



VAASAN YLIOPISTO

ARI SALMINEN

Julkisen johtamisen etiikka

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA

OPETUSJULKAISUJA 60
JULKISJOHTAMINEN 3

3., uudistettu painos

VAASA 2010

Alkusanat kolmanteen uudistettuun painokseen

Tässä opetusjulkaisussa etsitään vastausta kysymykseen, mitä on julkisen johtamisen etiikka. Julkaisun tarkoitus on tukea johtamisen etiikan opetusta ja samalla kannustaa opiskelijoita eettisten kysymysten pohdiskelujen pariin.

Valitut aiheet

Johtamisesta on saatavissa yllin kyllin tietoa, mutta johtamisen etiikan lähtökohdista ja haasteista huomattavasti vähemmän. Tietoa johtamisen etiikasta julkisissa organisaatioissa tarvitaan entistä enemmän tulevaisuudessa. Esimerkiksi julkisen talouden ahdingossa joudutaan tulevana vuosina tekemään kansalaisten kannalta ikäviä päätöksiä. Poliitikoilta ja muilta vallankäyttäjiltä odotetaan näissä olosuhteissa eettisyyttä, toisin sanoen oikeudenmukaisuutta ja tasapuolisuutta, päätöksenteon avoimuutta ja vaikeiden ratkaisujen huolellista perustelemista. Luottamushenkilöiden henkilökohtainen vastuu on tullut entistä suuremman mielenkiinnon kohteeksi.

Eettisten kysymysten ymmärtämisessä ollaan jo pitkällä silloin, kun tunnistetaan ja tiedostetaan eettiset ongelmat ja haasteet. Julkaisun sisältö rajautuu seitsemään aiheeseen, jotka tarkentavat kuvaa johtamisen etiikasta. Pääosuudet käsittelevät:

- johtamisen etiikan määrittelyä,
- moraaliteorioita,
- eettisiä arvoja,
- integriteettiä,
- eettistä regulaatiota,
- julkisen johtamisen etiikan näkökulmia ja
- eettisen johtajan ideaalimallia.

Etiikan teemat on raportoitu lyhyesti ja ne ovat ensisijaisesti aiheeseen johdattelevia. Tämän vuoksi karsinta on ollut välttämätöntä. Karsintaa oli tehtävä monien

johtamishyveiden ja -paheidenkin kohdalla. Näitä olivat esimerkiksi luottamus, avoimuus, uskollisuus, myötätuntonaisuus ja ahneus.

Teemat pyritään määrittelemään ja perustelemaan kirjallisuuden, esimerkkien ja osuuskien loppuun laadittujen kysymysten avulla. Kirjallisuus koostuu moraalifilosofian, hallinnon etiikan ja johtamisen tutkimuksista. Mikäli yksittäiseen aiheeseen keskitytään monipuolisemmin tai aihe halutaan laajemmin kytkeä hallintotieteen teoriaan, vaatisi se tässä esitettyä kattavampaa perehtymistä. Keskeiset käsitteet lyhyinen määritelmien on koottu liitteeseen.

Yhteys hallintotieteelliseen keskusteluun

On aluksi aiheellista viitata siihen, että tämän opetusjulkaisun teema - julkisen johtamisen etiikka - kuuluu ennen muuta hallintotieteen etiikan (Administrative Ethics) tutkimustraditioon ja sitä koskevaa tieteellistä tutkimusta käytetään lähdeviitteinä. Hallinnon etiikassa tutkitaan muun muassa

- julkisiin organisaatioihin sovellettavia eettisiä periaatteita,
- eettistä päätöksentekoa,
- julkisen palvelun eetosta,
- eettistä sääntelyä,
- etiikan loukkauksia ja
- eettistä toimintaympäristöä.

Hallintotieteen tutkimusperinteessä on myös muita yhtymäkohtia tässä raportoituihin aiheisiin. Klassiset organisaatioteoriat ovat käsitelleet hallintotyön erityisyyttä (politiikan ja hallinnon suhde), johtamisen organisointiperiaatteita (POSDCORB-malli), toimeenpanevan johdon ja johtajan tehtäviä (velvollisuudet ja vastuut) ja ylipäätään hyvän virkamiehen ja asiantuntijan ominaisuuksia. Nämä jäävät kuitenkin työhön tehtyjen rajausten vuoksi vähemmälle huomiolle.

Eettisestä näkökulmasta hallintotieteen teorioiden ja doktriinien historia osoittaa, että tutkimuksen valtavirtaa edustavat tehokkuutta (Efficiency), taloudellisuutta (Economy) ja vaikuttavuutta (Effectiveness) koskevat kysymyksenasettelut.

Julkisten organisaatioiden tutkimukseen neljättä E:tä eli etiikkaa (Ethics) on peräänkuulutettu selvästi vähemmän. Tärkeät eettiset kysymykset nousevat vahvasti

esiin, kun tarkastellaan hallinnon ja kansalaisen suhdetta, oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa, kansalaislähtöisyyttä sekä yhteiskuntaetiikkaa.

Hallintotieteilijälle kysymys on eräänlaisesta weberiläisestä perusvalinnasta: käsitelläänkö toiminnan – tässä tapauksessa johtamisen rationaliteettia – arvoperustalta vai tavoiteperustalta. On perusteltua asettaa myös kysymys siitä, mikä suhde eettisyydellä on tehokkuuteen. Tähän raporttiin on haluttu valita arvorationaalinen suunta, jonka keskiössä ovat eettiset ongelmat ja haasteet.

Kiitän kollegoitani raporttiin esitetyistä parannusehdotuksista. Kolmanteen painokseen olen tehnyt pieniä täydennyksiä raportin eri osiin.

Lokakuu 2010

Tekijä

Sisällys

1	MITÄ ON JOHTAMISEN ETIIKKA?.....	1
2	MORAALITEORIAMORAALEET.....	6
3	EETTISET ARVOT.....	15
4	INTEGRITEETTI.....	21
5	EETTINEN REGULAATIO.....	28
6	NÄKÖKULMIA JULKISEN JOHTAMISEN ETIIKKAAN.....	34
7	EETTISEN JOHTAJAN IDEAALIMALLI.....	41
	KIRJALLISUUS.....	44
	LIITE.....	48

Kuviot

Kuvio 1.	Korruption ulottuvuudet.....	24
Kuvio 2.	Virkamiehen vastuullisuuden osa-alueita Cooperia (2006: 188) mukailten.....	37

1 MITÄ ON JOHTAMISEN ETIIKKA?

Aluksi etsitään vastausta siihen, miksi eettiset kysymykset ovat keskeisiä julkisessa johtamisessa. Mihin johtaja oikeastaan tarvitsee eettistä asennoitumista: oikeiden päätösten tekemiseen, oikeisiin toimintatapoihin vai yhteisen hyvän edistämiseen? Selvitys aloitetaan määritelmillä, jotka kuvaavat etiikan käsitteen moninaista sisältöä: etiikan ja moraalin käsitettä, etiikan suhdetta valtaan ja yleiseen etuun sekä johtamisen etiikan alustavaa määrittelyä.

Etiikka ja morali

Kirjallisuudessa toistetaan usein, että etiikka määrittelee hyvää ja pahaa, oikeaa ja väärää, eli moraalin luonnetta. Toisin sanoen, miten oikea erotetaan väärästä. Moraalinen tajunta on kyky erottaa hyvä ja paha.

Ludwig Wittgenstein antaa yhden hyvän määritelmän etiikalle: ”Etiikka on tutkimusta siitä, mikä on hyvää... mikä on arvokasta tai todella merkityksellistä... etiikka on tutkimusta elämän merkityksestä tai siitä, mikä tekee elämästä elämisen arvoista, tai se on tutkimusta oikeasta elämäntavasta.” (Kirjoituksia 1929–1938).

Yleisesti tunnettu kultainen sääntö ”jokaista on kohdeltava, kuten haluaisi itseään kohdeltavan” viittaa etiikan universaaliin luonteeseen. Etiikka ymmärretään moraalina, mikä on hyvän ja oikean jatkuvaa etsimistä sekä sitoutumista arvoihin ja periaatteisiin. Niiniluoto (2005: 40) tiivistää useita asioita, joita sisältyy etiikan käsitteeseen:

”Moraaliset objektit ovat niitä, jotka kykenevät tekemään eron oikean ja väärän välillä, sekä voivat käyttää tätä erottelua valitessaan vapaaehtoisesti vaihtoehtoisten tekojen välillä. Etiikalla tarkoitetaan filosofisia teorioita moraalin luonteesta sekä järjestelmällisiä yhteyksiä ilmaista moraalin sisältöä toimintakoodien ja normatiivisten periaatteiden avulla. Toiminta on eettistä silloin kun se noudattaa tällä tavoin kiteytettyä moraalista arvojen järjestelmää.”

Lindqvist (2002: 77–79) erottaa etiikasta neljä eri tasoa. Yksilötason eettiset kysymykset kohdistuvat pohdintaan hyveestä, omastatunnosta, vastuusta, ja ihmisen moraalisesta eheydestä. Suhdetasolla eettisiä kysymyksiä käsitellään vastavuoroisuuden ja kohtaamisten valossa. Yhteisö- ja ryhmätasolla kysymys on erilaisista kollektiivisista yksiköistä. Yhteisötason etiikassa korostuvat sopimukset, rajat, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo. Kosmisella tasolla ollaan tekemisissä elämän

suurten peruskysymysten kanssa. Niihin kuuluvat elämän tarkoitus, evoluutio, kollektiivinen alitajunta, myytit, traditiot, kauneus ja pyhyys.

Etiikka kuvaa ja perustelee hyviä ja oikeita tapoja elää ja toimia maailmassa, jonka ihminen jakaa muiden kanssa. Etiikan tehtävänä on auttaa ihmistä tekemään valintoja, ohjaamaan ja arvioimaan omaa ja toisten toimintaa sekä tutkimaan toimintansa perusteita. (Terveystieteiden tutkimuskeskuksen neuvottelukunta 2001)

Neuvottelukunta muotoilee osuvasti etiikan yhden keskeisen ominaisuuden: Etiikka ei anna valmiita ratkaisuja, vaan se tarjoaa ajattelun ja pohtimisen välineitä. Tästä seuraa, että jokaisella on mahdollisuus kehittää omia ajatuksiaan ja etsiä oikeita ratkaisumalleja.

Valta ja yleinen etu

Toisenlainen näkökulma avautuu etiikkaan, kun käsitellään valtaa ja yleistä etua. Julkinen johtaminen on vallankäyttöä. Koska vallankäyttö on aina moraalinen kysymys, se on osa johtamisen etiikkaa. Vallankäytöllä vaikutetaan toisten ihmisten käyttäytymiseen haluttuun suuntaan. Julkinen vallankäyttö perustuu lakiin. Viranomaiset päättävät lakiin perustuvien valtuuksien nojalla. Ilman toimivaltaa ei voi julkisessa hallinnossa laillisesti toimia. Valtaa käytetään silti myös väärin.

Friedrich Nietzsche (2000) on esittänyt 1800-luvun lopulla mieleenpainuvan määritelmän johtajan tai 'käskijän' ominaisuuksista: "Täytyy itse panna itsensä koetukselle, siksi että on määrätty riippumattomuuteen ja toisia käskemään ... Ei saa takertua mihinkään henkilöön: olkoon hän sitten vaikka kaikista rakkain ... Ei saa takertua mihinkään sääliin ... Ei saa takertua mihinkään tieteeseen ... Ei saa takertua omaan irtautumiseensa ... Emme saa takertua omiin hyveisiimme ... Täytyy osata varjella itsensä: se on riippumattomuuden ankarin koetus."

Tähän osuu hyvin Harald Höffdingin (1920: 644) teksti: "Valta ei voi eikä saakaan olla sokea. Sitä johtamassa täytyy olla sääntöjä ja periaatteita, ja niitä ei voi noutaa vallasta itsestään, vaan ne on johdettava niistä tarkoitusperistä, joita vallan on suojattava. Se, mitä valta voi aikaansaada, turvallisuus ja ykseys, on vain väline sellaisten korkeampien tarkoitusperien saavuttamiseksi, joita valta itse ei voi luoda ja joihin valta silloin voi suhteutua. Pelkästä vallasta ei voida johtaa kulttuuria eikä oikeutta."

Ahonen (2006) viittaa 'likaisiin käsiin', kielikuvaan, jonka mukaan poliitikon tai johtajan kädet likaantuvat eettisesti hyviäkin asioita hoidettaessa. Kyseenalaiset menettelytavat, kuten vääristynyt kilpailu tai valtataistelu haastavat eettisyyden.

Eettistä johtajuutta pyritään kehittämään muuttamalla ja poistamalla epäeettisiä käytäntöjä ja eliminoimalla huonoa hallintoa.

Mikäli julkisen johtamisen katsotaan edistävän yhteistä hyvää, yleinen etu määrittelee osaltaan johtamisen sisältöä. Eettisenä periaatteena yleinen etu viittaa mo-
neen asiaan, kuten yleiseen hyötyyn, kaikille kuuluviin hyötyihin ja kansalaisten etuun. Yksinkertaisesti määritellen, yleinen etu tarkoittaa toimintaa tai asennoi-
tumista, mikä tähtää yhteisen hyvän toteutumiseen. Moraalifilosofiaan kuuluu
ajatus, jonka mukaan ihmistä ei motivoi vain oma etu vaan myös toisten hyvästä
välittäminen.

Yleinen etu haastaa yksityisen vapauden. Tämä vuoksi yksilön oikeudet on yleensä kirjattu perustuslakiin. Yksityinen intressi on yksilön edun edistämistä. Yleisen edun nimissä tehdään tekoja, jotka eivät läheskään aina koidu yhteiseksi hyväksi (Thomas 2000: 187–195). Virkamiehillä ja virkamiesjohtajilla voi olla omia intressejä ajettavanaan. Osana kollektiivisia yksilö voi korostaa myös omia henkilökohtaisia intressejään, mikä ei ole harvinaista julkisissakaan organisaatioissa. Oman yksikön budjetin kasvattaminen, arvovallan pönkittäminen ja yleinen valtanhalu ovat kehityspiirteitä, jotka eivät ole omiaan edistämään yleistä etua. Joissain tilanteissa selvittäään myös sillä, että yleinen ja yksityinen etu kyetään onnistuneesti sovittamaan yhteen.

Johtamisen etiikka

Millaisin välinein pohditaan johtamisen etiikkaa? Johtamisajattelun kehitysvaiheet osoittavat (esim. Rutgers 1999), että johtamisideaa kuvataan useimmiten tavoite-keino -kysymyksenä. Toisin sanoen, miten saavutetaan toiminnan tavoitteet, miten johtamistyötä tehostetaan ja miten suorituskykyä parannetaan johtamisen avulla.

Eettisen johtamisen aihe on osa hallintotieteen etiikkaa koskevaa tutkimuskeskustelua. Keskeiset painopisteet löytyvät niistä moraalisisista periaatteista, joita sovelletaan julkisjohtamiseen. Eettinen päätöksenteko, luottamus, korruption torjunta, eettiset professiot ja toimintaympäristöt kuuluvat tutkimuksen painopisteisiin. Esimerkiksi Menzel (2005) kuvaa yksityiskohtaisesti näitä hallinnon ja johtamisen etiikan sisältöjä ja haasteita.

