



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta

Valtiovarainministeriön julkaisu – 38/2016



Valtio työnantajana

Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2016

Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta

Timo Moilanen

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-809-5 (pdf)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/
Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Anitta Türkkän

Helsinki 2016

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		Joulukuu 2016
Tekijät	Timo Moilanen		
Julkaisun nimi	Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2016		
ISBN PDF	978-952-251-809-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-809-5		
Sivumäärä	68	Kieli	Suomi
Asiasanat	arvot, etiikka, korruptio, integriteetti, virkamiehet		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö on selvittänyt valtionhallinnon arvoja ja periaatteita vuosina 1999 ja 2007 tehtyjen kyselyiden avulla. Marraskuussa 2015 tehdyssä kolmannessa etiikkakyselyssä tarkastellaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön käsityksiä työn eettisistä arvoista ja periaatteista. Kysely pohjautuu valtion virkamieseettisen toimikunnan suositukseen (VM 3/2014). Virkamieskyselyn lisäksi toteutettiin toimikunnan suosittelema kansalaiskysely, jonka tulokset on julkaistu erikseen (VM 2/2017).</p> <p>Virkamieskyselyn vastaajina oli 12 ministeriön ja 16 viraston palveluksessa oleva henkilöstö sekä valtionhallinnon ylin johto. Kyselyn piirissä oli valtioneuvostotasolla runsas 4300 vastaajaa ja virastotasolla 3100 vastaajaa sekä ylimmän johdon lisäotoksessa 400 vastaajaa. Kyselyyn saatiin kaikkiaan 939 vastausta. Vastauksia saatiin kaikilta hallinnonaloilta ja tasoilta. Ylimmän johdon vastauksia saatiin poikkeuksellisen hyvä määrä, 229 kappaletta. Myös aiemmista virkamieskyselyistä puuttunut asiantuntijatason näkökulma sai merkittävän vahvistuksen 531 vastauksen myötä. Vaikka kyselyn vastausprosentti jäi suhteellisen vaatimattomaksi (12 %), käsillä oleva kysely on tähän saakka kattavin virkamiesetiikkaa koskeva aineisto.</p> <p>Virkamieskyselyssä tarkasteltiin virkamiesetiikan eri puolia: hallinnon arvojen muutosta, virkamieseettisiä periaatteita, eettisesti ongelmallisia tilanteita sekä erilaisia keinoja, joilla virkamiesetiikan korkeaa tasoa voidaan ylläpitää ja kehittää. Kysely toi esille virkamieseettisten arvojen ja periaatteiden jatkuvuuden mutta myös eräisiin uusiin ilmiöihin liittyviä epävarmuutta..</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	December 2016	
Författare	Timo Moilanen		
Publikationens titel	Läget för tjänstemannaetiken 2016 – en enkätundersökning om statstjänstemännens värderingar och etik		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriet publikationer 38/2016		
ISBN PDF	978-952-251-809-5	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	URN:ISBN: 978-952-251-809-5		
Sidantal	68	Språk	Finska
Nyckelord	värderingar, etik, korruption, integritet, tjänstemän		
Referat	<p>Finansministeriet har utrett statsförvaltningens värderingar och principer genom enkätundersökningar 1999 och 2007. Den tredje etikundersökningen i november 2015 granskar vilka uppfattningar anställda inom staten har om de etiska värderingarna och principerna i arbetet. Enkäten bygger på statens tjänstemannaetiska kommittés rekommendationer (FM 3/2014). Utöver tjänstemannaenkäten genomfördes en medborgarenkät som kommittén hade rekommenderat. Resultaten av medborgarenkäten har offentliggjorts separat (FM 2/2017).</p> <p>Tjänstemannaenkäten besvarades av anställda på 12 ministerier och 16 ämbetsverk samt av personer i den högsta ledningen inom statsförvaltningen. Enkäten omfattade över 4 300 svarspersoner på statsrådsnivå och 3 100 svarspersoner på ämbetsverksnivå samt 400 svarspersoner i tilläggsurvalet av personer i den högsta ledningen. Man fick sammanlagt 939 svar på enkäten från samtliga förvaltningsområden och -nivåer. Antalet svar från personer i den högsta ledningen var exceptionellt stort, 229. Dessutom stärktes de sakkunnigaspekter som har saknats i de tidigare tjänstemannaenkäterna betydligt genom 531 svar. Trots att svarsprocenten var relativt låg (12 %) utgör enkäten det hittills mest omfattande materialet om tjänstemannaetiken.</p> <p>I enkäten granskades de olika sidorna av tjänstemannaetiken: förändringar i förvaltningens värderingar, tjänstemannaetiska principer, etiskt problematiska situationer och olika metoder för att bevara och förbättra tjänstemannaetikens höga nivå. Av enkäten framkom att det finns kontinuitet i de tjänstemannaetiska värderingarna och principerna, men att det också finns osäkerhet till följd av vissa nya fenomen.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	December 2016	
Authors	Timo Moilanen		
Title of publication	State of civil service ethics - a survey of the ethical values and principles of central government employees		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 38/2016		
ISBN PDF	978-952-251-809-5	ISSN PDF	1797-9714
Website address (URN)	URN:ISBN: 978-952-251-809-5		
Pages	68	Language	Finnish
Keywords	values, ethics, corruption, integrity, civil servants		
<p>Abstract</p> <p>The Ministry of Finance has examined the values and principles of central government employees by means of surveys conducted in 1999 and 2007. The third survey on ethics carried out in November 2015 looked at central government employees' views of the ethical values and principles related to their work. The survey was based on a recommendation issued by the Advisory Body on Civil Service Ethics (Ministry of Finance 3/2014). A citizen survey, whose results were published separately, was conducted in addition to the survey targeted at civil servants (Ministry of Finance 2/2017).</p> <p>The civil servant survey was addressed to the employees of 12 ministries and 16 government agencies as well as the top management of central government. The survey covered over 4,300 respondents on government level, 3,100 respondents on agency level and 400 respondents in the additional sample consisting of top management. A total of 939 responses were received from all branches and levels of government. A good number of responses, 229, were received from the top management. The survey also attracted 531 expert level responses. This was significant, as the expert perspective had been absent in earlier civil servant surveys. Even if the response rate was relatively low (12%), the survey collected the largest set of data on civil service ethics so far.</p> <p>The civil servant survey looked at different aspects of civil service ethics: the change of values in central government, the principles of civil service ethics, situations that present ethical problems as well as different means by which a high level of civil service ethics could be maintained and improved. The survey highlighted the continuity of civil service values and principles but also uncertainties associated with certain new phenomena.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
1.1	Etiikkakyselyn tausta ja tavoitteet	9
1.2	Valtionhallinnon rakennemuutos	11
1.3	Kyselystä annettu palaute.....	12
2	Hallinnon arvot ja periaatteet	14
2.1	Hallinnon arvojen muodostuminen	14
2.2	Valtionhallinnon ydinarvot	15
2.3	Valtionhallinnon arvojen toteutuminen käytännössä.....	17
2.4	Arvojen ja eettisten periaatteiden käsittely virastojen omissa asiakirjoissa	20
2.5	Virastojen eettiset erityispiirteet	21
2.6	Virkamieseettisten kysymysten sääntelyn selkeys	22
3	Virkamiesetiikkaa vahvistavat toimenpiteet	25
3.1	Arvokeskustelut	25
3.2	Arvot arkeen -käsikirja	26
3.3	Virkamiesetiikkakoulutuksen tarve	27
3.4	Virkamiesetiikka ja henkilöstöjohtaminen	27
3.5	Ylimmän johdon sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus	30
3.6	Virkasopimuksen mukainen karenssi	31
4	Virkamiesetiikan vastaista toimintaa koskevat arviot	32
4.1	Epäeettiset toimintatavat	32
4.2	Epäeettisen käyttäytymisen esille tuominen	36
4.3	Eettisesti hankalat tilanteet	37
5	Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka?	40
5.1	Hallinnon arvojen muutos	40
5.2	Virkamiesetiikan tila 2000-luvun alkuun verrattuna	41
5.3	Virkamiesetiikan tulevaisuus	42
5.4	Virkamiesetiikkaan vaikuttavat keinot	43
6	Yhteenveto	45
	Lähteet	48

LIITE 1: Kyselyssä mukana olleet virastot ja laitokset	50
LIITE 2: Kyselylomake	51
LIITE 3: Tarkemmat erittelyt keskeisistä taulukoista	63

1 Johdanto

1.1 Etiikkakyselyn tausta ja tavoitteet

Tässä raportissa tarkastellaan valtion palveluksessa olevan henkilöstön käsityksiä työhön liittyvistä eettisistä arvoista ja periaatteista. Valtaosa valtion henkilöstöstä on virkamiehiä, joten on luontevaa puhua virkamiesetiikasta. Vuonna 2015 kaikkiaan 93 % valtion henkilöstöstä oli virkamiehiä ja vain 7 % työsopimussuhteisia. Virkamiesetiikalla ja -moraalilla tarkoitetaan työhön liittyvää eettistä harkintaa eli sitä, miten tietyssä tilanteessa pitäisi toimia. Yleiskielellä ilmaistuna virkamiesetiikassa on kyse valtionhallinnon pelisäännöistä ja hyvän hallinnon periaatteista. Erilaisia eettisiä valintatilanteita syntyy osana normaalia arkipäivän toimintaa. Valtaosassa tilanteista oikea toimintatapa on itsestäänselvyys. Selvää on, että virkamiehen tulee kohdella eri osapuolia tasapuolisesti ja tehdä ratkaisut asiaperustein. Joskus tilanteet voivat kuitenkin olla monimutkaisia ja edellyttää moraaliharkintaa (esim. rooliristiriidat, monen käden ongelmat, karenssikysymykset). Lisäksi on hyvä muistaa se, että ei vielä riitä, että virkamies toimii puolueettomasti, vaan toiminnan pitää myös näyttää puolueettomalta. Virkamiesetiikka puhuttaa niin virkamiehiä kuin kansalaisiakin¹.

Valtiovarainministeriö on selvittänyt hallinnon arvoja ja periaatteita useaan otteeseen. Aiempien, vuosina 1999 ja 2007 toteutettujen kyselytutkimusten vastaajina olivat valtion virastojen ja laitosten ylin johto sekä henkilöstön edustajat. Käsillä oleva kolmas kyselytutkimus pohjautuu valtion virkamieseettisen toimikunnan suositukseen. Toimikunta ehdotti, että virkamiesetiikan nykytilaa selvitettäisiin tekemällä kaksi kyselytutkimusta, joiden

¹ Hyvän hallinnon ja etiikan vaatimukset eivät ole vieraita liike-elämässäkään. Helsingin pörssiin listatut pörssi-yhtiöt, joiden kotipaikka on Suomi, noudattavat listayhtiöiden hallinnointikoodia (Finnish Corporate Governance Code). Hallinnointikoodi on Arvopaperimarkkinayhdistyksen pörssi-yhtiöille laatima kokoelma hyvää hallinnointia koskevista suosituksista, jotka täydentävät lainsäädännöstä tulevia velvoitteita. Koodi on laadittu noudatettavaksi ns. noudata tai selitä -periaatteen (comply or explain) mukaisesti. Lähtökohtana on se, että yhtiö noudattaa kaikkia hallinnointikoodin suosituksia. Yhtiö voi kuitenkin poiketa yksittäisistä suosituksista, mikäli sillä on poikkeamiseen perusteltu syy. Tällöin yhtiön tulee noudata tai selitä -periaatteen mukaisesti selostaa, mistä suosituksista se poikkeaa sekä esittää poikkeamisen syyt ja poikkeamisesta päättämisen tapa. Suurilla yhtiöillä on hyvää hallintoa ja toimintaan liittyviä eettisiä kysymyksiä varten oma compliance-yksikkö, joka on tyypillisesti sijoitettu lakiasiainosastolle. Toiminto (compliance officer) pitää osaltaan huolen siitä, että yhtiön työtekijät tietoisia vastuustaan ja kiinnittävät eettisiin asioihin riittävästi huomiota (Ratsula 2016).

vastaajina toimisivat valtion henkilöstö ja kansalaiset (VM 2014, 50). Virkamiehiä koskeva kyselyaineisto kerättiin sähköisenä kyselynä marraskuussa 2015 ja tässä raportissa tarkastellaan kyselyn tuloksia. Toimikunnan ehdottama kansalaiskysely toteutettiin kesäkuussa 2016 TNS Gallupin toimesta sähköisenä kyselynä. Kyselyiden tulokset julkistettiin yhteisessä seminaarissa marraskuussa 2016 ja niitä hyödynnetään valtiovarainministeriön ja valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan työssä.

Virkamieskyselyssä tarkasteltiin virkamiesetiikan eri puolia: hallinnon arvojen muutosta, virkamieseettisiä periaatteita, eettisesti ongelmallisia tilanteita sekä erilaisia keinoja, joilla virkamiesetiikan korkeata tasoa voidaan ylläpitää ja kehittää. Sähköisen kyselyn vastaajina oli 12 ministeriön ja 16 viraston palveluksessa oleva henkilöstö (ks. liite 1 ja 2). Sen lisäksi kysely ulotettiin kaikkien virastojen ja laitosten ylimpään johtoon (ns. YLVA1 ja YLVA2-tason johto). Kysely lähetettiin virastojen tiedotuksesta vastaaville henkilöille, jotka jakoivat kyselyn saatekirjeen ja Webropol-kyselyn linkin oman virastonsa intranetin kautta ja/tai sähköpostitse. Ylimmän johdon osalta vastauspyyntö välitettiin vastaajille sähköpostitse. Kyselyn piirissä oli valtioneuvostotasolla runsas 4300 vastaajaa, virastotasolla 3100 vastaajaa sekä ylimmän johdon lisäotoksessa 400 vastaajaa. Kokonaisuutena kyse oli hieman alle 8000 henkilön suuruisesta otoksesta.

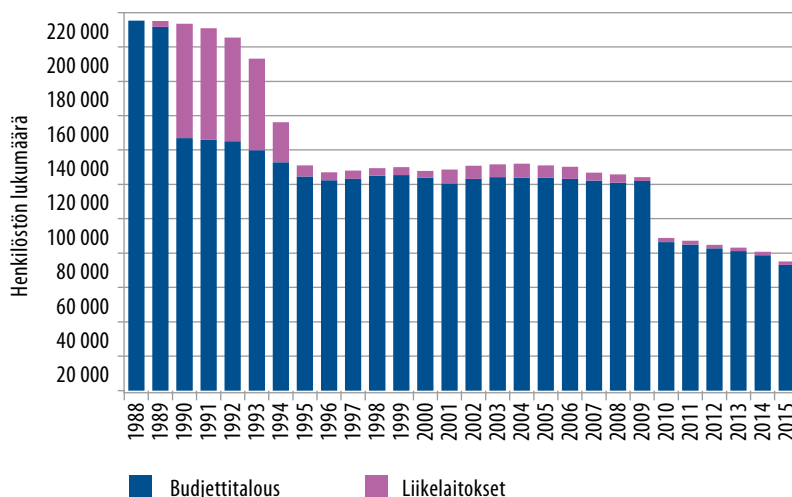
Kyselyyn saatiin kaikkiaan 939 vastausta. Vastauksia saatiin kaikilta hallinnonaloilta ja tasoilta. Valtioneuvostosta vastauksia saatiin 327 kappaletta (35 %) ja virastotasolta 612 kappaletta (65 %). Ylimmän johdon vastauksia saatiin poikkeuksellisen hyvä määrä, 229 kappaletta (vastausaste 46 %). Aiemmistä virkamiesetiikkakyselyistä puuttunut asiantuntijataso näkökulma sai merkittävän vahvistuksen 531 vastauksen myötä. Esimiesten ja tukihenkilöstön vastaukset jäivät vähäisiksi (93 ja 86 kappaletta). Tyypillinen vastaaja oli pysyvässä palvelusuhteessa (86 %) oleva virkamies (97 %), jolla oli ylempi korkeakoulututkinto (78 %) ja yli 10 vuoden työkokemus valtionhallinnosta (73 %). Vastaajista 60 % oli naisia. Koko valtionhallintoa ajatellen valtioneuvosto on kyselyssä ylliedustettuna, joten tulokset heijastavat keskushallinnon ytimen näkemyksiä. Vaikka kyselyn vastausprosentti jäi suhteellisen vaatimattomaksi (12 %), käsillä oleva kysely on tähän saakka kattavin virkamiesetiikkaa koskeva selvitys.

1.2 Valtionhallinnon rakennemuutos

Valtionhallinnon toimintaan kohdistuu lukuisia muutostekijöitä. Kuviosta 1 käy ilmi, että valtion budjettitalouden piirissä oleva henkilöstömäärä on 1990-luvulta vähentynyt merkittävästi. Henkilöstötilastojen mukaan vuonna 1988 valtiolla tehtiin yli 215 000 henkilötyövuotta kun vuoden 2015 htv-kertymä oli hieman yli 73 000. Muutokset johtuvat mm. keskusvirastojen lakkauttamisesta 1990-luvun taitteessa sekä toimintojen liikelaitostamisesta ja yhtiöittämisestä (esim. VR ja PTL). Vuonna 2010 toteutettu yliopistouudistus siirsi noin 34 000 htv:tä budjettitalouden ulkopuolelle. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman (2003-2010) sekä vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (2011-2015) myötä valtion henkilöstömäärä laski noin 12 000 htv:llä. Vuoden 2019 alusta voimaan tulevan sote- ja maakuntauudistuksen myötä ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden henkilöstö siirtyy maakuntien palvelukseen. Muutosten myötä valtion henkilöstömäärän on arveltu asettuvan noin 65 000 henkilötyövuoden suuruusluokkaan vuonna 2019.

Edellä mainittujen rakennemuutosten lisäksi valtionhallintoa ovat muuttaneet mm. Suomen EU-jäsenyys ja kansainvälisen yhteistyön lisääntyminen, julkisten hankintojen voluumin kasvu sekä vuorovaikutus ja yhteistyö yksityisen sektorin kanssa. Vuoden 2008 finanssikriisin muuttuminen velkakriisiksi sekä heikentynyt talouskasvu ovat puolestaan saaneet julkisen talouden epätasapainoon. Osa valtiontalouden säästöpainneista on toteutettu leikkaamalla virastojen ja laitosten toimintamäärärahoja.

Kuvio 1. Valtion budjettitalouden piirissä olevan henkilöstömäärän kehitys 1988-2015



Kyselyssä selvitettiin eräiden yleisten muutostekijöiden vaikutusta vastaajien oman viraston toimintaan (taulukko 1). Kuten taulukosta käy hyvin ilmi, valtiontalouden säästötoimien vaikutukset näkyvät selvästi virastojen toiminnassa. Yli puolet vastaajista (56 %) pitää niiden vaikutusta erittäin suurena. Muilla seikoilla kuten kansainvälistymisellä ja julkisten hankintojen volyymin lisääntymisellä on jonkin verran vaikutusta, mutta niiden vaikutukset ovat vastaajien arvion mukaan vähäisempiä kuin säästötoimien vaikutukset.

