

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Sirma Lampinen

KUNTIEN TEKNISEN TOIMEN JOHTAJA EETTISENÄ JOHTAJANA

Jatkuvasti kasvavan vuorovaikutuksen haasteet eettiselle johtamiselle

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2017

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne	9
1.2. Keskeiset käsitteet	10
1.3. Vuorovaikutus	11
2. EETTINEN JOHTAMINEN	16
2.1. Perusta eettiselle johtamiselle	19
2.2. Eettisyyden haasteet	22
2.2.1. Integriteetti	24
2.2.2. Korruptio	26
2.2.3. Huono hallinto ja johtaminen	33
2.3. Epäeettisen toiminnan ehkäiseminen	35
3. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ	45
3.1. Aineistonkeruumenetelmänä teemahaastattelu	45
3.2. Haastatteluiden suorittaminen	46
4. EETTISEN JOHTAMISEN HAASTEET TEKNISEN TOIMEN JOHTAJIEN NÄKÖKULMASTA	50
4.1. Eettinen johtaminen teknisessä toimessa	50
4.1.1. Teknisen johtajan integriteetti	53
4.2. Eettiset haasteet	56
4.2.1. Vuorovaikutuksen luomat ja ajankohtaiset eettiset haasteet	59
4.3. Eettisen johtamisen kehittäminen	65

5. JOHTOPÄÄTÖKSET	69
LÄHDELUETTELO	76
LIITTEET	
LIITE 1. Haastattelukysymykset	83
LIITE 2. Saatekirje	85
LIITE 3. Haastatteluun osallistuneet henkilöt	86

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Rakenteellisen korruption vaikutussuhteita	14
Kuvio 2. Eettistä johtajuutta määrittävät hallinnon etiikan ulottuvuudet	17
Kuvio 3. Eettinen kivijalka varjopuolineen	20
Kuvio 4. Korruption ulottuvuudet	27
Kuvio 5. Korruption muodot	29
Kuvio 6. Lahjonta osana korruptiotapahtumaa	31
Kuvio 7. Teknisen johtajan integriteettiä uhkaavat asiat vakavimmasta lievimpään haastateltujen mukaan	55
Kuvio 8. Eettisen johtamisen ominaisuudet haastateltujen mukaan	71
Taulukko 1. Järkeilymallit	39
Taulukko 2. Haastatteluun osallistuneiden taustatiedot	48
Taulukko 3. Eettisen johtamisen edistämis- ja kehittämiskeinot haastateltujen mukaan	67

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

Sirma Lampinen

Pro gradu -tutkielma:

Kuntien teknisen toimen johtaja eettisenä johtajana: Jatkuvasti kasvavan vuorovaikutuksen haasteet eettiselle johtamiselle

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisjohtaminen

Työn ohjaaja:

Olli-Pekka Viinamäki

Valmistumisvuosi:

2017

Sivumäärä: 86

TIIVISTELMÄ:

Julkisen hallinnon mahdollisuus yksipuoliseen vallankäyttöön ja erityisasema tiettyjen palveluiden tuottajana edellyttävät julkiselta johtamiselta eettisten periaatteiden mukaan toimimista. Eettisiä periaatteita ei kuitenkaan aina noudateta. Kiinnostus organisaatioiden eettistä johtamista ja päätöksentekoa kohtaan on kasvanut eettisten skandaalien ja integriteetin loukkausten julkitulon myötä. Tässä tutkimuksessa käsitellään eettistä johtamista julkisen toiminnan johtamisen työvälineenä. Tutkimuksessa keskitytään kuntien teknisen toimen johtajien kohtaamiin eettisen johtamisen haasteisiin. Tutkielman näkökulmana korostuu jatkuvasti lisääntyvä vuorovaikutus ja sen asettamat haasteet teknisen toimen johtamiselle.

Julkinen organisaatio on vuorovaikutuksen verkosto, joka sisältää esimiesten, henkilöstön, ammattiryhmien, organisaatioiden ja asiakkaiden sekä sidosryhmien välisiä vuorovaikutussuhteita. Erityisesti teknisessä toimessa vuorovaikutus ja yhteistyö yksityisten toimijoiden kanssa ovat välttämätöntä ja jatkuvaa. Teknisen toimen laaja yhteistyö yksityisten toimijoiden kanssa saattaa kuitenkin luoda kasvualustan epäeettisten ja rikollisten toimintatapojen syntymiselle. Epäeettistä verkottumista eli korruptoituneita vuorovaikutussuhteita voidaan pitää yleisimpänä korruption muotona Suomessa. Korruptoituneet vuorovaikutussuhteet loukkaavat kaikkia niitä eettisen johtamisen ominaisuuksia, joita tekniset johtajat pitävät tärkeimpinä: tasapuolisuutta, oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena, jonka aineisto kerättiin teemahaastatteluiden avulla. Empiirisen aineiston perustan loivat kahdeksan tekniselle johtajalle kohdistettua haastattelua. Haastattelun valittiin teknisiä johtajia Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntien alueelta. Haastattelut suoritettiin kesäkuun 2017 aikana.

Tutkimuksen yksi keskeisimmistä havainnoista on se, että avoimuus ja läpinäkyvyys helpottavat teknisen johtajan työtä. Lisäksi selkeä yksiselitteinen linja ja suvaitsemattomuus epäeettisiä toimintatapoja kohtaan muuttavat yritysten toimintamalleja. Selkeää linjaa noudattaville johtajille yksityiset toimijat tekevät vähemmän epäeettisiä ehdotuksia kuin heikoille johtajille. Omalla käytöksellään viestiminen on tärkeä osa eettistä johtamista myös työyksikön sisällä. Esimerkillään johtaja pystyy viestimään, mitä ohjeita ja toimintatapoja hän odottaa alaistensa noudattavan.

Teknisen johtajan integriteetti on pohja kaikelle johtamistyölle, eikä nykypäivänä integriteettinsä menettänyt johtaja voi onnistua organisaationsa johtamistyössä. Teknisen johtajan toiminta nojaa erityisesti luottamukseen, ja jos luottamus jostain syystä menetetään, se vaikuttaa sekä yksilöiden asemaan että organisaation uskottavuuteen kuntalaisten silmissä. Vaikka korruptio ja epäeettiset toimintatavat ovat vähentyneet merkittävästi muutamien viime vuosikymmenien aikana, teknisen toimen toiminnassa epäilyihin joudutaan vastaamaan jatkuvasti. Vaikka toiminta ei olisikaan epäeettistä, teknisen toimen monipuoliset työtehtävät herättävät sekä mielenkiintoa että epäilyksiä kuntalaisissa. Virkamiesten tulee löytää tasa-paino toimintaansa, sillä liiallinen varovaisuus haittaa terveellisiä vuorovaikutussuhteita.

AVAINSANAT: eettinen johtaminen, integriteetti, arvot, tekninen toimi, vuorovaikutus

1. JOHDANTO

Johtamisella voidaan muuttaa niin yksilön kuin organisaation toimintaa ja ohjata työyhteisön motivaatiota ja ajatusmaailmaa. Julkisen toiminnan johtaminen on vaikuttamista, vallankäyttöä, päätöksentekoa ja aktiivista organisaation yhteisen arvopohjan luomista yhteisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (Salminen 2008: 14).

Organisaatioita on perinteisesti johdettu ja kehitetty kolmen pääperiaatteen kautta. Nämä pääperiaatteet ovat tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus eli kolme E:tä (*efficiency, economy, effectiveness*). Kolmen E:n rinnalle tulee nykyisin kuitenkin nostaa neljäs E eli etiikka (*ethics*). Erityisesti julkisella sektorilla tarvitaan tietoa etiikasta, sillä haastavat ja monimutkaiset päätöksentilanteet koskettavat kansalaisia ja yhteiskunnallisia asioita, eivätkä pelkästään omistajia tai sidosryhmiä. (Pitkänen & Salminen 2014: 29.)

Julkisen hallinnon mahdollisuus yksipuoliseen vallankäyttöön ja julkisen hallinnon erityisasema tiettyjen palveluiden tuottajana edellyttävät julkiselta johtamiselta eettisten periaatteiden mukaan toimimista. Näiden periaatteiden mukaisesti ei kuitenkaan aina toimita. Kiinnostus organisaatioiden eettisestä johtamisesta ja päätöksentekoa kohtaan onkin kasvanut eettisten skandaalien ja integriteetin loukkausten julkitulon myötä. Organisaatioiden odotetaan yhä useammin toimivan eettisesti. (Lämsä, Vehkaperä, Puttonen & Pesonen 2008: 45; Salminen 2008: 101.)

Kiinnostusta julkisen sektorin ja julkisen johtamisen arvoja kohtaan ovat osaltaan kasvattaneet myös kansainvälisten organisaatioiden halu oheistaa ja antaa suosituksia jäsenmailleen. Nämä kansainväliset järjestöt, kuten Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD, Euroopan unioni ja Yhdistyneet kansakunnat, ovat luoneet eettiset säännöt, joissa korostuvat muun muassa korruption vastaisuus, eettinen johtajuus, eettinen päätöksenteko, hyvä hallintotapa ja vastuu. (Viinamäki 2008: 8; Salminen 2010: 28.)

Suomen julkiselle toiminnalle asetettuja arvoja ovat tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus, riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus. Euroopan maissa yleisemmin korostuvat virkamiesarvot kuten laillisuus, objektiivisuus, riippumattomuus ja kansalaisten palveleminen. Todelliset käytänteet saattavat kuitenkin olla ristiriidassa arvolistauksien kanssa, mikä vähentää johtamisen uskottavuutta. (Viinamäki 2008: 9–10.)

Salmisen (2008: 105–106) mukaan Suomessa julkisen sektorin arvot ja eettisyys rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle. Suomalainen virkamiesetiikka ja sen arvot koostuvat kansallisista säännöksistä ja kansainvälisistä eettisistä periaatteista. Virkamieseettiset säännöt on jaettu seitsemään kohtaan:

1. Epäitsekkyys. Yhteinen etu on nostettava oman edun edelle.
2. Integriteetti. Ulkopuoliset vaikutteet eivät saa vaikuttaa omaan toimintaan.
3. Objektiivisuus. Tehdyt valinnat on pystyttävä perustelemaan.
4. Vastuullisuus. Päätöksistä ja teoista tulee vastata.
5. Avoimuus. Päätökset on perusteltava ja tiedon on kuljettava vapaasti.
6. Totuudenmukaisuus. Sidonnaisuudet on ilmoitettava.
7. Johtajuus. Annettuja arvoja on edistettävä esimerkillisellä käyttäytymisellä. (Ks. *The Seven Principles of Public Life* 1995.)

Tuskin kukaan johtaja tai esimies haluaa erityisesti panostaa epäoikeudenmukaisuuteen omassa työssään tai olla huono alaiensa johtaja. Reiluja esimiehiä tuntuu kuitenkin olevan yllättävän harvassa. Mistä syystä johtuen eettinen johtaminen ei toteudu monisakaan organisaatioissa hyvistä aikeista huolimatta? Jätetäänkö ongelmallisiin tilanteisiin puuttumatta vai onko organisaatioissa vain liian kiire? (ks. Heiskanen & Salo 2008.)

1.1. Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä eettiseen johtamiseen julkisen johtamisen välineenä. Tutkimuksessa keskitytään kuntien teknisen toimen johtajan kohtaamiin eettisen johtamisen haasteisiin. Tarkennettuna näkökulmana on jatkuvasti lisääntyvän vuorovaikutuksen asettamat haasteet teknisen toimen johtamiselle.

Tutkimuskysymykset:

- Mitä eettisyydellä tarkoitetaan julkisjohtajan työssä?
- Millaisia haasteita alati kasvava vuorovaikutus eri toimijoiden välillä asettaa julkisjohtajalle, erityisesti tekniselle johtajalle?
- Miten johtajan integriteetin loukkauksia ja muita eettisiä ongelmia voidaan ehkäistä?
- Miten eettisyyttä voidaan kehittää julkisjohtajien näkökulmasta?

Tutkimuksessa analysoidaan teknisen johtajan tehtävää eettisen johtamisen näkökulmasta. Erityisesti tutkielmassa keskitytään vuorovaikutuksen asettamiin haasteisiin sekä keinoihin, joilla epäeettinen toiminta voidaan välttää.

Tutkimuksen johdanto-osassa esitellään tutkimuksen tausta ja tavoite sekä tutkimuksen kannalta tärkeimmät pääkäsitteet. Toisessa luvussa kaksi selvitetään teoreettinen pohja teknisen johtajan eettiselle johtamiselle julkisorganisaatioiden eettisen johtamisen viitekehyksessä. Kolmas luku käsittelee tutkimuksen empiirisen osan metodiikkaa, haastattelujen toteuttamista ja aineiston analysointia. Neljännessä luvussa esitellään haastattelujen tulokset, ja viimeisessä luvussa keskitytään tutkimuksen johtopäätösten esittelyyn.

1.2. Keskeiset käsitteet

Etiikka kuvaa ja perustelee hyviä ja oikeita tapoja toimia maailmassa. Etiikka koostuu ihanteista, periaatteista ja arvoista, jotka voidaan nähdä hyvinä ja pahoina, oikeina tai väärinä. Etiikan tehtävänä on auttaa valintojen tekemisessä sekä ohjata ja arvioida omaa ja toisten toimintaa sekä toiminnan perusteita. Etiikka ei siis anna valmiita ratkaisuja, vaan se tarjoaa ajattelun välineitä. (Salminen 2003: 13.)

Hallinnon etiikan tehtävänä on tutkia organisaatioiden eettisyyttä tarkastelemalla eettisen toiminnan ja käyttäytymisen kriteereitä ja välineitä. Tutkimuskohteita ovat muun muassa julkisiin organisaatioihin sovellettavat eettiset periaatteet, eettinen päätöksenteko, julkisen palvelun eetos, eettinen sääntely, etiikan loukkaukset ja eettinen toimintaympäristö. (Simon 1997: 360; Salminen 2010: IV.)

Eettinen johtaminen on oikeudenmukaista johtamista. Sitä voidaan luonnehtia johtamisen ominaisuuksien avulla. Eettisen johtamisen ominaisuuksiin kuuluvat muun muassa korkean moraalien ylläpitäminen, osaaminen, terveen järjen käyttö ja hyvä tahto. Eettinen johtaminen on hyvää johtamista: reilua, oikeudenmukaista ja tuloksellista. (Heiskanen & Salo 2008: 15–16; Salminen 2010: 4.)

Arvot liittyvät niihin asioihin, joita arvostellaan esimerkiksi hyvän ja pahan määreillä. Arvoiksi kutsutaan asioita, joita pidetään hyvinä tai tärkeinä. Arvot voivat olla tärkeitä ominaisuuksia, jotka kuuluvat esimerkiksi ihmiselle tai organisaatiolle. Arvot voivat olla myös ihanteita ja tavoitteita, jotka ohjaavat ihmisten toimintaa ja tekoja. (Lehtonen 2009: 3–4.) Schwartzin (1992) teorian mukaan arvot ovat yleisiä elämää ohjaavia periaatteita ja ne voidaan asettaa henkilökohtaiseen tärkeysjärjestykseen.

Integriteetti viittaa yksilön tai organisaation riippumattomuuteen, loukkaamattomuuteen, koskemattomuuteen, lahjomattomuuteen ja rehellisyyteen. Integriteetti kuvaa toimintatapaa, jolloin toimitaan johdonmukaisesti omia periaatteita noudattaen. Integriteet-

ti voidaan nähdä moraalisenä asenteena, jolla pyritään estämään epäeettistä toimintaa ja vallan väärinkäyttöä. (Pitkänen & Salminen 2014: 31.)

Korruptio tarkoittaa valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Esimerkkejä korruptiosta ovat virka-, lahjus- ja petosrikokset, hyvä veli -verkotot sekä epäeettiset toimintatavat. Korruptio voi olla muun muassa laajaa rakenteellista korruptiota, jonka esimerkkejä ovat petokset, kavallukset ja muut rikolliset toimet; tai se voi olla pienimuotoisempaa, jolloin siihen sisältyvät esimerkiksi yksittäistapaukselliset epäeettiset vaikuttamiskeinot virkamiestyöhön. (Koivu, Ranta-aho ja Vuoti 2010: 33; Pitkänen & Salminen 2014: 31.)

Vuorovaikutus on viestintää. Se voi olla esimerkiksi virallista organisaation sisäistä tai ulkoista viestintää tai se voi olla epävirallista työyhteisön sisäistä viestintää, johon sisältyy myös symboliset vuorovaikutusten muodot. Kieltä voidaan pitää yhtenä olennaisimmasta vuorovaikutuksen muodostajista. Organisaatioita tulisi tarkastella inhimillisen vuorovaikutuksen näkökulmasta, sillä organisaatiot ovat aina ihmisten luomia. (Virtanen & Stenvall 2014: 27–28.)

Eettinen koodisto on eettisten toimintatapojen ja eettisen organisaatiokulttuurin parantamiseksi laadittu toimintatapaohje, jossa on tuotu julki organisaation eettinen arvoperusta ja ensisijaiset arvot. Koodisto on työyhteisössä yhteisesti hyväksytty käsitys työyhteisön arvoista. Sen tarkoituksena on jalkauttaa arvot organisaation kaikkien toimijoiden arkirutiineihin. (Viinamäki 2008: 69–71; Ikola-Norrbacka 2010: 72.)

1.3. Vuorovaikutus

Julkinen organisaatio on vuorovaikutuksen verkosto, joka sisältää esimiesten ja henkilöstön, ammattiryhmien, organisaatioiden ja asiakkaiden sekä sidosryhmien välisiä vuorovaikutussuhteita. Vuorovaikutus voidaan nähdä sosiaalisena pääomana, joka on aineetonta varantoa. Se tuottaa yhteisölle ja sen yksiköille sekä sidosryhmille hyödykkeitä

esimerkiksi kykyä saavuttaa tavoitteita ja ammatillisia kehittymismahdollisuuksia. Organisaatioissa tietoa luodaan ja välitetään vuorovaikutuksella. (Virtanen & Stenvall 2014: 120–122.)

Organisaatiot ovat ihmisten rakentamia, ja siksi niitä tulee tarkastella inhimillisen vuorovaikutuksen näkökulmasta. Vuorovaikutus on viestintää ja sen perustana on verbaalinen viestintä. Organisaatioissa vuorovaikutus voidaan jakaa kahteen vuorovaikutuksen suuntaan, jotka ovat vertikaalinen ja horisontaalinen vuorovaikutus. Vertikaalista vuorovaikutusta organisaatiossa on viestintä, joka suuntautuu hierarkkisissa rakenteissa ylhäältä alas tai alhaalta ylös. Horisontaalinen vuorovaikutus on samalla tasolla olevien organisaation yksiköiden välistä viestintää. (Virtanen & Stenvall 2014: 27.)

Vuorovaikutuksen sisältö myös vaihtelee. Yhtäältä vuorovaikutus voi olla hyvin virallista organisaation sisäistä tai ulkoista viestintää. Toisaalta se voi olla hyvin epävirallista työyhteisön sisäistä ja organisaatioyksiköiden välistä vuorovaikutusta, joka ulottuu kielellisen viestinnän lisäksi muihin symbolisen vuorovaikutuksen muotoihin. (Virtanen & Stenvall 2014: 28.) Hyrkäs (2009: 39) toteaa, että kuntaorganisaation johtamiseen liittyy erityisen vahvasti kompleksisten vuorovaikutus- ja riippuvuussuhteiden hallintaa.

Verkostoituminen on vuorovaikutuksen lähikäsite. Verkostoitumisella tarkoitetaan sellaista organisaatioiden välistä yhteistyötä, jossa organisaatiot toimivat vuorovaikutussuhteessa muun muassa vaihtaen tietoja, suunnaten toimintoja ja jakaen resursseja. Verkostoitumisen tavoitteena on parantaa toimijoiden toimintakykyä muun muassa jakamalla riskejä, velvollisuuksia ja palkkioita. Verkostot ovat vapaamuotoisia ja joustavia yhteistyösuhteita, jotka perustuvat toimijoiden väliseen luottamukseen. Verkostoituminen perustuu siihen lähtökohtaan, että toimijat näkevät yhteistyössä hyötyjä. Myös rajapinnan käsite on läheistä sukua vuorovaikutuksen käsitteelle. Rajapinnoissa on kyse siitä, millä tavoin erilaiset toimijat toimivat suhteessa toisiinsa ja millä tavoin toimijat muodostavat vuorovaikutussuhteita keskenään. Jotta kumppanuutta ja verkostoitumista syntyy, on oltava vuorovaikutusta. (Haveri 2004: 29–32; Virtanen ja Stenvall 2014: 28, 126.)

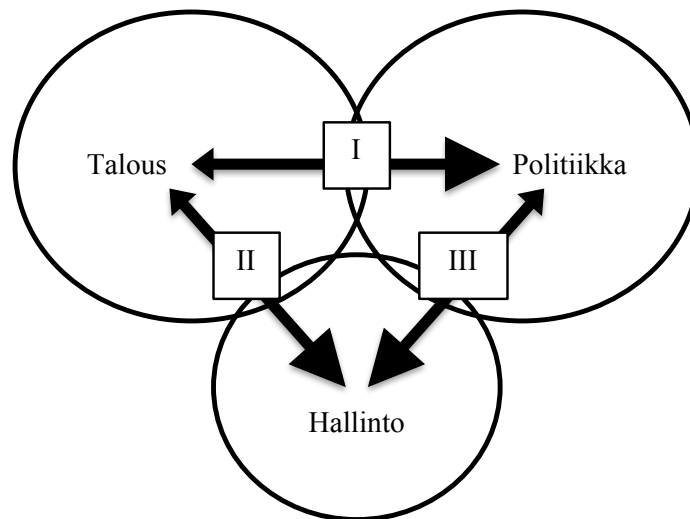
Julkisten organisaatioiden ulkoiset rajapinnat ovat vuorovaikutusta organisaation ja sen sidosryhmien välillä. Yhtäältä julkisorganisaation sidosryhmiä ovat ne, joilla on jokin intressi organisaatiota kohtaan ja joihin julkinen toiminta vaikuttaa. Esimerkiksi kaupungin maankäyttöpolitiikka on merkityksellistä yrityksille, joten yrittäjäjärjestöt ovat keskeinen kaupungin sidosryhmä. Toisaalta osa sidosryhmistä osallistuu julkisen toiminnan toteutukseen. Kunnat ostavat palveluja yrityksiltä ja kolmannen sektorin toimijoilta, jotka tällä tavoin antavat panoksensa julkisen sektorin toimintaan. Lisäksi julkisen organisaation ulkoisia rajapintoja ovat suhteet mediaan ja kansalaisiin sekä asiakkaisiin. Vuorovaikutus voi rajapinnoilla toimia joko mahdollistavana tekijänä tai rajoittavana tekijänä. (Virtanen & Stenvall 2014: 132–133, 137.)

