

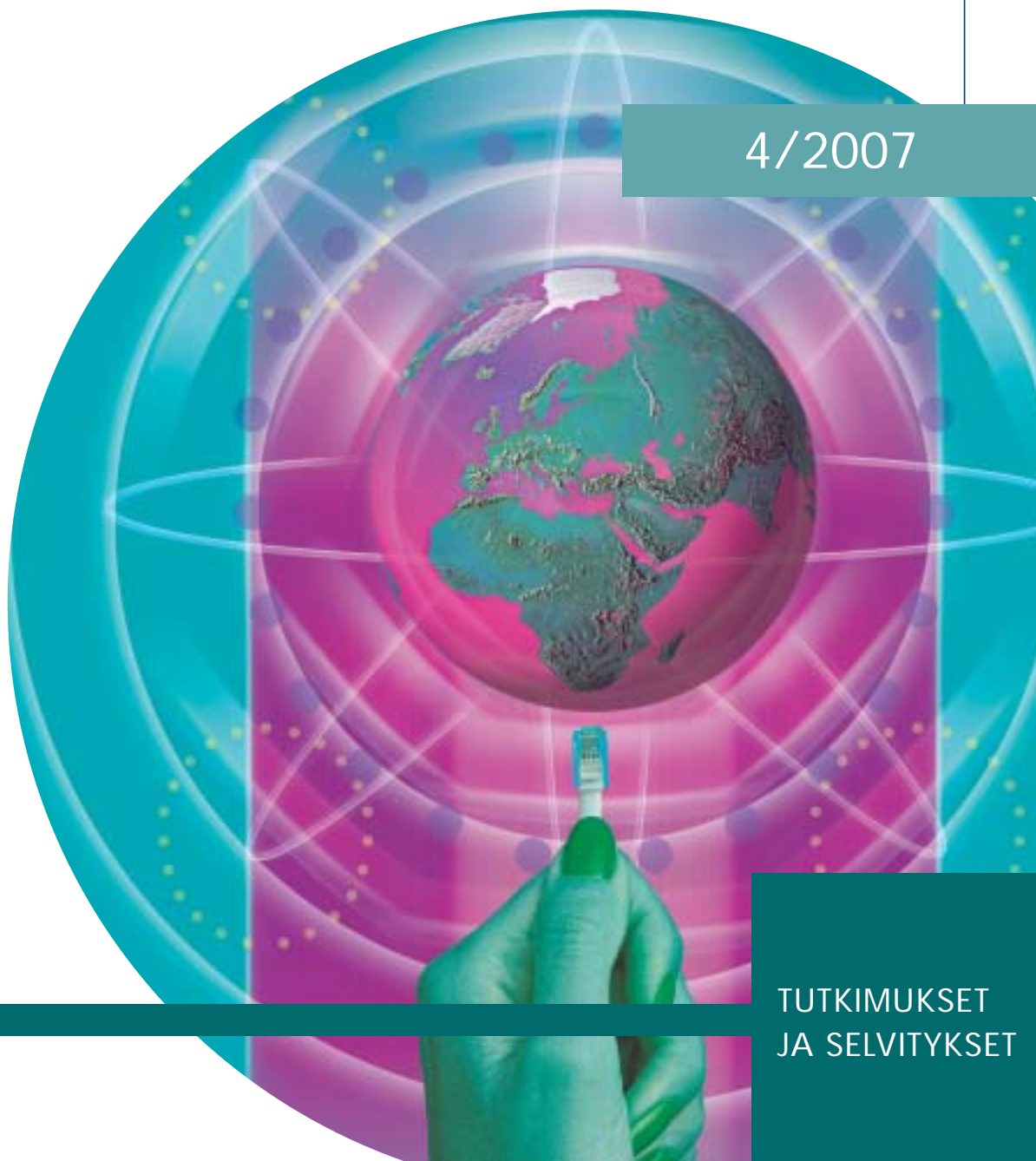


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

ARVOT VIRKAMIEHEN ARJESSA

Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta

4/2007



TUTKIMUKSET
JA SELVITYKSET

ARVOT VIRKAMIEHEN ARJESSA

Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta

4/2007

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
HENKILÖSTÖOSASTO

TUTKIMUKSET
JA SELVITYKSET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

09 160 01

Telefaksi

09 160 33123

Internet

www.vm.fi

Taitto

Hanna Darboe

ISSN 1455-7614

ISBN 978-951-804-714-1 (pdf)

KUVAILEHTI

| | | | |
|--|---|--|--------------|
| Julkaisija ja julkaisu-aika | Valtiovarainministeriö, kesäkuu 2007 | | |
| Tekijät | Mirva Peiponen, VTM | | |
| Julkaisun nimi | ARVOT VIRKAMIEHEN ARJESSA - Selvitys virkamiesetiikan nykytilasta | | |
| Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot | Julkaisu on saatavissa internetistä osoitteesta www.vm.fi/julkaisut | | |
| Asiasanat | valtionhallinto, etiikka, arvot, organisaatiokulttuuri, johtaminen, sosiaalinen pääoma | | |
| Julkaisusarjan nimi ja numero | TUTKIMUKSET JA SELVITYKSET, 4/2007 | | |
| Julkaisun tunnistetiedot | ISSN 1455-7614 | ISBN 978-951-804-714-1 (pdf) | |
| | Sivuja 125 | Kieli Suomi | Hinta |
| Julkaisun myynti/jakaja | Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, puh. (09) 160 34962 | | |
| Painopaikka ja -aika | Julkaisu on saatavissa ainoastaan sähköisessä muodossa | | |
| Tiivistelmä | <p>Valtionhallinnon arvoprosessin tavoitteena on valtionhallinnon toiminnan eettisesti korkea taso. Tätä prosessia on valtionhallinnon toimintayksiköissä kuitenkin toteutettu eri tavoin. Se, kuinka hyvin arvot ohjaavat virkamiesten arjen toimintaa, määrittää myös virkamiesetiikan tason. Yhteiset toimintaperiaatteet myös rakentavat valtionhallinnon yhtenäistä toimintakulttuuria. Selvityksessä tarkasteltiin sitä, kuinka valtionhallinnon yhteiset ja toimintayksiköiden omat arvot näkyvät virkamiesten arjessa ja onko arvoissa ja eettisissä periaatteissa tapahtunut muutoksia aikaisempien virkamiesetiikkaa ja arvoja selvittäneiden tutkimusten tuloksiin verrattuna. Selvityksen empiirinen aineisto kerättiin postikyselynä, joka lähetettiin kaikkiin ministeriöihin ja niiden hallinnonalaisiin virastoihin ja laitoksiin, yhteensä 177 keskushallinnon toimintayksikölle. Empiirisen aineiston analyysiin käytettiin pääasiassa kuvailevia tilastollisia analyysimenetelmiä.</p> <p>Selvitys osoitti, että aikaisempiin tutkimustuloksiin verrattuna valtionhallinnon arvot ovat jonkin verran muuttuneet. Perinteiset valtionhallinnon arvot – laillisuus, oikeudenmukaisuus ja puolueettomuus – ovat juurtuneet jo melko syvälle virkamiesten toimintaan, mikä mahdollistaa myös</p> | | |

uusien arvojen – luotettavuus, laatu ja asiantuntemus, avoimuus, tasa-arvo – vahvistamisen. Toimintayksiköt ovat päässeet arvotyössään hyvin eteenpäin, mutta työtä on tehtävä edelleen. Johtaminen on edelleen tärkein keino, joka kannustaa virkamiehiä arvojen mukaiseen toimintaan. Tulokset osoittivat, että lainsäädännön keinot eivät yksin riitä virkamiesetiikan kehittämiseen, vaan lisäksi tarvitaan entistä avoimempaa keskustelua arjen toimintatilanteissa, yhteistyön vahvistamista, perehdyttämistä ja koulutusta. Näin voidaan vastata myös sukupolvenvaihdoksen tuomaan osaamisen ja vastuun siirtämisen haasteeseen. Yhtenäisen toimintakulttuurin saavuttamisen tulee olla vahva tavoite, sillä sen avulla voidaan lisätä sekä virkamiesten toiminnan ennustettavuutta että vahvistaa valtionhallinnon vakautta ja asemaa muuttuvassa yhteiskunnallisessa ympäristössä.

PRESENTATIONSBLAD

| | | | |
|---------------------------------------|---|--|-------------|
| Utgivare och datum | Finansministeriet, juni 2007 | | |
| Författare | Mirva Peiponen, Pol.Mag. | | |
| Publikationens titel | VÄRDENA I TJÄNSTEMANNENS VARDAG – En utredning om nuläget för tjänstemannaetiken | | |
| Publikationens andra versioner | Publikationen finns på Internet: www.vm.fi/julkaisut | | |
| Nyckelord | statsförvaltningen, etik, värden, organisationskultur, ledande, socialt kapital | | |
| Publikationsserie och nummer | STUDIER OCH UTREDNINGAR, 4/2007 | | |
| Publikationens kännetecknen | ISSN 0788-6322 | ISBN 978-951-804-714-1 (pdf) | |
| | Sidor 125 | Språk Finska | Pris |
| Beställningar/distribution | Finansministeriets personalavdelning, tel. (09) 160 34962 | | |
| Tryckeri/tryckningsort och -år | Publikationen finns endast i elektronisk form. | | |
| Sammandrag | <p>Målet med statsförvaltningens värdeprocess är att uppnå en hög etisk nivå för statsförvaltningen. Denna process har emellertid förverkligats på olika sätt inom statens verksamhetsenheter. Nivån för tjänstemannaetiken bestäms av hur väl värdena styr tjänstemännens vardagliga verksamhet. Gemensamma handlingsprinciper bidrar också till en enhetlig verksamhetskultur inom statsförvaltningen. I utredningen granskades hur statsförvaltningens gemensamma och verksamhetsenheternas egna värden återspeglas i tjänstemännens vardag, och om det skett några förändringar i värdena och de etiska principerna jämfört med tidigare undersökningar som gällt tjänstemannaetiken och värdena. Det empiriska materialet insamlades via en postenkät, som skickades till samtliga ministerier samt ämbetsverk och inrättningar inom deras förvaltningsområden, sammanlagt 177 verksamhetsenheter inom centralförvaltningen. Det empiriska materialet analyserades i huvudsak med hjälp av beskrivande statistiska analysmetoder.</p> <p>Utredningen visade att statsförvaltningens värden förändrats något jämfört med tidigare undersökningar. Statsförvaltningens traditionella värden – laglighet, rättvishet och opartiskhet – har slagit rot djupt i</p> | | |

tjänstemannaverksamheten, vilket möjliggör förstärkandet av nya värden – pålitlighet, kvalitet och expertis, öppenhet, jämlikhet. Verksamhetsenheterna har gjort stora framsteg med sitt värdearbete, men det finns fortfarande mycket att göra. Ledandet är fortfarande det viktigaste sättet att uppmuntra tjänstemännen till värdeenlig verksamhet. Resultaten visar att tjänstemannaetiken inte kan utvecklas enbart med lagstiftningsmässiga medel, utan man behöver dessutom allt öppnare diskussion i vardagliga situationer, förstärkt samarbete, inskolning och utbildning. På så sätt kan man även möta utmaningen med generationsväxlingar och överförande av ansvar. Uppnåendet av en enhetlig verksamhetskultur bör vara en kraftig målsättning, ty den hjälper både att öka på förutsägbarheten hos tjänstemännens verksamhet och att förstärka statsförvaltningens stabilitet och ställning i en föränderlig samhällelig omgivning.

FACT SHEET

| | | | |
|--|--|--|--------------|
| Publisher and date | Ministry of Finance, June 2007 | | |
| Author (s) | Mirva Peiponen, M.Pol.Sc. | | |
| Title of publication | VALUES IN THE DAILY WORK OF THE CIVIL SERVANT – Analysis of current status of civil service ethics | | |
| Parts of publication/ other versions released | The publication is also available: www.vm.fi/julkaisut | | |
| Keywords | public administration, ethics, values, organisation culture, management, social capital | | |
| Publications series and number | RESEARCH AND STUDIES, 4/2007 | | |
| Identifications | ISSN 0788-6322 | ISBN 978-951-804-714-1 (pdf) | |
| | No. of pages 125 | Language Finnish | Price |
| Sales distribution | Ministry of Finance, Personnel Department, tel. +358 9 160 34962 | | |
| Printing place and year | This publication is only available in electronic format. | | |
| Abstract | <p>The aim of the public administration value process is the ethically high standard of its functions. However, this process has been implemented in different ways in various public offices and agencies. The degree to which the daily activities of civil servants are value-led also defines the level of civil service ethics. Shared operational principles also help to build a homogenous operational culture in public administration.</p> <p>The assessment was carried out to examine how the common values of public administration and the individual values of operational units manifest in the daily activities of civil servants, and whether changes have taken place with regard to values and ethical principles in comparison with findings of previous studies concerning civil service ethics and values. The empirical data for the assessment was collected by means of a postal survey sent to all ministries and the offices and agencies in their administrative sectors, 177 central government operational units in all. Analysis of the empirical data was carried out mainly by applying descriptive methods of statistical analysis.</p> <p>The survey showed that the values of public administration had changed somewhat compared to previous survey results. The</p> | | |

traditional values of public administration – legality, fairness and impartiality – are now fairly deeply rooted in the activities of civil servants, which allows reinforcement of the new values – of reliability, quality and expertise, openness, equality. The operational units have made good progress in their work on values, but further efforts are required. Management remains the most important means of motivating civil servants to comply with the values. The results showed that legislative means alone are not sufficient to develop civil service ethics, but they need to be complemented by more open discussion in daily activity situations, strengthening of cooperation, induction and training. This way, it will also be possible to respond to the challenge of transferring know-how and responsibility brought about by the change of generation. Achieving an integrated operational culture must be a primary goal, as it will help increase both predictability of civil service activity and reinforce the stability and status of public administration in a changing social environment.

Esipuhe

Valtionhallinnon toiminnan tuloksellisuuden, tehokkuuden, laadun ja asiakaslähtöisyyden kehittämisvaatimukset ovat lisänneet tarvetta virkamiesten eettisen ja arvolähtöisen toiminnan arvioinnille. Vuonna 2001 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta, jossa valtionhallinnon yhdeksi tavoitteeksi asetettiin toiminnan arvolähtöisyys ja virkamiesetiikan korkean tason säilyttäminen. Samalla vahvistettiin valtionhallinnon yhteinen arvoperusta, jonka avulla pyritään vahvistamaan virkamiesten yhtenäistä toimintakulttuuria sekä toimintaperiaatteita kansalaisia palveltaessa ja työyhteisönä toimittaessa. Näiden yhteisten periaatteiden lisäksi suurella osalla valtionhallinnon toimintayksiköitä on omat arvonsa, jotka täydentävät yhteisiä periaatteita tehden ne konkreettisemmin osaksi jokapäiväistä työtä. Korkea tasoinen virkamiesetiikka on jatkuva tavoite, sillä yhteiskunnalliset muutokset asettavat myös valtionhallinnon toiminnalle uusia haasteita. Arvoprosessia on siis seurattava ja kehitettävä jatkuvasti.

Virkamiesetiikan tasoa valtionhallinnossa kartoitettiin ensimmäisiä kertoja vuonna 1999 (Virkamiesetiikka – Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämismalueista, VM työryhmämuistioita 8/2000). Tämän perusteella valtionhallinnon yhteiset arvot vahvistettiin (Periaatepäätös 2001) ja niiden mukaisesti Arvot arkeen työryhmä (Arvot arkeen – Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset, VM työryhmämuistioita 6/2004) teki ehdotuksensa arvojen jalkauttamiseksi ja arvoprosessin eteenpäin viemiseksi toimintayksiköissä. Nyt on aika tarkastella virkamiesetiikan tasoa uudelleen sen valossa, kuinka hyvin arvot on otettu virkamiesten arjen toiminnan lähtökohdaksi. Samalla pyritään löytämään entistä konkreettisempia toimintatapoja, joilla arvoprosessia voidaan edelleen kehittää haasteista huolimatta yhtenäisen toimintakulttuurin saavuttamiseksi.

Valtion työmarkkinalaitos tilasi keväällä 2007 selvityksen virkamiesetiikan nykytilasta. Selvityksen toteutuksesta ja sen tuloksista vastasi VTM Mirva Peiponen. Selvitysraportin pohjana on Peiposen samanniminen pro gradu -tutkielma. Valtiontyömarkkinalaitoksesta julkaisun toteuttamista ohjasivat työmarkkinalakimies Aarre Tähti sekä hallitusneuvos Veikko Liuksia. Lisäksi selvityksen tekemisessä oli apuna nykyisin EVIRA:ssa osaston-

johtajana työskentelevä Valtion työmarkkinalaitoksen (VTML) pitkäaikainen hallitusneuvos Kirsi Äijälä.

Kiitän valtiovarainministeriön henkilöstöosastoa sekä muita mukana olleita antoisasta ja miellyttävästä yhteistyöstä sekä asiantuntijatuesta selvityksen toteuttamisessa. Lämpimät kiitokset myös kaikille kyselyyn vastanneille.

Helsingissä kesäkuussa 2007

Mirva Peiponen
VTM

Sisällys

| | |
|---|-----|
| TIIVISTELMÄ | 13 |
| 1 JOHDANTO | 17 |
| 2 VALTIONHALLINNON RAKENNUMUUTOS PERUSTANA NYKYISELLE TOIMINTAKULTTUURILLE | 19 |
| 3 ARVOT OSANA TOIMINTAKULTTUURIA | 23 |
| 3.1 Virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot | 23 |
| 3.2 Valtionhallinnon toimintakulttuuri | 25 |
| 3.3 Yhtenäisen toimintakulttuurin saavuttaminen..... | 26 |
| 4 SELVITYKSEN TOTEUTUS | 29 |
| 5 ARVOT VIRKAMIEHEN ARJESSA –selvityksen tulokset | 31 |
| 5.1 Virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot | 35 |
| 5.2 Virkamiesten tärkeinä pitämien arvojen toteutuminen valtionhallinnon toiminnassa..... | 39 |
| 5.3 Arvojen toteutuminen virkamiesten arjessa toimintayksiköissä | 42 |
| 5.4 Valtionhallinnon toimintakulttuurin yhtenäisyys | 49 |
| 5.5 Eettisesti hankalat tilanteet..... | 55 |
| 5.6 Virkamiesetiikan kehittäminen..... | 66 |
| 5.7 Tulosten yhteenveto ja johtopäätökset..... | 70 |
| LÄHTEET | 79 |
| LIITE 1 Kyselytutkimuksen empiirisen aineiston keruu, käsittely ja tulosten tilastollinen analyysi sekä aineiston luotettavuus | 83 |
| LIITE 2 Valtion budjettitalouden henkilöstö hallinnonaloittain 2000-2005..... | 89 |
| LIITE 3 Valtionhallinnon toimintayksiköt, joille kyselylomake lähetettiin | 91 |
| LIITE 4 Kyselylomakkeen saatekirje | 95 |
| LIITE 5 Kyselylomake | 97 |
| LIITE 6 Taulukko 1 Vastaajien tärkeimpinä pitämät arvot valtionhallinnon toiminnassa oman hallinnonalan mukaisesti tarkasteluna (%) | 115 |
| Taulukko 2 Valtionhallinnon tehtäväjaon perusteella tarkasteluna, kuinka suuri osa virkamiehistä pitää arvoja tärkeinä. (%)..... | 116 |
| SAMMANDRAG | 117 |
| SUMMARY | 121 |

Tiivistelmä

Valtionhallinnon arvoperusta

Valtionhallinnon arvoperusta on kokenut muutoksia, joihin ovat johtaneet yhteiskunnan muuttuvat tarpeet ja odotukset. Toisaalta perinteiset valtionhallinnon arvot on juurtuneet syväälle virkamiesten tietoisuuteen, mutta uudet arvot ovat tulleet entistä tärkeämmiksi kansalaisten ja muiden sidosryhmien näkökulmasta.

Valtionhallinnon tärkeimmät arvot:

- Avoimuus
- Laatu ja asiantuntemus
- Luotettavuus
- Objektiivisuus
- Palvelu- ja asiakaslähtöisyys
- Riippumattomuus
- Tasa-arvo
- Tuloksellisuus

Virkamiesetiikan nykytila, haasteet ja toimintakulttuurin yhtenäisyys

Suomalaisessa valtionhallinnossa virkamiesten toiminta on aina ollut eettisesti korkea tasoista ja Suomi onkin ollut kansainvälisesti esimerkkinä useille muille valtioille. Valtionhallinto on kokonaisuus, jossa yhteiskunnan asettamat haasteet ja mahdollisuudet ohjaavat valtionhallinnon toimintaa ja uudistustarpeita. Ne heijastuvat virkamiesten toimintaan ja rakentavat siten valtionhallinnon yhteistä toimintakulttuuria.

Haasteita valtionhallinnon toiminnalle asettavat:

- Virkamiesten sukupolvenvaihdos
- Virkamiesten osaamisen ja vastuullisuuden varmistaminen
- Virkamiesten työhyvinvointi ja -motivaatio
- Avoimuuden, joustavuuden ja yhteistyön lisäämisen tarve toimintayksiköissä
- Vaikuttavuuden ja vuorovaikutteisuuden lisäämisen tarve suhteessa kansalaisiin ja sidosryhmiin
- Johtamisen kehittäminen entistä arvolähtoisemmäksi

Arvot ovat väline, jonka avulla virkamiesten toimintaa voidaan ohjata tavoitteiden saavuttamiseksi. Tällä hetkellä ei voida sanoa, että toimintakulttuuri olisi yhtenäinen, sillä toimintayksiköiden arvotyö on monin paikoin kesken ja edellyttää vielä lisätoimenpiteitä, jotta jokainen virkamies ymmärtäisi arvojen merkityksen oman työnsä kannalta.

Kehittämisehdotuksia

1. Yhteistyön ja avoimuuden lisääminen

- Arvot osana keskustelua jokapäiväisessä työssä
- Tiimityö ja tiimin palkitseminen vähentää keskinäistä kilpailua, mutta edistää yhteisten tavoitteiden saavuttamista
- Arvojen sitominen toimintastrategiaan ja palkkausjärjestelmään nykyistä vahvemmin
- Arvolähtöisen toiminnan arvioinnin lisääminen t&k-keskusteluissa ja sidosryhmäpalautteen hyödyntäminen arvotyössä
- Tiedotuksen lisääminen toimintayksiköiden sisällä

2. Johtamisen kehittäminen arvolähtöiseksi

- Myös johtajien toiminnan arvolähtöisyyttä tulee arvioida ja kehittää. Johtamisen lähtökohtana ja ratkaisujen perustana tulee olla toimintayksikön arvot ja yhteiset virkamieseettiset periaatteet.

3. Perehdytys ja koulutus

- Virkamiesten perehdyttämisessä tehtävät, tavoitteet ja toimintaperiaatteet vahvemmin esille
- Mentorointi vahvemmin osaksi uusien virkamiesten perehdyttämistä ja koulutusta. Samalla edesautetaan hiljaisen tiedon siirtymistä ja osaamis pääoman kartuttamista.

- Ei erillistä arvokoulutusta vaan kaiken koulutuksen yhteydessä, arvot ovat toiminnan ja päätöksenteon perusta
- Ulkopuolisen konsultin/koulutusryhmän tuki. Auttaa tarvittaessa sekä johdon kehittämisessä että henkilöstön koulutuksen suunnittelussa

4. Ohjeistus

- Lobbausta koskevan ohjeistuksen luominen
- Epäeettisen toiminnan esiintuominen ja siihen puuttuminen, ohjeistus sekä esimiehille että henkilöstölle
- Valtionhallinnosta yksityiselle siirtymiseen liittyvät rajoitukset olisi hyvä saada käyttöön.

1 JOHDANTO

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuonna 2001 valtionhallinnon yhdeksi tavoitteeksi asetettiin toiminnan arvolähtöisyys ja virkamiesetiikan korkea tason säilyttäminen. Samalla myös vahvistettiin valtionhallinnon yhteinen arvoperusta, jonka varaan toimintayksiköt rakentavat omat arvonsa ja joiden kautta arvot myös tulevat konkreettisemmaksi osaksi arjen työtä.

Arvot arkeen -työryhmä antoi vuonna 2004 toimenpide-ehdotuksia, joiden tarkoituksena oli helpottaa toimintayksiköissä käytävää arvokeskustelua ja arvoprosessin läpivientiä. Suomen valtionhallinnon toiminta on perinteisesti ollut eettisesti korkeatasoista ja Suomi on myös aktiivisesti osallistunut EU:ssa ja OECD:ssä tehtävään kansainväliseen työhön. Sen tavoitteena on hyvän hallinnon edistäminen ja korruption ehkäiseminen. Suomi onkin ollut kansainvälisen korruption esiintymistä arvioivan indeksin mukaan viime vuosina maailman vähiten korruptoitunein valtio.

Valtionhallinnossa tapahtuu kuitenkin jatkuvia uudistuksia ja toimintayksiköiden arvoprosessi on hidasta. Näistä syistä johtuen valtionhallinnon toiminta vaatii jatkuvaa seuranta- ja arviointia, jotta arvotyötä voidaan edistää ja kehittää vastaamaan muuttuvia tarpeita ja toiminta täyttää jatkossakin sille asetetut korkean eettisen tason vaatimukset.

Valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan tavoitteena on yhteisen arvoperustan kautta yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistaminen ja hyödyntäminen. Tavoitteen saavuttaminen ja ylläpitäminen edellyttää, että virkamiehet ovat tietoisia virka-asemansa asettamista vaatimuksista ja arvot näkyvät päätöksinä ja tekoina jokapäiväisessä työssä. Vaikka virkamiesetiikan velvoitteet painottuvat eri tavoin toimintayksiköstä tai virkamiesten hoitamista tehtävistä johtuen, on selvää, että tietyt arvot ja virkamieseettiset periaatteet ovat yhteisiä kaikille valtionhallinnon toimijoille.

Yhteiset arvot ja käyttäytymisen periaatteet lisäävät virkamiesten käyttäytymisen enustettavuutta ja helpottavat yhteistyötä sekä ehkäisevät väärinymmärretyksi tulemista. Ne myös sitovat yhteen erilaisia toimintoja niin, että kansalaisten ja muiden sidosryhmien on helpompi tunnistaa valtionhallinnon toimintaperiaatteet, toiminnan ennakoitavuus, oikeudenmukaisuus, laillisuus, laadukkuus sekä tehokkuus. Yhteiset pelisäännöt

ja sosiaaliset siteet virkamiesten välillä ovat myös keskeinen osa työssä viihtymistä, työilmapiiriä sekä työmotivaatiota.

Tämän selvityksen tarkoituksena oli kuvata virkamiesetiikan nykytilaa suomalaisessa valtionhallinnossa. Selvityksessä tarkasteltiin sitä, kuinka valtionhallinnon yhteiset ja toimintayksiköiden omat arvot näkyvät virkamiesten arjessa ja onko arvoissa ja eettisissä periaatteissa tapahtunut muutoksia aikaisempien virkamiesetiikkaa ja arvoja selvittäneiden tutkimusten (ks. Valtiovarainministeriö 2000; Valtiovarainministeriö 2004; Valtiovarainministeriö 2005c; Valtiovarainministeriö 2006b) tuloksiin verrattuna.

Selvityksessä esitetyillä kehittämissuhteilla pyritään tukemaan toimintayksiköiden arvotyötä ja siten edistämään myös valtionhallinnon yhtenäisen toimintakulttuurin kehittymistä. Valtionhallinnon yhtenäinen toimintakulttuuri on valtion kilpailukykyä työnantajana edistävä valtti, joka tukee myös henkilöstön osaamista ja työssä jaksamista sekä kansalaisten mahdollisuutta laadukkaisiin palveluihin ja tasa-arvoisiin päätöksiin.

2 VALTIONHALLINNON RAKENNE- MUUTOS PERUSTANA NYKYISELLE TOIMINTAKULTTUURILLE

Suomalainen valtionhallinto on kehittynyt autonomian ajan itsehallinnosta pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi, joka on tällä hetkellä muuttamassa muotoaan. Hallinnon ja työelämän muutokset sekä kansainvälistyminen ovat lisänneet arvoista käytävää keskustelua ja ohjanneet kiinnittämään entistä enemmän huomiota virkamiesten työn eettiseen tasoon ja arvolähtöisyyteen.

Suomalaisen hallinnon nykyinen perusta nojaa vahvasti myös pohjoismaiseen hallintokulttuuriin. Suomalainen oikeusjärjestelmä puolestaan kuuluu ranskalais-saksalaiseen lakiperheeseen. Autonomian aikana suomalaisen hallinnon vahvuudeksi muodostui pohjoismaisen oikeusvaltion periaatteiden omaksuminen sekä siihen kiinteästi yhdistyvä hallintolegalismi. Hyvinvointivaltion murrosaikana 1980-luvun lopusta alkaen tämä vahvuus on vähitellen vaihtunut joustamattomaksi hallintokulttuuriseksi heikkoudeksi, josta hallinnon muutokset saivat alkunsa. (ks. Temmes & Kiviniemi 1997, 11.)

Hyvinvointivaltiomallin avulla on pyritty lieventämään markkinavoimien vapaan toiminnan kautta syntyviä yhteiskunnallisia ongelmia ja epätasa-arvoa kansalaisten välillä ja siitä muodostui nykyaikaisen valtion legitimitettä ylläpitävä käsite. Hyvinvointivaltion ylläpito ja kehittäminen oli laman aikana kuitenkin raskasta sekä liian kallista. Ratkaisuksi näihin haasteisiin alettiin 1980-luvun puolivälissä hyvinvointivaltioideologialle asettaa lähes vastakkaisia tavoitteita. Modernin hallinnon käsitettä voidaankin käyttää kokoavana nimityksenä uusille, osittain keskenään ristiriitaisille piirteille ja hallinnon rakenteellisen muutoksen suunnalle.

Modernin hallinnon kehittämisen tavoitteita ovat organisaatorakenteen tehostaminen ja keventäminen sekä perinteisen virkamieshallinnon kohdistaminen vain julkisen vallan käyttöä edellyttäviin tehtäviin, hallintotehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä hallinnollisen sääntelyn osittainen purkaminen. Näihin tavoitteisiin kytkeytyvät julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan muotojen lähentäminen, markkinaperusteisen ohjauksen hyväksikäyttö, kilpailuedellytysten vahvistaminen myös julkisessa palvelutuotannossa ja keskitetyn virasto-organisaation supistaminen. (ks. esim. Mäenpää 2003b, 46–47; Temmes & Kiviniemi 1997, 11–21; Nousiainen 1998, 263.)

Tavoitteiden toteuttamiseksi päätöksentekoa on hajautettu lähemmäksi kansalaisia ja paikallistasoa, hallinnonsisäistä norminantoa on vähennetty ja valtionhallinnon toimintayksiköidenvastuuta on lisätty siirtymällä nettobudjettiin ja tulosjohtamiseen. Lisäksi huomiota on alettu kiinnittää entistä enemmän hallinnon sisäiseen henkilöstöpolitiikkaan ja -johtamiseen henkilöstön kannustamiseksi entistä parempiin suorituksiin. Viranomaisille ja virkamiehille voidaan asettaa myös kehittämis- ja tulostavoitteita sekä vastaavaa vastuuta oikeudellisen virkavastuun ohella. Hallintoa on pyritty myös kehittämään kansainvälisen yhteistyön tehostamiseksi. Tärkeän lisän hallinnon toiminnalle luokin Euroopan yhdentymisen ja hallinnon kansainvälistyminen. Hallintoelinten yhteistyö vähentää hallinnon kansallista ja eriytynyttä luonnetta sekä lisää kansainvälisten sopimusten ja järjestöjen ohjausvoimaa. (Mäenpää 2003b, 49-51.)

Samalla kun hallinnon toimintamuodot ovat lähestyneet yksityisen liiketoiminnan muotoja, valtion taloudellisuonteisen toiminnan yhtiöittäminen on ollut luonnollista. Hallintotoiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta on pyritty kehittämään asettamalla tulostavoitteita ja korostamalla tulosvastuuta. Palvelun määrän sijasta modernissa hallinnossa korostetaan hallintotoiminnan laadun sekä sisällön vaatimuksia. Kilpailusta on tullut uusi palvelua ohjaava tekijä, kun hallintoelimet joutuvat aiempaa useammin kilpailutilanteisiin, joissa markkinaohjaus ja kilpailuolosuhteet korvaavat hallinnollisen ohjauksen. Uudistukset ovat siis koskeneet sekä rakenteita, ohjausjärjestelmiä, henkilöstöä että hallintokulttuuria. Julkista hallintoa onkin 1990- ja 2000-luvuilla uudistettu tavalla, jolla on merkitystä myös virkamieseettisten kysymysten esille nousemiseen aiempaa voimakkaammin.

Myös valtionhallinnon henkilöstöpolitiikkaa on uudistettu ja sen myötä toimintayksiköiden oma toimivalta on lisääntynyt. Resursseja ja henkilöstöpolitiikkaa koskeva päätöksenteko on uudistusten myötä siirtynyt toimintayksiköille, mikä on merkinnyt huomattavaa vallan sekä vastuun siirtymistä toimintayksiköiden johdolle. Virkamiesten toimintaa ohjataan huomattavasti aiempaa vähemmän säännöksin, määräyksin ja ohjein. Ohjaus tapahtuu asettamalla toiminnalle tietyt kehykset, tarvittavat taloudelliset edellytykset ja tulostavoitteet.

Tällä hetkellä valtionhallinnossa on sekä toteutettu että edelleen käynnissä useita kehittämis- ja muutoshankkeita, joilla on vaikutusta myös virkamieseettisiin periaatteisiin. Suuria tulevaisuuden haasteita ovat työpaikkojen ja toimintojen siirtyminen Suomesta ulkomaille sekä väestön ikääntymisen ja työelämästä siirtymisen jälkeinen osaamisen puute. Valtionhallinnon tulee sopeutua näihin muutoksiin, jotka vaativat joustavuutta, osaamista ja kekseliäisyyttä. Valtionhallinnon on pystyttävä tulevaisuudessa kilpailemaan yksityisen sektorin kanssa ja pystyttävä houkuttelemaan osaavaa työvoimaa tarjoamalla sisällöllisesti mielekästä työtä, työn itsenäisyyttä ja turvallisuutta, oppimismahdollisuuksia ja sellaisia arvoja, jotka työntekijä voi helposti hyväksyä. Tulevaisuudessa julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö sekä osaaminen verkottuminen ovat merkittäviä tekijöitä innovatiivisuuden lisäksi. Innovatiivisuus edellyttää joustavaa ja innostavaa kulttuuria,

osaamista ja tietoa ja jopa kaaoksen hallintaa. Ristiriidat on nähtävä uusien ideoiden lähteenä ja niistä on opittava. Julkisen sektorin tuottavuuden ja kilpailukyvyn avaintekijäksi on nousemassa ihmisten johtaminen, sillä jokaisen julkisen organisaation arvo on sen ihmisissä ja heidän osaamisessaan sekä siinä johtamiskulttuurissa, joka mahdollistaa tuloksellisen yhteistyön, innostuneen uudistumisen ja monitahoisen verkottumisen yhteiskunnan muiden toimijoiden kanssa. (ks. esim. Ojala 2006.)