Taulukko 1. Valtionhallintoon kohdistuneiden muutostekijöiden vaikutus oman viraston toimintaan (n=939)

"-" = ei vaikutusta, "++++" = voimakas vaikutus

	-	+	++	+++	++++	Yht.
Valtiontalouden säästötoimet	1	2	10	31	56	100
Julkisten hankintojen käyttö	4	11	32	37	16	100
Kansainvälisyys	5	13	28	33	22	100
Poliittisen ohjauksen voimistuminen viraston omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa	6	15	29	32	18	100
Vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa	9	17	32	31	11	100
Viraston maksullinen palvelutoiminta	28	21	27	16	8	100

Vastaajat nostivat avovastauksissa esille myös eräitä muita hallintoon kohdistuvia muutostekijöitä. Tällaisina mainittiin mm. työn muutos, epäjatkuvuus, asiantuntemuksen heikkeneminen, digitalisaatio sekä toimintojen hajasijoitus. Työn muutoksen osalta keskeisiä kohtia olivat henkilöstön eläköityminen, henkilöstövoimavarojen vähentyminen ja kiireen kasvu sekä näihin liittyvät lieveilmiöt. Hallinnon toimintaympäristön koettiin muuttuvan nopeasti ja johtavan jatkuviin organisaatiomuutoksiin. Hallinnon asiantuntemuksen nähtiin heikentyneen yhdessä arvostuksen kanssa ("virkamiestyövastaisuus"). Digitalisaatio nähtiin etupäässä myönteisessä valossa ja sen katsottiin muuttavan merkittävästi hallinnon toimintatapoja ja palveluita ("toimintaympäristön digitalisoituminen, teknologiset uudistukset, toimitilauudistukset").

"Toimintaympäristö on muuttunut erittäin epävakaaksi, jatkuvaa muutosta"

1.3 Kyselystä annettu palaute

Kaikkiaan 197 vastaajaa vastasi kyselyn palautekohtaan. Suurin osa vastaajista piti kyselyä ajankohtaisena, kattavana ja monipuolisena. Kattavuuden johdosta kyselystä tuli varsin pitkä: se piti sisällään 47 kysymystä, joista yhdeksän oli kysymyspatteristoja (tarkemmin ks. kyselylomake liitteessä 2). Vastauksista koottuun havaintomatriisiin kertyi kaikkiaan 231 muuttujaa, joista 30 oli vapaamuotoisia avovastauksia. Kun tämä kerrotaan vastaajien lukumäärällä (939) saadaan käsitys aineiston laajuudesta. Yksin vapaamuotoisista vastauksista kertyi yli 157 sivua tiiviissä muodossa olevaa tekstiä. Kattavuuden ja monipuolisuuden käänttöpuoli on se, että kyselyyn vastaaminen vei melko paljon aikaa (30-60 min per vastaaja). Kyselyn raskaus on vaikuttanut siihen, että vastausprosentti jäi alhaiseksi, 12 prosenttiin. Mikäli kysely uusitaan myöhemmin, on harkittava tulisiko kyselylomaketta lyhentää.

Sähköistä lomaketta pidettiin teknisesti toimivana. Muutama vastaaja toivoi, että lomakkeesta voisi helposti tulostaa tai tallentaa itselleen kopion. Pari henkilöä toi esille vastaajien tunnistamiseen liittyviä pelkoja. Kysymyspatterin 19 rajaamista viiteen vaihtoehtoon pidettiin huonona (tarkemmin sivulla 32). Myös koulutusala koskevissa kysymyksissä nähtiin kehitettävää: oikeustieteellinen koulutusala tulisi lisätä vaihtoehtoihin ja vastaajille pitäisi antaa usean koulutusalan valintamahdollisuus. Vastaajat ehdottivat myös joitain lisäkysymyksiä².

Nykymuodossaan kysely on geneerinen, kaikille hallinnonaloille ja kaikkiin virastoihin sopeva yleiskysely. Sen rinnalla olisi hyvä käyttää tietyille toimialalle räätälöityä kyselyä, jossa voidaan paremmin ottaa huomioon alan erityiskysymykset (esim. syyttäjälaitosta koskeva kysely, poliisin etiikka jne.).

*”Hyviä kysymyksiä!
Toivon että tästä seuraa
muutakin kuin lisää ohjeita!
Etiikka ei muutu ohjeilla
vaan toimintatapaa
muuttamalla.”*

² Vastaajat toivoivat, että kyselyssä käsiteltäisiin myös seuraavia kysymyksiä: konkreettiset etiikkatapaukset (toimintatilanteen kuvauksen tai skenaariorajan kautta), hyvä veli -verkostojen toiminta, rakenteellisen korruption eri muodot, naisten osuus johtotehtävissä, innovaatioiden ja uudistusten toteuttaminen (uudet laitteet ja sovellukset), ikäsyrrjintä, henkilöstöpolitiikka, virastojen johtamistavan etiikka, organisaatiomuutosten vaikutus, kansalaisten oikeuksien toteutuminen, median rooli, sosiaalisen median käyttö, globaalit eettiset arvot, ympäristöarvot, poliittiset virkanimitykset, poliittisen kulttuurin muutoksen vaikutus virkamiehen asemaan, määräaikaiset palvelussuhteet, virkavastuuseen liittyvät näkökohdat sekä tilanteet, joissa virkamies joutuu toimimaan vastoin omia moraalisia periaatteitaan tai lakia.

2 Hallinnon arvot ja periaatteet

2.1 Hallinnon arvojen muodostuminen

Hallinnon arvoilla on pitkä historia. Ne liittyvät valtionhallinnon asemaan yhteiskunnassa sekä virkamiesten rooliin osana poliittis-hallinnollista järjestelmää. Max Weberin ideaalimallin mukaan byrokratia on persoonaton, teknisesti tehokkain hallintatapa. Byrokraattisen organisaation toiminnan tulos on etukäteen ennakoitavissa, mikä tekee siitä yleistä metaforaa käyttäen hallintokoneen. Koska toiminta tapahtuu lakien, säännösten ja ohjeiden määräämänä, ei järjestelmän toiminta jätä tilaa moraaliselle harkinnalle. Weberin mukaan hallinto ja politiikka tulee pitää erillään niiden erilaisen legitimititeettiperustan vuoksi: byrokratian legitimitetti perustuu laillisuudelle, kun taas politiikan legitimitetti perustuu karismaattisuudelle. Näiden sekoittuminen olisi Weberin mielestä kohtalokasta, ja ilman virkamiesten "moraalista kurinalaisuutta ja itsekieltäytymistä" koko hallintajärjestelmä hajoaisi paloiksi (Weber 1918, 95).

Weberin hahmottelema byrokratian ideaalimalli kuvaa huonosti nykytodellisuutta. Sääntöbyrokratia nähdään tänään tehokkaan organisaation vastakohtana. Virkamiehille on jätetty enemmän tilaa pohtia toimintakeinoja ja johtavat virkamiehet ovat mukana muotoilemassa poliittisia linjaratkaisuja. Nykyaikaisen yhteiskunnan hallinta vaatii asiantuntemusta, joka on virkamieskunnan hallussa. Kun virkamiehistöllä on mahdollisuus omilla valinnoillaan vaikuttaa toiminnan keinoihin ja päämääriin, virkamieseettiset kysymykset nousevat keskiöön. Weberiläinen tarkastelutapa on yhä relevantti, koska se korostaa laillisuusperiaatetta ja lojaalisuutta demokraattisesti valituille instituutioille. Eettisenä ohjenuorana se on kuitenkin liian kapea-alainen eikä se vastaa tämän päivän hallinnon haasteisiin. Viime vuosikymmeninä virkamiesetiikkaa on kehitetty mm. hallinnon arvojen määrittelyn kautta (Demmke & Moilanen 2014).

Suomessa hallinnon arvoja on määritelty erilaisissa asiakirjoissa. Keskeisimpänä voidaan pitää vuoden 2001 valtioneuvoston periaatepäätöstä valtion henkilöstöpoliittisesta linjasta. Siinä tavoitteeksi asetettiin arvolähtöinen, eettisesti korkeatasoinen julkinen toiminta,

sekä määriteltiin valtionhallinnon keskeiset arvot. Periaatepäätöksen mukaan valtionhallinnon arvot rakentuvat demokraattisen oikeusvaltion ja pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvopohjalle voimakkaasti kansainvälistyvässä ympäristössä. Henkilöstöpolitiikan linja lähtee siitä, että valtioneuvosto vahvistaa päätöksellään valtionhallinnon arvoperustan. Se muodostuu seuraavista arvoista: toiminnan tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus, palveluperiaate, avoimuus, luottamus, tasa-arvo, puolueettomuus, riippumattomuus ja vastuullisuus. Periaatepäätös on yhdistelmä perinteisiä hallinnon arvoja sekä uudempia taloudellisuutta painottavia arvoja.

Virkamieseettisiä arvoja on selvitetty kyselytutkimuksen keinoin avulla 1990-luvun lopussa ns. etiikkatyöryhmän toimesta (VM 2000). Valtaosa silloiseen kyselyyn vastanneista virkamiehistä katsoi valtionhallinnon arvoperustan kokeneen viime vuosikymmenen aikana muutoksia. Ainoastaan 3 % vastaajista katsoi arvoperustan säilyneen muuttumattomana. Yli puolet vastaajista piti valtionhallinnon tärkeimpinä arvoina laillisuutta (66 %), palvelua (62 %), asiantuntijuutta (58 %), puolueettomuutta (58 %) ja oikeudenmukaisuutta (57 %). Näiden arvojen ohella esille nousivat myös avoimuus (48 %), tuloksellisuus (42 %) ja lahjomattomuus (34 %). Oman viraston arvoja kysyttäessä kärkeen nousi laillisuuden sijasta asiantuntemus (82 %). Yleisesti virkamieseetiikan perusteita pidettiin riittävän selkeinä (61 %) ³.

Tässä kyselyssä tarkasteltiin arvoja kolmella eri tavalla. Arvojen tärkeyttä selvitettiin ensinnäkin siten, että vastaajia pyydettiin arvioimaan hallinnon arvojen tärkeyttä asteikolla yhdestä viiteen. Toiseksi vastaajia pyydettiin valitsemaan korkeintaan viisi tärkeimpänä pitämäänsä arvoa (hallinnon ydinarvot). Kolmanneksi vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, miten hyvin hallinnon arvot toteutuvat käytännössä.

2.2 Valtionhallinnon ydinarvot

Kuten taulukosta 2 käy ilmi, vastaajat pitivät kaikkia 14 kyselyssä tarkasteltua arvoa jокseenkin tärkeänä. Tulos ei ole yllättävä, koska kyse on hallintotyön kannalta relevanteista arvoista. Kaikkien arvojen keskiarvo oli 4,24, joten sen ylittävät arvot ovat keskimääräistä tärkeämpiä. Vastaajien käsitykset arvojen tärkeydestä ovat yllättävän homogeenisia eikä vastaajaryhmien välillä ole suuria eroja (tarkemmin ks. liite 3, taulukko 20). Muina tärkeinä arvoina vastaajat nostivat itse esille erityisesti jatkuvan uudistumisen ("kyseenalaistetaan luutuneita käsityksiä", "rohkeus"), kokonaisuuden näkökulman ("ei osa-optimoimista", "rajat ylittävä yhteistyö", "vastuun ottaminen omaa sektoria laajemmasta näkökulmasta"), ekologisuuden ("ympäristöarvojen edistäminen ja noudattaminen"), ennakoimisen ja perusteltavuuden, ihmisoikeudet sekä hyvän työmoraaalin.

³ VM (2000). Virkamieseetiikka. Selvitys virkamieseetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. VM työryhmämuistiot 8/2000. Kysely toistettiin myöhemmin, ks. Mirva Peiponen (2007). Arvot virkamiehen arjessa. Selvitys virkamieseetiikan nykytilasta. VM tutkimukset ja selvitykset, 4/2007.

Taulukko 2. Kuinka tärkeinä pidät oheisia arvoja koko valtionhallintoa ajatellen? (n=939)

1= ei tärkeä 5 = erittäin tärkeä

Arvo	Keskiarvo	Hajonta
Asiantuntemus	4,79	0,50
Puolueettomuus ja riippumattomuus	4,76	0,54
Laillisuusperiaate ja vastuullisuus	4,76	0,53
Luottamus	4,75	0,52
Palveluperiaate	4,59	0,62
Avoimuus	4,56	0,66
Tasa-arvo	4,42	0,78
Tuloksellisuus	4,32	0,77
Omistautuminen	3,98	0,83
Innovatiivisuus	3,92	0,90
Taloudellisuus	3,84	0,90
Kollegiaalisuus	3,73	0,96
Kuuliaisuus	3,56	0,89
Yleinen hyväksyttävyys	3,35	0,98

Tarkasteltaessa arvoja pakotetun valinnan avulla arvojen väliset eroavaisuudet nousevat selvemmin esille (taulukko 3). Vaikka kaikki arvot ovat tärkeitä, jos arvojen välillä joudutaan tekemään valintoja, toiset arvot ovat perustavampia kuin toiset. Kärkiryhmään kuuluvat kolme keskeistä arvoa, asiantuntemus, puolueettomuus ja laillisuusperiaate, erottuvat selvästi yli 70 % vastausmäärällä. Keskiryhmään (40-50 %) kuuluvat avoimuus, luottamus ja palveluperiaate. Taloudelliset arvot, tuloksellisuus (34 %) ja taloudellisuus (16 %), eivät vastaajien mielestä ole valtionhallinnon ydinarvoja. Hallitusohjelmassa uutena virkamieshyveenä mainittua innovatiivisuutta piti ydinarvona vain 16 % vastaajista⁴. Myös tasa-arvo (22 %) jäi kauas kärjestä. Sukupuolten väliset erot suhtautumisessa tasa-arvoon olivat vähäisiä: naisista 25 % piti tasa-arvoa ydinarvona, miehistä 17 %. Vain 1 % vastaajista, 12 vastaajaa, piti kuuliaisuutta yhtenä valtionhallinnon ydinarvoista. Kuuliaisuus esimiehen ohjeiden ja määräysten noudattamisena on käytännön hallintotoiminnan kuten työnjohtamisen kannalta tärkeää, mutta sitä ei katsota hallinnon ydinarvoksi. Hallintotyö ei ole sokeaa tottelemista vaan se edellyttää oman harkinnan käyttämistä.

4 Ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälinen järjestö INTOSAI hyväksyi vuonna 2015 innovatiivisuuden ja innovaatioiden edistämisen ulkoisen tarkastuksen ja sen ammattilaisten eettisiksi arvoiksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt perusteltuna nostaa innovatiivisuuden ja rohkean uudistumisen osaksi hyvän hallinnon eettisiä periaatteita (VTV 2014, 12). Toinen hallitusohjelmassa mainittu uusi virkamieshyve eli palvelualltius ei ole varsinaisesti uusi hallinnon arvo. Palveluperiaate on pitkään ollut tärkeä virkamieseettinen arvo, joka sai painoa 1980-luvun alussa säädetyn hallintomenettelylain myötä (nykyisin hallintolaki).

Taulukko 3. Valtionhallinnon ydinarvot (n=939)

Valtionhallinnon arvot	% vastaajista
Asiantuntemus	77,5
Puolueettomuus	76,8
Laillisuusperiaate ja vastuullisuus	70,4
Avoimuus	47,1
Luottamus	46,1
Palveluperiaate	42,7
Tuloksellisuus	34,0
Tasa-arvo	21,7
Taloudellisuus	16,2
Innovatiivisuus	16,0
Yleinen hyväksyttävyyys	10,1
Omistautuminen	4,6
Kollegiaalisuus	2,4
Kuuliaisuus	1,3

Vaikka hallinnon ydinarvot ovat pitkälti hyvin samanlaiset eri henkilöstöryhmittäin tarkasteltuna, suhteellisia vastaajaryhmäkohtaisia painotuseroja on havaittavissa. Johto ja esimiehet korostavat muita ryhmiä enemmän tuloksellisuutta. Johto painottaa muita ryhmiä enemmän palveluperiaatetta, avoimuutta ja innovatiivisuutta, kun taas esimiehet korostavat laillisuusperiaatetta ja luottamusta. Asiantuntijat puolestaan painottavat muita vastaajaryhmiä enemmän asiantuntemusta ja puolueettomuutta tukihenkilöstön painottaessa työyhteisön kannalta tärkeitä tasa-arvoa ja kollegiaalisuutta (tarkemmin ks. liite 3 taulukko 21). Virastoissa työskentelevät vastaajat painottivat ministeriöitä enemmän palveluperiaatetta (48 % vs 32 %).

2.3 Valtionhallinnon arvojen toteutuminen käytännössä

Vastaajilta kysyttiin myös sitä, kuinka hyvin hallinnon arvot toteutuvat käytännössä (taulukko 4). Vastaajien käsityksen mukaan hallinnon ydinarvot toteutuvat varsin hyvin, ainostaan avoimuuden nähtiin toteutuvan suhteellisen heikosti (3,53). Avoimuutta voi pitää perinteisenä pohjoismaisena hallinnon arvona. Avoimuuteen liittyvät haasteet ja kehittämismahdollisuudet on tunnistettu ja avoimuutta on viime vuosina edistetty merkittävästi ja konkreettisesti mm. avoimen hallinnon kumppanuusohjelman avulla⁵. Erytisen hyvänä pidettiin laillisuusperiaatteen toteutumista (4,44). Laillisuusperiaate on niin kiinteä

5 Tarkemmin ohjelmasta ks. <http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto>. Myös eurooppalaisessa ylimmän virkamiesjohdon COCOPS-vertailututkimuksessa nousi esille, että valtionhallinnon ylimmän johdon mielestä Suomessa on viime aikoina panostettu hyvin voimakkaasti hallinnon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä lisääviin toimiin (Virtanen 2016, 132-135).

osa hallintokulttuuria, että sitä ei aina edes osata nähdä arvona. Heikoiten toteutuvaksi arvoksi arvioitiin innovatiivisuutta (3,11). Kokonaisuutena arvioiden vastaajat pitivät kaikkia kyselyssä mainittuja arvoja tärkeinä ja katsoivat niiden myös toteutuvan omassa virastossaan hyvin (keskiarvo 3,81). Henkilöstöryhmittäisessä tarkastelussa johto arvioi systemaattisesti kaikkien arvojen toteutumisen korkeammaksi kuin muut ryhmät (ks. liite 3, taulukko 22).

