



VAASAN YLIOPISTO

ARI SALMINEN  
RINNA IKOLA-NORRBACKA

# Kuullaanko meitä?

*Eettinen hallinto  
ja kansalaiset*

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

---

TUTKIMUKSIA 288  
HALLINTOTIEDE 37

<b>Julkaisija</b> Vaasan yliopisto	<b>Julkaisuajankohta</b> Tammikuu 2009	
<b>Tekijä(t)</b> Ari Salminen Rinna Ikola-Norrbacka	<b>Julkaisun tyyppi</b> Monografia	
	<b>Julkaisusarjan nimi, osan numero</b> Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia, 288	
<b>Yhteystiedot</b> Vaasan yliopisto Hallintotieteiden tiedekunta PL 700 65101 Vaasa	<b>ISBN</b> 978-952-476-249-6	
	<b>ISSN</b> 0788-6667, 0788-6675	
	<b>Sivumäärä</b> 213	<b>Kieli</b> suomi
<b>Julkaisun nimi</b> Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset		
<b>Tiivistelmä</b> <p>Käsillä oleva hallintotieteen tutkimus kuuluu hallinnon etiikan alaan. Eettistä hallintoa käsitellään kansalaisten näkökulmasta kysymällä, mitä eettisellä hallinnolla tarkoitetaan, ja mitä mielikuvia ja käsityksiä kansalaisilla on poliittisen järjestelmän, viranomaistoinnin ja julkisten palvelujen eettisyydestä.</p> <p>Tutkimusaineistona on hallinnon etiikkaa koskeva kirjallisuus ja keväällä 2008 tehdyn kansalaiskyselyn tulokset. Laajan kyselyn tulokset on käsitelty tilastollisin menetelmin. Tutkimuksen teemat ovat kunnan kansalainen, oikeudenmukaisuus, vastuullisuus, avoimuus, luottamus, korruptio, hyvä hallinto ja palvelutyön eettisyys.</p> <p>Tulosten mukaan kunnan kansalainen haluaa maksaa verot, toimii lainkuuliaisesti ja arvostaa rehellistä työtä. Kansalaisten mielestä oikeudenmukaisuuteen pyritään, mutta luokka- ja tuloerojen kasvaessa epäoikeudenmukaisuus nostaa päätään. Huonompiosaisia on varjeltava epäoikeudenmukaiselta kohtelulta.</p> <p>Kansalaiset kaipaavat reilumpaa otetta vastuun kantamiseen ja vastuutahon ilmoittamiseen. Julkisen hallinnon edustajien tulee olla vastuussa asiakkaille, kansalaisille ja omalle virastolle.</p> <p>Avoimuus ei ole itsestäänselvyys, ja sen toteutuminen on usein kiinni tiedon saatavuudesta. Instituutioihin ja organisaatioihin luotetaan edelleen. Kansalaisten mielestä luottamuspääoma poliitikkoihin heikkenee, mikäli lupaukset jäävät lunastamatta. Hallinnon korruptio on kurissa, vaikka ”hyvä veli”-verkosto uhkaa järjestelmän eettisyyttä. Huono ja välinpitämätön hallinto heikentää palvelua ja vähentää luottamusta viranomaisiin.</p> <p>Hyvä hallinto edustaa kansalaisille sekä lainmukaisuutta että toiminnan kaikenpuolista sujuvuutta. Kansalaisten mielestä eettisesti hyvän hallinnon tärkeimmät arvot ovat oikeudenmukaisuus, rehellisyys, tasa-arvo ja luotettavuus. Palvelutilanteissa kansalaiset voivat antaa palautetta – mutta kysyvät, mikä on sen todellinen merkitys.</p> <p><i>Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana</i> -tutkimushanketta rahoittaa Suomen Akatemia vuosina 2008–2010.</p>		
<b>Asiasanat</b> Hallinnon etiikka, kansalainen, eettisyyden kehittäminen		



<b>Utgivare</b> Vaasan yliopisto	<b>Utgivningstid</b> Januari 2009	
<b>Författare</b> Ari Salminen Rinna Ikola-Norrbacka	<b>Typ av publikation</b> Monografi	
	<b>Publikationsserie, -nummer</b> Publikationer från Vasa universitet. Forskningsrapporter, 288	
<b>Kontaktuppgifter</b> Vasa universitet Förvaltningsvetenskapliga fakulteten PB 700 FI-65101 Vasa, Finland	<b>ISBN</b> 978-952-476-249-6	
	<b>ISSN</b> 0788-6667, 0788-6675	
	<b>Sidoantal</b> 213	<b>Språk</b> finska
<b>Publikationens titel</b> Får medborgarna sin röst hörd? Etisk förvaltning och medborgarna		
<p><b>Sammandrag</b></p> <p>Denna förvaltningsvetenskapliga undersökning hör till förvaltningsetikens område. Etisk förvaltning behandlas ur medborgarnas synpunkt genom att fråga: Vad menar man med en etiskt god förvaltning och vilka uppfattningar har medborgarna om etiken inom det politiska systemet, myndighetsverksamheten och de offentliga tjänsterna?</p> <p>Forskningsmaterialet består av litteratur som gäller förvaltningsetik och resultaten av en medborgarförfrågan som genomfördes våren 2008. Det breda materialet har analyserats med statistiska metoder. Forskningsteman är följande: en god medborgare, rättvisa, ansvarsfullhet, öppenhet, förtroende, korruption, god förvaltning och etik inom servicearbete.</p> <p>Enligt forskningsresultaten vill en god medborgare betala skatt, följa lag och värdesätta allt ärligt arbete. Medborgarna anser att samhället strävar efter att förverkliga rättvisa. Klass- och inkomstskillnaderna medför dock att orättvisan ökar. Man ska beskydda dem som har det sämre ställt från orättvist bemötande.</p> <p>Företrädare för offentlig förvaltning är ansvariga inför kunderna, medborgarna och det egna ämbetsverket. Medborgarna vill att de ska ta ett mera rejält grepp för att bära ansvar och informera om vem som bär ansvaret. Öppenhet är inte en självklarhet, och dess förverkligande beror ofta på hur väl information är tillgänglig. Medborgarna litar fortfarande på institutionerna och organisationerna. Medborgarna anser att förtroendet för politikerna minskar om de inte håller det de lovar.</p> <p>Det finns inte mycket korruption inom förvaltningen, trots att ”bästa broder”-nätverk hotar etiken i det politiska systemet. En dålig och likgiltig förvaltning försämrar servicen och minskar förtroendet för myndigheterna. En god förvaltning representerar lagenlighet och smidighet i verksamheten. Enligt medborgarna är de viktigaste värden i en god förvaltning: rättvisa, ärlighet, jämlikhet och förtroende. Medborgarna har möjlighet att ge respons – men samtidigt ifrågasätter de responsens faktiska betydelse.</p> <p><i>Medborgarna först? Etisk förvaltning utvärderad av medborgarna</i> -undersökningen finansieras av Finlands Akademi och genomförs vid Vasa universitet under åren 2008–2010.</p>		
<b>Nyckelord</b> Förvaltningsetik, medborgare, utveckling av etiken		



<b>Publisher</b> Vaasan yliopisto	<b>Date of publication</b> January 2009	
<b>Author(s)</b> Ari Salminen Rinna Ikola-Norrbacka	<b>Type of publication</b> Monograph	
	<b>Name and number of series</b> Proceedings of the University of Vaasa. Research Papers, 288	
<b>Contact information</b> University of Vaasa Faculty of Administrative Sciences P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa, Finland	<b>ISBN</b> 978-952-476-249-6	
	<b>ISSN</b> 0788-6667, 0788-6675	
	<b>Number of pages</b> 213	<b>Language</b> Finnish
<b>Title of publication</b> Are we being heard? Ethical governance and citizens		
<b>Abstract</b> <p>Our Public Administration research belongs to the field of administrative ethics. We have approached ethical governance from citizens' point of view by asking what is meant by ethical governance and what perceptions the citizens have about the ethics in the political system, the public authorities and the public service.</p> <p>The research material consists of administrative ethics literature and the results of the Citizen Survey carried out in the spring 2008. The results of this extensive research were analyzed with statistical methods. The topics of the research are decent citizenship, justice, accountability, openness, trust, corruption, good governance and ethics in public services.</p> <p>The results indicate that a good citizen is willing to pay taxes, respects the law and appreciates real and honest work. The citizens perceive that society is striving for equality. However, they also perceive that when social class distinctions, as well as disparities in income increase, so does inequality. The least-advantaged in society ought to be protected from unjust treatment. Those who use public power must be accountable to customers, citizens and own agency. Citizens require fairness from those who are accountable and expect them to take responsibility for their actions. Openness is not self-evident, and the realization of transparency is often dependent on the availability of information. Citizens continue to trust public organizations and institutions. Trustworthiness of politicians deteriorates if the promises made are not kept. Administrative corruption is controlled, even though the "old-boy" networks distort ethical administration. Maladministration undermines the public services and diminishes trust in public officials. Good administration represents both the respect of laws and the well-functioning of public services. In citizens' view the most important good governance values are justice, honesty, equality and reliability. Citizens are allowed to give feedback, but they question the real meaning of their feedback.</p> <p><i>Citizens first? Ethical governance in terms of citizens</i> -research project is funded by the Academy of Finland in 2008-2010.</p>		
<b>Keywords</b> Administrative ethics, citizen, developing ethics		



## Esipuhe

”Te nuhtelette kansaa, ettei saisi se viettää synnillistä elämää.

Se saarna vahvemmin kai vaikuttaisi, kun kansa saisi ensin syötävää.

Te herrat, päässäanne on juttu väärinpäin: on ensin seuraus ja sitten syy.

Vaan moraalin ja leivän laita onkin näin: kun leipää on, moraalit järjesty...”

*Bertolt Brecht: Kolmen pennin ooppera 1928/1970,*

*suom. Max Rand ja Turo Unho, laulut Elvi Sinervo.*

Tämä tutkimus kuuluu hallinnon etiikan alaan. Koska suomalaista julkishallinnon etiikkaa on tutkittu vähän, uskomme, että käsillä oleva hallintotieteen tutkimus osaltaan aktivoi alan tieteellistä keskustelua ja avaa uusia näkymiä myös siihen, millainen olisi kansalaisten näkökulmasta eettisesti hyvä hallinto.

Teos on osa Suomen Akatemian rahoittamaa hanketta ”Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana” vuosille 2008–2010 Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunnassa.

Hankkeen peruseräraportin valmistumisesta haluamme kiittää useita henkilöitä. Eri-tyinen kiitos kuuluu tutkimusavustajana toimineelle FM, HTK Lotta Pitkäselle. Lotta oli tiivis osa tutkimusryhmäämme kansalaiskyselyn toteuttamisen ja teoksen kirjoittamisprosessin ajan.

Kiitokset kuuluvat hankkeen tutkimusryhmän jäsenille ja muille kollegoillemme Vaasan yliopistossa. Heihin kuuluvat professori Esa Hyyryläinen, HTT Kirsi Lähdesmäki, HTT Olli-Pekka Viinamäki, dosentti Amr Sabet, dosentti Olli Wuori, dosentti Tommi Lehtonen, HTL Jan-Erik Helenelund, HTL Virpi Juppo, HTL Sari Niemi, HTM Johanna Jokisuu, HTK Venla Mäntysalo ja tutkimuspäällikkö Marita Niemelä.

Lisäksi tärkeä osuus tieteelliselle työllemme on jo monivuotinen tutkimusyhteys EGPA:n pysyvään työryhmään ”Ethics and Integrity of Governance” sekä kotimaisiin ja kansainvälisiin kumppaneihimme.

Omistamme tämän teoksen kaikille kansalaiskyselyyn vastanneille suomalaisille, ja erityisesti niille, jotka kannustaessaan meitä julkaisemaan tutkimuksen tulokset toivoivat samalla, että tuloksilla olisi todellista vaikutusta julkisen hallinnon uudistustyöhön.

Tammikuu 2009

Kirjoittajat





## Sisällys

ESIPUHE	IX
1. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA KÄSITTEET .....	1
2. MENETELMÄ JA TUTKIMUSAINEISTOT.....	15
3. KUNNON KANSALAINEN.....	23
4. OIKEUDENMUKAISUUS EETTISEN HALLINNON ARVONA.....	34
5. VASTUULLISUUS JA VASTUUTAHOT .....	50
6. POLIITTIS-HALLINNOLLISEN JÄRJESTELMÄN AVOIMUUS.....	61
7. LUOTTAMUS JULKISIIN ORGANISAATIOIHIN .....	73
8. KORRUPTIO JA EPÄEETTINEN TOIMINTA.....	89
9. HYVÄ HALLINTO .....	109
10. EETTISET ARVOT JA PALVELUTYÖ.....	128
11. KOHTI EETTISEN HALLINNON TILASTOLLISTA KOKONAISKUVAA .....	146
12. LOPPUKESKUSTELU .....	161
LÄHTEET .....	171
LIITTEET.....	184

## Kuviot

<b>Kuvio 1.</b>	Tutkimuksen perusasetelma. ....	6
<b>Kuvio 2.</b>	Suunnittelutieteen mukainen selitysmalli.....	7
<b>Kuvio 3.</b>	Kyselyyn vastanneiden ikäjakauma. ....	19
<b>Kuvio 4.</b>	Kunnon kansalainen kansalaisten omien arvioiden mukaan. ....	30
<b>Kuvio 5.</b>	Kansalaisten arviot väitteistä, jotka vaikuttavat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen.....	41
<b>Kuvio 6.</b>	Virkamiehen vastuullisuuden osa-alueita Cooperia (2006: 188) mukailten. ....	53
<b>Kuvio 7.</b>	Virkamiesten vastuutahot kansalaisten arvioissa tärkeysjärjestyksessä.....	57

<b>Kuvio 8.</b>	Poliittisen päätöksenteon avoimuuden arvostus.....	68
<b>Kuvio 9.</b>	Kansalaisten luottamus suomalaisiin organisaatioihin.....	78
<b>Kuvio 10.</b>	Kansalaisten arviot poliittisen järjestelmän korruption tilasta. ....	103
<b>Kuvio 11.</b>	Julkisen toiminnan eettisyys kansalaisten arvioissa.....	120
<b>Kuvio 12.</b>	Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen kansalaisten arvioissa.....	124
<b>Kuvio 13.</b>	Valtionhallinnon tärkeimmät arvot virkamieskyselyn mukaan (Arvot arkeen 2007: 38).....	132
<b>Kuvio 14.</b>	Palvelutyön arvojen toteutuminen kansalaisten mielestä.....	137
<b>Kuvio 15.</b>	Kansalaisten mielipiteet palveluiden turvaamista koskevista väittämistä. ....	140

### Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Tutkimuksen keskeiset käsitteet. ....	9
<b>Taulukko 2.</b>	Otokseen valitut ja vastanneet ikäryhmittäin. ....	20
<b>Taulukko 3.</b>	Suomi ja lähinaapurit Transparency Internationalin korruptioindeksissä 2000-luvun vuosina.....	93
<b>Taulukko 4.</b>	Korruption torjunnan keskeiset keinot Suomessa. ....	100
<b>Taulukko 5.</b>	Virkamiesarvot lainsäätäjän arvioimana (Salminen 2006).....	131
<b>Taulukko 6.</b>	Poliittisen järjestelmän eettisyys. ....	148
<b>Taulukko 7.</b>	Viranomaistoiminnan eettisyys. ....	151
<b>Taulukko 8.</b>	Palveluiden eettisyys. ....	153
<b>Taulukko 9.</b>	Taustatekijät ja eettiset väitteet. ....	159
<b>Taulukko 10.</b>	Eettinen hallinto kehittämisvaihtoehtojen valossa. ....	168

# 1. TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA KÄSITTEET

## TAUSTA

Tämän teoksen aihepiiri – eettinen hallinto ja kansalaiset – on toistaiseksi jäänyt yhteiskunnallisen keskustelun ja hallinnon tutkimuksen reuna-alueille ja pysynytkin siellä jonkin aikaa. Suomalaisen hyvinvointivaltion muutos kohti markkinaohjautuvaa valtiota on toistaiseksi nostanut keskusteluun muita aiheita kuin moraalin ja etiikan.

Taloudelliset arvot, suoritustehokkuus ja yhteiskunnan niin sanottu tekninen rationaliteetti määrittelevät tätä nykyä yhteiskunnallisen keskustelun sisällön. Siihen eivät eettiset arvot, arvorationalisuus tai toiminnan moraalin laajempi arviointi mahdu. Sosiaalinen oikeudenmukaisuus tai demokratian arvo eivät juurikaan ole avainkysymyksinä yhteisten asioiden hoidossa. Yhteiskuntavastuu kapeasti määriteltynä on lähinnä yritysten eettisen toiminnan perustana. Johtamista koskeva keskustelu kiinnittää puolestaan huomiota muihin asioihin, kuten muutoksen hallintaan, organisaatioiden ja niiden henkilöstön suorituskykyyn ja osaamiseen.

Suomessa hallinnon etiikan tutkimus on vähäistä, vain muutamien lähinnä virkamiesetiikan teosten, alan artikkeleiden ja hallinnon selvitysten varassa. Yksi selitys tilanteeseen saattaa olla se, että Suomi on 2000-luvun vuosina ollut yksi maailman vähiten korruptoituneista maista Transparent Internationalin mittauksissa, jonka vuoksi on ehkä nähty vähemmän tärkeäksi tutkia korruptiota ja muuta epäeettistä toimintaa tieteen menetelmin Suomessa. Eikä ainakaan kansalaisilta ole – lukuun ottamatta muutamaa survey-selvitystä – kysytty eettisistä teemoista juuri mitään. Esimerkiksi kuntien etiikkaa koskevaa tarkempaa tieteellistä analyysiä ei ole käytännössä lainkaan.

Kansainvälisesti hallinnon etiikkaa koskevaa tieteellistä tutkimusta ilmestyy silti jonkin verran. Hallinnon etiikan tutkimusalue on kohdistanut kiinnostuksensa keskeisiin ongelmiin kuten vastuullisuuteen, korruptioon, virkamiehen integriteetin säilymiseen, hallinnon eettiseen valvontaan yms.

Yhteiskunnan taloudelliset ehdot polkevat jalkoihin eettiset ehdot. Me olemme tarttuneet tähän aiheeseen sen vuoksi, että etiikkaan tarvitaan tuoreita näkökulmia. Kansalaisten on saatava tietää, mitä politiikassa ja hallinnossa ja niiden rakenteissa sekä järjestelmissä tapahtuu. Tämä kysymys on eettisesti kiinnostava.

Toimitaanko yhteisen edun nimissä, ollaanko luottamuksen arvoisia, joudutaanko eettisiin skandaaleihin, mitä on vastuuntunto, avoimuus ja rehellisyys, miten kyetään keskittymään ydintehtävään eli julkiseen palveluun jne.?

Teos aloitetaan kuvaamalla tutkimuksen luonne, tavoitteet ja käsitteet. Tarkennamme tässä yhteydessä myös kysymyksenasettelun eli sen, mitä oikeastaan haluamme tutkia. Osuudessa määritellään alustavasti tutkimuksessa käytettävät käsitteet.

## HALLINTOTIEDE, ETIIKKA JA KANSALAISNÄKÖKULMA

Tutkimme eettistä hallintoa erityisesti kansalaisten mielikuvien ja käsitysten välityksellä. Tutkimuksen aihepiiri on ensinnäkin osa hallintotieteellistä keskustelua ja kuuluu hallinnon etiikkaa koskevaan tutkimusalueeseen. Herbert A. Simonia (1914–2001) seuraten voimme todeta, että hallintoteorian tehtävänä on kuvata organisaatioita ja niiden toimintaa tutkimalla ihmisten käyttäytymistä organisoituissa ryhmissä. Hallinnon etiikan tehtävänä on vastaavasti tutkia organisaatioiden eettisyyttä tutkimalla eettisen toiminnan ja käyttäytymisen kriteereitä ja välineitä. (Simon 1997: 360.)

Kolme hallintotieteellistä koulukuntaa on aiheellista mainita. 1960-luvulta eteenpäin uusi julkishallinto-niminen (New Public Administration, NPA) koulukunta kiinnitti huomiota hallinnon arvoihin ja intresseihin, kuten yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, sosiaaliseen tasa-arvoon, demokratian ja julkisen hallinnon yhteensovittamiseen, sekä hallinnon reagoitiherkkyyteen, toisin sanoen responsiivisuuteen suhteessa kansalaisiin ja erilaisiin väestöryhmiin. Samalla kun kritisoitiin vastuuttomaksi koettua ja kansalaisten tarpeisiin huonosti vastaavaa hallintokoneistoa, koulukunnan pyrkimyksenä oli luoda hyvän hallinnon paradigma.

Uuden julkisjohtamisen koulukunnan (New Public Management, NPM) keskeiset periaatteet koskevat johtamisen yleistettävyyttä. Oppisuunnan mukaan yksityisen sektorin johtamiskäytännöt ovat siirrettävissä julkiselle sektorille ja toiminnan tehokkuuteen sekä talouteen liittyvät kysymykset ovat huomion kohteena. Hallinnon tulee olla tulostavasti, ja hallinnon tulee pyrkiä tekemään enemmän vähemmällä (”doing more with less”). (Hood 1991; Lähdesmäki 2003)

Myöhemmin uusi julkinen palvelumalli (New Public Service, NPS) on vaatinut hallintoon demokratiaa, palvelulähtöisyyttä ja osoittanut kansalaisten moninaiset

intressit julkista hallintoa kohtaan. Palvelulähtöisessä hallinnossa korostuvat palvelujen perustana olevat yhteiset arvot, yhteiskuntaeettisyys ja ammattietiikka. Kansalainen on suhteessa hallintoon subjekti ja aktiivinen toimija eikä vain hallinnollisten toimien kohde.

Aihepiiri on perinteisesti osa yhteiskuntaa, demokratiaa ja politiikkaa koskevaa tutkimusta. Suomalaisista tutkimuksista mainittakoon hyvinä esimerkkeinä muutamia. Yksi on Pesosen ja Sänkiahon laaja tutkimus Kansalaiset ja kansanvalta vuodelta 1979. Tutkimuksessa raportoitiin kyselyyn perustuen muun muassa poliittisen osallistumisen, vaikuttamisen ja kansalaisuuden teemoja. Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta -hankkeen virkamieskyselyssä Vartola ja af Ursin (1987) käsitelivät yhtenä ongelma-alueena virkamiesten eettisesti arveluttavaa toimintaa. Tutkiessaan välineellistä virkamiespätevyyttä ja virkamiesten koulutusta Virtanen (1991) kuvasi virkamiespätevyyden riittävyyttä eettisen koulutuksen valossa. Ruotsalainen Lennart Lundquist (1988) on puolestaan tutkinut monipuolisesti byrokratian etiikkaa.

2000-luvun tutkimusta edustavat esimerkiksi kanadalaisen Centre for Management Developmentin kyselyt, joissa on vuodesta 1998 vuoteen 2007 koottu kansalaisten ja asiakkaiden näkemyksiä ja odotuksia palvelujen laadusta, laadun parantamisesta ja luottamuksesta hallinnon eri tasoihin. Kanadalaisten Citizens First -nimisessä raporttisarjassa on tähän mennessä ilmestynyt viisi tutkimusta.

Hallinnon etiikka on osa hallinnon tutkimusta, jossa moraalisis-eettisiä periaatteita sovelletaan hallintotoimintaan ja julkisten organisaatioiden päätöksentekoon. Cooper (2001: 1–36) on monipuolisesti pohtinut hallinnon etiikan (Administrative Ethics) tutkimusalueen syntyä, kehitystä ja painopisteitä. Tutkimusalue on laajentunut 1980-luvun lopulta lähtien. Cooperin huomioiden mukaan tutkimusalue on osin itsenäistynyt ja löytänyt joitakin vakiintuneita tutkimuskohteita. Myös aiempaa laaja-alaisempi hallinnon etiikan empiirinen tutkimus on käynnistynyt.

Hallinnon etiikkaa 1940-luvulta 1980-luvulle käsittelevien kirjoitusten ja tutkimusten aiheina ovat Bruce (2001) mukaan muun muassa hallinnon vastuullisuus, eettiset ristiriitojen ratkaisut, korruptio, eettiset koodit, eettisen käyttäytymisen vahvistaminen ja eettinen koulutus. 2000-luvun hallinnon etiikka on käsitellyt eettistä lainsäädäntöä ja sääntelyä, korruptiota, luottamusta, eettistä päätöksentekoa ja johtamista, julkisen palvelun eetosta, ammattietiikkaa ja eettistä toimintaympäristöä.

Tämä teos rajautuu kansalaisnäkökulmaan, mikä on suhteellisen harvinainen hallinnon etiikan tutkimuksissa. (ks. esim. Marshall 1964; Close 1995; Pierson 1996;

Andersen & Hoff 2001; Hoffman 2004.) Mitä tarkoitamme kansalaisnäkökulmalla?

Kansalaisuudella tarkoitetaan juridisessa mielessä useimmiten täysivaltaista valtion jäsenyyttä, mikä ei aina anna täyttä kuvaa kansalaisuudesta. Toinen lähtökohta kansalaisuudelle on kansalaisyhteiskunta. Kansalaisyhteiskunta toimii organisoidusti valtion pakkorakenteiden ja vallankäytön ulkopuolella.

Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa monet kansalaisten oikeudet ovat pitkälle kehittyneitä. Tasa-arvo toteutuu suhteellisen hyvin, osallistumiskanavia on kehitetty ja hyvinvointipalvelut ovat toistaiseksi jakautuneet kattavasti. Toisenlaistaikin kehitystä on näkyvissä. Tuloerot kasvavat, köyhien ja rikkaiden yhteiskunnalliset erot kasvavat ja vähemmän koulutetut syrjäytyvät. Kaikilla kansalaisilla ei ole täysivaltaisia oikeuksia poliittisessa järjestelmässä. ”Yhteinen hyvä” on kirjonnut heidän käsistään.

Vapaudet ovat kaikkein tärkeimpiä. Kun kansalaiset tekevät omia arvioitaan julkisesta hallinnosta, on äärimmäisen tärkeää, että heillä on täysi puhevapaus, he voivat vapaasti valita sanottavansa. Samalla tavoin on tärkeää, että kansalaiset saavat tietoa heitä koskevista päätöksistä, voivat käyttää valitusoikeuttaan ja osallistua täysivaltaisesti yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Tässä tutkimuksessa kansalaisnäkökulma merkitsee ensisijaisesti kahta perusvalintaa. Kansalaiskyselyn (2008) avulla selvitetään, mitä mielipiteitä, näkemyksiä, arvioita ja perusteltuja kommentteja kansalaisilla on eettisestä hallinnosta. Toisaalta on aiheellista ainakin epäsuorasti yrittää vastata siihen, miten kansalaisnäkökulma hallinnon etiikkaan eroaa poliitikkojen, viranomaisten ja virkamiesten näkökulmasta, jota virallinen kuva eettisestä hallinnosta edustaa.

Miksi valitsimme juuri tämän näkökulman? Tähän on useita perusteluja. Hallinto on kansalaisia varten, joten kansalaisnäkökulma on legitiimi ja arvokas jo sinällään. Kuten yksi kyselyymme vastanneista arvioi:

”Virkamiehillä on pakannu unohtumaan, että he ovat kansalaisia varten eikä toisin päin.”

Kansalaisnäkökulmaa hallinnon etiikkaan on tutkittu suhteellisen vähän, tutkimusalue on osin laiminlyöty. Suhteessa hallinnon eettisiin käytäntöihin kansalaiset ovat ulkopuolisia. Kun kysymyksiä etiikasta asetetaan virkamiehille, he ar-

vioivat omaa asiaansa, omia tehtäviään, organisaatiotaan yms. Kansalaisten arviot saattavat parhaimmillaan olla objektiivisempia kuin poliitikkojen tai virkamiesten. Siksi uskomme, että kuva hallinnon etiikasta muodostuu oikeammaksi, kun arviointinäkökulmia on enemmän ja hallinnon eettisyyttä arvioidaan ulkoapäin.

Kansalaisyhteiskunnan vaatimukset ovat osa kansalaisnäkökulmaa. Kansalaisilla on oma intressi siinä, että palvelut ovat kaikille saatavissa ja ne ovat laadukkaita. Viranomaisten pitäisi kansalaisten kannalta toimia oikein, sovittujen lakien ja pelisääntöjen mukaan. Kansalaisten tulisi tuntea luottamusta myös poliittiseen järjestelmään.

## TUTKIMUSKYSYMYKSET JA SUUNNITTELUTIETEEN TUTKIMUSOTE

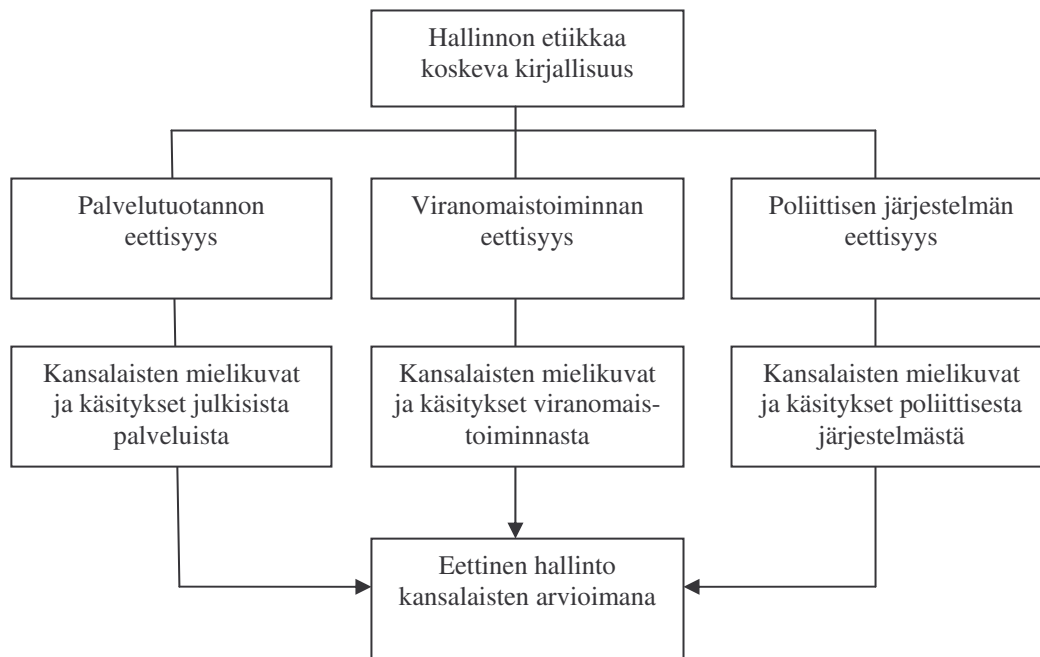
Tämä tutkimus on luonteeltaan yleiskartoitus, toisin sanoen kartoitus valituista eettisistä kysymyksistä ilman että valittuun hallinnon etiikan aiheeseen paneudutaan muita yksityiskohtaisemmin. Tarkemmin määriteltyjä tutkimuskysymyksiä on kaksi:

- Mitä eettisellä hallinnolla tarkoitetaan, ja mihin eettisiin periaatteisiin ja lähtökohtiin hallinto nojaa?
- Mitä mielikuvia ja käsityksiä kansalaisilla on julkisten palvelujen, viranomaistoiminnan ja poliittisen järjestelmän eettisyydestä?

Laaja tutkimusasetelma tarvitsee useita rajauksia ja tarkennuksia. Kuvio 1 tiivistää tutkimuksen alkuvaiheen yleisen perusasetelman. Teoreettisena tehtävänä on koota kirjallisuuteen pohjautuva käsitys eettisestä hallinnosta ja taustoittaa kyselyyn nojaavaa empiiristä osuutta. Toisin sanoen, miten hallinnon etiikkaa koskeva tutkimus määrittelee eettisen hallinnon sisällön. Tarkempia vastauksia haetaan kyselyn avulla.

Tekemämme kysely kohdistuu kolmeen eettisen hallinnon alueeseen, nimittäin palveluihin, viranomaistoimintaan ja poliittiseen järjestelmään. Tästä seuraa raja-  
us tutkimusasetelmaan. Eettistä hallintoa ei tarkastella palvelutyypeittäin, hallinnonaloittain, organisaatioittain tai erikseen valtionhallinnossa ja kunnissa.



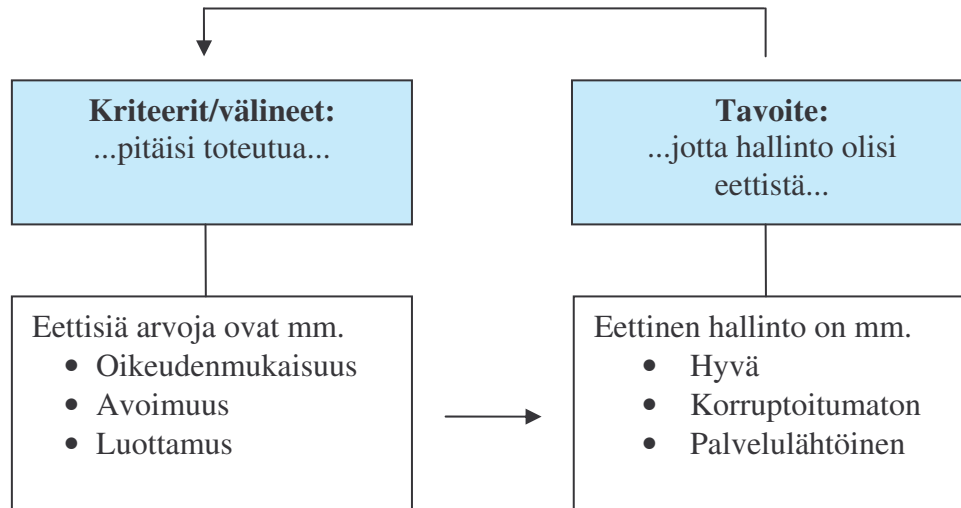


**Kuvio 1.** Tutkimuksen perusasetelma.

Vastaavasti tutkimuksen metodologista perusvalintaa kuvaamme kuviossa 2. Hallinnon etiikan tutkimuksena työ on luonteeltaan soveltava hallintotieteellinen työ, jonka selitysrakenne on lähinnä ns. suunnittelutieteen (design science) lähtökohtien mukainen. Seuraamme tässä yhteydessä Niiniluodon (2003: 120, 137–138, 174–175) ja Simonin (1996: 3–17, 111–138) analyysejä ja ajatuksenkulkua suunnittelutieteen tutkimusotteesta ja selitysmallista.

Erotuksena deskriptiivisestä tutkimuksesta (jonka piirissä kysytään mitä on, oli tai on oleva), suunnittelutiede kysyy, mikä pitää olla, jotta päämäärä saavutetaan. Kuten Niiniluoto täsmentää, suunnittelutieteen tehtävänä on tarkastella ihmisen suunnittelevaa, harkitsevaa, päämäärärationaalista toimintaa. Tämänkaltainen tiede pyrkii kertomaan, mitä pitäisi tehdä, jotta päämäärä saavutetaan.

Suunnittelutieteen selitysmalli nojaa ihmisten rakentamiin ns. keinotekoisiiin järjestelmiin, joita hallinto tyypillisesti edustaa. Tarkastelu perustuu keinojen ja päämäärien tutkimiseen. Eli kun tavoitteeksi asetetaan eettinen hallinto, sitä selitetään välineiden, kriteerien kautta, kuten kuviossa 2 on esitetty. Simon tähdentää keinotekoisien järjestelmän suhdetta ympäristöönsä, kykyä mukautua, muuttua ja määrittellä tehtävänsä. Järjestelmän ominaisuuksia ovat funktiot, tavoitteet ja sopeutuminen, adaptaatio.



**Kuvio 2.** Suunnittelutieteen mukainen selitysmalli.

Suunnittelutieteen perusajatus soveltuu eettisen hallinnon tieteelliseen tutkimiseen. Perustutkimuksen mukaisesti emme siis ensisijaisesti kysy, onko hallinto eettistä, koska käsitys tästä on jo muodostettu täsmentämällä eettisen hallinnon sisältö (esimerkiksi kyselylomakkeen valintojen kautta). Oletamme, että eettisyys sisältyy hallintoon, joskaan mitään yksiselitteistä ideaalimallia eettisestä hallinnosta ei ole olemassa. Sen sijaan kysymme ensisijaisesti sitä, millainen on eettinen hallinto kansalaisten silmin.

Kokoamme uudenlaisia, kansalaisista lähteviä, perusteluja eettisen hallinnon määrittelemiseksi. Emme ole ensisijaisesti kiinnostuneita hallinnon sisäisestä virkamieslähtöisestä hallinnon kehittämisestä. Perimmäisenä intressinä on, että kansalaisten mielikuvat ja käsitykset kootaan mahdollisimman kattavasti ja analysoidaan mahdollisimman luotettavasti.

Toisin sanoen, jos hallintotieteen tehtävänä on suunnittelutieteen näkökulmasta tehokkaan organisoinnin aikaansaaminen, hallinnon etiikan tehtävänä on saada aikaan eettinen hallinto. Eettinen hallinto määritellään tässä tutkimuksessa eettisesti hyväksi, eettisyyden kriteerit täyttäväksi hallinnoksi. Muut ns. hyvän hallinnon piirteet, kuten organisointi, työnjako tai johtamismallit eivät ole ensisijaisesti tarkastelun kohteena. Joka tapauksessa moraalifilosofiassa hyvä on monimerkityksellinen käsite. Mitä on hyvä ja eettisesti hyvä? Räikkä ym. (1995: 27–31) erittelevät hyvän ideaa, sen ominaisuuksia ja sitä, miten hyvän avulla arvotetaan asioita. Eettisesti hyvä merkitsee toiminnan ja teon moraalisen hyvyyden tarkastelua.

Selitysmallin mukaisen tavoitteen määrittäminen ei kuitenkaan ole millään muotoa yksiselitteinen eikä yksinkertainen. Eettisen hallinnon tutkiminen vaatii muutakin kuin kyselytutkimuksen tulokset. Siksi eettisen hallinnon tutkiminen on osa teoksen moraalifilosofista keskustelua. Katsomme, että näin toimien syntyä esimerkiksi Garofalon ja Geurasin (1999: 21–22) peräänkuuluttamaa keskustelua hallintotieteen (Public Administration) todellisista moraalifilosofisista lähtökohdista, ja laajemmin hallintotieteen suhteesta yhteiskunta- ja moraalifilosofiaan. Hallinnon filosofiin perusteisiin liittyviä kysymysaiheita ovat tässä tutkimuksessa esimerkiksi seuraavat: mikä on kansalaisen suhde hallintoon, vastaavatko kansalaisten mielikuvat ja käsitykset hallinnon arvomaailmaa ja käytännön eettisiä toimintatapoja, ja miten lopultakin rakentuu kansalaisten luottamus hallintoon. Hallinnon filosofiasta keskustellaan esimerkiksi Bagbyn ja Franken (2001) artikkelissa.

## HALLINNON ETIIKAN KÄSITTEET

Tutkimuksen kymmenen keskeistä hallinnon etiikan käsitettä lyhyine määritelmineen on koottu taulukkoon 1. Kuvatussamme niitä alustavasti haemme vauhtia moraalifilosofian klassikoista. Osa käsitteistä kuvataan ja määritellään tarkemmin kyseessä olevaa aihetta koskevassa pääosuudessa.

Immanuel Kant (1724–1804) on todennut osuvasti, että moraalifilosofia perustuu autonomiseen ja vapaaseen järjen käyttöön. Moraalin perustana on hyvä tahto, mikä puolestaan nojautuu universaaleihin moraalilakeihin. Kantin etiikka on velvollisuuksien noudattamisen etiikkaa järjen käytön avulla. Keskustelu moraalista sisältyy myös utilitarismiin ja aristoteeliseen hyve-etiikkaan.

Moraali on osa jokapäiväistä elämää, johon sisältyy pohdintaa säännöistä, asioiden nimeämistä hyväksi ja huonoiksi sekä kiistelyä oikeuksista, velvollisuuksista ja vääryyksistä. (Pietarinen & Poutanen 2005: 12–13.)

**Taulukko 1.** Tutkimuksen keskeiset käsitteet.

<b>Moraali</b>	Tietyn ihmisryhmän, yhteisön tai yksilön eettiset käsitykset, arvostukset ja normit. Moraalitajunnaksi kutsutaan kykyä erottaa hyvä ja paha.
<b>Etiikka</b>	Selvittää ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä tai tuomittavuutta. Deskriptiivinen etiikka tutkii ihmisten moraalikäsitteitä. Vrt. palvelutyön etiikka.
<b>Hyve</b>	Eettisesti arvokas asia. Julkisessa hallinnossa hyveitä voidaan edistää tehtävien ja aseman perusteella. Valmius toimia oikein ja toimia vakaumuksensa mukaisesti.
<b>Arvo</b>	Mitä pidetään arvokkaana, hyvänä ja tavoittelemisen arvoisena. Itseisarvot, välineelliset arvot.
<b>Oikeudenmukaisuus</b>	Toiminta tasapuolisesti, yleisen oikeuskäsityksen ja oikeudentunnon mukaisesti.
<b>Vastuullisuus</b>	Sääntöjen noudattaminen, vastaaminen teoistaan ylemmille, toimiminen oikein, rehellisesti ja luotettavasti.
<b>Avoimuus</b>	Julkinen, salaisen vastakohtana. Avoin tiedonsaanti ja tiedonkulku, läpinäkyvä. Avoin yhteiskunta on vapaa, salliva ja suvaitsevainen.
<b>Luottamus</b>	Vakaumus ja usko siihen, että asianomainen on luottamuksen arvoinen, pitää sanansa ja lupauksensa.

<b>Korruptio</b>	Julkisen vallan väärinkäyttö yksityisen edun tavoitteluun. Lahjonta ja epäeettiset toimintatavat.
<b>Hyvä hallinto</b>	Oikeudenmukainen, korruptoitumaton hallinto. Yksilöt noudattavat organisaatioissa eettisiä pelisääntöjä ja turvaavat integriteettinsä (koskemattomuus, rehellisyys, riippumattomuus, oikeamielisyys, lahjomattomuus).

Arvokkuus, ihmisten kunnioittaminen ja oikeudenmukaisuus ovat osa moraalista normistoa. Moraali on keskustelua oikeasta ja väärästä, oikeuksista ja velvollisuuksista. Moraalisuus ja moraalinen toiminta perustuvat aina yhteisössä vallitseville säännöille. Moraalitajunta on kykyä erottaa hyvä ja paha. Kun ihminen toimii moraalisesti, hänen toimintaansa ohjaavat säännöt, periaatteet ja ihanteet suhteessa muihin yksilöihin. (Pietarinen & Poutanen 2005; Af Ursin 1993.)

Etiikka on itsessään monimuotoinen asia. Etiikka liittyy perimmiltään moraalisiin valintoihin ja eettisiin arvoihin. Etiikka määrittää moraalifilosofian haaraksi, joka selvittelee ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä ja tuomittavuutta. Hallinnon osalta etiikkakeskustelun keskiössä ja arvioinnin kohteena ovat viranomaisten ja virkamiesten sekä poliitikkojen tekojen hyvyys ja oikeellisuus.

Etiikka ohjaa yksilöiden tai yhteisöjen toimintaa ja käyttäytymistä. Etiikka ymmärretään moraalina, mikä on hyvän ja oikean jatkuvaa etsimistä sekä sitoutumista arvoihin ja periaatteisiin. Etiikka kuvaa ja perustelee hyviä ja oikeita tapoja elää ja toimia maailmassa, jonka ihminen jakaa muiden kanssa.

Etiikan tehtävänä on auttaa ihmistä tekemään valintoja, ohjaamaan ja arvioimaan omaa ja toisten toimintaa sekä tutkimaan toimintansa perusteita. Etiikka ei anna valmiita ratkaisuja, mutta se tarjoaa ajattelun ja pohtimisen välineitä.

Kansalaisten arvioidessa viranomaisten toimintaa törmätään hyveisiin. Oikein toimiminen ja sen edistäminen on hyveellisyttä. Hyve on eettisesti arvokas luonteenpiirre. Hyve on valmiutta toimia ja valita oikein ja rohkeutta toimia vaikumuksensa mukaan: tee niin kuin sanot.

Aristoteelisen hyve-opin mukaan hyve on kasvatuksen avulla aikaansaatu suhteellisen pysyvä luonteenpiirre. Hyve on keskiväli, jonka molemmilla puolilla on pahe. Esimerkiksi rohkeus on pelkuruuden ja hullunrohkeuden keskiväli. Aristo-

teles (384–322 eKr.) katsoi, että ihmisen päämääränä on elää hyvä elämä ja tulla rohkeaksi, rehelliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Erityisesti oikeudenmukaisuus toteutuu yhteisön jäsenenä. Tuossa asemassa ihminen voi toteuttaa omia tavoitteitaan, omaa telostaan tai tarkoitustaan. Lainkuuliaisuus ja tapojen noudattaminen kuuluvat hyveisiin.

Virkamiehen moraalisäännöksi voidaan määritellä laillisuus, josta johdetaan toimintaperiaatteet, jotka puolestaan johtavat toisiin periaatteisiin ja toimintasääntöihin. Moraali perustuu järjen sanelemille periaatteille. Kategorinen imperatiivi on Kantin (1990: 76–120) esittämä yleisperiaate, jossa kehoitetaan toimimaan sellaisten periaatteiden mukaan, jotka voidaan nähdä kaikkia ihmisiä koskevinä yleisinä periaatteina. Ihmisen tulee toimia oikein velvollisuudesta eikä palkkion toivossa tai rangaistuksen pelosta.

Kantin moraalilaki edellyttää toimimista siten, että ihmisyyttä – sekä ihmisessä itsessään että jokaisessa muussa ihmisessä – kohdellaan aina tarkoituksiperänä, eikä koskaan pelkkänä välineenä. Julkisyhteisöissä ja poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa joudutaan pohtimaan päätösten järkevyyttä ja päätöksentekijöiden rehellisyyttä.

Alasdair MacIntyren mukaan ihmisen tehtävä ja tarkoitus liittyy tehtävien täyttämiseen yhteisössä mahdollisimman hyvin. MacIntyren tulkintaa seuraten (2004: 219) hyveen avulla ihminen voi edetä kohti omaa päämääräänsä. Hyveellä voi saavuttaa maallisen tai taivaallisen menestyksen.

Tehokkuus (efficiency), taloudellisuus (economy) ja vaikuttavuus (effectiveness) ovat olleet pitkään avainkäsitteitä julkisen sektorin uudistuksissa. Tähän kolmen E:n ryhmään on viime vuosina työntymässä neljäs E eli etiikka (ethics). Tehokkuuden sloganeita ovat uuden julkisjohtamisen mukaiset rahalle vastinetta (value for money) ja tehdä enemmän vähemmällä (doing more with less). Eettisesti katsottuna hallinnossa ei kuitenkaan riitä, että tehdään oikeita asioita eli saavutetaan tavoitteet. Tulee myös tehdä asiat oikein ja siten noudattaa eettisiä toimintatapoja. Tietysti väärin tekeminen on ylipäätään epäeettistä (vrt. Ahonen 2006).

Virkamiehen hyveenä tehokkuus merkitsee taloudellista käyttäytymistä, jossa pyritään julkisten varojen säästöihin. Hallinnossa taloudellista rationaalisuutta rajoittavat monet tekijät, joita Simon (1997) on eritellyt ja jotka kuvaavat rajoitettua rationaalisuutta. Ideologisessa tai normatiivisessa mielessä julkisen valinnan teoreetikot korostavat julkisen sektorin tehokkuutta, toisin sanoen, mitä pienempi julkinen sektori on, sitä tehokkaampi ja sitä parempi se on yksilön eduille ja preferensseille. Yksilön hyödyt kasvavat, kun julkinen monopoli heikkenee.

Toisenlaisiakin painotuksia esiintyy kirjallisuudessa. Northousen mukaan (2004: 311) hallinnon eettisyyttä ilmentävät monet asiat, kuten kunnioitus, palveluasenne, oikeudenmukaisuus ja rehellisyys. Vastaavasti hallintoon sisältyvät velvollisuudet, seuraukset ja hyveet, usein vielä yhteistä hyvää ja yhteisöllisyyttä korostuen.

Yksi lähtökohta virkamiesetiikalle on, että virkamiesten oletetaan noudattavan heitä ylempänä olevien esimiesten ja viranomaisten käskyjä ja toimintalinjoja, eivätkä he täten ole eettisesti vastuussa toiminnastaan (Thompson 2001). Tämä lienee ristiriidassa sen ajatuksen kanssa, että virkamies haluaa tietoisesti edistää hyvää ja vapaaehtoisesti kohdella alaisiaan kunnioittavasti.

Arvot kuuluvat hallinnon etiikan käsitteistöön. Eettisten arvojen kautta tiettyjä asioita pidetään tärkeämpinä kuin joitakin toisia asioita. Arvot kuvaavat ihmisten toiveita, toisin sanoen, miten asioiden haluttaisiin olevan ja toisaalta mitä ihmiset haluavat itselleen, eli mitä ihmiset pitävät tärkeänä. Arvolla tarkoitetaan kaikkea, mitä halutaan, tavoitellaan tai arvostetaan.

Arvoja on monenlaisia, eivätkä kaikki liity moraaliin tai etiikkaan. Arvoista puhuttaessa tarkoitetaan hyviä asioita, joita yksilöinä tai yhteisönä tavoittelemme tai joita meidän tulisi pyrkiä tavoittelemaan. Arvojen lisäksi myös normit on etiikan tärkeä termi. Normit suojelevat arvoja: ne ovat sääntöjä siitä, mitä saa ja mitä ei saa tehdä, mitä pitää ja mitä ei pidä tehdä. Näin ollen arvot liittyvät tavoittelemiemme asioiden ominaisuuksiin ja normien tarkoitus on säädellä jokapäiväistä toimintaamme. (Kotkavirta & Nyysönen 1997: 7–10.)

Vapaudet ja oikeudet kuuluvat arvoihin. Arvot ovat yksilöiden ja yhteisöjen valintojen ja päätösten kohteina. Arvot jakautuvat moneen tyyppiin: itseisarvoihin, välinearvoihin, demokraattisiin arvoihin ja professionaalisiin arvoihin. Itseisarvon haluttavuus riippuu vain siitä itsestään, kun taas välinearvolla toteutetaan tiettyä tavoitetta. Oikeudet takaavat sen, että yksilöiden arvot toteutuvat. Velvollisuudet viittaavat siihen, että myös toisten ihmisten arvot voivat toteutua. (Airaksinen 1993.)

Poliittisessa järjestelmässä ovat sekä politiikan että hallinnon arvot. Niiden välillä vallitsee jännite. Arvot voivat olla toisiaan täydentäviä eivät yksinomaan vastakkaisia. Täydentäessään toisiaan ne vahvistavat toisiaan. Poliitiikka-hallinto -dikotomia ymmärretään pyrkimykseksi erottaa hallinnon arvot politiikan arvoista. Hallinnon arvot jäävät suhteellisen vähäpätöisiksi. Ne ovat tällöin luonteeltaan ns. teknisiä toimeenpanon arvoja (Farazmand 2002: 137).

Kansalaisille hyvä hallinto toteuttaa hyvän elämän perusteita, kuten turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Esimerkiksi hyvä yritystoiminta on osa hyvää hallitsemista ja yrityksen käyttäytymisen avoimuutta. Viranomaisten ja yritysten vuorovaikutus on lisääntynyt ja eettisiä lähtökohtia ja erilaisuuksia joudutaan sovittamaan yhteen. Suomalaisen hallinto-oikeuden piirissä hyvä hallinto esitetään asianmukaisena ja laillisena hallintona, jossa erityishuomio on muodollisten menettelytapojen moitteettomuudessa. Tätä kautta syntyy yhteys hyvään virkamiestoimintaan ja etiikkaan.

Palvelutyön etiikka tavoittelee hyvää julkista palvelua, jossa asiakas ja hallinnon toimijat ovat keskenään vuorovaikutuksessa, jossa kumpikin osapuoli on periaatteessa tasavertaisessa asemassa – siten kuin tilanne huomioon ottaen on yleensä mahdollista. Palvelujen perustana ovat yhteiset arvot, joita pyritään yksilökohtaisesti toteuttamaan eettisesti ja taloudellisesti parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen pyrkien. Palvelutyön etiikka on osa yhteiskuntaeettisyyttä, jota puolestaan pyritään noudattamaan niin yritysmaailmassa kuin julkisella sektorillakin.

## MITEN TUTKIMUS RAKENTUU?

Eettisen hallinnon konsepti kuvataan etiikan kirjallisuuden ja tehdyn kyselyaineiston tulkintojen avulla. Kuvauksen ohella otamme kantaa siihen, millainen eettisen hallinnon pitäisi olla (vrt. Simon 1996: 5,6,114). Normatiivinen tarkastelu – miten pitäisi olla – perustuu kansalaisten mielikuviin ja käsityksiin.

Teos sisältää kaksitoista pääosuutta. Eettiset teemat on lyhyesti määritelty edellä taulukossa 1. Useimmat teemat käsittelevät empiirisestä aineistosta nousevaa dataa. Pyrkimyksemme on, että pääosuudet toimisivat myös itsenäisinä keskustelunavauksina eettisen hallinnon kysymyksistä, ongelmista ja haasteista.

Teoksen aiheiden käsittelyjärjestys on seuraava. Tutkimusmetodi ja tutkimuksen aineistot kuvataan toisessa pääosuudessa. Kolmannessa pääosuudessa kysymme, millainen on kunnon kansalainen. Kysymme tätä ensisijaisesti kansalaisilta itseltään. Kuten muissakin pääosuuksissa, aihetta kuvataan sekä teoriakirjallisuuden että tekemämme kyselyn tulosten perusteella.

Eettisen hallinnon perusta on eettisten periaatteiden varassa. Mielestämme tärkeimpiä eettisiä periaatteita ovat oikeudenmukaisuus, vastuullisuus, avoimuus ja luottamus. Nämä on valittu erityiseen tarkasteluun, ja ne ovat teoksen seuraavien pääosuuksien aiheina.



Neljännessä pääosuudessa kuvataan oikeudenmukaisuutta, sen kokemista ja yleistä etua osana oikeudenmukaisuutta. Teoksen viides pääosuus käsittelee vastuullisuutta ja vastuutahoja. Kuudes pääosuus erittelee poliittis-hallinnollisen järjestelmän avoimuutta. Kansalaisten luottamusta instituutioihin, julkisiin organisaatioihin ja poliittiseen järjestelmään selvitetään teoksen seitsemännessä pääosuudessa.

Käytännön hallintoon kuuluvia eettisiä ongelmia ja haasteita kuvataan teoksen seuraavissa kolmessa pääosuudessa. Kahdeksas osuus käsittelee politiikan ja hallinnon korruptiota ja epäeettisyyden muotoja. Seuraavan osuuden aiheena on hyvä hallinto, sen perusteet ja toimivuus kansalaisten arvioimana. Kymmenes pääosuus käsittelee eettisiä arvoja ja palvelutyötä.

Lopuksi pyrimme kokoamaan yhteen eettisyyden sisällöt poliittisessa järjestelmässä, viranomaistoiminnassa ja julkisissa palveluissa. Pääosuus yksitoista on tilastollisesti kokoava tarkastelu, jossa käsittelemme kyselyaineiston kysymyksiä käyttämällä tilastollisia monimuuttujamenetelmiä. Lisäksi teemme täydentävän yhteenvedon niistä taustatekijöistä, jotka vastausten kautta vaikuttivat eniten eettisen hallinnon sisältöön. Teoksen aiheet päättyvät viimeisessä pääosuudessa loppukeskusteluun ja kehittämissuhteisiin.

Teoksessa käytetty kirjallisuus on lähdeluettelossa. Kirjan tekstissä viittaamme kansalaiskyselyn (2008) kysymyksiin ja kysymysten osiin. Kyselylomake on liitteenä. Liiteosassa ovat erikseen suomenkielinen ja ruotsinkielinen kyselylomake saatekirjeineen. Lomakkeisiin on lisätty vastausten prosenttijakaumat.

## 2. MENETELMÄ JA TUTKIMUSAINEISTOT

Tässä teoksessa on lähtökohtaisesti käytetty kotimaista ja kansainvälistä hallinnon etiikkaa koskevaa kirjallisuutta ja kansalaiskyselyn (2008) tuloksia. Kyselyn sisältö perustuu tutkimuskirjallisuuteen. Tutkimus yhdistää kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen tutkimusotteen lähtökohtia, sillä kyselyn avulla kerättiin myös avoimia vastauksia, jotka perustuivat kansalaisten omakohtaisiin kokemuksiin. Myös käytetty teoriakirjallisuus sisälsi useita kilpailevia lähestymistapoja hallinnon etiikan ongelmiin.

### KÄYTETTY KIRJALLISUUS JA KVALITATIIVINEN AINEISTO

Teoksessa käytetään tutkimuskirjallisuutta kolmessa erilaisessa merkityksessä, joihin esimerkiksi Metsämuuronen (2003: 7–19) viittaa ihmistieteiden metodologiaa koskevan teoksensa alussa.

Keskeisin kirjallisuuden käytön tarkoitus on käsitteiden tarkentaminen ja tutkimusdoktriinin alustava kuvaaminen ennen ja jälkeen empiirisen mittauksen. Hallinnon etiikan hallintotieteellinen tutkimus täsmentää niitä käsitteitä, joilla on alun perin rakennettu tämän tutkimuksen empiirinen tutkimusasetelma (lähinnä kyselyn kysymysalueet taustaolettamuksineen), ja joita käytetään tutkimuksen empiirisissä osuuksissa osana tulosten raportointia (reflektointina teorian ja empirian välillä).

Hallinnon etiikan tutkimusalue on rajatumpi kuin moraalifilosofia ja siksi sitä pyritään käsittelemään mahdollisimman systemaattisesti. Hallinnon etiikan yhteiskunta- ja hallintotieteellinen tutkimus on luonteeltaan sekä teoreettista että empiiristä. Hallintotieteen tutkimusalueena hallinnon etiikkaa käsitellään länsimaisen tutkimusperinteen valossa.

Toinen keskeinen merkitys kirjallisuuden käytölle on taustoittava. Taustoitukseen soveltuu osa moraalifilosofian klassikoista. Kuten tunnettua, klassikkotekstit kuvaavat usein historiallisesti kestäviä ja universaaleja peruskäsitteitä ja -käsityksiä. Hallinnon tutkijalle ne eivät avaa niinkään valmiita tutkimustuloksia, vaan auttavat ymmärtämään paremmin hallinnon etiikkaa suhteessa muuhun moraalifilosofiseen keskusteluun ja rajaamaan aihetta oleellisiin kysymyksiin ja relevantteihin painotuksiin. Koska moraalifilosofia ei ole osa yhteiskuntatiedettä eikä tarkoituk-

semme ole testata käsitteitä tai niiden merkityksiä, moraalifilosofian tutkimusta ei luonnollisestikaan ole tarkoitus eikä mahdollisuuskään seurata kattavasti, vaan pääosin viitteenomaisesti, valikoiden ja vain tämän teoksen ongelmanasettelua seuraten.

Kolmas tutkimusaineiston käytön funktio tulee siitä, että erityisesti hallinnon etiikan ajankohtaistutkimusta ja muita etiikkaa sivuavia selvityksiä käytetään tässä työssä vertailuaineistona saatuihin empiirisiin tuloksiin. Kysymme tällöin, missä määrin saamamme tulokset ovat yhteneviä/poikkeavia aiempien tutkimustulosten kanssa, ja miten tältä perustalta selitämme omia havaintojamme. Tämä tutkimusaineisto on pyritty kokoamaan systemaattisesti lähinnä suhteessa käsiteltäviin etiikan kysymyksiin.

Tutkimukselle tuo lisäarvoa avoimiin kysymyksiin perustuva kansalaiskeskustelu julkisen toiminnan eettisyydestä. Avoimista kysymyksistä koostui aineistoa lähes 300 sivua. Käsittelemme mukaan näihin kysymyksiin vastaajat ovat kirjoittaneet rehellisesti ja avoimesti henkilökohtaisia tarinoitaan elämän varrelta. Alun perin emme edes osanneet odottaa, että suomalaiset kirjoittaisivat aiheesta näin runsaasti.

Avoimia kysymyksiä ei tässä yhteydessä analysoida sisällön osalta muuten kuin asettamalla niitä kirjan pääosuuksien osalta relevantteihin paikkoihin. Tutkimukseen on pyritty valitsemaan kommentteja, jotka ovat joko usein toistuneita tai toisaalta kansalaisnäkemymiä, jotka herättävät lukijassa ajatuksia ja ehkä halua yleisempään keskusteluun. Olemme pyrkineet löytämään aiheita, joista nousee ”puolesta ja vastaan” -argumentointia. Vain osa 900 kansalaismielipiteestä julkaistaan tässä teoksessa suorina lainauksina.

## KYSELYN SISÄLTÖ, PROSESSOINTI JA TILASTOLLISET METODIT

Hankkeessa toteutettiin kansalaiskysely (2008), johon valittiin otos edustamaan Suomea pienoiskoossa. Otos hankittiin yliopistolliseen tutkimuskäyttöön Väestörekisterikeskukselta. Otos valikoitui vastaajien asuinalueen, iän, sukupuolen ja äidinkielen perusteella. Otokseen valittiin edustajia suhteellisesti ympäri Suomen.

Tämän teoksen liitteenä oleva kyselylomake sisälsi viisi vastaajan taustatietoja kartoittavaa kysymystä, neljätoista kysymyspatteristoa ja kolme avointa kysymystä. Kyselylomake jaettiin kolmen teeman alle.

Ensimmäinen teema (viisi kysymystä) oli hyvä julkinen palvelu, jolla haluttiin selvittää vastaajien näkemyksiä siitä, miten julkiset palvelut turvataan ja mitä arvoja palveluihin sisällytetään. Julkisilla palveluilla tarkoitetaan valtion ja kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Toinen kyselylomakkeen teema (viisi kysymystä) käsitteli hyvää hallintoa. Tässä haluttiin selvittää kansalaisten näkemyksiä siitä, mitä on hyvä hallinto, hallinnon luotettavuus ja vastuullisuus ja mitkä hyveet ovat liitettävissä hallintoon ja virkamiehiin. Kolmas kyselylomakkeen teema (neljä kysymystä) käsitteli poliittisen järjestelmän luotettavuutta. Tämän osion tarkoitus oli selvittää kansalaisten suhdetta politiikkaan, politiikan eettisyyteen ja avoimuuteen. Kaikki kysymykset esitettiin viisiportaisena Likertin asteikolla.

Tutkimuksen ikäjakauma on 25–65-vuotiaat. Ikäjakaumaa perustelemme sillä, että alle 25-vuotiailla ei vielä välttämättä ole ollut riittävästi kontakteja julkisen sektorin palveluihin ja viranomaistoimintaan, jolloin kyselyyn vastaaminen ei olisi ollut mielekäästä. Yli 65-vuotiaiden rajaamista pois otoksesta perustelemme sillä, että osa ikäihmisistä tarvitsee apua kyselylomakkeeseen vastatessaan, jolloin kyselyyn vastaaminen olisi ollut hankalaa. Aineistossa on 65-vuoden ikärajuksesta huolimatta mukana huomattava määrä 66-vuotiaita vastanneita. Tämä johtuu siitä, että Väestörekisterikeskuksen ajo on tehty vuoden 2007 tilastotietoihin perustuen, jolloin vuonna 1942 syntyneet ovat olleet 65-vuotiaita.

Kyselylomake toteutettiin kaksikielisenä. Äidinkielen osalta teimme tietoisien valinnan siitä, että kyselyyn otetaan mukaan vain suomen- ja ruotsinkieliset vastaajat. Tähän päädyttiin siitä syystä, että Suomi on virallisesti kaksikielinen maa. Toisaalta kyselylomakkeen toteuttaminen useammalla kuin kahdella kielellä olisi ollut taloudellisesti kallista ja olisi tuottanut vain pienen lisäyksen aineistoon. Ruotsinkieltä äidinkielenään puhuvia oli otoksessa prosentuaalisesti yhtä paljon kuin ruotsinkielisiä on prosentuaalisesti koko Suomen kansasta.

Kaikkiaan 5000 kyselylomaketta lähetettiin matkaan maaliskuun puolivälissä 2008. Mukana oli saatekirje ja valmiiksi maksettu palautuskuori. Muistutuskirje kyselylomakkeen ja valmiiksi maksetun postikuoren kera lähetettiin huhtikuun lopussa 2008.

Alkuperäisestä 5000 henkilön otoksesta poistettiin 28 henkilöä johtuen siitä, että vastaaja oli muuttanut ulkomaille, vastaajaa ei tavoitettu postitse, vastaajaksi merkitty henkilö oli kuollut tai vastaajalla oli fyysinen vamma tai sairaus, joka esti häntä vastaamasta kyselyyn. Otoksena oli 4972.

Palautuneita lomakkeita saapui kaikkiaan 2010. Lomakkeet olivat pääosin huolellisesti täytettyjä. Käytössä ei ollut kannustinta vastausprosentin kohottamiseksi, mutta ilman kannustintakin kysely onnistui erinomaisesti vastausprosentin nous-

nessa 40,4 %. Suhteellisen korkea vastausprosentti kertoo siitä, että kansalaiset kokivat asian tärkeäksi. Kysytyn asian tärkeys nousi esille runsaissa avoimissa kommentteissa.

Vastaajien nimi- ja osoitetiedot hävitettiin luvatusi Väestörekisterikeskuksen kanssa sovitun aikataulun mukaisesti heti muistutuskirjeen lähettämisen jälkeen. Viimeiset kyselylomakkeet palautuivat kesäkuun puolivälissä. Kysely tallennettiin tilastolliseen SPSS-ohjelmaan (Statistical Package for Social Sciences), ja kaikki kyselyyn kirjoitetut avoimet vastaukset kirjattiin Word-dokumentiksi.

Aineistosta tehtiin aluksi kuvailevat perusajot. Aineisto on kooltaan niin suuri, että sen voidaan olettaa olevan tilastollisesti merkitsevä (ks. Valkonen 1984: 45). Pääkomponenttianalyysin osalta aineiston testaus tämän myöhemmin osoittikin. Perusajojen jälkeen aineistoa tarkasteltiin suhteessa vaativimpiin tilastollisiin menetelmiin. Muuttujien suuresta määrästä haluttiin etsiä ne tekijät, jotka näyttäisivät olevan vahvasti yhteydessä toisiinsa ja muodostavan näin oman kokonaisuutensa. Vaihtoehtoisia analyysitapoja olivat faktorianalyysi ja pääkomponenttianalyysi, joilla kummallakin on mahdollista tiivistää toimivalla järjestysasteikolla – kuten kyselymme viisiportaiset Likert-asteikot – mitattujen muuttujien tuottama informaatio. (Ks. Metsämuuronen 2003: 517–524.)

Analyysitavoista päädyttiin käyttämään pääkomponenttianalyysia (Principal Component Analysis, PCA), joka soveltui tutkimusasetelmaan paremmin kuin faktorianalyysi. Halusimme ryhmitellä uudelleen aineiston muuttujat tilanteessa, jossa tarkkoja ennakko-oletuksia ei ollut muodostettu.

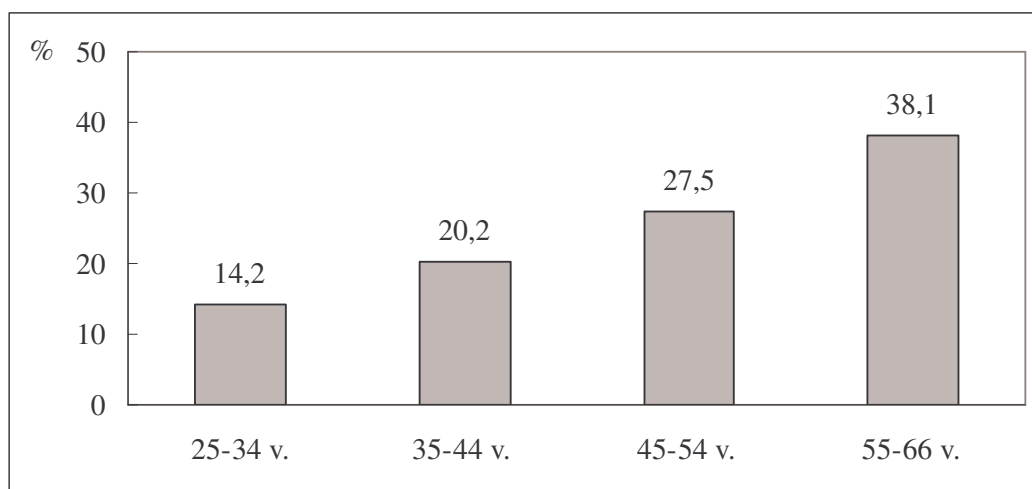
## VASTAAJIEN TAUSTATIEDOT JA JAKAUMAT

Kyselylomakkeessa vastaajilta kysyttiin viittä taustatekijää, jotka olivat sukupuoli, ikä (syntymävuosi), työhistoria, koulutustaso ja tulotaso. Lisäksi Väestörekisterikeskuksen vastaajia koskevista tiedoista käytimme vastaajan äidinkieltä ja asuinpaikkaa (lääni).

Alkuperäisessä vastaajajoukossa oli suomenkielisiä 4733 ja ruotsinkielisiä 267. Vastanneista 1904 oli suomenkielisiä ja 105 ruotsinkielisiä. Yksi vastanneista ei halunnut ilmoittaa äidinkieltään. Suomenkielisten vastausprosentti oli 40,5 ja ruotsinkielisten osalta vastausprosentti oli 39,3. Otoksesta poistetut olivat suomenkielisiä. Kielijakauma saatiin suoraan Väestörekisterikeskukselta. Vastanneiden äidinkieli tunnistettiin lomakkeen kielen mukaan.

Aineisto oli jaettu viiteen alueeseen Suomen läänijakoa noudattaen. Etelä-Suomen läänistä otokseen kuului kaikkiaan 2013 henkilöä, joista 150 oli äidinkieltään ruotsinkielisiä. Etelä-Suomen läänistä kyselyyn vastasi 814 ja vastausprosentti oli 40 %. Länsi-Suomen läänistä otoksessa oli kaikkiaan 1787, joista ruotsinkielisiä oli 115. Länsi-Suomen läänistä vastanneita kertyi 686, vastausprosentti oli 38 %. Itä-Suomen läänistä alkuperäisessä otoksessa oli 572. Itä-Suomen osalta palautuneita vastauksia kertyi 249, ja vastausprosentti oli peräti 44 %. Oulun läänistä alkuperäiseen otokseen kuului 440. Oulun läänin osalta palautui kaikkiaan 184 lomaketta, jolloin vastausprosentiksi muodostui 42 %. Lapin läänistä otokseen kuului 188 henkilöä. Näistä lomakkeen palautti 74, jolloin Lapin läänin vastausprosentiksi tuli 40 %. Aktiivisin vastaajaryhmä löytyi siis Itä-Suomen läänistä, jossa vastausprosentti oli runsaat 5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Länsi-Suomen läänissä.