Julkisen johtamisen etiikassa tarkastellaan eettisiä valintoja, jotka voivat koskea oikeaa ja väärää tai hyvää ja huonoa. Käytännössä eettisen arvion kohteena ovat useimmiten vastakkaiset käsitykset ja toimintamallit siitä, mikä on hyväksyttävää

käyttäytymistä ja mikä ei. Johtamisen etiikka osoittaa lisäksi sen, että pitää noudattaa moraalijärjestelmää ja tehdä eettisesti oikeita valintoja.

Eettistä johtajuutta luonnehditaan johtamisen ominaisuuksien avulla. Johtajan ominaisuuksia on monia, kuten korkean moraalin ylläpitäminen, osaaminen, terveen järjen käyttö ja miksei myös hyvä tahto. Menzelin (2001) mukaan johtamisen etiikalla ylläpidetään ja kehitetään vahvaa eettistä kulttuuria työyhteisöissä. Eettinen johtajuus perustuu Northousen (2004) mukaan siihen, että johtajuudella

- rakennetaan eettistä yhteisöä,
- kunnioitetaan eri osapuolia,
- palvellaan toisia,
- pidetään kiinni oikeudenmukaisuudesta ja
- osoitetaan rehellisyyttä.

Esimiestyössä on vahva eettinen perusvire. Kun resursseja ohjataan suunnitelmallisesti tavoitteiden saavuttamiseksi tehokkaalla tavalla ja luodaan yhteistä arvoperustaa organisaation henkilöstölle, joudutaan käytännössä tekemään eettisluonteisia valintoja.

Johtamisen etiikkaan kuuluu keskeisesti se, että johtaja kohtelee alaisiaan oikeudenmukaisesti. Esimiehen tehtävänä on organisaatiossa saavuttaa tavoitteet henkilöstön avulla (Heiskanen 2002). Henkilöstön motivointi, kehittäminen ja työmoraali ovat tärkeitä instrumentteja, joilla päästään asetettuihin tavoitteisiin. Suomalainen työetiikka korostaa kutsumusta ja ahkeruutta; johtajuudessa taas panostetaan ennen muuta hyviin suorituksiin ja tuloksiin.

* * *

Pohdittavaa:

Mikä Lindqvistin kuvaamista etiikan tasoista ilmenee julkisjohtamisessa?

Turmeleeko valta aina, ja miten sellaista vaikutusta tulisi kontrolloida?

Millaisia ovat ne julkisen hallinnon tilanteet, joissa yksilö välittää ensisijaisesti toisten hyvästä?

Voiko yleinen etu olla muuta kuin yksityisten etujen summa?

Onko johtamisen etiikka enemmän yksilöä vai yhteisöä koskeva kysymys julkishallinnossa?

Miksi etiikka ja moraalikysymykset ovat monimutkaisia julkisen hallinnon haasteina?

2 MORAALITEORIAT

Moraaliteoriat kuvaavat johtamisen etiikan taustakysymyksiä. Teorioiden yksi keskeinen viesti on, että velvollisuuksia tulee noudattaa. Velvollisuuksien rikkominen johtaa siihen, ettei lakeja noudateta eikä toimita oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti. Moraaliteoreettinen ajattelu korostaa toiminnan hyötyjä, seurauksia ja vaikutuksia. Poliittisten päättäjien ja virkamiesten hyveellisyyttä arvioidaan moraalilähtökohdista.

Aihepiiri on erittäin laaja, joten tässä yhteydessä nostetaan esiin vain muutamia näkökohtia

- velvollisuuksista
- hyödyistä ja
- hyveistä.

Moraaliset kysymykset liittyvät oikeudenmukaisuuteen. Yksi etiikan suuria kysymyksiä on, koetaanko yhteiskunta, poliittinen järjestelmä ja hallinnon toiminta oikeudenmukaiseksi vai epäoikeudenmukaiseksi. Näitä teemoja käsitellään tämän osuuden lopussa.

Velvollisuudet

Velvollisuusetiikassa perimmäinen syy eettiseen käyttäytymiseen on velvollisuudentunto seurauksista välittämättä; ”let justice be done though the heavens fall”. Velvollisuus on Immanuel Kantin ydinajatus. Kuten Juujärvi ym. (2007: 71) kirjoittavat, noudattamalla velvollisuutta ihmisellä on vapaus toimia oikein. Velvollisuudentunto tulee ihmiseen sisältä päin. Velvollisuuden tajuaminen perustuu ajatteluun.

Johtajan missio ja omistautuminen johtamiseen menevät kaiken muun edelle. Eriyisenä velvollisuutena ja kunnia-asiana on tehtävän loppuunsaattaminen. Oma velvollisuutta täytettäessä ei ole muita vaihtoehtoja. Mikäli toiminnan seurauksia ei arvioida huolellisesti, johtamistapa saattaa osoittautua muodolliseksi ja jäykäksi. Virkavelvollisuuden pilkuntarkka noudattaminen ’polkee alleen’ yleisinhimillisiä lähtökohtia, auttamishalua tai säälin tunnetta, jotka muutoin joissain ääritilanteissa saattaisivat ohjata esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa.

Kantin moraalifilosofia perustuu autonomiseen ja vapaaseen järjen käyttöön. Moraalin perustana on hyvä tahto, mikä puolestaan nojautuu universaaleihin moraalilakeihin.

Kantin etiikka on velvollisuuksien noudattamisen etiikkaa järjen käytön avulla. Velvollisuusetiikassa saatetaan luetteloida asioita, jotka ovat sallittuja tai kiellettyjä. Velvollisuusetiikka voi kuitenkin perustua yhteen yleiseen sääntöön, josta johdetaan toisia yleiseen sääntöön perustuvia sääntöjä ja eettisiä periaatteita. Tätä kutsutaan kasuistiikaksi.

Kategorinen imperatiivi on Kantin (1990: 76–120) esittämä yleisperiaate, jossa kehoitetaan toimimaan sellaisten periaatteiden mukaan, jotka voidaan nähdä kaikkia ihmisiä koskevinä yleisinä periaatteina. Ihmisen tulee toimia oikein velvollisuudesta eikä palkkion toivossa tai rangaistuksen pelosta. Kantin moraalilaki edellyttää toimimista siten, että ihmisyyttä – sekä itsessä että jokaisessa muussa ihmisessä – kohdellaan aina tarkoituksena eikä koskaan pelkkänä välineenä.

Kantilainen etiikka auttaa ymmärtämään julkisen palvelun eettisyyttä. Virkamiehen moraalिसäännöksi voidaan määritellä laillisuus, josta johdetaan toimintaperiaatteet, jotka puolestaan johtavat toisiin periaatteisiin ja toimintasääntöihin. Moraali perustuu järjen sanelemille periaatteille.

Hyödyt

Seurausetiikassa keskustellaan hyödyistä. Kantilainen moraalifilosofia hylkää näkemyksen, että teon moraalinen arvo riippuu sen seurauksista. Utilitarismissa seuraukset muodostavat moraaliopin perustan.

Jeremy Bentham ja John Stuart Mill ovat utilitaristisen eli hyötyetiikan tunnettuja historiallisia hahmoja. Utilitarismin mukaan teko on oikea silloin, kun se muita vaihtoehtoja paremmin johtaa siihen, että mahdollisimman suuri määrä ihmisiä saa nauttia mahdollisimman suurta onnea, joka on korkein päämäärä. Lyhentäen Benthamin (2001: 88) määritelmä on seuraava:

”Hyödyllä tarkoitetaan... hyödyn, edun, mielihyvän, hyvän tai onnen tuottamista ... ja huonon kohtelun, tuskan, pahan tai onnettomuuden estämistä... yhteisölle... ja tietyille yksilölle.”

Kirjoittaja tarkoittaa erityisesti hallitsevassa asemassa olevien toiminnan päämäärää eli kaikkien vaikutuspiiriin kuuluvien suurinta onnellisuutta. Millin (2000: 17, 131) mukaan moraalien perustana teot ovat oikein siinä määrin kuin niillä on taipumus edistää onnellisuutta ja väärin siinä määrin kuin niillä on taipumus tuottaa onnettomuutta. Utilitaristinen moraalitunnustaa ihmisissä kyvyn uhrata oma välitön hyvänsä toisten hyvän puolesta.

Kuten Juujärvi ym. (2007: 157–158) toteavat, benthamilainen hedonistinen utilitarismi painotti mielihyvää ja nautintoa mahdollisimman monelle; milliläinen laatu-utilitarisimi korosti vastaavasti mielihyvän laadullista erilaisuutta ja ennen muuta arvokkaiden nautintojen tuottamista mahdollisimman suurelle joukolle.

Utilitarismissa tarkastellaan teon hyödyllisyyttä kahdelta kannalta. Toimintautilitarismissa yksittäinen teko on hyvä, jos sen tekeminen maksimoi hyvää maailmassa. Sääntöutilitaristit olettavat, että yksittäiset teot ovat hyviä, jos ne seuraavat moralisääntöjä, joiden noudattaminen on pitkällä tähtäimellä hyödyllistä (Häyry 2001: 75, 157; 2002). Utilitaristisen johtamisen haasteena on, miten erottaa toisistaan lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin seuraukset ja vaikutukset.

Seurausetiikassa pyritään kiinnittämään huomiota toiminnan tuloksiin ja vaikutuksiin. Se, mikä on moraalisesti oikein, riippuu seurauksista ja tuloksista. Julkisen toiminnan arvoa mitataan hyötyjen kautta. Toiminnan panoksia verrataan tuotoksiin, ja kustannuksia saavutettaviin etuihin. Utilitarismin perusongelma on se, että tekojen seuraukset eivät ole aina ennalta arvattavia. Myöskään poliittisen päätöksenteon ja hallinnon päätösten hyötyjä ja haittoja ei ole yksinkertaista mitata luotettavasti eikä mittausten tuloksista olla aina samaa mieltä.

Hyveet

Hyve-etiikassa korostetaan hyvää ihmistä ja hyvän elämän pyrkimyksiä. Hyve on pysyvä ja vahva valmius tehdä hyvää. Hyveellinen ihminen haluaa ilman pakkoa tehdä hyvää. Myös johtamistyössä päämäärät täytyy asettaa sen mukaan; pahalla ei saada aikaan hyvää.

Hyve-etiikka liittyy vahvasti eettisiin arvoihin. Hyveet syntyvät hyvästä toiminnasta, mihin johtaminenkin kuuluu. Aristoteelisen hyve-opin mukaan hyve on kasvatuksen avulla aikaansaatu suhteellisen pysyvä luonteenpiirre. Hyve on keskiväli, jonka molemmilla puolilla on pahe. Esimerkiksi rohkeus hyveenä on pelkuruuden ja hullunrohkeuden keskiväli.

Aristoteles katsoi, että ihmisen päämääränä on elää hyvä elämä ja tulla rohkeaksi, rehelliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Erityisesti oikeudenmukaisuus toteutuu yhteisön jäsenenä. Tuossa asemassa ihminen voi toteuttaa omia tavoitteitaan, omaa telostaan eli tarkoitustaan. Lainkuuliaisuus ja tapojen noudattaminen kuuluvat hyveisiin.

Hyveellisyyttä edistää se, että toimitaan oikein. Hyve on myös valmiutta toimia ja valita oikein. Hyve on eettisesti arvokas luonteenpiirre, mikä kuvaa luonteen lu-

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

Hyveet ovat keskeisesti esillä nykyajan ammattiteissa. Hyveet asettavat tiukkoja vaatimuksia ammatin harjoittajalle erilaisissa ammatillisissa käytännöissä tai rooleissa. Jokaisen koulutetun ammattilaisen on pohdittava hyve-eettisiä haasteita. Hyveitä koskevia esimerkkejä on kuitenkin löydettävissä aika niukalti. Johtamista ajatellen osa johtamisen hyveistä perustuu oppimiseen ja osa johtajan omiin luonteenpiirteisiin. (Juujärvi ym. 2007.)

Kardinaalihyveet

Inhimilliset hyveet ovat pysyviä valmiuksia ymmärtää ja tahtoa tehdä hyvää. Ne asettavat halumme järjestykseen ja ohjaavat käyttäytymistä kohti hyvää. Esimerkkinä suurista hyveistä, jotka muodostavat hyveellisen elämän perustan, ovat kardinaalihyveet.

Kardinaalihyveet ovat osa moraalifilosofian historiaa jo Platonista lähtien (Nordin 1999). Ne voivat periaatteessa toimia eettisenä ohjenuorana poliittisille johtajille ja muille johtajille. Neljä kardinaalihyvettä muodostavat hyveellisen elämän perusrakenteen sokraattisessa ihannevaltiossa. Ne ovat:

- harkitsevaisuus, viisaus (lat. prudentia)
- mielenlujuus, rohkeus, urhoollisuus (fortitudo)
- kohtuullisuus, mielenhillintä, maltillisuus, järkevyyt (temperantia)
- oikeudenmukaisuus, oikeamielisyys (iustitia).

Tähän luetteloon lisätään joskus kristillisperäiset teologiset hyveet, joita ovat usko, toivo ja rakkaus. Hyveen vastakohta on pahe. Klassisia paheita ovat mielettömyys, pelkuruus, turmellus ja himo. Turmeltuneisuus yhdistetään korruption silloin, kun korruptiolla tarkoitetaan turmeltuneita tapoja. Korruption tavanomaisen määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan julkisten varojen väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun.

Poliittis-hallinnollisen järjestelmän johtamisessa tarvitaan muunlaisia hyveitä, jotka ovat johdettavissa kardinaalihyveistä, ja jotka realisoituvat organisaatioiden

muutostilanteissa. Näitä ovat esimerkiksi sovittelutaito, kyky tehdä kompromisseja ja taito lukea tilanteen vaatimuksia.

Oikeudenmukaisuus

Kuten edellä todettiin, oikeudenmukaisuus on keskeinen yhteiskunnallinen hyve. Oikeudenmukaisuus on hyve itsessään. Sitä ei tarvitse määritellä suhteessa mihinkään muuhun eettiseen arvoon. Yksi selventävä määritelmä on seuraava: Toimittaessa tasapuolisesti ja noudatettaessa yleistä oikeuskäsitystä ja oikeudentuntoa ollaan oikeudenmukaisia. Oikeudenmukaisuus on osa oikeutta ja sen noudattamista.

1700-luvun puolivälissä ilmestyneessä tekstissä Adam Smith jakoi hyveet positiivisiin hyveisiin, kuten hyväntekeväisyys ja järkevyys ja negatiivisiin hyveisiin, kuten oikeudenmukaisuus. Negatiivisuus viittaa lähinnä siihen, että oikeudenmukaisuus voidaan saattaa täytäntöön pakolla, jotta vääryys saadaan estettyä. Oikeudenmukaisuuden loukkauksesta tulee seurata rangaistus. Loukkaukset tulisi kuitenkin ennakoida ja ehkäistä etukäteen. Smith (2003: 94–95) katsoi, että ”Tuntemme itsemme nimenomaisesti sidotuksi, solmituksi ja velvoitetuksi oikeudenmukaisuuden noudattamiseen”.

Oikeudenmukaisuuden vallitessa edut ja hyödyt jakautuvat tasapuolisesti. Siksi oikeudenmukaisuus on tasapuolisuutta. Vastaavasti myös velvollisuuksien ja taakkojen on jakauduttava tasapuolisesti. Juujärvi ym. (2007: 105–112) määrittelevät kolme oikeudenmukaisuuden lajia:

- jakava oikeudenmukaisuus,
- menettelytapojen oikeudenmukaisuus ja
- vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus.