Vuorovaikutussuhteet ja niiden järjestelyt ovat organisaation ulkoisilla rajapinnoilla normaalia ja hyväksyttävää toimintaa. Kuitenkin silloin, kun rakenteissa on puutteita ja epäeettistä käyttäytymistä mahdollistavia tai suosivia porsaanreikiä, vuorovaikutussuhteet muuttuvat korruptiivisiksi. Jatkuva epäeettinen vuorovaikutus saattaa muodostaa suhteen, jota voidaan pitää rakenteellisena korruptiona. (Salminen 2015: 20–21.) Siika-virta (2012: 476–477) toteaa julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön liittyvän ongelmia, ja yhteistyöhön tulisi suhtautua varauksella. Jos yhteistyö uhkaa luottamusta ja tasapuolisuutta, siitä on syytä luopua.

Della Porta ja Vannucci (2012: 32–33) toteavat, että korruptoitunutta verkottumista eli epäeettistä vuorovaikutusta voi syntyä muun muassa eri poliittisten ja byrokraattisten toimijoiden, poliittisten puolueiden, kansalaisten, asiakkaiden, lahjovien tahojen, kartellien ja järjestäytyneen rikollisuuden välille. Toimijoiden välille syntyvä epäeettinen vuorovaikutus voidaan jakaa viiteen vuorovaikutuksen keinoon: 1) lahjukset ja taloudellisten resurssien käyttö, 2) poliittinen suojelu, takuut ja pakkotoimenpiteet, 3) tiedon välittäminen osapuolille, 4) toimijoille annettava tuki ja suostuttelu ja 5) suosintaa sisältävä päätöksenteko.

Salminen (2015: 21) toteaa rakenteellisen korruption jakautuvaan kolmeen vuorovaikutussuhteeseen: talouteen, politiikkaan ja hallintoon. Kuvio 1. esittää nämä kolme vuoro-

vaikutussuhdetta ja niiden väliset riippuvuussuhteet. Rärkeimmillään taloudelliset arvot syrjäyttävät demokraattiset arvot ja viranomaisiin sekä virkamiehiin pyritään vaikuttamaan lahjusten avulla. Demokratiaan pyritään myös vaikuttamaan rahoituksen avulla esimerkiksi vaalirahoitusta tarjoamalla. Lisäksi puoluepolitiikka ja –kontaktit saattavat vaikuttaa julkisiin palveluihin ja asiantuntijuuden sisältöön, jolloin vuorovaikutus on muuttunut korruptoituneeksi.



- I. Demokratiaan vaikuttaminen, esimerkkinä vaalirahoitus
- II. Talouden vaikuttaminen hallintoon (viranomaisiin), esimerkkinä lahjonta
- III. Puoluepoliittinen vaikuttaminen, esimerkkinä poliittiset virkanimitykset

Kuvio 1. Rakenteellisen korruption vaikutussuhteita (Salminen 2015: 22).

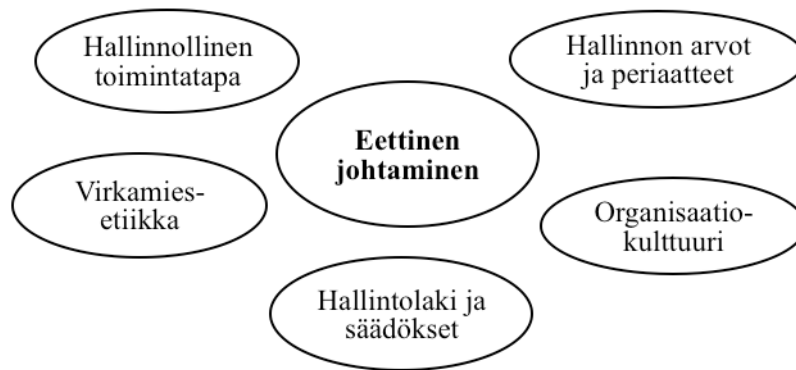
Epäeettistä verkottumista eli korruptoituneita vuorovaikutussuhteita voidaan pitää yleisimpänä korruption muotona Suomessa. Vuonna 2009 tehdyn tutkimuksen mukaan

yleisimmiksi arvioituja epäeettisiä toimia ovat muun muassa hyvä veli –verkostot, jotka perustuvat epäeettisiin vuorovaikutussuhteisiin, sekä toimijoiden liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 102–103). Salminen & Mäntysalo (2013: 28) toteavat huomionarvoista olevan se, että tehdyn tutkimuksen mukaan kaikki kolme yleisimmin esiintyvää korruption muotoa liittyivät liiallisiin kytkentöihin ja suosintaan. Salminen ja Ikola-Norrback (2009: 102) pitävät huolestuttavana sitä, että poliittisen järjestelmän ja hallinnon uudistamisen keskeinen ajatus on ollut verkostoituminen ja sen hyötyjen maksimointi, mutta saadut tulokset viittaavat kuitenkin epäeettiseen verkottumiseen suomalaisessa yhteiskunnassa.

2. EETTINEN JOHTAMINEN

Kaiken johtamisen perustana voidaan pitää eettistä johtamista. Eettinen ulottuvuus on osana kaikenlaista johtamista, päätöksentekoa ja valintoja huolimatta siitä, ettei sitä ole ajateltu tietoisesti. Eettisestä johtamisesta saatavat hyödyt riippuvat kuitenkin tietoisesta eettisen johtamisen käytöstä. Erityisesti julkisessa johtamisessa on aina kyse johtamisen etiikasta ja moraalista, sillä julkinen johtaminen on vallankäyttöä. Vallankäyttö on aina moraalinen kysymys, sillä sen avulla vaikutetaan ihmisten käyttäytymiseen ja muute- taan sitä haluttuun suuntaan. Johtaminen ei siten koskaan ole arvoneutraalia. (Manning 2003; Heiskanen & Salo 2008: 18; Salminen 2010: 2.)

Hallinnon etiikka tarkastelee sellaisia etiikan alan kysymyksiä, jotka liittyvät julkiseen toimintaan ja virkamiesten toimintaan. Johtajan eettisyyteen vaikuttavat monet ominai- suudet, kuten lainsäädäntö, virkamiesetiikka ja hallinnon arvot. Kuviossa 2. esitellään kaikki viisi eettistä johtamista määrittävää hallinnon etiikan ulottuvuutta. Hallinnon etiikkaa tarkastellaan erityisesti julkisen sektorin kontekstissa. Yksityisellä sektorilla on kuitenkin vaikutuksia hallinnon etiikkaan, sillä julkinen sektori toimii monin tavoin yh- teistyössä yksityisten toimijoiden kanssa. Yksityisen sektorin johtamisoppien vaikutus näkyy julkisjohtamisessa esimerkiksi tuloksellisuuteen ja tehokkuuteen suhtautumises- sa. (Ikola-Norrbacka 2010: 16.)



Kuvio 2. Eettistä johtajuutta määrittävät hallinnon etiikan ulottuvuudet (Ikola-Norrbacka 2010: 17).

Lainsäädäntö, virkamiesetiikka sekä hallinnon arvot ja periaatteet vaikuttavat johtajan eettisyyteen. Johtajan tulee noudattaa työssään annettuja normeja. Lainsäädäntö määrittää selkeän rajan tuomittaville toiminnoille, vaikka todellisuudessa ongelmatapaukset näyttäytyvät paljon monimutkaisempina tapahtumina. Hallinnon toimivuus vaikuttaa toimintatapoihin yhteiseksi koettujen arvojen kautta. Hallinnolliset toimintatavat ovat tärkeä osa eettistä johtamista. Lisäksi organisaatiokulttuurin voidaan katsoa vaikuttavan vahvasti johtamisen eettisyyteen. (Ikola-Norrbacka 2010: 17.)

Julkisen johtamisen etiikassa tarkastellaan oikean ja väärän sekä hyvän ja huonon välisiä valintoja. Käytännössä tarkastellaan eri käsitysten ja toimintamallien hyväksyttävyyttä. Julkisen vallankäytön perusta ja päätöksenteon rajat ovat lainsäädännössä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö valtaa käytettäisi väärin. Eettinen toiminta on muuta kuin lakien noudattamista, eikä lain voida katsoa määrittelevän muuta kuin vähimmäiskriteerit eettiselle toiminnalle. Lainsäädäntö ei siis ohjaa yksiselitteisesti kaikkea julkista toimintaa, mutta se ei myöskään salli kaikkea sellaista, mitä se ei kiellä. (Kuntaliitto 1993: 10; Salminen 2008: 101, 2010: 2–3.)

Etiikkaan yhdistetyt käsitteet eivät ole yksiselitteisiä. Filosofissa etiikalla tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, mikä on hyvää tai pahaa ja moraalilla sitä, mikä on oikein tai väärin. Vastaavasti organisaatiossa arvot ovat perusta, joka määrittelee sen, mihin organisaatiossa uskotaan. Normit ovat niitä ohjeita tai sääntöjä, joiden tulisi olla linjassa organisaation arvopohjan kanssa. Lakioppiin verraten oikeus ja oikeudenmukaisuus toimivat periaatteena ja säädetyt lait käytäntönä, joista seurauksena aiheutuu toimenpiteitä, rangaistuksia. Arvojohtamisen ja eettisen johtamisen osa-alueena normittaminen tehostaa arvojen jalkauttamista jokapäiväiseen käytännön toimintaan. Arvoilla johtamisen tärkeänä osana toimivat myös normien käytännön toteutumisen mittaaminen ja tuloksesta johtavat seuraukset, jotka helpottavat arvoilla johtamista ja parantavat sen tehokkuutta. Nämä vastaavat lain rikkomisesta seuraavaa rangaistusta ja moraalin aiheuttamaa hyvää tai huonoa omatuntoa. (Kauppinen 2002: 19–21.)

Etiikka tarkoittaa reflektoitua eli pohdittua näkemystä siitä, mikä on oikein ja mikä väärin. Jos ihminen on epätietoinen siitä, kuinka hänen tulisi toimia toimiakseen oikein, hänellä on moraalinen eli eettinen ongelma. Eettistä johtajuuttakaan ei tapahdu itseksensä. Eettinen päätöksenteko on johtajuudessa tiedostamattomasti vahvassa roolissa, mutta siitä saatava hyöty ja sen vaikutukset konkretisoituvat vasta tietoisemmän toiminnan seurauksena. Tiedostetun eettisen johtamisen tuloksena voidaan nähdä johtajan kirkastunut linja ja kyky hahmottaa useampia päätöksentekotilanteeseen liittyviä tekijöitä ja niiden merkityksiä sekä seurauksia. Päätöksenteon laatu paranee ja kantamalla oman vastuunsa johtaja säästää sekä omia että toisten resursseja. (Juujärvi, Myyry ja Pessa 2007: 13; Heiskanen & Salo 2008: 15–18.)

Eettiset arvot johtamisessa koostuvat monista organisaatioille tutuista tavoiteltavista asioista ja niitä hyödyntääkseen johtajan tulee systemaattisesti harjoittaa ja kehittää eettistä johtajuutta. Arvojen tulee olla yhteisesti tunnustettuja yhteisiä periaatteita organisaatiossa. Eettisinä arvoina organisaation johtamisessa voidaan puhua esimerkiksi oikeudenmukaisuudesta, reiluudesta tai lahjomattomuudesta. Eettistä johtamista voidaan siis yksinkertaistetusti kutsua hyväksi johtamiseksi. Onnistuneen eettisen johtamisen

voidaan katsoa parantavan myös tuloksellisuutta. (Heiskanen & Salo 2008: 15–18; Viinamäki 2009: 12.)

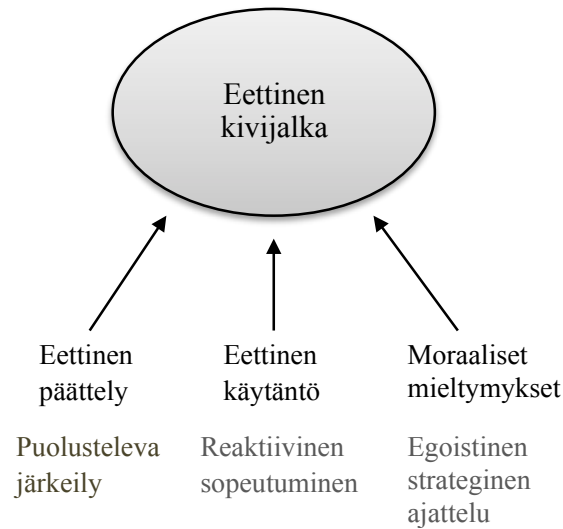
Eettisyys tulee nähdä positiivisena asiana ja sitä korostamalla organisaatioissa voidaan toimia entistä avoimemmin, rehellisemmin ja oikeudenmukaisemmin. Eettisyyteen ja sen ulottuvuuksiin liittyvää keskustelua tulee lisätä kuntatyöskentelyssä. Näihin tavoitteisiin tähtää myös Kuntaliiton uuden sukupolven organisaatiot ja johtaminen –projektin kehittämisaloite. Kehittämisaloitteessa korostetaan johtajan esimerkkiä, avoimuutta sekä omavalvontaa. Eettisyyden edistämiseksi voidaan listata seuraavat keinot: avoimien keskusteluiden vaaliminen, arvojen määrittäminen, luottamushenkilöiden kouluttaminen, johtamisosaamisen lisääminen, verkostoituminen ja hyvien käytänteiden etsiminen, eettisyyden toteutumisen arviointi sekä kunnan etiikka-vastaavan nimeäminen. (Ojakoski 2014: 3–15.)

Valtiovarainministeriön selvityksessä Peiponen (2007: 67) toteaa johdon esimerkin olevan vaikuttavin keino eettisyyden edistämiseksi. Toiseksi tärkein eettisyyttä kehittävä tekijä selvityksen mukaan on arvojen esiintuominen sekä niistä keskusteleminen. Muita tärkeitä eettisyyttä edistäviä toimia ovat tiedottaminen, koulutus sekä eettiset säännöt ja ohjeet. Ikola-Norrbacka (2010: 45) nostaa tärkeimmiksi eettisyyttä edistäviksi toimiksi johtajan esimerkin, arvokeskustelut, tiedottamisen sekä kouluttamisen ja eettisten sääntöjen ja ohjeiden laatimisen.

2.1. Perusta eettiselle johtamiselle

Käytännön osalta eettisen johtamisen parantamisessa ja johtajan kehittämisessä on kyse siitä, kokeeko johtaja tärkeäksi eettisen ja hyvän johtamisen. Eettistä johtamista ei ole mahdollista teeskennellä, eikä turhaksi koettua asiaa voi muuttaa käytännön toiminnaksi. Eettinen tietoisuus on tärkeä osa hyvää johtamista ja se vaatii johtajalta omaa hyvinvointia ja jaksamista työssään. Eettiseen johtamiseen kehittämisen perustaksi on kehitet-

ty eettisen johtamisen kivijalka. Se muodostuu kolmesta pilarista: eettinen päättely, moraaliset mieltymykset ja eettinen käytäntö. Kivijalan pilareilla on myös varjopuolensa, jotka ovat puolustelevalta järkeily, egoistinen strateginen ajattelu ja reaktiivinen sopeutuminen. (Heiskanen & Salo 2008: 43–44; Feldt, Huhtala & Lämsä 2012: 138.)



Kuvio 3. Eettinen kivijalka varjopuolinen (ks. Heiskanen & Salo 2008: 44).

Ensimmäinen pilari, eettinen päättely, perustuu kykyyn nähdä ja arvostaa moninaisia eettisiä näkökulmia ja vaikuttimia. Taitavalla eettisellä päättelykyvyllä johtajan on mahdollista hahmottaa asioiden ja tilanteiden liittymäkohdat muihin ratkaisuihin, tilanteisiin ja ihmisiin. Näin ollen pystytään ennakoimaan ratkaisujen seurauksia laajemmassa perspektiivissä. Mikropoliittisen tilanteen käsittäminen voi myös auttaa johtajaa. On siis kyettävä hahmottamaan yhteisön sisäiset pelkojen, toivojen ja yhteistyön verkot organisaatiossa. Varjopuolena joustavassa eettisessä päättelyssä on järkeilevä puolustautuminen. Kun ohjeeksi otetaan ainoastaan säädetyt lait, asetukset ja säännöt, näkökulmat katoavat ja eettisenä pidetään annettujen ohjeiden kirjaimellista noudattamista. Osaltaan lakien ja sääntöjen noudattaminen on eettistä, mutta järkeilyn kautta konkretisoituva eettinen johtaminen muuttuu joustamattomaksi ja moraalisesti ohueksi. (Heiskanen & Salo 2008: 44–45).

Kivijalan toinen pilari, moraaliset mieltymykset, viittaa omiin eettisiin periaatteisiin, niiden tinkimättömyyteen ja jämääkään eettiseen toimintaan. Moraaliset mieltymykset tarkoittavat lahjomattomuutta ja sitoutumista ammatillisuuteen. Toimintaan tai päätöksentekoon ei tulisi vaikuttaa esimerkiksi muiden näkemykset tai se, että enemmistö olisi toista mieltä. Toiminnan tulisi aina olla kaukokatseista ja systemaattisesti rehellistä. Pilarin varjopuolena voidaan nähdä reaktiivinen sopeutuminen, joka tarkoittaa epäeettistä joustamista tai mukautumista. Tällaista sopeutumista on esimerkiksi enemmistön tai äänekkäimpien mielipiteeseen taipuminen omia periaatteita tinkimällä. (Heiskanen & Salo 2008: 45–46).

Kivijalan kolmantena pilarina toimii Heiskasen ja Salon (2008: 46–47) mukaan eettiset käytännöt. Ne muodostavat vastuullisen toimintatavan, jossa eri osapuolten legitiimit oikeudet tunnustetaan ja niitä kunnioitetaan käytännön valinnoissa. Eettisten käytäntöjen tulee toteutua kaikessa johtamistyössä niin suurissa linjauksissa kuin pienissä arkipäivän ratkaisuisissa. Pilarin varjopuolena on egoistinen strateginen ajattelu, joka tarkoittaa eettisyyden käyttämistä ulkokuoren kiillottamisessa tai eettisyyden jäämistä hiljaisiksi ajatuksiksi. Tulosta pidetään tärkeämpänä kuin sen saavuttamiseksi käytettyjä keinoja. Näin ollen toiminnan oikeudenmukaisuus, sidosryhmien yhdenvertaisuus ja ihmisarvon kunnioitus saattavat jäädä lopputuloksen tavoittelun jalkoihin.

Eettinen johtaminen edellyttää kokonaisuuksien hahmotuskykyä ja näkökulmien ymmärtämistä. Käytännön johtamistyössä ajattelemiseen, asioiden punnitsemiseen tai karitoitukseen ei kuitenkaan aina ole käytettävissä riittävästi aikaa. Tästä johtuen tarvitaan vankkaa perustaa, eettisen johtamisen kivijalkaa, johon eettinen johtaja voi turvautua automaattisesti. Näin nopeista päätöksistäkin on mahdollista saada eettisesti kestäviä valintoja. (Heiskanen & Salo 2008: 47).

2.2. Eettisyyden haasteet

Johtamisessa kohdataan aina erilaisia haasteita ja usein johtaminen itsessään koetaan vaihtelevien ongelmien ja haasteiden ratkaisemisena. Ongelmat eivät ratkea itsestään, vaan niiden ratkaisemiseen tarvitaan esimiehen osaamista. Jos esimies ei ole tietoinen työhön liittyvistä vastuista tai velvollisuuksista, lopputulos saattaa olla huono. Tietämättömyys saattaa johtaa huonoihin käytäntöihin, jossa eettisesti oikeaa tavoitetta tavoitellaan kuitenkin epäeettisin keinoin. Lisäksi esimiestyöhön ulkoapäin kohdistuva paine saattaa ohjata huomion muualle kuin työn tekemisen kehittämiseen. (Havunen & Lavikka 2010: 18–20; Ikola-Norrbacka 2010: 55.) Seuraavaksi käsitellään eettisen johtamisen tyypillisimpiä haasteita ja niiden ominaisuuksia, kuten integriteetin loukkaukset, korruptio sekä huonon hallinnon ja johtamisen piirteitä.

Eettisen ongelman tunnusmerkkinä pidetään sitä, että se herättää pohdintaa oikeasta ja väärästä. Tällaisia kysymyksiä esimiestoiminnassa ovat muun muassa omaan ja toisten ihmisten oikeuksiin liittyvät pohdinnat (Juujärvi ym. 2007: 17). Heiskanen ja Salo (2008: 66–68) toteavat osana eettistä johtamista olevan johtajan omaan ajattelumaailmaan liittyvät haasteet ja ongelmat. Rutinoituneet toimintatavat saattavat helpottaa arkipäiväistä toimintaa, mutta ne saattavat toimia esteenä innovatiivisille ajatuksille ja uusille näkökulmille, joita eettinen johtajuus eittämättä vaatii. Esteenä saattavat olla myös uskomukset ja oman arvomaailman asettamat ennakkoluulot. Vahvoja uskomuksia saatetaan pitää totuutena, ja arvomaailman rajat rikkova ajattelu vaatisi tietoista halukkuutta nähdä asiat uudella tavalla.

Useat johtamistyön ongelmat voidaan nähdä johtuvan johtajaan kohdistuvista monenlaisista eri tahoilta tulevista käyttäytymisodotuksista. Viranhaltija kohtaa niin monenlaisia ristiriitaisia odotuksia, ettei tiedä, mikä ratkaisu on oikea ja hyvä. Tällaisissa tilanteissa syntyy eettisiä ristiriitoja eli dilemmoja ja ne saattavat olla hyvinkin monimutkaisia. Johtajan rooliin kuuluu olla jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa useiden eri tahojen ja verkostojen kanssa, tehdä monimutkaisia päätöksiä ja toimia monissa eri rooleissa. Johtajan näkemyksellä, kokemuksella ja yleisellä hyvinvoinnilla voidaan nähdä olevan vai-

kutusta koko organisaatioon. Vallankäyttäjänä johtaja on erityisesti vastuussa organisaation eettisyydestä ja koko organisaatiokulttuurista. (Feldt ym. 2012: 137–138.)

Feldt, Huhtala ja Lämsä (2012: 138) toteavat, että johtaja voi kohdata kahdentyypisiä eettisesti haastavia päätöksentekotilanteita. Yhtäältä johtaja ei välttämättä tiedä, mikä toimintatapa olisi oikea tietynlaisessa tilanteessa. Johtaja saattaa ajautua esimerkiksi haastavaan valintatilanteeseen, jossa ei ole hyviä vaihtoehtoja. Toisaalta johtaja voi joutua tilanteeseen, jossa hän tietää, miten pitäisi toimia, mutta ei syystä tai toisesta voi noudattaa sitä. Johtaja voi esimerkiksi joutua tilanteeseen, jossa ympäristön kannalta kestävien ratkaisujen tekeminen olisi oikein, mutta organisaation määrärahat eivät mahdollista tällaista ratkaisua. Eettisessä päätöksentekotilanteessa johtajan on arvioitava toimintansa, valintojensa ja päätöstensä oikeellisuutta.

