetä sen tarvitsemaa huomiota, ajaututaan helposti vakaviin ongelmiin yhteistyössä, päätöksenteossa ja yhteisten asioiden toimeenpanossa (Viinamäki 2015; 2016).

Monet NPM:n keinoista ja tavoitteista syntyivät, koska kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon ja politiikkaan sekä julkisen sektorin tuottamiin hyvinvointipalveluihin oli erittäin alhainen 1980- ja 1990-luvun vaihteessa useimmissa OECD-maissa. Julkista sektoria kritisoitiin muun muassa tehottomuudesta, resurssien tuhlaailusta, kalleudesta ja heikosta kyvystä tuottaa kansalaisten tarvitsemia palveluja.

Näihin luottamusongelmiin NPM tarjoaa vastauksina esimerkiksi seuraavia keinoja (Van de Walle 2013: 310):

- Mahdollistettava ja lisättävä kansalaisten valinnanvapautta (mitä palveluja asiakas kokee tarvitsevansa ja haluaa käyttää sekä kenen haluaa tuottavan kyseisen palvelun),
- Vahvistettava demokratiaa ja osallistumista (asiakas osallistuu palvelutarpeiden ja palvelusisältöjen määrittelyyn, empowerment tekniikat)
- Lisättävä läpinäkyvyyttä ja avoimuutta (mihin yhteiset verorahat käytetään ja miten).

#### 4.3.1 Luottamus on NPM:n yhteydessä epäluottamusta!

Yleinen oletus ja käytännöstä kumpuava havainto on se, että kun luottamusta on, työt sujuvat ja asiat etenevät. Vastaavasti ilman luottamusta ihmiset tai organisaatiot hoitavat tehtävänsä, mutta ideoita, innostusta ja omistautumista ei mieluusti jaeta. Luottamus on dynaamista eli luottamusta luodaan ja rakennetaan ja sitä ylläpidetään lupauksilla, sitoutumisella ja tunteilla. Se sisältää mielipiteitä, näkemyksiä, kokemuksia ja sitoutumista, ei pelkästään tuuria ja yhteisymmärrystä. (Solomon & Flores 2001: 5–6.) Luottamus on moraalinen arvo ja yksi keskeisimmistä viranomaisen hyveistä. Luottamus on vakaumus ja usko siihen, että joku on luottamuksen arvoinen, ja pitää sanansa ja lupauksensa. Täten luottamuksessa erotetaan aina kaksi tahoja: se, joka luottaa ja se, jonka täytyy ansaita luottamus. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 9, 74–76.)

Luottamuksesta puhutaan niin yksilö-, organisaatio- kuin koko yhteiskuntajärjestelmän tasolla. Esimerkkeinä ovat yksilöiden välinen luottamus, luottamus asiantuntijoiden toimintaan, luottamus organisaatioiden sisällä ja välillä sekä kansalaisten tai virastojen ja yritysten luottamus poliitikoihin. Luottamusta on vaadittu viimeaikoina paljon esimerkiksi yhteiskunnan eri toimijoita yhdistävänä asiana. Paljon kysytään myös sitä, luottavatko kansalaiset tai institutionaaliset sijoittajat pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan tai sen instituutioihin, normeihin tai toimintatapoihin? (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 73.)

Luottamusta luodaan aina yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa muiden kanssa. Luottamusta voi oppia ja opetella vain toimimalla muiden ihmisten kanssa. Luottamuksen syntyyn vaikuttavat yhteiset kokemukset ja historia ja tieto toisten käyttäytymisestä. Luottamus todentuu vasta vuorovaikutuksen ja yhteisen tekemisen kautta. Vasta sitten on mahdollista huomata, onko toinen ollut luottamuksen arvoinen. Luottamuksen tasoon vaikuttavat henkilökohtaiset ja lähimpiin kokemukset, mielikuvat ja ihmisen oma historia ja lähtökohdat. (Bouckaert 2012: 92-93; Laine 2009: 13.)

Erityisen mielenkiintoinen havainto Knottin ja Hammondin (2003) tutkimuksen perusteella on se, että NPM korostaa luottamusta, mutta luottamus NPM:n yhteydessä kääntyy erittäin usein epäluottamuksen sävyihin ja keskusteluun epäluottamuksesta. Hallingan ja Bouckaert (2009: 271) menevät pidemmälle väittämällä että NPM on osin tuhonnut perinteiseen byrokraatiaan kuuluneen arvo- ja hyveperusteisen luottamuksen. Heidän mukaansa, NPM:än sisältävät tiukat seuranta-, kontrolli- ja valvontatavat eivät jätä tilaa luottamukselle, jossa virkamiesten oletetaan toimivan yhteisen edun nimissä ja toteuttavan vilpittömästi yhteisiä asioita. Samaan sävyyn Meyer ja Rowan (1977: 359) varoittivat jo 40 vuotta sitten: ”Evaluointi ja tarkastukset ovat sosiaalisen kontrollonin ilmentymiä, jotka vahingoittavat oman osaamisensa, professionsa ja hyvän uskonsa pohjalta toimivia. Tämän periaatteen rikkominen laskee moraalia ja luottamusta.”

Luottamus voi muuttua epäluottamukseksi yhtäkkiä tai hitaasti erilaisten tapahtumien tahattomana tai tahallisen seurauksena. Tahatonta epäluottamusta voi synnyttää esimerkiksi erilaiset arvostukset, tulkinnat ja pyrkimykset. Aina ei ole kyse yhdestä tietystä tai yhtäkkisestä tilanteen muutoksesta, vaan tilanne ja luottamusympäristö muuttuvat vähitellen. Toinen osapuoli ei esimerkiksi tee enää yhteistyötä tai panosta siihen totutulla tavalla. Epäluottamusta lisää myös, jos vuorovaikutussuhde ei kehity, syvene tai laajene, tai riippuvuussuhde ei ole halutunlainen. Tarkoituksellisesti menetetty luottamus puolestaan viittaa siihen, että toimija tai henkilö ottaa tietoisesti riskin luottamuksen menettämisestä. Päätöstä edeltää ehkä kokeilu ja laskelmointi. (Harisalo 2009: 52, 54; Lewicki ym. 2006: 994.)

Luottamus voi vaarantua ja muuttua epäluottamukseksi monista eri syistä (Lewicki ym. 2006: 1001; Bibb & Kourdi 2004: 44-57; Harisalo 2009: 52-53; Adams ym. 2010: 41):

- Lupausten, odotusten ja sitoumusten pettäminen
- Ristiriidat sanojen ja tekojen välillä (ei toimita arvojen, tavoitteiden ja normien mukaisesti, velvollisuuksien ja vastuun välttely)
- Vallan väärinkäyttö ja epäoikeudenmukainen käytös
- Valehtelu ja epärehellisyys (totuuden vääristely, asioiden pimittäminen, asioiden sävyttäminen omien mieltymysten mukaan, tarve edistää omia etuja, suojella itseä tai läheisiä ja korostaa omaa asemaa)
- Kyvyttömyys nähdä omia virheitä ja oman käytöksen pitäminen aina oikeutettuna ja oikeana erityisesti johdon strategiset virheet (tavallisimpia ovat ammattitaidottomuus, huolimattomuus tai välinpitämättömyys)
- Asioihin vaikuttavien syy- ja seuraussuhteiden salailu, kätkeminen ja tietoinen vääristely
- Väärät kommunikointitavat ja -tyylit (esim. uhkaaminen, lupaukset, kommunikoinnin rajoittaminen ja poissulkeminen) sekä negatiiviset muutokset toimijoiden vuorovaikutussuhteen laadussa (esim. läheinen ystävyys tai kauppakumppanuuden loppuminen)

Aiemmat kohdat listassa viittasivat enemmän yksilöön kohdistuvan epäluottamuksen syntyyn, mutta epäluottamusta esiintyy myös organisaatioita ja instituutioita kohtaan. Epäluottamus organisaatioita kohtaan heijastuu esimerkiksi odotuksiin organisaation lausuntojen ja sitoumusten luotettavuudesta ja odotuksiin siitä, miten organisaatio toimii tai miten sitä johdetaan. Yksilön epäluottamus organisaatiota kohtaan rakentuu ystäviltä, kollegoilta, muilta organisaatioilta ja medialta saatujen tietojen pohjalle. Siihen vaikuttavat myös yksilön omat kokemukset ja mielikuvat organisaatiosta ja toimijoista yleensä. (Adams, Highhouse & Zickar 2010, 40.)

Muita epäluottamuksen syntyyn altistavia tekijöitä ovat yksilön luonne, taipumukset ja uskomukset. Luonteeseen liittyvät tekijät, esimerkiksi luottamus ihmissuhteissa tai kyynisyys, vaikuttavat henkilön tunteisiin organisaatiota kohtaan. Julkisen hallinnon ja johtamisen kohdalla henkilöiden poliittista ideologiaa ja poliittista asennoitumista ei voida sulkea pois. Organisaatiosta muodostuvaan kuvaan eivät vaikuta pelkästään siis kokemukset ja tiedot, vaan juurtuneilla uskomuksilla ja yksilön omilla piirteillä ja luonteella on tärkeä merkitys luotettavuuden arvioinnissa. (Adams ym. 2010, 41.)

Epäluottamus konkretisoituu tyypillisimmin NPM:n peräämässä tilaaja-tuottajamalleissa tai asiantuntijavirastojen tulosjohtamisessa. Osin epäluottamuksen juuret ovat oletuksessa toimijoiden ja yksilöiden itseintressissä. Tällä tarkoitetaan, että pe-

rimmiltään yksilöt tavoittelevat aina omaa etuaan ja toiminta organisaatiossa on keino saavuttaa omat tavoitteet. Oma etu ei aina kohtaa organisaation tehtävää tai tavoitetta, ja tämän vuoksi tarvitaan vahvaa kontrollointia ja valvontaa.

NPM:n mukaan virkamiehet eivät lähtökohtaisesti työskentele julkisen intressin eteen (Van de Walle 2013, 317). Erityisesti ns. samaistumis-perustainen luottamus on ongelmallinen. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi virkamiehet ja kansalaiset eivät omaa yhteisiä arvoja tai että heillä olisi vilpittömän, välittömän ja toisiaan arvostava näkemys toistensa tarpeista ja odotuksista (Lewicki ym. 2006).

Taustana on se, että NPM perustuu osin julkisen valinnan teorian ajatuksille. Julkisen valinnan teoriassa kritisoidaan virkamiehistöä siitä, että he tavoittelevat omaa etua, pyrkivät maksimoimaan palkkansa ja vaikutusvaltansa sekä varmistamaan oman asemansa organisaatiohierarkiassa (ks. esim. Niskanen 1971). Kun NPM:n taustalla on tämä epäilevä ja skeptinen asenne virkamiehistöön, niin lähtökohta NPM:ssä on epäluottamus virkamiehiin. Toiseksi, lähtökohta on siten tyystin eri kuin Weberiläisessä byrokratiassa. Tässä virkamiesten oletetaan toimivan julkisen edun ja intressien puolesta ja viitoittamana. (Van de Walle 2009:, 316.)

Vaikka retoriikassa on vahva oletus NPM:n soveltamisen ja kansalaisten luottamuksen nousun välisestä suhteesta, osoittaa useat tutkimukset yhteyden puuttuvan. Esimerkiksi Kettl (2000: 56) toteaa että ei ole mitään faktuaalista todistetta, että eri maissa toteutetut massiiviset reformit olisivat pysäyttäneet luottamuksen laskun hallitusten ja julkisen hallinnon toimiin. Samalla tavoin, Pollitt ja Bouckaert (2004: 131) laajassa läntisten maiden tutkimuksessaan eivät löytäneet yhtäkään indikaattoria joka todistaisi reformien yhteyden kansalaisten nousseeseen luottamukseen.

Tätä vastoin, esimerkiksi Roberts (1998) ja Gregory (2003) toteavat, että NPM:n odotamaton sivuvaikutus on pikemminkin ollut kansalaisten luottamuksen lasku. Väitetään he perustelevat usealla seikalla. Ensinnäkin, kilpailutus ja tilaaja-tuottaja –mallit ovat johtaneet erilaisten piilokustannusten syntyyn sekä läpinäkyvyyden heikkenemiseen. Palvelun tuottajat ja tilaajat vetoavat usein liikesalaisuuksiin ja tällöin palvelutuotannon kustannukset on vaikeasti arvioitavissa. Toiseksi, johtajakeskeisyydestä ja autonomian kasvusta on seurannut useissa maissa korkeanprofiilin skandaaleja – väärinkäytöksiä, korruptiota ja ahneutta. Tämän myötä julkisista organisaatioista on tullut entistä haavoittuvaisempia väärinkäytöksille. Kolmanneksi, julkisuudessa usein kritisoidaan ammattijohtajien korkeita palkkoja, tulospalkkiojärjestelyjä sekä erorahoja, mikäli johtaja on erotettu epäasiallisin syin. Neljänneksi, korostunut ja lisääntynyt läpinäkyvyys on nostanut julkisuuteen väärinkäytöksiä toimintatavoissa ja rahankäytössä. Toisin sanoen, julkisen sektorin ongelmista ja virheistä on tullut yhä näkyvämpiä. (Van de Walle 2013: 315.)

Vaikka NPM:n väitetään perustuvan byrokratiaa enemmän epäluottamukselle, esiintyy NPM:n viitekehyksessä luottamusta. Luottamuksen sisältö ja muoto on vain byrokratiasta poikkeava. NPM-uudistuksissa pyritään aina poistamaan ns. informaatio-epäsymmetriaa, joka tarkoittaa tiukempia kontrollimekanismeja ja tilivelvollisuuden osoittamistapoja. Lisäksi on huomattava, että markkinatkaan eivät toimi ilman luottamusta – mikäli luottamusta ei esiinny, nousevat transaktiokustannukset liian korkeiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että sopimukseen tuottaja hinnoittelee riskin vaikkapa sopimuksen raukeamisesta eli palvelun tuottaminen maksaa enemmän.

Van de Wallen (2013: 317) tiivistää, että NPM:ssä esiintyy kaksi luottamuksen muotoa: 1) tietopohjainen luottamus ja 2) laskentaperustainen luottamus.

Edellinen eli laskentaperustainen luottamus rakentuu erilaisiin laskentatapoihin sen suhteen, mikä on luottamuksen hinta ja kustannus. Mitä hyötyjä luottamisesta toiseen osapuoleen saadaan ja millaisia ”palkintoja” voidaan odottaa? Mikä on hinta siitä, että itsellä on epäluotettava maine? Esimerkiksi yksittäinen virkamies voi laskea tai arvioida sitä, jos hän luottaa esimieheensä, saako hän palkintona ylennyksen tai hänen työsopimus uusitaan. Entä mikä on hinta, jos hän ei luota tai esimiehen ja hänen välillä ei vallitse luottamus – onko hintana esimerkiksi maineen tai työpaikan menetys? Van de Walle (2013) väittää, että tämä korostuu NPM:ssä, koska virkamiehistö ja poliittiset päättäjät ajavat aina jossain määrin omaa etuaan: palkkauksen nousu, aseman säilyttäminen tai uralla eteneminen.

Laskentaperustaisessa luottamuksessa korostuu tiukat valvonta- ja kontrollikriteerit joiden avulla sopimuksen ja palvelun sisällön toteutumista arvioidaan sekä lyhyt sopimukset (minimoidaan riskiä eli jos palvelu ei toteudu sovitunlaisesti, tuottaja ja tilaaja eivät ole sitoutuneet tuottamiseen pitkäksi ajaksi) että kilpailu jonka oletetaan laskevan hintoja ja parantavan palvelutarjoamaa.