3 ARVOT OSANA TOIMINTAKULTTUURIA

Seuraavaksi kuvataan tiivistäen, mitä on virkamiesetiikka ja miksi arvoja tarvitaan. Tarkemmin virkamiesetiikan perusteita on kuvattu Virkamiesetiikka-selvityksessä (valtiovarainministeriö 2000) ja arvoprosessin vaiheita Arvot arkeen -työryhmän raportissa (valtiovarainministeriö 2004). Tässä selvityksessä korostetaan yhtenäisen toimintakulttuurin merkitystä ja tarkastellaan arvoja ja virkamiesetiikkaan nimenomaan toimintakulttuuria rakentavina tekijöinä.

3.1 Virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot

Lainsäädäntö asettaa virkamiesten toiminnalle vähimmäisvaatimukset, mutta arjessa tulee vastaan myös tilanteita, joissa toimiminen tietyllä tavalla olisi lainsäädännön mukaisista, mutta eettisesti jopa hyvän hallintotavan vastaista. Lainsäädäntö antaa yleiset raamit toiminnalle, mutta yksittäisiä arjen tilanteita varten tarvitaan lain tulkinnan avuksi ja sitä täydentämään periaatteita, jotka muuttuvat arvojen kautta konkreettiseksi osaksi arjen työtä. (ks. esim. Boatright 2003, 15-16.)

Valtionhallinnon arvot ja eettiset periaatteet muodostavat lainsäädännön ohella virkamiesten toiminnan lähtökohdan. Niiden tavoitteena on virkamiesten toiminnan yhdenmukaistaminen, toiminnan ennustettavuuden ja avoimuuden parantaminen sekä kansalaisten ja muiden sidosryhmien luottamuksen säilyttäminen valtionhallinnon toimintaa kohtaan. Yhteinen arvoperusta sitoo yhteen tehtäviltään, toimintatavoiltaan ja kooltaan erilaisia valtionhallinnon toimintayksiköitä.

Kuvio 1 Tärkeimmät käsitteet

Valtionhallinnon yhteiset arvot:

- Toiminnan tuloksellisuus
- Avoimuus
- Laatu ja vahva asiantuntemus
- Luottamus
- Palveluperiaate
- Puolueettomuus ja riippumattomuus
- Tasa-arvo
- Vastuullisuus

(Valtiovarainministeriö 2001)

Toimintayksiköiden omat arvot:

- Kuvaavat kunkin toimintayksikön erityisluonteisia tehtäviä ja tavoitteita
- Tukevat ja täydentävät yhteistä arvoperustaa
- Arvojen mukainen toiminta on keino tavoitteiden saavuttamiseksi

Virkamiesetiikka:

- Virkamiesten ja julkista valtaa käyttävien toimijoiden arvot ja toimintaa säätelevät periaatteet
- Normatiivista, antaa ohjeita siitä, miten kussakin tilanteessa tulisi toimia
- Ammattieettiset ohjeet täydentävät virkamiesetiikkaa
- Keino hyvän hallinnon edistämiseksi ja korruption ehkäisemiseksi
- Pitää yllä valtionhallinnon yhtenäistä toimintakulttuuria

Kun yhteisesti sovitut arvot näkyvät jokapäiväisissä päätöksissä ja ratkaisussa virkamiesten arjessa voidaan katsoa, että valtionhallinnon toiminta täyttää sille asetun eettisesti korkeatasoisen toiminnan tason. Tällä pyritään kehittämään valtionhallinnon toimintakulttuuria siten, että virkamiehet voivat työssään hyvin ja toimivat yhteisten periaatteiden mukaisesti ja toisaalta niin, että kansalaiset ja sidosryhmät saavat tarvitsemansa palvelut virkamieseettisissä periaatteissa esitettyjen arvojen mukaisesti. Arvojen katsotaan olevan kiinteä osa toimintakulttuuria riippumatta siitä, mistä näkökulmasta niitä lähestytään. Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös arvojen ja johtamisen välisiin yhteyksiin, koska johtamisen avulla voidaan arjen tasolla kehittää valtionhallinnon virkamieseettisiin peri-

aatteisiin nojautuvaa toimintakulttuuria. Virkamiesten väliset sosiaaliset suhteet liittyvät puolestaan toimintayksiköiden sisäiseen viestintään, avoimuuteen, luottamukseen ja toiminnan ennustettavuuteen, joiden kautta myös toimintakulttuuriin voidaan vaikuttaa. (ks. esim. Schein 1987; Hofstede 1993; Nahapiet & Ghoshal 1998; Kiviniemi 1994.)

3.2 Valtionhallinnon toimintakulttuuri

Valtionhallinnossa tapahtuneita muutoksia on lähestytty usein rakenteellisten – resurssseissa, lainsäädännössä, ulkosuhteissa ja toiminnan tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimuksissa tapahtuneiden – muutosten kautta. Muutosta on kuitenkin vaikea täysin ymmärtää, mikäli se irrotetaan kulttuurista, jossa valtionhallinnon toimintayksiköt toimivat sekä virkamiesten toiminnasta, jotka käyttävät yhteisiä resursseja sekä muokkaavat kulttuuria omalla toiminnallaan. Valtionhallinnon toimintaan vaikuttavat ulkoinen yhteiskunnallinen ympäristö, lait, normit ja toimintaperiaatteet sekä kansalaisten ja sidosryhmien tarpeet sekä odotukset. Lisäksi toimintaa säätelevät valtionhallinnon sisäisten toimintayksiköiden omat tavoitteet ja toimintatavat.

Kuvio 2 *Arvot osana valtionhallinnon toimintakulttuuria*



Virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot eivät ole irrallisia vaan osa laajaa valtionhallinnon toimintakulttuurista kokonaisuutta. Ne kuvaavat valtionhallinnon ja toimintayksiköiden tavoitteita ja arvojen mukainen toiminta on keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Arvojen tulisi olla syvään juurtuneina perusoletuksina läsnä kaikkialla toimintayksikössä ja sen toimintaprosesseissa. Myös ympäröivän yhteiskunnan kulttuuri, sen odotukset ja tarpeet, vaikuttaa valtionhallinnon toimintakulttuurin rakentumiseen. Valtionhallinnon ja toimintayksiköiden arvojen heijastuminen virkamiesten arjen valintoihin ja ratkaisuihin määrittää, kuinka korkeatasoista valtionhallinnon toiminta on eettisesti. Kaikki kuitenkin pohjautuu siihen, kuinka hyvin arvot ja etiikka on sidottu osaksi muuta valtionhallinnon toimintakokonaisuutta.

3.3 Yhtenäisen toimintakulttuurin saavuttaminen

Virkamiesten toimintaa voidaan ohjata toimintayksikön tavoitteiden saavuttamiseksi oikeaan suuntaan arvojen avulla. Tällöin se tapahtuu johtamisen ja henkilöstöpoliittisten keinojen kautta. Arvot on sidottava osaksi toimintastrategiaa, henkilöstöstrategiaa, tulos- ja kehityskeskustelua, palkkausjärjestelmää sekä päivittäisiä palavereita ja päätöksentekotilanteita. Jotta kaikki toimintayksikön jäsenet sitoutuvat arvojen mukaiseen käyttäytymiseen, tarvitaan keskustelua, mutta ennen kaikkea yhteistyön tekemistä. Sosiaaliset siteet toimintayksikön sisällä edistävät luottamuksen kehittymistä ja ovat merkittävä kanava tiedon ja resurssien vaihdossa. Yhteistyö luo avoimuutta ja luottamusta, joka auttaa yhteisten toimintatapojen omaksumisessa ja työhön sekä työyhteisöön sitoutumisessa. Tällöin myös tavoitteiden saavuttaminen helpottuu. Arkinen sosiaalinen kanssakäyminen rakentaa ja ylläpitää yhtenäistä toimintakulttuuria.

Kuvio 3 *Arvot osana virkamiehen arjen työtä*

Keinot, joilla edistetään virkamiesten sitoutumista arvolähtöiseen toimintaan:

- **Johtaminen;** visio ja strategia, esimiehen oma esimerkki ja eettisiin ongelmiin puuttuminen
- **Henkilöstöpolitiikka;** palkitseminen, luontoisedut, työhyvinvoinnin ylläpito
- **Koulutus;** perehdyttäminen, lisäkoulutus, kehittäminen
- **Keskustelu;** tulos- ja kehityskeskustelut, päivittäinen keskustelu arjen tilanteissa
- **Yhteistyö;** tiimityö, kokoukset, palaverit
- **Arviointi;** jatkuva palaute ja arvojen mukaisen toiminnan arviointi ja seuranta

Tulokset, joita arvolähtöinen toiminta tuottaa:

- Virkamiesten sitoutuminen työyhteisöön ja työhön
- Toiminnan ennustettavuus ja avoimuus
- Toiminnan tehokkuus ja päätöksenteon helppous
- Toiminnan luotettavuus
- Toimintayksikön tavoitteiden saavuttaminen
- Valtionhallinnon toiminnan korkea eettinen taso
- Valtionhallinnon toimintakulttuurin yhtenäisyys

4 SELVITYKSEN TOTEUTUS

Selvityksen lähtökohdat

Selvitystä voidaan pitää deskriptiivisenä eli kuvailevana. Selvityksessä pyritään kuvailemaan virkamiesetiikan nykytilaa suomalaisessa valtionhallinnossa sen kautta, kuinka valtionhallinnon yhteiset ja toimintayksiköiden omat arvot näkyvät virkamiesten arjessa ja kokevatko virkamiehet arvoissa ja eettisissä periaatteissa tapahtuneen muutoksia Virkamiesetiikka-selvityksen sekä Arvot arkeen -työryhmän antamien ehdotusten jälkeen. Selvitystä voidaan pitää myös vertailevana useasta näkökulmasta. Siinä verrataan empiirisesti saatuja tuloksia Virkamiesetiikka-selvityksen tuloksiin ja selvitetään, miten valtionhallinnon periaatepäätöksessä teoreettisesti määritellyt arvot näyttäytyvät arjen todellisuudessa ja miten Arvot arkeen -työryhmän teoreettiset ehdotukset ovat käytännössä toteutuneet.

Tutkimustehtävää tarkentavat kysymykset:

1. Onko arvoissa ja virkamiesetiikassa tapahtunut muutoksia aikaisempien tutkimusten tuloksiin verrattuna?
2. Näkyvätkö valtionhallinnon ja toimintayksiköiden arvot virkamiesten arjen toiminnassa?
3. Miltä suomalaisen virkamiesetiikan tila näyttää virkamiesten näkökulmasta?
4. Miten virkamiesten mielestä virkamiesetiikkaa olisi mahdollista kehittää yhteisenä toimintakulttuurin vahvistamiseksi?

Selvityksen tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa suomalaisen valtionhallinnon toimintakulttuurista arvojen ja etiikan näkökulmasta ja pohtia, millaisiin asioihin edelleen olisi syytä kiinnittää huomiota sitä kehitettäessä. Kysymys on siitä, millaisia mahdollisuuksia ja haasteita yhteiskunnallisen ympäristö tarjoaa ja asettaa valtionhallinnon toiminnalle ja

toisaalta siitä, miten virkamiehet käyttävät julkista valtaa suhteessa yhteiskunnan muihin toimijoihin ja kuinka tätä virkamiesten toimintaa voidaan kehittää arvojen avulla entistä korkeatasoisemmaksi.

Selvitys on pääosin kvantitatiivinen. Kvantitatiiviselle tutkimukselle on usein tyypillistä hypoteettis-deduktiivinen ote, jossa korostuu hypoteesien testaus ja niiden selittäminen aineiston avulla. Myös aikaisempien tutkimusten esittely ja niihin vertaaminen, teoreettinen pohdiskelu, käsitteiden tarkka määrittely, tutkittavien henkilöiden huolellinen valinta ja kohdejoukon otannan suunnittelu, muuttujien muodostaminen taulukkomuotoon, aineiston tilastollinen käsittely sekä päätelmien teko tilastolliseen analysointiin perustuen kuuluvat myös kvantitatiivisen tutkimuksen luonteeseen. Myös asioiden välisten riippuvuuksien tarkastelu ja tutkittavassa ilmiössä tapahtuneen muutoksen kuvaus ovat tyypillisiä kvantitatiivisen tutkimuksen piirteitä. (ks. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2004, 125.)

Selvityksen empiirisen aineiston keruu, käsittely ja tulosten tilastollinen analyysi sekä arvio aineiston luotettavuudesta on esitetty liitteessä 1 (ks. s. 83).

5 ARVOT VIRKAMIEHEN ARJESSA –SELVITYKSEN TULOKSET

Vastaajien taustatiedot

Kyselyyn vastanneista 642 henkilöstä naisia oli 42,7 % ja miehiä 56,4 %. Vastaajan sukupuoli ei tule ilmi 0,9 % kyselylomakkeita. Vuonna 1999 Virkamiesetiikka -kyselyyn vastasi 647 henkilöä, joista laskennallisesti, kun sukupuolensa ilmoittamatta jättäneet vastaajat (22,7 %) jätetään huomiotta, naisia oli 25,4 % ja miehiä 74,6 %. Tässä selvityksessä vastausten jakautuminen sukupuolten välillä oli siis tasaisempaa. Kun vastaajia tässä selvityksessä oli lähes yhtä monta kuin Virkamiesetiikka-kyselyssä, niin tulosten keskinäinen vertailu oli mahdollista. Valtion budjettitalouden henkilöstön sukupuolijakauma on kokonaisuudessaan hieman tämän kyselytutkimuksen jakaumaa tasaisempi: naisia on 49,1 % ja miehiä 50,9 % henkilöstöstä (valtiovarainministeriö 2006a, 33). Virka-aseman perusteella tämän tutkimuksen vastaajat jakautuivat melko tasaisesti: ylimmän johdon edustajia oli 30,2 %, keskijohdon edustajia 36,3 % ja henkilöstön edustajia 33,5 % vastaajista. Virkamiesetiikka-tutkimuksessa eniten vastauksia saatiin muulta ylimmältä johdolta (44,4 %), jota tässä selvityksessä nimitetään keskijohdoksi. Ylimmän johdon ja henkilöstön vastauksia oli yhtä paljon.

Vastausten perusteella voitiin havaita, että vastaajan sukupuoli ja virka-asema olivat sidoksissa toisiinsa. Taulukon 1 perusteella voidaan karkeasti sanoa, että esimiesasemassa työskentelevät ovat enimmäkseen miehiä. Henkilöstön edustajista naisia oli 64,8 % ja miehiä 35,2 % vastaajista.

Taulukko 1 Vastaajien virka-asema sukupuolen mukaan (%)

| Virka-asema | Sukupuoli | | Yhteensä |
|-----------------|-----------|------|----------|
| | Nainen | Mies | |
| Ylin johto | 27,3 | 72,7 | 100,0 |
| Keskijohto | 36,2 | 63,8 | 100,0 |
| Henkilöstö | 64,8 | 35,2 | 100,0 |
| Yhteensä | 43,1 | 56,9 | 100,0 |

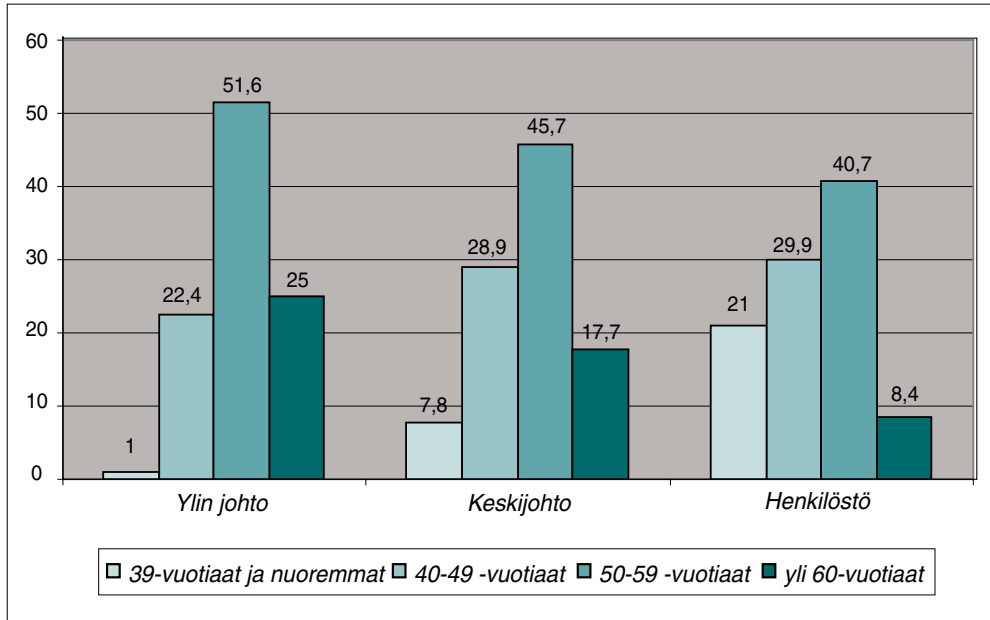
$\chi^2 = 64,951$ d.f.=2 p= 0,000

VTML:n tietojen mukaan budjettitalouden henkilöstön keski-ikä oli valtionhallinnossa vuonna 2005 keskimäärin 43 vuotta. Suurin ikäryhmä oli 45–49-vuotiaat, johon kuului 15 % budjettitalouden henkilöstöstä (valtiovarainministeriö 2006a, 35). Tähän kyselyyn vastanneiden keski-ikä, mediaani, oli 52 vuotta, naisten keski-ikä 51 vuotta ja miesten 53 vuotta. Vastaajien melko korkea keski-ikä selittää se, että vastaajat edustavat keskushallintoa, jossa virkamiehet ovat iäkkäämpiä kuin muilla hallinnon tasoilla ja lähes 2/3 vastaajista oli esimiesasemassa, joka luonnollisesti nostaa myös vastaajien keski-ikä.

Vastaajista 39-vuotiaita tai nuorempia oli 10,1 %, 40–49-vuotiaita 27,1 %, 50–59-vuotiaita 45,5 % ja 60-vuotiaita tai sitä vanhempia 16,7 %. Virkamiesetiikka-selvityksen vastaajiin verrattuna, nuorimpien vastaajien osuus kasvoi huomattavasti 4,9 %:sta 10,1 %:iin, samoin yli 60-vuotiaiden vastaajien osuus kasvoi 10 %:sta 16,7 %:iin. Tämä muutos heijastelee suurten ikäluokkien siirtymistä eläkkeelle ja nuorten ikäryhmän kasvamista myös jatkossa. VTML on arvioinut, että vuosina 2005–2020 normaalin vanhuuseläkeiän saavuttaa noin 41 % budjettitalouden vuoden 2004 henkilöstöstä. Kokonaispoistumaksi on arvioitu jopa 66 % vuoden 2004 henkilöstöstä, kun huomioidaan myös muut kuin eläkkeelle siirtyvät. (Valtiovarainministeriö 2006a.) Keskimmäiset ikäryhmät ovat pysyneet lähes yhtä suurina edelliseen tutkimukseen verrattuna.

Kuviosta 4 voi todeta, että ikä liittyi myös vastaajan virka-asemaan. Ylimmän johdon edustajista suurin osa kuului kolmeen vanhimpaan ikäluokkaan, keskijohdon edustajista suurin osa puolestaan kahteen keskimmäiseen ikäluokkaan ja henkilöstön edustajista suurin osa kolmeen nuorimpaan ikäluokkaan.

Kuvio 4 Vastaajan virka-asema iän mukaan (%)



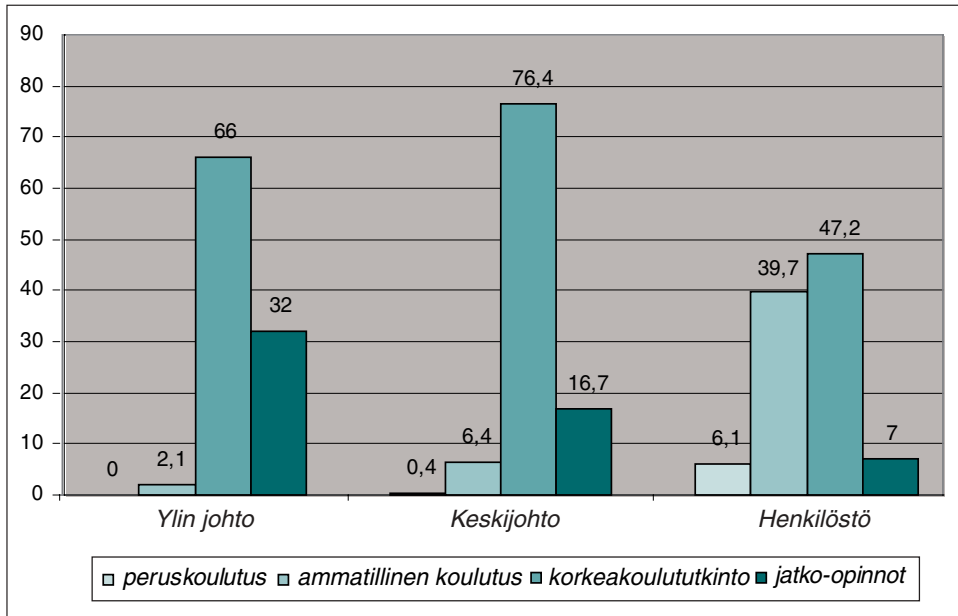
Hallinnonaloittain vastauksia tarkastellaan taulukossa 2. Eniten vastauksia saatiin oikeusministeriön sekä opetusministeriön hallinnonaloilta, molemmista 112 vastausta. Työministeriön hallinnonalalta vastauksia ei tullut yhtään, mikä johtuu pääasiassa siitä, että työllisyyteen eniten vaikuttavien toimintayksiköiden, alueellisten TE-keskusten ja niiden alaisten verotoimistojen yleishallinnollinen ohjaus kuuluu kauppa- ja teollisuusministeriölle. Hallinnonaloittainen vastausten jakautuminen kuvaa myös sitä, kuinka monia valtakunnallisia toimintayksiköitä ministeriöiden alaisuudessa on. Taulukon 2 jakaumaa voidaan verrata valtion budjettitalouden henkilöstön jakautumiseen hallinnonaloittain (ks. liite 2, taulukko 1). Tutkimuksen vastausten jakautuminen hallinnonaloittain eroaa jonkin verran budjettitalouden henkilöstön määrän jakautumisesta hallinnonaloittain.

Taulukko 2 Vastaukset hallinnonaloittain

| Toimintayksikkö | N | %-osuus |
|----------------------------------|------------|--------------|
| Valtioneuvoston kanslia | 13 | 2,0 |
| Oikeusministeriö | 112 | 17,4 |
| Ulkoasianministeriö | 5 | 0,8 |
| Sisäasiainministeriö | 83 | 12,9 |
| Puolustusministeriö | 12 | 1,9 |
| Valtiovarainministeriö | 66 | 10,3 |
| Opetusministeriö | 112 | 17,4 |
| Maa- ja metsätalousministeriö | 62 | 9,7 |
| Liikenne- ja viestintäministeriö | 34 | 5,3 |
| Kauppa- ja teollisuusministeriö | 66 | 10,3 |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | 23 | 3,6 |
| Työministeriö | 0 | 0,0 |
| Ympäristöministeriö | 54 | 8,4 |
| Yhteensä | 642 | 100,0 |

Vastaajien koulutustasossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia verrattuna Virkamieseetiikka-selvitykseen. Lähes kaksi kolmasosaa (63,5 %) vastaajista oli suorittanut korkea-koulututkinnon. Viidesosa (18,1 %) vastaajista oli suorittanut jatko-opintoja eli tohtorin tai lisensiaatin tutkinnon, peruskoulutus oli 2,2 prosentilla ja ammatillinen koulutus 16,2 prosentilla vastaajista. Virkamieseetiikka-selvityksessä vastaajien yleisimmät koulutusalat olivat oikeustiede, luonnontieteellinen/teknillinen koulutusala sekä valtio-/yhteiskuntatieteellinen koulutusala. Tässä tutkimuksessa oikeustiede oli edelleen yleisin koulutusala (24,8 %), seuraavaksi yleisimmät olivat kaupallinen ala (17,6 %), tekniikan ala (14,8 %) sekä yhteiskunta-/valtiotieteellinen koulutusala (13,4 %). Kuviosta 5 havaitaan, että kuten ikäkin, myös koulutustaso liittyy vastaajan virka-asemaan: mitä korkeammassa virka-asemassa henkilö työskentelee, sen korkeampi koulutus hänelle todennäköisesti on.

Kuvio 5 Vastaajan virka-asema koulutustason mukaan (%)



5.1 Virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot

Kyselyn avulla selvitettiin myös sitä, pitävätkö virkamiehet vuonna 2001 Valtioneuvoston periaatepäätöksessä vahvistettuja yhteisiä arvoja edelleen virkamiesten toiminnan tärkeimpinä lähtökohtina vai onko yhteisessä arvopohjassa tapahtunut muutoksia. Samalla tarkasteltiin vastaajien tärkeinä pitämiä arvoja suhteessa Virkamiesetiikka-selvityksessä tärkeimmiksi nousseisiin arvoihin, sillä ne eivät ole täysin samat kuin yhteisiksi arvoiksi periaatepäätöksessä vahvistetut. Tärkein tavoite oli kyselyn avulla kuitenkin selvittää sitä, ohjaavatko arvot virkamiesten toimintaa arjessa ja löytää tulosten perusteella kehittämishetkiksi, joiden avulla valtionhallinnon yhtenäistä toimintakulttuuria voitaisiin vahvistaa.

Valtionhallinnon arvopohjan muutos

Vuonna 2000 julkaistussa Virkamiesetiikka-selvityksessä todettiin, että valtionhallinnon arvot ovat viimeisen kymmenen vuoden sisällä kokeneet muutoksia. Tällöin vain 3 % vastaajista koki arvojen säilyneen ennallaan. Tässä selvityksessä 59,6 % vastaajista oli

sitä mieltä, että valtionhallinnon arvot ovat muuttuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Tämä muutos oli tilastollisesti merkittävä. Avoimista vastauksista kävi lisäksi ilmi, että ajankohtainen uusi palkkausjärjestelmä uudistus oli vaikuttanut siihen, että vastaajat kokivat tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimusten kiristyneen entisestään. Toisaalta suurin osa tämän esille ottaneista vastaajista myös korosti, ettei muutos tähän suuntaan ollut huono vaan tarpeellinen, sillä ”veronmaksajien euroja ei riitä loputtomasti tuhlattavaksi”, kuten yksi vastaajista totesi. Toisaalta avoimista vastauksissaan vastaajat toivat myös esiin, että valtionhallinnossa on alettu entistä enemmän kiinnittää huomiota toiminnan avoimuuteen sekä laatuun ja asiakaspalveluun tuloksellisuuden ja tehokkuuden rinnalla. Tämän perusteella näyttäisi siltä, että tulosohjau uudistuksen yhteydessä korostetut yhteiskunnallinen vaikuttavuus, toiminnan tuloksellisuus ja palveluiden laatu (valtiovarainministeriö 2005b, 10) eivät vastaajien mielestä ole toisiaan poissulkevia asioita.

Virka-asema liittyy selvästi arvojen muutoksen kokemiseen. Taulukosta 3 ilmenee, että vähän yli kaksi kolmasosaa ylimmän johdon edustajista ja vajaa puolet henkilöstön edustajista oli sitä mieltä, että arvoissa on viiden vuoden tarkasteluperiodilla tapahtunut muutoksia.

Taulukko 3 *Valtionhallinnon arvojen muutos viiden vuoden sisällä virka-aseman mukaan (%)*

| Virka-asema | Valtionhallinnon arvojen muutos | | | Yhteensä |
|-----------------|---------------------------------|-----------------|---------------|----------|
| | Eivät ole muuttuneet | Ovat muuttuneet | Ei osaa sanoa | |
| Ylin johto | 12,9 | 69,6 | 17,5 | 100,0 |
| Keskijohto | 11,6 | 61,4 | 27,0 | 100,0 |
| Henkilöstö | 16,8 | 48,6 | 34,6 | 100,0 |
| Yhteensä | 13,7 | 59,6 | 26,7 | 100,0 |

$\chi^2 = 21,198$ d.f.=4 p= 0,000

Virka-aseman ja muutoksen kokemisen välisen suhteen tarkastelun lisäksi selvitettiin vastaajan iän vaikutusta muutoksen kokemiseen. Taulukon 4 mukaisesti ikä liittyi muutoksen kokemiseen merkittävästi, kun sitä tarkastellaan erillään virka-asemasta. Nuorimmat vastaajista eivät osanneet sanoa mielipidettään muutoksesta tai he kokivat muita useammin, että muutosta ei ollut tapahtunut. Jos ikä otettiin mukaan virka-aseman ja valtionhallinnon arvojen muutoksen väliseen tarkasteluun, muuttujien välinen suhde menetti merkityksensä. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että ikä ja virka-asema ovat merkittävästi toisistaan riippuvaisia, kuten aikaisemmin kuviosta 4 kävi ilmi.

Taulukko 4 *Valtionhallinnon arvojen muutos viiden vuoden sisällä vastaajan iän mukaan (%)*

| Vastaajan ikä | Valtionhallinnon arvojen muutos | | | Yhteensä |
|--------------------------|---------------------------------|-----------------|---------------|----------|
| | Eivät ole muuttuneet | Ovat muuttuneet | Ei osaa sanoa | |
| 39-vuotiaat ja nuoremmat | 14,3 | 25,0 | 60,7 | 100,0 |
| 40–49-vuotiaat | 11,7 | 58,4 | 29,9 | 100,0 |
| 50–59-vuotiaat | 9,6 | 63,6 | 26,8 | 100,0 |
| yli 60-vuotiaat | 18,9 | 60,5 | 20,6 | 100,0 |
| Yhteensä | 13,7 | 59,7 | 26,7 | 100,0 |

$\chi^2 = 30,156$ d.f.=6 p= 0,000

Aineiston perusteella voitiin todeta, että mitä pidempään vastaaja on ollut valtionhallinnon palveluksessa, sitä suurempi todennäköisyys on sille, että hän kokee valtionhallinnon arvoissa tapahtuneen muutoksia viimeisen viiden vuoden aikana. 0–10 vuotta valtionhallinnossa työskennelleistä virkamiehistä 45,1 % oli sitä mieltä, että arvoissa on tapahtunut muutoksia ja yli 20 vuotta työskennelleistä 64,9 %. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että pidempään valtionhallinnossa työskennelleet ovat useasti myös korkeammassa virka-asemassa, jonka senkin todettiin vaikuttavan muutoksen kokemiseen.

Taulukko 5 *Valtionhallinnon arvojen muutos viiden vuoden sisällä vastaajan virkaiän mukaan (%)*

| Vastaajan työskentelyaika valtionhallinnossa | Valtionhallinnon arvojen muutos | | | Yhteensä |
|--|---------------------------------|-----------------|---------------|----------|
| | Eivät ole muuttuneet | Ovat muuttuneet | Ei osaa sanoa | |
| 0–10 vuotta | 15,7 | 45,1 | 39,2 | 100,0 |
| 11–20 vuotta | 14,2 | 56,2 | 29,6 | 100,0 |
| yli 20 vuotta | 13,0 | 64,9 | 22,1 | 100,0 |
| Yhteensä | 13,8 | 59,5 | 26,7 | 100,0 |

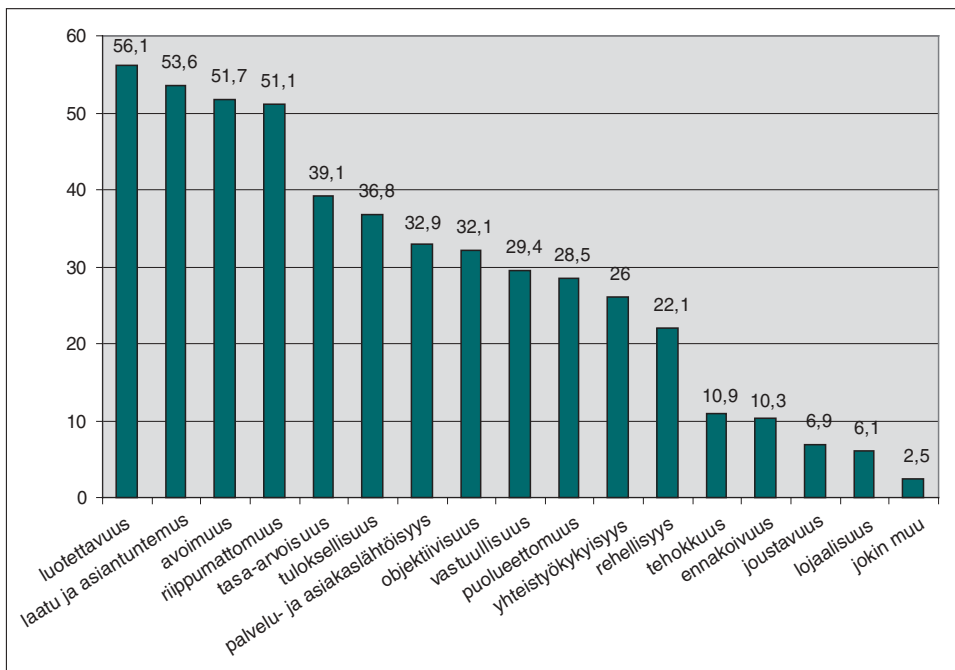
$\chi^2 = 15,646$ d.f.=4 p= 0,004

Tärkeimmät arvot valtionhallinnon toiminnassa

Virkamiesetiikka-kyselyssä vuonna 1999 valtionhallinnon tärkeimmiksi arvoiksi nousivat laillisuus, palvelu ja asiantuntijuus, puolueettomuus sekä oikeudenmukaisuus. Tämän selvityksen mukaan tärkeimmiksi arvoiksi nousivat *luotettavuus* (56,1 %), *laatu ja asiantuntemus* (53,6 %), *avoimuus* (51,7 %) ja *riippumattomuus* (51,1 %). Näiden lisäksi

tärkeiksi nousivat tasa-arvoisuus, tuloksellisuus, palvelu- ja asiakaslähtöisyys sekä objektiivisuus. Täytyy huomata, että tärkeimpiä arvoja ja niiden muutoksia suhteessa Virkamiesetiikka-selvitykseen ei voi suoraan näiden tulosten perusteella verrata keskenään, koska kyselylomakkeissa esitetyt arvot eivät täysin vastaa toisiaan. Kuitenkin voidaan havaita, että laatu ja asiantuntijuus on säilyttänyt paikkansa hyvin tärkeänä arvona. Vaikka useat vastaajat korostivat sitä, että valtionhallinnossa entistä enemmän painoarvoa saa nykyisin tehokkuuden ja tuloksellisuuden tavoittelu on huomattavaa, että vuonna 1999 tuloksellisuutta piti tärkeänä arvona 42,3 % vastaajista, kun sen tärkeys oli nyt pudonnut 36,8 %:iin.