Eettiset dilemmat ovat harvoin suuria strategisesti painottuneita kysymyksiä. Usein haasteet syntyvät päivittäisen johtamisen tilanteissa, joissa johtaja kokee voivansa vaikuttaa esimerkiksi toisen ihmisen hyvinvointiin tai organisaation toimintaan. Suoranaisessa epäeettisessä toiminnassa voidaan nähdä tiettyjä pääpiirteitä. Epäeettisessä johtajuudessa toistuvat seuraavat yleiset piirteet: vallan väärinkäyttö ja omien intressien ajaminen, epärehellisyys ja petos, avoimuuden ja vastuullisuuden puute, henkilökohtaisten arvojen puute ja epäkohteliaisuus sekä liian kapea tai lyhytaikainen tähtäin. (Resick, Martin, Keating, Dickson, Kwan & Peng 2011: 442; Feldt ym. 2012: 139.)

Organisaation eettisyyden ja hyvän hallinnon esteenä voidaan pitää eettisesti romuttanutta ilmapiiriä, joka mahdollistaa epäeettiset ja jopa rikolliset toimet, kuten virka-aseman väärinkäytön, lahjonnan ja korruption. Jos johtaja syyllistyy väärinkäytökseen tai muutoin epäeettiseen tai vastuuttomaan toimintaan, myös henkilökunta saattaa käyttää asemaansa tai tietojaan väärin. Eettisen johtajan tulisi siis viestiä omalla käytöksellään, mitkä ohjeet koskevat henkilökuntaa ja sen toimintatapoja. (Koivu ym. 2010: 93.)

Eettiset dilemmat eivät aiheuta vain väärinkäytöksiä organisaatiossa, vaan ne lisäävät johtajan eettistä kuormittuneisuutta. Eettisesti haastavissa tilanteissa koettu psykologinen stressi saattaa aiheuttaa johtajalle psykosomaattisia oireita, kuten ärtymystä, päänsärkyä, ahdistuneisuutta ja keskittymishäiriöitä. Liiallisen voimakas ja pitkään jatkunut eettinen kuormittuneisuus saattaa johtaa työuupumukseen, kyynisyyteen ja ammatillisen itsetunnon vähenemiseen. Eettistä kuormittuneisuutta voidaan vähentää organisaatiokulttuurin eettisyyttä tarkastelemalla ja lisäämällä. Esimerkiksi julkilausutut eettiset arvot ja eettisyys käytännön toiminnan ohjeena auttavat johtajaa ja muuta henkilöstöä tekemään oikeita valintoja monimutkaisissa ja haastavissa tilanteissa. (Feldt ym. 2012: 142–144.)

Salmisen, Ikola-Norrbackan ja Mäntysalon (2011: 17–18) mukaan eettisyyden haasteita julkisella sektorilla luovat resurssit ja niiden käyttö. Resurssien väheneminen ja käytettävissä olevien vähäisten resurssien kanssa tasapainoilu uhkaa suomalaista integriteetti-järjestelmää. Korruptionvastaiseen toimintaan, tiedottamiseen ja asiantuntijuuteen tulisi panostaa enemmän. Resurssipulasta aiheutuvat ongelmat konkretisoituvat erityisesti poikkeavissa ja yllättävissä tilanteissa, joissa kyky toimia hyviä hallinnon periaatteita noudattaen tulisi säilyä. Resurssien riittävyyttä arvioitaessa on arvioitava myös johtamisosaamista ja johtajan kykyä organisoida tehtäviä uudelleen. Lisäksi olisi kyettävä arvioimaan todellisia ongelmia, jotka johtuvat vanhentuneista toimintatavoista ja –kulttuurista.

2.2.1. Integriteetti

Integriteettiä voidaan pitää johtamisen keskeisenä kysymyksenä. Integriteettiään ylläpitävät rehelliset toimijat ovat niitä ihmisiä tai organisaatioita, jotka ovat valmiita puolustamaan eettisen näkemyksen mukaista kantaansa myös vaikeissa tilanteissa. Tärkeintä julkisorganisaatioissa onkin se, kuinka integriteettiä, kuten rehellisyyttä, lahjomattomuutta ja korruptoitumattomuutta ylläpidetään ja vahvistetaan ja kuinka integriteetin loukkauksia torjutaan. Integriteettiä voidaan pitää moraalisenä rohkeutena. (Brenkert 2004: 5; Pitkänen & Salminen 2014: 33.)

Menzel (2012: 55–56) jakaa integriteetin kolmeen ulottuvuuteen, jotka ovat yksilöllinen, ammatillinen ja organisatorinen integriteetti. Yksilöllinen integriteetti tarkoittaa henkilön omaa vastuullista toimintaa niin, että henkilökohtaisia suhteita ja toimintoja hoidetaan oikeudenmukaisesti ja rehellisin perustein. Vastaavasti ammatillinen integriteetti tarkoittaa ammatillisten suhteiden ja toimintojen hoitamista oikeudenmukaisesti, rehellisesti ja lainmukaisesti. Lisäksi tarvitaan hallinnon etiikan ymmärtämistä. Organisatorinen integriteetti edistää eettistä käyttäytymistä organisaatiossa henkilökohtaisen esimerkin, johtamiskäytäntöjen ja koulutuksen kautta. Tähän tarvitaan tietoa hallinnon etiikasta ja siitä, kuinka vastuullisuus liitetään osaksi organisaation jokapäiväistä toimintaa. Lisäksi tarvitaan kykyä kommunikoida muiden kanssa eettisistä standardeista ja koodistoista. Pitkänen ja Salminen (2014: 34) toteavat Mezelin esittämän jaottelun perusteella, että yksi keskeisimmistä integriteetin tukijaloista on vastuullisuus.

Eettisen toiminnan vastakohtana ovat integriteetin loukkaukset. Integriteetin loukkaukset voivat vaihdella epäeettisestä toiminnasta työyhteisössä aina raskaaseen korruptioon saakka. Integriteetin loukkauksina voidaan pitää muun muassa petosta, lahjontaa, syrjivä kohtelua ja organisaation resurssien tuhlaamista. Usein loukkaukset liittyvät erityisesti korruptioon yksilötasolla, organisaatiotasolla ja yhteiskunnallisella tasolla. Integriteetin omaavia eettisiä organisaatioita voidaan rakentaa vain sellaisten johtajien avulla, jotka ovat vastuullisia ja rehellisiä ja jotka torjuvat korruption. Organisaatiossa erityisesti johtavassa asemassa olevien henkilöiden, kuten toimialajohtajien, korkea moraalinen ja korruptoitumattomuus ovat erityisen tärkeitä. Heidän toimintansa nojaa luottamukseen, ja jos luottamus jostain syystä menetetään, se vaikuttaa sekä yksilöiden asemaan että organisaation uskottavuuteen ja hyväksyttävyyteen kansalaisten silmissä. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010b: 651; Pitkänen & Salminen 2014: 34–35.)

Integriteetin loukkausten torjumisen kannalta tärkeintä on, että yhteiskunnan instituutioilla on tahtoa ja kykyä torjua loukkauksia. Suomalaisessa yhteiskunnassa on sisällöltään ja vaikutuksiltaan erilaisia valvonnan keinoja, jotka tähtäävät samaan tavoitteeseen eli integriteetin vahvistamiseen ja korruptiivisten käytänteiden torjumiseen. Ennaltaeh-

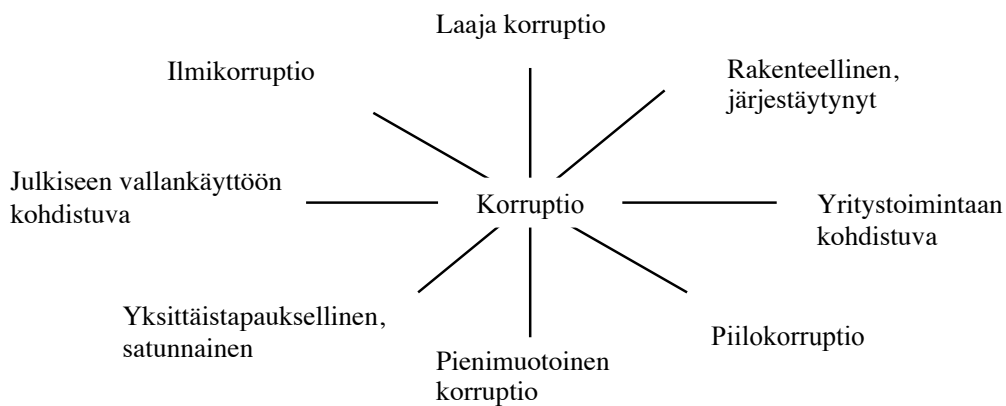
käisevän torjunnan lisäksi tarvitaan myös oikeudellisia sanktioita. (Pitkänen & Salminen 2014: 35; Salminen & Mäntyselä 2013: 45.)

2.2.2. Korruptio

Korruptio loukkaa eettisiä arvoja, kuten oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa, avoimuutta ja luottamusta, jotka toimivat länsimaisen legitiimin hallinnon perustana (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 195–196). Koivu, Ranta-aho ja Vuoti (2010: 34) määrittelevät korruption olevan valta-aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Kaikki korruptio ei ole rikollista toimintaa, mutta tyypillisimmillään korruptiota ovat virka-, lahjus-, petos- ja kavallusrikokset. Korruptiivista toimintaa voivat olla myös hyvä veli – verkostot, joiden avulla saatetaan esimerkiksi sopia hankinnoista sivuuttamalla organisaation kilpailuttamissääntöjä. Korruptiossa käyttäytyminen poikkeaa julkisen toimijan normaaleista velvollisuuksista, sillä sovittuja sääntöjä rikotaan. Kaikki rangaistavat teot eivät ole kuitenkaan korruptiota, sillä organisaatiossa tehtäviä rikollisia tekoja on muitakin kuin korruption liitettävät väärinkäytökset. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 197.)

Korruptio ja lahjonta eivät ole yhtä selkeästi näkyvillä Suomessa kuin monissa muissa maissa. Suomessa viranomaiskäsittelyä ei voida nopeuttaa eikä lupia ostaa lahjuksilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Suomessa olisi korruptiota. Korruptiota on verrattu jäävuoreen, jonka huippuna toimivat julkitulleet tapaukset ja konkreettiset tuomiot, mutta valtaosa tapauksista jää pinnan alle. Tyypillisimpiä korruption muotoja Suomessa ovat hyvä veli -verkostot, poliitikkojen ja virkamiesten liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään sekä huonoa hallinnon erilaiset piirteet. Huonoa hallintoa ovat muun muassa hallinnolliset virheet, epäoikeudenmukainen kohtelu ja toimivallan väärinkäyttö. (Heuru 2003: 147; Koivu ym. 2010: 33; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 195; Salminen ym. 2011: 27.)

Käytännössä korruptio mielletään yleensä lahjonnaksi, joka kohdistuu virkamiehiin, jotka voivat päättää tietyistä asioista lahjovan tahon kannalta edullisesti. Korruptio on kuitenkin moniosainen käsite, jolla on useita ulottuvuuksia. Ulottuvuuksien selvittäminen auttaa hahmottamaan käsitteen moninaisuutta ja sen rajoja. Korruptio voidaan jakaa neljään käsitepariin, joista ilmenevät yhteensä kahdeksan korruption äärivaihtoehtoa. Nämä käsiteparit esitellään kuviossa 4. (Koivu ym. 2010: 33; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 197.)



Kuvio 4. Korruption ulottuvuudet (ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 197).

Korruption ulottuvuuksien ensimmäinen käsitepari kuvaa ympäristöä, jolloin korruptio voi kohdistua julkiseen vallankäyttöön tai yritystoimintaan. Korruptio voi kohdistua yhtäaikaisesti myös molempiin ympäristöihin. Toinen käsitepari kuvastaa korruption järjestelmällisyyttä, jolloin korruptio voi olla joko rakenteellista tai satunnaista. Koivu, Ranta-aho ja Vuoti (2010: 33) toteavat, että Suomessa korruptio on vain osin rakenteellista; yleisemmin se on satunnaista ja pääasiassa suomalaisiin viranomaisiin luotetaan. (Salminen & Norrbacka 2010a: 198.)

Kolmas käsitepari erottaa laajan ja pienimuotoisen korruption. Laajalla korruptiolla pyritään vaikuttamaan päätöksentekoon esimerkiksi johtavien virkamiesten kautta ja korruptio on tällöin rakenteellista ja pysyvää. Pienimuotoinen korruptio sen sijaan on tapauskohtaista ja luonteeltaan tilapäistä. Neljäs käsitepari jakaa korruption näkyvyyden ilmiikkorruptioon ja piilokorruptioon. Suurin osa korruptiosta jää pinnan alle selvittämättä ja vain osa tulee julkisuuteen. Piilokorruptio-ongelman ratkaisemiseksi organisaatioissa on kehitetty järjestelmiä, joilla työntekijät voivat paljastaa korruptiota ja saada suojelua korruption vastatoimille, kuten irtisanomiselle. Esimerkiksi Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa paljastusten tekijöiden asema on lailla turvattu. (Peltonen 2007: 213; Salminen & Norrbacka 2010a: 198.)

Korruptio voidaan myös määritellä jakamalla korruptio eri muotoihin. Korruption muodot ovat kulttuurisidonnaisia ja siksi osittain epätarkkoja. Tutkijoiden erilaiset käsitteet korruptioiden muodosta voidaan jakaa kolmeen laajaan ryhmään: 1) korruption raskaat muodot, 2) muut korruption muodot ja 3) korruptiota muistuttava epäeettinen ja huono hallinto. Korruption muodot eivät kuitenkaan muodosta korruption lopullista määritelmää, vaan korruptio on arvioitava aina tapauskohtaisesti. (Salminen & Ikola Norrbacka 2010a: 198.)



Kuvio 5. Korruption muodot (mukaillen Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 198).

Raskaan ja laajan korruption muotoja ovat muun muassa rikoslaissa rangaistaviksi teoksiksi määritellyt lahjusten lupaaminen, ottaminen, antaminen ja pyytäminen sekä julkisten varojen väärinkäyttö varastamalla, petoksella tai kiristyksellä. Raskaaseen korruptioon liittyvät myös julkisen omaisuuden tai etujen myynti ja muu hyödyntäminen valtuutuksesta sekä yleisesti julkisen vallan väärinkäyttö. Muita korruption muotoja ovat muun muassa sopimattomat lahjat ja kestitseminen, tosiasioiden vääristely ja luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö, suosikkijärjestelmän ylläpito sekä laitton seuranta ja tarkkailu. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 198.)

Korruptiota muistuttavaa epäeettistä toimintaa ja hyvän hallintotavan vastaista toimintaa ovat muun muassa velvollisuuksien laiminlyönti, luottamuksen rikkominen ja asioiden viivyttely, huonon hallinnon suojele ja salailu sekä mismanagement eli välinpitämätön johtamistyö. Sitä ovat myös alaisten laiminlyönti sekä ajelehtiva johtaminen ja vääristyneiden keinojen käyttäminen alaisiin. Kokonaisuudessaan korruptio on laaja ja vaikeasti mitattava sekä tunnistettava ilmiö. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 198, 204.)

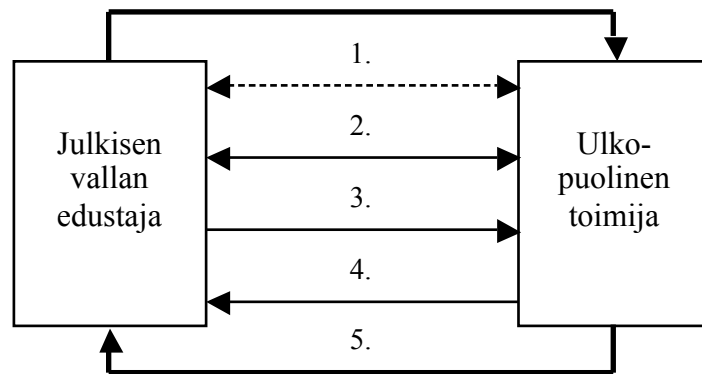
Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010a: 205) ovat tehneet korruption ongelmallisesta käsitteestä muutamia täsmennyksiä ja huomioita. Korruptio on piilossa olevaa vallankäyttöä, erityisesti suosintaa ja virka-aseman väärinkäyttöä. Lahjonnassa lahjottavaksi joudutaan ja altistutaan aktiivista hakeutumista enemmän. Raskaan korruption tapaukset ovat usein luonteeltaan enemmän satunnaisia ja yksittäisiä kuin järjestelmällistä ja rakteellista toimintaa. Korruptio loukkaa kansalaisten tasapuolista kohtelua ja se näkyy selvimmin huonona hallintona, huonona johtamisena sekä huonoina toimintatapoina. Korruptio loukkaa aina yhteiskunnan yhteisiä arvoja.

Lahjonta osana korruptiota

Lahjontaa voidaan pitää keskeisenä korruption muotona. Lahjonnalla tarkoitetaan lahjuksen tai muun perusteettoman edun pyytämistä, tarjoamista, antamista tai hyväksymistä. Lahjonnalla vaikutetaan tietyn tehtävän asianmukaiseen suorittamiseen tai tietynlaiseen käyttäytymiseen. Suomessa rikoslaki määrää sanktiot lahjuksen antamiselle ja ottamiselle sekä lahjomiselle eri tilanteissa. Virkamiesten lahjusrikokset loukkaavat virkatoimien tasapuolisuutta ja riippumattomuutta. Lahjonnan mallintamisen tärkeimpänä perustana on kuvaus siitä, milloin lahjan antaminen tai vastaanottaminen muuttuu varsinaiseksi lahjonnaksi. (Salminen & Mäntysalo 2013: 13.)

Suomessa valtionhallinnossa ja useilla kunnilla on ohjeita ja säännöksiä siitä, millainen lahja on sopivaa antaa tai vastaanottaa (Salminen & Mäntysalo 2013: 13). Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2010a: 199) mukaan virkamiehen tulee jokaisessa tilanteessa miettiä saamansa edun tai lahjan vaikutusta omaan työhön ja integriteettiin. Virkamiehen tulee pohtia, onko hän lahjan vastaanottamisen jälkeen vapaa velvollisuuksista lahjan antajaa tai hänen läheisiään kohtaan. Lahjan hyväksyttävyyttä kuvaa myös se, voidaanko lahjasta ja sen antajasta puhua avoimesti.

Lahjonnassa on kysymys kahden toimijan välisestä korruptoituneesta vuorovaikutuksesta ja vaikuttamiseen pyrkimisestä (Salminen & Mäntysalo 2013:14). Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010a: 199) ovat luoneet vuorovaikutusmuotoja havainnollistavan kuvion, jossa kuvataan toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita lahjontaprosessin käynnistymisen näkökulmasta (ks. Kuvio 6.).



1. Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija lupaa lahjuksen (altistuminen lahjonnalle)
2. Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija pyytää lahjusta
3. Julkisen vallan edustaja lahjoo ulkopuolisen toimijan
4. Julkisen vallan edustaja vastaanottaa lahjuksen ja rikkoo oman integriteettinsä
5. Koko järjestelmä korruptoituu ja korruptio hyväksytään toimintamallina

Kuvio 6. Lahjonta osana korruptiotapahtumaa (ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 199).

Kun julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija lupaa lahjuksen, molemmat osapuolet altistuvat lahjonnalle. Molemmat osapuolet voivat myös pyytää lahjusta toiselta osapuolelta. Virkamies voi lahjoa ulkopuolisen toimijan tai tulla itse lahjotuksi, jolloin

hän menettää integriteettinsä eli koskemattomuutensa ja riippumattomuutensa. Virkamies toimii lahjottuna käyttäen valtaansa ja asemaansa yksityisen edun ajamiseen. Pahimmassa tilanteessa koko järjestelmä tai organisaatio on korruptoitunut, jolloin korruptio hyväksytään osaksi toimintamalleja välttämättömänä pahana. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 198–199; Salminen & Mäntysalo 2013: 13–14.)

Hyvä veli –verkostot osana korruptiota

Verkostoituminen ja yhteistyö organisaatioissa ovat pääosin tervettä, tarpeellista ja kaikkien edun mukaista. Yhteiskunnan muuttuminen hierarkioista verkostoihin on osuutta hallintaa ja johtamista. Yhteiskunta kehittyy siihen suuntaan, jossa terve verkosto ja verkottuminen korvaavat jäykät byrokraattiset rakenteet. Verkostot toimivat joustavina toimintamalleina, ja kuntaorganisaatioiden ja yksityisten yritysten keskinäisen vuorovaikutuksen on jatkuvaa ja kehittyvää. Tällaisia normaaleja ja terveitä verkostoitumisen malleja ei tule sekoittaa korruptoituneisiin verkostoihin. Verkostot voivat perustua ystävyys-suhteisiin ja yhteistyöhön myös ilman korruptiivista sisältöä, jolloin niitä ei tule pitää turmeltuneina hyvä veli –verkostoina. Suomessa on esitetty myös näkemyksiä, joiden mukaan hyvä veli –verkostot ovat yhteiskunnan vahvuus, joiden avulla yhteiskuntaluokkien väliset raja-aidat ylitetään ja voidaan puhaltaa yhteen hiileen. (Salminen & Mäntysalo 2013: III, 19–25.)

Korruptoituneessa hyvä veli –verkostossa on kuitenkin kyse tilanteesta, jossa toiminta loukkaa yhteistä etua. Korruptoituneet hyvä veli –verkostot edustavat turmeltunutta verkottumista ja niiden tarkoituksena on hyötyä toisten kustannuksella. Yhtäältä hyvä veli –verkostot luokitellaan lievän korruption muotoihin, mutta toisaalta piilokorruptiona ne altistavat lahjonnalle, jolloin verkostot muuttuvat raskaamman korruption piiriin. (Salminen & Mäntysalo 2013: 25.)

Salminen ja Mäntysalo (2013: 25) jakavat hyvä veli –verkoston viiteen sitä määrittelevään huomioon:

1. Verkosto jakaa kohtuuttomia keskinäisiä etuja jäsenilleen.
2. Verkosto on salainen, jäseniään suojeleva sekä suljettu ulkopuolisilta.
3. Verkoston lojaalisuus perustuu jäsenten suosintaan, vastavuoroisuuteen ja kiittävyydenvelkaan.
4. Verkosto käyttää hyväksi muiden varoja jakaen niitä jäsenten omiin tarpeisiin.
5. Turmeltuneessa verkostossa yksityinen etu korvaa julkisen edun.