Jälkimmäinen luottamuksen muoto eli tietopohjainen luottamus taas tarkoittaa sitä, että sopijaosapuolet (tilaaja-tuottaja) vaihtavat avoimesti tietoa palvelun toteutumisesta, laadusta ja sisällöistä. Osapuolet siis luottavat toisiinsa kun heillä on riittävä tieto toistensa toiminnasta, tarkoituksista ja käyttäytymisestä. Tässä muodossa luottamusta ei esiinny, mikäli tietoa ei jaeta. Tyypillistä on, että tiedonsaantia ja -välittymistä pyritään tehostamaan erilaisilla tietojärjestelmillä sekä yksityiskohtaisilla tulossopimuksilla.

Luottamuksen sisältöä näiden kahden muodon välillä määrittelee pitkälti valvontajänne. Kyse on siis siitä, millainen suhde tilaajan ja tuottajan välillä on ja kuinka monimutkainen interaktio heidän välillä vallitsee. Jos jänne eli tilaajan ja tuottajan tai vaikkapa ministerin ja virkamiehen välillä on lyhyt, korostuu laskentaperustainen muoto. Luottamuksen rakentumisen ja toteutumisen hinta/kustannus on helppo hahmottaa. Lisäksi indikaattorit luottamuksen toteutumisesta on helppo asettaa ja niiden tuottamaa infor-

maatiota on helppo tulkita yksiselitteisesti. Vastaavasti, kun vuorovaikutus monimutkaistuu, toimijoiden määrä kasvaa ja valvontajänne pitenee, korostuu yleensä enemmän tietopohjainen luottamus. Tällöin korostetaan esimerkiksi tulossopimusten sitovaa merkitystä toiminnalle sekä avointa ja laajaa tietojenvaihtoa palvelun toteutumasta. (Van de Walle & Roberts 2008.) Vastaavalla tavalla, Oomsels ja Bouckaert (2012) jaottelevat luottamuksen muutosta NPM:n myötä. Taulukossa 8 on esitetty vaakatasossa luottamuksen muodot ja pystysuunnassa on luottamuksen realisoitumisen muodot.

**Taulukko 8.** Luottamusjärjestelmät

	<b>Pelote perustainen luottamus</b>	<b>Järjestelmä perustainen luottamus</b>	<b>Laskentaperustainen luottamus</b>	<b>Vuorovaikutusperustainen luottamus</b>
<b>Luotettavuuden arviointi</b>	Ei ole	Kuuliaisuus, instituutioiden laatu ja käyttöönotto	Integriteetti, luottamuksen hinnan arviointi	Molemminpuolisuus, tunnettavuus, keskinäinen riippuvaisuus
<b>Asenne luottamuksessa (Passiivinen luottamus)</b>	Epäluottamus valitseva tila	Instituutioihin rakentuvat	Laskelmat pohjana	Vuorovaikutuksellinen
<b>Käyttäytymisen (Aktiivinen luottamus)</b>	Autoritäärinen	Hierarkkinen	Markkinahenkkinen	Verkosto
<b>Instituutio-naalinen liittä</b>		Neo-Weberian	New Public Management	New Public Governance

Mielenkiintoiseksi keskustelu luottamuksesta tulee siksi, että NPM sisältää ristikkäisiä ja osin vastakohtaisia tavoitteita. NPM:ssä korostuu toteuttajien ja esimiesten toimintavapaus ja autonomia. Tehokkaan työskentelyn nähdään edellyttävän sitä, että toteuttajalla on toimivalta ja oikeus valita tehokkaimmat työtavat tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän voisi olettaa johtavan arvo- ja samaistumisperustaisen luottamuksen korostumiseen. Toisin sanoen, esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisille on annettu enemmän toimivaltaa päättää työhön kuuluvista asioista, ja voisi olettaa, että toimivallan käytössä luotettaisiin ammatinharjoittajien omaan itsesääntelyyn ja koodistoihin. Näin ei kuitenkaan NPM-maailmassa ole. Hood (1995: 97) väittää, että koodistoja ja ammattien itsesääntelyä on NPM:n myötä korvattu tulostavoitteilla ja -indikaattoreilla, ja tämä on kaventanut ammatinharjoittajien toimivaltaa omaan työhönsä. Sama koskee myös esi-

miehiä ja johtajia. Heidän toimivaltaansa on nimellisesti lisätty, mutta tarkat tulosindikaattorit ja tulossopimukset säätelevät johtamistyötä merkittävästi – mitä pitää tehdä, mitä pitää saavuttaa ja miten. Lisäksi, vaikka NPM kannustaa innovatiivisuuteen, uusin toimintatapojen etsimiseen ja käyttöönottoon sekä riskinoton lisäämiseen parempien päätösten saavuttamiseksi. Tästäkin on vastakkaisia kokemuksia. Esimerkiksi Norman (2003: 161) Uuden-Seelannin NPM-kokemuksista havaitsee, että epäluottamus selittää virkamiesten vähäistä riskinottokykyä ja innovatiivisuutta. Mieluummin tyydyttään vakioratkaisuihin ja pieniin muutoksiin. Keskeinen syy on se, että virkamiehet mieluummin tekevät seurantajärjestelmissä määriteltyjä asioita ja varmistavat tulostavoitteiden saavuttamisen. Lisäksi epäluottamuksesta ja kattavasta valvonnasta seuraa ”pelon ilmapiiri”, jossa pelätään virheiden tekemistä.

Eettisessä johtamisessa ja eettisessä herkkyydessä on paljon tilaa luottamuksen ja erityisesti epäluottamuksen paremmalle tunnistamiselle. Epäluottamuksen seurauksia on eritelty tutkimuskirjallisuudessa laajalti. Tutkimuksissa on havaittu, että epäluottamuksen ilmapiiri tekee ihmisistä varovaisia ja epävarmoja. Tavallisesti epäluottamusilmapiiri koetaan tukahduttavana ja turhauttavana. Epäluottamus vähentää välittömästi yhteistyötä, yhteydenpitoa sekä tiedon- ja kokemusten jakamista. Epäluottamus heikentää motivaatiota ja vastuunkantoa. Se jakaa ihmiset leireihin ja johtaa kanssakäymisen välttelyyn. Sekä yksilöiden työtehtävien hoito että yhteistyö hankaloituvat, kun luontevaa ja rakentaa vuorovaikutusta ei esiinny. Ihmisten käsitys yhteisistä tavoitteista, visioista ja arvoista heikentyy, oppiminen ja yhteistyö vähentyvät ja ihmisten välille kehittyy raja-aitoja. Yhteisen päämäärän eteen ei enää ponnistella, kompromisseja ei haluta hakea tai tehdä ja toiminnot ovat välttämättömimmän pakkosuorittamista. Epäluottamus nostattaa kielteisiä tunteita kuten epäilystä, huolta, kiukkua ja jopa vihaa. Epäluottamus laskee motivaatiota osallistumiseen, aktiivisuuteen ja innovatiivisten ratkaisuehdotuksien tekemiseen. Elinkeinopolitiikalle ja kehittämistyölle tärkeä ideoiden, näkemysten ja kokemusten jakaminen vähentyy. (Harisalo 2009: 56–57; Laine 2009: 29; Tomlinson & Lewicki 2006: 221.)

Johtamisessa yksi vaikeimmista tilanteista on se, kun epäluottamusta ei tunneta tai tiedosteta. Tällöin luottamusta ja itse eettistä johtamista vaikea parantaa tai kehittää työyhteisön, sidosryhmien tai asiakkaiden tarpeiden suuntaan. Esimerkiksi Harisalo (2009: 58) korostaa, että eteneminen epäluottamuksesta luottamukseen on suhteellisen helppo, kunhan ongelmat tunnistetaan ja luottamusvajeet myönnetään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Usein suurin vaikeus on havaita epäluottamus. Tilannetta ei tulkita epäluottamukseksi, vaan puhutaan siitä eri nimillä. Tavallisimmin, kun kysytään mikä luottamuksessa on ongelma, mainintoja saavat yhteistyökyvyttömyys tai haluttomuudesta toimia yhteisen asian eteen. Jotkut puhuvat heikosta sitoutumisesta tai huonosta tiedonkulusta. Muita tunnuspiirteitä ovat 1) alituinen epäily toisen motiiveja ja aikomuksia kohtaan, 2) yhteistyöstä saatavien hyötyjen jatkuva epäily tai kieltäminen,



3) taipumus demonisoida ja mustamaalata toinen osapuoli, ja 4) haluttomuus ottaa riskejä, jotka voisivat johtaa tuottoisaan yhteistyöhön. Jos osapuolet eivät pysty hahmotamaan näitä merkkejä, on ulkopuolinen apu tai sparraus tarpeen. Ulkopuolinen sovittelija helpottaa ymmärtämään erimielisyyden syitä ja solmukohtia. Ihmiset kertovat yleensä avoimemmin, miten ongelmat ovat saaneet alkunsa. Sovittelijalta on myös vaa-dittava, että hän suunnittelee polun luottamuksen palauttamiseksi ja tukee etenemistä polulla. (ks. myös Tomlinson & Lewicki 2006: 223; Harisalo 2009: 58.)

#### 4.3.1 Palveluorientaatiolla parempaan luottamukseen?

NPM kumpusi vahvasta tyytymättömyydestä julkisen hallinnon palvelualltiuteen ja kykyyn käsitellä asiakkaan tai palvelua tarvitsevan ihmisen yksilöllisiä ongelmia. Siteeraus Clinton ja Gore (1997: ix) NPM:n tutkimuksen klassikoista kertoo paljon palveluorientaation sisällöstä ja erityisesti sen kehittämisen ja eteenpäinviemisen haasteista: *“How can people trust government to do big things if we can’t do little things like answer the phone promptly and politely?”*. Kuten oletettavaa on, NPM tarjoaa laajaa keinovalikoimaa julkisen hallinnon ja sen tuottamien palvelujen kehittämiseksi. Se tarjoaa paljon varsin konkreettisia keinoja, millä palvelukulttuuria ja -tapoja voidaan parantaa julkisella sektorilla ja miten julkisia palveluja tulisi muuttaa asiakasorientoituneiksi.

Luottamus ja luottamussuhde kehittyvät tiettyjen reunaehtojen vallitessa. Tieteellisessä kirjallisuudessa on pitkiä tai suppeita erittelyjä luottamuksen ja luottamisen edellytyksistä. Keskeisimmiksi yhdistäviksi asioiksi nousevat seuraavat (ks. tarkemmin esim. Laine 2009; Martinez-Tur & Peiró 2009). Luotetulla taholla tunnistetaan olevan ”hyvät aikeet”. Luottamus edellyttää, että toimijat löytävät tavoitteiden, päämääriensä ja toimien kannalta synergiaa – yhteistoiminta ja luottamus hyödyttävät molempia osapuolia ja luotetulla on jotain mitä tarvitaan oman toiminnan kannalta. Tässä korostuvat esimerkiksi tehtäväkohtainen osaaminen tai kompetenssi ko. tehtävän tai palvelun toteuttamiseen. Luottamukseen sisältyy ja se edellyttää aina valinnan mahdollisuutta. Autoritäärisessä tai pakkoon perustuvassa vuorovaikutuksessa valinnan mahdollisuutta ei ole, ja täten luottamusta ei lähtökohtaisesti edes tarvita. Kyse on myös siitä, että inhimilliseen toimintaan sisältyy aina pyrkimys välttää epäluottamusta. Kukaan henkilö tai mikään organisaatio ei halua lähtökohtaisesti olla epäluotettava.

Aberbach ja Christensen (2007) nostavat esiin tärkeän peruskysymyksen – miten pakkoon ja yksipuoliseen vallankäyttöön perustuvat julkinen organisaatio kykenee muuttuman asiakasystävälliseksi ja asiakkaitaan parhaalla mahdollisella tavalla palvelevaksi organisaatioksi? Esimerkkinä he tutkimuksessaan käyttävät Norjan ja Yhdysvaltojen verohallintoa. Miksi verohallintojen on ollut ”pakko” muuttua asiakasystävällisiksi ja asiakkuutta korostaviksi organisaatioiksi? Miksi asiakkuudesta on tullut niiden keskeisin arvo ja toiminnan onnistumisen mitta? Ensinnäkin, syyt muutokseen tulevat organi-

saation sisäisistä ja ulkoisista muutospainesta. Verohallintojen on osoitettava, että ha-  
luavat vastata politikkojen, päättäjien ja ohjaavan ministeriön vaateisiin paremmasta  
asiakaspalvelusta. Usein perusteluna on se, että yhteiskunnassa vaaditaan parempaa  
asiakkaan huomiointia ja asiakaspalvelua. Toiseksi, perusteluna toistuu ajatuskulku:  
kun asiakkaiden tarpeet pystytään huomioimaan toimissa paremmin, verohallinto pys-  
tyy parempaan tehokkuuteen ja laatuun palvelussa. Kolmanneksi, kun asiakkailla on  
tarpeeksi tietoa, palvelut ovat helppoja käyttää ja asiakkaiden eri tarpeisiin kiinnitetään  
tarpeeksi huomiota, veronmaksajat maksavat veronsa kattavammin ja ajallaan. Tämä  
tehostaa veronkeruuta ja säästää verohallinnon resursseja.

Christensen ja Læg Reid (2009: 21) esittävät tutkimuksessaan mielenkiintoisen havain-  
non. NPM-reformien jälkeen autonomiaansa lisänneiden virastojen henkilöstö on moti-  
voituneempaa ja kiinnostuneempaa eettisistä periaatteista ja koodistoista kuin virastoja  
ohjaavien ministeriöiden henkilöstö. Pääasiallisena selityksenä tutkijat tarjoavat sitä,  
että virastojen henkilöstö joutuu päivittäisessä työssään tekemään asiakkaita koskevia  
päätöksiä ja he työskentelevät päivittäin ns. kädet savessa asiakkaiden kanssa. Ministe-  
riöissä kosketuspinta asiakkaisiin on taas välillinen ja tehdyt päätökset koskevat usein  
asiakkaita vain välillisesti. Päätökset ja asiat koskevat enemmän yleisiä linjauksia ja  
toimintavaihtoehtojen valintaa sekä virastojen ohjausta, seuranta ja kontrollointia.  
Toisin sanoen, etiikan merkitys korostuu sitä enemmän mitä lähempänä asiakaspintaa  
työskennellään.

Viestintä asiakkaille ja erityisesti arvojen käyttö viestinnän tukena ei ole yksinkertainen  
asia julkisille organisaatioille. Kuten Wæraas (2010: 529) toteaa, julkisilla organisaati-  
oilla on usein moninaisia tehtäviä ja sitä kautta julkisten organisaatioiden identiteetti  
on monisyisempi kuin yritysten. Palveluorientaatiota ja asiakaslähtöisyyttä vaikeuttaa  
siis hyvin usein julkisten organisaatioiden laaja palvelutarjoama. Jos identiteetti ei ole  
selvä, on yleensä vaikea määritellä ja valita ydinarvot. Lisäksi tyypillistä on, että yksit-  
täinen julkinen organisaatio toteuttaa useita eri tehtäviä. Tästä seuraa, että arvojen  
määrittelyssä ja valinnassa joudutaan palaamaan moninaisuuteen ja tehtävien erilai-  
suuteen. Osin tämä on johtanut siihen, että konkreettisisissa toimissa voidaan joutua so-  
veltamaan toisilleen ristikkäisiäkin arvoja. Tyypillisin esimerkki lienee avoimuuden ja  
läpinäkyvyyden vaateet suhteessa salassapitoon, yksityisyyden suojaan ja tietoturvaan.  
Kunnissa elinkeinotoimi pyrkii avoimuuteen ja laajaan tiedottamiseen, mutta samalla  
suurin osa valmisteilla olevista asioista kuuluu liikesalaisuuksien piiriin.