Kuvio 6 Valtionhallinnon tärkeimmät arvot (%)



Valtionhallinnon yhteisen arvopohjan (tuloksellisuus, avoimisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus) voidaan vastausten perusteella katsoa muuttuneen jonkin verran. Muutamissa avoimissa vastauksissa esitettiin, että tehokkuuden korostumisen myötä virkamiehet eivät enää ota yhtä paljon vastuuta tehtäviensä hoidosta kuin aikaisemmin. Vastuullisuus-arvo

ei noussutkaan kahdeksan tärkeimmän arvon joukkoon. Vastaajat eivät pitäneet vastuullisuuden heikkenemistä kuitenkaan kannatettavana muutossuuntana, vaan he esittivät erityisesti toiveita vastuullisuuden korostamiseksi jatkossa entistä enemmän.

Avointen vastausten perusteella voidaan päätellä, että vaikka vastaajat kokivat tuloksellisuuden ja tehokkuuden korostuvan virkamiesten toiminnassa, suurin osa ei pitänyt näitä arvoja tärkeinä. Useat vastaajista korostivat enemmän laadun, asiantuntijuuden, palveluperiaatteen ja toiminnan avoimuuden merkitystä. Nämä arvot ovat pysyneet edelleen tärkeinä, vaikka tehokkuus- ja tuloksellisuusvaatimusten katsottiin lisääntyneen.

Virkamiesten tärkeinä pitämät arvot eivät vaihdelleet virka-aseman perusteella tarkasteltuna vaan, kuten Virkamiesetiikka-selvityksessäkin, johdon ja henkilöstön edustajan korostivat lähes samoja arvoja. Tässä selvityksessä ainoastaan tasa-arvon kohdalla virka-aseman merkitys korostui voimakkaasti, sillä henkilöstön edustajista 51,4 %, ylimmän johdon edustajista vain 29 % ja keskijohdon edustajista 36,6 % koki tasa-arvon tärkeäksi. Virkamiesten tärkeinä pitämät arvot eivät vaihdelleet sukupuolen mukaan.

Virkamiesten tärkeimpinä pitämiä arvoja tarkasteltiin selvityksessä myös hallinnonaloittain (ks. liite 6, taulukko 1). Laatu ja asiantuntemus korostuivat merkittävästi ulkoasianministeriön (80 %), valtioneuvoston kanslian (76,9 %) ja oikeusministeriön (70,3 %) hallinnonaloilla. Ulkoasianministeriön hallinnonalalla korostuivat muita voimakkaammin myös joustavuus, tuloksellisuus ja yhteistyökykyisyys. Puolustusministeriön hallinnonalalla lojaalisuus oli tärkeämpi arvo kuin muilla hallinnonaloilla. Hallinnonalalla oli lisäksi tilastollista merkitsevyyttä tuloksellisuus-arvon korostumiseen kauppa- ja teollisuusministeriön (65,2 %) sekä ulkoasianministeriön (60 %) hallinnonaloilla. Voidaan siis todeta, että laadun ja asiantuntemuksen merkitys korostui erityisesti perinteisiä tehtäviä hoitavissa toimintayksiköissä, joissa 64,7 % vastaajista koki arvon tärkeäksi. Tuloksellisuus sekä ennakoivuus -arvoja piti puolestaan tärkeinä erityisesti taloudellisia tehtäviä hoitavien toimintayksiköiden virkamiehet. (ks. liite 6, taulukko 2.)

5.2 Virkamiesten tärkeinä pitämien arvojen toteutuminen valtionhallinnon toiminnassa

Kyselyyn vastanneista virkamiehistä suurin osa koki, että valtionhallinnon toiminta vastasi heidän itse tärkeimpinä pitämiään, kuviossa 6 esitettyjä, arvoja melko hyvin (74,1 %). Virkamiesetiikka-selvityksessä hieman suurempi osa vastaajista (78,3 %) arvioi valtionhallinnon arvojen ja käytännön toiminnan vastaavan toisiaan melko hyvin (Valtiovarainministeriö 2000, 42). Tämän selvityksen kyselyyn vastanneista 15,9 % oli sitä mieltä, että arvot toteutuivat erittäin hyvin. Vastaajista 7 % sen sijaan koki niiden toteutuvan melko huonosti. Vastausten jakautuminen ei ollut riippuvainen virka-asemasta tai vastaajan koulutustasusta. Myöskään sukupuolella ei ollut suurta merkitystä vastauksiin. Ainoastaan tasa-arvoisuus arvon kohdalla sukupuolten väliset erot olivat tilastollisesti merkitseviä. Taulukossa 6

esitetään, kuinka moni virkamiehistä koki arvon tärkeäksi valtionhallinnon toiminnan kannalta ja kuinka moni heistä ajatteli, että arvo toteutui käytännön toiminnassa kuitenkin heikosti.

Tärkeimmiksi koetuista arvoista avoimuus, palvelu- ja asiakaslähtöisyys sekä tuloksellisuus toteutuivat vastaajien mielestä heikoiten valtionhallinnon toiminnassa. Lisäksi ennakoivuus, tehokkuus, tuloksellisuus ja yhteistyökykyisyys -arvot kaipaavat edelleen kehittämistä. (ks. Taulukko 6.) Virka-asema vaikutti tilastollisesti merkitsevällä tavalla avoimuuden, luotettavuuden, tasa-arvoisuuden sekä tehokkuuden toteutumisen kokemiseen. Henkilöstö piti näitä arvoja heikommin toteutuvina kuin ylin johto ja keskijohto.

Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksessa (valtiovarainministeriö 2005c, 50–51) todettiin, että virkamiesten mielestä vahva asiantuntemus, vastuullisuus ja laatu kuvaavat parhaiten valtion arvopohjaa ja heikoiten sitä kuvaavat avoimuus, luottamus ja tasa-arvo. Tämän selvityksen tulokset eivät kuitenkaan vahvista tätä tulosta ainakaan, jos sitä tarkastellaan sen mukaan, mitkä arvot virkamiesten mukaan olivat tärkeimpiä valtionhallinnon toiminnassa ja mitkä niistä toteutuivat arjessa heikosti.

Taulukko 6 *Valtionhallinnon tärkeimmät arvot ja niiden toteutuminen valtionhallinnon toiminnassa (%)*

| Arvo | Tärkeä arvo | Arvo toteutuu heikosti |
|-------------------------------|-------------|------------------------|
| Avoimuus | 51,7 | 38,5 |
| Ennakoivuus | 10,3 | 56,5 |
| Joustavuus | 6,9 | 48,0 |
| Laatu ja asiantuntemus | 53,6 | 10,6 |
| Lojaalisuus | 6,1 | 20,9 |
| Luotettavuus | 56,1 | 5,9 |
| Riippumattomuus | 51,1 | 10,6 |
| Objektiivisuus | 31,2 | 5,6 |
| Palvelu- ja asiakaslähtöisyys | 32,9 | 48,8 |
| Puolueettomuus | 28,5 | 19,3 |
| Rehellisyys | 22,1 | 7,8 |
| Tasa-arvoisuus | 39,1 | 17,1 |
| Tehokkuus | 10,9 | 47,5 |
| Tuloksellisuus | 36,8 | 36,6 |
| Vastuullisuus | 29,4 | 9,2 |
| Yhteistyökykyisyys | 26,0 | 53,9 |

Virkamieseettisten periaatteiden selkeys

Selvityksen perusteella vastaajan ikä, sukupuoli, koulutus, hallinnonala, virkaikä tai virka-asema eivät vaikuttaneet siihen, kuinka selkeiksi virkamieseettisten periaatteet koet-

tiin. Suurin osa vastaajista koki virkamieseettiset periaatteet erittäin selkeiksi (54,5 %) tai melko selkeiksi (41,4 %). Vain 4 % vastaajista koki ne melko epäselviksi tai erittäin epäselviksi. Virkamiesetiikka-kyselyssä niitä piti melko epäselvinä yli kolmannes vastaajista. Tämän perusteella voidaan todeta, että virkamiesten näkökulmasta virkamieseettiset periaatteet näyttäsivät viiden vuoden kuluessa selkiytyneen.

Arvoista ja virkamieseettisistä periaatteista keskustelu henkilöstön koulutuksissa lisäsi vastaajien kokemusten mukaan merkittävästi virkamieseettisten periaatteiden selkeyttä: mitä useammin virkamieseettisistä periaatteista koulutuksissa keskustellaan, sitä todennäköisemmin vastaajat pitävät virkamieseettisiä periaatteita erittäin selkeinä.

Taulukko 7 *Virkamieseettisten periaatteiden selkeys sen mukaan, keskustellaanko niistä henkilöstön koulutuksessa (%)*

| Arvoista ja virkamieseettisistä periaatteista keskustelu henkilöstön koulutuksessa | Virkamieseettisten periaatteiden selkeys | | | | Yhteensä |
|--|--|-----------------|---------------|------------------|----------|
| | Erittäin epäselvät | Melko epäselvät | Melko selkeät | Erittäin selkeät | |
| Ei ollenkaan | 0,0 | 15,9 | 41,5 | 43,4 | 100,0 |
| Muutamia kertoja vuodessa | 0,6 | 1,9 | 42,6 | 54,9 | 100,0 |
| Kuukausittain | 2,0 | 2,0 | 37,3 | 58,8 | 100,0 |
| Viikoittain | 0,0 | 0,0 | 33,3 | 66,7 | 100,0 |
| Aina tässä tilanteessa | 0,0 | 1,5 | 29,2 | 69,2 | 100,0 |

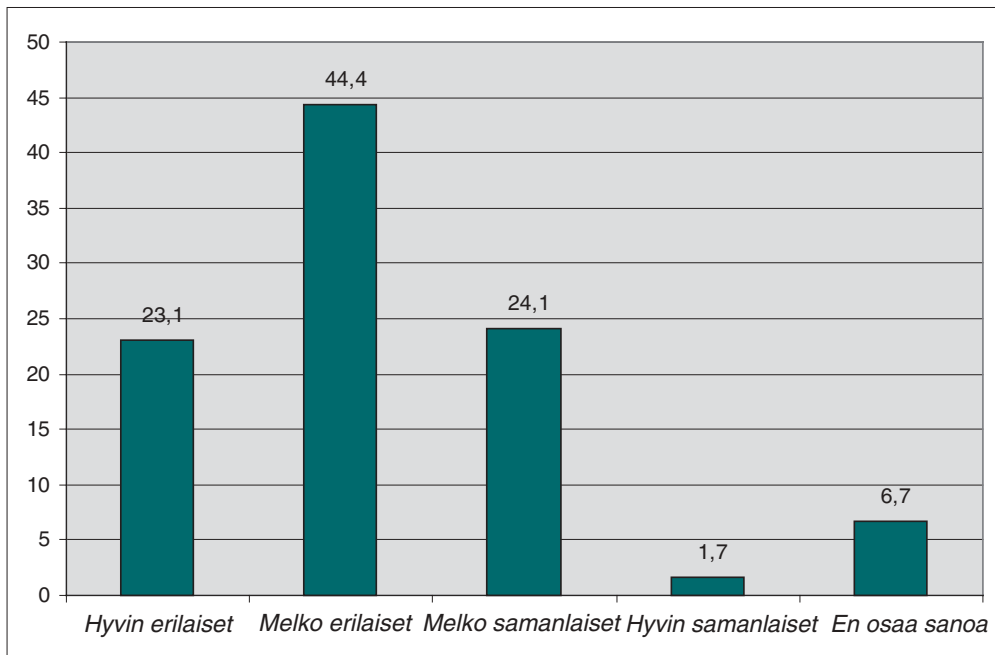
$\chi^2 = 35,269$ d.f.=12 p= 0,000

Valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvopohjan eroavaisuudet

Samoin kuin Virkamiesetiikka-selvityksessä tässäkin selvityksessä tarkasteltiin valtionhallinnon arvoja suhteessa yksityisen sektorin arvoihin. Virkamiesetiikka-selvityksessä kävi ilmi, että osa vastaajista (38,4 %) koki arvot melko samanlaisiksi ja osa (39,8 %) melko erilaisiksi. Kuvion 7 perusteella havaitaan, että virkamiesten käsitys valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvoperustasta on edelleen samansuuntainen, tosin ero näiden vastaajaryhmien välillä on kasvanut. Melko erilaisiksi arvoperustat näki nyt 44,4 % vastaajista ja melko samanlaisiksi 24,1 % vastaajista. Tämä on toisaalta ristiriidassa sen kanssa, mitä aiemmin todettiin arvopohjan muutoksesta. Suuri osa vastaajista painotti arvojen muuttuneen entistä enemmän yksityisen sektorin arvojen suuntaisiksi. Huomattavaa aikaisempaan tutkimukseen verrattuna on myös se, että 1,7 % vastaajista oli sitä mieltä, että valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvot ovat keskenään hyvin samankaltaiset. Jos

arvojen katsotaan olevan hyvin samankaltaiset, ei voida puhua virkamiesetiikasta, vaan yleisesti työelämän etiikasta ja hyvistä toimintatavoista.

Kuvio 7 Valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvot (%)



5.3 Arvojen toteutuminen virkamiesten arjessa toimintayksiköissä

Enemmistö vastaajista (83,6 %) ilmoitti, että omassa toimintayksikössä on määritelty yhteiset arvot. Lähes kaikissa sisäasianministeriön (98,8 %), valtiovarainministeriön (98,5 %), liikenne- ja viestintäministeriön (94,1 %), kauppa- ja teollisuusministeriön (93,9 %) ja ympäristöministeriön (90,7 %) hallinnonalojen toimintayksiköissä arvot oli määritelty. Puolustusministeriön (58,3 %) ja sosiaali- ja terveysministeriön (30,4 %) hallinnonalojen toimintayksiköiltä arvojen määrittely oli muita hallinnonaloja useammin tekemättä. Vastausten perusteella voidaan myös havaita, että samankin toimintayksikön sisällä oli erilaisia näkemyksiä siitä, oliko arvot määritelty vai ei. Tämä kertoo siitä, että toimintayksikön sisällä ei ole käyty riittävää arvokeskustelua ja arvot ovat jääneet pinnallisik-

si ja myös osittain tuntemattomiksi. Tällöin ei voida myöskään olettaa, että toimintayksikössä arvot ohjaisivat arjen toimintaa.

Selvityksessä kartoitettiin lisäksi, millaisia toimintayksiköiden omat arvot ovat. Tulosten yhteydessä ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi esittää kaikkien toimintayksiköiden omia arvoja, sillä, kuten aikaisemmin tuotiin esiin, toimintayksikön omat arvot eivät saa olla ristiinriidassa valtionhallinnon yhteisen arvooperustan kanssa: niiden tehtävänä on yhteisiä arvoja täydentäen tuoda esiin toimintayksikön omien tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeiset painotukset virkamiesten toiminnassa. Toimintayksikön tehtävistä johtuen arvot painottuvat eri lailla eri toimintayksiköissä, vaikka pääosin ne olivatkin yhdenmukaiset yhteisen arvooperustan kanssa. Vaikka toimintayksiköiden korostamat omat arvot ovatkin joiltain toisistaan hieman poikkeavia, niiden yhteisenä tehtävänä on vahvistaa valtionhallinnon yhteistä toimintakulttuuria. Siten arvojen avulla pyritään kunkin toimintayksikön tehtäviä ja tavoitteita korostaen edistämään virkamiesten virkamieseettisten periaatteiden mukaista toimintaa virkamiesten oman työskentelyn helpottamiseksi sekä turvaamaan se, että kansalaiset saavat tarvitsemansa palvelut virkamieseettisten periaatteiden mukaisesti tuotettuina.

Suurin osa kyselyyn vastanneista (56,4 %) koki, että toimintayksikön omat arvot kuvaavat melko hyvin jokapäiväistä toimintaa. Tämä korreloi vahvasti sen kanssa, kuinka hyvin vastaaja koki valtionhallinnon yhteisten arvojen toteutuvan valtionhallinnon toiminnassa. Vastaajista 16,8 % uskoi, että arvot kuvaavat erittäin hyvin oman toimintayksikön toimintaa. Vastaajista 10,8 % oli sitä mieltä, että toimintayksikön arvot toteutuvat arjessa melko huonosti tai erittäin huonosti. Henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksen (valtiovarainministeriö 2005c, 48) mukaan yli 30 % oli sitä mieltä, että oman toimintayksikön toimintaa ei voi luonnehtia eettisesti korkeatasoiseksi ja arvolähtöiseksi.

Kuten taulukosta 8 käy ilmi, virka-asema oli yhteydessä siihen, kuinka hyvin toimintayksikön arvojen koettiin kuvaavan arjen toimintaa. Ylin johto sekä keskijohto olivat tyytyväisempiä arvojen toteutumiseen arjessa kuin henkilöstö. Myös Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksen tulosten mukaan johtoasemassa olevat arvioivat arvojen toteutumista myönteisemmin kuin henkilöstö (valtiovarainministeriö 2005c, 48).

Taulukko 8 Arvojen toteutuminen arjessa virka-aseman mukaan (%)

| Virka-asema | Arvojen toteutuminen arjessa | | | | | Yhteensä |
|-----------------|------------------------------|----------------|-------------|----------------|---------------|----------|
| | Erittäin Huonosti | Melko Huonosti | Melko hyvin | Erittäin hyvin | En osaa sanoa | |
| Ylin johto | 0,6 | 4,1 | 70,9 | 22,7 | 1,7 | 100,0 |
| Keskijohto | 0,0 | 10,9 | 65,8 | 17,8 | 5,4 | 100,0 |
| Henkilöstö | 1,6 | 14,7 | 56,3 | 17,4 | 10,0 | 100,0 |
| Yhteensä | 0,7 | 10,1 | 64,2 | 19,1 | 5,9 | 100,0 |

$\chi^2 = 29,215$ d.f.=8 p= 0,000

Saatujen tulosten perusteella ei voida täysin vahvistaa henkilöstöpolitiikan arviointi- tutkimuksessa (valtiovarainministeriö 2005c, 51) esitettyä tulosta, jonka mukaan naiset kokevat arvojen toteutuvan arjen toiminnassa huonommin kuin miehet. Taulukosta 9 havaitaan, että sukupuolten väliset erot olivat melko vähäiset.

Taulukko 9 Arvojen toteutuminen arjessa sukupuolen mukaan (%)

| Sukupuoli | Arvojen toteutuminen arjessa | | | | | Yhteensä |
|-----------------|------------------------------|----------------|-------------|----------------|---------------|----------|
| | Erittäin Huonosti | Melko Huonosti | Melko hyvin | Erittäin hyvin | En osaa sanoa | |
| Nainen | 1,2 | 12,8 | 61,3 | 18,1 | 6,6 | 100,0 |
| Mies | 0,3 | 7,9 | 66,7 | 19,7 | 5,4 | 100,0 |
| Yhteensä | 0,7 | 10,0 | 64,3 | 19,0 | 5,9 | 100,0 |

$\chi^2 = 5,903$ d.f.=4 p= 0,207

Valtionhallinnon arvojen toteutumista vastaajan oman toimintayksikön näkökulmasta tarkasteltiin arvokohtaisesti kyselyssä väittämien avulla. Kuten taulukosta 10 voi päätellä, riippumattomuus, luotettavuus, puolueettomuus ja palveluperiaate toteutuivat parhaiten arjen työssä. Tasa-arvo sekä avoimuus kaipaivat edelleen kehittämistä, jotta nekin tulisivat osaksi virkamiesten arjen toimintaa.

Taulukko 10 Valtionhallinnon yhteisten arvojen toteutuminen toimintayksiköiden arjessa (%)

| Arvo | Arvojen toteutuminen arjessa | | | | | Yhteensä |
|------------------------|------------------------------|-------------------|----------------------|----------------|----------------|----------|
| | Ei toteudu lainkaan | Ei toteudu täysin | Toteutuu melko hyvin | Toteutuu hyvin | Puuttuva tieto | |
| Tuloksellisuus | 0,0 | 4,5 | 56,2 | 38,8 | 0,5 | 100,0 |
| Avoimuus | 0,5 | 14,3 | 60,4 | 24,3 | 0,5 | 100,0 |
| Laatu ja asiantuntemus | 0,0 | 3,7 | 58,6 | 37,2 | 0,5 | 100,0 |
| Luotettavuus | 0,2 | 1,4 | 20,6 | 77,3 | 0,6 | 100,0 |
| Palveluperiaate | 0,2 | 0,9 | 40,5 | 57,9 | 0,5 | 100,0 |
| Puolueettomuus | 0,0 | 2,0 | 22,4 | 74,3 | 1,2 | 100,0 |
| Riippumattomuus | 0,2 | 1,1 | 11,7 | 86,1 | 0,9 | 100,0 |
| Tasa-arvo | 3,0 | 19,9 | 40,2 | 27,1 | 9,5 | 100,0 |
| Vastuullisuus | 0,2 | 1,4 | 24,1 | 72,6 | 0,8 | 100,0 |

Avoimuus sekä tasa-arvo -arvot toteutuivat virkamiesten arjessa eri tavoin riippuen vastaajan virka-asemasta. Tulos oli tilastollisesti erittäin merkitsevä. Ylimmästä johdosta 34,7 %, keskijohdosta 24,1 % ja henkilöstöstä 15,4 % oli sitä mieltä, että avoimuus toteutui hyvin oman toimintayksikön arjessa. Vastauksista kävi myös ilmi, että ylimmän johdon ja henkilöstön käsitys tasa-arvon toteutumisesta poikkesivat toisistaan. Ylimmästä johdosta 39,1 % ja henkilöstöstä 20,1 % koki tasa-arvon toteutuvan erittäin hyvin. Henkilöstön edustajista yli puolet (51,4 %) koki tasa-arvon olevan tärkeä arvo valtionhallinnon tehtäviä hoidettaessa, kun puolestaan ylimmästä johdosta 71 % koki sen ei-merkittäväksi arvoksi. Ylin johto korosti henkilöstöä ja keskijohtoa huomattavasti enemmän tuloksellisuutta. Ylimmästä johdosta 54,9 %, keskijohdosta 37,9 % ja henkilöstöstä 19,6 % koki tuloksellisuuden olevan tärkeä arvo valtionhallinnon toiminnan kannalta.

Kun arvojen toteutumista tarkasteltiin toimintayksikön tehtävien mukaisen jaon perusteella havaittiin, että erot olivat melko pieniä, eikä toimintayksikön tehtävä vaikuttanut juurikaan siihen, miten arvot toteutuvat käytännön toiminnassa. Toimintayksikön tehtävä vaikutti ainoastaan luotettavuus sekä riippumattomuus -arvojen toteutumiseen merkitsevästi. Luotettavuus ja riippumattomuus -arvot toteutuivat vastaajien mielestä parhaiten perinteisiä tehtäviä suorittavissa toimintayksiköissä ja heikoiten hyvinvointitehtäviä suorittavissa toimintayksiköissä (ks. taulukko 11).

Taulukko 11 *Tehtäväjako ja luotettavuus sekä riippumattomuus -arvojen toteutuminen arjessa (%)*

| Valtionhallinnon tehtävät | Luotettavuus | | | | Riippumattomuus | | | |
|---------------------------|---------------------|-------------------|----------------------|----------------|---------------------|-------------------|----------------------|----------------|
| | Ei toteudu lainkaan | Ei toteudu täysin | Toteutuu melko hyvin | Toteutuu hyvin | Ei toteudu lainkaan | Ei toteudu täysin | Toteutuu melko hyvin | Toteutuu hyvin |
| Perinteiset tehtävät | 0,0 | 0,9 | 14,0 | 85,1 | 0,0 | 1,4 | 7,7 | 91,0 |
| Hyvinvointitehtävät | 0,7 | 1,5 | 31,3 | 66,4 | 0,7 | 0,0 | 21,6 | 77,6 |
| Perusrakentamistehtävät | 0,0 | 3,4 | 18,2 | 78,4 | 0,0 | 3,4 | 6,9 | 89,7 |
| Taloudelliset tehtävät | 0,0 | 1,0 | 22,2 | 76,8 | 0,0 | 0,5 | 11,9 | 87,6 |
| Yhteensä | 0,2 | 1,4 | 20,7 | 77,7 | 0,2 | 1,1 | 11,8 | 86,9 |

$\chi^2 = 23,341$ d.f.=9 p= 0,005

$\chi^2 = 28,091$ d.f.=9 p= 0,001

Arvojen toteutumista tarkasteltiin myös ministeriöissä ja niiden hallinnon alaan kuuluvissa toimintayksiköissä. Olisi todennäköistä, että tietyt periaatteelliset ja perinteiset arvot,

kuten puolueettomuus ja riippumattomuus sekä luotettavuus, toteutuisivat paremmin ministeriöissä ja toimintaa korostavat arvot, kuten tuloksellisuus ja palveluperiaate, puolestaan niiden alaisissa suorittavissa toimintayksiköissä.

Saatujen vastausten perusteella ministeriöiden ja niiden hallinnon alaan kuuluvien toimintayksiköiden arvojen toteutumisessa ei useimpien arvojen kohdalla kuitenkaan havaittu merkittäviä eroavaisuuksia. Tällöin niiden toteutumiseen arjessa vaikuttivat merkittävimmin muut seikat. Tilastollisesti merkitseväksi nousi riippumattomuus sekä tasa-arvo -arvojen suhde toimintayksikköön. Vastausten jakautumista voidaan pitää vain suuntaa antavana, sillä frekvenssit jäivät kussakin sarakkeessa melko pieniksi. Yleistäen voidaan kuitenkin todeta, että ministeriön virkamiehet kokivat näiden arvojen toteutuvan käytännössä paremmin kuin ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvien toimintayksiköiden virkamiehet.

Sukupuolella ei ollut juurikaan merkitystä siihen, miten vastaaja koki arvojen toteutuvan arjessa, kuten edellä taulukosta 9 kävi ilmi. Ainoastaan tasa-arvo -arvon toteutuminen virkamiesten jokapäiväisessä toiminnassa voidaan sanoa jossain määrin olevan riippuvainen vastaajan sukupuolesta. Vaikka tulos ei tilastollisesti ole kovinkaan merkitsevä, ovat erot sukupuolten välillä selvästi havaittavissa (ks. taulukko 12). Naisista 45,6 % ja miehistä 34,3 % piti tasa-arvoa tärkeänä valtionhallinnon toiminnassa. Tulos oli tilastollisesti merkitsevä ja se heijastuu taulukossa 12 esitettyihin jakaumiin.

Taulukko 12 Tasa-arvoisuuden toteutuminen arjessa sukupuolen mukaan (%)

| Sukupuoli | Tasa-arvon toteutuminen arjessa | | | | | Yhteensä |
|-----------------|---------------------------------|----------------|-------------|----------------|---------------|----------|
| | Erittäin Huonosti | Melko Huonosti | Melko hyvin | Erittäin hyvin | En osaa sanoa | |
| Nainen | 5,4 | 27,1 | 40,4 | 27,1 | 0,0 | 100,0 |
| Mies | 1,8 | 18,5 | 47,0 | 32,1 | 0,6 | 100,0 |
| Yhteensä | 3,3 | 22,0 | 44,3 | 30,0 | 0,3 | 100,0 |

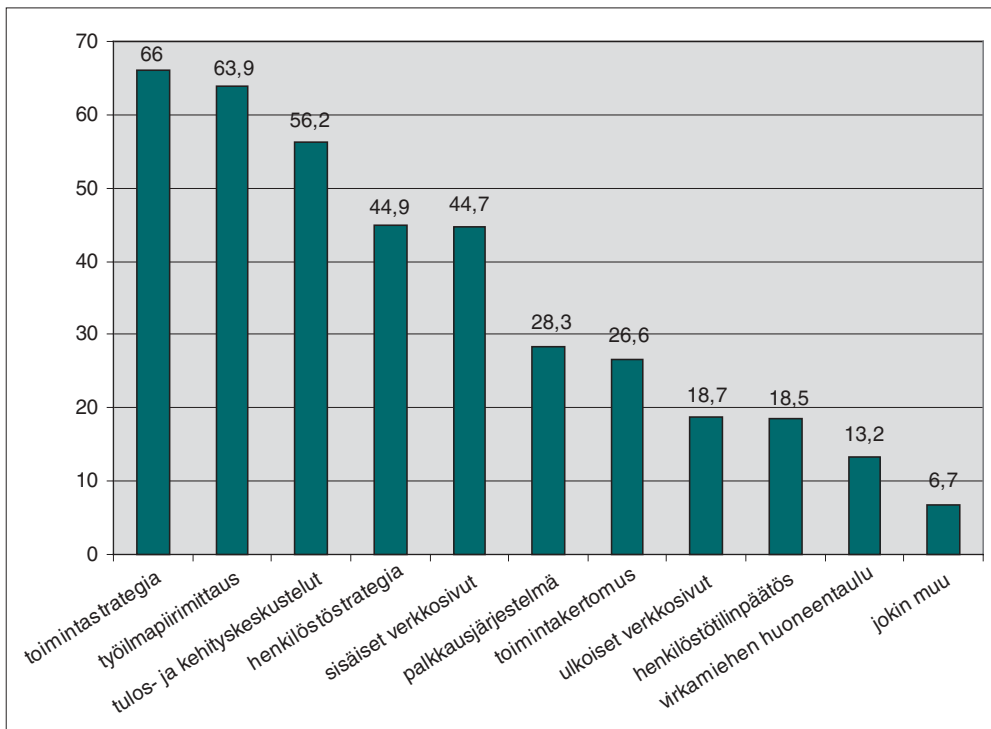
$\chi^2 = 14,945$ d.f.=4 p= 0,006

Arvot osaksi jokapäiväistä toimintaa

Arvot arkeen -työryhmä on muistiossaan todennut, että arvot on saatava käytännön toimintatavoiksi sitomalla ne osaksi toimintastrategiaa, henkilöstöstrategiaa sekä palkkausjärjestelmää. Arvoista on keskusteltava myös tulos- ja kehityskeskusteluissa ja niiden toteutumista arjessa on seurattava. Työryhmä korosti erityisesti arvoja johtamisen välineenä. Virkamiesetiikka-selvityksessä havaittiin, että arvokeskustelua käydään johdon kesken (78,3 %) paljon enemmän kuin henkilöstön piirissä (48,5 %). Tässäkin selvityksessä erot virka-aseman mukaan olivat havaittavissa, mutta ne olivat huomattavasti maltillisemmat ja todennäköisesti liittyivät virka-aseman edellyttämien tehtävien eroavaisuuksiin.

Tämän tutkimuksen vastauksista kävi ilmi, että arvot ja virkamieseettiset periaatteet oli parhaiten huomioitu toimintastrategiassa ja henkilöstöstrategiassa ja ne oli myös otettu osaksi tulos- ja kehityskeskusteluja sekä työilmapiirimittauksia (ks. kuvio 8). Palkkausjärjestelmässä sen sijaan arvojen ja virkamieseettisten periaatteiden noudattamista ei vielä ollut huomioitu yhtä hyvin. Myös toimintakertomuksessa ja henkilöstötilinpäätöksessä olisi jatkossa syytä arvioida arvojen ja virkamiesetiikan mukaista toimintaa nykyistä vahvemmin.

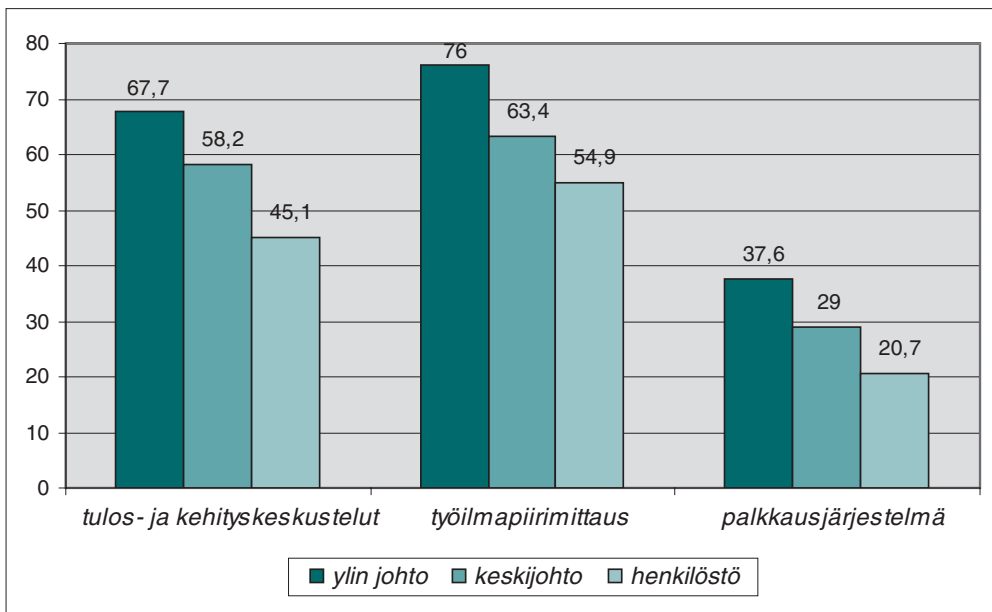
Kuvio 8 *Arvot ja virkamieseettiset periaatteet osana toimintayksikön arkea (%)*



Virkamiesten kokemuksen arvojen ja eettisten periaatteiden huomioimisesta tulos- ja kehityskeskusteluissa, työilmapiirimittauksissa ja osana palkkausjärjestelmää vaihtelivat virka-aseman mukaan. Saatu tulos oli tilastollisesti erittäin merkitsevä. Kuvio 9 tulee

hyvin esille, että ylimmän johdon ja keski johdon edustajat kokivat henkilöstöä useammin, että nämä seikat oli otettu huomioon. Tulos voi johtua siitä, että esimiesasemassa olevat ovat itse valmistelemissa ja toteuttamassa sekä tulos- ja kehityskeskusteluja, työilmapiirimittauksia sekä palkkausjärjestelmän soveltamista, joten he ovat myös paremmin tietoisia näiden sisällöistä kuin muu henkilöstö.

Kuvio 9 Arvot ja virkamieseettiset periaatteet osana toimintayksikön arkea virka-aseman mukaan (%)



Toimintayksiköissä arvoista ja eettisistä periaatteista käytävä keskustelu ei ole kovin vilkasta, sillä niistä keskustellaan pääsääntöisesti vain muutamia kertoja vuodessa (ks. taulukko 13). Työhön perehdyttämisen yhteydessä (45,2 %) sekä rekrytointitilanteissa (30,5 %) arvot ja eettiset periaatteet ovat läsnä keskusteluissa muita tilanteita useammin. Virka-aseman mukaisia eroja ei vastausten perusteella voida havaita, toisin kuin Virkamieseettikka-selvityksessä. Siinä havaittiin, että johdon edustajat kokivat henkilöstöä useammin virkamieseettiset periaatteet otettavan huomioon rekrytointitilanteissa. Tämän selvityksen vastausten perusteella myös epävirallisilla foorumeilla, kuten kahvipöydissä ja käytävillä, arvoista ja virkamieseettisistä periaatteista keskustellaan melko usein. Sen sijaan työryhmissä ja tiimeissä, henkilöstön kokouksissa ja koulutuksissa sekä johdon kokouksissa ja koulutuksissa niistä keskustellaan vain muutamia kertoja vuodessa.