Salmisen ja Ikola-Norrbackan (2009) tekemän kansalaiskyselyn mukaan vastaajat arvioivat hyvä veli –verkostojen olevan yleisin korruption muoto Suomessa. Kyselyn mukaan toiseksi yleisimmin Suomessa esiintyvä korruption muoto liittyi sukulaisten suosintaan sekä kolmanneksi yleisimmin se liittyi liiallisiin sidonnaisuuksiin elinkeinoelämään.

Suosinta on kiinteä osa hyvä veli –verkoston toimintaa. Suosinnalla on useita muotoja kontekstista riippuen. Suosinnalla tarkoitetaan puolueellisen ja suosivan kohtelun osoittamista jollekin osapuolelle. Suosintaa ovat muun muassa nepotismi eli sukulaisten ja läheisten suosinta ja kronyismi eli kollegoiden ja ystävien suosinta ja nimittämistä rekrytoimista korkeisiin tehtäviin. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 23.)

2.2.3. Huono hallinto ja johtaminen

Hyvä hallinto nostaa esille hallinnon eettisiä arvoja, jotka ovat toivottavia, ja torjua sellaisia piirteitä, jotka ovat epäeettisiä, arveluttavia ja laittomia. Hyvä hallinto perustuu siihen, että virkamiehet ja muut julkisessa palveluksessa olevat toimivat moraalisesti oikein. Hyvään hallintoon kytkeytyy myös olennaisena osana luottamus. Huonoa hallintoa voidaan pitää hyvän hallinnon määritelmän vastakohtana. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 202.)

Huonon hallintotavan selvimpänä merkinä voidaan pitää korruptiota (Salminen ja Iko-la-Norrbacka 2009: 89). Salminen ja Mäntysalo (2013: 16–17) jaottelevat korruption sen raskaaseen muotoon, muihin korruption muotoihin sekä huonoon hallintoon ja johtamiseen. Samalla he kuitenkin kyseenalaistavat sen, ovatko huono hallinto ja siihen liittyvät rikkomukset edes selväpiirteisesti korruptiota. Ainakin huono hallinto sijoittuu pääasiallisesti vain kevyen korruption ulottuvuuteen.

Hyvän hallinnon periaatteiden laiminlyöminen on huonoa hallintoa. Esimerkiksi hyvän hallinnon toiminnallisia laatuun liittyviä periaatteita ovat palveluperiaate, palvelun asianmukaisuusperiaate sekä neuvontavelvollisuus. Asioiden käsittelyvelvollisuus ja viivytyksettömyysperiaate sivuavat toiminnallisia periaatteita. Sen sijaan huonoa hallintoa ovat virkamiehen passiivisuus ja asioiden käsittelyn tarpeeton lykkääminen ja ne voidaan tulkita rikosoikeudellisesti rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi tai virkatehtävien laiminlyönniksi. (Laakso 2013: 45–47.)

Salminen ja Mäntysalo (2013: 89) ovat jakaneet huonoa hallintoa ja johtamista kuvaavat yleispiirteet kuuteen osa-alueeseen: 1) tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti, 2) luottamuksen rikkominen ja asioiden viivyttely, 3) tarkoituksellinen riittämätön tiedottaminen, 4) huonon hallinnon suojelu ja salailu, 5) mismanagement eli välinpitämätön johtamistyö ja alaisten laiminlyönti ja 6) huono johtaminen eli ajelehtiva johtaminen ja vääristyneiden keinojen käyttäminen alaisiin.

Viinamäki (2008: 110) toteaa arvojohtamisen kontekstissa, että ajelehtivaa ja heikkoa johtamista kuvaavat satunnaisuus, määrätiedottomuus ja päivittäinen selviäminen. Ajelehtivassa johtamisessa arvoja hyödynnetään johtamiskäytössä vain silloin, kun erityinen tarve ilmenee ja kun arvoista on erityisesti hyötyä. Heikkoa arvoilla johtamista kuvastaa strategisuuden puuttuminen ja se, että arvot eivät ole mukana arkipäiväisessä johtamistyössä. Organisaation valitsevat arvot eivät ole osana organisaation kehitystä eikä organisaatioissa pystytä keskittymään pitkäjänteiseen organisaatiokehitykseen.

2.3. Epäeettisen toiminnan ehkäiseminen

Epäeettisen ja korruptoituneen toiminnan ehkäiseminen on osa eettistä johtamista. Siinä on kysymys erityisesti vastuullisessa asemassa olevan esimiehen moraalista ja integriteetistä sekä kyvystä ja halusta erottaa julkinen ja yksityinen etu toisistaan sekä toimia työn asettamien velvoitteiden mukaisesti (Salminen & Mäntysalo 2013: 45). Epäeettisen toiminnan ehkäisemiseksi organisaatioissa on kehitetty erilaisia toimintamalleja, joista seuraavaksi käsitellään erityisesti eettistä koodistoa.

Väärinkäytösten torjunta kuuluu tärkeänä osana organisaation strategiseen suunnitteluun, tavoitteiden määrittelyyn ja turvallisuustyöhön. Väärinkäytösten torjunnan tulisi olla osa organisaation jokapäiväisiä toimintoja, sillä torjunnalla on laaja vaikutus kaikkien organisaation toimintaan. Väärinkäytöksiä ja epäeettisiä toimia torjumalla varmistetaan toiminnan laatu, lain- ja normienmukaisuus sekä tuottavuus. (Koivu ym. 2010: 71.)

Epäeettisten ja korruptoituneiden verkostojen torjunnan kannalta keskeinen kysymys on, miksi verkostoja syntyy ja voidaanko niitä estää. Julkisorganisaatioiden kannalta tärkeä kysymys on myös se, millaista verkostoitumista ja yhteistyötä eri yhteistyötahojen kanssa pidetään hyväksyttävänä ja milloin puolueettomuus ja eettisyys vaarantuvat. (Salminen & Mäntysalo 2013: 43.)

Verkostojen syntymiseen vaikuttaa pienen piirin yhteinen tavoite sekä suotuisa ympäristö saatujen etujen jakamisessa jäsenten kesken. Jäsenet suunnittelevat keinoja, joiden avulla he voivat käyttää muiden varoja tai etuja omaksi hyödykseen väärin keinoin, käytännössä julkisen budjetin ja kontrollin sekä avoimuuden ulkopuolella. Verkostojen syntymisen rajoittaminen on vaikeaa, sillä rakenteiden hyväksikäyttö on mahdollista ja lainsäädännöstä löytyy porsaanreikiä. (Salminen ja Mäntysalo 2013: 43.)

Verkostojen syntymisessä on pohjimmiltaan kysymys ahneudesta ja oman edun tavoittelusta. Yksilöiden omantunnon harkinnan varassa on, lähtevätkö he mukaan korruptoituneen verkoston toimintaan. Yksilön moraalinen rapautuminen johtaa siihen, että lakeja rikotaan ja harmaalla alueella toimiminen hyväksytään ja sitä saatetaan jopa pitää oikeutettuna tapana ajaa henkilön omia etuja. Verkostojen syntymisen ehkäisyssä erittäin tärkeässä roolissa on organisaation ja sen toiminnan avoimuus. Kun yksilöt ovat tiedonantovelvollisia ja toiminta on avointa, epäeettisten verkostojen syntymisen mahdollisuudet heikkenevät. (Salminen & Mäntysalo 2013: 43–44.)

Epäeettisyyden torjumiseksi on monia keinoja. Pääasiassa korruptiota ja epäeettisyyttä pyritään estämään lainsäädännöllä. Rikoslaki on Suomessa painavin säännöstö, jolla pyritään torjumaan virkamiesten ja viranhaltijoiden epäeettisiä toimia ja korruptiota. Rikoslakiin on kirjattu määräyksiä, rajoitteita ja kieltoja muun muassa lahjusrikkomuksista, virka-aseman väärinkäytöistä ja virkavelvollisuuden rikkomisesta. Rikoslain sanktiot ja valvontamekanismi toimivat ”vahtikoirana” eettisten käytänteiden noudattamiseksi. Valvonta on yksittäisten tapausten käsittelyä, joka saattaa johtaa oikeuskäsitteelyyn ja rikoslain mukaisten sanktioiden määräämiseen. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 93–94.)

Eettisiä ohjenuoria on sisällytetty Suomessa perustuslakiin ja muihin lakeihin. Perustuslaissa todetaan, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeus hyvään hallintoon on siis jokaisen perusoikeus. Hallintolaki ja hyvän hallinnon periaatteet ohjaavat virkamiesten ja viranhaltijoiden toimintaa hoidettaessa julkisia tehtäviä ja käytettäessä julkista valtaa. Hallintolain mukaisia hyvän hallinnon periaatteita ovat tasapuolinen kohtelu, lain sallima toimivalta, toimien puolueettomuus, suhteellisuusperiaate sekä oikeutettujen odotusten suoja. Hyvään hallintoon sisältyvät myös palveluperiaatteen mukaisesti toimiminen, neuvonta sekä hyvän kielenkäytön vaatimus eli asiallinen ja ymmärrettävä kieli. Asian käsittelyn vaatimuksia ovat muun muassa viivytyksettömyys, julkisuus ja päätösten perusteleminen. Lisäksi julkisuuslakiin kirjatut vaatimukset takaavat hallinnon läpinäkyvyyden. (Salminen 2010: 30–31; Salminen, Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2011: 15–16; Laakso 2013: 36.)

Valvontaa toteutetaan kuntaorganisaatiossa myös taloudellisena valvontana, sisäisenä tarkastuksena ja tilintarkastuksena (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010a: 200). Koivun, Ranta-ahon ja Vuotin (2010: 131) mukaan sisäiset tarkastukset paljastavat kuitenkin vain harvoin väärinkäytöksiä. Sisäinen tarkastaminen kohdistuu toimintoihin eikä ihmisiin, jolloin ihmisten väärinkäytökset jäävät huomiotta. Usein väärinkäytökset paljastuvat vasta sattumalta vahingon, työtovereiden epäilyjen tai nimettömien ilmiantojen kautta.

Koivu, Ranta-aho ja Vuoti (2010:132) ovat listanneet viisi väärinkäytösten tunnusmerkkiä:

1. Tahallisuus. Henkilö toimii lain tai hyvän tavan vastaisesti tahallisesti saavuttaakseen tai varmistaakseen henkilökohtaisia tai muita esimerkiksi taloudellisia etuja.
2. Tarkoituksen peittäminen. Henkilö väärentää, salaa tai muuten esittää asioita virheellisesti peittääkseen toimintaansa.
3. Luottaminen. Väärintekijä luottaa uhrin ja muiden tietämättömyyteen tai huolimattomuuteen.
4. Uhrin tahaton toiminta väärintekijän avustamiseksi. Uhria käytetään hyväksi hänen ymmärtämättä sitä itse.
5. Jälkien peittäminen.

Korruption vastaisen lainsäädännön ja epäeettistä toimintaa valvovien oikeusviranomaisten ja tilintarkastustoimintojen lisäksi epäeettisen toiminnan ehkäisyssä tärkeinä työvälineinä voidaan nähdä arvot, koodit ja käytännöt, virkamiesetiikka ja hyvä hallintotapa, aktiivinen kansalaisyhteiskunta järjestöineen sekä väärinkäytöksiä valvova media. Yhteiskunnan kontrollijärjestelmien ja instituutioiden, kuten lainvalvontaviranomaisten ja median, tulisi olla ajan tasalla ja paneutua korruption torjuntaan riittävän tehokkaasti. (Salminen & Mäntysalo 2013: 43–44, 60.)

Yhtäältä kirjallisesti vahvistetut arvot ja selkeät toimintaohjeet sekä työntekijöiden tietoisuus niistä, työntekijöiden tietoisuus ohjeiden vastaisen toiminnan seuraamuksista sekä seuraamusten asianmukainen ja välitön toimeenpano ovat organisaatioiden konkreettisia toimia väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Lisäksi on erityisen tärkeää, ettei johtotasolla ole erivapauksia yhteisten toimintatapaohjeiden noudattamisesta. Toisaalta eettiset ohjeet eivät saa olla liian yksityiskohtaisia, vaan ammattilaisen omalle reflektoinnille tulee jäädä riittävästi tilaa. Liian yksityiskohtaisia ohjeita saatetaan noudattaa sokeasti tai ne menettävät merkityksensä monimutkaisuutensa takia. (Juujärvi ym. 2007: 150; Koivu ym. 2010: 140.)

Voidakseen toteuttaa oikeuttaan virkamiesten tulee olla riippumattomia muista intressitahoista. Tämä tarkoittaa sitä, etteivät julkiset toimihenkilöt saa ottaa vastaan lahjuksia tai muita etuuksia, jotka voisivat vaikuttaa päätöksentekoon lahjanantajan eduksi. (Peltonen 2007: 191). Tiihosen (2003: 109) mukaan osaltaan väärinkäytöksiä, kuten lahjusten vastaanottamista, Suomessa julkisella sektorilla torjuu riittävän hyvä julkisen sektorin palkkaus. Samankaltaisen näkemyksen Tiihosen kanssa jakavat Ikola-Norrbacka ja Uoti (2012: 210) todetessaan riittävän korkean palkkatason edesauttavan eettis-moraalisesti korkeatasoisen toiminnan toteutumista kunnallisessa viranomaistoiminnassa.

Peltosen (2007: 210–212) mukaan organisaatioiden laittomien toimien laajuus on kuitenkin yllättävää. Tapauksissa ei ole useinkaan kyse rikollisista henkilöistä, vaan tavallisista johtotehtävissä toimivista ammattilaisista. Usein epäeettistä, jopa rikollista toimintaa ei huomata tai ainakaan toiminta ei ole ollut henkilöiden mielestä rikollista. Normien rikkomista voidaan vähätellä virheenä tai virhearviona. Juujärvi, Myyry ja Pessa (2007: 33) kuitenkin toteavat, ettei moraalisesti haastavissa ja epäeettisissä toimintatavoissa välttämättä ole kyse siitä, etteikö tiedettäisi, mikä on oikein tai väärin, vaan kyse on nimenomaisesti siitä, että jokin muu tavoite kuin eettisyys saa yksilön toimimaan epäeettisesti ja vastoin reiluksi tiedettyä toimintatapaa.

Juujärvi, Myyry ja Pessa (2007: 33–34) toteavat, että syyllisyys ja häpeä liittyvät tilanteisiin, jossa ihminen tiedostaa, että hän on tavalla tai toisella vahingoittanut muita. Näistä kahdesta syyllisyyden tunne edistää enemmän moraalista toimintaa, sillä häpeä ei niinkään motivoi teon korjaamiseen vaan se lisää välttelyä tai jopa hyökkäävyyttä. Normien rikkomista voidaan vähätellä ja kiistää myös erilaisilla järkeilymalleilla. Järkeilymallien avulla epäeettinen johtaja välttelee häpeän ja syyllisyyden tunnetta, joka muutoin olisi saattanut johtaa moraalittomasta käyttäytymisestä pidättymiseen ja toiminnasta vetäytymiseen. Järkeilymallit voidaan jakaa viiteen oikeutukseen: vastuun välttely, vahingon kieltäminen, uhrien kieltäminen, valikoiva vertailu ja ylempiin tahoihin viittaaminen. (Peltonen 2007: 212.)

Taulukko 1. Järkeilymallit (Peltonen 2007: 212; ks. Anand, Ashford & Joshi 2004).

STRATEGIA	LUONNEHDINTA	ESIMERKKI
Vastuun välttely	Tekijä uskoo, ettei hänellä ollut muuta mahdollisuutta kuin osallistua epäeettiseen tai laittomaan toimintaan.	”Minua painostettiin. Mitä olisin voinut tehdä?”
Vahingon kieltäminen	Kukaan ei vahingoittunut, siksi teot eivät olleet moraalittomia.	”Ketään ei oikeastaan vahingoitettu.”
Uhrien kieltäminen	Tekijä vapautuu vastuusta, koska vastapuoli ansaitsi saamansa kohtelun.	”He ansaitsivat sen.”
Valikoiva vertailu	Tekijä lievittää syyllisyyttään vertaamalla itseään moraaliltaan heikompiin.	”Muut olivat vielä pahempia kuin minä.”
Ylempiin tahoihin viittaaminen	Normien rikkomisen johtui pyrkimyksestä noudattaa korkeampia arvoja.	”Halusin olla lojaali esimiestäni kohtaan.”

Vastuuta välttelemällä johtaja voi vedota siihen, että häntä painostettiin tai että hänellä ei ollut mahdollisuutta puuttua vastuuttomaan toimintaan. Johtaja tai työntekijä voi

myös väittää, ettei hänellä ollut mitään tekemistä vastuuttoman toiminnan kanssa. Vahinko kieltämällä todetaan, ettei ketään vahingoitettu toiminnalla. Johtaja voi yrittää vapautua vastuusta uhrien kieltämisen kautta vetoamalla siihen, että kohde ansaitsi tulla kohdelluksi huonosti syystä tai toisesta. Syyllisyyttään hän voi lievittää vetoamalla toisten vielä epäeettisempään toimintaan tai ylempiin tahoihin, joiden tottelemista on pidetty arvona, joka nousee epäeettisen ja moraalittoman toiminnan yläpuolelle. Kaikkien järkeiltävien oikeutuksien tavoitteena on ylläpitää johtajan omaa hyvää minäkuva, vaikka henkilö tietää toimineensa epäeettisesti. (Peltonen 2007: 212–216.)

Juujärvi, Myyry ja Pessa (2007: 132–133) näkevät järkeilymalleja käytettävänä erilaisissa ongelmatilanteissa, joita ovat muun muassa houkutuksen vastustamistilanne, sääntöjen rikkomistilanne, sosiaalisen paineen dilemma ja lojaalisuusdilemma. Hyvää tarkoittavat yksilöt saattavat ajautua organisaationsa jäsenenä toimimaan tavalla, joka on heidän henkilökohtaisten arvojensa kanssa ristiriidassa. Organisaatiokulttuuri ja organisaation ympäristö saattavat tehdä periaatteistaan kiinni pitämisen hankalaksi tai jopa mahdottomaksi johtajalle, joka ihmisenä on rehellinen ja arvoistaan kiinni pitävä. Päätöksenteon eettiset näkökulmat saatetaan unohtaa ja hiljentää ryhmäkurin nimissä, eikä niitä havaita ennen kuin ongelmat ovat kasvaneet hallitsemattomiksi. Organisaatiokulttuurin tulisikin olla lähtökohtaisesti eettistä niin, etteivät johtajat ajautuisi huomaamattaan tai pakon sanelemana toimimaan epäeettisesti. (Peltonen 2007: 213–216.)

Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan tiettyyn organisaatioon kuuluvien jäsenten tapaa ajatella ja toimia. Eettisyyden puuttumisella organisaatiokulttuurissa voi olla vakavia seurauksia. Organisaatioetiikkaa koskeva keskustelu on painottunut asioiden hallintaan organisaatiossa. Hallintavälineitä ovat muun muassa arvojulistukset, eettiset koodistot ja vastuullisuusraportoinnit. Eettinen organisaatiokulttuuri tarkoittaa ei kuitenkaan vain ongelmien ja väärinkäytösten estämistä, vaan eettinen organisaatiokulttuuri voidaan muuttaa myös vetovoimatekijäksi. Organisaatiokulttuurin kehittäminen ihmisiä osallistavana prosessina avaa mahdollisuuden sellaiseen ajattelu- ja toimintatapaan, jossa kaikki organisaation jäsenet nähdään toimintansa aktiivisina tekijöinä. Eettisyyttä voidaan tulkita siis voimaantumista tuottavana yhteisön rakentajana. (Lämsä 2011: 123–125.)

Feldt, Huhtala ja Lämsä (2012: 151–153) korostavat eettisen organisaatiokulttuurin merkitystä organisaatiossa. Eettisen organisaatiokulttuurin luonnissa johtajuudella on tärkeä rooli, sillä johtajuus on kulttuuria luovaa toimintaa. Eettisellä johtamisella on kauaskantoisia vaikutuksia muun muassa toimintatapoihin, normeihin ja organisaation jäsenten arvoihin. Eettisen johtajan on mahdollista luoda läpinäkyvyyttä ja keskustelukulttuuria organisaatiossa. Johtajan tulee olla helposti tavoitettavissa, kaikkien ulottuvilla ja hänen tulee mahdollistaa puitteet keskustelun syntymiselle. Erityisesti johtajat tarvitsevat toimintamalleja ja hyviä käytänteitä eettisesti haastavien tilanteiden selvittämiseksi. Mallit eivät voi olla täysin yksiselitteisiä, mutta ne toimivat ohjenuorana ja antavat johtajalle organisatorista tukea. Johdon kehittämisen keinoilla on myös mahdollista helpottaa eettisistä dilemmoista selviämistä. Näitä kehittämisen keinoja ovat muun muassa valmennukset, koulutukset, mentorointi ja vertaistuki.

Moraalisen ongelmanratkaisun tavoitteena on löytää vastaus kysymykseen siitä, kuinka minun tulisi toimia, jotta toimisin oikein (Juujärvi ym. 2007: 131). Vastausten löytämiseksi johtajalta vaaditaan moraalista herkkyyttä. Moraalinen herkkyys lisää eettistä ja vastuullista toimintaa organisaatiossa. Eettiseltä johtajalta vaaditaan kykyä kuunnella omantunnon ja moraalisten tuntemusten välittämiä viestejä. Eettisen johtajan tärkeimpänä ominaisuutena voidaan pitää kykyä vaalia omaa ihmisyyttään eettisesti haastavissa tilanteissa. Johtajan on vaikea irrottautua roolistaan esimiehenä ilman inhimillistä herkkyyttä. Tilanteiden ja päätöksenteon moraalista ulottuvuutta voidaan tarkastella vain asettumalla toisten asemaan ja erottautumalla rutiininomaisesta johtamismallista. (Peltonen 2007: 216).

Moraalista herkkyyttä tukevat eettisen johtajan piirteet, kuten eettinen ryhdikkyys, luotettavuus ja rehellisyys. Lisäksi avoimuus ja kyky toimia moraalisten näkemysten mukaisesti auttavat johtajaa toimimaan eettisesti. Eettinen johtaja toimii päätöksentekijänä johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti ja noudattaa asianmukaisia menettelytapoja tehdessään ja toteuttaessaan päätöksiä. Moraalisesti vahva minäkuva auttaa johtajaa ylläpitämään näitä ominaisuuksia. (Peltonen 2007: 216–217).

Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010a: 204–205) toteavat, että julkisten organisaatioiden tulisi asettaa pysyviä työryhmiä käsittelemään epäeettisiä ja korruptioon johtavia tilanteita. Tällaiset työryhmät toimisivat sisäisinä neuvontaeliminä, ja henkilöstä voisi pyytää neuvoja ja ohjeita toimielimeltä. Toimielimen läheisyys helpottaisi työntekijöiden päätöksentekoa eettisissä dilemmoissa, sillä yksittäisen työntekijän olisi helppo ottaa yhteyttä omaan organisaatioon ongelmatilanteen kohdatessaan. Salminen ja Ikola-Norrbacka (2010a: 205) toteavat myös, että Suomen julkiseen hallintoon tarvitaan riippumaton korruptiotapauksia käsittelevä elin. Toimielin voisi olla Suomen Kuntaliiton ja valtionhallinnon asiantuntija- ja yhteistyöelin, joka edistäisi hyviä hallintokäytänteitä ja korjaisi epäeettisiä sekä korruptoituneita menettelytapoja.