Osa tutkijoista huomauttaa, että NPM-reformien myötä tilanne on muodostunut entistä  
vaikeammaksi. Perinteisten asiakaspalveluarvojen rinnalle on tuotu varsinkin yritys-  
elämästä tuttuja, liiketaloudellisia arvoja. Perinteisesti asiakaspalvelussa on korostettu  
integriteettiä, tasapuolisuutta, tasa-arvoisuutta ja objektiivisuutta. NPM:n myötä tilaa  
ovat saaneet arvot, kuten innovaatiot, uudistuminen ja taloudellisuus (Kernaghan

2003), pehmeämmät arvot kuten vapaus, valintamahdollisuudet, sosiaalinen tms. oikeudenmukaisuus sekä kovemmat arvot kuten taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus (Waldo 1992). Yhä enemmän puhutaan myös asiakasystävällisyydestä, laadukkaasta asiakaskokemuksesta, palveluorientaatiosta ja jopa avainasiakkuuksista.

Vahva pyrkimys palveluorientaatioon ja asiakaslähtöisyyteen näkyy organisaatioiden arvolistoissa. Wæreen (2014) tuore tutkimus Yhdysvalloista osoittaa, että varsinkin ministeriöiden alla toimivat virastot ja asiantuntijaorganisaatiot ovat omaksuneet vahvasti asiakaspalvelua koskevat arvot arvolistoihinsa ja eettisiin koodistoihinsa. Wæreen tiivistää, että arvomuutos ja arvolistat korostavat kahta asiaa:

- 1) Arvoilla pyritään osoittamaan ja ylläpitämään hyvää suhdetta potentiaalsiin palvelujen käyttäjiin ja asiakkaisiin. Tällöin korostuvia ja tuttuja arvoja ovat esimerkiksi asiakkaat, palvelu, yhteistyö ja kumppanuus.
- 2) Arvoilla pyritään edistämään ja vahvistamaan virastojen ”hyvää” mainetta ja toiminnan tarkoitusta. Tällöin tyypillisiä arvoja ovat esimerkiksi integriteetti, kunnioitus, inhimillisyys, moninaisuus, kumppanuus, yhdessä tekeminen ja huolenpito.

Palveluorientaation ongelman julkisissa organisaatioissa Ezzamel (1994: 273) kiteyttää hyvin siihen, että palveluorganisaation prosessit ja toimintatavat arvioidaan suhteessa liiketoimintaan ja yrityksiin, mutta tämän lisäksi palvelutuotantoa ohjaavat asiakaspalvelun periaatteet ja arvot suhteutetaan markkinatoiminnan ideaaleihin ja optimitapauksiin. Nämä rinnastukset ovat omiaan kasvattamaan kuilua palvelu- ja asiakasorientaation tavoitteiden ja käytäntöjen välillä.

Asiakaslähtöisyyden ja palveluorientaation realisoitumista ehkäisee erityisen paljon todellisen kilpailun ja markkinoiden puute. Tämä koskee sekä palvelun tarjontaa että palvelujen kysyntää. Erityisesti ongelmat tuntuvat realisoituvan harvaan asutuilla seuduilla ja alueilla joissa etäisyydet ovat pitkiä (Warner 2009). Euroopassa hallitukset ovat pyrkineet luomaan kilpailua eri tavoin, muun muassa liikelaitos ja yhtiömallien kautta, ulkoistuksilla ja moninaisilla kumppanuusmalleilla. Silti ongelmat (Tuck, Lamb & Hoskin 2011: 359) mukaan ovat eri maiden välillä hämmästyttävänkin samat. Ongelmina toistuvat heidän mukaansa se, että veronmaksajilla ei ole vaihtoehtoa (kuinka paljon maksaa), veronmaksajilla ei ole vaihtoehtoa kenelle maksaa ja veronmaksajilla ei ole kiitollisuutta, kun maksaa (ei käytä uudelleen, asiakkaan sitouttaminen ei ole tarpeen).

NPM:n yhteydessä tämä tarkoittaa ensisijaisesti asiakkaiden ja palvelun käyttäjien valintamahdollisuuksien lisäämistä ja mahdollistamista. Valintamahdollisuus on nähty tapana lisätä kansalaisten tyytyväisyyttä palveluihin ja varmistaa julkisten palvelujen mahdollisimman hyvä responsiivisuus. Kansalaisten mahdollisuus valita korvaa siten

hyvinvointivaltioon kiinteästi kuuluneen toimintamallin, jossa asiantuntijat ja virkamiehet asiantuntemuksensa perusteella ratkaisevat, mitä palveluja on tarjolla ja miten ne tuotetaan (Kettl 2000: 2). Valinnasta seuraa aina markkinaehtoisuus ja kilpailuperustainen tuotantotapa. Lisäksi kilpailu ja markkinat paljastavat ne palvelut, joiden tuottamiselle ei ole tarvetta ja näiden tuotanto voidaan lopettaa. Kilpailusta seuraa myös se, että palvelutuottajien on säilyäkseen panostettava asiakkaiden tarpeiden tyydyttämiseen ja palvelujen tarvestaavuuden varmistamiseen. Nykyisin Suomessakin puhutaan entistä enemmän julkisten palvelujen personoinnista käyttäjien yksilöllisten tarpeiden mukaan sekä räätälöidyistä palveluista. Tämä kehitys korvaa hyvinvointivaltioon kuuluneet standardisoidut ja universaalit palvelumuodot ja -tavat. (Needham 2009; Simmos 2009.)

Wynen ja Verhoest (2015: 373) todistavat empiirisellä aineistolla että NPM-uudistukset eivät sinällään ole johtaneet valtion virastoissa palvelukulttuurin muutoksiin. NPM-uudistukset eivät siis näytä selittävän palveluorientaation ”riemuvoittoa” tai sitä, että palveluorientaatio tai asiakaspalvelu olisi syrjäyttänyt perinteisen, byrokraattisen hallintokulttuurin. Tätä vastoin, palvelukulttuurin ja asiakkaan aseman korostumisen nousua näyttävät selittävän paljon vahvemmin viraston ikä, koko ja perustehtävä. Mitä nuorempi ja pienempi virasto on, sitä todennäköisemmin se on omaksunut reaalisia, asiakkaan asemaa ja roolia korostavia toimintatapoja sekä asiakasohjautuvan toimintakulttuurin. Lisäksi mitä yksinkertaisemmin viraston tehtävä on määritelty – erityisesti korostamaan asiakaspalvelua – sitä todennäköisemmin asiakkaalla on vahvempi rooli viraston toimien, prosessien ja johtamisen sisältöjen kannalta.

#### 4.3.2 Eettinen johtaminen parhaimmillaan konkretisoi ja korostaa läpinäkyvyyden ja avoimuuden toteutumista

Läpinäkyvyys ja avoimuudessa on kyse siitä, että organisaatioiden sidosryhmät tietävät mitä organisaation sisällä tapahtuu. Tehdäänkö päätökset asiallisesti sekä sovittujen menettelytapojen ja normien mukaan? Kontrolloidaanko yhteisten verovarojen käyttöä ja kulutusta asianmukaisesti ja kattavasti?

NPM on peräänkuuluttanut alusta saakka läpinäkyvää ja avointa hallintoa. NPM:n motiivi on kuitenkin korostuneen taloudellinen. Varojenkäytön kontrolli ei onnistu, jos varojenkäytöstä ei saada avoimesti tietoa ja jos sidosryhmät eivät kykene valvomaan mihin varat on käytetty – toisin sanoen, varojenkäyttö ei ole läpinäkyvää. Samalla tavoin, NPM korostaa avointa kilpailua ja sitä, että toimivat markkinat takaavat resurssien taloudellisen käytön. (Christensen & Læg Reid 2009:13.) Jos kilpailu ei ole avointa, kohtaamme yleensä ongelmia muun muassa tarjouskilpailuihin osallistumisessa (tarjoajilla ei ole tietoa tarjouksen kohteesta tai tilaajan tarpeista), päätöksenteossa tarjouskilpailujen voittajasta (toimittajan valintaa ei perustella tai valinta ei ole läpinäkyvä) tai esimer-

kiksi tiettyjen tahojen suosimisesta julkisissa hankinnoissa. Brereton ja Temple (1999) analyysissään toteavatkin, että eettisyys on NPM:n yhteydessä korostuneesti eettisten standardien soveltamista tilanteissa joissa valitaan yksityisen sektorin toimijoita toteuttamaan palveluita.

NPM:n myötä eri maissa on uudelleenorganisoitu valtion ja kuntien tehtävärakenteita. Konkreettisimmillaan tämä on johtanut erikoistuneiden virastojen perustamiseen (agency-model) sekä liikelaitostamiseen ja yhtiöittämiseen. Tavoite on ollut luoda ns. ”yhden tehtävän organisaatioita”, ja selkeyttää tällä tavoin viranomaistehtäviä ja vastaita. Virastojen perustamista on perusteltu myös paremmalla läpinäkyvyydellä ja valvonnalla. Järjestelyssä on selvää, kuka vastaa valvonnasta ja miten. Samalla tavoin, järjestely selkeyttää tehtävien ”omistusta” eli kuka mistäkin vastaa sekä antaa selkeämmät reunaehdot ostopalveluille (tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan) ja kilpailutuksille.

Wæraas (2010: 527) korostaa, että NPM-reformien myötä julkiset organisaatiot, erityisesti valtion virastot panostaneet julkikuvaansa ja viestintään. Osana maineenhallintaansa, virastot ovat alkaneet systemaattisesti viestimään mitä ja keitä he ovat sekä soveltamaan perinteisiä imagonhallintakeinoja, kuten julkilausuttaja arvoja, visioita ja tehtäväkuvauksia sekä logoja ja yksinkertaistettuja, toimintaa kuvaavia iskulauseita. Maineenhallinta on vastaus siihen, että virastojen tulee menestyäkseen sekä organisaationa että tehtävien suorittamisessaan esitettävä itsensä suosiollisessa valossa. Osaltaan tähän kehitykseen on johtanut kasvaneet vaatimukset läpinäkyvyydestä, saavutettavuudesta ja responsiivisuudesta. Onnistunut maineenhallinta on siten kiinteä osa virastojen toiminnan legitimaatiota ja oikeutuksen saamista. Siten yksityiseltä sektorilta tutut johtamisen sanastot ovat tulleet tutuiksi myös julkisella sektorilla. Nykyisin puhutaan ja toteutetaan sujuvasti esimerkiksi brändäystä, maineenhallintaa ja profilointia (Luoma-Aho 2007).

NPM-reformien seurauksena voi nähdä selvän muutoksen erityisesti virastojen viestinnässä. Wæraas (2010: 530) osuvasti toteaa, että julkiset organisaatiot yhä enemmän soveltavat arvoja ja eettisiä periaatteita tiedottamisessa ja haluttujen mielikuvien luomisessa omasta toiminnastaan. Osaltaan kyse on siitä, että NPM-reformien myötä organisaatioita on profiloitu ja niiden tehtäväkuvia on tarkennettu – usein NPM-tavoitteena on ollut luoda ns. yhden tavoitteen ja tehtävän virastoja. Samalla organisaatioiden itse-tietoisuus, identiteetti ja keskeiset piirteet ovat kirkastuneet, ja tämän myötä julkisille organisaatioille on tarkentunut, miltä ne haluavat näyttää ulospäin. Julkiset organisaatiot ovat panostaneet strategiseen viestintään ja maineensa hallintaan. Wæraasin (2010: 530) mukaan tämä näkyy kolmessa asiassa. Ensinnäkin, virastoissa on panostettu entistä enemmän ulkoiseen viestintään ja tiedonvälitykseen. Monilla virastoilla on omat viestintäyksiköt ja viestinnästä on tullut ammattimaista. Toiseksi, ammattimaisuus ja vies-

tinnän kytkentä osaksi strategista johtamista, on terävöittänyt brändien luomista ja va-  
kiinnuttamista. Virastoille on entistä selvempää, ”ketä he ovat, mitä he ovat, ja miksi he  
ovat olemassa sekä mitä he haluavat olla” (emt 2010: 530). Kolmanneksi, maineesta on  
tullut tärkeä osa viraston toiminnan oikeutusta ja tuloksenteekokyvyn arviointia.

Maineenhallinta ja julkisen sektorin organisaatioiden legitimaatio ovat vaikea kysymys.  
Brunssonin (1989) mukaan kyse on kroonisesta ongelmasta. Organisaatioteoreettisista  
klassikoista esimerkiksi Parsons (1956) korostaa ajatusta, että legitimiillä organisaatiol-  
la on aina tietty yhteensopivuus organisaation omien ja toimintaympäristön toimijoiden  
arvojen välillä. Jos yhteensopivuutta arvoissa ei ole, organisaation toimilla tai sen ole-  
massaololla ei ole legitimitettä. Wæraas (2010: 528) tiivistää, että organisaatiot voivat  
hakea yhteensopivuutta kolmella tavalla. Ensinnäkin, organisaatiot pyrkivät yhteen so-  
vittamaan tavoitteensa, toimintatapansa ja tuottamansa palvelut toimintaympäristössä  
esiintyviin legitimaation määrittelyihin. Toiseksi, organisaatiot pyrkivät tietoisesti tai  
välillisesti muuttamaan legitimaation määrittelyjä itselleen tai omille toimilleen suo-  
tuisaan suuntaan. Kolmas tapa on se, että sidosryhmät ja asiakkaat yhdistävät organi-  
saatioiden toimet legitimeihin tapoihin ja symboleihin. Tämä tapahtuu siten, että orga-  
nisaatiot omalla strategisella viestinnällään identifioivat ja viestivät yhteyttä legitimeik-  
si koettuihin asioihin, arvoihin ja symboliikkaan. Oletus siis on, että kun viestinnässä  
rakennetaan tietoinen yhteys, niin asiakkaat vakuuttuvat toimien oikeutuksesta.

Toisaalta, yksityisen sektorin käytäntöjen ja kilpailutus on kaventanut faktisesti avoi-  
men ja julkisen tiedon saatavuutta. Yhä useammin kohdataan tilanteita, jossa tietoa ei  
ole saatavilla koska tieto on liikesalaisuus. Julkinen sektori omaksuu myös toimintata-  
paa, jossa asiakkaalle annetaan vain se tieto mitä asiakkaan oletetaan tarvitsevan kun  
hän valitsee itselleen sopivan palvelun. Kaikki muu tieto on liikesalaisuuden piiriin kuu-  
luvaa. Toimintatavan muutos on näkyvin Suomessa liikelaitostamisten ja yhtiöittämis-  
ten yhteydessä. Kun vastaavat toimet toteutettiin virastomallissa, kansalaiset saivat pyy-  
tämällä useimmat tiedot. Yhtiöt ja liikelaitokset eivät ole velvoitettu avoimuuteen, ja  
yleensä tietoja saa vain vuosittaisen tuloskertomuksen muodossa.

Eräs tapa jäntevöittää johtamista on pyrkiä selventämään toiminnan ja palvelutuotan-  
non eetosta. Tätä selventää Rayner ym. (2012) soveltama julkisen palvelun eetosta  
avaava jaottelu. Se sisältää kolme osa-aluetta jotka aina leikkaavat toisiaan, ja osa-alueet  
ovat:

- Julkista palvelua koskevat uskomukset. Tämä avaa erityisesti sitä, miksi työntekijät ovat motivoituneita työskentelemään julkisissa palveluissa. Osa-alue heijastaa ja konkretisoi henkilökohtaisia motiiveja – tähän usein linkittyy esimerkiksi altruismi, myötätunto ja erilaiset halut tehdä jotain hyvää ja muuttaa muiden elämää, elintasoja paremmaksi.

- Julkisen palvelutuotannon käytännöt. Tämä osa-alue avaa erityisesti sitä, miten organisaatioarvot, organisaatioiden prosessit ja käytänteet ohjaavat ja motivoivat julkisten palvelujen tuottamista.
- Julkinen intressi. Tämä kolmas osa-alue taas avaa työn ja palvelujen toteuttamisen tavoitteita ja toivottuja lopputuloksia. Julkisissa palveluissa vedotaan usein yhteiseen hyvään oman, henkilökohtaisen intressien sijasta.