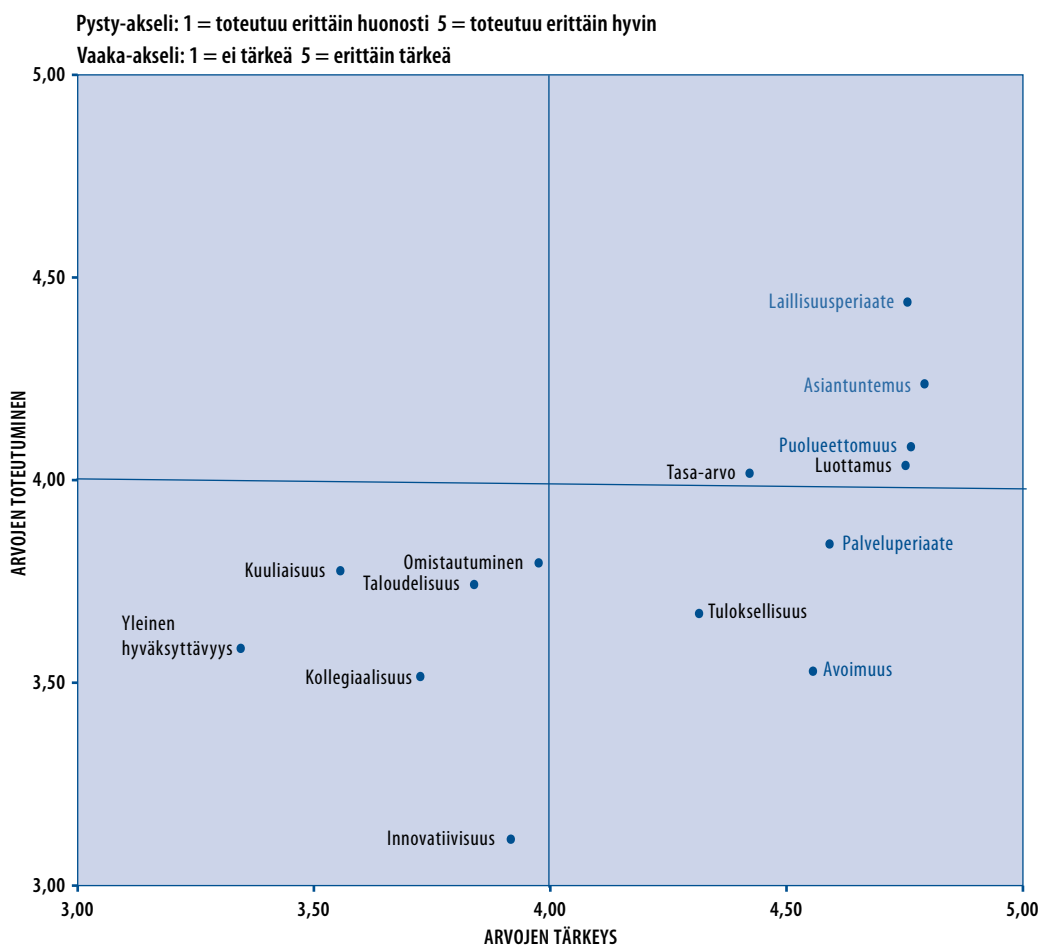
Taulukko 4. Kuinka hyvin oman virastosi toiminta vastaa valtionhallinnon arvoja? (n=939)

1 = ei tärkeä 5 = erittäin tärkeä

Valtionhallinnon arvot	Keskiarvo	Hajonta
Laillisuusperiaate ja vastuullisuus	4,44	,751
Asiantuntemus	4,24	,785
Puolueettomuus ja riippumattomuus	4,08	,970
Luottamus	4,04	,887
Tasa-arvo	4,02	,874
Palveluperiaate	3,84	,877
Omistautuminen	3,80	,874
Kuuliaisuus	3,78	,804
Taloudellisuus	3,74	,935
Tuloksellisuus	3,67	,936
Yleinen hyväksyttävyyys	3,58	,856
Avoimuus	3,53	,986
Kollegiaalisuus	3,51	,875
Innovatiivisuus	3,11	,994

Asetelmaa lähemmin tarkastellessa havaitaan suhteellisia painotuseroja arvojen tärkeyden ja niiden toteutumisen välillä. Kuviossa 2 olevan nelikentän vaaka-akselilla on esitetty arvojen tärkeys ja pystyakselilla niiden toteutuminen. Nelikentän tärkein osa-alue on oikea yläkulma, missä tärkeinä pidetyt arvot toteutuvat hyvin. Tähän sijoittuvat valtionhallinnon sinisellä merkityistä ydinarvoista asiantuntemus, laillisuusperiaate ja puolueettomuus. Kuvion oikeaan alakulmaan sijoittuvat ne tärkeät arvot, jotka eivät käytännössä toteudu hyvin. Tähän osa-alueeseen kuuluvia arvoja tulee aktiivisesti kehittää (avoimuus, tuloksellisuus, palveluperiaate). Näiden reuna-alueelle jääviä arvoja eli tasa-arvoa ja luottamusta on syytä seurata.

Kuvio 2. Valtionhallinnon arvojen tärkeys ja niiden toteutuminen oman viraston toiminnassa



Kuvion vasempaan puoliskoon sijoittuvat arvot eivät vastaajien mielestä ole niin tärkeitä kuin oikealla olevat. Niitä voidaan kutsua muiksi arvoiksi. Kuviossa ei ole yhtään hyvin toteutuvaa muuta arvoa, vaan kaikki muut arvot sijoittuvat vasempaan alanurkkaan. Koska kyse ei ole ydinarvoista, ei niiden kehittäminen ole vastaavalla tavalla kriittistä. Ne eivät kuitenkaan ole yhdentekeviä. Esimerkiksi taloudellisuus on tärkeä välinearvo. Koska resurssit ovat rajalliset, niitä pitää käyttää mahdollisimman tehokkaasti. Nykyisen taloudellisen niukkuuden oloissa tämä vaatimus on erityisen ajankohtainen. Myös innovaatioille on suurta tarvetta kehitettäessä hallinnon toimintaa.

2.4 Arvojen ja eettisten periaatteiden käsittely virastojen omissa asiakirjoissa

Valtioneuvoston, valtiovarainministeriön tai muiden tahojen laatimien linjausten ja julkaisujen lisäksi hallinnon arvoja, periaatteita tai muita virkamieseettisiä kysymyksiä käsitellään monesti virastojen omissa asiakirjoissa kuten toimintastrategiassa tai henkilöstöstrategiassa. Muina virastokohtaisina asiakirjoina vastaajat mainitsivat viraston eettiset linjaukset, eettiset säännöt⁶, toimintaohjeistuksen, perehdytysoppaan sekä tuomarin eettiset ohjeet. Lähes kaksi kolmasosaa (63 %) vastaajista katsoi, että arvoja ja periaatteita on käsitelty viraston omissa asiakirjoissa. Kuitenkin moni vastaaja toi esille sen, että arvoja on käsitelty muodollisesti johdon tasolla eikä laajasti henkilöstön keskuudessa. Arvot on kyllä määritelty osana viraston strategiatyötä, mutta varsinaisia eettisiä kysymyksiä ei ole käsitelty (”Jos on, niin hyvin pintapuolisesti. Virkamieseettisiä kysymyksiä toimintastrategiassa ei juuri ole esillä”). Strategiatyöhön liittyvää arvojen määrittämistä pidettiin hyvin johtopainotteisena (”käsittely jäänyt varmaan esimies- ja johtoryhmä-tasolle”). Vastaajien toinen huomio koski arvojen toteutumisen seuranta. Arvot on kyllä määritelty mutta niiden käytännön toteutumista ei seurata ja mahdollisia ongelmia ei käsitellä⁷ (”On käsitelty, ei ole aktiivisesti seurattu”).

On yleisesti tunnettua, että virastojen strategia-asiakirjoissa mainitut arvot eivät yleensä vastaa hallinnon pysyviä eettisiä arvoja (vrt. VM 1998, 41-42). Esimerkiksi asiantuntemus, laillisuus ja puolueettomuus eivät esiinny virastojen strategia-asiakirjoissa vaan niiden sijasta virastoissa painotetaan asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta ja digitalisaatiota. Arvojen erilaisuus voi vaikuttaa huolestuttavan suurelta ja herättää kysymyksiä hallinnon arvopohjan hajoamisesta, mutta viraston johtamisessa ei pyritäkään asettamaan perustavaa laatua olevia arvoja. Pikemminkin kyse on strategisista arvoista, joihin panostetaan tietyllä aikavälillä, kuin pysyvien eettisten arvojen määrittelystä.

”[Arvoja] käsitellään henkilöstöinfossa, mutta jotta ne alkaisivat elää, niin henkilöstö pitäisi olla niitä tekemässä. Olemme kuitenkin asiantuntijaorganisaatio”

6 Kansainvälisen COCOPS-vertailututkimuksen mukaan Suomen valtionhallinnon ylimmän johdon mielestä toimintasääntöjä (codes of conduct) ei juuri käytetä johtamisvälineenä (Virtanen 2016, 132-135).

7 ”Käsittely on, mutta epäselvää on se, että mitä tehdään/mitä tapahtuu, jos strategia ei ole arvojen tai hyvän hallinnon mukaista - näin usein on”.

2.5 Virastojen eettiset erityispiirteet

Taulukon 5 mukaan neljäsosa (23 %) vastaajista katsoi, että oman viraston tehtäväkenttään kuului erityisiä muista virastoista poikkeavia eettisiä päätöksentekoa vaativia tilanteita. Avovastausten (100 kpl) mukaan tällaisia tilanteita kuului mm. ulkomaanedustukseen, missä on paljon suomalaisista arvoista ja etiikasta poikkeavia käytäntöjä⁸, turvallisuusalojen suoja-luokiteltuun tietoon ("kaikkia asioita ei voida käsitellä julkisesti"), rahoituspäätöksiin ("tuensaajien yleinen lobbaus"), ympäristökysymyksiin ("eläinten hyvinvointi", "jatkuva riskiriita ympäristöhallinnon ja maa- ja metsätaloushallinnon välillä"), terveysasioihin (potilaiden hyvinvointi), tuomioistuinyöskentelyn korostettuun riippumattomuusvaatimukseen⁹, erilaisiin lupa- ja valvontatehtäviin ("elinkeinon taloudelliset edut vs. valvomamme lain-säädännön toteutuminen"; "lääkkeiden erityisluvat") sekä ulosottoasioihin ("[...] joudutaan tasapainoilemaan velallisen ja velkojien etujen yhteensovittamisessa"). Valtaosa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että oman viraston tehtäväkenttään ei kuulu eettisiä erityiskysymyksiä (39 %) tai niiden olemassaoloa on vaikea arvioida (37 %).

Taulukko 5. Onko virastonne tehtäväkentässä juuri teille tyypillisiä, muista virastoista poikkeavia eettisiä päätöksentekoa vaativia tilanteita? (n=939)

	Ei	Kyllä	Vaikea sanoa	Yhteensä
Johto	61	22	17	100
Esimies	45	22	33	100
Asiantuntija	31	24	45	100
Tukihenkilöstö	26	24	50	100
Yhteensä	39	23	37	100

8 "Monissa ulkomaanedustustojen asemamaissa on hyvin syvällä yhteiskunnassa olevia käytäntöjä (korruptio, nepotismi, lahjonta yms.), joihin ei voida vaikuttaa ja joiden kanssa on opittava elämään kuitenkin sekaantumatta itse näihin käytäntöihin millään tavalla".

9 "[...] tuomioistuimessa tietyt arvot, kuten riippumattomuus ja lain eikä muiden vaikuttimien mukaan toimiminen on vielä monin verroin tärkeämpiä arvoja kuin muussa hallinnossa. Arvoja ja etiikkaa on tässä ympäristössä mahdotonta erottaa perustuksesta"; "Tuomioistuimen tulee olla riippumaton sekä täytäntöönpanovaltaan kuuluvista että asianosaisina esiintyvistä viranomaisista, mutta myös median ja yleisön mielipiteistä, jotka eivät vastaa lainsäädännön ja kv. sopimusten veloitteiden ja periaatteiden mukaista oikeudenhoitoa".

2.6 Virkamieseettisten kysymysten sääntelyn selkeys

Hallinnon arvojen lisäksi vastaajilta kysyttiin eräiden yleisten virkamieseettisten kysymysten sääntelyn selkeyttä. Sääntelyllä viitattiin asiaa koskeviin säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin. Esimerkiksi sivutoimien vastaanottamista säännellään valtion virkamieslaissa (18 §), valtion virkamiesasetuksessa (18 § ja 19 §), valtiovarainministeriön ohjeessa virkamiesten sivutoimista (VM/1591/00.00.00/2010) sekä mahdollisissa virastokohtaisissa määräyksissä ja ohjeissa¹⁰. Taulukossa 6 tarkastellaan tyypillisiä eettisiä kysymyksiä, joita säännellään eri keinoilla.

Taulukko 6. Onko käyttäytymistä koskeva eettinen sääntely riittävän selkeää? (n=939)

1 = sääntely epäselvää, 5 = sääntely selvää

Eettisten kysymysten sääntely	Keskiarvo	Hajonta
Luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon käsittely	4,23	0,94
Henkilöstölle tarjottavat lahjat ja muut edut	4,03	1,01
Sivutoimia koskevat menettelytavat	4,02	1,03
Ulkopuolisten tahojen tarjoamille matkoille osallistuminen	3,96	1,13
Työvälineiden (esim. puhelin ja sähköposti) käyttö henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen	3,90	1,04
Julkisia hankintoja koskevat toimintatavat	3,72	1,01
Esteellisyytilanteiden hallinta	3,69	1,03
Osallistuminen ulkopuolisten tahojen tarjoamiin tilaisuuksiin (konsertit, urheilutapahtumat yms.)	3,68	1,11
Käyttäytyminen sosiaalisessa mediassa (Facebook, Twitter yms.)	3,32	1,11
Henkilöstön poliittinen toiminta	3,17	1,22
Uuden työn määräaikainen rajoittaminen siirryttäessä pois valtion palveluksesta eturistiriitojen ehkäisemiseksi (6-12 kk karenssi)	2,85	1,23
Työtehtävien määräaikainen rajoittaminen saavuttaessa valtion palvelukseen muilta sektoreilta eturistiriitojen ehkäisemiseksi	2,73	1,19

Selkeimpänä vastaajat pitivät luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon käsittelyä koskevaa sääntelyä (4,23). Myös henkilöstölle tarjottujen lahjojen tai muiden etujen (4,03) sekä ulkopuolisten tahojen järjestämille matkoille osallistumista (3,96) koskevia sääntöjä pidettiin melko selvinä samoin kuin sivutoimia koskevia menettelytapoja (4,02) sekä esteellisyytilanteiden hallintaa (3,69). Vastaajat pitivät sosiaalista mediaa koskevia pelisääntöjä¹¹ (3,32) ja virkamiesten osallistumista poliittiseen toimintaan (3,17) vähemmän selkeinä kuin aiempia asiakokonaisuuksia. Eniten kysymyksiä vastaajien keskuudessa herättivät valtion palveluksesta poissiirtymiseen tietyissä tilanteissa liittyvä lähtökarenssi (2,85) sekä valtion palveluksen aloittamiseen mahdollisesti liittyvä sisääntulokarenssi (2,73). Epäselvyys

¹⁰ Esimerkiksi KKO:lla ja KHO:lla on omat sivutoimiohjeet.

¹¹ Vrt. kyselyn jälkeen julkaistu valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus virkamies sosiaalisessa mediassa 15.6.2016 (VM/956/00.01.00.00/2014).

ilmeni myös siten, että lähes kolmasosa vastaajista ei osannut vastata sisääntulokarensssia (31 %) eikä lähtökarensssia (29 %) koskeviin kysymyksiin. Myös valtion henkilöstön poliittista toimintaa koskeva kysymys osoittautui vaikeaksi vastata (19 % ei osaa sanoa). Erot vastaajaryhmien välillä olivat melko pieniä: johto ja esimiehet pitivät sääntelyä hieman selkeämpänä kuin asiantuntijat ja tukihenkilöstö (tarkemmin ks. liite 3, taulukko 23).

”Näistä asioista puhutaan hyvin vähän, joten eri virkamiehillä saattaa olla erilaisia käsityksiä asioista, vaikka sinällään olisikin ohjeistettu”

Sääntelyn selkeyttä koskevaan kysymyspatteriin saatiin 112 kommenttia. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, että useimmat tarkastelluista kysymyksistä ovat riittävän selkeästi säänneltyjä, minkä myös edellä oleva taulukko 6 vahvistaa. Sääntelyn varsinaisena haasteena vastaajat pitivät sitä, että eri kysymysten sääntely on monessa eri paikassa eivätkä virkamiehet välttämättä ole tietoisia sääntelystä (”Jos näistä etsii tietoa erikseen, niin varmasti löytää. Mitään kattavaa ohjeistusta ei ole ainakaan virastotasolla tarjolla. Ei sen puoleen myöskään ministeriössä. Varsinkin lyhyissä määräaikaisissa virkasuhteissa perehdytystä harvoin edes on”; ”Mahdolliset ongelmat em. asioissa eivät juurikaan johdu itse sääntelyn selkeyden puutteesta, vaan tätä sääntelyä koskevasta tietämättömyydestä ja jossain määrin välinpitämättömyydestä”; ”Sääntely/ohjeistus voi olla selvää, mutta yksittäisillä virkamiehillä niistä ei välttämättä ole tietoa. VM:n ohjeet ja virkamieslaki on hajanaista ja vaikeaselkoista jopa näitä asioita päivittäin pyörittävälle saati muille virkamiehille”). Keskeisinä keinoina tilanteen parantamiseen vastaajat pitivät keskustelua ja koulutusta, jotka lisäävät tietoisuutta asiasta. Myös olemassa olevan sääntelyn kokoaminen yhteen paikkaan nähtiin hyödyllisenä (vrt. alaluku 3.2)¹².

Yksittäisistä asiakokonaisuuksista eniten huomiota avovastauksissa saivat julkiset hankinnat ja karenssikysymykset. Hankintalainsäädännön soveltaminen tuntui monesta vastaajasta hyvin vaikealta (”pyörän keksimistä uudelleen ja uudelleen”, ”selvää osaamispuutetta”, ”menettelyt ovat niin monimutkaiset, että vähäisessäkin hankinnassa täytyy konsultoida useampaa sen alan juristia”) ja hankintojen tekemiseen kaivattiin enemmän tukea esimerkiksi Hanselin taholta. Eturistiriitojen hallinta karenssijakson kautta oli monelle vastaajalle epäselvä (vrt. taulukko 6 edellä). Monet vastaajat kertoivat, että kysymykseen ei kiinnitetä mitään huomiota mutta päinvastaisiakin esimerkkejä löytyy (”Siirtyessäni valtion palvelukseen eräitä työtehtäviä ei eturistiriitojen vuoksi annettu hoitooni”). Poliittisten avustajien osalta eturistiriitojen hallinta nähtiin vaikeana (”Erityisesti ministereiden esikuntiin rekrytoitavat henkilöt tulevat usein suoraan edunvalvontaorganisaatioista, mutta miten heille

12 ”Valtionhallinnon määräykset ja ohjeet ovat hajanainen kokonaisuus, jota työntekijöiden on haastava hallita. On mm. VM:n ja Valtionkonttorin määräyksiä sekä virastoiden omia, aina ei myöskään selvää mitkä määräykset voimassa. Valtiokonsernin ohjaus ja määräysten antamista tulisi selkeyttää. Tulisi olla kaikille selvää kuka on vastuussa valtiokonsernin kokonaisohjauksesta ja tämän tulisi ottaa kokonaisvastuu ohjaamisesta. Valtiolle tulisi rakentaa Määräyskäsikirja, johon kootaan kaikki henkilöstöä ja virastoa koskevat määräykset eri osa-alueiden alle ja niiden voimassaolo sekä löytäminen helpoksi Intraan, sisältäen erillisen hakutoiminnon. Jokainen virasto voisi täydentää käsikirjaa omilla normeillaan.”

nyt laitettaisiin 6-12 kk karenssi”). Vastaajat katsoivat, että virkamiesten poliittista toimintaa ei ole lainkaan säännelty. Muutama vastaaja oli sitä mieltä, että nykyinen sääntely on ylipäätään liian yksityiskohtaista ja ristiriidassa hallinnon yleisen kehityksen kanssa¹³.

13 ”Yksityiskohtaisen ohjeistuksen ja uudenlaisten toimintatapojen kehittämisen ristiriita on välillä hankala. Ehkä aika on ajanut pikkutarkan yksityiskohtaisen ohjeistuksen ohi ja olisi tärkeämpää kertoa suuret linjat. Virkamiehiin voisi myös luottaa aiempaa enemmän”.