Vastanneista 54 % (1082 vastannutta) oli naisia ja 46 % (926) miehiä. Kaksi vastannutta ei halunnut ilmoittaa sukupuoltaan. Vastanneiden syntymävuodet vaihtelivat välillä 1942–1983. Seuraavassa kuviossa 3 on esitetty lomakkeen palautta- neet jaoteltuna ikäluokkiin.



**Kuvio 3.** Kyselyyn vastanneiden ikäjakauma.

Vastaajien syntymävuodesta tehtiin ikä-muuttuja, joka luokiteltiin taulukon 2 mukaisiin ikäluokkiin. Taulukosta näkyy, miten kyselyyn vastattiin prosentuaali-

sesti ikäluokittain. Tulos oli ennakko-odotusten mukainen. Vanhin ikäryhmä oli aktiivisin ottamaan kantaa ja osallistumaan kyselyyn.

**Taulukko 2.** Otokseen valitut ja vastanneet ikäryhmittäin.

	25–34 v.	35–44 v.	45–54 v.	55–66 v.
<b>Otos</b>	995	1158	1352	1495
<b>Vastanneet</b>	279	395	538	747
<b>%</b>	28,0 %	34,1 %	39,6 %	50,0 %

Kun vastaajajoukkoa tarkastellaan sekä sukupuolen että ikäryhmän mukaan, havaitaan, että naiset ovat olleet aktiivisempia vastaamaan kyselyyn kuin miehet. Suurin ero vastaajaryhmien välillä tulee nuorimmassa ikäluokassa. Ikäryhmässä 25–34-vuotiaat naisten osuus vastanneista oli 57 % ja miesten osuus 43 %.

Juuri nuoret 25–34-vuotiaat naiset olivat koko aineistonkin osalta aktiivisin vastaajaryhmä ja saman ikäryhmän nuoret miehet olivat passiivisin vastaajaryhmä. Oli kuitenkin selvästi havaittavissa, että ne nuoret miehet, jotka vastasivat kyselyyn, vastasivat siihen huolellisesti ja osa oli kirjoittanut pitkiä tarinoita avoimiin kohtiin. Pienin ero vastanneissa ikäluokissa sukupuolittain tarkasteltuna löytyi ikäryhmästä 45–54-vuotiaat.

Vastaajia pyydettiin kertomaan työhistoriastaan sen verran, että onko heidän työhistoriansa yksityisellä sektorilla, julkisella sektorilla vai kolmannella sektorilla. Vastanneista 42 % työhistoria oli yksityisellä sektorilla, 24 % julkisella sektorilla, 29 % sekä yksityisellä että julkisella sektorilla ja 1 % kolmannella sektorilla. Loput jakautuivat eri vastausyhdistelmien välillä (esim. työhistoria sekä yksityisellä että kolmannella sektorilla; työhistoria sekä julkisella että kolmannella sektorilla).

Vastanneista 16 % oli käynyt peruskoulun, kansakoulun tai keskikoulun. Ylioppilastutkinto oli 6 % vastanneista, ammatillinen koulutus 48 % ja ammattikorkeatai yliopistotutkinto 30 % vastanneista.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan perheen kuukausitulot bruttona. Yleisin vastaus oli 4000 euroa, ja aineiston keskiarvo oli 4352 euroa. Tulos on uskottava, kun sitä vertailee suomalaisten keskiansioon, joka on yhtä henkeä kohti noin 2600 euroa (Tilastokeskus 2008a). Osalla vastanneista oli jäänyt huomaamatta kuukauden merkki tulojen osalta, ja he olivat mitä ilmeisimmin laskeneet perheen bruttotulot vuodessa. Jätimme selkeästi epäuskottavat bruttotulot aineiston ulkopuolelle, mikä merkitsi ainoastaan reilun prosentin verran vastausten hylkäämistä bruttotulojen osalta. Analyysivaiheessa luokittelun ulkopuolelle jätettiin yli 30 000 euroa suuremmat bruttotulot.

Vastaajat jaettiin aluksi tulotason perusteella viiteen luokkaan, jotka eivät ole tasavälisiä alkaen pienimmästä tulotasosta (0–1500 €) ja päättyen suurimpaan (9001–30 000 €). Tarkastelemme kysymyksiä tämän taustamuuttujan avulla jakamalla kyseiset viisi tuloluokkaa kahteen, joita kutsutaan pienempituloisiksi ja suurempituloisiksi.

Tarkastelimme vastaajien taustatekijöiden vaikutusta kysymyskohtiin teemoittain. Esitämme myöhemmin teoksessa ne kohdat, joissa taustatekijöiden väliset prosentuaaliset erot olivat yli kymmenen prosenttia, mitä pidämme merkittävänä erona.

## TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS JA EETTISYYS

Tutkimusasetelma on rakennettu siten, että se noudattelee vakiintuneita tapoja tehdä kysely valituista aihepiireistä. Kysymykset ovat lähtökohtaisesti kontekstoitua Suomen olosuhteisiin, joskin käytetty kirjallisuus antaa todistusaineistoa ongelmien kansainvälisestä luonteesta. Suurin osa hallinnon etiikan kysymyksistä voitaisiin periaatteessa tehdä muissakin maissa, mutta annetut vastaukset vaihtelisivat luonnollisesti huomattavasti maasta toiseen. Kyselyn rakenne on mielestämme sellainen, että kysely on toistettavissa myös toisena ajankohtana.

Käytetyt käsitteet on pyritty johtamaan etiikan doktriineista. Siltä osin ne kattavat ilmiöalueen sisällön, mutta jäivät vastaajille osin tarkentamatta ja mahdollisesti jossain määrin epäselväksi. Kyselyssä käytetyn kyselylomakkeen kysymykset taustoitettiin tutkimuskirjallisuuden avulla. Lomake testattiin etukäteen. Käytettyjä käsitteitä ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti määritelty kansalaisille. Siksi käsitteiden ymmärtämistä/väärinymmärtämistä ei ole voitu täydellisesti kontrolloida. Oletamme kuitenkin, että vastaajat tuntevat kysytyt asiat joko palvelujen käyttäji-



nä, asioidessaan viranomaisten luona tai esittäessään vapaina kansalaisina mielipiteitään poliittisesta järjestelmästä. Tiedostamme sen, että tulkinnanvaraisuus on olemassa sen suhteen, millaisia lopullisia johtopäätöksiä kansalaisten arvioista on perusteltua tehdä.

Huomattakoon, että mittaamme ensisijaisesti kansalaisten mielikuvia, käsityksiä, mielipiteitä ja tuntemuksia. Kysymykset koottiin siten, että useissa alakysymyksissä toistuvat samat teemat. Näin varmistettiin vastauksen tietty suunta ja tehdä varmempia johtopäätöksiä.

On selvä, että moraalifilosofia tuo esiin lähtökohtia, joiden yhteys tässä työssä tehtyihin mittauksiin jää jossain määrin epäselväksi. Kyselyllä ei tutkita moraalialueita. Kansalaiskyselyn tuloksia voidaan parhaiten heijastaa käytännöllisiin hallinnon etiikan reaali maailman huomioihin ja tulkintoihin.

Tutkimus toteutettiin alusta alkaen tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti. Tiedot hankkeesta ovat julkisia, ja kaikki relevantit tiedot julkistetaan. Tutkimuksella on julkinen rahoittaja (Suomen Akatemia). Rahoitus saatiin reilun kansainvälisen tieteellisen arvioinnin kautta. Mitään kannustimia tai palkkioita ei käytetty vastaajien motivoimiseksi tai houkuttelemiseksi.

Vastanneille luvattiin anonymiteetti. Siitä on pidetty kiinni koko tutkimusprosessin ajan, myös raportointivaiheessa. Kansalaisten osoitetiedot saatiin Väestörekisterikeskukselta käyttöön kahdeksi kuukaudeksi, jonka aikana piti suorittaa kyselyn muistutuskierron. Muistutuskierron jälkeen kaikki osoite- ja tunnistetiedot tuhottiin asianmukaisesti. Jäljellä olevien tietojen perusteella ei kyetä tunnistamaan yhtään vastaajaa. Aineistossa vastanneet ovat koodattu vain numerotiedoilla. Edes kuntatietoja ei ole käytetty vastanneiden tunnistamisessa.

### 3. KUNNON KANSALAINEN

Mielestämme se, miten kansalaiset kokevat kunnan kansalaisuuden kertoo jotain siitä, minkälaiseksi kansalaiset kokevat hallinnon tai ainakin siitä, millainen hallinnon pitäisi olla vastatakseen kansalaisten tarpeisiin ja odotuksiin. Kunnan kansalaisuus ei ole yleispätevä käsitelmä, jota voisi soveltaa kansakunnasta toiseen. Suomalaisten kunnan kansalainen näyttäytyy hyvin suurella todennäköisyydellä erilaisena kuin esimerkiksi espanjalaisten, intialaisten tai perulaisten kansalaisten näkemykset kunnan kansalaisuudesta.

Kunnan kansalaisuuteen on kiinnitetty Suomessa huomiota jo itsenäisyyden ajan alussa eduskuntatasolla koulukasvatuksen päämäärien muodossa (vrt. Arola 2003). Itsenäisyytemme alkuaikoina kansalaiskasvatus keskittyi Suomen historiaan ja eritoten siihen, miten Suomen kansa oli syntynyt ja miten yhteiskuntajärjestys oli muotoutunut. Kansalaisia kasvatettiin nationalistiselta pohjalta. Kansalaiskasvatuksen tarpeellisuudesta oltiin eduskunnassa lähes yksimielisiä, mutta kansalaiskasvatuksesta tuli sen itsestäänselvyyden takia puoluetistelun väline, jolla haluttiin perustella täysin vastakkaisiakin asioita. Isänmaallisuudesta tuli kuitenkin vahva arvo, joka ei voi olla vaikuttamatta suomalaiseen kulttuuriin ja tapamme ajatella kansalaisena olemisesta.

Tämän vuosituhannen suomalaiset arvostavat sekä samoja että eri asioita kuin aiempina vuosikymmeninä. Suomalaiset tuntuvat arvostavan työntekoa ja perhettä. Varsinainen arvonanto saavutetaan kansalaisten mielestä siten, että on hyvä työssään, on itse hankkinut omaisuutensa, ja on vielä yleissivistynyt. Näin on, mikäli uskotaan viestintätoimiston tekemää kuluttajatutkimusta, josta uutisoitiin Tekniikka & Talous -lehdessä 5.12.2008.

#### KUNNON KANSALAIKUUS: KATSAUS KIRJALLISUUTEEN

Kansalaisuus on keskeinen käsite länsimaisessa poliittisessä keskustelussa. Mistä tähän aiheeseen on saatavissa lisävalaistusta?

Kansalaisuutta on kuvattu eri tavoin aina Aristoteleen käytännön viisauden omistajasta Machiavellin kansalais-sotilaaseen, Hobbesin anarkiaa pelkäävästä kansalais-subjektista Locken hallintoa pelkäävään kansalaisomistajaan tai Rousseauin hyveellisestä kansalais-lainsäätäjistä meidän aikamme oikeuksia ja intressejä aja-

vaan äänestäjään. (Villa 2001: 1.) Kunnan kansalaisuutta moraalifilosofian termein kuvataan seuraavassa Häyryn (2002: 11–13, 60–61, 97–98, 112–114, 176–180) kattavan esityksen perusteella.

Etiikalla on pyritty vastaamaan siihen, millaisia ihmiset ovat ja millaisia heidän pitäisi olla, millaista elämää pidetään hyvänä ja oikeana ja mitä tapoja, tottumuksia, sääntöjä tai lakeja pitäisi olla, ja kuinka ihmiset käyttäytyvät tai kuinka heidän pitäisi käyttäytyä toisia kohtaan. Useimmilla on käsitys siitä, millainen on hyvä ja oikea elämäntapa. Vaikka elämäntapavalintoja ei yleensä mielletä eettisiksi valinnoiksi, hyvän ja oikean elämänmuodon määrittely on etiikan tärkeimpiä tehtäviä.

Aristoteelisesta etiikasta käytetään nimitystä kultaisen keskitien etiikka. Aristoteelisen etiikan mukaisesti sopiva suhde mielihyvää, perinteiden kunnioitusta ja itsekuria luo pohjan hyvälle elämälle. Kaikkiin näihin vaikuttaa ihmisluonto tavalla tai toisella. Hyvän elämän takeena toimii kohtuullisuus, jonka tulee näkyä yhtä lailla yksilön tunteissa kuin toiminnassakin. Hyveiden tarkempi sisältö määrittyy yhteiskunnassa vallitsevien olojen ja tapojen mukaan.

Kristillinen keskiaika vaikutti filosofiseen etiikkaan. Tuomas Akvinolainen (1227–1274) yhdisti ajatteluperinteet siten, että hänen oppinsa muodostui katolisen kirkon viralliseksi filosofiaksi. Tuomas Akvinolaisen mukaan jokaisella ihmisellä on periaatteessa kyky löytää luonnollisen lain käskyt ja kiellot järjen avulla. Kaikilta ei löydy etsintään vaadittavaa aikaa tai kärsivällisyyttä, minkä vuoksi laki on kirjoitettu kristinuskon pyhissä kirjoissa.

Humelainen etiikka erottaa toisistaan luonnolliset ja keinotekoiset hyveet. Luonnolliset hyveet, kuten rohkeus, kiitollisuus, suvaitsevaisuus, ahkeruus, kärsivällisyys ja huolellisuus, ovat luonteenpiirteitä ja tottumuksia, jotka tähtäävät henkilön omaan tai hänen läheistensä hyvinvointiin ja onnellisuuteen. Keinotekoiset hyveet liittyvät puolestaan yksilön ja yhteiskunnan suhteeseen. Keinotekoisien hyveiden tarkoitus on luonnollisten hyveiden tapaan edistää ihmisten hyvinvointia, mutta epäsuoremmin. Keinotekoisiiin hyveisiin kuuluu humelaisen etiikan mukaan esimerkiksi oikeudenmukaisuus, virkavallan tottelu, omaisuuden kunnioittaminen ja lupausten pitäminen.

Moraalifilosofit ovat kautta aikojen pyrkineet kuvaamaan eettisesti hyvää elämää ja käytöstä. Yhteisön tapojen, onnellisuuden ja oikean määrittelevät kuitenkin yleensä yhteiskunnassa valtaa pitävät ryhmät. Sen vuoksi toisten näkemykset saattavat helposti jäädä vähälle huomiolle ja arvostukselle. Vapauden rajoja suhteessa toisiin ihmisiin määrittävät ehkä parhaiten väljästi ymmärretyt ihmisoikeudet, jotka ovat myös perusteltavissa minkä tahansa moraalifilosofian tradition puitteissa. Hyvä elämä ja oikea käytös määrittyvät kuitenkin sellaisten asioiden

kautta, joilla ei ole suoranaista tekemistä toisten ihmisten elämän ja vapauden kanssa. Filosofisen etiikan teoriat eivät ole aina käsitelleet ihmisten arkielämälle tärkeitä asioita, mutta on ymmärretty, että yksilöltä ei voi odottaa jokaisen arkielämän valinnan yhteydessä pitkiä teoreettisia pohdintoja siitä, mikä toimintamalli kulloinkin on oikea. Arkielämässä odotetaan noudatettavan yhteisössä vallitsevia tapoja, elleivät ne ole selvästi moraalilain vastaisia.

Yhteiskunnallisen kasvatusjärjestelmän haasteena on ollut kasvattaa yhteiskuntaan hyviä ihmisiä ja kunnon kansalaisia. Syyt kasvatuksella tapahtuvaan etiikan muokkaamiseen ovat yleensä poliittisia tai uskonnollisia. Kasvatuksella pyritään tekemään ihmisistä työteliäitä, sopuisia ja kelpo kansalaisia. Käsite kunnon kansalainen sisältää niin ihmisen moraalisuuden kuin yhteisöllisyydenkin. (Häyry 2002: 13; Ollila 1997: 21.)

On esitetty, ettei moraalilla tarvitsisi opettaa. Ollilan (1997: 24–25) mukaan jotkut moraalin edellyttämät psykologiset rakenteet, kuten ihmisen sympaattisuus elollisia olentoja kohtaan, voivat dispositiona sisältyä ihmispersoonaan. Moraalin soveltaminen vaatii silti paljon tulkintaa, harkintaa ja arvohierarkioiden luomista. Ellei yksilö ole motivoitunut noudattamaan yhteiskunnan oikeusnormeja, on sitä varten luotu yhteiskunnallinen pakkokoneisto, joka huolehtii seuraamuksista. Moraalissa ei ole kyse käyttäytymisen muodollisesta sääntelyjärjestelmästä. Yksilön on itse koettava moraalin merkitys.

Perinteisesti kansalaisuus nähdään valtioyhteisön jäsenyytenä. Kansalaisuuteen liittyy se, että kansalaisille tulee olla mahdollista toimia yhdessä, samaistua toisiinsa. Kansallinen identiteetti on osa sitä, miten me olemme tottuneet ilmaisemaan itseämme. Kansalaisuus nähdään kuitenkin osallistumisen kautta, vaikka perinteinen poliittinen osallistuminen on vähentynyt kehittyneissä liberaaleissa demokratioissa. (Hoffman 2004: 17, 98.)

Kansalaisuuteen liittyy myös kansallisuus. Se ei ole kuitenkaan pelkästään maantieteelliseen sijaintiin perustuva käsite. Kansallisuudessa on kyse mielentilasta, siitä/niistä erityispiirteistä, mistä tietty kansallisuus muodostuu historiallisen kehityksen ja ympäristökontekstin myötä. Yksilön identiteetti muodostuu erilaisista identiteetin tasoista. Kuuluminen eri ryhmiin muokkaa käsitystä itsestämme: kansalaisuuden ohella muun muassa sukupuoli, ikäryhmä, äidinkieli, koulutus, ammatti, uskonto ja asuinalue vaikuttavat siihen, miten koemme itseemme suhteessa muihin ja yhteiskuntaan. (Oinonen ym. 2005: 7–8.)

Pierson (1996: 127) kirjoittaa, että kansalaisuus käsitteenä on jotakuinkin samantyyppisessä roolissa kuin demokratia. Käsitteet ovat lähes universaalisti kunnioitetut ja arvostetut: kukapa ajattelisi, että on huono asia olla kunnon kansalainen, mutta

mitä se tarkkaan ottaen käytännössä tarkoittaa? Kansalaisuus on kuulumista jäsenenä yhteisöön, mikä vaikuttaa henkilön identiteettiin ja itsekuvaan. Lisäksi jäsenyys sisältää osallistumisen elementtejä, mutta tämän osalta vaihtelu kansalaisuustoiminnassa on suurta.

Jäsenyys on Piersonille vain yksi kansalaisuuden määritteistä. Muitakin määritteitä on olemassa. Kansalaisuus voidaan nähdä statuksena, oikeuksien muodostumana, velvollisuuksina (mitä kunnan kansalaisen tulisi tehdä), universaalina tasa-arvona sekä aktiivisena osallistumisena.

Eri ihmisryhmillä on erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Velvollisuudet täyttämällä ikään kuin lunastetaan kunnan kansalaisen status, vaikka oikeuksien ja velvollisuuksien noudattaminen ja täyttäminen eivät yksistään riitäkään määrittämään kansalaisuutta. (Oinonen ym. 2005: 24.)

## KANSALAISEN ROOLIT

Kansalaisuutta voidaan oikeudellisen näkökulman lisäksi lähestyä subjektiiviselta kannalta. Subjektiivisessa arvioinnissa painotetaan kansalaisten rooleja ja aikuisväestön tunteja vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnallisiin ja itseään koskeviin asioihin. Kansalaisten omat käsitykset kansalaisuusroolista ovat keskeisiä tekijöitä kansalaisvaikuttamisen arvioinnissa. (Borg 2006: 115–116.)

Kunnan kansalaisuutta on tutkittu empiirisesti, mutta käytettävät mittarit eivät ole vakiintuneita. European Social Survey -tutkimuksessa on käytetty mittareina hyvälle kansalaiselle itseään heikommassa asemassa olevien tukeminen, vaaleissa äänestäminen, lakien ja sääntöjen noudattaminen, omien mielipiteiden muodostaminen riippumattomasti, vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan osallistuminen ja poliittinen aktiivisuus. (Borg 2006: 123.) Nämä edellä mainitut ominaisuudet ovat melko perinteisiä kansalaisen rooleja. Näiden lisäksi voidaan todeta, että uudet ominaisuudet ja niiden merkityksellisyys nousee mm. yleisestä huolesta ympäristöä kohtaan.

Aktiivisen kansalaisen rooli koostuu monista osatekijöistä ja monet tekijät myös vaikuttavat siihen. Suomalaisten suhdetta hallintoon luonnehditaan monimutkaiseksi, vuorovaikutteiseksi ja osin vastakohtaiseksi. Suomessa vaikuttaa vieläkin paljolti tsaarin ajan byrokratia, mutta myös pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli, joka perustuu moniarvoisuudelle. Yhteiskunnassa korostuvat uusliberalistiset

markkina-arvot, etenkin sen jälkeen kun Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995. (Laitinen & Nurmi 2002: 74.)

Yhteiskuntaeettisessä tutkimuksessaan Björklund (2008: 368–377) on kosketellut kannustamisen ja moraalien suhdetta suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta lähtien. Mikä on kansalaisen asema ns. hyvinvointikehityksen muuttuessa markkinakehityksen suuntaan? Kirjoittajan mukaan markkinakehityksen mukainen kannustavuus ja tuottavuus johtavat eriarvoisuuden kasvuun ja vastavuoroisuusperiaatteen kaventumiseen. Kannustamisen tulee olla oikeudenmukaista. Siihen kuuluvat rehellisyys, ahkeruus ja luottamus. Ihmisten täytyy ymmärtää yhteys oman ja yhteisön hyvän välillä, jotta todellinen kannustaminen olisi mahdollista. Björklund (2008: 377) kirjoittaa:

”Minkäänlainen universaali kannustinrakenne ei riitä toteuttamaan oikeudenmukaista hyvinvointia, jollei ihmisellä ole kokemusta omasta ihmisarvosta”.

Hallinnon strategiana on uudella vuosikymmenellä ollut kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen, mutta yhä edelleen kansalaisten tasa-arvoisuus ja oikeudet vaikuttamisen saralla ovat jonkin verran epäselvät. Aktiivinen kansalainen muokkautuu muun muassa siinä, miten yksilö osallistuu demokraattiseen päätöksentekoon ja keskusteluun, ja toisaalta hidasta muokkautumista tapahtuu valistuksen ja tiedon lisääntymisen kautta. Myös mielenosoitukset ja protestit vaikuttavat tähän kehitykseen.

Kehittyneissä demokratioissa kansalaisten poliittinen aktiivisuus perinteisten muotojen kautta on selvästi vähentynyt viimeisten vuosikymmenien aikana (Paloheimo 2005: 126). Uudet lähidemokraattiset osallistumismuodot ovat saaneet jalansijaa, kuten internetin kautta tapahtuva vaikuttaminen (e-demokratia). Suomessa aktiivisen kansalaisen rooli opitaan jo kodeissa. Jopa vähemmän perinteitä vaalivissa kodeissa lapsille on välitetty aktiivisen kansalaisen ydin protestanttisen etiikan mukaisesti. Tähän ytimeen kuuluvat työn arvo, vapaus ja solidaarisuus. (Laitinen & Nurmi 2002: 74.)

Suomessa kansalaiset ovat perinteisesti osallistuneet ja vaikuttaneet kansalaisjärjestöjen kautta. Kansalaiselle voidaan määritellä monta eri roolia toimijana suhteessa vallankäyttäjiin, kuten äänestäjä, palveluiden käyttäjä ja asiakas. Kansalaisen yhtenä yhteiskunnallisena vaikuttamis- ja osallistumiskanavana toimivat myös kolmannen sektorin moninaiset järjestöt, joiden toiminnan kautta vaikuttaminen saa uudenlaisia muotoja (vrt. Niemi 2008; Salminen 2008a).

Kansalaisosallistumista voidaan tarkastella matalan tai korkean eettisen kansalaisuuden kautta. Korkeassa eettisessä kansalaisuudessa kansalaisuus saa alkunsa vastuullisuudesta, jolloin valta on jakautunut laajasti eikä keskittynyt harvoille. Matala eettinen kansalaisuus saa puolestaan alkunsa auktoriteetista, joka on hierarkkisesti jakautunut, jolloin kansalaisen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet julkiseen toimintaan ovat rajatut. (Cooper ym. 2006.)

Useimmissa maissa aktiiviseen kansalaisuuteen kuuluvat ydinarvoina ihmisoi-keudet ja sosiaalinen vastuu, laillisia arvoina demokratia, laki ja vapaus sekä inhimillisinä arvoina suvaitsevaisuus ja empaattisuus. (Cleaver & Nelson 1998.) Aktiivinen kansalaisuus on mielikuva yhteisöllisyydestä, kansalaisuudesta ja mahdollisuuksista vaikuttaa kansalaista koskeviin asioihin. Aktiivinen kansalainen pyrkii osallistumaan ja sitä kautta vaikuttamaan elinympäristönsä asioihin: tekemään yhteisöstään paremman paikan elää ja asua.

Aktiivisella kansalaisuudella pyritään sitouttamaan ihmiset päätöksentekoprosesseihin, antamaan todellinen mahdollisuus saada äänensä kuuluviin palveluiden suunnittelussa ja niiden jakamisessa. Kohteliaisuus, kunnioitus, aktiivinen kansalaisuus sekä sosiaalinen pääoma kietoutuvat kaikki sen ympärille, että kansalaiset nähdään tärkeinä ja heidän mielipiteilleen tulee antaa suurempi painoarvo heitä itseään koskevissa asioissa.

Kun ajatellaan arvoja, kuten lähimmäisen kunnioitus, epäitsekkyyys, laupeus, to- tuus tai rakkaus, on kyse eettisistä vaatimuksista, joista mikään aatesuunta ei voi olla riippumaton. Nyky-yhteiskunta on moniarvoinen. Jos yhteiskunnassa ei kuitenkaan olisi yhteisiä eettisiä arvoja, joiden mukaan ihmiset toimivat, olisi elämä yhteiskunnassa nykymuodossaan mahdotonta. (Wahlström 1993: 109–111.) Ar- vokasvatus olisi helppoa, jos kaikilla olisi samat arvot. Näin ei kuitenkaan ole.

## MILLAINEN ON KUNNON KANSALAINEN?

Koska tämä tutkimus käsittelee kansalaisten näkemyksiä hallinnon eettisyydestä, katsoimme tärkeäksi hahmotella aluksi kansalaisten omaa kuvaa siitä, millainen on heidän mielestään kunnon kansalainen. Kansalaiskyselyssä (2008, kysymys 2) halusimme selvittää, miten vastaajat kokevat kunnon kansalaisuuden. Mitkä asiat heidän mielestään sisältyvät käsitteeseen nykyajan kunnon kansalainen? Osa ky- symyksessä esitetyistä väittämistä on perinteisiä tyyppityksiä kunnon kansalaisesta ja osa on uudempia, nykyajasta nousevia arvoituksia.

Kuviossa 4 näkyy, miten kansalaiset ovat itse arvioineet kunnan kansalaisuuden sisältöä. Kuten kautta koko teoksen, kansalaiskyselyn tulokset esitetään keskiarvoina. Kuvion 4 keskiarvot tarkoittavat: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä enemmän kansalaiset pitävät kysyttyä asiaa kunnan kansalaisuuden mittarina.

Perinteinen ”Kunnan kansalainen maksaa veronsa” on ehkä hieman yllättäen vastanneiden mielestä kaikkein eniten kunnan kansalaisuutta määrittävä tekijä. Itse asiassa viisi ensimmäistä tärkeimpänä pidettyä asiaa ovat kaikki melko perinteisiä länsimaisen hyvinvointivaltion kansalaisuuteen liittyviä väittämiä. Seuraavat viisi sen sijaan liittyvät modernimpaan tapaan ajatella kunnan kansalaisuutta. Tosin on huomattava, että vastaajien ikäjaottelu ei kuitenkaan tehnyt merkittäviä eroja vastaajaryhmien välillä modernimpien väittämien suhteen vaan ikäryhmittäin vastattiin samankaltaisesti.

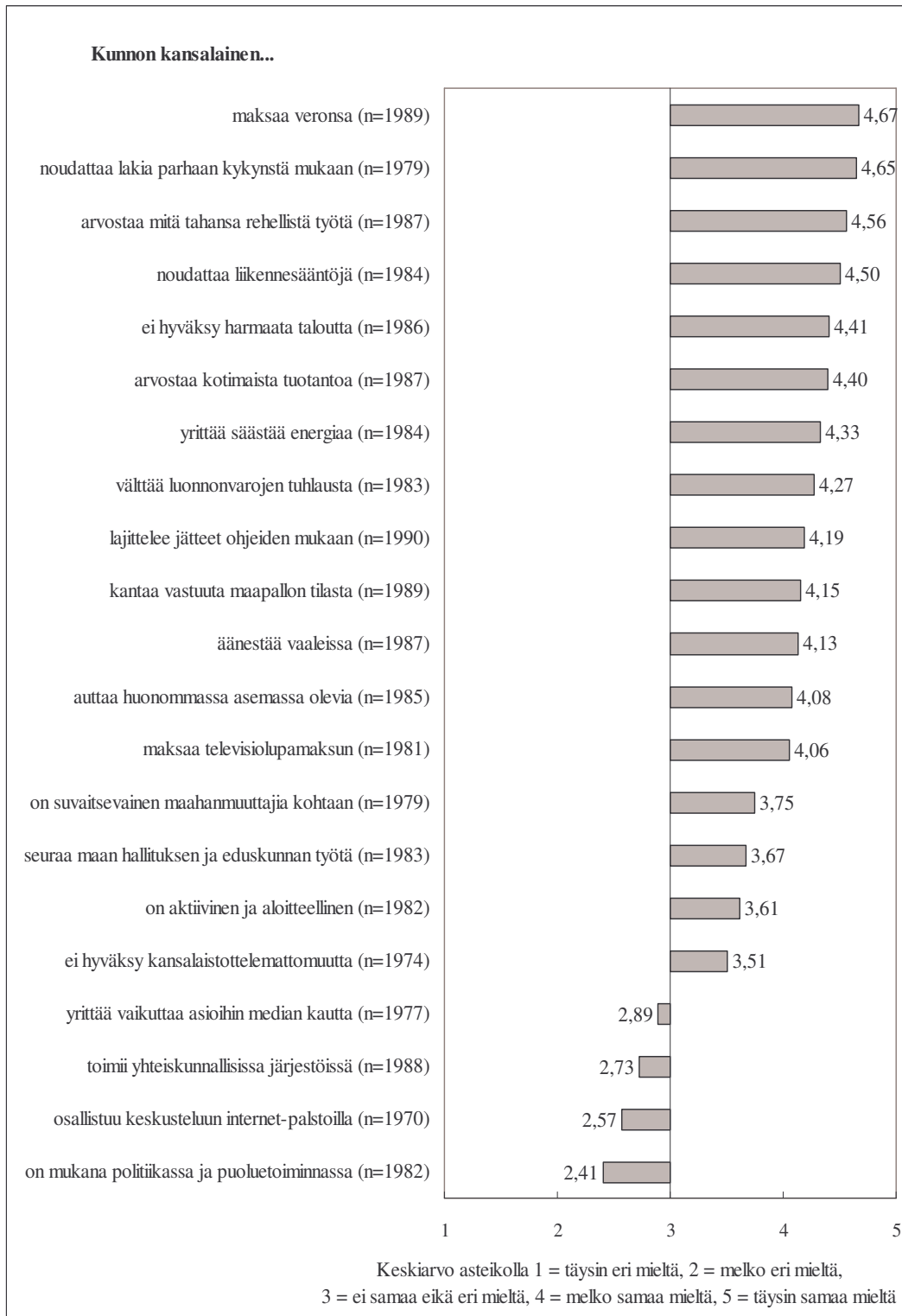
Aktiiviseen kansalaiseen sisältyy monia asioita, kuten median kautta vaikuttaminen, yhteiskunnallisissa järjestöissä toimiminen, internet-keskusteluihin osallistuminen sekä osallistuminen politiikkaan ja puoluetoimintaan. Kansalaisten arvioissa nämä kaikki jäivät alle kriittisen keskiarvon 3. Aktiivisen kansalaisen perinteisemmät roolit kuten äänestämisen vaaleissa ja maan hallituksen ja eduskunnan työn seuraaminen, nähtiin kuitenkin melko tärkeinä.

Yhtenä merkittävänä piirteenä suomalaisten arvioissa kunnan kansalaisuudesta näkyy se, että lainkuuliaisuus on voimissaan. Kunnan kansalainen maksaa veronsa ja noudattaa lakeja parhaan kykynsä mukaan. Jopa liikennesääntöjen noudattamista pidetään erittäin tärkeänä määriteltäessä kunnan kansalaisuutta. Kunnan kansalainen arvostaa mitä tahansa rehellistä työtä. Lainkuuliaisuuteen liittyy myös se, että kunnan kansalainen ei vastaajien mielestä hyväksy harmaata taloutta. Listalla erittäin korkealle nousi kotimaisen tuotannon arvostaminen.

Meidän tutkimuksemme tulokset ovat yhtenevät Oinosen ym. (2005) tutkimuksen kanssa. Tutkijat toteavat, että suomalaisten mielestä:

”...kunnan kansalainen on ennen kaikkea lainkuuliainen. Samassa hengessä vastustetaan verovilppiä. Heikommassa asemassa olevia tulee auttaa, mikäli he ovat suomalaisia. Enemmistö suomalaisista edellyttää kunnan kansalaiselta myös äänioikeuden käyttöä. Aktiivinen toiminta yhteiskunnallisissa järjestöissä on sen sijaan vähiten tärkeä kysytyistä kansalaisvelvollisuuksista. Yleistäen voidaan todeta, että kansalaisvelvollisuuksien arvioinnin tasolla suomalaiset ovat varsin kelpollisia poliittisen järjestelmän tukijoita.”





**Kuvio 4.** Kunnan kansalainen kansalaisten omien arvioiden mukaan.

Poliittisen järjestelmän tukeminen ei kuitenkaan näy käytännön toiminnassa kovinkaan vahvasti. Vastaajat eivät pitäneet tärkeänä politiikassa ja puoluetoiminnassa mukana olemista tai yhteiskunnallisissa järjestöissä vaikuttamista.

## IKÄ, KOULUTUS, ÄIDINKIELI JA TULOTASO

Vastaajien taustatekijöitä tarkastellaan teoksen eri pääosuuksissa. Miten vastaajien taustatekijät vaikuttavat kansalaisten arvioihin kunnan kansalaisuutta koskevissa arvioissa?

Suomalaiset ovat toistaiseksi yksi maailman väestöllisesti homogeenisimmista maista. Maahanmuuttajien määrä oli Suomen väestöstä vuonna 2008 vajaa 3 %. Maahanmuuttajien määrä on kuitenkin vähitellen nousemassa yleiseurooppalaiselle tasolle 3–4 %. Esimerkiksi Ruotsissa maahanmuuttajia on väestöstä jo kymmenisen prosenttia. Homogeenisyydestä huolimatta vastaajien taustat vaikuttavat jonkin verran siihen, miten kunnan kansalaisuus määritellään. Tähän on valittu vain ne asiat, joihin vastaajien taustatekijät ovat selvästi vaikuttaneet vastauksiin. Selvästi havaittavilla eroilla tarkoitamme yli kymmenen prosentin eroja vastaajaryhmien välillä. Se, miten vaikutukset on selitettävissä, on jo selvästi vaikeampi tehtävä.

Ikä vaikutti yksittäisistä taustatekijöistä eniten ajatuksiin kunnan kansalaisuudesta. Verrattuna vanhempiin ikäluokkiin nuoremmat vastaajat eivät pitäneet esimerkiksi televisioluvan maksua kovinkaan tärkeänä kunnan kansalaisuuden määreenä. Sen sijaan mitä vanhempi vastaaja oli, sitä todennäköisemmin oltiin sitä mieltä, että kunnan kansalainen toimii yhteiskunnallisissa järjestöissä, seuraa maan hallituksen ja eduskunnan työtä, eikä hyväksy kansalaistottelemattomuutta.

Myös koulutus ja äidinkieli nousivat esille joidenkin kysymysten osalta. Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin vastaaja hyväksyi kansalaistottelemattomuuden, ja piti suvaitsevaisuutta maahanmuuttajia kohtaan yhtenä kunnan kansalaisuuden piirteenä. Ja vielä niinkin, että mitä enemmän muodollista koulutusta, sen todennäköisemmin vastaaja ei pitänyt kunnan kansalaisuuden määreenä toimintaa politiikassa ja puolueetyössä ja vaikuttamista näiden kanavien kautta.

Äidinkieli nosti esiin muutaman eroavuuden kieliryhmien välillä. Suomenkieliset näkivät ruotsia puhuvia useammin kunnan kansalaisuuden piirteenä sen, että televisiolupa maksetaan ja seurataan maan hallituksen ja eduskunnan työtä. Ruotsin-

kieliset olivat puolestaan useammin sitä mieltä, että suvaitsevaisuus maahanmuuttajia kohtaan on osa kunnan kansalaisuutta.

Myös vastaajien tulotaso vaikutti tilastollisesti katsottuna arvioihin. Mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin koettiin, että kunnan kansalaisuuteen kuuluu politiikassa ja puolue toiminnassa mukanaolo sekä toiminta yhteiskunnallisissa järjestöissä. Sama linja oli myös suhtautumisessa internet-keskusteluihin ja median kautta vaikuttamiseen: mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin vastaaja näki nämä vaikuttamiskeinot tärkeiksi. Kotimaista tuotantoa arvostettiin enemmän pienempituloisten keskuudessa.

Oinosen ym. (2005) tutkimuksessa ”tosi suomalaisuutta” tarkasteltiin osittain samojen taustamuuttajien avulla kuin meidänkin tutkimuksessamme. Tutkijoiden tulokset tukevat tässä saatuja tuloksia, sillä suurimmat eroavuudet vastauksissa näkyivät juuri ikäryhmien ja koulutustason kohdalla.

#### KOMMENTTEJA KUNNON KANSALAISUUDESTA

Kansalaiset saivat lomakkeessa kysytyjen asioiden lisäksi itse nimetä asioita, jotka heidän mielestään kuuluvat kunnan kansalaisuuteen. Kaikkiaan muita tekijöitä nimettiin lähes 250 vastauksessa. Näitä tekijöitä olivat usko Jumalaan, rehellisyys itselle ja muille, suvaitsevaisuus vähemmistöjä kohtaan, työnteon ja koulutuksen arvostus, muiden ihmisten arvostaminen ja lähimmäisten auttaminen, vanhusten ja perheiden huomioon ottaminen, ympäristön kunnioittaminen sekä terveellisistä elämäntavoista huolehtiminen. Yksittäisinä kommentteina nousivat esiin yhteisöllisyys, sosiaalisuus, väkivallan vastustaminen, korkea moraalit, hyvään pyrkiminen, toimiminen esimerkillisesti ja isänmaallisuus.

Muutaman vastaajan kirjoittamat pidemmät kommentit kunnan kansalaisuudesta ovat ajatuksia herättäviä monessakin suhteessa:

”Oma käsitykseni kunnan kansalaisuuteen riittävästä tekijöistä on vähän (!) vanhanaikainen ja perustuu näköjään ajatukseen, että demokraattinen yhteiskunta toimii hyvin, päätökset tärkeistä asioista tehdään edustuksellisissa elimissä, jotka pystyvät suosimaan myös markkinavoimien tuhoisimpia vaikutuksia yhteisöön ja kansalaisiin. Mutta näinhän asia ei taida olla enää. ”Kunnan kansalainen” kuulostaa niin 1800-luvun lopun–1900-luvun alun

termiltä, että se panee vähän vastaan. Mutta yhteisvastuullisuus yms. olisi kyllä tarpeen mitä suurimmassa määrin nyky maailmassa.”

”Näyttää siltä, että nyt ollaan yleisen touhuamisen nimessä (ja markkinoiden ja elinkeinoelämän arvojen kunnioittaen) ajamassa alas niitä hentoja demokratian ja inhimillisyyden versoja, joiden 70–80 -luvulla Suomeenkin pääsi kasvamaan. Ikävä kyllä, keskustelut ”hyvästä kansalaisuudesta” ruokivat tätä kansalaisyhteiskunnan hajottamisprosessia.”

”En god medborgare... borde så mycket men tid, ork och intresse finns inte alltid.”

\* \* \*

Kunnan kansalaisuudessa on empiirisellä tasolla samoja piirteitä kuin edellä kuvatussa teoreettisessa keskustelussa. Villa (2001) nosti esiin oikeuksiaan ja etujaan ajavan äänestäjän. Pierson (1996) puolestaan korosti aktiivista kansalaista. Björklund (2008) näki ihmisarvon osana oikeudenmukaista hyvinvointia. Kansalaisten oma käsitys kunnan kansalaisuudesta sisältää kyselyn mukaan seuraavia asioita:

- Suomalaiset kokevat, että verojen maksaminen on tärkein kysytyistä kunnan kansalaisuutta määrittävistä tekijöistä. Tämä kertonee siitä, miten tärkeiksi verovaroin kustannetut julkiset palvelut mielletään.
- Suomalaisten mielestä kunnan kansalainen on lainkuuliainen ja noudattaa ohjeita ja määräyksiä.
- Useat negatiiviset kommentit ja kansalaisten arviot puolue toimintaan osallistumisen vähäisestä merkityksestä kertovat siitä, että politiikan vastaisuus nostaa päätään. Äänestämistä ns. perinteisenä kansalaisvelvollisuutena pidetään siitä huolimatta tärkeänä.
- Uuden polven kansalaisuus on nousemassa esiin. Huoli maapallon tilasta ja ekologisuus ovat vahvasti muuttamassa perinteistä käsitystä kunnan kansalaisuudesta.

## 4. OIKEUDENMUKAISUUS EETTISEN HALLINNON ARVONA

Oikeudenmukaisuus on yksi laajimpia ja keskeisimpiä yhteiskuntaa ja poliittista järjestelmää koskevia moraalifilosofisia käsitteitä. Oikeudenmukaisuus ei ole kuitenkaan käsitteenä yksiselitteinen. Tästä seuraa, että oikeudenmukaisuus määritellään usealla eri tavalla. Yksi määritelmä on seuraava. Toimittaessa oikeudenmukaisesti, toimitaan tasapuolisesti, yleisen oikeuskäsityksen ja oikeudentunnon mukaisesti. Näin määritellen tarkennuksia kaipaisivat tasapuolisuuden, oikeuskäsityksen ja oikeudentunnon käsitteet.

Yhteiskuntateorioiden käsitykset oikeudenmukaisuudesta ovat vaihdelleet mitä pidemmälle historiaan mennään. Oikeudenmukaisuus on tarkoittanut hallitsijan, suvereenin asettamien lakien noudattamista, yleistä ja oikeaa lainmukaisuutta, onnellisuuden edistämistä, yhtäläisiä perusoikeuksia, yksilöiden oikeuksien loukkaamattomuutta yms. (ks. esim. Häyry 2000).

Epäoikeudenmukaisuus on oikeudenmukaisuuden vastakohta. Sitä ilmentävät esimerkiksi seuraavat piirteet: toimitaan puolueellisesti, rikotaan valitsevaa yleisesti hyväksyttyä oikeuskäsitystä ja rikotaan myös sitä, mikä koetaan oikeaksi.

Oikeudenmukaisuutta ei kyetä käsittelemään tyhjentävästi. Seuraavassa oikeudenmukaisuutta kuvataan kansalaiskyselyn (2008) tulosten ja tutkimuskirjallisuuden avulla. Pääpaino on oikeudenmukaisuuden kokemisessa, jota varten on karotettu kansalaisten mielikuvia ja käsityksiä.

Osana oikeudenmukaisuutta tarkastellaan yleistä etua. Eettisenä kysymyksenä yleinen etu on tyypillinen juuri julkisyhteisöille ja se on liitettävissä oikeudenmukaisuuden teemaan. Periaatteessa yleinen etu kuvaa politiikkaa eli yhteisten asioiden hoitoa. Voidaan todeta, että yhteinen hyvä ja kansalaisten etu ovat eri asioita kuin yksittäisen yksilön etu tai itsekkäät intressit. Käytännössä yleinen ja yksityinen etu ovat jossain tilanteissa sovittavissa yhteen. Kyselyssä saatiin joitakin kansalaisten näkemyksiä myös yleisen edun toteutumisesta.

## PERUSTA MORAALIFILOSOFIASSA

Moraalifilosofian historia tuo yhden perustavaa laatua olevan vastauksen siihen, mitä on oikeudenmukaisuus. Aloitamme Platonin ja Aristoteleen luonnehdinnoista. Platon (427–347 eKr.) oli kiinnostunut poliittisen ja hallinnollisen vallan luonteesta ja oikeasta järjestämisestä. Filosofin tilanearvio omana aikanaan oli, että yhteiskunnasta puuttuivat kohtuullisuus ja itsehillintä, eli ne arvot, joita Platon (1981) piti erittäin tärkeinä. Arvot olivat romahtaneet. Platon esitti teoreettisia lähtökohtia sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (Pietarinen 2005: 59–82).

Platonin johtajilla on monien luonteenpiirteiden (rationaalisuus, rohkeus, lujuus, kohtuus, itsehillintä) lisäksi erityistä älykkyyttä, tietoa kansalaisten parhaasta, ja vieläpä käsitys siitä, mitä hyvä elämä on ja millainen on oikeudenmukainen valtio. Platonin (1981: 254) mukaan:

”Paras ja puolueväreille vähiten altis hallinto on ehdottomasti siinä valtiossa, jossa hallitusmiehiksi tulevat ne jotka vähiten haluavat päästä hallitsemaan. Ja päinvastoin on laita siinä valtiossa, jossa hallitusmiehet ovat vastakkaista tyyppiä.”

Aristoteles kuvasi viranhaltijoita hyveineen. Aristoteleen (1989, 1991) mukaan kansanvallassa vapaus merkitsee sitä, että virkamiehet valitaan kaikkien joukosta. Virkamiesten valinta on osa korkeimman vallankäytön järjestystä. Kansanvaltaisessa valtiomuodossa kansa on korkein vallan haltija. Korkeimpien virkojen haltijalla tulee olla useita eettisiä ominaisuuksia, kuten uskollisuus valtiomuotoa kohtaan, sopivat hyveet ja oikeudenmukaisuus.

Aristoteleen oikeudenmukaisuuskäsityksen tärkeimmät piirteet ovat laillisuus, tasapuolisuus, vastavuoroisuus ja kohtuullisuus (Häyry 2002: 173–179; Sihvola 1994 ja 2004: 57–61).

Poliittinen ja hallinnollinen johtaminen on vallankäyttöä, millä on tietysti merkittävä moraalinen sisältö. Valta pitää olla oikeutettua, ja vallanpitäjien, johtajien odotetaan käyttäytyvän oikeudenmukaisesti. Käytännön johtamisen avulla rakennetaan arvoperustaa mihin organisaatioon tahansa. Johtajat etsivät oikeita toimintastrategioita, ja heidän tehtävänä on motivoida alaisiaan ja organisaatioiden henkilöstöä.

Erilaiset yhteiskuntamallit tavoittelevat oikeudenmukaisuutta. Valtio voi katsoa toteuttavansa oikeudenmukaisuutta monin tavoin: vahvistamalla tasa-arvoa, parantamalla huono-osaisten asemaa ja luomalla yhtäläisiä vapauksia kaikille. Suppean valtiomallin kannattajat katsovat, että oikeudenmukaisuus toteutuu minimalistisessa valtiossa, jossa suojataan yksilöitä ja heidän oikeuksiaan julkisen vallan ja kollektiivien oikeudenloukkauksilta. Jatkuvaa poliittista kiistaa on siitä, miten pitkälle tai laajalle valtion tehtävät on tarkoituksenmukaista ulottaa. Taloudellinen nousukausi tuntuu työntävän valtion roolia taaksepäin, kun taas taantuman tai laman aikana valtion palvelut ovat korkeassa kurssissa.

Mitä on vastaavasti epäoikeudenmukainen kohtelu tai käyttäytyminen? Mikä yhteys hyveellisellä ja järkipäisellä käyttäytymisellä on oikeudenmukaisuuteen ja sen kokemiseen? Oikeudenmukaisuutta arvioidaan julkisessa toiminnassa usein kysymällä, miten tasapuolisesti hyvinvointi jakautuu yhteiskunnassa.

Yksi vastaus saadaan kansantaloustieteen perustajana pidetyltä Adam Smithiltä (1723–1790). Smith jakoi hyveet positiivisiin hyveisiin, kuten hyväntekeväisyys ja järkevyys ja negatiivisiin hyveisiin, kuten oikeudenmukaisuus. Ajatus kulki siten, että oikeudenmukaisuus voidaan saattaa täytäntöön pakolla, jotta vääryys saadaan estettyä. Oikeudenmukaisuuden loukkauksesta tulee seurata rangaistus. Loukkaukset tulisi kuitenkin ennakoita ja ehkäistä etukäteen. Smith (2003: 94–95) katsoi, että:

”... Tunnemme itsemme nimenomaisesti sidotuksi, solmituksi ja velvoitetuksi oikeudenmukaisuuden noudattamiseen”.

Myöhemmin on tullut esille kilpailevia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta. Friedrich von Hayek (1899–1992) edustaa yhtä talousliberalistista ääriäkemystä. Hän esitti ankaraa kritiikkiä suunnittelutaloutta ja keskitettyä valtiovaltaa vastaan. Hayekin sanoma oli, että julkinen omistus ja suunnittelu johtavat orjuuteen, mikä estää yksilöiden omien suunnitelmien toteutumisen. Hänen määrittelemänsä oikeusvaltion ja vapaan markkinatalouden on tarkoitus saada aikaan oikea spontaani järjestys, joka edistää yksilöiden hyvinvointia. Todellinen vapaus ilmenee yksityisen omaisuuden hallintana. (Thomas 2000: 151–236.)

Oikeudenmukaisuuden teema on saanut laajaa huomiota 1900-luvun lopun moraalifilosofisessa keskustelussa. Viittaamme lyhyesti kahteen keskeiseen alan teoreetikoon, jotka ovat John Rawls (1921–2002) ja Robert Nozick (1938–2002).

Oikeudenmukaisuus ilmentää yksilöiden vapautta. Rawlsin (1973: 60–89) oikeudenmukaisuusperiaatteet koskevat vapautta ja ihmisten välisiä yhteiskunnallisia taloudellisia ja muita eroja.

Periaatteet ovat tiivistetysti seuraavat. Ihmisillä tulee olla yhtäläiset oikeudet perusvapauksiin edellyttäen, että vapaudet sopivat muiden ihmisten vastaaviin vapauksiin. Ihmiset voidaan jälkimmäisen periaatteen mukaan asettaa sosiaalisesti ja taloudellisesti erilaiseen asemaan tiettyjen ehtojen vallitessa. Eriarvoisuudet on järjestettävä siten, että ne koituvat huonompiensa eduksi mahdollisimman hyvin. Eriarvoisuuden tulee tuottaa kaikille yhtäläiset mahdollisuudet tavoitella parempia asioita. Näihin sisältyvät avoimet yhteiskunnalliset asemat ja virat.

Nozick (1974: 26–27) kritisoi Rawlsia. Nozick kannattaa minimalistista valtiota, jolla on lähinnä puolustukseen, suojeluun ja sopimusten valvontaan liittyviä tehtäviä. Se on ainoa moraalisesti legitiimi, oikeutettu ja tavoiteltava valtio. Koska yksilöiden oikeudet ovat loukkaamattomia, laaja hyvinvointia jakava valtio rikoo yksilöiden oikeuksia. Minimalistinen valtio on yövartijavaltio suppeine toimialoineen, mikä on historiallisessa mielessä täydellinen vastakohta laajojen julkisten tehtävien hyvinvointivaltiolle. Tällaisen valtiomallin oikeutuksiin kuuluu rajoittaa poliittista valtaa haluavia.

Nozickin ajattelumallissa yksilöillä on oikeus siihen, minkä he ottavat oikealla tavalla omistukseensa. Haltuunotto tapahtuu esimerkiksi kaupankäynnillä oikeudenmukaisena haltuunottona tai siirtojen sarjana. Oikeudenmukaisuus toteutuu periaatteessa silloin, kun omistusoikeus todetaan ja vahvistetaan. Asioiden käyttöoikeus perustuu omistukseen. Hänen mielestään Rawlsin oikeudenmukaisuuden teemat, kuten hyvinvointi ja uudelleenjakopolitiikka, ovat epäoikeudenmukaisia. (Häyry 2000: 160–172; Sihvola 2004: 185; MacIntyre 2004; Sterba 2005.)

## OIKEUDENMUKAISUUS HALLINNON PERIAATTEENA

Edellä kuvatut ajattelumallit ovat osa suomalaista yhteiskuntapolitiikkaa. Björklund (2008) kuvaa oikeudenmukaisen yhteiskunnan malleja suhteessa kannustamiseen ja sen muotoihin. Oikeudenmukaisuus kytkeytyy kansalaisyhteiskunnassa luottamukseen, vastuullisuuteen, epätasa-arvon torjuntaan sekä yleisen ja yksityisen intressin yhteensovittamiseen, toisin sanoen, osin samoihin teemoihin kuin tässä tutkimuksessa.



Mitä erityistä kansalaiskysely (2008) toi esille oikeudenmukaisuuden kokemisesta? Aloitamme siitä, mihin kyselytutkimuksen vastausten arvioidaan peilautuvan. Yksi tekijä on varmasti lainsäädäntö. Kun oikeudenmukaisuus halutaan ymmärtää laillisuutena, lakien noudattamisena, eettiset ohjenuorat oikeudenmukaisuuteen löytyvät voimassa olevasta lainsäädännöstä.

Taustana saattaa olla eräällä tapaa säännösperusta, joka koskettaa suomalaista yhteiskuntaa. Suomen perustuslain 2 § mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan tulee huolehtia perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 21 § mukaan käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, turvataan lailla.

Laillisuuteen liittyviä kohtia on myös muussa lainsäädännössä. Kuntalaissa (365/1995) on maininta, jonka mukaan kuntien tulisi pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia sekä kestäväää kehitystä alueillaan. Kunnilla on itsehallinto, jonka puitteissa voidaan kuntakohtaisesti päättää kunnan eettisistä arvoista ja periaatteista.

Rikoslaissa virkamiehen toiminnan eettisyydestä kertoo toisen luvun 10 §. Sen mukaan virkamies on pantava viralta, mikäli hänet tuomitaan rikoksesta joko elinkautiseen tai vähintään kahden vuoden määräaikaiseen rangaistukseen. Virkamiestä voidaan myös rangaista tehtäviensä laiminlyönnistä.

Vuonna 2003 säädetyin hallintolain (434/2003) tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hyvän hallinnon perusteet tulee pitää mielessä kaikessa virkamiesten toiminnassa. Hallintolaki antaa Suomessa muodolliset perusteet hyvälle hallinnolle. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain säännöksiä ja lain periaatteiden toteutumista tarkastellaan tässä teoksessa myöhemmin hyvää hallintoa koskevassa teoksen pääosuudessa 9.

Oikeudenmukaisuus liittyy ennen muuta yhteiskunnalliseen kehitykseen. Mitä objektiivisesti ottaen tapahtuu, on vaikeasti arvioitavissa eikä sitä voida selittää yhden kyselytutkimuksen perusteella. Oikeudenmukaisuuden toteutumisesta saadaan kuitenkin ainutlaatuista tietoa myös kysymällä siitä hallinnon objekteilta eli

kansalaisilta. Kansalaisilla on ainutlaatuista tuntumaa myös siitä, mihin ollaan menossa.

## YHTEISKUNNALLINEN EPÄOIKEUDENMUKAISUUS

Kansalaiskyselyn (2008, kysymys 14) yhtenä aiheena oli yhteiskunnan muutokseen liittyvät väittämät, jotka sisälsivät useita näkökohtia oikeudenmukaisuuteen. Kyselyn vastausten tarkat jakaumat on esitetty teoksen liitteessä.

Yksi koski oikeudenmukaisuuden toteutumista. Siinä peruskysymyksenä oli, pyrkiikö suomalainen yhteiskunta oikeudenmukaisuuteen ja mihin yhteiskunta on tosiasiansa muuttumassa. Kysymys sisälsi useita väittämiä ja siksi useita mahdollisia tulkintoja.

Vastaajista (n=1984) 68 % uskoi, että yhteiskunta todella pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta. Loput vastauksista jakautuivat tasaisesti eri vaihtoehtojen välille. Näkymä on siis varsin myönteinen. Sen sijaan kun samaa aihetta lähestyttiin toisesta näkökulmasta eli epäoikeudenmukaisuuden kehittymisestä, vastaukset (n=1983) jakautuivat tasaisemmin. Vastanneista 47 % koki, että suomalainen yhteiskunta on muuttumassa epäoikeudenmukaiseksi, kun taas 24 % oli melko tai täysin eri mieltä tämän väitteen kanssa. Loput vastanneista suhtautui kysymykseen neutraalisti (ei eri eikä samaa mieltä).

Tulotaso vaikutti vastauksiin merkittävästi. Mitä suuremmat tulot vastaajalla oli, sitä enemmän koettiin, että yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta. Ja mitä pienemmät tulot olivat, sitä useammin koettiin, että yhteiskunta on muuttumassa epäoikeudenmukaiseksi.

Yhteiskunnan muutosta kartoitettiin kysymyksellä, jossa väitettiin, että oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yksilöiden vapaaseen omistusoikeuteen. Huomattavan suuri osa, lähes puolet vastanneista (n=1950) jakoi tämän käsityksen (48 %). Erimielisten määrä oli selvästi vähäisempi, alle viidesosa vastanneista (19 %).

Tälle väitteelle vastakkainen näkemys oli osakysymys, jossa oikeudenmukaisuuden väitettiin nojaavan ensisijaisesti yhteisöllisyyteen. Vastanneista 42 % (n=1946) oli väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä, ja vain 15 % oli väittämän kanssa melko tai täysin eri mieltä. Tulotaso vaikutti arvioon selvästi ja ehkä odotetulla tavalla. Toisin sanoen, mitä pienemmät tulot, sitä enemmän koettiin oikeudenmukaisuuden nojaavan ensisijaisesti yhteisöllisyyteen.

Samaa aihepiiriä koski väittämä: ”Jos yksilö voi hyvin, niin yhteiskuntakin voi hyvin”. Vastanneista 86 % (n=1983) oli väittämän kanssa melko tai täysin samaa mieltä. Erimielisten osuus jäi tässä osakysymyksessä vain muutama prosenttiin.

Yksi osa epäoikeudenmukaisuutta on yhteiskunnallisten erojen kärjistyminen. Kansalaisten kannalta keskeisiä ovat luokkaerot ja tuloerot. Kyselyn vastaajista peräti 86 % (n=1985) oli sitä mieltä, että yhteiskunnalliset luokkaerot kasvavat tulevaisuudessa. Tuloerojen kasvuun uskoi lähes kaikki vastaajat (n=1984) eli 93 % vastanneista. Muut vastausvaihtoehdot jäivät näissä kysymyksissä muutama prosenttiin.

Yhteiskunnallisten luokkaerojen kasvun arvioinnissa äidinkielen merkitys nousi eniten vaikuttavaksi taustatekijäksi. Suomenkieliset olivat väittämän kanssa enemmän samaa mieltä kuin ruotsinkieliset. Koulutustasokin vaikutti, mutta ei niin vahvasti kuin äidinkieli: mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin vastaaja oli väitteen kanssa eri mieltä, eli yhteiskunnalliset luokkaerot eivät kasva.

Oikeudenmukaisuuden vaatimusta kuvasi osakysymys, jonka mukaan yhtäläiset oikeudet ja vapaudet tulee turvata kaikille kansalaisille. Valtaosa (92 %) vastaajista (n=1973) yhtyi tähän väitteeseen.

Näihin osin dramaattisiin kansalaisarvioihin liittyy edellä mainittujen kysymysten lisäksi pari muuta kohtaa oikeudenmukaisuudesta. Esitimme väitteen, jonka mukaan kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy. Kansalaisten arviot (n=1970) eivät olleet aivan yhtä ehdottomat kuin edellisissä teemoissa, mutta tulos on silti mielestämme huolestuttava, sillä vastanneista 61 % jakoi tämän käsityksen ja melko tai täysin eri mieltä oli vain noin 15 %.

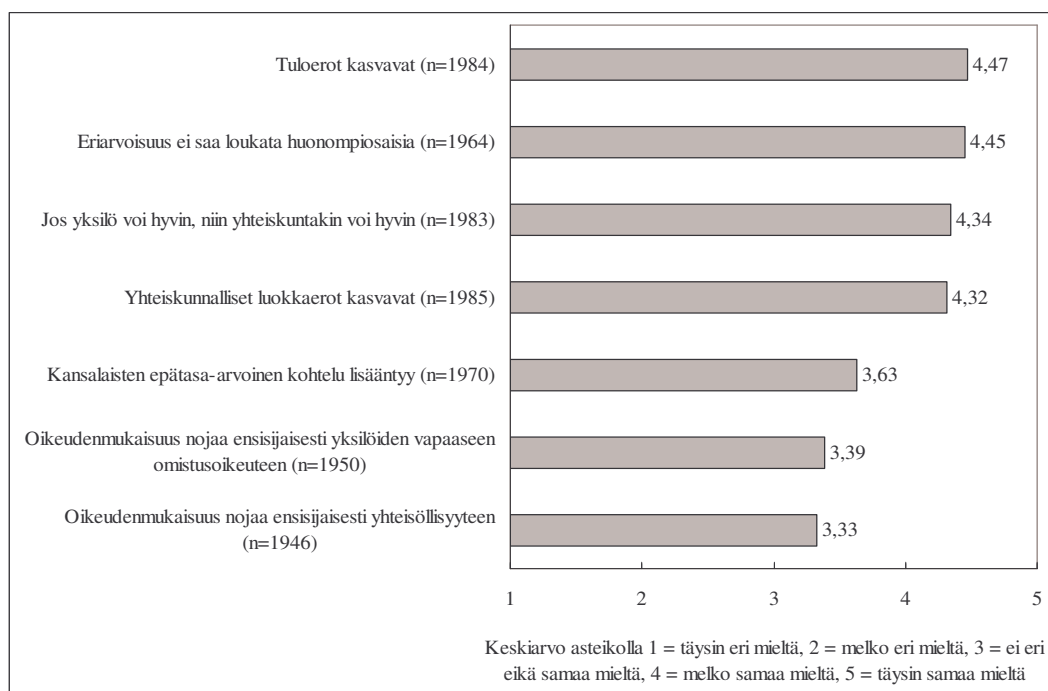
Kysymyksen arviointiin vaikuttivat monet tekijät, kuten vastaajan sukupuoli, ikä, äidinkieli, koulutus, asuinpaikka ja tulotaso. Raportoimme ne erot, jotka nousevat yli kymmeneen prosenttiin vastaajaryhmien välillä. Mitä vanhempi vastaaja, ja mitä vähemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin vastaaja oli väittämän kanssa samaa mieltä. Äidinkieli vaikutti siten, että suomenkieliset olivat väittämän kanssa useammin samaa mieltä.

Naisten ja miesten välille syntyi ero siten, että naiset olivat väittämän kanssa hie- man useammin samaa mieltä. Sukupuolen vaikutus oli kuitenkin vähäisempi kuin muiden taustatekijöiden. Vastaajan asuinpaikka vaikutti siltä osin, että Etelä-Suomen läänin asukkaat olivat vähiten samaa mieltä väitteen kanssa kun taas Lapin läänin asukkaat olivat eniten samaa mieltä. Tulotason vaikutus arviointiin oli

merkittävä. Mitä pienemmät tulot vastaajalla oli, sitä todennäköisemmin hän koki, epätasa-arvoisen kohtelun lisääntyvän.

Kun esitettiin rawlsilaista oikeudenmukaisuutta sisältävä väite, jonka mukaan eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia, vastaajien (n=1964) kanta oli ehdoton. Kansalaisten enemmistö (90 %) oli väitteen kanssa melko tai täysin samaa mieltä. Muut vastausvaihtoehdot jäivät kauaksi taakse.

Kuviossa 5 on tarkasteltu yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden arvioita keskiarvoilla mitattuna: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä enemmän kansalaiset olivat samaa mieltä väitteen kanssa. Tulorojen kasvun osalta vastaajat olivat eniten yksimielisiä keskiarvomittauksen perusteella. Kaikkien kysymysten osalta havaitaan, ettei missään keskiarvo painu alle kolmen.



**Kuvio 5.** Kansalaisten arviot väitteistä, jotka vaikuttavat yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseen.

Aineistomme mukaan kansalaisilla on paljon sanottavaa oikeudenmukaisuuden kokemisesta eri tilanteissa. Avoimissa vastauksissa oli seitsemisenkymmentä kommenttia oikeudenmukaisuudesta, jotka koskivat arkipäivän tilanteita. Valtaosa kommentteista oli kriittisiä, ja ne koskivat oikeudenmukaisuuden loukkauksia. Asuinpaikka ja sosiaalinen asema olivat usein niitä asioita, joiden kansalaiset epäilevät aiheuttavan oikeudenmukaisuuden vääristymistä. Valitsimme tähän yhteyteen kolme kansalaismielipidettä, jotka kuvaavat lähinnä sitä, miten epäoikeudenmukaisuus koetaan.

”Julkisella tasolla ei aina kohdella ihmisiä tasapuolisesti. Esim. terveydenhuolto. Monesti henkilön asema ja tausta vaikuttaa. Joskus tuntuu, että täytyy pitää ”sudenhuutoa” saadakseen palvelua. Ei tietenkään aina ole näin, mutta usein on.”

”Kansalaiset Suomessa täysin eriarvoisessa asemassa riippuen missä asuu. Samassa kunnassa/kaupungissa esim. lapset ovat huonommassa asemassa kuin vanhukset.”

”Suurin vika suomalaisessa julkisen vallan hallinnossa on mielestäni virkamiesten etääntyminen kansalaisista. Ei osata samaistua ihmisten ongelmiin ja tarpeisiin, vaan vetäydytään pykälien taakse ymmärtämättä vanhaa viisautta: Laki on niin kuin se luetaan.”

## MITEN TASAPUOLINEN KOHTELU TOTEUTUU?

Tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus esiintyivät palvelujen turvaamista ja palvelutyön etiikkaa koskevissa kysymyksissä (kansalaiskysely 2008, kysymykset 1 ja 4). Tästä teemasta esitetään lisänäkökohtia myös teoksen pääosuudessa 10.

Palveluiden tasapuolisuutta koskeva väittämä oli: ”Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti”. Vastanneista (n=1981) melko tai täysin samaa mieltä oli lähes puolet (49 %). Erimielisten osuus oli kuitenkin suhteellisen korkea (38 %). Lisäksi kansalaiset saivat arvioida oikeudenmukaisuuden toteutumista palvelutyön eettisenä arvona. Kansalaisista 38 % (n=1975) arvioi, että oikeudenmukaisuus toteutuu palvelutyössä melko tai erittäin hyvin. Arvon toteutumista piti erittäin tai melko huonona peräti 31 % vastanneista. Loput mielipiteet kohdistuivat neutraaliin vastausvaihtoehtoon.

Oikeudenmukaisuuden toteutumista palvelutyön eettisenä arvona tarkasteltiin suhteessa taustamuuttujiin. Ikä ja koulutus nousivat vahvasti esille. Mitä nuorempi vastaaja tai mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin koettiin, että oikeudenmukaisuus toteutuu.

Oikeudenmukaisuuden kokeminen oli kansalaisten arvioitavana kyselyn kahdessa muussakin kysymyksessä. Oikeudenmukaisuus poliittisen järjestelmän ominaisuutena oli esillä kysymyksessä, jossa kansalaisilta tiedusteltiin äänestämisestä (kysymys 11). Väite kuului: ”Äänestäminen kannattaa, koska vaaleissa valitaan suunta sille, millainen on hyvä ja oikeudenmukainen yhteiskunta”. Vajaa 70 % (n=1989) yhtyi tähän käsitykseen ja vain 17 % oli eri mieltä. Loput eivät ottaneet tähän väittämään selvää kantaa.

Myös taustatekijät selittävät kannanottoja äänestämisen merkitykseen. Selitys on mielestämme merkittävä silloin, kun vastaajaryhmien välillä on yli kymmenen prosentoinen ero. Tulokset osoittavat, että vastaajajoukon nuorin ikäryhmä suhtautui väittämään selvästi muita ryhmiä positiivisemmin. Samoin koulutustausta vaikutti arvioihin: mitä korkeampi muodollinen koulutus, sitä todennäköisemmin vastaaja oli melko tai täysin samaa mieltä äänestämistä väittävän kanssa.

Yksi oikeudenmukaisuuden teema oli vielä viranomaishyveisiin liittyvä oikeudenmukaisuus. Kysymyksessä 9 tiedusteltiin, kohtelevatko viranomaiset kansalaisia oikeudenmukaisesti. Vastausten (n=1982) jakauma on mielenkiintoinen. Vastanneista 35 % uskoi, että hyve toteutuu melko tai erittäin hyvin. Vastauksia, joissa oikeudenmukaisuuden koettiin toteutuvan jonkin verran, oli koko määrästä 42 %. Kansalaisista peräti 24 % arvioi, että oikeudenmukaisuus viranomaishyveenä ei toteudu lainkaan tai toteutuu vain melko vähän. Tässäkin kohdissa koulutustausta vaikutti siten, että mitä enemmän oli muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin vastaaja uskoi kysytyn viranomaishyveen toteutuvan.

Kansalaiskommentteja, jotka koskevat nimenomaan viranomaistoiminnan tasapuolisuutta, on aiheellista lyhyesti käsitellä tässä yhteydessä. Yksi huomio oli ylitse muiden. Lukuisten kansalaisten mielestä erityisryhmiä, kuten työttömiä, vanhuksia tai varattomia, ei kohdella tasapuolisesti muihin ryhmiin verrattuna. Osa vastaajista koki, että tasapuolisuutta loukataan sosiaalietuja käsittelevissä viranomaisissa. Niitäkin näkemyksiä oli, että oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus kärsivät erityisesti julkisen terveydenhuollon piirissä. Tasa-arvoinen kohtelu on myös haaste tilanteissa, joissa kyseessä ovat palvelut vähemmistökielellä. Kaksi kansalaismielipidettä kuvaa näitä tunteja:

”Teen paljon töitä sekä vammaisten että mielenterveysongelmaisten kanssa. Jos ihminen ei osaa vaatia oikeudenmukaista kohtelua, ei sitä hänelle anneta. Melkoista paperisotkua koko ajan ja jos ihminen itse väsyä, niin kukaan ei välitä. Kenen vastuu? Kaikki pallottelee yksittäistä ihmistä paikasta toiseen.”