Asia, mitä Rayner ym. (2012: 125) tässä yhteydessä erityisesti on, että johtamisessa ja kehittämisessä tulisi panostaa entistä enemmän työntekijöiden uskoa julkisiin palveluihin sekä julkisten palvelutuotannon päämäärien oikeutukseen. Heidän näkemyksen mukaan nykyisin panostetaan aivan liikaa muodollisiin seikkoihin, kuten nimellisiin tulospalkkioihin. Ongelmia taas vastaavasti syntyy seikoista, joita he kuvaavat erään tutkimuksensa haastattelun kautta konkreettisesti. Ongelmina työntekijän kannalta toistuvat:

- Jatkuvat kompromissit julkisen palvelun perimmäisten ajatusten ja eetoksen kannalta – pitäisi tehdä hyvää, mutta aika, rahat tai halu ei riitä.
- Koulutuksen korvaaminen lyhytkestoilla ”valmennusjaksoilla”.
- Suoritusasteen ”buustaaminen” erilaisten tilastojen ja seurantaraporttien perusteella ilman kytkentää mihinkään konkreettisiin toimiin.
- Amerikkalaisten ”kick-ass” johtamisajattelun tuonti julkisiin palveluihin
- Loputtomat ja päämäärättömät uudelleenorganisoinnit
- Rahoituksen sitominen falskeihin tai teennäisiin aloitteisiin tai indikaattoreihin.

Oikeutusta ja uskoa, mutta erityisesti luottamusta rakennetaan tietämyksen ja tunteuksen lisäämisen kautta. Luottamuksen edellytyksenä korostetaan kirjallisuudessa tietoa oman ja toisten ammattialan tai organisaation toiminnasta sekä tavoitteista. Kun luottamusta esiintyy, eri tahot jakavat tietoa toisilleen: miksi jokin asia on heille tärkeä, miten he toivovat asiassa edettävän ja mitä lopputulosta asiassa odotetaan. Kokemukset onnistumisista ja epäonnistumisista sekä organisaatioiden historiasta ja toimintatavoista rakentavat pohjaa luottamukselle. Aiemmat kokemukset muokkaavat käsitystä toisesta ja voivat vahvistaa käsitystä onnistuneesta ja realistisesta tavoitteesta. (Stenvall & Virtanen 2007: 87.)

Yhteistyökumppanin tunteminen lisää molemminpuolista luottamusta. Aikaisemmillä kokemuksilla tulkitaan yhteistyökumppani luotettavaksi tai epäluotettavaksi. Yhteistyökumppanin tunteminen antaa organisaatiolle kasvot ja tällöin toisen ammattitaitoon on

helpompi luottaa. Yhteistyökumppaniin luotetaan herkemmin, jos on positiivisia kokemuksia yhteistyöstä tai tunnistetaan toisen edustavan itselle tuttuja piirteitä tai ominaisuuksia. Yhteistyö helpottuu, koska aikaisemmat hyvät kokemukset kääntyvät positiiviseksi odotuksiksi yhteistyökumppanin käyttäytymisestä, aikomuksista ja työn tuloksista. Positiiviset kokemukset ja syvempi vuorovaikutus voivat myös johtaa esimerkiksi yhteisten foorumeiden syntymiseen. (Wilen 2008: 98–100.)

#### 4.4 Yhteenveto: Mille NPM:teesit herkistävät eettisiä julkisia johtajia?

Edellä on analysoitu NPM-keskustelua varsin laajalti ja monivivahteisesti. Analyysiin valikoitui laaja joukko tuoretta kansainvälistä NPM-kirjallisuutta ja tieteellisiä artikkeleita. Tehtyä teoreettispohjaista analyysia ohjasivat työn alussa esitetyt tutkimuskysymykset erityisesti siitä:

- Mihin suuntiin NPM-keskustelu (valittujen kolmen teesin kautta) ohjaa eettistä herkkyyttä ja eettisen herkkyyden soveltamista johtamistyössä?
- Mitä ja millaisia arvoja ja eettisiä periaatteita NPM-doktriini korostaa modernissa julkisessa johtamisessa?

Millaisiin yhteenvetäviin huomioihin edellisten lukujen perusteella sitten voi päätyä? On ehkä syytä toistaa, että NPM:stä poimittiin kolme keskeistä ja NPM-keskustelussa laajasti toistuvaa teemaa. Näistä kutsuttiin tässä työssä teeseiksi eli asioiksi tai asiakokonaisuuksiksi, joita NPM-keskustelu painottaa ja kehottaa toimeenpanemaan kansallisissa hallinnoissa ja julkisessa johtamisessa.

Teeseistä ensimmäinen eli johtamisen autonomia ohjaa eettistä herkkyyttä ehdottomasti seuraaviin kohtiin:

- Johtamistyö koetaan ja nähdään geneerisenä, yleistettävien periaattein toteutettava ammattina, jolloin julkisilta johtajilta edellytetään erityisesti yksityisen sektorin johtamisoppien omaksumista ja yhteensovittamista julkisen sektorin organisaatioiden erityispiirteiden kanssa.
- Eettiseen johtamiseen pyrkivien johtajien on tärkeää havainnoida, tarkkailla ja aistia monin keinoin, miltä heidän johtamisensa oikeastaan näyttää alaisten, sidosryhmien ja asiakkaiden suunnasta; kyse on maineen tietoisesta ylläpidosta ja eettisesti kestävien toimien vahvistamisesta.



- Eettiseen herkkyyteen pyrkien johtajien on osoitettava arvostusta, esimerkillisyyttä ja kunnioitusta alaisia, sidosryhmiä, yhteistyötahoja ja kumppaneita kohtaan.
- Herkkyys edellyttää johtajilta reagointikykyä, responsiivisuutta ja muutosherkkyttä. Heidän pitäisi osata havaita näiden tarve sekä etsiä ja toteuttaa määrätietoiset toimet näiden kolmen asian edistämiseksi.
- Eettiset julkiset johtajat käyttävät autonomiaansa ja riippumattomuuttansa viisaasti, sortumatta ”omien prefektuurien luomiseen organisaation sisälle” tai mielivallan vähäisenkään käyttöön vaikka toimivallan lisäykset antaisivat niihin mahdollisuuksia.
- Eettiset johtajat luovat ja uudelleenmäärittelevät määrätietoisesti organisaatiokulttuuria. Tässä he käyttävät apuna sosiaalistumista ja samaistumista mm. organisaation arvoihin ja arvoperustaan sekä erilaisiin koodistoihin. Siten eettisen johtajan on herkistyttävä asioille, jotka edistävät henkilöstön samaistumista ja mukautumista yhteisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Toinen teesi eli tilivelvollisuus taas korostaa eettisestä julkisesta johtamista hieman toisenlaisia herkkyyks- tai herkistymiskohteita. Ainakin seuraavat tulivat edellä selvästi esiin:

- Eettisen julkisen johtajan on osoitettava vertikaalista ja horisontaalista tilivelvollisuutta moninaisin keinoin ja tavoin.
- Pääpaino tilivelvollisuuden osoittamisessa on tuloksissa ja vaikutuksissa, mutta proseduraalisia tai toimintatapoihin liittyviä raportointivelvollisuuksia ei voi jättää pois tai hoitamatta.
- Korkeaan ja erityisen onnistuneeseen eettiseen julkiseen johtamiseen pyrkivän johtajan on vältettävä erityisesti ns. harmaita alueita, joissa on potentiaalia taloudellisten väärinkäytöksen taikka hallinnollisten laiminlyöntien tapahtumiseen.
- Vaikka arkisessa johtamistyössä on vaikea ja työläs erottaa tilivelvollisuuden eri muodot, on eettisen julkisen johtajan pystyttävä erottelemaan poliittinen, hallinnollinen, taloudellinen, manageriaalinen ja juridinen tilivelvollisuus. Mikäli nämä pyritään hoitamaan yhtenä kokonaisuutena, ei tilivelvollisuuden vaade todennäköisesti täyty.

- Johtamisessa on huomioitava, että delegointi sekä erilaiset kumppanuus ja hybridimallit palvelujen tuottamisessa muuttavat vastuuta ja vastuunkantoa. Selvää on, että ainakin vastuuketjut pidentyvät alihankintaketjuissa.
- Eettinen julkinen johtaja ei saa tyytyä juridiseen tai hallinnolliseen tehtävien ja toimien etenemisen mittaamiseen ja seurantaan. Hänelle yhtä tärkeää on pyrkiä arvioimaan, miten hyvin organisaation saavuttamat tuotokset ja tulokset täyttävät moraaliset ja eettiset kriteerit.

Kolmas ja viimeinen NPM-teesi koski luottamusta. Luottamuksessa ja sen muutoksissa erottuvat eettisille julkisille johtajille ainakin seuraavat kohdat:

- Eettiseen julkiseen johtamiseen pyrkivillä johtajilla on oltava erityisen paljon herkkyyttä luottamuksen horjumisesta kertoville signaaleille. Näitä signaaleja johtajan on kerättävä oman organisaation sisällä sekä organisaation toimintaympäristöstä tärkeimmiltä sidosryhmiltä, asiakkailta, ohjaavilta viranomaisilta ja poliittisilta päättäjiltä.
- Eettiselle herkkyydelle on kysyntää luottamuksen ylläpitämisen ja kehittämisen yhteydessä, koska luottamusketjut ovat pidentyneet, kumppaneiden ja partneriorganisaatioiden määrä on kasvanut koko ajan sekä palvelutehtävien määrä ja moninaisuus ovat kasvaneet merkittävästi.
- Eettisen julkisen johtajan tärkeä ominaisuus on tunnistaa epäluottamuksen viiriäminen; parhainta olisi tietenkin tunnistaa heikotkin signaalin epäluottamuksen mahdollisuudesta tai potentiaalisesta ilmenemisestä lähitulevaisuudessa.
- Herkkyyttä on löydettävä asiakaspinnoista tuleville muutostarpeille sekä palvelujen laatu- ja tuottamiskuilujen tunnistamiselle nopeasti ja jopa proaktiivisesti.
- Eettistä herkkyyttä on löydettävä myös organisaation julkisuuskuvan ylläpitoa ja viestinnän osuvuutta ja sujuvuutta uhkaaville tekijöille. Julkisuuskuvan ja viestinnän eri keinoilla on tuotettava rehellinen tilannekuva organisaation tilasta ja strategisista päämääristä.
- Eettistä herkkyyttä edellytetään paljon siinä, miten perinteiset julkisten organisaatioiden hyveet ja periaatteet kuten avoimuus ja läpinäkyvyys saadaan organisaatiota läpileikkaaviksi, ohjaaviksi ja strategisiksi toiminnoiksi.

Entä millaisia tuloksia on tiivistettävissä toiseen, tämän tutkimuksen alussa esitetty tutkimuskysymykseen, joka koski arvoja ja eettisiä periaatteita? Mille ja millaisille arvoille ja eettisille periaatteille NPM-uudistukset herkistävät eettisiä julkisia johtajia?

Taulukkoon 9 alle on koottu keskeisimpiä arvoja ja eettisiä periaatteita, jotka erityisesti korostuvat NPM:ä koskevassa analyysissä. Taulukossa on eroteltu kolme erillistä aluetta: johtajaa itseä ja hänen persoonaa koskevia arvoja, työyhteisöä ja sen johtamista ohjaavia arvoja sekä asiakkaita ja sidosryhmiä eli organisaation ulkopuolisia tahoja koskevia arvoja. Ensimmäinen siis kertoo siitä, millaisiin arvoihin ja eettisiin periaatteisiin NPM-keskustelu ohjaa johtajaa ja minkä arvojen odotetaan korostuvan yksilön toimissa. toinen taas kertoo niistä arvoista ja eettisistä periaatteista, joita johtajilta odotetaan työyhteisön, alaisten ja henkilöstön johtamisen yhteydessä. Viimeinen puolestaan kertoo muun muassa siitä, millaisten arvojen oletetaan ohjaavan ja viitoittavan johtamistoimia organisaation toimintaympäristössä.

**Taulukko 9.** Yhteenveto NPM:n korostamista arvoista ja eettisistä periaatteista: arvo-odotukset NPM-henkisiltä julkisilta johtajilta.

	<b>Johtaja itse</b>	<b>Työyhteisö</b>	<b>Asiakkaat ja sidosryhmät</b>
<b>Korostuvat arvot</b>	Esimerkillisyys Vahvuus Visionäärisyys	Kannustavuus Viihtyvyys, hauskuus Tulokseteko, aikaansaaminen Riskinotto ja riskinsieto Strategisuus	Responsiivisuus, reagointi Nopeus Tarvestaavuus Tehokkuus ja vaikuttavuus
<b>Ei niin arvostetut arvot</b>	Kokemus Avoimuus Vilpittömyys Professionaalisuus	Tasapuolisuus Pitkäjänteisyys Toimintatapojen hallinta	Objektiivisuus Varmuus Tarkkuus

Toki on huomioitava, että taulukossa esitetyt arviot korostuvista ja vähemmän korostuvista arvoista ei perustu eksaktiin mittaukseen. Siten erityisiä painokertoimia arvojen laskulle ja nousulle ei ole esitettävissä. Tästä huolimatta, tiettyjen arvojen arvostaminen ohjaa väistämättä johtamista ja johtajuutta tietynlaiseen suuntaan. Samalla taulukko kertoo myös eräänlaisesta julkisen johtamisen arvomaailman kaventumisesta, taloudellisten seikkojen korostumisesta ja perinteisten virkamiestyöhyveiden arvostuksen laskusta.

## 5 LOPPUKESKUSTELU

Tämän tutkimuksen aiheena on ollut eettinen herkkyys julkisessa johtamisessa ja johtajuudessa. Työssä on eri tavoin haettu vastauksia siihen, miten eettinen johtajuus ja erityisesti eettinen herkkyys erilaisille signaaleille organisaatioiden sisältä ja toimintaympäristöstä edesauttaisi organisaatioiden menestystä ja palvelutehtävien hoitamista hyvän johtajuuden avulla. Hyvä lähtökohta loppuhuomioille ja tutkimuksen johtopäätöksille kumpuaa Manzin ja Simsin (1993: 15) huomiosta. He korostavat, että menestyssekkäässä eettisessä johtajuudessa neljä asiaa on ensiarvoisen tärkeitä, ja nämä myös korostuvat edellä tämän tutkimuksen jokaisessa pääluvussa. Nämä asiat tai kehotukset ovat: ”*noudata integriteettiä kaikissa toimissa, ole reilu, pidä hauskaa ja ole sosiaalisesti responsiivinen*”.

E erityisen tärkeää on myös muistaa, että eettisessä julkisessa johtamisessa joudutaan koko ajan uudelleen arvioimaan vakiintuneitakin johtamiskäsityksiä ja -käytäntöjä. Uudelleenarvioinneille altistavat erityisesti suuret organisatoriset muutokset (mm. Suomessa sote-uudistus, maakuntahallintouudistus, digitalisaatio), isot strategiset linjanmuutokset ja organisaatioiden täyskäännökset (ns. turnaround-pisteet) sekä luonnollisesti ulkomailta omaksutut julkisen hallinnon reformit. Silti eettinen johtaminen korostaa edelleen ja tulevaisuudessa kolmea painopistettä: eettisen johtajan omaa käytöstä ja eettisyyttä, miten eettinen johtaja vaikuttaa muiden käytökseen ja ongelmien ylittämisiä eettisen johtamisen toteuttamisessa.