Eettinen koodisto

Johtajat kokevat usein oman epäeettisen toimintansa johtuvan ulkopuolisesta painostuksesta. Tällaisessa tilanteessa johtajat eivät halua kantaa omasta toiminnastaan ja päätöksistään vastuuta, vaan he siirtävät sen muille. Johtajilla itsellään on kuitenkin mahdollisuus muuttaa vallitsevaa epäeettistä kulttuuria muun muassa järjestämällä koulutuksia ja vaatimalla ylempää johtoa luomaan eettinen koodisto tai luomalla koodisto itse. (Feldt ym. 2012: 153).

Eettisten toimintatapojen ja eettisen organisaatiokulttuurin parantamiseksi eri puolilla maailmaa organisaatiot ovat ottaneet käyttöön niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla eettisiä toimintatapaohjeita eli koodistoja (engl. code of conduct). Eettistä koodistoa (toisinaan eettinen koodi) voidaan pitää eräänlaisena arvolistana, jossa on tuotu julki organisaation eettinen arvoperusta ja ensisijaiset arvot. Koodiston tarkoituksena on jalkauttaa arvot organisaation kaikkien toimijoiden arkirutiineihin. On kuitenkin huomattava, etteivät koodistot tarpeellisuudestaan huolimatta ole yksinään riittävä keino eettisen johtamisen tai organisaatiokulttuurin saavuttamiseksi. (Viinamäki 2008: 69–71; Lawton, Rayner ja Lasthuizen 2013: 97.)

Moilanen ja Salminen (2007: 28) toteavat Euroopan unionin jäsenvaltioiden eettisistä koodistoista, ettei niiden voida olettaa sinällään johtavan parempaan julkisten palveluiden etiikkaan. Ennen eettisen koodiston luontia tulisi tarkastella muita ohjeita, kuten lainsäädäntöä, jossa hyvän hallinnon perusteet ovat jo Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden tasolta määritettyinä. Jos koodistoja ja niiden ohjeita suhteessa lainsäädäntöön ei ole tarkasteltu, ne saattavat aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja viestittää jopa ristiriitaisia ohjeita virkamiehille.

Pitkäsen ja Salmisen (2014: 35) mukaan koodistojen perimmäinen tarkoitus on kaksinaimainen. Koodistot voivat yhtäältä edistää eettistä käyttäytymistä ja torjua epäeettistä käyttäytymistä. Toisaalta ne voivat tarjota perustan yhtenäiselle ja johdonmukaiselle ohjeistukselle. Eettiset koodistot voidaan jakaa kahteen näkökulmaan myös toisella tapaa. Lawton, Rayner ja Lasthuizen (2013: 97–98) toteavat koodistojen olevat yhtäältä ulkoinen toiminto, jolloin ne ovat ohjauksen väline, jota henkilöstö noudattaa niiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvien seurausten välttämiseksi. Toisaalta koodistot voivat olla sisäinen tekijä, jolloin ne tulee juurruttaa organisaatioon. Silloin työntekijä sääntöjä noudattaessaan luottaa siihen, että myös muu henkilöstö toimii koodiston mukaan ja että henkilöstö pitää yleisesti ottaen määritettyjä sääntöjä hyvänä asiana organisaatiossa.

Eettistä koodistoa kiteytetympää arvojen jalkauttamiseen käytettävää työkalua kutsutaan credoksi (usein myös engl. creed tai suom. creedi). Credo voidaan kutsua julistukseksi siitä, mitä organisaatiossa pidetään tärkeänä ja arvostetaan. Lisäksi credo ilmaisee sen, mihin organisaatiossa uskotaan tai mikä on organisaation vakaumus. Käsite perustuu latinan kieleen, jossa credo tarkoittaa ”minä uskon” tai ”minä vakuutan”. Vaikka usein uskomukset ja organisaation tavoitteet vaikuttavat arvojen valintaan, arvovalinnat voidaan tehdä jo ennen uskomusten jalostamista credoksi, jolloin organisaation arvopohja painotetaan ja normitetaan credon avulla. (Kauppinen 2002: 169–174; Skubik & Steining 2009: 518.)

Viinamäki (2012: 47) toteaa arvojuulistusten ja –listojen olevan pääsääntöisesti ylimmän johdon laatimia ja usein jopa ulkopuoliselta konsultilta ostopalveluna tilattuja. Tällöin aito yhteistyö työntekijöiden ja sidosryhmien kanssa saattaa jäädä puuttumaan. Ilman työntekijöiden ja sidosryhmien osallistumista arvokeskusteluun ja arvotyökalujen luomiseen, työntekijät ja sidosryhmät voivat pitää julkilausuttuja arvolistoja vain uusina sääntöinä. Tällöin laaditun eettisen koodiston tai credon mahdollisuudet motivoida, ohjata ja koordinoita organisaation ja työntekijöiden toimintaa ovat hyvin rajalliset. Koodistoja luotaessa kriittisenä onnistumistekijänä tulee pitää työntekijöiden ja sidosryhmien huomiointia osana arvovalintaprosessia.

3. TUTKIMUSAINEISTO JA -MENETELMÄ

Kvalitatiivisen eli laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Tarkoituksena on mahdollisimman kokonaisvaltainen kohteen tutkiminen. Laadullinen analyysi koostuu kahdesta vaiheesta: havaintojen pelkistämisestä ja arvoituksen ratkaisemisesta. Käytännössä nämä vaiheet nivoutuvat kuitenkin aina toisiinsa. Havaintojen pelkistämiseen liittyy kaksi vaihetta, joista ensimmäisessä aineistoa tarkastellaan teoreettisen viitekehyksen kannalta ja aineistosta huomioidaan vain viitekehyksen kannalta olennaisin. Toisessa vaiheessa havaintoja tarkastellaan niin, että samaa havaintoa kuvaavat ilmiöt pyritään yhdistämään. Arvoituksen ratkaisemisvaiheella tarkoitetaan tulosten tulkintaa, jossa muodostetaan rakennekokonaisuus tutkittavasta ilmiöstä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007: 157; Alasuutari 2011: 30–34.)

Haastattelu on tiedonkeruumenetelmänä ainutlaatuinen siltä osin, että siinä ollaan tutkitavan kanssa suorassa kielellisessä vuorovaikutuksessa. Suurimpana etuna voidaan pitää aineiston keräämisen joustavuutta haastattelutilanteessa. Vastauksia on mahdollisuus tulkita ja aiheiden järjestystä on mahdollista säädellä haastattelutilanteessa. Haastattelulla aineistonkeruumenetelmänä on myös ongelmakohtia. Haastattelujen tekeminen edellyttää huolellista suunnittelua ja taitoa toimia haastattelijan roolissa. Haastattelun luotavuutta saattaa heikentää se, että haastattelutilanteessa on taipumus antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia. (Hirsjärvi ym. 2007: 199–201.)

3.1. Aineistonkeruumenetelmänä teemahaastattelu

Empirian kokoamiseksi aineistonkeruumenetelmäksi valittiin puolistrukturoitu haastattelu eli teemahaastattelu. Puolistrukturoitu haastattelu jakautuu valittuihin teemoihin, joista haastattelussa keskustellaan. Haastattelun aihepiirit ovat tiedossa, mutta kysymykset eivät ole muodoltaan tarkkoja ja niiden järjestys saattaa vaihdella. Haastattelun

avulla pyritään keräämään sellainen aineisto, jonka pohjalta voidaan tehdä tutkittavaa ilmiötä koskevia päätelmiä luotettavalla tavalla. (Hirsjärvi ja Hurme 1991: 35–36, 40.)

3.2. Haastatteluiden suorittaminen

Tässä tutkimuksessa empiirisen aineiston perustan luovat kahdeksan kunnan tai kaupungin tekniselle johtajalle kohdistettua haastattelua. Haastatteluun valittiin teknisiä johtajia erikokoisista kunnista Etelä-Pohjanmaan ja Pohjanmaan maakuntien alueelta. Alueen valintaan ja rajaukseen vaikutti erityisesti maantieteellinen saavutettavuus, sillä haastattelut haluttiin suorittaa kasvotusten. Leinosen (2012: 112) mukaan puhelinhaastatteluissa haastateltavat saattavat olla vastauksissaan välttelevämpiä ja tutkijaa myötäilevämpiä verraten kasvotusten tehtyihin haastatteluihin. Puhelinhaastatteluiden etuna on kustannustehokkuus, mutta kasvokkain tapahtuvien haastattelujen etuna voidaan pitää mahdollisuutta pohtia asioita syvällisemmin ja käsitellä myös kompleksisia asioita.

Haastattelukutsut toimitettiin teknisille johtajille sähköpostitse. Haastattelukutsun ohessa esitettiin haastattelun runko sekä haastattelukysymykset etukäteen tutustuttavaksi. Kahdeksan haastateltavaksi lupautuneen henkilön kanssa haastattelut suoritettiin kasvotusten haastateltavien työpaikoilla kesäkuun 2017 aikana. Haastateltavaksi tavoiteltiin 12 teknistä johtajaa, joista haastatteluun suostuivat kahdeksan henkilöä. Yksi haastattelupyynnön saanut kieltäytyi kunnan teknisellä sektorilla meneillään olevan korruption tai luottamukseen liittyvän selvitystyön vuoksi, jonka takia hän ei halunnut kommentoida eettisyyteen liittyviä asioita. Kaksi haastattelupyynnön saanutta eivät muuten olleet halukkaita haastatteluun ja yhtä teknistä johtajaa ei pystytty tavoittamaan yrityksistä huolimatta.

Laadukkaan ja perusteellisen haastatteluaineiston keräämiseksi haastattelijan ja haastateltavan välille on tärkeä muodostua luottamuksellinen suhde. Haastattelijan tulee kertoa totuudenmukaisesti haastattelun tarkoituksesta, käsitellä saamaansa aineistoa luot-

tamuksellisesti ja varjella haastateltavien anonymiteettiä. Käytännössä haastattelutilanteet ovat tasapainoilua empatian ja yhteisyyden rakentamisen sekä haastattelutilanteen tehtävään ja roolijakoon suuntautumisen välillä. Haastattelutilanne on myös aina muuttuva tilanne, jossa ei ole mahdollista pitäytyä tiukoissa etukäteisohjeistuksissa. (Ruusu- vuori & Tiittula 2005: 41–42, 56.)

Luottamuksen kasvattamiseksi ja syvällisten vastausten saamiseksi haastattelurunko ja – kysymykset toimitettiin etukäteen haastateltaville. Lähes kaikki haastateltavat olivat käyneet kysymykset läpi, toiset pintapuolisemmin ja toiset luonnostelemalla itselleen vastauksia valmiiksi haastattelutilannetta varten. Haastateltavien etukäteinen valmistautuminen haastattelutilanteeseen ja annettuihin kysymyksiin nopeutti haastattelun kulkua. Haastattelujen kesto vaihteli 35 minuutin ja 70 minuutin välillä. Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Haastatteluaineisto analysoitiin sekä haastateltava- että tee- makohtaisesti.

Haastatteluun osallistuneiden kokemus teknisen toimen johtotehtävistä vaihteli hieman alle viidestä vuodesta yli 25 vuoteen, ja kuntakoko vaihteli reilusta 2 000 asukkaan kunnasta noin 66 000 asukkaan kaupunkiin. Kaikilla haastateltavilla oli rakennus- tai muu insinöörialan koulutus. Osalla haastateltavista oli myös hallintotieteellinen koulu- tus. Sukupuolijakauma haastateltavien välillä oli yksi nainen ja seitsemän miestä.

Taulukko 2. Haastatteluun osallistuneiden taustatiedot (vrt. Ojajärvi 2015: 43).

HAASTATTELUUN OSALLISTUNEET TEKNISET JOHTAJAT	
Naisia	1
Miehiä	7
Työkokemus teknisenä johtajana	4–26 v
Työkokemus teknisenä johtajana (ka)	13,3 v
Kuntakoko 2 000–9 999	4
Kuntakoko 10 000–19 999	3
Kuntakoko 20 000–70 000	1

Eettinen johtaminen ja sen haasteiden käsitteleminen on aiheena hyvin henkilökohtainen. Tutkimuksen luotettavuuden kannalta voidaan pitää merkittävänä sitä, että yksittäiset vastaukset käsitellään anonyymeinä. Haastatteluaineistoon on mahdollista saada sisällytettyä ilmiöitä ja syvempiä merkityksiä, kun vastauksia ei voi yhdistää suoraa haastateltaviin henkilöihin. Tutkimuksen liitteenä on luettelo haastatelluista teknisen toimen johtajista.

Haastattelu jakautui kolmeen teemaan, jotka olivat:

I Eettinen johtaminen ja integriteetti

II Eettiset haasteet

III Eettisen johtamisen kehittäminen.

Jokaiseen teemaan sisältyi kolmesta kuuteen kysymystä ja koko haastattelussa kysymyksiä oli yhteensä 14 kappaletta. Haastatteluun sisältyi sekä avoimia kysymyksiä että taulukkomuotoisia monivalintakysymyksiä. Ensimmäisessä eettistä johtamista ja integriteettiä koskevassa teemassa kysymyksiä oli kuusi kappaletta, joista yksi oli monivalintakysymys. Eettisiä haasteita käsittelevä teema sisälsi viisi kysymystä, joista yksi oli monivalintakysymys. Eettisen johtamisen kehittämistä käsittelevä kolmas teema sisälsi kolme kysymystä.

Haastatteluja suorittaminen aloitettiin ajatuksella siitä, että kaikki kerätty haastatteluaineisto on tärkeää analyysin kannalta. Haastatteluja aloitettaessa oli haastavaa sanoa, mikä informaatio olisi tutkimuksen kannalta olennaista ja mikä vähemmän olennaista. Haastatteluiden edetessä sisältö alkoi täsmentyä. Haastattelijan lisääntynyt käsitys aiheesta osaltaan ohjasi haastattelutilanteita, vaikka edelleen kaikki haastateltavilta tuleva tieto otettiin vastaan ja hyväksyttiin sellaisenaan. Kaikissa haastatteluissa edettiin luodun haastattelurungon mukaisesti, vaikka teemahaastattelu antoikin mahdollisuuden kysymysjärjestyksen vaihtamiseen ja vapaampaan muotoiluun.

Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella eettistä johtamista teknisen johtajan työvälineenä ja selvittää, millaisia haasteita jatkuvasti kasvava vuorovaikutus asettaa tekniselle johtajalle. Tavoitteena on myös selvittää kuinka integriteetin loukkauksia ja muita epäeettisiä toimia voidaan ehkäistä. Osaltaan keskitytään myös siihen, kuinka eettistä johtajuutta voidaan kehittää kunnissa. Samalla tutkimuksella voidaan mitata kuntien teknisten sektorien johtajien tietämystä eettisestä johtamisesta ja sen terminologiasta. Tutkimuksen avulla pystytään myös kartoittamaan teknisten johtajien asenteita ja suhtautumista eettiseen johtamiseen.

4. EETTISEN JOHTAMISEN HAASTEET TEKNISEN TOIMEN JOHTAJIEN NÄKÖKULMASTA

Tässä luvussa esitellään teemahaastattelujen avulla kerätystä aineistosta saadut keskeisimmät tulokset. Luvussa käydään läpi tulokset haastattelujen teemojen mukaisesti. Tekstin kursivoidut osat ovat suoria lainauksia haastateltavien kommentteista, mutta kommentteja ei ole yksilöity.

4.1. Eettinen johtaminen teknisessä toimessa

Haastattelun alussa teknisiltä johtajilta kysyttiin, onko hallinnon arvoja, periaatteita tai eettisiä kysymyksiä käsitelty heidän organisaationsa toiminta- tai henkilöstöstrategiassa tai muussa asiakirjassa. Puolet haastateltavista koki, että ainakin hallinnon arvoja ja periaatteita on käsitelty kunnan strategiassa tai henkilöstöstrategiassa. Osa haastateltavista totesi, että kunnan luomat arvot eivät vastaa eettisiin kysymyksiin, vaan arvot ovat esimerkiksi niin sanottuja kovia arvoja tai arvoja on käsitelty hyvin yleisellä tasolla.

”Strategia on sellainen maailmaa syleilevä.”

Haastateltavien näkemyksissä arvoista oli havaittavissa eroja esimerkiksi taloudellisten arvojen ja asiakaspalvelua korostavien arvojen tärkeydessä. Eräs haastateltavista totesi kunnan strategian sisältävän erityisesti ympäristöön ja kuntalaisiin viittaavia arvoja, kuten yhteistyöhenkisyys, viihtyisyys ja turvallisuus, mutta hänen mielestään hallinnollisia arvoja tai eettisiä kysymyksiä strategiasta tai muistakaan asiakirjoista ei löytynyt. Toinen haastateltava totesi, että kunnan strategiassa käsitellään kunnan arvoja, mutta strategia ei pohjaudu etiikkaan. Haastateltavan mukaan kunnan strategiassa eettiset arvot koskivat pääasiassa palvelualltiutta ja asiakaslähtöisyyttä, osaamista ja innovatiivisuutta. Kaksi haastateltavista ei osannut sanoa, millaisia asioita ja arvoja kunnan strategia sisältää.

Toisessa kysymyksessä haastateltavilta tiedusteltiin, onko kunnassa luotu eettisiä koodistoja tai muita toimintatapaohjeita. Osalle haastateltavista eettinen koodisto oli täysin vieras käsite, eikä missään kunnassa haastateltavien mukaan ollut luotu eettistä koodistoa. Kolme haastateltavaa koki, ettei mitään toimintatapaohjeita ole luotu kunnan teknisellä sektorilla. Yksi heistä oli sitä mieltä, että suulliset keskustelut ja ohjeet esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa toimimisesta ovat riittäviä, eikä kirjallisille ohjeille ole tarvetta. Muut haastateltavat kokivat, että toimintatapaohjeita on sisällytetty kunnan hallintosääntöön, sisäisen valvonnan ohjeeseen ja hankintaohjeeseen. Lisäksi on luotu standardeja ja laatutavoitteita, joita ei välttämättä koettu tarpeelliseksi.

”Kunta-alalle on vyörynyt standardit ja laatutavoitteet yrityspuolelta. Kunnilla on ollut kautta aikojen hallintosäännöt ja johtosäännöt ja monenlaiset henkilöstöohjeet, on ollut oma maailmansa hyvin pitkään. Ja monilla jää tajuamatta, että ne on sisällöltään juuri samaa. Monet innostuu näihin laatustandardeihin, jotka ei välttämättä istu.”

Haastattelun ensimmäisen teeman alkupuolella haluttiin kartoittaa, kuinka tekniset johtajat näkevät eettisen johtamisen. Haastateltavilta kysyttiin, mitä eettinen johtaminen heidän mielestään on ja mistä elementeistä ja ominaisuuksista se käytännössä koostuu. Osa haastateltavista piti eettisen johtamisen määrittelemistä vaikeana ja pyysi tarkentamaan eettisen johtamisen määritelmää tai selvittämään sitä, mitä kysymyksellä ylipääntään tarkoitettiin.

Lähes kaikki haastateltavat pitivät tasapuolisuutta yhtenä tärkeimpänä eettisen johtamisen ominaisuutena. Vastauksissa painottuivat myös oikeudenmukaisuus, tasa-arvoisuus ja läpinäkyvyys. Yksi haastateltava koki eettisen johtamisen vaativan riittävää koulutusta, johtamiskokemusta ja johtajan näkemyksellisyyttä. Myös organisaation toimintatavat ja eettinen pohja tulee olla kunnossa.

”Tasapuolisuus ja oikeudenmukaisuus. Mulla on luonnekin sellainen, että koen huonoa omatuntoa, jos nään, että jotakin kohdellaan väärin. Ja yritän aina sellaiseen puuttua.”

”Se ei ole pitkä tie, jos toiselle luvataan ja toiselle ei samasta asiasta.”

”Pitää olla ehdottoman tasapuolinen. -- Pitää kestää päivänvalo ja pitää olla aikaisempien toimintatapojen mukaisia päätöksiä. Ja peilataan tulevaisuutta ja jos tulee pikkusen poikkeava tapaus, niin miten sitten toimitaan. Loputtomia sääntöjä ei voida luoda. Esimerkiksi vesilaitoksen puolella on vaikea, kun on erilaisia tilanteita. Miten esimerkiksi joku liittymä rakennetaan, kun tasapuolisuuteen pyritään. Aivan tasapuoliseksi sitä ei voi saada millään. Mutta tasapuolisuuteen pyritään.”

”Se rakentuu näistä kolmesta. Ehkä siihen liittyy muutakin, mutta nää tulee mulle keskeisimpinä mieleen. Yleissivistys, organisaation tapa toimia ja johtajan näkemysellisyys asioissa.”

Haastateltavat toivat esille useita ominaisuuksia ja elementtejä, jotka kuuluvat tai vaikuttavat eettiseen johtamiseen. Osa näki, että johtaminen virkavelvoitetta ja lakia noudattamalla on eettistä johtamista. Haastatteluissa nousi esiin läpinäkyvyys ja se, että päätökset tehdään oikeassa paikassa. Toiminnan tulee olla yhdenmukaista samanlaisissa tilanteissa ja organisaation tehtävänä on mahdollistaa eettinen johtaminen organisaatiossa ja kannustaa siihen.

Eettinen johtaminen ominaisuuksineen liittyy sekä henkilöstöön että asiakkaisiin. Alaisia tulee johtaa omalla esimerkillä ja asiakkaiden tulee saada tasapuolista ja oikeudenmukaista palvelua. Johtamisen tulee olla selkeää ja johtamistyössä tulee luottaa faktatietoon ja myös vaikeat asiat on kyettävä nostamaan esille. Osa haastateltavista toi esille aikataulupaineet, kiireen sekä ongelmalliset ja monimutkaiset tilanteet, joiden takia haastateltavat eivät aina ehdi tai pysty toimimaan täysin tasapuolisesti tai johtaa esimerkillä. Haastattelun toisessa teemassa pureudutaan syvemmin eettisiin haasteisiin ja teknistä johtajaa eettisesti kuormittaviin tekijöihin.