Jakava oikeudenmukaisuus koskee palkkioita ja voimavaroja sekä niihin kohdistuvia jakoperiaatteita ja niiden kokemista. Menettelytapojen oikeudenmukaisuus kattaa säännöt, menettelytavat ja muodot, joilla oikeudenmukaisuuteen pyritään. Menettelytapoja on käytössä useita. Vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus on kanssakäymistä ihmisten kesken. Vuorovaikutukseen tarvitaan eettisiä periaatteita.

Vuorovaikutukseen kuuluva oikeudenmukaisuus kuvaa esimiestyötä työpaikoilla. Jotta esimiestä voi pitää oikeudenmukaisena, hänen tulee ainakin noudattaa sovit-

tuja sääntöjä, kohdella alaisiaan tasa-arvoisesti ja pyrkiä jakamaan työtaakka tasapuolisesti eri työntekijöiden kesken.

Rawls ja Nozick

Yhteiskuntamallit tavoittelevat oikeudenmukaisuutta. Keskeinen kysymys on se, miten tasapuolisesti hyvinvointi jakautuu yhteiskunnassa ja miten oikeudenmukaisuus ilmentää yksilöiden vapautta. Teema on saanut laajaa huomiota moraalifilosofisessa keskustelussa John Rawlsilta (1973: 60–89) ja Robert Nozickilta (1974: 26–273). Mainitsen seuraavassa pari huomiota heidän alunperin 1970-luvulle sijoittuvasta ajattelustaan.

Rawlsin oikeudenmukaisuusperiaatteet koskevat vapautta ja ihmisten välisiä yhteiskunnallisia, taloudellisia ja muita eroja. Periaatteet ovat tiivistetysti seuraavat:

Ensimmäinen on yhtäläisen vapauden periaate. Ihmisillä tulee olla yhtäläiset oikeudet perusvapauksiin edellyttäen, että vapaudet sopivat muiden ihmisten vastaaviin vapauksiin. Ihminen voi tavoitella itselleen tärkeitä päämääriä loukkaamatta toisia. Epäeettisiä tekoja ei kuitenkaan sallita.

Toiseen periaatteeseen sisältyvät eroperiaate ja reilujen mahdollisuuksien periaate. Ihmiset voidaan asettaa sosiaalisesti ja taloudellisesti erilaiseen asemaan tiettyjen ehtojen vallitessa. Eriarvoisuudet on järjestettävä siten, että ne koituvat huonompiosaisten eduksi mahdollisimman hyvin. Hyvätuloiset maksavat korkeimpia veroja kuin huonompiosaiset. Lisäksi eriarvoisuuden tulee tuottaa yhtäläiset mahdollisuudet kaikille tavoitella parempia asioita. Näihin sisältyvät saatavilla olevat avoimet yhteiskunnalliset asemat ja virat.

Nozick kannattaa minimalistista valtiota, jolla on lähinnä puolustukseen, suojeeluun ja sopimusten valvontaan liittyviä tehtäviä. Se on Nozickin mukaan ainoa moraalisesti legitiimi, oikeutettu ja tavoiteltava valtio. Koska yksilöiden oikeudet ovat loukkaamattomia, laaja hyvinvointia jakava valtio rikkoo yksilöiden oikeuksia. Yksilöiden ainoa perusoikeus on oikeastaan täydellinen toiminnan vapaus. Minimalistinen valtio on yövärtijavaltio suppeine toimialoineen. Tällaisen valtiomallin oikeutuksiin kuuluu rajoittaa poliittista valtaa haluavia.

Yksilöillä on oikeus siihen, minkä he ottavat oikealla tavalla omistukseensa. Haltuunotto voi tapahtua kaupankäynnillä 'oikeudenmukaisena haltuunottona' tai 'siirtojen sarjana'. Oikeudenmukaisuus toteutuu periaatteessa silloin kun omistusoikeus todetaan ja vahvistetaan. Asioiden käyttöoikeus perustuu omistukseen. Nozickin mielestä Rawlsin oikeudenmukaisuuden teemat, hyvinvointi ja uudel-

leenjakopolitiikka, ovat luonteeltaan epäoikeudenmukaisia, koska ne eivät ensisijaisesti perustu yksilöiden vapaisiin valintoihin.

Valtio voi katsoa toteuttavansa oikeudenmukaisuutta monin tavoin, esimerkiksi hyvinvointi- tai markkinaliberalismin keinoin. Edellinen lupaa vahvistaa tasa-arvoa, parantaa huono-osaisten asemaa ja pyrkii luomaan yhtäläisiä vapauksia kaikille. Jälkimmäinen viittaa suppean valtiomallin kannattajiin, jotka katsovat, että oikeudenmukaisuus toteutuu minimalistisessa valtiossa. Yksilöitä ja heidän oikeuksiaan suojataan julkisen vallan ja kollektiivien oikeudenloukkauksilta. Jatkuvaa kiistaa on siitä, miten pitkälle tai laajalle valtion tehtävät on tarkoituksenmukaista ulottaa. (Airaksinen 1993; Häyry 2000.)

Julkisen vallan toimia ja auktoriteettia rajoitetaan poliittisessa järjestelmässä sopimalla kansalaisten perusoikeuksista. Oikeudet ovat loukkaamattomia eikä niihin voida puuttua valtion määräysvallan turvin. Oikeudet on kirjattu maan perustuslakiin. Tämä koskee myös Suomea. Oikeuksilla on perustavaa laatua oleva vaikutus siihen, miten kansalaisia kohdellaan tai miten he voivat odottaa tulewansa kohdeluiksi.

Perustuslaissa turvataan yhdenvertaisuus, sanan- ja kokoontumisvapaus, omaisuuden suoja, sivistykselliset oikeudet, oikeus työhön ja elinkeinovapauteen, vaali- ja osallistumisoikeudet sekä oikeus sosiaaliturvaan.

Moraalinen johtajuus

Moraaliteorioiden opetuksia voidaan soveltaa johtajuuteen. Yksi esimerkki on Carrollin (1987) kuvaama moraalisen johtajuuden ryhmittely. Hän erottaa kolme käsiteryhmää:

- moraalinen (moral),
- moraalin ulkopuolella (amoral) oleva ja
- moraaliton (immoral) johtaja.

Kullekin ryhmälle muodostuu erilainen johtamissisältö. Moraalisessa johtajuudessa sovittaudutaan useaan toimintamalliin: Käyttäytytään oikein, noudatetaan eettisiä ohjeita, seurataan lain henkeä ja korostetaan toiminnassa kannattavuutta eettisten standardien rajoissa. Moraaliton johtaja toimii toisin. Hän rikkoo tietoisesti eettisiä periaatteita. Hän rikkoo niitä vaikka tietää rikkovansa, on ahne ja pyrkii kannattavuuteen ja menestykseen hinnalla millä hyvänsä sekä noudattaa

korkeintaan lain kirjainta. Moraalin ulkopuolella oleva johtaja ei tee toiminnastaan moraalisia arviointeja. Häneltä puuttuu moraalinen tietoisuus, eli kyky tehdä moraalisia erotteluja hyvän ja pahan välillä.

Carroll suosittelee, että eettistä tietoisuutta lisätään päätöksentekoon. Eettinen kompetenssi on ymmärrettävä osaksi johtamispätevyyttä. Heiskanen ja Salo (2007: 91–92) tekevät tähän hyvän täydennyksen. He korostavat moraalista mielikuvitusta, joka toimii johtajan työkaluna ja jossa kyetään nousemaan päätöstilanteen yläpuolelle tarkastelemaan kokonaisuutta. Moraalinen mielikuvitus auttaa näkemään eri päätösvaihtoehtojen taustoja ja ennakoimaan päätösten seurauksia. Moraalisen mielikuvituksen avulla hahmottuvat ratkaisujen eettinen kestävyys, toistettavuus, yleistettävyyys ja mielekkyys eri osapuolten kannalta.

Käytännössä on myös siedettävä tilanteita, joissa päätökset on tehtävä vaikka eettisyys ei aina täyty täysimääräisesti. Esimerkkeinä ovat vaikeat taloudelliset päätökset, kuten saneeraukset, joissa ei ole saavutettavissa kaikille kohtuullista ratkaisua tai joissa ei kyetä päätöstilanteessa ennakoimaan todellisia haittoja.

Ajankohtainen kysymys Suomessa on johtajien palkkiot. Ylisuuriksi nousseiden palkkioiden maksaminen johtajille yhtiöissä, joissa on vahva julkinen intressi tai valtion omistus, on johtanut keskusteluun optioiden tai vastaavien tuottojen kohtuullistamisesta. Eettisestä näkökulmasta kysymys on kohtuuttomuuden ja ahneuden hillitsemisestä. Palkkiojärjestelmän tulee toimia hyväksyttävyyden, legitimitiiden, rajoissa. Yksilön oman voiton pyyntiin ja sen maksimointiin asetetaan tätä kautta rajoitteita. Rajoitteiden asettajina ovat suurimpien omistajien edustajat eli poliitikot ja vastuuministerit.

* * *

Pohdittavaa:

Voidaanko velvollisuudet kuvata tai määritellä riittävän täsmällisesti?

Entä jos syntyy velvollisuuksien välisiä ristiriitoja?

Millaisia ovat utilitaristisen etiikan mukaiset päätöksentekosäännöt: Miten onnellisuutta mitattaisiin ja miten onnellisuus jakautuisi käyttäjien tai asiakkaiden kesken?

Onko kustannustietoinen, tuottava tai vaikkapa lojaali työskentely hallinnossa hyötyetiikan mukaista ja miten hyödyt näkyvät palkitsemisessa?

Kuvaa jokin asiantuntijatehtävä (ammatti) ja sen hyveet?

Onko kardinaalihyveillä käyttöä nykyajan julkisjohtamisessa?

Missä kulkee raja eettisen ja moraalittoman johtajuuden välillä?

3 EETTISET ARVOT

Eettiset arvot kuuluvat osaksi ihmisten ja organisaatioiden uskomusjärjestelmää. Arvot ohjaavat toimintaa, kuten päätöksentekoa, yksilön suorituksia ja johtamista. Arvoilla kuvataan yksilöiden, ryhmien, organisaatioiden, instituutioiden ja yhteiskuntien tilaa ja ajattelua (Viinamäki 2008).

Eettisillä arvoilla on erityinen tehtävä julkisissa organisaatioissa. Eettiset arvot ja periaatteet ovat usein osa lainsäädäntöä. Virastoilla ja laitoksilla on omia organisaatio- ja tehtäväkohtaisia arvoja. Julkisessa hallinnossa noudatettavat johtamisperiaatteet sisältävät arvoja.

Ryhmittelemällä seuraavassa eettisiä arvoja kysytään samalla, millaisia arvoja ja periaatteita liitetään johtamis- ja virkamiestyöhön.

Eettisten arvojen funktio

Arvoilla tarkoitetaan yleisesti kaikkea, mikä on tavoiteltavaa, haluttua, tarvittua tai arvostettua. Arvot ovat vapauksia, oikeuksia ja hyveitä. Itseisarvo on arvo, jonka haluttavuus riippuu siitä itsestään. Välinearvolla toteutetaan tiettyä päämäärää. Moraaliset arvot ovat itseisarvoja, kun taas talouden arvot ovat usein välinearvoja. Arvot jakautuvat oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Oikeudet takaavat yksilön arvojen toteutumisen ja velvollisuudet ovat takeina toisten ihmisten arvojen toteutumisesta (Airaksinen 1993).

Eräänlainen arvokategoria on muodostettavissa siten, että arvot jaetaan kolmeen ryhmään: yleisiin arvoihin, haluttuihin arvoihin ja käyttökelpoisiin arvoihin. Arvokategoria ei täysin erottele eri ryhmiä toisistaan, vaan osa arvoista sopii käytännössä muihinkin ryhmiin. Jaottelu on seuraava:

1. Yleiset, yleistä arvostusta nauttivat eettiset arvot, jotka ovat luonteeltaan universaaleja ja jotka vahvistavat organisaatioiden mainetta:
 - oikeusvaltion periaatteet ja kansalaisten oikeudet, kuten demokratia, avoimuus ja kansalaisosallistuminen
 - oikeudenmukaisuus, lain noudattaminen ja julkisen vastuullisuuden edistäminen ja
 - rehellisyys, korruptoitumattomuus, lojaalisuus ja puolueettomuus.

2. Eettiset arvot, jotka ovat haluttuja niiden positiivisen, hyveellisen sisällön vuoksi ja jotka antavat ikään kuin moraalisen oikeuden toimintaan, kuten julkiseen palveluun ja asiakkaan kohtaamiseen. Näitä ovat
 - palveluun liittyvät: palveleminen, kohtuullisuus, erilaisuuden kunnioittaminen, ennustettavuus ja jatkuvuus ja
 - asiakkuuksiin liittyvät arvot: kohteliaisuus, ystävällisyys ja myötätunto.

3. Eettiset arvot ja periaatteet, jotka ovat käyttökelpoisia erityisesti tietyissä päätöksentekotilanteissa, legitimoivat ko. ratkaisuja ja ovat tässä mielessä tarpeellisia:
 - professionaaliset arvot, kuten suorituskyvyn parantaminen, ammattitaidon kehittäminen, asiakkaan intressien ensisijaisuus, muutoshalukkuus ja luovuus sekä
 - manageriaaliset, selvästi liike-elämälähtöiset eettiset arvot kuten yksilökeskeisyys, riskinotto, tulosten mittaus ja yhteistyökyky.

Arvojen väliset ristiriidat ovat mahdollisia ja todennäköisiä julkisissa organisaatioissa. Ristiriitoja esiintyy kansalaisyhteiskunnan arvojen ja organisaatioiden arvojen välillä. Sama on mahdollista johdon ja henkilöstön kesken oikeastaan missä organisaatiossa tahansa.

Ristiriita voi olla myös vähäinen. Kuten kyselytutkimus (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009) osoittaa, monet julkisen hallinnon arvot ovat samoja kuin mihin kansalaiset ovat sitoutuneet ja mitä he tuntevat pitävän tärkeinä. Näihin kuuluvat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, luotettavuus ja rehellisyys. Keskeisempi eettinen haaste onkin se, noudattavatko julkisen hallinnon johtajat ja asiantuntijat toiminnassaan näitä eettisiä arvoja.

Johtajan arvot

Johtamistilanteessa arvot jakautuvat moniin suuntiin. Poliitiikan arvot on oma tunnistettava ryhmänsä. Myös yhteistyöarvot, asiantuntija-arvot, palvelu- ja asiakasarvot ovat arvotyyppejä, joilla on oma fokuksensa (vrt. Juujärvi ym. 2007: 35–42).

Esimerkiksi terveydenhuollon hallinnossa ei voida jättää huomioimatta asiantuntijuudesta nousevia arvoja ja vaatimuksia. Eettisesti toimivan esimiehen tulee huo-

lehtia, että alaiset ovat professioeettisten arvojen lisäksi tietoisia työyksikön ja organisaation arvoista. Professionaalisuuteen kuuluu myös kollegoiden työn arvostaminen. Yksiköiden välinen kilpailu voi joskus olla ongelma, mikäli se estää toisten työn arvostamisen ja yhteistyön. Esimiehet pystyvät omalla asenteellaan ja toiminnallaan helpottamaan kilpailun negatiivisia sävyjä.