Tutkimuksen etenemistä ohjasivat seuraavat tutkimustehtävät:

- 1) Selventää eettistä herkkyyttä osana eettistä johtajuutta erityisesti julkisessa johtamisessa.
- 2) Tarkentaa ja analysoida sitä, miten NPM-keskustelu ja siinä esiintyvät painotukset ohjaavat eettistä herkkyyttä. Mille siis modernissa julkisessa johtamisessa pitäisi olla herkkä ja miten NPM:n painotukset herkistävät julkisia johtajia? Millaisia asioita ja muutoksia toimintaympäristöstä ja omasta organisaatiosta pitäisi siis hakea, nähdä ja havaita sekä miten näihin pitäisi reagoida?
- 3) Miten ja millä keinoin näihin NPM-signaaleihin pitäisi reagoida julkisessa johtamisessa? Mille asioille ja muutoksille tarkastellut kolme NPM:n teesiä – johtamisen autonomia, tilivelvollisuus ja luottamus - altistavat julkisia johtajia ja miten näihin teeseihin pitäisi johtamisessa reagoida sekä mitä johtamistyössä pitäisi tehdä?

Ennen loppuhuomioiden tekoa, on syytä palauttaa mieliin muutamat tämän tutkimuksen reunaehdot. Tutkimukseen valittu metodiikka ja aineisto asettivat tiettyjä reunaehdotja tulkinnoille. Tavoite tutkimuksessa oli ensisijaisesti analysoida eettisen johtamisen sisältöjä julkisella sektorilla ja eettisen johtamisen muutosta NPM-uudistusten myötä tai jopa NPM-reformiretoriikan ”painostamana”. Tarkastelu kohdistui pitkälti eettisen johtamisen reunaehtoihin, joita esiintyy alan kirjallisuudessa. Tutkimuksessa ei siis pyritty ottamaan normatiivista kantaa siihen, mitkä arvot tai eettiset periaatteet ovat soveliaita julkiselle sektorille, eikä siihen, miten arvoilla tai eettisillä periaatteilla tulisi johtaa tai miten eettisessä johtajuudessa julkisella sektorilla onnistutaan. Arvoja tai eettistä johtamista analysoimalla ei myöskään kyetä esittämään, mitkä arvot ovat toimivia tai tärkeitä, taikka sitä, miten arvot johtamistilanteissa saadaan tehokkaaseen käyttöön.

Osaltaan tutkimuksessa käytetty lähdemateriaali sävyttää tehtyjä tulkintoja. Osa ulkomaisesta materiaalista korosti anglosaksista ideologiaa ja liiketaloudellisia oppeja. Tulkinnoissa pyrittiin huomioimaan kyseiset ideologiset sävyt. On varsin helppo ajatella täysin toisenlaista tutkimusaineistoa. Jos valinta olisi kohdistunut esimerkiksi eettisen johtamisen tieteenfilosofisiin lähtökohtiin, ja sitä miten suuntautuminen tähän olisi muuttanut tämän tutkimuksen tulkintoja. Täydellinen objektiivisuus eettisten periaatteiden ja arvojen yhteydessä on kuitenkin mahdotonta, koska arvot, eettiset periaatteet ja NPM-retoriikka perimmiltään kuvaavat muun muassa yhteiskunnissa ja poliittisessa päätöksenteossa haluttuja ja arvostettuja asioita. Niille ei voi asettaa ehdottomia mittatikkuja eikä niitä voi tarkastella subjekteista riippumattomina muuttujina. Lisäksi eräällä tapaa voi pitää luonnollisena, että poliittisessa päätöksenteossa käytetyt arvot eskaloituvat ja ohjaavat julkisen hallinnossa ja johtamisessa vallitsevia arvoja, ja sitä kautta muovaavat vahvasti myös eettistä julkista johtamista.

Lisäksi julkiseen johtamiseen painottuva teoriakirjallisuus tuotti tietyn aspektin arvoilla johtamisesta ja eettisen johtamisen painotuksista. Koska kyse tässä tutkimuksessa oli ns. ”kirjoituspöytätyöstä”, tehdyissä tulkinnoissa ei täten kuulu johtajien tai arvoilla johdettavien käytännön kommentit. Lisäksi käsitelty aineisto jo itsessään rajaa ulos tietyn osan todellisuudesta, valikoiden ja järjestäen todellisuutta. Valittu aineisto tuo kuitenkin hyvin esiin ne painopisteet ja lähtökohdat, joista julkisorganisaatioita johdetaan ja kehitetään. Aineisto ja tulkinta jäsentävät hyvin myös sitä logiikkaa, millä johtamistavat ja johtamisprosessit etenevät. Ne välittävät ne vuorovaikutussuhteet, joita arvojen ja julkisorganisaatioiden johtamisen välillä esiintyy.

Mainituista kriittisistä kohdista huolimatta, tämä tutkimus toi esiin arvojen ja johtamistilanteiden moninaisuuden. Tätä kautta tutkimus toivottavasti herättelee tärkeitä kysymyksiä eettisen julkisen johtamisen vaihtoehtoista julkisissa organisaatioissa ja koko suomalaisessa hyvinvointivaltiossa. Toiseksi, vaikka arvoihin ja etiikkaan sekä niiden tulkitsemiseen liittyy aina kysymys neutraalisuudesta, puoltaa tutkimuksen fokusointi

johtamiseen raportissa tehtyjen päätelmien validiutta. Eettiset arvostukset ja arvot nähtiin siis johtamisen kompleksisina lähtökohtina, sekä asioina, joilla ja joiden perustalta johtamista harjoitetaan.

Arvojen ja eettisten periaatteiden yhteydessä on huomioitava, että julkinen hallinto tai julkiset palvelut eivät sinällään ole arvojen tuottajia. Arvot tai eettiset periaatteet ovat instrumentti tai valinta tiettyjen arvostettujen tai tärkeäksi koettujen asioiden välillä, ja joiden mukaan hallintoa harjoitetaan tai palveluita tuotetaan. Julkinen johtaminen tätä vastoin on mielenkiintoinen sekoitus arvoja ja periaatteita. Kovan arvoytimen muodostavat edelleen oikeusvaltioon ja traditionaaliseen virkamiestyön malliin liitettävät arvot. Näitä arvoja ovat oikeudenmukaisuus, laillisuus, objektiivisuus, tasapuolisuus ja rehellisyys. Julkisen hallinnon uudistukset ja modernit johtamistekniikat moukaroivat näitä johtamisen ja johtamistyön ydinarvoja pyrkien muuntamaan niitä omien arvolauseidensa mukaisiksi.

Selvä näkymä on se, että johtajien arvot ja arvostukset ovat muuttuneet NPM-henkisiksi ja liike-elämästä tuttuun arvojen suuntaisiksi (esim. Wæraas 2014). Toki organisaatiokohtaista variaatiota esiintyy paljon siinä, miten nopeasti tämä muutos eskaloituu organisaatioiden arvioihin, henkilöstön arvoihin ja organisaatioiden toimiin. Muutoksen myötä on selvää, että erilaisia arvoristiriitoja syntyy niin johtamisessa kuin organisaatioissakin. Tavanomaisin lienee tilanne, missä henkilöstö ja organisaation käytännöt pidättäytyvät perinteisiin julkishallinnon arvoihin, ja samanaikaisesti johto edellyttää ja korostaa yritys-elämästä tutumpia arvoja. Rayner ym. (2012: 121) korostavat, että useiden tutkimusten mukaan julkisen palvelun ammattilaiset harvoin ”ostavat” uusia, liikeloudellisia ja ”kovia” arvoja, vaikka johtajat näihin kehottavatkin. Sama pätee ammattimaiseen johtajuuteen ja kovaan managerialismiin. Nämä eivät ole korvanneet NPM:n kannattajien toivomalla tahdilla traditionaalista, professionalismiin ja byrokratiaan perustuvaa johtamista.

Kriittisesti voi todeta, että eettisyydestä, eettisestä johtamisesta ja etiikasta tuli mielenkiintoinen kohde NPM-uudistuksissa kahdesta näkökulmasta. Nykyäänhän ei ole tavatonta, että NPM:n kolme e:tä (engl. economy, effectiveness ja efficiency) on täydennetty neljännellä e:llä eli etiikalla (ethics). Ensinnäkin, kyse on reformien ainakin osittaisesta epäonnistumisesta, toimeenpanon viivästyksistä ja hankaluuksista sekä odottamattomista negatiivisista vaikutuksista. Reformien on koettu esimerkiksi tarpeettomasti heikentäneen tärkeitä julkiseen toimintaan liittyviä periaatteita läpinäkyvyydestä, avoimuudesta ja tasapuolisuudesta. Tällöin eettisyyttä ja eettisyyttä johtamista on ainakin osittain sovellettu pehmentämään tai korjaamaan NPM:n haitallisia vaikutuksia. Toinen näkökulma väistämättä on se, että eettisyyttä ja eettistä johtamista on joissain tapauksissa sovellettu osana NPM:n retoriikkaa. Tällöin eettisyys laajasti ottaen on toiminut osana NPM:n ”ostoskoria”, josta on voitu poimia reformeja edistäviä asioita sekä

suostuttelu- ja motivointikeinoja. Toki näitä voi arvioida myös pehmeämmin ja suopeammin. Realismia lienee se, että mikään uudistus tai reformi ei etene, mikäli sitä ei ”myydä” asianosaisille oikeilla tavoilla ja argumenteilla. Lisäksi on huomioitava, että nykyinen neljän e:n-malli tuottanee huomattavasti tasapainoisempia ja legitimoitum-  
pia uudistamistapoja.

Tässä tutkimuksessa pohdittiin erityisesti kolmea, julkisen johtajuuden eettisiä kysymyksiä muuttaneita NPM:n korostamia teesejä: johtamisen autonomiaa eli ”antakaa johtajien johtaa” periaatetta, tilivelvollisuutta ja luottamuksen uudenlaista käsittämistä. Tässä tutkimuksessa keskustellut ja analysoidut teemat eivät ole yksiselitteisiä vaan sisältävät sekä vahvuuksia ja mahdollisuuksia että heikkouksia ja eräänlaisia uhkakuvia julkisen johtamisen tulevaisuudelle. Taulukko 10 kuvaa pelkistetysti niitä vahvuuksia ja mahdollisuuksia sekä heikkouksia ja uhkia, jotka ovat todennäköisiä seurauksia siitä, että julkisessa johtamisessa tiedostetaan ja huomioidaan eettinen herkkyyt.

Tässä tutkimuksessa on analysoitu eettistä herkkyyttä, ja laajemmassa kontekstissa myös eettistä johtajuutta sekä johtajan persoonan ja johdettavien näkökulmista. Johtajuudesta käyty keskustelu terävöitti näkemyksiä itse johtamistehtävistä sekä toimintaympäristöistä, joissa johtamista harjoitetaan. Täten esiin nousee ainakin viisi kokoaavaa näkemystä.

Ensinnäkin, eettinen johtaminen ei ole pelkästään johtamistehtävien suorittamista ja perinteisistä johtamisfunktioiden – kuten suunnittelun, työnjaon ja organisoinnin, koordinoinnin, talouden hallinnan ja strategista tavoitteiden asetannan – toteuttamista. Eettinen johtaminen on eri tehtävien ja arvojen integrointia, yhteensovittamista. Tehtävään sisältyy sekä suotuisten johtamisympäristöjen luominen että maaperän muokkaus uudistuksille otolliseksi. Eettiseen johtamiseen vaikuttaa edellä sanotun perustalta myös se, millaisena johtajat kokevat arvot ja eettiset periaatteet sekä miten he soveltavat arvoja omissa toimissaan. Lisäksi näkemykset arvoilla johdettavista eli esimerkiksi alaisista ja organisaatioiden muista jäsenistä muovaavat käsityksiä eettisestä arvojohtamisesta ja arvo-johtamisen sovelluksista. Tätä varten, eettisellä johtajalla tulee olla edelleen vahva ammatillinen eetos (ks. myös Salminen 2009: 41). Vaikka NPM-uudistukset ovat moukaroineet julkisen sektorin tehtäväkuvia varsinkin johtotehtävissä, on julkisten johtajien sisäistettävä julkisen intressin edistäminen ja laaja yhteiskuntavastuu. Heidän on myös oltava erityisen herkkiä näihin kohdistuviin uudelleenmääritelty-yrityksiin sekä uudistustapoihin ja -käytäntöihin, jotka pyrkivät näiden merkitystä vähentämään.

**Taulukko 10.** Yhteenvedo: Havainnot NPM-teesien vahvuuksista ja mahdollisuuksista sekä heikkouksista ja uhkakuvista eettisessä julkisessa johtajuudessa

	<b>Vahvuudet ja mahdollisuudet</b>	<b>Heikkoudet ja uhkakuvat</b>
<b>Johtamisen autonomia</b>	<p>Herkkyys organisaation menestyksen kannalta oikeille ja strategisille muutossignaaleille.</p> <p>Organisaatio- ja tehtäväkohtaisten käytäntöjen vahvistuminen yleisten arvoklasuulien sijasta.</p> <p>Ammattimaisuus ja vakaumuksellisuus johtamistehtävän hoitamisessa – johtaminen ei ole enää ikävä velvollisuus vaan ammatti ja ammattilypeys.</p> <p>Henkilökohtaisen esimerkin käyttö motivaattorina ja kannustimena alaisille, sidosryhmille ja asiakkaille.</p>	<p>Sortuminen geneeristen johtamisoppien yksioikoiseen soveltamiseen; erimuotoisuus unohtaminen.</p> <p>Johtajien, henkilöstön ja palvelutuotannon välinen kuilu arvomutoksen ja muuttumisen nopeudessa, jolloin lopputulos ei vastaa johtajien muutosnopeutta.</p> <p>”Yksinvaltius” ja liiallinen vallankäyttö; ratkaisujen perustelematta jättö; ulkokultaisuus.</p> <p>Omien ”prefektuurien” synty organisaatioon ja sen eri osiin esmiesten ympärille.</p> <p>Vallan saamisen myötä muiden vähättely, epäasiallinen ja ylimielinen käytös, epäreilisuus; ”vallan turmelema vaikutus”.</p>
<b>Tilivelvollisuus</b>	<p>Tuotetaan asiakkaille, sidosryhmille ja ”omistajille” osuvaa ja relevanttia tietoa tuloksista; tilivelvollisuuden osoittamisessa hyvä osuvuus.</p> <p>Responsiivinen, vaikuttava ja tarveohjautuva johtaminen vahvistuu.</p> <p>Tilivelvollisuuden osoittamiseen syntyy vahva moraalinen velvollisuus hallinnollisten ja juridisten velvoitteiden ohelle.</p> <p>Tilivelvollisuuden osoittamisesta ja korostamisesta tulee strateginen ja tietoinen valinta.</p>	<p>Yritetään täyttää kaikki tilivelvollisuuden muodot, ajaututaan ”yliraportointiin”.</p> <p>Virheiden sattuessa peittely, vähättely ja muiden syyllistäminen.</p> <p>Mittarit ja tuloksen osoittamiseen käytetyt asiat eivät tavoite eettisesti oikeita ratkaisuja ja tuloksia; muodollisuus täyttyy, mutta moraalinen velvollisuus ei.</p> <p>Ylilyönnit tulostittauksessa ja tilivelvollisuudessa kaventavat arvovalikoimaa liiaksi; operationalisoitavat arvot korostuvat; yhden tehtävän organisaatioissa ei ole tilaa monelle arvolle tai eettiselle harkinnalle.</p>



<p><b>Luottamus</b></p>	<p>Yleinen luottamus julkiseen toimintaan ja palveluihin on Suomessa poikkeuksellisen vahvaa; luottamus pääomaksi on ja sen varaan voidaan rakentaa jänteviä johtamistoimia ja legitiimiä johtajuutta.</p> <p>Oivalletaan ja reagoidaan paremmin ja ”älykkäämmin” asiakkaiden tarpeisiin ja odotuksiin; saavutetaan paremmat palvelut.</p> <p>Maineenhallinta ja imagotyö tulevat osaksi strategista, määrätietoista johtamista.</p> <p>Kyetään lunastamaan asiakaslupaukset ja reagoimaan palvelutuotannon laatu- ja tarvevastaavuuskuiluihin.</p>	<p>Pakkoasiakkuuden leimasta julkisissa palveluissa ei päästä eroon; epätasapaino asiakkaan ja palvelutarjoajan välillä.</p> <p>Eettinen herkkyys pidättäytyy liiaksi perinteisiin virkamieshyveisiin; proseduraalinen ja oikeudellinen arvio korostuu liiaksi, ”ei uskalleta luopua vanhoista raportointitavoista”.</p> <p>Osallisuus, empowerment, vaikutuskanavien lisäys ei tuota oikeaa vaikuttamisen kokemusta, ja annettu palaute huomioidaan heikosti; näennäisosallistuminen nakertaa luottamusta.</p> <p>Avoimuus, läpinäkyvyys ja muut modernin julkisen hallinnon arvostamat asiat jäävät sanoiksi.</p> <p>Epäluottamusta ei tunnisteta ja luottamuksen riskialueita karteetaan; luottamusta uhkaavia asioita ei oteta puheeksi yhteistyötohojen tai alaisten kanssa.</p>
-------------------------	---	---

Toiseksi, eettisten julkisten johtajien olisi herkistyttävä sille, miten yhteen sovitaan päivittäisissä tilanteissa sekä merkittävässä strategisissa valinnoissa hyvän julkisen palvelun ja oikeidenmukaisuuden periaatteet tuloksekkaaseen ja tehokkaaseen toimintaan. Palveluja ja toimintoja ohjaavat julkisen sektorin strategiset linjaukset voivat olla kompleksisia ja monitulkintaisia. Samalla tavoin, päivittäisessä työssä asiakaspinnoissa kohdattavat palvelutarpeet herättävät ristiriitoja palvelujen tuottamiskyvyn ja aktuaalisen palvelutarjoaman välillä. Johtamistyössä vaaditaan siksi erityisen paljon herkkyyttä sille, mitkä arvot ohjaavat asiakkaiden odotuksia ja mitkä asiat heikentävät organisaation mainetta asiakaskunnan piirissä.