”Mielestäni tärkeintä olisi turvata verovaroin kansalaisten tasapuolinen kohtelu julkisissa palveluissa (koulutus, terveydenhoito jne.) Nyt on viitteitä siitä, että Suomikin on luisumassa Amerikan malliin, jossa vain rikkaat pärjäävät. Päätöksenteko on keskittynyt liiaksi pääkaupunkiseudulle, jonka olosuhteet ovat muuta maata paremmat. Mielestäni lisäksi EU touhu vie poliitikoilta liian paljon aikaa ja voimavaroja, koska näyttää, että oman maan asioihin ei ennetä puuttua. [...] Suomalainen demokratia on ainakin periaatteessa toimivaa ja tasapuolista ja eikä ilmeisesti kovin korruptoitunutta.”

## YLEINEN ETU

Vaikka yleinen etu on mitä suurimmassa määrin julkisyhteisöjen ajankohtaisaihe, palaamme lyhyesti käsitteen alkulähteille. Yleistahto, viranhaltijan työn luonne ja valtion rooli ovat asioita, joista klassikot puhuvat meille ilman, että sanoman sisältö olisi oleellisesti vanhentunut. Vanhaan moraalikeskusteluun kannattaa lyhyesti vedota. Ei siksi, että historialliset periaatteet soveltuvat saumattomasti nykyhetkeen, vaan sen vuoksi, että ne joskus auttavat arvioimaan omaa aikaamme uudella tavalla.

Roomalaista Ciceroa (106–43 eKr.) pidetään yhtenä keskeisenä moraalisten velvoitteiden tutkijana, joka kiinnitti huomiota yleiseen etuun. Hänen Velvollisuudesta -teostaan on kutsuttu valtiomiesten raamatuksi. (Sihvola 2004: 116.) Ciceron näkemykset johtavassa asemassa olevasta virkamiehestä ovat kiinnostavia. Hän esittää ne teoksessaan *Laeista* (2004), joka on kirjoitettu noin 50 eKr. Teoksessa käsitellään virkamiesten, yleensä ylimpien virkamiesten, tehtäviä, vallankäyttöä, senaattorisäätystä ja kansankokouksen asemaa oman aikansa poliittisia oloja vasten. Ciceron mielestä (em. teoksen kolmas kirja):

” Virkamiehen kuuluu johtaa ja säätää oikeita hyödyllisiä ja lainmukaisia säädöksiä. Niin kuin lait virkamiehiä, virkamiehet johtavat kansaa... Virkamiehet ovat välttämättömiä... Virkamiesjärjestelmästä on riippuvainen koko valtion hallitseminen... Virkamiesten käskyvallalle... on asetettava rajat... Rajoitetuin oikeuksin varustettuja alempia virkamiehiä olkoon useita

useisiin tarkoituksiin... Olkoon kahdella (virka)miehellä kuninkaan käskyvalta... he johtavat, tuomitsevat ja antavat neuvoja... Kansan hyvinvointi olkoon heille korkein laki... Olkoon senaattorisääty nuhteeton ja esikuvana muille... Kansakokouksissa ja senaatissa (näitä johtavat virkamiehet) käsiteltäköön asioita maltillisesti... Lahjuksia älköön kukaan ottako vastaan älköönkä antako virkaan pyrkiessään, sitä hoitaessaan tai sen jätettyään... Censorit - yksi johtava virkamiesluokka - vaalikoot lakien luotettavuutta.”

Virkamiesten kuuliaisuus ja virkahierarkia olivat Ciceron ”hallintoteoriassa” keskeisiä vaatimuksia. Hän korosti valtion yleistä etua. Virkamiesten kunnollinen perehtyminen valtion asioihin, päätöksentekotapoihin ja ennakkotapauksiin oli keskeisellä sijalla Ciceron valtioajattelussa. Ikuisiin huonon hallinnon ilmenemismuotoihin, lahjuksiin hän suhtautui torjuvasti ja kielteisesti.

Yleisen edun näkökulmasta hallinto edustaa toimeenpanovallan objektiivisuutta, yhtenäisyyttä ja järjestystä. Silti julkisyhteisöjen asiantuntijat kohtaavat työssään erityisintressejä ja joutuvat käsittelemään niitä. Tämä näkemys ihannevirkamiehestä on klassinen. Machiavellin (1469–1527) (1993: 126–127) 1500-luvun poliittisessa teoriassa eritellään ruhtinaan (hallitsijan) tehtävää hänen valitessaan sihteereitä (virkamiehiä). Valinta voi olla hyvä tai huono, ja se riippuu ruhtinaan älykkyydestä. Hyvä valinta tuo hallitsijan ympärille pystyviä, uskollisia ja luotettavia sekä ruhtinaan parasta ajattelevia sihteereitä.

Rousseauin määrittely yleisestä edusta on yksi tunnetuimpia. Sveitsiläisranskalainen yhteiskunta- ja kasvatusteoreetikko Jean-Jaques Rousseau (1712–1778) esitti teoksessaan Yhteiskuntasopimuksesta käsityksen yleistahdosta. Yleistahdon tulee perustua tasa-arvoon ja vapauteen, joihin Rousseauin oppi perimmäistään nojaa. Rousseau (1997: 70) mukaan yleistahdo tulee erottaa kaikkien tahdosta. Yleistahdo katsoo yhteistä etua, kun taas kaikkien tahto on yksityisten etujen summa. Rousseau todisteli, että valtio syntyy yhteiskuntasopimuksen kautta. Yksilöt antavat itsensä yhteisön osaksi. Yhteisen kokonaisuuden kautta syntyy ja muodostuu yleistahdo. Siinä ilmenee toisaalta kansalaisten rooli ja toisaalta alamaisten rooli. Rousseaulaisen suvereenin, hallitsijan lait ovat luonteeltaan yleisiä. Siksi tarvitaan hallitus, toimeenpanovallan käyttäjät, tekemään yleisistä päätöksistä erityisiä, ikään kuin soveltamaan niitä eri tilanteissa. Lakien toimeenpanossa julkinen intressi ohjaa hallintoa.

Julkisyhteisöjen etiikan tärkein toimija on virkamies. Tämä näkemys kytkee Hegelin (1994) yleisen edun tarkasteluun. G. W. F. Hegel (1770–1831) on esittänyt historiallisesti mielenkiintoisen hallinto- ja virkamieskäsityksen. Tarkastelun keskiössä on valtio, ”historiallisen siveellisen idean toteutumana”, kuten kirjoittaja



asian muotoilee. Siveellisyys jakautuu perheeseen, kansalaisyhteiskuntaan ja valtioon. Valtion jäsenyys on ihmisyyden moraalista toteuttamista. Moraali liittyy yhteiseen hyvään.

Hegeliläisessä traditiossa kiinnitetään huomiota valtion yleiseen intressiin ja laillisuuteen. Viranomaisorganisaation tulisi hallita kansalaisia yhtenäisesti. Silti hallinto jakautuu erityisaloihin ja niitä vastaaviin tehtäviin. Hallinnon tulee olla keskitetty ja ylimmän hallitusvallan valvonnan alla. Näiden voimassapito vaatii hallitusvallan edustajien valvontaa. Suhteessa hallitsijaan viranomaiset toimivat kollegiaalisesti. Varsinaisesta toimeenpanosta huolehtivat valtion virkamiehet.

Oikeusfilosofilla on useita täsmällisiä eettisiä käsityksiä virkamiehestä eli valtion palvelijasta. Virkamiehen tulee olla epäitsekäs, ja hänellä tulee olla voimakas velvollisuudentunto. Virkatyö on itseisarvo. Tieto ja pätevyys, ei niinkään luontaiset piirteet, ovat virkamiesten toiminnan perustana. Valtio turvaa toimeentulon ja suojan virkamiehelle. Virkasuhde on pysyvä, pitkäaikainen ja virat ovat hierarkkisessa järjestyksessä. Hegel puolusti hyvinvointiyhteiskunnan mallia, jossa julkisella vallalla on velvoitteita köyhiä kohtaan. Hänen mukaansa julkinen valta on köyhille kuin perhe.

Kirjoittaja pohti valtion virkoihin liittyvää vastuullisuutta ja valvontaa sekä kytki virkamiehen sivistyksen tämän etiikkaan. Siveellinen ja sivistynyt virkamies käyttäytyy pyyteettömästi ja on rehti ja kohtelias. Tällaista sivistystä tarvitaan Hegelin mukaan hallintotieteiden opiskelussa, johon kirjoittajan mukaan kuuluvat mekaanisluonteinen ja siihen verrattava ammattiharjoittelu ja varsinainen käytännön työskentely.

Jos Hegeliä yrittää tässä yhteydessä tulkita, hänen voisi olettaa tarkoittavan, että työskentely valtion palveluksessa opettaa ymmärtämään laajoja yhteiskunnallisia tavoitteita ja niihin kuuluvia näkemyksiä ja viranomaistehtäviä. (Hegel 1994: 238–243; Sivenius 1984: 127–148; Sihvola 2004: 93; Wahlberg 2001: 225–248.)

J.V. Snellman (1806–1881) nojasi ajattelunsa hegeliläiseen traditioon. Virkamiehen yhteiskunnallisesta asemasta Snellman (2001: 151–152) esitti mielenkiintoisia huomioita. Hän pitää virkamieskuntaa ja valtion palveluksessa olevia yhteiskuntaluokkana, jonka työmäärä ja ansiot ovat säädettyjä eikä suurempi ahkeruus tai harkitsevuus lisää ansioita. Virkamiehen laissa määrätty vaikutuspiiri lisää hallinnon järjestystä ja tehokkuutta. Johtavilla virkamiehillä vaikutuspiiri on laaja, minkä vuoksi he voivat käyttää tietojaan ja taipumuksiaan monipuolisesti. Tämä taas on syy siihen, että johtavien virkamiesten palkka on korkeampi kuin muiden.

Snellmanin (1922: 132) mielestä ylemmissä viroissa yksilölliset kyvyt ovat tärkeä nimitysperuste ja alemmissä viroissa virkaikä. Työskennellessään valtion hyväksi virkamies tekee työtä yleiseksi hyväksi.

” Virkamiesten asema yhteiskunnassa näyttää, miten kokonaisen yhteiskuntaluokan täytyy alistaa toimintansa mitä ankarinta järjestystä noudattamaan. Sanotaan: tämä toiminta tarkoittaa vain yleistä hyvää. Mutta virkamiehen toimi on, samoin kuin jokaisen muunkin, työtä hänen oman olemassaolonsa hyväksi. Hän saa työllään suorastaan oman osansa kansallisvarallisuudesta, samalla kun valtio yhtä välittömästi määrää hänelle tämän työn. Muut yhteiskuntaluokat työskentelevät yleisedun hyväksi tekemällä työtä yksityistarpeen tyydyttämiseksi, ja he antavat osansa kansallisvarallisuuteenkin juuri täten, yksityisten kädestä. Virkamies taas työskentelee yksityistä etua varten tekemällä työtä valtion hyväksi, ja yksityiset palkitsevat hänen työnsä maksamalla valtiorahastoon ... Molemmat saattavat yksilön osalliseksi kansakunnan käytettävissä olevista veroista, ja molempien tulee siis myös hyödyllisesti toimia näiden varojen kartuttamiseksi.”

#### KANSALAISTEN ARVIOITA YLEISESTÄ EDUSTA

Klassikkoteksteistä on pitkä matka 2000-luvun kansalaisten käsityksiin. Yleinen etu törmää nyt toisaalta taloudellisiin arvoihin, yksityisen edun ja joskus ahneudenkin tuomiin ongelmiin ja toisaalta siihen, millaista yleistä etua julkisyhteisöt noudattavat vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.

Kysyimme, mitä mieltä kansalaiset ovat yleisen edun toteutumisesta ilman, että käsitettä oli tarkasti määritelty vastaajia varten. Kansalaiskysely (2008, kysymykset 10 ja 11) sisälsi kaksi osakysymystä, joissa kosketeltiin yleistä etua. Toinen kysymys koski päätöksentekoa ja toinen kansalaisen edun ensisijaisuutta.

Väittämään ”Päätöksenteossa on tärkeintä yleisen edun toteutuminen” yhtyi puolet (51 %) vastaajista (n=1986). Reilu 21 % vastanneista oli väitteen kanssa eri mieltä ja loput vastaajista (27 %) suhtautui väittämään neutraalisti, eli eivät olleet eri eivätkä samaa mieltä.

Kysymykseen ”Kansalaisen etu on aina ensimmäisenä” vastattiin samansuuntaisesti. Vastaajajoukosta (n=1984) 58 % piti asiaa melko tai erittäin tärkeänä. Viidesosa (20 %) ei pitänyt ajatusta tärkeänä ja 23 % piti asiaa jonkin verran tärkeänä. Väitteen osalta todettakoon, että taustatekijöistä äidinkieli ja koulutustausta

vaikuttivat vastaajien arviointeihin. Suomenkieliset olivat useammin samaa mieltä väittämän kanssa kuin ruotsinkieliset, ja enemmän muodollista koulutusta saaneet olivat useammin samaa mieltä kuin vähemmän muodollista koulutusta saaneet. Vähemmistökielen edustajat saattavat kokea, ettei kielikysymystä oteta riittävästi huomioon määriteltäessä yleistä etua, so. kansalaisen etua.

Kansalaisilla oli kuitenkin kannanotoissaan selvä sanoma. Yleinen etu koetaan erittäin tärkeäksi eettisen hallinnon piirteeksi. Siksi kritiikkiäkin annettiin runsaasti. Kysymyksen 12 yhteydessä viitisenkymmentä kommenttia koski yleisen edun loukkauksia. Loukkaukset yhdistettiin osin myös korruption ilmenemiseen.

Kansalaisten mielipiteissä oli selkeä kärjistyys, jonka mukaan oma etu on julkisissa tehtävissä toimivilla aina ensin: sitä tavoitellaan ja ajetaan tietoisesti. Oma tasku on lähimpänä. Monien mielestä oman edun tavoittelu näkyy päättäjien keskuudessa, esimerkiksi eduskunnassa. Myös palveluhallinnossa oma etu on joskus nähtävissä itsekkyytenä. Tyypillisiä omaa etua kritisovia kansalaismielipiteitä olivat esimerkiksi seuraavat:

”Luottamus poliitikkoihin ei ole kovin korkealla. Ihmiset äänestävät kaikenlaisia julkimoja eduskuntaan pelleilemään. Oman edun tavoittelu tuntuu edustajillaan olevan päällimmäisenä.”

”Yhteiskunta on luisunut välinpitämättömyyteen ja oman edun tavoitteluun. Viranomaiset eivät ota vastuuta teoistaan ja poliittisten päättäjien täydellinen vieraantuminen yhteiskunnasta ja sen tilasta johtaa nopeaan kurjistumiseen.”

”Valta sokaisee. Unohtuu, ketä edustetaan ja kenen asialla ollaan. Oma etu menee kaiken edelle. Tavallinen arkipäivä ei ole enää päättäjille tuttu.”

\* \* \*

Mitä yhteenvedoja oikeudenmukaisuudesta on edellä esitetyn perusteella mahdollista esittää? Kun pohditaan eettisen hallinnon sisältöä, keskustelu oikeudenmukaisuudesta on aina tavallaan ensimmäisenä ja myös viimeisenä. Edellä kuvattiin lyhyesti kilpailevia teorioita, kuten talousliberalismia ja rawlsilaista hyvinvointiajattelua. Oikeudenmukaisuus on osa virkamiehen velvollisuutta koskien hänen toimintaansa julkisen vallan palveluksessa. Siksi oikeudenmukaisuus on vahvasti

yhteydessä moniin muihinkin eettisyyden teemoihin, kuten hyvään hallintoon ja korrupioon (ks. teoksen pääosuudet 8 ja 9).

Oikeudenmukaisuuden, tasapuolisuuden ja yleisen edun toteutuminen kansalaisten mielikuvissa ja käsityksissä antaa tässä kohdın perusteet ainakin seuraaville huomioille:

- Oikeudenmukaisuuteen tunnutaan suomalaisessa yhteiskunnassa pyrittävän, joskin epäoikeudenmukaisuus nostaa päätään monin tavoin.
- Tulo- ja luokkaerot ovat yhteiskunnassa kasvussa.
- Erityisesti huonompiosaisia on varjeltava epäoikeudenmukaiselta kohtelulta. Suomalaiset ovat huolissaan huono-osaisista ja vähemmistöistä.
- Julkisten palveluiden tarjonta kärsii tasapuolisuuden puutteesta (esim. alueelliset tasapuolisuuden uhat).
- Eräät erityisryhmät joutuvat muita helpommin epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi.
- Yhteisen edun tulee pysyä poliittis-hallinnollisen päätöksenteon perustana.

## 5. VASTUULLISUUS JA VASTUUTAHO

Eettisenä periaatteena vastuullisuus on laaja-alainen käsite. Jo Aristoteleen virkamiesetiikkaan sisältyi yhtenä eettisenä kysymyksenä tilivelvollisuus. Sen mukaan virkamiesten toiminnan asianmukaisuutta ja laillisuutta tulee tarkastaa erityisesti raha-asioissa.

Vastuullisuus kuuluu perinteisiin arvoihin julkisessa hallinnossa. Demokraattisessa yhteiskunnassa halutaan osana demokraattisia arvoja edistää niin sanottua julkista vastuullisuutta. Vahva demokratiaan perustuva vastuullisuus mahdollistaa sen, että kansalaiset näkevät, miten poliittinen johto vastaa kansalaisten odotuksiin ja mitä heille annettulla valtuutuksella ja resursseilla on käytännössä saatu aikaan. Korruption vastaisessa toiminnassa esimerkiksi Transparency Internationalin yhtenä perusarvona on vastuullisuus. Pohjoismaissa, ja monissa muissa länsimaissa, vastuullisuus kuuluu valtionhallinnon virallisiin arvoihin.

Yleisesti ottaen vastuullisuus on poliittista, oikeudellista, hallinnollista ja professionaalista, eli ammattiin liittyvää. Kaiken kaikkiaan virkamiehen vastuullisuus on monitahoista siitä huolimatta, että hän työskentelisi yhden ainoan organisaation palveluksessa eikä olisi kumppanuus- tai sopimussuhteessa toiseen organisaatioon. Julkinen hallinto on useissa maissa käynyt läpi muutoksia sen suhteen, mitkä ovat hallinnon objektit, normit, roolit, rakenteet ja palvelujen vastaanottajat. Muutokset ovat vaikuttaneet myös vastuullisuuteen. (Haque 2000: 609.) Jotkut tutkijat jopa näkevät, että hallinnon manageriaalisten uudistusten myötä hallinnon vastuullisuus kansalaisiin nähden olisi vähentynyt (ks. Pollitt 2003: 84–89).

Vastuullisuus (accountability) on sitä, että luotetaan toimijoiden vastaavan rehellisesti ja luotettavasti ylemmälle valvovalle taholle (Gregory & Hicks 1999: 6; McNamara & Morris 2008: 569). Vastuullisuudessa erotetaan kaksi toimijatahoa. Ne ovat vastuuttaja ja vastuutettu.

Vastuuttaja (accountor) antaa tiettyjen asioiden osalta valtuuden vastuutetulle (accountee). Kansalaisten ja hallinnon suhteessa tämä tarkoittaa sitä, että kansalainen on vastuuttaja, joka antaa valtuudet poliitikolle ja virkamiehelle toimia etujensa ajajana. Tätä kautta poliitikko ja virkamies ovat vastuutettuja, toisin sanoen tilivelvollisia kansalaisiin nähden. Vastuullisuuden käsite sisältää näin ollen tietynlaisen esimies-alaisuuden. (Pollitt 2003: 89.) Suhteeseen sisältyy myös sanktiomahdollisuus: kansalaisen ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän suhteessa tämä tarkoittaa sitä, että vastuuttomasti toiminut poliitikko saa olla huolissaan uudelleenvalintansa puolesta tai että virkamiehen virkavirheestä tehdään ilmoitus.

Vastuullisuutta lisätään myös avoimuuden kautta (McNamara & Morris 2008: 569).

Todellisuudessa vastuuttajan ja vastuutetun välinen malli ei ole lainkaan yksiselitteinen. Nykypäivän hallinto on ennen muuta yhteistyötä eri tahojen kesken. Vastuutettuja on useita, joilla kaikilla saattaa olla eri vastuuttajat. Lisäksi yksittäisellä toimijallakin on useita eri rooleja, joiden myötä hänen vastuutetun roolinsakin on erilainen, joko poliittinen, oikeudellinen, professionaalinen tai vaikkapa byrokraattinen. Julkisen hallinnon hierarkiassa vastuullisuuden järjestelmä kuvataan kutakuinkin siten, että virkamies on vastuussa ministerille, ministeri on vastuussa hallitukselle ja eduskunta on vastuussa kansalaisille (Pollitt 2003: 94; Parker & Gould 2000: 118, lainaus teoksesta Fuller & Roffey 1993).

## POLIITTINEN JA HALLINNOLLINEN VASTUULLISUUS

Vastuullisuus määritellään eettisen hallinnon ominaisuutena seuraavasti: vastuullisuus on sääntöjen ja ohjeiden noudattamista ja noudattamisen valvontaa. Vastuullinen toiminta tarkoittaa sitä, että toimitaan oikein, toisin sanoen rehellisesti, luotettavasti ja omien periaatteiden mukaisesti. Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vastuullisuutta osoitetaan usein ylemmille tahoille, esimiehille yms.

Cooper (2006: 80–105) kuvaa vastuullisuutta osana hallinnon etiikkaa. Hän erottaa objektiivisen ja subjektiivisen vastuullisuuden. Edellinen on tilivelvollisuutta tai velvoittavuutta jollekin muulle tai jotakin muuta varten, kun taas jälkimmäinen on omaa vastuullisuuden tuntoa, uskollisuutta yms.

Suhteessa kansalaisiin, poliitikkojen ja viranhaltijoiden vastuullisuus on usein luonteeltaan objektiivista. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden odotetaan toteuttavan julkista etua omien yksityisten etujensa sijasta. Vastuullisuudesta erotetaan ulottuvuus, jossa korostuu sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen. Valvonnalla varmistetaan se, että ihmiset toimivat oikein. Toinen vastuullisuuden ulottuvuus olettaa, että oman henkilökohtaisen integriteetinsä perusteella ihmiset kykenevät valitsemaan oikein ja toimimaan oikein. (Gregory & Hicks 1999.)

Vastuullisuudella viitataan oikein toimimiseen ja sääntöjen noudattamiseen. Vastuullisuus on lähtökohtaisesti julkisen hallinnon oikeudellinen periaate. Valtion toiminta on toimivan poliittisen järjestelmän varassa. Instituutiona valtio käyttää pakkovaltaa omalla alueellaan. Hallitus turvaa lain ja järjestyksen yhteiskunnassa. Viranomaisten toiminnan on perustuttava lakiin. Kuten yleisesti tiedetään, järjes-

telmän osat ovat lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta, jotka ovat länsimaisissa demokratioissa erotettu toisistaan.

Poliittinen vastuullisuus merkitsee Suomen kaltaisessa demokratiassa parlamentarismia, jonka mukaan hallituksen ja sen yksittäisen ministerin tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Toimeenpanovallan edustajilla on omat eettiset vaatimuksensa. Tuomiovaltaa käyttävä tuomioistuinlaitos on poliittisesti riippumaton.

Vastuullisuuden käsitteeseen kuuluvat vastuunalaisuus eli seurauksista huolehtiminen niin oikeudellisesti kuin taloudellisesti (liability), kontrolloitavuus (controllability), henkilökohtainen vastuullisuus (responsibility) ja odotuksiin vastaaminen (responsiveness). Näiden lisäksi jotkut tutkijat määrittävät vastuullisuuteen kuuluvaksi avoimuuden (transparency). (Koppell 2005: 96.)

Vastuullisuutta koskevaa keskustelua käydään kansainvälisesti julkisen hallinnon etiikan piirissä. Tässä on mahdollisuus viitata moniin alan tutkijoihin ja heidän painotuksiinsa. Pollitt (2003: 93) jakaa vastuullisuuden poliittisesta ammatilliseen vastuullisuuteen. Roberts (2002) korostaa hallinnollista vastuuta, joihin sisältyvät tavoitteet, suoritukset ja menettelytavat. Aucoinille ja Heintzmanille (2000) vastuullisuus on valvontaa, varmuuden etsimistä ja toiminnan jatkuvaa parantamista.

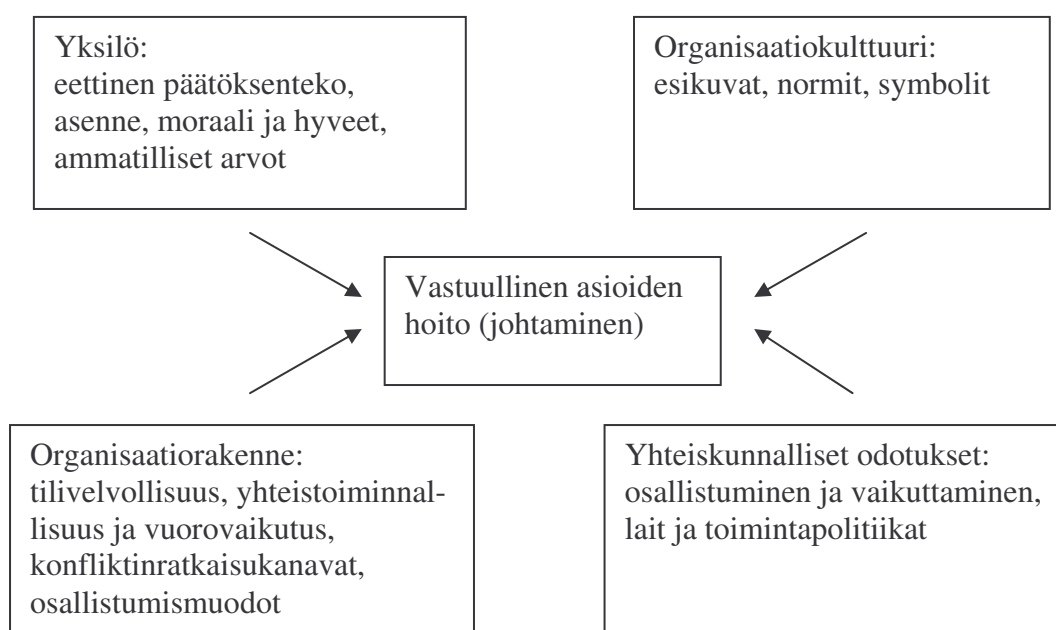
Julkisen hallinnon johtavien virkamiesten poliittinen vastuullisuus on luonteeltaan moninainen. He tekevät, mitä ministerit pyytävät heitä tekemään. Virkamiesten on kuitenkin toimittava lain mukaan ja otettava huomioon ammattiin ja asiantuntijuuteen liittyvät professionaaliset ja hallinnolliset käyttäytymissäännöt.

On hyvä muistaa, että politiikan ja hallinnon kahtiajaon valossa poliittinen vastuullisuus on ensisijaista. Hallinnon tulee olla lojaali poliittisille päätöksentekijöille. Poliittista vastuullisuutta edustavat poliittiset päätöksentekijät ja laajemmin poliittinen järjestelmä.

Vastuullisuus on hyvän hallinnon ominaispiirre. Kysymys on siitä, minkä tyyppistä vastuullisuutta ja tilivelvollisuutta korostetaan. Denhardt ja Vinzant (2000: 8) ovat esittäneet kolme hallintomallia, joissa on erilaiset peruspiirteet. Hallintolähtöisen, perinteisen mallin tilivelvollisuus ja vastuullisuus liittyvät hallintoalalaisuuteen ja hierarkioihin. Yrittäjälähtöisen, manageriaalisen mallin vastuullisuutta kuvaavat maksavat asiakkaat ja yleisesti ottaen asiakaslähtöisyys. Palvelulähtöisen hallinnon tilivelvollisuudessa ja vastuullisuudessa korostuvat monitahtoiset vastuut, kuten yhteisöarvot, kansalaisten intressit ja ammattietiikka. Tähän liittyviä ajatuksia esittävät myös Dicke ja Boonyarak (2005: 197). He korostavat, että julkisen sektorin koon pienentyessä ja toimintojen hajautuessa hierarkiatasot

hallinnossa vähenevät. Heidän mukaansa tästä seuraa, että hallinnon vastuullisuus heikkenee.

Mitä on virkamiehen vastuullisuus? Cooper (2006: 188–210) tiivistää mielestämme onnistuneesti vastuullisen johtamisen ulottuvuudet nykyajan organisaatioissa. Hän korostaa kuvion 6 mukaisesti neljää osa-aluetta, jotka kohdistuvat yksilöön, organisaatiokulttuuriin, organisaatorakenteeseen ja yhteiskunnallisiin odotuksiin.



**Kuvio 6.** Virkamiehen vastuullisuuden osa-alueita Cooperia (2006: 188) mukailleen.

Julkisuudessa esitetään yritys vastuullisuutta koskevia kannanottoja, joiden mukaan yrityksillä on samanlainen eettinen vastuu kuin julkisella sektorilla. Vastuullisen yritystoiminnan keskeisiksi eettisiksi arvoiksi mainitaan rehellisyys, ympäristön ja ihmisen kunnioittaminen sekä sosiaalinen vastuu.

Myös yritysmaailmassa on määritelty hyvää hallintotapaa koskevia periaatteita. Niin sanottu corporate governance -etiikka kattaa taloudellisen, ympäristöön liit-



tyvän ja sosiaalisen vastuullisuuden. Vastuullisuus liiketoimintamahdollisuutena on sukua poliittis-hallinnolliselle vastuullisuudelle. Yrityksien omaksuma yhteiskuntavastuullisuus kohdistuu sidosryhmiin. Sisällöltään se on ympäristövastuuta tai vastuuta henkilöstön kehittämisestä. Vastuullisuus on osa yrityksen mainetta, laatua ja liiketoiminnan jatkuvaa kehittämistä. Yritystoiminnasta kysytään usein, mille yritysten pitäisi ensisijaisesti olla vastuullisia: osakkeenomistajille, asiakkaille vai viranomaisille. On huomattava, että yritysten eettinen vastuullisuus jakautuu pääasiassa kahteen suuntaan, toisin sanoen taloudelliseen vastuullisuuteen ja sosiaaliseen, yhteiskunnalliseen vastuullisuuteen.

Etiikan sovellusalueita koskeva tutkimus käsittelee mm. yritystoiminnan vastuullisuutta. Kuten Freeman ja Werhane (2005: 553) toteavat, vastuullisuuden eri alueita on vaikea erottaa toisistaan. Työntekijöiden reilu kohteleminen yrityksessä tai tuotteiden laadusta huolehtiminen ovat yrityksen etiikan kannalta sekä taloudellisia että sosiaalisia vastuun muotoja.

Minimalistinen näkemys lähtee siitä, että yrityksen ainoa vastuullisuuden muoto on voiton tavoittelu. Yritysetiikan yksi perinteinen doktriini puhuu erotteluteesistä, jonka mukaan bisnes ei sisällä moraalia, eikä moraalilla sisällä yritystoimintaa. (Werhane & Freeman 2005: 541.) Yritystoiminta, joka jättää huomioimatta moraalin vaatimukset, on kuitenkin moraalisesti kestäväntöntä.

## VASTUUTAHOT LAINSÄÄTÄJÄN JA KANSALAISTEN ARVIOISSA

Virkamieskunnan vastuutahoja on tarkoituksenmukaista kysyä muilta kuin virkamiehiltä itseltään. Näin kuva muodostuu puolueettomaksi. Karkeasti ottaen (vrt. esim. Cooper 2006: 82–84) virkamies on vastuullinen aina vähintään kolmelle eri taholle, oli vastuullisuus sitten käytännöllistä (asiat hoidetaan tehokkaasti) tai eettistä (eettisiä arvoja kunnioittavaa). Nämä ovat vastuu esimiehille, luottamushenkilöille ja kansalaisille. Vastuu esimiehille sisältää vastuullisuuden siitä, että tehtävät ja velvoitteet hoidetaan määräysten ja ohjeiden mukaan. Vastuu luottamushenkilöille merkitsee lakien noudattamista. Vastuu kansalaisille merkitsee laajempaa julkisen intressin toteuttamista virkamiestyössä. Seuraavien kyselyjen asetelmat laajentavat hieman vastuullisuuden alaa edellä mainittujen kolmen tahon ulkopuolelle.

Vuoden 2004 lopulla selvitettiin kansanedustajien näkemyksiä virkamiesten vastuullisuudesta (Salminen 2006) kysymällä, mille tahoille virkamieskunnan tulisi

olla vastuullinen lainsäätäjän näkemyksen mukaan. Kyselyssä kartoitettiin lainsäätäjän arvioita ja mielipiteitä suomalaisen virkamieskunnan vastuullisuudesta, arvoista ja toimintaperiaatteista. Kyselylomakkeen palautti täytettynä kahdeksankymmentäkolme kansanedustajaa eri puolueista.

Vastuullisuutta koskevaan kysymykseen vastattiin eduskuntakyselyssä tarkalleen ottaen seuraavasti. Lainsäätäjän arvioimana (n=83) suomalaisen virkamieskunnan tulisi ensisijaisesti olla vastuullinen:

- kansalaisille (23 %),
- lainsäätäjälle (23 %),
- omalle virastolle/laitokselle (21 %),
- maan hallitukselle (13 %),
- asiakastahoille (11 %),
- oikeuslaitokselle (8 %),
- liike-elämälle (0 %) ja
- jollekin muulle toimijalle (1 %).

Oheinen luettelo kuvaa niitä tahoja, joita kysymyksessä lainsäätäjältä kysyttiin. Voidaan tietysti kysyä, onko virkamies vastuullinen kenellekään, jos vastuutahoja on kovin monta. Virkamiehen vastuullisuuden tärkeimmät tahot olivat kyselytutkimuksen mukaan kansalaiset, lainsäätäjä ja oma virasto tai laitos. Yksi erityinen huomio on, että lainsäätäjät eivät nähneet liike-elämää lainkaan vastuullisten tahojen joukossa. Näin siitäkin huolimatta, että valtion ja kuntien johtavat virkamiehet ovat jatkuvasti tekemisissä talouselämän organisaatioiden kanssa erilaisin sopimuksin, kumppanuusmallein ja ostopalvelujärjestelyin. Toinen tulos on, että hajonta vastuutahojen arvioissa oli melko suuri kansanedustajien keskuudessa.

Kansalaiskyselyssä (2008) vastuullisuus oli esillä kahdessa kysymyksessä. Erityinen poliittis-hallinnollinen vastuullisuus tuli esille kysymyksessä 9, jossa tiedusteltiin, miten viranomaistoiminnan hyveet toteutuvat. Väite kuului: ”Viranomaiset tuntevat olevansa vastuussa teoistaan”. Kansalaisista (n=1985) 31 % katsoi, että viranomaiset tuntevat olevansa vastuussa teoistaan melko tai erittäin paljon. Lähes sama määrä (32 %) vastaajia arvioi vastuun toteutuvan melko vähän tai ei lainkaan. Viranomaisten vastuunkantoon ei tunneta erityisen yksiselitteistä luottamusta. Sekin johtopäätös on mahdollinen, että kansalaiset eivät ole täysin vakuuttuneita siitä, että viranomaiset asennoituisivat vastuuseensa riittävän vakavasti.

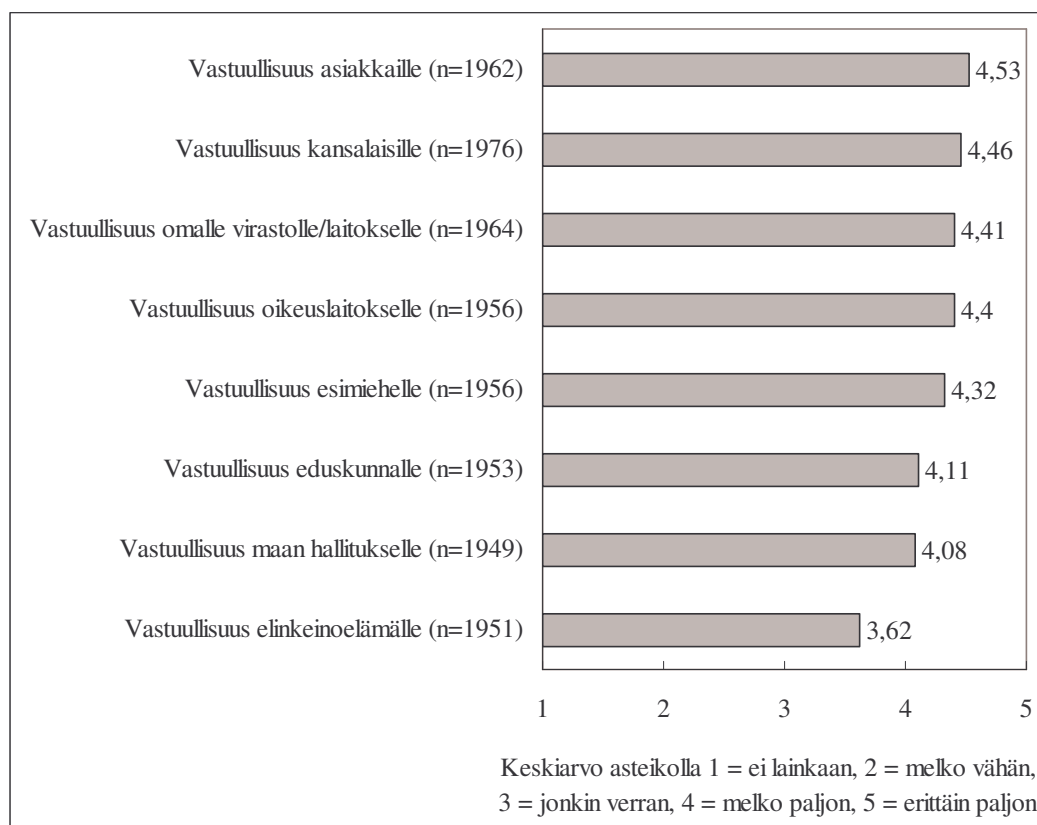
Tämän tutkimuksen kansalaiskyselyyn (2008, kysymys 8) sisältyi vastaavan tyyppinen kysymys kuin edellä esitetyssä eduskuntakyselyssä: ”Kenelle virkamiehen tulisi olla vastuullinen?” Vaihtoehtoisia tahoja oli kysymykseen lueteltu kahdeksan. Kansalaisten mielestä vastuutahojen tärkeysjärjestys on seuraava eli eniten (melko tai erittäin paljon) vastuullisuutta virkamiehen tulisi osoittaa:

	Melko tai erittäin paljon
• asiakkaille	92 %
• kansalaisille	90 %
• omalle virastolle/laitokselle	88 %
• oikeuslaitokselle	87 %
• esimiehelle	86 %
• eduskunnalle	77 %
• hallitukselle	76 %
• elinkeinoelämälle	58 %

Molempien kyselyjen tulokset olivat jokseenkin samansuuntaisia. Ongelmana tulosten vertailussa on se, että kysymysten rakenne poikkesi toisistaan. Lainsäätäjiltä kysyttiin ensisijaista vastuullisuuden kohdetta kun taas kansalaisia pyydettiin arvioimaan jokaista kohdetta erikseen ottamatta kantaa ensi- tai toissijaisuuteen.

Kuviossa 7 on esitetty kansalaiskyselyn tulokset vastuutahoista keskiarvoin mitattuna. Kuvioista näkyy suoraan keskiarvolla mitattu tärkeysjärjestys eri vastuutahojen kesken: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä enemmän kansalaiset arvioivat virkamiehistön olevan vastuullinen kysytylle taholle.

Kuten kuvio osoittaa, asiakkaat ja kansalaiset nousevat tärkeimmiksi vastuutahoiksi. Kolmen parhaan joukossa on myös vastuullisuus omalle virastolle tai laitokselle. Luettelon lopussa, osin jo selvin marginaalein, ovat vastuutahot maan hallitukselle ja elinkeinoelämälle.



**Kuvio 7.** Virkamiesten vastuutahot kansalaisten arvioissa tärkeysjärjestyksessä.

#### TAUSTATEKIJÄT VAIKUTTAVAT EETTISIIN KANNANOTTOIHIN

Vastuullisuuden kohdalla taustatekijät vaikuttivat kansalaisten arvioihin, mutta ryhmien välisiä eroja on suhteellisen vaikea tulkita tarkemmin. Tähän on valittu kysymyskohdat, joihin taustatekijät vaikuttivat selvästi. Kuten teoksen muissakin pääosuuksissa, merkittäväillä eroilla tarkoitamme yli kymmenen prosentin eroja vastaajaryhmien välillä.

Ikä vaikutti arviointiin virkamiehen vastuullisuudesta eduskunnalle ja oikeuslaitokselle. Kyselyn nuorin vastaajajärjelmä, 25–34-vuotiaat, arvioi virkamiehen

vastuullisuuden näitä tahoja kohtaan useimmiten vähäisemmäksi kuin muut ikäryhmät. Ero erityisesti 45–55-vuotiaiden ryhmään oli selkeä.

Sukupuolella oli oleellista vaikutusta siihen, miten vastaaja suhtautui virkamiehen vastuullisuuteen elinkeinoelämää kohtaan. Naisten arvioissa virkamies koettiin selvästi useammin vastuulliseksi myös elinkeinoelämälle.

Koulutustaso näytti vaikuttavan kaikkein selvimmin: mitä vähemmän muodollista koulutusta, sitä useammin ajateltiin virkamiehen olevan vastuussa elinkeinoelämälle. Jostain syystä myös asuinpaikka vaikutti arvioon. Itä-Suomen läänin asukkaat pitivät virkamiestä selvästi useammin vastuullisena elinkeinoelämälle kuin eteläsuomalaiset. Tulotaso vaikutti siten, että mitä pienemmät tulot vastaajalla oli, sitä useammin koettiin, että elinkeinoelämällekin tulisi olla vastuullinen.

Vastaajan koulutustaso vaikutti lisäksi siihen, miten virkamiehen koettiin olevan vastuullinen maan hallitukselle. Mitä vähemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä useammin ajateltiin virkamiehen olevan vastuullinen maan hallitukselle.

Kuvion 7 elinkeinoelämä-kysymykseen vaikutti myös äidinkieli. Ruotsia puhuviin verrattuna suomenkieliset kokivat selvästi useammin virkamiehen vastuulliseksi elinkeinoelämälle. Äidinkieli vaikutti lisäksi siihen, miten vastaajat arvioivat virkamiehen vastuullisuutta kansalaisille, asiakkaille, esimiehelle ja virastolle/laitokselle. Ilman että tämä on yksityiskohtaisesti selitettävissä, kaikkien osalta trendi on selvä: suomenkieliset arvioivat virkamiehen olevan vastuullisia mainituille tahoille selvästi ruotsinkielisiä useammin.

## ONKO VASTUUNKANTO AITOA?

Kansalaiskyselyn runsaassa viidessäkymmenessä vastuullisuutta käsittelevässä avoimessa vastauksessa korostui kansalaisten huoli siitä, että virkamiehet ja poliitikot eivät tunnu olevan vastuussa kenellekään tai byrokratian rattaissa vastuunkantaja on epäselvä ja vastuuta sen takia siirrellään. Kukaan ei tunnu haluavan kantaa seurauksia teoista tai virheistä. Näitä kannanottoja oli kaiken kaikkiaan kuitenkin koko määrästä alle parikymmentä.

Terveystieteiden osalta erityisesti hoitovastuukysymykset herättivät keskustelua. Hallinnon tulosvastuullisuus mietitytti muutamaa vastaajaa: tulosvastuun nimissä työntekijöitä vähennetään ja työyhteisöissä voidaan huonosti.

Tätä kirjoittaessa poliittisessa ja kansalaiskeskustelussa ovat nousemassa äänenpainot, joissa vaaditaan esimerkiksi valtion tuottavuusohjelman kriittistä uudelleenarviointia, jopa ohjelman keskeyttämistä. Talouden taantumassa valtionhallinnon joskus mekaaniset henkilöstövähennykset eivät kaikkien mielestä ole perusteltuja ja mielekkäitä. Myös laaja, tuhansia vastaajia kattava haastattelututkimus (Tilastokeskus 2008b: 68, 73–74 ) kertoi jotain samaa. Työolotutkimuksessa toistettiin jo 1990-luvun alusta tehty kysymys: ”Onko henkilöstöä liian vähän suhteessa työmäärään”. Valtiosektorin vastaajista 29 % oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä. Vuonna 1990 luku oli 20. Kuntasektorin vastaajat olivat 28 % täysin samaa mieltä. Vuonna 1990 samanmielisyys oli 25 %. Raportin tekijöiden mukaan julkisella sektorilla henkilöstön riittämättömyys, epävarmuus tulevaisuudesta ja avoimuuden puute ovat lisääntyneet. Varsinkin valtionhallinnossa yhdeksi osasyiksi tähän on esitetty tuottavuusohjelmia ja alueellistamissuunnitelmia.

Kansalaiskyselyn (2008) kommentit vastuullisuudesta koskivat yhtä lailla virkamiesten kuin poliitikkojen vastuullisuutta. Seuraavassa neljä valintaa vastuullisuutta koskien:

”Ylipäättään virastoissa asioiminen, se edes takaisin pompottaminen, tuntuu että kukaan ei vaivaudu ottamaan vastuuta. En tiedä johtuuko se ammattitaidottomuudesta vai mistä, että katsotaan vaan omaa sektoria ja jos asia ei itselle kuulu, niin sitä ei vahingossakaan tehdä vaan sysätään toiselle. Työvoimatoimistossa varsinkin olen kokenut tätä luukulta luukulle pompottamista ja jokainen henkilö antaa eri vastauksen. Toisaalta en ihmettele, että maassa on niinkin paljon mielenterveydellisiä ongelmia kaiken kyykyttämisen jälkeen.”

”Vastuukysymykset kunnissa ristiriitaisia poliittinen luottamusmies ei ole vastuussa kenellekään juridisesti työntekijä tai virkamies on (päivähoito, koulu, sos.toimi ym.) jos resursseja on liian vähän tai ne on kohdennettu väärin se voi langeta työntekijän/virkamiehen esim. rehtorin, opettajan PK:n johtajan, työntekijän kontolle. Kunnissa poliittiset päättäjät eivät usein ota selvää/tiedä päätettävistä asioista, eikä heitä kiinnosta ottaa selvää. Virkamiehet usein tekevät tosissaan ja pienellä palkalla töitä (opettajat, hoitajat, ohjaajat, terv.huolto yms.) ja poliittiset päättäjät syyllistävät heitä verovarojen tuhlaailusta. Se on täysin kestämaton tilanne eikä palvele asiakkaita/veronmaksajia. Ihmisten kohtaaminen/asiakkaiden palvelu/vuorovaikutus täytyy nostaa arvoasteikossa ylemmäs, muuten eivät työntekijät hakeudu näille aloille.”

”Mielestäni valtion olisi otettava enemmän vastuuta myös kunnallisten palvelujen järjestämisestä eli annettava kunnille enemmän resursseja. Velvoit-

teita tulee koko ajan lisää, mutta esim. valtionosuudet eivät ole kohonneet samassa suhteessa.”

”Jos todellinen tulosvastuu virkakoneistossa tulisi kunnissa voimaan, eikä leikittäisi tällä asialla, niin laatu palveluissa tulisi paranemaan koko sektorilla.”

\* \* \*

Kuten edellä todettiin, vastuullisuutta voidaan kuvata ensisijaisesti toimijoiden vastuuna. Vastuullisuuden moraalinen luonne vaihtelee. (Pollitt 2003; Cooper 2006.) Eettisen vastuullisuuden monimuotoisuus on vaikea rajata vain muuttamaan mielikuvaan ja käsitykseen. Kansalaisten vastauksissa korostuivat kuitenkin seuraavat huomiot:

- Kansalaiset katsovat, että virkamiehen tulisi olla vastuullinen toimistaan niin asiakkaille ja kansalaisille kuin omalle virastolle ja oikeuslaitokselle. Se on sitten eri asia, miten kansalaiset kokevat vastuullisuuden toteutuvan.
- Kansalaiset mieltävät virkamiehen vastuullisuuden ulottuvan myös elinkeinoelämän toimijoihin. Näin siitäkin huolimatta, että yleisesti ottaen virkamiehen liiallisia sidonnaisuuksia elinkeinoelämään pidetään epäeettisesti arveluttavana asiana.
- Kansalaiset kaipaavat reilumpaa otetta vastuun kantamiseen ja vastuuta-hon ilmoittamiseen. Byrokratian rattaiden pyörät ovat nihkeät liikkumaan varsinkin, jos eri asioista vastuuta kantavaa tahoa ei löydy vaan kansalaiselle tulee tunne, että häntä ”pallotellaan luukulta luukulle”.

## 6. POLIITTIS-HALLINNOLLISEN JÄRJESTELMÄN AVOIMUUS

Kuten hyvin tiedetään, avoin on suljetun, salaisen ja peitellyn vastakohta. Avoimuus on julkisessa hallinnossa perinteinen arvo ja toimintaperiaate. Avoimuuden toteutuminen on suuri haaste julkiselle hallinnolle. Avoimuutta ja hallinnon läpinäkyvyyttä koskevaa tutkimuskeskustelua on runsaasti. Poliittis-hallinnollisen järjestelmän avoimuutta koskevat vaatimukset ovat erittäin kunnianhimoisia.

### MISTÄ AVOIMUUDESSA ON KYSE?

Avointa yhteiskuntaa ja sen uhkia koskeva keskustelu ulottuu julkiseen hallintoon. Armbruster ja Gebert (2002) katsovat, että Karl Popperin teoria (1974) haastaa organisaatio- ja johtamistutkimuksen pohtimaan avoimien ja suljettujen järjestelmien luonnetta organisaatioissa. Tosin sanoen, miten sellaiset organisaatioperiaatteet, kuten suhteet harmonian ja konfliktin tai järjestyksen ja epäjärjestyksen välillä vaikuttavat hallinnon avoimuuteen tai sulkeutuneisuuteen. Kirjoittajat pyrkivät osoittamaan, että vaikutukset eivät ole yksiselitteisiä.

Eettisenä periaatteena avoimuus sisältyy yhteiskunnan ja sen organisaatioiden toiminnan luonteeseen. Popperin tunnettu teesi koskee avointa yhteiskuntaa. Avoin yhteiskunta kannattaa individualismia, pyrkii tasa-arvoon, uskoo ihmisten järjen voimaan ja arvostaa vapautta. Se on vastakohta suljetulle kollektiiviselle yhteiskunnalle, jonka periaatteet ovat toisenlaiset. Avoimessa yhteiskunnassa valta on jaettu.

Avoimuus on poliittisten ja hallinnollisten järjestelmien keskeinen tavoiteltava periaate. Avoimuus liitetään julkisen hallinnon toimintaan ja julkisen intressin toteutumiseen. Tätä perustellaan kahdesta lähtökohdasta. Ensinnäkin, julkisten viranhaltijoiden tulisi toiminnassaan ja päätöksenteossaan olla niin avoimia kuin mahdollista. Toiseksi, päätökset tulisi perustella ja päätöksiä koskevaa informaatiota pitäisi rajoittaa vain silloin, kun laajempi julkinen etu sitä selvästi edellyttää.

Esimerkiksi lainsäädännöllisen sääntelyn tulee perustua toiminnan läpinäkyvyyteen. Se takaa vakauden ja hyväksyttävyyden yhteiskunnan ja talouden eri toimi-



aloilla. Avoimuus tuottaa yhteiskunnallista legitimaatiota, oikeudenmukaisuutta päätöksentekoon ja vahvistaa demokraattisia arvoja. (OECD 2003.)

Monien tutkijoiden mielestä avoimuudessa on kaksi hieman erilaista merkitystä. Yleensä avoimuus merkitsee oikeutta saada tietoa, mikä korostaa hallinnon avoimuutta tilivelvollisuutena. Toinen edellistä radikaalimpi määritelmä tarkoittaa avoimuutta osallistumiseen, esimerkiksi demokratian laajentamista. Kansalaisilla tulisi olla mahdollisuus osallistua julkisten asioiden, suunnitelmien ja aloitteiden, ideointiin ja valmisteluun yms. Avoimuuden kohdalla voidaan siis tehdä ero siinä, tarkoitetaanko avoimuudella perinteisesti ymmärrettynä oikeutta saada tarvitsemaansa tietoa vai radikaalimpaa näkemystä, jonka mukaan avoimuus tarkoittaa ensisijaisesti oikeutta osallistua. (Clipsom 1987.)

Kun kansalaisille on suotu mahdollisuus seurata hallinnon työtä läheltä, avoimuus takaa sekä vapaamuotoisemman tavan että varsinaisen laillisen keinon vaikuttaa hallinnon prosesseihin. Tällöin avoimuus edesauttaa aktiivista kansalaisosallistumista ja vaikuttaa myös vastuullisuus-kysymykseen. Paremmat kontaktit kansalaisten ja hallinnon välillä kehittävät hedelmällisen maaperän kansalaisyhteiskunnan onnistuneelle toiminnalle. (La Porte ym. 2002: 411). Säännöllisten kontaktien kautta luottamus paranee viranomaisten toimintaa ja viranomaisorganisaatioita kohtaan.

Hallinnon avoimuus kytkeytyy vastuullisuuteen, erityisesti vastuullisuuden lailliseen ja poliittiseen ulottuvuuteen. Hallinnon avoimuus voidaan määritellä kyvyksi havaita, mitä hallinnossa tapahtuu erilaisten keinojen kautta, kuten esimerkiksi avoimet kokoukset, mahdollisuus päästä käsiksi julkisiin asiakirjoihin, tiedottaminen ja ilmiantajien suojelu.

Avoimuus on keskeinen kysymys organisaatioissa. Eettisenä periaatteena sitä pohditaan myös organisaatioteorioiden piirissä. Organisaation avoimuus perustuu organisaation ja ympäristön vuorovaikutukseen (Katz & Kahn 1966). Myös organisaatioissa avoin hallinto tarkoittaa avointa ja vapaata tiedonsaantia. Julkisen hallinnon avoimuus on läpinäkyvyyttä, julkisuutta ja tiedottamista. Avoin hallinto kuuntelee kansalaisia. Julkinen päätöksenteko on vapaata arvostelulle. Avoimuus hallinnossa edellyttää ensin avoimuutta politiikassa.

Hallintoprosessien avoimuutta kehittämällä kansalaisyhteiskunnalle luodaan mahdollisuus sitoutua ja hyväksyä hallinnon toimintamallit. Avoimeen hallintoon voi liittää perustekijöinä informaation kulun, kuulemisen ja ilmaisemisen. (Lebessis & Paterson 2001.)

Avoimuus ei ole pelkästään lakeja ja säännöksiä vaan kyse on asenteista ja sitoutumisesta. Valtion keskushallinnossa avoimuus-näkökulmaa painottavat vahva lainsäädännöllinen perusta, jatkuva kehitys ja uusien informaatio- ja kommunikaatioteknologioiden ja -välineiden käyttö. Kaikilla näillä pyritään lisäämään kansalaisten osallistumista ja aktiivisuutta. Hallinnon avoimuuden merkitystä kuvastaa vahva kunnallinen itsehallinto, mikä vastaavasti pyrkii takaamaan sen, että päätöksenteko on mahdollisimman lähellä kansalaista. Kansalaisosallistuminen perustuu lainsäädäntöön ja kansalaisjärjestöjen rooli Suomessa on vahva. (Holkeri 2001.)

Jos asiakirjat eivät ole julkisia eikä hallinto ole mahdollisimman avointa, on hyvin hankalaa saattaa virkamiehiä ja poliittisia päättäjiä vastuuseen toimistaan tai virheistään. Tätä kautta informaation vapauttaminen julkiseen arviointiin kehittää ja tukee demokraattista vastuullisuutta. On kuitenkin selvää, että kansalaisille itselleen hallinnon avoimuus on merkityksellistä erilaisista motiiveista ja intresseistä kummuten. (Piotrowski & Van Ryzin 2007: 307–309.)

Avoimuutta tai paremminkin sen puutetta kohtaan esitetään kritiikkiä. Avoimuuden täydellinen toteuttaminen kohtaa monia käytännön ongelmia. Hallinnon läpinäkyvyys tulee kalliiksi. Kriitikot kysyvätkin, tarvitseeko kaiken hallinnon informaation olla avointa. Yleisimmät syyt asiakirjojen tai tiedon salassapitoon liittyvät kansalliseen turvallisuuteen, lainvalvontaan, omistamiseen ja henkilökohtaiseen yksityisyyteen. Erityisesti henkilökohtaisen yksityisyyden tarve on kasvussa. Tutkijoiden, ja ehkä yhtä lailla myös tavallisten kansalaisten, keskuudessa optimaalinen julkisuuden taso ja sisältö onkin vielä kiistanalainen. (Piotrowski & Van Ryzin 2007: 309.)

Käynnissä oleva hallinnon globaali uudistaminen merkitsee muun muassa vaatimuksia julkisen sektorin roolin supistamisesta ja hallinnon rajojen takaisinvierittämisestä. Robertsinkin mukaan (2000) tällainen kehitys saattaa lisätä salaisia toimintatapoja ja siksi avoimuus toteutuu entistä heikommin. Roberts tuo kanadalaisen kokemusten valossa esiin avoimuutta uhkaavina tekijöinä kustannussäästöt, yksityiset toimijat sekä pyrkimyksen myydä tietoa siihen liittyvine maksuineen.

Avoin hallinto (open government) viittaa demokratiaan, jossa hallinto on ensisijaisesti vastuullinen kansalle, ja jossa kansa voi arvioida hallinnon laillisuutta ja pätevyyttä (Chapman 1987: 11). Avoin hallinto on läheinen idea vapaalle tiedon kululle, oli sitten puhetta poliittisesta järjestelmästä, yrityksistä tai muista organisaatioista. Kysymys on myös siitä, saavatko kansalaiset vapaasti tietoa asiakirjoista ja tiedostoista sekä voivatko erilaiset kokoukset olla julkisia ja kaikille avoimia.

Avoimuus ei käytännössä eikä eri muodoissaan aina toteudu parhaalla tavalla. Brittitutkijat Fawcett ja Wardman (2008: 129) ovat kuvanneet näitä ongelmia. Viranhaltijoiden vastaukset asetettuihin kysymyksiin ovat usein vältteleviä tai monimutkaisia. Ollaan myös taipuvaisia salailemaan tietoa, eikä haluta delegoida päätöksentekovaltuuksia. Näissä olosuhteissa päätöksenteosta puuttuu läpinäkyvyys.

Oma kysymyksensä on myös, miten kansalaiset sitoutetaan päätöksentekoon ja miten se parhaiten onnistuu. Tiedon täytyy olla helposti saatavilla ja ymmärrettävissä. Muun muassa Kanadassa, Suomessa ja Sveitsissä on säädetty lainsäädäntöä takaamaan tiedon saanti valtion kaikilla virallisilla kielillä. Tiedon saanti on haaste myös erityisryhmien, kuten liikunta- ja toimintarajoitteisten sekä kuulo- ja näkövammaisten kohdalla. (Caddy 2001.)

## HALLINNON LÄPINÄKYVYYS

Miten hallinnon läpinäkyvyys määritellään? Yhden määritelmän mukaan läpinäkyvyys koostuu viidestä osin päällekkäisestä elementistä. Ne ovat päätöksenteon avoimuus, hallinnon asiakirjojen (tekstien) ja menettelytapojen yksinkertaistaminen, informaation saatavuus, julkisten toimien tarkkailu sekä palautteen antaminen. Hallinnon läpinäkyvyyden kohdalla viitataan myös niihin keinoihin, joilla pyritään vallan väärinkäyttöä ehkäisemään ja parantamaan kykyä ratkaista poliittis-hallinnollisen järjestelmän ongelmia. (Vrt. Heard-Lauréote 2007.)

Euroopan unionin eettisten ohjeiden taustalla ovat hyvän hallintotavan periaatteet, joita on viisi: avoimuus, osallistuminen, vastuun selkeys, tehokkuus ja johdonmukaisuus. Unionissa uskotaan, että kyseiset arvot ovat perustana jäsenmaiden demokratialle ja oikeusvaltiolle. Periaatteiden tarkoituksena on ulottua maailman- ja unioninlaajuisesta hallinnosta aina paikallishallinnon tasolle asti.

Euroopan unionin komissio on vahvistanut vuonna 2001 Valkoisen kirjan, joka sisältää eurooppalaisen hallintotavan periaatteita. Valkoisen kirjan periaatteet on tarkoitettu suosituksiksi unionin toiminnan kehittämiseksi ja uudistamiseksi. Osa periaatteista on luonteeltaan eettisiä. Avoimuuden avulla unioni haluaa toimielinten työskentelevän nykyistä avoimemmin. Tämä tarkoittaa EU:n päätöksistä ja toiminnasta tiedottamista kansantajuisella kielellä, jotta asiat tulisivat ymmärteiksi jokaiselle ”eurokansalaiselle”. Avoimuus ei liene ollut unionin vahvuuksia,

mikäli arviota pyydetään jäsenmaiden kansalaisilta. Unionin monia päätöksentekomalleja, kuten komiteoita, on pidetty avoimuuden kannalta ongelmallisina.

Kaikilla niillä kansalaisilla ja luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat EU:n jäsenvaltiossa tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Asiakirjoihin tutustumista helpotetaan perustamalla julkinen sähköinen rekisteri. Avoimuudella tarkoitetaan yhteisön toimielinten toiminnan selkeyttä.

Kulloinenkin poliittinen tilanne vaikuttaa avoimuuteen. Esimerkiksi kylmän sodan aikoihin tyydyttiin kommentoimaan, miten tieto piti kansallisen turvallisuuden nimissä pitää salassa. Nykyään kansalaiset kokevat usein suurempana uhkana sen, että tieto pimitetään kuin että sitä käytettäisiin väärin tarkoituksiin. (Édes 2000.)

Julkisen sektorin hallussa oleva tieto voidaan jakaa eri tyyppeihin. Hallinnollinen tieto liittyy hallituksen tehtäviin ja varsinaiseen hallintoon. Tieto jaetaan esimerkiksi demokratian toiminnalle välttämättömään tietoon (kuten lait ja oikeustapa-ukset) ja tietoon, jolla ei ole samankaltaista merkitystä. Muu kuin hallinnollinen tieto liittyy julkissektorin tehtäviensä hoidossa ja hoitoa varten keräämään tietoon, joka on sektorin ulkopuolista tietoa.

Tietoa voidaan jakaa myös sen mukaan, kenelle sillä on merkitystä. Sillä saattaa olla merkitystä suurelle yleisölle tai vain pienelle ihmisryhmälle. Hallinnollisella ja muunlaisella tiedolla saattaa olla taloudellistakin merkitystä. Tieto kiinnostaa myös markkinoita. Osa kaupallisesti kiinnostavasta tiedosta on luonteeltaan henkilöihin liittyvää ja yksityistä, kuten väestötiedot. Tällöin esimerkiksi markkinoiden ja tutkimuksen tietotarve ja henkilöiden oikeus yksityisyyteen tulee sovittaa yhteen. (Euroopan Komissio 2004.)

Virkamiehille suunnatussa Arvot arjessa -käsikirjassa todetaan julkisuusperiaatteen tarkoittavan sitä, että toiminta on avointa suhteessa kansalaisiin. Kansalaisia tulee palvella siten, että heidän tieto- ja informaatiotarpeensa täyttyy. Avoimuus antaa kansalaisille välineen kontrolloida hallinnon toimintaa. (Arvot arjessa 2005: 9.) Tätä kautta myös hallinnon vastuullisuus parantuu.

Valtiovarainministeriön tietostrategiassa (2007) todetaan, että tiedon jakamisen ja välittämisen periaatteina ovat avoimuus ja oikea-aikaisuus. Tiedon välittäjällä on myös vastuu tiedon laadusta ja sen käytettävyydestä. Tiedon on oltava ajankoh- taista sekä oikeaa, muuttumatonta ja luotettavaa.

Julkisuuslain tavoitteena olikin lisätä viranomaistoiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, edistää hyvän tiedonhallintatavan omaksumista ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisten käsittelemistä asioista ja sitä kautta lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tähän liittyy valvontamekanismi. Avoimuus toimii kansalaisten valvontakoneistona, ja sitä kautta luottamus hallintoon lisääntyy. (Salovaara & Tala 2003: 19.)

Osa hallinnon läpinäkyvyyttä on sähköinen hallinnointi (e-Governance). Sillä ei tavoitella pelkästään hallinnon modernisointia vaan sen avulla pyritään mahdollistamaan kansalaiskeskeinen, yhteistyökykyinen ja saumaton hallinto. Samanaikaisesti säilyy kuitenkin monia päätöksentekokeskuksia sisältävä hallinnon rakenne. Pelkkä hallinnon toimintojen automatisointi ei takaa avointa hallintoa, ellei se perustu demokraattisiin periaatteisiin ja tue läpinäkyvyyttä. (Saxena 2005.)

Sähköisen hallinnon vaikutus näkyy siinä, miten julkinen hallinto on vuorovaikutuksessa ympäristön, erityisesti palveluiden käyttäjien ja asiakkaiden kanssa. Mahdollisuudesta ottaa yhteyttä sähköpostitse muodostui tärkeä askel hallinnon digitalisoinnissa. Kansalaisille tarjottiin vaihtoehto suoraan kontaktiin julkisen hallinnon edustajien kanssa, jolloin kynnyksy yhteydenottoon madaltui. Sähköisen hallinnon suuri etu on nimenomaan siinä, että kansalaisilla on mahdollisuus käydä katsomassa tietoja ja ottaa yhteyttä milloin tahansa heille itselleen sopii. (McIvor ym. 2002.)

Internet on samaan aikaan sekä mahdollisuus että uhka. Sähköisen hallinnon avulla responsiivisuus paranee ja näin kyetään myös paremmin vastaamaan kansalaisten tarpeisiin. Toisaalta teknologian lisääntynyt käyttö vaatii kansalaisilta uusia taitoja. Niistä osa liittyy puhtaasti koneiden käytön ja ohjelmistojen tekniseen osaamiseen. Toisaalta uusi teknologia vaatii julkisen sektorin toimijoilta uutta asennoitumista palveluun ja koulutusta uusien kanavien käyttöön, jotta työ pystytäisiin toteuttamaan optimaalisella tehokkuudella. (McIvor ym. 2002.)

## KANSALAISILLE PYHÄT PERIAATTEET JA AVOIMUUDEN KRITIIKKI

Suomalaisessa järjestelmässä avoimuus merkitsee julkisuusperiaatetta, jonka mukaan hallinto on avointa suhteessa kansalaiseen. Avoimuus antaa mahdollisuuden kontrolloida hallintoa. Viranomaisia kehoitetaan aktiivisesti tiedottamaan käsiteltävistä asioista ja tehdyistä päätöksistä. Parempi kontakti kansalaiseen ja tieto hal-

linnosta luo mahdollisuuksia vastuullisuuden toteutumiseen kansalaisten ja viranomaisten välillä. Läpinäkyvyys on yhtäältä oikeutta pyytää asiakirjoja nähtäväksi ja toisaalta viranomaisen velvollisuutta toimittaa dokumentit vapaasti saataville.

Ideaaliperiaatteesta saattaa olla kuitenkin pitkä matka siihen, että kansalaiset olisivat aidosti mukana asioiden valmistelussa, esimerkiksi lainsäädännön valmistelussa tms. Kansalaiskyselyssä (2008) tiedustelimme kysymyksessä 6, kuullaanko kansalaisia heitä koskevissa asioissa. Vastaajien (n=1965) valtaosa (lähes 50 %) arvioi, että heitä kuullaan melko huonosti tai ei lainkaan. Vain 13 % kansalaisista katsoi, että kuuleminen toteutuu melko tai erittäin hyvin.

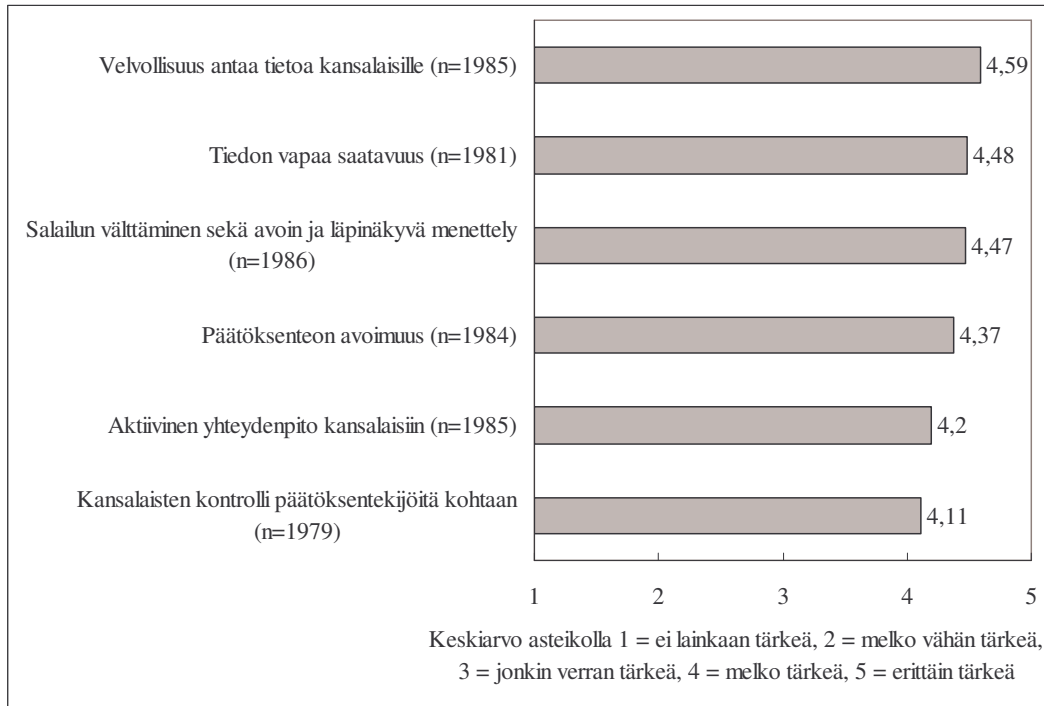
Suomessa asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia. Kansalaisilla on periaatteessa oikeus saada tietoa viranomaisten julkisista asiakirjoista. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (1999/621) lähtee siitä, että tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa. Yksilöillä ja yhteisöillä on mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Määräyksiä eriaisteisesta salaisuudesta on kuitenkin olemassa runsaasti.