Professiot toimivat vahvan erityisosaamisen velvoittamina. Oman haasteensa käytännön esimiestyölle asettaa korkean tason asiantuntijatyötä tekevien riippumattomuus. Jokaisen yksilön erityisosaamista tulee kunnioittaa. Alaiset toivovat esimerkiksi joustamista käytännön esimiestyössä, vaikka esimiehen tulee vaatia perustelut joustamisen vaatimukselle. Työn sujuvuuden lisäksi joustamisessa on huomioitava alaisten keskinäinen tasapuolisuus. Esimies on vastuussa oman työssä ja alaistensa suorittaman työn vaikuttavuudesta ja laadusta. (Ikola-Norrbacka 2010: 172–175)

Julkisen palvelun arvot liittyvät osaksi julkisen johtamisen eetosta. Toisin sanoen, johtamis- ja esimiestyön arvomaailma näkyy palveluideaalina tai 'henkenä', jota ohjaavat arvot ja arvostukset. Julkisen palvelun eetos sisältää usein jaon demokraattiseen ja byrokraattiseen eetokseen. Edellinen viittaa esimerkiksi tasa-arvoon ja kansalaisten osallistamiseen ja jälkimmäinen tehokkuuteen, lojaalisuuteen ja laillisuuteen.

Julkisen johtamisen käytäntöjä ajatellen eettisillä arvoilla on useita tehtäviä. Kuten edellä todettiin, arvot luovat tietyn perustan johtamistyölle. Ne ohjaavat johtajan ratkaisuja. Vaikka ne ovat keskenään ristiriitaisia ja edellyttävät kompromisseja, niillä on kuitenkin tietty taustavaikutus toimintaan ja johtamiseen. (Pollitt 2003; Dobel 2005; Viinamäki 2008)

On paljon vaikeampi tietää, miten eettiset arvot 'istutetaan' johtajan työhön. Kuvaaan lyhyesti Dobelin ja Viinamäen näkemyksiä. Dobel (2005) on koonnut kriteeristön, joka ilmentää nimenomaan johtamistyön, organisaation ja toiminnan arvovaatimuksia. Hänen mukaansa ne koskevat

- palvelutyön tehokkuuden ja suoritusten parantamista,
- reagoimista kansalaisten huoliin,
- julkisen päätöksenteon tasapuolisuutta ja pitkän aikavälin harkintaa,
- pyrkimystä saada aikaan organisaatio, joka kokoaa moninaisia mielipiteitä perusteluineen,
- lain mukaista tehokasta toimintaa sekä kykyä saavuttaa mitattavia ja todellisia tuloksia,
- vahvan resurssi- ja poliittisen tuen hankkimista kestäville ohjelmille,

- toimintaa yli sektoreiden monimutkaisten, toimialarajat ylittävien ongelmien kohtaamiseksi.

Johtaja pyrkii johtamaan tiettyjen eettisten periaatteiden nojalla. Ne eivät ole määräyksiä, vaan näkemyksiä siitä, miten tulisi toimia oikein perusteiden hyväksytyjä eettisiä arvoja noudattaen. Eettisen johtamisen perusteena on yhteisesti hyväksytty toimintamalli, jolla pyritään parantamaan tuottavuutta, lisäämään henkilöstön tyytyväisyyttä ja sitoutuneisuutta organisaatioon.

Myös johtamistyössä arvoja on runsaasti ja ne kilpailevat keskenään. Arvojohtamisen analyysissä Viinamäki (2008) päätyy kolmeen arvoilla johtamisen lajiin, jotka ovat vahva, ajelehtiva ja heikko arvojohtaminen.

Vahva arvojohtaminen tukeutuu julkilausuttujen arvojen soveltamiseen tilanteessa, jossa johtajan ja organisaation arvot ovat yhtenevät. Arvojohtaminen ajelehtii, mikäli arvojen merkitys on tilapäinen ja päämäärät sanelevat soveltuvat arvot. Heikoksi arvojohtaminen muuttuu tilanteessa, jossa arvojen merkitys on vähäinen. Tällöin kyse on selviämisestä eivätkä arvot ole yhteydessä päivittäiseen johtamiseen.

Virkamiesten arvot

Euroopan unionin ja Suomen valtionhallinnon arvot ovat sijoitettavissa edellä kuvattuihin arvoryhmiin. EU:n 27 jäsenmaan (ja komission) vahvistuvat eettiset arvot virkamieskyselyn mukaan ovat tärkeysjärjestyksessä seuraavat: vastuullisuus (accountability), asiantuntijuus (professionalism), palveleminen (courtesy), virkatehtävien huolellinen hoito (duty of care), avoimuus (transparency), luotettavuus (reliability), puolueettomuus (impartiality/objectivity) ja oikeusvaltion periaate (rule of law) (Moilanen & Salminen 2007).

Valtionhallintoa ja virkamieskuntaa varten on vuonna 2007 määritelty joukko eettisiä arvoja, jotka ovat

- avoimuus (toiminnan julkisuus suhteessa kansalaisiin)
- laatu ja asiantuntemus (laadukkaat palvelut ja ammattitaito)
- luottamus (luotettavuus ja tasapuolisuus)
- objektiivisuus (asialliset päätökset ja niiden perustelut)
- palvelu- ja asiakaslähtöisyys

- riippumattomuus (hallinnon lainalaisuus)
- tasa-arvo (yhdenvertainen kohtelu)
- tuloksellisuus (vaikuttavuus ja taloudellisuus).

Vuosina 2000 ja 2007 selvitettiin laajoilla kyselyillä suomalaisen virkamieskunnan arvoja. Kyselyjen mukaan laillisuus, palvelu, asiantuntijuus, puolueettomuus, oikeudenmukaisuus, avoimuus, tuloksellisuus ja integriteetti muodostuivat tärkeimmiksi arvoiksi. Viiden ensimmäisen arvon jakoivat yhteisesti sekä virastojen esimiehet että muu henkilöstö. Arvojen järjestys oli hieman erilainen.

Merkittävä osa jälkimmäisen kyselyn vastaajista oletti, että arvot ovat muuttuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Virka-asema vaikutti siihen, miten arveltiin avoimuuden, luotettavuuden, tasa-arvoisuuden ja tehokkuuden toteutuvan käytännössä. Ylin johto ja keskijohto pitivät näitä arvoja paremmin toteutuneina kuin henkilöstö. Selvityksen mukaan kaikkiaan runsas 60 prosenttia esimiesasemassa olevista vastaajista kertoi johtamistyössään kiinnittäneensä huomiota arvoihin ja virkamieseettisiin periaatteisiin. Osalle taas eettiset arvot olivat johtamisesta irrallaan olevia kysymyksiä.

Vuoden 2007 selvityksessä kartoitettiin virkamiesten näkemyksiä oman esimiehen toiminnasta. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että lähin esimies noudattaa omassa työssään virkamieseettisiä periaatteita ja suuri osa uskoi esimiehen noudattavan yhteisiä arvoja. Erityisen tyytymättömiä vastaajat tuntuivat olevan käytettyihin palkitsemisjärjestelmiin.

Tulokset osoittavat kiistatta, että johdon antama esimerkki ja arvojen mukainen johdon toiminta ovat tärkeimpiä keinoja ylläpitää ja kehittää eettistä esimiestyötä. Kehittämistyöhön kuuluu myös se, että arvot tuodaan selkeästi esille ja että arvoista keskustellaan oman toimintayksikön sisällä. Edelliseen kyselyyn verrattaessa vastaajat nostivat esiin yhteiskunnallisen keskustelun merkityksen kehitettäessä esimiestyötä (Arvot virkamiehen arjessa 2007: 31–68).

* * *

Pohdittavaa:

Mitkä ovat tärkeimmät eettiset arvot, jotka ohjaavat virkamiehen työtä?

Mikä johtamismalli on käytännössä yleisin Viinamäen erittelyn perusteella?

Onko virkamiesten arvoperusta ristiriitainen?

Millaisia arvoristiriitoja virkamies voi kohdata?

4 INTEGRITEETTI

Integriteetti on moniulotteinen eettinen periaate, jota on vaikea puristaa yhteen muottiin. Integriteettiä kuvaavat seuraavat hieman erisisältöiset käsitteet:

- rehellisyys
- loukkaamattomuus
- koskemattomuus
- riippumattomuus ja
- lahjomattomuus.

Integriteetillä kuvataan moraalista asennetta, joka auttaa torjumaan korruptiota, estämään kaikenpuolista epäeettistä toimintaa ja pysäyttämään vallan väärinkäyttöä. Integriteetti koskee sekä yksilöitä että organisaatioita. Se, mitä periaatteita noudatetaan, riippuu siitä, mikä integriteetin muoto on kyseessä. Ollaanko lojaaleja itselle, omille periaatteille vai organisaatiolle? Joskus omat ja organisaation periaatteet poikkeavat toisistaan.

Tässä osuudessa kuvataan yksilön ja organisaation integriteetin sisältöä, integriteetin loukkauksia ja loukkausten torjuntaa.

Yksilön ja organisaation integriteetti

Integriteetti on osa yksilön käyttäytymistä, yksilön henkilökohtaista integriteettiä. Toimimalla integriteetin mukaisesti toimitaan omantunnon ja kunniantunnon mukaisesti (Gert 2005). Toisin sanoen, toimitaan rehellisesti.

Henkilökohtainen integriteetti edellyttää, että yksilön sisäiset uskomukset ja julkinen rooli ovat tasapainossa. Johdonmukaisuutta tarvitaan oman toiminnan, omaksutun julkisen roolin ja annettujen sitoumusten välillä. Integriteetti on loukkaamaton, mikäli henkilön uskotaan toimivan oikein, noudattavan yhteisiä pelisääntöjä ja vieläpä pitävän lupauksensa (Menzel 2001).

Johtamisen integriteetti merkitsee sitä, että johtaja toimii johdonmukaisesti omia periaatteitaan noudattaen. Lupausten kohdalla kysymys on siitä, että johtaja nauttii luottamusta. Luotettavuus syntyy siitä, että toiminta on arvioitavissa ja ennakoitavissa. Johtaja on luotettava omassa roolissaan ja pitää sitoumuksensa ja sopimuksensa.

Yksilöä koskeva henkilökohtainen integriteetti koskee yksilön vilpittömyyttä, rehtyyttä ja uskollisuutta esimerkiksi työyhteisössä. Harrison (1988: 67) tarkastelee integriteettiä eräänlaisena kiintymyksenä johtajien ja henkilöstön välillä.

Hänen mukaansa johtajien on annettava arvoa henkilöstön ideoille. Heidän on kuunneltava henkilöstön huolia ja toiveita. Myös tunteita on pystyttävä käsittelemään ja osoittamaan vahvaa luottamusta. Johtajien on käsitettävä ihmisten ainutlaatuisuus ja reagoitava heidän tarpeisiinsa ja huoliinsa. Johtajien tulisi etsiä muista ihmisistä hyvää ja myönteistä sekä tuettava yksilöiden kaikenpuolista kehittymistä. Harrisonin mielestä johtajien tehtävänä on kantaa huolta myös organisaationsa tilasta.

Johtajan integriteettiä kuvataan normien ja käskyjen muodossa – mitä pitää tehdä ja mitä ei pidä tehdä. Tällöin kysytään Kerrin (1988) tapaan, mitä on johtajan integriteetti suhteessa omaan käyttäytymiseen, muihin ihmisiin ja työyhteisön muuttuviin tilanteisiin? Kerr on luetteloinut kirjallisuuden perusteella johtajan (executive) integriteetin kymmenen käskyä, jotka ovat

- puhu totta,
- noudata lakia,
- pidä asiat selkeinä,
- huolehdi muista ihmisistä,
- tunne vastuu alaisten kehityksestä ja kypsymisestä,
- osallistu älä alista,
- pysy erossa korruptiosta,
- toimi aina tarvittaessa,
- ole johdonmukainen eri tilanteissa ja
- osoita johdonmukaisuutta erityisesti kun kyseessä on arvojen ja varsinaisen toiminnan välinen suhde.

Tämän kaltainen eettinen huoneentaulu on joskus hyödyllinen ja tarpeellinen muistutus siitä, miten käyttäytyään hyvän etiikan mukaisesti.

Kansalaisten luottamus julkiseen hallintoon on riippuvainen siitä, uskovatko kansalaiset hallinnon toimivan julkisen intressin nimissä, eikä yksityisen edun tavoittelemiseksi. Yleisesti julkinen integriteetti vahvistaa luottamusta hallintoon ja vahvistaa hyvän hallinnon toteutumista. Mikäli integriteetin loukkauksia paljastuu, luottamus hallintoon heikkenee.

Toiminnan johdonmukaisuus suhteessa tekoihin, toisten kunnioittaminen ja sovitujen sääntöjen ja periaatteiden noudattaminen kuuluvat organisatoriseen integri-

teettiin. Koska integriteetin loukkaukset koskevat myös organisaatiota, niin epärehellisyttä, kuten korruptoituneita tapoja, tulee torjua työyhteisön rakenteissa.

Riippumattomuus viittaa usein puolueettomuuteen. Toisin sanoen, toimitaan siten, ettei synny ulkopuolelta tulevaa vaikuttamista, ja ollaan riippumattomia erilaisista intressiryhmistä. Hyvään hallintoon kuuluu puolueeton hallintotoiminta. Tähän viitataan hallintolaissa.

Lahjomattomuus on eettinen ominaisuus, jota esimerkiksi työyhteisöissä alaiset odottavat esimiehiltään. Suhteessa organisaation ympäristöön integriteetti on osa palveluasennetta. Julkisyhteisöissä virkamies ei saa joutua sellaiseen tilanteeseen, että julkisten tehtävien hoito vaarantuu esimerkiksi lahjonnan seurauksena.

Integriteetin loukkaukset

Integriteetin loukkaus on vakava haaste johtajalle. Loukkaus saa aikaan ristiriitoja ja vaikeuttaa palaamista normaaleihin hyväksytyihin menettelymuotoihin. Menestyksen tulee perustua ensisijaisesti siihen, että moraalaisia sääntöjä noudatetaan tarkasti. Säännöt asettavat tiukat rajat 'joustavalle' toiminnalle.

Rehellisen toiminnan vastakohta on epärehellisyys, jolloin käyttäytyminen on petollista tai muulla tavalla epärehellistä. Epäeettinen johtaja kantaa monia 'paheita'. Suhteessa oman organisaationsa tavoitteisiin, sen yhteiseen hyvään, korruptoitunut johtaja on välinpitämätön, ahne ja ajaa vain omaa etuaan muiden kustannuksella. Suhteessa ympäristöön, asiakkaisiin tai omistajiin, johtaja on lahjottavissa sekä petollinen ja epäluotettava kumppani. Suhteessa alaisiinsa johtaja on manipuloiva ja piittaamaton.