3 Virkamieseetiikkaa vahvistavat toimenpiteet

3.1 Arvokeskustelut

Tietoisuutta virkamieseettisistä arvoista ja periaatteista (eettinen sensitiivisyys) ei voi muodostua, ellei niistä käydä minkäänlaista keskustelua työyhteisön sisällä tai laajemmin julkisuudessa. Vastaajien esittämien arvioiden (taulukko 7) mukaan arvokeskustelua käydään yleensä vapaamuotoisissa tilanteissa kuten kahvipöydässä (61 %) tai sisäisissä kokouksissa kuten osasto- ja yksikkökokouksissa tai henkilöstöinfoissa (56 %). Virkamieseettisiä arvoja on käsitelty erityisesti johdolle suunnatussa koulutuksessa (58 %). Erityiset etiikkapäivät (13 %) tai muut tilaisuudet (8 %) kuten johtoryhmän kokoukset, perehdyttämistilaisuudet tai esimiespäivät ovat harvinaisempia.

Vastausten perusteella johto käy muita ryhmiä enemmän arvoihin ja etiikkaan liittyviä keskusteluita. Toisaalta johto voi myös tunnistaa asian muita paremmin. Vain 3 % johdosta oli sitä mieltä, että arvoista ja virkamieseetiikkaan liittyvistä kysymyksistä ei lainkaan keskustella. Asiantuntijoista puolestaan joka viides (21 %) koki, ettei arvokeskustelua käydä. Ministeriössä arvokeskustelu oli vastausten mukaan vähäisempää kuin virastoissa: ministeriötasolla työskentelevistä vastaajista 22 % oli sitä mieltä, että arvoista ei keskustella, kun virastoissa tätä mieltä oli 12 % vastaajista. Muita ryhmiä vähemmän arvokeskustelua käy ministeriössä työskentelevät asiantuntijat (26 %).

Taulukko 7. Arvokeskustelun foorumit virastoissa henkilöstöryhmittäin

	Kahvipöytä- keskustelut	Sisäiset kokoukset	Henkilöstö- koulutus	Etiikka- päivät	Muu tilaisuus	Keskustelua ei käydä
Johto	69	74	58	16	11	3
Esimies	69	66	42	18	8	11
Asiantuntija	57	46	33	10	8	21
Tukihenkilöstö	56	55	33	16	7	15
Yhteensä	61	56	40	13	8	15

3.2 Arvot arkeen -käsikirja

Arvot arkeen -hankkeessa (VM 2004) etsittiin keinoja virastojen omien arvojen sisällyttämissä osaksi käytännön toimintaa ja hyvien toimintatapojen määrittämiseksi ja sitä kautta valtionhallinnon yhteisten arvojen ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Hanke synnytti myös valtion arvoperustaa koskevan Arvot arjessa -käsikirjan, joka julkaistiin seuraavana vuonna (VM 2005). Julkaisussa käydään seikkaperäisesti läpi valtioneuvoston periaatepäätökseen sisältyvät arvot sekä valtion virkamieslain keskeiset säädökset ja niiden tarkoitus. Teos on tarkoitettu käytettäväksi koulutusmateriaalina ja sitä käytetään mm. valtioneuvoston yhteisen perehdyttämiskoulutuksen oheismateriaalina.

Kyselyssä selvitettiin Arvot arjessa -käsikirjan tunnettavuutta vastaajien keskuudessa. Puolet vastaajista tunnisti olleensa jollain tavalla tekemisissä teoksen kanssa. Lähemmässä tarkastelussa kolmasosa vastaajista (32 %) oli kuullut teoksesta ja 16 % kertoi lukeneensa sitä. Varsinaisesti teosta käyttäneitä oli 5 % vastaajista. Teoksen käyttäjäkuntana painottuu viraston johto (9 %) ja esimiehet (11 %). Asiantuntijoista vain 3 % oli käyttänyt teosta ja tukihenkilöstöstä ei yksikään.

Taulukko 8. Arvot arjessa -teoksen tunnettavuus henkilöstöryhmittäin (n=939)

	En tunne	Olen kuullut	Olen luenut	Olen käyttänyt	Yhteensä
Johto	28	41	22	9	100
Esimies	45	29	15	11	100
Asiantuntija	52	30	15	3	100
Tukihenkilöstö	65	24	10	0	100
Yhteensä	47	32	16	5	100

”Kirjasta voisi tehdä tuoreutetun painoksen ja nostaa olennaiset jokamiehen ohjeet tiiviiksi osaksi. Erillisen oppaan lisäksi tärkeämpää olisi yhdistää eettisiä kysymyksiä esim. muihin ohjeisiin, koulutuksiin, käytännön tilanteisiin. Etiikka ja arvot eivät ole irrallisia asioita vaan jokapäiväiseen työhön liittyvää.”

Valtaosa kysymystä kommentoineista 53:sta vastaajasta piti teosta hyödyllisenä (”hyvää luettavaa”; ”perustekstiä”; ”kirja on ollut myös pohjana kun virastomme eettisiä periaatteita ja ohjeita on muodostettu”). Teosta jaettiin laajasti valtionhallinnossa kun se julkaistiin kymmenen vuotta sitten, mutta ajan myötä teoksen tunnettavuus on heikentynyt (vrt. taulukko yllä). Julkaisua jaetaan ministeriöiden uusille virkamiehille osana valtioneuvoston yhteistä perehdytyskoulutusta eli VN-passia. Julkaisun muusta systemaattisesta käytöstä virastotasolla ei ole tietoa. Kyselyssä ministeriöiden ja virastojen vastaukset eivät kuitenkaan eronneet toisistaan (ks. liite 3, taulukko 29). Vastausten perusteella teokselle on edelleen selvä kysyntä valtion-

hallinnossa ("Valtionhallinnon eettinen käsikirja pitäisi olla osa perehdytyspakettia kaikille valtion virkamiehille!!"). Oleellisen tiedon on hyvä olla kootusti yhdessä paikassa helposti saatavilla ja se on järkevää kytkeä osaksi normaalia toiminnan kehittämistä.

3.3 Virkamiesetiikkakoulutuksen tarve

Yli puolet vastaajista (58 %) katsoi, että heidän virastossaan tarvitaan virkamiesetiikkaa koskevaa koulutusta. Valtaosa niistä vastaajista, jotka olivat olleet eettisesti hankalassa tilanteessa ja joutuneet käyttämään omaa harkintaansa (ks. alaluku 4.3), pitivät eettistä koulutusta tarpeellisena (73 %). Vastaajia pyydettiin myös kertomaan, mistä asioista koulutusta tulisi järjestää. Kysymykseen saatiin 286 avovastausta, joista suurin osa puolsi yleistä virkamiesetiikkakoulutusta. Se tarkoittaa perusasioiden kertausta ja hyvän hallinnon periaatteiden läpikäyntiä¹⁴, julkisuus-, virkamies- ja hallintolain käsittelyä sekä sääntelyssä tapahtuvien muutosten noteeraamista. Yksittäisistä asioista mainittiin useimmiten esteellisyysskysymykset (25), palveluperiaate (16), sosiaalinen media (15), lahjat ja vieraanvaraisuus (10), luottamuksellinen tieto ja salassapitovelvollisuus (8), julkiset hankinnat kuten konsulttipalvelut (7) sekä tasa-arvoasiat (6).

Etiikkakoulutuksen järjestämisessä on kaksi lähestymistapaa. Perinteinen tapa on pitää etiikkaan keskittyviä tilaisuuksia koko henkilöstölle (esim. etiikkapäivät) tai kohdistaa ne tietyille osa-alueille (esim. julkiset hankinnat). Toinen tapa on liittää etiikkakoulutus osaksi muuta henkilöstökoulutusta. Virkamiesetiikka on luonteva osa johdon valmennusta ja se on luonteva osa uusien virkamiesten perehdyttämiskoulutusta. Lähestymistavat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne täydentävät toisiaan.

3.4 Virkamiesetiikka ja henkilöstöjohtaminen

Virkamiesetiikkaan voidaan vaikuttaa työnantaja- ja henkilöstöpoliittisilla toimilla sekä johtamisella¹⁵. Mitä paremmin työn vaatimukset kyetään viestimään henkilöstölle ja mitä selkeämmät vastuusuhteet virastossa on, sitä epätodennäköisempää vakavien eettisten

14 Hyvää hallintoa koskeva sääntely on osa hallintolakia. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa.

15 Kunnanjohtajien tuoreita näkemyksiä etiikasta ja korruptiosta ks. Ojajärvi 2015.

ongelmien syntyminen on. Johtamista ja johtajuutta koskevat kysymykset suunnattiin viraston johdolle ja esimiehille (322 vastaajaa). Vastausten perusteella virkamieseettiset näkökohdat huomioidaan erityisesti uuden henkilöstön perehdyttämisessä ja viraston viestinnässä, kun taas henkilöstön liikkuvuuden hyödyntäminen eturistiriitatilanteiden välttämiseksi oli vastaajille vieras (taulukko 9). Korkea prosenttiosuus ei vielä tarkoita sitä, että eettiset näkökohdat olisi huomioitu hyvin. Virastojen HR-toimien laadussa on suuria eroja, ja virkamiesetiikkaa tukevien parhaiden käytäntöjen paikallistaminen ja jakaminen olisi tärkeää.

Taulukko 9. Erilaisten HR-toimien hyödyntäminen virkamiesetiikan kehittämisessä (n=322)

	Rekrytointi	Perehdyttäminen	Henkilöstökoulutus	Liikkuvuus	Viestintä	Johdon koulutus
Kyllä	53	76	65	18	73	41
Vaikea sanoa	42	20	23	36	20	34
Ei	6	5	12	46	7	25
Yhteensä	100	100	100	100	100	100

Rekrytointi. Puolet vastaajista kertoi, että uuden henkilöstön rekrytoinnissa huomioidaan virkamiesetiikan vaatimukset. Kommenttien perusteella (108 kpl) haastattelutilanteessa käydään läpi erityisesti sidonnaisuuksiin liittyviä asioita, hakijoiden taustat (mm. turvallisuus selvitys) sekä tasa-arvonäkökohdat. Arvojen läpikäyntiä pidettiin tärkeänä erityisesti silloin kun rekrytoitava tulee yksityiseltä sektorilta. Monet vastaajat korostivat sitä, että rekrytointiprosessi itsessään pitää hoitaa ammattimaisesti, objektiivisesti ja tasapuolisesti.

"[Työhaastattelussa tärkeää on] esteellisyysasioiden perusteellinen läpikäynti"

Perehdyttäminen. Valtaosa vastaajista (76 %) oli sitä mieltä, että uuden henkilön perehdyttämisessä otetaan esille hänen virkamiesasemaansa liittyvät eettiset vaatimukset. Avovastauksissa (144 kpl) esille nousi se, että perehdytyskoulutuksen käytännöt vaihtelevat. Parhaissa tapauksissa kyse on systemaattisesta ohjelmasta, jossa uutta henkilöä ei jätetä yksin laajan ohjeistuksen kanssa vaan asioista keskustellaan esimerkkien valossa ja keskeisimmät asiat nostetaan esille (esim. esittelijän vastuu ja esteellisyyskysymykset). Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastossa uudet virkamiehet keskustelevat viraston pääjohtajan kanssa arvojen merkityksestä viraston toiminnassa ja siitä, miten ne näkyvät päivittäisessä työssä¹⁶. Yksittäisistä asiakysymyksistä perehdyttämisessä käsitellään selvästi eniten salassapitovelvollisuutta ja tietoturvakysymyksiä.

"Keskustellen ja opastaen talon tapoihin ja ohjeisiin"

¹⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston arvomatriisissa viraston neljää arvoa (vastuullisuus, avoimuus, objektiivisuus, arvostaminen) tarkastellaan neljästä eri näkökulmasta (johtaminen, toiminta työyhteisön jäsenenä, toiminta tarkastustyössä ja vuorovaikutuksessa tarkastus- ja valvontakohteisiin sekä muihin yhteistyötähoihin, tarkastusviraston arvot ulkopuolisin silmin).

Henkilöstökoulutus. Koulutus on perinteinen tapa kehittää henkilöstön eettistä osaamista. Kaksi kolmasosaa johdosta ja esimiehistä vastasi, että viraston järjestämässä henkilöstökoulutuksessa kiinnitetään huomiota virkamiesetiikan vaatimuksiin. Kysymykseen saaduissa kommentteissa (96 kpl) nousi esille, että virastokohtaiset käytännöt vaihtelevat ("osana kertauskoulutusta", "esimieskoulutuksessa", "esittelijäkoulutuksessa", "tietoiskut").

"Asioita kerrataan säännöllisesti henkilöstökoulutuksissa ja esim. toimintaohjeiden uusiutuessa"

Johdon koulutus. Alle puolet johdosta ja esimiehistä (41 %) katsoi, että virkamiesetiikka on esillä johdon koulutusohjelmissa. Kytkeä ei ole kovin vahva, koska kolmasosa johdosta (34 %) ei osannut ottaa asiaan kantaa eivätkä avovastauksista (38 kpl) konkretisoi kysymystä. Vastausten perusteella etiikka-asioita käsitellään mm. johdon työpajoissa, esimiesvalmennuksessa, HAUSin kurseilla (JOKO, JUST), johdon neuvottelupäivillä ja johdon foorumilla. Aineiston perustella näyttää siltä, että virkamieseettiset näkökohdat voisivat olla vielä systemaattisemmin integroitu osaksi johdon koulutusta.

Liikkuvuus. Henkilöstön liikkuvuuden hyödyntäminen liian läheisten suhteiden ehkäisemisessä suhteessa viraston asiakkaisiin ja eturyhmiin oli valtaosalle johdosta ja esimiehistä vieras ajatus: vain viidesosa vastaajista katsoi, että liikkuvuutta hyödynnettiin liian läheisten suhteiden syntymisen estämisessä. Asiaan saatiin valaistusta avovastauksissa (34 kpl). Liian läheisiä suhteita saattaa muodostua esimerkiksi viisumiasioissa sekä asiakkaan taloissa tapahtuvilla tarkastuskäynneillä. Liikkuvuutta koskevinä menetelminä vastaajat mainitsivat valtakunnallisen toimintatavan ja töiden jakamisen, aluevastuiden kierrättämisen, tarkastuskohteiden vaihtelun sekä hallinnonalakohtaiset tehtävä- tai urakiertojärjestelmät (esim. ulkoasiainhallinto ja puolustusvoimat).

"Liikkuvuutta pyritään tukemaan monestakin syystä. Virasto on maantieteellisesti toimipaikkojen osalta hyvin hajallaan ja erityisesti pienillä paikkakunnilla syntyy helposti hyvin tiiviitä yhteistyösuhteita mm. kunnallispolitiikkaan ja aluekehitykseen kytkeytyen. Tätä voidaan osin ehkäistä henkilöstön liikkuvuudella ja koko viraston yhteisillä toimintaprosesseilla ja toiminnanohjauksella"

Viestintä. Suuri osa vastaajista (73 %) näki, että arvot, periaatteet ja ohjeet tuodaan esille viraston viestinnässä. Avovastausten pääpaino koski viraston sisäistä viestintää. Yleisin kommentti koski sitä, että asiaa koskeva ohjeistus on helposti saatavilla viraston intranetissä. Siihen kuuluvat myös erilaiset infotilaisuudet sekä avoin ja tasapuolinen viestintä ylipäätään. Ulkoisen viestinnän keinoina vastaajat mainitsivat viraston nettisivut, asiakas-kirjeet ja vuosikertomuksen.

3.5 Ylimmän johdon sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus

Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan valtionhallinnon ylimpiin virkoihin nimitettävän on ennen virkaan nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudesta sekä kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa täytettävänä olevan viran tehtäviä. Ilmoitus annetaan ensimmäisen kerran ennen virkaan nimittämistä ja sen jälkeen tietojen muuttuessa tai asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Säädöksen tarkoituksena on ehkäistä sitä, että ennen virkauran alkamista muodostuneet sidonnaisuudet aiheuttaisivat eturistiriitoja (tarkemmin ks. VM 2014).

Vastausten perusteella sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden piirissä oli 136 vastaajaa. Näistä 117 vastaajaa kertoi antaneensa selvityksen nimitysvaiheessa. Koska sidonnaisuuksien ilmoittaminen on ylimpien virkanimitysten ennakkoehtona, on hyvin todennäköistä, että osa vastaajista ei tosiasiallisesti kuulu pykälän 8 a piiriin. Jatkotarkastelussa mukaan onkin valittu ainoastaan em. 117 vastaajaa. Näistä 72 vastaajaa (62 %) ei ollut päivittänyt sidonnaisuusilmoitusta nimityksensä jälkeen¹⁷. Tietojansa päivittäneet perustelivat asiaa sivutoimien muuttumisella ("aina kun tulee muutoksia"). EU-yhteistyössä asiantuntijoina toimivat vastaajat toivat esille, että EU-instituutioiden sidonnaisuuksien ilmoittamismenettely kotimaista menettelytapaa tarkempi ja systemaattisempi.

Johtoa ja esimiehiä pyydettiin arvioimaan ilmoitusvelvollisuuden hyödyllisyyttä. Kysymykseen saatiin 72 avovastausta, joista 80 % piti asiaa hyödyllisenä ("avoimuuden kannalta tarpeellista", "tärkeä toimi luottamuksen ja puolueettomuuden kannalta"). Joka kymmenennelle vastaajalle asia oli epäselvä ("en osaa sanoa") ja loput 10 % eivät olleet vakuuttuneet menettelyn hyödyllisyydestä ("kuollut kirjain", "vähäinen hyöty, vähäinen vaiva", "melko byrokraattinen").

*"Avoimuus ylläpitää
luottamusta"*

¹⁷ Valtiontalouden tarkastusvirasto toi ylimmän johdon menettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastuksessa esille, että "ylimmän johdon sidonnaisuusilmoitukset tulee pitää jatkuvasti ajan tasalla" (VTV 2016, 14). Valtiovarainministeriö kokosi yhteen valtiohallinnon ylimmän virkamiesjohdon päivitetyt sidonnaisuusilmoitukset yhteen (yhteensä 126 virkamiehen vastaukset). Suurimmalla osalla ilmoituksen tehneistä virkamiehistä ei ollut mitään raportoitavaa. Tiedot löytyvät verkkosivulta <http://vm.fi/valtio-tyonantajana/johtajana-valtiolla/ylimman-johdon-sidonnaisuudet>.

3.6 Virkasopimuksen mukainen karenssi

Johdolta ja esimiehiltä kysyttiin sitä, voisiko valtion palveluksesta poissiirtymiseen liittyvä eturistiriitatilanne syntyä heidän virastossaan. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi silloin, mikäli valvoja siirtyy valvottavan palvelukseen. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi virkamiehen kanssa voidaan sopia karenssiajasta ennen siirtymistä uuteen tehtävään. Karenssisopimuksen tekeminen edellyttää, että virkamiehellä on tehtävässään pääsy salassa pidettäviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi uudessa tehtävässä. Tällaiseen tietoon voivat tyypillisesti päästä käsiksi ylimmät virkamiehet ja johtavat asiantuntijat sekä josain tilanteissa myös alemmat virkamiehet. Karenssiajaksi voidaan sopia enintään kuusi kuukautta virkasuhteen päättymisestä ja sen ajalta maksettaisiin palkkaa vastaava korvaus¹⁸.