4.1.1. Teknisen johtajan integriteetti

Haastateltavilta kysyttiin, miksi tekniselle johtajalle integriteetin säilyminen on tärkeää. Osalle haastateltavista integriteetin käsite ei ollut entuudestaan tuttu, joten haastateltaville kerrottiin lyhyesti integriteetin määritelmä. Integriteetti määriteltiin seuraavasti: Integriteettiä voidaan pitää johtamisen keskeisenä kysymyksenä. Integriteetti on rehellisyyttä, lahjomattomuutta, riippumattomuutta, johdonmukaisuutta ja korruptoitumattomuutta. Integriteettiä voidaan pitää moraalisena rohkeutena. Integriteettiään ylläpitävät ja rehelliset toimijat ovat niitä ihmisiä tai organisaatioita, jotka ovat valmiita puolustamaan eettisen näkemyksen mukaista kantaansa myös vaikeissa tilanteissa.

Kaikki haastateltavat totesivat integriteetin säilymisen olevan tärkeää ja sen säilymistä pidettiin ehtona kuntaorganisaatiossa työskentelemiselle. Vastauksissa painottui selkeästi teknisen toimen rooli kuntaorganisaatioissa. Integriteetin säilyminen koettiin erittäin tärkeäksi isojen tuotantopanosten, hankintojen ja muiden teknisen ylläpitämien palveluiden takia. Osa haastateltavista totesi, että integriteettiä on ylläpidettävä viran säilymisen takia. Korkean integriteetin todettiin myös lisäävän luottamusta, jolloin päätettäviä asioita on helpompi viedä eteenpäin ja ne todennäköisemmin hyväksytään toimielimissä.

”Tekninen hankkii paljon tavaroita ja rahaa ostaakseen tavaroita ja palveluita. Silloin tulee olla oikeudenmukainen ja riippumaton ja läpinäkyvä.”

”Siitähän toiminnasta ei oikeen tuu mitään, jos ei ole yksi rehellinen linja. -- Kuntalaiset tietää, että näin me toimitaan kunnassa ja pystytään luottamaan, että vaikka koko ajan ei soittele, niin he tulee saamaan sen oikean palvelutason.”

”Meillä erityisesti, jos mieltii kunnan hankintoja ja jos siinä tulee joku epäily, että täällä toimitaan jollain tavalla väärin, eikä rehellisesti pyöritellä näitä papereja, niin eihän siitä mitään tuu. Kyllä se käy kestävämmäksi se tilanne. Porukkaa on melkein sitten pakko vaihtaa. Pitää pitää tuo puoli korkealla, ettei tule niitä epäilyksiä.”

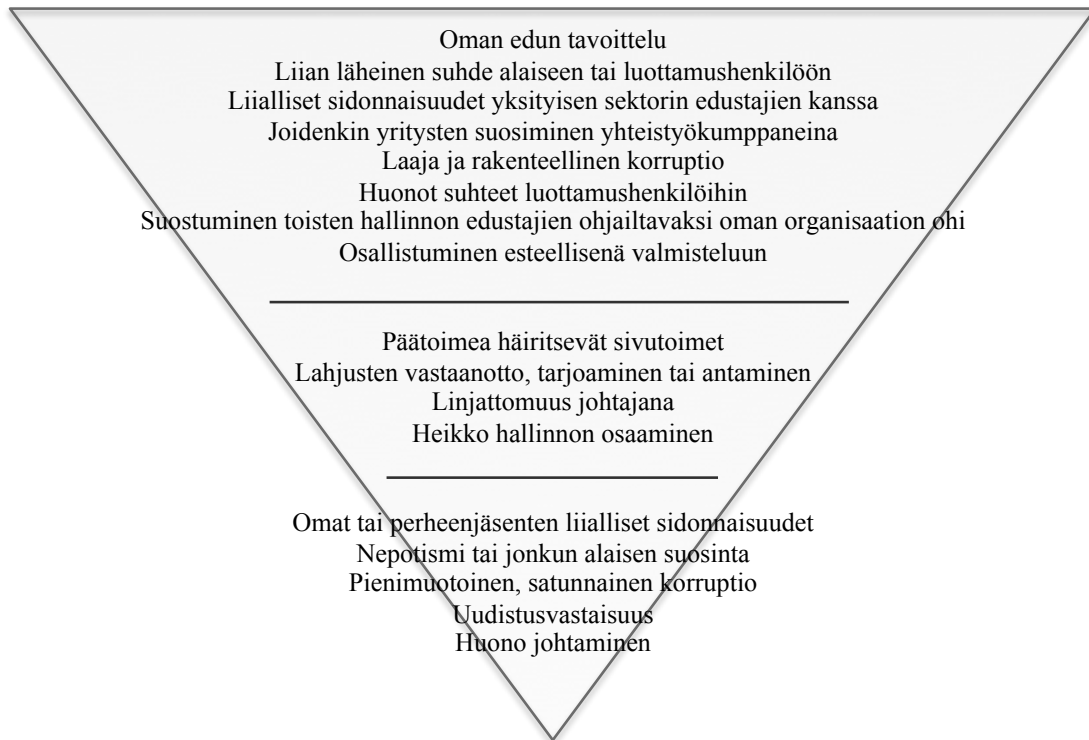
”Sä menetät virkas, jos pönttöilet oikein julmasti. Ja mitä enemmän sä noudatat pelisääntöjä, niin sitä paremmin sulla on mahdollisuus saada menemään läpi asioita. Jos menetät kasvot, niin sä menetät luottamuksen kaikkeen, sua ei enää uskota.”

Integriteettiä horjuttaviksi tilanteiksi haastateltavat kuvailivat muun muassa poliittisen painostuksen, lähipiirin kanssa työskentelyn, oman esimiehen epäeettiset vaatimukset, hankalat tilanteet hankintaprosesseissa ja taloudelliset haasteet. Lähes kaikki haastateltavat kokivat poliittisen painostuksen horjuttavan integriteettiä. Poliittiset päätöksentekijät pyrkivät haastateltavien mukaan vaikuttamaan kilpailutusprosesseihin, lupapäätöksiin ja itseään koskeviin asioihin, kuten yksityistieasioihin. Lisäksi painostusta saattavat aiheuttaa valinnat tai päätökset, joissa kunnan etu ja Suomen laki koetaan olevan ristiriidassa.

Osa haastateltavista totesi johtajan kokemattomuuden voivan horjuttaa integriteettiä. Ilman kokemuksen tuomaa näkemyksellisyyttä johtaja saattaa olla helpommin muiden johdateltavissa. Myös esimiehen taholta tuleva painostus tai vaatimukset tietynlaisiin päätöksiin tai toimintatapoihin saattavat horjuttaa integriteettiä, sillä kunnanjohtajalle tai muulle esimiesasemassa olevalle henkilölle on vaikea vastata kielteisesti.

”Kun se voimakas poliitikko ei olekaan saanut sitä mursketta riittävästi tiellensä, niin sitten se voi soittaa esimiehille, että minkälaista porukkaa teillä on, käypä vähän vihjaisemassa. Niin sitten sitä kautta voi hyvät toimintatavat murentua, jos kaikilla johtavilla virkamiehillä tai esimiehillä ei olekaan sitä yhtenäistä luotua säännöstä. Että olis sitten selkärankaa kaikilla.”

Haastateltavia pyydettiin valitsemaan seitsemäntoista vaihtoehdon joukosta viisi vakavinta teknisen johtajan integriteettiä uhkaavaa asiaa. Vastaukset jakaantuivat eri vaihtoehtojen välille tasaisesti. Osa haastateltavista haluisi arvioida uhkaavia asioita niiden todennäköisyyden osalta ja osa tarkasteli asiaa yleisemmin. Kuviossa 7. haastattelijoiden antamat vastaukset on jaettu kolmeen ryhmään uhkaavimmista asioista vähiten uhkaaviin asioihin.



Kuvio 7. Teknisen johtajan integriteettiä uhkaavat asiat vakavimmasta lievimpään haastateltujen mukaan.

Yksi haastateltavista halusi lisätä listaan esimiehen painostuksen, jonka hän koki olevan yksi vakavimmista integriteettiä uhkaavista asioista. Osa haastateltavista ei halunnut valita listalta korruptioon tai lahjontaan liittyviä uhkia, koska heidän mielestään ne eivät ole realistisia uhkia, vaikka vakavia olisivatkin. Erään haastateltavan mukaan liiallinen korruption pelko ja keskustelu eettisyydestä saattaa hidastaa kehitystä ja vaikeuttaa yhteistyötä yritysten kanssa. Monien haastateltavien mielestä integriteettiä uhkaavien asioiden järjestäminen vakavuuden mukaan oli ylipäätään hankalaa.

”Ilman sitä, että käydään säännönmukaisesti yritysten kanssa palavereissa ja keskustellaan niistä asioista, jotka on yritysten kehittymisen toiveena, niin ilman vuoropuhelua ei voi asiat kehittyä. Että keskustelu tällaisesta etiikasta ja eettisyy-

destä, niinku sen esille nostaminen, saattaa johtaa siihen, että aletaan pelkäämään, että mistä asioista voi keskustella ja kuinka paljon ja kuinka usein voi keskustella. Liiallinen korruption pelko johtaa asioiden kehittymisen hidastumiseen.”

4.2. Eettiset haasteet

Tämän tutkimuksen keskeisimpiä tavoitteita on selvittää, millaisia eettisiä haasteita tekninen johtaja työssään kohtaa ja lisääkö kasvava vuorovaikutus eri toimijoiden välillä haasteita teknisen toimen johtamisessa. Eettisten haasteiden osalta haastateltavilta kysyttiin ensimmäisenä, mitkä asiat voivat lisätä eettisiä ongelmatilanteita teknisen toimen työyksikössä.

Haastateltavien mukaan ongelmatilanteita voivat lisätä kiire, paine ja aikatauluhaasteet, jotka eivät aina jakaudu samalla tavalla työntekijöiden kesken. Tämä saattaa lisätä epätasapuolista kohtelua työyksikössä. Lisäksi ongelmallisena koettiin palkka-asiat, jotka saattoivat aiheuttaa epäoikeudenmukaisuutta. Esimies-alaiskeskustelujen laiminlyönti, toiminnan jäsentymättömyys, sisäiset muutokset ja sivutoimiluvat koettiin myös asioina, jotka saattavat lisätä ongelmatilanteita.

”Yks juttu on aikatauluhaasteet. Saattaa olla tosi vähän väkeä, kova paine ja tulee kova aikatauluhaaste. Se on sellainen, joka saattaa jakaa sen kuorman epätaisisesti. Ihmiset on erilaisia. Jotkut on niin, että jos tulee ylimääräinen vaatimus, niin seuraa heti sairausloma. -- Se on ongelma.”

”Se on yks juttu, että kehittämiskeskusteluiden puuttuminen tai niiden huono laatu tai niiden syvyyden puute antaa kasvualustaa eettisten ongelmien lisääntymiselle.”

Esimiehen rooli koettiin haastavaksi erityisesti kahdenlaisissa tilanteissa. Yhtäältä tilanteet, jossa teknisellä johtajalla oli alaisinaan entisiä esimiehiään, koettiin lisäävän haasteita. Esimiesasemaan nouseminen ja sen ylläpitäminen saattoivat aiheuttaa ongelmatilanteita.

lanteita. Toisaalta tilanteet, joissa esimiehellä oli alaisinaan henkilöitä, jotka toimivat myös luottamushenkilöinä, lisäsivät ongelmatilanteita. Työntekijät, jotka toimivat myös luottamusmiehinä samassa kunnassa, saattoivat pyrkiä ohjaamaan esimiestään omilla poliittisilla ajatuksillaan. Työaikaa saatettiin myös käyttää luottamustoimen ja poliittisten suhteiden hoitamiseen. Lisäksi esimiehet joutuivat joissain tilanteissa puuttumaan lähiesimiesten ja heidän alaisten riitatilanteisiin sekä selvittämään ristiriitoja ja keinoja asiassa eteenpäin pääsemiseksi.

”Kun on alaisina niitä, jotka on ollut sun esimiehiäs. Että on saanut niiden silmissä sen esimiesaseman, eikä ole enää työntekijä niille.”

”No se voi tietenkin olla, jos omassa yksikössä on työntekijöitä, jotka on itte mukana politiikassa. Sitten ei aina muisteta tehdä niitä töitä kuntaa palvellen, vaan joissakin jutuissa voi tulla se oma tausta, että lähdetään sivupoluille. Voi myös esimiestä alkaa sillä omalla poliittisella ajatuksella ohjaamaan.”

Haastateltavilta kysyttiin, millaiset tilanteet lisäävät teknisen johtajan eettistä kuormittuneisuutta eli ovat eettisesti haastavia tilanteita johtajalle. Lisäksi haastateltavilta kysyttiin millaisia eettisesti hankalia tilanteita he ovat kohdanneet omassa työssään. Eräs haastateltavista koki, että sellaisten ikävien asioiden kertominen alaisille, joiden päätäntävalta on ollut muualla, tuntui vaikealta ja lisäsi eettistä kuormittuneisuutta. Vastaavasti toinen haastateltava kuvaili vaikeaksi tilannetta, jossa kunnanjohtaja sopi neuvotteluissa asioista toisin kuin mihin oli tavoitteena pyrkiä. Oman esimiehen poikkeaminen etukäteen sovitusta linjasta aiheutti eettistä kuormittuneisuutta. Tällaisissa tilanteissa eettistä kuormittuneisuutta lisäsi esimiehen tai joidenkin toimielinten tekemät päätökset, jotka olivat ristiriidassa teknisen johtajan moraalikäsitteen kanssa.

Puolet haastateltavista koki aikataululliset ongelmat kuormittavina. Eettisesti kuormittaviksi tilanteiksi koettiin ne tilanteet, jossa kiire vei mahdollisuuden toiminnan kehittämiseltä. Lisäksi kuormitusta lisääviksi asioiksi kuvailtiin tilanteita, joissa luottamusmiesorganisaatio vaati nopeampaa aikataulua kuin työntekijöillä oli mahdollisuus toteuttaa esimerkiksi rakennushankkeessa tai saneerauskohteessa. Toisaalta taas teknisen

toimen organisaatiossa olisi joskus halua ratkaista esimerkiksi uuden koulun rakentamista koskevat suunnitelmat ja toteutuksen aloittaminen nopealla aikataululla, mutta luottamusmiesorganisaatio ei pääse asiasta yksimielisyyteen ja hanke viivästyy.

”Asioiden paljon ja kiireellisyys aiheuttaa kuormitusta merkittävästi. Ja niitä tulee koko ajan lisää. Haluaisin keskittyä kehittämistyöhön, mutta siihen ei pakkaa olla aikaa.”

”Semmonen, että se päätöksentekojärjestelmä, luottamusmiesjärjestelmä kriisiytyy itsessään. Että sieltä ei saa päätöksiä. On homma, joka pitää tehdä, mutta sen tekeminen on annettu hallintosäännössä toimielimelle, jonka pitäis tehdä päätös. Mutta jos se ei pääse yksimielisyyteen, vaan aina se siirtyy. -- Sanotaanko vaikka joku koulu. Sisäilmaongelmat vaan kasvaa siellä koulussa. Se pitäis ratkaista uuden koulun sijainti. Porukka ei pääse yksimielisyyteen siitä minne se sijoitetaan. Niin kyllä se on rajankäynti, haastava kohta. Siinä joutuu ongelman ytimeen.”

Osa haastateltavista koki poliittisen painostuksen olevan eettisesti kuormittavaa. Eräs haastateltava arvioi, että yksin vastaaminen poliittisen painostukseen saattaisi johtaa toiminnassa epäeettisiin toimintatapoihin. Myös jatkuvat kuntalaisten korruptioepäilyt ja luottamuksen katoaminen nähtiin haasteina, joihin on vaikea löytää ratkaisua. Kuntalaisten näkemyksiä asioista on vaikea muuttaa, vaikka epäilyt todistettaisiin vääriksi.

”Luottamuksen katoaminen. Teknisellä puolella kautta historian, kun me ollaan tällainen porukka, joka liikkuu tuolla ja tekee tuolla maastossa. Kun liikutaan kiinteistöltä kiinteistölle ja hoidetaan pihvoja. Niin kyllä niistä tulee aina niin sanotusti lunta tupaan.”

Osa haastateltavista koki, ettei omakohtaisesti heidän työssään ole merkittäviä kuormittavia tekijöitä tai eettisesti hankalia tilanteita. Osa haastateltavista saattoi keksiä yhden esimerkin kuormittavasta tilanteesta ja todeta pohdinnan jälkeen, että omakohtaisia kuormittavia tekijöitä ei ole paljon. Näiden haastateltavien mukaan eettisesti hankalat tilanteet olivat enemmän yksittäistapauksia kuin jatkuvia tai rakenteellisia ongelmia. Osa haastateltavista korosti eettisesti hankalien tilanteiden ehkäisemisessä virkamiesten yhteistä linjaa ja etukäteistä valmistautumista hankaliin tilanteisiin. Osa haastateltavista

myös totesi, ettei ole valmis toimimaan organisaatiossa, jossa tuntisi jatkuvaa kuormituneisuutta ja moraaliristiriidat olisi jatkuvia.

”Ollaan opittu siihen tapaan toimia, että periaatteellisissa kysymyksissä luodaan yhteinen näkemys ja sisäisesti ollaan valmiita niihin yhteydenottoihin.”

”En sellaisessa organisaatiossa kauan ole, jos joutuu toimimaan oman etiikkansa tai moraalinsa vastaisesti.”

4.2.1. Vuorovaikutuksen luomat ja ajankohtaiset eettiset haasteet

Vuorovaikutus teknisen toimen ja yksityisten toimijoiden välillä on jatkuvaa. Yksityisiltä toimijoilta hankitaan muun muassa konsulttipalveluja, rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyviä palveluita, erilaisia materiaaleja sekä elintarvikkeita. Yksityisten yritysten kanssa käydään myös esimerkiksi maanhankintaan liittyviä neuvotteluja ja tonttikauppaa. Kuntaorganisaation ja yksityisen toimijan välille voidaan sopia myös monenlaisia tekniseen puoleen liittyviä sopimuksia kuten maanvuokra- ja kaavoitussopimuksia.

Teknisiltä johtajilta haluttiin selvittää, aiheuttaako heidän näkemyksensä mukaan yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä eettisiä haasteita. Haastateltavia pyydettiin myös kertomaan kuinka haasteet ilmenevät. Tutkijan olettamuksena oli, että yritykset luovat jonkin verran painetta johtaviin viranhaltijoihin ja pyrkivät vaikuttamaan hankintaprosesseihin jollain tavalla.

Vastauksissaan haastateltavat pohtivat monipuolisesti vuorovaikutusta yksityisten ja yritysten välillä. Kaikki haastateltavat totesivat, että täysin ristiriidoitta asioita ei aina pystytä hoitamaan, mutta suuria haasteita yritysten kanssa toimimisessa ei koettu. Yhtäältä ristiriitatilanteet ovat sellaisia, joissa tarjouskilpailussa hävinneet yritykset väittävät teknisen toimen suosivan tiettyjä yrityksiä. Toisaalta yritykset saattavat pyytää lupaehtojen helpottamista erinäisiin syihin vedoten.

”Aina joku tämän tästä huutelee, että jotakin suositaan ja hän jää aina sivuun. En ole niitä jäänyt miettimään, kun se on jokapäiväistä.”

”Aina sellaista painostusta tulee, että eikö kunta vois tässä vähän oikaista ja katsoa läpi sormien. Ympäristöpuolen lupa-asioissa on aika paljonkin. Ja rakennus-tarkastajia voidaan yrittää välillä vähän vedättää. Puolihuolimattomasti yritetään heittää, että voitaisko joustaa.”

Yli puolet haastateltavista totesi, ettei hankintoihin pyri niinkään vaikuttamaan yritykset suoraan, vaan niihin pyrkivät vaikuttamaan luottamusmiehet painostuksen kautta. Osa totesi luottamusmiesten painostuksen kohdistuvan kunnanjohtajaan, joka painostaa teknistä johtajaa tekemään halutunlaisia päätöksiä. Osa haastateltavista taas totesi, etteivät virkamiehet painosta kollegoitaan tai alaisiaan toimimaan luottamusmiesten toiveiden mukaan, vaan luottamusmiehet ottavat suoraan asiasta vastaavaan viranhaltijaan yhteyttä. Luottamusmiehet vaativat useimmissa tilanteissa suosimaan tarjouskilpailussa paikallista toimijaa. Luottamusmiesten painostusta kokeneet haastateltavat arvioivat kuitenkin, että yksityiset toimijat ottivat yhteyttä luottamusmiehiin ja toivoivat heitä ajamaan asiaansa.

”Poliitikot edellyttää tai vaatii tai toivoo tai mitä sanaa nyt käyttääkin, että paikakunnan urakoitsijat pitää saada urakoita.”

”Hankinta-asioissa tulee sellaisia, että kun on paikallinen tarjoaja, niin aina kysellään, että miksi ei hyväksyty paikallista tarjoajaa. -- Luottamushenkilöt ottaa pääasiassa yhteyttä. Mä oon niihin niin oppinut.”

”Miten ilmenee, niin soitellaan itte, pannaan johtavat poliitikot asialle ja pyritään esimiehen kautta koukkaamaan, että saatais niinku mies reilaan. Tälläläilla pyritään vaikuttamaan.”

”Usein laitetaan joku luottamusmies äänitorveksi puhumaan asioista.”

Osa haastateltavista koki, etteivät yritykset pyri painostamaan julkista sektoria toiminnassaan. Toisaalta osa koki, että julkisen sektorin byrokraattisuus ja päätöksenteon hitaus aiheuttavat haastetta yhteistyössä. Eräs haastateltavista koki, etteivät yritykset aina ymmärrä kunnallisia päätöksentekomenetelmiä ja asioiden käsittelyvaiheita. Toinen haastateltava nosti esille yritysten laskevan osaamistason. Hänen mukaan yritysten osaamistaso on heikko osaltaan sen takia, että kunnalle jää ylläpitovastuu yrityksen tuottamista tuotteista. Lisäksi ongelmana on valvontavastuu, jota julkinen sektori on joutunut jatkuvasti lisäämään tilaamansa palvelun tai tuotteen laadun varmistamiseksi.

”Ei se johdu siitä etteikö kontakteja ois, mutta koen, että yrityksetkin kunnioittaa sitä, ettei ne yritäkään sellaisia epäkelvoja tapoja, koska ne tunnistaa sen, ettei meillä olla siihen valmiita.”

”Todellisuudessa yrityspuolella on yllättävän heikko osaamistaso. -- Kun ne tekee jonkun homman, niin se ylläpitohomma ei oo niitten vastuulla, vaan ne saa antaa sen pois käsistään. Mutta julkisella puolella on aina ylläpitovastuu samasta tuotteesta. Se ehkäisee virheiden tekemistä rakentamisvaiheessa.”