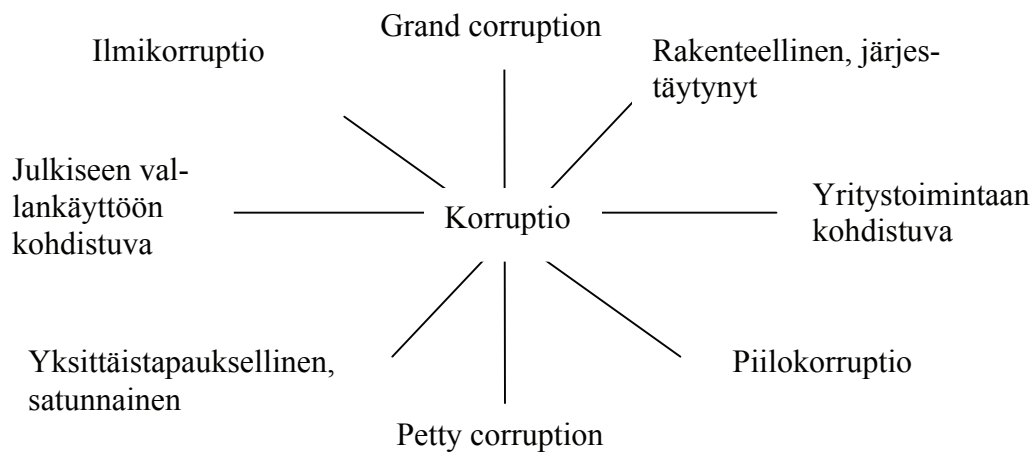
Integriteettiä loukkaavat monet organisaatiotasoiset tekijät, kuten vääristynyt kilpailu, valtataistelu keinoja kaihtamatta yms. Vannotun valan rikkominen loukkaa yksilön henkilökohtaista integriteettiä.

Integriteetin loukkaukset koskevat räikeimmillään lahjontaa eri muodoissaan. Rikoslaki säätelee Suomessa lahjuksen ottamista, lahjusrikkomusta ja virka-aseman väärinkäyttämistä. Epäeettinen tai korruptoitunut toiminta sisältää muitakin muotoja. Niitä ovat

- petos
- varkaus
- kiristys

- pelottelu
- suosinta
- varojen väärinkäyttö
- tietojen ja dokumenttien vääristely
- luottamuksellisen tiedon vuotaminen
- korruption peittely ja suojele
- sopimaton kestitseminen
- huonot hallinto- ja johtamistavat.

Korruption koko kuva on vielä edellistä laajempi. Ulottuvuuksien mukaan kuvattuna korruptio näyttää kuvion 1 mukaiselta. Korruptio vaihtelee raskaasta (grand) hallinnolliseen (petty), rakenteellisesta yksittäisiin tapauksiin, yritystoiminnasta julkiseen vallankäyttöön ja ilmikorruptiosta piilokorruptioon.



Kuvio 1. Korruption ulottuvuudet.

Jotkut kansainväliset tutkimukset viittaavat siihen, että yksityistäminen, uudentyyppiset sopimusmuodot ja muut yksityisen sektorin mallit saattavat luoda maaperää korruptoituneille käytännöille ja voivat asettaa haasteita julkisen viranhaltijan integriteetille. Julkisissa hankinnoissa on nähty tämäntyyppisiä integriteetin

uhkia. Silti ei ole mikään itsestäänselvyys, että yksityisen sektorin esikuvat pääsääntöisesti heikentäisivät julkisen hallinnon integriteettiä.

Epäeettisiä käytäntöjä pesiytyy enemmän tai vähemmän myös julkiseen hallintoon. Kysyttäessä Euroopan unionin jäsenmaiden virkamiehiltä epäeettisistä käytännöistä he arvioivat, että eniten esiintyy suosintaa, julkisten resurssien tuhlausta ja väärinkäyttöä, hallinnollista korruptiota (petty corruption), eturistiriitoja sekä sopimatonta lobbausta (Moilanen & Salminen 2007).

Suomessa on viimeisten vuosien aikana paljastunut joitakin räikeitä integriteetin loukkauksia eli korruptiotapauksia. Ne ovat koskeneet lahjusten vastaanottamista, veropetoksia, julkisten varojen kavalluksia sekä virka-asemaan liittyviä taloudellisia väärinkäytöksiä.

Kansalaisten mielestä hyvä veli -verkostot, suosiminen ja julkisen vallan edustajien liialliset sidonnaisuudet talouselämään ovat suurimmat korruptiota aiheuttavat tekijät Suomessa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009).

Loukkausten torjunta

Yhteiset arvot, hyvät käytännöt ja eettiset periaatteet edistävät integriteettiä. Tässä on kysymys ns. high road -etiikasta. Perimmäisenä pyrkimyksenä on tällöin kehittää eettisyyttä ja etsiä hyviä eettisiä käytäntöjä. Korruptionvastainen lainsäädäntö, viranomaisvalvonta ja -tarkastus rajoittavat huonoa käyttäytymistä ja asettavat tietyn minimin, jonka alittaminen on rangaistavaa. Tavoite on tässä kohdin toisenlainen ja vaihtoehtoa kutsutaan ns. low road -etiikaksi.

Monet eettiset säännöt ja koodit pyrkivät ennalta ehkäisemään epärehellistä toimintaa. Periaatteessa on kaksi vaihtoehtoa valvoa integriteetin loukkauksia: joko edistämällä eettistä käyttäytymistä tai estämällä loukkauksia.

Julkisten organisaatioiden eettinen kehitystyö on hallinnon kehittäjien toimi- ja vastuualueita. Kun vastaavasti tarkastellaan eettisten loukkausten valvontaa, tehtävä kuuluu oikeusviranomaiselle ja poliisille, joilla on enemmänkin 'vahtikoiran' rooli. Molemmat toimintamallit löytyvät hallinnon ja johtamisen etiikan piiristä. Hyviä eettisiä käytäntöjä voidaan opetella. Kontrolli luo puolestaan rajoitteita tai jopa pelotteita eettisten loukkausten eliminoimiseksi.

On olemassa useita mahdollisuuksia siihen, miten integriteetin loukkauksia torjutaan ja millaisia keinoja valitaan torjuntaa varten. Sääntely eli regulaatio on yksi muoto. Raskas sääntely edellyttää erityisiä lakeja, kuten rikosoikeudellisia ja hal-

linnollisia sanktiojärjestelmiä. Kevyempi sääntely toteutuu toisenlaisin keinoin. Tarvitaan koodeja ja ohjeita. Rikkomuksia voidaan rekisteröidä. Organisaatiokohdattaiset eettiset komiteat ovat yksi keino torjua loukkauksia. Vaihtoehtona on sekin, ettei mitään sääntelyä käytetä. Tällöin turvaudutaan hyvien tapojen ylläpitämiseen, koulutukseen ja eettiseen kehittämistyöhön.

Yksilötasoiset keinot ovat tietysti osin erilaisia kuin organisaatiotasoinen torjunta. Parantaakseen integriteettiään yksilöt voivat kehittää itseään ja kouluttautua. Henkilö voi muuttaa omia toimintatapojaan. Huonoa johtamista voidaan korjata eettisesti hyvän johtamisen suuntaan.

Ilmianto

Yksi voimakas tapa reagoida epäeettiseen toimintaan tai etiikan rikkomuksiin on ilmianto. Ilmiannossa on kysymys siitä, että epäeettinen toiminta paljastetaan ja tuodaan julki 'viheltämällä pilliin' (whistle-blowing).

Ilmianto on erittäin poikkeuksellinen toimi. Se on yksi lojaliteetin muoto ja koskee yksilön ja organisaation suhdetta. Vaikka ilmianto ei ole pelkästään johtamisongelma, se saattaa aiheutua huonosta johtamisesta tai esimiestyöstä ja ylipäättään luottamuksen puutteesta.

Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ilmianto on järjestelmän luottamukseen kuuluva kysymys. Yrityksissä ilmiannon kohteena voivat olla esimerkiksi työsuojellisesti arveluttavasta työstä aiheutuneet seuraukset, kuten henkilöstön terveyshaitat. Ilmianto kohdistuu usein ns. suuren luokan kysymyksiin, vallan väärinkäyttöön organisaatioissa. Siksi erityistä huomiota kiinnitetään ilmiantajien suojeluun.

Yksilön oma moraalinen velvollisuudentunne tai yleinen etu aiheuttavat sen, että ilmiantaja paljastaa luottamukselliseen tietoon perustuvan epäkohdan tai vakavan väärinkäytöksen. Ilmiantajan ja organisaation välillä on eräänlainen arvostusriita, toisin sanoen, kenelle ilmiantaja on lopultakin lojaali. Jos ilmianto on perusteltu, organisaation johdolla on velvollisuus suojella ilmiantajaa, ettei hän joudu kohtuuttomiin hankaluuksiin eikä koston kohteeksi (Truelson 2001; Juujärvi ym. 2007: 257–262).

Ilmiantajia on eri tyyppisiä. Ilmiantajina voivat olla kansalaiset, jotka ilmoittavat viranomaisten epäeettisestä kohtelusta. Media voi käynnistää julkisen selvittelyn, jonka kohteena on lahjusepäily tai jokin vastaava suuren luokan eettinen rikko-

mus. Epäily voidaan saattaa julkisuuteen myös jollain muulla tavalla. Myöhemmin oikeusviranomaiset tai poliisi aloittavat selvityksen.

Ilmianto on joskus nimetön tai se perustuu tutkintapyyntöön. Alainen voi työyhteisössä ilmoittaa esimiehen toiminnasta, joka ei ole eettisesti kestävä. Tilintarkastukset tai muut asiatarastukset organisaatioissa johtavat joskus selvityksiin, joissa paljastuu vakavia huolimattomuuksia tai väärinkäytöksiä.

* * *

Pohdittavaa:

Integriteetti joutuu arkitilanteissa erittäin kovalle koetukselle. Miten integriteettiä voi parantaa?

Millaisia haasteita integriteetin osalta kohdataan silloin, kun julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuustilanteissa ovat yhteen sovitettavina sekä julkisen hallinnon arvot että bisnesarvot?

Jos esimerkiksi työtilanteissa esiintyy epärehellisyyttä, kuten osaamattomuuden peittelyä tai vastuun pakoilua, miten rehellinen on lopultakin oltava itselleen?

Jos havaitsee korruptiota jossain muodossa, miten on suhtauduttava ilmiantoon ja sen seurauksiin itselle?

Pystyykö yksilö pysymään lahjomattomana, jos esimiehet ovat korruptoituneita?

5 EETTINEN REGULAATIO

Eettinen regulaatio (sääntely) on osa johtamisen etiikan kokonaiskuvaa, sillä se vaikuttaa johtamiseen. Säännökset voivat parantaa eettistä ilmapiiriä organisaatioissa. Koodit ohjaavat käyttäytymistä ja professionaalisisina (ammattiin kuuluvina) koodeina ne saattavat vaikuttaa voimakkaasti yksilön käyttäytymiseen.

Regulaation käytännön muotoja käsitellään seuraavaksi. Eettisiin säännöksiin ja ohjeisiin luetaan etiikkaa koskevat kansainväliset julistukset, kansallinen lainsäädäntö, organisaatioiden omat eettiset ohjeet, ammattikoodit ja vastaavat. Virkamiesten toimintakoodit sisältävät yleensä kuvauksen eettisistä arvoista ja periaatteista, velvollisuuksista ja toimintasäännöistä sekä intressikonfliktien sääntelystä. Myös julkisyhteisöjen valat sisältävät periaatteellisia sitoumuksia eettistä käyttäytymistä varten.

Julistukset ja koodit

Kansainväliset järjestöt antavat eettisiä julistuksia. Järjestöistä esimerkiksi YK:lla, OECD:llä ja EU:lla on omia eettisiä säännöstöjään. Ne käsittelevät

- korruption vastaista toimintaa ja toimintaperiaatteita
- etiikkajohtamisen periaatteita ja eettistä päätöksentekoa
- hyvää eurooppalaista hallintotapaa, kansalaisosallistumista ja vastuuta.

Korruptionvastaisen kansainvälisen järjestön Transparency Internationalin taistelu korruptiota vastaan yhdistää kansalaisyhteiskunnan, liike-elämän ja eri maiden hallitukset. Järjestöllä on kiinteät perusarvot, jotka ovat läpinäkyvyys, vastuullisuus, integriteetti, solidaarisuus, rohkeus, oikeudenmukaisuus ja demokraattisuus.

Järjestö on useana perättäisenä 2000-luvun vuotena noteerannut Suomen maailman vähiten korruptoituneeksi maaksi. Tämä osoittaa, että korruptio on Suomessa kurissa. Korruption raskaat muodot, kuten lahjonta ja suuret talouspetokset, eivät ole yleisiä. Vuonna 2009 Suomi tipahti kuudennelle sijalle. Suomen talouselämä on vedonnut siihen, että Suomen tulisi saavuttaa jälleen ensimmäinen sija tulevaisuudessa. Suomella on ollut hyvä maine korruptiovapaana maana. Maine palvelee sekä maan vientiteollisuutta että poliittista johtoa kansainvälisissä suhteissa. Suomi tunnetaan hyvänä esimerkkinä muille valtioille.

Tunnettu kansainvälinen esimerkki eettisestä koodista on ohjeisto, jonka on laatinut brittiläinen asiantuntijaelin (Committee on Standards in Public Life). Ohjeet sisältävät julkisen sektorin virkamiehille seitsemän periaatetta, jotka ovat 1) epäitsekkyys, 2) lahjomattomuus, 3) objektiivisuus, 4) vastuullisuus, 5) avoimuus, 6) rehellisyys ja 7) johtajuus.

Toinen tunnettu koodisto on Yhdysvaltalainen ASPA (The American Society for Public Administration) -koodisto. Se korostaa seuraavia menettelyohjeita: julkisen intressin palveleminen, peruslain ja lakien kunnioittaminen, henkilökohtaisesta integriteetistä huolehtiminen, eettisyyden edistäminen organisaatioissa ja pyrkimys kehittää ammattitaitoa ja asiantuntijuutta.

Julkista tehtävää varten laaditut eettiset koodit ovat joko yleisiä tai professiokohtaisia. Mikäli halutaan kuvata yleisiä menettelyohjeita, oheinen tutkimustuloksiin perustuva luettelo valaisee jotakin siitä, mitä julkisessa palvelussa eettisessä mielessä saatettaisiin tarvita.

Eettiset menettelyohjeet on koottu seuraavaan luetteloon kansalaisnäkemysten perusteella. Kyselytutkimukseen vastanneet kansalaiset ovat arvioineet palvelujen, hallinnon ja poliittisen järjestelmän eettisyyttä Suomessa. Varsinaista eettistä johtajuutta kuvaavia koodeja mahtuu tähän luetteloon vain muutamia, kuten yleinen etu, luottamus, vastuullisuus, avoimuus ja korruptoitumattomuus. Ohjeet sopinevat silti periaatteessa sekä julkisen hallinnon asiantuntijalle että esimiehelle (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 169–170). Tutkimuksen perusteella saatiin koottua kymmenen kohtaa:

1. Tunne ylpeyttä työstäsi julkisyhteisön palveluksessa.
2. Toimi puolueettomasti yleistä etua toteuttaen ja kunnioita professiosi arvoja.
3. Toimi oikeudenmukaisesti, ja noudata lakeja kansalaisten parhaaksi. Tue heikompiosaisia.
4. Katso, että asiat hoituvat. Ylläpidä positiivista asennetta. Puolusta omia kantojasi, mutta kunnioita myös muiden näkemyksiä.
5. Ole tasapuolinen ja kohtuullinen vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.
6. Noudata asiantuntijatyön pelisääntöjä: valmistele asiiasi huolella ennen päätöksentekoa. Käytä julkisia varoja viisaalla tavalla.
7. Toimi avoimesti ja perustele päätökset ymmärrettävästi. Älä olet kansalaisten tuntevan kaikkia lakeja ja säännöksiä.
8. Ole uskottava. Älä lupaa liikojia, pidä lupauksesi. Kanna vastuusi vaikeistakin päätöksistä.