Kyselyn kysymyksessä 13 kartoitettiin laajemmin poliittiseen päätöksenteon avoimuuteen kuuluvia asioita. Tarkastelussa oli kuusi avoimuuteen luettavaa osakysymystä, joiden tärkeyttä kansalaiset arvioivat. Tulokset ovat varsin yhden-suuntaisia. Toisin sanoen, esitetyt väitteet saivat kansalaisilta erittäin suuren kannatuksen. Seuraavassa on esitetty kohdittain yhteenlasketut prosenttiosuudet vastausvaihtoehdoista melko tai erittäin tärkeä:

	Melko tai erittäin tärkeä
• velvollisuus antaa tietoa kansalaisille	95 %
• tiedon vapaa saatavuus	93 %
• salailun välttäminen sekä avoin ja läpinäkyvä menettely	92 %
• päätöksenteon avoimuus	90 %
• aktiivinen yhteydenpito kansalaisiin	82 %
• kansalaisten kontrolli päätöksentekijöitä kohtaan	78 %

Keskiarvoin mitattuna järjestys pysyi samana (kuvio 8). Kaikkien kohtien osalta keskiarvo oli selvästi yli 4: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä tärkeämmäksi ky-

sytty asia koettiin poliittisen päätöksenteon avoimuuden osalta. Poliittisen järjestelmän avoimuuden osalta suomalaisten kanta tuntuu olevan selvä. Ihmiset ovat tottuneet siihen, että Suomessa toimitaan avoimesti ja asioista uskalletaan keskustella julkisesti. Joskus keskustelu saa kuitenkin piirteitä, joita joudutaan arvioimaan siltä kannalta, puututaanko niissä kohtuuttomasti julkisen toimijan henkilökohtaiseen elämään.



**Kuvio 8.** Poliittisen päätöksenteon avoimuuden arvostus.

Kansalaisille pyhiä periaatteita, joista halutaan pitää kiinni, näyttävät olevan kuvion mukaan velvollisuus antaa tietoa, tiedon vapaa saatavuus, läpinäkyvä menettely ja päätöksenteon avoimuus. Silti kansalaisilla on jonkin tasoinen huoli avoimuuden toteutumisesta. Tätä osoittaa toinen avoimuutta koskeva kysymyksemme.

Kysyttäessä avoimuuden lisääntymisestä (liitteen kysymyksessä 3) vastaukset jakautuivat yllättävästi. Avoimuuden lisääntymistä ennakoivat vain runsas viidennes vastaajista (n=1977), kun taas yli kolmannes vastaajista uskoi, että avoimuus li-

sääntyy melko vähän tai ei lainkaan. Voidaan kysyä, pelätäänkö siis salailun lisääntyvän poliittisessa järjestelmässä?

## AVOIMUUS JA VASTAAJIEN TAUSTAT

Kun kuviossa 8 esitettyä avoimuuden arvostusta verrataan vastaajien taustoihin, huomataan, että koulutus, tulotaso, sukupuoli ja ikä vaikuttavat muutamissa kysymyskohdissa selvästi, toisin sanoen, vähintään kymmenen prosentin erolla vastaajaryhmien välillä.

Tulotaso vaikutti arvioihin velvollisuudesta antaa tietoa kansalaisille. Mitä pienemmät tulot vastaajalla oli, sitä useammin tiedottamisvelvollisuutta pidettiin erittäin tärkeänä. Ero suurituloisimpaan vastaajajoukkoon oli varsin selvä.

Vähemmän muodollista koulutusta saaneet pitivät päätöksenteon avoimuutta selvästi useammin erittäin tärkeänä kuin enemmän muodollista koulutusta saaneet.

Tiedon vapaan saatavuuden tärkeyteen vaikutti merkittävästi kaksi taustatekijää: vastaajan koulutus- ja tulotaso. Enemmän koulutetut saaneet pitivät tiedon saatavuutta huomattavasti tärkeämpänä kuin vähemmän koulutetut. Erityisesti pienituloiset kokivat tiedon saatavuuden selvästi tärkeämmäksi kuin lähinnä keskituloisiin luettavissa olevat vastaajat. Suurempituloiset sijoittuivat näiden kahden ryhmän väliin.

Aktiiviseen yhteydenpitoon vaikutti kolme taustamuuttujaa. Naiset pitivät miehiä useammin aktiivista yhteydenpitoa erittäin tärkeänä. Koulutustaso vaikutti siten, että mitä vähemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä useammin aktiivista yhteydenpitoa kansalaisiin pidettiin erittäin tärkeänä. Merkittävin taustamuuttuja tässä kysymyksessä oli kuitenkin tulotaso. Pienempituloiset pitivät aktiivista yhteydenpitoa useammin erittäin tärkeänä kuin suurempituloiset. Ero vastaajaryhmien välillä oli merkittävä, yli 20 prosenttiyksikköä.

Kansalaisten kontrollin tärkeyteen vaikutti samoin selvästi kolme taustamuuttujaa: vastaajan ikä, koulutus ja tulotaso. Vanhin vastaajaryhmä, 55–66-vuotiaat, piti kansalaisten kontrollia päätöksentekijöitä kohtaan selvästi useammin erittäin tärkeänä kuin nuoremmat ikäryhmät. Mitä vähemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin kansalaisten kontrollia päätöksentekijöitä kohtaan pidettiin erittäin tärkeänä. Tulotaso vaikutti arviointiin siten, että mitä pie-



nemmät tulot vastaajalla oli, sitä todennäköisemmin vastaaja piti kansalaiskontrollia erittäin tärkeänä.

## KANSALAISTEN ARVIOITA AVOIMUUDESTA

Avoimuutta kommentoitiin myös kansalaisten avoimissa vastauksissa. Yksittäisissä vastauksissa tuli esille aihetta koskevia myönteisiä ja kielteisiä näkökohtia. Julkisen sektorin organisaatiot ovat Suomessa luoneet omat internet-sivustonsa, joiden kautta kansalainen pääsee tutustumaan kyseisten organisaatioiden toiminnan luonteeseen ja löytää nopeasti yhteystiedot. Joidenkin vastaajien mielestä internet on parantanut julkisen hallinnon avoimuutta.

Yksittäiset negatiiviset kansalaispohdiskelut koskivat tietojen saannin vaikeutta, hakemuksiin liittyvien tietojen huonoa informointia (esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen ja verotoimiston kohdalla) ja jopa kansalaisten kokemaa tiedon pimittämistä. Seuraavassa muutamia suoria lainauksia, jotka koskevat internetiä ja palveluita:

”Internet on hyvä kanava, mutta ei ole kaikkien kansalaisten käytössä. Ei saa unohtaa sitä osaa kansalaisista joilla sitä ei ole. Kiukuttaa joskus heidän puolestaan, kun ilmoitetaan vain, että netistä saa tietoa – se peräkylän mummo ja pappakinko? Tämä pitäisi pitää vielä vuosia viranomaisten mielissä – kansalaisten tasavertainen tiedonsaanti.”

”Pari kertaa olen jättänyt palautetta esim. Kelan palautelaatikkoon ja kaupungin verkkosivuille ja pyytänyt vastauksia. Palaute on tullut (vastaukset) parin viikon sisällä. Hienoa.”

”...Uskon että yhteiskunta kehittyy ihan vain ”netti-suuntaan”. Voit siis laittaa jonkin viestin jonnekin, mutta se päättyy roskakoriin eikä kansalaisten ääntä saada kuuluviin. Valittaa saa, mutta turhaan. Erittäin ikävää ja vanhuksia ei kuule kukaan.”

”... terveyskeskuksen palautelaatikko lukossa.”

”Palautteen antaminen tuntuu turhalta, koska minkäänlaista muutosta palautteen anti ei tunnu tuovan!”

Toinen ryhmä mielipiteitä koski tiedonsaannin ja asioiden hoidon avoimuutta. Kansalaisten kritiikki kohdistui voimakkaasti siihen, että tietoa on kyllä saatavilla, jos sitä osaa itse etsiä. Viranomaisten toimesta tapahtuvan tiedotuksen ei aina koeta olevan riittävää. Näin kansalaiset kertoivat:

”Tiedon saanti julkisen sektorin laitoksista tai eri viranomaisilta on aika vaikeaa. Jos en osaa tehdä oikeita kysymyksiä, jää tietoa helposti saamatta ja kokonaisuus selvittämättä. Tietoa pitää lypsää. Mitään ei yleensä selvitetä perusteellisesti, ellei sitä vaadi ja osaa itse kysyä. Viranhaltijoilta tulisi edellyttää aktiivisempaa roolia asiakaspalvelussa.”

”Asioiden hoito on hidasta ja mutkikasta. Kukaan ei tunnut tietävän asioista riittävästi, tietoa pitää lypsää monilta eri tahoilta ja aina kun kuulee, että nyt kaikki tarvittavat liitteet on kasassa, käy ilmi, että vielä yksi paperi puuttuu. Monesti olen ihmetellyt miten sairaat ja/tai vanhukset saavat asiansa hoidettua. Tietoa pantataan tai sitä ei ole, asiointi on kerrassaan uuvuttavaa, oli kyse sitten Kelasta, työvoimatoimistosta tai lääkäristä.”

”On miellyttävää asioida virastoissa, joissa on selkeäsi panostettu asiakaspalveluun ja palveluista myös kerrotaan ja tiedotetaan avoimesti – julkinen sektori voisi enemmän hyödyntää median tuomia tehokeinoja palveluiden esittelyssä – usein tiedon puute on ratkaiseva esim. monet erityisryhmät eivät edes ole tietoisia kaikista arkea helpottavista asioista etc... Puhumattaakaan normaaleista palveluista. Esim. äitiys/vanhempainrahan hakeminen oli hämmentävä kokemus – selkeytys olisi paikallaan – oppaatkin ovat melkein ”sillisalaattia”...”

”...Informationen om service ger ofta en positivare bild än verkligheten, t.ex. inom åldringsvården eller den psykiatriska vården. Det är som om det ofta finns en mängd ”finstilta” kriterier som klienten borde fylla men bara ett fåtal gör det.”

\* \* \*

Keskustelu avoimuudesta kattaa useita teoreettisia lähtökohtia. Avoimuus on järjestelmätason eettinen periaate. Avoimuudessa on kysymys hallinnon suhteesta ympäristöön. Hallinnon läpinäkyvyys on osa informaation vapaata kulkua julkisissa organisaatioissa. (Esim. Katz & Kahn 1966; Clipsom 1987.) Viranomais toiminnan ja poliittisen järjestelmän avoimuutta koskevat arviot voidaan toteuttaa kansalaiskyselyn perusteella tiivistää seuraavasti:

- Kansalaiset toivovat viranomaisilta aktiivisempaa roolia asioista tiedottamisessa ja informaation tuottamisessa. Kansalaiset kokevat usein, että heidän on itse otettava rooli tiedon aktiivisina hakijoina. Tämä nousee ongelmaksi erityisesti erityisryhmien osalta, joilla oma taito ja kyky toimia tiedon hankkijana on ehkä heikompi.
- Internet ja sähköinen asiointi/palvelu koetaan sekä vahvuudeksi että heikkoudeksi. Tietoa on saatavilla helposti ja nopeasti internetin ja sähköisten viestimien kautta. Tässä piilee kuitenkin sama vaara kuin edellä, eli onko kaikilla samat mahdollisuudet päästä tietoon käsiksi uusien välineiden kautta. Uhkana on kansalaisten lisääntyvä eriarvoistuminen.
- Hälyttävä tulos oli, että vain viidennes vastanneista uskoi avoimuuden lisääntyvän yhteiskunnassa.

## 7. LUOTTAMUS JULKISIIN ORGANISAATIOIHIN

Luottamus on moraalinen arvo ja yksi keskeinen viranomaisen hyve. Luotettavuudesta puhutaan niin yksilö- kuin organisaatiotasollakin eli voimme luottaa – tai olla luottamatta – toiseen yksilöön tai johonkin tiettyyn organisaatioon. Luottamuksesta puhutaan myös koko yhteiskuntajärjestelmän tasolla. Luottamus on yksi tärkeimmistä pohjoismaisista arvoista. Jos luottamus demokraattista hallintoa kohtaan puuttuu, se tarkoittaa sitä, että hallinto ei ole kansalaisten silmissä legitiimi. Legitiimin hallinnon puute uhkaa koko järjestelmää, ja koko poliittinen ja hallinnollinen systeemi näyttäytyy erilaisena.

### MIKÄ SELITTÄÄ LUOTTAMUKSEN?

Mitä tutkimustuloksia luottamuksesta on esitettävissä, ja mikä selittää luottamusta politiikkaan ja hallintoon? Tutkimuksen antama kuva luottamuksesta on moninainen.

Luottamusta tutkitaan myös kysymyksenä vuorovaikutuksesta ja epäluottamuksesta. Vuorovaikutus ei ole pelkästään ihmisten välistä vuorovaikutusta vaan yhtä lailla asioiden, hallinnollisten rakenteiden, järjestelmien ja prosessien välistä toimintaa. Käytäntöihin luotetaan, mikäli ne edistävät oikeudenmukaisuutta ja rationaalisuutta. Luottamus ei synny itsestään vaan pitkäjänteisen ja johdonmukaisen työn seurauksena. Kuten tiedetään, epäluottamus on luottamuksen käänköpuoli. Luottamusta aiheuttava tekijä voi toisin käsiteltynä aiheuttaa epäluottamusta, jolloin yhteisen hyvän eteen ponnistelu voi muuttua niin sanotuksi nollasummapeleiksi. (Harisalo ym. 2006a, 2006b ja 2006c.)

Lawton ja Doig (2005–2006) määrittävät luottamuskeskustelun kohteiksi peräti seitsemän tahoja: luottamus yksilöiden välillä, luottamus asiantuntijoihin, luottamus organisaation sisällä, luottamus organisaatioihin, luottamus organisaatioiden välillä, luottamus poliitikkoihin ja luottamus yhteiskuntaan. Me tutkimme luottamusta kansalaisten luottamuksena organisaatioihin sekä kansalaisten luottamuksena poliitikkoihin.

Luottamusta voidaan tutkia myös monella eri tasolla: luottamuksena yksilöiden välillä, luottamuksena asiantuntijoiden toimintaan, luottamuksena organisaatioi-

den sisällä ja välillä, luottamuksena poliitikoihin tai luottamuksena yhteiskunnan sisällä (Lawton & Doig 2005–2006: 16–17).

Luottamusta on sen moniulotteisuuden takia vaikeaa tai ainakin haasteellista mitata. Kansalaisten luottamus julkishallintoon koostuu monesta osa-alueesta ja on usein luonteeltaan tunneperäistä. Warren (2006: 164) viittaa Jeremy Benthamin (1748–1832) klassiseen väittämään, jonka mukaan jokainen hyvä poliittinen institutio on perimmiltään epäluottamusjärjestelmä, sillä poliitikoille on annettu suuri valta ja aina on olemassa vaara siitä, että vallassa olevalle tulee houkutus väärinkäyttää asemaansa. Kansalaisten puheissa poliitikoita syytetäänkin usein siitä, että he ovat enemmän kiinnostuneita pysymään vallan kahvassa kuin hoitamaan kansalaisten asioita ja pitämään yllä hyvinvointivaltion rakenteita.

Kokonaan toinen kysymys on sitten se, pitäisikö kansalaisyhteiskunnassa kansan luottaa ja uskoa itseensä nykyistä enemmän. Luottamus ja usko päättäjiin saattaa kaventaa mahdollisuuksia omaan arviointiin ja alistaa omalla tavallaan kansalaiset poliittis-hallinnollisiin hierarkioihin ja auktoriteetteihin, joita kuunnellaan ilman muita vaihtoehtoja.

Keskustelu kansalaisten luottamuksesta julkiseen hallintoon kärsii usein kokonaisnäkemyksen puutteesta. Usein tukeudutaan vain yhteen yksittäiseen tutkimukseen, jonka sen hetkistä tuloksista yritetään heijastaa kokonaiskuvaa luottamuksesta, jota kuitenkin määrittävät vallitsevan tilanteen lisäksi monet muutkin asiat. Keskustelua dominoivat monet oletukset, joista vain osa pohjautuu empiiriseen ja teoreettiseen tutkimukseen. (Van de Walle ym. 2008: 48.)

Luottamuksessa julkiseen hallintoon on kyse kansalaisten tuntemuksista, uskomuksista ja mielipiteistä, jotka muotoutuvat monen eri prosessin kautta. Osa mielipiteistä muodostuu jo nuorena sosiaalisen kasvuympäristön mukana. Tutkimukset kuitenkin tukevat sitä, että jos kansalainen luottaa vahvasti yhteen julkiseen organisaatioon, hän on taipuvainen luottamaan myös muihin julkisen sektorin organisaatioihin. (Christensen & Laegreid 2005: 487.)

Eettisessä mielessä hallinnossa tavoitellaan luottamusta, mutta se on usein vaikea saavuttaa. Luottamus-käsitteen perimmäinen ymmärtäminen vaikeutuu, kun puhutaan sen optimoinnista. Luottamus on käsitteenä monimuotoinen. Esimerkiksi englanninkielistä trust-käsitettä käytetään rinnakkain sellaisten käsitteiden kanssa kuten confidence, reliability ja trustworthiness. (Choudhury 2008: 586, 589.)

Kaikki epäluottamus ei kuitenkaan ole julkiselle hallinnolle haitaksi. Tietty määrä epäluottamusta on tervettä ja jopa tarkoituksenmukaista, koska se pitää yllä hallinnon tilivelvollisuutta. Tutkijoiden mukaan ei välttämättä kannatakaan pyrkiä

täydelliseen, maksimaaliseen luottamukseen vaan optimaalisen luottamuksen tasoon, mikä puolestaan riippuu valtion poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista. Se, mikä toisessa maassa katsotaan korkeaksi luottamuksen tasoksi, voidaan toisessa maassa tulkita alhaiseksi luottamukseksi. (Van de Walle ym. 2008: 52.) Choudhury (2008: 597, 613) mukaan luottamus asettuu valvonnan ja oppimisen välimaastoon torjumalla epäluottamusta aiheuttavia olosuhteita. Luottamusta ei voida välineellisesti manipuloida kuten tehokkuutta, tuottavuutta tai asiakaspalvelua, sillä luottamus hallintoon täytyy ansaita kansalaisten kokemusten ja kunnioituksen kautta.

Samaan asiaan viittaa myös Hofstede (1980) toteamalla, että luottamuksen perustaso on ainakin osittain kulttuurisidonnaista. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö luottamuksen määrä vaihtelisi ajankohdasta toiseen samassakin kulttuurissa, mutta kulttuurin mukana tulee jonkinlainen perustapa luottaa tai olla luottamatta.

On myös tutkimustuloksia siitä, että vaikka julkishallinnon suoritteet pysyvät käytännössä eri ajanjaksoina samalla tasolla niin kansalaiset helposti arvioivat tason heikkenevän. Kansalaisten arvioihin vaikuttavat medialta tuleva informaatio, oli se sitten myönteistä tai kielteistä. (Van de Walle ym. 2008: 49–50.)

Amerikkalainen tutkimus pyrkii osoittamaan selvän yhteyden palvelujen laadun ja kansalaisten osoittaman luottamuksen välille. Luottamuksen puute julkiseen hallintoon ei johda tyytymättömyyteen palveluja kohtaan, mutta päinvastoin kyllä: tyytyväisyys julkisen hallinnon palveluihin parantaa luottamusta julkisiin organisaatioihin. Brittiläisessä tutkimuksessa on puolestaan löydetty kuusi luottamukseen vaikuttavaa tekijää, joista osa on selvästi yhteydessä palveluihin ja osa johtamiseen. Nämä tekijät ovat lupauksen pitäminen, virheistä oppiminen, perheen ja ystävien kommentit palveluista, henkilökunnan käytös asiakkaita kohtaan, kiinnostuneisuus ihmisten näkemyksiä kohtaan, johtajien ominaisuudet ja johtamisen laatu. (Heintzman & Marson 2005: 556.)

Ei ole olemassa yksittäistä selittäjää sille, miksi johonkin luotetaan ja johonkin taas ei. Kyseessä ovat henkilökohtaiset kokemukset, lähipiirin kokemukset, mielikuvat ja ihmisen oma historia ja lähtökohta. Korruptio ja hallinnon epäeettisen toiminnan yleisyys lisäävät epäluottamusta organisaatioihin ja instituutioihin. Jos ollaan tyytymättömiä valtionhallintoon, tyytymättömyys saattaa levitä laajemmalle ja moniin muihin asioihin. Henkilö, jolla on negatiivinen asenne maan hallitusta kohtaan, todennäköisemmin valittaa veroista, korruptiosta tai hallinnon tehotomuudesta. (Van de Walle 2008: 224–225.)

Niin luottamuksesta kuin vastuullisuudestakin puhuttaessa erotetaan kaksi tahoa. Se, joka luottaa ja se, jonka täytyy ansaita luottamus. Julkisen hallinnon ja kansalaisen suhteessa tämä tarkoittaa sitä, että kansalainen on se, joka luottaa ja julkisen hallinnon toimijoiden täytyy alistua arviointiin siitä, onko toiminta kansalaisen luottamuksen arvoista.

Lewis ja Gilman (2005: 21) näkevät, että julkisen sektorin etiikka eroaa yksityisen sektorin etiikasta, koska kansalaisten luottamus pitää demokraattisen hallintokoneiston rattaat pyörimässä – tai ainakin hengissä. Tiukat eettiset standardit liittyvät julkiseen luottamukseen. OECD:n raportissa (2000) korostetaan, että julkinen palvelu merkitsee myös julkista luottamusta. Kansalaiset otaksuvat saavansa puolueetonta palvelua, ja kun palvelutaso takaa puolueettomat ja luotettavat palvelut, luottamus julkiseen hallintoon lisääntyy.

Julkinen luottamus on olennainen tekijä, kun puhutaan organisaatioiden menestyksestä – ja menetyksistä. Luottamuksessa on vahvasti kyse organisaation maineesta. Hyvä maine ruokkii käsitystä organisaation luotettavuudesta ja huono maine puolestaan epäluotettavuudesta. Institutionalisoitunut luottamus on yhteiskunnalle rationaalisempaa kuin henkilökohtainen, epäformaali luottamus, joka voidaan yhdistää hyvä veli -verkostoon, poliittiseen suojelukseen tai jopa rikollista toimintaa harjoittavaan mafiaan. (Harisalo & Stenvall 2001; Harford 2008.)

## KANSALAISET LUOTTAVAT JULKISIIN ORGANISAATIOIHIN

Pohjoismaiden kaltaisissa moderneissa hyvinvointivaltioissa luottamus julkisiin instituutioihin ja organisaatioihin on olennainen osa yhteiskunnallisen järjestelmän hyväksyttävyyttä. Julkisilla instituutioilla ja organisaatioilla on hyvinvointivaltioissa merkittävä vaikutus kansalaisten hyvinvointiin. Kansalainen on selvästi useammin tekemisissä hallinnollisten instituutioiden kanssa kuin poliittisten, edustuksellisten instituutioiden kanssa. Kansalaisten kokemuksilla hallinnon toiminnasta on suora yhteys kansalaisten ajatuksiin poliittisesta järjestelmästä. (Rothstein 2005: 108–109.)

Halusimme selvittää, miten kansalaiset kokevat julkisten organisaatioiden toiminnan luotettavuuden Suomessa (kansalaiskysely 2008, kysymys 7). Tarkempaan tarkasteluun valittiin 19 organisaatiota, jotka ovat lähellä kansalaisia, ja joiden kanssa kansalaisilla oletetaan olevan aitoja vuorovaikutustilanteita.

Tutkimuskohteet edustavat kolmea eri kategoriaa: julkisen sektorin organisaatioita, yhteiskunnallisia instituutioita ja julkisen tai yksityisen sektorin yhtiöitä. Yksityisen sektorin yhtiöitä otettiin mukaan sen perusteella, että ne ovat jollain tasolla kytköksissä julkiseen sektoriin tai ovat ainakin olleet julkisen sektorin ohjauksessa ja/tai osaomistuksessa.

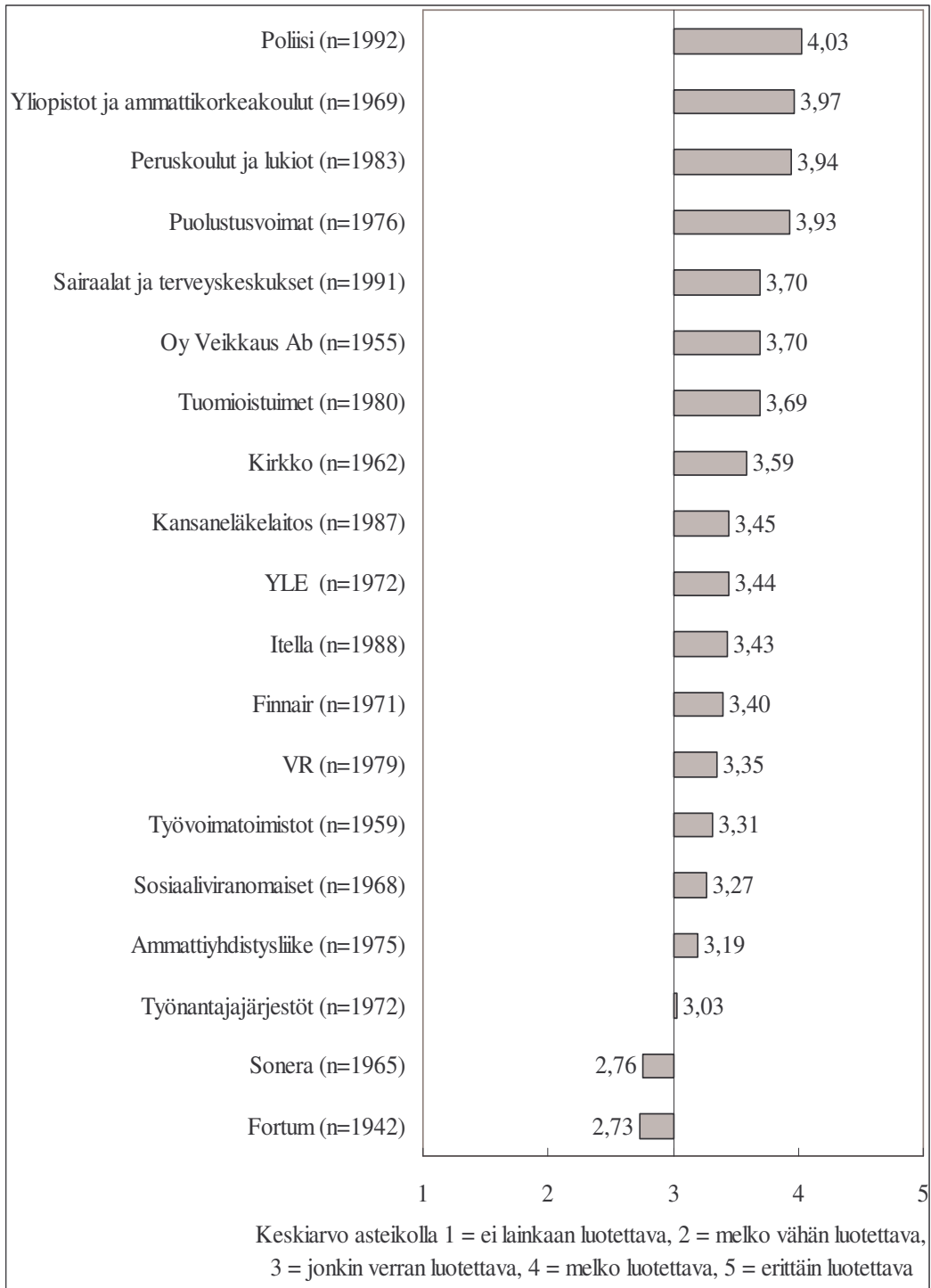
Kuviossa 9 näkyvät kansalaisten arviot luottamuksesta organisaatioihin ja instituutioihin keskiarvoin mitattuna: mitä suurempi keskiarvo, sitä suurempaa luottamusta kysytty organisaatio nautti kansalaisten keskuudessa.

Kyselyn tulokset eivät ole erityisen yllättäviä, koska kärjessä olevat organisaatiot ja instituutiot ovat pärjänneet luottamusmittauksissa hyvin aiemminkin. Suurinta luottamusta nautti poliisi, joka on ollut ensimmäisellä sijalla vastaavissa suomalaisissa tutkimuksissa useaan kertaan. Myös koulutusjärjestelmään luotettiin, sillä yliopistot ja ammattikorkeakoulut sekä peruskoulut ja lukiot olivat heti poliisin jälkeen toisella ja kolmannella sijalla, kun luottamusta tarkastellaan vastausten keskiarvon perusteella. Neljäntenä on puolustusvoimat, johon luotettiin lähes yhtä paljon kuin koulutusorganisaatioihin. Oinosen ym. (2005: 18) mukaan suomalaisten keskuudessa puolustusvoimia arvostetaan sen vuoksi, että sen toiminnasta ollaan ylpeitä historian saavutusten valossa.

Yllättävää on, että sairaaloihin ja terveyskeskuksiin sekä Veikkaukseen luotettiin yhtä paljon. Näiden jälkeen lähes rinta rinnan tulivat tuomioistuimet ja kirkko. Tuomioistuihin luotettiin hyvin paljon, mutta kuitenkin selvästi vähemmän kuin puolustusvoimiin, poliisiin ja koulutusorganisaatioihin. Kirkon osalta luottamus oli hieman alavireinen: suurempaa luottamusta olisi voinut ehkä olettaa löytyvän. Tämä johtunee osin siitä, että suomalaiset ovat maallistuneempia kuin monet esimerkiksi katolisuutta tunnustavat kansakunnat Euroopassa.

Ehkä yllättävin tulos oli Kansaneläkelaitoksen korkea sijoitus heti tuomioistuinten ja kirkon jälkeen. Avoimissa vastauksissa Kansaneläkelaitos oli organisaatio, joka sai suhteessa eniten moitteita ja parannusvaateitakin. Luottamuksen korkea taso kertoo kuitenkin siitä, että vaikka Kansaneläkelaitoksen palvelua ja toimintaa usein moititaan, organisaatio on pystynyt hoitamaan asiat niin, ettei perusluottamus organisaation toimintaan ole horjunut. Kansaneläkelaitoksessa käsitellään ja tehdään päätöksiä ihmiselämän hankalista, henkilökohtaisista ja arkaluontoisista asioista. Tällöin kielteinen päätös saattaa asiakkaasta tuntua raskaalta ja kohutuuttomalta. Kansaneläkelaitoksen byrokratiaa ja lääkärijärjestelmää moititaan, mutta siitä huolimatta tunnetaan luottamusta organisaatiota kohtaan.





**Kuvio 9.** Kansalaisten luottamus suomalaisiin organisaatioihin.

Samoin kuin Kansaneläkelaitos, sosiaaliviranomaisetkin joutuvat ottamaan kantaa ihmiselämän hankaliin asioihin. Sosiaaliviranomaisiin luotettiin kyselyn tulosten mukaan julkisen sektorin organisaatioista vähiten. Tähän lienee selityksenä se, että palveluita käyttämätön mieltää sosiaaliviranomaisen helposti vain rahanjako-kanavaksi sille, joka rahaa ymmärtää pyytää. Toisaalta ne, jotka joutuvat käyttämään sosiaaliviranomaisen palveluita, kokevat usein olevansa nöyryytetyssä asemassa. Samanlaisia tuntemuksia on myös työvoimatoimistoa kohtaan, kuten useissa avoimissa vastauksissa ilmeni.

Ammattiyhdistysliikkeisiin ja työnantajajärjestöihin luotettiin kansalaisten keskuudessa jonkin verran, mutta tilanne voisi luonnollisesti olla parempikin. Julkisista ja yksityisistä organisaatioista selvästi eniten luotettiin Veikkaukseen. Yle, Itella, Finnair ja VR nauttivat myös kohtuullista kansalaisten luottamusta. Sonera ja Fortum ovat tutkimuksen organisaatioista ainoat, joiden luottamus painuu neutraalin keskiarvon kolme ns. huonommalle puolelle. Tilanne ei ole kuitenkaan dramaattinen, mutta selvästi heikompi kuin muiden kohdalla. Yhtiöiden osalta on huomattava, että luottamus saattaa riippua hyvin paljon itse yhtiöstä ja sen maineesta. Kaiken kaikkiaan kolmesta ryhmästä (julkisorganisaatiot, instituutiot ja yhtiöt) keskiarvolla mitattuna eniten tunnuttiin luottavan julkisen sektorin organisaatioihin.

World Values Survey -tutkimuksessa todettiin, että suomalaiset luottivat valtiollisista laitoksista eniten poliisiin ja toiseksi eniten oikeusjärjestelmään. Luottamus eduskuntaa ja valtion virkamieskuntaa kohtaan oli selvästi heikomppaa. 1990-luvun aikana luottamus heikentyi lukuun ottamatta poliisia, mutta 2000-luvulla trendi näytti olevan taas noususuuntainen. (Paloheimo 2006.)

Aikaisemmat tutkimukset muista maista (Listhaug 1984: 114; Warren 2006: 165; Engelstad 2006) osoittavat, että poliisi (police officers), oikeusjärjestelmä (tuomarit) ja koulutusjärjestelmä (opettajat, professorit) sekä myös armeija (military officers) ovat sijoittuneet korkealle kansalaisten luottamuksen kohteina. Harisalon ja Stenvallin tulokset (2001) ovat samankaltaiset tämän tutkimuksen tulosten kanssa: poliisi ja armeija olivat heidän tutkimuksessaan kärkipäässä ja media ja tiede olivat kolmannella ja neljännellä sijalla.

World Values Survey -tutkimuksessa osoittautui, että vuodesta 1981 vuoteen 2005 kansalaisten luottamus poliisiin ja armeijaan Suomessa on jopa parantunut (Borg ym. 2007). Olemme heidän kanssaan yhtä mieltä siitä, että niin kauan kuin kansalaiset luottavat julkisiin organisaatioihin ja instituutioihin, koko yhteiskunta toimii paremmin. Silloin kun kansalaisten luottamus organisaatioihin ja instituutioihin on horjunut, on täytynyt tapahtua koko yhteiskuntaan kielteisellä tavalla vaikuttaneita suuria vahinkoja, joita ei voida korjata hetkessä.

Listhaug (1984: 121) on todennut, että norjalaisessa yhteiskunnassa luottamus instituutioihin ei paljasta suuria eroavuuksia organisaatioiden välillä. Syy on hänen mielestään siinä, että norjalaisessa yhteiskunnassa konfliktit sovitellaan vahvojen sosiaalisten ja poliittisten järjestelyjen kautta. Sama selitysvoima pätee luonnollisesti Suomenkin tilanteeseen.

Kirjoittaja on lisäksi todennut, että luottamus instituutioihin on vahvasti sidoksissa yksilön henkilökohtaisessa elämässä kokemaan tyytyväisyyteen. Yleisesti ottaen, elämäänsä tyytymätön ihminen hakee helposti yhteiskunnasta syyllistä omiin henkilökohtaisiin vaikeuksiinsa. Tämä yleistys on vaarallinen, mutta lienee osittain totta.

## KANSALAISTEN LUOTTAMUS POLITIIKKAAN

Yleisesti ottaen kaiken yhteiskunnallisen luottamuksen takana on kyse poliittisesta luottamuksesta. Yhteiskunta toimii niin, että politiikan tasolla tehdään päätökset, joiden mukaan julkiset organisaatiot toteuttavat annettuja tehtäviään. Kun luottamus yhteiskunnallisiin organisaatioihin on mennyt, silloin voidaan suomalaisen yhteiskunnan osalta puhua jo merkittävästä luottamuskriisistä.

Kysymyksessä 11 asetettiin väittämiä demokratiasta. Yksi väittämistä kuului: ”Poliitikot kuntatasolla ovat luotettavampia kuin poliitikot valtakunnan tasolla”. Kaikkiaan 30 % (n=1986) oli väittämän kanssa samaa mieltä ja 27 % oli eri mieltä. Ero ei ole merkittävä. Suurin osa vastaajista suhtautui väittämään kuitenkin enemmän tai vähemmän neutraalisti, eivätkä olleet väittämän kanssa samaa eivätkä toisaalta eri mieltäkään.

Demokratia-kysymyksen kohdalla esitettiin perussuomalainen väittämä: ”Mitä luvataan, se pidetään”. Vastaukset väittämään olivat dramaattiset. Ainoastaan 2 % vastanneista (n=1982) oli sitä mieltä, että se pidetään, mitä luvataan. Yli viidesosa vastanneista oli väittämän kanssa täysin eri mieltä. Melko eri mieltä oli yli 40 %, mikä tarkoittaa, että negatiivisesti suhtautuneiden määrä oli kaikkineen yli 61 %. Tämä luottamus-kysymys mittaa ensisijaisesti poliittisessä päätöksenteossa tehtyjen lupauksien pitämistä.

Tämän kyselyn perusteella luottamus poliitikkojen antamiin lupauksiin on vähäistä. Avoimiin kysymyksiin oli kirjoitettu parisenkymmentä kommenttia siitä, miten erityisesti vaalien alla annetut vaalilupaukset ovat mitättömiä eikä niitä yrite-

täkään lunastaa vaalien jälkeen. Erääseen kommenttiin kiteytyi monen vastaajan sanoma:

”Pitäisi kehittää luottamuskoneisto sellaiseksi, että vaalilupauksia voisi kontrolloida, ettei vaalien välisenä aikana poliitikko voisi tehdä mitään.”

Toisaalta monessa kommentissa oli sanomana se, ettei turhia lupauksia tulisi tehdä lainkaan, jolloin peli olisi lähtökohtaisesti reilumpaa. Kansalaiset eivät saisi perusteettomia lupauksia, jolloin odotukset uuteen kauteen lähdetessä eivät olisi liian korkealla:

”Ne kansanedustajiksi pyrkivien suuret puheet ja lupaukset ennen vaaleja. Kaikki puolueet lupaa olla köyhien ja työttömien asiassa. Mutta kun vaalit käyty ei muisteta lupauksia. Muistetaan omien edustajien palkkojen suuret korotukset.”

Edellä mainittujen kahden luottamusta mittaavan kysymyksen muodostama kokonaiskuva poliitikoista ja poliittisesta päätöksenteosta on melko huono. Demokratia-osiossa kysyttiin myös mielipidettä siitä, toimiiko demokratia Suomessa hyvin. Vastaukset painottuivat vahvasti positiivisiin arvioihin. Melko tai täysin samaa mieltä väittämän kanssa oli yli puolet vastanneista ja täysin eri tai melko eri mieltä vajaa viidennes vastanneista. Näistäkin vain alle 4 % oli väittämän kanssa täysin eri mieltä. Suhtautuminen väittämään ”Mitä luvataan, se pidetään” oli hälyttävän negatiivinen, mutta silti kansalaiset jaksavat luottaa demokratian toimivuuteen.

Muutamassa kansalais kommentissa oli kriittisiä näkökulmia demokratiaan. Kommenteista välittyi osittain se, että demokratiaan uskotaan, koska halutaan äänestää. Suomalaiset haluavat pitää demokratian, vaikka eivät uskokaan, että se tällä hetkellä toimii ideaalisesti ajateltuna parhaalla mahdollisella tavalla.

”Joka vaaleissa olen äänestänyt, ja sama alamäki jatkuu siitä huolimatta. Ja tärkeistä asioista, kuten EU-perustuslaista ei järjestetä kansanäänestystä. Kai ministerit pelkäävät että enemmistö olisikin eri mieltä heidän kanssaan. Demokratiaa totta tosiaan.”

”Haluan aktiivisesti uskoa Suomen valitsemaan demokraattiseen yht.kunta muotoon. Pettymyksiä tulee kuitenkin aina molemmista ääripäistä. Suututtaa se että niin suuri joukko ei tiedä mitä sana KOHTUUS tarkoittaa. Siinä jossain välillä on se ihanteellisin yhteiskunta.”

”Tässä maassa ei myös demokratia toimi, kun on aina puoluekuri välissä.”

Luottamusta demokratian toimivuuteen on tutkittu muissakin Euroopan unionin maissa. Erityisesti tanskalaiset ovat tyytyväisiä. Jopa 90 % on arvioinut olevansa tyytyväisiä oman maansa demokratian tilaan. Tulos on erityisen huomionarvoinen, sillä tanskalaisarvioissa tyytyväisyys demokratian toimivuuteen on vuosi vuodelta vain noussut (1973–2006). Yleisesti ottaen Euroopan eri maiden kansalaisten tyytyväisyyttä demokratian toimivuuteen ja heikentyneihin tai parantuneisiin arvioihin selitetään erityyppisten skandaalien ja puoluepolitiikkaan liittyvien tapahtumien kautta. (Van de Walle ym. 2008: 54–55.)

Brittiläinen Committee on Standards in Public Life (2008: 22, 27) on 2000-luvulla kartoittanut kolme kertaa maan virkamieskunnan ja poliittisten päättäjien eettisyyttä laajoilla haastattelututkimuksilla. Komitean suorittamassa uusimmassa haastattelututkimuksessa vuodelta 2008 kysyttiin brittien luottamusta seitsemään-toista ammattiin. Suurinta luottamusta nauttivat lääkärit, opettajat, tuomarit ja poliisit. Haastatteluissa tuli lisäksi esille vastaajien kannanottoja korruptiota ja epäeettisyyttä lähellä oleviin teemoihin, joita mekin käsittelemme teoksen seuraavassa pääosuudessa. Kymmenen vaihtoehdon joukosta brittiläisten vastaajien merkittävä enemmistö piti julkisen viranhaltijan tärkeimpinä käyttäytymismuotoina sitä, että viranhaltijat 1) eivät ota lahjuksia, 2) puhuvat aina totta, 3) käyttävät julkisia varoja viisaalla tavalla ja 4) eivät käytä valtaansa omien etujensa ajamiseen.

Pohjoismaiden välillä on eroja, kun tiedustellaan kansalaisten luottamusta julkiseen hallintoon. Viimeisimmän World Values Survey -tutkimuksen mukaan Suomi sijoittuu luottamusmittauksessa sijalle 19. Muissa Pohjoismaissa kansalaiset luottavat julkiseen hallintoon suomalaisia enemmän: Islanti on sijalla 5, Tanska sijalla 6, Norja sijalla 10 ja Ruotsi sijalla 13.

Tutkimuksen tulokset herättävät mielenkiintoa myös toisella tavalla. Luottamuksen kärkikolmikko muodostuu nimittäin Korean tasavallasta, Turkista ja Irlannista. Oleellinen kysymys on, minkä tyyppisestä luottamuksen osoituksesta tämä mittaus kertoo. Esimerkiksi Kimin ym. tutkimuksessa (2002) on pohdittu Tanskan ja Korean poliittisen kulttuurin eroja. Heidän tutkimuksensa osoitti, että korealaiset preferoivat vahvaa, paternaalista johtajaa, kun taas Tanskassa – kuten muissa-

kin Pohjoismaissa – johtajan halutaan olevan demokraattinen ja suvaitsevainen. Kansalaisten näkemyksissä on syvällä olevia eroja siitä, millaista on hyvä hallinto. Kun maiden välillä vallitsevat näin merkittävät kulttuuriset erot, onko edes mahdollista vertailla luotettavasti maiden välisiä julkisen hallinnon luottamustasoja? Mielestämme ei.

Luottamusta poliittisiin instituutioihin on mitattu Euroopan tasolla 27 maan osalta. Tulosten mukaan mitä etäisempi poliittinen taho on, sitä todennäköisemmin siihen ei luoteta. Jossain määrin tätä huomiota vahvistaa se tulos, jonka mukaan keskimäärin 49 % EU-kansalaisista luotti oman kunnan tai kaupungin valtuustoon ja poliitikkoihin, mutta vain viidesosa luotti poliittisiin puolueisiin. (Special Eurobarometer 2007: 37.)

Eurobarometri-tutkimuksessa suomalaisten luottamus julkiseen hallintoon oli pohjoismaisittain alhaisinta. Suomen tulos poikkeaa merkittävästi muista pohjoismaista. Van de Walle ym. (2008: 61–62) kuvaavat luottamusta julkiseen hallintoon – tai pikemminkin epäluottamusta – ilmiöksi, joka syystä tai toisesta tulee ensin poliittisen agendan keskusteluun ja vasta sen jälkeen siitä aletaan toteuttaa mielipidemittauksia. Miksi julkisen hallinnon luottamus ei vastaavasti nouse keskusteluun jossain toisessa vaiheessa ja/tai toisissa tilanteissa, siitä tutkijat eivät vielä ole päässeet yksimielisyyteen.

## LUOTTAMUS PALVELUTUOTANTOON

Julkinen palvelu liittyy vahvasti kansalaisten luottamukseen julkiseen hallintoon (palvelutyön eettisyydestä teoksen pääosuudessa 10). Kansalaiset odottavat, että viranomaiset palvelevat heitä julkisen edun mukaisesti, reilusti ja käyttäen julkisia resursseja asianmukaisesti. Oikeudenmukaiset ja luotettavat palvelut lisäävät luottamusta julkiseen hallintoon ja luovat suosiollisen ympäristön talouselämän kehittymiselle ja sitä kautta myös kehittävät markkinoita ja taloudellista kasvua. Kansalaiset luottavat julkiseen hallintoon, jos he ovat vakuuttuneita siitä, että viranomaiset toimivat yleisen edun mukaisesti. (OECD 2000.)

Heinzman ja Marson (2005) viittaavat tutkimukseen, jossa on löydetty selvä yhteys julkisten palvelujen laadun ja luottamuksen välille. Luottamus koski luottamusta julkisiin instituutioihin (poliisi, sairaalat ja paikallishallinnon elimet). Luottamukseen vaikutti kuusi päätekijää, jotka olivat lupauksen pitäminen, virheistä

oppiminen, kansalaisten hyvä kohtelu, kansalaisten mielipiteiden arvostaminen, lähipiirin arviot palveluista ja johtamisen laatu.

Palveluihin kohdistuvaa luottamusta pohdittiin kansalaiskyselyn (2008) kysymyksessä 4. Kansalaisia pyydettiin arvioimaan, miten julkisen palvelutyön arvot heidän mielestään toteutuvat. Luottamuksen osalta pyydettiin arvioimaan asiakkaan ja palveluntuottajan keskinäisen luottamuksen toteutumista. Yli 40 % vastanneista (n=1980) oli sitä mieltä, että luottamus toteutuu melko tai erittäin hyvin. Vastavasti vain vajaa 23 % koki, että luottamus toteutuu erittäin tai melko huonosti.

Tulos kuvastaa ja tukee yleistä luottamus-arviointia. Suurin osa julkisen sektorin organisaatioista ja instituutioista on palveluntuottajia, ja kun yleiselläkin tasolla kysyttäessä positiivisten vastausten määrä on huomattavasti korkeampi kuin negatiivisten vastausten määrä. Voidaan siis todeta luottamuksen kokonaisuudessaan olevan suomalaisessa yhteiskunnassa korkealla.

Avoimissa vastauksissa kritisoiitiin Kansaneläkelaitoksen, terveyskeskusten ja työvoimatoimistojen luotettavuutta. Kansaneläkelaitoksen osalta kritiikin kärki kohdistui päätösten ja vastausten luotettavuuteen. Terveyskeskuksia syytettiin resurssien puutteesta, mikä voi johtaa luottamuspulaan ja epäonnistuneisiin diagnooseihin. Työvoimatoimistoja osoitettiin sormella työnsaannin vaikeuksista.

Yllättäen eniten luottamukseen kohdistuvaa kritiikkiä saivat kuitenkin osakseen tuomioistuimet. Näitä kansalaiskommenteja tuli reilu kymmenen. Kansalaiset arvostelivat rangaistusten linjauksia ja toiminnan yleistä luotettavuutta. Kommenttien määrä suhteessa muiden organisaatioiden saamien kommenttien määrään antaa kuitenkin mahdollisuuden jossain määrin pohtia tuomioistuinten legitimaatiopohjan parantamista kansalaisten silmissä. Kuten kuvio 9 osoittaa, yleinen luottamus tuomioistuimiin on kuitenkin erittäin korkea. Tämä ei tarkoita sitä, että tilanteeseen voisi olla täysin tyytyväinen. Hyvin toimivana ja kansalaisten silmissä legitimiinä pidetty tuomioistuin voisi instituutiona nauttia kaikkein korkeintakin luottamusta. Onhan tuomioistuin poliisin ja armeijan ohella keskeinen yhteiskunnassa turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta ylläpitävä instituutio.

Kuvaavaa on, että kansalaisten puheissa ehkä yleisimmin parjatut Kansaneläkelaitos, terveyskeskukset ja työvoimatoimistot saivat luottamusmittauksessa kuitenkin hyvin positiivisen arvion. Tämän huomaa, kun laskee yhteen ja vertaa keskenään prosenttijakaumia melko ja erittäin luotettava suhteessa ei lainkaan luotettava ja melko vähän luotettava (ks. kyselyn kysymys 7).

Kyse ei ole erityisen suurista yhteiskunnallisista ongelmista. Koska suurin osa tutkimukseen valituista organisaatioista ja instituutioista edustaa melko kattavasti

eri hallinnon aloja, mittaus antaa itse asiassa laajemman käsityksen kansalaisten luottamuksesta suomalaiseseen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö parantamisen varaa olisi sekä organisaatio- että yhteiskuntatasolla.

## KYSELYN AJANKOHDAN VAIKUTUS TULOKSIIN

Kansalaiskysely (2008) toteutettiin ajankohtana, jolloin suomalainen politiikka kävi läpi poikkeuksellisia vaiheita. Esimerkiksi pääministerin ja silloisen ulkoministerin yksityiselämät olivat jatkuvan mediapyörityksen ja kansalaiskeskustelun kohteena. Julkisessa keskustelussa testattiin heidän yksityiselämänsä rajoja. Tutkiva journalismi otti toimintatavakseen keltaisen lehdistön toimintatapoja, ja julkinen keskustelu oli enemmän tai vähemmän sensaatiohakuista. Jokainen lehdistön toimija halusi saada skandaalista oman palansa, ja kaikilla oli asioihin mielipide. Keskustelu sai moraalisesti tuomitsevia sävyjä. Pääministeri tunsu yksityisyyden rajojaan loukatun, ja tapausta käsiteltiin oikeudessa. Ulkoministeri menetti poliittisen luottamuksen ja oli pakotettu eroamaan ja jättämään hallitus julkisen keskustelun saattamana.

Kyselyn muistutuskierroksen aikoihin otsikoissa olivat puolestaan vaalirahoitukseen liittyvät epäselvyydet. Osa vaaleissa ehdokkaana olleista oli jättänyt lainvas- taisesti ilmoittamatta tai ilmoitti epäselvästi ne tahot, joilta vaalitukea oli saatu. Tämän seurauksena heräsi yleinen epäily, mistä varat ovat lähtöisin ja onko lahjoittajien tarkoituksena ollut vaikuttaa ehdokkaan poliittiseen toimintaan. Muun muassa useat kansanedustajat täydensivät jälkeinpäin oikeusministeriölle jätettyä vaalirahoitusilmoitustaan. Jotkut jopa palauttivat vaalitukensa lahjoittajille. Vuoden 2008 kunnallisvaaleja varten rahoitusohjeita tarkennettiin ja valvontaa tehos- tettiin.

Näillä tapahtumilla oli mitä suurimmalla todennäköisyydellä vaikutusta kansalais- ten asenteisiin kyselyyn vastatessa. Kun otetaan huomioon kyselyn toteuttamisen ajankohta ja toteutustapa, vaikutukset kansalaisten arvioihin ovat kuitenkin enemmän lyhyt- kuin pitkäaikaisia. Vaikutukset korostuvat tämän kaltaisessa ky- selyssä, joka toteutetaan vain kerran tiettyinä ennalta valittuna ajankohtana. Siksi tuloksia tulkitessa pitää muistaa laajempi näkökulma, vaikkakin kyselyn tarkoitus oli selvittää poikittaistutkimuksen keinoin hetkittäistä tilannetta.



Kansainvälisissä luottamus-tutkimuksissa nousee selvästi esille, että ihmiset luottavat yhä demokraattisiin instituutioihin vaikka heidän luottamuksensa yksittäisiin poliittisiin toimijoihin on mennyt (Lawton & Doig 2005–2006.) Meidän tutkimuksemme tulokset tukevat tätä havaintoa.

## TAUSTATEKIJÖIDEN VAIKUTUS LUOTTAMUKSEEN

Eri taustatekijät vaikuttivat siihen, miten voimakasta luottamusta instituutioihin ja organisaatioihin koettiin. Vaikka sukupuoli vaikutti vähiten, joitakin eroja sukupuolten arvostuksissa näkyi, mutta ne eivät olleet merkittäviä suhteessa muihin taustatekijöihin. Tähän on jälleen valittu vain ne asiat, joihin taustatekijöiden välillä ryhmillä on ollut selvät, yli kymmenen prosentin erot. Erojen todellisia syitä on tässäkin yhteydessä suhteellisen vaikea kunnolla perustella.

Ikäryhmien välille syntyi selviä eroja tuomioistuinten, Itellan, Finnairin, ammattiyhdistysliikkeen ja työnantajajärjestön luotettavuutta arvioitaessa. Tuomioistuinten kohdalla suurin ero näkyi nuorimman ja vanhimman ikäryhmän välillä: 25–34-vuotiaat luottivat selvästi useammin tuomioistuimiin kuin vanhimman ikäryhmän, yli 55-vuotiaiden edustajat. Nuorin ikäryhmä luotti myös Itellaan eniten. Vähiten Itellaan luottivat 35–44-vuotiaat. Tämä ikäryhmä luotti puolestaan eniten Finnairiin, johon vähiten luotti 45–54-vuotiaiden ikäryhmä. Nuorin ikäryhmä luotti eniten sekä ammattiyhdistykseen että työnantajajärjestöön. Ammattiyhdistyksiin luotti suhteessa vähiten vanhin ikäryhmä, yli 55-vuotiaat, ja työnantajajärjestöihin luottivat vähiten 45–54-vuotiaat.

Kun tarkastellaan vastaajia äidinkielen mukaan, ryhmien välisiä eroja ilmaantui neljän organisaation kohdalla. Suomenkieliset luottivat ruotsinkielisiä selvästi useammin Yleisradioon, puolustusvoimiin, poliisiin ja Veikkaukseen. Koulutustausta erotti vastaajajoukot kolmen organisaation kohdalla. Enemmän muodollista koulutusta omaavat luottivat tuomioistuimiin selvästi useammin kuin vähemmän muodollista koulutusta omaavat. Sen sijaan vähemmän koulutusta saaneet luottivat enemmän Soneraan ja ammattiyhdistysliikkeeseen.

Työhistoria synnytti muutamia eroja. Kun on työskennellyt sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, luotetaan selvästi enemmän Kansaneläkelaitokseen. Kun vastaajan työhistoria oli yksityisellä sektorilla, luotettiin selvästi useammin puolustusvoimiin ja Veikkaukseen kuin jos työura oli ainoastaan joko julkisella sektorilla tai sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Myös vastaajan asuinpaikka vaikutti luottamukseen kolmen organisaation osalta. Suurin ero näkyi luottamuksessa Itellaan: Lapin läänin asukkaat luottivat Itellaan selvästi vähemmän kuin eteläsuomalaiset. Lapin läänin asukkaat luottivat selvästi vähiten myös sairaaloihin ja terveyskeskuksiin. Näihin Itä-Suomen läänin asukkaat luottivat muiden läänien asukkaita selvästi useammin. Itäsuomalaiset luottivat eniten myös sosiaaliviranomaisiin, joihin vähiten luottivat eteläsuomalaiset.

## KANSALAISMIELIPITEITÄ LUOTTAMUKSESTA

Valitsimme seuraavaan ajatuksia herättäviä kansalaiskommentteja luottamuksesta. Näiden perusteella kuva näyttää ehkä liiankin kriittiseltä, kun vertaa arvioihin, joita kansalaiset antoivat julkisista organisaatioista ja instituutioista. Näissä kuitenkin kiteytyvät ne mahdolliset uhat, joita luottamukseen kohdistuu suomalaisten näkemyksissä.

”Usko suomalaisen yhteiskunnan tasa-arvoiseen kehitykseen horjuu. Samalla instituutioiden arvostus laskee. Työelämässä näkee paljon näennäishankkeita ja tuhlausta. Johto on käynyt yhä itsekkäämmäksi myös julkishallinnossa (jossa toimin). Esimerkki on saatu vaikkapa valtionyhtiöiden rikollisen härskistä optiopolitiikasta. Usko on mennyt jopa tuomioistuimiin.”

”Ei voi luottaa yhden viranomaisen vastaukseen vaan pitää kysyä monelta saadakseen oikeaa tietoa. Usein vastaukset poikkeavat paljonkin toisistaan. Pitää olla itse hyvin aktiivinen ja tietoa asioista, ettei tule ”harhaanjohdetuksi”. Vanhukset ja nuoret saavat huonosti tietoa esim. heille olemassa olevista palveluista jos eivät itse osaa kysyä ihan sen palvelun oikealla nimellä. Usein kuulevat vastauksen: ette kysyneet. Esimerkkinä omat vanhempani ja nuoret sukulaisperheet.”

”Luottavaisesta kansalaisesta on tullut erittäin kriittisesti päättäjiin, virkamiehiin suhtautuva henkilö. On ollut herättävä, opiskeltava kunnallislait, jotta osaa pitää puolensa ja osaa itse toimia lainmukaisesti, tietää kuinka toimia. Enää minua tai läheisiäni ei sumuteta.”

”Förtroendet för våra riksdagsmän & -kvinnor är inte stort, tyvärr. De lovar sådant de aldrig ens tänker försöka hålla och så har vi sådana sluskar som -- på höga o. viktiga poster!”

\* \* \*

Teoriakeskustelussa kiinnitettiin huomiota luottamukseen, joka kohdistuu poliittisiin instituutioihin. Luottamus rakentuu kokemuksille ja sitä kautta luodaan luottamuksen tai epäluottamuksen ilmapiiriä. (Ks. esim. Warren 2006; Christensen & Laegreid 2005; Rothstein 2005.) Kun tarkastellaan luottamusta koskevia kyselyn keskeisiä tuloksia, muutamia huomioita nousevat esiin:

- Suomalaiset luottavat julkisiin organisaatioihin ja instituutioihin hyvin vahvasti. Yleisesti ottaen luottamus ei ole pahemmin horjunut edes julkisiin ja yksityisiin yrityksiin.
- Viranomaisiin ja poliittisiin toimijoihin sokeasti luottavasta kansalaisesta on kuitenkin kehkeytynyt aktiivinen ja kriittinen tarkkailija, joka tiedostaa asioiden taustoja eikä ota kaikkea annettuna.
- Suurin luottamuspula kohdistuu poliitikkojen antamiin lupauksiin. Kansalaiset katsovat, että lupaukset annetaan liian kevyin perustein, eivätkä ne sisällä poliitikkojen taholta todellista tahtoa asioiden muuttamiseksi. Vaalilupauksia tehdään mutta ne jätetään vaalien jälkeen täyttämättä. Tällaisesta toimintamallista on tullut ikään kuin hyväksyttävä maan tapa.
- Kaikesta huolimatta suomalainen uskoo demokratiaan hallintomuotona ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion demokratian toimivuuteen.
- Kansalaiset luottavat julkiseen palvelutuotantoon, vaikka kritiikkiäkin annetaan reippaasti. Kritiikki kohdistuu kuitenkin yleensä yksittäisiin toimijoihin, Kansaneläkelaitoksen, työvoimatoimiston tai vero toimiston virkailijaan, terveyskeskuslääkəriin, poliisiin jne. Yksittäiset kohtaamiset viranomaisten kanssa ovat saattaneet olla huonoja, mutta kokonaiskuva kansalaisten luottamuksesta julkiseen palvelutuotantoon on silti säilynyt suhteellisen korkeana.

## 8. KORRUPTIO JA EPÄEETTINEN TOIMINTA

Ranskalainen valtio-oppinut ja poliitikko Alexis deTocqueville (1805–1859) on kirjassaan *Demokratia Amerikassa* todennut, että aristokratia johtavat ihmiset koettavat kyllä joskus lahjoa, kun taas demokratioiden johtajat ovat itse lahjottavissa. Ensimmäinen lause loukkaa suoraan kansan moraalialia, mutta jälkimmäinen vaikuttaa siihen epäsuorasti, mikä on vielä pelottavampaa. Korkeassa asemassa olevien ihmisten moraalittomuus ei pelota yhtä paljon kuin moraalittomin keinoin saavutettu korkea asema.

Mitä on huono hallinto, ja mitkä eettiset periaatteet on silloin poljettu jalkoihin? Korruptio on selvän merkki huonosta hallinnosta. Korruptiolla tarkoitetaan yleisesti lahjontaa ja lahjusten vastaanottamista sekä muunlaista epäoikeudenmukaista vaikuttamista antamalla ja vastaanottamalla hyötyä. Petos, nepotismi ja kiristys kuuluvat korruptioon.

Huonoa hallintoa ja epäeettistä käyttäytymistä torjutaan periaatteessa sekä kansalaisten toimesta että viranomaisvalvontana. Kansalaisilla on tiettyjä valitus- ja ilmoituskeinoja, joilla koetut väärinkäytökset ilmoitetaan eteenpäin ja edellytetään, että ne otetaan käsittelyn kohteeksi. Viranomaisvalvonnalla pyritään ehkäisemään huonoa hallintoa ja edistämään eettisesti kestäviä käytäntöjä. Huonon hallinnon ja epäeettisyyden raskain rikkomus on korruptio.

Sormituntuma Suomen kohdalla on, että korruptio on vähäistä ja julkinen hallinto on puhdasta. Sen sijaan moitittavaa hallintoa ja vähemmän tyydyttävää johtamista löytyy. Suuria lahjus- ja korruptiotapauksia tulee julkisuuteen vain harvoja, mutta pienempiä eettisyyden loukkauksia esiintyy lähes jatkuvasti. Myös muiden vähäisen korruption maiden kohdalla voidaan olettaa, että se, mitä käsitellään oikeusistuimissa, valvontaviranomaisissa, virkamieslautakunnassa tai mediajulkisuudessa on vain jäävuoren huippu todellisesta tilanteesta. Tilastot saattavat näyttää paljon paremmilta kuin tilanne oikeasti on.

Yksi asia on selvä. Eettisesti hyvä hallinto ja eettinen johtaminen toteutuvat sitä huonommin, mitä enemmän esiintyy korruptiota, huonoja hallintomenettelyjä ja eettisesti moitittavaa käytöstä ja toimintaa. Esimerkiksi Harisalo ja Stenvall (2002: 137) toteavat luottamuksen ehdollistavan ja mahdollistavan vallankäyttöä. Heidän mielestään, jos valta ei perustu luottamukseen, valta joutuu hakemaan pohjan vilpillisin, jopa väkivaltaisain keinoin.

Tämän osuuden tarkoitus on antaa näkemys siitä, mitä kansalaiset ajattelevat suomalaisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän korruption tilasta. Kansainvälisten mittauksen mukaan Suomi on yksi maailman vähiten korruptoituneista maista. Mitä mieltä kansalaiset ovat asiasta?

## MITÄ ON KORRUPTIO?

Korruptio on virkamiehelle tai julkisen vallan edustajalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Korruptiossa käyttäytyminen poikkeaa julkiseen rooliin kuuluvista normaaleista velvollisuuksista. Sovittuja sääntöjä rikotaan. Transparency Internationalin mukaan korruptio heikentää demokratiaa ja oikeusvaltion periaatteita, lisää sosiaalisia, poliittisia ja taloudellisia kriisejä, uhkaa hyvää hallintoa ja hallintotoiminnan eettisyyttä. Korruptiota vastaan taistellaan ennen muuta lainsäädännöllä.

Yksilötasolla korruptio tulee ymmärretyksi, kun määritellään korruptoitumattoman henkilön ideaalikuva. Ideaalimallin mukainen korruptoitumaton henkilö ei riko lakeja ja pyrkii toiminnassaan välttämään huonoja käytäntöjä. Hän on annettun luottamuksen arvoinen. Hän ei ota vastaa lahjuksia, ei tarjoa niitä eikä anna niiden suhteen mitään lupauksia. Korruptoitumaton henkilö huolehtii integriteetistään (lahjomattomuus, rehellisyys, riippumattomuus, oikeamielisyys, koskemattomuus) kaikissa olosuhteissa.

Mikä on hyvää, voi olla myös huonoa. Huono hallinto on laaja käsite, joka kattaa erilaiset vallan väärinkäytökset. Edellä viitattiin deTocquevillen historiallisesti mielenkiintoiseen toteamukseen lahjuksista. Huono hallinto on seurausta siitä, ettei integriteettiä ole pystytty säilyttämään. Rehellisyyttä ja lahjomattomuutta, sekä oikeamielisyyttä ja koskemattomuutta, on rikottu.

Huonon hallinnon esimerkit varoittavat hallinnon ja johtamisen epäeettisistä piirteistä. Huono hallinto sisältää vähäisiä rikkeitä ja raskaan luokan väärinkäytöksiä, joista säädetään erillisissä laeissa ja joista on määrätty rangaistuksia. Julkisyhteisöjen taloudellinen korruptio on koko lailla eri asia kuin lievät eettisyyden rikkomukset. Korruptio on joko rakenteellista ja pysyvää, tai epäeettisiä tapauskohtaisia toimintaprosesseja ja luonteeltaan tilapäistä. On eri asia, onko järjestelmä korruptoitunut vai ovatko jotkut yhteisöissä toimivista henkilöistä korruptoituneita.

Korruption ja huonon hallinnon olosuhteissa valtaa käytetään usein väärin. Yhteisesti hyväksytyjä sääntöjä rikotaan, ja toimitaan ylipäätään epärehellisesti. Toiminta sisältää joka tapauksessa huonoa harkintaa ja luo siksi jatkuvaa alttiutta vakaville kriiseille.

Taloudelliset väärinkäytökset mielletään usein osaksi korruptiota. Lähtökohtaisesti korruptio on laaja ilmiö, jona se pitäisi myös määritellä. (Ks. esim. Isaksson 1997.) Julkisissa organisaatioissa korruptio on kuitenkin ”virastopatologinen” ilmiö, kuten Caiden (2001: 451) kirjoittaa. Sitä on vaikea kitkeä kokonaan pois, ja taistelu korruptiota vastaan on ikuista. Vaikka korruptoituneet yksilöt vaihtuvat tai heidät voidaan vaihtaa tai erottaa, hallinnon korruptio on hankalimmillaan liittyessään itse järjestelmään. Silloin vahingotkin ovat suurimpia. (Vrt. Caiden & Caiden 2001: 177–190.)

Huonon hallinnon syyt ja perusteet ovat moninaiset. Henkilö voi käyttäytyä tuomittavalla tavalla virassaan tai toimessaan (esim. laiskottelu, juopottelu). Puutteelliset työolot johtavat huonoon hallintoon (esim. keho palkkaus ja sivutoimien tarve). Myös taloudelliset väärinkäytökset, kuten lisätujen hankinta, aiheuttavat huonoa hallintoa. (van der Meer & Raadschelders 2003.)

Korruption varsinaisia muotoja on lukuisia. Osa niistä on raskaita hallinnollisia rikkomuksia, kun taas osa on lieviä ja luettavissa huonoon hallintotapaan, kuten velvollisuuksien osittainen laiminlyönti tai loisiminen. Käytännön hallintotyössä tosiasioita vääristellään monin vähemmän korruptoitunein tavoin. Valitaan sanottava, ja se, mikä jätetään sanomatta tai sanotaan, on vain osa tosiasioista. Suodateetaan tietoa ilman että kysymys on sinänsä kovinkaan suuresta rikkomuksesta. Totuuden kertominen saattaa olla joissain vaikeissa asiakas- tai potilassuhteissa erittäin hankalaa, ellei mahdotonta. Varsinaisia korruption muotoja Caidenin (2001: 432) mielestä ovat:

- julkisten varojen anastaminen, varojen väärinkäyttö, julkisen omaisuuden tai vastaavien etujen myynti tai muu hyödyntäminen ilman valtuuksia,
- lahjuksen ottaminen ja antaminen, voitelurahojen käyttö, sopimatomat lahjat, sopimaton kestitseminen,
- julkisen vallan väärinkäyttö, pelottelu, kiristys,
- petos, pettäminen, puijaaminen, tosiasioiden vääristely,
- luotettavan tiedon väärinkäyttö, dokumenttien ”sormeilu”, sääntöjen manipulointi ja
- suosikkijärjestelmän ylläpito, laitton seuranta ja tarkkailu, huonon hallinnon suojeleminen ja salailu.

On huomattava, että laaja korruptio ("grand corruption") erotetaan pienimuotoisesta korruptiosta ("petty corruption"). Laajalla korruptiolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekijöihin ja se koskettaa valtion päämiehiä, johtavia poliitikkoja ja johtavia virkamiehiä. Pienimuotoisempi korruptio koskee hierarkian alempia virkamiehiä, palvelutyötä tekeviä ja vastaavia. Sillä yritetään vaikuttaa asioiden etenemiseen joustavammin tai nopeammin – tai saada päinvastainen vaikutus.

Vuoden 2007 ministeriöselvityksessä (Arvot arkeen 2007: 78) suomalaiset virkamiehet katsoivat itse epäeettisimmiksi toimintatavoiksi lahjonnan, puutteellisen valmistelun, tiedon panttaamisen tai käsittelyn tarpeettoman viivyttämisen, juonittelun virkanimityksessä ja uudistushaluttomuuden. Nämä tietysti kertovat jotakin siitä, mistä kenkä Suomen oloissa pahiten puristaa: lahjontatapaukset ovat erikseen ja muut tapaukset kuvaavat hallinnon korruptiota, myös sen lievimpiä muotoja.

Transparency International -järjestön toiminnan tavoitteena on taistella käytännön tasolla korruptiota vastaan ja läpinäkyvyyden puolesta. Järjestön julkaisemassa korruptioindeksissä Suomi on vuosia ollut vähiten korruptoituneiden maiden kärkiryhmissä. Indeksillä rakentuu järjestön keräämille selvityksille, taustatutkimuksille ja asiantuntija-arvioille ko. maista. Suomi on ollut kärkiryhmissä jo vuodesta 1996 lähtien. Taulukko 3 esittää Suomen ja lähinaapurit Transparency Internationalin korruptiomittauksessa 2000-luvun vuosina.

Euroopan tasolla (27 maata) korruptiota on selvitetty myös Eurobarometri-tutkimuksissa. Viimeisin barometri (Special Eurobarometer 2008: 4) tukee aiempaa käsitystä siitä, etteivät kansalaiset Tanskassa, Suomessa ja Ruotsissa koe korruptiota keskeisenä yhteiskunnallisena ongelmana.