Taulukko 13 Arvoista ja eettistä periaatteista keskustelu toimintayksiköissä (%)

| Tilanteet, joissa arvoista ja eettisistä periaatteista keskustellaan | Arvoista keskustelun tiheys | | | | | | | Yhteensä |
|--|-----------------------------|---------------------------|---------------|------------|------------|------------------------|---------------|----------|
| | Ei lainkaan | Muutamia kertoja vuodessa | Kuukausittain | Viikottain | Päivittäin | Aina tässä tilanteessa | En osaa sanoa | |
| Rekryointitilanteessa | 14,3 | 17,6 | 1,1 | 0,3 | 0,0 | 30,5 | 36,1 | 100,0 |
| Työhön perehdyttämisen yhteydessä | 8,1 | 21,0 | 4,2 | 1,2 | 0,2 | 45,2 | 20,1 | 100,0 |
| Työryhmissä tai tiimeissä | 8,9 | 55,6 | 12,5 | 4,2 | 0,5 | 2,5 | 15,9 | 100,0 |
| Henkilöstön keskinäisissä kokouksissa | 8,4 | 60,0 | 11,2 | 2,5 | 0,0 | 3,1 | 14,8 | 100,0 |
| Henkilöstön koulutuksessa | 8,3 | 55,9 | 7,9 | 0,9 | 0,0 | 10,1 | 16,8 | 100,0 |
| Johdon keskinäisissä kokouksissa | 4,8 | 40,5 | 15,0 | 3,6 | 0,2 | 4,4 | 31,6 | 100,0 |
| Johdon koulutuksessa | 4,7 | 37,2 | 5,3 | 1,1 | 0,5 | 10,0 | 41,3 | 100,0 |
| Epävirallisilla foorumeilla | 10,0 | 38,5 | 19,5 | 11,4 | 3,4 | 0,6 | 16,7 | 100,0 |
| Jokin muu | 1,1 | 2,2 | 0,8 | 0,8 | 0,2 | 1,9 | 93,2 | 100,0 |

Kuten Cooper (1998, 168) toi esille Vastuullista johtajuutta koskevassa mallissa Terry L. Cooper (1998, 168) korostaa, että arvot saadaan toimimaan käytännössä vain, jos ne liitetään osaksi johtamista ja organisaatiostrategiaa. Kyselyyn osallistuneet olivatkin ymmärtäneet asian tärkeyden, sillä useat vastaajat korostivat avoimissa vastauksissaan juuri vastuullista johtajuutta ja virkamiesetiikan kytkemistä johtamisen osaksi. Yksi vastaajista esitti: ”Olisi tervettä keskustella palveluista, muodostaa arvot ja tavoitteet tukemaan strategiaa. Etiikka ja arvot tavaksi ajatella, ei suoritteeksi!”

5.4 Valtionhallinnon toimintakulttuurin yhtenäisyys

Jokaisella organisaatiolla on oma kulttuurinsa ja arvot ovat tämän kulttuurin olennainen osa (Schein 1987, 23–24). Valtionhallinnossa yhteinen arvoperusta rakentaa yhtenäistä toimintakulttuuria, joka puolestaan yhdistää tehtäviltään, toimintatavoiltaan ja kooltaan erilaisia valtionhallinnon toimintayksiköitä. Kyselyllä kartoitettiin valtionhallinnon toimintakulttuurin yhtenäisyyttä useista näkökulmista. Yleisillä hallinnollisilla muutoksilla

havaittiin olevan vaikutusta arvoista ja eettisistä periaatteista käytävään keskusteluun. Eniten vaikutusta havaittiin olleen tuloksellisuus ja tehokkuusvaatimusten kasvulla ja niihin liittyvillä resurssiohjauksen sekä palkkausjärjestelmän muutoksilla. Myös toimintayksikön tehtävissä sekä organisaatorakenteessa ja johtamisessa tapahtuneet muutokset olivat lisänneet arvoista ja virkamieseettisistä periaatteista käytyä keskustelua.

Esimiesasemassa toimineista vastaajista suurin osa (64,2 %) kertoi kiinnittäneensä huomiota arvoihin ja virkamieseettisiin periaatteisiin johtamisessa. Avointen vastausten perusteella voitiin havaita, että esimiehet jakautuvat kahteen ryhmään. Osalle esimiehistä arvot ja eettiset periaatteet ovat pakollinen ja muusta johtamisesta täysin irrallaan oleva asia: *”Kiinnitän niihin huomiota esitellessäni omaa osastoani ulkopuolisille”. ”Pakko pitää esillä, muuten näkyisi palautteessa” tai ”nostan ne esiin lähes jokaisessa julkisessa esityksessäni ja juhlapuheissani”*. Osa esimiehistä puolestaan korosti, ettei arvoja ja eettisiä periaatteita voi missään tilanteessa irrottaa muista johtamisen käytännöistä, vaan ne ovat perusta jokapäiväisille ratkaisuille ja virkamiesten omalle toiminnalle, kuten Arvot arkeen -työryhmäkin esitti (valtiovarainministeriö 2004, 31). Vastaajat korostivat pitävänsä arvoja esillä *”arkisissa vuorovaikutustilanteissa, ratkaisujen perusteluissa ja vaihtoehtojen esittelyssä useita kertoja viikossa sekä strategian jalkauttamisessa ja tulossopimusten valmisteluissa ja seurannassa”*. Lisäksi yksi vastaajista toi esiin, että *”arvot toimivat kompassina ja johdan kompassini avulla”*. Vastaajat myös korostivat *”hyvän esimerkin näyttämistä, puuttumista tarvittaessa epäeettisiin tai harmaan alueen tekoihin ja oireisiin”*.

Suurin osa (72 %) vastaajista koki oman toimintayksikkönsä virkamiesten arvomaailman melko yhdenmukaisiksi. Täysin erilaisiksi arvomaailman koki vain 2 % ja täysin yhdenmukaisiksi 4,2 % vastaajista. Virka-asema vaikutti erittäin merkittävästi vastauksiin. Ylin johto (76,4 %) sekä keskijohto (75,1 %) arvioivat arvomaailman henkilöstön edustajia (65,6 %) useammin melko yhdenmukaiseksi. Sillä, kuinka kauan vastaaja oli työskennellyt omassa toimintayksikössään, ei sen sijaan ollut vaikutusta, vaikka olisi voinut olettaa, että mitä pidempään vastaaja on työskennellyt toimintayksikössä, sitä paremmin hän tuntee työtoverinsa ja on sisäistänyt myös samanlaisen ajattelutavan ja arvomaailman. Myöskään hallinnonalojen välillä tai ministeriöiden ja niiden alaisen toimintayksiköiden välillä ei ollut eroavaisuuksia virkamiesten arvomaailman yhtenäisyyden suhteen.

Taulukko 14 osoittaa, että mitä selkeämmiksi virkamiehet kokivat virkamieseettiset periaatteet, sitä yhteneväisemmiksi he myös uskoivat toimintayksikkönsä virkamiesten arvomaailman. Voidaan siis todeta, että mitä selkeämmät periaatteet ovat, sitä helpompaa on myös niiden mukainen toiminta. Jos periaatteita ei ymmärretä eikä sisäistetä, ei virkamiesten toimintakaan voi niihin perustua.

Taulukko 14 Virkamiesten arvomaailman yhtenäisyys virkamieseettisten periaatteiden selkeyden mukaan (%)

| Virkamieseettisten periaatteiden selkeys | Virkamiesten arvomaailman yhtenäisyys | | | | | Yhteensä |
|--|---------------------------------------|-----------------|---------------------|----------------------|---------------|----------|
| | Täysin erilaiset | Melko erilaiset | Melko yhdenmukaiset | Täysin yhdenmukaiset | En osaa sanoa | |
| Erittäin epäselvät | 0,0 | 33,3 | 66,7 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Melko epäselvät | 17,4 | 47,8 | 30,4 | 0,0 | 4,3 | 100,0 |
| Melko selkeät | 1,9 | 22,6 | 69,8 | 1,9 | 3,8 | 100,0 |
| Erittäin selkeät | 1,1 | 14,1 | 77,0 | 6,3 | 1,4 | 100,0 |
| Yhteensä | 2,0 | 18,9 | 72,3 | 4,2 | 2,5 | 100,0 |

$\chi^2 = 63,521$ d.f.=12 p= 0,000

Toimintayksikön sosiaaliset suhteet toimintakulttuurin rakentajana

Sosiaaliset suhteet työtovereiden välillä vaikuttavat muun muassa tiedon kulkuun, keskinäiseen luottamukseen ja toimintakulttuurin rakentumiseen. Yhteiset arvot luovat toimintayksikön yhteiset pelisäännöt, jotka lisäävät turvallisuutta ja ennustettavuutta. Arvot auttavat myös valitsemaan parhaan mahdollisen toimintatavan uusissa ja hankalissa tilanteissa. Jos arvot toimivat hyvin käytännössä, ne lisäävät henkilöstön hyvinvointia ja työmotivaatiota. Arvot ovat myös toimintayksikön ja valtionhallinnon kilpailuetu. Kaikki nämä edesauttavat tuottavuuden parantamista. (Valtiovarainministeriö 2004, 31.)

Tässä selvityksessä tarkasteltiin toimintakulttuurin rakentumista myös työtovereiden, esimiehen sekä muiden yhteistyötahojen välisten suhteiden kautta. Sosiaaliset verkostot ja yhteiset toimintaperiaatteet ovat edellytys sille, että yksilö voi käyttää yhteisiä resursseja sekä tietoa (Nahapiet & Ghoshal 1998, 251). Kuten taulukosta 15 voi todeta suurin osa (65,6 %) vastaajista koki yhteistyön erittäin tärkeäksi tavoitteiden saavuttamisen välineeksi, mutta vain kolmannes oli sitä mieltä, että työtoverit auttavat toisiaan aina tarvittaessa. Vastaajista 77,6 % koki myös vuorovaikutuksen työtovereiden kesken olevan muutakin kuin työasioiden hoitamista. Eniten kehitettävää tulosten mukaan oli sisäisessä viestinnässä, töiden jakautumisessa tasaisesti sekä uusien toimintatyöskentelytapojen omaksumisessa.

Taulukko 15 Suhteet lähimpiin työtovereihin (%)

| Suhteet työtovereihin | Ei pidä lainkaan paikkaansa | Pitää jossain määrin paikkansa | Pitää täysin paikkansa | En osaa sanoa | Puuttuvia tietoja | Yhteensä |
|--|-----------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------|-------------------|----------|
| Toisia autetaan joustavasti ja pyyteettömästi | 0,9 | 68,2 | 30,4 | 0,0 | 0,5 | 100,0 |
| Viestintä työtovereiden välillä on avointa | 1,1 | 68,8 | 29,4 | 0,2 | 0,5 | 100,0 |
| Yhteistyö on tärkeää tavoitteiden saavuttamiseksi | 0,2 | 33,5 | 65,6 | 0,3 | 0,5 | 100,0 |
| Työtovereilla on yhteinen käsitys työn tavoitteista | 0,9 | 62,5 | 35,4 | 0,8 | 0,5 | 100,0 |
| Työtovereilla on yhteiset pelisäännöt | 1,1 | 66,8 | 30,7 | 0,9 | 0,5 | 100,0 |
| Virheistä opitaan | 0,6 | 71,5 | 26,6 | 0,8 | 0,5 | 100,0 |
| Työtoverit pitävät antamansa lupaukset | 0,5 | 64,2 | 33,8 | 1,1 | 0,4 | 100,0 |
| Vuorovaikutus työtovereiden kanssa on lähinnä työasioiden hoitamista | 3,4 | 77,6 | 17,6 | 0,9 | 0,5 | 100,0 |
| Työt jakautuvat tasaisesti työtovereiden kesken | 5,6 | 88,3 | 5,0 | 0,6 | 0,5 | 100,0 |
| Uusia työskentelytapoja kokeillaan usein | 5,9 | 80,7 | 11,8 | 0,9 | 0,6 | 100,0 |

Työtovereiden yhteiset pelisäännöt sekä yhteistyö koettiin tärkeiksi tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Saatujen tulosten pohjalta havaitaan, että työtovereiden yhteiset pelisäännöt ja yhteinen käsitys työn tavoitteista olivat toisistaan riippuvaisia (ks. taulukko 16). Kun organisaation jäsenillä on yhteinen näkemys sosiaalisten suhteiden toimivuudesta, heillä on enemmän mahdollisuuksia vaihtaa resursseja. Yhteinen tavoite sitoo yhteen organisaation jäseniä ja sitoo heidät siten myös osaksi organisaatiota ja sen kulttuuria. (Tsai & Ghoshal 1998, 471–473.)

Taulukko 16 Yhteiset pelisäännöt ja yhteinen käsitys työn tavoitteista (%)

| Yhteinen käsitys työn tavoitteista | Työtovereiden yhteiset pelisäännöt | | | | Yhteensä |
|------------------------------------|------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------|----------|
| | Täysin erilaiset | Melko yhdenmukaiset | Täysin yhdenmukaiset | En osaa sanoa | |
| Täysin erilainen | 50,0 | 33,3 | 16,7 | 0,0 | 100,0 |
| Melko samanlainen | 1,0 | 87,3 | 10,7 | 1,0 | 100,0 |
| Täysin samanlainen | 0,0 | 32,6 | 67,0 | 0,4 | 100,0 |
| En osaa sanoa | 0,0 | 60,0 | 20,0 | 20,0 | 100,0 |
| Yhteensä | 1,1 | 67,1 | 30,8 | 0,9 | 100,0 |

$\chi^2 = 368,505$ d.f.=9 p= 0,000

Yhteiset velvollisuudet, odotukset ja sosiaaliset normit mahdollistavat yhteisten toimintaperiaatteiden ja keskinäisen luottamuksen ylläpitämisen toimintayksikössä (Coleman 1988, 97–100). Luottamus ja tiedonkulku ovatkin avainasioita yhteisen toimintakulttuurin vahvistamisessa. Kuten taulukosta 17 ilmenee, työtovereiden välinen avoin viestintä liittyi vastausten perusteella siihen, onko työtovereilla yhteisiä pelisääntöjä tai toimintatapoja.

Taulukko 17 Yhteiset pelisäännöt ja viestinnän avoimuus (%)

| Viestintä työtovereiden välillä | Työtovereiden yhteiset pelisäännöt | | | | Yhteensä |
|---------------------------------|------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------|----------|
| | Täysin erilaiset | Melko yhdenmukaiset | Täysin yhdenmukaiset | En osaa sanoa | |
| Ei lainkaan avointa | 14,3 | 71,4 | 14,3 | 0,0 | 100,0 |
| Melko avointa | 1,4 | 78,1 | 19,7 | 0,9 | 100,0 |
| Täysin avointa | 0,0 | 41,3 | 57,7 | 1,1 | 100,0 |
| En osaa sanoa | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Yhteensä | 1,1 | 67,1 | 30,8 | 0,9 | 100,0 |

$\chi^2 = 103,362$ d.f.=9 p= 0,000

Kuten aikaisemmin tuli jo esille, johdon sitoutuminen arvojen mukaiseen toimintaan on edellytyksenä myös henkilöstön arvojen mukaiselle toiminnalle. Arvolähtöisellä toiminnalla vaikutetaan yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistamiseen ja johtamisen avulla voidaan ohjata toimimaan arvojen mukaisesti (Hatch 1997, 234). Tästä syystä tutkimuksessa

selvitettiin myös virkamiesten näkemyksiä oman esimiehen toiminnasta. Yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että lähin esimies noudattaa omassa työssään virkamieseettisiä periaatteita ja suuri osa myös uskoi esimiehen noudattavan yhteisiä arvoja (ks. taulukko 18). Erityisen tyytymättömiä vastaajat olivat toimintayksikössä käytettyihin palkitsemisjärjestelmiin. Avoimissa vastauksissaan muutamat vastaajat perustelivat tyytymättömyyttään sillä, että ”*valtionhallinnossa ei ole tähän mennessä ollut mahdollisuutta bonusten makamiseen silloin, kun työ on tehty hyvin ja toisaalta esimiehetkään eivät anna positiivista palautetta kovin herkästi*”. Tätä epäkohtaa pyrittiinkin parantamaan valtion palkkausjärjestelmän (VPJ) uudistuksella, jonka myötä palkkaus perustuu nyt aikaisempaa enemmän tehtävien vaativuuteen, henkilökohtaiseen työsuoritukseen ja työn tuloksellisuuteen.

Taulukko 18 Lähimmän esimiehen toiminta (%)

| Lähimmän esimiehen toiminta | Ei pidä lainkaan paikkansa | Pitää jossain määrin paikkansa | Pitää täysin paikkansa | En osaa sanoa | Puuttuvia tietoja | Yhteensä |
|---|----------------------------|--------------------------------|------------------------|---------------|-------------------|----------|
| Esimiehen toiminta ja päätöksenteko ovat järjestelmällisiä | 3,1 | 63,1 | 25,9 | 3,4 | 4,5 | 100,0 |
| Esimies toimii oikeudenmukaisesti | 2,3 | 53,6 | 37,1 | 2,6 | 4,4 | 100,0 |
| Esimies noudattaa omassa työssään toimintayksikön arvoja | 1,9 | 45,5 | 42,4 | 5,9 | 4,4 | 100,0 |
| Esimies noudattaa omassa työssään virkamieseettisiä periaatteita | 0,9 | 36,3 | 54,0 | 4,4 | 4,4 | 100,0 |
| Esimiehesi antaa riittävästi työhösi liittyvää tietoa | 2,8 | 49,8 | 41,0 | 2,0 | 4,4 | 100,0 |
| Esimies pyrkii heti puuttumaan havaittuihin epäkohtiin ja ratkaisemaan ongelmia | 4,7 | 62,9 | 25,1 | 3,0 | 4,4 | 100,0 |
| Toimintayksikössä käytetään johdonmukaisia palkitsemisjärjestelmiä | 19,0 | 58,9 | 10,4 | 7,3 | 4,4 | 100,0 |
| Toimintayksikössä käytetään oikeudenmukaisia ylentämisjärjestelmiä | 9,0 | 58,1 | 15,6 | 12,9 | 4,4 | 100,0 |
| Esimies antaa jatkuvaa palautetta työssä onnistumisesta | 11,8 | 70,6 | 10,6 | 2,6 | 4,4 | 100,0 |

Tässä selvityksessä tuli esille, että se kuinka hyvin vastaaja koki toimintayksikön arvojen toteutuvan arjessa, oli vahvasti yhteydessä siihen, noudattiko esimies vastaajan mielestä yhteisiä arvoja tai virkamieseettisiä periaatteita omassa työssään. Taulukon 19 perusteella voidaan havaita näiden seikkojen vaikuttavan toisiinsa merkittävästi. Tulokset myös tu-

kevat Scheinin (1987, 234–244) näkemystä, jonka mukaan esimies on tärkein tekijä, kun arvoja integroidaan arkeen. Saatuihin tuloksiin nojaten voidaan päätellä, että esimiesasemassa olevat vastaajat kokivat suhteensa sekä työtovereihinsa että omaan esimieheensä lähes poikkeuksetta positiivisemmassa valossa kuin henkilöstön edustajat.

Taulukko 19 *Esimiehen arvojen mukainen toiminta ja arvojen toteutuminen toimintayksikön arjessa (%)*

| Toimiiko esimies arvojen mukaisesti | Arvojen toteutuminen toimintayksikön arjessa | | | | Yhteensä |
|-------------------------------------|--|----------------------|-----------------|---------------|----------|
| | Ei toteudu lainkaan | Toteutuu melko hyvin | Toteutuu täysin | En osaa sanoa | |
| Ei lainkaan | 0,0 | 77,8 | 22,2 | 0,0 | 100,0 |
| Melko hyvin | 1,6 | 80,9 | 11,3 | 6,3 | 100,0 |
| Täysin | 0,0 | 67,2 | 28,3 | 4,6 | 100,0 |
| En osaa sanoa | 0,0 | 71,4 | 7,1 | 21,4 | 100,0 |
| Yhteensä | 0,7 | 74,1 | 19,1 | 6,1 | 100,0 |

$\chi^2 = 41,371$ d.f.=9 p=0,000

5.5 Eettisesti hankalat tilanteet

Kaikilla virkamiehillä on virkamiesetiikan lisäksi omat henkilökohtaiset asenteensa sekä niihin kytkeytyvät arvonsa, jotka ohjaavat heidän henkilökohtaista elämäänsä. Jos virkamies kuitenkin kokee, että hän joutuu virkatehtäviä suorittaessaan toimimaan usein henkilökohtaisten arvojensa vastaisesti, täytyy miettiä, onko henkilö sopiva siihen virkaan, johon hänet on valittu. Toisaalta tällöin voi olla kyseessä whistle blowing -tilanne, jolloin toimintayksikössä on totuttu johonkin epäeettiseen käytäntöön, jota virkamiehet toteuttavat näkemättä sen epäeettisyyttä, koska toimivat liian lähellä sitä.

Virkamies voi kohdata myös tilanteita, joissa hänen oma näkemyksensä on erilainen kuin toimintayksikön virallinen kanta, vaikka molemmat olisivatkin virkamiesetiikan mukaisia. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 3 % koki joutuvansa usein tilanteisiin, joissa oma käsitys eroaa toimintayksikön kannasta. Yli kaksi kolmasosaa (73,8 %) vastaajista koki näitä tilanteita satunnaisesti ja viidesosa (19,9 %) ei koskaan. Vastaukset olivat riippuvaisia siitä, kuinka yhtenäiseksi vastaaja koki virkamiesten arvomaailman. Mitä yhdenmukaisemmaksi arvomaailma koettiin, sitä harvemmin virkamies koki myös ristiriitaisia tilanteita oman ja toimintayksikön arvomaailman välillä. Kyselyn perusteella virkamiehet kohtasivat työssään melko säännöllisesti uudistushaluttomuutta (30,5 %), tarpeettoman vaikeaa virkakielen käyttöä (27,7 %), monimutkaista asioiden käsittelyä (24,3 %)

sekä puutteellista asioista tiedottamista (23,1 %). Myös oman tehtäväalueen edun asettaminen yleisen edun edelle oli lähes viidesosan mielestä säännöllistä, kuten taulukosta 20 käy ilmi.

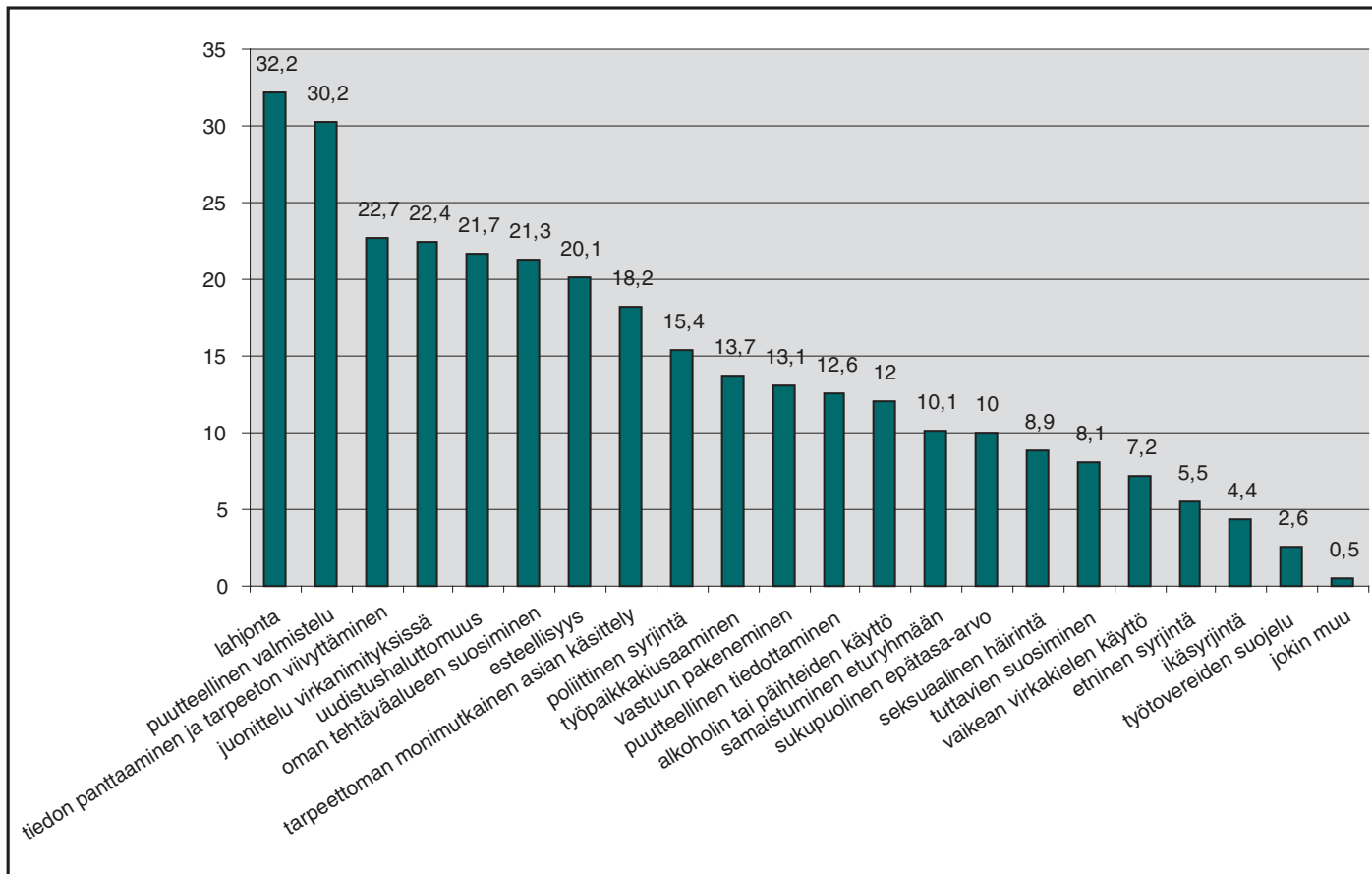
Taulukko 20 Epäeettiset tilanteet toimintayksiköissä (%)

| Epäeettiset tilanteet | Ei koskaan | Satunnaisesti | Säännöllisesti | Puuttuva tieto | Yhteensä |
|--|------------|---------------|----------------|----------------|----------|
| Alkoholin tai muiden pähteiden käyttö | 70,2 | 18,2 | 2,3 | 9,2 | 100,0 |
| Asian käsittelyyn vaikuttaminen omasta esteellisyydestä huolimatta | 72,7 | 5,9 | 0,6 | 20,7 | 100,0 |
| Ikään kohdistuva syrjintä | 67,8 | 11,5 | 2,3 | 18,4 | 100,0 |
| Juonittelu virkanimityksissä | 61,5 | 14,3 | 3,6 | 20,6 | 100,0 |
| Oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle | 36,0 | 31,2 | 17,3 | 15,6 | 100,0 |
| Poliittinen syrjintä | 79,0 | 3,3 | 0,9 | 16,8 | 100,0 |
| Ratkaisun tekeminen ilman kunnollista valmistelua | 39,3 | 36,3 | 10,3 | 14,2 | 100,0 |
| Etninen syrjintä | 86,9 | 0,5 | 0,3 | 12,3 | 100,0 |
| Samaistuminen johonkin eturyhmään | 62,6 | 9,5 | 4,5 | 23,4 | 100,0 |
| Seksuaalinen häirintä | 72,7 | 5,3 | 0,3 | 21,7 | 100,0 |
| Sukupuolinen epätasa-arvo | 65,9 | 14,3 | 3,0 | 16,8 | 100,0 |
| Taloudellisten etujen vastaanottaminen | 81,2 | 1,9 | 0,9 | 16,0 | 100,0 |
| Tarpeettoman monimutkainen asian käsittely | 29,4 | 35,2 | 24,3 | 11,1 | 100,0 |
| Tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö | 29,6 | 32,4 | 27,7 | 10,3 | 100,0 |
| Tiedon panttaaminen ja asian tarpeeton viivyttäminen | 38,6 | 35,5 | 16,8 | 9,0 | 100,0 |
| Puutteellinen asioista tiedottaminen | 23,5 | 47,4 | 23,1 | 6,1 | 100,0 |
| Tuttavien suosiminen | 66,7 | 11,5 | 3,3 | 18,5 | 100,0 |
| Työpaikkakiusaaminen | 61,1 | 17,0 | 3,4 | 18,5 | 100,0 |
| Työtovereiden suojelu | 43,1 | 24,0 | 6,4 | 26,5 | 100,0 |
| Uudistushaluttomuus | 19,6 | 41,4 | 30,5 | 8,4 | 100,0 |
| Vastuun pakeneminen virheen sattuessa | 43,8 | 31,3 | 7,9 | 17,0 | 100,0 |
| Jokin muu | 2,6 | 1,7 | 1,9 | 93,8 | 100,0 |

Kyselyyn vastanneet virkamiehet pitivät taloudellisten etujen vastaanottamista, lahjontaa, haitallisimpana epäeettisenä toimintatapana valtionhallinnossa, kuten kuviosta 10 käy ilmi. Virkamiesetiikka-selvityksessä sitä piti haitallisena lähes 80 % vastaajista, mutta nykyisin sitä pitää haitallisena 32,2 % vastaajista. Muutos on merkittävä ja voi johtua useista tekijöistä, joista yhtenä keskeisenä voidaan pitää lisääntyntä keskustelua virkamiesetiikasta periaatteista ja arvoista. Sillä, kuten muutamissa avoimissa vastauksissa esitettiin, ”arvot ja virkamiesetiikka ovat niin syvään juurtuneita, ettei niitä tule ajatelleeksi, kuin ainoastaan silloin, mikäli hyvä hallinto ei toteudu”. Ja kuten aikaisemmin tuotiin esiin, vuonna 2006 Suomi oli Islannin ja Uuden-Seelannin ohella maailman vähiten korruptoitunein valtio (Transparency Suomi 2006). Voidaan siis sanoa, että Suomessa hallinto on pääosin hyvää. Vastaajat korostivatkin, että korruptio ei ole suomalaisessa valtionhallinnossa ongelma, mutta hallinnon jatkuva kansainvälistyminen, sisäisen kilpailun koveneminen sekä tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimusten lisääntyminen voivat muuttaa tilannetta nopeastikin, ellei siihen jatkuvasti kiinnitetä huomiota.

Kolmasosa virkamiehistä (30,2 %) koki myös asioiden puutteellisen valmistelun olevan haitallista valtionhallinnon toiminnalle. Virkamiesetiikka-selvityksessä haitallisiksi nousseet toimintatavat, kuten poliittinen syrjintä, tuttavien suosiminen ja sukupuolinen epätasa-arvo, eivät nousseet tässä tutkimuksessa haitallisimmiksi toimintatavoiksi. Sen sijaan tiedon panttaamista ja käsittelyn tarpeetonta viivyttämistä, juonittelua virkanimityksissä sekä uudistushaluttomuutta pidettiin haitallisena valtionhallinnon toiminnalle. Tästä huolimatta tämän kyselyn vastaajat eivät kokeneet niiden olevan toiminnalle yhtä haitallisia kuin Virkamiesetiikka -selvityksessä niiden havaittiin olevan. Tulosten perusteella voidaankin yleistäen sanoa, että nykyisin epäeettisistä toimintatavoista haitallisimmaksi katsotaan aikaisempaa useammin ne toimintatavat, jotka vaikuttavat työn suorittamiseen ja asiakkaiden palveluun.

Kuvio 10 *Haitallisimmat epäeettiset toimintatavat (%)*



Virkamiehet kohtasivat epäeettisiä tilanteita useimmin henkilöstöjohtamisessa, henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikassa sekä asiakassuhteissa. Erittäin harvoin tai ei koskaan epäeettisiä tilanteita esiintyi toimintayksiköiden välisessä yhteistyössä, julkisia hankintoja tehtäessä sekä oman toimintayksikön sisäisessä työssä. Tämä on toisaalta ristiriidassa sen kanssa, että henkilöstöjohtamisessa olisi vielä virkamiesten mukaan parantamisen varaa. Virka-asema vaikutti jonkin verran siihen, missä tilanteissa vastaaja kohtaa eettisesti hankalia tilanteita. Henkilöstön edustajista 62,7 % kertoi, ettei koskaan kohtaa eettisesti hankalia tilanteita toimiessaan poliittisen johdon kanssa, vain 21,6 % ylimmästä johdosta ja 37 % keskijohdosta oli samaa mieltä. Lobbauksen yhteydessä ylimmän johdon edustajat kohtasivat hankalia tilanteita muita useammin. Keskijohdosta ylittäen johtoa ja henkilöstön edustajia useammin hankalia tilanteita henkilöstöjohtamisessa sekä julkisissa hankinnoissa. Nämä tulokset heijastelevat suoraan vastaajan tehtävän kuvaa ja tehtävien erilaisia vaatimuksia.

Virkamiesten sivutoimet

Virkamiesten sivutoimia eli toimimista viran lisäksi jossakin muussa tehtävässä, esimerkiksi jonkin yrityksen hallituksessa, säädetään lailla. Virkamieslain 18 §:n 1 momentin mukaan sivutoimilupa on haettava aina, kun sivutoimi edellyttää työajan käyttämistä. Muussa tapauksessa sivutoimesta on tehtävä ilmoitus. Ilmoituksen tekeminen omasta esteellisyydestä jää usein virkamiehen omalle vastuulle. Suuri osa (40,7 %) vastaajista ilmoitti, että omassa toimintayksikössä esiintyy tämänkaltaisia esteellisyytilanteita muutaman kerran vuodessa. Vastaajista 43,7 % koki, ettei lainsäädännön ja ilmoitusvelvollisuuden lisäksi tarvita muita menetelmiä esteellisyytilanteiden välttämiseksi. Ylimmästä johdosta 35,1 %, keskijohdosta 18,7 % ja henkilöstöstä 4,8 % oli joskus joutunut kieltäytymään tai kieltämään alaisiaan sivutoimen vastaanotosta. Tämä tulos on samansuuntainen Virkamiesetiikka-selvityksen tuloksen kanssa.

Ylimmän johdon sekä keskijohdon edustajat havaitsivat henkilöstöä useammin sivutoimista johtuvaa esteellisyyttä (ks. taulukko 21). Johtoasemassa olevien tuleekin olla virka-asemansa tehtävistä johtuen tietoisempia esteellisyytilanteista ja puuttua niihin, mikä näkyy myös henkilöstön ”en osaa sanoa” vastausten määrässä.