9. Pidä työasiat ja henkilökohtaiset asiiasi erillään. Älä anna sukulaisuus- ja ystävyys-suhteiden vaikuttaa toimintaasi. Älä käytä missään tilanteessa virka-asemaasi väärin.
10. Ole lahjomaton, rehellinen ja yleisen luottamuksen arvoinen.

Lait ja normit

Eettisiä säännöksiä, ohjeita ja menettelytapoja kirjoitetaan lakeihin. Lainsäädäntö luo puitteet johtamisen etiikalle. Suhteessa lainsäädäntöön joko pysytään oikeilla raiteilla tai rikotaan normeja, jolloin epäeettistä toimintaa korjataan jälkikäteen rangaistuksilla. Oikeusprosessit johtavat usein vakaviin seuraamuksiin.

Suomessa yleisiä eettisiä ohjenuoria on sisällytetty perustuslakiin sekä muihin lakeihin. Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaki antaa Suomessa muodolliset perusteet hyvälle hallinnolle. Lain mukaan hyvään hallintoon kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet, kuten tasapuolinen kohtelu, lain sallima toimivalta, toimien puolueettomuus, suhteellisuusperiaate ja oikeutettujen odotusten suoja. Hallinnon tulee toimia palveluperiaatteella. Hyvään hallintoon sisältyy neuvonta sekä hyvän kielenkäytön vaatimus eli asiallinen, ymmärrettävä ja selkeä kieli. Viranomaisten on tehtävä yhteistyötä. Asian käsittelyn vaatimuksia ovat viivytyksettömyys, julkisuus, esteellisyyden huomioon ottaminen ja päätösten perusteleminen.

Tärkeimmät lait, joiden säännökset tarkentavat osaltaan kuvaa julkisen johtamisen etiikasta, ovat

- perustuslaki
- hallintolaki
- virkamieslaki
- rikoslaki
- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta
- tasa-arvolaki
- yhdenvertaisuuslaki
- laki yksityisyyden suojasta työelämässä
- laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä
- tilintarkastuslaki.

Ammatit ja koodit

Julkisen sektorin ammattilaisen, kuten sairaanhoitajan, opettajan, lääkärin, insinöörin, sosiaalityöntekijän, sotilaan, asianajajan tai tutkijan identiteetti pohjautuu osin hallinnon etiikkaan ja osin oman ammatin eettisiin vaatimuksiin. Nämä ammatit ovat siinä mielessä eettisiä ammatteja, että ne sisältävät omia eettisiä vaatimuksia, ja niihin on 'sisäänkirjoitettu' palvelutehtävän etiikka, velvollisuuksien seuraaminen ja toteuttaminen sekä hyödyn tavoittelu. Asiantuntijatyön sisällä ja käytännön tasolla kamppaillaan joskus ristiriitaisten arvojen keskellä.

Professionaaliset ohjeet tukevat asiantuntijatyötä. Ohjeiden sisäistäminen saattaa uudessa tilanteessa aiheuttaa jännitteitä. Johtamisen eettisyys ja eettiset ristiriidat nousevat pintaan vasta sitten kun henkilö valitaan esimies- ja johtamisasemaan. Tiedeyhteisö on tässä suhteessa yksi esimerkki, joskin vastaavia tilanteita voi esiintyä lähes millä tahansa toimialalla.

Tiedeyhteisön toimintaa ohjaavat yhteisesti hyväksytyt normit, arvot ja uskomukset. Säännöt sisältävät yhteisön jäseniä kohtaan asetettuja oikeuksia, kieltoja ja velvollisuuksia. Ne asettavat rajat sille, mitä yhteisön jäsen saa tehdä, mitä hänen tulee tehdä ja mitä hän ei saa tehdä. (Niiniluoto 1991: 38–40.) Kun tarkastellaan tutkimusetiikkaa, eettisiä arvoja ja eettistä kehitystyötä tiedeyhteisöissä, yliopistot näyttävät eettisinä organisaatioina (Lähdesmäki & Salminen 2009).

Eettisesti haasteellinen tilanne saattaa muodostua esimerkiksi silloin, kun professori tieteen asiantuntijan roolistaan valitaan yliopiston rehtoriksi. Professorien eettisten ohjeiden mukaan professori on ammatissaan lahjomaton, oikeudenmukainen ja rehellinen. Tieteellisessä työssään professori noudattaa tiedeyhteisön hyväksymiä menettelytapoja sekä totuudellisuuden, kriittisyyden ja avoimuuden periaatteita.

Oman profession eettiset periaatteet on hallinnollisessa johtamisasemassa sopeutettava ja suhteutettava manageriaalsiin ja jopa osin bisnesetiikan suoraviivaisiin periaatteisiin. Tieteentekijänä ja opettajana on luonnollista suosia tieteen vapautta. Tiedeyhteisö perustuu pitkälti luottamukseen ja kollegiaalisuuteen sekä tiedeyhteisölle luonteviin johtamismenetelmiin, joista tehokkaimpia ovat esimerkiksi näyttäminen, mahdollistaminen ja kannustaminen.

Johtamisasemassa joudutaan oikeastaan muunlaisten vaatimusten kohteeksi. Joudutaan ottamaan huomioon ympäristön, kuten rahoittajien ja yritysten intressit. Yliopiston johtaminen on vallankäyttöä, ajoittain käskytystä ja kontrollointia sekä pyrkimystä vallan keskittämiseen. Vuoden 2010 alusta käynnistynyt yliopistouudistus tekee yliopiston rehtorin asemasta enemmän toimitusjohtajamaisen, halli-

tuksen strategisia linjauksia toteuttavan johtajan kuin tieteellisten prosessien johtajan.

Valat

Valat edustavat yhtä eettisen sitoutumisen muotoa. Valan vannovat sitoutuvat henkilökohtaisesti tiettyihin velvollisuuksiin, kuten lain noudattamiseen, nuhteettomuuteen ja ylipäättään hyvään käyttäytymiseen. Valassa pysyminen on eettisyyttä ja valan rikkominen voi olla integriteetin loukkaamista. Tähän liittyy näkökohtia, jotka samanaikaisesti koetaan henkilökohtaisesti. Poliittiset johtajat, virkamiehet, tuomarit, lääkärit ja sosiaalialan asiantuntijat vannovat valan – vain muutamia esimerkkejä mainitakseni.

Poliittiset johtajat vannovat valan, mikä osaltaan kuvaa poliittisen järjestelmän eettis-moraalista luonnetta. Tasavallan presidentin ryhtyessä toimeen tulee hänen vannon juhmallinen vakuutus eduskunnan edessä. Valtioneuvoston jäsenillä, ministereillä sekä johtavilla virkamiehillä on sama virkavalan kaava.

Virkamiehillä on Suomessa velvollisuus vannon vala tai antaa vakuutus. Kaavaan kuuluu vala tai vakuutus, mikä velvoittaa siihen, että asianomainen noudattaa perustuslakia ja muita lakeja sekä toimii oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi.

Esimerkiksi poliisi antaa kirjallisen vakuutuksen. Poliisin eettinen vala ei ole samalla tavoin sitova kuin virkamiehen virkavala ja kirjallinen vakuutus. Tähän on syynä se, että halutaan korostaa enemmänkin poliisin toimimisen vastuullisuutta juridisen sitovuuden sijaan.

Tuomioistuinten jäsenet vannovat tuomarinvalan tai he voivat antaa tuomarinvakuutuksen. Tuomarinvala vannotaan silloin, kun virkamies käsittelee virkaansa liittyen hallintolainkäyttöön kuuluvia asioita. Valtioneuvoston jäsenet vannovat virkavalan lisäksi tuomarinvalan. Tuomarinvalassa ovat esillä sellaiset eettiset arvot kuten oikeudenmukaisuus ja laillisuus.

Lääkärin etiikassa yhdistyvät tieto, kokemus ja sitoutuminen eettisesti hyväksytyihin päämääriin. Etiikka koostuu sekä ammattiosaamisesta että toiminnan arvoista ja periaatteista. Vastuun tiedostaminen, autonomia ja vapaus ovat itsesäätelyn avaintekijöitä. Kontrollijärjestelmästä, palkinnoista ja rangaistuksista riippumatta etiikan tulisi ilmentää ammatillista autonomiaa ja vapaaehtoista pyrkimystä potilaan parhaaksi toimimiseen.

Hippokrateen vala on peräisin neljänneltä vuosisadalta ennen ajanlaskun alkua. Lääkärietiikan kannalta ajateltuna Hippokrateen valaa pidetään ohjeiston perusmallina. Uudempi lääkärivala korostaa lääkärin etiikkaa, tieteellistä tutkimustietoa, potilaan kuulemista ja hänen tahtonsa kunnioittamista, salaisuuden pitämistä.

Sosiaalialalla työskentelevien keskuudessa on käytössä oma ammattieettinen vala, joka perustuu kansainvälisiin sosiaalialan ammattilaisten eettisiin periaatteisiin. Vala itsessään ei ole sitova, vaan sen tarkoituksena on olla osa ammattikorkeakoulujen sekä yliopistojen valmistujaisjuhllisuuksia. Sen avulla halutaan nostaa esiin sosiaalialan ammatteihin liittyvää arvopohjaa sekä sitoutumista. Sosiaalialan työssä eettinen harkinta on oleellinen osa ammattikäytäntöä, koska sitä määrittävät moraaliset, poliittiset ja taloudelliset vaatimukset. Ristiriitaiset tilanteet ammatilaisen ja asiakkaan välillä vaativat joskus erityistä eettistä harkintaa.

* * *

Pohdittavaa:

Miten suomalaiset hyötyvät siitä, että maa on yksi vähiten korruptoituneimmista kansakunnista maailmassa?

Mitä merkitystä on sillä, että hyvän hallinnon periaate on ilmaistu perustuslaissa?

Onko hallintolaissa säännöksiä, jotka erityisesti ohjaavat eettistä käyttäytymistä?

Ohjaavatko eettiset julistukset myös käytännössä eettistä käyttäytymistä?

Millaisia ristiriitoja voi syntyä omien arvojen ja eettisten koodien välille?

Onko valan vannominen pelkkä muodollisuus, vai liittyykö siihen jotain konkreettista ja velvoittavaa?

6 NÄKÖKULMIA JULKISEN JOHTAMISEN ETIIKKAAN

Edellä on käsitelty johtamisen etiikan sisältöä moraaliteorioiden, eettisten arvojen, integriteetin ja eettisen regulaation avulla. Tähän osuuteen on valittu eräitä tarkentavia huomioita, jotka kohdistuvat etiikan erityistilanteisiin.

Eettiset kysymykset sidotaan usein kontekstiin. Yhtäältä kuvataan eettisten kysymysten yleisyyttä, universaalisuutta ja toisaalta niiden erityisyyttä, partikulaarisuutta. Universaalietiikka kuvaa yhteisiä eettisiä arvoja ja periaatteita, kun taas partikulaarinen etiikka keskittyy mm. professioiden etiikkaan, yksilöiden käyttäytymiseen ja kulttuurisiin (kansallisiin) erityistapauksiin.

Konteksti

Julkisen johtamisen etiikka on pitkälti kontekstisidonnainen kysymys (Salminen 2004). Ei ole olemassa yhtä kaavamaisista tapaa noudattaa eettisyyttä, tehdä eettisesti kestäviä ratkaisuja tai toteuttaa eettisesti hyvää johtajuutta.

Eettisiä lähestymistapoja on aina useita. Ne ovat pahimmillaan keskenään ristiriitaisia ja vaikeuttavat johtajan päätöksentekoa. Siksi eettinen arvio, 'tuomio', riippuu paljolti siitä, mistä perspektiivistä johtamista tarkastellaan. Eettisesti täydellistä toimintaa on erittäin vaikea saavuttaa.

Yksi huomio on se, että johtamisvaatimukset vaihtelevat yhteiskunnallisen aseman ja roolin sekä asiantuntijatehtävän mukaan. Eettiset erot ovat sitä suuremmat, mitä erikoistuneempi professio on kyseessä. Näitä eroja voidaan havainnollistaa seuraavasti.

Poliitikolta odotetaan rehellisyyttä ja yhteisten asioiden hallintaa; yritysjohtajalta odotetaan voiton maksimointia ja asiakkaiden edun huomioon ottamista; johtavalta virkamieheltä odotetaan kokonaisnäkemystä; lääkäriltä korkeaa osaamista; hoitajalta vuorovaikutustaitoja; sosiaalialan ammattilaiselta asiakaslähtöisyyttä; opettajalta myötäelämistä; tutkijalta tieteellistä luotettavuutta.

Toisaalta eettiset arvot vaihtelevat sen mukaan, kuka niitä asettaa tärkeysjärjestykseen. Otetaan esimerkiksi kolme tahoja: kansalainen, lainsäätäjä (poliitikko) ja viranomainen. Suhteessa poliittiseen järjestelmään kansalainen korostaa oikeudenmukaisuutta, rehellisyyttä, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Arvioidessaan hallintoa lainsäätäjä nostaa esiin puolueettomuuden, vastuullisuuden ja luotettavuutta.

den. Viranomainen pitää toiminnassaan tärkeimpinä eettisinä arvoina riippumattomuutta, laillisuutta, taloudellisuutta ja kustannustietoisuutta. Julkishallinnon profession edustajalle ovat tärkeitä sellaiset arvot kuten laatu, asiantuntijuus ja palvelulähtöisyys.

Kontekstiin kuuluvia näkökulmia on valittavissa monia. Jatkossa tarkastellaan lyhyesti päätöksenteon, virkamiesjohtajan vastuullisuuden ja käytännön johtamisen kysymyksiä. Päätöksenteko on usein vaikeiden ristiriitojen sovittelua, vaihtoehtoisten toimintatapojen punnintaa ja ratkaisemista. Vastuullisuus koskee sekä vastuun kantajaa että vastuutahoja, toisin sanoen esimerkiksi lojaalisuutta ja luotettavuutta. Eettisessä mielessä johtamismenetelmät kuuluvat hallintokulttuurin ja esimies-alaisuhteiden kehittämiseen.

Päätöksenteko

Organisaation päätöksentekoon sisältyy erityisiä arvolähtökohtia. Eettinen päätöksenteko on eettinen valintatilanne. Valinta sisältää usein eettisiä konflikteja ja dilemmoja. Päätökset aiheuttavat eettisiä seurauksia yksilöille. Vaihtoehtoja punnitessaan päätöksentekijä tarvitsee ns. eettistä mielikuvitusta, mikä auttaa oikean ja innovatiivisen vaihtoehdon löytymiseen (Loyens & Maesschalck 2010). Päätöksenteon eettinen arvio nojaa lähtökohtiin ja perusteisiin, jotka tosiasiallisesti johtavat erilaisiin eettisiin lopputuloksiin. Seuraavaan on valittu kaksi esimerkkiä alan kirjallisuudesta.

Kun eettistä päätöksentekoa kuvataan eri vaiheitten avulla, Wittmerin (2005: 54–64) esityksen mukaan päätöksentekoon sisältyvät päätöksentekoprosessi, yksilön oma vaikutus (arvot yms.) ja ympäristötekijät. Prosessi jakautuu kolmeen vaiheeseen:

- eettiseen herkkyyteen, toisin sanoen, eettisen ongelman tunnistamiseen,
- eettiseen arvioon ja
- varsinaiseen eettiseen valintaan.