Korruption yleisyys ei ole kuitenkaan suoraan verrattavissa jonkin tietyn kansakunnan luonteenpiirteisiin tai muihin taipumuksiin. Erittäin korruptoituneissa valtioissa yleinen hyvinvointi, julkinen talous ja toimeentulo ylipäättään ovat retuperällä. Yksilöt altistuvat niissä olosuhteissa helposti epäeettiseen käyttäytymiseen. Arkisemmin sanottuna, virkamiehet sortuvat korruptioon pärjätäkseen jokapäiväisessä elämässä.

**Taulukko 3.** Suomi ja lähinaapurit Transparency Internationalin korruptioindeksissä 2000-luvun vuosina.

Maa \ Vuosi	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	sija	sija	sija	sija	sija	sija	sija
<b>SUOMI</b>	1	1	1	2	1	1	5
<b>RUOTSI</b>	5	6	6	6	6	4	1
<b>NORJA</b>	12	8	8	8	8	9	14
<b>VIRO</b>	29	33	31	27	24	28	27
<b>VENÄJÄ</b>	71	86	90	126	121	143	147

Eettisen hallinnon kannalta korruptoitumattomuus sisältää monia vahvuuksia ja etuja. Suomen korruptoitumattomuus on hyvä kilpailu- ja mainetekijä yrityksille. Se lisää erityisesti suomalaisten yritysten luotettavuutta ulkomailla ja on menestystekijä kansainvälisessä kilpailussa. Vähäinen korruptio antaa tilaa sosiaalisen pääoman kehittymiselle yritysten ja muiden yhteiskunnallisten toimijoiden välillä. Julkisella sektorilla korruption vähäisyys vahvistaa palveluyhteiskunnan mainetta kansalaisten silmissä.

#### RIKOSLAKI JA MUUT INSTRUMENTIT

Epäeettisen toiminnan torjunta on osa eettisen hallinnon järjestelmätason kokonaiskuvaa. Epäeettisyyttä torjutaan Suomessa monin keinoin. Korruptiota ja epäeettisyyttä pyritään estämään lainsäädännöllä. Rikoslain sanktiot on säädetty lahjontatapauksia varten. Valvontamekanismi, joka on tiettyjen viranomaisten vastuulla, on eräänlaista ”vahtikoiran” työtä eettisten käytäntöjen noudattamiseksi. Valvonta on epäeettisten yksittäisten tapausten käsittelyä, joka saattaa johtaa myös oikeuskäsittelyihin. Valvontaa toteutetaan myös taloudellisena valvontana ja tilintarkastuksena.



Sen sijaan neuvonta keskittyy enemmänkin eettiseen kehittämiseen ja eettiseen kouluttamiseen. Hyviä käytäntöjä halutaan edistää ja huonoja käytäntöjä karsia. Ohjeet ja neuvot ovat useimmiten vapaaehtoisia, jolloin yksilöt ja organisaatiot sitoutuvat niihin oman harkintansa mukaan. (Salminen, Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007.)

Lahjusrikostyyppinä on käytännössä useita. Tapauksia on tiedossa jo usean vuosikymmenen ajalta. Valtion keskushallinnon virkamiehet ovat syyllistyneet lahjusrikkomuksiin sekä lahjusten antajina että ottajina. 1970-luvulla tapauksia oli 71, 1980-luvulla 250 ja 1990-luvulla 71. Nämä johtivat syyteharkinnan kautta oikeuskäsittelyyn, ja vain tietty osa, yleensä puolet tai jonkin verran enemmän, johti rangaistuksiin. (P. Tiuhonen 2003: 102.) Osa näin nousseista korruptiotapauksista raukeaa syyteharkinnassa.

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuoden 2006 tilastojen mukaan 2000-luvulla tapauksia on ollut suhteellisen vähän. Eniten on käsitelty tuomioistuimissa lahjusten antamiseen liittyviä rikostyyppinä. Virkarikokset ovat lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen ja lahjusrikkomus. Varsinaisten virkarikoksien osalta eniten on käsitelty lahjusrikkomuksia.

Rikoslaki on Suomessa selvästi raskain säännöstö, jolla torjutaan viranhaltijoiden ja virkamiesten korruptiota ja epäeettisyyttä. Suomessa rikoslain virkarikoksia käsittelevä luku 40 sisältää määräyksiä, rajoitteita ja kieltoja lahjuksen ottamisesta ja lahjusrikkomuksesta, virka-aseman väärinkäyttämistä ja virkavelvollisuuksien rikkomisesta. Rikoslain luvuissa 16 ja 30 on puolestaan säännöksiä rikoksista viranomaisia kohtaan ja elinkeinorikoksista.

Suomen rikoslain virkarikoksia (604/2002) säännellään lahjuksen ottamisen (1 §), lahjusrikkomuksen (3 §) ja virka-aseman väärinkäyttämisen (7 §) osalta seuraavasti:

**Lahjuksen ottaminen.** Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle: 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös, jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tar-

jouksen siitä. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

**Lahjusrikkomus.** Jos virkamies itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

**Virka-aseman väärinkäyttäminen.** Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja/tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

## 2000-LUVUN KORRUPTION JA HUONON HALLINNON TAPAUKSIA

Mikä oikeastaan selittää edellä kuvattua tilannetta, jonka mukaan Suomi on vähiten korruptoituneiden maiden joukossa? Onko Suomen hyvä tilanne pysyvä? Varmaa vastausta on vaikea antaa. Kuten jäljempänä osoitetaan, korruptiota kontrolloidaan suhteellisen tehokkaasti, joskin uhkatekijöitä on jatkuvasti olemassa. Suomen vahvuuksia ovat hallintotradition ja laillisen, legalistisen hallinnon perintö. Kansalaiset luottavat suhteellisen hyvin julkisiin organisaatioihin ja viranomaisiin. Virkamiesura on Suomessa kaikille avoin. Tässä mielessä järjestelmä on tasa-arvoinen.

Tilanne voi kuitenkin periaatteessa muuttua nopeasti. Esimerkiksi tämän hetkinen talousnäkyminen heikkeneminen ja talouden yleinen kriisi lisäävät paineita korruptiolle ja muulle hyödyntavoittelulle. (Vrt. esim. Korruptiotilannekuva 2009: 32.) Tämä haaste on keskeinen julkisen sektorin päätöksenteolle Suomessa ja muualla.

Kun ajatellaan esimerkiksi lahjusten vastaanottoa, julkisen sektorin työntekijöiden palkkaus on siinä määrin riittävä, että se torjuu ainakin jossain määrin korruptio-

yrietyksiä. Rikoslaki säättää rangaistukset lahjusten vastaanottamisesta virkatehtävissä. Korruptiota estää osaltaan myös se, että kansalaisilla on mahdollisuus valittaa hallinnon toiminnasta ja virkamiesten päätöksistä. Mahdolliset epäeettiset teot joutuvat oikeusistuinten käsittelyyn. Kansalaisten saama oikeusapu ja valtion tuki oikeusprosessien kustannusten kattamiseen antavat oikeusturvaa yksittäiselle kansalaiselle. (S. Tiihonen 2003: 108–111.)

Siitä huolimatta myös Suomessa on 2000-luvulla tullut esiin korruptiotapauksia ja lahjusrikkomuksia, -rikoksia sekä -epäilyjä, joista osa on luokiteltu törkeiksi. Tapaukset (syytteet) ovat liittyneet petokseen tai veropetokseen, virka-aseman väärinkäyttöön, lahjusten ottamiseen tai antamiseen, kavallukseen sekä virkavelvollisuuden rikkomiseen. Tapauksia on tullut esiin muun muassa yliopistoissa, kunnallishallinnossa, järjestösektorilla ja valtion keskushallinnossa sekä julkisessa liiketoiminnassa.

Tapauksia on tullut ilmi eri tahoilta tulleiden nimettömien julkiantojen perusteella, organisaation sisältä tulevien epäilyjen ansiosta tai poliisille tehdyistä tutkintapyyntöistä. Tuomiot näistä tapauksista vaihtelevat muutaman vuoden vankeusrangaistuksesta sakkoihin ja korvauksiin. Osa tuoreimmista tapauksista on edelleen oikeusviranomaisten käsittelyssä.

Lievemmät tapaukset koskevat huonoa hallintoa. Niissä on ollut kyse lahjuksista, virka-aseman väärinkäytöstä tai työntekijöiden huonosta kohtelusta. Osa syytteistä on hylätty tai ne eivät ole johtaneet toimenpiteisiin. Näistä rikkomuksista annetut tuomiot ovat lähinnä virka-aseman menetyksiä tai huomautuksia.

Lähes kaikki tapaukset ovat saaneet mediajulkisuutta. Toisiin tapauksiin media on kiinnittänyt enemmän ja toisiin vähemmän huomiota. Kuitenkin se, että korruptiotapauksista uutisoidaan niinkin innokkaasti kuin Suomessa tehdään, kertoo jotain siitä, ettei korruptio kuitenkaan ole vielä maassamme kovin yleistä. Tapaukset eivät ole vielä arkipäivää, eikä niihin ole totuttu.

Vakaviinkin tilanteisiin on Suomessa jouduttu. Yksi esimerkki lahjustapauksesta ja sitä seuranneesta oikeudenkäynnistä oli Merenkululaitoksen tapaus. (Helsingin käräjäoikeuden tuomio 11288, diaarinro R 02/4036; Helsingin hovioikeuden tuomio 2516, diaarinro R 02/4247.)

Merenkululaitoksen johtoa koskevat lahjusepäilyt tulivat julkisuuteen vuonna 2000. Niissä merenkululaitoksen pääjohtajaa, liikenneosaston johtajaa sekä toimistoinsinööriä syytettiin lähes koko 1990-luvun jatkuneesta lahjusten vastaanotosta, virka-aseman väärinkäytöstä sekä virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Tapauksessa jouduttiin ristiriitaiseen tilanteeseen julkisen sektorin, virkamiesten ja liike-elämän toimintaperiaatteiden kanssa. Tilanteessa ja toimintamallissa ei ollut selvää, oliko kyse viranomais- vai liiketoiminnasta, ja sovelletaanko viranomaisia koskevia sääntöjä puhtaassa sopimussuhteessa.

Käräjäoikeuden mukaan Merenkululaitoksen tapauksessa oli kyseessä välittömästi liikenneministeriön alaisesta, itsenäistä tehtäväkokonaisuutta hoitavasta itsenäisestä toimintayksiköstä. Käräjäoikeudessa pääjohtajaan kohdistuneet syytteet hylättiin, ja muiden vastaajien tuomioita lievennettiin.

Käräjäoikeuden päätöksestä valitettiin Helsingin hovioikeuteen, jossa tuomiot kovenivat huomattavasti. Helsingin hovioikeus tuomitsi pääjohtajan lahjuksen ottamisesta neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen sekä pantavaksi viralta. Liikenneosaston päällikkö tuomittiin lahjuksen ottamisesta, törkeästä lahjuksen ottamisesta sekä tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta kymmenen kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Lisäksi liikenneosaston toimistoinsinööri tuomittiin lahjuksen ottamisesta neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Hovioikeuden tuomio jäi pysyväksi, sillä korkein oikeus ei myöntänyt valituslupaa hovioikeuden päätökseen.

## KORRUPTION VALVONTA JA TORJUNTA

Valvontaelimiä on eri tehtäväkuvan mukaisesti useita. Tehtävät koskevat yleistä laillisuusvalvontaa, virkamiesten toimien valvontaa ja toimialakohtaisten elimien valvontaa ja eettistä kehittämistyötä.

Suomessa ylintä laillisuusvalvontaa suorittavat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Näiden kahden toimen tehtävät ja toimivalta ovat pääosin samat eli viranomaisten sekä virkamiesten toiminnan laillisuuden valvominen. Oikeuskanslerin tehtävänä on tämän lisäksi valvoa asianajajien toimintaa. (Oikeusasiamies 2007.)

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen toiminta on itsenäistä ja riippumatonta, ja he ovat asemaltaan rinnasteisia laillisuusvalvojia. He eivät valvo toistensa menettelyjä. (Oikeusasiamies 2007.) Näiden tehtävien olemassaolo parantaa korruptiota ehkäisevää toimintaa, sillä julkisen sektorin virkamiehet ovat vastuussa toiminnastaan sekä oikeusasiamiehelle että oikeuskanslerille.

Oikeusasiamiehen pääasiallinen tehtävä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Laillisuuden valvominen tapahtuu etupäässä tutkimalla saapuneita kanteluita, mutta oikeusasiamies voi myös puuttua oma-aloitteellisesti näkemiinsä epäkohtiin. Toimenkuvaan kuuluvat tarkastukset virastoissa ja laitoksissa. Oikeusasiamiehen tehtävät on määritelty sekä perustuslaissa että laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä.

Oikeusasiamiehen suurimpia käsiteltäviä asiaryhmiä ovat viime vuosina olleet asioiden viivästyminen viranomaisessa, tasa-arvoon liittyvät ongelmat, viranomaistoiminnan huolellisuus, kuuleminen ja päätösten perustelujen puutteet. Oikeuskansleri on käsitellyt muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia, esteellisyyskysymyksiä, kuulemiseen ja neuvontaan liittyviä ongelmia ja julkisen vallan väärinkäytöksiä.

Suomessa toimii valtakunnallisella tasolla monia neuvottelu- ja lautakuntia. Niiden tehtävänä on tutkimusetiikan koordinoiminen ja edistäminen sekä samalla käytäntöjen yhtenäistäminen ja tieteen kehittymisen seuranta. Neuvottelukunnat antavat lausuntoja.

Tutkimusetiikan piiriin kuuluvista asiantuntijaelimistä valtaosa kuuluu opetusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloihin. Näitä ovat Tutkimuseettinen neuvottelukunta, Valtakunnallinen terveydenhuollon eettinen neuvottelukunta, Lääketieteellinen tutkimuseettinen jaosto ja Biotekniikan neuvottelukunta.

On huomattava, että yksittäisten virkamiesten laiminlyöntejä ja epäeettistä käyttäytymistä käsitellään myös heidän omien virastojensa johdossa ilman, että tapaukset päätyvät tuomioistuimiin. Johtavat virkamiehet saavat huomautuksia tai vakavia huomautuksia sekä kirjallisia varoituksia. Irtisanominen ja virkasuhteen purkaminen kuuluvat keinovalikoimaan. Valtakunnallinen virkamieslautakunta käsittelee vastaavan tyyppisiä aiheita.

Tiedotusvälineet uutisoivat varsin aktiivisesti tapauksista, joissa johtavia poliitikkoja ja virkamiehiä epäillään esimerkiksi lahjusrikkomuksista. Niin kutsuttu tutkiva journalismi toimii kansalaisten ”vahtikoirana” tai ”pilliin viheltäjänä” (epäeettisestä käyttäytymisestä ilmoittaminen tai raportointi työyhteisössä), eli lehti-juttu voi nostaa julkisuuteen oletetun väärinkäytöksen. Yleensä tällaisessa tapauksessa osapuolet esittävät julkisesti omat näkemyksensä. Jos jutussa on perää, se voi johtaa esitutkintaan. Lehdistö seuranta yksittäisen poliitikon tai virkamiehen kohdalla on joskus erittäin tiivistä. Sanomalehdissä on kymmeniä kirjoituksia yhden tapauksen vaiheiden ympäriltä jopa usean vuoden aikana. Utisoidut tapaukset eivät aina täytä syyteharkinnan kynnystä, raukeavat syyteharkinnassa tai

sitten etenevät oikeuskäsittelyyn. Julkisuus tuo silti joskus yksilölle, ja jopa hänen läheisilleen, julkista häpeää, leimautumista ja nöyryytystä. On tilanteita, joissa yksilön julkinen luottamus murenee jo epäilyvaiheessa ja johtaa eroamiseen julkisesta tehtävästä.

Myös yksittäiset organisaatiot julkaisevat sisäisiä eettisiä periaatteita ja ohjeita varmistaakseen eettisten vaatimusten toteutumisen. Olemme valinneet tähän esimerkkitapauksen Kansaneläkelaitoksesta ja Kansaneläkelaitoksen verkkosivuiltaan ilmoittamista eettisistä periaatteista ja arvoista. Julkisuudessa käytiin vuonna 2005 keskustelua, jossa esillä olivat Kansaneläkelaitoksen johdon lahjusepäilyt, jotka sittemmin osoittautuivat aiheettomiksi.

Kansaneläkelaitos on yhteiskunnallisesti tärkeä toimija, sillä sen toiminta sosiaaliturvaa toimeenpanevana tahona koskee koko väestöä, ja sen suhteet asiakkaisiin, sidosryhmiin sekä muihin kumppaneihin ovat keskeisessä asemassa. Laitos on eduskunnan alainen. Eettisten periaatteiden ja käyttäytymissääntöjen avulla pyritään takaamaan Kansaneläkelaitoksen laadukas toiminta. Joillakin erityisillä toimialoilla Kansaneläkelaitoksen sisällä on olemassa omat eettiset ohjeet ja periaatteet Kansaneläkelaitoksen yleisten eettisten ohjeiden lisäksi. Näitä erityistoimialoja ovat tutkimus-, aktuaari- ja tilastotoiminta sekä sijoitustoiminta. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen lääkäreille ja lakimiehille on omat eettiset säännöt ja periaatteet.

Kansaneläkelaitoksen strategia pohjautuu arvoihin jakautuen neljän perustavanlaatuisen arvon varaan, jotka Kansaneläkelaitoksen mukaan ovat ihmistä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva. Toiminnan eettiset periaatteet sisältyvät näihin arvoihin, ja ne määrittelevät Kansaneläkelaitoksen toimintaan kuuluvia, organisaation yhteiskuntavastuuta sisältäviä periaatteita. Kansaneläkelaitoksen esittämät eettiset periaatteet voidaan tiivistää seuraavasti: tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, luottamus, rehellisyys, ammattitaito, tuloksellisuus, puolueettomuus ja riippumattomuus, sekä palveluperiaate.

Kansaneläkelaitoksen hallinnolle luonteenomaisia piirteitä ovat julkisuusperiaate ja avoimuus. Läpinäkyvyydellä on tarkoitus taata ulkopuolisten tahojen luottamus Kansaneläkelaitoksen toimintaa kohtaan. Jotta Kansaneläkelaitoksen toimintaa voidaan pitää luotettavana, on johdon ja henkilökunnan välttämätöntä pidäytyä ottamasta vastaan lahjoja tai muita lahjuksiksi katsottavia etuja, jotka voisivat vaarantaa toiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden. Vaikka lahjan tai muun edun vastaanottaminen ei ole selvästi luokiteltavissa lahjaksi tai eduksi, joka vaarantaisi riippumattomuuden ja puolueettomuuden, on asia vielä syytä varmistaa esimieheltä. Muutoinkin eettisten ohjeiden noudattaminen on asetettu esimiesten valvontaan.

Kontrolli on yksi keskeinen mekanismi torjua korruptiota. Eettiset instrumentit lähtevät yhteisistä eettisistä arvoista ja päätyvät tarkastustoimintaan, jossa kohteena ovat viranomaisten ja virkamiesten toimet ja päätökset. Kontrollin sisältö vaihtelee luottamuksesta ja kansalaisten roolista tiukkaan kontrolliin. Valvonta on luonteeltaan joko eettisyyden edistämistä, eettisten rikkeiden estämistä tai ”vahtikoirana” toimimista. Yhteisten arvojen, käytäntöjen ja virkamiesetiikan tarkoituksena on edistää eettisyyttä. Virkamiesetiikka ja korruption vastainen lainsäädäntö toimivat siten, että ne estävät ja sääntelevät rikkomuksia. Oikeusviranomaiset ja tarkastustoiminta ovat puolestaan luonteeltaan etiikan ”vahtikoiria”.

Taulukko 4 on yhteenveto aiemmassa tutkimuksessamme (Salminen, Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007) esiin tulleista mekanismeista, joilla Suomessa pyritään estämään korruptio tai julkisyhteisöjen muut epäeettiset toimintatavat.

**Taulukko 4.** Korruption torjunnan keskeiset keinot Suomessa.

<b>Instrumentit</b>	<b>Valvonnan sisältö</b>	<b>Valvonnan luonne</b>
Yhteiset arvot ja hyvät käytännöt	Luottamus julkisiin instituutioihin, kansalaisten mahdollisuudet puuttua väärinkäytöksiin	Eettisyyden edistäminen
Virkamiesetiikka	Laillisuus, virkavastuu ja julkinen häpeä	Rikkomusten estäminen/eettisyyden edistäminen
Korruption vastainen lainsäädäntö	Eettisen toiminnan periaatteet ja eettisten rikkomusten sanktiot	Rikkomusten estäminen
Oikeusviranomaisten raportointi	Oikeudenmukaisen ja puhtaan hallintokulttuurin ylläpitäminen	”Vahtikoira”
Tilintarkastus ja muu tarkastustoiminta	Tiukka talouskontrolli	”Vahtikoira”

Toinen keino on selvitys- ja tutkimustyö, joka kohdistuu tiettyihin korruption piirteisiin. Esimerkiksi Demmke ym. (2007) selvittivät kyselytutkimuksella intressikonfliktien sääntöjä ja standardeja Euroopan unionin jäsenmaissa ja Euroopan unionin instituutioissa. Intressikonfliktit käsittivät muun muassa viranhaltijoiden ulkopuolisten aktiviteettien, taloudellisten etujen, lahjojen ja vastaavien, työuran jälkeisen käyttäytymisen ja ammattiluottamuksen ja -lojaliteetin sääntelyä.

Selvitys osoitti sinällään, että konfliktit eivät ole lisääntymässä. Vaikka erilaisia toimintamalleja on käytössä maittain ja instituutioittain, sääntely toteutetaan useissa tapauksissa korruption vastaisella lainsäädännöllä tai muilla koodeilla. Myös eräisiin instituutioihin on perustettu eettisiä komiteoita. Unionin vanhoissa jäsenmaissa, joissa julkinen luottamus on korkeaa, tarvitaan vähemmän sääntelyä kuin uusissa jäsenmaissa, joissa luottamus on alhaisempaa.

Huonoa hallintoa ja korruptiota torjutaan myös julkisen keskustelun, julkisuuden avulla. Huonoa hallintoa estetään määrittelemällä standardit esimerkiksi virkamiesten eduille. Esillä ovat olleet tietorekisterit, joista selviää virkamiesten erilaiset sidonnaisuudet.

## KANSALAISTEN MIELIKUVAT JA KÄSITYKSET POLIITTISEN JÄRJESTELMÄN EETTISYYDESTÄ

Eettisyyttä koskevaa yhteiskunnallista keskustelua on Suomessa ollut poliittisten virkanimitysten ja johtavien virkamiesten puoluesidonnaisuuksien kohdalla. Korruptiota on arvioitu lahjonnan, lahjusten ottamisen ja antamisen ja kestitysten tapauksissa. Luottamus virkamiehiin ja heidän uskottavuutensa edellyttää sivutoimiin liittyvää arviointia sekä taloudellisten sidonnaisuuksien käsittelyä. (Moi-  
lanen 1999: 14–27.)

Kansalaiskyselyn (2008) kysymys 12 käsitteli poliittisen järjestelmän eettisyyden tasoa. Kansalaiset arvioivat, missä määrin epäeettisiä piirteitä heidän mielestään esiintyy. Kysymyksessä oli kahdeksan kohtaa, joista viimeinen oli avoin. Siihen vastaajat saattoivat itse nimetä jonkin julkisen hallinnon epäeettisyyden piirteen. Vastauksia avoimeen kohtaan tuli peräti 130. Yleisimmäksi epäeettiseksi asiaksi nimettiin oman edun tavoittelu. Muita keskeisiä huomioita olivat huoli lupauksen pettämisestä, valehtelu ja salailu, julkisuuden tavoittelu sekä vastuusta pakeneminen ja välinpitämättömyys.



Pyrimme Vartolan ja af Ursinin (1987: 239) tapaan välttämään vahvaa normatiivista painotusta ja teimme jaottelun vakaviin eettisiin loukkauksiin, kuten lahjukset, varkaus ja petos, ja muihin epäeettisiin toiminnan muotoihin, kuten suosinta, sukulaisten suosiminen, liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään ja kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu. Vaikka muu epäeettinen toiminta ei ole yhtä vakavaa kuin esimerkiksi lahjonta ja varkaus, se ei tarkoita sitä, että siihen sisältyvät hallinnon ja poliittisen järjestelmän piirteet olisivat hyväksyttäviä.

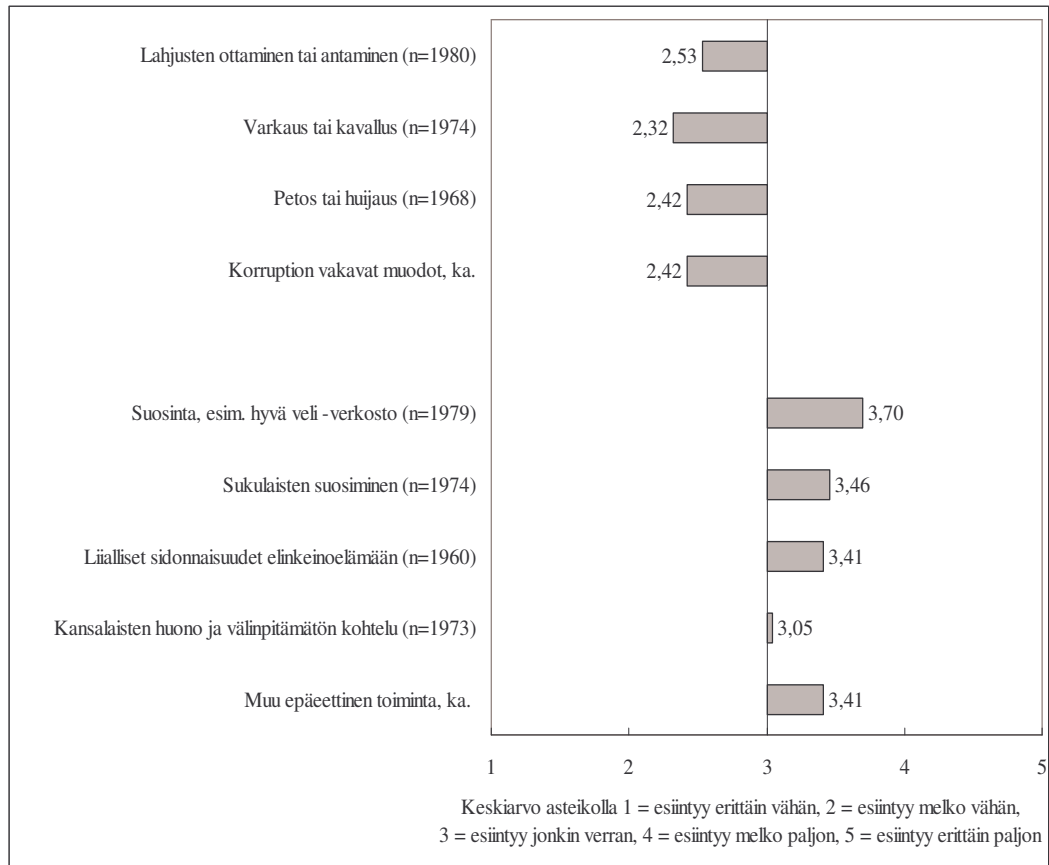
Virkamiesten arvioiden mukaan yleisimmät eettisesti arveluttavat toimintatavat olivat poliittisten ym. hengenheimolaisten suosiminen, tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö, uudistushaluttomuus, päätösten puutteellinen perusteleminen, oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle ja ratkaisun tekeminen ilman riittävää perehtymistä. (Vartola & af Ursin 1987: 263.) Tässä on mukana elementtejä, jotka meidän tutkimuksessamme raportoidaan ja käsitellään hyvän hallinnon teeman alla.

Kuviossa 10 esitetään kansalaisten vastaukset keskiarvoina: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä enemmän kansalaiset kokivat kysytyä korruption muotoa ilmevän.

Vakavan korruption (lahjusten ottaminen tai antaminen, varkaus tai kavallus, petos tai huijaus) tilanne ei ole kansalaisarvioiden mukaan kovin huolestuttava. Lahjusten antamista ja ottamista ei pidetä kovin yleisenä. Vain 15 % vastanneista (n=1980) uskoi, että lahjuksia annetaan ja otetaan melko tai erittäin paljon. Vastanneista 47 % katsoi, että lahjontaa on vain harvoin. Varkauden ja petoksen kohdalla luvut olivat jossain määrin vielä suotuisimmat. Vastanneista 59 % arveli, että varkaus on harvinaista; vastaava luku petoksen kohdalla oli 55 %.

Kuten kuvio 10 osoittaa, selvästi huolestuttavimmat luvut olivat hyvä veli-verkoston, sukulaisten suosimisen ja talouselämän liiallisten sidonnaisuuksien kohdalla, jotka luemme kuuluvaksi muuhun epäeettiseen toimintaan.

Vastanneista kansalaisista 60 % arveli, että hyvä veli-verkosto on Suomelle yleinen korruptiomuoto. Luku on huolestuttavan korkea. Vaikka poliittisen järjestelmän ja hallinnon uudistamisen keskeinen ajatus on ollut verkostoituminen ja sen hyötyjen maksimointi, tämä tulos kertoo kokonaan jostain muusta eli ”vääristyneestä” verkottumisesta suomalaisessa yhteiskunnassa.



**Kuvio 10.** Kansalaisten arviot poliittisen järjestelmän korruption tilasta.

Liiallisia yhteyksiä talouselämään esiintyy 45 % mielestä. Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu jakoi vastaajien mielipiteet. Noin neljännes vastaajista oli sitä mieltä, että tämänkaltaista kohtelua esiintyy usein. Sama määrä kuitenkin katsoi, että sitä esiintyy vain harvoin. Noin puolet vastaajista arveli, että näin tapahtuu silloin tällöin.

Oinosen ym. (2005: 42) tutkimuksen mukaan kansalaiset arvioivat, että korruptioon ovat syyllistyneet vain harvat (56 % vastaajista). Erittäin yleisenä korruptiota piti vain alle 10 % vastanneista.

## TAUSTAMUUTTUJAT

Huomattakoon vielä, että vastaajan tausta selittää kansalaisten korruptio-näkemyksiä voimakkaasti. Lopullisia tulkintoja on kuitenkin vaikea antaa. Arviointeihin lahjusten ottamisesta tai antamisesta vaikuttivat vastaajan ikä, koulutustausta, asuinpaikka ja tulotaso. Tähän on valittu asiat, joihin taustatekijät ovat vaikuttaneet selvästi, eli ryhmien vastauksissa on yli kymmenen prosenttiyksikön suuruiset erot.

Nuorin vastaajaryhmä, 25–34-vuotiaat uskoi selvästi vähemmän lahjusten ottamisen tai antamisen yleisyyteen kuin vanhemmat, 45–54-vuotiaat. Mitä enemmän muodollista koulutusta vastaajalla oli, sitä vähemmän hän uskoi lahjusten ottamisen olevan melko tai erittäin yleistä. Lapin läänin asukkaista selvästi useampi uskoi lahjusten ottamisen tai antamisen olevan yleisempää kuin Etelä-Suomen läänin asukkaista.

Varkauden ja kavalluksen sekä petoksen ja huijauksen osalta koulutustausta vaikutti siten, että mitä enemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä vähemmän uskottiin näiden korruptiomuotojen yleisyyteen. Tulotaso vaikutti erityisen selvästi arvioihin petoksesta, huijauksesta, varkaudesta ja kavalluksesta. Mitä suuremmat tulot, sitä enemmän vastaaja uskoi, ettei näitä korruption muotoja ilmene lainkaan tai niitä ilmenee vain vähän.

Suosinnan osalta, kuten hyvä veli -verkoston toiminnan muodossa tapahtuva kavereiden pönkittäminen, näkyi eroja ikäryhmien, koulutustaustan ja asuinpaikan suhteen. Nuorin ikäryhmä uskoi vähiten suosinnan yleisyyteen, kun taas 35–44-vuotiaat uskoivat ikäryhmistä eniten hyvä veli -verkoston kaltaiseen suosintaan. Koulutus vaikutti siten, että mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä useammin uskottiin hyvä veli -verkoston toimintaan. Oulun läänin asukkaat uskoivat muiden läänien asukkaita useammin hyvä veli -verkoston yleisyyteen, kun taas Itä-Suomessa asuvat uskoivat siihen vähemmän kuin muut.

Sukulaisten suosimisen yleisyydessä ilmeni merkittäviä eroja koulutustaustan, työhistorian, asuinpaikan ja tulotason suhteen. Mitä vähemmän muodollista koulutusta vastaajalla oli, sitä useammin vastaajat kokivat, että sukulaisia suositaan. Samoin mitä pienemmät tulot vastaajalla oli, sitä todennäköisemmin vastaaja uskoi sukulaisten suosimiseen. Jos vastaajan työhistoria oli sekä julkisella että yksityisellä sektorilla, sitä useammin vastaaja koki, että sukulaisia suositaan. Asuinpaikan osalta tuli selkeä ero Lapin ja Itä-Suomen läänin asukkaiden välillä. Lapin

länissä asuvat arvioivat sukulaisten suosimisen selvästi yleisemmäksi kuin itä-suomalaiset.

Kyselyn vanhin ikäryhmä, yli 55-vuotiaat, katsoi kansalaisten huonon ja välinpitämättömän kohtelun olevan selvästi yleisempää kuin nuorin ikäryhmä. Vähemmän muodollista koulutusta ja pienemmät tulot omaavat kokivat useammin kansalaisia kohdeltavan huonosti ja välinpitämättömästi kuin toinen ryhmä eli enemmän koulutusta hankkineet tai suurempituloisemmat. Liiallisten elinkeinoelämäsidonnaisuuksien osalta vastaajaryhmittäinen ero näkyi suurena ainoastaan ikäryhmien kohdalla. Nuorin ikäryhmä uskoi niiden yleisyyteen vähemmän, kun taas keski-ikäiset, 45–54-vuotiaat, uskoivat niiden yleisyyteen eniten.

## KORRUPTIO HERÄTTI RUNSAASTI KANSALAIKESKUSTELUA

Kansalaiskommentteja raskaasta korruptiosta tuli jonkin verran. Sen sijaan kevyemmästä korruptiosta, hallinnon epäeettisestä toiminnasta kommentteja kertyi huomattavan paljon. Tähän on valittu kommentteja kolmesta eettisen hallinnon loukkauksesta: korruptiosta ja lahjonnasta, hyvä veli -verkostosta ja sukulaisten suosimisesta sekä kansalaisten huonosta ja välinpitämättömästä kohtelusta.

Korruptiota ja lahjontaa käsiteltiin, vaikka perimmiltään uskotaan korruptoitumattomuuteen:

”Tärkein tavoite yhteiskunnassa on mielestäni korruption pitäminen kurissa. Se pitää samalla monta muuta haitallista ilmiötä poissa.”

”Viranomaiset Suomessa vielä suhteellisen ”hyviä” ja puhtaita esim. korruptiosta. Ja palvelevatkin kansalaisia. Suunta kuitenkin huolestuttava, sillä mistä saadaan osaavaa väkeä.”

”Jossain tehtiin tutkimus, jossa todettiin, että Suomi on yksi vähiten korruptoituneista maista. Vaikea uskoa!”

”Julkisissa palveluissa tulee jo lähitulevaisuudessa yleistymään korruptio ja oman edun tavoittelu. Tämä on seurausta nykyisin yksityisen sektorin toimintamalleista, joissa pääasiallisena tavoitteena on yksilön oma tuloksellisuus ja sen kautta tulospalkkaus sekä bonukset.”

”Ei Suomi ole pahin paikka maailmassa asua ja elää. Mutta Arkadianmäen 200 ... [kansanedustajaa avustajineen] voisivat oikeasti miettiä kukin tykönsä onko se oma suu oltava aina lähempänä kuin kontin suu?!”

”Tulin Venäjältä. Suomalaiset tullimiehet hymyilivät. Kaikki sujui kuin rasvattu. Niin tapahtuu myös lentokentillä. Suomessa kaikki palvelu pelaa paremmin kuin monissa muissa maissa. Lahjuksia ei oteta eikä odoteta.”

Hyvä veli -verkostoa ja suosintaa tuntuu löytyvän monista paikoista:

”En grupp, som känner gemenskap, har troligen liknande uppfattning om vad rättvisa är. Men det behöver inte alltid betyda gott. Ta t.ex. kriminella MC-gängs sätt att ”skipa rättvisa”.”

”Millaiset ihmiset hakeutuvat hyväpalkkaiseen viranhaltijatehtäviin? Omalla alallaan motivoituneet harvoin, mutta hyvä-veli -verkoston nostattamat ’kaverille järjestelyt’ toimivat yhä.”

”Kunnallispolitiikkaa vaivaa etenkin pikku paikkakunnilla ”hyvä veli” – järjestelmä ja sukulaisten suosiminen. Valtakunnan tasolla poliitikot eivät ole sen kummempia: ensin oma etu, sitten puolueen etu ja jos aikaa jää niin yhteiskunnan etu. Hyvää on se, että julkisia palveluja on ainakin vielä ihan kohtuullisesti saatavilla ja ne ovat kohtuu hintaisia. Suomalainen demokratia on ainakin periaatteessa toimivaa ja tasapuolista ja eikä ilmeisesti kovin korruptoitunutta.”

”Bästa broder-nätverk förekommer överallt inom förvaltningen. T.ex. polisen, domstolar, försvarsmakten, gränsbevakningen etc.”

”Kunnallisella tasolla politiikka vaikuttaa liikaa päätöksentekoon. Monia virkoja jaetaan sen mukaan, kuuluuko joku henkilö ”oikeaan” puolueeseen tai sukuun. Näin ainakin pienillä paikkakunnilla.”

”Virkamiehet ovat (pitäisi olla) kansalaisten palvelijoita, mutta he ovat myös liike-elämän ”käsikassavirta”. On tarjolla ilmaisia lounaita. Rapsuta sinä minun selkää niin minä rapsutan sinun selkää. Virkamiehet pyörittävät poliitikkoja miten haluavat.”

”Hyvä veli -akseli ja tapa ”sulle – mulle” vie järjenkäytön suunnitelmista.”

Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu kirvoitti katkeria kommentteja:

”Terveyskeskusten palvelualltius! Jos satut sairastumaan, johon heti ei saada selvyyttä ja syytä, on hyvin todennäköistä, että kohtelu aina uudelleen ja

uudelleen käynnin myötä muuttuu yliolkaiseksi ja ”nenänvartta” pitkin katseluksi. Ystävällistä hymyä en enää odotakaan – kerään vain rohkeutta oikeuksilleni siellä käydessäni.”

”Vanhusten huono kohtelu terveyskeskuksessa → Hoidon priorisointi, rahalla ja ”yhteiskuntaluokalla” saa hyvän palvelun. Omaisia ei kuunnella. Sama koskee kotipalvelua, kritiikin antaja saa entistä huonompaa kohtelua.”

”Kuuroa viittomakielistä vähätellään, luullaan helposti kaikkia samanlaisiksi.”

”Vanhusten kohtelu monesti ala-arvoista[...]. Hoitajat ihania ja toimivat jakamisen ylärajalla, mutta päättäjien toiminnot ala-arvoisia kun vanhukset eivät tuota mitään rahallista arvoa.”

”Työvoimatoimiston alkuinfo oli nöyryyttävä kokemus. Kyyninen nainen antoi ymmärtää, että olemme vain lusmuilemassa ja kerjäämässä helppoa rahaa. Oli siellä varmaan ”huvikseen” työttömiäkin, mutta kuitenkin suurin osa kunnollista ja ihan hyvin koulutettua porukkaa, jolla suuri työmotivaatio.”

”Konkurssin tehnyttä yrittäjää kohdeltiin raatokärpästäkin huonommin. Aktiiviselle ihmiselle Työnvälitysorganisaatio oli äärettömän toimimaton ja passiivinen. Kelan päätökset (toistuvia vakavia huolimattomuuksia ja todellista ammattitaidottomuutta). Valitusprosessit hitaita ja päätökset kapulakielisiä. ”Uusi” hallintolaki, hyvästä hallintotavasta ei ole toteutunut.”

\* \* \*

Edellä oleva tutkimuskeskustelu osoittaa esimerkiksi Caidenin (2001) analyysien perusteella, että korruptio on monitahoinen ilmiö. Korruption ja epäeettisyyden seuraukset ovat vakavia ja kontrolloikeinot tarpeellisia (S. Tiihonen 2003; Salmiinen, Viinamäki & Ikola-Norrbacka 2007). Kun kansalaisten käsitykset ja mielikuvat hallinnon ja poliittisen järjestelmän korruptoituneisuudesta tiivistetään, muutama keskeinen asia on aiheellista vielä toistaa:

- Vakavia korruptiotapauksia uskotaan olevan vain vähän. Kansalaiset luottavat melko vahvasti siihen, että viranhaltijat ja poliitikot eivät käyttäydy epäeettisesti omien taloudellisten etujensa mukaisesti.
- Vaikka vakavien korruptiotapausten määrä on pysynyt Suomessa vielä kurissa, on kuitenkin tehtävä paljon töitä sen eteen, ettei tilanne riistäydy kä-

sistä esimerkiksi mahdollisten huonojen kansainvälisten vaikutusten seurauksena.

- Hyvä veli -verkoston toimintaa pidetään laajana ja jatkuvana ja sen arvelaan olevan Suomessa suurin yksittäinen korruptiota aiheuttava tekijä. Hyvä veli -verkosto koetaan eliitin tavaksi hoitaa asioita.
- Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu mielletään enemmän yksittäisinä palvelutilanteina kuin koko hallintoa leimaava epäeettisenä toimintamallina.

## 9. HYVÄ HALLINTO

Kansalaisille hyvä hallinto toteuttaa hyvän elämän perusteita, kuten turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Julkisyhteisöissä työskenteleville hyvä hallinto tarkoittaa eettisten pelisääntöjen noudattamista ja henkilökohtaista integriteettiä.

Hyvään hallintoon pyritään eri tarkoituspärisä käsin. Kansalaisten kannalta on merkitystä sillä, että hyvän hallinnon periaatteiden kautta pyritään vähentämään hallinnon byrokraattisuutta. Hallinnossa puolestaan pidetään tärkeänä sitä, että hyvän hallinnon periaatteiden kautta parannetaan kansalaisten luottamusta hallintoon ja nostetaan koko poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitetin tasoa. Luottamus saattaa horjua, mikäli hallinto koetaan liian etäiseksi ja huonolaatuiseksi (ks. teoksen pääosuus 7). Näkökulmia on muitakin.

Management-näkökulma hyvään hallintoon liittyy hallinnon sisäisten toimintojen tehokkuuteen. Tarkastelussa ovat esimerkiksi henkilöstö- ja taloushallinto ja hyvän hallinnon kriteerit. Tällöin halutaan korostaa hallinnon toimintaprosessien tehokkuutta ja toimivuutta.

Governance-näkökulma sisältää laajemmin hallinnan sisäiset laatukriteerit ja vaatimukset, joita nousee esiin hallinnon suhteesta yksityiseen sektoriin. Kyse on hyvän hallintotoiminnan perusasioista, kuten luotettavuudesta, puolueettomuudesta ja korruptoitumattomuudesta.

Administration-näkökulma kohdistuu ensisijaisesti asiakkaan ja hallinnon väliin vuorovaikutukseen. Tässä yhteydessä korostuu oikeudellinen aspekti: yksityisellä on oikeus hyvään hallintoon ja hallinnolla on velvollisuus toimia hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. (Vrt. Mäenpää 2003: 73–77.)

### KÄSITTEEN ULOTTUVUUKSIA

Hyvä hallinto on arvolatautunut käsite, joka nostaa esille hallinnon piirteitä, jotka ovat toivottavia ja torjuu piirteitä, jotka ovat epäeettisiä tai arveluttavia. Ihanneta-pauksessa yhteiset arvot ja periaatteet määrittelevät julkisen vallan ja kansalaisten suhteita. Hyvä hallinto nojaa siihen, että virkamiehet ja julkisessa palveluksessa olevat toimivat moraalisesti oikein. Luottamus ja hyvä hallinto kytkeytyvät toi-



siinsa, vaikka ne ovat luonteeltaan hieman erilaisia käsitteitä ja ovat suoraan vaikeasti vertailtavissa keskenään (vrt. Bouckaert & Van de Walle 2003).

Hyvä hallinto on ideaalinen tavoite yhteisesti hyväksytyine ja noudatettavine eettisine periaatteineen. Hyvä hallintotapa määrittelee kansalaisten suhdetta julkisyhteisöihin, julkisiin palveluihin yms. Hyvä yritystoiminta on osa hyvää hallitsemista ja yrityksen käyttäytymisen avoimuutta. Viranomaisten ja yritysten vuorovaikutus on lisääntynyt ja eettisiä lähtökohtia ja erilaisuuksia joudutaan sovittamaan yhteen.

Moraalifilosofia ja muu teoriakeskustelu auttavat meidät alkuun. Aristoteleen mukaan hyvä elämä on elämää yhteisön hyväksymällä tavalla. Oleellinen arvo on vapaus, johon kuuluu vapauden harjoittaminen ja oman elämän luominen. Hyvä elämä nojaa sekä luonteen että ajattelun hyveisiin. Aristoteelisessa tarkastelussa valtion tulee taata onnellinen elämä. Se sisältää asioiden oikean järjestyksen, sosiaaliset tarpeet ja mahdollisuuden osallistua poliittiseen toimintaan.

Valtio- ja demokratiateoriat käsittelevät poliittisen demokratian toimintaa ja kansalaisten osallistumista politiikkaan. Hyvän hallinnon periaatteita ovat kansanvaltainen osallistuminen, avoimuus (ks. teoksen pääosuus 6) ja läpinäkyvyys sekä toiminnan julkinen arvioitavuus. Vastaavasti monissa organisaatioteorioissa kiinnitetään huomiota organisaatioiden sisäiseen järjestykseen, johtajan tehtäviin sekä henkilöstökysymyksiin, kuten esimies-alaisuuteisiin. Teoriat olettavat, että järjestykselliset menettelymuodot tekevät hallinnosta tehokkaan. Tästä näkökulmasta pysyvyys, jatkuvuus ja suunnitelmallisuus kuuluvat julkisten organisaatioiden hyveisiin.

Tällä keskustelulla on suora yhteys Max Weberin (1864–1920) sosiaalisen toiminnan rationaalisuuden (järkeen perustuvan suunnitelmallisen toiminnan) tarkasteluun ja sen yhteydessä byrokraattiseen hallinta- ja hallintomuotoon. Weber (1978) kuvasi muun muassa laillisen hallinnan rationalisoitumista osana byrokraattisen hallinnon kehitystä. Weberin näkökulma oli laaja, kapitalistisen talouden muutosta ja vaatimuksia kuvaava. Rationaaliin perusteisiin nojaava legitiimi hallinta perustuu säännöksiin, sääntöihin ja menettelytapoihin.

Weberin hallintokäsitys ei ole kuitenkaan varsinainen hyvän hallinnon tai palvelun luettelo, vaan puhdas tyyppi, mikä ei sellaisenaan edusta maailmaa eikä perustu empiirisiin tutkimuksiin. Kyse on historiallisesti tulkittavasta ilmiöstä. Monet ideaalimallin piirteet ovat tulleet tutuiksi. Esimerkiksi virat on järjestetty virkahierarkian mukaan. Virkamies on auktoriteetin alainen. Viran tehtävät on määritelty selkein säädöksin. Yleneminen perustuu virkaikään ja ansioihin. Vir-

kamiehet ovat kurin ja valvonnan alaisia. (Weber 1978: 217–223; ks. myös Salminen 2008b: 37–42.)

Virtanen (1991: 548–549) toteaa, että koulutuksella on suuri vaikutus virkamiesten käsityksiin virkamiespätevydestä ja sen riittävydestä, jopa suurempi vaikutus kuin virkatehtävillä. Koulutuksesta riippui muun muassa eettisen säännösten tärkeänä pitäminen ja eettisen koulutuksen pitäminen riittävänä. Virtasen tulokset osoittavat selvästi, että käsitykset eettisen virkamiespätevyyden tärkeydestä liittyvät koulutukseen ja poliittisen virkamiespätevyyden tärkeänä pitäminen liittyy virkatehtäviin ja toimintaympäristöön.

Erilaiset teoriat kilpailevat keskenään hyvän hallitsemisen ja hallinnon sisällöstä, mikä vaihtelee historiallisesti. Hajautetun ja suppean valtion kannattajat edustavat toisenlaista perintöä. Minimalistinen valtiokäsitys sisältyy muiden muassa Robert Nozickin teoriaan ja muihin uusliberalistisiin suuntauksiin, joita jo edellä käsiteltiin teoksen pääosuuksessa 4.

Hallintotieteen teorioissa minimalistiseen valtiokäsitykseen liittyvät julkisen vallinnan opit. Julkisen vallinnan teorian mukaan, jonka yhtenä sovelluksena on NPM-johtamisdoktriini, yksilön etu määrää ryhmäkäyttäytymistä, ja vain yksilöt kykenevät järkipäätöksiin valintoihin. Toisin sanoen, yksilön oletetaan olevan yksilö organisaatiossakin. Hallinnon tulisi olla taloudellisesti tehokas ja samalla pieni. Kilpailua suositetaan ja pyrkimys on yksityisiin palvelujen tuotantotapoihin. Virastot tulisi saattaa keskinäiseen kilpailuun ja julkiselle sektorille tulisi löytää taloudellisessa mielessä optimaalinen koko.

Uusissa johtamisopeissa kuvataan hallintotoiminnan suorituksia, kilpailukykyä ja sitä, millaisilla vaihtoehtoisilla tavoilla julkisia palveluja tulisi tuottaa. Alan tutkijoita kiinnostaa hallinnon suhde asiakkaisiin ja markkinoiden käyttäytymiseen. Oppien mukaan hallinto on hyvää, kun se on kustannustietoista, taloudellista ja hajautettua. Kun hallinto toimii paremmin, eli taloudellisemmin, se maksaa vähemmän.

Palveluiden rahoitus liittyy vahvasti yleiseen etuun ja julkiseen intressiin, sillä julkisen sektorin palvelut tuotetaan verovaroin. Veronmaksajien on vaikea arvioida, mitä he maksamallaan veroilla lopulta saavat ”value for money” -periaatteella. (Lähdesmäki 2003: 67; Viinamäki 2008: 34.)

Hyvinvointivaltion etiikan uusimpia haasteita on kyky toteuttaa hyvää hallintoa ja torjua huonoa hallintoa ja siihen kuuluvia haittoja. Hyvä hallinto on yleismaailmallinen teema. Kansainväliset järjestöt esittävät käsityksiään hyvän hallinnon sisällöstä ja noudatettavista periaatteista valtiotasolla. Eri maissa on säädetty jul-

kista toimintaa koskevia lakeja, jotka määrittelevät hyvän hallinnon periaatteita ja toimintamuotoja. (Mäenpää 2002: 1–2.)

Hyvä hallinto ja hallitsemistapa sisältävät kansainvälisessä keskustelussa useita periaatteita, määreitä ja arvoja. Vapauden periaate on keskeinen tekijä. Hyvä hallinto kunnioittaa oikeusvaltion periaatteita ja kansalaisten oikeuksia. Hallinto on avointa ja vapaata korruptiosta. Kansalaisten osallistuminen ja tasa-arvoisuus on turvattu. Tieto kulkee yhteiskunnassa vapaasti ja kilpailu on vapautettu. Poliittiset vaalit ovat vapaat. (Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö 2002; Niemi & Salminen 2005: 13.) Yhdysvalloissa esimerkiksi ASPAn (The American Society of Public Administration) voimassa olevat eettiset koodit ovat osa hyvää hallintoa ja hyvää julkista palvelua. ASPAn viisi pääperiaatetta ovat: palvele yhteistä etua, kunnioita perustuslakia ja muita lakeja, osoita henkilökohtaista integriteettiä, edistä organisaatiosi eettisyyttä, ja tavoittele parasta ammattitaitoa.

Euroopasta löytyy tietty keskinäistä samankaltaisuutta, sillä Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet moniin yhteisön esiin nostamiin julkisten tehtävien eettisiin arvoihin, kuten oikeusvaltion edistämiseen, läpinäkyvyyteen, palveluperiaatteeseen, vastuullisuuteen ja tilivelvollisuuteen. Vielä lähempänä toisiaan ovat Pohjoismaat. Pohjoismailla on yhteisiä julkisen hallinnon ja virkamiestyön arvoja, kuten demokratia, avoimuus, palvelu ja tehokkuus. Seuraava esimerkki on Iso-Britanniasta.

Brittiläisessä hallintotraditiossa lähdetään siitä oletuksesta, että virkamiehet ovat ministereille lojaaleja, poliittisesti neutraaleja ja ministerin ja virkamiesten välillä vallitsee luottamuksellinen suhde. Vuonna 1855 perustettu Civil Service Commission vastaa virkanimityksistä brittiläisessä hallinnossa.

Iso-Britanniassa toimii itsenäinen asiantuntijaelin, joka on suoraan raportointivas-  
tuussa pääministerille. Sen tehtävänä on määritellä poliittisluonteisia suosituksia, jotka ovat poliittisten päätösten kaltaisia ja koskevat jokapäiväistä elämää. Asian-  
tuntijaelin on perustettu vuonna 1994 ja se on myös laatinut seitsemän periaatetta, joita julkishallinnossa tulisi noudattaa (Committee on Standards in Public Life 2006):

- **Epäitsekkyyys.** Virkamiesten tulisi tehdä päätökset ainoastaan koskien yleistä hyvää. He eivät saa tavoitella toiminnallaan taloudellista eivätkä materiaalista etua itselleen ja läheisilleen.

- **Integriteetti.** Virkamiesten ei tule asettaa itseään sellaiseen ulkopuoliseen asemaan, joka saattaa vahingoittaa julkisten tehtävien hoitamista.
- **Objektiivisuus.** Toimiessaan julkisessa tehtävässä virkamiehen tulee perustaa jokin etu tai palkkio ainoastaan edunsaajan tai palkittavan ansioihin.
- **Vastuullisuus.** Virkamiehet ovat vastuullisia tekemisistään ja päätöksistään. Heidän tulee myös avustaa niiden selvitysten laadinnassa, jotka koskevat heidän omaa virastoaan.
- **Avoimuus.** Virkamiesten tulee olla kaikessa toiminnassaan mahdollisimman avoimia tilanteen sallimissa rajoissa.
- **Rehellisyys.** Virkamiesten tulee olla toiminnassaan rehellisiä ja pyrkiä edistämään julkista etua kaikissa tilanteissa ja toisaalta estää vahingollisten toimenpiteiden syntyminen. Virkamiehen pitää ilmoittaa mahdolliset sidonnaisuudet.
- **Johtajuus.** Virkamiesten tulee olla esimerkillisiä johtajia.

## JULKISTEN ORGANISAATIOIDEN EETTINEN PERUSTA

Hyvä hallinto sisältää erilaisia arvoja ja arvojuulistuksia, jotka eivät kuitenkaan ole yksityiskohtaisia ohjeita arvojen käytännön soveltamisesta. Eettiset toimintatapaohjeet (codes of conduct) sen sijaan ovat täsmennettyjä arvolistoja, joiden kautta arvot siirtyvät osaksi julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaa. Hyvin toimissaan koodistot paljastavat vastaako organisaation toiminta ympäristön ja asiakkaiden toiveisiin ja odotuksiin. (Viinamäki 2008: 69.)

Organisaatioarvot ovat historiallisen kehityksen tulosta ja selitettävissä hallintokulttuurin muutoksen kautta. Eri vuosisadat ja vuosikymmenet ovat jättäneet leimansa etiikkajohtamisen sisältöön. Jo itsenäisyyden alussa toteutettiin ns. demokraattisia uudistuksia, vaikka valtio oli luonteeltaan yövärtijavaltio. Turvallisuuden, järjestykseen ja oikeudenpitoon liittyvät velvollisuudet hoidettiin.

Autonomian aika synnytti Suomen julkiseen hallintoon laillisen, legalistisen perinteen ja osin juristivallan. Myöhemminkin vahva laillisuusperinne jatkui. Sotien aika oli ennen muuta kriisijohtamisen aikakautta. Vasta myöhemmin perustuslakia uudistettiin eduskuntakeskeiseen ja parlamentarismia korostavaan suuntaan.

Varsinainen hyvinvointivaltiovaihe ajoittuu uusine ministeriöineen ja virastoineen 1950-luvulta 1980-luvulle ja siitä eteenpäin. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus ymmärrettiin sosiaalisena turvallisuutena. Laajoja ja kattavia hyvinvointipalveluja tuotettiin ja organisoitiin valtion ja kuntien toimesta. Samalla julkinen byrokraatia hierarkioineen kasvoi ilman selvää kontrollia. Valtion menot paisuivat osin yli äyräiden.

2000-luvulla, ja jossain määrin aiemminkin, hyvinvointivaltio on muuttumassa markkinavaltion suuntaan. Suomen liittyminen Euroopan unioniin toi suomalaisen hyvinvointimallin kansainvälistymisen ja globaalin kilpailun piiriin. Yksityinen yrittäjyys on tullut osaksi hyvinvointipalvelujen tuotantoa. Taloudelliset hyötynäkökohdat ovat tulleet ratkaiseviksi arvioitaessa palvelujärjestelmien uudistamista. Julkisen hallinnon arvot ovat saaneet rinnalleen markkina-arvot.

Suomen hallintojärjestelmä on sisäisesti suhteellisen yhtenäinen, ainakin moniin muihin maihin verrattuna. Valtion ja kuntien toimintatavat eivät eettisessä mielessä poikkea toisistaan. Sama lainsäädäntö koskee julkisen toiminnan koko aluetta. Suomessa ei ole myöskään erillisiä elimiä, komissioita tai neuvostoja, joissa poliitikkojen tai virkamiesten eettistä käyttäytymistä valvottaisiin.

Vaikka oikeudellinen sääntely on keskeinen osa etiikkajohtamisen formaalia sisältöä, organisaatioiden eettinen arvoperusta on osa hyvän hallinnon kehittämistä. Jos arvot otetaan työyhteisöissä vakavasti, ne sitouttavat henkilöstöä organisaation tavoitteisiin, lisäävät yhteisöllisyyden tunnetta ja yhteenkuuluvuutta. Jos arvot ovat keskenään ristiriitaisia ja ne jäävät organisaation ylätason julistuksiksi, niiden eettinen merkitys on vähäinen ja pahimmillaan haitallinen.

Julkisten organisaatioiden arvot perustuvat organisaatiotyypeihin. Julkisten organisaatioiden suuri määrä Suomessa luo suhteellisen kirjavan eettisen perustan. Liki 180 valtion virastoa ja laitosta ovat määritelleet omia arvojaan ja eettisiä toimintamallejaan. Suomen kunnat ovat arvoperustaltaan jonkin verran keskenään erilaisia. Valtionhallinnossa ja kunnissa on liikelaitoksia ja julkisia yhtiöitä, joiden eettiset koodit ovat erilaisia kuin virasto-organisaatioissa. Yhteistä arvopohjaa silti löytyy.

Poliittisella tasolla valtioneuvosto on laatinut periaatepäätöksellään henkilöstöpolitiikan linjoja vuonna 2001. Julistuksessa halutaan korostaa sitä, että hallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan pohjalle. Eettisen arvoperustan Suomessa muodostavat:

- Toiminnan tuloksellisuus (toiminta taloudellisesti ja vaikuttavasti)
- Avoimuus (toiminta läpinäkyvästi ilman salailua)
- Laatu ja vahva asiantuntemus (toiminta nojaa pätevyyteen ja asiantuntijuuteen)
- Luottamus (viranomaistoiminnan tasapuolisuus ja riippumattomuus)
- Palveluperiaate (laadukkaitten palvelujen tarjoaminen kansalaisille)
- Puolueettomuus ja riippumattomuus (toiminta ilman ulkopuolista vaikutusta ja riippumattomuus intressiryhmistä)
- Tasa-arvo (yhdenvertainen kohtelu, eriarvoisuuden välttäminen)
- Vastuullisuus (luotettavuus, velvollisuudentunto)

Arvot arjessa (2005) -teoksen mukaan arvojen tunnistaminen ja sisällön ymmärtäminen luovat perustan hyvälle hallintotavalle ja oikealle viranomaistoiminnalle.

Ministeriöiden arvoperustelut pohjautuvat pääosin valtionhallinnon yhteiselle arvopohjalle. Tämä on rationaalista käytöstä, sillä täten varmistetaan valtionhallinnon toimintakulttuurin yhtenäisyys ja samalla taataan mahdollisimman eettinen virkamiestoiminta. (Organisaatioiden arvojen kompleksisuudesta katso tarkemmin Viinamäki 2008.)

Ministeriöiden arvoissa esiintyy kaksi eettistä periaatetta, jotka nousevat eniten esille. Nämä ovat avoimuus ja yhteistyö. Avoimuus löytyi kuuden eri ministeriön määrittelemistä arvoluetteloista ja yhteistyöhalukkuus löytyi viiden ministeriön arvoluetteloista.

Aluehallinnossa on omat arvonsa. Lääninhallitusten strategioissa ja tehtävissä korostuvat asiantuntijuus, alueellinen yhteistyö ja kansalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Arvot, joiden nojalla lääninhallintoa johdetaan, on kirjattu viraston strategiaan ja toimintasuunnitelmiin. Esimerkiksi Etelä-Suomen lääninhallituksen arvot ovat palveluhenkisyys, avoimuus, vastuullisuus ja oikeudenmukaisuus. Vastaavasti Itä-Suomen lääninhallinnossa halutaan korostaa asiakaslähtöisyyttä, yhteistyötä, innovatiivisuutta, palvelujen laatua, oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja avoimuutta.

Maakuntien arvot on kirjattu maakuntien suunnitelmiin ja ohjelmiin. Maakuntien arvoperusta on usein vaihteleva ja keskenäänkin erilainen. Kunnallishallinnossa seurataan pitkälti samoja arvoja kuin valtionhallinnossa. Arvoiksi nimetään usein kuntalaisten hyvinvointi, kestävä kehitys ja demokratia. Kunnissa arvostetaan toimenpiteitä, joilla edistetään asukkaiden parasta. (Kunnallishallinnon eettiset periaatteet 2003; Rynänen 2003: 43–52.)

Yleinen katsaus Suomen suurimpien kuntien arvopohjaan tuo esille sen, että asiakaslähtöisyys, taloudellisuus ja tuloksellisuus sekä kestävä kehitys ovat toistuvia arvoja kaupunkien strategioissa.

## HYVÄN HALLINNON NORMIPERUSTA

Hyvän hallinnon normiperusta rakentuu Suomessa yleislakeihin ja erityissäännöksiin. Julkisyhteisöjen eettisyyttä turvataan lainsäädännöllä, joko yleisillä normeilla tai erityisillä säännöksillä, jotka täsmentävät eettisen käyttäytymisen perusteita esimerkiksi viranhaltijoita varten. Toinen tapa on vahvistaa organisaatio- tai työyhteisötasolla eettisiä arvoja, jotka ovat yhteisesti hyväksytyjä ja tarkoitettu sitouttamaan henkilöstöä eettisyyteen ilman nimenomaista pakkoa tai sanktioita. Hallinnon eettisyys ei kuitenkaan välttämättä lisääntynyt sääntelyä lisäämällä, sillä ongelmat monimutkaistuvat ja hallinto muuttuu nopeassa tahdissa. (Salminen 2008b: 112.)

Eettisiä ohjenuoria on sisällytetty Suomen perustuslakiin (731/1999) sekä muihin erillisiin lakeihin kuten hallintolakiin, rikoslakiin, menettelyyn julkisista hankinnoista sekä lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Kaiken perustan etiikalle löytää lainsäädännöstä perustuslain kohdasta 2 §. Siinä sanotaan, että Suomessa julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan tulee huolehtia perusoikeuksien sekä ihmisoikeuksien toteutumisesta. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 § mukaan käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Valtion virkamieslaki (750/1994) määrittää virkamiehen muodollista asemaa ja tehtäviä. Virkamiesetiikan näkökulmasta laissa täsmennetään ja virkamiehen ja viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Näin ymmärrettynä virkamieskäsite kattaa sekä esimiehet että hallinnon johtajat.

Kuntalaissa (365/1995) on maininta, jonka mukaan kuntien tulisi pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia sekä kestävää kehitystä alueillaan. Kunnilla on itsehallinto, jonka puitteissa kuntakohtaisesti voidaan päättää kunnan eettisistä arvoista ja periaatteista.

Rikoslaisissa virkamiehen toiminnan eettisyydestä kertoo toisen luvun 10 §. Sen mukaan virkamies on pantava viralta, mikäli hänet tuomitaan rikokseen joko elinkautiseen tai vähintään kahden vuoden määräaikaiseen rangaistukseen. Virkamiestä voidaan myös rangaista tehtäviensä laiminlyönnistä. Rikoslain muita kohtia kuvattiin aiemmin korruption sääntelyä koskevassa teoksen pääosuudessa 8.

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) pitää sisällään tavoitteen, jonka mukaan julkisten varojen käyttöä tulee tehostaa, laadukkaita hankintoja tulee tehdä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet. Julkisten hankintayksiköiden tulee toiminnassaan ottaa huomioon avoimuus ja suhteellisuus olemassa oleviin kilpailuolosuhteisiin liittyen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään laissa (621/1999). Lain tarkoituksena on määritellä tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien avoimuutta ja hyviä tiedonhallintatapoja. Samalla halutaan antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan sekä julkisten varojen käyttöä sekä muodostaa näistä vapaasti mielipiteensä. Lain nojalla virkamiesten tulee luoda ja toteuttaa asianmukaisella tavalla tietojärjestelmiä sekä tiedonsaantimahdollisuuksia, pois lukien tietysti salassa pidetyt asiat.

Hallintolaki on säädetty vuonna 2003 (434/2003). Hallintolain 1 § mukaan lain tarkoituksena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Myös tuloksellisuus ja hallinnon palvelujen laadun edistäminen mainitaan aivan alussa. Kyseistä lakia tulee soveltaa hallintosopimuksia tehtäessä eli hyvän hallinnon perusteet tulee pitää mielessä kaikessa virkamiesten toiminnassa. Hallintolaista löytyy luku 2, joka käsittelee hyvän hallinnon perusteita. Luvun alta löytyvät kohdat hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteesta ja asianmukaisuudesta.

Hallintolaki antaa Suomessa muodolliset perusteet hyvälle hallinnolle. Hallinnon tulee toimia palveluperiaatteella. Hyvään hallintoon sisältyvät neuvonta sekä hyvän kielenkäytön vaatimus eli asiallinen, ymmärrettävä ja selkeä kieli. Viran-



omaisten on tehtävä yhteistyötä. Asian käsittelyn vaatimuksia ovat viivytyksettömyys, julkisuus, esteellisyuden huomioon ottaminen ja päätösten perustelevuus. Hallintolain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja varsinaisesta hyvän hallinnon perusteista on säädetty seuraavasti, muutamaa pykälää lainaten:

**1 § Lain tarkoitus.** Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

**2 § Soveltamisala.** Tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Tätä lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Tätä lakia sovelletaan valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

**6 § Hallinnon oikeusperiaatteet.** Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

**7 § Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus.** Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

**8 § Neuvonta.** Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

**9 § Hyvän kielenkäytön vaatimus.** Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista.

**10 § Viranomaisten yhteistyö.** Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen.

## MILLAINEN ON KANSALAISEN HYVÄ HALLINTO?

Kun puhutaan hyvästä hallinnosta, mitä kansalaiset oikeastaan pitävät tärkeänä? Mikä on heidän hyvä hallintonsa ja poikkeako se suuresti niin sanotun ”järjestelmän” määritelmistä, joihin jo edellä viitattiin? On kuitenkin hyväksyttävä, että julkisen sektorin tuottavuusvaatimukset ja yksityisen sektorin esimerkit ovat osa hyvän hallinnon keskustelua. Mikä merkitys tuottavuudelle ja tehokkuudelle on annettava julkisen hallinnon kehittämisessä? Onko yksityisen sektorin parhaissa käytänteissä kansalaisten mielestä esimerkkejä, jotka soveltuvat julkiseen hallintoon ja edistävät hyvän hallinnon tavoitteita?

Kansalaiskyselyssä (2008, kysymys 3) tiedusteltiin, missä määrin tuottavuusvaatimus toteutuu, ja tuoko se julkiselle sektorille paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä. Vastaajien suuri enemmistö (62 %) oli tätä mieltä (n=1973). Toteutumista epäili ainoastaan 13 % vastanneista.

Osakysymyksessä, jonka mukaan ”Yritysten johtamismallit tulevat olemaan yhä enemmän esikuvana julkisella puolella”, vastaukset jakautuivat eri lailla kuin edellä. Vastaajista 53 % jakoi tämän käsityksen, kun taas 16 % oli eri mieltä (n=1972).

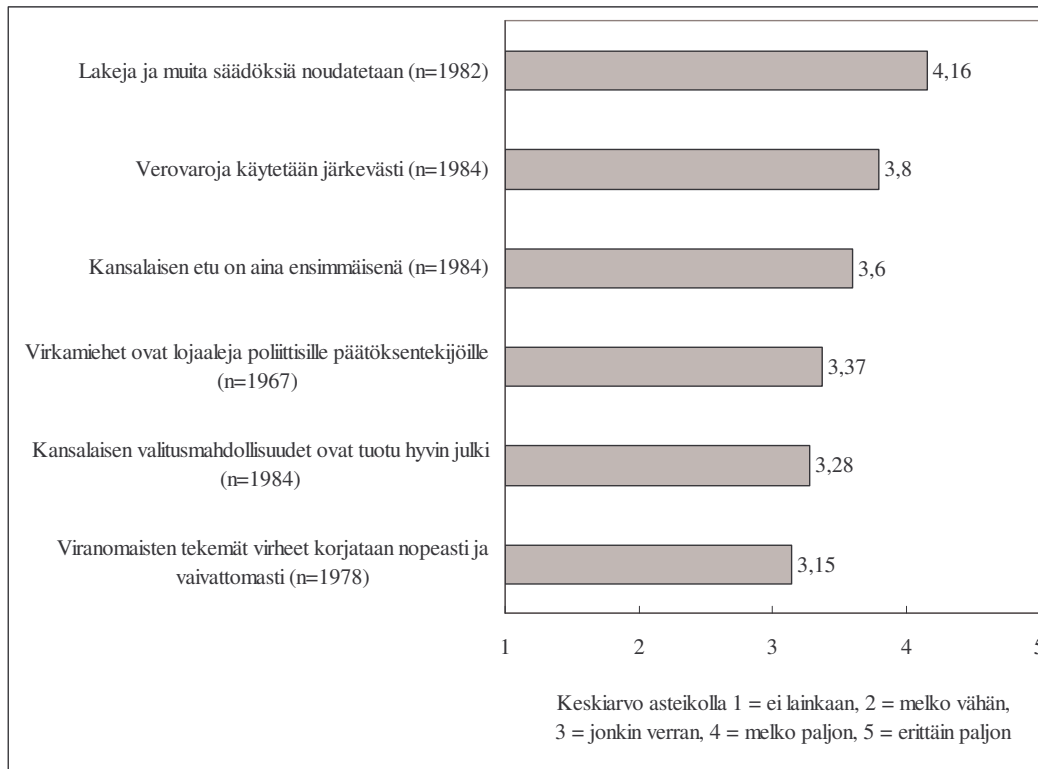
Hyvä hallinto on osa julkisen toiminnan eettisyyttä. Kysymys 10 kartoitti julkisen toiminnan eettisyyden piirteitä. Näistä kysymystä kansalaisen edun ensisijaisuudesta käsiteltiin jo edellä oikeudenmukaisuutta koskevassa pääosuudessa. Kysymys virkamiesten lojaalisuudesta poliittisia päätöksentekijöitä kohtaan koskee myös vastuullisuutta.