Lähes puolet johdosta ja esimiehistä (44 %) piti eturistiriitatilanteen syntymistä omassa virastossaan mahdollisena. Kolmasosa vastaajista (36 %) katsoi, että tämäntyyppinen eturistiriitatilanne ei voisi muodostua heidän virastossaan ja viidesosa vastaajista (20 %) ei osannut arvioida kysymystä. Kun vastauksia tarkastellaan suhteessa virastotyyppiin havaitaan, että ministeriöissä työskentelevät vastaajat näkevät valtiolta poissiirtymiseen liittyvän eturistiriitatilanteita herkemmin (60 %) kuin virastoissa työskentelevät vastaajat (39 %). Mikäli ministeriön tehtäväkentässä nähtiin eettisiä erityispiirteitä (ks. alaluku 2.5) niin eturistiriitatilanteita pidettiin erittäin mahdollisina (71 %).

Kysymystä koskevaan avovastaukseen saatiin 33 kommenttia, jotka jakautuivat neljään ryhmään. Viidesosa vastaajista (21 %) oli sitä mieltä, että liikkuvuuteen ei liity eturistiriitoja ("omalla toimialallani tällaista tilannetta ei nähdäkseni voi muodostua"; "karenssit ja rajoitteet ovat pelkkiä kateuteen perustuvia kieltoja, joilla tehdään pelkästään vaikeammaksi siirtyä pois julkiselta sektorilta yrityksiin. Aitoja eturistiriitoja on niin vähän, että ne voitaisiin erikseen sopia yksilöllisissä työ sopimuksissa kuten yksityisellä sektorilla tehdään"). Kolmasosa vastaajista (30 %) piti eturistiriitoja periaatteessa mahdollisena ("poikkeustapauksissa mahdollinen", "voinee periaatteessa syntyä, jos ja kun virkamies siirtyy valvovansa yrityksen palvelukseen", "salassa pidettäviä asioita on paljon"). Neljäsosa kommentoineista (28 %) näki tosiasiallisia eturistiriitatilanteita syntyvän ("esim. tietojärjestelmien kehittämisen yhteydessä on suuri riski", "käsittelemme ammatti- ja liikesalaisuuksien piiriin kuuluvaa varhaistakin informaatiota, jonka tuntemisesta voisi olla taloudellista hyötyä kilpailijalle"). 21 % kommentoi asiaa muulla tavoin ("tutkittiin vuosi sitten").

¹⁸ Karenssiasiaa koskeva valtion virkamieslain muutos tulee voimaan 1.1.2017. Virkamieslakiin on lisätty uusi 44 a §, jossa säädetään karenssisopimuksesta, palvelussuhteen jälkeiseen aikaan sijoittuvasta erityisestä rajoitusajasta ja sen ajalta maksettavasta korvauksesta. Rajoitusajan asettamisen tavoitteena on, että virkamiehen aloittaessa rajoitusajan jälkeen muissa tehtävissä, hänen tiedossaan oleva suojaettava tieto on menettänyt sellaisen merkityksen, että sitä voitaisiin käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Sopimukseen voidaan sisällyttää myös määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä on maksettu korvaus kaksinkertaisena. Virkamiehellä on virkasuhteen aikana ja rajoitusaikaa vastaavana määräaikana virkasuhteen päättymisen jälkeen ilmoittamisvelvollisuus, jos hän siirtyy toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen. Karenssisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos palvelussuhde päättyy työnantajasta johtuvasta syystä.

4 Virkamiesetiikan vastaista toimintaa koskevat arviot

4.1 Epäeettiset toimintatavat

Vastaajia pyydettiin arvioimaan eräiden epäeettisten toimintatapojen vakavuutta ja niiden esiintymistä virastotasolla. Taulukossa 10 ja 11 on tarkasteltu eräitä tyypillisiä julkisessa hallinnossa ja työelämässä yleisesti esiintyviä epäeettisiä toimintatapoja tai ilmiöitä. Kyselyssä käytetty listaus perustuu aiempaan tutkimukseen.

Vastaajat pitivät lahjontaa selvästi vakavimpana yksittäisenä epäeettisenä toimintatapana (taulukko 10). Lahjonnan lisäksi muina selvästi esille nousevina kohtina voidaan pitää työpaikkakiusaamista (38 % vastaajista) ja asian käsittelyyn vaikuttamista esteellisyydestä huolimatta (37 %). Yllättäen nepotismi eli sukulaisten suosiminen (17 %) ei erottunut vastauksissa ja epäasiallista lobbausta koskeva arvio (7 %) jää yllättävän alhaiseksi. Selvää on, että kaikki taulukossa luetteloidut asiat ovat epäeettisiä toimintatapoja, mutta niiden ryhmittely toimintatapojen vakavuuden mukaan osoittautui vaikeaksi¹⁹.

¹⁹ Monet vastaajat toivat esille avovastauksessa, että ehdottomasti sopimattomia toimintatapoja oli paljon enemmän kuin rajauksessa käytetyt viisi vaihtoehtoa. Esimerkiksi pelkästään erilaisia syrjäntävaihtoehtoja oli neljä. Tämä vaikeutti kysymykseen vastaamista ja heikentää sen luotettavuutta muiden kuin kärkiasioden osalta. Tätä mittaria on syytä kehittää tulevaisuudessa.

Taulukko 10. Mitkä seuraavista epäeettisistä toimintatavoista on tärkeintä pitää poissa julkisesta hallinnosta? Valitse viisi haitallisinta toimintatapaa (n=939)

Epäeettinen toimintatapa	% vastaajista
Lahjonta	69,8
Työpaikkakiusaaminen	38,1
Asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta	36,7
Samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen	33,0
Ratkaisun tekeminen ilman kunnon valmistelua	32,3
Syrjintä sukupuolen perusteella	31,7
Liian vähäiset voimavarat suhteessa tehtävien laajuuteen	31,0
Seksuaalinen häirintä työpaikoilla	25,0
Syrjintä etnisen taustan perusteella	22,3
Uudistushaluttomuus	21,7
Sukulaisten suosiminen	17,4
Oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle	16,6
Voimavarojen tehoton käyttö	16,3
Tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö	15,1
Samaistuminen johonkin eturyhmään	13,2
Tiedon panttaaminen	12,8
Tarpeettoman monimutkainen asian käsittely	12,7
Liian kireä työtahti	12,4
Työtovereiden epäasiallisen käyttäytymisen suojeleminen	10,5
Asian tarpeeton viivyttäminen	9,5
Epäasiallinen lobbaus	6,9
Asioiden riittävästä tiedottamisesta pidättäytyminen	6,3
Aiheettomat poissaolot	4,7
Henkilökohtaisten asioiden hoitaminen työajalla	2,7
Työvälineiden tai tilojen väärinkäyttö	1,4

Taulukossa 11 on tarkasteltu vastaajien käsityksiä epäeettisten toimintatapojen esiintymisestä heidän omassa virastossaan. Yleisimpinä epäeettisinä toimintatapoina vastaajat pitivät liian vähäisiä voimavaroja suhteessa tehtävien laajuuteen (3,90) sekä liian kireää työtahtia (3,83). Myös tarpeettoman vaikean virkakielen käytön nähtiin olevan suhteellisen yleistä (3,16). Taulukossa 10 vakavimmaksi arvioitua epäeettistä toimintatapaa, lahjontaa, ei vastaajien havaintojen mukaan esiinny valtionhallinnossa (1,37). Vaikka Suomessa on viime vuosina langetettu muutamia laajaa huomiota herättäneitä lahjustuomioita, kansainvälisissä vertailuissa Suomea on pidetty hyvin vähän korruptoituneena maana. Korruptiolla tarkoitetaan yleensä lahjontaa laajempaa asiakokonaisuutta, joka pitää sisällään mm. eturistiriitatilanteet ja vaikutusvallan kauppaamisen. Korruption vastainen toiminta on saanut Suomessa lisää

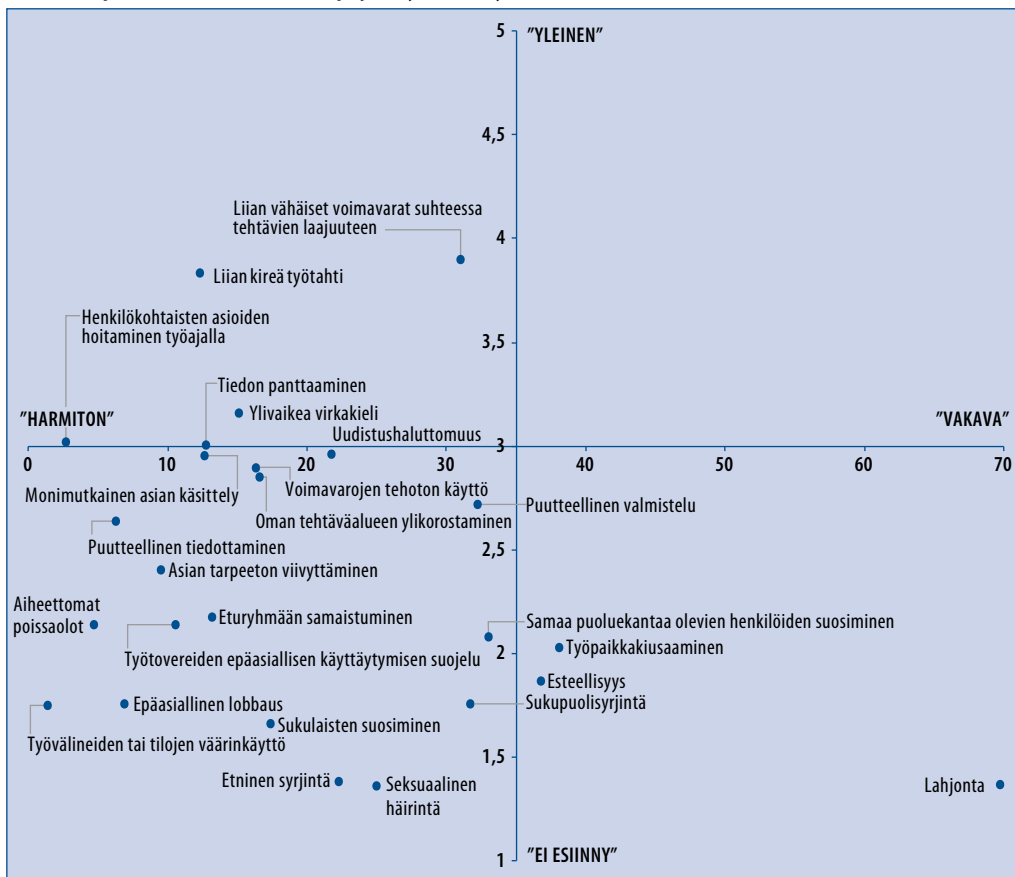
painoarvoa ja Euroopan neuvoston suosituksen mukaisesti Suomessa valmistellaan ensimmäistä antikorruptiostrategiaa²⁰.

Taulukko 11. Alla olevia toimintatapoja pidetään yleisesti epäeettisinä. Esiintyykö niitä virastossanne?

1=ei esiinny, 5=esiintyy

Epäeettinen toimintatapa	Keskiarvo	Hajonta
Liian vähäiset voimavarat suhteessa tehtävien laajuuteen	3,90	1,04
Liian kireä työtahti	3,83	1,04
Tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö	3,16	1,11
Henkilökohtaisten asioiden hoitaminen työajalla	3,02	1,12
Tiedon panttaaminen	3,01	1,20
Uudistushaluttomuus	2,96	1,15
Tarpeettoman monimutkainen asian käsittely	2,95	1,20
Voimavarojen tehoton käyttö	2,90	1,20
Oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle	2,85	1,19
Ratkaisun tekeminen ilman kunnan valmistelua	2,72	1,17
Asioiden riittävästä tiedottamisesta pidättäytyminen	2,64	1,17
Asian tarpeeton viivyttäminen	2,40	1,18
Samaistuminen johonkin eturyhmään	2,18	1,21
Aiheettomat poissaolot	2,14	1,08
Työtovereiden epäasiallisen käyttäytymisen suojeleminen	2,14	1,21
Samana puoluekantaan olevien henkilöiden suosiminen	2,08	1,33
Työpaikkakiusaaminen	2,03	1,10
Asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta	1,87	1,04
Syrjintä sukupuolen perusteella	1,76	1,05
Epäasiallinen lobbaus	1,76	1,00
Työvälineiden tai tilojen väärinkäyttö	1,75	0,90
Sukulaisten suosiminen	1,66	1,03
Syrjintä etnisen taustan perusteella	1,38	0,75
Lahjonta	1,37	0,72
Seksuaalinen häirintä työpaikoilla	1,36	0,67

20 Korruption vastainen yhteistyöverkosto on valmistellut luonnoksen (20.9.2016) kansalliseksi Korruption vastaiseksi strategiaksi ajanjaksolle 2016–2020. Kyse on konkreettisesta toimintasuunnitelmasta, jolla pyritään vahvistamaan korruption torjuntaa tukevia rakenteita, lisäämään korruptiotietoisuutta eri toimialoilla, lisäämään läpinäkyvyyttä, helpottamaan korruptiotapausten paljastumista, kehittämään lahjusrikoksiin liittyvää lainsäädäntöä sekä edistämään korruptiota koskevaa tutkimusta.

Kuvio 3. Epäeettisten toimintatapojen ryhmittely


Kuviossa 3 on yhdistetty edellä tarkastellut vastaukset koskien eräiden epäeettisistä pidettävien toimintatapojen vakavuutta (vaaka-akseli) ja niiden yleisyyttä (pystyakseli). Kuvion oikeassa reunassa ovat vakavina pidetyt epäeettiset toimintatavat ja kuvion yläosassa ovat yleisimpinä pidetyt epäeettiset toimintatavat. Nelikentän ylivoimaisesti kriittisin osa-alue sijoittuu ylös oikealle ja vähiten toimenpiteitä vaativa osa-alue vasempaan alakulmaan.

Vastausten perusteella valtionhallinnon tilanne näyttää hallitulta. Vastaajien käsityksen mukaan epäeettisimmät toimintatavat - lahjonta, työpaikkakiusaaminen, esteellisyys – eivät juuri esiinny virastoissa. Vastausten perusteella yleisimpänä yksittäisenä asiana voidaan pitää voimavarojen niukkuutta, mikä voi heikentää työn ja palveluiden laatua. Suurin osa vastauksista sijoittui ”turvalliseen” neliöön vasemmalla alhaalla eikä yksikään asia nousut vaaralliseen neliöön oikealla ylhäällä. Toisaalta vaikka vakavia epäeettisiä toimintatapoja ei vastaajien mielestä juurikaan esiinny, voi yksikin tapaus heikentää merkittävästi luottamusta valtionhallintoon. Oman haasteensa aiheuttaa se, että myönteiset kehityskulut eivät yleensä ylitä uutiskynnystä, ainoastaan huonoilla uutisilla kuten väärinkäytöksillä on uutisarvoa.

Avovastauksissa mainittiin myös muita vastaajien epäeettisinä pitämiä toimintatapoja. Suurin osa kysymykseen saaduista 170 kommentista kohdistui johtamisen ja esimiestyön puutteellisuuksiin. Osassa vastauksista johdon katsottiin toimivan itse epäasiallisesti (suosiminen, syrjintä, suojelu) tai käyttävän väärää johtamistyyliä (hierarkkisuus). Hankalana pidettiin myös sitä, että johto ei puutu ongelmiin (alkoholiongelmat, tehotoman työn hyväksyminen). Muina epäasiallisina toimintatapoina mainittiin resurssileikkaukset (mm. liian vaativia tehtäviä ilman perehdyttämistä, liikaa töitä), ylituotantios- ta aiheutuvat ongelmat (kankeus, monimutkaisuus, byrokratia) sekä huonot tietojärjestelmät (vanhanaikaisuus, tehottomuus).

*”Esimiestehtävien laiminlyönti.
Useimmiten esimieheksi
nousee asiantuntija,
joka ei osaa eikä halua johtaa.
Työntekijät johtavat itse omaa
työskentelyään ja joidenkin
harvojen osalta se näkyy
laiskotteluna.”*

4.2 Epäeettisen käyttäytymisen esille tuominen

Väärinkäytöksiä ja muita eettisiä ongelmia voidaan ratkaista monella eri tavalla. Monissa maissa on erityisiä etiikasta vastaavia virkamiehiä²¹, jotka neuvovat eettisissä kysymyksissä kuten sidonnaisuuksien ilmoittamisessa ja esteellisyyden arvioinnissa. Taulukon 12 mukaan kolmasosa vastaajista oli sitä mieltä, että heidän virastossaan on henkilö, jolle on mahdollista kertoa havaitsemistaan ongelmista. Avovastausten perusteella tämä taho on yleensä virkamiehen oma esimies (vrt. taulukko 13) tai sisäinen valvonta (tarkastusyksikkö). Väärinkäytösten paljastajien suojaksi on kehitetty suojattuja sähköposti- tai muita tietojärjestelmiä. Kymmenesosa vastaajista kertoi, että tällaisia välineitä löytyy myös Suomen virastokentästä²².

Taulukko 12. Onko virastonne käytössä menetelmiä, joiden avulla väärinkäytökset tai muu epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille? (n=939)

Menetelmä	%
Raportointi nimetylle henkilölle	31
Muu menetelmä	14
Ei ole	12
Suojattu sähköposti	9
En osaa sanoa	45

21 Esimerkiksi Yhdysvaltain liittovaltion virastoissa etiikasta vastaava Designed Agency Official ja Alankomaissa Confidential Integrity Counsellor. Liike-elämässä yhtiön hyvästä hallinnosta vastaa Compliance Officer.

22 Vrt. liike-elämässä käytetyt ilmoituskanavat: verkkopohjainen lomake, sähköpostiosoite, päivystävä puhelin, fyysinen osoite tai edellä mainitut yhdessä. Ilmoituskanava voi olla myös ulkopuolisen palveluntarjoajan ylläpitämä järjestelmä (Ratsula 2016, 234-235).

Muina väärinkäytösten ja epäeettisen toiminnan esiintuontikeinoina vastaajat mainitsivat kehityskeskustelut, muut virastokohtaiset palautelaatikat tai nimettömät palautekanavat, luottamusmiehen ja työsuojeluvaltuutetun sekä asiasta ilmoittamisen Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kehitysyhteistyöhankkeissa on käytössä väärinkäytösepäilyjä koskeva sähköinen ilmoituskanava ”korruptionappi”²³. Tutkimuslaitoksissa noudatetaan tutkimuseettisen neuvottelukunnan hyvää tieteellistä käytäntöä koskevaa ohjeistusta²⁴. Myös erilaiset henkilöstö- ja työtyytyväisyyskyselyt sekä aktiivisen tai varhaisen välittämisen malli mainittiin.

Suuri osa vastaajista ei kuitenkaan ollut tietoinen väärinkäytösten esilletuontia koskevasta menetelmästä (45 %) tai oli sitä mieltä, että mitään menetelmää ei ole (12 %). Vaikka väärinkäytösten raportointiin on erilaisia keinoja, niitä ei käytetä systemaattisesti eikä asiaa ole johdettu kokonaisuutena.

4.3 Eettisesti hankalat tilanteet

Taulukon 13 mukaan yleisin keskustelukumppani eettisesti hankalien tilanteiden ratkaisussa on oma esimies (74 %) tai viraston johto (37 %). Sisäinen tarkastus (19 %) ja keskustalla virkamiesetiikasta vastaava valtion työmarkkinailaitos (11 %) ovat vastaajille harvinaisempia keskustelukumppaneita.