Ajankohtaisia eettiseksi koettuja ongelmia selvitettiin haastateltavilta monivalintakysymyksen avulla. Kysymyksessä esitettiin kahdeksantoista eettistä haastetta, joiden ajankohtaisuuden tekniset johtajat arvioivat oman kokemuksensa mukaan. Haastateltavat myös kommentoivat monipuolisesti ajankohtaiseksi kokemiensa ongelmatilanteiden laajuutta ja ajankohtaisuutta. Haastateltaville esitetyt eettiset ongelmat olivat:

- Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttäminen
- Asioiden viivyttely
- Yksityisen kustantama runsas kestitseminen
- Huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- Organisaation tavaroiden käyttäminen tai lainaaminen omaan käyttöön
- Lahjusten vastaanottaminen tai antaminen
- Välinpitämätön johtaminen ja alaisten laiminlyönti
- Suosikkijärjestelmän ylläpitäminen

- Työpaikkakiusaaminen / kiusaamisen salliminen
- Ystävyyssuhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavien henkilöiden kanssa
- Virkamiesten luottamustehtävät yksityisen sektorin yhteistyöorganisaatioiden hallinnossa
- Liika avoimuus organisaation ulkopuolelle
- Asioiden salailu julkisuuslain ja avoimuuden hengen vastaisesti
- Petos tai varastaminen
- Urakoiden junailu tietyille yksityisen sektorin toimijoille
- Hyvä veli –verkostot
- Huono hallinto ja johtaminen
- Epämiellyttävien tehtävien lykkääminen tai siirtäminen muille.

Eettisistä ongelmista ainoastaan huonon hallinnon suojelua ja salailua ja lahjuksen vastaanottamista tai antamista ei kukaan haastateltavista tunnistanut ajankohtaiseksi ongelmaksi. Haastateltavista kaksi koki petoksen tai varastamisen jollain tapaa ajankohtaiseksi. Molemmat kokivat aiheen ajankohtaiseksi muutamien vuosien takaisen petospauksen takia. Molemmissa kunnissa petosten paljastuminen oli johtanut työntekijöiden irtisanomisiin. Vain yhdessä kunnassa jonkinlaiseksi ongelmaksi nähtiin yksityisen runsas kestitseminen, sillä kunnassa oli vireillä tutkinta asiasta.

”Sitten nämä kestitsemiset, nehan on ollut varmaan. Rakennusalalla ne on ollut, mutta ne on melkein sanotaan, että 90-luku ja 80-luku rupes karsimaan niitä pois. Se tilanne on paljon siistimpi kuin mitä on ollut esimerkiksi 70-luku. Se on muuttunut.”

Virkamiesten luottamustehtävät yksityisen sektorin yhteistyöorganisaatioiden hallinnossa koki ajankohtaisena ongelmana yksi haastateltavista. Hän korosti erityisesti kolmannen sektorin muodostamia ongelmallisia kaksoisrooleja, jollaisia pienessä kunnassa on mahdollista syntyä helposti. Kaksi haastateltavista kokivat suuremmaksi ongelmaksi

kaksoisroolit kunnan työntekijänä ja luottamusmiehenä. Osittain tunnistettavissa oleviksi ongelmiksi osa haastateltavista koki välinpitämättömän johtamisen ja alaisten laiminlyönnin sekä suosikkijärjestelmän ylläpitämisen. Asioiden viivyttelyn ja asioiden salailun julkisuuslain sekä avoimuuden hengen vastaisesti osa haastateltavista koki jollain tavalla ajankohtaiseksi ongelmaksi. Asioiden salailu liittyi erityisesti vaikeisiin laintulkintoihin siitä, mitkä asiakirjat ovat julkisia ja mitkä salaisia.

”Sellainen on yleisempi, että sulla on työntekijä, joka on kunnan luottamushenkilöorganisaatiossa esimerkiksi valtuuston jäsen. Hän kokee olevansa sinun esimies.”

”Kun oma organisaatio on mun kanssa eri mieltä, ne kyllä osaa viivyttellä. Ne ei tee sitä valmistelua ja sitten mun pitää vähän jyrähtää. -- Se ei ole sellaista, että haluttais kuntalaisia kohtaan osoittaa suoraa mitään. Valmistelijat on vaan eri mieltä kuin minä.”

”Tuo on sellainen hankala, että onko ne salaisia ja mihinkä asti. Esimerkiksi kaava-asioissa. Mitkä paperit, milloin saa luovuttaa ja missä vaiheessa. Välillä joutuu soittaa Kuntaliittoonkin.”

Jopa puolet haastateltavista tunnisti jollain tavalla ajankohtaiseksi ongelmaksi ystävyys-suhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavien henkilöiden kanssa. Kaksi haastateltavista totesi ajankohtaista saattavan olla jollain tavalla myös töiden junailu tietyille yksityisen sektorin toimijoille. Molemmat haastateltavat korostivat, että kyse on kuitenkin pienistä tuntitöistä, jotka teetetään useimmiten samalla yrittäjällä. Hankintalaki ja sen pohjalta laaditut kuntien hankintaohjeet estävät urakoiden junailun yksityisen sektorin tietyille toimijoille.

”On joskus probleemia ystävyysuhteissa. Suositaan ehkä jossakin kyseistä yritystä ja käytetään hommaan mieluummin ku jotain toista.”

Osa haastateltavista tunnisti ajankohtaiseksi ongelmaksi organisaatiossaan työpaikkakiusaamisen. Kaikki haastateltavat kuitenkin totesivat, ettei työpaikkakiusaamista salli-

ta. Kiusaamisen ongelmaksi tunnistaneet totesivat, että siihen pyritään aina puuttumaan. Puolet haastateltavista koki jollain tavalla ongelmaksi huonon hallinnon ja johtamisen sekä liiallisen avoimuuden organisaation ulkopuolelle. Huonoon hallintoon ja johtamiseen liittyviä ongelmatilanteita tarkasteltiin kuitenkin pääasiassa oman johtamisen kautta, eikä niinkään nähty, että lähiesimiehet tai muut kollegat aiheuttaisivat eettisiä ongelmatilanteita.

”Tuntuu, ettei aina hallitse tätä hallintoa ja johtamista. Pitäis monesti pystyä olla johdonmukaisempi ja jämmämpi.”

”Oon kyllä joskus vähä liian avoin, että oon saanut sellaista palautetta. Kaikista ei sais aina niin kertoa.”

Puolet haastateltavista koki erityisesti luottamusmiesten ongelmaksi luottamuksellisen tiedon väärinkäyttämisen. Haastateltavilla oli useita esimerkkejä tilanteissa, jossa kilpailutusasiat tai ihmisten henkilökohtaiset asiat olivat tulleet asiaosaisten tietoon liian varhaisessa vaiheessa. Yksi haastateltavista koki myös hyvä veli -verkostot erityisesti luottamusmiesten ongelmaksi. Verkostot saattoivat vaikuttaa esimerkiksi kunnan työntekijöiden valintaan. Kukaan muu haastateltavista ei kokenut hyvä veli -verkostoja ajankohdittaiseksi eettiseksi ongelmaksi.

”Teknisen lautakunnan kokouksissa keskustelut on salaisia ja päätökset julkisia. Mutta monesti on sillai, että niitä kokouksessa käytyjä keskusteluja vuodetaan. Omaksi hyödyksi tai toisen vahingoksi. Siihen syyllistyy luottamusmiehet ja virkamiehet.”

”Enemmän luottamusmiespuolella on ongelma. -- Jos sanoo, että tätä asiaa ei saa kertoa, niin sitten se ainakin kerrotaan.”

”Juuri tuli hallituksen kokouksessa esille, että eräs hallituksen jäsen oli mennyt soittamaan keskeneräisestä asiasta kyseiselle henkilölle, jota se koski. Sitä tapahtuu luottamuspuolella.”

Ajankohtaisiksi ongelmiksi suurimmassa osassa organisaatioita koettiin organisaation tavaroiden käyttäminen ja lainaaminen omaan käyttöön. Osa haastateltavista totesi, että ongelmaa on pyritty vähentämään sopimalla lainausehdoista tai vuokrahinnoista tuloksettia. Kaikki haastateltavat kokivat epämiellyttävien tehtävien lykkäämisen tai siirtämisen muille olevan ongelma. Suurin osa haastateltavista kuitenkin totesi, että asiat eivät merkittävästi viivästy tai niitä ei tahallisesti viivytellä. Kiire ja osaamattomuus koettiin myös osittain syyksi asioiden lykkäämiseen ja siirtämiseen.

”Organisaation tavaroiden käyttäminen tai lainaaminen omaan käyttöön, tätä on. Hinnatkin on sovittu, mutta peritäänkö niitä aina.”

”Ennen lainattiin laitteita ja vehkeitä. Nyt on puututtu niin, että nyt niitä ei sitten enää lainata.”

”En tiedä onko niillä [epämiellyttävien tehtävien lykkäämisellä tai siirtämisellä muille] mitään merkitystä eettisten ongelmien kanssa. Enemmän ne on sitä, että saattaa puuttua asiaan liittyvä osaaminen.”

”Jos on vähän ikävämpi asia, niin tullaan sanomaan, että hoida tekninen johtaja sinä toi.”

”Eihän niitä epämiellyttäviä asioita haluta huomenna tehdä vaan ens viikolla.”

4.3. Eettisen johtamisen kehittäminen

Haastattelun kolmas ja viimeinen teema käsitteli eettisen johtamisen menetelmiä sekä johtamisen vahvistamista ja kehittämistä. Ensin haastateltavilta haluttiin selvittää, onko heidän organisaatiossaan käytössä menetelmiä, joiden avulla väärinkäytökset tai muu epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille. Sitten haastateltavilta kysyttiin, kuinka eettistä toimintaa on vahvistettu tai kehitetty työnantajan toimesta.

Lähes kaikki haastateltavat kokivat, ettei heidän organisaatiossaan ollut luotu erityisiä menetelmiä väärinkäytösten julkituomiseksi. Osa haastateltavista nosti esille organisaationsa varhaisen tuen malli, jossa ongelmatilanteista pyrittiin aina keskustelemaan esimiehen kanssa. Tämänkaltaisina menetelminä ja toimintatapoina nähtiin myös sisäinen tarkastus, riskienarviointi, lainmukaiset kehityskeskustelut, johtoryhmät ja muut säännölliset palaverit. Todellista luottamuksellista keskustelumahdollisuutta esimiehen ja alaisten välillä sekä vertaistukea esimiesten kesken korostettiin tehokkaimpana menetelmänä, jonka avulla epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille.

”Oikeen menetelmiä ei kyllä ole. Tulla ovesta sisään ja kertoa. Kehityskeskustelut ja sisäistä tarkastusta tehdään, ei mitään ilmiäntojärjestelmää ole. Meillä on sellainen positiivinen tilanne, että ei ole tällaista tullut.”

Haastateltavista suurin osa koki, ettei työnantaja ole erityisemmin kehittänyt tai vahvistanut eettistä toimintaa. Eräs haastateltavista totesi, ettei eettistä toimintaa ole tunnistettu erillisenä osana kunnan toimintaa, eikä sinänsä toiminnan eettisyydestä ollut koskaan keskusteltu. Osa haastateltavista näki strategian vahvistavan eettistä toimintaa kunnassa. Osa haastateltavista koki, että työnantajan luomat ohjesäännöt ja oppaat vahvistivat eettistä toimintaa organisaatiossa. Lisäksi rekrytointiprosessi nostettiin esille eettisen toiminnan vahvistamismahdollisuutena.

”Selkeä linjaus siitä, että haluttaisiin jatkossa varmistaa johtajien koulutustason kautta sitä, että on riittävä osaaminen johtamiseen. Ja se koskettaa myös eettistä johtamista, että on käyty sitä moraalipohdintaa jo opintojen ohella.”

Lopuksi haastateltavilta kysyttiin, mitä pitäisi tehdä eettisen johtamisen edistämiseksi. Yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta kaikki haastateltavat näkivät eettisessä johtamisessa kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Haastateltavat kokivat erityisesti kehittämismahdollisuuksiksi nykyistä keskusteleavamman ja avoimemman ilmapiirin sekä koulutuksen ja osaamisen kehittämisen. Taulukkoon 3. on kerätty haastateltavilta saadut konkreettiset kehitysideoita eettisen johtamisen edistämiseksi.

EETTISEN JOHTAMISEN EDISTÄMIS- JA KEHITTÄMISKEINOT
Eettisten koodien luominen
Työntekijöiden ja virkamiesten kouluttaminen etiikkaan ja luotuihin normistoihin
Luottamusmiesten kouluttaminen lainsäädäntöön ja kunnallishallintoon
Vuoropuhelu luominen työntekijöiden välille ja työntekijöiden sekä luottamusmiesten välille
Arvokeskustelun virittäminen
Lainsäädännön selkeyttäminen
Eettisten arvojen lisääminen strategiaan
Avoimen keskustelevan ilmapiiri luominen
Ongelmatilanteisiin puuttuminen
Julkisen hallinnon velvollisuuksien vähentäminen
Palkitseminen

Taulukko 3. Eettisen johtamisen edistämisen- ja kehittämiskeinot haastateltujen mukaan.

Vastauksissa arvioitiin, että isojen ja pienten kuntien kehittämistarpeissa on paljon eroja. Eräs haastateltavista epäili, että yhteistyön ja sen laadun kehittäminen työntekijöiden ja luottamusmiesten välillä on erityisesti tärkeämpää pienissä kunnissa, sillä yhteistyötä joudutaan tekemään paljon tiiviimmin. Monet haastateltavat korostivat luottamusmiesten koulutuksen tarvetta kunnallishallinnon sääntöihin ja lainsäädäntöön. Keskusteluyhteys työntekijöiden ja luottamusmiesten välillä koettiin tärkeäksi ja kehitettäväksi asiaksi. Kaikenlaisen avoimen vuorovaikutuksen kehittäminen koettiin tärkeäksi.

Eräs haastateltavista koki jatkuvasti monimutkaistuvan lainsäädännön olevan este eettisyyden kehittämiseksi. Hankalasti tulkittava lainsäädäntö voi aiheuttaa tasa-arvo-ongelmia ja aikataulupaineita. Lisäksi kuntien lisääntyvät velvollisuudet hankaloittavat

eettisyyden kehittämistä. Toisaalta osa haastateltavista koki eettisen johtamisen tilanteen olevan hyvä tällä hetkellä Suomessa. Monet korruptoituneet ja epäeettiset toimintatavat ovat haastateltavien mukaan vähentyneet selvästi viime vuosikymmenien aikana.

”Kyllä tämä Suomi aika lintukoto on korruption suhteen tällä hetkellä suhteessa siihen, mitä muualla on.”

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, kuinka eettistä johtamista voidaan käyttää julkisen toiminnan johtamisen työvälineenä. Tutkimuksessa keskityttiin kuntien teknisen johtajan kohtaamiin eettisen johtamisen haasteisiin. Tarkennettuna näkökulmana tutkimukselle nähtiin jatkuvasti lisääntyvän vuorovaikutuksen asettamat haasteet teknisen toimen johtamiseen.

Teoriaosuudessa eettistä johtamista käsiteltiin yleisesti kuntaorganisaation johtajan näkökulmasta. Teoriaosa tarkasteli eettisyyden merkitystä ja sen vaikutusta johtamiseen sekä kuntaorganisaatioiden eettisiä haasteita. Teoriaosassa esiteltiin myös epäeettisten toimintatapojen tunnusmerkkejä ja tapoja ehkäistä epäeettistä toimintaa. Tutkimuksen empiirinen osa tarkasteli eettistä johtamista teknisen johtajien näkökulmasta. Empiirialla pyrittiin selvittämään teknisten johtajien eettisen kuormittuneisuuden syitä, eettisen johtamisen haasteista ja niiden ehkäisemisestä sekä eettisen. Empiirialla haluttiin erityisesti selvittää vuorovaikutuksen tuomia haasteita. Teknisen toimen johtaminen vaatii jatkuvaa vuorovaikutusta yksityisen sektorin kanssa. Tutkimuksen empiirinen osa pyrki selvittämään lisääkö vuorovaikutus väärinkäytöksiä, epäeettistä toimintaa tai teknisen johtajan eettistä kuormittuneisuutta.

Tutkimuksen empiirisessä osassa haastateltiin kahdeksaa teknistä johtajaa. Haastattelut onnistuivat hyvin ja ne etenivät avoimessa ilmapiirissä, vaikka aihe koettiin haastavaksi ja osaltaan myös arkaluontoiseksi. Haastattelu koostui kolmesta teemasta ja teemoja tarkentavista kysymyksistä. Haastateltavat kertoivat monipuolisesti erimerkkejä kokemistaan tilanteista ja mahdollisista haasteista. Haastateltavilta löytyi myös kehitysideoitu eettisen johtamisen parantamiseksi. Haastatteluaineistoa saatiin laajasti ja sitä voitiin hyvin hyödyntää tutkimuksessa. Kriittisesti arvioiden tutkimuksen niukahko haastateltavien määrä jättää tutkimukseen avoimia kysymyksiä, eikä eettisyyteen teknisen toimen johtamisessa päästä pintaraapaisua syvemmälle. Laadullisen tutkimuksen tutkimustuloksia on kuitenkin aina pidettävä tutkimuskohtaisena.

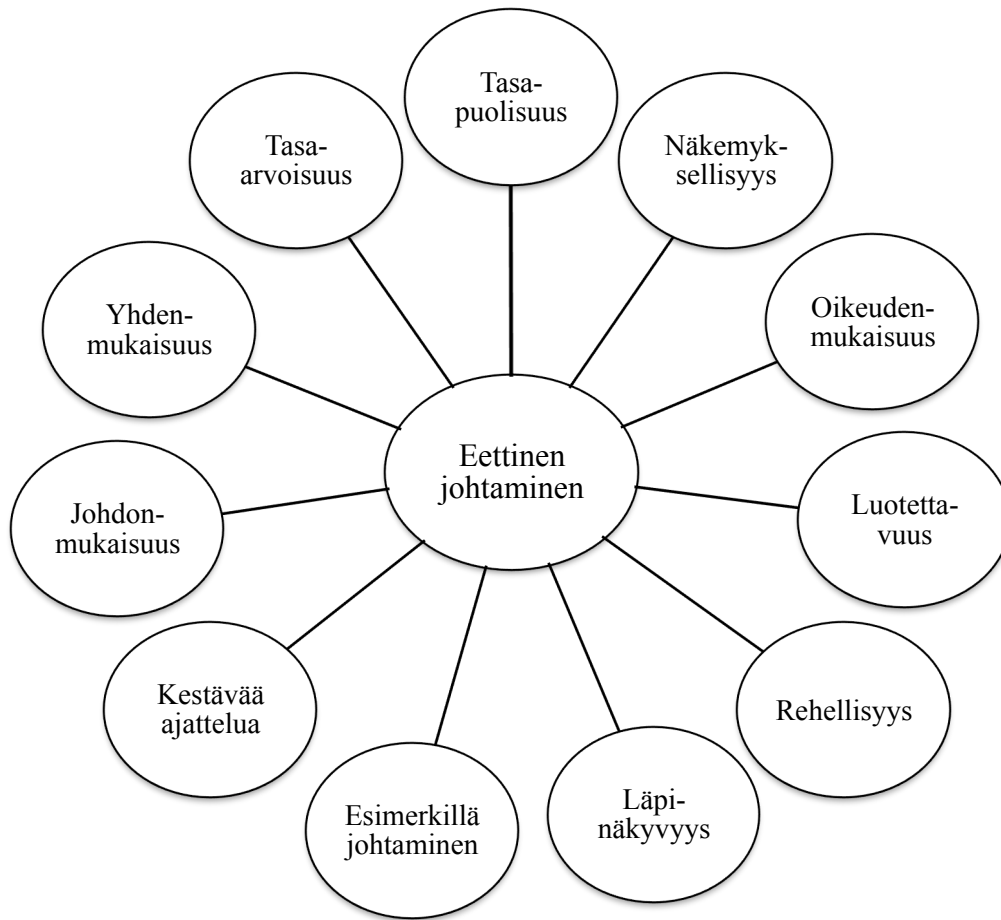
Tutkimuksen johtopäätökset

Eettinen johtaminen on tärkeä osa kuntien teknisen toimen johtamista. Teknisen toimen johtamisessa on korostettava eettistä johtamista tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. Hankinta-asiat, lupa-asiat ja monta eri toimialaa käsittävä sektori luovat painetta teknisen johtajan onnistumiselle työssään. Tämän tutkimuksen aihetta rajasivat seuraavat tutkimuskysymykset:

- Mitä eettisyydellä tarkoitetaan julkisjohtajan työssä?
- Millaisia haasteita alati kasvava vuorovaikutus eri toimijoiden välillä asettaa julkisjohtajalle, erityisesti tekniselle johtajalle?
- Miten johtajan integriteetin loukkauksia ja muita eettisiä ongelmia voidaan ehkäistä?
- Miten eettisyyttä voidaan kehittää julkisjohtajien näkökulmasta?

Eettisessä johtamisessa tarkastellaan oikean ja väärän sekä hyvän ja huonon välisiä valintoja. Käytännössä eettinen johtaminen on eri käsitysten ja toimintamallien hyväksyttävyyden tarkastelemista. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla pyrittiin selvittämään, mitä eettisyydellä tarkoitetaan julkisjohtajan työssä.

Teknisen toimen johtajat tarkastelivat eettistä johtamista sen eri ominaispiirteiden ja elementtien avulla. Johtajat pitivät tasapuolisuutta yhtenä tärkeimmistä eettisen johtamisen ominaisuuksista. Lisäksi johtajat korostivat oikeudenmukaisuutta ja läpinäkyvyyttä eettisen johtamisen ominaispiirteinä. Kuviossa 8. esitellään haastateltujen johtajien näkemysten mukaiset eettisen johtamisen elementit ja ominaisuudet.



Kuvio 8. Eettisen johtamisen ominaisuudet haastateltujen mukaan.

Aiemmissä tutkimuksissa on saatu vastaavanlaisia tuloksia siitä, millaisista elementeistä julkisorganisaation johtajat kokevat eettisen johtamisen koostuvan. Ojajärven (2015: 69) kunnanjohtajia koskevassa tutkimuksessa eettinen johtaminen nähtiin myös koostuvan avoimuudesta, johdonmukaisuudesta, luotettavuudesta ja esimerkin voimasta. Toisaalta kunnanjohtajat nostivat eettisen johtamisen elementeiksi myös arvot ja periaatteet, keskustelemisen, kuuntelemisen, ennakoinnin sekä reagoinnin. Sen sijaan teknisen toimen johtajat korostivat näkemyksellisyyttä, kestäväää ajattelua, tasapuolisuutta ja läpinäkyvyyttä eettisen johtamisen elementteinä. Sekä kunnanjohtajat ja teknisen toimen johtajat kokivat, että johtaja johtaa vahvasti omalla persoonallaan ja esimerkillään.

Yhteistyö yritysten kanssa on osa teknisen toimen johtajan jokapäiväistä työtä. Tekninen sektori tilaa yhä enenevässä määrin palvelunsa ulkopuolisilta toimijoilta. Toisen tutkimuskysymyksen avulla pyrittiin selvittämään, millaisia haasteita alati kasvava vuorovaikutus eri toimijoiden välillä kunnan teknisen toimen johtajalle asettaa.