Kansalaisilta kysyttiin, miten tärkeänä he pitävät, että lakeja ja muita säädöksiä noudatetaan. Valtaosa kansalaisista (79 %) piti tätä tavoitetta melko tai erittäin tärkeänä (n=1982).

Kansalaisilta kysyttiin myös, kuinka tärkeää on, että kansalaisten valitusmahdollisuudet on tuotu hyvin julki. Vastaukset jakautuivat tasaisemmin kuin edellisessä kysymyksessä. Vastaajista 27 % piti tätä vähemmän tärkeänä ja 43 % vastaavasti enemmän tärkeänä (n=1984).

Kansalaisilta tiedusteltiin lisäksi, miten tärkeää on, että viranomaisten tekemät virheet korjataan nopeasti ja vaivattomasti. Kannanotot jakautuivat tasaisesti. Noin 40 % vastaajista piti asiaa ei lainkaan tai melko vähän tärkeänä, ja lähes sama määrä vastanneista (41 %) piti asiaa melko tai erittäin tärkeänä (n=1978).

Kuviossa 11 on esitetty kansalaisten arviot julkisen toiminnan eettisyydestä keskiarvoin ilmaistuna: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä tärkeämpänä kysyttyä julkisen toiminnan eettisyyden piirrettä pidettiin.



**Kuvio 11.** Julkisen toiminnan eettisyys kansalaisten arvioissa.

Kysytyistä asioista selvästi tärkeimpänä pidettiin sitä, että lakeja ja säädöksiä noudatetaan. Verovarojen järkevä käyttö oli keskiarvolla mitattuna toiseksi tärkein, ja kansalaisen edun ensisijaisuus kolmanneksi tärkein. Erikoista tuloksissa on se, että viranomaisten tekemien virheiden nopeaa ja vaivatonta korjaamista pidettiin kysytyistä asioista vähiten tärkeänä. Tässä on mahdollista, että jotkut ovat vastanneet sen mukaan, miten he näkevät asioiden olevan, eivätkä sen mukaan, miten tärkeinä he kysytyjä asioita pitävät.

Julkisen toiminnan eettisyydestä esitettiin kansalaisten taholta muutama huomio, jotka on perusteltua kuvata tässä yhteydessä:

”Käsittelen asiaa niin miten julkinen sektori nyt toimii käytännössä.”

”Mutta toteutuuko – toinen juttu.”

”Lakeja ja muita säädöksiä noudatetaan...ja usein maalaisjärki unohtaen!”

”Kansalaisen valitusmahdollisuudet ovat tuotu hyvin julki...on tai ei, yhden-tekevää. Alappa valittamaan Kelaa vastaan, niin mitkä ovat mahdollisuudet...”

”Viranomaisten tekemät virheet korjataan nopeasti ja vaivattomasti...vain jos osaa valittaa. Omaehtoista virheen korjaamista en ole kuullut!”

Varsinainen hyvän hallinnon periaatteita koskeva kysymys 6 kattoi yksitoista kohtaa. Erityisesti kysyttiin, miten kansalaiset kokevat hallinnon periaatteiden toteutuvan. Tarkat vastausjakaumat on esitetty liitteessä. Vastausten määrä kysymyksen kohdittain vaihteli vain vähän (n=1957–1966). Seuraava luettelo on tehty sen perusteella, miten vastaukset jakautuvat kansalaisten mielestä parhaiten toteutuneesta huonoiten toteutuneeseen. Parhaimman arvion saanut on listassa ensimmäisenä ja huonoimman arvion saanut on listassa viimeisenä. Prosenttiosuus kertoo, miten moni vastaajista koki, että asia toteutuu melko tai erittäin hyvin.

	Toteutuu melko tai erittäin hyvin
• Viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti	48 %
• Lomakkeet ovat helposti saatavilla	43 %
• Neuvonta ja opastus hoidetaan asianmukaisesti	26 %
• Tehdyille päätöksille saadaan perustelut	23 %
• Hakulomakkeet ovat selkeät	22 %
• Virkakieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää	20 %
• Hallinnossa asioiminen on sujuvaa	15 %
• Päätökset ovat helposti ymmärrettäviä	14 %
• Kansalaisia kuullaan heitä koskevissa asioissa	13 %
• Hallinto on helppoa ja yksinkertaista	9 %
• Asioita hoidetaan ilman viivytystä	8 %

Luettelo ilmaisee tarkemmin esimerkiksi sen, että vain kahteen ensimmäiseen kohtaan (viranomaisten asiallinen käyttäytyminen ja lomakkeiden saatavuus) oli pääosin melko tyytyväisiä. Sen sijaan luettelon viisi viimeistä kohtaa saivat kansalaisilta erittäin tylyn arvion. Näissä kohdissa ainoastaan alle kuudesosa vastanneista oli sitä mieltä, että periaate toteutuu melko tai erittäin hyvin. Neljässä viimeisessä kohdassa jopa yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että kyseessä oleva hyvän hallinnon periaate ei toteudu lainkaan tai se toteutuu melko huonosti. Voi siis sanoa, että yli puolet vastanneista antoi jonkinlaisen tuomion näiden periaatteiden toteutumattomuudelle käytännössä. Lähes puolet vastanneista oli sitä mieltä, että viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti. Neljännes vastanneista oli sitä mieltä, että viranomaisten käyttäytymisessä on parantamisen varaa.

Kansalaisten mielestä lomakkeita on melko hyvin saatavilla. Tähän vaikuttanee osaltaan sähköiset lomakkeet, jotka ovat yleistyneet niin virastojen ja laitosten kuin kuntienkin toiminnan osana. Suuret julkiset organisaatiot kuten esimerkiksi Kansaneläkelaitos, verotoimisto ja työvoimatoimisto ovat siirtäneet lomakkeet sähköiseen jakeluun perinteisten paperiversioiden lisäksi. Myös omien asioiden hoitaminen onnistuu useimmiten sähköisesti. Vajaa viidennes vastanneista oli kaikesta huolimatta sitä mieltä, että lomakkeet eivät ole lainkaan tai ne ovat melko huonosti saatavilla. Näistä ”ei lainkaan” -vastanneiden osuus oli kuitenkin alle 5 %.

Valitsimme tähän yhteyteen avoimista kysymyksistä neuvontaa ja opastusta kuvaavan lisäkommentin. Ne ovat sävyiltään pääosin positiivisia.

”Verotoimistossa virkailijoilta saamani erinomainen palvelu ja apu selvittäessäni erittäin vaikeaa perintöveroasiaa – minua opastettiin jopa lisää täysin pyytämättä siten, että vältin näiden neuvojen avulla mittavan veronmaksun joka muutoin tietämättömyyttäni olisin joutunut maksamaan kun en yksin olisi osannut toimia oikein – palvelu oli myös erinomaisen hienotunteista ja empaattista mikä tuntui hyvältä lähiomaisen menetyksen keskellä.”

”Kelan virkailija neuvoi äitiyslomalle jäädessäni hakemaan korvausta edellisen vuoden tulojen mukaan. Äitiyslomalle jäädessäni olin työtön, ja en olisi itse ”hoksannut” tätä. Työvoimatoimiston virkailija neuvoi hakemaan opintojen ajaksi työvoimapoliittista korvausta. Ruusuja molemmille virkailijoille!”

”Asioin harvakseltaan säännöllisesti edunvalvontatehtävän takia --- maistraatin ja Kelan eri toimistojen kanssa. Olen ollut oikein yllättynyt, kuinka ystävällistä, opastavaa ja henkilökohtaista palvelua olen saanut. Esimerkiksi maistraatista tiedän nimeltä ja puhelinnumerolta, keneltä minun pitää neu-

voa kysyä. Kela on ollut päätöksissään yllättävän nopea. Myös verottajalta olen saanut pätevää apua ihan puhelimesta ilman jonotusta ja blankettien täyttämistä.”

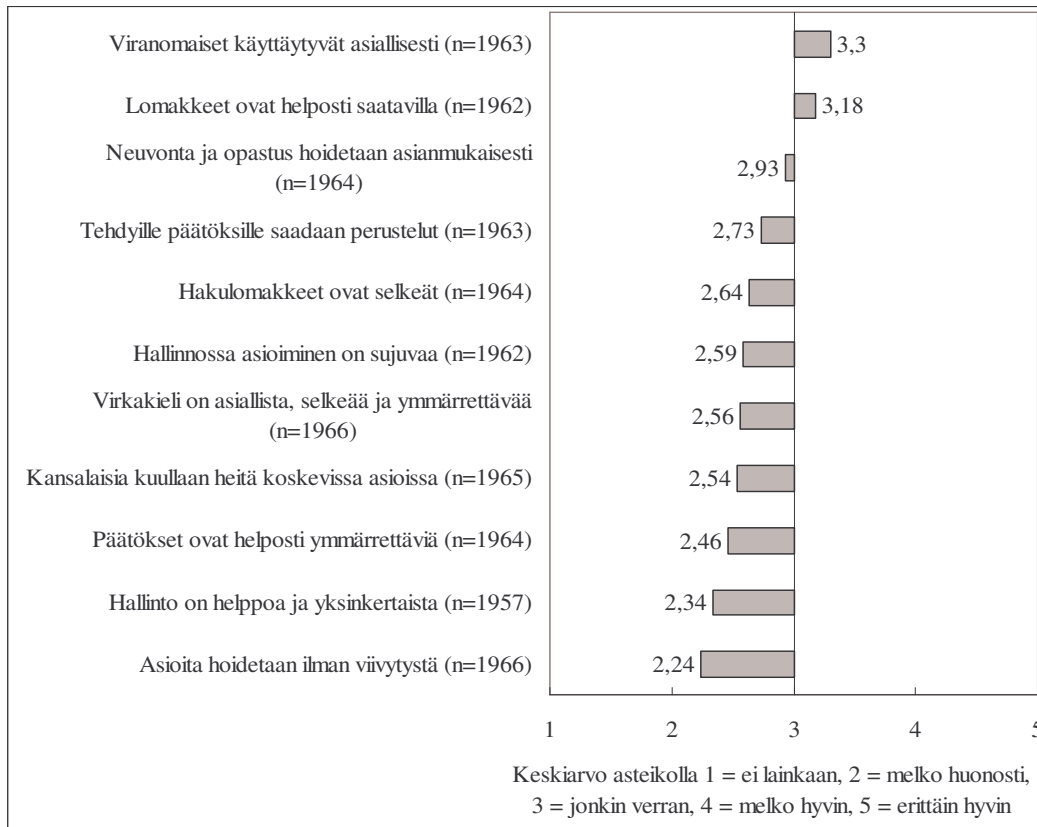
”Har haft mycket god telefonkontakt med två helt svenskspråkiga damer på stadens skattebyrå. (Stor skillnad mot betjäningen för ca 18 år sedan). Också några av stadens tjänstemän jag kontaktat, har uppträtt ovanligt ledigt och tillmötesgående, och självmant lämnat utförliga anvisningar.”

”Kunta sektorilla on paljon sukulaisia keskenään ainakin mejän kunnan toimistoissa. Keskenään sopivat määrättyistä asioista. Jotka todellakin kuuluisivat meille ja muillekin tietää ja sitten putkahtelevat vahingossa esiin (esim. tukiasioissa). Ei olla mielestäni riittävän halukkaita neuvomaan, tavan tallajaa, sukulaisia kylläkin, opastetaan ja ohjataan. Anteeksi näin se vain on.”

Kuviossa 12 esitetään kansalaisten arviot viranomaistoiminnasta ja hyvän hallinnon periaatteista keskiarvoin mitattuna: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä paremmin kansalaiset arvioivat kysytyjen hyvän hallinnon periaatteiden toteutuvan käytännössä.

Kuten kuvio suoraan näyttää, kansalaisten arviot ovat ns. paremmalla puolella (keskiarvo yli 3) ainoastaan kahden kysytyn asian osalta. Selkeästi huonoiten hyvä hallinto toteutuu kansalaisten arvioiden mukaan asioiden nopean ja viivytyksettömän hoitamisen osalta.

Voiko tästä tehdä tuloksesta tehdä johtopäätöksen, jonka mukaan vain viranomaisten käytös ja hallinnon lomakkeiden saatavuus toimivat kunnolla? Ei suoraan, mutta kansalaisten mielikuvat eivät anna hyvää arvosanaa periaatteiden toteutumiseksi käytännössä. Ne, jotka kehittävät parempaa palvelua, joutuvat myös pohtimaan sitä, mikä meni pieleen, ja missä on selvästi parantamisen varaa.



**Kuvio 12.** Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen kansalaisten arvioissa.

## TAUSTATEKIJÄT JA HYVÄN HALLINNON ARVIOT

Myös hyvän hallinnon osalta selvitettiin taustatekijöiden vaikutusta arvioihin. Taustatekijöitä vertailtaessa eroja löytyi, mutta niiden tarkempi tulkinta on jälleen kerran pulmallista. Kuten muissakin teoksen pääosuksissa, tässä raportoitavat erot eri vastaajaryhmien välillä ovat yli kymmenen prosenttiyksikköä.

Asuinpaikka on näyttänyt selvästi vaikuttavan vastaajien kannanottoihin. Lapin läänin asukkaat olivat muiden läänien asukkaita useammin sitä mieltä, että neuvontaa ja opastusta ei hoideta asianmukaisesti, kun taas Itä-Suomen läänin asukkaat olivat muihin verrattuna selvästi eniten väittämän kanssa samaa mieltä. Asuinpaikka vaikutti myös siihen, miten arvioitiin viranomaisten käyttäytymistä. Lapin läänissä asuvat epäröivät muiden läänien asukkaita vähemmän viranomaisten käyttäytymisen asiallisuutta. Viranomaisten käyttäytymistä pitivät keskimää-

rin asiallisimpana itäsuomalaiset, jotka olivat jälleen kerran muiden läänien asukkaita useammin väittämän kanssa samaa mieltä.

Vastaajan sukupuoli ja työhistoria eivät aiheuttaneet merkittäviä eroja. Sen sijaan äidinkieli vaikutti: suomenkieliset olivat selvästi useammin ruotsinkielisiin verrattuna sitä mieltä, että viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti.

Vastaajien koulutustaso vaikutti arviointeihin kahden kysytyn asian kohdalla. Koulutetuimmat olivat sitä mieltä, että lomakkeet ovat helposti saatavilla. Samoin mitä enemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin hän koki viranomaisten käyttäytyvän asiallisesti.

Ikä vaikutti merkittävästi kolmen kysytyn asian arviointiin. Mitä nuorempi vastaaja, sitä useammin koettiin lomakkeiden olevan helposti saatavilla ja viranomaisten käyttäytymisen olevan asiallista. Nuorin vastaajaryhmä koki myös muita ikäryhmiä useammin virkakielen olevan asiallista, selkeää ja ymmärrettävää.

Tulotaso vaikutti arviointeihin muutaman kysymyksen osalta. Pienempituloiset kokivat hakulomakkeet selkeämmiksi kuin suurempituloiset. Yksi huomio on lisäksi se, että pienempituloiset kokivat useammin, että päätökset ovat helposti ymmärrettävissä.

## KANSALAISET KOMMENTOIVAT HYVÄN HALLINNON PERIAATTEITA

Hyvään hallintoon liittyen kansalaiset esittivät näkemyksiään useasta eri osa-alueesta. Seuraavaksi esitämme heidän suoria näkökantojaan rehellisyydestä (kaksi ensimmäistä), virkakielestä (kolme seuraavaa) ja päätösten perustelusta ja viipymisestä (kaksi viimeistä kommenttia).

”Eettisesti tai lain perusteella virheelliseksi todetun asian pitäisi aiheuttaa sellainen merkintä, että toistuva tällainen tapahtuma aiheuttaa sen, että henkilö ei voi asettua ehdolle vaaleissa uudelleen. (Julkinen valehtelu oman edun tavoittelemiseksi, yhteiskunnan tuen käyttö hlökohtaiseen hyötyyn...)”

”Sanallisesti on luvattu jokin asia. Asian käsittelystä on valehdeltu päin naamaa. Lupaukset on peruttu kun vastauksia on kysytty uudelleen. On kerrottu uusia valheita. On pitänyt taistella!!!”



”Kielenkäyttö ja käsitteet ovat hirvittävän vieraannuttavia! Olen valmistunut FK:ksi suomi pääaineena, mutta suuri osa ”julkisesta keskustelusta” pysyy vieraana, vaikeana käsittää. Minun ajatteluni ei toimi niillä käsitteillä enkä siis ymmärrä enkä jaksa olla kiinnostunut! Valitettavasti – sillä näkyvät ovat synkeät...”

”Veroviraston kieli ja ohjeet pitäisi saada sellaisiksi, että niitä varten ei tarvitse olla suomen kielen maisteri (kuten itse olen).”

”Verovirastoon soittelu on usein raivostuttavaa (samoin Kelaan jne.): kun kysyy yksinkertaista asiaa, saa vastaukseksi kapulakieltä. [...] Verotukseen liittyvät asiat ovat myös välillä harvinaisen monimutkaisia: Luen ensin vero-opasta, luen netistä vero.fi -sivulta ja lopulta joudun soittamaan verottajalle, joka kertoo minulle saman käsittämättömän kielikukkaslauseen, josta en edelleenkään ymmärrä mitään.”

”Kun päätös on tullut on vaikeaa saada viranomainen (vaikka päätös on väärä) myöntämään virheensä ja muuttamaan päätöksensä. On kuin jääkiekko-ottelussa kun tuomari on pilliinsä puhaltanut sitä ei enää peruta. Näin ei todellakaan saisi olla!”

”Korvaushakemukseni hylättiin mielestäni järjettömällä perusteella. Oikaisuhakemukseni hyväksyttiin ja lopputulos oli haluamani. Silti tapahtumaketjusta välittyi tunne, että viranomainen ”kokeili” tyytyisinkö hylkäyspäätökseen.”

\* \* \*

Hyvä hallinto pohjautuu aristoteelisessa mielessä hyvään elämään ja hyvään politiikkaan. Eettiset arvot, niiden toimivuus ja lainsäädäntö konkretisoivat hyvän hallinnon käsitettä (Mäenpää 2002, 2003). Edellä viitattiin lyhyesti hallintotieteen oppisuuntiin, joiden kautta hyvä hallinto määrittyy. Kansalaisten näkemykset hyvästä hallinnosta tiivistyvät tässä tutkimuksessa seuraaviin kohtiin:

- Ei ole yllättävää, että kansalaiset pitävät tärkeänä, että lakeja ja säännöksiä noudatetaan viranomaistoiminnassa. Suomalaiset eivät halua joutua tilanteeseen, jossa ”viidakon lait” ovat käytössä. Hallinnon sääntelyä saatetaan moittia rankasti, mutta yhteiskunnan kaikinpuolinen laillisuus näyttää tuovan kansalaisille turvallisuuden tunnetta. (Vrt. teoksen pääosuus 3, Kunnon kansalainen.)

- Hyvän hallinnon selkeimmät loukkaukset liittyvät siihen, että asioiden hoito viivästyy, päätökset ovat vaikeaselkoisia ja hallinnon toimintaan liittyy ylimääräisiä hankaluuksia. Virkakieli koetaan hankalaksi. On vaikea hoitaa asioitaan, jollei tiedä lomakkeiden käsittelyyn kuuluvia vaatimuksia eikä osaa hoitaa niitä.
- Kansalaiset kokevat, että on tärkeä tietää heille tarjotuista vaikutusmahdollisuuksista. Usein kansalaiselle riittää pelkkä tieto siitä, että on mahdollisuus vaikuttaa omiin asioihinsa. Tämä ei kuitenkaan saa riittää päättäjille. Kansalaisten vaikuttamisella täytyy olla jokin merkitys. On tarpeetonta lisätä vaikutuskanavia, ellei ole suunniteltu, miten niiden kautta esiin tulleet asiat pystytään hyödyntämään yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa.

## 10. EETTISET ARVOT JA PALVELUTYÖ

Arvot ovat keskeinen osa julkista palvelutyötä. Julkiset palvelut ovat kansalaisia lähellä. Lähes kaikilla on niistä joitakin kokemuksia ja näkemyksiä, elämäntilanteesta riippuen hieman erilaisia. Julkisille palveluille on asetettu eettisiä periaatteita ja eettisiä arvoja.

Kansalaisten kyky arvioida saamaansa palvelua on yleisesti ottaen hyvä, mutta mihin perustuvat arviot niistä palveluista, joita kansalainen ei itse henkilökohtaisesti ole käyttänyt? Kansalaisilla on keskenään erilaisia toiveita ja odotuksia julkisia palveluita kohtaan. Näin ollen palveluiden sisältöä ja palvelutarjontaa arvioidaan kansalaisen omien merkityksien mukaisesti, ei sen mukaan, mitä julkishallinnon palveluille asettamat kriteerit vaativat. Keskustelua taustoittaa kysymys eettisistä arvoista.

### EETTISET ARVOT

Arvot jaotellaan hyveiden kautta useaan luokkaan Georg Henrik von Wrightin (1916–2003) (1968: 8–11) mukaan. Yksi näistä luokista on tämän tutkimuksen kannalta keskeinen. Kyse on hyvyyden lajista, jota kutsutaan inhimilliseksi tai moraaliseksi hyväksi. Hyvästä puhutaan tarkoittaen, että toiminta tai teko on moraalisesti arvokasta. Tällöin puhutaan hyvästä, jolla viitataan käytökseen ja luonteeseen: ihminen voi olla hyvä tai tehdä hyvää, jolloin oletuksena on yleensä se, että hyvä tehdään jollekin toiselle. Teko voidaan tehdä hyvästä motiivista tai hyvällä tarkoituksella, hyväntahtoisuudesta. Wright ei kuitenkaan näe moraalista hyvää omana hyvän lajinaan, vaan moraalinen hyvä on sidottava tilanteeseen ja ymmärrettävä siten aina tilannesidonnaisesti.

Kotkavirta (1995: 31) täydentää von Wrightia toteamalla, että eettisesti hyvä ei ole ensisijaisesti empiirinen vaan normatiivinen käsite, joka ilmaisee tietyn vaatimuksen. Eettiseen hyvyyteen viittaamalla pyritään arvioimaan toiminnan inhimillisyyttä. Tämä käsite koskee niin poliittista järjestelmää, viranomaisia kuin organisaatioissa toimivia yksilöitäkin.

Arvo on se, mitä pidetään arvokkaana ja hyvänä. Arvolla tarkoitetaan kaikkea, mitä halutaan, tavoitellaan tai arvostetaan, siis sitä, mikä on arvokasta. Arvot jakautuvat muun muassa:

- oikeuksien ja velvollisuuksien
- yksilön ja yhteisön
- yleistettävyyden ja tilannekohtaisuuden (erityisyyden)
- itseisarvon tai välineellisyyden
- perinteisen tai uuden mukaan.

Vapaudet ja oikeudet kuuluvat arvoihin. Arvot ovat yksilöiden ja yhteisöjen valintojen sekä päätösten kohteina. Arvot jakautuvat itseisarvoihin ja välinearvoihin. Itseisarvon haluttavuus riippuu vain siitä itsestään; välinearvolla toteutetaan tiettyä tavoitetta. Moraaliset arvot ovat itseisarvoja, kun taas esimerkiksi talouteen liittyvät arvot ovat ensisijaisesti välinearvoja.

Demokraattiset arvot tähtäävät yhteisen hyvän palvelemiseen, ja esimerkiksi professionaalisisissa arvoissa keskeistä on toiminnan tehokkuus ja asiakkaiden intressien ensisijaisuus. Oikeudet takaavat sen, että yksilöiden arvot toteutuvat. Velvollisuudet viittaavat siihen, että myös toisten ihmisten arvot voivat toteutua. (Airaksinen 1993.)

Eettisessä mielessä valtiota kuvataan usein ihannevaltiona. Ihannevaltion arvoiksi katsotaan vapaus ja demokratia. Valtiossa turvataan ihmisoikeuksia. Historiallisesti katsottuna ihannevaltion kohdalla on keskusteltu valtion, sen hallitsijoiden ja virkamiesten hyveistä. Myös valtion perimmäiset tehtävät ja suhtautuminen kansalaisyhteiskuntaan ovat osa klassista keskustelua valtiosta. (Thomas 2000: 78–81.)

Yksi keskeinen perusarvo on se, että henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti. Jokaisella on oikeus palvelussuhteen etuihin ja oikeuksiin. Virkamieheltä edellytetään, että hän tekee työnsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Myöskään taloudellista tai muuta etua ei voi vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan, jos se voi heikentää luottamusta. Myös sivutoimet on käsiteltävä työnantajalla. (Arvot arjessa 2005: 20–25.)

Yksilöllisempää kuvaa eettisistä arvoista edustavat virkamiesarvot. Yksi lähtökohta virkamiesetiikalle on, että virkamiehet noudattavat esimiestensä käskyjä. Täten he eivät olisi eettisesti vastuussa toiminnastaan. Sellaisiakin näkemyksiä esitetään, että virkamiehet eivät olisi eettisessä vastuussa, koska heillä ei ole itseinäistä moraalista harkintaa vaativaa päätösvaltaa. Näin ollen he olisivat eettisesti neutraaleja toimijoita. (Thompson 2001: 80.)

## EETTISET ARVOT LAINSÄÄTÄJÄ- JA VIRKAMIESKYSELYISSÄ

Kansanedustajakyselyllä (Salminen 2006) selvitettiin virkamieskunnan arvoja ja virkamiesihanteen muutosta. Tutkimuksessa oli kyse siitä, miten lainsäätäjät näkevät virkamiesten arvot ja eettiset periaatteet. Onko uusia virkamiesarvoja nousemassa esiin? Kansanedustajakysely osoitti, että virkamiesihanne on hieman muuttumassa. Kyselyn tutkimusasetelma selvitti byrokraattisia ja niin sanottuja jälki-byrokraattisia arvoja, joiden oletettiin kuvaavan virkamiesten toimintaa. Eettiset arvot määriteltiin siten, että byrokraattiset arvot kuvaavat vastaajille perinteistä virkamiesihannetta, kun taas jälki-byrokraattisilla arvoilla haluttiin viitata uudempaan virkamiesihanteeseen. Kahdeksankymmenen kolmen kansanedustajan vastaukset on esitetty tarkemmin taulukossa 5, jossa vastaajat punnitsivat taulukossa esitettyjä arvopareja.

Kun lainsäätäjät tekivät tämän arvojen punninnan vertailu- ja valintatilanteessa, esille nousi yksi suhteellisen yllättävä tulos. Myötätuntoinen, sosiaalisesti tiedostava ja tulossuuntautunut virkamieskuva on kansanedustajien silmissä hieman tavoiteltavampi kuin vahvaa objektiivisuutta, puolueettomuutta tai muodollisia menettelytapoja korostava virkamieskuva. Myötätunto on tyypillinen pohjoismaisen hyvinvointivaltion arvo, mikä näkyy suomalaisessa aineistossa.

Muissakin tutkimuksissa on havaittu julkisyhteisöjen arvojen muutoksia. Lähdesmäki (2006: 79–81) haastatteli tutkimuksessaan asiantuntijoita ja esimiehiä tiepiirissä, poliisissa ja sairaalassa. Tutkimus osoitti, että esimiesten perinteisiin arvoihin kuuluivat oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja johdonmukaisuus, ja uusina arvoina olivat rohkeus ja päättäväisyys.

Airaksinen (2002: 52–55) pohtii yhtä esimiestyön arvoa eli johtajan vastuuta ja sen luonnetta. Airaksisen mukaan organisaatiossa vastuu saa kollektiivisen luonteen. Tilanne on hänen mukaansa paradoksaalinen johtajan ja alaisten toiminnan kannalta. Hierarkian huipulla johtajan käskyt ja määräykset eivät tuota tulosta ilman alaisten toimintaa. Johtaja ei ole täysin vastuussa, mutta vastuussa eivät ole alaisetkaan, koska heillä on auktoriteetin määräykset. Johtajan valta on symbolista, ei niinkään henkilökohtaista. Johtaja edustaa koko organisaatiota, ja on siksi vastuussa tuloksista. Ongelmatilanteissa vastuu painaa nimenomaan johtajaa.

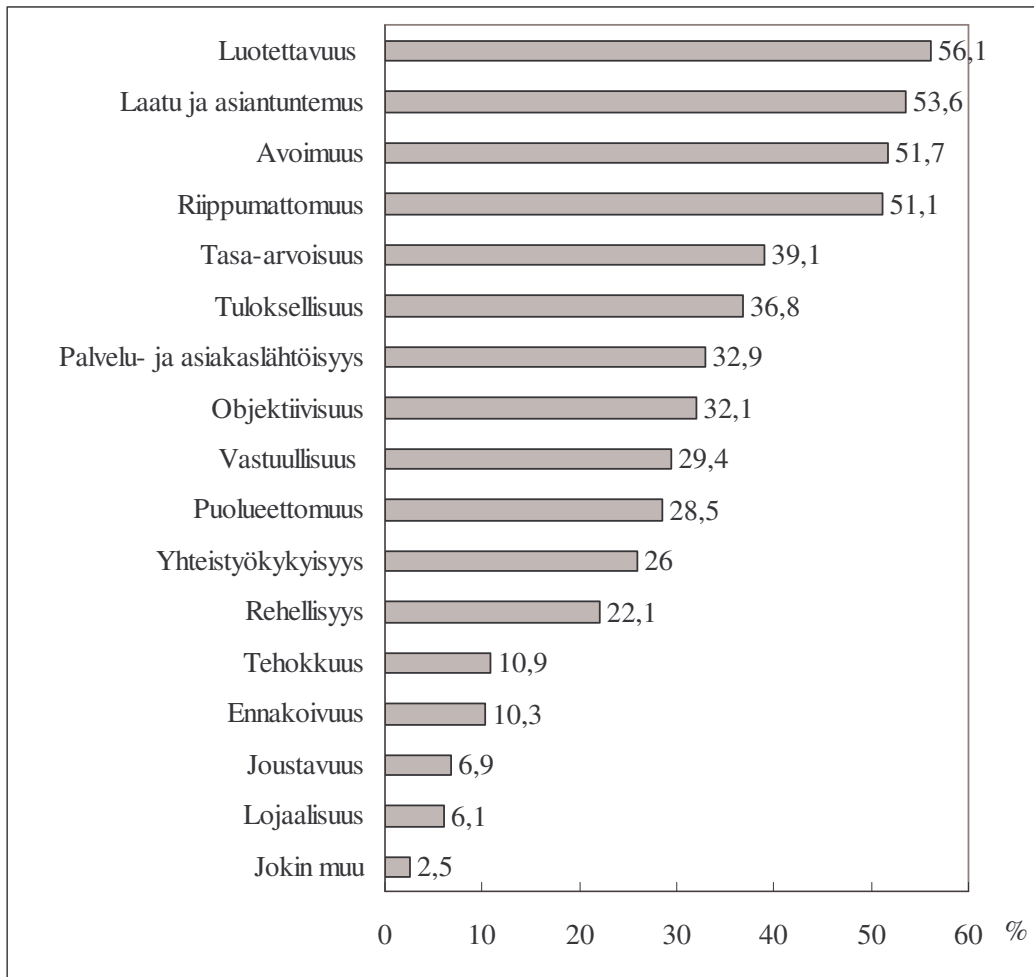
**Taulukko 5.** Virkamiesarvot lainsäätäjän arvioimana (Salminen 2006).

Byrokraattisen arvon kannatus	Jälkibyrokraattisen arvon kannatus	Arvot yhtä tärkeitä	Yhteensä
Prosessikeskeisyys 31 %	Tuloskeskeisyys 39 %	30 %	100 %
Muuttumattomuus 17 %	Muutoshalukkuus 20 %	63 %	100 %
Ennustettavuus 9 %	Luovuus 26 %	65 %	100 %
Puolueettomuus 34 %	Myötätunto 41 %	25 %	100 %
Yksilöllinen toiminta 4 %	Kollektiivinen toiminta 16 %	80 %	100 %
Tasapuolinen kohtelu 35 %	Sosiaalisten ongelmien erityinen huomioonotto 38 %	27 %	100 %

Julkisen hallinnon arvoja on kysytty virkamiehiltä useaan kertaan 2000-luvun aikana. Yksi selvitys on ministeriön raportti 2000-luvun alussa. Työryhmämuistiossa (2000) selvitettiin virkamiesetiikan tilaa ja kehitystä valtion keskushallinnon 170 virastossa ja laitoksessa. Yli 600 vastaajan kyselyssä virkamiesten tärkeimmiksi arvoiksi muodostuivat laillisuus, palvelu, asiantuntijuus, puolueettomuus, oikeudenmukaisuus, avoimuus, tuloksellisuus ja integriteetti. Viiden ensimmäisen arvon jakoivat yhteisesti sekä esimiehet että muu henkilöstö. Vain arvojen tärkeysjärjestys oli hieman erilainen.

Vastaavan tyyppinen kartoitus tehtiin myös vuonna 2007. Ministeriöselvityksessä (2007) kartoitettiin arvoja lähes 180 keskushallinnon virastossa jälleen yli 600 vastaajan aineistolla. Merkittävä osa vastaajista oletti, että arvot ovat muuttuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Sitä paitsi virka-asema vaikutti merkittäväällä tavalla siihen, miten koettiin avoimuuden, luotettavuuden, tasa-arvoisuuden sekä tehokkuuden toteutuminen. Keskeinen havainto oli se, että henkilöstö piti näitä arvoja heikommin toteutuvina kuin ylin johto ja keskijohto. Mikäli tämä huomio

pätisi kaikkiin julkisiin organisaatioihin, jouduttaisiin melko perusteellisiin keskusteluihin eettisistä arvoista ja niiden todellisesta merkityksestä esimies-alaisuhteissa. Tärkeimmät arvot on kuvattu oheisessa kuviossa 13.



**Kuvio 13.** Valtionhallinnon tärkeimmät arvot virkamieskyselyn mukaan (Arvot arkeen 2007: 38).

Selvityksen mukaan runsas 60 % esimiesasemassa olevista vastaajista kertoi kiinnittäneensä huomiota arvoihin ja virkamieseettisiin periaatteisiin johtamistyösäännön. Osalle eettiset arvot ovat johtamisesta irrallaan olevia kysymyksiä.

Avoimissa vastauksissaan virkamiehet esittivät, että virkamiesetiikasta ja valtionhallinnon arvoista olisi tarpeen keskustella yhteiskunnassa laajemminkin, jotta kansalaiset oppisivat tuntemaan virkamiesten toimintaperiaatteet ja omat oikeutensa palveluiden käyttäjinä (ks. Arvot arkeen 2007: 31–68).

Salmisen (2004) haastattelututkimuksessa kiinnitettiin huomiota johtamisarvoihin ja -periaatteisiin korkean profession organisaatioissa. Vastaajina olivat johtavassa asemassa olevat henkilöt, jotka toimivat organisaationsa johtoryhmässä keskussairaalassa, hovioikeudessa ja yliopistossa.

Eettisten arvojen kannatus vaihteli jossain määrin organisaatioittain. Keskussairaalan johto korosti palvelu- ja asiakaslähtöisyyttä tärkeimpänä arvona. Tämän jälkeen tulivat taloudellisuus ja kustannustietoisuus ja kolmantena asiantuntevuus, laadullisuus ja luotettavuus.

Hovioikeuden johdolle laillisuus ja oikeusturva olivat kärkiarvoina. Toisena tulivat objektiivisuus ja riippumattomuus ja kolmantena arvoryhmänä asiantuntevuus sekä laadullisuus. Yliopistossa nousi puolestaan kärkiarvoina esille asiantuntevuus ja laadullisuus. Yliopistojen toisena arvoryhmänä oli luotettavuus ja kolmantena objektiivisuus ja riippumattomuus. Keskussairaalan kohdalla on enteellistä, että taloudellisuus ja kustannustietoisuus nousivat arvoina organisaation esimiesten arvioissa kärkikolmikkoon. Terveystieteiden organisaatiot painivat vakavassa talousahdingossa, ja siksi resurssi- ja talusjohtamisen haasteet ovat sairaaloiden arkipäivää.

Päätöksenteon eettisyys nähdään monitahoisena ongelmana, mutta sitä ei ollut paljon pohdittu hallinto- ja johtamistyön yhteydessä. Tästä esimerkiksi kelpaavat organisaatioiden mutkikkaat tilanteet, joissa kaikkien sidosryhmien intressit tulisi ottaa huomioon. Terveystieteiden hoitotilanne saattaa olla vaikea yksilön itsemääräämisoikeuden kannalta. Oikeusistuimessa tuomitsemisprosessi voi puolestaan olla mutkikas tuomitun perhe- ja muiden sidoksien vuoksi. Tiedeyhteisössä opiskelijan oikeusturvaa joudutaan punnitsemaan monelta kannalta.

## JULKINEN PALVELU

Palveluja koskeva teoreettinen keskustelu on vuosikymmenten aikana tuonut esiin erilaisia teoreettisia vaihtoehtoja. Teoksen alussa viitattiin julkista palvelua käsittelevään hallintotieteelliseen keskusteluun. Tunnetuimpia koulukuntia ovat New Public Administration, New Public Management ja New Public Service.



Uusi julkishallinto ja uusi julkinen palvelu ottavat erityisesti huomioon kansalaisten tarpeet osana julkista palvelua. Palveluja käsittelevä koulukunta ottaa selvästi etäisyyttä uuden julkisjohtamisen sisältöön. Julkisessa palvelutyössä arvostuksen on kohdistuttava ihmisiin, ei niinkään toiminnan tuottavuuteen. Uusi julkisjohtaminen nojaa ammattijohtajuuteen, tulostittaukseen ja kilpailuttamiseen.

1960-luvulta lähtien on osana sosiaalisen tasa-arvon vaatimuksia korostettu palvelujen valintavaihtoehtoja, jotka nojaavat kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin. Palveluhallinnossa korostuvat moraalisisina lähtökohina palvelulähtöisyys ja osallistuminen. Myöhemmin 1990-luvulla tämä keskustelu on jatkunut New Public Service -suuntauksessa, jossa korostetaan yhteisiä arvoja palvelutyön perustana sekä kansalaisläheisyyttä ja kansalaisten intressien huomioon ottamista. (Marini 1971; Denhardt & Vinzant 2000; Denhardt & Denhardt 2003; Frederickson 1980.)

New Public Management -doktriinin myötä hyvinvointipalveluiden tuottamiselle on myöhemmin asetettu entistä selvemmat tehokkuuden ja tuottavuuden vaatimukset (Salminen 2008b: 77). Julkisia palveluja on muun muassa yksityistetty, kilpailutettu ja ulkoistettu. Käyttäjämaksuja ja palveluseteleitä on otettu käyttöön. Eri markkinamuotojen hyödyntämisen arvellaan olevan lisääntymässä. Myös yhteistyö eri toimijoiden välillä nähdään merkittävänä palvelutuotannon kannalta. Yhteistyössä toisella osapuolella voi olla mahdollisuudet rahoitukseen, toisella tarvittava tietotaito. (Hyyryläinen 2004: 14–18, 141–142.)

New Public Managementiin liittyvä managerialismi vaikuttaa joidenkin tutkijoiden mielestä palveluiden tuotantoon ja sitä kautta palvelutyön eettisyyteen. Esimerkiksi Frederickson (2005: 178–180) toteaa, että managerialismin ”resepti” voi aiheuttaa ongelmia tulevaisuudessa. Sääntelyn purkaminen, yksityistäminen, työntekijöiden vähentäminen tuloksellisuuden tavoittelun takia ja markkinamaisuus julkisten palveluiden tuotannossa aiheuttavat ongelmia, jotka ovat pääosin eettisiä. Sääntelyä purettaessa tarkasteluun nousevat helposti oikeudenmukaisuuteen ja vastuullisuuteen liittyvät kysymykset (ks. myös teoksen pääosuudet 4 ja 5).

Fredericksonin mukaan kansalaisille pitäisi saada parempi käsitys siitä, millaisia palvelutuotannon uudet muodot todellisuudessa ovat, ja miten ne toimivat hallinnon käytännöissä. Erityisen tärkeänä kirjoittaja näkee sen, että uudelle palvelutuotannolle tulisi luoda uudet standardit ja eettiset säännöt. Mulgan (2005: 61) herättää tätä koskien kysymyksen siitä, miten saada samat eettiset arvot ja säännöt toimimaan yksityisellä sektorilla niiden palveluiden osalta, joita tuetaan julkisen sektorin varoin.

Julkisten palveluiden eettisyys on noussut kansainvälisesti keskusteluun vasta äskettäin. Hallinnossa on huomattu, että entiset lähestymistavat ja integriteetin puute ovat vähentäneet tehokkuutta. Johtopäätöksenä on ollut, että oikeudenmukaiset ja luotettavat julkiset palvelut lisäävät luottamusta julkishallintoon (ks. teoksen pääosuus 7) ja samalla luovat hyvän kasvupohjan taloudelle ja hyvin toimiville markkinoille. (Lewis & Gilman 2005: 222.) Myös Heintzman ja Marson (2005: 557) viittaavat tutkimukseen, jossa palvelujen laatu todettiin yhdeksi tekijäksi, joka parantaa luottamusta julkiseen hallintoon.

Julkisen sektorin palvelujohtajat ovat yhtä huolissaan siitä, mitä tuotetaan kuin siitä, miten tuotetaan. Kansalaisten toiveisiin vastaaminen tarkoittaa sitä, että palvelut toteutetaan huolellisesti, tarkasti ja tietyllä herkkyydellä: kantilaisittain sanottuna kunnioittavasti. Dillmanin (2007: 888) mukaan rehellisyys, objektiivisyys, integriteetti ja puolueettomuus ovat keinoja saavuttaa tehokas palvelutuotanto. Liian kapea kustannusten vähentäminen jättää palvelutuotannossa huomiotta oikeudenmukaisuuden arvioinnit. (Brown ym. 2000: 209.)

Kun julkisen sektorin palvelujohtajia kannustetaan toimimaan yritysjohtajien mallin mukaisesti, he joutuvat kohtaamaan kokonaan uudet toimintatavat. Tämä kehitys vaikuttaa julkisen sektorin eetokseen monia eri reittejä, kuten Lawton luettelee. Niitä ovat rakenteelliset muutokset, kontrolli, prosessit, professiot, asiakkaat, vastuullisuus, liike-elämän menettelyt ja suoritukset. Managerialismin avulla on tulkittu enemmän työn kompleksisuutta kuin julkisen sektorin eetoksen sisältöä. (Lawton 1998: 50, 60–65.)

## PALVELUARVOJEN TOTEUTUMINEN KANSALAIKYSSELYSSÄ

Oinosen ym. raportissa (2005: 39, 41) tarkasteltiin kysymystä viranomaisten sitoutuneisuudesta palvelemaan kansalaisia. Kaikista vastanneista 39 % arvioi, etteivät viranomaiset ole sitoutuneita. Enemmistö (49 %) oli kuitenkin päinvastaista mieltä. Tutkimuksessa todetaankin, että vaikka kansalaiset ovat vieraantuneet politiikasta – tai poliitikkojen koetaan olevan vieraantuneita kansasta – usko rivivirkamiehistön toimintaan on säilynyt. Kyseisessä tutkimuksessa on todettu, että positiivisimmin julkisesta sektorista ajattelevat ne, jotka eivät käytä julkisia palveluita tai eivät ole ainakaan kaikissa tilanteissa ensisijaisesti niiden varassa. Näihin kuuluvat hyvätuloiset, korkeakoulutetut työelämässä mukana olevat kansalaiset.

Kuten palveluista yleensäkin, julkisista palveluista ei ole muodostettavissa yhtä yhtenäistä käsitystä. Kansalaiskyselyssä (2008) ei erotettu palvelujen käytön kattavuutta, palvelumuotoja tai -tyyppejä. Periaatteessa palvelujen käyttäjiä voivat olla kaikki (ilmais- tai kollektiivipalvelut, kuten turvallisuus), lähes kaikki (teiden ja katujen käyttäjät) tai rajattu/valikoitu joukko käyttäjiä (sosiaalietuudet, koulutuksessa olevat). Palvelujen luonne vaihtelee moninaisella tavalla. Palvelut ovat tuotteita ja tavaroita, tai palvelut voivat olla aineettomia. Palvelut aikaansaavat etuja, hyötyjä ja velvoitteita, jopa pakotteita. Julkiset palvelut ovat lakisääteisiä, vapaaehtoisia ja markkinaperusteisia, maksullisia. Palvelutapahtuma on asiakkaan ja organisaation välillä vuorovaikutteinen, neuvova tai ohjeistava, yksittäisestä edusta päättävä tai valvova.

Ostopalveluiden käyttö hyvinvointipalveluissa on Suomessa yleistynyt, mutta ei ole runsasta. Suhtautuminen ostopalveluiden lisäämiseen on kuitenkin muuttunut hyväksyvämpään suuntaan niin viranhaltijoiden kuin kansalaisten mielestä. Palveluita tuotetaan kunnissa jo melkoisesti yksityissektorin toimesta, ja pääosin yhteistyö sujuu kitkattomasti. Eri hallinnonaloilla ostopalveluiden käyttö kuitenkin vaihtelee huomattavasti. (Ikola-Norrbacka & Salminen 2007; ks. myös Ikola 2003, Mattila & Ikola-Norrbacka 2004, Ikola-Norrbacka 2004.)

Kansalaiskyselyn yhtenä pääteemana oli julkisen palvelutyön eettisyys. Kysymykset kohdistuivat eettisiin arvoihin, hyvään palveluun ja palvelumarkkinoihin sekä julkisten palvelujen turvaamiseen ja tulevaisuuteen. Näitä koskevia kysymyksiä oli useita. Tarkat jakaumat vastauksittain on esitetty teoksen liitteessä.

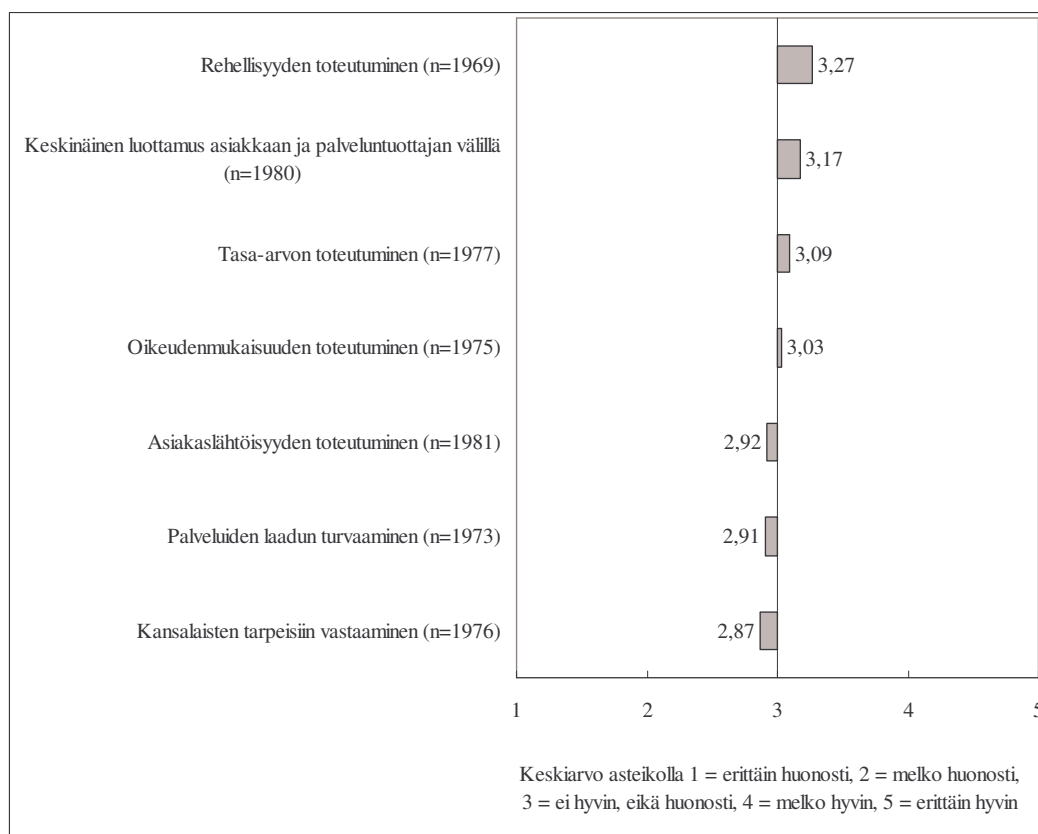
Kyselyn kysymys 4 eettisistä arvoista kuului seuraavasti: ”Miten seuraavat julkisen palvelutyön eettiset arvot teidän mielestänne toteutuvat?”

Tarkastelussa oli erikseen seitsemän kohtaa: asiakaslähtöisyys, oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, rehellisyys, kansalaisten tarpeisiin vastaaminen, palveluiden laadun turvaaminen ja keskinäinen luottamus asiakkaan ja palveluntuottajan välillä. Mitkä palvelutyön arvot toteutuvat kansalaisten mielestä parhaiten? Neljä selvästi eniten myönteistä arviota olivat:

	Toteutuu melko tai erittäin hyvin
• Rehellisyys	46 %
• Tasa-arvo	41 %
• Keskinäinen luottamus asiakkaan ja palveluntuottajan välillä	40 %
• Oikeudenmukaisuus	38 %

Silti on huomattava, että yhdessäkään kohdassa puolet tai yli puolet vastaajista ei kokenut kyseisten eettisten arvojen toteutuvan hyvin. Seitsemän eettisen arvon ryhmässä huonoimman arvion sai kansalaisten tarpeisiin vastaaminen. Vastaajista (n=1976) 27 % katsoi arvon toteutuvan hyvin ja 36 % vastanneista arvioi sen toteutuvan huonosti.

Kuviossa 14 palvelutyön arvot on esitetty keskiarvoin: mitä suurempi keskiarvo-luku, sitä enemmän kansalaiset kokivat kysytyn palvelutyön arvon toteutuvan. Järjestys pysyi pääosin edellä esitetyn kaltaisena. Huomion arvoista on kuitenkin se, että keskiarvot pysyttelevät hyvin lähellä keskiarvoa kolme, jota pidämme myös jonkinlaisena käännekohtana (3 = ei toteudu hyvin eikä huonosti). Asiakaslähtöisyyden toteutuminen, palveluiden laadun turvaaminen ja kansalaisten tarpeisiin vastaaminen tippuivat alle tutkimuksessa asetetun kriittisen kolmen keskiarvon.



**Kuvio 14.** Palvelutyön arvojen toteutuminen kansalaisten mielestä.

Tulotaso vaikutti arvioihin selvästi. Mitä suuremmat tulot, sitä useammin koettiin, että oikeudenmukaisuus, rehellisyys ja tasa-arvo toteutuvat. Asiakaslähtöisyyden osalta tilanne oli päinvastainen: mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin koettiin, että asiakaslähtöisyys toteutuu.

Avoimissa vastauksissa kansalaiset esittivät kommentteja muun muassa asiakaslähtöisyydestä. Julkisia palveluja kiitettiin asiakaskeskeisyydestä ja ystävällisestä palvelusta. Muutamissa kommentteissa palveluja hoitavia virkailijoita moitittiin kuitenkin siitä, että he hoitavat tehtäviään vain omista lähtökohdistaan käsin. Jos-sain määrin kritiikkiä kohdistettiin myös palvelutyön rehellisyyteen. Sosiaali- ja terveyspalveluihin haluttiin lisää resursseja, jotta laatu turvattaisiin. Palvelujen kilpailuttamiseen laadun takeena esitettiin sekä puoltavia että vastustavia mielipiteitä.

Hyvää palvelua ja palvelumarkkinoita kartoitettiin suhteessa julkiseen toimintaan. Kysymyksessä 3 kansalaisia pyydettiin arvioimaan, miten toteutuu julkisen sektorin pyrkimys korostaa hyvää palvelua yhä enemmän. Runsaat 45 % vastaajista (n=1974) jakoi käsityksen siitä, että hyvää palvelua halutaan korostaa yhä enemmän. Reilu viidennes vastanneista ei oikeastaan nähnyt tälle olettamukselle perusteita.

Palvelumarkkinoita selvitettiin kysymyksellä: ”Palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä”. Vastanneista 37 % (n=1964) hyväksyi tämän väitteen ja 26 % oli eri mieltä. Niitä, joiden mielestä tämä pyrkimys toteutuu jonkin verran, oli peräti 37 % kaikista vastaajista. Tulotaso vaikutti kysymyksen arviointiin: mitä pienemmät tulot, sitä useammin koettiin, että palvelumarkkinoita kuunnellaan ja uusia asiakasryhmiä etsitään.

## PALVELUJEN TURVAAMINEN JA TULEVAISUUS

Toisena teemana oli palvelujen turvaaminen ja tulevaisuus. Kysymyksessä 1 oli seitsemän palvelujen turvaamista koskevaa väittämää. Kun väittämät asetetaan paremmuusjärjestykseen sen mukaan, missä määrin kansalaiset olivat väitteen kanssa melko tai täysin samaa mieltä, luettelo muodostuu seuraavaksi:

Melko tai täysin  
samaa mieltä

- Julkisista palveluista on mahdollisuus antaa palautetta 54 %
- Palvelumaksut ovat kohtuulliset 53 %
- Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti 49 %
- Palveluista tiedotetaan tehokkaasti 30 %
- Jonotusajat palveluihin ovat kohtuulliset 29 %
- Palvelutuotanto sopeutetaan kansalaisten odotuksiin 22 %
- Annettu palaute otetaan huomioon 13 %

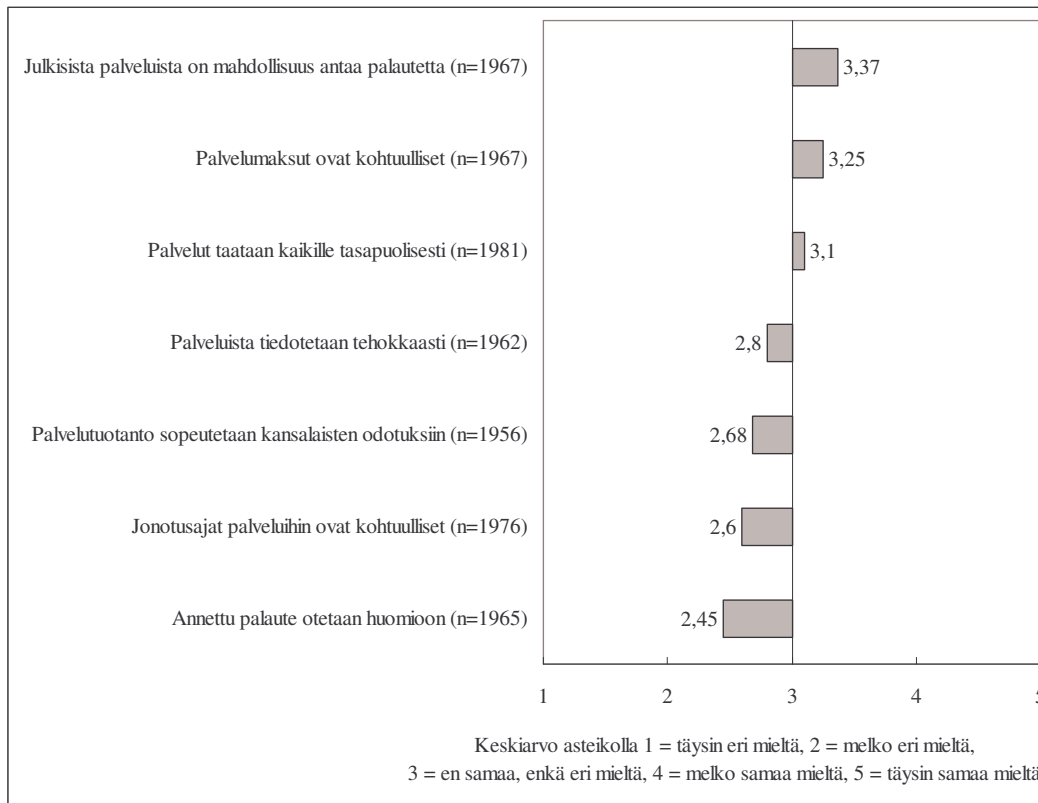
Huonoimmat arvioinnit (täysin tai melko eri mieltä) kohdistuvat jonotusaikojen kohtuullisuuteen ja annetun palautteen huomioonottamiseen. Kummassakin yli puolet vastanneista ilmaisi olevansa täysin tai melko eri mieltä (ks. liitteen prosenttijakaumat). Lähes puolet vastanneista oli myös täysin tai melko eri mieltä siitä, että palvelutuotanto sopeutetaan kansalaisten odotuksiin ja että palveluista tiedotetaan tehokkaasti. Vastausosuudet luokkiin täysin ja melko eri mieltä olivat näiden osalta jo suhteellisen korkeita ja antavat sitä kautta perustellun mahdollisuuden väittää, että tyytymättömyys näihin asioihin on kansalaisten keskuudessa varsin huomattava. Toisin sanoen, jonotusajat palveluihin koetaan kohtuuttoman pitkiksi, annettua palautetta ei kansalaisten mielestä oteta riittävästi huomioon, palvelutuotannossa kansalaisten odotukset eivät riittävästi toteudu ja palveluista tiedottamisessakin on selviä puutteita.

Osa tämän kysymyksien kohdista on käytetty jo viranomaistoiminnan avoimuudesta puhuttaessa, mutta asiat liittyvät yhtä lailla avoimuuteen (ks. teoksen pääosuus 6) kuin palvelutyön eettisyyteenkin.

Kuviossa 15 on esitetty palveluiden turvaamista koskevat väittämät vastaajien mielipiteiden keskiarvojen mukaisesti: mitä suurempi keskiarvoluku, sitä enemmän kansalaiset olivat kysytyn väittämän kanssa samaa mieltä. Erot ovat selkeämmät kuin kysyttäessä palvelutyön eettisten arvojen toteutumisesta. Keskiarvot ovat kuitenkin pääosin raja-arvon 3 ympärillä. Keskimääräisesti arvioiden kansalaiset olivat tyytyväisimpiä mahdollisuuteen antaa palautetta ja käänteisesti – valitettavasti – negatiivisimman tuomion sai annetun palautteen huomiointi.

Palvelumaksuista puhutaan jatkuvasti. Kustannukset kehittyvät siten, että maksut nousevat. Esimerkiksi raportin kirjoittamisen aikoihin julkisuudessa keskusteltiin

kiivaasti päivähoitomaksujen korotustarpeesta. Vastustuksesta huolimatta maksuja jouduttiin korottamaan. Siitä huolimatta kansalaisten kovin kritiikki ei kohdistunut palvelumaksuihin. Niitä pidetään tämän tutkimuksen tulosten perusteella silttenkin vielä kohtuullisina, ainakin siedettävänä.



**Kuvio 15.** Kansalaisten mielipiteet palveluiden turvaamista koskevista väittämissä.

Hyvin lähellä palvelujen etiikan teemaa on viranomaistoiminnan hyveitä koskeva aihealue, jota kartoitettiin kansalaiskyselyn (2008) kysymyksellä 9. Osakysymys koski viranomaisten sitoutumista palvelemaan kansalaisia. Reilu 31 % vastanneista kansalaisista (n=1975) katsoi, että sitoutumista on melko tai erittäin paljon. Lähes 26 % oli kuitenkin eri mieltä, eli ajateltiin sitoutumista olevan melko vähän tai ei lainkaan. Niitä, jotka arvioivat sitoutumista olevan jonkin verran, oli ryhmänä eniten, runsaat 43 % vastanneista.

Palvelujen etiikan viimeisenä aihepiirinä käsiteltiin palvelutyön tulevaisuutta. Millainen on kansalaisten arvioiden mukaan se palveluympäristö, jossa julkiset palvelut ovat tulevaisuudessa? Kysymyksessä 5 oli kuusi kohtaa, joilla luodattiin palvelujen tulevaisuutta ja niihin kohdistuvia haasteita. Valtaosa kansalaisista oli samaa mieltä seuraavien väittämien kanssa:

	Melko tai täysin samaa mieltä
• Tulevaisuudessa anomukset ja hakemukset hoidetaan pääosin sähköisesti	86 %
• Saadakseen palveluita kansalaisten on maksettava suurempia omavastuuosuuksia	84 %
• Julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu	76 %
• Verovaroja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen	66 %

Tasaisemmin vastaukset jakautuivat kahdessa jäljelle jäävässä kohdassa: ”Julkiset palvelut räätälöidään asiakkaiden maksukyvyyn mukaan” ja ”Erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin”. Reilu kolmannes (34 %) vastanneista ei uskonut siihen, että palveluita ryhdytään tulevaisuudessa räätälöimään asiakkaan maksukyvyyn mukaan (n=1983). Kuitenkin 41 % näki tämänkin mahdolliseksi. Lähes puolet (47 %) vastanneista uskoi, että hoiva- ja hoitosektori teknologistuu. Alle neljännes (23 %) vastanneista ei nähnyt sitä tulevaisuuden trendinä.

#### KANSALAISKOMMENTIT PALVELUISTA, TASA-ARVOSTA JA PALVELUJEN LAADUSTA

Monissa kommentteissa esiintyi asiakaslähtöisyyttä koskevia näkökulmia. Kansalaiset kokivat asiakaslähtöisyyden kehittämisen tärkeäksi palveluihin sitouttamisen kannalta. Asiakaspalvelua myös kiiteltiin, mutta myönnettiin, että kehittämisen varaa on niin palveluiden kuin asiakaslähtöisyyden osalta.



”Kyllä virkamiehet omaksuvat yhä enemmän asiakaskeskeisen palvelun periaatteita. Toisaalta tuntuu, että esim. terveystalvveluja ostetaan yhä enemmän yksityisiltä palveluasemilta, jolloin työnantajasta tai vakuutuksesta riippuen toiset saavat parempaa palvelua kuin toiset.”

”Asiakaslähtöisyyden kehittäminen nyky-yhteiskuntaan on oleellista, jokainen ihminen on itsensä asiantuntija → palvelut paranevat, ihmiset sitoutuvat säädöksiin, ohjeisiin, hoitoon jne. kun heidät otetaan aidosti mukaan.”

”Julkisesta palvelusta sekä hyviä, että huonoja kokemuksia. Edelleen vaikuttaa siltä, että osa julkisen sektorin työntekijöistä ei miellä olevansa palvelemassa kansalaisia/asiakkaita, vaan hoitavat omaa tehtäväänsä ”omista lähtökohdistaan”. Mutta olen saanut myös ystävällistä, avuliasta palvelua.”

Tasa-arvo herätti vastanneissa voimakkaita tuntemuksia. Oheisissa kommentteissa tuli esiin tasa-arvon toteutumisen haasteet sekä eri yhteiskuntaryhmien että maan eri alueiden välillä. Syrjäytyminen nähdään vakavana uhkana tulevaisuuden hyvinvointivaltiossa.

”Suomalainen yhteiskunta ajautuu koko ajan siihen suuntaan, että on selviytyjät ja ei selviytyjät. Näen sen omassa lähiympäristössäni ja asiakkaissa. Itse olen ollut onnekas ja voinut kasvattaa ja kouluttaa lapseni ajatteleviksi ihmisiksi. Kaikilla vaan ei ole tätä mahdollisuutta. Tuttavapiirissä on vielä ihmisiä, jotka kamppailevat laman jättämien ongelmien kanssa, velat, sairaus, ym. Tuntuu niin väärältä, että näissä asioissa epätasa-arvo näkyy. Pelkään todella mitä syrjäytyneistä nuoristamme voi tulla ja miltä yhteiskuntamme näyttää muutaman kymmenen vuoden kuluttua!”

”Suomi näyttää jakautuvan rikkaisiin ja köyhiin eli enemmän tasa-arvoisiin ja vähemmän tasa-arvoisiin.”

”Syrjäseudut eivät ole tasa-arvoisia asutuskeskusten kanssa kohta enää missään asioissa.”

Erilaisia näkökulmia palveluiden laatuun ja niiden turvaamiseen esitettiin runsaasti. Seuraavissa kommentteissa epäiltiin markkinavoimien ja yritysmaailmasta peräisin olevien mallien soveltuvuutta julkiselle sektorille. Tämä aihepiiri askarruttaa jatkuvasti myös hallinnon tutkijoita.

”Julkiset palvelut huononevat ja heikentyvät aina, kun ne ”ulkoistetaan” yksityisille ja tietysti hintakilpailun kautta. Säästöt, joita edellä mainitusti säävutetaan ovat hyvin usein valheellisia ja epäluotettavia, koska hintalaatusuhde siinä unohdetaan.”

”Palveluiden järjestäminen monipuolisesti, sekä kunnan tai valtion tuottamina että yksityisesti ostopalveluina tai ”seteleillä” hankittuna tuo kaivattua kilpailua palvelun laadun aikaansaamiseksi. Millään taholla ei pitäisi olla monopolia palveluiden tuottamisessa. Ei myöskään julkisella (kunta tai valtio).”

”Yritysjohtaminen ei sovellu esim. terveydenhoitoalalle, tuottavuuden lisäys tapahtuu usein laadun kustannuksella. Hoidettavana on ihminen jota ei voida ajatella tuotantoyksikkönä. Hoidon laadun oltava etusijalle ei tehokkuuden.”

”Man kan också diskutera om vi mera har ett välfärdssamhälle! De ständiga effektivitetskraven att göra mer med mindre resurser utan att minska på kvaliteten är orealistiska och det vet politikerna och höga tjänstemän. De borde ha obligatorisk arbetspraktik inom offentliga sektorn på gräsrotsnivå!”

## TAUSTAMUUTTUJAT TARKASTELUSSA

Kun palvelujen turvaamista koskevia väittämiä tarkasteltiin taustamuuttujien valossa, huomattiin, että asuinpaikka nousi useimmin vaikuttavaksi tekijäksi vastaajien mielipide-erojen suhteen. Laskettaessa yhteen vastausvaihtoehdot melko ja täysin samaa mieltä merkittäväksi eroksi on katsottu vähintään kymmenen prosenttiyksikön erot.

Asuinpaikka vaikutti merkittävästi peräti neljän kohdan arviointiin. Etelä-Suomen läänin asukkaat suhtautuivat negatiivisimmin palvelutuotannon sopeuttamiseen kansalaisten tarpeisiin ja Itä-Suomen läänin asukkaat positiivisimmin. Eteläsuomalaiset suhtautuivat puolestaan positiivisimmin palvelumaksujen kohtuullisuuteen. Tähän Lapin läänin asukkaat suhtautuivat negatiivisimmin, kuten myös kysymykseen annetun palautteen huomiointista. Itä-Suomen läänin asukkaat suhtautuivat positiivisimmin palautteen huomiointiin, kuten myös kysymykseen palveluiden tehokkaasta tiedottamisesta. Oulun läänin asukkaat olivat muiden läänien asukkaita pessimistisempiä tiedottamisen suhteen.

Sukupuoli ei vaikuttanut arvioihin merkittävästi. Äidinkieli vaikutti ainoastaan yhden kysymyksen osalta: syystä tai toisesta suomenkieliset suhtautuivat ruotsinkielisiä positiivisemmin mahdollisuuteen antaa palautetta julkisista palveluista. Vastaajan ikä vaikutti siihen, miten palveluiden tasapuolinen takaaminen yhteiskunnassa koettiin. Mitä nuorempi vastaaja, sitä todennäköisemmin hän oli väitteen kanssa samaa mieltä.

Työhistoria vaikutti merkittävästi kahteen kohtaan: palvelumaksujen kohtuullisuuteen ja mahdollisuuteen antaa palautetta. Jos vastaajan ura oli yksityisellä sektorilla, hän koki selvästi useammin, että palvelumaksut ovat kohtuulliset verrattuna niihin, jotka olivat työskennelleet sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Jos taas vastaajan työhistoria oli julkisella sektorilla, hän koki selvästi useammin, että julkisista palveluista on mahdollisuus antaa palautetta verrattuna henkilöihin, jotka olivat työskennelleet vain yksityisellä sektorilla.

Vastaajan koulutustausta vaikutti merkittävästi arvioihin palveluiden tasapuolisen takaamisesta ja palvelumaksujen kohtuullisuudesta. Mitä enemmän muodollista koulutusta vastaajalla oli, sitä useammin hän oli väitteiden kanssa samaa mieltä. Erot vähemmän ja enemmän koulutettujen arvioissa olivat suuret.

\* \* \*

Palvelutyön arvoihin vaikuttavat monet teoreettiset lähtökohdat. Eettisiä arvoja luokitellaan mm. von Wrightin (1968) esityksen perusteella. Thomas (2000) kuvaa poliittis-hallinnollisen järjestelmän arvoja, kun taas Airaksinen (2002) käsittelee professioiden arvoja. Varsinaiset palvelutyön arvot nousevat esiin hallintotieteen New Public Service -oppisuunnan myötä (Denhardt & Denhardt 2003).

Kun palvelutyön etiikka -keskustelusta etsii tiivistetyn sanoman, kyselyaineistosta löytyy viisi pääkohtaa. Koska tässä pääosuudessa kuvattu palvelutyö ei ole kaikilta osin täysin erotettavissa viranomaistoiminnan ja poliittisen järjestelmän eettisyydestä, on selvää, että päällekkäisyyksiä tai samankaltaisuuksia on aikaisempiin osuuksiin havaittavissa. Pääkohdat ovat:

- Kansalaisten esittämät niin sanotut superarvot ovat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, luotettavuus ja rehellisyys. Näistä halutaan pitää kiinni kynsin ja hampain.