Taulukko 21 Virka-asema ja sivutoimista johtuva esteellisyys (%)

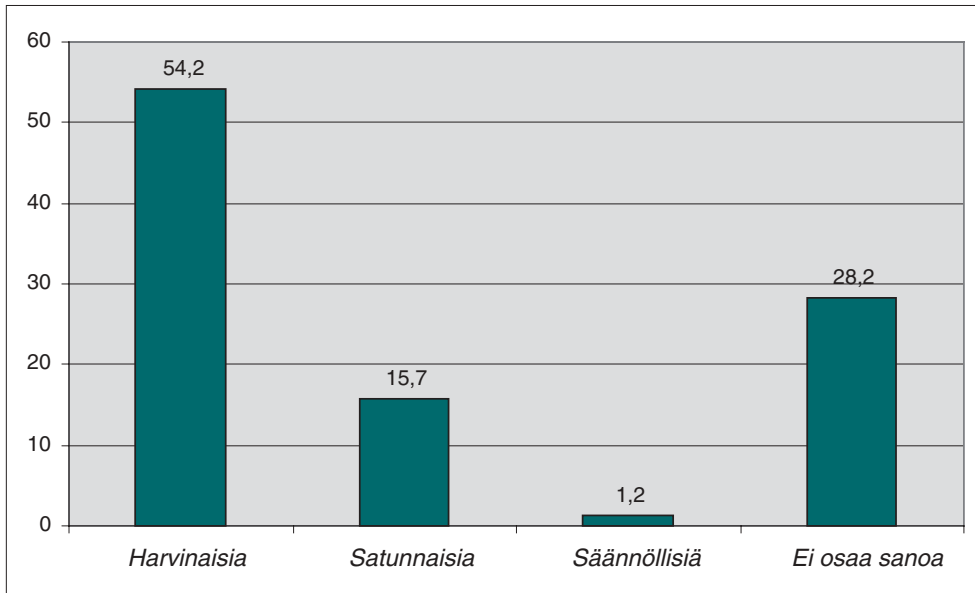
| Virka-asema | Sivutoimista johtuva esteellisyys | | | | | Yhteensä |
|-----------------|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|-------------|------------------|----------|
| | Ei koskaan | Muutaman ker- ran vuodessa | Kuukausittain | Viikoittain | En osaa sanoa | |
| Ylin johto | 41,1 | 49,0 | 1,0 | 0,5 | 8,3 | 100,0 |
| Keskijohto | 36,9 | 41,2 | 2,1 | 0,0 | 19,7 | 100,0 |
| Henkilöstö | 25,1 | 33,0 | 3,7 | 1,9 | 36,3 | 100,0 |
| Yhteensä | 34,2 | 40,8 | 2,3 | 0,8 | 21,9 | 100,0 |

$\chi^2 = 60,054$ d.f.=8 p= 0,000

Virkamiesten siirtyminen valtionhallinnosta yksityiselle sektorille

OECD sekä Euroopan neuvoston GRECO-työryhmä (Group of States against Corruption) ovat huolestuneet siitä, että siirtyessään valtionhallinnosta yksityiselle sektorille, työntekijälle avautuu tilaisuus käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamiaan tietoja kilpailevista yrityksistä. Myös Virkamiesetiikka-selvityksessä painotettiin, että tähän siirtymävaiheeseen liittyvät riskit tulisi arvioida. Tämä näkökulma haluttiin nostaa esiin myös tässä selvityksessä ja siten myös ennakoida tarpeita puuttua siihen tulevaisuudessa. Huoli on suomalaisessa valtionhallinnossa melko tarpeeton, sillä yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että tällaisia tilanteita ei esiinny lainkaan tai ne ovat harvinaisia (ks. kuvio 11). Vastaajista 15,7 % koki, että näitä tilanteita esiintyy satunnaisesti ja vain 1,2 % oli sitä, että tilanteita on säännöllisesti. Virka-asemalla ei ollut vaikutusta vastausten jakautumiseen. Toisaalta kukaan ei oikeastaan tiedä, missä määrin väärinkäytöstilanteita esiintyy. Tästä syystä GRECO onkin vaatinut 43 jäsenmaataan laatimaan siirtymäajan karenssin näiden tilanteiden ehkäisemiseksi tulevaisuudessa.

Kuvio 11 Virka-aseman myötä saadun tiedon väärinkäytökset (%)



Kyselyyn osallistuneet eivät nähneet tarvetta kehittää järjestelmää, joka valtionhallinnosta yksityiselle siirryttäessä ennaltaehkäisi tiedon väärinkäyttöön liittyviä tilanteita. Vastaa- jista 38,9 % ei kokenut tarvetta järjestelmälle ja vain 12,8 % oli sitä mieltä, että sellainen olisi syytä kehittää. Hekin toivat avoimissa vastauksissaan esiin, että vaikka järjestelmäl- le ei ole nyt tarvetta, niin se voi olla tarpeellinen tulevaisuudessa. Useat korostivat näissä vastauksissaan, ettei rajoitteita pidä asettaa lainsäädännön keinoin vaan kirjata asia virka- sopimuksiin. Lähes puolet (47,7 %) kyselyyn vastaajista ei kuitenkaan osannut ilmaista omaa näkökulmaansa asiasta, joka johtuu osittain siitä, ettei suomalaisessa valtionhallin- nassa asiasta juurikaan ole vielä keskusteltu.

Ulkopuolisten virkamiehille tarjoamat etuudet

Keskimäärin 35 % vastaajista koki, että ulkopuolisten virkamiehille tarjoamat matkat, lah- jat sekä lounaat olivat vähentyneet viiden vuoden aikana. Noin 20 % virkamiehistä totesi niiden säilyneen samalla tasolla kuin viisi vuotta sitten. Toisaalta kyselyyn osallistuneet toivat julki avoimissa vastauksissaan, että entisellään-vastausvaihtoehto tarkoitti useim- mille vastaajille sitä, ettei taloudellisia etuja ole tarjottu aikaisemmin eikä tutkimushetkel- läkään. Keskimäärin 0,5 % vastaajista koki taloudellisten etujen tarjoamisen lisääntyneen

viimeisen viiden vuoden aikana. Virka-asema vaikutti kuitenkin siihen, kokiko vastaaja ulkopuolisten toimintayksikön virkamiehille tarjoamien etujen lisääntyneen vai vähentyneen. Taulukosta 22 havaitaan, että ylin johto koki keskijohtoa sekä henkilöstöä vahvemmin matkojen, lahjojen ja lounaiden vähentyneen. Useat vastaajista korostivat taloudellisten etujen olevan eri luonteisia kuin ennen. He toivat esiin, että heille oli tarjottu lippuja urheilukilpailuihin ja konsertteihin sekä arvokkaampia joululahjoja kuin aikaisemmin. Vastausten perusteella voi tiivistää, että rajanveto, mikä on lahjontaa ja mikä kiitosta hyvästä palvelusta, on nyt entistä hankalampaa.

Taulukko 22 Virka-asema ja taloudelliset edut (%)

| | | Vähentyneet huomattavasti | Vähentyneet | Entisellään | Lisääntyneet | Lisääntyneet huomattavasti | En osaa sanoa |
|----------------|-----------------|---------------------------|-------------|-------------|--------------|----------------------------|---------------|
| Matkat | Ylin johto | 24,5 | 21,9 | 26,6 | 0,0 | 0,0 | 27,1 |
| | Keskijohto | 17,7 | 16,0 | 22,9 | 1,3 | 0,0 | 42,0 |
| | Henkilöstö | 11,7 | 8,5 | 14,1 | 0,9 | 0,5 | 64,3 |
| | Yhteensä | 17,8 | 15,3 | 21,1 | 0,8 | 0,2 | 45,0 |
| Lahjat | Ylin johto | 26,0 | 27,6 | 26,0 | 0,0 | 0,0 | 20,3 |
| | Keskijohto | 19,0 | 19,8 | 25,4 | 1,3 | 0,0 | 34,5 |
| | Henkilöstö | 13,6 | 10,3 | 20,2 | 0,5 | 0,0 | 55,4 |
| | Yhteensä | 19,3 | 19,0 | 23,9 | 0,6 | 0,0 | 37,2 |
| Lounaat | Ylin johto | 16,7 | 30,2 | 33,9 | 1,0 | 0,0 | 18,2 |
| | Keskijohto | 17,2 | 19,4 | 31,9 | 3,0 | 0,0 | 28,4 |
| | Henkilöstö | 13,1 | 13,1 | 20,7 | 1,4 | 0,5 | 51,2 |
| | Yhteensä | 15,7 | 20,6 | 28,7 | 1,9 | 0,2 | 33,0 |

matkat $\chi^2=65,546$ d.f.=10 $p=0,000$ **lahjat** $\chi^2=62,987$ d.f.=8 $p=0,000$

lounaat $\chi^2=63,340$ d.f.=10 $p=0,000$

Vastaajista keskimäärin yli kaksi kolmasosaa (70,2 %) korosti, että ei ollut koskaan joutunut kieltäytymään tai kieltämään alaisiltaan taloudellisten etujen vastaanottamista. Vastaukset olivat riippuvaisia vastaajan virka-asemasta. Henkilöstön edustajista suurin osa oli joko valinnut *en osaa sanoa* tai *en koskaan* -vastausvaihtoehdot. Ylimmän johdon edustajat olivat joutuneet kieltämään taloudellisten etujen vastaanottamisen alaisiltaan huomattavasti useammin kuin keskijohdon edustajat.

Lobbaus

Kansainvälisestikin ajankohtainen on lobbausta koskeva kysymys. Tuleeko virkamiesten kuunnella asianomaisten toimijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä päätöksenteossa ja sen valmistelussa vai nähdäänkö lobbaus negatiivisena poliittisena pyrkimyksenä vaikuttaa ratkaisuihin? Vastaajista 34,2 % oli sitä mieltä, että valtiohallinnossa ei tarvita erityistä ohjeistusta tai normeja lobbaus-tilanteessa toimimista varten, 22,7 % puolestaan toivoi ohjeistusta. Heistä suuri osa korosti avoimissa vastauksissaan nimenomaan ohjeistuksen ja keskustelun merkitystä, ei niinkään uuden lainsäädännön tarvetta. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 43,1 % ei osannut sanoa mielipidettään. Vastaukset jakautuivat virka-aseman perusteella siten, että keskijohto ja henkilöstö kokivat ylintä johtoa tarpeellisemmaksi ohjeistuksen tai normien kehittämisen (ks. taulukko 23).

Taulukko 23 Virka-asema ja lobbausta koskevan ohjeistuksen tarve (%)

| Virka-asema | Lobbausta koskeva ohjeistus | | | Yhteensä |
|-----------------|-----------------------------|-----------|---------------|----------|
| | Ei tarvita | Tarvitaan | En osaa sanoa | |
| Ylin johto | 48,7 | 16,8 | 34,6 | 100,0 |
| Keskijohto | 32,6 | 27,0 | 40,3 | 100,0 |
| Henkilöstö | 22,9 | 23,4 | 53,7 | 100,0 |
| Yhteensä | 34,2 | 22,7 | 43,1 | 100,0 |

$\chi^2 = 34,117$ d.f.=4 p= 0,000

Epäeettisten tilanteiden esiintuominen

Epäeettisistä tilanteista keskusteleminen edellyttää toimintayksikön sisällä avointa ja luottamuksellista ilmapiiriä. Whistle blowing eli epäeettisten tilanteiden esiintuominen vaatii toimintayksikön sisäisen tai luottamuksellisen tiedon paljastamista ja tästä syystä keskustelu näistä tilanteista voi olla hankalaa. Tässä tutkimuksessa selvitettiin myös sitä, kokiko vastaaja, että hän voi omassa toimintayksikössään tuoda esiin epäeettisiä tilanteita ja onko keskustelu niistä avointa. Vastaajista suurin osa (92 %) korosti, että epäeettiset tilanteet on hyväksyttävää tuoda esimiehen tietoisuuteen ja niistä voidaan myös keskustella avoimesti. Useat korostivat avoimissa vastauksissaan tämän olevan riippuvainen toimintayksikön pienestä koosta ja siten avoimesta tiedon kulusta sekä hyvästä työilmapiiristä, jotka ylläpitävät keskinäistä luottamusta myös hankalissa tilanteissa.

Tilastollisesti toimintayksikön koolla tai sillä, kuinka hyvin avoimuus-arvo toteutui toimintayksikön arjessa, ei kuitenkaan ollut merkitystä siihen, onko epäeettisten tilanteiden esiintuominen ja niistä keskustelu hyväksyttävää. Sen sijaan seuraavat tekijät: 1) kokeeko virkamies viestinnän työtovereiden välillä avoimeksi, 2) onko yhteistyö tärkeä keino saavuttaa tavoitteita, 3) onko työtovereilla yhteiset pelisäännöt siitä, kuinka toimitaan, 4) pitävätkö työtoverit antamansa lupaukset sekä 5) kokeeko vastaaja esimiehen puuttuvan havaittuihin epäkohtiin ja ongelmiin, vaikuttivat vastaajien näkemyksiin myös epäeettisten tilanteiden esiintuomisen hyväksyttävyydestä.

Taulukosta 24 käy ilmi, että mitä avoimempaa viestintä työtovereiden välillä on, sitä todennäköisemmin epäeettisten tilanteiden esiintuominenkin on hyväksyttävää. Mikäli vastaaja koki viestinnän työtovereiden välillä avoimeksi, hän myös koki, että on hyväksyttävää tuoda julki epäeettiset tilanteet.

Taulukko 24 *Epäeettisten tilanteiden esiintuominen ja työtovereiden välinen viestintä (%)*

| Viestintä työtovereiden välillä on avointa | Epäeettisten tilanteiden esiintuomisen hyväksyttävyyys | | | | Yhteensä |
|--|--|--------------------------|---|---------------|----------|
| | Ei ole hyväksyttävää | Kyllä, esimiehen tietoon | Kyllä, esimiehen tietoon, keskustellaan avoimesti | En osaa sanoa | |
| Ei lainkaan avointa | 14,3 | 0,0 | 42,9 | 42,9 | 100,0 |
| Ei täysin avointa | 11,9 | 45,5 | 32,7 | 9,9 | 100,0 |
| Melko avointa | 5,0 | 38,9 | 48,7 | 7,4 | 100,0 |
| Täysin avointa | 2,1 | 35,4 | 56,1 | 6,3 | 100,0 |
| Yhteensä | 5,3 | 38,5 | 48,2 | 8,0 | 100,0 |

$\chi^2 = 48,295$ d.f.=12 p= 0,000

Taulukosta 25 voi todeta, että vastaajan näkemys siitä, puuttuuko esimies havaittuihin epäkohtiin ja pyrkiikö hän ratkaisemaan niitä, liittyy myös siihen, kokiko vastaaja epäeettisten tilanteiden esiintuomisen hyväksyttävänä. Mikäli vastaaja koki esimiehen puuttuvan epäkohtiin pyrkien samalla ratkaisemaan niitä, niin vastaajista koki myös, että on hyväksyttävää tuoda esimiehen tietoon epäeettiset tilanteet ja että niistä myös keskustellaan toimintayksikössä avoimesti.

Taulukko 25 Epäeettisten tilanteiden esiintuominen ja esimiehen puuttuminen epäkohtiin (%)

| Esimies puuttuu havaittuihin epäkohtiin ja ratkaisee niitä | Epäeettisten tilanteiden esiintuomisen hyväksyttävyys | | | | Yhteensä |
|--|---|--------------------------|---|---------------|----------|
| | Ei ole hyväksyttävää | Kyllä, esimiehen tietoon | Kyllä, esimiehen tietoon, keskustellaan avoimesti | En osaa sanoa | |
| Ei lainkaan | 30,0 | 33,3 | 30,0 | 6,7 | 100,0 |
| Ei täysin | 9,5 | 43,9 | 37,2 | 9,5 | 100,0 |
| Melko hyvin | 3,1 | 39,0 | 50,8 | 7,1 | 100,0 |
| Täysin | 0,6 | 33,5 | 58,4 | 7,5 | 100,0 |
| En osaa sanoa | 10,5 | 36,8 | 26,3 | 26,3 | 100,0 |
| Yhteensä | 5,6 | 38,4 | 47,7 | 8,3 | 100,0 |

$\chi^2=69,190$ d.f.=12 p= 0,000

Kyselyllä kartoitettiin myös sitä, onko toimintayksiköissä käytössä menetelmiä, joiden avulla lainsäädännön vastainen tai epäeettinen toiminta voidaan tuoda esille tai ehkäistä. Suuri osa vastaajista painotti olemassa olevan lainsäädännön merkitystä ja esimiesten velvollisuutta valvoa sen toteutumista. Lisäksi vastaajat korostivat jo olemassa olevien sisäisten tarkastusten ja eettisten lautakuntien olemassaoloa. Näistä johtuen 26,8 % vastaajista oli sitä mieltä, ettei erillistä menetelmää tarvita tai että sellainen on jo nykyisinkin olemassa (32,7 %). Vain 14,6 % vastaajista koki, että uuden menetelmän kehittäminen olisi tarpeen ja edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista.

Kyselyyn vastanneista 59,6 % painotti, että epäeettisen toiminnan esiintuomiseksi ei tarvita uutta valvovaa organisaatiota. Vastauksissa korostuivat jo olemassa oleva virkamieslautakunta, oikeusasiamies sekä valtiontaloudentarkastusvirasto. Virkamiehistä 18,3 % koki, että uusi valvova organisaatio olisi tarpeellinen ja rohkaisisi epäeettisen toiminnan esiintuomista ja edistäisi siihen puuttumista. Taulukosta 26 voidaan todeta, että suurin osa ylimmän johdon edustajista oli sitä mieltä, että uutta valvovaa organisaatiota ei tarvita. Henkilöstön edustajista puolestaan noin kolmannes kokisi sen tarpeelliseksi. Avoimissa vastauksissaan virkamiehet nostivat esiin huolensa, että uusi valvova organisaatio saattaisi lisätä byrokratiaa ja johtaa tarpeettomien ilmoitusten tekemiseen lisäten turhaan työtä organisaatiossa. Tässä yhteydessä olisikin mietittävä, mikä on tarpeetonta ilmoittamista, sillä mikäli ilmoittaja kokee toiminnan epäeettiseksi, olisi asia syytä selvittää.

Taulukko 26 Virka-asema ja epäeettistä toimintaa valvovan organisaation tarve (%)

| Virka-asema | Uusi valvova organisaatio | | | Yhteensä |
|-----------------|--|--|---------------|----------|
| | Ei tarvita, ei edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista | Tarvitaan, edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista | En osaa sanoa | |
| Ylin johto | 77,6 | 7,3 | 15,1 | 100,0 |
| Keskijohto | 59,9 | 15,9 | 24,1 | 100,0 |
| Henkilöstö | 43,0 | 30,8 | 26,2 | 100,0 |
| Yhteensä | 59,6 | 18,3 | 22,1 | 100,0 |

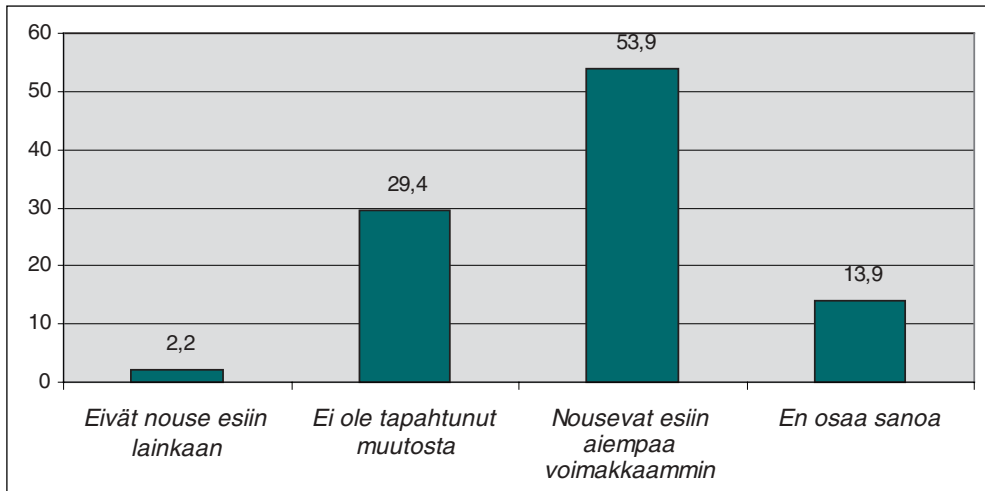
$\chi^2 = 58,396$ d.f.=4 p= 0,000

Myös virkamiehen koulutuksella oli merkitystä annettuihin vastauksiin, vaikka virka-asema vaikuttikin koulutusta merkittävämmältä selittäjältä. Yleistäen voidaan kuitenkin todeta, että mitä korkeammin koulutettu vastaaja oli, sitä todennäköisemmin hän koki, ettei uutta valvovaa organisaatiota tarvita, eikä se edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista.

5.6 Virkamieseetiikan kehittäminen

Yli puolet kyselyyn vastanneista uskoi, että virkamieseettiset periaatteet nousivat esiin voimakkaammin kuin viisi vuotta sitten (ks. kuvio 12). Tämä liittyy myös siihen, että vastaaja koki valtionhallinnon arvojen muuttuneen viimeisen viiden vuoden aikana. Vastajista 31,8 % koki, että virkamieseettiset periaatteet eivät nouse esiin lainkaan tai ettei niissä ei ole tapahtunut mitään muutosta.

Kuvio 12 Virkamieseettisten kysymysten esiin nouseminen viimeisen viiden vuoden aikana (%)



Virkamiesetiikka-selvityksen (valtiovarainministeriö 2000, 47) mukaan johdon esimerkki oli vaikuttavin keino virkamiesetiikan ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Toiseksi tärkeimmäksi koettiin arvojen esiin tuominen ja niistä keskusteleminen. Muita tärkeitä tekijöitä olivat tiedottaminen, koulutus sekä eettiset säännöt ja ohjeet. Lainsäädännön merkitys nähtiin näitä vähäisempänä.

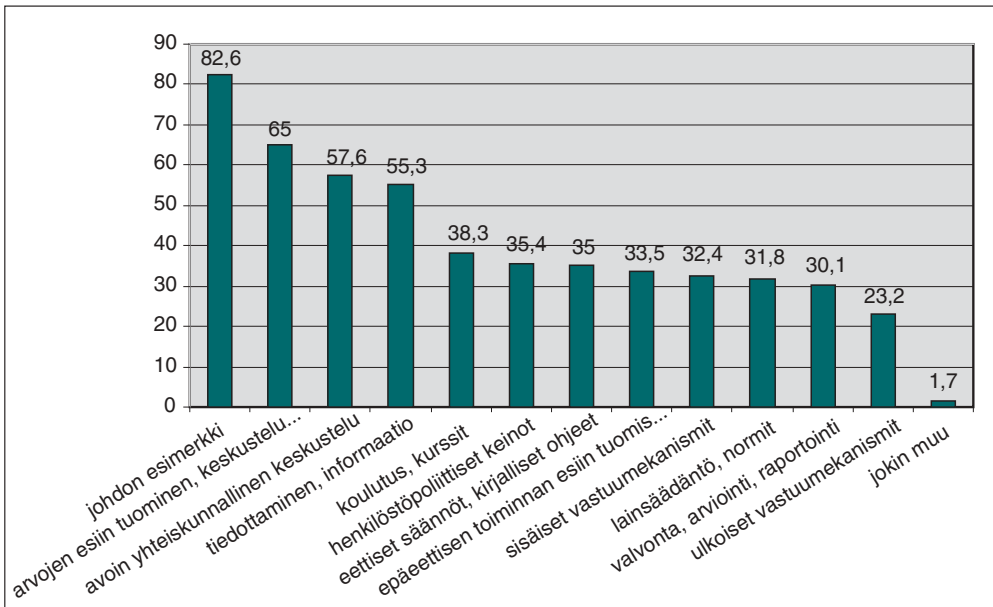
Tässä selvityksessä havaittiin, että tärkein virkamiesetiikan ylläpitämisen ja kehittämisen keino oli edelleen selvästi johdon esimerkki ja arvojen mukainen toiminta. 82,6 % vastaajista arvioi, että sillä on suuri merkitys virkamiesetiikan kehittämisessä. (ks. kuvio 13). Samoin arvojen esiin tuominen ja oman toimintayksikön sisäinen arvokeskustelu korostuivat merkittävinä kehittämistyön näkökulmasta. Uutena keinona korostui avoimen yhteiskunnallisen keskustelun merkitys. Avoimissa vastauksissaan virkamiehet esittivät, että virkamiesetiikasta ja valtionhallinnon arvoista olisi tarpeen keskustella yhteiskunnassa laajemminkin, jotta kansalaiset oppisivat tuntemaan virkamiesten toimintaperiaatteet ja omat oikeutensa palveluiden käyttäjinä. Edelleen tärkeänä keinona virkamiesetiikan kehittämisessä virkamiehet pitivät tiedottamista, informaatiota sekä koulutusta.

Sen sijaan virkamiesten toimintaan keskeisesti vaikuttavan lainsäädännön merkitys nähtiin melko vähäiseksi. Tätä tukee useissa avoimissa vastauksissa esiin nostettu ajatus siitä, että lainsäädännöllisin keinoin ei enää pystytä riittävästi kehittämään virkamiesten toimintaa tai kehittämään sitä entistä arvolähtoisemmäksi. Useat vastaajista kokivat, että nyt tarvitaan pehmeämpiä keinoja, kuten avointa keskustelua ja koulutusta. He esittivät erityisesti virkamieseettisen keskustelun liittämistä paremmin osaksi perehdyttämiskoulutusta. Vastauksissa

korostettiin ennen kaikkea johdon sitoutumista arvolahtöiseen työskentelyyn ja sen merkitystä koko henkilöstön sitoutumisen kannalta. Virkamiesten, erityisesti henkilöstön edustajien, on saatava olla mukana arvokeskustelussa ja integrointityössä nykyistä vahvemmin.

Vastauksista voi päätellä, että arvojen merkitys virkamieseettisten periaatteiden vahvistajana on sisäistetty melko hyvin, mutta edelleenkin tarvitaan parannusta arvojen integroimiseksi osaksi toimintaa. Nykyisiä keinoja ei siis koeta riittävinä. Voi tietysti myös ajatella, että olemassa olevien keinojen tuottama hyöty ei vielä näy arjessa, sillä arvoprosessi on hyvin pitkäjänteistä. Mikäli tieto ei kulje esimiehiltä henkilöstölle, henkilöstö ei tunne arvoja ja sitä miten merkittäviä ne ovat oman työn näkökulmasta: arvot jäävät pelkäksi sanahelinäksi, joilla ei koeta olevan merkitystä jokapäiväisessä työssä.

Kuvio 13 Virkamiesetiikan ylläpitäminen ja kehittäminen (%)



Saatujen tulosten perusteella voidaan todeta, että virka-asema tai vastaajan ikä eivät vaikuta siihen, mitkä keinot vastaaja koki tehokkaimmiksi virkamiesetiikan edistämisessä. Sen sijaan sukupuoli liittyy siihen, millaiset keinot vastaaja koki vaikuttavimmiksi virkamiesetiikan kehittämisen kannalta, joskin erot sukupuolten välillä olivat melko pienet. Kuitenkin tiivistäen voidaan todeta, että miehet arvioivat erilaisilla keinoilla olevan kaiken kaikkiaan hieman positiivisempi vaikutus virkamiesetiikan kehittämiseen kuin

naisten mukaan. Suurimmat erot sukupuolten välillä tulivat esiin lainsäädännön, sisäisten ja ulkoisten vastuumekanismien sekä henkilöstöpoliittisten keinojen vaikuttavuudessa. Miehistä 84,1 % arvioi, että lainsäädäntö vaikuttaa virkamiesetiikan kehittämiseen ja naisista 77,3 %. Miehet myös kokivat sisäisillä vastuumekanismeilla (81,1 %), kuten tilintarkastuksilla, sekä ulkoisilla vastuumekanismeilla (80,4 %) olevan suurempi merkitys virkamieseettisten periaatteiden kehittämisessä, kuin naisten (75,1 % ja 72,9 %) arvion mukaan. Miehet myös kokivat henkilöstöpoliittisten keinojen (84,4 %) vaikuttavan merkittävämmiin virkamiesetiikan kehittämiseen kuin naiset (74 %).

Kansalaispalautteen merkitys

Jos toimintayksikön tavoitteena on arvolahtoinen ja eettisesti korkeatasoinen toiminta, olisi todennäköistä, että toimintayksikössä kiinnitettäisiin huomiota myös kansalaisten ja sidosryhmien antamaan palautteeseen ja sitä kerättäisiin säännöllisesti, jotta mahdollisiin epäkohtiin voitaisiin puuttua ajoissa. Kyselyyn vastanneista vähän yli puolet (57,5 %) kertoi toimintayksikkönsä seuraavan kansalaisten tai sidosryhmien tyytyväisyyttä toimintayksikön toimintaan erilaisin kyselyin, palautelomakkein tai nettipalautteen keinoin. Saatu tulos ei ollut yhteydessä siihen, kokiko vastaaja, että toimintayksikön arvot kuvaavat hyvin jokapäiväistä toimintaa.

Valtiovarainministeriön teettämän laatubarometrin 2006 mukaan kansalaiset antoivat julkisille palveluille keskiarvon 8,1. Barometrissä tarkasteltiin kunnallisen päivähoidon, peruskoulun, kirjaston, terveyskeskusten ajanvarauskäyntien sekä päivystyskäyntien, poliisin, verotoimiston sekä taajamien ulkopuolisten pääteiden toimintaa. Barometrissä todetaan, että palveluiden todelliset käyttäjät olivat palveluihin tyytyväisempiä kuin ei-käyttäjät, jotka arvioivat palveluita mielikuviansa perusteella. Tyytyväisyydessä ei ole vuoden 2003 jälkeen tapahtunut suuria muutoksia, mikä puolestaan saattaa kertoa resurssien puutteesta, joka estää palveluiden kehittämisen. (Taloustutkimus 2006.)

Vajaa viidennes (18,2 %) kyselyyn vastaajista koki, että omassa toimintayksikössä tarvittaisiin ulkopuolista tukea virkamieseettisten kysymysten esille tuomisessa ja ratkaisemisessa. Mitä korkeampi koulutus vastaajalla oli, sitä todennäköisemmin hän ei kokenut tarvetta ulkopuoliselle tuelle. Jatkotutkimnon suorittaneista 64,3 % ja korkeakoulututkimnon suorittaneista 61,1 % oli sitä mieltä, että tukea ei tarvita. Peruskoulutuksen saaneista hieman yli kolmannes (35,7 %) oli sitä mieltä, että tukea ei tarvita. Virka-aseman mukainen tarkastelu osoitti, että 66,7 % ylimmästä johdosta ja 47,6 % henkilöstön edustajista koki ulkopuolisen tuen tarpeettomaksi. Henkilöstön edustajat olivat valinneet huomattavasti useammin kuin ylimmän johdon edustajat en osaa sanoa -vastausvaihtoehdon, mikä merkitsee todennäköisesti tiedon puutetta tämän hetkisestä tilanteesta. Vastaukset osoittivatkin selvästi, että henkilöstö kaipaa lisäkoulutusta ja informaatiota, mitä tukee myös avoimista vastauksista saatu tieto ulkopuolisen koulutustuen tarpeesta virkamieseettisten periaatteiden vahvistamiseksi ja sisäisen arvokeskustelun lisäämiseksi.

5.7 Tulosten yhteenveto ja johtopäätökset

Vastaajat

Kyselyyn vastasi yhteensä 642 valtion keskushallinnon virkamiestä 132 toimintayksiköstä. Vastauksia saatiin lähes saman verran kuin Virkamiesetiikka-selvityksessä. Vastaajien jakautuminen virka-aseman perusteella oli tässä tutkimuksessa tasaisempaa kuin Virkamiesetiikka-selvityksessä, jossa korostui enemmän keskijohdon vastausten määrä. Saatujen vastausten perusteella voidaan siten tehdä luotettavia päätelmiä virkamieseettisten periaatteiden muutoksista sekä suomalaisen virkamiesetiikan nykytilasta.

Valtionhallinnon arvoperusta

Lähes 60 % kyselyyn vastanneista koki, että valtionhallinnon yhteinen arvoperusta on Virkamiesetiikka-selvityksen jälkeen kokenut muutoksia. Suurimmassa osassa (83,6 %) toimintayksiköitä yksikön omat arvot oli jo määritelty ja osassa prosessi oli vasta käynnissä tai käynnistymässä. Onkin tärkeää muistaa, että arvotyö on hidaskäynnissä, joka edellyttää pitkäjänteistä kehittämistä. Tärkeimmiksi valtionhallinnon arvoiksi vastaajat nostivat luotettavuuden, laadun ja asiantuntemuksen sekä avoimuuden, riippumattomuuden ja tasa-arvon. Virkamiesetiikka-selvityksessä korostuivat nyt saatuja tuloksia hieman enemmän perinteiset arvot, kuten laillisuus, puolueettomuus sekä oikeudenmukaisuus. Arvot ovat siis hieman muuttuneet edellisen tutkimuksen tuloksiin verrattuna, mutta tukevat hyvin valtionhallinnon nykyistä arvoperustaa.

Vähän yli puolet (56,4 %) vastaajista koki, että valtionhallinnon tärkeimmät arvot kuvaavat melko hyvin arjen toimintaa. Vastaajista noin 10 % arvioi arvojen toteutuvan arjessa heikosti. Henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksessa (valtiovarainministeriö 2005c) vuonna 2005 vastaajista 30 % mukaan valtionhallinnon arvot toteutuivat heikosti käytännön toiminnassa. Kehitystä on siis tapahtunut. Valtionhallinnon arvoista eniten kehitettävää on vielä avoimuudessa, palvelu- ja asiakaslähtöisyydessä sekä tasa-arvossa. Ylin johto koki näiden arvojen toteutuvan arjessa paremmin kuin henkilöstön edustajat, mikä vahvistaa aikaisempien tutkimusten tuloksia siitä, että esimiehet kokevat usein arvojen toteutuvan arjessa paremmin kuin henkilöstö. Tämän selvityksen tulokset eivät sen sijaan vahvistaneet Henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksessa esitettyä tulosta, jonka mukaan naiset kokivat arvojen toteutuvan arjessa heikommin kuin miehet. Ainoana poikkeuksena tasa-arvo arvon toteutuminen: naisista 32,5 % ja miehistä 20,3 % koki, että tasa-arvo ei toteudu arjessa lainkaan tai toteutuu melko heikosti.