Yhtäältä yritysten kanssa toimiminen selkeän lainsäädännön kautta on helppoa. Hankinnat kilpailutetaan lainsäädännön mukaisesti eivätkä yritykset voi tai pyri vaikuttamaan tarjouskilpailuun. Toisaalta monitulkintaiset lait ja niihin perustuvat asiat, kuten erinäiset lupaprosessit saattavat aiheuttaa yrityksissä halua pyrkiä helpotuksiin ja oikoteihin lupaprosesseissa. Tutut ja varmoiksi koetut yritykset saattavat myös lisätä riskiä epäeettiseen vuorovaikutukseen, ja tiettyjä toimijoita saatetaan suosia suorahankintoja tehtäessä. Epäeettinen verkottuminen loukkaa kaikkia niitä eettisen johtamisen ominaisuuksia, joita tekniset johtajat pitivät tärkeimpinä: tasapuolisuutta, oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Yksityiset toimijat saattavat laittaa tutun luottamusmiehen asiamiehekseen hoitamaan asiaa joko suoraan siitä vastaavan viranhaltijan kanssa tai epäsuorasti hänen esimiehensä kautta. Tällaisissa ongelmatilanteissa teknisen johtajan eettistä kuormaa helpottavat etukäteen virkamiesten kanssa sovitut pelisäännöt sekä suora ja selkeä linja sekä oman esimiehen että kollegoiden kanssa. Epäeettinen toiminta synnyttää lisää epäeettistä toimintaa, joten toimintatapa on syytä pitää samana kaikissa toisiinsa verrattavissa tilanteissa.

Korruptiota tai lahjontaa ei kuitenkaan ole selkeästi nähtävissä nykypäivän teknisissä toimissa. 1970- ja 1980-lukujen yritysten kustantamat kestittämiset sekä lomamatkat ovat jääneet pääasiassa täysin unholaan. Kuntalaisten silmissä teknisellä toimella tuntuu kuitenkin olevan vielä huono ja epäeettinen maine. Toiminnassa varovaisuutta joudutaan korostamaan ja epäilyihin joudutaan vastaamaan toistuvasti. Vaikka toiminta ei olisikaan kyseenalaista tai epäeettistä, teknisen toimen monipuoliset työtehtävät, kuten

kiinteistöjen huoltaminen, teiden auraustyöt ja erilaiset rakennushankkeet aiheuttavat liikennettä eri kiinteistöjen ja rakennusurakoiden välille, mikä herättää kuntalaisten mielenkiintoa ja samalla epäilyksiä väärinkäytöksistä. Organisaation omaisuuden, kuten työvälineiden, luvaton käyttö ja lainaaminen henkilökohtaisiin tarkoituksiin on myös laajasti tunnistettu ongelma, joten kuntalaisten epäilykset saattavat joskus osua oikeaan-kin. Virkamiesten liiallinen varovaisuus haittaa kuitenkin terveellisiä vuorovaikutussuhteita ja aiheuttaa johtajassa epävarmuutta, mikä kiteytyy erään tutkimuksessa haastatellun teknisen johtajan esittämään kysymykseen: ”Entä onko tarjottu lounas lahjontaa?”

Kolmas tutkimuskysymys koski tapoja ehkäistä johtajan integriteetin loukkauksia ja muita eettisiä ongelmia. Teknisen johtajan vahva integriteetti on pohja kaikelle johtamistyölle, eikä nykypäivänä integriteettinsä menettänyt johtaja voi onnistua organisaationsa johtamistyössä. Luottamuksen ja integriteetin säilyminen johtajan työssä organisaatiossa ja sen välittyminen luottamusmiehiin sekä kuntalaisiin voi olla haastavaa.

Avoimuus ja läpinäkyvyys helpottavat teknisen johtajan työtä. Lisäksi selkeä yksiselitteinen linja, niin kutsuttu nollatoleranssi epäeettisissä toimintatavoissa ja epäeettisessä verkottumisessa, muuttaa myös yritysten toimintamalleja. Selkeää linjaa noudattaville johtajille yksityiset toimijat tekevät vähemmän epäeettisiä ehdotuksia kuin muille heikoille johtajille. Omalla käytöksellään viestiminen eli esimerkiksi johtaminen on tärkeä osa eettistä johtamista myös työyksikön sisällä. Esimerkillään johtaja pystyy viestimään, mitä ohjeita ja toimintatapoja hän odottaa alaistensa noudattavan (Koivu ym. 2010: 93).

Neljännän tutkimuskysymyksen avulla pyrittiin selvittämään, kuinka eettisyyttä voidaan kehittää kuntien teknisen toimen johtajien näkökulmasta. Eettisen toiminnan kehittämisessä teknisen toimen johtajat kaipaavat erityisesti työnantajan vahvempaa roolia. Koulutuksia järjestämällä käsitys eettisen johtamisen tärkeydestä ja eettisen toiminnan mahdollisuudet organisaatiossa lisääntyvät. Avoin keskusteleva ilmapiiri mahdollistaa eettisen pohdinnan lisääntymisen ja eettisen kehityksen kuntaorganisaatioissa.

Eettisyyttä kehitetään myös teknisen toimen johtajan eettistä kuormittuneisuutta vähentämällä. Tekniset johtajat kokivat kuormitusta lisäävää painostusta luottamusmiesten taholta heidän oman, tietyn järjestön tai esimerkiksi paikallisen yrityksen edun tavoitteluksi. Teknisten johtajien mielestä heidän kuormittuneisuutta vähentäisi luottamusmiehille osaamisen kehittäminen ja heille suunnattava koulutus sekä avoimet keskusteluyhteydet, joilla painostus epäeettisiin toimintatapoihin vähentyisi. Eettinen kuormittuneisuus saattaa johtaa esimerkiksi työuupumukseen ja ammatillisen itsetunnon vähenemiseen (Feldt ym. 2012: 143). Liiallisen ja jatkuvan eettisen kuormittuneisuuden aiheuttamia oireita ja eettistä kehitystä hidastavaa vaikutusta ei tule vähätellä.

Haastatteluista välittyi kuva, että kuntien strategiat käsittelevät vain osin ja pintapuolisesti eettisiä arvoja, eikä eettisyyttä ole korostettu erityisemmin kuntien säännöissäkään. Eettisten arvojen huomioiminen ja tunnistaminen strategioissa, säännöissä sekä ohjeissa on avainkysymys eettisen toiminnan kehittämisen kannalta. Eettiset arvot ja eettinen toiminta on juurrutettava myös osaksi arkipäivän toimintaa.

Eettiset dilemmat ja arvovalinnat ovat osa jokapäiväistä teknisen johtajan työtä, vaikka kaikkialla eettistä johtamista ei ole täysin tunnistettu. Suomessa korruptoituneisuutta ja epäeettisiä toimintatapoja on kuitenkin tällä hetkellä arvioiden mukaan vähän. Ainakin tilanne on parantunut viime vuosikymmenistä merkittävästi. Hiljalleen eettisen johtamisen tärkeydestä on alettu puhua kunnissa.

Jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimusaiheesta on nähtävissä monia jatkotutkimusmahdollisuuksia. Yhtäältä erityisesti pienten ja suurten kuntien eroihin keskittyvää eettisen johtamisen tai arvojohtamisen tutkimusta tarvitaan lisää. Kuntia vertaileva tutkimusaihe vaatisi paljon laajempia empiirisiä aineistoja tai jopa kvantitatiivista tutkimusta. Toisaalta yksittäisten ilmiöiden kuten korruption, epäeettisten verkostojen ja integriteetin, tutkimusta kuntaorganisa-

tioissa tarvittaisiin lisää. Eettiseen johtamiseen ja sen haasteisiin liittyvää tutkimusta tulisi tehdä myös eri hallintokunnissa, vaikka tekninen toimi on osaltaan erityisasemassa hankintojen ja yrityssuhteiden sekä laaja-alaisen henkilöstön kautta.

Tutkimuksen empiirisessä osassa useaan otteeseen esille nousset koulutuksen määrä eettisyyden kehittäjänä muodostaa oivallisen jatkotutkimusaiheen. Tutkimuksessa voitaisiin selvittää, kuinka johtajien, työntekijöiden tai luottamusmiesten osaaminen, koulutustaso ja lakien sekä kunnallishallinnon ymmärtäminen vaikuttaa eettisyyteen työpaikalla. Tutkimuksessa teknisten johtajien kokema eettinen kuormittuneisuus koettiin osittain johtuvan luottamusmiesten painostuksesta ja epäeettisistä vaatimuksista. Voitaissiinko epäeettistä toimintaa ehkäistä luottamusmiesten osaamista kehittämällä? Tähän liittyy myös jatkotutkimusaihe luottamusmiesjärjestelmän roolin pienentämisestä päätöksenteossa ja virkamiesten roolin kasvattamisesta kuntaan ja kuntalaisiin vaikuttavissa päätöksentekoprosesseissa. Ennen tällaista tutkimusta esimiesten eettistä kuormittuneisuutta ja luottamusmiesten osaamista tulisi kuitenkin tutkia laajasti.

LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, Pertti (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0*. 4. uud. painos. Tampere: Vastapaino.
- Anand, Vikas, Blake E. Ashforth & Mahendra Joshi (2004). Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations. *Academy of Management Executive* 18: 2, 39–53.
- Brenkert, George G. (2004). The Need for Corporate Integrity. Teoksessa: *Corporate Integrity and Accountability*, 1–10. Toim. George G. Brenkert. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- della Porta, Donatella & Alberto Vannucci (2012). *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Feldt, Taru, Mari Huhtala & Anna-Maija Lämsä (2012). Johtajan työn eettiset haasteet. Teoksessa: *Työhyvinvointi ja organisaation menestys*, 137–154. Toim. Pasi Pyöriä. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Haveri, Arto (2004). Seutujohtaminen osana paikallista hallintaa. Teoksessa: *Seutujohtamisen vaihtoehdot*, 19–36. Toim. Kaija Majoinen, Janne Mäki & Terhi Tammi. Sisäministeriö. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Havunen, Risto & Anna Lavikka (2010). *Ongelmia ratkaiseva esimies*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heiskanen, Erika & Jari Salo (2008). *Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen*. 2. painos. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Heuru, Kauko (2003). *Hyvä hallinto*. Helsinki: Edita Prima Oy.

- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (1991). Teemahaastattelu. 5. painos. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2007). Tutki ja kirjoita. 13. osin uud. painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Hyrkäs, Elina (2009). Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 338. Saatavissa 26.2.2017: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-214-717-2>.
- Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa: Esimiestyön ja hallinnon eettiset arvot julkisen terveydenhuollon kahdessa professionissa. Acta Wasaensia 222. Julkisjohtaminen 14.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Asko Uoti (2012). Kunnallishallinnon eettiset periaatteet: Oikeudellisen sääntelyn tarve, mahdollisuudet ja rajat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 40: 3, 206–220.
- Juujärvi, Soile, Liisa Myyry & Kaija Pessa (2007). Eettinen herkkyys ammatillisessa toiminnassa. 1.–2. Painos. Helsinki: Kirjoittajat ja Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Koivu, Eila, Markku Ranta-aho & Helge Vuoti (2010). Väärinkäytösriskit hallintaan: Johdon ja tarkastuksen käytännön opas. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kuntaliitto (1993). Hyvä kunnallinen hallintotapa: Eettiset periaatteet käytännössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Kauppinen, Tero (2002). Arvojohtaminen. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Laakso, Seppo (2013). Julkisen hallinnon oikeudellinen sääntely. Teoksessa: Governance. Hallintaa uusin muotoiluin, 27–57. Toim. Ilari Karppi. Johtamiskorkeakoulu. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2013). *Ethics And Management In The Public Sector*. New York: Routledge.
- Lehtonen, Tommi (2009). Arvot ja arvojohtaminen: filosofisia huomautuksia. *Hallinnon tutkimus* 28: 4, 3–15.
- Leinonen, Jaana (2012). ”Monelta suunnalta suitsia suussa, mutta niiden kanssa on eletävä.” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin. *Acta* nro 232. Lapin yliopisto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lämsä, Anna-Maija (2011). Eettisyys organisaatiokulttuurin kehittämistä suuntaamassa. Teoksessa: *Työyhteisön kehittäminen ja johtaminen*, 123–130. Toim. Pauli Juuti. Vantaa: JTO-Palvelut Oy.
- Lämsä, Anna-Maija, Meri Vehkaperä, Tuomas Puttonen & Hanna-Leena Pesonen (2008). Effect of business education on women and men students' attitudes on corporate responsibility in society. *Journal of Business Ethics* 82: 1, 45–58.
- Manning, Susan Schissler (2003). *Ethical leadership in human services: A multi-dimensional approach*. Lontoo: Allyn and Bacon Inc.
- Menzel, Donald C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators: Leading and Building Organizations of Integrity*. 2. painos. Armonk, New York: M. E. Sharpe.
- Moilanen, Timo & Ari Salminen (2007). *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States*. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset, 1/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Ojajärvi, Anne (2015). Kunnanjohtaja eettisenä johtajana: ”Luottamuksellahan tässä eletään”. Pro gradu -tutkielma. Saatavissa 10.9.2017: <https://www.tritonia.fi/download/gradu/6630>.
- Ojakoski, Maria (2014). Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Peiponen, Mirva (2007). Arvot virkamiehen arjessa: Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset, 4/2007. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Peltonen, Tuomo (2007). Johtaminen ja organisointi. Teemoja, näkökulmia ja haasteita. Keuruu: KY-Palvelu Oy.
- Pitkänen, Lotta & Ari Salminen (2014). Johtamisen etiikka: Kysymys integriteetistä, koodista ja esimiestyöstä. Teoksessa: Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon, 29–42. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotieteet 2.
- Resick, Christian J., Gillian S. Martin, Mary A. Keating, Marcus W. Dickson, Ho Kwong Kwan & Chunyan Peng (2011). What ethical leadership means to me: Asian, American, and European perspectives. *Journal of Business Ethics* 101: 3, 435–457.
- Ruusuvuori, Johanna & Liisa Tiittula (2005). Tutkimushaastattelu ja vuorovaikutus. Teoksessa: Haastattelu. Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, 22–56. Toim. Johanna Ruusuvuori & Liisa Tiittula. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.
- Salminen, Ari (2003). Hyvän hallinnon etiikka. Kolmen profession arvioita hallinto- ja johtamistyön eettisistä kysymyksistä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245. Hallintotiede 29.

- Salminen, Ari (2008). Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. 2. painos. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen, Ari (2010). Julkisen johtamisen etiikka. 2. painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 60. Hallintotiede 3.
- Salminen, Ari (2015). Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopiston selvityksiä ja raportteja.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2010a). Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. Hallinnon tutkimus 29: 2, 195–207.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2010b). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management* 23: 7, 647–668.
- Salminen, Ari, Rinna Ikola-Norrbacka & Venla Mäntysalo (2011). Kansallinen integriteettijärjestelmä – Suomi. Peruseraportti. Transparency International. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Venla Mäntysalo (2013). Epäeettisestä tuomittavaan. Korruptio ja hyvä veli –verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182.
- Schwartz, Shalom (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. Teoksessa: *Advances in experimental social psychology*: vol. 25, 1–65. Toim. Zanna, Mark. San Diego: Academic Press.

- Siikavirta, Kristian (2012). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön rajat. Teoksessa: *Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi*, 468–478. Toim. Jan-Erik Helenelund, Ilpo Luoto, Niina Mäntylä & Kristian Siikavirta. Acta Wasaensia 265. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. New York: The Free Press.
- Skubik, Daniel Walter & Bruce W. Stening (2009). What's in a Credo? A Critique of the Academy of Management's Code of Ethical Conduct and Code of Ethics. *Journal of Business Ethics* 85: 4, 515–525.
- The Seven Principles of Public Life (1995). Summary of the Nolan Committee's First Report on Standards in Public Life. Saatavissa 4.2.2017: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>.
- 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.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2008). Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden eettisyydestä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283. *Hallintotiede* 35.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2009). Intra-organizational challenges of values-based leadership. *Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies* 14: 2, 6–13.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2012). Embedding Value-Based Organization: An Identification of Critical Success Factors and Challenges. *International Journal of Management Science & Technology Information* 1: 3, 37–67.

Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2014). Älykäs julkinen organisaatio. Helsinki: Tietos-
noma Oy.

LIITE 1. Haastattelukysymykset

Tekninen johtaja eettisenä johtajana

Integriteettiä voidaan pitää johtamisen keskeisenä kysymyksenä. Integriteetti on rehellisyyttä, lahjomattomuutta, riippumattomuutta, johdonmukaisuutta ja korruptoitumattomuutta. Integriteettiä voidaan pitää moraalisenä rohkeutena. Integriteettiään ylläpitävät ja rehelliset toimijat ovat niitä ihmisiä tai organisaatioita, jotka ovat valmiita puolustamaan eettisen näkemyksen mukaista kantaansa myös vaikeissa tilanteissa.

Eettinen johtaminen ja integriteetti

1. Onko hallinnon arvoja, periaatteita tai eettisiä kysymyksiä käsitelty organisaationne toiminta- tai henkilöstöstrategiassa tai muussa asiakirjassa?
2. Onko teidän organisaatiossanne luotu eettisiä koodistoja tai muita toimintatapaohjeita?
3. Mitä eettinen johtaminen mielestäsi on? Mistä elementeistä ja ominaisuuksista eettinen johtaminen koostuu käytännössä?
4. Miksi tekniselle johtajalle integriteetin säilyminen on tärkeää?
5. Mitkä asiat tai tapahtumat voivat horjuttaa integriteettiä?
6. Valitse taulukosta viisi vakavinta teknisen johtajan integriteettiä uhkaavaa asiaa:

	Oman edun tavoittelu (esimerkiksi taloudellisesti)
	Omat tai perheenjäsenten liialliset sidonnaisuudet (esimerkiksi pankki, yritykset)
	Suostuminen toisten hallinnon edustajien ohjailtavaksi oman organisaation ohi
	Osallistuminen esteellisenä valmisteluun
	Liian läheinen suhde alaiseen tai luottamushenkilöön
	Liialliset sidonnaisuudet yksityisen sektorin edustajien kanssa
	Huonot suhteet luottamushenkilöihin
	Nepotismi tai jonkun alaisen suosinta
	Päätoimea häiritsevät sivutoimet
	Joidenkin yritysten suosiminen yhteistyökumppaneina
	Lahjusten vastaanotto, tarjoaminen tai antaminen
	Laaja ja rakenteellinen korruptio (virkamiehen päätöksiin vaikuttavaa, pysyvää)
	Pienimuotoinen, satunnainen korruptio
	Linjattomuus johtajana, kyvyttömyys itsenäiseen valmisteluun / mielipiteeseen
	Heikko hallinnon osaaminen, huono perehtyminen asioihin
	Uudistusvastaisuus, kehityksen jarruttaminen
	Heikko johtaminen (esim. esimiehen huono esimerkki, välinpitämätön johtaminen)

Eettiset haasteet

7. Mitkä asiat voivat lisätä eettisiä ongelmatilanteita yksikössäsi?
8. Mitkä asiat lisäävät teknisen johtajan eettistä kuormittuneisuutta eli ovat eettisesti haastavia tilanteita johtajalle?
9. Millaisia eettisesti hankalia tilanteita olet kohdannut omassa työssäsi?
10. Aiheuttaako yhteistyö julkisen ja yksityisten toimijoiden kanssa eettisiä haasteita? Miten haasteet ilmenevät?
11. Mitkä seuraavista eettisistä ongelmista ovat ajankohtaisia oman kokemuksesi mukaan?

	Luottamuksellisen tiedon väärinkäyttäminen
	Asioiden viivyttely
	Yksityisen kustantama runsas kestitseminen
	Huonon hallinnon suojele ja salailu
	Organisaation tavaroiden käyttäminen tai lainaaminen omaan käyttöön
	Lahjusten vastaanottaminen tai antaminen
	Välinpitämätön johtaminen ja alaisten laiminlyönti
	Suosikkijärjestelmän ylläpitäminen
	Työpaikkakiusaaminen tai kiusaamisen salliminen
	Ystävyyssuhteet yksityisellä sektorilla vaikuttavien henkilöiden kanssa
	Virkamiesten luottamustehtävät yksityisen sektorin yhteistyöorganisaatioiden hallinnossa
	Liika avoimuus organisaation ulkopuolelle
	Asioiden salailu julkisuuslain ja avoimuuden hengen vastaisesti
	Petos tai varastaminen
	Urakoiden junailu tietyille yksityisen sektorin toimijoille
	Hyvä veli –verkostot
	Huono hallinto ja johtaminen
	Epämiellyttävien tehtävien lykkääminen tai siirtäminen muille

Eettisen johtamisen kehittäminen

12. Onko organisaatiossanne käytössä menetelmiä, joiden avulla väärinkäytökset tai muu epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille?
13. Miten eettistä toimintaa on kehitetty/vahvistettu teillä työnantajan toimesta?
14. Mitä pitäisi tehdä eettisen johtamisen edistämiseksi?

LIITE 2. Saatekirje

Arvoisa vastaanottaja,

Opiskelen Vaasan yliopistossa hallintotieteitä, pääaineena julkisjohtaminen. Teen pro gradu –tutkielmaa aiheesta tekninen johtaja eettisenä johtajana.

Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä eettiseen johtamiseen julkisen johtamisen työvälineenä. Tavoitteena on selvittää, millaisia haasteita vuorovaikutussuhteet asettavat teknisen toimen johtamiselle ja miten eettistä toimintaa voidaan kehittää.

Tavoitteenani on haastatella noin kahtatoista teknistä johtajaa. Haastattelu kestää noin tunnin ja se nauhoitetaan. Tekstistä ei voi tunnistaa yksittäisen haastateltavan vastauksia.

Haastattelu on keskustelutilaisuus, jossa käsitellään vapaasti teemahaastattelulomakkeen aiheita. Haastattelulomake on tämän viestin liitteenä.

Toivon, että suostutte haastateltavaksi. Otan teihin yhteyttä puhelimitse haastatteluajan sopimiseksi ensi viikon aikana.

Ystävällisin terveisin,

Etu- ja sukunimi

sähköpostiosoite

puhelinnumero

LIITE 3. Haastatteluun osallistuneet henkilöt

Markku Järvelä, Vaasan kaupunki, 1.6.2017

Ahti Latvala, Lapuan kaupunki, 9.6.2017

Pentti Honkola, Soinin kunta, 13.6.2017

Timo Myllymäki, Alavuden kaupunki, 13.6.2017

Martti Ranta, Kuortaneen kunta, 13.6.2017

Juha Takamaa, Kauhavan kaupunki, 16.6.2017

Anne Övermark, Lappajärven kunta, 16.6.2017

Jouni Hänninen, Alajärvi kaupunki, 19.6.2017