Kolmanneksi julkisten eettisten johtajien on osoitettava poikkeuksellista kykyä korrup-toimattomuuteen (ks. lisää tästä esim. Salminen 2015; Van der Wal 2008). Tämä tar-koittaa erityisesti herkkyyttä aistia riskitilanteita, jotka voivat horjuttaa luottamusta tai näyttää ulkopuolisten silmin oman edun tavoittelulta, valta-aseman väärinkäytöltä, suosinnalta ja huonoilta hallintokäytännöiltä. Eettinen johtaminen palaa aina esimerkillisyyteen ja esimerkin vahvaan voimaan. Ulkokultaisuus ja eettisten periaatteiden ja arvojen väheksyntä ovat nopeimpia tapoja romuttaa eettinen johtaminen.

Neljänneksi, eettiseltä johtajalta vaaditaan paljon osaamista ja taitoa herkistyä henkilöstön tarpeille ja henkilöstön parissa piileville ongelmille. Johtajien on aina kannettava vastuunsa epämieluisista ja riskialttiista päätöksistä. Tässä yhteydessä on hyvä palata Brownin (2007: 146) oivalliseen huomioon eettisestä johtajuudesta. Hänen mukaansa ”johtajat voivat delegoida toimivallan alaisille, mutta eivät vastuuta”. Lisäksi johtajien on herkistyttävä henkilöstön palkitsemisen, kannustamisen ja motivoinnin yhteydessä asioille ja tilanteille, jotka uhkaavat tasapuolisuutta, reiluuutta ja oikeudenmukaisuutta. Herkkyys tässä yhteydessä on paljolti myös työyhteisön kuuntelua, monipuolista tuntemuksien ja faktojen aistimista ja erilaisten tietojen yhteensovittamista (ks. tästä myös Tomperi 2014: 240-244).

Eettisessä johtamisessa on syytä muistaa se, että ”etiikka on prosessi, ei yksittäinen tapahtuma” (Brown 2007: 146). Tästä seuraa, että johtotehtävissä toimivien henkilöiden on alituisesti kiinnitettävä huomiota etiikan ja eettisten periaatteiden kommunikointiin. Kommunikaatiossa edellytetään moninaisuutta ja monikanavaisuutta. Kuten Brown (2007: 146) toteaa, kirjoitetut eettiset standardit ovat hyvä alku, mutta eivät riittävä. On varsin helppo yhtyä Brownin huomioon, että etiikan tulee olla arkipäiväistä ja saumaton osa organisaation prosesseja ja toimintatapoja.

Eettinen johtaminen on jatkuvaa henkilöstön ja asiakkaiden tulkitsemista, ja jossa eettisellä herkkyydellä on erityinen rooli. Miten ja mitkä arvot omaksutaan, miten arvot tai eettiset standardit kääntyvät toimiksi ja miten asiakkaat tulkitsevat arvot tai organisaation eettiset periaatteet? Siksi eettinen johtaminen tarvitsee kommunikointia sekä or-

ganisaatiokohtaista puhetta arvoista ja eettisistä standardeista. Viestinnän tulisi tietenkin olla yksiselitteistä. Eräs tapa selkiyttää arvojen ja eettisten koodien viestintää, on kytkeä arvojen välittyminen ja käyttö palkitsemisjärjestelmiin (Treviño ym. 2003; Brown & Treviño 2006). Toinen tapa on vahvistaa laajaa osallistumista arvojen määrittelyyn, toimeenpanoon ja seurantaan. Koska arvot ovat osa jokapäiväistä työskentelyympäristöä, osallistuminen arvotyöhön tai eettisten periaatteiden kehittämiseen ei sinällään vaadi henkilöstöltä mitään erityistaitoja. Välttämättä koko henkilöstöä ei tarvitse osallistuttaa arvojen määrittelyyn tai muuhun arvotyöhön. Yleensä riittää, että henkilöstö vahvistaa omalla käytöksellään organisaation kulttuuria sellaiseksi, että arvojen toteuttaminen ja arvoihin sitoutuminen on mahdollista (Cludts 1999: 166).

Eettinen herkkyys ja kyvyt soveltaa sitä työtehtävissä vahvistuvat yleensä työntekijöillä työuran ja työkokemuksen karttuessa. Tutkimukset osoittavat, että mitä pidempi työura henkilöllä on, sitä parempi kyky hänellä on tehdä valintoja ja erityisesti hyödyntää eettisiä periaatteita ja eettistä harkintaa valintojen tekemisessä (Kim & Park 2002: 1077). Kim ja Park (2002) toteavat eettisen harkintakyvyn ja soveltamisen nousun johtuvan työyhteisöön sosiaalistumisesta. Työyhteisössä koetaan ongelmatilanteita, asioita ratkotaan ja näihin toimintatapoihin samaistutaan. Vuorovaikutuksella yksilöiden ja ryhmien välillä on myös suuri merkitys siihen, miten kyky eettiseen harkintaan ja soveltamiseen kehittyy. Mikäli vuoro-vaikutuksessa korostuu eettisyyden merkitys, on sen soveltamisen päätöksissä, valinnoissa ja ongelmatilanteissa todennäköistä.

Viimeiseksi, eettinen herkkyys on ennen kaikkea rohkeutta, kykyä ja kypsyyttä tehdä valintoja arvojen ja eettisten periaatteiden välillä. Valintoja tarvitaan jatkuvasti ja valintojen tulee olla määrätietoisia sekä periaatteellisia ratkaisuja. Julkisille johtajille ja julkisille organisaatioille on tarjolla huikea määrä erilaisia arvoja, arvolistoja ja eettisiä koodistoja (ks. esim. Kolthoff ym. 2007 sekä Wal ym. 2006 lista noin 70 tyypillisimmästä arvosta julkisille organisaatioille). Viimekädessä johtajat ovat niitä henkilöitä, jotka vastaavat siitä että organisaatiossa ja työyhteisössä sovelletut arvot linkittyvät saumattomasti oman organisaation tavoitteisiin, toimintaan, tehtäviin ja johtamiskulttuuriin. Arvojen ja eettisten periaatteiden avulla organisaatiot voivat profiloitua ja erottautua muista organisaatioista asiakkaiden silmissä, ja niillä voidaan myös rakentaa tietoisesti organisaation imagoa ja palvelukulttuuria.

## Lähteet

Aberbach, J. & Christensen, T. (2007). The Challenges of Modernizing Tax Administration: Putting Customers First in Coercive Public Organizations. *Public Policy and Administration* 22: 2, 155-182.

Acar, M., Guo, C. & Kaifeng, Y. (2008). Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views from Public Private Partnership Practitioners. *American Review of Public Administration* 38: 1, 3-23.

Adams, J. E., Highhouse S. & Zickar M. J. (2010). Understanding General Distrust of Corporations. *Corporation Reputation Review* 13: 1, 38–51.

Amosa, D. U. (2008). The NPM Agenda in Small Developing Countries: Employment Contracts and Politicization in Samoa's Public Service. *International Journal of Public Sector Management* 21: 6, 611-622.

Andersen, L., Jørgensen, T., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H. & Vrangbæk, K. (2013). Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships. *The American Review of Public Administration* 43: 3, 292–311.

André, R. (2010). Assessing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises and Quangos. *Journal of Business Ethics* 97: 2, 271-289.

Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance* 3: 2, 115-137.

Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66: 1, 45-55.

Aucoin, P. (2012). New Political Governance in Westminster System: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk. *Governance* 25: 2, 177-199.

Avolio, B. J. & Gardner, W. L. (2005). Authentic Leadership Development: Getting to the Root of Positive Forms of Leadership. *The Leadership Quarterly* 16:, 315-338.

Avolio, B. J. & Howell, J. M. (1992). The impact of leader behavior and leader-follower personality match on satisfaction and unit performance. In K. E. Clark, M.B. Clark & D.R. Campbell (Eds). *Impact of Leadership*. Greensboro: The Center for Creative Leadership. 225–236.

Avolio, B. J., Gardner, W., Walumbwa, F., Luthans, F. & May, D. R. (2004). Unlocking the Mask: A Look at the Process by which Authentic Leaders Impact Follower Attitudes and Behavior. *Leadership Quarterly* 15: 801-823.

Bandura, A. (1990). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York: W. H. Freeman.

Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability. *Public Administration* 76, 451-470.

- Barley, S. R. & Kunda, G. (1992). Design and Devotion: Surges of Rational and Normative Ideologies of Control in Managerial Discourse. *Administrative Science Quarterly* 37: 3, 363–399.
- Barnard, C. (1938). *The Functions of Executives*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bass, B. M. & Steidlmeier, P. (1999). Ethics, Character, and Authentic Transformational Leadership Behavior. *The Leadership Quarterly* 10: 2, 181-217.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- Beauchamp, T.L. & Childress, J.F. (2001). *Principles of Biomedical Ethics*. (5<sup>th</sup> ed.). New York: Oxford University Press.
- Bebeau, M. J. & Brabeck, M. M. (1987). Integrating Care and Justice Issues in Professional Moral Education: A Gender Perspective. *Journal of Moral Education* 16, 189-203.
- Belló, B. (2011). *Value Creation in Italian Regions through a Renewed Managers' Performance Evaluation System*. XVI AIDEA Conference. Value Creation: Critical Aspects and Measurements.
- Belló, B. & Spano, A. (2015). Governing the Purple Zone: How Politicians Influence Public Managers. *European Management Journal* 33, 354-365.
- Bendor, J., Glazer, A. & Hammond, T. (2001). Theories of Delegation. *Annual Review of Political Science* 4: 235-269
- Ben-Hur, S. & Jonsen, K. (2012). Ethical Leadership: Lessons from Moses. *Journal of Management Development* 31: 9, 962-973.
- Bewan, G. & Hood, C. (2006). What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System. *Public Administration* 84: 3, 517-538.
- Bibb, S. & Kourdi, J. (2004). *Trust Matters: For Organisational and Personal Success*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blanchard, K. & O'Connor, M. (1997). *Managing by Values*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Blasi, A. (1980). Bridging Moral Cognition and Moral Action: A Critical Review of the Literature. *Psychological Bulletin* 88, 1-45.
- Bligh, M. C., Pearce, C. I. & Kohles, J. C. (2006). The Importance of Self- and Shared Leadership in Team Based Knowledge Work: A Meso-Level Model of Leadership Dynamics. *Journal of Managerial Psychology* 21: 4, 296-318.
- Bommer, M., Gratto, C., Gravnder, J. & Tuttle, M. (2013). A Behavioral Model of Ethical and Unethical Decision Making. In A. C. Michlos & D. C. Poff (Eds). *Citation Classics from the Journal of Business Ethics: Celebrating the First Thirty Years of Publication*. Dordrecht: Springer. 97-117.

- Bovens M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (Eds). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press. 182-208.
- Bovens, M. (2007). New Forms of Accountability and EU-Governance. *Comparative European Politics* 5, 104-120.
- Bowman, J. B. & Williams, R. L. (1997). Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope. *Public Administration Review* 57: 6, 517-526.
- Brabeck, M. M., Rogers, L. A. Sirin, S. Hendersen, J., Benvenuto, M. & Weaver, M. (2000). Increasing Ethical Sensitivity to Racial and Gender Intolerance in Schools: Development of the Racial Ethical Sensitivity Test. *Ethics and Behavior* 10, 119-137.
- Brady, N. F. (2003). 'Publics' Administration and the Ethics of Particularity". *Public Administration Review* 63: 5, 525-534.
- Brass, D. J., Butterfield, K. D. & Skaggs, B. E. (1998). Relationships and Unethical Behavior: A Social Network Perspective. *Academy of Management Review* 23: 1, 14-31.
- Brinkerhoff, D. W. (2008). The State and International Development Management: Shifting Tides, Changing Boundaries, and Future Directions. *Public Administration Review* 68: 6, 985-1001.
- Brown, K. (2004) Human Resource Management in the Public Sector. *Public Management Review* 6: 3, 303-309.
- Brown, M. E. (2007). Misconceptions of Ethical Leadership: How to Avoid Potential Pitfalls. *Organizational Dynamics* 36: 2, 140-155.
- Brown, M.E., Treviño, L. K. & Harrison, D. (2005). Ethical Leadership: A Social Learning Perspective for Construct Development and Testing. *Organizational Behavior and Human Decision Process* 97, 117-134.
- Brown, M. E. & Treviño, L. K. (2005). Ethical Leadership: A Review and Future Directions. *The Leadership Quarterly* 17: 6, 595-616.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Brytting, T. & Trollestad, C. (2000), Managerial Thinking on Value-Based Management. *International Journal of Value-Based Management* 13: 1, 55-77.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Butterfield, K. D., Trevino, L. K. & Weaver, G. R. (2000). Moral Awareness in Business Organizations: Influence of Issue-Related and Social Context Factors. *Human Relations* 53: 7, 981-1018.
- Chang, H. (2006). Development of Performance Measurement Systems in Quality Management Organizations. *The Service Industries Journal* 26: 7, 765-786.

- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2009). *Ethics, NPM and Post-NPM: A Study of Patterns and Tensions in the Central Civil Service*. Working Paper 6-2009. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2013). Introduction. In T. Christensen & P. Læg Reid (Eds). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate. 1-13.
- Ciulla, J. (2005). The State of Leadership Ethics and the Work that Lies before Us. *Business Ethics: A European Review* 14: 4, 323-335.
- Ciulla, J. B. & Forsyth, D. R. (2011). Leadership Ethics. Teoksessa: *The Sage Handbook of Leadership*. In A. Bryman, Collison D., Grint, K., Jackson, B. & M. Uhl-Biel. Bodmin: Sage. 229-241.
- Clarkeburn, H. M., Downie, J. R., Gray, C. & Matthew, R. G. S. (2003). Measuring Ethical Development in Life Sciences Students: A Study Using Perry's Development Model. *Studies in Higher Education* 28: 4, 443-456.
- Clinton, B. & Gore, A. (1997). *The Blair House papers*. Darby: DIANE Publishing Co.
- Cludts, S. (1999). Organization Theory and the Ethics of Participation. *Journal of Business Ethics* 21: 2/3, 157-171.
- Collins, J. C. & Porras, J. I. (1994). *Built to Last: Successful Habits of Visionary Companies*. New York: Harper Business.
- Cooper, T. L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. 5<sup>th</sup> ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cooper, C. & Nelson, D. (2006). Introduction. In D. Nelson & C. L. Cooper (Eds). *Positive Organizational Behavior*. Thousand Oaks: Sage. 9-24
- Dahl, R. A. & Lindblom, C. E. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Brothers.
- Denhardt, R. B. (2004). *Theories of Public Organization*. 4th ed. Belmont: Wadsworth/Thomson.
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M.E. Sharpe.
- De Hoogh, A. & Den Hartog, D. (2008). Ethical and Despotism Leadership, Relationships with Leader's Social Responsibility, top Management Team Effectiveness and Subordinates' Optimism: A Multi-Method Study. *The Leadership Quarterly* 19: 3, 297-311.
- De Vries, M. & Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management* 26: 1, 4-16.
- De Waal, A. (2003). Behavioral Factors Important for the Successful Implementation and Use of Performance Management Systems. *Management Decision* 41: 8, 688-697.

- Dollery, B. (2009). The Influence of Economic Theories of Government Failure on Public Management Reform. In S. F. Goldfinch & J. L. Wallis (Eds). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar. 18-40.
- Doyle, M., Claydon, T. & Buchanan, D. (2000). Mixed Results, Lousy Process: The Management Experience of Organizational Change. *British Journal of Management* 11: special issue, 59-80.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review* 28: 3, 376-417.
- Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management* 14: 3, 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 3, 467-494
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In B.G. Peters & J. Pierre (Eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage. 116-126.
- Ezzamel, M. (1994). From Problem Solving to Problematization: Relevance Revisited. *Critical Perspectives on Accounting* 5: 3, 269-280.
- Ferrell, O. C. & Gresham, L. G. (1985). A Contingency Framework for Understanding Ethical Decision Making in Marketing. *Journal of Marketing* 49: 3, 87-96.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. *Public Administration Review* 1: 4, 335-350.
- Fink, A. (2005). *Conducting Research Literature Reviews: From Paper to the Internet*. Thousand Oaks: Sage.
- Flinders, M. (2011). "Daring to be a Daniel: The Pathology of Politicized Accountability in a Monitory Democracy". *Administration & Society* 43: 5, 595-619.
- Flinders, M. & Buller, J. (2006). Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools. *British Politics* 1: 3, 293-318.
- Freeman, E. F, Martin, K., Parmar, B., Cording, M. & Werhane, P.H. (2006). Leading through Values and Ethical Principles. In R. J. Burke & C. L. Cooper (Eds). *Inspiring Leaders*. London: Routledge. 149-174.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. In C. J. Friedrich (Ed). *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press. 3-24
- Frølich, N. (2011). Multi-Layered Accountability: Performance-Based Funding Universities. *Public Administration* 89: 3, 840-859.
- Fry, L. W. (2003). Toward a Theory of Spiritual Leadership. *The Leadership Quarterly* 14, 693 - 727.



Fryer, K., Antony, J. & Ogden, S. (2009). Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector* 22: 6, 478-498.

Gardner, M., & Palmer, G. (1997). *Employment Relations: Industrial Relations and Human Resource Management in Australia*. South Melbourne: Macmillan Education Australia Pty Ltd.

Gholami, K. & Tirri, K. (2012). The Cultural Dependence of the Ethical Sensitivity Scale Questionnaire: The Case of Iranian Kurdish Teachers. *Education Research International* 1-9.

Gherardi, S. & Jacobsson, B. (2000). 'Managerialese as the Latin of our times: reforming Italian public sector organizations.' *Scandinavian Journal of Management* 16: 4, 349-355.

Gentile, M. C. (2009). Business Schools: A Failing Grade on Ethics. Bloomberg: Bloomberg Business Week.

Gilbert, J. C. (1959). Economic Theory and Policy. *Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research* 11: 1, 1-18.

Gini, A. (1997). Moral Leadership: An Overview. *Journal of Business Ethics* 16: 3, 323-330.

Gortner, H.F. (2001). Values and Ethics. In T. Cooper (Ed). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker. 509-528

Gray, M. & Webb, S.A. (2010). Introduction: Ethics and Value Perspectives in Social Work. In M. Gray & S. A. Webb (Eds). *Ethics and Value Perspectives in Social Work*. London: MacMillan Palgrave. 1-16

Gregory, R. (2003). Transforming Governmental Culture: A Skeptical View of New Public Management. In T. Christensen & P. Lagreid (Eds). *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate. 231-257.

Gregory, R. (2009). New Public Management and the Politics of Accountability. In S. Goldfinch & J. Wallis (Eds). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar. 66-87.

Grojean, M. W., Resick, C. J., Dickson, M. W., & Smith, B. D. (2004). Leaders, Values, and Organizational Climate. Examining Leadership Strategies for Establishing an Organizational Climate Regarding Ethics. *Journal of Business Ethics* 55: 3, 223-241

Grossi, G. & Thomasson, A. (2015). Bridging the Accountability Gap in Hybrid Organizations: The Case of Copenhagen Malmö Port. *International Review of Administrative Sciences* 81: 3, 604-620.

Grönroos, M., Hirvonen, A. & Feldt, T. (2012). *Eettinen kuormittuneisuus ja eettisten dilemmaisten sisällöt kaupunkiorganisaation eri ammattiryhmillä*. Jyväskylän yliopiston psykologian laitoksen julkaisuja 354. Jyväskylä.

Gualmini, E. (2008). Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States. *Public Administration* 86: 1, 54-75.

- Hales, C. (1986). What Managers Do? A Critical Review of the Evidence. *Journal of Management Studies* 23: 1, 88-115.
- Halligan, J. & Boukaert, G. (2009). Performance and Trust: Developmental Paths and Optional Directions. In P.G. Roness & H. Satren (Eds). *Change and Continuity in Public Sector Organizations: Essays in Honour of Per Lagreid*. Bergen: Fagbokforlaget. 257-278.
- Han, S. W. (1997). Moral Education and Moral Self-Concept. *The Korean Socioscientific Academic Association*, 221-231.
- Harisalo, R. (2009). Epäluottamus organisaatiossa. In: M-L. Huotari & A. Lehto (Eds). *Johtamishaasteena muutos: kirjasto akateemisessa yhteisössä*. Tampere: Tampere University Press. 49-61.
- Harris, L. (2001). Rewarding Employee Performance: Line Managers' Values, Beliefs and Perspectives. *The International Journal of Human Resource Management* 12: 7, 1182-1192.
- Harris, P. (2010). Machiavelli and the Global Compass: Ends and Means in Ethics and Leadership. *Journal of Business Ethics* 93: 1, 131-138.
- Hays, S. W. & Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration* 20: 1, 11-40.
- Hodges, R. (2012). Joined-Up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers. *Financial Accountability and Management* 28: 1, 26-51.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 1, 3-19
- Hood, C. (2004). Introduction, In C. Hood, Oliver, J. & G. Peters (Eds.). *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar. 1-21.
- Hood, C. (2005). The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. In V. Bogdanor (Ed.). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press for the British Academy. 19-42.
- Hughes, O. E. (2012). *Public Management and Administration: An Introduction*. 4<sup>th</sup> ed. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Hummel, R. P (1994). *The Bureaucratic Experience: The Critique of Life in the Modern Organisation*. 4th ed. New York: St Martin's Press.
- Hunt, S. D. & Vitell, S. (1996). A General Theory of Marketing Ethics. *Journal of Macromarketing* 6: 1, 5-16.
- Höglund, A. T. (2005). *Inga Lätta val. Om Riktlinjer och Etisk Kompetens vid Prioriteringar I Vården*. En Studie i Empirisk Etik. Uppsala Studies in Faiths and Ideologies 15, Acta Universitatis Upsaliensis. Uppsala: Uppsala University.

- Jackson, R. W., Wood, C. M. & Zboja, J. J. (2013). The Dissolution of Ethical Decision-Making in Organizations: A Comprehensive Review and Model. *Journal of Business Ethics* 116: 2, 233-250.
- James, O., Petrovsky, N., Moseley, A. & Boyne, G. A. (2016). The Politics of Agency Death: Ministers and the Survival of Government Agencies in a Parliamentary System. *British Journal of Political Science* 46: 4, 763-784.
- James, O. & van Thiel, S. (2011). Structural Devolution to Agencies. In T. Christensen & P. Lægreid. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate. 209-222.
- Jones, T. M. (1989). Organizational Behavior in Business: Theoretical Considerations. *Organizational Behavior Teaching Review* 13: 4, 1-18.
- Jones, T. M. (1991). Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: an Issue-Contingent Model. *Academy of Management Review* 16, 366-395.
- Jordan, J. (2007). Taking the First Step toward a Moral Action: A Review of Moral Sensitivity Measurement across Domains. *The Journal of Genetic Psychology* 168: 3, 323-359.
- Joseph, J. & Deshpade, S. P. (1997). The Impact of Ethical Climate on Job Satisfaction of Nurses. *Health Care Management Review* 22: 1, 76-81.
- Joyce, P. (2012). *Strategic leadership in the public services*. London: Routledge.
- Jønsen, M. C. & Mackling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics* 3: 4, 305-360.
- Kallio, T. J. (2006). Laadullinen review -tutkimus metodina ja yhteiskuntatieteellisenä lähestymistapana. *Hallinnon tutkimus* 25: 2, 18-28.
- Kantola, A. (2002). *Markkinakuri ja managerivalta: poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä*. Tampere: Pallas.
- Kanungo, R. N. (2001). Ethical Values of Transactional and Transformational Leaders. *Canadian Journal of Administrative Sciences* 18: 4, 265-275.
- Kanungo, R.N. & Mendonca, M. (1996). *Ethical Dimensions of Leadership*. Thousand Oaks: Sage Series of Business Ethics.
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review* 50: 4, 1057-1073
- Kavathatzopoulos, I. (2003). The Use of Information and Communication Technology in the Training for Ethical Competence in Business. *Journal of Business Ethics* 48: 1, 43-51.
- Keating, M., Martin, G. S., Resick, C. J. & Dickson, M. W. (2007). A Comparative Study of the Endorsement of Ethical Leadership in Ireland and the United States. *Irish Journal of Management* 28: 1, 5-30.

- Kernaghan, K (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences* 66: 1, 91–104.
- Kernaghan, K (2003). Integrating Values into Public Service: The Value Statement as Centerpiece. *Public Administration Review* 63: 6, 711-719.
- Kettl, D. F (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report of the Transformation of Governance*. Washington: Brookings Institution.
- Kim, Y - S. & Park, J - W. (2002). Nurse Managers' Moral Self Concept and Ethical Sensitivity. *Journal of Korean Academy of Nursing* 32: 7, 1072-1078.
- Kinnunen, U., Perko, K. & Virtanen, M. (2013). Esimiehen johtamistyylin yhteys työntekijän työuupumukseen ja sairaana työskentelyyn. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti* 2013: 50, 59-70.
- Knott, J. H. & Hammond, T. H. (2003). Formal Theory and Public Administration. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds). *Handbook of Public Administration*. London: Sage. 99-109.
- Kohlberg, L. (1984). *The Psychology of Moral Development*. San Francisco: Harper and Row Publishers.
- Kohlberg, L., Levine, C., & Hewer, A. (1983). *Moral Stages: A Current Formulation and A Respeonse to Critics*. Basel, NY: Karger.
- Kolthoff, E., Huberts, L. & Van Den Heuvel, H. (2007). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly* 30: 4, 399-439.
- Koppell, J. G. S. (2003). *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Koppell, J. G. S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'." *Public Administration Review* 65: 1, 94-108.
- Kork, A - A., Mänttari, P. & Vakkuri, J. (2015). Complexities of Productivity Policies in the Finnish Public Sector: Knowing How to Do More with Less? *Financial Accounting & Management* 31: 4, 395-414.
- Kouzes, J. M. & Posner, B. Z. (1993). *Credibility: How Leaders Gain and Lose It, and Why People Demand It*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kulla, J. (2011). "Käskyttämällä ei pitkälle pääse.": Tutkimus suurten suomalaisyritysten toimitusjohtajien johtamiskokemuksista. Aalto-yliopiston julkaisusarja, Väitöskirjat 1/2011. Helsinki.
- Kuokkanen, A. (2015). *Johtamisen ihmissuhdekoulukunta Suomessa: Työntekijäkeskeiset johtamisopit suomalaisen työelämän muutoksessa*. Työterveyslaitos, Työ ja ihminen, Tutkimusraportti 43. Helsinki.
- Kälvemark Sporrang, S., Arnetz, B., Hansson, M. G., Westerholm P. & Höglund, A. T. (2007). Developing Ethical Competence in Health Care Organizations. *Nursing Ethics* 14: 6, 825-837.

Laine, N. (2009). *Luottamus esimiehen ja työntekijän välillä: Miten työpaikan luottamussuhteita rakennetaan?* Helsinki: Kuntien eläkevakuutus.

Lane, J-E. (2001). From-Long Term To Short-Term Contracting. *Public Administration* 79: 1, 29-47.

Lægreid, P. & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy, and Performance*. Basingstoke: Palgrave.

Lebas, M. J. (1995). Performance Measurement and Performance Management. *International Journal of Production Economics* 41: 1; 23-35.

Lee-Davies, L., Kakabadse, N.K. & Kakabadse, A. (2007). Shared Leadership: Leading through Polylogue. *Business Strategy Series* 8: 4, 246-253.

Lewicki, R.J., Tomlinson, E.C. & Gillespie, N. (2006). Models of Interpersonal Trust Development: Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions. *Journal of Management* 32: 6, 991-1022.

Lind, R. A., Swenson-Lepper, T. & Rarick, D. L. (1998). Identifying Patters of Ethical Sensitivity in TV News Viewers: An Assessment of Some Critical Viewing Skills. *Journal Broadcasting & Electronic Media* 42, 507-519.

Lovett, B. J. & Jordan, A. H. (2010). Levels of Moralisation: a New Conception of Moral Sensitivity. *Journal of Moral Education* 39: 2, 175-189.

Luoma-Aho, V. (2007). Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporation Reputation Review* 10: 2, 124-143.

Lütznén, K. & Nordin, C. (1993). Benevolence, a Central Moral Concept Derived from a Grounded Theory: Study of Nursing Decision Making in Psychiatric Setting. *Journal of Advanced Nursing* 18: 7, 1106-1111.

Lutzen, K. (1990). Moral Sensing and Ideological Conflict. *Scandinavian Journal of Caring Sciences* 4: 2, 69-76.

Lütznén, K., Blom, T., Ewalds-Kvist, B. & Winch, S. (2014). Moral Stress, Moral Climate and oral Sensitivity among Psychiatric Professionals. *Nursing Ethics* 7: 2, 213-224.

Mackenzie, K. D. & Barnes, B. F. (2007). The Unstated Consensus of Leadership Approaches. *International Journal of Organizational Analysis* 15: 2, 92-118.

Macpherson, M. (2001). Performance Measurement in Not-for-Profit and Public Sector Organizations. *Measuring Business Excellence* 5: 2, 13-17.

Magnette, P., Lesquesne, C. Jabko, N. & Costa O. (2003). Conclusion: Diffuse Democracy in the European Union: The Pathologies of Delegation. *Journal of European Public Policy* 10: 5, 677-694.

Maesschalck, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration* 82: 2, 465-489.

Manz, C., & Sims, H. (1993). *Businesses without bosses*. John Wiley & Sons.

- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marr, B. & Schiuma, G. (2003). Business Performance Measurement – Past, Present and Future. *Management Decision* 41: 8, 680-687.
- Martikainen, T. (2005). *Inhimillinen tekijä: Opettaja eettisenä ajattelijana ja toimijana*. Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja, N:o 102. Joensuu.
- Martinez-Tur, V. & Peiró, J. M. (2009). The Trust Episode in Organizations: Implications for Private and Public Social Capital. *Social Science Information* 48:2, 143–174.
- Matheson, A. (1998). Governing Strategically: The New Zealand Experience. *Public Administration and Development* 18: 4, 349-363.
- Menzel, D. C. (2001). Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How? In T. Cooper (Ed). *Handbook of Administrative Ethics*, 2nd ed. New York: Marcel Dekker. 355-366.
- Messick, D. M., & Bazerman, M. H. (1996). Ethical Leadership and the Psychology of Decision Making. *Sloan Management Review*, 37, 9-22.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 2, 340-363.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agency models. *Annual Review of Political Science* 8, 203-225.
- Mills, A. E. & E. M. Spencer (2005). Values Based Decision-Making: A Tool for Achieving the Goals of Healthcare. *HEC Forum* 17: 1, 28-32.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Moynihan, D. P. (2006). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. *Public Administration* 84: 4, 1029-1050.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave.
- Mulgan, G. (2005). Joined-Up Government: Past, Present, and Future. In V. Bogdanor (Ed). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Mussari, R. (2005). Public Sector Financial Management Reform in Italy. In J. Guthrie, C. Humphrey, L., R. Jones & O. Olson (Eds). *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions And Challenges*. Greenwich: Information Age Publishing. 139-168.
- Needham, C. (2009). Policing with a Smile: Narratives of Consumerism in New Labour's Criminal Justice Policy. *Public Administration* 87: 1, 97-116.

- Norman, R. (2003). *Obedient Servants? Management Freedoms and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*. Wellington: Victoria University Press.
- Northouse, P. (2004). *Leadership: Theory and Practice*. 3<sup>rd</sup> ed. Thousand Oaks: Sage.
- Osborne, S.P. & Murray, V. (2000). Collaboration between Non-Profit Organizations in the Provision of Social Services in Canada. *International Journal of Public Sector Management* 13: 1, 9-19.
- Omurgonulsen, U. & Oktem, M. K. (2009). Is There Any Change in the Public Service Values of Different Generations of Public Administrations? The Case of Turkish governors and District Governors. *Journal of Business Ethics* 88: 1, 137-156.
- Oomsels, P. & Bouckaert, G. (2012). *Managing Trust in Public Organizations: A Consolidated Approach and Its Contradictions*. Paper Presented at International Research Society for Public Management. Rome, Italy, 11-13 April 2012.
- Osborn, R. N., Hunt, J. G. & Jauch, L. R. (2002). Toward a contextual Theory of Leadership. *The Leadership Quarterly* 13: 6, 797-837.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley.
- Overman, S. (2015). Great Expectations of Public Service Delegation: A Systematic Review. *Public Management Review* 18: 8, 1238-1262.
- Pastor, J. C. & Mayo, M. (2008). Transformational leadership among Spanish upper Echelons: The Role of Managerial Values and Goal Orientation. *Leadership & Organization Development Journal* 29: 4, 340-358.
- Pearce, C. & Sims, H. (2002). Vertical versus Shared Leadership as Predictors of the Effectiveness of Change Management Teams: An Examination of Aversive, Directive, Transactional, Transformational, and Empowering Leader Behaviours. *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice* 6: 2, 172-197.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). Politicisation of the Civil Service: Concepts, Causes, and Consequences. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge. 1-13.
- Peters, T. & Waterman, B. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper and Row
- Peters, G. B. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. New York: Routledge.
- Pollitt, C. (1995). Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation* 1: 2, 133-154.
- Pollitt, C. (2002). The New Public Management in International Perspective: An Analysis of Impacts and Effects. In K. McLaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge. 12-35.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press, McGraw-Hill.

- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review* 13: 1, 641-658.
- Pruzan, P. (1998), From Control to Values-Based Management and Accountability. *Journal of Business Ethics* 17: 13, 1379-1394.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quinty, M., Ramirez, S. & Taylor, M. W. (2007). *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*. IMF Working Paper WP/07/25. International Monetary Fund.
- Radnor, Z. & Barnes, D. (2007). Historical Analysis of Performance Measurement and Management in Operations Management. *International Journal of Productivity and Performance Management* 56: 5/6, 384-396.
- Rayner, J., Lawton, A. & Williams, H. M. (2012). Organizational Citizenship Behavior and the Public Service Ethos: Whither the Organization? *Journal of Business Ethics* 106: 2, 117-130.
- Reidenbach, R. E. & Robin, D. P. (1990). Toward the development of a multidimensional scale for improving evaluations of Business Ethics. *Journal of Business Ethics* 9: 8, 639-653.
- Resick, C.J., Hanges, P. J., Dickson, M. W. & Mitchelson, J. K. (2006). A Cross-Cultural Examination of the Endorsement of Ethical Leadership. *Journal of Business Ethics* 63: 4, 345-359.
- Resick, C.J., Hargis, M. B., Shao P. & Dust, S. B. (2013). Ethical Leadership, Moral Equity Judgements, and Discretionary Workplace Behavior. *Human Relations* 66: 7, 951-972.
- Rest, J. R. (1986). *Moral Development: Advances in Research and Theory*. Westport: Praeger.
- Rest, J. R. & Deemer, D. (1986). Life Experiences and Developmental Pathways. In J.R. Rest (Ed.), *Moral Development: Advances in Research and Theory*, pp. 28-58. New York: Praeger.
- Robbins, S. P. (1992). *Essentials of Organizational Behavior*, 3<sup>rd</sup> ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Roberts, A. (1998). *The Paradox of Public Sector Reform: Works Better, Trusted Less?* SSRN eLibrary. Saatavissa:  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1561904](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1561904)
- Robertson, D. C. & Anderson, E. (1993). Control System and Task Environment Effects of Ethical Judgement: An Exploratory Study of Industrial Salespeople. *Organization Science* 4: 4, 617-644.



- Rodney, P., Doane, G., Storch, J. & Varcoe, C. (2006). Toward a Safer Moral Climate. *The Canadian Nurse* 102: 8, 24–27.
- Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen*. Helsinki: Edita.
- Salminen, A. (2009). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 60, Hallintotiede 3. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. (2013). *Whistleblowing – Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen*. Vaasan yliopiston julkaisuja, Selvityksiä ja raportteja 192. Vaasa.
- Salminen, A. (2015). *Rakenteellinen korruptio: Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa.
- Salminen, Ari (2016). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. Julkisjohtaminen 3. 4. uudistettu ja laajennettu painos. Vaasa.
- Salminen, A. & Lehto, K. (2012). Accountability to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture* 13: 2, 147-162.
- Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust and Integrity Violations in Finnish Public Administration: The Views of Citizens. In A. Salminen (Ed). *Ethical Governance: A Citizen Perspective*. Vaasa: University of Vaasa. 42-62.
- SAS Institute (2005). *Managing Program Performance in Government: A Best Practices Approach*. SAS White Paper No. 9.
- Schwartz, B & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom*. New York: Penguin Books.
- Shaoul, J., Stafford, A. & Stapleton, P. (2012). Accountability and Corporate Governance of Public-Private Partnerships. *Critical Perspectives on Accounting* 23, 213-229.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkeley: University of California Press.
- Simmons, R. (2009). Understanding the ‘Differentiated Consumer’ in Public Services. In R. Simmons, M. Powell & I. Greener (Eds). *The Consumer in Public Services: Choice, Values and Difference*. Bristol: Policy Press. 57–76.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior*. 4th ed. New York: The Free Press.
- Smilansky, S. (1996). The Ethical Dangers of Ethical Sensitivity. *Journal of Applied Philosophy* 13: 1, 13-20.
- Smith, D. E., Skalnik, J. R. & Skalnik, P. C. (1999). Ethical Behavior of Marketing Managers and MBA Students: A Comparative Study. *Teaching Business Ethics* 3: 4, 323-337.
- Solomon, R.C. & Flores, F. (2001). *Building Trust in Business, Politics, Relationships, and Life*. New York: Oxford University Press.

- Spencer, E. M., Mills, A. E., Rorty, M. V. & Werhane, P. H. (2000). *Organization Ethics in Health Care*. New York: Oxford University Press.
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Helsinki: Edita.
- Strom, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. In K. Strom, W. C. Miller & T. Bergman (Eds). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press. 55-106.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies* 28: 3, 195–218.
- Sulkunen, P. (1997). Todellisuuden ymmärrettävyys ja diskurssianalyysin rajat. In P. Sulkunen & J. Törrönen (Eds). *Semioottisen sosiologin näkökulmia: sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys*. Helsinki: Gaudeamus. 13-53.
- Thoma, S. (1994). Moral Judgments and Moral Action. In J. R. Rest & D. Narvaez (Eds). *Moral Development in the Professions*. Hillsdale, NJ: Erlbaum. 199-211
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Tirri, K. & Nokelainen, P. (2007). Comparison of Academically Average and Gifted Students Self-Rated Ethical Sensitivity. *Educational Research and Evaluation* 13: 6, 587–601.
- Tomlinson, E. C. & Lewicki, R. J. (2006). Managing Distrust in Intractable Conflicts. *Conflict Resolution Quarterly* 40: 2, 219–228.
- Tomperi, H. (2014). *Ethical Team Leadership: As Constructed by Finnish Managers*. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä Studies in Business and Economics 154. Jyväskylä.
- Trevino, L. K. (1986). Ethical Decision Making in Organizations: A Person-Situation Interactionist Model. *Academy of Management Review* 11: 3, 601–617.
- Trevino, L. K. & Brown, M. E. (2004). Managing to be ethical: Debunking five business ethics myths. *Academy of Management Executive* 18: 2, 69-81.
- Trevino, L. K., Brown, M. & Hartman, L. P. (2003). A Qualitative Investigation of Perceived Executive Ethical Leadership: Perception from Inside and Outside the Executive Suite. *Human Relations* 56: 1, 5-37.
- Trevino, L. K., Hartman, L. P. & Brown, M. (2000). Moral Person and Moral Manager: How Executives Develop a Reputation for Ethical Leadership. *California Management Review* 42, 128-142.
- Try, D. & Radnor, Z. (2007). Developing and Understanding of Results-Based Management through Public Value Theory. *International Journal of Public Sector Management* 20: 7, 655-673.
- Tuck, P., Lamb, M. & Hoskin, K. (2011). Customers? The Reconstruction of the 'Taxpayer' in Inland Revenue Discourse and Practice. *Accounting and Business Review* 41: 4, 357–374.

- Turner, N., Barling, J., Epitropaki, O., Butcher V. & Milner C. (2002). Transformational Leadership and Moral Reasoning. *Journal of Applied Psychology* 87: 2, 304-311.
- Tymieniecka, A. T. (1986). *The Moral Sense in the Communal Significance of Life*. Analecta Husserliana. Dordrecht: Reidel/Kluwer.
- Van Thiel, S. & Van der Wal, Z. (2010). Birds of a Feather? The Effect of Organizational Value Congruence of the Relationship between Ministries and Quangos. *Public Organization Review* 10: 4, 377-397.
- Wallis, J. & Dollery, B. (1999). *Market failure, government failure, leadership and public policy*. London: Macmillan Press.
- Van der Wal, Z. (2008). *Value Solidity: Differences, Similarities and Conflicts between the Organizational Values of Government and Business*. Amsterdam: V.U. University.
- Vakkuri, J. & Meklin, P. (2003). The Impact of Culture on the Use of Performance Measurement Information in the University Setting. *Management Decision* 41: 8, 751-759.
- Vakkuri, J. (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Van de Walle, S. (2013). NPM: Restoring the Public Trust through Creating Distrust? In T. Christensen & P. Lægreid (Eds). *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate. 309-320.
- Van de Walle, S. & Roberts, A. (2008). Publishing Performance Information: An Illusion of Control? In D. Van Wouter & S. Van de Walle (Eds). *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. Basingstoke: Palgrave MacMillan. 211-226.
- Van Dierendonck, D., Nuijten, I. & Heeren, I. (2009). Servant-leadership, key to follower well-being. In D. Tjosvold & B. Wisse (Eds). *Power and interdependence in organizations*. Cambridge: Cambridge University Press. 319-337.
- Velasquez, M. G. & Rostankowski, C. (1985). *Ethics: Theory and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Verhoest, K., Roness, P. C., Verschuere, B., Rubecksen, K. & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Victor, B. & Cullen, J. B. (1988). The Organizational Bases of Ethical Work Climates. *Administrative Science Quarterly* 33: 1, 101-126.
- Viinamäki, O-P. (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Tutkimuksia 283, Hallintotiede 35. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Viinamäki, O-P. (2009). Eettisen johtajuuden moninaiset ulottuvuudet: analyysissä eettisten tilanteiden tunnistaminen, arvotietoisuus ja eettinen kompetenssi. *Kunnallisteollinen aikakauskirja* 37: 2, 163-175.

Viinamäki, O-P (2015). *Luottamuksesta elinvoimaa kunnille*. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 87. Helsinki: KAKS.

Viinamäki, O-P. (2016). Luottamus kuntien elinkeinopolitiikassa. *Yritysetiikka* 1/2016, 7-16.

Viinamäki, O-P. & Salminen, A. (2008). *Aluehallintojen mosaiikki: Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista*. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittäminen 8/2008. Helsinki.

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.

van der Wal, Z., Huberts, L., van den Heuvel, J. & Kolthoff, E. (2006). Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts. *Public Administration Quarterly* 30: 3, 314-364.

Walumbwa, F. O., Avolio, B., Gardner, W., Wernsing, T. & Peterson, S. (2008). Authentic Leadership: Development and Validation of a Theory-Based Measure. *Journal of Management* 34: 1, 89-126.

Wæraas, A. (2010). Communicating Identity: The Use of Core Value Statements in Regulatory Institutions. *Administration & Society* 42: 5, 526-549.

Wæraas, A. (2014). Beauty From Within: What Bureaucrats Stand For. *American Review of Public Administration* 44: 6, 675-692.

Weaver, K. (2007). Ethical Sensitivity: State of the Science and Needs for Further Research. *Nursing Ethics* 14, 141-155.

Weaver, K., Morse, J. & Mitcham, C. (2008). Ethical Sensitivity in Professional Practice: Concept Analysis. *Journal of Advanced Nursing* 62: 5, 607-618.

Weick, K.E., Sutcliffe, K. & Obsfeld, K. (2005). Organizing and the Process of Sense-making. *Organizational Science* 16: 4, 409-421.

Wilén, A.-T. (2008). *Luottamus alueellisen yhteistyön haasteena ja mahdollisuutena: Tapaustutkimus seudullisen palvelun kehittämisestä Kaakkois-Suomessa 2003–2006*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Willems, T. & Van Doorem, W. (2011). Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox. *International Review of Administrative Sciences* 77: 3, 505-530.

Wittmer, D. P. (2000). Ethical Sensitivity in Management Decisions: Developing and Testing a Perceptual Measure among Management and Professional Student Groups. *Teaching Business Ethics* 4: 2, 181-205.

Wittmer, D. P. (2001). Ethical Decision-Making. In T. Cooper(Ed). *Handbook of Administrative Ethics*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: Marcel Dekker. 481-507

Wright, D. (2001). Leadership, “Bastard Leadership” and Managerialism: Confronting Twin Paradoxes in the Blair Education Project. *Educational Management & Administration* 29: 3, 275-290.

Wynen, J., Vershoest, K. & Rübecksen, K. (2014). Decentralization in Public Sector Organizations: Do Organizational Autonomy and Result Control Lead to Decentralization Toward Hierarchical Levels? *Public Performance & Management Review* 37: 3, 496-520.

Uhl-Bien, M. & Carsten, M. K. (2009). Being Ethical When the Boss is Not. *Organizational Dynamics* 36: 2, 187-201.