Päätösprosessin perustana on eettinen tilanne ja sen edellyttämät toimenpiteet. Kukin näistä eettisen päätöksenteon osista sisältää lisäksi eri elementtejä, jotka vaikuttavat päätöksentekotapahtumaan. Yksi elementti ovat ympäristötekijät. Ympäristötekijöihin kuuluvat palkkioiden ja rangaistusten vaikutus, muiden osapuolten asenteet, organisaation toimintapolitiikka ja eettiset koodit, johtamissitoutumukset ja työilmapiiri.

Toinen tapa hahmottaa päätöksentekoa on jakaa eettinen arvio eri tyyppeihin. Leys (1962) esittää mielenkiintoisen ja valaisevan ryhmittelyn, jossa päätöksenteon etiikka on jaettu kuuteen erilaiseen tyyppiin, joista muodostuu kirjoittajan jaotelussa kolme toisilleen vastakkaista ryhmää ja kolme kokonaan erilaista moraalista arviointia.

Ryhmien eettinen tausta nojaa Leysin analyysissä jo edellä esiteltyihin moraaliteorioihin, kuten onnellisuuden tuottamiseen, velvollisuuksien seuraamiseen, integriteettiin ja vallankäyttöön. Tarkemmin esitettynä nämä kolme ryhmää (ja niihin sisältyvät vastaparit) ovat seuraavat:

Ensimmäinen ryhmä on onnellisuus / laillisuus (happiness / lawfulness). Kirjoittaja viittaa onnellisuuden tuottamiseen ja hyötyjen maksimointiin. Vastakohdan tälle muodostavat laillisuus, auktoriteetit, tavat ja sopimukset. Kumpi näistä valitaankin eettisen arvion perustaksi, lopputulokset poikkeavat huomattavasti toisistaan. Edellinen mittaa päätöksenteon hyötyjä ja jälkimmäinen velvollisuuksien noudattamista, ts. sovituisissa säännöissä pysymistä.

Toinen vastapari on harmonia ja yhteistyö / hengissä säilyminen ja valta (consistency / survival). Tässä tapauksessa päätöksenteon harmonian ja yhteisen hyvän vastakohtana ovat hengissä säilyminen ja poliittisen vallan käyttö. Yhtä lailla vaihtoehdot johtavat toisistaan poikkeavaan eettiseen arvioon.

Kolmas on yksilötason rehellisyys / lojaalisuus instituutioille (integrity / loyalty). Tässä eettisessä tyypissä integriteetti ja yksilön rationaalisuus on tarkasteltavana suhteessa lojaliteettiin ja instituutioiden piirteisiin.

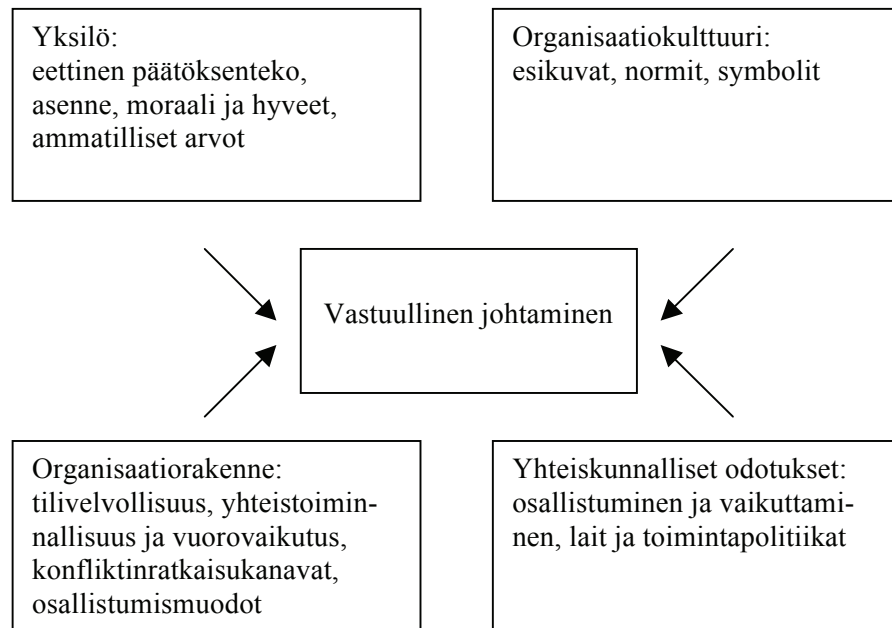
Leys on pyrkinyt yhdistämään eettiset arvot moraalifilosofiseen keskusteluun ja sen edustajiin. Leysin perussanoma on, että kuvatut ryhmittelyt ovat siinä määrin vastakkaisia, että eettiset 'tuomiot' johtavat erilaisiin lopputuloksiin käytännön päätöksenteko- ja johtamistilanteissa.

Virkamiesjohtajan vastuut

Kuvattaessa virkamiesjohtajan vastuita, valaiseva esimerkki on saatavissa Terry Cooperilta (2006: 80–105). Hän erottaa objektiivisen ja subjektiivisen vastuullisuuden. Edellinen on tilivelvollisuutta tai velvoittavuutta joillekin muille ja muita tehtäviä varten (accountability). Jälkimmäinen on omaa vastuullisuuden tuntoa, uskollisuutta ja ulkoisten eettisten standardien omaksumista yms. (responsibility).

Cooperilla on huomionarvoinen määritelmä vastuullisuudesta, jonka sisältöä pelkistetään kuviossa 2. Sen mukaan vastuullisuus määritellään tietyn henkilökohtaisen eettisen koodin vaikutukseksi kontrolloida yksilön käyttäytymistä tilanteessa, jossa yksilöön vaikuttavat voimakkaat vastakkaiset mielihalut ja mielijohteet. Kirjoittaja (2006: 188–210) tiivistää vastuullisen virkamiesjohtamisen ulottuvuudet korostamalla neljää osa-aluetta, jotka kohdistuvat

- yksilöön,
- organisaatiokulttuuriin,
- organisaatorakenteeseen ja
- yhteiskunnallisiin odotuksiin.



Kuvio 2. Virkamiehen vastuullisuuden osa-alueita Cooperia (2006: 188) mukaillen.

Mitä Cooper haluaa sanoa? Kuvio 2 osoittaa ensinnäkin sen, että vastuu on monitahoinen kysymys. Yksilön kohdalla korostuvat asenteet ja ammatilliset arvot; organisaatiokulttuurin kohdalla esikuvat ja symbolit; organisaatorakenteen koh-

dalla vastuullisuus ja konfliktinratkaisu ja yhteiskunnallisten odotusten kohdalla vaikuttaminen ja toimintapolitiikat.

Cooper osoittaa edelleen myös sen, että yhtä lailla kuin johtajan moraalilla vaikuttaa vastuullisuuden toteutumiseen, yhtä lailla yhteiskunnalliset odotukset määrittävät osallistumisen ja vaikuttamisen kautta vastuun toteutumista.

Tähän väljästi liittyvä laaja vastuun aihe on yhteiskuntavastuu, jossa huomio kiinnittyy toiminnan seurauksiin. Yhteiskuntavastuu toteutuu mikäli ympäristöstä huolehditaan, työelämän pelisääntöjä kehitetään sekä työturvallisuutta ja taloudellista kannattavuutta kohennetaan. (Vrt. Juujärvi ym. 2007: 293–299.)

Yhteiskuntavastuuta kaivataan kaikilta niiltä päätöksentekijöiltä, jotka ovat jollain tavalla sitoutuneet yhteisiin tavoitteisiin, kuten terveen taloudenpidon edistämiseen, tasapainoisen yhteiskuntakehityksen tukemiseen yms. Julkiset organisaatiot ja yritykset ovat vastuun osalta lähentyneet toisiaan juuri yhteiskuntavastuun kohdalla.

Tulos- ja ryhmäjohtaminen

Tulosjohtaminen kuvaa yhtä erityistä käytännön johtamismallia, johon liittyy omia eettisiä haasteita. Poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä hallinnon tulee olla lojaali poliittisille päätöksentekijöille. Julkisen hallinnon johtavien virkamiesten vastuullisuus on luonteeltaan moninaista. Ensinnäkin, he tekevät, mitä ministerit pyytävät heitä tekemään. Toiseksi, virkamiesten on toimittava lain mukaan. Lisäksi, vastuullisuus on käytännöllistä, eli asiat hoidetaan tehokkaasti ja eettisiä arvoja kunnioitetaan.

Yksi vastuun muoto on tulosvastuu, mitä ilmentää tulosohjaus- ja johtamisjärjestelmä (Tulosohjauksen käsikirja 2005). Tulosohjaus perustuu ohjaavan ja ohjattavan organisaation väliseen sopimukseen ja toiminnan valvontaan. Sopimisella pyritään löytämään tasapaino voimavarojen ja saavutettujen tulosten välille. Huomio kiinnitetään kustannustehokkuuteen, toiminnan laatuun ja vaikutuksiin. Julkisessa hallinnossa tulosjohtaminen on ollut käytössä 1990-luvulta lähtien. Esimerkiksi jokainen ministeriö tekee tulossopimuksen kaikkien omalle hallinnonalalle kuuluvien tulosohjattavien virastojen kanssa. Sopimuksessa määritellään tulostavoitteet ja resurssit.

Tulosjohtamisessa korostuvat sellaiset keskeiset kriteerit kuten tehokkuus ja vaikuttavuus. Tulosten saavuttamisesta palkitaan sekä niiden saavuttamista seurataan ja valvotaan. Sen sijaan mitään tarkempaa erittelyä muista eettisistä periaatteista

järjestelmä ei näyttäisi tuntevan. Järjestelmä on tässä mielessä kapea-alainen ja suhteellisen yksipuolinen.

Tulosjohtamisessa korostetaan neuvottelemista ja sopimista, siis ns. pehmeitä yhdessä sovittavia keinoja. Miten asia lienee käytännössä? Eettisessä mielessä on suuri ero siinä, toteutuuko ohjaus ohjaavan tahon ja ohjattavan yksikön kesken informaatio-ohjauksena, suostutteluna vai ohjeistuksena ja määräyksinä.

Tulosjohtaminen on tyypillinen esimerkki asiajohtamisesta, managementista. Henkilöstöjohtamisen lähtökohdat ovat jääneet vähemmälle. Siksi henkilöstön motivointiin ja jaksamiseen tulee kiinnittää johdon taholta huomiota. Henkilöstö ei ole pelkkä kustannustekijä eikä tuottavuuden este, jota säädellään. Yhteisesti jaettujen arvojen avulla henkilöstö on sitoutettava osaksi organisaation menestystä.

Henkilöstöjohtamisessa esimiestyö on yhä enemmän alaisten arviointia ja palkitsemista hyvistä työsuorituksista. Esimiestyö vaatii nykyään sellaisia tietoja ja taitoja, joita perinteisempi asiajohtaminen ei ole vaatinut. Kiristynyt taloustilanne tai resurssien jatkuva niukkuus edellyttävät johtajuutta, jossa korostuvat kannustaminen, luovuus ja kyky löytää uusia toimintamalleja.

Yksittäisen organisaation tasolla eettiset haasteet koskevat tulosjohtamisen käytännön toteuttamista, kuten reilun pelin noudattamista, oikeudenmukaista palkitsemista ja aitoa kilpailua.

Osayksiköitä verrataan tuloksentekijöinä keskenään, vaikka ne eivät aina kilpaile samalla viivalla. Palkitsemiskriteerit jäävät helposti tulkinnanvaraisiksi. Niitä muutetaan tilanteiden muuttuessa. Ei välttämättä tiedetä, palkitaanko yksikköä vai yksilöä. Periaatteessa järjestelyt ovat avoimia ja läpinäkyviä, mutta käytännössä organisaatiossa on niitä, jotka tietävät ratkaisevasti muita enemmän.

Myös ryhmä- ja tiimijohtaminen sisältää monia käytännön toimintaan liittyviä eettisiä haasteita. Työryhmien johtaminen on yhä yleisempi tapa organisoitua julkisessa hallinnossa ja käsitellä eteen tulevia asioita. Tiimeillä ja ryhmillä on käsitteellisesti pieni ero. Kuten Aaltio (2008: 154) toteaa, tiimit eroavat ryhmistä siinä, että niiden jäsenillä on toisiaan täydentäviä taitoja ja itsenäisiä tehtäviä. Huipputiimit toimivat lähellä organisaation ydinosaa ja johtoa.

Työryhmät ja tiimit ovat enemmän tai vähemmän pysyviä ja keskittyvät työssään johdon antamaan tehtävään. Ryhmällä on oma identiteetti. Ryhmän johtaja etsii yhteisymmärrystä. Tiimijohtaja on riippuvainen ryhmän hyväksynnästä. Ongelmat jaetaan alaisten kanssa ryhmässä (Aaltio 2008: 58, 96).

Tiimillä täytyy olla osana työyhteisöä jokin yhteinen etu ajettavanaan. Työyhteisön tulee lisäksi olla eri osapuolia kunnioittava ja oikeudenmukainen. Lojaalisuus, sitoutuminen ja uhrautuminen tiimityöskentelyyn vaativat johtajalta erityisiä ominaisuuksia.

Hyvä johtajuus toteutuu, mikäli ryhmän jäseniä arvostetaan. Asiat on käsiteltävä ryhmässä avoimesti ja keskustellen ja sitä kautta ratkoa ristiriitoja ja muita väärinymmärryksiä. Koska tiimityössä ihmiset asetetaan etusijalle, tulee teknologiankin palvella työyhteisön kehittämistä. Luovuus ja spontaanius ovat tiimin hyviä ominaisuuksia. Myönteiseen työilmapiiriin vaikutetaan osaltaan myös siten, että työsuoritukset suunnitellaan mahdollisimman hyvin.

Tiimijohtajuuden yksi sovellus on tutkimusryhmän johtaminen. Tutkimusryhmä on parhaimmillaan luova ja innostaa kaikkia jäseniä hyviin suorituksiin. Pahimmillaan se voi olla hierarkkinen, käskyttävä ja pakottava. Tutkimusryhmässä johtajalta edellytetään eettisten periaatteiden noudattamista. Ryhmän jäsenten oikeudet ja velvollisuudet tulee selvittää. Johtaja asettaa toiminnalle edellytykset ja kehittää työympäristöä. Hyvän hallinnon periaatteita ja henkilöstöhallinnon suosituksia tulee noudattaa. Myös tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK) on kiinnittänyt huomiota näihin perusteisiin.

* * *

Pohdittavaa:

Mikä on eettisten arvojen merkitys, kun tarkastellaan kansalaisen, lainsäätäjän ja viranomaisen näkökulmaa?

Mitä käytännön merkitystä on Leysin tekemällä jaottelulla esimerkiksi esitettäessä eettistä arviota viranomaisen päätöksenteosta?

Mikä on tulosjohtamisen suurin eettinen haaste?

Millaisia eettisiä haasteita / ongelmia tiimityöskentely voi synnyttää?

7 EETTISEN JOHTAJAN IDEAALIMALLI

Julkisen johtamisen etiikan pääkysymykset on edellä perusteltu lyhyesti. Lopuksi on varattava muutama sana kysymykseen siitä, millainen on eettinen johtaja, kun otetaan huomioon johtajuuden vaatimukset, huonon johtamisen seuraukset ja johtajan ideaalimallin kriteerit.

Kehittämisvaatimukset

Tarkastelu aloitetaan kuitenkin määrittelemällä eettinen johtaminen. Oma määritelmäni on seuraava: 'Eettinen johtaminen on yhteisten arvojen, oikeudenmukaisuuden ja yhteisen hyvän edistämistä kohti laajempaa eettisyyttä ja tuloksellisuutta työyhteisöissä sekä organisaatioiden ja yksilöiden päätöksenteossa'.