- Syrjäytymisen uhka saattaa olla palveluja koskeva väistämätön kehityspiirre tulevaisuudessa. Palvelut perustuvat yhä enemmän maksukykyyn.
- Nykyisiä palvelumaksuja pidetään pääsääntöisesti kohtuullisina.
- Kansalaiset ovat kuitenkin mieltäneet, että tulevaisuudessa palvelutuotanto/palvelutarjonta julkisella puolella perustuu erilaisiin saantiperiaatteisiin kuin aikaisemmin. Toisin sanoen uskotaan enenevästi siihen, että omavastuut lisääntyvät, verovaroja käytetään entistä vähemmän julkisiin palveluihin ja palveluita räätälöidään kunkin maksukyvyyn mukaan.
- Kansalaiset uskovat, että julkisista palveluista on mahdollisuus antaa palautetta. Kolikon käänköpuolena on, että kansalaiset ovat vakuuttuneita myös siitä, ettei palautetta kuitenkaan oteta huomioon.

## 11. KOHTI EETTISEN HALLINNON TILASTOLLISTA KOKONAISKUVAA

Edellä on keskusteltu eettisen hallinnon kysymyksistä moraalifilosofisen ja hallinnon etiikan tutkimuksen valossa. Etiikan kirjallisuuteen perustuvat teemat on käsitelty tietyin rajauksin ja tietyllä tavalla toisistaan irrallisina. Mikä on tärkeimpien huomioiden ja tulkintojen perusteella eettisen hallinnon tilastollinen kokonaiskuva, ja miksi se on syytä kuvata? Seuraavassa tarkastellaan poliittisen järjestelmän, viranomaistoiminnan ja palvelujen eettisyyden kokonaisuutta.

Koska tässä työssä käsitelty empiirinen aineisto on laaja ja selitysvoimainen, se antaa mahdollisuuden yhteenvedoon, joka on luonteeltaan tilastollinen ja perustuu puhtaasti kansalaiskyselyn (2008) dataan, toisin sanoen kansalaisten mielikuviin ja käsityksiin. Etsimme eettisen hallinnon kokonaiskuvaa ja sille ominaisia piirteitä.

Ensin tarkastelemme kysymyksiä teemoittain (poliittisen järjestelmän, viranomaistoiminnan ja palvelujen eettisyys) siten, että kaikki yhteen ja samaan teemaan järkevästi liitettävät kysymykset käsitellään yhdessä. Tämän jälkeen edellä mainitut kolme teemaa yhdistetään ja tuloksia arvioidaan yli teemarojen.

Kokonaiskuva kattaa lähes kaikki kansalaiskyselyn aiheet. Tarkasteluun ei kuitenkaan otettu kysymyksiä kunnan kansalaisuudesta, suomalaisten instituutioiden ja organisaatioiden luotettavuudesta, virkamiesten vastuullisuudesta sekä poliittisen järjestelmän eettisyyden tasosta. Nämä eivät sopineet kysymysmuodoltaan muiden kysymysten kanssa yhdistettäväksi. Niiden tuloksista ei olisi meidän käsityksemme mukaan muodostunut tulkinnallisesti järkeviä.

Kokonaisuus luotiin käyttämällä pääkomponenttianalyysia (ks. perustelut teoksen pääosuus 2). Pääkomponenttianalyysin avulla aineistoa tiivistettiin siten, että pääsimme näkemään, löytyykö teemojen sisältä ja teemoja yhdistelemällä mahdollisesti uudenlaisia kokonaisuuksia.

Näin isossa aineistossa pääkomponenttianalyysi toimi toivotulla tavalla. Latausten kommunaliteettiarvot olivat korkeat ja lähelle 60 % kohonneet pääkomponenttien selitysasteet olivat tilastollisesti riittävän hyvät yksilötason aineistossa. Kaiserin testeissä korrelaation ja osittaiskorrelaation välinen suhde oli lähellä yhtä (0,911; 0,947; 0,829). Tämä vahvisti korrelaatiomatriisien soveltuvuuden pääkomponenttianalyysiin.

Rotatoidun pääkomponenttianalyysin tulokset näkyvät teemoittain seuraavissa taulukoissa 6, 7 ja 8. Taulukoissa muuttujien latausarvot kullekin ulottuvuudelle ilmoitetaan + ja -merkkisinä arvoina. Mitä enemmän + tai -merkkejä, sen suurempi positiivinen tai negatiivinen lataus oli kyseessä muuttujan ja ulottuvuuden välillä. Skaala luotiin taulukoita 6–8 varten seuraavasti:

$$\begin{aligned} + &= 0,301-0,500, \\ ++ &= 0,501-0,700, \\ +++ &= 0,701-0,900, \\ - &= -0,301- -0,500 \end{aligned}$$

Ulottuvuudet on taulukoissa esitetty siinä järjestyksessä, missä ne ovat latautuneet. Jotkin muuttujat ovat latautuneet kahteen ulottuvuuteen, mikä on tulkinnallisesti järkevää: asia voi saada ulottuvuudesta riippuen hieman eri merkityksen toisessa ulottuvuudessa kuin toisessa.

## POLIITTISEN JÄRJESTELMÄN EETTISYYS

Ensimmäisenä kokonaisuutena tarkastellaan poliittisen järjestelmän eettisyyttä. Tähän sisällytettiin kyselylomakkeesta kolme kysymystä (kansalaiskysely 2008, kysymykset 11, 13–14).

Teeman osalta ulottuvuudet poikkesivat jonkin verran kyselylomakkeen kysymysosoiden sisältämästä järjestyksestä. Teeman kysymyksistä monet latautuivat kahteen, yksi jopa kolmeen eri ulottuvuuteen. Siitä huolimatta tulokset eivät ole ristiriitaisia vaan ulottuvuudet ovat tietyllä tapaa rinnakkaisia ja hieman päällekkäisiä. Lisäksi osa kysymyksistä on latautunut toiseen ulottuvuuteen positiivisesti ja toiseen negatiivisesti, mikä vain vahvistaa näiden osalta ulottuvuuksien täsmällistä sisältöä. Poliittisen järjestelmän eettisyys jakautui kuuteen ulottuvuuteen taulukon 6 mukaisesti. Nämä kuusi ulottuvuutta yhdessä selittivät 62 % muuttujien vaihtelusta. Pääkomponenttien ominaisarvon rajaksi asetimme vähintään 1.0. Kaiserin testiarvo (0,829) ja Bartlettin sväärisyystesti ( $p < 0.0001$ ) osoittivat, että käytössä ollut korrelaatiomatriisi oli sovelias pääkomponenttianalyysiin. Muuttujien kommunaliteettiarvot olivat kohtuullisen korkeita vaihdellen välillä 0.321–0.807, mikä osoitti niiden mittaavan ulottuvuuksia melko luotettavasti.

**Taulukko 6.** Poliittisen järjestelmän eettisyys.

Ulottuvuudet	Ulottuvuuksien sisällöt
<p style="text-align: center;"><b>I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Avoimuuden puolustaminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiedon vapaa saatavuus (+++)</li> <li>• Salailun välttäminen sekä avoin ja läpinäkyvä menettely (+++)</li> <li>• Päätöksenteon avoimuus (+++)</li> <li>• Velvollisuus antaa tietoa kansalaisille (+++)</li> <li>• Aktiivinen yhteydenpito kansalaisiin (++)</li> <li>• Kansalaisten kontrolli päätöksentekijöitä kohtaan (++)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Demokratian toteutuminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Äänestäminen kannattaa, koska vaaleissa valitaan suunta sille, millainen on hyvä ja oikeudenmukainen yhteiskunta (+++)</li> <li>• Äänestäminen kannattaa, koska siten voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (+++)</li> <li>• Demokratia toimii Suomessa hyvin (++)</li> <li>• Päätöksenteossa on tärkeintä yleisen edun toteutuminen (++)</li> <li>• Mitä luvataan, se pidetään (++)</li> <li>• Suomalainen yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta (+)</li> <li>• Poliitikot kuntatasolla ovat luotettavampia kuin poliitikot valtakunnan tasolla (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden kokeminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yhteiskunnalliset luokkaerot kasvavat (+++)</li> <li>• Tuloerot kasvavat (+++)</li> <li>• Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy (+++)</li> <li>• Suomalainen yhteiskunta on muuttumassa epäoikeudenmukaiseksi (++)</li> <li>• Suomalainen yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta (-)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Yhteisöllisyyden arvostaminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia (+++)</li> <li>• Jos yksilö voi hyvin, niin yhteiskuntakin voi hyvin (++)</li> <li>• Yhtäläiset oikeudet ja vapaudet tulee turvata kaikille kansalaisille (++)</li> <li>• Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yhteisöllisyyteen (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Demokraattisen kontrollin kehittäminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktiivinen yhteydenpito kansalaisiin (++)</li> <li>• Kansalaisten kontrolli päätöksentekijöitä kohtaan (+)</li> <li>• Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yhteisöllisyyteen (+)</li> <li>• Suomalainen yhteiskunta on muuttumassa epäoikeudenmukaiseksi (+)</li> <li>• Suomalainen yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta (-)</li> <li>• Demokratia toimii Suomessa hyvin (-)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>VI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Yksilöllisyyden arvostaminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yksilöiden vapaaseen omistusoikeuteen (+++)</li> <li>• Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yhteisöllisyyteen (-)</li> </ul>

Ensimmäinen ulottuvuus sisältää tärkeysjärjestyksessä kuusi kysymystä, joista neljä sai erittäin korkeat ja kaksi muuta melko voimakkaat latausarvot. Kuten taulukko 6 osoittaa, ulottuvuus nimettiin sisältönsä mukaisesti avoimuuden puolustamiseksi. Ulottuvuuteen latautuivat kaikki kysymyslomakkeen kysymyksen 13 kysymyskohdat (ks. teoksen liite). Ulottuvuuden osalta ei ole perusteita epäillä, etteivätkö ulottuvuuteen latautuneet kysymyskohdat kuvaa sitä, miksi se nimettiin.

Toinen poliittisen järjestelmän eettisyyttä kuvaava ulottuvuus nimettiin demokratian toteutumiseksi. Tähän latautui seitsemän kysymyskohtaa. Äänestämiseen liittyvät väittämät saivat korkeimmat lataukset. Melko voimakkaat latausarvot saivat lisäksi demokratian toimiminen, yleisen edun ensisijaisuus päätöksenteossa ja lupauksen pitämisen tärkeys.

Kolmas ulottuvuus oli helposti nimettävissä yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden kokemiseksi. Tähän latautui viisi kysymystä, joista kolme sai korkeita latausarvoja: yhteiskunnallisten luokkaerojen kasvu, tuloerojen kasvu ja kansalaisten epätasa-arvoisen kohtelun lisääntyminen. Tähän ulottuvuuteen ”Suomalainen yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta” latautui negatiivisesti. Tulos ei ole ristiriidassa muiden kohtien kanssa: kun yhteiskunnan koetaan muuttuvan epäoikeudenmukaisemmaksi, niin yhteiskunnan ei silloin arvella toteuttavan oikeudenmukaisuutta.

Neljäs poliittisen järjestelmän eettisyyttä kuvaava ulottuvuus koski yhteisöllisyyden ja yhteisöllisten arvojen kokemista. Ulottuvuus nimettiin yhteisöllisyyden arvostamiseksi. Siihen latautui neljä kysymyskohtaa. Korkeimman latausarvon sai rawlsilainen periaate siitä, että eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia. Melko voimakkaat latausarvot tulivat kahdelle seuraavalle kohdalle: yksilön hyvinvoinnin suhde yhteiskunnalliseen hyvinvointiin sekä yhtäläisten oikeuksien ja vapauksien turvaaminen. Luonnollisesti tähän ulottuvuuteen latautui myös kysymyskohta oikeudenmukaisuuden nojautumisesta yhteisöllisyyteen. Kuten edellisessäkin kohdassa, kaikki asiakohdat ovat löydettävissä kyselylomakkeen yhteiskunnan muutokseen liittyvästä kysymyksestä.

Viides poliittisen järjestelmän eettisyyden ulottuvuus on ehkä tämän joukon erikoisin: demokraattisen kontrollin kehittäminen. Tähän latautui kuusi kysymystä, joista kaikki latautuivat myös johonkin toiseen ulottuvuuteen. Näistä yksikään ei latautunut korkeilla, kolmen plussan latauksilla, mutta ulottuvuuden sisältö viittaa silti demokraattisen toiminnan kontrollin kehittämiseen. Aktiivinen yhteydenpito kansalaisiin latautui tähän ulottuvuuteen melko voimakkaasti. Sen sijaan yhteiskunnan pyrkimys toteuttaa oikeudenmukaisuutta ja demokratian toimiminen la-



tautuivat negatiivisesti. Nämä itse asiassa sopivat hyvin kuvaamaan tarvetta demokraattisen valvonnan kehittämiseksi.

Kuudes ulottuvuus jäi niukaksi, mutta sen mukaanotto oli tilastollisen metodin mukaisesti perusteltua ja selitysarvon perusteella järkevää. Tämä ulottuvuus on yksilöllisyyden arvostaminen. Siihen latautui vain kaksi muuttujaa. Yksilöiden vapaaseen omistusoikeuteen liittyvä väittämä latautui tähän ulottuvuuteen erittäin voimakkaasti. Oikeudenmukaisuuden nojaaminen yhteisöllisyyteen latautui tähän luonnollisesti negatiivisesti.

## VIRANOMAISTOIMINNAN EETTISYYS

Toinen kokonaisuus on viranomaistoiminnan eettisyys. Tähän osioon kuuluivat kyselylomakkeesta kolme kysymystä (kyselyn kysymykset 6, 9–10). Viranomais-toiminnan eettisyys jakautui kolmeen ulottuvuuteen taulukon 7 mukaisesti.

Pääkomponenttien ominaisarvon rajaksi asetimme vähintään 1.0. Kaiserin testiarvo (0,947) ja Bartlettin sväärisyystesti ( $p < 0.0001$ ) osoittivat, että käytössä ollut korrelaatiomatriisi oli sovelias pääkomponenttianalyysiin. Muuttujien komunaliteettiarvot olivat kohtuullisen korkeita vaihdellen välillä 0.389–0.763, mikä osoitti niiden mittaavan ulottuvuuksia melko luotettavasti.

Viranomaistoiminnan eettisyydessä ulottuvuudet noudattivat pääosin kysymyslomakkeen kysymysten patteristoja, mutta selkeitä poikkeamiakin löytyi. Tähän tulevia ulottuvuuksia on kolme. Ne selittivät kaikkiaan 59 % muuttujien vaihtelusta. Kokonaisuus on kuvattu taulukossa 7.

Ensimmäinen ulottuvuus koski viranomaistoiminnan hyveitä. Kuten taulukko 7 osoittaa, tähän latautui yhdeksän kysymyskohtaa. Niistä seitsemälle muuttujalle tuli erittäin korkea lataus, alkaen viranomaistoiminnan rehellisyydestä ja luotettavuudesta ja päätyen viranomaisten ammattitaitoisuuteen. Alun perin viromaisten asiallinen käytös ja viranomaisten ystävällisyys ja myönteisyys luettiin kuuluvaksi hyvään hallintoon, mutta yhtä lailla ne ymmärretään virkamieshyveinä.

Toinen ulottuvuus nimettiin hyvän hallinnon periaatteiksi. Tähän latautui ennätyskelliset kolmetoista kysymyskohtaa, joista kolme sai korkeat kolmen plusmerkin lataukset: hallinnossa asioimisen sujuvuus, viranomaispäätösten ymmärrettävyys ja hakulomakkeiden selkeys. Kaksi kysymyskohtaa latautui myös ensimmäiseen ulottuvuuteen, viranomaistoiminnan hyveisiin.

**Taulukko 7.** Viranomaistoiminnan eettisyys.

Ulottuvuudet	Ulottuvuuksien sisällöt
<p style="text-align: center;"><b>I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Viranomais- toiminnan hyveet</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Viranomaiset ovat rehellisiä ja luotettavia (+++)</li> <li>• Viranomaiset kohtelevat kansalaisia oikeudenmukaisesti (+++)</li> <li>• Viranomaiset sitoutuvat palvelemaan kansalaisia (+++)</li> <li>• Viranomaiset tuntevat olevansa vastuussa teoistaan (+++)</li> <li>• Viranomaiset kuuntelevat kansalaisia ja ovat valmiita auttamaan (+++)</li> <li>• Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti (+++)</li> <li>• Viranomaiset ovat ammattitaitoisia (+++)</li> <li>• Viranomaiset ovat ystävällisiä ja myönteisiä (++)</li> <li>• Viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Hyvän hallinnon periaatteet</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hallinnossa asioiminen on sujuvaa (+++)</li> <li>• Päätökset ovat helposti ymmärrettävissä (+++)</li> <li>• Hakulomakkeet ovat selkeät (+++)</li> <li>• Virkakieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää (++)</li> <li>• Neuvonta ja opastus hoidetaan asianmukaisesti (++)</li> <li>• Lomakkeet ovat helposti saatavilla (++)</li> <li>• Asioita hoidetaan ilman viivytystä (++)</li> <li>• Tehdyille päätöksille saadaan perustelut (++)</li> <li>• Kansalaisia kuullaan heitä koskevissa asioissa (++)</li> <li>• Hallinto on helppoa ja yksinkertaista (++)</li> <li>• Viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti (+)</li> <li>• Viranomaiset kuuntelevat kansalaisia ja ovat valmiita auttamaan (+)</li> <li>• Viranomaiset ovat ystävällisiä ja myönteisiä (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Viranomaisten toimintakulttuurin ja hyvien menettelytapojen vahvistaminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verovaroja käytetään järkevästi (+++)</li> <li>• Kansalaisten etu on aina ensimmäisenä (+++)</li> <li>• Viranomaisten tekemät virheet korjataan nopeasti ja vaivattomasti (+++)</li> <li>• Lakeja ja säädöksiä noudatetaan (+++)</li> <li>• Kansalaisten valitusmahdollisuudet ovat tuotu hyvin julki (+++)</li> </ul>

Kolmas ulottuvuus oli tämän teeman ulottuvuuksista omintakeisin. Siihen latautui kaikkiaan vain viisi kysymyskohtaa, joista jokainen latautui siihen erittäin voimakkaasti. Nämä kysymyskohdat eivät latautuneet lainkaan kahteen muuhun ulottuvuuteen. Tämä viranomaistoiminnan eettisyyteen liittyvä ulottuvuus nimettiin viranomaisten toimintakulttuurin ja hyvin menettelytapojen vahvistamiseksi.

Verovarojen järkevä käyttö, kansalaisten edun ensisijaisuus, viranomaisvirheiden nopea korjaaminen, lakien noudattaminen ja kansalaisten valitusmahdollisuuksien julkituonti muodostavat omanlaisensa kehikon, jolla viranomaistoiminnan legitimitettä vahvistetaan.

## PALVELUIDEN EETTISYYS

Lopuksi tarkastellaan palveluiden eettisyyden muodostamaa kokonaisuutta taulukon 8 mukaisesti. Tähän sisällytettiin kyselylomakkeesta neljä kysymysosiota (kysymykset 1, 3–5).

Taulukosta 8 näkyvät pääkomponenttianalyysin tulokset mitattaessa palveluiden eettisyyttä. Palveluiden eettisyys jakautui kaikkiaan kuuteen ulottuvuuteen. Pääkomponenttien ominaisarvon rajaksi asetimme vähintään 1.0. Kaiserin testiarvo (0,911) ja Bartlettin sväärisyydestä ( $p < 0.0001$ ) osoittivat käytössä olleen korrelaatiomatriisin soveliaaksi pääkomponenttianalyysiin. Muuttujien kommunaliteettiarvot olivat kohtuullisen korkeita vaihdellen välillä 0.373–0.732, mikä osoitti niiden mittaavan ulottuvuuksia melko luotettavasti. Ulottuvuudet oli suhteellisen helppo nimetä. Ulottuvuudet noudattivat pääosin kysymyslomakkeen kysymyksiä, mutta joitakin selkeitä poikkeamiakin löytyi. Kuusi tässä mainittua ulottuvuutta selittivät 58 % muuttujien vaihtelusta.

Ensimmäisen ulottuvuuden muuttujat käsittelevät palvelutyön perusarvoja. Selvästi suurimmat lataukset saivat oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja rehellisyyden toteutuminen. Kolme seuraavaa ulottuvuuteen latautunutta asiaa liittyy vuorovaikutuksellisuuteen asiakkaiden kanssa. Kaksi viimeistä kuvaa palveluiden laadun ja tasapuolisuuden vaatimuksia palvelutyön perusarvoina.

Toinen ulottuvuus käsitteli palveluiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä. Korkein lataus tuli annetun palautteen huomioon ottamiselle. Kysymykset kansalaisten tarpeisiin vastaamisesta ja palveluiden tasapuolisesta takaamisesta olivat mukana myös ensimmäisessä ulottuvuudessa. Ensimmäisessä ulottuvuudessa niiden merkitys nähdään palveluiden eettisyyden takeena, kun taas toisessa ulottuvuudessa ne liittyvät konkreettisesti palvelutuotannon organisointiin.

**Taulukko 8.** Palveluiden eettisyys.

Ulottuvuudet	Ulottuvuuksien sisällöt
<p style="text-align: center;"><b>I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Palvelutyön perusarvot</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oikeudenmukaisuuden toteutuminen (+++)</li> <li>• Tasa-arvon toteutuminen (+++)</li> <li>• Rehellisyyden toteutuminen (+++)</li> <li>• Keskinäinen luottamus asiakkaan ja palveluntuottajan välillä (++)</li> <li>• Asiakaslähtöisyyden toteutuminen (++)</li> <li>• Kansalaisten tarpeisiin vastaaminen (++)</li> <li>• Palveluiden laadun turvaaminen (++)</li> <li>• Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Palveluiden järjestäminen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Annettu palaute otetaan huomioon (+++)</li> <li>• Palvelutuotanto sopeutetaan kansalaisten odotuksiin (++)</li> <li>• Jonotusajat palveluihin ovat kohtuulliset (++)</li> <li>• Palveluista tiedotetaan tehokkaasti (++)</li> <li>• Julkisista palveluista on mahdollisuus antaa palautetta (++)</li> <li>• Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti (++)</li> <li>• Palvelumaksut ovat kohtuulliset (++)</li> <li>• Kansalaisten tarpeisiin vastaaminen (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Palvelutuotannon kehitys</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä (+++)</li> <li>• Hyvää palvelua halutaan korostaa yhä enemmän (++)</li> <li>• Julkisen sektorin kilpailukyky tulee parantumaan (++)</li> <li>• Avoimuus tulee lisääntymään (+)</li> <li>• Palveluiden laadun turvaaminen (+)</li> <li>• Yritysten johtamismallit tulevat olemaan yhä enemmän esikuvana julkisella puolella (+)</li> <li>• Asiakaslähtöisyyden toteutuminen (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>IV</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Palveluiden rahoitus</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verovaroja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen (+++)</li> <li>• Julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu (+++)</li> <li>• Saadakseen palveluita kansalaisen on maksettava suurempia omavastuuosuuksia (++)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>V</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Julkisten palveluiden kilpailukyky ja innovatiivisuus</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuottavuus-vaatimus tuo julkiselle sektorille paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä (+++)</li> <li>• Yritysten johtamismallit tulevat olemaan yhä enemmän esikuvana julkisella puolella (++)</li> <li>• Palvelumaksut ovat kohtuulliset (+)</li> <li>• Anomukset ja hakemukset hoidetaan pääosin sähköisesti (+)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>VI</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Uudet palvelumallit</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin (+++)</li> <li>• Anomukset ja hakemukset hoidetaan pääosin sähköisesti (++)</li> <li>• Julkiset palvelut räätälöidään asiakkaiden maksukyvyyn mukaan (++)</li> </ul>

Kolmannen ulottuvuuden sisältämät asiat kuvaavat tulkintamme mukaan palvelutuotannon kehitystä. Palvelumarkkinoiden kuunteleminen ja uusien asiakasryhmien etsiminen saivat suurimman latausarvon. Asiakslähtöisyyden toteutuminen ja palveluiden laadun turvaaminen olivat mukana myös ensimmäisessä ulottuvuudessa, palvelutyön perusarvoissa, mutta ne soveltuvat hyvin myös palvelutuotannon kehitykseen ja sitä kautta tulevaisuuden haasteisiin. Näiden latausarvot olivat kuitenkin suuremmat ensimmäisessä kohdassa.

Neljäs ulottuvuus eroaa sisällöllisesti muista ulottuvuuksista. Se nimettiin koskemaan palveluiden rahoitusta. Tähän latautui kaikkineen vain kolme muuttujaa, joista kaksi (”Verovaroja käytetään yhä vähemmän julkisten palveluiden rahoittamiseen” ja ”Julkisten palvelujen määrä vähenee ja kattavuus supistuu”) saivat huomattavan korkeita latausarvoja. Suurempien omavastuuosuuksien maksaminen vahvistaa kahta edellistä kohtaa. Ulottuvuus kokonaisuudessaan kertoo palveluiden rahoitus pohjan muutoksesta, mikä on jo iskostunut kansalaistenkin todellisuuteen – halusivat he sitä tai eivät.

Viides ulottuvuus käsitteli kysymyksiä, jotka voitiin nimetä julkisten palveluiden kilpailukykyä ja innovatiivisuutta käsitteleviksi asioiksi. Tässä kohdin erityisen korkean latausarvon sai julkisen sektorin tuottavuus-vaatimuksen merkitystä koskeva väittämä. Tuottavuus-vaatimuksestahan julkisen sektorin kilpailukyky ja innovatiivisuus usein saavat alkunsa. Yritysten johtamismalleja koskeva väittämä latautui sekä tähän että kolmanteen, palveluiden kehitystä kuvaavaan ulottuvuuteen, kuitenkin niin, että latausarvo julkisen sektorin kilpailukyvyn ulottuvuudessa oli selvästi korkeampi. Samoin palvelumaksujen kohtuullisuus latautui tämän lisäksi palveluiden järjestämisen ulottuvuuteen. Kohtuulliset palvelumaksut voidaan ajatella olevan sidoksissa innovatiivisuuteen. Oletamme, että luova toiminta pitää palvelumaksut kohtuullisina.

Kuudenteen ulottuvuuteen latautui kolme kysymystä. Nimesimme tämän ulottuvuuden uusien palvelumallien ulottuvuudeksi. Tässä suurimman latauksen sai kysymys, joka koski teknologisten keksintöjen ja innovaatioiden esiintuloa. Anomusten ja hakemusten sähköisyys latautui myös viidennen ulottuvuuteen, julkisen sektorin kilpailukykyyn ja innovatiivisuuteen. Anomusten ja hakemusten sähköisyys on selvästi osa kilpailukykyä ja innovatiivisuutta, mutta sillä on vahva rooli myös uudenlaisten palvelumallien tarjonnassa. On luonnollista, että se kuuluu molempiin.

## TEEMAT YLITTÄVÄ KOKOAVA TARKASTELU

Edellä on kolmen eettisen teeman (poliittisen järjestelmän, viranomaistoiminnan ja palvelujen eettisyys) puitteissa luotu uusia ulottuvuuksia käyttämällä pääkomponenttianalyysin tuottamaa informaatiota. Seuraavaksi valittiin näiden kolmen teeman kautta syntyneistä uusista ulottuvuuksista korkeimmat lataukset saaneet muuttujat ja niille tehtiin vielä uusi pääkomponenttianalyysi. Tarkoitus oli selvittää, millaisia uudenlaisia ulottuvuuksia aineistolla mahdollisesti syntyisi, kun eri teemojen asiat yhdistyvät eikä pidättäytytty vain ennako-oletusten mukaisissa teemoissa.

Kun uusi pääkomponenttianalyysi suoritettiin, syntyi rotatoituun matriisiin yhdeksän ulottuvuutta. Pääkomponenttien ominaisarvon rajaksi asetimme vähintään 1.0. Syntyneet yhdeksän ulottuvuutta pystyvät selittämään 67 % muuttujien varianssista. Kaiserin testiarvo (0,901) ja Bartlettin sväärisyydesti ( $p < 0.0001$ ) osoittivat, että käytössä ollut korrelaatiomatriisi oli sovelias pääkomponenttianalyysiin. Muuttujien kommunaliteettiarvot olivat kohtuullisen korkeita vaihdellen välillä 0.335–0.839, mikä osoitti niiden mittaavan ulottuvuuksia melko luotettavasti.

Ulottuvuudet on lueteltu jäljempänä. Kuvaukseen on myös lisätty muuttujat, jotka niihin latautuivat. Meidän näkemyksemme mukaan nämä yhdeksän ulottuvuutta sisältävät uudella tavalla niitä asioita, joita on edellä erikseen omina teemoinaan kuvattu. Eettiset ulottuvuudet ovat:

**Viranomaisten eettisyys ja sitoutuneisuus.** Tähän ulottuvuuteen latautuivat seuraavat seitsemän kysymyskohtaa: viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti, viranomaiset tuntevat olevansa vastuussa teoistaan, viranomaiset kohtelevat kansalaisia oikeudenmukaisesti, viranomaiset ovat ammattitaitoisia, viranomaiset ovat rehellisiä ja luotettavia, viranomaiset sitoutuvat palvelemaan kansalaisia sekä viranomaiset kuuntelevat kansalaisia ja ovat valmiita auttamaan. Tässä ulottuvuudessa korostuu tietyllä tapaa julkisen palvelun eetoksen kysymykset.

**Toiminnan rationaalisuus ja kansalaislähtöisyys.** Ulottuvuus kattaa viisi kohtaa: kansalaisten etu on aina ensimmäisenä, lakeja ja muita säädöksiä noudatetaan, verovaroja käytetään järkevästi, kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat tuotu hyvin julki sekä viranomaisten tekemät virheet korjataan nope-

asti ja vaivattomasti. On tietysti selvää, että toiminta on rationaalista ja kansalaislähtöistä, jos toimitaan kansalaisten edun mukaisesti ja noudatetaan lakeja.

**Avoimet päätösprosessit ja tiedon esteetön saatavuus.** Tätä määrittää kaikkiaan neljä kohtaa: päätöksenteon avoimuus, tiedon vapaa saatavuus, salailun välttäminen/ avoin ja läpinäkyvä menettely sekä velvollisuus antaa tietoa kansalaisille. Nämä kohdat ovat yhteydessä edellisen ulottuvuuden kansalaislähtöisyyteen.

**Kansalaisryhmiä koskevien erojen lisääntyminen.** Tämä kattaa seuraavat neljä kysymyskohtaa: kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy, tuloerot kasvavat, yhteiskunnalliset luokkaerot kasvavat sekä eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia. Kansalaisten pelko ja huoli epätasa-arvoisuuden kasvusta kiteytyvät tähän ulottuvuuteen.

**Hallintoprosessien sujuvuus.** Tähän ulottuvuuteen latautuivat seuraavat neljä kysymystä: annettu palaute otetaan huomioon, hakulomakkeet ovat selkeät, päätökset ovat helposti ymmärrettäviä sekä hallinnossa asioiminen on sujuvaa. Hallintoprosessien sujuvuus kuuluu osaksi myös toiminnan rationaalisuutta ja kansalaislähtöisyyttä sekä avointa päätöksentekoprosessia ja tiedon esteetöntä saatavuutta.

**Perusarvojen toteutuminen.** Tätä määrittää kaikkiaan neljä kohtaa: tuottavuus-vaatimus tuo julkiselle sektorille paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä, oikeudenmukaisuuden toteutuminen, tasa-arvon toteutuminen sekä rehellisyyden toteutuminen. Tuottavuusvaatimus toimii ikään kuin rationaalisenä pakkona, kun taas muut perusarvot ovat sinällään itseisarvoja.

**Äänestäminen vaikutuskanavana.** Tähän luetaan kaksi kohtaa: äänestäminen kannattaa, koska vaaleissa valitaan suunta sille, millainen on hyvä ja oikeudenmukainen yhteiskunta, sekä äänestäminen kannattaa, koska siten voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Vaikka kansalaiset eivät pidä poliittista osallistumisesta ja yhteiskunnallista vaikuttamista erityisen tärkeänä, niin äänestämiseen ja sitä kautta kansalaisosallistumisen arvoihin vielä uskotaan.

**Julkisen sektorin vetäytyminen.** Ulottuvuus sisältää kaksi kysymyskohtaa: julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu sekä verovaroja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen. Tämä kytkeytyy kansalaisryhmiä koskevien erojen lisääntymistä kuvaavaan ulottuvuuteen. Kun julkisten palveluiden saatavuus heikkenee, epätasa-arvo kansalaisten välillä on vaarassa kasvaa. Ulottuvuudella on yhtymäkohtia myös seuraavaan ulottuvuuteen.

**Uudet palvelumuodot ja omistusoikeus.** Tähän ulottuvuuteen latautuivat seuraavat kolme kysymyskohtaa: palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä, erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin sekä oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yksilöiden vapaaseen omistusoikeuteen. Tämä liittyy sekä edelliseen, että kansalaisryhmien eroja käsittelevään ulottuvuuteen.

Edellä kuvatut yhdeksän teemaa on mahdollista vielä yhdistellä siten, että niistä pyritään kokoamaan ulottuvuuksien mukaiset ryhmittelyt, jotka kuvaavat yleisellä ja ideaalitasolla hallinto- ja valtiomalleja. Kahta kansalaisnäkemykseen perustuva hallinto- ja valtiomallia luonnehditaan lyhyesti teoksen loppukeskustelussa (pääosus 12).

#### VASTAAJIEN TAUSTAN VAIKUTUKSET EETTISIIN KANNANOTTOIHIN

Toinen syntetisoiva teema liittyy vastaajien taustaan. Eettisen hallinnon kokonaiskuvan kannalta on aiheellista tarkastella vielä kerran eri taustatekijöiden vaikutusta kansalaisten mielipiteisiin. Kuten jo aikaisemmissa osuuksissa on ilmennyt, vastaajien taustat, kuten ikä, koulutus, asuinpaikka, sukupuoli, äidinkieli, työhistoria ja tulotaso, vaikuttavat heidän eettisiin arvioihinsa. Tähän olemme ottaneet ne, jotka mielestämme vaativat enemmän huomiota osakseen.

Taustatekijöiden välisiä eroavaisuuksia on kuvattu taulukossa 9. Kuvaukset perustuvat suurimpiin prosentuaalisiin eroihin kunkin yksittäisen taustamuuttujan osalta. Valitut kysymykset koskevat pääosin kolmea asiakokonaisuutta: kunnan kansalaisuutta, viranomaistoiminnan eettisyyttä ja palveluja. Yksityiskohtaisempia huomioita näistä on lisäksi esitetty teoksen eri pääosuuksien yhteydessä.

Taulukkoon on valittu niitä asioita, joiden osalta vastaajaryhmien väliset erot olivat vähintään kymmenen prosenttia. Useimmissa kohdissa erot olivat huomattavasti suuremmat. Taulukkoon on listattu taustatekijät laskevassa vaikuttamisjärjestyksessä, eli kunkin kohdan ensimmäisenä mainitun taustatekijän osalta erot vastaajaryhmien välillä ovat olleet prosentuaalisesti suurimmat ja toisena mainitun taustatekijän osalta prosentuaalisesti toiseksi suurimmat jne. Taustamuuttujien yhteisvaikutusta emme tällä taulukolla halua esittää, vaikka joistain kysymyksistä saattaisi sellaistaakin päätellä.



Taulukon 9 vasemmalla puolella on lueteltu asioita/väittämiä, joiden osalta taustamuuttajat ovat vaikuttaneet vastauksiin selvästi. Taulukon oikealla puolella ovat ne taustatekijät laskevassa vaikuttamisjärjestyksessä, jotka ovat vaikuttaneet kyseiseen asiaan/väittämään vähintään kymmenen prosentin erolla vastaajaryhmien välillä.

Ensimmäisenä taustatekijänä kysymyskohdittain esitetään aina se, mikä on eniten vaikuttanut kyseessä olevan kysymyksen arviointiin. Emme esitä taulukossa prosentuaalisia eroja, koska mielestämme ne eivät ole asian ydin. Asian ydin löytyy mielestämme siitä, missä vastaajaryhmässä todennäköisyys olla samaa tai eri mieltä väittämän kanssa kasvaa tai vähenee.

Kun olemme selvittäneet esimerkiksi väitteen ”Kunnon kansalainen ei hyväksy kansalaistottelemattomuutta” osalta eniten vaikuttaviksi taustatekijöiksi iän ja koulutustason, emme väitä, etteivätkö muutkin taustatekijät vaikuttaisi asian arviointiin. Näiden kahden valitun taustatekijän osalta erot vastaajaryhmien välillä olivat kuitenkin suurimmat. ”Kunnon kansalainen ei hyväksy kansalaistottelemattomuutta” väittämän osalta voidaankin vielä todeta, että mitä vanhempi vastaaja oli, sitä useammin hän oli väittämän kanssa samaa mieltä verrattuna muihin ikäryhmiin. Samoin mitä enemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä useammin hän oli väittämän kanssa eri mieltä. Taulukon 9 sanoman voi lukea luonnollisesti myös kääntäen: mitä nuorempi vastaaja, sitä useammin hän oli väitteen kanssa eri mieltä tai mitä vähemmän vastaajalla oli muodollista koulutusta, sitä useammin hän oli väittämän kanssa samaa mieltä.

Taulukkoon on valittu kaikkiaan yhdeksän eri asiaa/väitettä. Asioiden määrä olisi voinut nousta paljon korkeammaksi. Karsinta on kuitenkin tehty sen mukaan, missä erot herättävät mielestämme keskustelua eri taustamuuttajaryhmien välillä.

Taulukko 9 on suuntaa-antava sen suhteen, miten kansalaisen rooli ja yhteiskunnallinen asema vaikuttavat hänen arvioihinsa hallinnon eettisyyden eri osa-alueista. Tämän tutkimuksen päätarkoitus ei kuitenkaan ole ollut tehdä sosiologista tai aluetieteellistä tutkimusta eri taustamuuttajien osalta selittääksemme, miksi näin on. Silti joihinkin tulkintoihin on mahdollisuuksia.

**Taulukko 9.** Taustatekijät ja eettiset väitteet.

Asia/väite	Taustatekijä	Eniten vaikuttavat taustatekijät
<b>Kunnon kansalainen ei hyväksy kansalais-tottelemattomuutta</b>	Ikä Koulutus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> </ul>
<b>Kunnon kansalainen on suvaitsevainen maahanmuuttajia kohtaan</b>	Koulutus Äidinkieli Ikä	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Ruotsinkieliset todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Vastaajien nuorin ikäryhmä eniten samaa mieltä</li> </ul>
<b>Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy</b>	Tulotaso Koulutus Äidinkieli Ikä Asuinpaikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Mitä vähemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Ruotsinkieliset todennäköisemmin eri mieltä</li> <li>Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Lapin läänin asukkaat todennäköisemmin samaa mieltä, Etelä-Suomen läänin asukkaat todennäköisemmin eri mieltä</li> </ul>
<b>Tuomioistuimet ovat luotettavia</b>	Koulutus Ikä	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> </ul>
<b>Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti</b>	Tulotaso Koulutus Äidinkieli	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä suuremmat tulot, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Ruotsinkieliset todennäköisemmin eri mieltä</li> </ul>
<b>Kansalaisen valitusmahdollisuudet ovat tuotu hyvin julki</b>	Koulutus Ikä Työhistoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> <li>Julkisella sektorilla työskentelevät todennäköisemmin samaa mieltä</li> </ul>

<b>Viranomaisten tekemät virheet korjataan nopeasti ja vaivattomasti</b>	Koulutus Ikä Asuinpaikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> <li>• Lapin läänin asukkaat todennäköisemmin eri mieltä, Oulun läänin asukkaat todennäköisemmin samaa mieltä</li> </ul>
<b>Palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä</b>	Tulotaso Asuinpaikka Äidinkieli Ikä Koulutus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Lapin läänin asukkaat todennäköisemmin samaa mieltä, Etelä-Suomen läänin asukkaat todennäköisemmin eri mieltä</li> <li>• Suomenkieliset todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> </ul>
<b>Verovarot käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen</b>	Ikä Tulotaso Koulutus Asuinpaikka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitä vanhempi, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Mitä pienemmät tulot, sitä todennäköisemmin samaa mieltä</li> <li>• Mitä enemmän muodollista koulutusta, sitä todennäköisemmin eri mieltä</li> <li>• Lapin läänin asukkaat todennäköisemmin samaa mieltä, Etelä-Suomen läänin asukkaat todennäköisemmin vähiten</li> </ul>

Voimme tutkijoina päätellä, että sosio-demografisilla tekijöillä selittyvät erot tuntuvat suurimmalta osin järkeenkäyville. Silti yllätyimme siitä, että asuinpaikalla ja äidinkielellä oli niinkin vahva vaikutus. Kansalaisten arvioidessa palveluiden, viranomaistoiminnan ja poliittisen järjestelmän eettisyyttä koulutus- ja tulotaso sekä ikä ovat siitä huolimatta dominoivat taustatekijät. Sukupuolen ja vastaajan työhistorian merkitys jäi selvästi muita tekijöitä vähäisemmäksi. Kuten on edellä todettu, vaikka erot esimerkiksi naisten ja miesten arvioissa eivät prosentuaalisesti nousseet monessakaan kohdassa yli kymmenen prosentin, se ei tarkoita sitä, etteikö sukupuolten välillä vastauksissa olisi lainkaan eroja.

## 12. LOPPUKESKUSTELU

Hallinnon etiikan tutkimuksena tämän työn aiheena oli eettinen hallinto ja kansalaiset. Asetimme tutkimuskysymykset työn alussa: mitä eettisellä hallinnolla tarkoitetaan, ja mihin eettisiin periaatteisiin ja lähtökohtiin hallinto nojaa, sekä mitä mielikuvia ja käsityksiä kansalaisilla on julkisten palvelujen, viranomaistoiminnan ja poliittisen järjestelmän eettisyydestä? Työhön valittu kansalaisnäkökulma merkitsi myös sitä, että tiedon keräys, analysointi ja tulkinnat ovat määrittäneet kansalaisnäkökulman vaatimusten mukaisesti. Kansalaiset ovat olleet tässä kertomuksessa pääroolissa.

### HALLINNON ETIIKAN TUTKIMUS

Julkisen hallinnon etiikkaa on tässä yhteydessä pyritty tarkastelemaan moraalifilosofisen keskustelun ja hallintotieteen etiikkaa koskevan tutkimuksen avulla. Hallintotieteen moraalifilosofinen perusta on kuvattu suhteellisen yleisesti. Yhteen ainoaan moraalifilosofian suuntaukseen ei ole sitouduttu. Moraalifilosofiset valinnat on tehty enemmän kansalaisen ja hallinnon käytännön vuorovaikutussuhteen kannalta. Vain muutamia mainitaksemme, meille kirjoittajina tärkeimmiksi muodostuivat Aristoteleen, Ciceron, Kantin, Hegelin, Weberin ja Rawlsin eräät moraalifilosofiset ja hallinnon filosofiset huomiot.

Kuitenkin olemme koko ajan olettaneet, että hallintotiede on vahvasti sidoksissa moniin moraalifilosofisiin valintoihin ja sitä kautta hallinnon etiikan sisältöihin. Poliittinen toimija, hallinnon asiantuntija ja julkisen palvelun työntekijä voivat perustellusti asettaa kysymyksen siitä, miten toimia eettisesti. Kuten osoitamme, vastaus on monipuolisempi kuin toteamus, että eettinen toiminta on lakien noudattamista tai toimintaa teknisen imperatiivin tai byrokratian tehokkuuden mukaan.

Teoksessaan *Ethics in the Public Service* Garofalo ja Geuras (1999) ovat ansiokkaasti etsineet vastauksia moniin samoihin kysymyksiin hallintotieteen ja moraalifilosofian suhteesta kuin me. Hallinnon etiikkaa koskevaa kansainvälistä keskustelua edustavat myös Bruce (2001), Cooper (toim. 2001), Frederickson ja Ghere (toim. 2005), Geuras ja Garofalo (2005), Cooper (2006) ja Menzel (2007).

Hallinnon etiikka on hallintotieteen tutkimusalue. Meidän määritelmämme mukaan hallinnon etiikan tutkimuksessa kyse on kolmesta päätutkimuskohteesta. Tutkimuskohteet ovat:

- yksilön eettisen käyttäytymisen ja integriteetin varjelu ja vahvistaminen,
- eettisen työyhteisön, organisaation sisäisen eettisen järjestyksen ja toimintatapojen ylläpitäminen ja kehittäminen myös lainsäädännöllä sekä
- organisaation ja ympäristön suhteet ja niiden järjestäminen hyvien eettisten periaatteiden ja arvojen mukaisesti. On tärkeä selvittää myös sitä, miten kansalaiset tulevat kuulluiksi julkisessa hallinnossa.

Tässä tutkimuksessa eettisen hallinnon arviot ja perustelut nojaavat alan kirjallisuuteen ja keskeisiin tutkimustuloksiin, joiden yksityiskohdat on koottu edellisissä pääosuuksissa. Tutkimuskirjallisuuden ja kyselyn tulosten avulla pyritään vastaamaan siihen, mitä on eettinen hallinto. Lähdimme alun alkaen siitä oletuksesta, että hallinto on kansalaisia varten – jolloin hallinto todennäköisesti määrittyy valitsemiemme eettisten periaatteiden kautta – ja että kansalaisten arviot, ”arvosanat”, ovat lopulta ratkaisevia eettisen hallinnon määrittelyssä. On muistettava, että kansalaiskyselyyn vastanneet ovat samalla heterogeeninen ryhmä: kansalaisten taustat vaikuttavat heidän kannanottoihinsa. Tutkimuksen vastaajajoukon erityisyys on kuitenkin siinä, että se edustaa Suomen kansaa pienoiskoossa.

Olemme lisäksi pyrkineet suunnitteluteorian idean mukaisesti vastaamaan siihen, millaiseksi kansalaisten mielikuvien ja käsitysten kautta hallinto uudistuu eettisesti, ja mitä kehittämisehdotuksia on esitettävissä hallinnon reformeja ajavien ja myös päättäjien käyttöön. Tutkimus on kohdistunut Suomen poliittis-hallinnolliseen järjestelmään, joten eettinen hallinto on vahvuuksineen ja heikkouksineen osa suomalaisen yhteiskunnan tilannetta. Vastaajien mielikuvissa ja käsityksissä heijastuvat todennäköisesti myös historialliset kokemukset ja se perintö, minkä itse kukin meistä on omaksunut eri tavoin.

Huomattakoon sen vuoksi, että suomalaiselle käsite eettinen hallinto on mielikuva ja konsepti, joka saattaa erota ratkaisevasti jonkin muun kulttuurin edustajan käsityksestä. Siksi saamissamme tuloksissa on eräitä ns. kotimaisia paradokseja. Toistettakoon vielä muutama ristiriitaiselta tuntuva perushuomio.

Kansalaiset haluavat ehdottomasti maksaa veronsa ja rakentaa julkisin varoin hyvinvointiyhteiskuntaa ja sen palveluja. Poliitikko ei tunnu kuitenkaan kiinnostavan. Poliittisen järjestelmän instituutioihin luotetaan edelleen, vaikka samalla ollaan sitä mieltä, että lupauksia ei juuri koskaan pidetä. Koviinkin julkisten palvelujen muutoksiin ollaan valmiita, kunhan muutokset viedään läpi rehellisesti ja oikeudenmukaisesti, kansalaisia kuunnellen ja terveitä menettelytapoja noudattaen. Hallinto on monien mielestä hyvää ja hyväksyttävää, joskin usein sitä vain paperilla. Kansalaiset tukevat julkista palveluhallintoa vaikka esittävät sitä kohtaan hyvinkin ristiriitaisia kannanottoja.

### EETTINEN HALLINTO: TUTKIMUKSEN KESKEISET TULOKSET

Aluksi on esitettävissä muutamia tärkeitä huomioita tämän tutkimuksen yleisestä merkityksestä. On rohkaisevaa, että kansalaisilla on selvästi ollut mielenkiintoa tehdä eettisiä arvioita palveluista, viranomaistoiminnasta ja poliittis-hallinnollisesta järjestelmästä. Tätä osoittaa kansalaiskyselyn (2008) korkea vastausprosentti ja huolellisesti täytetyt lomakkeet. Kansalaiset olivat halukkaita vastaamaan kysymyksiin, joita heille esitettiin. Avoimiin kysymyksiin annettujen vastausten runsaus yllätti ja vahvisti käsitystämme siitä, että useimmat kysymykset olivat osuneet oikeaan.

Toisin kuin olisi voinut odottaa, kansalaiset olivat aidosti kiinnostuneita julkisen hallinnon kehittamisestä, mikä sinällään jo herättää optimismia. Tämä tutkimus ei anna suoria viitteitä siihen, että yksityisen sektorin palvelut olisivat millään muotoa syrjäyttämässä julkisesti rahoitettuja palvelujärjestelmiä. Kansalaiskyselyn useat tulokset ovat linjassa aiemmin Suomessa ja muualla läntisessä maailmassa tehtyjen tutkimusten kanssa. Julkiseen hallintoon liitetään tärkeät perusarvot, kuten oikeudenmukaisuus, vastuullisuus, avoimuus, rehellisyys ja tasapuolisuus, samalla kun yhteiskunnan tulisi perustua luottamukseen.

Tietysti paljon kysymyksiä jäi myös vastausta vaille. Tutkimuksessa ei sen luonteen vuoksi voitu pureutua sosialisatioprosessin eri vaiheisiin, ja sitä kautta selvittää esimerkiksi miten yksilön kulttuuriset ja historiaan sidotut käsitykset ja mielikuvat muodostuvat ja muokkautuvat.

Esitämme tiivistäen keskeiset yksittäiset tulkinnat, joita tähän yhteyteen löytyy useita. Ne kertovat selvää kieltä siitä, mitä kansalaiset pitävät arvossa tai mitä he eivät arvosta, kun puhe on hallinnon eettisyydestä.

Vastaajien taustatekijät antavat aihetta muutamaan huomioon. Asuinpaikan vaikutus kiteytyi palveluiden laadun ja saatavuuden kysymyksiin erityisesti Pohjois-Suomen osalta. Äidinkieli vaikutti erityisesti siihen, miten suhtauduttiin yleisen edun toteutumiseen vähemmistökielen edustajien keskuudessa. Ikä vaikutti erityisesti huomioihin oikeudenmukaisuudesta, luottamuksesta ja viranomaistoiminnan hyveistä. Vanhemmat ikäpolvet esittivät kyynisempiä näkökohtia. Työhistoria vaikutti kokonaisuudessaan eniten arvioitaessa julkisten palvelujen eettisyyttä. Muihin taustamuuttujiin verrattuna työhistorian selitysvoima oli kuitenkin vähäinen. Luottamus-kysymystä lukuun ottamatta, sukupuolenkaan selitysvoima ei ollut erityisen merkittävä. Koulutus- ja tulotaso kuuluivat sen sijaan niihin taustatekijöihin, jotka vaikuttivat merkittävästi useisiin kyselyn aihepiireihin.

Kunnon kansalaisuutta ilmentää halu maksaa verot, toimia lainkuuliaisesti ja rehellisen työn arvostus. Vähiten merkityksellisiä seikkoja kunnon kansalaisuudessa ovat osallistuminen politiikkaan, puoluetoimintaan tai yhteiskunnallisiin järjestöihin.

Suuri kysymys on oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Katsomme, että oikeudenmukaisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden kokemisen välinen ero on veteen piirretty viiva. Yhteinen etu on hyvä säilyttää julkisen päätöksenteon perustana. On syytä painottaa, että pienituloisemmat kokevat yhteiskunnallisen epäoikeudenmukaisuuden merkittävästi suurempana ongelmana kuin suurempituloiset.

Muita suuria eettisiä kysymyksiä ovat vastuullisuus, avoimuus ja luottamus. Vastuullisuudessa kyse on siitä, miten vastuu kannetaan ja miten vastuutahot mielleltään kansalaisten arkisissa toiminnoissa. Kansalaisten mielestä vastuunkanto jää usein puolitiehen. Tiedottaminen on tiedon saatavuuden ongelma. Kansalaiset ovat siinä helposti eriarvoisessa asemassa. Avoimuus voi kääntyä helposti salailuun. Lisäksi on eri asia luottaa instituutioihin kuin poliitikkoihin. Luottamus pääoma hupenee sitä tahtia, kun koetaan, että lupaukset jäävät lunastamatta.

Mitalilla on kaksi puolta: korruptio ja hyvä hallinto. Korruptio on kansalaisarvioiden mukaan kurissa, joskin Suomelle tyypillisiä piirteitä, kuten hyvä veli -verkoston yleisyys, esiintyy. Huono viranomaiskohtelu on huonoa palvelua ja vähentää luottamusta kansalaisen ja hallinnon välillä. Hyvä hallinto on lainmukaisuutta ja asioiden käsittelyn sujuvuutta ja toimivuutta. Vaikutusmahdollisuuksien koetut puutteellisuudet kytkevät hyvän hallinnon avoimuuteen ja korruption torjuntaan.

Eettinen hallinto ei toimi ilman yhteisiä eettisiä arvoja. Kansalaisten tärkeimmiksi kokemia arvoja tulee vahvistaa poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Erityisesti

kansalaisten antaman palautteen todellinen merkitys on kyseenalainen, toisin sanoen se, onko palautteella vaikutusta ja seurauksia.

On lisäksi muistettava, että eettisyyden perusta on moninainen ja kompleksinen, alkaen arvoista, toimintatavoista ja kansalaisten kohtelusta päätyen vääjäämättömiin julkisen sektorin muutoksiin ja reformitarpeisiin.

## EETTISEN HALLINNON IDEAALIMALLI

Tulosten perusteella osoittautui, että kansalaiset ottavat tosiasiansa kantaa valtio- ja hallintomalleihin ainakin ideaalimielessä. Edellä viittasimme teoksen neljännessä pääosuudessa minimalistiseen valtiomalliin ja hyvinvointivaltiomalliin sekä niiden piirteisiin.

Oikeudenmukaisuuden määritelmässä keskeistä on se, mikä käytännössä takaa oikeudenmukaisen yhteiskunnan. Pitääkö sosiaalista ja taloudellista eriarvoisuutta tasoittaa rawlsilaisella hyvinvointiajattelulla, vai toteutuuko perimmäinen oikeudenmukaisuus markkinaliberalismin mukaisilla omistusoikeuden vapauksilla ja valtion puuttumattomuudella hyvinvoinnin jakautumiseen? Kansalaisilta ei tässä yhteydessä kerätty lainkaan puoluepoliittisia kannanottoja, mutta kansalaisten mielikuvista ja käsityksistä rakentuu suhteellisen tiivis ymmärrys siitä, millaisiin hallinto- ja valtiomalleihin heidän ajatuksensa nojaavat, ja mitä he preferoivat. Hieman yksinkertaistaen, tiivistämme muutaman piirteen kahdesta valtio- ja hallintomallista.

Mallien monet peruspiirteet ovat olleet pitkään yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Silti niiden piirteitä ei varsinaisesti voi johdatella yleisen yhteiskunta-debatin perusteella. Tässä tutkimuksessa peruspiirteet nousivat teoksen edellisen pääosuuden 11 teemoja yhdistelevästä tarkastelusta.

Ensimmäistä mallia kutsumme ”hallinnolliseksi hyvinvointivaltiomalliksi” ja toista ”markkina- ja tietoyhteiskuntamalliksi”. Mallit ovat sinänsä kuvitteellisia ideaalimalleja, joiden perustana ovat kansalaisten vastauksista määrittävät ulottuvuudet. Niitä voidaan kuitenkin verrata todellisuuteen, toisin sanoen tässä tutkimuksessa saatuihin tuloksiin, muihin tutkimustuloksiin sekä reaali maailman muutoksiin.

”Hallinnollinen hyvinvointivaltiomalli” perustuu siihen, että viranomaiset toimivat eettisesti ja ovat sitoutuneita työhönsä. Tällöin viranomaiset tuntevat olevansa



vastuussa teoistaan ja toimivat ammattitaitoisesti. Viranomaistoiminta on ylipääntään rationaalista ja kansalaislähtöistä. Yhteinen etu on aina ensimmäisenä, ja toiminta perustuu lakeihin ja säännöksiin. Kansalaisille tärkeät perusarvot toteutuvat. Mallin kannattajat näkevät, että äänestäminen on tosiasiasa aito vaikuttamiskanava. Hallintoprosessit sujuvat, mikä kansalaisten kannalta merkitsee sitä, että hallintomenettely toteutuu myös käytännössä siten kuin lakiin on kirjattu.

Toinen malli on erilainen. ”Markkina- ja tietoyhteiskuntamallille” on tyypillistä, että kansalaisia koskevat sosiaaliset erot, kuten tuloerot, ovat lisääntymässä. Eriarvoisuus ei saa kuitenkaan koskaan loukata huonompiosaisia. Julkinen sektori vierittää rajojaan takaisin kattavasta hyvinvointipalveluverkostosta. Julkisten palvelujen kattavuutta joudutaan arvioimaan uudelleen. Päätöksenteon halutaan olevan mahdollisimman avointa ja tiedon saannin mahdollisimman esteetöntä. Hallintomenettelyn halutaan olevan mahdollisimman läpinäkyvää. Uudet palvelumuodot valtaavat alaa, ja keskustelua käydään vapaasta omistusoikeudesta.

Tiivistäen voidaan vielä todeta, että eettinen hallinto on silloin legitiimiä kansalaisten kannalta, kun se on kansalaisten perimmäisten arvojen mukaista ja vastaa kansalaisten odotuksiin. Määrittelemme lopuksi eettisen hallinnon ideaalimallin seuraavasti:

Ideaalimallin tulee kattaa sekä perinne että nykyisyys. Ideaalimalli nojaa länsimaisen moraalifilosofian suuriin periaatteisiin, kuten oikeudenmukaisuuteen ja yleiseen etuun. Uudemalla 2000-luvun hallinnon etiikalla on annettavanaan omat eettiset periaatteet, kuten hallinnon toimivuus ja sujuvuus, tietojen saataavuus, avoimuus ja palvelulähtöisyys. Eettinen hallinto ei saa johtaa arvostiriitoihin kansalaisten ja julkisen sektorin toimijoiden välillä. Eettisen hallinnon ideaalimallin tulee olla mahdollisimman yhdenmukainen käytännön elämän kanssa. Tämä merkitsee sitä, että hallinnon tulee olla siinä mielessä hyvää, että sen tulee olla rehellistä, tasapuolista, ja vapaata korruptiosta. Kansalaisia tulee kohdella hyvin ja arvostavasti. Hallinnon tulee ansaita kansalaisten luottamus ja olla maineensa veroinen.

## EETTISEN HALLINNON KEHITTÄMISVAIHTOEHDOT

Miten saavutetut keskeiset tulokset ovat käännettävissä osaksi eettisen hallinnon kansalaislähtöistä kehittämistä? Saadut tulokset eivät ole yksiselitteisiä vaan sisältävät sekä uhkakuvia että uudistamismahdollisuuksia. Myönteiset signaalit perus-

tuvat vahvuuksiin ja mahdollisuuksiin, kuten yhteisesti jaettuihin arvoihin, kansalaisten sopeutumiskykyyn ja eräänlaiseen kansalaiskuuliaisuuteen lain edessä. Heikkoudet ja uhkakuvat ovat myös olemassa. Ongelmat kärjistyvät vastuun ja palautteen kohdalla: vastuuta kannetaan puutteellisesti ja palautetta ei oteta aina huomioon.

Suunnittelutieteen termein, millä keinoin päästään päämäärään eli eettisen hallinnon kehittämiseen? Taulukko 10 kuvaa mielestämme pelkistetyksi niitä vahvuuksia, mahdollisuuksia, heikkouksia ja uhkia, joita eettisen hallinnon kehittämisessä on periaatteessa tunnistettavissa kansalaiskeskustelun perusteella. Selvennyksen vuoksi käytämme tässä SWOT-kehikon (vahvuudet, mahdollisuudet, heikkoudet ja uhkakuvat) peruslottuvuuksia.

On ehkä kiinnostavaa huomata myös se, mitä kansalaisnäkökulma ei tämän tutkimuksen perusteella näyttäisi sisältävän.

Jos iskulause ”Hallinto on kansalaisia varten” otetaan tosissaan, julkiset organisaatiot pitäisi uudistaa kansalaisilta kerätyn systemaattisen tiedon varassa. Kansalaiset eivät ole järin innostuneita tehokkuus- ja tuottavuusohjelmista, vaikka julkisen hallinnon välttämättömiin muutoksiin tunnutaan silti sopeutuvan. Nämä eivät silti ainakaan tämän tutkimuksen perusteella ole kansalaisten ”agendalla”.

Tutkimus vahvisti tunnetun tosiasian eli palvelut ovat tärkeämpiä kuin hallinnon rakenteiden muutokset. Kuntien, läänien tai virastojen ja laitosten lakkauttamiset, yhdistämiset ja uudelleen nimeämiset eivät ainakaan eettisessä analyysissä saa juuri mitään huomiota osakseen. Eivät edes avoimien kysymysten vastauksissa.

Kehittämisvaihtoehdot vastaavat tulevaisuuden tarpeisiin. Viranomais- ja markkinälähtöinen julkisten organisaatioiden kehittämistyö tarvitsee kansalaislähtöisen vaihtoehdon. Vaihtoehtoa ei ole helppo määritellä, ja siihen sisältyy tulevaisuudessa monia asioita. Tämän tutkimuksen perusteella päällimmäisiksi nousevat seuraavat huomiot.

Kansalaisia tulee kuunnella ja heidän käsityksiään arvostaa, mikä merkitsee julkista keskustelua päätöksentekovaiheessa ja yhteisiä asioita koskevien päätösten ymmärrettävää perustelemista. On helpompi hyväksyä päätös, kun perustelut ovat selkeät ja tasapuoliset.

Viime kädessä poliittis-hallinnollista vastuuta on demokratiassa kannettava nimenomaan kansalaisten suuntaan. Tästä ovat yhtä mieltä niin kansanedustajat kuin kansalaiset.

**Taulukko 10.** Eettinen hallinto kehittämisvaihtoehtojen valossa.

<b>Vahvuudet ja mahdollisuudet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kansalaisten ”itsearviot” kunnan kansalaisuudesta eivät suuresti poikkea poliittis-hallinnollisen järjestelmän asettamista virallisista toiveista. Verot halutaan maksaa.</li> <li>• Avoimuus on kestävä perusperiaate, josta ei haluta tinkiä.</li> <li>• Yleinen luottamus instituutioihin ja julkisiin organisaatioihin on poikkeuksellisen vahva.</li> <li>• Hyvän hallinnon säännökset koetaan tärkeiksi. Laille halutaan olla kuuliaisia.</li> <li>• Osallistumis- ja vaikutuskanavat ovat lisääntyneet.</li> <li>• Yhteiset arvot ovat olemassa: oikeudenmukaisuuteen, tasa-arvoon, luotettavuuteen ja rehellisyyteen sitoudutaan.</li> <li>• Kun noudatetaan reilua peliä, kansalaiset ovat sopeutumiskykyisiä julkisen hallinnon taloudellisten realiteettien edessä.</li> </ul>
<b>Heikkoudet ja uhkakuvat</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voimakkaat kokemukset epäoikeudenmukaisesta kohtelusta loitontavat kansalaisyhteiskuntaa ja poliittis-hallinnollista järjestelmää toisistaan.</li> <li>• Vastuunkanto ei saa jäädä puolitiehen.</li> <li>• ”Hyvä veli” -verkosto nakertaa kuvaa eettisesti puhtaasta hallinnosta.</li> <li>• Lupaukset jäävät usein pitämättä, mikä selvästi heikentää politiikan uskottavuutta.</li> <li>• Hallinto on käytännössä usein hidasta, vaikeaselkoista ja jäykkää.</li> <li>• Annettu palaute otetaan heikosti huomioon.</li> <li>• Kansalaisten todelliset palvelutarpeet on otettava paremmin huomioon.</li> <li>• Järjestelmän legitimiisyyttä uhkaavat raskas korruptio, luottamuspula politiikkaan ja palveluissa koettu epätasa-arvo.</li> </ul>

Tasa-arvon toteutuminen on tulevaisuuden suurimpia haasteita, koska sen kohdalla on suuria ongelmia, kuten paheneva ajautuminen alueelliseen eriarvoisuuteen.

Tutkijoina jäämme vielä pohtimaan yhtä keskeistä kysymystä, eli julkisen palvelun eetosta. Onko eetos katoamassa? Toivon mukaan ei, koska eettisesti toimiakseen julkinen hallinto tarvitsee osaavaa työvoimaa, rehellistä ja ammattitaitosta henkilökuntaa ja julkisen palvelun palveluasennetta, johon myös liittyy yksilön motivaatio toimia yhteisen hyvän puolesta. Toisin sanoen, meidän näkemyksemme mukaan julkisen toiminnan eetosta.

Teoksen loppuun tiivistämme näkemyksemme siitä, mikä tulisi olla kansalaisen ja hallinnon välinen suhde, kun sitä määritellään erityisesti eettisten toimintasuositusten kannalta. Eettinen suositus on perusta eettisesti kestäväälle käyttäytymiselle ja toimintamalleille sekä viime kädessä julkisen toiminnan eetokselle. Tehtävään nimittäminen tai määrääminen tarkoittaa julkisessa palveluksessa ennen muuta oikeutta tehdä työtä. Arvostus ja kunnioitus on silti ansaittava itse. Osana eettistä hallintoa kymmenen ohjetta julkisessa palveluksessa oleville esitetään oheisessa luettelossa. Nämä perustuvat teoksen moraalifilosofiseen keskusteluun, hallintotieteen etiikkaan ja kansalaismielipidettä kuvaaviin tuloksiin ja tulkintoihin.

## KYMMENEN EETTISTÄ OHJETTA JULKISESSA PALVELUKSESSA OLEVILLE

1. Tunne ylpeyttä työstäsi julkisyhteisön palveluksessa.
2. Toimi puolueettomasti yleistä etua toteuttaen ja kunnioita professiosi arvoja.
3. Toimi oikeudenmukaisesti, ja noudata lakeja. Tue heikompiosaisia.
4. Katso, että asiat hoituvat. Ylläpidä positiivista asennetta. Puolusta omia kantojasi, mutta kunnioita myös muiden näkemyksiä.
5. Ole tasapuolinen ja kohtuullinen vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.
6. Noudata asiantuntijatyön pelisääntöjä: valmistele asiiasi huolella ennen päätöksentekoa. Käytä julkisia varoja viisaalla tavalla.

7. Toimi avoimesti ja perustele päätökset ymmärrettävästi. Älä oletakaan kansalaisten tuntevan kaikkia lakeja ja säännöksiä.
8. Ole uskottava. Älä lupaa liikoja, pidä lupauksesi. Kanna vastuusi vaikeistakin päätöksistä.
9. Pidä työasiat ja henkilökohtaiset asiasi erillään. Älä anna sukulaisuus- ja ystävyys-suhteiden vaikuttaa toimintaasi. Älä käytä missään tilanteessa virka-asemaasi väärin.
10. Ole lahjomaton, rehellinen ja yleisen luottamuksen arvoinen.

## Lähteet

Ahonen, Pertti (2006). Eettinen johtajuus – johtajuuden eettisyys: Haasteita myös yliopistoissa? Teoksessa: *Aktiivinen kansalainen ja yliopisto*, 63–92. Toim. Tuuli Ojanperä. Viikin normaalikoulun julkaisuja 2. Helsinki: Helsingin yliopisto, Viikin normaalikoulu.

Airaksinen, Timo (1993). *Hyvän opetus: Arvot, arvokeskustelu ja eettinen kasvatustutkimus koulussa*. Helsinki: Painatuskeskus.

Airaksinen, Timo (1993). *Moraalifilosofia*. Juva: WSOY.

Airaksinen, Timo (2002). *Ammattien ja ansaitsemisen etiikka. Näkemyksiä ammattien, johtamisen ja liike-elämän arvoista*. Helsinki: Yliopistopaino.

Andersen, Jorgen Goul & Jens Hoff (2001). *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Hampshire: Palgrave MacMillan.

Aristoteles VII (1989). *Nikomakhoksen etiikka*. Suomentanut ja selitykset laatinut Simo Knuutila. Helsinki: Gaudeamus.

Aristoteles VIII (1991). *Politiikka*. Suomentanut A.M. Anttila, selitykset laatinut Juha Sihvola. Helsinki: Gaudeamus.

Armbruster, Thomas & Diether Gebert (2002). Uncharted Territories of Organizational Research: The Case of Karl Popper's Open Society and Its Enemies. *Organization Studies* 23: 2, 169–188.

Arola, Pauli (2003). *Tavoitteena kunnan kansalainen: Koulun kansalaiskasvatuksen päämäärät eduskunnan keskusteluissa 1917–1924*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Arvot arjessa (2005). *Arvot arjessa: Virkamiehen etiikka*. Valtionhallinnon käsikirja. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Arvot arkeen (2007). *Arvot virkamiehen arjessa – Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Saatavissa 14.12.2007: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_tutkimukset\\_ja\\_selvitykset/20070614Arvotv/Arvot\\_virkamiehen\\_arjessa.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_tutkimukset_ja_selvitykset/20070614Arvotv/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf).

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

Bagby, Laurie M. Johnson & James L. Franke (2001). Escape from Politics: Philosophic Foundations of Public Administration. *Management Decision* 39: 8, 623–633.

Björklund, Liisa (2008). *Kannustaminen ja moraali: Kannustamisen idea suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa 1990-luvulta alkaen*. Väitöskirja, teologinen tiedekunta. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Borg, Sami (2006). Käsitukset kansalaisuudesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista. Teoksessa: *Suomen demokraatiaindikaattorit*, 115–125. Toim. Sami Borg. Helsinki: Oikeusministeriö.

Borg, Sami, Kimmo Ketola, Kimmo Kääriäinen, Kati Niemelä & Pertti Suhonen (2007). *Uskonto, arvot ja instituutiot*. Suomalaiset World Values -tutkimuksissa 1981–2005. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.

Bouckaert, Geert & Steven Van de Walle (2003). Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators. *International Review of Administrative Sciences* 69: 3, 329–343.

Bruce, Willa (toim.) (2001). *Classics of Administrative Ethics*. Boulder: Westview Press.

Brown, Kerry, Neal Ryan & Rachel Parker (2000). New Modes of Service Delivery in the Public Sector: Commercialising Government Services. *The International Journal of Public Sector Management* 13: 3, 206–221.

Caddy, Joanne (2001). *Why Citizens are Central to Good Governance*. *Public Management Service*. PUMA. Saatavissa 26.9.2008 <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/553.html>.

Caiden, Gerald E. (2001). Dealing with Administrative Corruption. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 429–455. Toim. Terry L. Cooper. New York: Marcel Dekker.

Caiden, Gerald E. & Naomi J. Caiden (2001). Administrative Corruption. Teoksessa: *Classics of Administrative Ethics*, 177–190. Toim. Willa Bruce. Boulder: Westview Press.