Taulukko 13. Jos haluaisit kysyä neuvoa eettisesti hankalassa tilanteessa, kenen puoleen voit kääntyä? (n=939)

Vastaaja	%
Oma esimies	74
Viraston johto	37
Sisäinen tarkastus	19
Valtion työmarkkinailaitos	11
Muu taho	17

Avovastauksissa kaksi ryhmää nousi muiden edelle: kollegat sekä hallintoyksikkö. Neljäsosa vastaajista (31 kpl) kertoi voivansa kysyä apua kollegoiltaan (”kokenut kollega”, ”hyvä työkaveri”). Vaikeista asioista ei keskustella kenen tahansa kanssa vaan henkilöiden pitää luottaa toisiinsa. Vastausten perusteella asiantuntijat puhuvat toisten asiantuntijoiden kanssa, esimiehet keskenään, virastopäälliköt toisten virastopäälliköiden kanssa. Toinen merkittävä avovastauksissa mainittu keskustelukumppani oli viraston hallintoyksikkö

²³ <https://vaarinkayttoilmoitus.fi>

²⁴ <http://www.tenk.fi/fi/htk-ohje>

”Vastaavassa virka-asemassa olevat kollegat”

(26 kpl) ja sieltä erityisesti viraston lakimiehet (”hallintolakimies”, ”henkilöstöjuristi”, 20 kpl). Virkamieseettisten kysymysten ratkaisuisa juridisella osaamisella on merkitystä, vaikka pohjimmiltaan eettiset kysymykset koskevat arvoja eivätkä säännöksiä.

Muina tahoina vastaajat mainitsivat ministeriön tai ohjaavan viraston (9 kpl), ammattiliiton (6 kpl), valvontaviranomaiset (eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, Valtiontalouden tarkastusvirasto, yht. 5 mainintaa) ja työterveyshuollon (4 kpl). Huolestuttavasti osa vastaajista koki, ettei heillä ole lainkaan keskustelukumppania (”Ei kukaan”; ”En voi kääntyä kenenkään puoleen”; ”En tiedä, ei ainakaan oman viraston johto”, 19 kpl). Oleellista näissä keskusteluissa on se, että toiseen osapuoleen voi luottaa.

Taulukon 14 mukaan lähes puolet (43 %) vastaajista kertoi kohdanneensa työssään sellaisen eettisesti hankalan tilanteen, mikä on edellyttänyt oman harkinnan käyttämistä. Tällaiset tilanteet olivat tyypillisiä johdolle (53 %), esimiehille (54 %) ja asiantuntijoille (41 %) mutta harvinaisempia tukihenkilöstön parissa (23 %).

Taulukko 14. Oletko kohdannut työssäsi eettisesti hankalia tilanteita, joissa olet joutunut käyttämään omaa harkintaasi? (n=939)

	Ei	Kyllä	Yhteensä
Johto	47	53	100
Esimies	46	54	100
Asiantuntija	60	41	100
Tukihenkilöstö	77	23	100
Yhteensä	57	43	100

Eettisesti hankalien tilanteiden luonne käy hyvin ilmi kysymykseen saaduista avovastauksista (289 kpl). Useimmiten eettisesti hankalat tilanteet koskivat erilaisia asiakas- tai sidosryhmätilaisuuksia, joihin voi liittyä eri asteista vieraanvaraisuutta (esim. tarjottua ruokailua tai osallistumista urheilu- tai kulttuuritilaisuuksiin). Myös virkamiehille annetut lahjat ja muiden järjestämät matkat olivat pohdinnan kohteena. Toiseksi yleisin tilannetyyppi koski esteellisyysskysymyksiä (esim. sivutoimet, ystävät ja sukulaiset hakijoina yms.) ja kolmanneksi eniten mainittiin julkisiin hankintoihin liittyviä eettisesti hankalia tilanteita. Johdon painostus, kollegoiden huono käytös ja irtisanomistilanteiden hoitaminen saivat muutamia mainintoja.

Taulukko 15. Avovastauksissa mainittuja tyypillisiä eettisesti hankalia tilanteita

Asiakas- tai sidosryhmätilaisuudet	<ul style="list-style-type: none"> - asiakkaan/yhteistyökumppanin tarjoama illalliskutsu tai konsertti tms. kutsu - asiakkaiden tarjoamat lounasedut etuuskien käsittelyprosessin aikana - asiakas on lähettänyt hyvästä palvelusta lahjakortin, jonka olen palauttanut takaisin
Esteellisyytilanteet	<ul style="list-style-type: none"> - osallistuminen valvontaan, kun kysymyksessä ennestään tuttu - sivutoimi: minkälaiseen (palkkiolliseen) tilaisuuteen voi osallistua kouluttajana
Julkiset hankinnat	<ul style="list-style-type: none"> - julkisista hankinnoista vastaavana, tulee mahdollisten sopimuskomppanien järjestämiin tilaisuuksiin osallistuminen pohtia tapauskohtaisesti - tarjouksen jättänyt toimittaja kutsuu hankintamenettelyn aikana lounaalle ja lähettää joululahjoja
Muut	<ul style="list-style-type: none"> - ihmisten henkilökohtaiset vaikeat tilanteet - virkavastuu ja poliittinen tahto ristiriidassa - painostus oman esimieheni taholta, jotta vaikuttaisiin alaisten asiiantuntijatyön sisältöön - kun kollega ei ole ymmärtänyt ottavansa kaksoisroolin valtionavustustoiminnassa (neuvonut anomuksen laadinnassa ja halunnut arvioida kyseisen hankkeen)

Selvä enemmistö kyselyyn vastanneista johdosta ja esimiehistä (72 %) kertoi alaistensa ottaneen heihin yhteyttä virkamieseettisissä kysymyksissä. Kysymykseen saadut avovastaukset (135 kpl) jakautuvat neljään pääryhmään. Yleisin virkamieseettinen asiaryhmä, jonka johdosta alaiset ottavat yhteyttä esimiehiinsä, liittyy esteellisyyksikysymyksiin (42 %). Tyypillisiä kysymyksiä ovat mm. ”yleisimmin sivutoimia koskevissa asioissa”, ”millaisiin sidosryhmien järjestämiin tilaisuuksiin on soveliasta osallistua” sekä ”tarjoilut, lahjat”. Toinen asiaryhmä on epäkohtien korjaaminen (19 %), joka pitää sisällään sellaisia asioita kuten ”kiusaamistapaukset, suosimiset” sekä ”tasa-arvoinen kohtelu, epäasiallisuudet”. Kolmas yhteydenoton syy koskee epäselvien asioiden täsmentämistä (19 %), esimerkiksi ”kun ovat itse epä tietoisia miten tulee toimia” ja ”tulokinnan selventämisessä”. Muut asiat (20 %) pitävät sisällään asiakaspalvelukysymyksiä (”tasa-arvoinen asiakkaiden kohtelu”) sekä julkisuus kysymyksiä ja some-asioita (”sosiaalisen median kirjoittelussa”).

5 Hallinto muuttuu, muuttuuko virkamiesetiikka?

5.1 Hallinnon arvojen muutos

Raportin alussa tarkasteltiin eräitä valtionhallintoon kohdistuvia muutostekijöitä (ks. alaluku 1.2). Hallinnon rakenteet ja toimintatavat muuttuvat, mutta muuttuvatko hallinnon arvot ja periaatteet? Kuten taulukko 16 osoittaa, valtaosa vastaajista katsoi, että myös hallinnon arvot ovat muutoksessa. Yleisin katsantokanta oli, että hallinnon arvot ovat muuttuneet jonkin verran (54 %). Neljäsosa vastaajista piti muutosta suurena (25 %). Peräti kolme neljäsosaa vastaajista (79 %) koki jonkinasteista muutosta tapahtuneen viime vuosien aikana. Alle kymmenesosa vastaajista katsoi, että hallinnon arvot ovat säilyneet ennallaan (8 %). Nuorimmat ikäluokat ja alle viisi vuotta valtion palveluksessa olleet eivät osanneet arvioida muutosta (12 %). Erot vastaajaryhmien välillä olivat melko vähäisiä.

Taulukko 16. Ovatko valtionhallinnon arvot mielestäsi muuttuneet viime vuosien aikana? (n=939)

Asema	Vaikea sanoa	Säilyneet entisellään	Muuttuneet hieman	Muuttuneet paljon	Yhteensä
Johto	5	8	63	24	100
Esimies	4	10	54	32	100
Asiantuntija	17	8	51	24	100
Tukihenkilöstö	14	5	53	28	100
Yhteensä	12	8	54	25	100

Avovastauksissa (323 kpl) esille nousi monenlaisia käsityksiä arvojen muutoksesta. Osa vastaajista katsoi, että valtionhallinnon arvot, erityisesti avoimuus ja asiakaspalvelu, ovat kehittyneet myönteiseen suuntaan. Suuri osa vastaajista oli kuitenkin sitä mieltä, että taloudellisen tilanteen kiristyttyä myös arvot ovat koventuneet ("sinänsä arvot eivät julkilauttuina ole niinkään muuttuneet, mutta vähenevät resurssit ja jatkuva kiire vaikuttavat käytännössä siihen, mitä arvot ja miten toteutuvat"; "julkisen talouden tila haastaa perus-

arvoja”). On tunnettua, että budjettileikkaukset ja henkilöstövähennykset voivat vaikuttaa työhön kohdistuviin asenteisiin. Niiden on havaittu heikentävän työtyytyväisyyttä, luottamusta viraston johtoon sekä työhön sitoutumista. Tutkimustulosten perusteella tyytymättömyys ei kuitenkaan kanavoitu vakavana epäeettisenä käyttäytymisenä, mikäli hallinnon arvot ja julkisen palvelun eetos ovat kunnossa (OECD 2016, Demmke & Moilanen 2012).

5.2 Virkamiesetiikan tila 2000-luvun alkuun verrattuna

Vastaajia pyydettiin arvioimaan valtionhallinnon virkamiesetiikan nykyistä tilaa vertaamalla sitä 2000-luvun alussa vallinneeseen tilanteeseen (taulukko 17). Peräti neljäsosa vastaajista (227 kpl) piti kysymystä hankalana eikä osannut vastata siihen. Tämä koski erityisesti nuorimpia ikäryhmiä (alle 29 v ja 30-39 v), joilla oli työkokemusta valtiolta alle viisi vuotta. Heistä peräti 75 % ei osannut arvioida nykytilannetta suhteessa aiempaan. Valtaosa kysymykseen vastanneista katsoi virkamiesetiikan vuosien myötä joko parantuneen (48 %) tai säilyneen entisellään (31 %). Sen sijaan viidesosa vastaajista (20 %) arvioi virkamiesetiikan heikentyneen. Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna johto arvioi kehityksen positiivisempänä kuin muut asiantuntijat, esimiehet tai tukihenkilöstö.

Taulukko 17. Arvio virkamiesetiikan kehityksestä 2000-luvun alkuun verrattuna henkilöstöryhmittäin (n=712)

	Huonompi	Entisellään	Parempi	Yhteensä
Johto	8	29	63	100
Esimies	21	40	39	100
Asiantuntija	26	33	41	100
Tukihenkilöstö	26	19	55	100
Yhteensä	20	31	48	100

Avovastausten tarkastelu antaa hyvän käsityksen arvioiden perusteluista. Ne vastaajat, jotka näkivät tilanteen parantuneen, korostivat avoimuuden ja läpinäkyvyyden vahvistumista hallinnossa ja yhteiskunnassa laajemminkin. Hallinnon arvoista ja virkamiesetiikasta puhutaan enemmän ja suhtautuminen epäeettiseen käytökseen on tiukentunut. Vastaajien arvioiden mukaan virkamiesten tietoisuus virkamiesetiikasta on parantunut. Viidesosa vastaajista arvioi tilanteen heikentyneen. Heistä valtaosa katsoi heikentymisen johtuvan hallinnon toimintaolosuhteiden huonontumisesta. Huonon kehityksen syinä nähtiin valtiontalouden säästöt, henkilöstövoimavarojen väheneminen ja valmisteluajataulujen tiukkuus. Varsinkin asiantuntijat pitivät puutteellista valmistelua eettisesti ongelmallisena. Osa vastaajista katsoi erilaisen epäasiallisen vaikuttamisen lisääntyneen. Tällaisina pidettiin lobbausyritysten vaikutusvallan kasvua ja virkamieskunnan politisoitumista. Yksilökohtaisissa selityksissä virkamiesetiikan heikentymisen nähtiin johtuvan virkamiesten itsekkyydestä ja oman edun tavoittelusta.

5.3 Virkamiesetiikan tulevaisuus

Arvojen tulevaisuutta koskevaan kysymykseen annettiin 384 avovastausta. Vastaajia yhdistävä arvio oli se, että valtiontalouden resurssit pysyvät niukkoina myös tulevaisuudessa samalla kun tavoitteet ja odotukset kasvavat. Tässä tilanteessa arvojen merkitys korostuu. Vastaajien näkemyksen mukaan hallinnon arvot säilyvät mutta niiden keskinäiset painoarvot muuttuvat. Kehityksen myötä arvojen katsottiin koventuneen: taloudelliset arvot (tuloksellisuus ja tehokkuus) hallitsevat, ja niiden rinnalla avoimuus ja innovatiivisuus muuttuvat aiempaa tärkeämmiksi. Monet vastaajat korostivat, että kehityksestä huolimatta myös perinteisten hallinnon arvojen (laillisuus, asiantuntemus, puolueettomuus) tärkeyttä tulee ylläpitää.

Taulukko 18. Vastaajien arvioita hallinnon arvojen merkityksestä tulevaisuudessa

- Arvojen merkityksen pitäisi kasvaa, kun eletään vaikeita ja haastavia aikoja. Vain vahvan arvopohjan omaavat instituutiot selviävät haasteista ja kontribuoivat yhteiskunnan hyvinvointiin myönteisesti.
- Arvojen merkitys ei muutu mutta arvot muuttuvat; pieniä askelia takaisinpäin liiasta markkina-arvojen mukaan menemisestä toivoisi.
- Arvojen merkitys muuttuu tulevaisuudessa. Ympäröivä yhteiskunta haastaa koko valtionhallintoa, pitää pystyä perustelevaan aukottomasti tehtyjä päätöksiä ja ratkaisuja, avoimuutta vaaditaan entistä enemmän, viranomaisilla ei ole enää niin suurta auktoriteettia kuin aiemmin. Kyseenalaistetaan hallinnon tarpeellisuus ja tehokkuus.
- Heikko taloudellinen tilanne lisää innovatiivisuuden merkitystä. Toivon, että uusia työ- ja menettelytapoja kehitettäisiin ja virastoja kuunneltaisiin kehitystyössä. Turhia töitä on mahdollista karsia ja sitä kautta voimme toimia taloudellisemmin.
- Hyvät, pitävät arvot eivät muutu mihinkään, vaan kestävät maailman myllerryksessä. Tapa, välineet, jolla arvoja toteutetaan, muuttuu maailman myötä. On huolestuttavaa, jos arvojen merkitys pienenee.
- Innovatiivisuus tulee lisääntymään, valtiosektori on vielä paikoin jäyhän perinteinen tietyissä toimintatavoissaan. Omistautuminen tulee vähenemään, tulevat sukupolvet eivät enää ajattele valtiosektorinkaan työpaikkaa pysyvänä eivätkä "uhraudu" työnantajan puolesta tekemään mitä tahansa millä tahansa ehdoilla.
- Kiireen myötä asiantuntemus ja laillisuusperiaate ja vastuut voivat löystyä. Toisaalta avoimuuden vaade nousee, joka tekee päätösten valmistelusta ehkä vieläkin huolellisempaa.
- Kysymys riippuu siitä, kuinka virastoa ja toimintayksiköitä johdetaan. Toimintakulttuurin tulisi muuttua innovatiivisemmaksi ja kehittyä osallisuuden kautta. Osallisuus on yksi arvoista, joka ei ollut luetteloissa mukana kysymyksissä. Virastomme on edelleen hierarkkinen ja hallinnoltaan vanhanaikainen. Uudistusta kaivataan.
- Muuttuu todella paljon, kun rakenteet ja toimintatavat muuttuvat. Arvoja, joita valtionhallinto edustaa, tulee tuoda sinnikkäästi esiin ja terävöittää. Kansalaisten on voitava luottaa perustavanlaatuisiin arvoihin (puolueettomuus, laillisuus, tasa-arvo)
- Palveluperiaate, tuloksellisuus ja innovatiivisuus ovat nousevia arvoja, koska valtionhallinnon toiminta mielletään tänä päivänä palveluksi ja kansalaiset asiakkaisiksi.
- Pelkään, että talous määrittää arvojen toteutumista yhä enemmän ja siten rapauttaa niitä.
- Perusarvot ovat pysyviä, painotukset muuttuvat olosuhteiden muuttuessa.
- Saattaa se muuttuakin jossakin määrin esim. hallinnon palvelujen sähköistämisen vuoksi. Kun puolin ja toisin muututaan "näkyvämmiksi", vaikuttaa se ehkä myös toiminnan etiikkaan. Siinä korostuvat ainakin nopeus (=taloudellisuus?) ja avoimuus (asiakas voi seurata asiansa käsittelyvaihetta).
- Toivottavasti siiloutuminen vähenee ja yhteistyö lisääntyy. Silloin tarvitaan luottamusta, avoimuutta ja yhdessä tekemistä yhteisen tavoitteen eteen.
- Tulevaisuudessa tarvitaan yhä enemmän uutta ja innovatiivista, ratkaisuja ja dynamiikkaa - niiden tulee kuitenkin pohjautua lakiin ja hyvään hallintoon.

5.4 Virkamiesetiikkaan vaikuttavat keinot

Etiikasta puhuttaessa voidaan erottaa kaksi peruslähestymistapaa eettiseen käyttäytymiseen. Sääntöpohjaisessa lähestymistavassa (compliance approach) pyritään estämään epäeettinen käyttäytyminen yksityiskohtaisten sääntöjen ja niihin kytkeytyvien rangaistuksien avulla. Arvopohjaisessa lähestymistavassa (integrity approach) painopiste on eettiseen käyttäytymisen kannustamisessa ja tukemisessa siten, että eettiset arvot ja periaatteet sisäistetään. Etiikkatyön painopiste on Suomessa ja kansainvälisesti yhä enemmän siirtynyt jälkikäteisistä seuraamuksista kohti ennalta estäviä ja ohjaavia toimia. Arvopohjaisessa etiikkatyössä korostetaan positiivisia tavoitteita ja rohkaistaan ihmisiä. Valtion virkamieseettinen toimikunta piti perusteltuna painottaa arvopohjaista etiikkatyötä ja lisätä tietoisuutta virkamiesetiikasta (VM 2014, 17)²⁵.

Taulukossa 19 on tarkasteltu useita tekijöitä, joilla aiemman tiedon valossa on vaikutusta etiikkaan. Vastaajia pyydettiin arvioimaan sitä, mitkä keinoista heidän käsityksensä mukaan olisivat vaikuttavia. Henkilöstöryhmittäiset erittelyt on esitetty taulukossa 24.