Edellä on jo korostettu sitä, että eettiselle johtajalle asettuu ulkoapäin vaatimuksia, jotka koskevat toimintatapoja ja suhdetta alaisiin. Jos pysytellään yleisen tason vaatimuksissa, usein toistuvat johtamishaasteet ovat seuraavat:

- hyvän esimerkin antaminen alaisille ja oma sitoutuminen johtamiseen; ”practice what you preach”
- yhteisesti sovittujen pelisääntöjen noudattaminen ja päättäväisyys
- kilpailevien intressien tasapuolinen käsittely ja reilu toiminta
- alaisten oikeudenmukainen kohtelu
- työyhteisön ristiriitojen ja jännitteiden sääntely ja sovittaminen
- kyky aitoon kommunikointiin henkilöstön kanssa
- oma korruptoitumattomuus.

Mismanagement

Johtamistyössä esiintyy dysfunktioita ja negatiivisia piirteitä. Osa niistä on valitettavasti työelämän arkipäivää sekä julkishallinnossa että yrityksissä.

Eettisen johtamisen yhteydessä on aiheellista tehdä arvioita myös huonosta johtamisesta. Ahneus, kohtuuttomaksi koettu palkitseminen ja niitä varten laaditut

keinotekoiset mittarit voivat johtaa siihen, että todellinen osaaminen hukataan. Samalla saatetaan menettää yhteiskunnan luottamus ja yleinen usko kohtuulliseen ja eettisesti hyväksyttävään toimintaan. Mitkään työyhteisöt eivät ole täysin vapaita tästä skenaariosta.

Tilanne ei ole terve, mikäli pelkäänsä oma etu ajaa johtajaa eteenpäin ja johtaja käyttää omaa karismaattisuuttaan muiden henkilöiden manipulointiin. Johdetaan väärin tai ei johdeta lainkaan, vaan ajelehditaan. Asiantuntijuus ja kompetenssi eivät aina riitä johtamistehtävään. Johtaja reagoi asioihin ja ongelmiin vasta jälkikäteen ja silloinkin hitaasti.

Huonot voimavarat estävät asioiden todellisen hallinnan. Tyydytään minimi- tai alisuorituksiin ja alhaiseen tuottavuuteen tai huonoon palveluun. Ei edes yritetä tehdä parasta. Epäoleelliset rutiinisuoritukset peittävät alleen toimintakulttuurin, joka on vieraantunut todellisista haasteista.

Kauhukertomus jatkuu vielä siten, että hierarkkiset ja jäykät rakenteet estävät lopulta aloitekyvyn kaikilta. Mismanagement sisältää pahimmillaan väärinkäytöksiä, tuhailua yms. Johtamisen äärikeinoina ovat uhkailu ja pakottaminen. Moraalin romahtaessa peitellään enemmän tai vähemmän korruptoitunutta toimintaa.

Ideaalityypin kriteerit

Tiivistän lopuksi muutaman keskeisen kohdan, jotka jo osittain toistavat edellä sanottua, mutta joilla kyetään kuvaamaan eettisen johtajan ideaalityyppiä. Näkökulma on tässä kohdin toisenlainen. Ideaalityyppi ei esiinny reaali maailmassa. Silti sen piirteitä voi jokainen verrata todellisuuteen ja arvioida, mihin suuntaan johtamisen eettiset käytännöt kehittyvät. Mallin piirteet ovat seuraavat:

Ensinnäkin, poliittisella johtajalla ja hallinnossa johtavissa asemissa olevilla tulee olla vahva ammatillinen eetos, johon sisältyvät julkisen intressin edistäminen ja yhteiskuntavastuu.

Toiseksi, johtajan tulee sovittaa hyvän palvelun ja oikeudenmukaisuuden periaatteet tulokselliseen toimintaan ja reiluun kilpailuun.

Kolmanneksi, hänen tulee olla kyvykäs löytämään luovia ratkaisuja tilanteissa, joissa eletään jatkuvassa taloudellisessa niukkuudessa ja joissa palveluja kohtaan on kansalaisten ja asiakkaiden suunnalta kasvavia odotuksia.

Neljänneksi, johtajan tulee olla korruptoitumaton, torjua lahjukset ja muut koh-
tuuttomat edut sekä välttää sellaiset oman edun tavoittelut, jotka heikentävät
yleistä luottamusta.

Viidenneksi, johtajan tulee kehittyä esimiehenä, toimia riittävän määrätietoisesti
ja johdonmukaisesti.

Kuudenneksi, hänen on kuunneltava omaa työyhteisöään, tunnettava myötätuntoa
ja arkisissa tilanteissa otettava huomioon työtovereiden ja alaisten toivomukset.

Seitsemänneksi, arvioidessaan alaistensa toimintaa ja ominaisuuksia sekä palki-
tessaan tuloksista, esimiehen on tiedostettava riippumattomuutensa, kannettava
vastuunsa epäsuotuisistakin päätöksistä ja pidettävä huolta henkilöstön kehittämi-
sestä.

Kirjallisuus

Aaltio, Iiris (2008). *Johtajuus lisäarvona*. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Ahonen, Pertti (2006). Eettinen johtajuus – johtajuuden eettisyys: haasteita myös yliopistoissa? Teoksessa: *Aktiivinen kansalainen ja yliopisto*, 63–92. Viikin normaalikoulun julkaisuja 2. Toim. Tuuli Ojanperä. Helsinki: Helsingin yliopisto, Viikin normaalikoulu.

Airaksinen, Timo (1993). *Moraalifilosofia*. Juva: WSOY.

Arvot arkeen (2007). *Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Bentham, Jeremy (2001). *Writings on the Poor Laws*. Toim. Michael Quinn. Vol.1. Oxford: Clarendon.

Carroll, Archie B. (1987). In search of the moral manager. *Business Horizon* 30: 2, 7–15.

Cooper, Terry L. (2006). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey-Bass.

Dobel, Patrick (2005). Public management as ethics. Teoksessa: *Oxford Handbook of Public Management*, 156–181. Toim. Ferlie Ewan, Laurence E. Lynn & Christopher Pollitt. Oxford University Press.

Gert, Bernard (2005). *Morality: Its Nature and Justification*. Oxford University Press.

Harrison, Roger (1988). Quality of service: A new frontier for integrity in organizations. Teoksessa: *Suresh Srivastva and Associates, Executive Integrity*, 45–67. Jossey-Bash Publishers.

Heiskanen, Heikki (2002). Johtamisen ammattietiikasta. Teoksessa: *Ammattien ja ansaitsemisen etiikka*, 227–264. Toim. Timo Airaksinen. 3. painos. Helsinki: Yliopistopaino.

Heiskanen, Erika & Jari Salo (2007). *Eettinen johtaminen. Tie kestävään menestykseen*. Karisto: Talentum.

Häyry, Matti (2000). *Ihannevaltio: Historiallinen johdatus yhteiskuntafilosofiiaan*. Juva: WSOY.

Häyry, Matti (2001). *Mahdollisimman monen onnellisuus: Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset*. Vantaa: WSOY.

Häyry, Matti (2002). *Hyvä elämä ja oikea käytös: Historiallinen johdatus moraalifilosofiaan*. Helsinki: Yliopistopaino.

Höföding, Harald (1920). *Etiikka: Eettiset periaatteet ja niiden soveltaminen tärkeimpiin elämänsuhteisiin*. Porvoo: WSOY.

Ikola-Norrbacka, Rinna (2010). *Johtamisen eettisyys terveydenhuollossa*. Acta Wasaensia no 222. Julkisojohtaminen 14. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Juujärvi, Soile, Liisa Myyry & Kaija Pessa (2007). *Eettinen herkyys ammatillisessa toiminnassa*. Helsinki: Tammi.

Kant, Immanuel (1990). *Siveysopilliset pääteokset*. Immanuel Kant, suomentanut sekä johdannolla ja selityksillä varustanut J.E. Salomaa. Helsinki: WSOY.

Kerr, Steven (1988). Integrity in effective leadership. Teoksessa: *Suresh Srivastva and Associates, Executive Integrity*, 122–139. Jossey-Bash Publishers.

Leys, Wayne A. R. (1962). The value framework of decision-making. Teoksessa: *Concepts and Issues in Administrative Behaviour*, 46–77. Toim. Sidney Mailick & Edward H. van Ness. Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs NJ.

Lindqvist, Martti (2002). Etiikka ja pahan kohtaaminen kouluyhteisössä. Teoksessa: *Etiikka koulun arjessa*, 75–91. Toim. Opetusalan eettinen neuvottelukunta ja Riitta Sarras. Keuruu: Otavan kirjapaino.

Loyens, Kim & Jeroen Maesschalck (2010). Toward a theoretical framework for ethical decision making of street-level bureaucracy: Existing models reconsidered. In *Administration & Society* 42: 81, 66–100.

Lähdesmäki, Kirsi & Ari Salminen (2009). Ethics – does it play a role in the Finnish university reform. *Hallinnon Tutkimus* 28: 2 (painossa).

MacIntyre, Alasdair (2004). *Hyveiden jäljillä: Moraaliteoreettinen tutkimus*. Helsinki: Gaudeamus.

Mill, John Stuart (2000). *Utilitarismi: Huomautuksia Benthamin filosofiasta*. Helsinki: Gaudeamus.

Menzel, Donald C. (2005). State of the art of empirical research on ethics and integrity in governance. Teoksessa: *Ethics in Public Management*, 16–46. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. New York: M. E. Sharpe.

Menzel, Donald C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. London: M.E. Sharpe.

Moilanen, Timo & Ari Salminen (2007). *Comparative Study on the Public-Service – Ethics of the EU Member States*. Ministry of Finance, Research and Studies 1. Helsinki.

- Nietzsche, Friedrich (2000). *Hyvän ja pahan tuolla puolen*. Keuruu: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka (1991). Tiedeinstituutio ja tutkijan eettiset valinnat. Teoksessa: *Tiede ja etiikka*, 38–52. Toim. Paavo Löppönen, Pirjo H. Mäkelä & Keijo Paunio. Porvoo: WSOY.
- Niiniluoto, Ilkka (2005). *Nykyajan etiikka: Keskusteluja ihmisestä ja yhteisöstä*. Toim. Ilkka Niiniluoto & Juha Sihvola. Helsinki: Gaudeamus.
- Nordin, Svante (1999). *Filosofian historia*. Promentheus. Oulu: Pohjoinen.
- Northouse, Peter G. (2004). *Leadership: Theory and Practice*. London: Thousand Oaks.
- Nozick, Robert (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Great Britain: Open University Press.
- Rawls, John (1973). *A Theory of Justice*. Great Britain: Oxford University Press.
- Rutgers, Mark R. (1999). Be rational! But what does it mean? A history of the idea of rationality and its relation to management thought. *Journal of Management History* 5: 1, 17–35.
- Salminen, Ari (2004). *Hyvän hallinnon etiikka*. 2. painos. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 245.
- Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288.
- Smith, Adam (2003). *Moraalitutintojen teoria*. Helsinki: Kautelaari.
- Thomas, Geoffrey (2000). *Introduction to Political Philosophy*. Duckworth: Redwood Book.
- Truelson, Judith A. (2001). Whistleblower protection and the judiciary. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 407–428. Toim. Terry L. Cooper. Public Administration and Public Policy 86. New York: Marcel Dekker.
- Tulosohjauksen käsikirja* (2005). Valtiovarainministeriö. Julkaisu 2/2005. Edita: Helsinki.
- Viinamäki, Olli-Pekka (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 283.
- Wittmer, Dennis P. (2005). Developing a behavioral model for ethical decision making in organizations: Conceptual and empirical research. Teoksessa: *Ethics in*

Public Management, 49–69. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere.
New York: M. E. Sharpe.

Liite

KESKEISET KÄSITTEET

Arvo. Mitä pidetään arvokkaana ja hyvänä. Eettiset arvot ja arvojärjestelmät.

Etiikka. Ihmisen moraalista toimintaa tutkiva tieteenala. Eettiset normit ja moraalikäsitteet. Julkisissa tehtävissä toteutetaan julkisen palvelun etiikkaa ja virkamiesetiikkaa.

Eetos. Moraalinen katsomustapa, mielenlaatu. Yksilön moraalisen luonteen osoittaminen. Julkisen palvelun etos.

Eettinen koodi. Koodi on merkkijärjestelmä tiedon tai viestin antamiseksi. Eettinen koodi on toimintaohje.

Eettinen periaate. Vrt. eettiset arvot. Eettinen periaate on arvoa yleisempi ilmaus samasta asiasta.

Hyve. Eettisesti arvokas asia. Ammatit toteuttavat toimintaan kuuluvia hyveitä. Virkamiehen valmius edistää hyvettä tehtävänsä ja asemansa perusteella.

Hyöty. Utiliteetti. Utilitarismissa hyöty on moraalin perustana. Teko on oikein, kun sillä tavoitellaan mahdollisimman suurta onnellisuutta (ja minimoidaan kärsimys).

Ideaalimalli. Käsitteellinen puhdas tyyppi. Ilmiöiden yhdistäminen yhtenäiseksi ajatukselliseksi kuvaukseksi. Vrt. Max Weberin hallinta ja byrokraatia.

Ilmiänto. Whistle-blowing, pilliin viheltäminen. Epäeettisen toiminnan ilmoittaminen ja paljastaminen.

Integriteetti. Riippumattomuus, loukkaamattomuus, koskemattomuus, lahjomattomuus, rehellisyys. Johdonmukainen toiminta omien periaatteiden mukaan.

Korruptio. Julkisen vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Lahjonta. Epäeettiset toimintatavat. 'Grand corruption' on poliittisen järjestelmän laaja rakenteellinen korruptio; 'petty corruption' on vaikuttamista epäeettisillä tai tuomitavilla keinoilla virkamies- ja palvelutyöhön.

Laillinen. Toiminta lakien, sääntöjen ja ohjeiden mukaan. Vrt. legitiimi, laillinen, hyväksytty, oikea.

Liberalismi. Yksilön vapautta korostava ajattelusuuntaus. Vrt. Rawlsin hyvinvointiliberalismi. Äärimuotona uusliberalismi tai libertarismi, joissa yksilön asema, omistusoikeus ja valinnat ovat kaiken keskipisteenä. Vrt. Nozickin markkina-liberalismi.

Moraali. Yksilö sitoutuu eettisiin arvoihin ja eettisiin periaatteisiin. Kykyä erottaa hyvä ja paha kutsutaan moraalitajunnaksi.

Oikeudenmukaisuus. Tasapuolinen toiminta yleisen oikeuskäsityksen ja oikeudentunnon mukaisesti.

Professioetiikka. Ammattietiikka. Ammattiin kuuluvat eettiset periaatteet, koodit ja vastaavat. Ammatilliset vastuut ja velvollisuudet.

Regulaatio. Enemmän tai vähemmän sitova sääntely lakien, ohjeiden tai koodien mukaan.

Vala. Määrämuotoinen juhlallinen vakuutus oikeuden tai viranomaisen edessä.

Vastuullisuus. Sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen ja sen valvonta, vastaaminen teoistaan ylemmille; oikein toimiminen yksilönä rehellisyyden ja luotettavuuden perusteella.

Velvollisuus. Mitä (velvollisuuksia) pitää tehdä tai jättää tekemättä moraaliseen, lain, tavan tai sitoumuksen perusteella.