Arvojen selkeys

Suurin osa kyselytutkimukseen osallistuneista virkamiehistä koki valtionhallinnon yhteiset arvot hyvin selkeiksi ja yli puolet virkamiehistä totesi, että oman toimintayksikön arvot kuvaavat melko hyvin arjen toimintaa. Vastausten perusteella virkamiehet myös kokivat arvojen selkiytyneen Virkamiesetiikka-selvityksen tuloksiin verrattuna, jonka mukaan 19,7 % piti niitä melko epäselvinä. Tässä tutkimuksessa vain 4 % vastaajista koki arvot melko epäselviksi tai erittäin epäselviksi. Tätä myös tukee tulos, jonka mukaan erot valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvoissa ovat kasvaneet Virkamiesetiikka-selvityksen tuloksiin verrattuna. Mikäli eroja näiden sektoreiden välillä ei olisi havaittavissa, voitaisiin ajatella virkamieseettisten periaatteiden menettäneen merkityksensä. Tulosten perusteella voidaan kuitenkin todeta, että virkamieseettiset periaatteet ovat vahvistuneet.

Arvot arjessa

Tämän selvityksen tulokset osoittivat, että valtionhallinnon toimintayksiköissä on huomioitu Arvot arkeen -työryhmän tekemiä ehdotuksia virkamieseettisten periaatteiden kehittämiseksi ja arvojen sitomiseksi osaksi käytännön toimintaa. Vastaajista 66 % toi esiin, että arvot on otettu osaksi toimintastrategiaa ja lähes yhtä moni (63,9 %) kertoi niiden olevan myös osa työilmapiirimittausta. Lisäksi yli puolet (56,2 %) vastaajista korosti arvojen olevan mukana (83,6 %) tulos- ja kehityskeskusteluissa. Sen sijaan arvot eivät olleet vielä kovin vahvasti mukana henkilöstöstrategiassa (44,9 %), palkkausjärjestelmässä (28,3 %), toimintakertomuksessa (26,6 %) tai henkilöstötilinpäätöksessä (18,5 %). Palkkausjärjestelmä on vielä suhteellisen uusi ja sen käyttöön ottaminen on vielä kesken useissa toimintayksiköissä, joten arvojen sitominen sen osaksi voi tapahtua myöhemmin.

Lähes puolet (45,2 %) vastaajista koki, että arvoista ja eettisistä periaatteista keskustellaan työhön perehdyttämisen yhteydessä. Lähes kolmasosa (30,5 %) kertoi niiden olevan mukana myös henkilöstövalinnoissa. Tulosten perusteella ei voida kuitenkaan yleistää, että arvot olisivat läsnä vielä vahvasti jokapäiväisessä työssä, kuten työryhmissä, kokouksissa ja koulutuksissa. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 87,9 % koki, että esimies noudatti työssään toimintayksikön arvoja ja 90,3 % uskoi, että esimies noudatti omassa työssään virkamieseettisiä periaatteita. Esimiesasemassa työskentelevistä lähes 65 % kertoi kiinnittäneensä omassa työssään huomiota arvoihin ja virkamieseettisiin periaatteisiin.

Johdon edustajat olivat henkilöstöä tyytyväisempiä arvojen toteutumiseen arjen työssä, kuten myös Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi -tutkimuksessa (valtiovarainministeriö 2005c, 48) todettiin. Jatkossa tulisi kuitenkin enemmän kiinnittää huomiota myös siihen, mistä erot esimiesten ja henkilöstön välillä johtuvat. Tämä voi johtua siitä, että esimiesasemassa olevat pohtivat virkamieseettisiä periaatteita tarkemmin omassa työssään, koska heillä on henkilöstöä suurempi vastuu ja valta päätöksentekotilanteissa ja heiltä myös edellytetään arvotietoisuutta. Toisaalta, jos henkilöstöllä ei ole tarpeeksi tie-

toa arvoista eikä siitä, mitä arvot heidän omassa työssään merkitsevät, arvot eivät voi toteutua virkatehtäviä hoidettaessa. Koulutuksen ja arvokeskustelun tarve nousikin selkeästi tutkimuksessa esille. Virkamiesten tulisikin arjessa muistaa, että virkamieseettiset periaatteet eivät ole muusta toiminnasta irrallisia, vaan keskeinen osa jokapäiväistä toimintaa. Tästä syystä virkamieseetiikkaan ja arvoihin liittyvää keskustelua tulisi käydä ennistä enemmän toimintayksiköiden arkipäivässä, toiminnan suunnittelussa ja päätöksentekojen sekä koulutustilanteissa.

Muutokset arvoperustassa

Virkamieseettisissä periaatteissa ja valtionhallinnon arvoissa voidaan tämän tutkimuksen tulosten perusteella todeta viiden vuoden aikana tapahtuneen muutoksia. Valtionhallinnon perinteiset arvot, laillisuus, oikeudenmukaisuus ja puolueettomuus, ovat juurtuneet yhä syvemmälle virkamiesten tietoisuuteen, mitä on todennäköisesti vauhdittanut myös uuden hallintolain voimaansaataminen. Tämän lisäksi luotettavuuden, avoimuuden ja tasa-arvon arvot korostuvat nyt aiempaa voimakkaammin. Myös toimintakulttuuri, johon arvot liittyvät, on muuttunut. Tarve valtionhallinnon uudistumiseen on seurausta yhteiskunnan muutoksista. Edgar Scheinin (1987, 65–81) mukaan organisaatiokulttuurin tehtävä on sopeutua ulkoiseen ympäristöön ja toisaalta pyrkiä sisäiseen yhdentymiseen. Valtionhallinnon erityisluonteiset tehtävät, yhteiskunnan markkinavoimien tasapainottaminen ja epätasa-arvon tasoittaminen, vaativat vahvaa sitoutumista virkamieseettisiin periaatteisiin. Virkamieseettiset periaatteet eivät kuitenkaan ole enää itsestään selvyyksiä, vaan toimintakulttuurin muutosten myötä ne ovat kohdanneet uusia haasteita, joihin täytyy pystyä vastaamaan ja joista johtuen niitä täytyy erityisesti vaalia.

Epäeettiset tilanteet

Virkamiesten näkökulmasta korruptio, lobbaus tai julkiselta yksityiselle sektorille siirtyvien virkamiesten mukanaan viemän luottamuksellisen tiedon vuotaminen, eivät suomalaisessa valtionhallinnossa ole keskeisimpiä huolenaiheita. Virkamieseetiikka-selvityksessä lähes 80 % vastaajista piti lahjontaa haitallisimpana epäeettisenä toimintatapana valtionhallinnossa, mutta tässä tutkimuksessa vain 32,2 % vastaajista esitti, että lahjonta on epäeettisistä toimintatavoista haitallisin. Tässä tutkimuksessa korostuivat aiempaa enemmän sellaiset epäeettiset toimintatavat, joilla on suoraa vaikutusta asiakkaiden saaman palvelun oikeudenmukaisuuteen ja laatuun, kuten asioiden puutteellinen valmistelu sekä tiedon panttaaminen ja virkamiesten uudistushaluttomuus. Vastauksissaan virkamiehet painottivat, että huomiota on erityisesti kiinnitettävä siihen, että kansalaiset saavat palvelut tehokkaasti ja taloudellisesti tuotettuina ja että palvelut ovat myös laadukkaita ja oikeudenmukaisia. Lyhyesti voidaankin todeta, että painopiste on siirtynyt byrokraattisuutta korostavista perinteisistä arvoista (laillisuus, oikeudenmukaisuus ja puolueettomuus) jonkin

verran inhimilliseen suuntaan, sillä virkamiehet korostavat nyt aiempaa enemmän toiminnan avoimuutta, luotettavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä.

Kehittämishaasteet

Osaamisen ja vastuun siirtäminen uudelle virkamiessukupolvelle

Virkamiesten sukupolvenvaihdos on kiihtynyt, sillä sekä nuorimpaan että vanhimpaan ikäluokkaan kuuluvien vastaajien määrä on selvästi kasvanut verrattuna Virkamiesetiikkaselvityksen aikaiseen tilanteeseen. Tällä on merkitystä myös virkamieseettisten periaatteiden toteutumiseen. Tulosten perusteella voidaan esittää, että arvot ovat syvään juurtuneina peruskäsityksinä erityisesti vanhemmalla virkamieskunnalla. Yksi vastaajista kuvasi virkamiessukupolvien eroa seuraavasti: ”On olemassa kahdenlaisia virkamiehiä: virkamiehiä ja niitä, jotka ovat täällä vain töissä tekemässä tulosta”. Hän tarkensi vastaustaan toteamalla, että ”virkamiehet ovat usein vanhimpia ja pisimmän virkauransa valtionhallinnossa tehneitä, kun taas nuorimmat ja uudet virkamiehet ovat pikemminkin omaksuneet valtionhallinnon virkaan tullessaan yksityisen sektorin tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimukset ja individualistisen työskentelytavan”. Tämä kiteyttää melko hyvin sen muutoksen, jonka valtionhallinnossa voi nähdä nyt saatujen tulosten perusteella olevan käynnissä. Vanhempien virkamiesten voidaan ajatella aikanaan sitoutuneen vahvaan hallintobyrokraatiaan sekä vahvaan virkamieskulttuuriin, johon kuuluu selvä vastuu oman toiminnan tuloksista ja tietoisuus valtionhallinnon tehtävistä. Nuorimmat virkamiehet puolestaan ovat jo työuransa alussa omaksuneet yrityshenkisemmän yhteiskunnallisen kulttuurin, johon kuuluvat tuloshakuisuus, egoismi ja kilpailu. Perehdyttämisen ja koulutuksen avulla tulisikin edistää erityisesti uuden, nuoremman virkamiessukupolven sitoutumista valtionhallinnon yhteisiin arvoihin ja virkamieseettisiin periaatteisiin. Koulutuksen ja ammatillisen sosiaalistumisprosessin kautta voidaan edistää yksilön sisäistä kontrollia, joka ohjaa toimimaan vastuullisesti arvojen ja eettisten periaatteiden mukaisesti.

Avoimuus ja yhteistyö

Virkamiesetiikkaa tarvitaan luomaan valtionhallinnon toimintayksiköille ja virkamiehille yhteiset pelisäännöt ja lopulta yhteiset tavoitteet, joihin valtionhallinto toiminnallaan pyrkii. Nämä, kuten myös virkamiehiä sitova lainsäädäntö, ylläpitävät valtionhallinnon yhtenäistä toimintakulttuuria ja rakentavat sitä. Virkamiehet toivat vastauksissaan esiin, että yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa yhteistyö on keskeinen väline, mutta yhteistyön tekemisessä on edelleen kehitettävää. Kyselyn tulosten mukaan eniten parannettavaa toimintayksiköissä on sisäisessä viestinnässä, töiden jakautumisessa tasaisesti virkamiesten kesken sekä uusien työskentelytapojen omaksumisessa. Avoimuus ja yhtenäiset

työskentelytavat lisäävät virkamiesten keskinäistä luottamusta ja toiminnan ennustettavuutta myös kansalaisten ja sidosryhmien näkökulmasta.

Johtaminen

Virkamiesetiikka-selvityksen tavoin tässäkin tutkimuksessa korostui, että johdon esimerkki on tehokkain keino vaikuttaa virkamiesetiikan kehittämiseen. Myös Johdon kehittämisen strategiassa 2002-2012 (valtiovarainministeriö 2003) todetaan, että suunnitelmallisella johdon kehittämisellä varmistetaan tulevien johtajien kasvaminen ja sitoutuminen yhteiseen johtamiskulttuuriin.

Esimiehet jakautuivat vastausten perusteella kahteen ryhmään: 1) esimiehiin, joille arvot ja eettiset periaatteet olivat muusta toiminnasta irrallinen, pakollinen osa ja hienoja sanoja juhlapuheissa, sillä on tärkeämpää keskittyä strategian toimeenpanoon sekä tavoitteiden saavuttamiseen ja 2) esimiehiin, jotka korostivat arvojen olevan jokapäiväisen toiminnan ja päätöksenteon apuväline, ja jotka ohjaavat toimintaa virkamieseettisten periaatteiden suuntaisesti kohti toimintayksikön tavoitteita ja kansalaisten sekä sidosryhmien tarpeita. Johdon koulutuksen ja esimiesten toiminnan kehittämisen lähtökohdan tulisi olla vahvemmin virkamiesetiikassa ja sen mukaisessa toiminnassa ja päätöksenteossa. Tällöin virkamieseettisistä periaatteista tulisi luonnollinen osa toimintaa.

Keskustelu ja koulutus

Tärkeinä vaikuttamiskeinoina painottuivat myös toimintayksiköissä tapahtuva arvojen esiin tuominen ja niistä keskustelu. Myös avoin yhteiskunnallinen keskustelu, joka lisätessään asiakkaiden tietoisuutta virkamiesten toimintatavoista ja omista oikeuksistaan, tukisi vastaajien mielestä virkamieseettisten periaatteiden mukaista toimintaa. Sen sijaan lainsäädännön merkitys virkamiesetiikan kehittämisessä koettiin vähäisempänä. Vastaajien mukaan virkamiesetiikan edistämiseksi tarvitaan avoimen keskustelun lisäksi tiedottamista, koulutusta ja perehdyttämistä. Lähes viidesosa vastaajista toi esiin, että omassa toimintayksikössä tarvittaisiin myös ulkopuolista tukea virkamieseettisten kysymysten esiin nostamisessa. He myös uskoivat, että ulkopuolinen kouluttaja olisi tehokkaampi sanoman viestinviejä kuin oma esimies. Toisaalta konsulttia tarvittaisiin myös siinä, että esimies ymmärtäisi arvoprosessin merkityksen.

Yhtenäinen toimintakulttuuri perustuu kokonaisvaltaiseen arvolähtöiseen toimintaan

Selvityksen tulokset vahvistavat kokonaisvaltaista näkemystä valtionhallinnon muutoksiin vaikuttavista tekijöistä, mikä korostaa, että organisaation jäsenten toiminta ei tapahdu erityyksissä organisaation kulttuurista, rakenteesta tai niitä muokkaavasta yhteiskunnallisesta

ympäristöstä: organisaation jäsenten toiminta muokkaa aina myös näitä muita tekijöitä. Organisaation kokonaisvaltainen kehittäminen ja tavoitteiden saavuttaminen onnistuu vain, jos kaikki osatekijät huomioidaan. Valtionhallinnossa taloudellisuus- ja tuloksellisuusvaatimusten vahvistuminen lisää virkamiesten työn egoistisuutta ja taloudellisen voiton tavoittelua. Toisaalta virkamiesten mukaan erot valtionhallinnon ja yksityisen sektorin arvojen välillä ovat kasvaneet, valtionhallinnon arvot selkeytyneet ja keinot arvojen sitomiseksi arkeen pehmentyneet. Nämä muutokset viestivät valtionhallinnon lähestyneen tavoitettaan oikeudenmukaisesta, laadukkaasta ja avoimesta toiminnasta sekä moraalisesta työhön sitoutumisesta.

Valtionhallinnon toiminnan perustana ovat suomalaisen oikeusvaltion lainsäädäntö sekä julkiselle toiminnalle asetetut demokraattisuuden ja oikeudenmukaisuuden vaatimukset. Nämä ovat muodostaneet valtionhallinnon yhteisten virkamieseettisten toimintaperiaatteiden lähtökohdan. Virkamiesten mukaan lainsäädäntö ei enää kuitenkaan yksin riitä takaamaan hyvän hallinnon toteutumista, eikä sen avulla virkamieseettisiä periaatteita voida enää juurikaan kehittää. Siksi nyt tarvitaan uusia lähtökohtia toimia. Selvityksen mukaan yhtenäinen toimintakulttuuri edellyttää, että virkamiehet ovat tietoisia yhteisistä toimintaperiaatteista ja toimivat niiden mukaisesti, jonka lisäksi he myös tuntevat työnsä tavoitteet ja tekevät niiden saavuttamiseksi yhteistyötä. Valtionhallinnon tehtävänä on yhteisen hyvän tuottaminen, ei henkilökohtainen voitto. Paras keino sen saavuttamiseksi on yhteistyön tekeminen ja avoin vuorovaikutus virkamiesten välillä.

Sosiaaliset suhteet ovat työyhteisössä resurssien vaihdon kanava, mutta myös väline, jonka avulla yhtenäisyyttä rakennetaan (ks. Nahabiet & Ghoshal 1998). Keskinäinen luottamus, avoimuus, yhteiset toimintatavat ja yhteistyö lisäävät virkamiesten turvallisuutta ja toiminnan ennustettavuutta. Tällöin ne myös lisäävät työhyvinvointia ja työmotivaatiota. Valtion henkilöstötilinpäätöksessä henkilöstön työtyytyväisyys vuonna 2005 sai arvon 3,4 asteikolla 1–5. Vaikka työtyytyväisyys onkin vuodesta 2001 kehittynyt positiiviseen suuntaan, on siinä edelleen parannettavaa. (Valtiovarainministeriö 2006b, 89–90.) Tästä kertoo muun muassa se, että tähän tutkimukseen osallistuneet virkamiehet kokivat avoimuudessa ja tiedonkulussa olevan edelleen paljon kehitettävää.

Kuten henkilöstöpolitiikan arviointitutkimuksessakin (valtiovarainministeriö 2006a, 51–52) esitettiin pelkkä arvokeskustelu ei yksin riitä. Sen lisäksi tulisi pohtia toimintatapoja, joilla yhtenäisyyttä voidaan edistää. Enää ei riitä, että arvot on kirjoitettu toimintastrategiaan ja ne tuodaan esille vain juhlapuheissa tai perehdyttämiskoulutuksissa. Niiden merkitys jokapäiväisessä työssä on kirjoitettava auki selkeästi ja sidottava osaksi päivittäistä johtamistyötä. Valtionhallinto tarvitsee vahvan toimintakulttuurin, joka tukee ja edistää arvojen mukaista toimintaa. Kyse ei ole suurista asioista, vaan arkipäivän toimintatavoista ja arvojen sitomisesta entistä konkreettisemmin jokapäiväisiin toimiin, sillä ”jo se, että ihmiset alkaisivat tervehtimään toisiaan aamuisin, olisi iso askel kohti arvojen mukaista toimintaa (valtiovarainministeriö 2006a, 52)”.

Yhtenäisen toimintakulttuurin vahvistamiseksi yksi keino olisi siirtyä yksilöpainotteisesta työskentelystä ja yksilöiden henkilökohtaisesta palkitsemista vahvemmin tiimityöskentelyyn ja tiimin palkitsemiseen, jolla lisättäisiin myös tiedonkulun mahdollisuuksia, avoimuutta ja yhteistyötä. Tasa-arvoisuuden kehittämisen tulee olla laajempi koko valtionhallinnon periaatteellinen tavoite, jossa työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisella, samapalkkaisuuden edistämisellä, pätkätoiden vähentämisellä sekä naisten uralla etene-
mismahdollisuuksien edistämisellä on keskeinen rooli. Jotta toimintayksikkö voi itse arvioida arvojen toteutumista omassa työssään, tulisi arvioinnin olla säännöllistä ja sidoksissa kaikkeen toimintayksikön toimintaan. Arvot on aikaisempaa vahvemmin sidottava osaksi toimintakertomusta, henkilöstötilinpäätöstä ja palkkausjärjestelmää ja lisäksi arvokeskustelu on saatava luontevaksi osaksi arjen päätöksentekotilanteita. Tätä voisi helpottaa toimintayksikön ulkopuolisen ja objektiivisen toimijan esittämä arvonäkökulma koulutustilanteissa. Tämä myös vahvistaisi esimiesten ymmärrystä arvotyön tärkeydestä ja mahdollisuuksista.

Virkamieseettisten periaatteiden mukaista toimintaa tukisi myös erillinen arvokoulutusryhmä, joka perustettaisiin kehittämään koulutusohjelma toimintayksikön arvojen arkeen sitomisen tueksi. Ohjelmaa voisi hyödyntää osana henkilöstön perehdyttämistä ja koulutusta, mutta myös arvoprosessin edistämistä. Myös säännöllisesti kerättävä asiakas- tai sidosryhmäpalaute tulisi ottaa vakiintuneeksi käytännöksi arvioitaessa arvojen toteutumista arjen toiminnassa. Yli puolet vastaajista kertoikin sidosryhmäpalautteen keräämisen olevan säännöllistä, mutta puutteena oli, että kerättävä palaute ei välttämättä mittaa virkamiesten virkamieseettisten periaatteiden tai toimintayksikön arvojen mukaisen toiminnan toteutumista.

Virkamiesten vastauksista heijastui selvä toivomus: lobbauksen valvomista varten ei tarvita uutta lainsäädäntöä, vaan perusteellista ohjeistusta, jota kaikki toimintayksiköt voisivat omassa työssään soveltaa. Samoin vastausten perusteella voidaan esittää, että epäeettisen toiminnan esiintuominen ja virkamiesetiikan tason vahvistaminen ei onnistu lisäämällä byrokratiaa uuden valvovan organisaation myötä, vaan toimintayksiköiden jäsenten välillä tarvitaan avointa keskustelua, yhteistyötä ja luottamusta. Samaa heijastelee tutkimuksessa esiin noussut tulos, jonka mukaan avoin arkinen keskustelu ja arvojen sisäistäminen omassa työssä ovat lainsäädäntöä vaikuttavammat keinot kehittää virkamiesetiikkaa. Tässäkin voisi olla apua ulkopuolisen kouluttajan tai koulutusohjelman hyödyntämisestä.

Kuten aikaisemmin jo tuli esille, virkamieseettisten periaatteiden velvoitteet painottuvat erilaisissa toimintayksiköissä ja erilaisissa virkatehtävissä hyvin eri tavoin. Yhtä yleispätevää hyvän hallinnon kriteeristöä ei näin ollen ole olemassa, kuten Miettinen ja Väättänen (2006a, 98) ovat myös todenneet hallintolain seurantaraportissaan. Esimerkiksi tutkijalla on erilainen oikeus ja velvollisuus kritisoida hallituksen politiikkaa kuin ministeriön johtavalla virkamiehellä. Samoin poliisin kenttätehtävissä tarkoitussidonnaisuuden periaate näyttäytyy erilaisena kuin toimistossa työskentelevällä hallintovirkamiehellä.

Erilaisista painotuksista huolimatta voidaan yhtenäiseen toimintakulttuuriin pyrkiä vahvistamalla kaikille yhteisiä perinteisiä valtionhallinnolle ominaisia piirteitä, kuten puolueettomuutta ja avoimuutta sekä korostamalla jokaisen toimintayksiköiden omien tavoitteiden kannalta keskeisiä arvoja. Tämän tulee tapahtua osana virkamiesten jokapäiväistä työtä ja sitä on tuettava johtamisen keinoin aiempaa voimakkaammin. Yhtenäisen toimintakulttuurin saavuttaminen on oltava valtionhallinnon keskeinen tavoite. Sen avulla voidaan täyttää paremmin valtiolle asetetut tehtävät, lisätä toiminnan ennustettavuutta sekä vahvistaa valtionhallinnon vakautta ja asemaa muuttuvassa yhteiskunnassa.

5.8 Tulokset suhteessa Virkamiesetiikkaselvitykseen

| Tutkimustulosten vertailu | 1999 Virkamiesetiikka | 2006 Arvot virkamiehen arjessa |
|--|--|--|
| Valtionhallinnon arvopohjan muutos | <ul style="list-style-type: none"> 3 % koki arvojen säilyneen ennallaan 10 vuoden aikana | <ul style="list-style-type: none"> 13,7 % koki arvojen säilyneen ennallaan 5 vuoden aikana |
| Valtionhallinnon tärkeimmät arvot | <ul style="list-style-type: none"> Laillisuus Palveluperiaate Puolueettomuus Oikeudenmukaisuus Asiantuntijuus | <ul style="list-style-type: none"> Luotettavuus Laatu ja asiantuntemus Avoimuus Riippumattomuus Tasa-arvoisuus |
| Arvot vastaavat arjen toimintaa | <ul style="list-style-type: none"> Melko hyvin (78,3 %) | <ul style="list-style-type: none"> Melko hyvin (74,1 %) Erittäin hyvin (15,9 %) |
| Julkisen sektorin – yksityisen sektorin arvot | <ul style="list-style-type: none"> Täysin samanlaiset (0,2 %) Melko samanlaiset (38,4 %) Melko erilaiset (39,8 %) Täysin erilaiset (0,1 %) | <ul style="list-style-type: none"> Täysin samanlaiset (1,7 %) Melko samanlaiset (24,1 %) Melko erilaiset (44,4 %) Täysin erilaiset (23,1 %) |
| Virkamieseettisten periaatteiden selkeys | <ul style="list-style-type: none"> Riittävän selkeät (61,0 %) Melko epäselvät (19,7 %) | <ul style="list-style-type: none"> Erittäin selkeät (54,5 %) Melko selkeät (41,4 %) Melko tai erittäin epäselvät (4 %) |
| Haitallisimmat epäeettiset toimintatavat | <ul style="list-style-type: none"> Lahjonta (78,9 %) Viroilla pelaaminen (43,2 %) Poliittinen syrjintä (41,8 %) Tuottavien suosiminen (34,1 %) Sukupuolinen epätasa-arvo (32,5 %) | <ul style="list-style-type: none"> Lahjonta (32,2 %) Puutteellinen valmistelu (30,2 %) Tiedon panttaaminen tai käsittelyn tarpeeton viivyttäminen (22,7 %) Juonittelu virkanimityksissä (22,4 %) Uudistushaluttomuus (21,7 %) |
| Sivutoimista kieltäytyminen | <ul style="list-style-type: none"> Ylin johto (44,4 %) Keskijohto (34,6 %) Henkilöstö (18,5 %) | <ul style="list-style-type: none"> Ylin johto (35,1 %) Keskijohto (18,7 %) Henkilöstö (4,8 %) |
| Virkamiesetiikkaan vaikuttavat tekijät | <ol style="list-style-type: none"> Johdon esimerkki Arvojen esiin tuominen Tiedottaminen Koulutus Eettiset säännöt | <ol style="list-style-type: none"> Johdon esimerkki Arvojen esiin tuominen Avoin yhteiskunnallinen keskustelu Tiedottaminen Koulutus |

LÄHTEET

Valtionhallinnon julkaisut

Valtiovarainministeriö (2000): Virkamiesetiikka. Selvitysvirkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämialueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2000. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2001): Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.08.2001. Kirjapaino Snellman oy. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2004): Arvot arkeen. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johdopäätökset. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 6/2004. valtiovarainministeriön henkilöstöosasto. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2005a): Arvot arjessa. Virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Valtiovarainministeriö. Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2005b): Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2005c): Yhteisen henkilöstöpolitiikan haaste. Valtion henkilöstöpolitiikan arviointi. Tutkimukset ja selvitykset 4/2005. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2006a): Tietoja valtion henkilöstöstä 2005. Valtion työmarkkinalaitos 5/2006. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2006b): Valtion henkilöstötilinpäätös 2005. Valtion työmarkkinalaitos 4/2006. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Kirjallisuus

Alkula, Tapani, Pöntinen, Seppo & Ylöstalo, Pekka (1994): Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät. WSOY. Juva.

Boatright, John R. (2003): Ethics and the Conduct of Business. Prentice Hall. New Jersey.

Burton, Dawn (2000): Survey Research in the Social Sciences. Design and Data Collection. Teoksessa Burton, Dawn (toim.): Research Training for Social Scientists. S. 289–360 Sage Publications. Great Britain.

Christians, Clifford G. (2005): Ethics and Politics in Qualitative Research. Teoksessa Norman K. Denzin ja Yvonne S. Lincoln (toim.) The Sage Handbook of Qualitative Research. Thousand Oaks. London & New Delhi, 139–164.

Coleman James s. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital. University of Chicago. American Journal of Sociology, 94, 95–120.

Cooper, Terry L. (1998): The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role. Jossey-Bass. San Francisco.

Hatch, Mary Jo (1997): Organization Theory. Modern, Symbolic and Postmodern Perspectives. University Press. Oxford.

Heikkilä, Tarja (2001): Tilastollinen tutkimus. Oy Edita Ab. Helsinki.

Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2004): Tutki ja kirjoita. Tammi. Helsinki.

Hofstede, Geert H. (1993): Kulttuurit ja organisaatiot. Mielen ohjelmointi. WSOY. Helsinki.

Kauppinen, Tero J. (2002): Arvojohtaminen. Otavan kirjapaino. Keuruu.

Kiviniemi, Markku (1994): Perspectives on Structure, Culture and Action. Studies in the Public Administration of the Welfare State. Administrative Development Agency. Painatuskeskus. Helsinki.

Kiviniemi, Markku, Vehkamäki, Pirjo, Pöllä, Kaisa, Hyvönen, Tarja & Wuolijoki, Sinikka (1995): Valtionhallinnon perusteet. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki.

- Mäenpää, Olli (2003b): Hallinto-oikeus. WSOY. Helsinki.
- Nahabiet, Janine & Ghoshal, Sumantra (1998): Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational Advantage. University of Oxford and London Business School. *Academy of Management Review*, 23, 242–266.
- Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY. Juva.
- Otala, Leenamajja (2006): Samoja johtamishaasteita julkisella ja yksityisellä sektorilla. Suunnittelun perusta muuttuu nopeammin kuin suunnitelmia tehdään. *Valtiotyönantaja* 1/2006, 5–6.
- Schein, Edgar H. (1987): Organisaatiokulttuuri ja johtaminen. Weilin&Göös. Espoo
- SPSS-oppimisympäristö (2006): Ohjeita ja opastusta SPSS:n käyttöön. Menetelmätietovaranto. <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/SPSS/spss.html>. Luettu 10.6.2006.
- Taloustutkimus (2006): Julkisten palvelujen laatubarometri. Tekstiraportti. Valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku & Kiviniemi, Markku (1997): Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Edita. Helsinki.
- Transparency Suomi ry. (2006): Tietoa korruptiosta. <Http://www.transparency.fi>. Luettu 31.3.2006.
- Tsai, Wespin & Ghoshal, Sumantra (1998): Social Capital and Value Creation. The Role of Intrafirm Networks. *Academy of Management Journal*, 41, 464–476.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2002): Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausten käsitteleminen. <http://pro.tsv.fi/tenk/JulkaisutjaOhjeet/htkfi.pdf>. Luettu 3.1.2007.
- Uusitalo, Hannu (1991): Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan. WSOY. Juva.
- Walliman, Nicholas (2001): Your Research Project. A Step-by-Step Guide for the First-Time Researcher. Sage Publications. Great Britain.

LIITE 1

KYSELYTUTKIMUKSEN EMPIIRISEN AINEISTON KERUU, KÄSITTELY JA TULOSTEN TILASTOLLINEN ANALYYSI SEKÄ AINEISTON LUOTETTAVUUS

Aineiston keruu

Selvityksessä käytettiin useita erilaisia aineiston keruu- ja analysointitapoja. Selvityksen taustana on useita aikaisemmin ilmestyneitä arviointeja ja selvityksiä valtionhallinnon toiminnasta. Selvityksen empiirinen aineisto muodostuu valtion budjettitalouden toimintayksiköille keväällä 2006 tehdyn postikyselyn vastauksista. Aineiston keruumenetelmänä käytettiin puolistrukturoitua kyselylomaketta (ks. liite 5). Kyselylomake on jaettu osa-alueisiin: *vastaajan taustatiedot, virkamiesetiikka ja valtionhallinnon arvot, toimintayksikön arvot ja arjen toiminta, epäeettiset tilanteet ja toimintatavat sekä virkamiesetiikan kehittäminen*. Kyselylomakkeen muotoiltiin mahdollisimman samanlaisiksi Virkamiesetiikka-selvityksen kyselylomakkeen kysymysten kanssa vertailun mahdollistamiseksi. Näiden lisäksi lomake sisältää kysymyksiä, joilla tarkastellaan Arvot arkeen -työryhmän antamien ehdotusten toteutumista, organisaatiokulttuuriteoriaan perustuen arvojen arkeen juurruttamista koskevien mekanismien toteutumista ja toisaalta myös sosiaalisten suhteiden merkitystä organisaatiokulttuurin rakentajina ja arvokeskustelun areenana. Johtamisen on todettu olevan tärkein väline arvojen käytäntöön juurruttamisessa sekä niiden mukaisen toiminnan ylläpitämisessä. Tästä syystä kyselylomakkeessa on otettu esiin myös erilaisia johtamiseen liittyviä kysymyksiä. (ks. Schein 1987, 234; Hatch 1997, 234; Kauppinen 2002, 41; Valtiovarainministeriö 2000, 47)

Strukturoitujen kysymysten lisäksi kyselylomake sisälsi myös avoimia kysymyksiä, joiden tarkoituksena oli toisaalta saada vastaajat pohtimaan vastauksiaan tarkemmin oman

toimintayksikkönsä näkökulmasta ja toisaalta saada esiin näkökulmia, jotka etukäteen luokitelluilla vastausvaihtoehdoilla olisivat ehkä jääneet tarkastelun ulkopuolelle (Heikkilä 2001, 52).

Kyselylomake lähetettiin valtion keskushallinnon 177 toimintayksiköille (ks. liite 3), samoille, joille Virkamiesetiikka-selvityksen kyselylomakkeet vuonna 1999 lähetettiin. Lomake postitettiin kaikkiin ministeriöihin ja niiden alaisiin virastoihin ja laitoksiin. Ministeriöistä, virastoista ja laitoksista käytetään kaikista tässä selvityksessä käsitettä toimintayksikkö. Kysely osoitettiin toimintayksikön ylimmälle johdolle, jota pyydettiin jatkamaan lomake suorassa alaisuudessaan oleville päälliköille sekä henkilöstön edustajille. Ylimmällä johdolla tarkoitetaan tässä selvityksessä osastopäälliköitä ja sitä ylempiä toimintayksiköiden päälliköitä. Lomakkeen osoittaminen suoraan nimettynä osastopäälliköille tai henkilöstön edustajille ei ollut mahdollista, koska henkilöstön vaihtuvuus toimintayksiköissä on suuri ja osoitetietojen paikkansa pitävyyden tarkastaminen olisi vienyt liian paljon aikaa. Samaa lomakkeen jakomenetelmää käytettiin myös Virkamiesetiikka-selvityksessä. Kohderyhmälle suoritettava sähköpostikysely ei ollut mahdollinen puutteellisten sähköpostiosoitteiden vuoksi.

Kyselylomakkeen jakomenetelmästä johtuen palautusprosenttia on mahdotonta saada täysin selville. Koska jokaisesta 177 toimintayksiköstä odotettiin vähintään kolmea, ylimmän johdon, keski johdon sekä henkilöstön, eli yhteensä 531 vastausta, voidaan 649 palautunutta lomaketta pitää hyvänä tuloksena. Kyselylomakkeita palautui yhteensä 132 toimintayksiköstä.

Aineiston käsittely ja analysointi

Selvityksessä käytetyt käsitteet operationalisoitiin muuttujiksi eli muutettiin kysymysmuotoon, jotta ne voitiin saada taulukkomuotoon aineiston kuvailemiseksi ja vertailemiseksi.

Kyselyyn vastasi määräaikaan mennessä 649 valtion keskushallinnon edustajaa. Palautuneista lomakkeista seitsemän (1 %) jätettiin tarkastelun ulkopuolelle, koska vastaajien taustatiedot olivat puutteellisia tai lomakkeen kysymyksistä suureen osaan ei oltu vastattu. Lomakkeet (n=642) numeroitiin saapumisjärjestyksessä. Kyselylomakkeiden tiedot syötettiin SPSS -tilasto-ohjelman havaintomatriisiin. SPSS -tilasto-ohjelman analyysitavat mahdollistivat aineiston monipuolisen tarkastelun.