Taulukko 19. Virkamiesetiikkaan voidaan vaikuttaa monilla eri keinoilla. Mitkä seuraavista keinoista ovat käsityksenne mukaan vaikuttavia? (n=939)

1= tuskin mitään vaikutusta, 2=pieni vaikutus, 3=suuri vaikutus

Etiikkaan vaikuttavat keinot	Keskiarvo	Keskihajonta
Johdon omalla käytöksellään antama esimerkki	2,9	0,33
Henkilöstökoulutus	2,6	0,53
Virkamiesetiikan pitäminen esillä keskustelun avulla	2,5	0,56
Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet (huomautus, varoitus, irtisanominen)	2,5	0,60
Arvojen esille tuominen viestinnässä	2,4	0,64
Lainsäädäntötoimet	2,4	0,62
Väärinkäytösten paljastajien suojaaminen asiattomilta seuraamuksilta (esim. urakehitysmahdollisuuksien heikentyminen, irtisanominen)	2,3	0,67
Asialliset palvelussuhteen ehdot (palkkaus)	2,3	0,67
Ulkopuolisten tahojen suorittama valvonta (esim. Vtv, poliisi)	2,3	0,61
Viraston oman sisäisen tarkastuksen suorittama valvonta	2,3	0,61
Virastokohtaisten käyttäytymissääntöjen laatiminen	2,2	0,67
Etiikkaa koskevat keskustelutilaisuudet (viraston etiikkapäivä)	2,1	0,68
Valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan antamat suositukset	1,9	0,65
Etiikkatyön vastuuttaminen (viraston etiikasta vastaava neuvonantaja)	1,9	0,67

25 Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että hyvän hallinnon toteuttamisessa tarvitaan sekä sääntöpohjaista että periaatepohjaista lähestymistapaa, mutta periaatepohjainen lähestymistapa yhdistettynä käytännön järjen käyttöön toteuttaa yleensä paremmin palveluperiaatetta ja innovatiivisuutta (VTV 2014, 15).

Tuloksissa painottuvat integriteettiä edistävät ”pehmeät” toimet. Keskeisenä virkamiesetiikkaan vaikuttavana keinona vastaajat pitivät johdon omalla käytöksellään antamaa esimerkkiä (2,9). Johdolla on virkamiesetiikan kannalta kaksoisvastuu. He voivat itse tehdä päätöksiä oman toimivaltansa rajoissa ja he voivat asemansa kautta vaikuttaa erilaisten linjausten muodostamiseen. Johto vaikuttaa omalla toiminnallaan koko viraston toimintatapoihin ja viraston hallintokulttuuriin. Johdon omaksumat toimintatavat läpäisevät nopeasti koko organisaation. On tärkeää, että johto ymmärtää virkamiesrooliin liittyvän vastuun laajasti.

Henkilöstökoulutus (2,6) on klassinen tapa kehittää virkamiesetiikkaa. Koulutusta voidaan järjestää keskitetysti koko valtionhallinnolle sekä hajautetusti virastokohtaisesti (vrt. alaluvut 3.3 ja 3.4). Vastaajat luottavat enemmän virkamiesetiikan pitämiseen esillä vapaa-muotoisen keskustelun avulla (2,5) kuin erillisten keskustelutilaisuuksien hyödyllisyyteen (2,1)²⁶.

Tässä on hyvä huomata, että ei ole olemassa yhtä yksittäistä toimenpidettä, jonka avulla voitaisiin nopeasti vaikuttaa virkamiesetiikkaan. Kyse on monimutkaisesta kokonaisuudesta, johon vaikuttaa lukuisia tekijöitä. Esimerkiksi koulutuksella on merkitystä, mutta yksistään koulutusta lisäämällä ei voida ratkaista kaikkea. Lainsäädännöllä on merkitystä, mutta yksistään rangaistuksia kiristämällä ei saada suurta muutosta aikaan. Tarvitaan eri keinojen järkevää yhdistelmää.

”Minulle arvot ovat aina olleet tärkeitä. Valtionhallinnon tulisi olla esimerkki muille toiminnan avoimuudessa ja eettisyydessä. Tätä kautta luodaan luottamusta. Esimerkki on merkittävä voima.”

²⁶ Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat pitäneet arvojen merkitystä esillä. Suomessa etiikalla ei kuitenkaan ole ollut samaa painoarvoa julkisessa päätöksenteossa ja käytännön hallintotyössä kuin monissa muissa maissa kuten Ruotsissa. Suomessa hallinnon arvoja ja eettistä johtamista koskeva keskustelu on käyty pääosin konsulttien ja hallintotieteilijöiden johdolla (Pöysti 2010, 154).

6 Yhteenveto

Valtiovarainministeriö teki marraskuussa 2015 kyselyn valtion palveluksessa olevan henkilöstön käsityksistä työn eettisistä arvoista ja periaatteista (virkamiesetiikkakysely). Valtiovarainministeriö on selvittänyt hallinnon arvoja ja periaatteita useaan otteeseen. Tehty kolmas kysely pohjautuu valtion virkamieseettisen toimikunnan tekemään suositukseen. Toimikunta ehdotti, että virkamiesetiikan nykytilaa selvitettäisiin tekemällä kaksi kyselyä, joiden vastaajina toimisivat valtion henkilöstö ja kansalaiset (VM 3/2014, s. 50). Virkamiehiä koskeva kyselyaineisto kerättiin sähköisenä Webropol-kyselynä marraskuussa 2015 ja kansalaiskysely toteutettiin TNS Gallupin Forum paneelissa kesäkuussa 2016. Kyselyiden tuloksista järjestettiin yhteinen seminaari 9.11.2016.

Virkamieskyselyn vastaajina oli 12 ministeriön ja 16 viraston palveluksessa oleva henkilöstö sekä valtionhallinnon ylin johto. Kyselyn piirissä oli valtioneuvostotasolla runsas 4300 vastaajaa ja virastotasolla 3100 vastaajaa sekä ylimmän johdon lisäotoksessa 400 vastaajaa. Kokonaisuutena kyse oli hieman vajaan 8000 henkilön suuruisesta otoksesta. Kyselyyn saatiin kaikkiaan 939 vastausta. Vastauksia saatiin kaikilta hallinnonaloilta ja tasoilta. Valtioneuvostosta vastauksia saatiin 327 kappaletta (35 %) ja virastotasolta 612 kappaletta (65 %). Ylimmän johdon vastauksia saatiin poikkeuksellisen hyvä määrä, 229 kappaletta. Myös aiemmista virkamieskyselyistä puuttunut asiantuntijatason näkökulma sai merkittävän vahvistuksen 531 vastauksen myötä. Vaikka kyselyn vastausprosentti jäi suhteellisen vaatimattomaksi (12 %), käsillä oleva kysely on tähän saakka kattavin virkamiesetiikkaa koskeva aineisto.

Virkamieskyselyssä tarkasteltiin virkamiesetiikan eri puolia: hallinnon arvojen muutosta, virkamieseettisiä periaatteita, eettisesti ongelmallisia tilanteita sekä erilaisia keinoja, joilla virkamiesetiikan korkeata tasoa voidaan ylläpitää ja kehittää. Vastausten perusteella perinteiset virkamiesarvot ovat yhä arvossaan: yli 70 % vastaajista piti asiantuntemusta, puolueettomuutta, riippumattomuutta sekä laillisuusperiaatetta valtionhallinnon ydinarvoina. Avoimuus, luottamus ja palveluperiaate tulivat näiden jälkeen. Vastaajien arvion mukaan heidän oman virastonsa toiminnassa toteutui selvästi parhaiten laillisuusperiaate. Asiantuntemus sekä puolueettomuus ja riippumattomuus toteutuivat melko hyvin. Heikoiten toteutuvina arvoina pidettiin innovatiivisuutta, kollegiaalisuutta ja avoimuutta. Kokonai-

suutena arvioiden tilanne on kuitenkin varsin hyvä, sillä vastausten perusteella tärkeimmät arvot (hallinnon ydinarvot) toteutuivat parhaiten.

Hallinnon arvojen lisäksi vastaajilta kysyttiin yleisten virkamieseettisten kysymysten sääntelyn selkeyttä. Sääntelyllä viitattiin asiaa koskeviin säännöksiin, määräyksiin ja ohjeisiin. Esimerkiksi sivutoimien vastaanottamista säännellään valtion virkamieslaissa (18 §), valtion virkamiesasetuksessa (18 § ja 19 §), valtiovarainministeriön ohjeessa virkamiesten sivutoimista (VM/1591/00.00.00/2010) sekä mahdollisissa virastokohtaisissa määräyksissä ja ohjeissa. Vastaajien arvioiden mukaan sivutoimia koskevat menettelytavat ovat melko selviä. Selkeimpänä vastaajat pitivät luottamuksellisen ja salassa pidettävää tietoa koskevaa sääntelyä. Myös ulkopuolisten tarjoamien lahjojen tai muiden etujen sekä ulkopuolisten tahojen tarjoamille matkoille osallistumista koskevia sääntöjä pidettiin melko selvinä. Eniten kysymyksiä vastaajien keskuudessa herättivät valtion palveluksesta poissiirtymiseen liittyvä lähtökarenssi sekä valtion palveluksen aloittamiseen liittyvä sisääntulokarenssi. Näiden asioiden sääntely vaatii vielä lisätoimia.

Virkamiehet pitivät ylivoimaisesti vakavimpana epäeettisenä toimintatapana lahjontaa. Vastausten perusteella tilanne on hyvin hallinnassa, sillä vastaajien mukaan lahjontaa ei Suomen valtionhallinnossa juurikaan esiinny. Muina vakavina epäeettisinä toimintatapoina vastaajat mainitsivat työpaikkakiusaamisen, asian käsittelyyn vaikuttamisen esteellisyydestä huolimatta, samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosimisen, sukupuolisyrynnän, puutteellisen valmistelun sekä toimintojen aliresursoinnin. Kun kysyttiin sitä, miten epäeettiset toimintatavat ilmenevät vastaajien virastoissa, yleisimpänä nähtiin aliresursointi, ylikireä työtahti, tarpeettoman vaikean virkakielen käyttäminen ja henkilökohtaisten asioiden hoitaminen virka-ajalla. Tilannetta voidaan pitää siinä mielessä hyvänä, että kaikkein vakavimmat epäeettiset toimintatavat ovat vastaajien käsityksen mukaan hyvin harvinaisia. Huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että ylikireä työtahti ja liian vähäiset voimavarat suhteessa tehtävien laajuuteen ovat yleisiä huolenaiheita.

Ei ole olemassa yhtä yksittäistä seikkaa, jonka avulla voitaisiin parantaa virkamiesetiikkaa. Kyse on monimutkaisesta kokonaisuudesta, johon vaikuttaa lukuisia tekijöitä. Esimerkiksi virkamiesten koulutuksella on merkitystä, mutta yksistään koulutusta lisäämällä ei voida ratkaista kaikkea. Lainsäädännöllä on merkitystä, mutta yksistään rangaistuksia kiristämällä ei saada suurta muutosta aikaan. Vastaajien näkemyksen mukaan ylivoimaisesti tehokkain virkamiesetiikkaan vaikuttava tekijä on johdon omalla käyttäytymisellään antama esimerkki. Muina keskeisinä keinoina vastaajat näkivät henkilöstökoulutuksen, eettisistä kysymyksistä käytävän keskustelun sekä virkamiesoikeudelliset toimenpiteet.

Lopuksi vastaajia pyydettiin vertaamaan virkamiesetiikan nykytilaa 2000-luvun alussa vallinneeseen tilanteeseen. Valtaosa kysymykseen vastanneista katsoi virkamiesetiikan vuosien myötä joko parantuneen (48 %) tai säilyneen entisellään (31 %). Sen sijaan viidesosa

vastaajista (20 %) arvioi virkamiesetiikan heikentyneen. Vastaajaryhmittäin tarkasteltuna johto näki kehityksen positiivisempana kuin asiantuntijat, esimiehet tai tukihenkilöstö. Ne vastaajat, jotka näkivät tilanteen parantuneen, korostivat avoimuuden ja läpinäkyvyyden kasvamista hallinnossa ja yhteiskunnassa laajemminkin. Hallinnon arvoista ja virkamiesetiikasta puhutaan enemmän ja suhtautuminen epäeettiseen käytökseen on tiukentunut. Ne vastaajat, jotka arvioivat tilanteen heikentyneen, katsoivat muutoksen johtuneen hallinnon toimintaolosuhteiden huonontumisesta (säästöt, henkilöstövähennykset, kireät aikataulut). Osa vastaajista katsoi erilaisen epäasiallisen vaikuttamisen lisääntyneen. Tällaisina pidettiin lobbausyritysten vaikutusvallan kasvua ja virkamieskunnan politisoitumista. Kokonaisuutena virkamiehet kuitenkin arvioivat virkamiesetiikan muutosta pääosin myönteisesti.

Lähteet

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2012). Effectiveness of Public-service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the EU-27. Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis. Peter Lang.

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2014). The Pursuit of Public Service Ethics – Promises, Developments and Prospects. In Peters, B. Guy & Pierre, Jon, The SAGE Handbook of Public Administration. Concise Second Edition. SAGE 2014, pp. 601-614.

OECD (2016) Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, Paris.

Ojajärvi, Anne (2015) Kunnanjohtaja eettisenä johtajana - "Luottamuksellahan tässä eletään". Julkisjohtamisen pro gradu -tutkielma, Vaasan yliopisto.

Peiponen, Mirva (2007). Arvot virkamiehen arjessa: selvitys virkamiesetiikan nykytilasta. VM tutkimukset ja selvitykset, 4/2007.

Pöysti, Tuomas (2010) Hallintoeettiset toimintasäännöt hyvän hallinnon toteuttamisessa. Teoksessa Tuomas Ojanen & Ida Koivisto & Outi Suviranta & Maija Sakslin (toim.) Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita Helsinki, s. 143-157.

Ratsula, Niina (2016) Compliance. Eettinen ja vastuullinen liiketoiminta. Talentum.

Virtanen, Turo (2016) Finland: active reformer looking for more centralisation and horizontal coordination. Teoksessa Gerhard Hammerschmid & Steven Van de Walle & Rhys Andrews & Philippe Bezes (toim.) Public Administration Reforms in Europe. The View from the Top. Edward Elgar, s. 129-139.

VM (2000) Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. VM työryhmämuistiot 8/2000.

VM (2004) Arvot arkeen. Pilottivirastojen kokemukset ja työryhmän johtopäätökset. VM työryhmämuistioita 6/2004. Edita Prima, Helsinki.

VM (2005) Arvot arjessa - virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja. Edita Prima, Helsinki.

VM (2014) Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti. Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy.

VTV (2014) Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2014 valtiopäiville. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2014 vp.

VTV (2016) Ylimmän johdon menettelyjen laillisuus- ja asianmukaisuustarkastus. Tilintarkastajan vuosiyhteenveto. 16.5.2016. Dnro 207/52/2015.

Weber, Max (1918) Politics as a Vocation. In H. H. Gerth & C. Wright Mills, (eds.), From Max Weber. Essays in Sociology, London 1970.

LIITE 1: Kyselyssä mukana olleet virastot ja laitokset

Valtioneuvoston kanslia

Ulkoasiainministeriö

Oikeusministeriö

Sisäministeriö

Puolustusministeriö

Valtiovarainministeriö

Maa- ja metsätalousministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Ympäristöministeriö

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus

Elintarviketurvallisuusvirasto

Helsingin syyttäjänvirasto

Innovaatorahoituksen keskus Tekes

Itä- ja Keski-Uudenmaan ulosottovirasto

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus

Maaseutuvirasto

Oikeusrekisterikeskus

Opetushallitus

Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Poliisihallitus

Sisä-Suomen maistraatti

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Viestintävirasto

Väestörekisterikeskus

LIITE 2: Kyselylomake

Virkamiesetiikan tila – kyselytutkimus valtion palveluksessa olevalle henkilöstölle ja johdolle

VASTAAJAN ORGANISAATIO JA ASEMA

1. Hallinnonala: *

2. Hallinnon taso *

- ministeriö
 virasto

3. Virka-asema *

- johto
 esimiehet
 asiantuntijat
 tukihenkilöstö

4. Valtionhallinnon toimintaan on kohdistunut viime vuosina lukuisia muutostekijöitä. Näkyykö seuraavien muutostekijöiden vaikutus virastonne toiminnassa?

1=ei vaikutusta, 5=voimakas vaikutus

	1	2	3	4	5
vuorovaikutus yksityisen sektorin kanssa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
viraston maksullinen palvelutoiminta *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
valtionalouden säästötoimet *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
julkisten hankintojen käyttö *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
kansainvälisyys *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
poliittisen ohjauksen voimistuminen viraston omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
muut muutostekijät, mitkä <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

HALLINNON ARVOT

Alla olevassa taulukossa on lueteltu joukko arvoja, joilla katsotaan yleisesti olevan merkitystä julkisia tehtäviä hoidettaessa. Arvot painottuvat eri maissa ja eri aikakausina hieman eri tavalla. Monet taulukon arvoista tulevat esille mm. valtion henkilöstöstrategiassa, valtioneuvoston periaatepäätöksissä ja julkisessa keskustelussa.