Chapman, Richard (1987). Introduction. Teoksessa: *Open Government: A Study of the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, 11–29. Toim. Richard A. Chapman & Michael Hunt. London: Croom Helm.

Choudhury, Enamul (2008). Trust in Administration: An Integrative Approach to Optimal Trust. *Administration & Society* 40: 6, 586–620.

Christensen, T. & P. Laegreid (2005). Trust In Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography. *Public Performance and Management Review* 28: 4, 487–511.

Cicero, Marcus Tullius (2004). *Laeista*. Juva: WSOY.

Cleaver, Elizabeth & Julie Nelson (1998). *Active Citizenship: From Policy to Practice*. Education Journal.

Clipsom, Anthony (1987). Bradford's 'Open Government' Experience. Teoksessa: *Open Government: A Study on the Prospects of Open Government within the Limitations of the British Political System*, 123–133. Toim. Richard A. Chapman & Michael Hunt. London: Croom Helm.

Close, Paul (1995). *Citizenship, Europe and Change*. London: MacMillan Press Ltd.

Committee on Standards in Public Life (2006). *Annual report*. Saatavissa: <http://image.guardian.co.uk/sysfiles/Politics/documents/2007/03/27/Standardscommittee.pdf>.

Committee on Standards in Public Life (2008). *Survey of Public Attitudes Towards Conduct in Public Life*. Saatavilla 7.1.2009 [http://www.public-standards.org.uk/Library/SOPA\\_bookmarked.pdf](http://www.public-standards.org.uk/Library/SOPA_bookmarked.pdf).

Cooper, Terry L. (toim.) (2001). *Handbook of Administrative Ethics*. New York: Marcel Dekker.

Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cooper, Terry L., Thomas A. Bryer & Jack W. Meek (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review* 66: December 2006, 76–89.

Demmke, C., M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen & A. Salminen (2007). *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union: A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions*. Euroopan komissio.

Denhardt, Janet & Robert Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

Denhardt, Robert & Janet Vinzant (2000). The New Public Service: Serving rather than Steering. *Public Administration Review* 60: Nov/Dec, 549–559.

Dicke, Lisa A. & Pitima Boonyarak (2005). Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance. Teoksessa:



*Ethics in Public Management*, 184–202. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. New York: M.E.Sharpe.

Dillman, David L. (2007). Enduring Values in the British Civil Service. *Administration & Society* 39: 7, 883–900.

Édes, Bart W. (2000). *The Role of Public Administration in Providing Information: Information Offices & Citizens Information Services*. Saatavilla 26.9.2008 <http://www.eipa.nl/UserFiles/File/Free%20Publications/RightToInformation/BartEdes.pdf>.

Engelstad, Fredrik (2006). *Citizen power and the quality of democracy*. Saatavilla 27.11.2008 [http://www.samfunnsforskning.no/files/P\\_2006\\_5.pdf](http://www.samfunnsforskning.no/files/P_2006_5.pdf).

Euroopan Komissio (2004). *Julkisen sektorin tieto: Euroopan avainresurssi*. Vihreä kirja julkisen sektorin tiedon käytöstä tietoyhteiskunnassa.

*Euroopan unionin valkoinen kirja* (2001). Saatavissa 20.10.2008 [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001\\_0428fi01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2001/com2001_0428fi01.pdf).

*Eurooppalainen hyvän hallintotavan säännöstö* 2002. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Farazmand, Ali (2002). Administrative Legacies of the Persian World-State Empire: Implications for Modern Public Administration. *Public Administration Quarterly* 26: 3, 280–316.

Fawcett, Gillian & Mark Wardman (2008). Ethical governance in local government in England: a regulator's view. Teoksessa: *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, 123–142. Toim. Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck ja Carole L. Jurkiewicz. Cheltenham: Elgar.

Frederickson, H. George (1980). *New Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press.

Frederickson, H. George (2005). Public Ethics and the New Managerialism: An Axiomatic Theory. Teoksessa: *Ethics in Public Management*, 165–183. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. New York: M.E.Sharpe.

Frederickson, H. George & Richard K. Ghere (toim.) (2005). *Ethics in Public Management*. New York: M.E.Sharpe.

Freeman R. Edward & Patricia H. Werhane (2005). Corporate Responsibility. Teoksessa: *A Companion to Applied Ethics*, 552–569. Toim. R.G. Frey & C.H. Wellman. Australia: Blackwell Companions to Philosophy, Blackwell Publ.

Fuller, Don & Bet Roffey (1993). Improving Public Sector Accountability and Strategic Decision-Making, *Australian Journal of Public Administration* 52: 2, 149–163.

Garofalo, Charles & Dean Geuras (1999). *Ethics in the Public Service: The Moral Mind at Work*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Geuras, Dean & Charles Garofalo (2005). *Practical Ethics in Public Administration*. United States of America: Management Concepts.

Gregory, Robert & Colin Hicks (1999). Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability. *Australian Journal of Public Administration* 58: 4, 3–15.

Haque, M. Shamsul (2000). Significance of Accountability Under the New Approach to Public Governance. *International Review of Administrative Sciences* 66: 4, 599–617.

Harford, Tim (2008). *The Economics of Trust*. Saatavilla 14.5.2008 [http://www.forbes.com/2006/09/22/trust-economy-markets-tech\\_cx\\_th\\_06trust\\_0925\\_harford.html?boxes=custom](http://www.forbes.com/2006/09/22/trust-economy-markets-tech_cx_th_06trust_0925_harford.html?boxes=custom).

Harisalo, Risto & Jari Stenvall (2001). *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä: Kansalaisten luottamus ministeriöihin*. Helsinki: Edita.

Harisalo, Risto & Jari Stenvall (2002). *Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harisalo, Risto, Pekka Karma & Gustav Wägar (2006a). Hus luottamusta vahvistamassa ja epäluottamusta vähentämässä: Käsitteistö, aineisto ja menetelmä. *Suomen lääkirilehti* 61: 44, 4611–4614.

Harisalo, Risto, Pekka Karma & Gustav Wägar (2006b). Hus luottamusta vahvistamassa ja epäluottamusta vähentämässä: Luottamusta johtamisella. *Suomen lääkirilehti* 61: 45, 4729–4732.

Harisalo, Risto, Pekka Karma & Gustav Wägar (2006c). Hus luottamusta vahvistamassa ja epäluottamusta vähentämässä: Epäluottamus terveydenhuollossa. *Suomen lääkirilehti* 61: 46, 4729–4732.

Heard-Lauréote, Karen (2007). A Transparency Gap? The Case of European Agricultural Committee Governance. *Public Policy and Administration* 22: 2, 238–258.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1994). *Oikeusfilosofian pääpiirteet eli luonnonoikeuden ja valtiotieteen perusteet*. G. W. F. Hegel johdannon laatineet Juha Manninen ja Markus Wahlberg, suomentanut ja selityksin varustanut Markus Wahlberg. Oulu: Pohjoinen.

Heintzman, Ralph & Brian Marson (2005). People, Service and Trust: Is There a Public Sector Service Value Chain? *International Review of Administrative Sciences* 71: 4, 549–575.

- Hoffman, John (2004). *Citizenship Beyond the State*. London: Sage Publications.
- Hofstede, Geert (1980). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. London: Sage Publications.
- Holkeri, Katju (2001). *A Case Study from Finland*. Paperi esitetty työryhmässä: Accompanying Mechanisms for Public Scrutiny and Access to Information. Focus Group 3, 5–6 December. Brazil.
- Hood, Christopher (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69: 2, 3–19.
- Hyyryläinen, Esa (2004). *Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen: New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 256.
- Häyry, Matti (2000). *Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiaan*. Juva: WSOY.
- Häyry, Matti (2002). *Hyvä elämä ja oikea käytös: Historiallinen johdatus moraalifilosofiaan*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Ikola, Rinna-Marika (2003). *Vanhus- ja vammaispalvelut uusien haasteiden edessä: Tarkastelussa nykytila, muutos ja tulevaisuus*. KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia, ACTA nro 160. Helsinki: Vaasan yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2004). *Päivähoito -kuntien kilpailuvaltti?: Tutkimus lasten päivähoidosta vuosina 1996–2003*. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia, Acta 165. Helsinki: Vaasan yliopisto & Suomen Kuntaliitto.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Ari Salminen (2007). Kuntapalvelujen strategiset vaihtoehdot. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 35: 1, 57–70.
- Isaksson, Paavo (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kant, Immanuel (1990). *Siveysopilliset pääteokset*. Immanuel Kant, suomentanut sekä johdannolla ja selityksillä varustanut J.E. Salomaa. WSOY.
- Katz, Daniel & Robert L. Kahn (1966). *The Social Psychology of Organizations*. USA: John Wiley & Sons.
- Kim, Uichol, Geir Helgesen & Byung Man Ahn (2002). Democracy, Trust and Political Efficacy: Comparative Analysis of Danish and Korean Political Culture. *Applied Psychology: An International Review* 51: 2, 318–353.
- Koppell, Jonathan G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review* 65: 1, 94–108.

Korruptiotilannekuva (2009). *Korruptiotilannekuva*. Keskusrikospoliisi. Jenni Klemola. Hanke 490092, RTP 9122/213/08.

Kotkavirta, Jussi (1995). Miksi olla hyvä ammattilainen. Teoksessa: *Hyvä ammattilainen: Johdatus ammattietiikkaan*, 27–44. Toim. Juha Räikkä, Jussi Kotkavirta & Seppo Sajama. Helsinki: Painatuskeskus.

Kotkavirta, Jussi & Seppo Nyysönen (1997). *Ajatus: Etiikka*. Porvoo: Wsoy.

*Kunnallishallinnon eettiset periaatteet* (2003). Sisäasiainministeriön Kuntaosaston julkaisu 5/2003.

La Porte, Todd M., Chris C. Demchak & Martin De Jong (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web: Empirical Findings and Theoretical Speculations. *Administration & Society* 34: 4, 411–446.

Laitinen, Matti & Kari E. Nurmi (2002). *Biographical Observations on Active Citizenship Learning in Finland*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Lawton, Alan (1998). *Ethical Management for the Public Services*. Buckingham: Open University Press.

Lawton, Alan & Alan Doig (2005–2006). Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe. *Public Integrity* 8: 1, 11–33.

Lebessis, Notis & John Paterson (2001). *Governance in the European Union*. Toim. Oliviers de Schutter, Notis Lebessis & John Paterson. Cahiers of the Forward Studies Unit: European Commission. Saatavissa 30.9.2008 osoitteesta [http://ec.europa.eu/comm/cdp/cahiers/resume/gouvernance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/cdp/cahiers/resume/gouvernance_en.pdf).

Lewis, Carol W. & Stuart C. Gilman (2005). *The Ethics Challenge in Public Service. A Problem-Solving Guide*. San Francisco: Jossey-Bass.

Listhaug, Ola (1984). Confidence in Institutions: Findings from the Norwegian Values Study. *Acta Sociologica* 27: 2, 111–122.

Lundquist, Lennart (1988). *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur.

Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Acta Wasaensia 113. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lähdesmäki, Kirsi (2006). ”Lupa olla esimies”. *Valtionhallinnon uusi palkkausjärjestelmä johtamisen välineenä*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Machiavelli, Niccolo (1993). *Ruhtinas*. Suomentanut ja johdannolla varustanut O.A. Kallio. Hämeenlinna: Karisto.

- MacIntyre, Alasdair (2004). *Hyveiden jäljillä: Moraaliteoreettinen tutkimus*. Helsinki: Gaudeamus.
- Marini, Frank (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton: Chandler Publishing Company.
- Marshall, T.H. (1964). *Class, Citizenship, and Social Development*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Mattila, Juha & Rinna Ikola-Norrbacka (2004). *Vaihtelevat vapaa-aikapalvelut: Tutkimus kuntien kirjasto-, kulttuuri-, nuoriso- ja liikuntapalveluista 1996–2002*. Helsinki: Vaasan yliopisto & Suomen Kuntaliitto.
- McIvor, Ronan, Marie McHugh & Christine Cadden (2002). Internet Technologies: Supporting Transparency in the Public Sector. *The International Journal of Public Sector Management* 15: 3, 170–187.
- McNamara, Madeleine W. & John C. Morris (2008). Walking the High Wire: A Practical Guide for Balancing Accountability and Competition in Public Works Service Arrangements. *Public Works Management & Policy* 12: 4, 568–577.
- Menzel, Donald C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. London: M.E. Sharpe.
- Metsämuuronen, Jari (2003). *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. Jyväskylä: International Methelp Ky.
- Ministeriöselvitys (2007). Saatavissa 23.10.2008 [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/06\\_valtion\\_tyomarkkinlaitos/20070614Arvotv/Arvot\\_virkamiehen\\_arjessa.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinlaitos/20070614Arvotv/Arvot_virkamiehen_arjessa.pdf).
- Moilanen, Timo (1999). *Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka?: Valtionhallinnon virkamiesetiikka julkisen keskustelun, hallinnon kehittämisen ja kansainvälisen vertailun näkökulmasta*. Helsinki: Hakapaino Oy.
- Mulgan, Richard (2005). Outsourcing and Public Service Values: The Australian Experience. *International Review of Administrative Sciences* 71: 1, 55–69.
- Mäenpää, Olli (2002). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Mäenpää, Olli (2003). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Tekijä ja Edita Publishing Oy.
- Niemi, Sari (2008). *Dimensions of Citizen Participation: The Comparative Study of the Nordic Village Action Associations*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 287.

- Niemi, Sari & Ari Salminen (2005). *Kohti avointa, vuorovaikutteista ja osaavaa aluetta. Hyvän hallinnon teoreettisia ja käytännöllisiä näkökulmia alueen strategiseen kehittämiseen*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Niiniluoto, Ilkka (2003). *Totuuden rakastaminen: Tieteenfilosofisia esseitä*. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Northouse, Peter (2004). *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks California: Sage Publications.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- OECD (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*. PU-MA Policy Brief No. 7. Saatavilla 3.12.2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/60/43/1899427.pdf>.
- OECD (2003). *Regulatory Reform in Finland: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Saatavilla 3.12.2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/2/52/2510133.pdf>.
- Oikeusasiamies (2007). Saatavissa 14.9.2007: <http://www.oikeusasiamies.fi/>.
- Oinonen, Eriikka, Raimo Blom & Harri Melin (2005). *Onni on olla suomalainen: Kansallinen identiteetti ja kansalaisuus*. Raportti ISSP 2003 ja 2004 Suomen aineistoista. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Ollila, Maija-Riitta (1997). *Moraalin tuolla puolen*. Juva: WSOY.
- Paloheimo, Heikki (2005). Poliittinen osallistuminen ja demokratia. *Kunnallisteollinen aikakauskirja* 33: 2, 126–130.
- Paloheimo, Heikki (2006). Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan. Teoksessa: *Suomen demokratiaindikaattorit*, 128–150. Toim. Sami Borg. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pesonen, Pertti & Risto Sänkiaho (1979). *Kansalaiset ja kansanvalta: Suomalaisen käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. Juva: WSOY.
- Pierson, Christopher (1996). *The Modern State*. London: Routledge.
- Pietarinen, Juhani (2005). *Mitä Platon on minulle opettanut*. Helsinki: Kirjastudio.
- Pietarinen, Juhani & Seppo Poutanen (2005). *Etiikan teorioita*. Tampere: Gaudemus.
- Piotrowski, Suzanne J. & Gregg G. Van Ryzin (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration* 37: 3, 306–323.

- Platon (1981). *Teokset. 4 osa. Valtio*. Suomentanut Marja Itkonen-Kaila. Helsinki: Otava.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Great Britain: Open University Press.
- Popper, Karl R. (1974). *Avoin yhteiskunta ja sen viholliset*. Suom. Paavo Löppönen. Keuruu: Otava.
- Rawls, John (1973). *A Theory of Justice*. Great Britain: Oxford University Press.
- Roberts, Alasdair S. (2000). Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law. *Public Administration Review* 60: 4, 308–320.
- Roberts, Nancy C. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue. Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review* 62: 6, 658–669.
- Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jaques (1997). *Yhteiskuntasopimuksesta*. Hämeenlinna: Karisto Oy.
- Ryynänen, Aimo (2003). Eettisten periaatteiden tarve kunnallishallinnossa. Teoksessa: *Kunnallishallinnon eettiset periaatteet*. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.
- Räikkä, Juha (1995). Etiikka ja ammattietiikka. Teoksessa: *Hyvä ammattilainen: Johdatus ammattietiikkaan*, 7–26. Toim. Juha Räikkä, Jussi Kotkavirta & Seppo Sajama. Helsinki: Painatuskeskus.
- Salminen, Ari (2004). *Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245.
- Salminen, Ari (2006). Accountability, values and the ethical principles of public service. The views of Finnish legislators. *International Review of Administrative Sciences* 72: 2, 171–185.
- Salminen, Ari (2008a). Evaluating New Governance of the Welfare State in Finland. *International Journal of Public Administration* 31: 10, 1242–1258.
- Salminen, Ari (2008b). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. Toinen painos. Edita: Helsinki.

Salminen, Ari, Olli-Pekka Viinamäki & Rinna Ikola-Norrbacka (2007). The Control of Corruption in Finland. *Administration and Public Management Review* 9/2007, 81–96. Bucharest: Academy of Economic Studies.

Salovaara, Christa & Jyrki Tala (2003). *Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa*. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Saxena, K.B.C. (2005). Towards Excellence in e-Governance. *The International Journal of Public Sector Management* 18: 6, 498–513.

Sihvola, Juha (1994). *Hyvän elämän politiikka. Näkökulmia Aristoteleen poliittiseen filosofiaan*. Helsinki: Tutkijaliitto.

Sihvola, Juha (2004). *Maailmankansalaisen etiikka*. Helsinki: Otava.

Simon, Herbert A. (1996). *The Sciences of the Artificial*. London: Massachusetts Institute of Technology.

Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: The Free Press.

Sivenius, Hannu (1984). *Ideologiset valtiokoneistot*. Helsinki: Vastapaino.

Smith, Adam (2003). *Moraalituntojen teoria*. Kääntänyt Matti Norri. Helsinki: Kautelaari.

Snellman, Johan Vilhelm (1922). *Kootut teokset II*. Suom. Heikki Lehmusto. Porvoo: WSOY.

Snellman Johan Vilhelm (2001). *Kootut teokset: 5: Syyskuu 1842 - joulukuu 1843*. Toim. Raimo Savolainen, Saei Linnavalli & Jorma Selovuori. Helsinki: Opetusministeriö.

Special Eurobarometer (2007). *European Social Reality*. Saatavilla 27.11.2008 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_273\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_en.pdf).

Special Eurobarometer (2008). *The Attitudes of Europeans towards Corruption*. Saatavilla 27.11.2008 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_291\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf).

Sterba, James P. (2005). *The Triumph of Practice Over Theory in Ethics*. New York: Oxford University Press.

Thomas, Geoffrey (2000). *Introduction to Political Philosophy*. Duckworth. Redwood Book. Britain.

Thompson, Dennis F. (2001). The Possibility of Administrative Ethics. Teoksessa: *Classics of Administrative Ethics*, 79–95. Toim. Willa Bruce. Boulder: Westview Press.



Tiihonen, Paula (2003). Good Governance and Corruption in Finland. Teoksessa: *The History of Corruption in Central Government*, 99–118. Toim. Seppo Tiihonen. IIAS Monographs vol 21. Amsterdam: IOS Press.

Tiihonen, Seppo (toim.) (2003). *The History of Corruption in Central Government*. IIAS Monographs vol 21. Amsterdam: IOS Press.

Tilastokeskus (2008a). *Keskiarvopalkat*. Saatavilla 9.12.2008 [www.stat.fi](http://www.stat.fi).

Tilastokeskus (2008b). *Työolojen kolme vuosikymmentä: Työolotutkimusten tuloksia 1977–2008*. Saatavilla 18.12.2008 [http://www.stat.fi/tup/julkaisut/isbn\\_978-952-467-930-5.pdf](http://www.stat.fi/tup/julkaisut/isbn_978-952-467-930-5.pdf).

deTocqueville, Alexis (2006). *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus.

Työryhmämuistio (2000). *Virkamiesetiikka – Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista*. Saatavilla 3.12.2008 [www.vm.fi /julkaisusarjat](http://www.vm.fi/julkaisusarjat).

af Ursin, Klaus (1993). Virkamiesetiikka ja virkamieshyveet. Teoksessa: *Julkisen toiminnan eettisiä kysymyksiä*. Helsinki: Painatuskeskus.

Valkonen, Tapani (1984). *Haastattelu- ja kyselyaineiston analyysi sosiaalitutkimuksessa*. Helsinki: Gaudeamus.

Valtiovarainministeriön tietostrategia (2007). Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Van de Walle, Steven (2008). Perceptions of Corruption as Distrust? Cause and Effect in Attitudes Toward Government. Teoksessa: *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*, 215–236. Toim. Leo W.J.C. Huberts, Jeroen Maesschalck & Carole L. Jurkiewicz. Cornwall: Edward Elgar Publishing Limited.

Van de Walle, Steven, Steven Van Roosbroek & Geert Bouckaert (2008). Trust in the Public Sector: Is there Any Evidence for a Long-Time Decline? *International Review of Administrative Sciences* 74: 1, 47–64.

Van der Meer, Frits M. & Jos C. N. Raadschelders (2003). Mal-administration in the Netherlands in the 19th and 20th centuries. Teoksessa: *The History of Corruption in Central Government*, 179–196. Toim. Seppo Tiihonen. IIAS Monographs vol 21. Amsterdam: IOS Press.

Vartola, Juha & Klaus af Ursin (1987). *Hallintovirkamieskunta Suomessa*. ”Virkamieskunta, hallinto ja yhteiskunta” -tutkimuksen perusraportti. Tampere: Tampereen yliopisto.

Viinamäki, Olli-Pekka (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283.

- Villa, Dana (2001). *Socratic Citizenship*. New Jersey: Princeton University Press.
- Virtanen, Turo (1991). *Välineellinen virkamiespätevyys ja virkamiesten koulutus: Virkamiesten välineellistä pätevyyttä ja sen riittävyyttä koskevien käsitysten suhteesta peruskoulutukseen valtion ja kuntien hallintovirkamiehillä*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Wahlberg, Markus (2001). Liberaalisia ja konservatiivisia piirteitä Hegelin oikeusfilosofiassa. Teoksessa: *Filosofien oikeus 1*, 225–248. Toim. J. Tontti, K. Mäkelä ja H. Gylling. Helsinki: Lakimiesyhdistys.
- Wahlström, Bertel (1993). Koulu hyvän tekijänä. Teoksessa: *Hyvän opetus: Arvot, arvokeskustelu ja eettinen kasvatustieteiden koulussa*, 95–125. Toim. Timo Airaksinen, Pekka Elo, Klaus Helkama & Bertel Wahlström. Helsinki: Painatuskeskus.
- Warren, Mark E. (2006). Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption. *American Journal of Political Science* 50: 1, 160–174.
- Weber, Max (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. Toim. Guenther Roth & Clas Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Werhane, Patricia & Freeman R. Edward (2005). Business Ethics. Teoksessa: *A Companion to Applied Ethics*, 537–551. Toim. R.G. Frey & C.H. Wellman. Blackwell Companions to Philosophy. Australia: Blackwell Publ.
- von Wright, Georg Henrik (1968). *The Varieties of Goodness*. London: Routledge & Kegan Paul.

## Liitteet

### Saatekirje Kansalaiset ensin? Kansalaiskysely 2008

Arvoisa kyselytutkimuksen vastaanottaja!

Olette yksi niiden 5000 suomalaisen joukossa, jotka on valittu Väestökisterikeskuksen satunnaisotannassa vastaamaan tähän tutkimukseen. (Osoitelähde: Väestötietojärjestelmä, Väestökisterikeskus, PL 70, 00581 Helsinki.)

Kyselytutkimus kuuluu Suomen Akatemian rahoittamaan tutkimushankkeeseen Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana. Tutkimus toteutetaan Vaasan yliopistossa vuosina 2008–2010. Hankkeen kotisivut löytyvät osoitteesta [www.uwasa.fi/eettinenhallinto](http://www.uwasa.fi/eettinenhallinto).

Hallinto on kansalaisia varten. Siksi kansalaisilla tulee olla mahdollisuus sanoa käsityksensä julkisten palvelujen, viranomaistoiminnan ja poliittisen päätöksenteon etiikasta. Teidän henkilökohtainen arvionne kysymistämme asioista on erittäin tärkeä.

Toivomme, että palautatte kyselylomakkeen täytettynä oheisessa palautuskuoressa 4.4.2008 mennessä. Palautuskuoren postimaksu on maksettu. Toivomme, että palauttaisitte kyselylomakkeen siitä huolimatta, että jokin kysymys jää osaltanne vastaamatta. Vastauksenne on tärkeä, sillä kyselyyn valittua ei voi korvata toisella henkilöllä.

Kerätyt tiedot käsitellään täysin luottamuksellisesti. Kenenkään vastaajan tiedot eivät ole tunnistettavissa. Materiaali on vain tieteellistä käyttöä varten Vaasan yliopiston hallintotieteiden tiedekunnassa. Tulokset julkaistaan tieteellisenä tutkimuksena.

Lisätietoja antavat tutkija Rinna Ikola-Norrbacka puh. (06) 324 8416 tai sähköposti [rinna.ikola-norrbacka@uwasa.fi](mailto:rinna.ikola-norrbacka@uwasa.fi) sekä tutkimusavustaja Lotta Pitkänen puh. (06) 324 8418 tai sähköposti [lotta.pitkanen@uwasa.fi](mailto:lotta.pitkanen@uwasa.fi).

Vastaamme erittäin mielellämme kyselyä koskeviin tiedusteluihin.

Yhteistyöstä etukäteen kiittäen

Ari Salminen

Professori

Tutkimushankkeen vastuullinen johtaja

Vaasan yliopisto, hallintotieteiden tiedekunta

[ari.salminen@uwasa.fi](mailto:ari.salminen@uwasa.fi)

## Kansalaiskysely 2008

### Lomakkeen kysymysryhmät:

Eettisesti hyvä hallinto on kansalaisia palvelevaa, tarkoituksenmukaista ja tehokasta sekä perustuu yhteisesti hyväksytyihin arvoihin.

**Hyvä julkinen palvelu.** Kysymyksillä 1–5 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, miten julkiset palvelut turvataan ja mitä arvoja palveluihin sisällytetään. Julkisilla palveluilla tarkoitetaan valtion ja kuntien vastuulla olevia tehtäviä. Julkiset palvelut rahoitetaan verovaroin, ne ovat lakisääteisiä ja kaikille yhteisiä.

**Hyvä hallinto.** Kysymyksillä 6–10 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, mitä on hyvä hallinto, sen luotettavuus, vastuullisuus, ja siihen kuuluvat hyveet. Julkisia palveluita varten on toimivaltaisia viranomaisia ja virkailijoita, joiden kanssa kansalaiset ovat jatkuvasti tekemisissä. Heidän tehtävänä on huolehtia yhteisestä edusta ja noudattaa hyvän hallinnon periaatteita.

**Poliittisen järjestelmän luotettavuus.** Kysymyksillä 11–14 selvitämme näkemyksiänne mm. siitä, millainen on kansalaisten suhde politiikkaan, politiikan eettisyyteen ja avoimuuteen. Poliittiset päätöksentekijät vastaavat niistä ratkaisuista, joissa linjataan julkisten palvelujen laajuus, rahoitus ja kehitys tulevaisuudessa. Päätökset tehdään eduskunnassa, hallituksessa, ministeriöissä sekä kuntien päättävissä elimissä.

### Taustatiedot

Ympyröikää oikea vastausvaihtoehto.

Sukupuoli	1 nainen	Äidinkieli	1 suomi
	2 mies		2 ruotsi

Syntymävuosi \_\_\_\_\_

Työhistoria	1 yksityisellä sektorilla
	2 julkisella sektorilla
	3 sekä julkisella että yksityisellä sektorilla
	4 kolmannella sektorilla, kuten yhdistykset, järjestöt, seurat

Koulutustaso	1 peruskoulu/kansakoulu
	2 ylioppilastutkinto
	3 ammatillinen koulutus
	4 ammattikorkea- tai yliopistotutkinto

Perheen yhteenlasketut bruttotulot kuukaudessa \_\_\_\_\_ (€/kk)

**Lomakkeen vastausohjeet:**

Ympyröikää mielestänne sopivin vastausvaihtoehto jokaiseen kysymykseen.  
Lisähuomioita voitte kirjoittaa kysymyksen viereen tai lomakkeen loppuun.

**1. Miten seuraavat julkisten palvelujen turvaamista koskevat väittämät toteutuvat teidän kokemuksenne perusteella?**

	Täysin eri mieltä (%)	Melko eri mieltä (%)	En samaa, enkä eri mieltä (%)	Melko samaa mieltä (%)	Täysin samaa mieltä (%)
1. Palvelut taataan kaikille tasapuolisesti (n=1981)	7,2	30,8	12,9	42,7	6,3
2. Jonotusajat palveluihin ovat kohtuulliset (n=1976)	15,1	41,9	14,4	25,1	3,6
3. Palvelutuotanto sopeutetaan kansalaisten odotuksiin (n=1956)	8,7	38,0	31,3	19,8	2,0
4. Palveluista tiedotetaan tehokkaasti (n=1962)	8,1	37,2	24,9	26,1	3,7
5. Palvelumaksut ovat kohtuulliset (n=1967)	8,4	21,3	17,7	42,3	10,2
6. Julkisista palveluista on mahdollisuus antaa palautetta (n=1967)	5,3	21,1	19,7	39,1	14,7
7. Annettu palaute otetaan huomioon (n=1965)	16,2	37,6	33,1	10,8	2,3

**2. Millainen on mielestänne kunnan kansalainen?**

	Täysin eri mieltä (%)	Melko eri mieltä (%)	En samaa, enkä eri mieltä (%)	Melko samaa mieltä (%)	Täysin samaa mieltä (%)
<b>Kunnan kansalainen...</b>					
1. äänestää vaaleissa (n=1987)	2,8	4,9	12,2	36,4	43,7
2. maksaa veronsa (n=1989)	0,8	0,8	2,6	22,7	73,2
3. ei hyväksy harmaata taloutta (n=1986)	1,1	2,2	8,5	31,5	56,8
4. noudattaa lakia parhaan kykynsä mukaan (n=1979)	0,6	1,0	2,0	25,5	70,9
5. noudattaa liikennesääntöjä (n=1984)	1,1	1,5	4,1	33,1	60,3
6. maksaa televisiolupamaksun (n=1981)	5,6	7,3	12,0	25,3	49,8
7. auttaa huonommassa asemassa olevia (n=1985)	1,4	4,3	16,6	39,9	37,7
8. on mukana politiikassa ja puoluetöissä (n=1982)	19,8	32,6	36,4	8,8	2,4
9. toimii yhteiskunnallisissa järjestöissä (n=1988)	12,4	24,9	43,0	17,0	2,8
10. seuraa maan hallituksen ja eduskunnan työtä (n=1983)	3,2	8,4	22,5	50,6	15,4
11. on aktiivinen ja aloitteellinen (n=1982)	2,1	7,8	29,6	48,2	12,3
12. ei hyväksy kansalaistottelemattomuutta (n=1974)	5,5	14,3	24,7	34,3	21,1

13. yrittää vaikuttaa asioihin median kautta (n=1977)	7,1	25,6	41,7	22,1	3,5
14. osallistuu keskusteluun internet-palstoilla (n=1970)	14,8	28,2	44,1	10,9	2,1
15. lajittelee jätteet ohjeiden mukaan (n=1990)	1,5	3,1	9,6	46,4	39,4
16. yrittää säästää energiaa (n=1984)	1,1	1,7	6,8	44,6	45,9
17. kantaa vastuuta maapallon tilasta (n=1989)	1,2	3,2	12,8	45,1	37,7
18. välttää luonnonvarojen tuhlausta (n=1983)	1,1	1,8	9,2	45,3	42,6
19. arvostaa mitä tahansa rehellistä työtä (n=1987)	0,6	1,3	4,1	29,1	64,9
20. arvostaa kotimaista tuotantoa (n=1987)	0,8	1,5	8,0	36,1	53,6
21. on suvaitsevainen maahanmuuttajia kohtaan (n=1979)	3,6	7,6	23,1	41,6	24,1
22. jokin muu, mikä (n=237)_____	5,1	1,3	12,7	14,8	66,2

### 3. Missä määrin seuraavat julkisen toiminnan pyrkimykset ja toimenpiteet mielestänne toteutuvat?

	Ei lain- kaan (%)	Melko vähän (%)	Jonkin verran (%)	Melko paljon (%)	Erittäin paljon (%)
1. Avoimuus tulee lisääntymään (n=1977)	6,2	30,6	43,9	17,6	1,8
2. Julkisen sektorin kilpailukyky tulee parantumaan (n=1970)	7,8	33,8	41,8	15,4	1,1
3. Hyvää palvelua halutaan korostaa yhä enemmän (n=1974)	3,8	16,4	34,1	37,5	8,2
4. Palvelumarkkinoita kuunnellaan herkällä korvalla ja etsitään uusia asiakasryhmiä (n=1964)	4,5	21,6	37,2	30,5	6,2
5. Yritysten johtamismallit tulevat olemaan yhä enemmän esikuvana julkisella puolella (n=1972)	2,4	13,8	31,2	41,9	10,6
6. Tuottavuus-vaatimus tuo julkiselle sektorille paineita laskea kustannuksia ja parantaa suorituskykyä (n=1973)	3,3	9,9	25,0	38,7	23,0

### 4. Miten seuraavat julkisen palvelutyön eettiset arvot teidän mielestänne toteutuvat?

	Erittäin huonosti (%)	Melko huonosti (%)	Ei hyvin, ei kä huonosti (%)	Melko hyvin (%)	Erittäin hyvin (%)
1. Asiakaslähtöisyys (n=1981)	5,9	29,7	32,7	30,2	1,5
2. Oikeudenmukaisuus (n=1975)	5,7	25,5	31,0	35,4	2,4
3. Tasa-arvo (n=1977)	5,6	23,5	30,0	37,6	3,2
4. Rehellisyys (n=1969)	3,7	17,2	32,9	40,6	5,7
5. Kansalaisten tarpeisiin vastaaminen (n=1976)	5,2	30,5	37,7	25,1	1,6
6. Palveluiden laadun turvaaminen (n=1973)	5,3	30,3	34,8	27,8	1,8
7. Keskinäinen luottamus asiakkaan ja palveluntuottajan välillä (n=1980)	4,3	18,6	36,9	36,1	4,1

## 5. Millaisena näette julkisten palvelujen tulevaisuuden?

	Täysin eri mieltä (%)	Melko eri mieltä (%)	En samaa, enkä mieltä (%)	Melko samaa mieltä (%)	Täysin samaa mieltä (%)
1. Julkisten palvelujen määrä vähenee ja yleinen kattavuus supistuu (n=1983)	1,4	8,6	13,9	58,1	18,1
2. Verovarvoja käytetään yhä vähemmän julkisten palvelujen rahoittamiseen (n=1980)	1,9	14,0	18,5	49,2	16,5
3. Saadakseen palveluita kansalaisten on maksettava suurempia omavastuuosuuksia (n=1981)	1,8	5,5	8,8	53,3	30,6
4. Julkiset palvelut räätälöidään asiakkaiden maksukyvyyn mukaan (n=1983)	9,2	24,6	25,0	31,2	10,0
5. Erilaiset teknologiset keksinnöt ja innovaatiot valtaavat hoito- ja hoivasektorin (n=1982)	3,9	19,5	30,0	37,7	9,0
6. Anomukset ja hakemukset hoidetaan pääosin sähköisesti (n=1987)	2,0	3,6	8,1	54,5	31,9

## 6. Miten mielestänne toteutuvat seuraavat hallinnon periaatteet?

	Ei lainkaan (%)	Melko huonosti (%)	Jonkin verran (%)	Melko hyvin (%)	Erittäin hyvin (%)
1. Hallinto on helppoa ja yksinkertaista (n=1957)	13,9	47,4	30,1	7,9	0,7
2. Neuvonta ja opastus hoidetaan asianmukaisesti (n=1964)	3,9	27,0	42,7	25,2	1,2
3. Hakulomakkeet ovat selkeät (n=1964)	12,1	35,2	31,1	20,0	1,6
4. Lomakkeet ovat helposti saatavilla (n=1962)	4,2	20,8	31,9	39,0	4,1
5. Tehdyille päätöksille saadaan perustelut (n=1963)	8,3	35,5	33,3	20,8	2,0
6. Päätökset ovat helposti ymmärrettäviä (n=1964)	12,0	44,7	29,8	12,5	1,0
7. Hallinnossa asioiminen on sujuvaa (n=1962)	9,7	38,1	37,1	14,0	1,1
8. Virkakieli on asiallista, selkeää ja ymmärrettävää (n=1966)	14,9	35,8	29,7	17,8	2,0
9. Kansalaisia kuullaan heitä koskeissa asioissa (n=1965)	10,5	39,0	37,6	11,9	1,0
10. Asioita hoidetaan ilman viivytystä (n=1966)	18,1	48,4	25,7	7,3	0,6
11. Viranomaiset käyttäytyvät asiallisesti (n=1963)	4,3	14,4	33,1	43,3	4,9

## 7. Miten luotettavina pidätte seuraavia suomalaisia instituutioita ja organisaatioita?

	Ei lainkaan luotettava (%)	Melko vähän luotettava (%)	Jonkin verran luotettava (%)	Melko luotettava (%)	Erittäin luotettava (%)
1. Tuomioistuimet (n=1980)	3,3	7,9	19,0	55,8	14,0
2. Sairaalat ja terveyskeskukset (n=1991)	1,6	6,4	22,8	58,5	10,7
3. Sosiaaliviranomaiset (n=1968)	3,8	14,8	36,6	40,6	4,2
4. Työvoimatoimisto (n=1959)	4,4	13,1	35,2	42,1	5,2
5. Kansaneläkelaitos (n=1987)	4,1	12,4	26,9	47,2	9,4
6. Kirkko (n=1962)	5,6	7,8	24,3	46,2	16,1
7. YLE (Yleisradio) (n=1972)	4,8	10,8	29,7	45,0	9,7

8. Puolustusvoimat (n=1976)	1,6	3,9	19,1	50,2	25,2
9. Poliisi (n=1992)	1,7	3,7	13,4	52,7	28,6
10. Peruskoulut ja lukiot (n=1983)	0,5	2,2	17,7	61,8	17,9
11. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut (n=1969)	0,5	1,8	15,9	63,6	18,3
12. Itella (ent. Posti) (n=1988)	4,2	12,8	28,0	45,7	9,4
13. VR (n=1979)	2,4	13,8	36,0	42,0	5,8
14. Sonera (n=1965)	10,8	28,1	38,0	21,0	2,1
15. Fortum (n=1942)	14,1	26,1	35,3	21,7	2,8
16. Oy Veikkaus Ab (n=1955)	2,6	6,8	26,1	47,0	17,5
17. Finnair (n=1971)	2,9	12,9	33,3	43,2	7,7
18. Ammattiyhdistysliike (n=1975)	6,0	17,2	35,0	35,4	6,4
19. Työnantajajärjestöt (n=1972)	7,0	19,3	41,5	28,5	3,7

## 8. Kenelle virkamiehistön tulisi olla vastuullinen?

	Ei lain- kaan (%)	Melko vähän (%)	Jonkin verran (%)	Melko paljon (%)	Erittäin paljon (%)
1. Kansalaisille (n=1976)	0,6	1,5	8,5	30,5	59,0
2. Eduskunnalle (n=1953)	1,8	3,4	17,5	36,3	40,9
3. Maan hallitukselle (n=1949)	1,8	4,5	17,4	36,3	39,9
4. Oikeuslaitokselle (n=1956)	1,1	1,8	9,7	30,7	56,6
5. Omalle virastolle/laitokselle (n=1964)	0,6	1,9	9,6	31,8	56,1
6. Esimiehelle (n=1956)	0,7	2,5	11,3	34,8	50,7
7. Asiakkaille (n=1962)	0,7	1,4	6,4	27,0	64,5
8. Elinkeinoelämälle (n=1951)	6,4	10,5	25,5	30,5	27,1
9. Jollekin muulle taholle, mille (n=113) _____	6,2	1,8	12,4	14,2	65,5

## 9. Miten mielestänne toteutuvat viranomaistoiminnan hyveet?

	Ei lain- kaan (%)	Melko vähän (%)	Jonkin verran (%)	Melko paljon (%)	Erittäin paljon (%)
1. Viranomaiset käyttäytyvät puolueettomasti (n=1986)	4,2	16,8	40,9	34,8	3,2
2. Viranomaiset tuntevat olevansa vastuussa teoistaan (n=1985)	7,9	24,4	37,0	26,6	4,2
3. Viranomaiset kohtelevat kansalaisia oikeudenmukaisesti (n=1982)	5,1	18,6	41,5	30,7	4,0
4. Viranomaiset ovat ammattitaitoisia (n=1977)	2,0	10,3	38,8	42,8	6,0
5. Viranomaiset ovat rehellisiä ja luotettavia (n=1975)	3,6	14,1	40,2	37,0	5,0
6. Viranomaiset sitoutuvat palvelemaan kansalaisia (n=1975)	5,2	20,5	43,3	27,0	4,1
7. Viranomaiset ovat ystävällisiä ja myönteisiä (n=1983)	3,5	17,3	48,0	28,1	3,2
8. Viranomaiset kuuntelevat kansalaisia ja ovat valmiita auttamaan (n=1981)	5,3	21,0	48,2	22,7	2,8



## 10. Miten tärkeinä pidätte seuraavia julkisen toiminnan eettisyyden piirteitä?

	Ei lain- kaan (%)	Melko vähän (%)	Jonkin verran (%)	Melko paljon (%)	Erittäin paljon (%)
1. Kansalaisen etu on aina ensimmäisenä (n=1984)	4,4	15,2	22,9	30,9	26,6
2. Lakeja ja muita säädöksiä noudatetaan (n=1982)	1,2	3,7	15,7	36,3	43,1
3. Verovarjoja käytetään järkevästi (n=1984)	4,7	13,5	20,3	19,7	41,8
4. Virkamiehet ovat lojaaleja poliittisille päätöksentekijöille (n=1967)	4,2	13,0	37,4	32,9	12,5
5. Kansalaisen valitusmahdollisuudet ovat tuotu hyvin julki (n=1984)	5,2	21,7	29,7	26,4	16,9
6. Viranomaisten tekemät virheet korjataan nopeasti ja vaivattomasti (n=1978)	11,0	29,1	18,9	16,3	24,7

## 11. Ottakaa kantaa seuraaviin väittämiin.

	Täysin eri mieltä (%)	Melko eri mieltä (%)	En eri enkä samaa mieltä (%)	Melko sa- maa mieltä (%)	Täysin sa- maa mieltä (%)
1. Äänestäminen kannattaa, koska vaaleissa valitaan suunta sille, millainen on hyvä ja oikeudenmukainen yhteiskunta (n=1989)	4,4	12,1	15,2	39,9	28,4
2. Äänestäminen kannattaa, koska siten voi vaikuttaa itseään koskeviin asioihin (n=1984)	6,5	17,2	19,8	36,1	20,4
3. Demokratia toimii Suomessa hyvin (n=1981)	3,8	15,1	29,0	46,0	6,1
4. Mitä luvataan, se pidetään (n=1982)	21,3	40,1	26,7	9,7	2,2
5. Päätöksenteossa on tärkeintä yleisen edun toteutuminen (n=1986)	5,5	15,8	27,6	39,8	11,4
6. Poliitikot kuntatasolla ovat luotettavampia kuin poliitikot valtakunnan tasolla (n=1986)	7,9	19,2	43,4	25,4	4,1

## 12. Arvioikaa poliittisen järjestelmän eettisyyden tasoa.

	Esiintyy...				
	erittäin vähän (%)	melko vähän (%)	jonkin verran (%)	melko paljon (%)	erittäin paljon (%)
1. Lahjusten ottaminen tai antaminen (n=1980)	18,0	29,3	37,2	12,5	2,9
2. Varkaus tai kavallus (n=1974)	18,8	40,3	31,8	8,0	1,1
3. Petos tai huijaus (n=1968)	16,8	38,6	32,7	9,9	1,9
4. Suosinta (esim. ”hyvä veli” -verkosto) (n=1979)	1,4	6,8	31,8	40,2	19,8
5. Sukulaisten suosiminen (n=1974)	2,1	11,8	37,3	35,7	13,1
6. Kansalaisten huono ja välinpitämätön kohtelu (n=1973)	3,1	22,4	47,8	20,4	6,4
7. Liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään (n=1960)	2,2	11,3	41,8	32,3	12,3
8. Jokin muu, mikä (n=130) _____	7,7	4,6	18,5	18,5	50,8

### 13. Miten tärkeinä näette seuraavat poliittisen päätöksenteon avoimuuteen kuuluvat asiat?

	En lainkaan tärkeinä (%)	Melko vähän tärkeinä (%)	Jonkin verran tärkeinä (%)	Melko tärkeinä (%)	Erittäin tärkeinä (%)
1. Päätöksenteon avoimuus (n=1984)	0,4	1,4	8,6	40,1	49,5
2. Tiedon vapaa saatavuus (n=1981)	0,4	0,9	6,0	35,6	57,1
3. Salailun välttäminen sekä avoin ja läpinäkyvä menettely (n=1986)	0,3	1,0	7,0	35,2	56,5
4. Velvollisuus antaa tietoa kansalaisille (n=1985)	0,2	0,5	4,4	30,1	64,8
5. Aktiivinen yhteydenpito kansalaisiin (n=1985)	0,3	1,5	15,9	42,4	39,9
6. Kansalaisten kontrolli päätöksentekijöitä kohtaan (n=1979)	0,4	3,5	18,3	40,2	37,6

### 14. Mitkä ovat näkemyksenne seuraavista yhteiskunnan muutokseen liittyvistä väittämistä?

	Täysin eri mieltä (%)	Melko eri mieltä (%)	En eri, enkä samaa mieltä (%)	Melko samaa mieltä (%)	Täysin samaa mieltä (%)
1. Suomalainen yhteiskunta pyrkii toteuttamaan oikeudenmukaisuutta (n=1984)	2,1	10,7	19,2	57,4	10,6
2. Suomalainen yhteiskunta on muuttumassa epäoikeudenmukaiseksi (n=1983)	3,1	20,4	29,8	33,5	13,2
3. Yhtäläiset oikeudet ja vapaudet tulee turvata kaikille kansalaisille (n=1973)	0,4	2,0	5,5	33,0	59,2
4. Kansalaisten epätasa-arvoinen kohtelu lisääntyy (n=1970)	1,9	13,5	24,1	40,7	19,8
5. Tuloerot kasvavat (n=1984)	0,2	1,5	5,5	36,7	56,2
6. Yhteiskunnalliset luokkaerot kasvavat (n=1985)	0,4	3,4	10,2	36,3	49,7
7. Jos yksilö voi hyvin, niin yhteiskuntakin voi hyvin (n=1983)	1,2	4,5	8,1	31,8	54,4
8. Eriarvoisuus ei saa loukata huonompiosaisia (n=1964)	0,8	2,0	7,2	31,6	58,4
9. Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yksilöiden vapaaseen omistusoikeuteen (n=1950)	5,7	13,5	33,3	30,6	16,9
10. Oikeudenmukaisuus nojaa ensisijaisesti yhteisöllisyyteen (n=1946)	3,8	11,5	42,9	31,7	10,2

**Kerro kokemuksesi:**

**Onko mielessäsi jokin myönteinen kokemus julkisista palveluista, viranomaisen kohtaamisesta tai asioimisesta viranomaisen kanssa yms.?**

---

---

**Entä kielteinen kokemus?**

---

**Sana on vapaa. Risut ja ruusut!**

---

---

---

---

**LÄMPIMÄT KIITOKSET VAIVANNÄÖSTÄNNE JA PANOKSESTANNE  
TUTKIMUKSEN ONNISTUMISELLE!**

**Följebrev****Medborgarna först? Medborgarförfrågan 2008**

Bästa mottagare!

Ni är en av de 5000 finländare som slumpmässigt har uttagits ur Befolkningsregistercentralens register för att svara på denna undersökning. (Addresskällan: Befolkningsdatasystemet, Befolkningsregistercentralen, PB 70, 00581 Helsingfors.)

Enkätundersökningen är en del av forskningsprojektet Medborgarna först? Etisk förvaltning utvärderad av medborgarna. Undersökningen finansieras av Finlands Akademi och genomförs vid Vasa universitet under åren 2008–2010. Projektets webbsidor finns på adressen [www.uwasa.fi/eetinenhallinto](http://www.uwasa.fi/eetinenhallinto).

Förvaltningen är till för medborgarna. Det är därför medborgarna ska ha en möjlighet att säga sin mening om etiken inom de offentliga tjänsterna, myndighetsverksamheten och det politiska beslutsfattandet. Er personliga bedömning av det som vi frågar, är värdefull. Vi ber Er återsända den ifyllda frågeblanketten i det bifogade kuvertet senast 4.4.2008. Portot är redan betalt. Vi önskar att Ni returnerar blanketten även om Ni inte svarar på alla frågor. Ert svar är viktigt, eftersom den person som har blivit vald att delta i undersökningen inte kan ersättas med någon annan person.

De samlade uppgifterna behandlas konfidentiellt. Inga svar kan hänföras till enskilda personer. Materialet kommer att användas endast för forskning inom förvaltningsvetenskapliga fakulteten vid Vasa universitet. Resultaten publiceras i form av en vetenskaplig undersökning.

Mera information om undersökningen kan fås av forskare Rinna Ikola-Norrbacka tel. (06) 324 8416 eller e-post [rinna.ikola-norrbacka@uwasa.fi](mailto:rinna.ikola-norrbacka@uwasa.fi) och forskningsassistent Lotta Pitkänen tel. (06) 324 8418 eller e-post [lotta.pitkanen@uwasa.fi](mailto:lotta.pitkanen@uwasa.fi).

Vi svarar gärna på frågor om enkäten.

Tack för samarbetet på förhand!

Ari Salminen

Professor, Forskningsprojektets ansvariga ledare

Vaasan yliopisto, hallintotieteiden tiedekunta

[ari.salminen@uwasa.fi](mailto:ari.salminen@uwasa.fi)

## Medborgarförfrågan 2008

### Frågegrupperna i enkäten:

En etiskt god förvaltning baserar sig på gemensamma värden, är ändamålsenlig och effektiv samt tjänar medborgarna.

**God offentlig service.** Med frågorna 1–5 utreder vi Er syn bl.a. på hur de offentliga tjänsterna tryggas och vilka värden som inkluderas i tjänsterna. Med offentlig service eller offentliga tjänster avses de uppgifter som staten och kommunerna ansvarar för. De offentliga tjänsterna finansieras med skattemedel, de är lagstadgade och gemensamma för alla.

**God förvaltning.** Med frågorna 6–10 utreder vi Er syn bl.a. på vad en god förvaltning, dess pålitlighet och ansvarsfullhet är samt vilka dygder som tillhör en god förvaltning. Inom de offentliga tjänsterna finns det behöriga myndigheter och tjänstemän med vilka medborgarna ofta är i kontakt. Deras uppgift är att dra försorg om gemensamma intressen och följa principerna för god förvaltning.

**Pålitlighet i det politiska systemet.** Med frågorna 11–14 utreder vi Er syn på bl.a. hurdan medborgarnas relation är till politiken, etiken i politiken och öppenheten. De politiska beslutsfattarna ansvarar för de beslut som ger riktlinjer för tjänsternas omfattning, finansiering och utveckling i framtiden. Besluten fattas i riksdagen, regeringen, ministerierna och kommunernas beslutande organ.

### Bakgrundsinformation

Ringa in numret på det alternativ som svarar mot Er åsikt.

Kön	1 kvinna	Modersmål	1 finska
	2 man		2 svenska

Födelseår \_\_\_\_\_

Arbetshistoria1 inom den privata sektorn

- 2 inom den offentliga sektorn
- 3 både inom den privata och den offentliga sektorn
- 4 inom den tredje sektorn, såsom organisationer, föreningar, klubbar

Utbildningsnivå

- 1 grundskola/folkskola
- 2 studentexamen
- 3 yrkesutbildning
- 4 yrkeshögskole- eller universitetsexamen

Familjens totala bruttotoinkomster per månad \_\_\_\_\_ (€/mån.)

**Blankettanvisningar:**

Ringa vid varje fråga in numret på det alternativ som bäst svarar mot Er åsikt.  
Har ni ytterligare synpunkter kan Ni gärna anteckna dem intill frågan eller i slutet av enkäten.

**1. Hur förverkligas enligt Er erfarenhet följande påståenden om tryggheten av offentliga tjänster?**

	Helt av annan åsikt (%)	Av annan åsikt (%)	Varken av samma, eller annan åsikt (%)	Av samma åsikt (%)	Helt av samma åsikt (%)
1. Tjänsterna garanteras jämlikt åt alla (n=1981)	7,2	30,8	12,9	42,7	6,3
2. Kötiderna till tjänsterna är rimliga (n=1976)	15,1	41,9	14,4	25,1	3,6
3. Serviceproduktionen anpassas efter medborgarnas förväntningar (n=1956)	8,7	38,0	31,3	19,8	2,0
4. Man informerar effektivt om tjänsterna (n=1962)	8,1	37,2	24,9	26,1	3,7
5. Serviceavgifterna är rimliga (n=1967)	8,4	21,3	17,7	42,3	10,2
6. Det finns möjlighet att ge respons på offentliga tjänster (n=1967)	5,3	21,1	19,7	39,1	14,7
7. Man beaktar den givna responsen (n=1965)	16,2	37,6	33,1	10,8	2,3

**2. Hurdan är en god medborgare enligt Er åsikt?**

	Helt av annan åsikt (%)	Av annan åsikt (%)	Varken av samma, eller annan åsikt (%)	Av samma åsikt (%)	Helt av samma åsikt (%)
<b>En god medborgare...</b>					
1. röstar i valen (n=1987)	2,8	4,9	12,2	36,4	43,7
2. betalar sin skatt (n=1989)	0,8	0,8	2,6	22,7	73,2
3. accepterar inte grå ekonomi (n=1986)	1,1	2,2	8,5	31,5	56,8
4. följer lagen efter bästa förmåga (n=1979)	0,6	1,0	2,0	25,5	70,9
5. följer trafikreglerna (n=1984)	1,1	1,5	4,1	33,1	60,3
6. betalar televisionsavgiften (n=1981)	5,6	7,3	12,0	25,3	49,8
7. hjälper dem som har det sämre ställt (n=1985)	1,4	4,3	16,6	39,9	37,7
8. är med i politiken och partiverksamheten (n=1982)	19,8	32,6	36,4	8,8	2,4
9. är verksam i samhällliga organisationer (n=1988)	12,4	24,9	43,0	17,0	2,8
10. följer med regeringens och riksdagens arbete (n=1983)	3,2	8,4	22,5	50,6	15,4
11. är aktiv och initiativrik (n=1982)	2,1	7,8	29,6	48,2	12,3
12. accepterar inte civil olydnad (n=1974)	5,5	14,3	24,7	34,3	21,1
13. försöker påverka saker och ting genom media (n=1977)	7,1	25,6	41,7	22,1	3,5
14. deltar i diskussioner på webbplatser (n=1970)	14,8	28,2	44,1	10,9	2,1
15. sorterar avfallet enligt gällande instruktioner (n=1990)	1,5	3,1	9,6	46,4	39,4

16. försöker spara energi (n=1984)	1,1	1,7	6,8	44,6	45,9
17. tar ansvar för jordklotets tillstånd (n=1989)	1,2	3,2	12,8	45,1	37,7
18. undviker slöseri med naturresurser (n=1983)	1,1	1,8	9,2	45,3	42,6
19. värdesätter allt ärligt arbete (n=1987)	0,6	1,3	4,1	29,1	64,9
20. värdesätter inhemsk produktion (n=1987)	0,8	1,5	8,0	36,1	53,6
21. är tolerant mot invandrare (n=1979)	3,6	7,6	23,1	41,6	24,1
22. någonting annat (n=237)	5,1	1,3	12,7	14,8	66,2

### 3. I vilken mån förverkligas följande strävanden och åtgärder inom den offentliga verksamheten?

	Inte alls (%)	Ganska lite (%)	Varken myc- ket, eller lite (%)	Ganska mycket (%)	Väldigt mycket (%)
1. Öppenheten kommer att ökas (n=1977)	6,2	30,6	43,9	17,6	1,8
2. Den offentliga sektorns konkurrens- förmåga kommer att förbättras (n=1970)	7,8	33,8	41,8	15,4	1,1
3. Man vill framhäva den goda servicen allt mera (n=1974)	3,8	16,4	34,1	37,5	8,2
4. Man är lyhörd för servicemarknaderna och söker efter nya kundgrupper (n=1964)	4,5	21,6	37,2	30,5	6,2
5. De ledningsmodeller som används i företag kommer att fungera som förebilder inom den offentliga sektorn(n=1972)	2,4	13,8	31,2	41,9	10,6
6. Produktivitetskraven ökar pressen på att sänka kostnaderna och höja prestationsförmåga (n=1973)	3,3	9,9	25,0	38,7	23,0

### 4. Hur förverkligas följande etiska värden i det offentliga servicearbetet enligt Er bedömning?

	Mycket dåligt (%)	Ganska dåligt (%)	Varken bra, eller dåligt (%)	Ganska bra (%)	Mycket bra (%)
1. Kundorientering (n=1981)	5,9	29,7	32,7	30,2	1,5
2. Rättvisa (n=1975)	5,7	25,5	31,0	35,4	2,4
3. Jämlikhet (n=1977)	5,6	23,5	30,0	37,6	3,2
4. Ärlighet (n=1969)	3,7	17,2	32,9	40,6	5,7
5. Att möta medborgarnas behov (n=1976)	5,2	30,5	37,7	25,1	1,6
6. Tryggande av servicekvaliteten (n=1973)	5,3	30,3	34,8	27,8	1,8
7. Ömsesidig tillit mellan kunden och serviceproducenten (n=1980)	4,3	18,6	36,9	36,1	4,1

## 5. Hur ser Ni på framtiden för den offentliga servicen?

	Helt av annan åsikt (%)	Av annan åsikt (%)	Varken av samma, eller annan åsikt (%)	Av samma åsikt (%)	Helt av samma åsikt (%)
1. Antalet offentliga tjänster reduceras och servicen omfattar inte hela befolkningen (n=1983)	1,4	8,6	13,9	58,1	18,1
2. Skattemedel används allt mindre för att finansiera offentliga tjänster (n=1980)	1,9	14,0	18,5	49,2	16,5
3. För att få tillgång till service måste medborgarna betala högre självriskandelar (n=1981)	1,8	5,5	8,8	53,3	30,6
4. De offentliga tjänsterna skraddarsys enligt kundernas betalningsförmåga (n=1983)	9,2	24,6	25,0	31,2	10,0
5. Olika teknologiska uppfinningar och innovationer erövrar vård- och omsorgssektorn (n=1982)	3,9	19,5	30,0	37,7	9,0
6. Ansökningar och anmälningar sköts i huvudsak elektroniskt (n=1987)	2,0	3,6	8,1	54,5	31,9

## 6. Hur förverkligas följande förvaltningsprinciper enligt Er åsikt?

	Inte alls (%)	Ganska dåligt (%)	Varken bra, eller dåligt (%)	Ganska bra (%)	Väldigt bra (%)
1. Förvaltningen fungerar lätt och enkelt (n=1957)	13,9	47,4	30,1	7,9	0,7
2. Rådgivning och handledning sköts på ett sakligt sätt (n=1964)	3,9	27,0	42,7	25,2	1,2
3. Ansökningsblanketterna är tydliga (n=1964)	12,1	35,2	31,1	20,0	1,6
4. Blanketterna är lättillgängliga (n=1962)	4,2	20,8	31,9	39,0	4,1
5. De fattade besluten motiveras (n=1963)	8,3	35,5	33,3	20,8	2,0
6. Besluten är lätta att förstå (n=1964)	12,0	44,7	29,8	12,5	1,0
7. Det går smidigt att uträtta ärenden inom förvaltningen (n=1962)	9,7	38,1	37,1	14,0	1,1
8. Man använder ett sakligt, tydligt och lättförståeligt myndighetsspråk (n=1966)	14,9	35,8	29,7	17,8	2,0
9. Man lyssnar på medborgarna i ärenden som berör dem (n=1965)	10,5	39,0	37,6	11,9	1,0
10. Ärendena handläggs utan dröjsmål (n=1966)	18,1	48,4	25,7	7,3	0,6
11. Myndigheterna betar sig sakligt (n=1963)	4,3	14,4	33,1	43,3	4,9

## 7. Hur pålitliga anser Ni att följande finländska institutioner och organisationer är?

	Inte alls pålitlig (%)	Ganska lite pålitlig (%)	I någon mån pålitlig (%)	Ganska pålitlig (%)	Mycket pålitlig (%)
1. Domstolar (n=1980)	3,3	7,9	19,0	55,8	14,0
2. Sjukhus och hälsocentraler (n=1991)	1,6	6,4	22,8	58,5	10,7
3. Sociala myndigheter (n=1968)	3,8	14,8	36,6	40,6	4,2
4. Arbetskraftsbyråer (n=1959)	4,4	13,1	35,2	42,1	5,2



5. Folkpensionsanstalten (n=1987)	4,1	12,4	26,9	47,2	9,4
6. Kyrkan(n=1962)	5,6	7,8	24,3	46,2	16,1
7. YLE (Rundradion) (n=1972)	4,8	10,8	29,7	45,0	9,7
8. Försvarsmakten (n=1976)	1,6	3,9	19,1	50,2	25,2
9. Polisen(n=1992)	1,7	3,7	13,4	52,7	28,6
10. Grundskolor och gymnasier (n=1983)	0,5	2,2	17,7	61,8	17,9
11. Universitet och yrkeshögskolor (n=1969)	0,5	1,8	15,9	63,6	18,3
12. Itella (före detta Posten) (n=1988)	4,2	12,8	28,0	45,7	9,4
13. VR (statens järnvägar) (n=1979)	2,4	13,8	36,0	42,0	5,8
14. Sonera (n=1965)	10,8	28,1	38,0	21,0	2,1
15. Fortum (n=1942)	14,1	26,1	35,3	21,7	2,8
16. Oy Veikkaus Ab (n=1955)	2,6	6,8	26,1	47,0	17,5
17. Finnair (n=1971)	2,9	12,9	33,3	43,2	7,7
18. Fackföreningsrörelsen (n=1975)	6,0	17,2	35,0	35,4	6,4
19. Arbetsgivarorganisationer (n=1972)	7,0	19,3	41,5	28,5	3,7

## 8. Vem borde den offentliga sektorns tjänstemannakår vara ansvarig inför?

	Inte alls (%)	Ganska lite (%)	Varken myc- ket, eller lite (%)	Ganska mycket (%)	Väldigt mycket (%)
1. Medborgarna (n=1976)	0,6	1,5	8,5	30,5	59,0
2. Riksdagen (n=1953)	1,8	3,4	17,5	36,3	40,9
3. Landets regering (n=1949)	1,8	4,5	17,4	36,3	39,9
4. Rättsväsendet (n=1956)	1,1	1,8	9,7	30,7	56,6
5. Det egna ämbetsverket(n=1964)	0,6	1,9	9,6	31,8	56,1
6. Den egna chefen (n=1956)	0,7	2,5	11,3	34,8	50,7
7. Kunderna(n=1962)	0,7	1,4	6,4	27,0	64,5
8. Näringslivet(n=1951)	6,4	10,5	25,5	30,5	27,1
9. Någon annan aktör, vilken (n=113)	6,2	1,8	12,4	14,2	65,5

## 9. Hur förverkligas följande dygder i myndigheternas verksamhet enligt Er åsikt?

	Inte alls (%)	Ganska lite (%)	Varken myc- ket, eller lite (%)	Ganska mycket (%)	Väldigt mycket (%)
1. Myndigheterna agerar opartiskt (n=1986)	4,2	16,8	40,9	34,8	3,2
2. Myndigheterna känner att de har ansvar för sina handlingar (n=1985)	7,9	24,4	37,0	26,6	4,2
3. Myndigheterna bemöter medborgarna rättvist (n=1982)	5,1	18,6	41,5	30,7	4,0
4. Myndigheterna är yrkeskunniga(n=1977)	2,0	10,3	38,8	42,8	6,0
5. Myndigheterna är ärliga och pålitliga(n=1975)	3,6	14,1	40,2	37,0	5,0
6. Myndigheterna engagerar sig i att tjäna medborgarna (n=1975)	5,2	20,5	43,3	27,0	4,1
7. Myndigheterna är vänliga och positiva (n=1983)	3,5	17,3	48,0	28,1	3,2
8. Myndigheterna lyssnar på medborgarna och är beredda att hjälpa till (n=1981)	5,3	21,0	48,2	22,7	2,8

## 10. Hur viktiga är följande etiska riktlinjer i den offentliga verksamheten enligt Er åsikt?

	Inte alls (%)	Ganska lite (%)	Varken myc- ket, eller lite (%)	Ganska mycket (%)	Väldigt mycket (%)
1. Medborgarens intresse kommer alltid först (n=1984)	4,4	15,2	22,9	30,9	26,6
2. Lagar och andra författningar följs (n=1982)	1,2	3,7	15,7	36,3	43,1
3. Skattemedel används på ett förnuftigt sätt (n=1984)	4,7	13,5	20,3	19,7	41,8
4. Tjänstemännen är lojala mot de politiska beslutsfattarna (n=1967)	4,2	13,0	37,4	32,9	12,5
5. Medborgarens besvär rätt har tydligt klargjorts (n=1984)	5,2	21,7	29,7	26,4	16,9
6. Myndigheternas misstag rättas snabbt och lätt (n=1978)	11,0	29,1	18,9	16,3	24,7

## 11. Bedöm följande påståenden.

	Helt av annan åsikt (%)	Av annan åsikt (%)	Varken av samma, eller annan åsikt (%)	Av samma åsikt (%)	Helt av samma åsikt (%)
1. Det lönar sig att rösta för genom val väljer man riktlinjer för ett gott och rättvist samhälle (n=1989)	4,4	12,1	15,2	39,9	28,4
2. Det lönar sig att rösta för genom att rösta kan man påverka sina egna ärenden (n=1984)	6,5	17,2	19,8	36,1	20,4
3. Demokratin fungerar bra i Finland (n=1981)	3,8	15,1	29,0	46,0	6,1
4. Man håller vad man lovar (n=1982)	21,3	40,1	26,7	9,7	2,2
5. Det viktigaste i beslutsfattandet är att det allmännas bästa förverkligas (n=1986)	5,5	15,8	27,6	39,8	11,4
6. Politikerna på kommunal nivå är mera pålitliga än politikerna på statlig nivå (n=1986)	7,9	19,2	43,4	25,4	4,1

## 12. Bedöm den etiska nivån i det politiska systemet.

	Förekommer...				
	väldigt lite (%)	ganska lite (%)	varken myc- ket eller lite (%)	ganska mycket (%)	väldigt mycket (%)
1. Givande och tagande av muta (n=1980)	18,0	29,3	37,2	12,5	2,9
2. Stöld eller förskingring (n=1974)	18,8	40,3	31,8	8,0	1,1
3. Bedrägeri eller att luras (n=1968)	16,8	38,6	32,7	9,9	1,9
4. Favorisering (t.ex. "bästa broder" -nätverk) (n=1979)	1,4	6,8	31,8	40,2	19,8
5. Favorisering av släktingar (n=1974)	2,1	11,8	37,3	35,7	13,1
6. Dåligt och likgiltigt bemötande av medborgarna (n=1973)	3,1	22,4	47,8	20,4	6,4
7. För stora bindningar till näringslivet (n=1960)	2,2	11,3	41,8	32,3	12,3
8. Något annat, vad (n=130)	7,7	4,6	18,5	18,5	50,8

### 13. Hur viktiga tycker Ni att följande ärenden är när det gäller öppenheten inom det politiska beslutsfattandet?

	Inte alls viktigt (%)	Inte särskilt viktigt (%)	Varken viktigt, eller oviktigt (%)	Ganska viktigt (%)	Mycket viktigt (%)
1. Öppenheten inom beslutsfattande(n=1984)	0,4	1,4	8,6	40,1	49,5
2. Fri tillgång till information(n=1981)	0,4	0,9	6,0	35,6	57,1
3. Undvikande av hemlighetsmakeri samt öppet och transparent förfarande (n=1986)	0,3	1,0	7,0	35,2	56,5
4. Skyldighet att informera medborgarna (n=1985)	0,2	0,5	4,4	30,1	64,8
5. Aktiv kontakt med medborgarna (n=1985)	0,3	1,5	15,9	42,4	39,9
6. Medborgarnas kontroll över beslutsfattarna (n=1979)	0,4	3,5	18,3	40,2	37,6

### 14. Vilka synpunkter har Ni på följande påståenden som hänför sig till samhällets förändring?

	Helt av annan åsikt (%)	Av annan åsikt (%)	Varken av samma, eller annan åsikt (%)	Av samma åsikt (%)	Helt av samma åsikt (%)
1. Det finländska samhället strävar efter att förverkliga rättvisa (n=1984)	2,1	10,7	19,2	57,4	10,6
2. Det finländska samhället blir allt mera orättvist (n=1983)	3,1	20,4	29,8	33,5	13,2
3. Lika rättigheter och friheter ska tryggas för alla medborgare (n=1973)	0,4	2,0	5,5	33,0	59,2
4. Medborgarna bemöts allt mera ojämlikt (n=1970)	1,9	13,5	24,1	40,7	19,8
5. Inkomstskillnaderna ökar (n=1984)	0,2	1,5	5,5	36,7	56,2
6. Klasskillnaderna i samhället ökar (n=1985)	0,4	3,4	10,2	36,3	49,7
7. Mår individen bra mår hela samhället bra (n=1983)	1,2	4,5	8,1	31,8	54,4
8. Ojämlikheten får inte kränka dem som har det sämre ställt (n=1964)	0,8	2,0	7,2	31,6	58,4
9. Rättvisa grundar sig i första hand på individernas fria äganderätt (n=1950)	5,7	13,5	33,3	30,6	16,9
10. Rättvisa grundar sig i första hand på gemenskap (n=1946)	3,8	11,5	42,9	31,7	10,2

**Berätta om dina egna erfarenheter:**

**Har Ni någon positiv erfarenhet av offentliga tjänster, möte med myndigheten eller utträtandet av ärenden hos myndigheten e.d.?**

---

---

**Någon negativ erfarenhet?**

---

---

**Ordet är fritt. Ris och rosor!**

---

---

**ETT VARMT TACK FÖR BESVÄRET OCH FÖR ER INSATS FÖR EN LYCKAD  
UNDERSÖKNING!**