Muuttujien muunnokset

Vastaajien ikä -muuttuja koodattiin uudelleen: 1) 39-vuotiaat ja nuoremmat, 2) 40-49-vuotiaat, 3) 50-59-vuotiaat ja 4) yli 60-vuotiaat. Vastaukset koskien vastaajan työskentelyä sen hetkessä toimintayksikössä vaihtelivat kahdesta viikosta 40 vuoteen. Vastaukset koodattiin uudelleen kolmeen ryhmään: 1) 0-10 vuotta, 2) 11-20 vuotta, 3) yli 20 vuotta.

Samalla tavoin uudelleen koodattiin luokkiin työskentelyaika valtionhallinnossa, kunnallishallinnossa ja yksityisellä sektorilla kysymysten vastaukset.

Toimintayksikkö-muuttujan perusteella luotiin myös uusi muuttuja, joka kuvaa toimintayksikön tehtävää valtionhallinnossa. Yksi yleisimmistä luokitteluista on jakaa valtionhallinnon tehtävät neljään ryhmään (Kiviniemi & al. 1995, 16-17). Tätä jaottelua käytettiin myös tässä selvityksessä.

1. **Perinteiset valtionehtävät** – yleinen hallinto, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä maanpuolustus (VNK, OM, UM, SM ja PM)
2. **Valtion hyvinvointitehtävät** – opetus, tiede ja kulttuuri, sosiaaliturva sekä terveydenhuolto (OPM, STM)
3. **Valtion perusrakentamistehtävät** (infrastruktuuri) – asuminen ja ympäristö sekä liikenne (YM, LVM)
4. **Valtion taloudelliset tehtävät** – maa- ja metsätalous, teollisuus, muut elinkeinot sekä työvoima (MMM, TM, VM, KTM)

Virkamiehen etiikka -käsikirjassa (valtiovarainministeriö 2005a) avataan selkeästi valtioneuvoston periaatepäätöksessä vuonna 2001 määritellyt valtionhallinnon yhteiset arvot. Kyselylomakkeen kysymyksellä numero 32 mitattiin sitä, miten hyvin valtionhallinnon yhteiset arvot toteutuvat toimintayksikön arjen työssä. Väittämien sisältö kuvaa suoraan sitä, kuinka kunkin valtionhallinnon yhteisen arvon sisältö tai merkitys on käsikirjassa avattu. Kyselylomakkeen kysymyksen numero 32 väittämistä rakennettiin kahdeksan summamuuttujaa. Summamuuttujaksi nimitetään muuttujaa, jonka arvot on saatu laskemalla yhteen useiden erillisten, mutta samaa ilmiötä mittaavien muuttujien arvot. Kyselytutkimuksessa summamuuttujia käytetään usein asenneväittämiin saatujen vastausten yhdistämisessä. Asenneväittämillä tutkitaan vastaajien mielipidettä tietystä asiasta. Summamuuttujan avulla saadaan tiivistetty kuva vastaajan asenteista ja toisaalta laskettaessa yhteen osioiden arvoja satunnaisvirheet kumoavat toisensa ja tulokset tarkentuvat. (Alkula & al. 1994, 101 ja SPSS-oppimisympäristö 2006.)

Kysymyksen 32 väittämistä 1–4 mittasivat tuloksellisuus-arvon, väittämät 5–8 avoimuus-arvon, väittämät 9–12 laatu-arvon, väittämät 13–16 luotettavuus-arvon, väittämät 17–20 palveluperiaate-arvon, väittämät 21–22 puolueettomuus-arvon, väittämät 23–24 riippumattomuus-arvon, väittäjä 25 tasa-arvon ja väittämät 26–28 vastuullisuus-arvon toteutumista jokapäiväisessä työssä. Tämän jaottelun mukaisesti väittämistä muodostettiin summamuuttajia.

Summamuuttujien rakentamista varten en osaa sanoa -vastausvaihtoehto sekä havaintomatriisista kokonaan puuttuvat vastaukset luokiteltiin uudelleen ja ne saivat arvon 0, jolloin ne eivät vääristä summamuuttujien saamia arvoja. Aineistossa oli melko paljon puuttuvia vastauksia, jolloin ne olisivat heikentäneet tulosten luotettavuutta. Mikäli puuttuvien vastausten vaikutusta ei olisi tässä vaiheessa huomioitu, niin yksi puuttuva vastaus

28 väittämän vastausten joukossa olisi mitätöinyt kaikki muut 27 annettua vastausta, jolloin osa aineistosta olisi mennyt hukkaan. Summamuuttujille laskettiin siis arvot, vaikkei kaikkiin väittämiin olisikaan vastattu. Esimerkiksi, kun summamuuttuja rakennettiin neljästä väittämästä, mutta vastaaja oli vastannut vain kolmeen väittämään, laskettiin summamuuttujalle arvo kolmen väittämän vastauksen perusteella, siten että myös yhteenlasketun summan jakajana käytettiin neljän sijasta kolmea väittämää. Tämä toteutettiin luomalla kaikista väittämistä ensin arvoja kuvaavat lukumäärämuuttujat, jotka kertovat, kuinka moneen väittämään on annettu vastaus. En osaa sanoa -vastaukset ja puuttuvat tiedot jätettiin siis ulkopuolelle. Tällöin myös summamuuttujien saamat arvot voitiin palauttaa alkuperäiselle 1–4 vastausasteikolle, jolloin vertailtavuus ei heikkene ja mahdollistaa luotettavan vertailun myös väittämän 25 kanssa, jota verrataan suoraan muihin summamuuttujien vastauksiin.

Summamuuttujien luotettavuutta tarkasteltiin reliabiliteettimittauksen avulla. Summamuuttujat saivat Cronbachin alphan arvoja 0,6114 (tuloksellisuus), 0,6804 (avoimuus), 0,6822 (laatu), 0,7560 (luotettavuus), 0,7708 (palveluperiaate), 0,7471 (puolueettomuus), 0,5347 (riippumattomuus) ja 0,554 (vastuullisuus). Summamuuttaja vastuullisuus sai alun perin alphan arvon 0,3867, kun mukaan laskettiin kaikki kolme väittämää 26–28, mutta kun viimeinen jätettiin huomioimatta arvo parani. Tästä syystä viimeinen väittäjä jätettiin pois summamuuttujasta.

Aineiston analyysimenetelmät

Aineiston analysoinnissa käytettiin pääasiassa kuvailevia tilastollisia menetelmiä, kuten prosentiosuuksia sekä keski- ja hajontalukuja. Lisäksi tutkimustuloksia pyrittiin esittämään graafisesti sekä taulukoin. Tutkittavien ominaisuuksien keskinäisiä suhteita ja tulojen tilastollista merkitsevyyttä tutkittiin pääosin muuttujien ristiintaulukoinnin avulla. Kahden muuttujan välisen suhteen tarkastelun lisäksi pyrittiin löytyneen kausaalisuhteen tarkentamiseen elaboraation avulla. Tällä tarkoitetaan sitä, että kahden muuttujan analyysiin tuodaan mukaan lisätekijöitä, joilla voi olla vaikutusta löytyneeseen kausaalisuhteeseen. Kvantitatiivinen tutkimustapa edellyttää aina myös tilastollisia vakiointikeinoja, jolloin alkuperäinen muuttujien välinen yhteys joko säilyy ennallaan tai heikkenee kolmannen tekijän vaikutuksesta. (Alkula & al. 1994, 172, 200–201.)

Ristiintaulukoinnin yhteydessä χ^2 -riippumattomuustestillä selvitettiin muuttujien välisten riippuvuuksien tilastollista merkitsevyyttä. Tässä selvityksessä vaadittiin vähintään 95 prosentin luottamustaso, jotta kahden muuttujan välinen riippuvuus todettiin tilastollisesti merkitseväksi. Tällöin χ^2 -testissä muuttujat saivat arvon $p < 0,05$. Tämä tarkoittaa sitä, että johtopäätöksiin liittyy 5 %:n virhemahdollisuus. Kun riippuvuus todettiin tilastollisesti erittäin merkitseväksi niin $p = < 0,000$ ja virhemahdollisuus on tällöin alle yhden prosentin.

Muuttujien välisiä riippuvuuksia selvitettiin kahden muuttajan välillä myös korrelaatiokertoimen avulla. Tavallisin käytettävä mittari on Pearsonin korrelaatiokerroin, joka mittaa lineaarisen riippuvuuden voimakkuutta. Korrelaatiokerroin vaihtelee $-1:n$ ja $+1:n$ välillä, siten että jos kerroin on lähellä arvoa $+1$, muuttujien välillä on voimakas positiivinen riippuvuus, toisen muuttujan kasvaessa toinenkin kasvaa. Sen sijaan, mikäli kerroin on lähellä arvoa -1 , toisen muuttujan kasvaessa toinen arvo pienenee. Lähellä arvoa 0 oleva kerroin kertoo, että muuttujien välillä ei ole lineaarista riippuvuutta. (Heikkilä 2001, 90, 206.) Usein katsotaan, että alle $0,3$ korrelaatiokertoimen arvo ei osoita merkittävää muuttujien välistä riippuvuutta.

Useat kysymysten vastausvaihtoehdot sisälsivät kohdan, johon vastaaja saattoi halutesaan täydentää vastaustaan. Samoin kyselylomakkeen loppuun sijoitettiin muutama avoin kysymys, joissa vastaajalla oli mahdollisuus tuoda esille näkökulmia, jotka muuten olisivat saattaneet jäädä käsittelemättä. Avoimiin kysymyksiin vastaaminen sekä vastausten analysointi on yleensä hidasta, mutta tuottaa paljon informaatiota. Tästä syystä avoimet kysymykset koettiin myös tärkeiksi ja vastauksia luokiteltiin niistä luonnollisesti nousseiden aiheiden perusteella. Avointen kysymysten vastauksilla voitiin täydentää ja selittää joitakin tilastollisesta analyysistä esiin nousseita asioita.

Aineiston luotettavuus

Kerättävän tiedon tyyppin perusteella voidaan tehdä karkeita arvioita aineiston luotettavuudesta. Tosiasioihin perustuva aineisto voidaan katsoa luotettavimmaksi, käyttäytymistä koskeva tieto hieman epäluotettavammaksi ja arvoja, asenteita ja mielipiteitä koskeva tieto epäluotettavimmaksi. Luotettavan tiedon saaminen edellyttää aina perusteellista etukäteissuunnittelua ja huolellista toteutusta. Vastatessaan arvoja ja mielipiteitä koskeviin kyselylomakkeen kysymyksiin vastaajat voivat olettaa, että heiltä odotetaan sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia, eivätkä he tästä syystä kerro todellista mielipidettään. (Alkula & al. 1994, 95, 121; Uusitalo 1991, 39.) Tätä tulosten vääristymistä pyrittiin tässä selvityksessä ehkäisemään muun muassa kysymällä samaa asiaa useilla erilaisilla kysymyksillä eri tavoin muotoiltuna ja toisaalta tarkastelemaan arvoja ja niiden mukaista toimintaa useasta näkökulmasta.

Tulosten luotettavuutta, validiteettia ja reliabiliteettia, pyrittiin parantamaan kyselylomakkeen huolellisella suunnittelulla sekä lomakkeen esitestauksella. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa luotettava tieto edellyttää laajaa tutkimusaineistoa, jolloin tutkittavien tapausten määrä riippuu siitä, millaisia tilastollisia analysointimenetelmiä käytetään. Tutkittavien havaintojen määrää, joiden perusteella tehtyä tutkimusta voitaisiin pitää luotettavana, ei voida yksiselitteisesti sanoa (Walliman 2001, 92). Tämän selvityksen kohderyhmää edusti 642 virkamiestä, joka on lähes viidennes valtion keskushallinnon tason 3649 virkamiehestä. Keskushallinnossa toimii $23,8\%$ koko valtionhallinnon budjettitalouden 123 821 henkilöstä (valtiovarainministeriö 2006a, 36.)

Selvityksessä noudatettiin yleisiä tutkimuseettisiä periaatteita, sillä tieteellisen tutkimuksen eettisen hyväksyttävyyden, luotettavuuden ja tulosten uskottavuuden edellytys on se, että tutkimus on suoritettu hyvää tieteellistä käytäntöä (good scientific practice) noudattaen (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2002, 3). Tutkittaville pyrittiin kertomaan avoimesti selvityksen tavoitteista ja käytöstavasta sekä korostamaan, että kenenkään yksittäisen vastaajan henkilöllisyys ei tule selvityksessä julki, mikä Burtonin (2000, 299) sekä Christiansin (2005, 144) mukaan lisää tutkimuksen luotettavuutta. Tämän selvityksen luotettavuuden kannalta vastaajien yksityisyyden suojaaminen ja vastausten luottamuksellisuus oli ensisijaista (mt., 145). Kyselylomakkeessa ei kysytty vastaajan nimeä, mutta siinä kysytään toimintayksikköä sekä vastaajan tämän hetkistä tehtävää. Tuloksissa vastauksia ei ole eritelty toimintayksiköittäin vaan hallinnonaloittain ja vastaajan tehtävä kertoo ainoastaan virka-asemasta.

LIITE 2

VALTION BUDJETTITALLOUDEN HENKILÖSTÖ HALLINNONALOITTAIN 2000-2005

| Hallinnonala | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|---------------------------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | Lukum. | % | Lukum. | % | Lukum. | % | Lukum. | % | Lukum. | % | Lukum. | % |
| Tasavallan presidentin kanslia | 68 | 0,1 | 67 | 0,1 | 70 | 0,1 | 71 | 0,1 | 72 | 0,1 | 73 | 0,1 |
| Eduskunta (henkilöstö) | 616 | 0,5 | 773 | 0,6 | 808 | 0,7 | 822 | 0,7 | 854 | 0,7 | 877 | 0,7 |
| Valtioneuvoston kanslia | 265 | 0,2 | 263 | 0,2 | 268 | 0,2 | 265 | 0,2 | 279 | 0,2 | 297 | 0,2 |
| Ulkoasiainministeriö | 1 947 | 1,6 | 1 652 | 1,4 | 1 686 | 1,4 | 1 650 | 1,3 | 1 649 | 1,3 | 1 687 | 1,4 |
| Oikeusministeriö | 9 187 | 7,4 | 9 606 | 8,0 | 9 757 | 7,9 | 9 781 | 7,9 | 9 721 | 7,8 | 9 713 | 7,8 |
| Sisäasiainministeriö | 16 932 | 13,7 | 17 140 | 14,2 | 17 564 | 14,3 | 17 789 | 14,3 | 17 964 | 14,5 | 18 093 | 14,6 |
| Puolustusministeriö | 18 083 | 14,6 | 18 064 | 15,0 | 18 116 | 14,7 | 18 218 | 14,7 | 18 053 | 14,6 | 17 696 | 14,3 |
| Valtiovarainministeriö | 11 002 | 8,9 | 10 929 | 9,1 | 11 113 | 9,0 | 11 097 | 8,9 | 11 092 | 9,0 | 10 964 | 8,9 |
| Opetusministeriö | 33 133 | 26,8 | 34 282 | 28,4 | 35 453 | 28,8 | 36 037 | 29,0 | 36 557 | 29,5 | 36 616 | 29,6 |
| Maa- ja metsätalousministeriö | 5 537 | 4,5 | 5 534 | 4,6 | 5 604 | 4,5 | 5 614 | 4,5 | 5 595 | 4,5 | 5 616 | 4,5 |
| Liikenneministeriö | 8 533 | 6,9 | 4 310 | 3,6 | 4 315 | 3,5 | 4 373 | 3,5 | 3 363 | 2,7 | 3 318 | 2,7 |
| Kauppa- ja teollisuusministeriö | 6 900 | 5,6 | 6 970 | 5,8 | 7 034 | 5,7 | 6 859 | 5,5 | 6 855 | 5,5 | 6 871 | 5,5 |
| Sosiaali- ja terveysministeriö | 3 711 | 3,0 | 3 751 | 3,1 | 3 885 | 3,2 | 3 988 | 3,2 | 4 167 | 3,4 | 4 301 | 3,5 |
| Työministeriö | 4 145 | 3,4 | 4 121 | 3,4 | 4 297 | 3,5 | 4 404 | 3,5 | 4 499 | 3,6 | 4 514 | 3,6 |
| Ympäristöministeriö | 3 662 | 3,0 | 3 079 | 2,6 | 3 288 | 2,7 | 3 217 | 2,6 | 3 191 | 2,6 | 3 185 | 2,6 |
| Kaikki yhteensä | 123 721 | 100,0 | 120 541 | 100,0 | 123 258 | 100,0 | 124 185 | 100,0 | 123 911 | 100,0 | 123 821 | 100,0 |

(Valtiovarainministeriö 2006a, 27.)

LIITE 3

VALTIONHALLINNON TOIMINTAYKSIKÖT, JOILLE KYSELYLOMAKE LÄHETETTIIN

| | | | |
|----|---|-----------|---|
| 1 | Valtioneuvoston Kanslia | 23 | Tietosuojavaltuutetun toimisto |
| 2 | Oikeuskanslerin virasto | 24 | Työtuomioistuim |
| 3 | Ulkoasiainministeriö | 25 | Vakuutusosasto |
| 5 | Oikeusministeriö | 26 | Valtakunnansyyttäjänvirasto |
| 6 | Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti | 28 | Sisäasiainministeriö |
| 7 | Helsingin hovioikeus | 29 | Keskusrikospoliisi |
| 8 | Itä-Suomen hovioikeus | 30 | Ahvenanmaan lääninhallitus |
| 9 | Kouvola hovioikeus | 31 | Etelä-Suomen lääninhallitus / Helsinki |
| 10 | Rovaniemen hovioikeus | 32 | Etelä-Suomen lääninhallitus / Hml |
| 11 | Turun hovioikeus | 33 | Etelä-Suomen lääninhallitus / Kouvola |
| 12 | Vaasan hovioikeus | 34 | Itä-Suomen lääninhallitus / Joensuu |
| 13 | Hätäkeskusyksikkö | 35 | Itä-Suomen lääninhallitus / Kuopio |
| 14 | Konkurssiasiamiehen toimisto | 36 | Itä-Suomen lääninhallitus / Mikkeli |
| 15 | Korkein hallinto-oikeus | 37 | Lapin lääninhallitus |
| 16 | Korkein oikeus | 38 | Länsi-Suomen lääninhallitus / Jyväskylä |
| 17 | Kriminaalipoliittinen osasto | 39 | Länsi-Suomen lääninhallitus / Tampere |
| 18 | Markkinaoikeus | 40 | Länsi-Suomen lääninhallitus / Turku |
| 19 | Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos | 41 | Länsi-Suomen lääninhallitus / Vaasa |
| 20 | Oikeusrekisterikeskus | 42 | Oulun lääninhallitus |
| 21 | Onnettomuustutkintakeskus | 43 | Liikkuva poliisi |
| 22 | Rikosseuraamusvirasto | 44 | Pelastusopisto |

| | | | |
|-----------|---------------------------------------|------------|---|
| 45 | Poliisiammattikorkeakoulu | 79 | Kuvataideakatemia |
| 46 | Poliisikoulu | 80 | Lapin yliopisto |
| 47 | Poliisiosasto | 81 | Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu |
| 48 | Poliisin tekniikkakeskus | 82 | Oulun yliopisto |
| 49 | Rajavartiolaitoksen esikunta | 83 | Sibelius-akatemia |
| 50 | Suojelupoliisi | 84 | Suomenlinnan hoitokunta |
| 51 | Ulkomaalaisvirasto | 85 | Svenska Handelshögskolan |
| 52 | Väestörekisterikeskus | 86 | Taideteollinen korkeakoulu |
| 53 | Puolustusministeriö | 87 | Teatterikorkeakoulu |
| 54 | Pääesikunta | 88 | Teknillinen korkeakoulu |
| 55 | Valtiovarainministeriö | 89 | Tampereen teknillinen korkeakoulu |
| 56 | Tilastokeskus | 90 | Tampereen yliopisto |
| 57 | Tullihallitus | 91 | Turun kauppakorkeakoulu |
| 58 | Valtiokonttori | 92 | Turun yliopisto |
| 59 | Valtiokonttori Hallinnon ohjaus | 93 | Vaasan yliopisto |
| 60 | Valtiokonttori Henkilöstöjärjestelmät | 94 | Åbo Akademi |
| 61 | Valtion taloudellinen tutkimuskeskus | 95 | Ylioppilastutkintolautakunta |
| 62 | Verohallitus | 96 | Varastokirjasto |
| 63 | Opetusministeriö | 97 | Valtion elokuvatarkastamo |
| 64 | Kv. henkilöväihdon keskus CIMO | 98 | Valtion taidemuseo |
| 65 | Kansallisarkisto | 99 | Venäjän ja Itä-Euroopan instituutti |
| 66 | Kotimaisten kielten tutkimuskeskus | 100 | Maa- ja metsätalousministeriö |
| 67 | Museovirasto | 101 | Elintarvikevirasto |
| 68 | Näkövammaisten kirjasto | 102 | Eläinlääkintä- ja elintarviketutkimuslaitos |
| 69 | Opetushallitus | 103 | Geodeettinen laitos |
| 70 | Suomen Akatemia | 104 | Kasvintuotannon tarkastuskeskus |
| 71 | Suomen elokuva-arkisto | 105 | Maanmittauslaitos |
| 72 | Taiteen keskustoimikunta | 106 | Maa- ja elintarviketal. tutkimuskeskus |
| 73 | Helsingin kauppakorkeakoulu | 107 | MMM:n tietopalvelukeskus (TIKE) |
| 74 | Helsingin yliopisto | 108 | Metsäntutkimuslaitos |
| 75 | HY / Eläinlääketieteellinen tdk | 109 | Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos |
| 76 | Jyväskylän yliopisto | 110 | Liikenneministeriö |
| 77 | Joensuun yliopisto | 111 | Ajoneuvohallintokeskus |
| 78 | Kuopion yliopisto | 112 | Ilmailuhallinto |

- 113 Ilmatieteen laitos
- 114 Merenkulkulaitos
- 115 Merentutkimuslaitos
- 116 Ratahallintokeskus
- 117 Tiehallinto
- 118 Viestintävirasto
- 119 Kauppa- ja teollisuusministeriö**
- 120 Geologian tutkimuskeskus
- 121 Energiamarkkinavirasto
- 122 Huoltovarmuuskeskus
- 123 Kilpailuvirasto
- 124 Kuluttajatutkimuskeskus
- 125 Kuluttajavalituslautakunta
- 126 Kuluttajavirasto
- 127 Matkailun edistämiskeskus
- 128 Mittatekniikan keskus
- 129 Patenti- ja rekisterihallitus
- 130 Teknologian kehittämiskeskus
- 131 Etelä-Pohjanmaan TE-keskus
- 132 Etelä-Savon TE-keskus
- 133 Hämeen TE-keskus
- 134 Kainuun TE-keskus
- 135 Keski-Suomen TE-keskus
- 136 Kaakkois-Suomen TE-keskus
- 137 Lapin TE-keskus
- 138 Pirkanmaan TE-keskus
- 139 Pohjanmaan TE-keskus
- 140 Pohjois-Karjalan TE-keskus
- 141 Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
- 142 Pohjois-Savon TE-keskus
- 143 Satakunnan TE-keskus
- 144 Uudenmaan TE-keskus
- 145 Varsinais-Suomen TE-keskus
- 146 Turvatekniikan keskus
- 147 Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- 148 Sosiaali- ja terveysministeriö**
- 149 Kansanterveyslaitos
- 150 Lääkelaitos
- 151 Sos.- ja terv.huollon tuotevalvontakeskus
- 152 Sos. ja terv. tutk.- ja keh. kesk. (STAKES)
- 153 Säteilyturvakeskus
- 154 Tarkastuslautakunta
- 155 Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
- 156 Työttömyysturvalautakunta
- 157 Vakuutusvalvontavirasto
- 158 Työministeriö**
- 159 Ympäristöministeriö**
- 160 Suomen ympäristökeskus (SYKE)
- 161 Etelä-Savon ympäristökeskus
- 162 Hämeen ympäristökeskus
- 163 Itä-Suomen ympäristölupavirasto
- 164 Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
- 165 Kainuun ympäristökeskus
- 166 Keski-Suomen ympäristökeskus
- 167 Lapin ympäristökeskus
- 168 Lounais-Suomen ympäristökeskus
- 169 Länsi-Suomen ympäristökeskus
- 170 Länsi-Suomen ympäristölupavirasto
- 171 Pirkanmaan ympäristökeskus
- 172 Pohjois-Karjalan ympäristökeskus
- 173 Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus
- 174 Pohjois-Savon ympäristökeskus
- 175 Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
- 176 Uudenmaan ympäristökeskus
- 177 Valtion asuntorahasto

LIITE 4

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Henkilöstöosasto
Valtion työmarkkinalaitos

KYSELY
26.4.2006

VM 8/39/2006

Jakelussa mainitut

KYSELY VALTIONHALLINNON ARVOISTA JA ETIIKASTA

Arvoisa vastaanottaja!

Valtion työmarkkinalaitos lähettää oheisena valtion toimintayksiköiden johdolle ja henkilöstön edustajille tarkoitetun kyselylomakkeen, joka liittyy valtionhallinnon arvojen ja etiikan nykytilan selvittämiseen.

Tutkimuksesta

Tutkimuksen **Arvot ja etiikka virkamiehen arjessa** tarkoituksena on selvittää valtionhallinnon virkamiesetiikan nykytilaa sen kautta, kuinka valtionhallinnon yhteiset ja sen eri toimintayksiköiden omat arvot näkyvät virkamiesten jokapäiväisessä työssä. Toimintayksiköllä tarkoitetaan valtionhallinnossa ministeriöitä, virastoja ja sekä muita valtionhallinnon budjettitalouden piirissä olevia yksiköitä, kuten yliopistoja. Tämä johdolle ja henkilöstön edustajille suunnattu kysely on jatkoa keväällä 1999 tehdylle virkamiesetiikan tilaa kartoittaneelle tutkimukselle ja syksyllä 2002 asetetun Arvot arkeen -työryhmän työlle. Ensin mainittuun tutkimukseen vastasi lähes 700 johtajaa ja henkilöstön edustajaa ja sen tulokset ovat levinneet laajasti myös kansainvälisesti. Nyt kysymyksessä olevan tutkimuksen laatii pro gradu -tutkielmanaan valtiotieteiden kandidaatti Mirva Peiponen Helsingin yliopistosta yhteistyössä Valtion työmarkkinalaitoksen kanssa.

Valtioneuvoston vuonna 2001 tekemässä periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta valtiolle työnantajana asetettiin tavoitteeksi muun muassa julkisen toiminnan arvolähtöisyys ja eettisesti korkea taso. Valtionhallinnon yhteisten arvojen tavoitteena on vahvistaa yhtenäistä toimintakulttuuria sekä toimintaperiaatteita kansalaisia palveltaessa ja työyhteisönä toimittaessa. Näiden tavoitteiden ylläpitäminen ja kehittäminen edellyttää, että virkamiehet ovat tietoisia virka-asemansa asettamista vaatimuksista ja arvot näkyvät päätöksinä ja tekoina jokapäiväisessä työssä. Virkamiesetiikasta on OECD:n Public Governance and Management -komitean ja korruptiovertailuja tekevän Transparency Internationalin toiminnan myötä tullut kansainvälisesti tärkeä yhteistyön aihe.

Eräitä käsitteitä

Lainsäädännön avulla määritellään virkamiesten toiminnalle vähimmäiskriteerit yleisellä tasolla, mutta kaikki epäeettinen tai moraaliton toiminta ei ole lainvastaista. Virkamiesetiikkaa tarvitaan lain tulkinnan apuna sekä tukena yksityiskohtaisissa tilanteissa toimimista varten. Valtionhallinnon yhteiset arvot sekä

toimintayksiköiden omat arvot eivät voi olla ristiriidassa virkamieseettisten periaatteiden kanssa, vaan korostavat kunkin toimintayksikön tärkeimpiä tavoitteita ja niihin pyrkimisen keinoja. Arvot ja eettiset periaatteet ovat virkamiehen toiminnan perusta ja siten hyvän hallinnon tae. *Väärinkäytöksellä* tarkoitetaan tässä kyselyssä lainvastaista toimintaa ja *epäeettisellä toiminnalla* lakia noudattavaa, mutta eettisesti kyseenalaista toimintaa. Kyselyyn vastaaminen auttaa kehittämään koko valtioyhteisön tasolla niin johtamista yleensä kuin esimiestyötä sekä ylläpitämään ja edistämään valtionhallinnon eettisesti korkeatasoista toimintaa.

Vastausten jakaminen toimintayksikössä ja lähettäminen

Toivomme, että kunkin toimintayksikön päällikkö vastaisi itse kyselyyn sekä jakaisi lomakkeen kaikille suorassa alaisuudessaan oleville päälliköille. Lomake pyydetään lisäksi jakamaan organisaation nimetyille henkilöstön edustajille. Lomakkeen täyttö kestää arviolta noin 20 minuuttia.

Koska vastauksenne on meille arvokas, toivomme, että Teillä on aikaa vastata kyselyymme **15.5.2006** mennessä. Tarvittaessa voitte jatkaa vastauksianne lomakkeen kääntöpuolelle. Pyydämme palauttamaan lomakkeen kirjjekuoressa osoitteeseen:

Helsingin yliopisto
yleisen valtio-opin laitoksen toimisto/Mirva Peiponen
PL 54
00014 Helsingin yliopisto.

Kyselyyn vastaaminen tapahtuu nimettömänä, joten lopullisessa tutkimuksessa kukaan ei voi tunnistaa yksittäistä vastaajaa. Kyselyn tulokset käsitellään **ehdotto-**
man luottamuksellisesti.

Asiaa koskeviin kysymyksiin vastaa Valtion työmarkkinalaitoksessa hallitusneuvos Kirsi Äijälä (kirsi.ajjala@vm.fi, puh. (09) 1603 4929).

Yhteistyöstä kiittäen

Osastopäällikkö,
valtion työmarkkinajohtaja

Teuvo Metsäpelto

Hallitusneuvos

Veikko Liuksia

JAKELU Ministeriöiden, virastojen ja laitosten johto

LIITE 5

VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Sukupuoli:

1. Nainen
2. Mies

2. Ikä: _____ vuotta

3. Koulutus:

1. Yleissivistävä peruskoulutus
2. Ammatillinen koulutus
3. Korkeakoulututkinto
4. Jatko-opinnot

4. Koulutusala:

1. Humanistinen/taideala
2. Luonnontieteellinen/lääketieteellinen
3. Kasvatus- ja opetusala
4. Kaupallinen ala
5. Maa- ja metsätalousala
6. Oikeustieteellinen
7. Tekniikan ala
8. Terveys- ja sosiaaliala
9. Yhteiskuntatieteellinen/valtiotieteellinen
10. Muu, mikä? _____

5. Toimintayksikkö, jossa työskentelet _____

6. Toimintayksikön koko:

1. alle 20 henkilöä
2. 21–50 henkilöä
3. 51–100 henkilöä
4. 101–500 henkilöä
5. yli 500 henkilöä

Jakelu toimintayksikössä

| | |
|----------------------|-----|
| johto: | kpl |
| henkilöstöedustajat: | kpl |

8. Hallinnon ala tai ohjaava ministeriö: _____

9. Virka-asema:

1. Ylin johto
2. Keskijohto/esimies/päällikkö
3. Henkilöstön edustaja

10. Nykyinen tehtäväsi: _____

11. Kuinka kauan olet työskennellyt tässä toimintayksikössä? _____ vuotta

12. Kuinka kauan olet työskennellyt yhteensä

1. valtionhallinnon palveluksessa? _____ vuotta
2. kunnallishallinnon palveluksessa? _____ vuotta
4. yksityisen sektorin palveluksessa? _____ vuotta

VIRKAMIESETIikka JA VALTIONHALLINNON ARVOT

Alla oleva luettelo sisältää arvoja, joilla yleisesti katsotaan olevan merkitystä julkisia tehtäviä hoidettaessa.

1. **Avoimuus:** toimitaan avoimesti ja läpinäkyvästi ilman salailua
2. **Ennakoivuus:** otetaan huomioon muuttuvat olosuhteet ja tarpeet
3. **Joustavuus:** asetetaan asiat tärkeysjärjestykseen ja joustetaan kiireellä työajoista
4. **Laatu ja asiantuntemus:** tuotetut palvelut ovat laadukkaita ja henkilöstö ammattitaitoista
5. **Lojaalisuus:** sitoudutaan toimintayksikön normeihin sekä yhteisesti sovittuihin päätöksiin
6. **Luotettavuus:** virkamiesten toiminta on tasapuolista ja ennakoitavaa
7. **Riippumattomuus:** toimitaan lakeja ja normeja noudattaen ilman ulkopuolisten eturyhmien vaikutusta
8. **Objektiivisuus:** toiminta nojaa asiaperusteille sekä hallinnon normeille
9. **Palvelu- ja asiakaslähtöisyys:** toimitaan kansalaisten tarpeita kunnioittaen
10. **Puolueettomuus:** toimitaan siten, että omat poliittiset näkemykset tai sidonnaisuudet eivät vaikuta työhön
11. **Rehellisyys:** toimitaan rehellisesti ja pidetään annetut lupaukset

- 12. Tasa-arvoisuus:** kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti ja eri sukupuolia samanarvoisesti
- 13. Tehokkuus:** pyritään saavuttamaan tavoitteet säästämällä aikaa sekä rahaa
- 14. Tuloksellisuus:** pyritään toiminnan vaikuttavuuteen sekä taloudellisuuteen
- 15. Vastuullisuus:** virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta ja on työstään tilivelvollinen
- 16. Yhteistyökykyisyys:** toimitaan vuorovaikutuksessa muiden virkamiesten kanssa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi
- 17. Muu, mikä?:** _____

13. Mitkä viisi edellä mainituista arvoista ovat tärkeimpiä valtionhallinnon tehtäviä hoidettaessa?

Kirjoita niitä vastaavat numerot alla olevaan tilaan.

14. Kuinka hyvin valtionhallinnon toiminta mielestäsi yleensä vastaa edellä mainitsemiasi ihannearvoja?

1. Erittäin huonosti
2. Melko huonosti
3. Melko hyvin
4. Erittäin hyvin
5. En osaa sanoa

15. Mitkä viisi edellä mainituista arvoista toteutuvat mielestäsi heikoiten valtionhallinnon toiminnassa tällä hetkellä?

Kirjoita niitä vastaavat numerot alla olevaan tilaan.

16. Ovatko valtionhallinnon arvot muuttuneet viimeisen viiden vuoden aikana?

1. Eivät ole muuttuneet lainkaan
2. Kyllä, miten? _____
3. En osaa sanoa

17. Ovatko virkamiešeettiset periaatteet selkeät (tiedät virkamiehenä, millaista käyttäytymistä ja päätöksentekoa Sinulta edellytetään hoitaessasi julkisia tehtäviä)?

1. Erittäin epäselvät
2. Melko epäselvät
3. Melko selkeät
4. Erittäin selkeät
5. En osaa sanoa

18. Eroavatko valtionhallinnon toimintaperiaatteet ja arvot yksityisen sektorin toimintaperiaatteista ja arvoista?

1. Eroavat toisistaan merkittävästi, miten? _____
2. Eroavat toisistaan jonkin verran, miten? _____
3. Ovat keskenään melko samankaltaiset
4. Ovat keskenään hyvin samankaltaiset
5. En osaa sanoa

TOIMINTAYKSIKÖN ARVOT JA ARJEN TOIMINTA

19. Onko toimintayksikössäsi määritelty yhteiset arvot?

1. Ei
2. Kyllä, mitkä ne ovat? _____
3. En osaa sanoa

20. Jos toimintayksikössäsi on määritellyt arvot, kuinka hyvin ne kuvaavat toimintayksikkösi jokapäiväistä toimintaa?

1. Erittäin huonosti
2. Melko huonosti
3. Melko hyvin
4. Erittäin hyvin
5. En osaa sanoa

21. Jos toimintayksikössäsi on määritellyt arvot, mitkä niistä toteutuvat heikoiden toimintayksikkösi jokapäiväisessä toiminnassa? Kirjoita arvot alla olevaan tilaan.

22. Miten arvot ja muut virkamiesetiikkaan liittyvät kysymykset on tuotu esiin toimintayksikössäsi?

1. Toimintastrategiassa
2. Henkilöstöstrategiassa
3. Osana palkkausjärjestelmää tai tulosohjausta
4. Virkamiehen huoneentaulussa
5. Sisäisillä verkkosivuilla
6. Ulkoisilla verkkosivuilla
7. Muussa, missä? _____

| 23. Kuinka usein alla mainituissa tilanteissa toimintayksikössäsi keskustellaan arvoista ja eettisistä periaatteista? | Ei lainkaan | Muutamia kertoja vuodessa | Kuukausittain | Viiikoittain | Päivittäin | Ainassa tilanteessa | En osaa sanoa |
|---|-------------|---------------------------|---------------|--------------|------------|---------------------|---------------|
| 1. Rekrytointitilanteessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 2. Työhön perehdyttämisen yhteydessä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 3. Työryhmissä tai tiimeissä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 4. Henkilöstön keskinäisissä kokouksissa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 5. Henkilöstön koulutuksessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 6. Johdon keskinäisissä kokouksissa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 7. Johdon koulutuksessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 8. Epävirallisilla foorumeilla, kuten kahvipöytäkeskusteluissa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 9. Muussa, missä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |

24. Miten toimintayksikössäsi arvioidaan arvojen ja virkamieseettisten periaatteiden toteutumista työssä?

1. Henkilöstötilinpäätöksessä (HTP)
2. Toimintakertomuksessa
3. Tulos- ja kehityskeskusteluissa
4. Työilmapiirimittauksissa
5. Muussa, missä? _____

| 25. Missä määrin alla olevat tekijät ovat lisänneet arvoihin ja etiikkaan liittyvää keskustelua toimintayksikössäsi? | Vähentänyt huomattavasti | Vähentänyt jonkin verran | Ei ole vaikuttanut | Lisännyt jonkin verran | Lisännyt huomattavasti | En osaa sanoa |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|------------------------|---------------|
| 1. Poliittinen ohjaus | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2. Normiohjaus | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 3. Resurssiohjaus | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 4. Informaatio-ohjaus | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 5. Julkisten palveluiden kilpailuttaminen ja ostopalvelusopimukset | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 6. Tuloksellisuus- ja tehokkuusvaatimusten kasvu | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7. Vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 8. Toimintayksikön oman toimivallan lisääntyminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 9. Virkamiesten harkintavallan lisääntyminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 10. Muutokset toimintayksikön tehtävissä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 11. Muutokset palkkausjärjestelmässä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 12. Muutokset organisaatorakenteessa tai johtamisessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 13. Uudet kirjanpito- ja tilintarkastusjärjestelmät | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 14. Palvelujen kehittäminen ja asiakaslähtöisyys | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 15. Kansainvälistyminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 16. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

26. Jos olet toiminut esimiesasemassa, oletko itse kiinnittänyt huomiota arvoihin ja virkamieseettisiin kysymyksiin johtamisessa?

1. En
2. Kyllä, miten? _____
3. En osaa sanoa
4. En ole toiminut esimiesasemassa

27. Onko toimintayksikössäsi valtionhallinnon yhteisen tulosjohtamisjärjestelmän lisäksi käytössä jokin muu tai useampia toimintayksikkösi sisäisiä johtamismenetelmiä?

1. Ei ole, vain tulosjohtaminen
2. Kyllä, mitkä? _____
3. En osaa sanoa
4. En ole toiminut esimiesasemassa

28. Kuinka yhtenäiseksi koet toimintayksikkösi virkamiesten arvomaailman?

1. Täysin erilaiset
2. Melko erilaiset
3. Melko yhdenmukaiset
4. Täysin yhdenmukaiset
5. En osaa sanoa

29. Jos virkamiesten arvomaailmassa tai toimintaperiaatteissa on mielestäsi eroavaisuuksia toimintayksikkösi sisällä, miten kuvailisit niitä?

30. Joudutko työssäsi tilanteisiin, jossa oma käsityksesi eettisesti perustellusta toimintatavasta ja toimintayksikön virallinen kanta eroavat toisistaan?

1. En koskaan
2. Harvoin
3. Joskus
4. Usein
5. En osaa sanoa

| 31. Kuinka suhtaudut eri vaihtoihin edellä mainituissa (kysymys 30) erimielisyystilanteissa päätöksen teon jälkeen ? | Ei koskaan hyväksyttävää | Hyvin harvoin hyväksyttävää | Riippuu tilanteesta | Aina hyväksyttävää | En osaa sanoa |
|--|--------------------------|-----------------------------|---------------------|--------------------|---------------|
| 1. Oltava lojaali yksikön toimintatavalle tai erottava tehtävästä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Erimielisyyden ilmaiseminen yksikön sisällä, tehtävässä jatkaen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Erimielisyyden ilmaiseminen yksikön sisällä, tehtävästä vetäytyen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Avoin julkinen protestointi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Peitetty julkinen toiminta, asian vuotaminen julkisuuteen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Aktiivinen toiminta päätöstä vastaan toisten avulla | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Muut keinot, mitkä _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 32. Kuinka hyvin seuraavat väittämät kuvaavat mielestäsi toimintayksikkösi sisäistä toimintaa? | Ei pidä ollenkaan paikkaansa | Ei pidä täysin paikkaansa | Pitää melko hyvin paikkaansa | Pitää täysin paikkaansa | En osaa sanoa |
|---|------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------|
| 1. Toiminta on yhteiskunnallisesti vaikuttavaa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Toiminta on kilpailukykyistä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Toiminta on taloudellista ja tehokasta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Virkamies suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Kansalaiset saavat tarvitsemansa tiedon toimintayksikön toiminnasta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Virkamies tiedottaa käsittelemistään asioista aktiivisesti kansalaisille | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Viestintä on sisäisesti avointa ja tehokasta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Työyhteisössä keskustelu on avointa ja erilaisia mielipiteitä sallivaa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Toiminta ja palvelut ovat laadukkaita | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. Esimies ja henkilöstö ovat ammattitaitoisia | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. Asiakirjojen ja päätösten kieli on selkeää | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 12. Henkilöt valitaan tehtäviin koulutuksen, ammattitaidon sekä uorovaikutustaitojensa perusteella | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 13. Virkamiehen toiminta ja päätöksenteko perustuu yhdenvertaisuuteen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 14. Virkamies ei ota vastaan taloudellista tai muuta etuutta, jos se voi heikentää luottamusta viranomaisten toimintaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 15. Virkamies ei ota vastaan sivutoimintaa, jos se voi heikentää luottamusta viranomaisten toimintaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 16. Virkamiesten toiminta noudattaa hyvän hallinnon periaatteita | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 17. Virkamies toimii valtionhallinnon tehtäviä hoitaessaan yleisen edun mukaisesti | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 18. Virkamies käyttäytyy asianmukaisesti ja hyvän tavan mukaisesti | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 19. Virkamies neuvoo julkisten palveluiden käytössä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 20. Virkamies käyttäytyy virkatehtävää hoitaessaan asianmukaisesti | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 21. Virkamiehen päätökset perustuvat tosiasioihin | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 22. Virkamies tekee päätökset puolueettomasti | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 23. Virkamies noudattaa työssään lakeja | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 24. Virkamies ilmoittaa esteellisyydestään asian käsittelyssä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 25. Virkamies edistää toiminnallaan sukupuolten tasa-arvoa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 26. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 27. Virkamies vastaa tulostavoitteidensa saavuttamisesta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 28. Virkamiehen toiminta perustuu yhteisesti sovittuihin pelisääntöihin ja toimintayksikön arvoihin | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 33. Kuinka hyvin seuraavat väittämät kuvaavat lähimpien työtovereidesi toimintaa ja suhteitasi heihin? | Ei pidä ollenkaan paikkaansa | Ei pidä täysin paikkaansa | Pitää melko hyvin paikkaansa | Pitää täysin paikkaansa | En osaa sanoa |
|--|------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------|---------------|
| 1. Autamme toisiamme joustavasti ja pyyteettömästi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Viestintä työtovereiden välillä on avointa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Yhteistyö on tärkeää tavoitteiden saavuttamiseksi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Työtovereillani on yhteinen käsitys työn tavoitteista | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Työtovereillani on yhteiset pelisäännöt, kuinka toimitaan | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Osastolla/yksikössä opitaan virheistä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Työtoverini pitävät antamansa lupaukset | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Vuorovaikutus työtovereiden kanssa on lähinnä työasioiden hoitamista | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Työt jakautuvat tasaisesti osaston/yksikön jäsenten kesken | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. Osastolla/yksikössä kokeillaan usein uusia työskentelytapoja | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 34. Kuinka hyvin seuraavat väittämät kuvaavat lähimmän esimiehesi toimintaa? | Ei pidä ollenkaan paikkaansa | Ei pidä täysin paikkaansa | Pitää melko hyvin paikkansa | Pitää täysin paikkansa | En osaa sanoa |
|--|------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------|---------------|
| 1. Esimiehen toiminta ja päätöksenteko ovat järjestelmällisiä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Esimies toimii oikeudenmukaisesti | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Esimies noudattaa omassa työssään toimintayksikön arvoja | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Esimies noudattaa omassa työssään virkamieseettisiä periaatteita | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Esimiehesi antaa sinulle riittävästi työhösi liittyvää tietoa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Esimies pyrkii heti puuttumaan havaittuihin epäkohtiin ja ratkaisemaan ongelmia | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Toimintayksikössäsi käytetään johdonmukaisia palkitsemisjärjestelmiä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Toimintayksikössäsi käytetään oikeudenmukaisia ylentämisyjärjestelmiä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Esimies antaa jatkuvaa palautetta työssä onnistumisesta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 35. Kuinka usein pidät työasioissa yhteyttä oman toimintayksikkösi sisäisiin ja ulkopuolisiin yhteistyötahoihin? | En lainkaan | Muutaman kerran vuodessa | Kuukausittain | Viikoittain | Päivittäin |
|--|-------------|--------------------------|---------------|-------------|------------|
| 1. Yksikön ylin johto | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Yksikön keskijohto | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Yksikön muut osastot/työryhmät | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Yksikön muut virkamiehet | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Yksikön hallinto-/tukihenkilö | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Muut valtionhallinnon toimintayksiköt | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Kunnallishallinnon toimijat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Yksityisen sektorin toimijat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Kansalaiset ja muut sidosryhmät, kuten järjestöt | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 36. Mitä seuraavia johtamisen ja toimintatapojen kehittämistoimia toimintayksikössäsi on toteutettu vuosina 2000-2006? | Ei ole toteutettu | Parhailaan käynnissä | Toteutettu vain osassa toimintayksikköä | Toteutettu koko toimintayksikössä | En osaa sanoa |
|--|-------------------|----------------------|---|-----------------------------------|---------------|
| 1. Vision ja strategisten tavoitteiden määrittely | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Johtamista ja toimintaa ohjaavien arvojen määrittely ja soveltaminen käytäntöön | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Toimintayksikön ja sen toimintaympäristön tulevaisuuden mahdollisuuksien ja haasteiden analysointi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Tulosjohtamisjärjestelmän ja käytäntöjen kehittäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Toimintayksikön koon ja rakenteiden muuttaminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. Toimintaprosessien ja työnorganisoinnin kehittäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. Laadunarviointi ja toimintojen laadun kehittäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. Talouden ja voimavarojen hallinnan uudistaminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. Johtoryhmätyöskentelyn kehittäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. Henkilöstöjohtamisen ja -hallinnon kehittäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

37. Mitä johtamisen ja toimintatapojen kehittämistoimia toimintayksikössäsi tulisi toteuttaa lähitulevaisuudessa?

EPÄEETTISET TILANTEET JA TOIMINTATAVAT

| 38. Kuinka usein toimintayksikössäsi esiintyy seuraavia tilanteita tai toimia? | Ei koskaan | Alle keran vuodessa | Muutaman keran vuodessa | Kuukausittain | Viikoittain | En osaa sanoa |
|--|------------|---------------------|-------------------------|---------------|-------------|---------------|
| 1. Alkoholin tai muiden päihteiden käyttö työaikana | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2. Asian käsittelyyn vaikuttaminen omasta esteellisyydestä huolimatta | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 3. Ikään kohdistuva syrjintä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 4. Juonittelu virkanimityksissä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 5. Oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 6. Poliittinen syrjintä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7. Ratkaisun tekeminen ilman kunnollista valmistelua | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 8. Rodullinen epätasa-arvo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 9. Samaistuminen johonkin eturyhmään | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 10. Seksuaalinen häirintä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 11. Sukupuolinen epätasa-arvo | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 12. Taloudellisten etujen vastaanottaminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 13. Tarpeettoman monimutkainen asian käsittely | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 14. Tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 15. Tiedon panttaaminen ja asian tarpeeton viivyttäminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 16. Puutteellinen asioista tiedottaminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 17. Tuttavien suosiminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 18. Työpaikkakiusaaminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 19. Työtovereiden suojeleminen | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 20. Uudistushaluttomuus | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 21. Vastuun pakeneminen virheen sattuessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 22. Muita epäeettisiä toimintatapoja, mitä? ___ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

39. Mitkä viisi edellä mainituista (kysymys 38) toimintatavoista ovat haitallisimpia valtionhallinnolle?

Kirjoita niitä vastaavat numerot alla olevaan tilaan.

| 40. Missä yhteydessä kohtaat eettisesti hankalia tilanteita? | En koskaan | Erittäin harvoin | Joskus | Usein | Erittäin usein | En osaa sanoa |
|--|------------|------------------|--------|-------|----------------|---------------|
| 1. Valtionhallinnon eri toimintayksiköiden välisessä työssä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2. Oman toimintayksikön sisäisessä työssä | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 3. Poliittisen johdon kanssa toimiessani | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 4. Lobbauksessa (eturyhmien kanssa tehtävässä yhteistyössä) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 5. Henkilöstöjohtamisessa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 6. Asiakassuhteissa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 7. Henkilöstö- ja työmarkkinapolitiikassa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 8. Julkisissa hankinnoissa, kuten ostopalvelusopimuksissa | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 9. Muussa, missä _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

| 41. Ovatko ulkopuolisten toimintayksikkösi virkamiehille tarjoamat matkat, lahjat ja lounaat yleistyneet viiden vuoden aikana? | Vähentyneet huomattavasti | Vähentyneet | Entisellään | Lisääntyneet | Lisääntyneet huomattavasti | En osaa sanoa |
|--|---------------------------|-------------|-------------|--------------|----------------------------|---------------|
| 1. Matkat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 2. Lahjat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 3. Lounaat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| 4. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |

| 42. Oletko joutunut itse kieltäytymään tai kieltämään alaisiltanne matkojen, lahjojen, lounaiden tai sivutoimien vastaanoton eettisistä syistä? | En koskaan | Harvoin | Joskus | Usein | En osaa sanoa |
|---|------------|---------|--------|-------|---------------|
| 1. Matkat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Lahjat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Lounaat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Sivutoimet | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

| 43. Onko toimintayksikössäsi käytössä ohjeita siitä, miten alla olevissa tilanteissa menetellään? | Ei ole | Ei ole, mutta tarvittaisiin | Vakiintunut toimintatapa | Kirjallinen ohje | En osaa sanoa |
|---|--------|-----------------------------|--------------------------|------------------|---------------|
| 1. Matkat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. Lahjat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. Lounaat | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. Sivutoimet | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

44. Kuinka usein toimintayksikössäsi esiintyy sivutoimista tai muista syistä johtuvaa esteellisyyttä?

1. Ei koskaan
2. Muutaman kerran vuodessa
3. Kuukausittain
4. Viikoittain
5. En osaa sanoa

45. Onko toimintayksikössäsi käytössä menetelmiä, joilla esteellisyytilanteet voidaan välttää?

1. Ei tarvita
2. Ei ole, mutta sellainen tulisi kehittää
3. Kyllä, millainen? _____

46. Kun virkamies siirtyy valtionhallinnosta yksityisen sektorin palvelukseen, virka-aseman kautta saatua tietoa, esimerkiksi yrityksen taloudellisesta tilanteesta, on mahdollista käyttää yrityksen eduksi, mikä samalla voi aiheuttaa kilpailuasetelman vääristymistä. Ovatko tämänkaltaiset tilanteet mielestäsi yleisiä?

1. Tällaisia tilanteita ei esiinny lainkaan
2. Tällaisia tilanteita esiintyy harvoin, eivätkä tilanteet vaadi erityistä puuttumista
3. Tällaisia tilanteita aiheutuu satunnaisesti
4. Tällaisia tilanteita aiheutuu säännöllisesti
5. En osaa sanoa

47. Tarvitseeko valtionhallinnossa kehittää jokin järjestelmä edellä mainittujen (kysymys 46) tilanteiden estämiseksi, esimerkiksi valtionhallinnosta yksityiselle sektorille siirtymiseen liittyviä rajoituksia?

1. Ei, järjestelmää ei tarvita
2. Kyllä, millainen? _____
3. En osaa sanoa

48. Lobbauksella tarkoitetaan jonkin eturyhmän pyrkimystä vaikuttaa päätöksentekijän toimintaan ja ratkaisuihin oman etunsa kannalta suotuisasti. Lobbaus tulee esiin toimintayksiköiden arkipäivässä esimerkiksi lainvalmistelutyössä kuultavien valtionhallinnon ulkopuolisten toimijoiden myötä. Tarvitaanko valtionhallinnossa ohjeistusta, lainsäädäntöä tai informaatiotukea tämän kaltaisessa tilanteessa toimimista varten?

1. Ei tarvita
2. Kyllä, millaista? _____
3. En osaa sanoa

49. Onko toimintayksikössäsi yleisesti hyväksyttävää tuoda esille virkamieseettisiin periaatteisiin tai yksikön arvoihin liittyviä ongelmallisia tilanteita?

1. Ei, ongelmallisiin tilanteisiin puuttuminen ei ole sopivaa
2. Kyllä, epäeettisen toiminnan tuominen esimiehen tietoisuuteen on hyväksyttävää
3. Kyllä, epäeettisen toiminnan esille tuominen on hyväksyttävää ja tilanteesta voidaan keskustella avoimesti
4. En osaa sanoa

50. Onko toimintayksikössäsi käytössä menetelmiä, joilla lainsäädännön vastainen toiminta tai muu epäeettinen toiminta voidaan ehkäistä tai tuoda esille?

1. Ei tarvita
2. Ei ole, mutta sellainen tulisi kehittää
3. Kyllä, millaisia? _____
4. En osaa sanoa

51. Tulisiko epäeettinen toiminta paremmin esille, jos virkamiehellä olisi mahdollisuus ilmoittaa epäilystä tai todistettavasta epäeettisestä toiminnasta nimettömäsi oman toimintayksikön ulkopuoliselle asiaa valvovalle organisaatiolle?

1. Valvovaa organisaatiota ei tarvita
2. Ei, valvova organisaatio ei edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista
3. Kyllä, valvova organisaatio edistäisi epäeettisen toiminnan esiintuomista
4. En osaa sanoa

VIRKAMIESETIIKAN KEHITTÄMINEN

52. Nousevatko virkamieseettiset näkökohdat tänä päivänä voimakkaammin esille kuin viisi vuotta sitten?

1. Ei, virkamieseettiset näkökohdat eivät nouse esille lainkaan
2. Ei ole tapahtunut mitään muutosta
3. Kyllä, virkamieseettiset näkökohdat nousevat esille aiempaa enemmän
4. En osaa sanoa

| 53. Jos virkamieseetiikan tasoa ylläpidettäisiin ja edistettäisiin jatkossa seuraavin keinoin, millainen vaikutus niillä olisi? | Ei vaikutusta | Pieni vaikutus | Suuri vaikutus | En osaa sanoa |
|---|---------------|----------------|----------------|---------------|
| 1. Lainsäädäntö ja muut normit | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 2. Tiedottaminen, informaatio | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 3. Nykyistä avoimempi yhteiskunnallinen keskustelu | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 4. Koulutus ja kurssit | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 5. Johdon esimerkki ja arvojen mukainen toiminta | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 6. Arvojen esille tuominen ja keskustelu oman toimintayksikön sisällä | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 7. Sisäiset vastuumeکانismit, kuten tilintarkastukset | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 8. Ulkoiset vastuumeکانismit, kuten oikeusasiamies | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 9. Valvonta, arviointi ja raportointi | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 10. Henkilöstöpoliittiset keinot, kuten henkilökohtainen tulosvastuu | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 11. Eettiset säännöt ja kirjalliset ohjeet | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 12. Epäeettisen toiminnan esiintuomiseen rohkaiseminen | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 13. Muu, mikä? _____ | 1 | 2 | 3 | 4 |

54. Seuraako toimintayksikkösi, esimerkiksi laatupalautekyselyn avulla, kansalaisten tyytyväisyyttä hallintoon ja toimintayksikkösi toimintaan?

1. Ei
2. Kyllä, miten? _____
3. En osaa sanoa

55. Tarvitseeko toimintayksikkösi mielestäsi kehittämistukea, esimerkiksi ulkopuolisia koulutuspalveluita, virkamieseettisten kysymysten esille tuomisessa tai ratkaisemisessa?

1. Ei
2. Kyllä, mitä? _____
3. En osaa sanoa

56. Jos koet tarvetta valtionhallinnon virkamieseettisten periaatteiden ja/tai toimintayksikkösi oman arvolähtöisen toiminnan kehittämiseksi, mitkä olisivat tärkeimmät kehittämisalueet ja tavoitteet?

57. Mitä muuta haluaisit lisätä?

Lomake pyydetään palauttamaan osoitteeseen:

Helsingin yliopisto
Yleisen valtio-opin laitoksen toimisto/Mirva Peiponen
PL 54
00014 HELSINGIN YLIOPISTO

Lämmin kiitos vastaamisestasi!

LIITE 6

Taulukko 1 *Vastaajien tärkeimpinä pitämät arvot valtionhallinnon toiminnassa oman hallinnonalan mukaisesti tarkasteluna (%)*

| Hallinnonala | Virkamiesten tärkeinä pitämät arvot | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | AV | EN | JO | LA | LO | LU | RI | OB | PA | PU | RE | TA | TE | TU | VA | YH |
| VNK | 76,9 | 0,0 | 7,7 | 76,9 | 0,0 | 69,2 | 61,5 | 23,1 | 38,5 | 15,4 | 7,7 | 46,2 | 7,7 | 38,5 | 15,4 | 23,1 |
| OM | 42,3 | 11,7 | 5,4 | 70,3 | 5,4 | 55,0 | 57,7 | 36,0 | 22,5 | 39,6 | 18,9 | 41,4 | 9,9 | 20,7 | 33,3 | 21,6 |
| UM | 80,0 | 0,0 | 40,0 | 80,0 | 0,0 | 20,0 | 40,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 0,0 | 0,0 | 20,0 | 60,0 | 40,0 | 60,0 |
| SM | 56,6 | 4,8 | 8,4 | 56,6 | 8,4 | 61,4 | 43,4 | 33,7 | 32,5 | 26,5 | 27,7 | 34,9 | 12,0 | 24,1 | 24,1 | 38,6 |
| PM | 33,3 | 0,0 | 8,3 | 50,0 | 25,0 | 66,7 | 58,3 | 33,3 | 16,7 | 25,0 | 8,3 | 33,3 | 16,7 | 41,7 | 50,0 | 33,3 |
| VM | 42,4 | 16,7 | 6,1 | 54,5 | 6,1 | 68,2 | 48,5 | 34,8 | 43,9 | 19,7 | 21,2 | 51,5 | 9,1 | 30,3 | 18,2 | 24,2 |
| OPM | 53,6 | 10,9 | 7,3 | 51,8 | 7,3 | 50,0 | 47,3 | 35,5 | 29,1 | 20,9 | 27,3 | 46,4 | 10,9 | 37,3 | 35,5 | 24,5 |
| MMM | 56,5 | 16,1 | 3,2 | 33,9 | 6,5 | 56,5 | 61,3 | 19,4 | 37,1 | 40,3 | 16,2 | 40,3 | 9,7 | 46,8 | 33,9 | 22,6 |
| LVM | 58,8 | 8,8 | 8,8 | 61,8 | 0,0 | 55,9 | 29,4 | 14,7 | 41,2 | 11,8 | 26,5 | 38,2 | 11,8 | 47,1 | 32,4 | 32,4 |
| KTM | 47,0 | 12,1 | 7,6 | 39,4 | 9,1 | 51,5 | 51,5 | 28,8 | 40,9 | 30,3 | 21,2 | 27,3 | 15,2 | 65,2 | 27,3 | 25,8 |
| STM | 56,5 | 4,3 | 8,7 | 52,2 | 0,0 | 60,9 | 65,2 | 26,1 | 39,1 | 26,1 | 30,4 | 30,4 | 13,0 | 34,8 | 17,4 | 17,4 |
| YM | 63,0 | 7,4 | 5,6 | 48,1 | 1,9 | 51,9 | 55,6 | 37,0 | 31,5 | 37,0 | 22,2 | 33,3 | 7,4 | 42,6 | 31,5 | 22,2 |

Taulukko 2 *Valtionhallinnon tehtäväjaon perusteella tarkasteluna, kuinka suuri osa virkamiehistä pitää arvoja tärkeinä. (%)*

| Toimintayksikön tehtävä | Virkamiesten tärkeinä pitämät arvot | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-------------------------------------|------|-----|------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | AV | EN | JO | LA | LO | LU | RI | OB | PA | PU | RE | TA | TE | TU | VA | YH |
| Perinteiset tehtävät | 50,0 | 7,6 | 7,6 | 64,7 | 7,1 | 58,0 | 52,2 | 33,9 | 26,8 | 32,1 | 20,5 | 37,9 | 11,2 | 25,0 | 29,9 | 29,5 |
| Hyvinvointitehtävät | 54,1 | 9,8 | 7,5 | 51,9 | 6,0 | 51,9 | 50,4 | 33,8 | 30,8 | 21,8 | 27,8 | 43,6 | 11,3 | 36,8 | 32,3 | 23,3 |
| Perusrakentamistehtävät | 61,4 | 8,0 | 6,8 | 53,4 | 1,1 | 53,4 | 45,5 | 28,4 | 35,2 | 27,3 | 23,9 | 35,2 | 9,1 | 44,3 | 31,8 | 26,1 |
| Taloudelliset tehtävät | 48,5 | 14,9 | 5,7 | 42,8 | 7,2 | 58,8 | 53,6 | 27,8 | 40,7 | 29,9 | 19,6 | 39,7 | 11,3 | 47,4 | 26,3 | 24,2 |

AV = avoimuus

EN = ennakoivuus

JO = joustavuus

LA = laatu ja asiantuntemus

LO = lojaalisuus

LU = luotettavuus

RI = riippumattomuus

OB = objektiivisuus

PA = palvelu- ja asiakaslähtöisyys

PU = puolueettomuus

RE = rehellisyys

TA = tasa-arvoisuus

TE = tehokkuus

TU = tuloksellisuus

VA = vastuullisuus

YH = yhteistyökykyisyys

Sammandrag

Statsförvaltningens värdegrund

Statsförvaltningens värdegrund har genomgått förändringar, vilka föranletts av samhällets föränderliga behov och förväntningar. Statsförvaltningens traditionella värden har å andra sidan slagit rot djupt i tjänstekårens medvetenhet, men de nya värdena har blivit allt viktigare ur medborgarnas och andra intressentgruppers synvinkel.

Statsförvaltningens viktigaste värden:

- Öppenhet
- Kvalitet och sakkunnighet
- Pålitlighet
- Objektivitet
- Service- och kundinriktning
- Oavhängighet
- Jämlikhet
- Effektivitet

Tjänstemannaetikens nuläge, utmaningar och verksamhetskulturens enhetlighet

Tjänstemännens verksamhet har inom den finska statsförvaltningen alltid hållit en hög etisk nivå, och Finland har i internationella sammanhang varit ett exempel åt flera andra länder. Statsförvaltningen är en helhet där samhällets utmaningar och möjligheter styr statsförvaltningens verksamhet och behovet av reformer. De återspeglas i tjänstemännens verksamhet och bidrar således till en gemensam verksamhetskultur inom statsförvaltningen.

Utmaningar för statsförvaltningens verksamhet orsakas av:

- Tjänstemännens generationsskifte
- Säkerställandet av tjänstemännens kompetens och ansvar
- Tjänstemännens arbetstrivsel och –motivation
- Behovet av mera öppenhet, flexibilitet och samarbete inom verksamhetsenheterna
- Behovet av mera inflytande och interaktion i förhållande till medborgarna och intressentgrupperna
- Utvecklandet av ledandet i en ännu mera värdebaserad riktning

Värdena är ett verktyg med vars hjälp tjänstemännens verksamhet kan styras i syfte att underlätta uppnåendet av målsättningarna. Verksamhetskulturen kan för tillfället inte beskrivas som enhetlig, eftersom värdearbetet pågår fortfarande på många ställen, och det krävs ytterligare åtgärder för att varje tjänsteman skulle förstå värdenas betydelse för det egna arbetet.

Utvecklingsförslag

1. Mera samarbete och öppenhet

- Värdena blir en del av diskussionen i det dagliga arbetet
- Teamarbete och belönande av teamet minskar på den interna konkurrensen, men främjar uppnåendet av gemensamma målsättningar
- Värdena bör bindas ännu tydligare till verksamhetsstrategin och lönesystemet
- Utvärderandet av värdebaserad verksamhet bör ökas i samband med resultat- och utvecklingsdiskussionerna, och intressentgruppernas feedback bör utnyttjas vid värdearbetet
- Mera informering inom verksamhetsenheterna

2. Värdeinriktat utvecklande av ledandet

- Ledarnas verksamhet skall också utvärderas och utvecklas utgående från värdena. Verksamhetsenhetens värden och gemensamma tjänstemannaetiska principer bör utgöra utgångspunkten för ledandet och grunden för besluten.

3. Inskolning och utbildning

- Uppgifterna, målsättningarna och verksamhetsprinciperna bör få en mera framträdande roll vid inskolningen av tjänstemän

- Mentorering bör få en viktigare roll vid inskolningen och utbildningen av nya tjänstemän. Samtidigt främjas överförandet av tyst kunskap och utökandet av kompetenskapitalet.
- Ingen skild värdeutbildning, utan i samband med all utbildning, värdena utgör grunden för verksamheten och beslutsfattandet
- Stöd från en utomstående konsult/utbildningsgrupp. Hjälper vid behov både vid utvecklandet av ledningen och vid planeringen av personalutbildningen.

4. Anvisningar

- Skapande av anvisningar gällande lobbying
- Uppdagande av oetisk verksamhet och ingripande i det, anvisningar både åt cheferna och åt personalen
- Det vore skäl att få i bruk begränsningar för överflyttande från statsförvaltningen till den privata sektorn.

Summary

Value base of public administration

The value base of public administration has undergone changes resulting from the changing needs and expectations of society. On the other hand, the traditional values of public administration are deeply rooted in the consciousness of civil servants, but new values have become increasingly important from the point of view of citizens and other interest groups.

The principal values of public administration:

- Transparency
- Quality and expertise
- Trust
- Neutrality
- Service principle
- Independence
- Equality
- Effectiveness

Civil service ethics: current status, challenges and uniformity of operational culture

In Finnish public administration, the activities of civil servants have always been of high ethical standard, and Finland has been held up internationally as an example to a number of other states. Public administration is an entity where the challenges and opportunities set by society direct the operation and needs for reform of public administration. They are

reflected in the activities of civil servants and thus help to build the common operational culture of public administration.

Challenges to the operation of public administration:

- Change of generation of civil servants
- Ensuring the competence and responsible conduct of civil servants
- Civil servants' well-being and motivation at work
- Need to improve openness, flexibility and cooperation in operational units
- Need to improve effectiveness and interactivity in relation to citizens and interest groups
- Developing management to become more value-led

Values are a tool that can be used to direct the activities of civil servants in order to reach the set goals. At the moment, the operational culture cannot be said to be homogenous, as the work on values in the operational units is in many instances still ongoing and requires additional measures, so that every civil servant understands the importance of the values in relation to his own work.

Suggestions for development

1. Increasing cooperation and openness

- Values as part of discussion in daily work
- Teamwork and team rewards reduce interpersonal competition, but promote reaching of common goals
- Closer integration of values in operational strategy and remuneration system
- Increased evaluation of value-led activity in R&D discussions and utilisation of interest group feedback in value work
- Improved communications within operational units

2. Developing management to become more value-led

- Assessment and development of value-orientedness in the activities of managers are also necessary. The point of departure and basis of solutions in management should be the values of the operational unit and the common principles of civil service ethics.

3. Induction and training

- Tasks, goals and operational principles to feature more prominently in induction of civil servants
- Mentoring a more important part of induction and training of new officials. The measures also promote transfer of tacit knowledge and accumulation of skills capital.
- No separate value training, but values form the basis of activity and decision-making in all training
- Support of external consultant/training group. Helps as required both in management development and planning of personnel training

4. Guidelines

- Drawing up guidelines on lobbying
- Exposure and intervention in unethical activity, provision of guidelines both for superiors and personnel
- Restrictions related to transfer from public administration to the private sector would be useful.

*Vuoden 2007 aikana
sarjassa ilmestyneet julkaisut*

- 1/2007 Comporative Study on the Public-service
Ethics of the EU Member States (HO)
- 2/2007 Selvitys julkisten verkkopalvelujen laatuksiteristön kehitystarpeista (VNTHY)
- 3/2007 Kokonaisarkkitehtuurimallit
Valtionhallinnon kokonaisarkkitehtuurin tutkimusprojekti