5. Kuinka tärkeinä pidät oheisia arvoja koko valtionhallintoa ajatellen?

1= ei tärkeä 5 = erittäin tärkeä

	1	2	3	4	5
1. yleinen hyväksyttävyys: toimitaan yleisen mielipiteen mukaisesti *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. kollegiaalisuus: toimitaan lojallisti työtovereita kohtaan *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. asiantuntemus: henkilöstö on ammattitaitoista ja palvelut ovat laadukkaita; asioiden valmistelu ja päätöksenteko hoidetaan huolellisesti *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. palveluperiaate: toimitaan kunnioittaen ja auttaen kansalaisia ja muita asiakkaita *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. taloudellisuus: pyritään saavuttamaan tavoitteet mahdollisimman pienillä kustannuksilla *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. kuuliaisuus: noudatetaan esimiesten antamia käskyjä ja ohjeita *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. puolueettomuus ja riippumattomuus: ratkaisut ovat objektiivisesti ja asiallisesti perusteltavissa ja toimitaan ilman ulkopuolisten epäasiallista vaikutusta; riippumattomuus intressiryhmistä ja yleinen etu *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. avoimuus: toimitaan avoimesti ja läpinäkyvästi ilman salailua *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. tuloksellisuus: toiminta on tehokasta ja kiinnittää huomiota aikaansaannoksiin *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. laillisuusperiaate ja vastuullisuus: toimitaan voimassaolevien lakien ja säädösten mukaan, virkamiehet vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. tasa-arvo: kohdellaan kansalaisia tasapuolisesti ja tarjotaan palvelut molemmilla kotimaisilla kielillä, edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. omistautuminen: suoritetaan annetut tehtävät antaumuksella ja ahkeruudella *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. luottamus: toiminta on hyvän hallinnon vaatimusten mukaista ja kansalaiset voivat luottaa siihen, että viranomaiset edistävät yleistä etua; luotamme toisiimme *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. innovatiivisuus: kokeillaan rohkeasti uusia toimintatapoja *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. muu, mikä <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

6. Kuinka hyvin oman virastosi toiminta vastaa edellä tarkasteltuja arvoja?

1 = erittäin huonosti, 5 = erittäin hyvin

	1	2	3	4	5
1. yleinen hyväksyttävyys *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. kollegiaalisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. asiantuntemus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. palveluperiaate *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. taloudellisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. kuuliaisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. puolueettomuus ja riippumattomuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. avoimuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. tuloksellisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. laillisuusperiaate ja vastuullisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
11. tasa-arvo *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
12. omistautuminen *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
13. luottamus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
14. innovatiivisuus *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
15. muu, mikä: <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

7. Mitkä edellä mainituista arvoista nostaisit valtionhallinnon ydinarvoiksi (korkeintaan viisi)? *

- 1. yleinen hyväksyttävyys
- 2. kollegiaalisuus
- 3. asiantuntemus
- 4. palveluperiaate
- 5. taloudellisuus
- 6. kuuliaisuus
- 7. puolueettomuus ja riippumattomuus
- 8. avoimuus
- 9. tuloksellisuus
- 10. laillisuusperiaate ja vastuullisuus
- 11. tasa-arvo
- 12. omistautuminen
- 13. luottamus
- 14. innovatiivisuus
- 15. muu, mikä

8. Ovatko valtionhallinnon arvot mielestäsi muuttuneet viime vuosien aikana? *

- säilyneet entisellään
- muuttuneet hieman
- muuttuneet paljon
- vaikea sanoa

Kommentti

9. Arvioi muuttuuko arvojen merkitys tulevaisuudessa [mitkä, miksi?]

VIRKAMIESETIIKKA JA TOIMINTASÄÄNNÖT

10. Onko seuraavia asiakokonaisuuksia koskeva sääntely (säännökset, määräykset, ohjeet) riittävän selkeää? *

1=sääntely epäselvää 5=sääntely selvää

	1	2	3	4	5	Vaikea sanoa
henkilöstölle tarjottavat lahjat ja muut edut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sivutoimia koskevat menettelytavat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
työvälineiden kuten puhelimen ja sähköpostin käyttö henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
julkisia hankintoja koskevat toimintatavat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
esteellisyytilanteiden hallinta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
osallistuminen ulkopuolisten tahojen tarjoamiin tilaisuuksiin (konsertit, urheilutapahtumat yms.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
käyttäytyminen sosiaalisessa mediassa (Facebook, Twitter yms.)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon käsittely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uuden työn määräaikainen rajoittaminen siirryttäessä pois valtion palveluksesta eturistiriitojen ehkäisemiseksi (6-12 kk karenssi)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
työtehtävien määräaikainen rajoittaminen saavuttaessa valtion palvelukseen muilta sektoreilta eturistiriitojen ehkäisemiseksi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ulkopuolisten tahojen tarjoamille matkoille osallistuminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
henkilöstön poliittinen toiminta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentti

11. Keskustellaanko virastossanne arvoihin tai virkamiesetiikkaan liittyvistä kysymyksistä? *

Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot.

- kahvipöydässä tai muissa vapaamuotoisessa tilanteessa
- yksikkökokouksissa, osastokokouksissa tai henkilöstöinfoissa
- henkilöstökoulutuksessa
- erityisissä toimintatapoja koskevissa tilaisuuksissa (etiikkapäivä)
- muu tilanne, mikä
- arvoista ja virkamiesetiikasta ei keskustella

12. Tunnetteko valtionhallinnon eettisen käsikirjan Arvot arjessa – virkamiehen etiikka (VM 2005)? *

- en ole kuullut
- olen kuullut
- olen lukenut
- olen käyttänyt

Kommentti

13. Onko hallinnon arvoja, periaatteita tai muita virkamieseettisiä kysymyksiä käsitelty virastonne toimintastrategiassa, henkilöstöstrategiassa tai muussa asiakirjassa? *

- ei
- kyllä
- en osaa sanoa

Kommentti

14. Onko virastonne käytössä menetelmiä, joiden avulla väärinkäytökset tai muu epäeettinen käyttäytyminen voidaan tuoda esille? *

- en osaa sanoa
- ei ole
- suojattu sähköposti
- raportointi nimetylle henkilölle
- muu, mikä:

15. Oletko kohdannut työssäsi eettisesti hankalia tilanteita, joissa olet joutunut käyttämään omaa harkintaasi? *

- en ole
- kyllä olen, millainen tilanne:

16. Jos haluaisit kysyä neuvoa eettisesti hankalassa tilanteessa, kenen puoleen voit kääntyä? *

Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot

- oma esimies
- viraston johto
- sisäinen tarkastus
- valtion työmarkkinalaitos
- muu, mikä?

17. Tarvitaanko virastossasi virkamiesetiikkaa koskevaa koulutusta? *

- ei
 kyllä, mistä asioista:

EETTISESTI ONGELMALLISET TILANTEET

18. Alla olevia toimintatapoja pidetään yleisesti epäeettisinä. Esiintyykö niitä virastossanne? *

1=ei esiinny, 5=esiintyy

	1	2	3	4	5
asiattomien taloudellisten etujen vastaanottaminen (lahjonta)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
henkilökohtaisten asioiden hoitaminen työajalla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
syrjintä sukupuolen perusteella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
syrjintä etnisen taustan perusteella	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sukulaisten suosiminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ratkaisun tekeminen ilman kunnon valmistelua	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
liian kireä työtahti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
liian vähäiset voimavarat suhteessa tehtävien laajuuteen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tiedon panttaaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asian tarpeeton viivyttäminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
samaistuminen johonkin eturyhmään	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
uudistushaluttomuus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
työvälineiden tai tilojen väärinkäyttö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
seksuaalinen häirintä työpaikoilla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asioiden riittävästä tiedottamisesta pidättäytyminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tarpeettoman monimutkainen asian käsittely	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
työpaikkakiusaaminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
työtovereiden epäasiallisen käyttäytymisen suojeleminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voimavarojen tehoton käyttö	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
aiheettomat poissaolot	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
epäasiallinen lobbaus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

19. Mitkä edellä mainituista toimintatavoista on tärkeintä pitää poissa julkisesta hallinnosta? Valitse viisi haitallisinta toimintatapaa. *

- asiattomien taloudellisten etujen vastaanottaminen (lahjonta)
- tarpeettoman vaikean virkakielen käyttö
- henkilökohtaisten asioiden hoitaminen työajalla
- asian käsittelyyn vaikuttaminen esteellisyydestä huolimatta
- samaa puoluekantaa olevien henkilöiden suosiminen
- syrjintä sukupuolen perusteella
- syrjintä etnisen taustan perusteella
- sukulaisten suosiminen
- ratkaisun tekeminen ilman kunnan valmistelua
- liian kireä työtahti
- liian vähäiset voimavarat suhteessa tehtävien laajuuteen
- tiedon panttaaminen
- asian tarpeeton viivyttäminen
- samaistuminen johonkin eturyhmään
- uudistushaluttomuus
- työvälineiden tai tilojen väärinkäyttö
- seksuaalinen häirintä työpaikoilla
- oman tehtäväalueen edun asettaminen kokonaisedun edelle
- asioiden riittävästä tiedottamisesta pidättäytyminen
- tarpeettoman monimutkainen asian käsittely
- työpaikkakiusaaminen
- työtovereiden epäasiallisen käyttäytymisen suojelu
- voimavarojen tehoton käyttö
- aiheettomat poissaolot
- epäasiallinen lobbaus

20. Onko hallinnossa muita huonoja käytäntöjä tai ongelmia, joihin pitäisi kiinnittää huomiota?

21. Onko virastonne tehtäväkentässä juuri teille tyypillisiä, muista virastoista poikkeavia eettistä päätöksentekoa vaativia tilanteita? *

- ei
- kyllä
- en osaa sanoa

Kommentti

22. Mitä mieltä olet seuraavista virkamiesetiikkaan liittyvistä väittämistä? *

1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä

	1	2	3	4	5
johto on kiinnostuneempi lopputuloksesta kuin etiikasta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
viraston toimintatavat ovat yhdenmukaisia virkamieseettisten sääntöjen kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virastoni ottaa epäeettisen toiminnan vakavasti	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
henkilöstö ei epäröi kertoa huonoja uutisia esimiehille	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virastoni henkilöstö osaa tunnistaa eettiset näkökohdat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
esimiehet eivät kiinnitä huomiota virkamiesetiikkaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virkamiesten ei tule osallistua poliittiseen toimintaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
voin kertoa epäeettisestä toiminnasta sellaista havaittuani	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virkamiesetiikka koskee myös henkilöstön vapaa-aikaa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mediajulkisuutta voi hyödyntää oman viraston epäkohtien korjaamisessa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kommentti

23. Hyväksyttekö sen, että virkamiehet esittävät julkisuudessa hallituksen tai viraston kannasta poikkeavia henkilökohtaisia kantojaan? *

- en koskaan
- vain täysin poikkeuksellisessa tilanteessa
- mikäli henkilökohtaiselle kannalle on objektiiviset perusteet
- aina jos henkilö itse kokee sen tarpeelliseksi

Kommentti

Huom. Kysymykset 24-34 on tarkoitettu vain johdolle ja esimiehille. Muut vastaajat siirtyvät automaattisesti kysymykseen 35.

HENKILÖSTÖJOHTAMINEN JA HENKILÖSTÖN KEHITTÄMINEN

Virkamiesetiikkaa voidaan edistää erilaisilla johtamisjärjestelyillä. Seuraavat kysymykset on tarkoitettu viraston johdolle ja esimiehille.

24. Otetaanko virkamieseettiset näkökohdat huomioon uutta henkilöstöä valittaessa? *

- ei
- vaikea sanoa
- kyllä, miten

25. Otetaanko uuden henkilön perehdyttämisessä esille hänen virkamiesasemaansa liittyviä eettisiä vaatimuksia? *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, miten

26. Kiinnitetäänkö virkamiesetiikan vaatimuksiin huomiota henkilöstökoulutuksessa (esim. esteellisyytilanteiden hallinta) *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, miten

27. Käytetäänkö henkilöstön liikkuvuutta hyväksi liian läheisten suhteiden ehkäisemisessä suhteessa viraston asiakkaisiin ja eturyhmiin? *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, miten

28. Tuodaanko arvot, periaatteet ja ohjeet esille viraston viestinnässä? *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, miten

29. Onko virkamiesetiikka esillä johdon koulutusohjelmissa? *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, miten

30. Ottavatko alaisenne teihin yhteyttä virkamieseettisissä kysymyksissä? *

- ei
 vaikea sanoa
 kyllä, millaisissa asioissa

31. Valtion virkamieslain 8 a §:n mukaan ylimpien virkamiesten pitää nimitysvaiheessa antaa selvitys taloudellisista ja muista sidonnaisuuksistaan eturistiriitatilanteiden välttämiseksi. Oletteko antaneet selvityksen nimitysvaiheessa? *

- virkani ei ole virkamieslain 8 a §:n piirissä
 ei
 kyllä

32. Oletteko päivittäneet tietoja sen jälkeen? *

- virkani ei ole virkamieslain 8 a §:n piirissä
 ei
 kyllä

Kommentti

33. Mikä on näkemyksenne ilmoittamisvelvollisuuden hyödyllisyydestä?

34. Valtiotyönantaja pitää liikkuvuutta julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kolmannen sektorin välillä tavoiteltavana. Tietyissä tilanteissa suora poissiirtyminen valtion palveluksesta voi kuitenkin johtaa eturistiriitaan. Eturistiriitojen ehkäisemiseksi valtionhallinnon ylimmille virkamiehille sekä erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa on mahdollista tehdä virkasopimus, jonka perusteella voidaan asettaa 6-12 kuukauden pituinen karenssi ennen siirtymistä uuden työnantajan palvelukseen. Voisiko tällainen eturistiriitatilanne muodostua teidän virastossanne? *

- ei
 kyllä
 en osaa sanoa

Kommentti

VIRKAMIESETIIKAN NYKYTILA JA TULEVAISUUS

35. Millaiseksi arvioitte valtionhallinnon virkamiesetiikan nykyisen tilan verrattuna 2000-luvun alussa vallinneeseen tilanteeseen? *

- huonompi
 entisellään
 parempi
 vaikea sanoa

Mikä on muuttunut?

36. Virkamiesetiikkaan voidaan vaikuttaa monilla eri keinoilla. Mitkä seuraavista keinoista ovat käsityksenne mukaan vaikuttavia? *

	tuskin mitään vaikutusta	pieni vaikutus	suuri vaikutus
lainsäädäntötoimet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
henkilöstökoulutus	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
johdon omalla käytöksellään antama esimerkki	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
arvojen esille tuominen viestinnässä	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
ulkopuolisten tahojen suorittama valvonta (esim. VTV, poliisi)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
viraston oman sisäisen tarkastuksen suorittama valvonta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
asialliset palvelussuhteen ehdot (palkkaus)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virkamiesetiikan pitäminen esillä keskustelun avulla	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
etiikkatyön vastuuttaminen (viraston etiikasta vastaava neuvonantaja)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virkamiesoikeudelliset toimenpiteet (huomautus, varoitus, irtisanominen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
väärinkäytösten paljastajien suojaaminen asiattomilta seuraamuksilta (esim. urakehitysmahdollisuuksien heikentyminen, irtisanominen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
virastokohtaisten käyttäytymissääntöjen laatiminen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
etiikkaa koskevat keskustelutilaisuudet (viraston etiikkapäivä)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan antamat suositukset	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

37. Missä virkamieseettisiin liittyvissä asioissa Suomen tulisi parantaa eniten tulevaisuudessa?

TAUSTATIETOA VASTAAJASTA

38. Ikä *

39. Sukupuoli *

- nainen
 mies

40. Työkokemus valtion palveuksessa *

- alle 1 vuosi
 1-5 vuotta
 5-10 vuotta
 yli 10 vuotta

41. Muu työkokemus (yli vuosi)

Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot

- Kokemus muusta julkishallinnosta (kunta, julkisoikeudelliset laitokset)
- Kokemus valtionyhtiöistä ja liikelaitoksista
- Kokemus yksityiseltä sektorilta
- Kokemus kolmannelta sektorilta (järjestöt yms.)

42. Koulutustaso *

- ylempi korkeakoulututkinto
- alempi korkeakoulututkinto
- muu ammatillinen tutkinto
- ei ammattitutkintoa

43. Koulutusala *

- Yleissivistävä koulutus
- Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus
- Humanistinen ja taidealan koulutus
- Kaupallinen ja yhteiskuntatieteellinen koulutus
- Luonnontieteellinen koulutus
- Tekniikan koulutus
- Maa- ja metsätalousalan koulutus
- Terveys- ja sosiaalialan koulutus
- Palvelualojen koulutus
- Muu tai tuntematon koulutusala

44. Palvelussuhdelaji *

- virkasuhde
- työsopimussuhde

45. Palvelussuhteen pysyvyys *

- vakituinen
- määräaikainen

46. Jos sinulle tarjoutuisi mahdollisuus työskennellä muualla, kuinka mieluisia seuraavat vaihtoehdot olisivat:

Valitse kaikki sopivat vaihtoehdot

- julkinen sektori
- yksityinen sektori
- kolmas sektori
- politiikka

47. Mitä mieltä olit kysymyksistä? Jäikö jotain tärkeää käsittelemättä?

LIITE 3: Tarkemmat erittelyt keskeisistä taulukoista

Taulukko 20. Valtionhallinnon arvojen tärkeys vastaajaryhmän mukaan (n=939)

1= ei tärkeä 5 = erittäin tärkeä

	Johdo (n=229)	Esimiehet (n=93)	Asiantuntijat (n=531)	Tuki- henkilöstö (n=86)	Kaikki (n=939)
asiantuntemus	4,82	4,69	4,81	4,73	4,79
puolueettomuus ja riippumattomuus	4,85	4,69	4,75	4,69	4,76
laillisuusperiaate ja vastuullisuus	4,78	4,73	4,75	4,74	4,76
luottamus	4,84	4,72	4,73	4,72	4,75
palveluperiaate	4,67	4,55	4,55	4,67	4,59
avoimuus	4,67	4,43	4,53	4,57	4,56
tasa-arvo	4,46	4,40	4,39	4,52	4,42
tuloksellisuus	4,58	4,34	4,20	4,28	4,32
omistautuminen	4,06	3,89	3,94	4,09	3,98
innovatiivisuus	4,20	3,77	3,82	3,93	3,92
taloudellisuus	4,16	3,91	3,71	3,73	3,84
kollegiaalisuus	3,63	3,58	3,75	4,01	3,73
kuuliaisuus	3,69	3,59	3,45	3,81	3,56
yleinen hyväksyttävyys	3,41	3,39	3,29	3,44	3,35

Taulukko 21. Valtionhallinnon arvojen tärkeys vastaajaryhmän mukaan (pakotettu valinta)

	Johdo (n=229)	Esimiehet (n=93)	Asian- tuntijat (n=531)	Tuki- henkilöstö (n=86)	Kaikki (n=939)
asiantuntemus	73,4	68,8	80,6	79,1	77,5
puolueettomuus ja riippumattomuus	74,7	72,0	79,5	70,9	76,8
laillisuusperiaate ja vastuullisuus	62,0	75,3	73,4	68,6	70,4
avoimuus	52,0	39,8	46,9	43,0	47,1
luottamus	45,0	54,8	45,2	45,3	46,1
palveluperiaate	52,0	43,0	38,6	43,0	42,7
tuloksellisuus	48,0	51,6	26,9	20,9	34,0
tasa-arvo	12,7	17,2	23,9	37,2	21,7
taloudellisuus	17,0	16,1	15,3	19,8	16,2
innovatiivisuus	24,5	14,0	13,4	11,6	16,0
yleinen hyväksyttävyys	9,6	7,5	10,7	10,5	10,1
omistautuminen	3,5	5,4	4,9	4,7	4,6
kollegiaalisuus	0,4	2,2	2,4	8,1	2,4
kuuliaisuus	0,4	2,2	1,5	1,2	1,3

Taulukko 22. Valtionhallinnon arvojen toteutuminen vastaajaryhmän mukaan (n=939)

	Johto (n=229)	Esimiehet (n=93)	Asiantuntijat (n=531)	Tuki- henkilöstö (n=86)	Kaikki (n=939)
laillisuusperiaate ja vastuullisuus	4,66	4,46	4,35	4,34	4,44
asiantuntemus	4,49	4,25	4,14	4,16	4,24
puolueettomuus ja riippumattomuus	4,56	4,12	3,90	3,88	4,08
luottamus	4,36	4,03	3,92	3,92	4,04
tasa-arvo	4,36	3,98	3,90	3,87	4,02
palveluperiaate	4,13	3,86	3,71	3,86	3,84
omistautuminen	4,05	3,83	3,71	3,64	3,80
kuuliaisuus	3,77	3,80	3,78	3,77	3,78
taloudellisuus	4,14	3,85	3,57	3,64	3,74
tuloksellisuus	4,09	3,69	3,51	3,53	3,67
yleinen hyväksyttävyyys	3,82	3,65	3,47	3,63	3,58
avoimuus	4,01	3,58	3,34	3,35	3,53
kollegiaalisuus	3,67	3,42	3,47	3,47	3,51
innovatiivisuus	3,53	3,12	2,92	3,17	3,11

Taulukko 23. Onko käyttäytymistä koskeva eettinen sääntely riittävän selkeää? (n=939)

1 = sääntely epäselvää, 5 = sääntely selvää

	Johto	Esimies	Asiantuntija	Tukihenkilöstö	Kaikki	EOS %
Luottamuksellisen ja salassa pidettävän tiedon käsittely	4,36	4,28	4,16	4,23	4,23	0,7
Henkilöstölle tarjottavat lahjat ja muut edut	4,09	4,12	4,01	3,88	4,03	5,3
Sivutoimia koskevat menettelytavat	4,22	4,24	3,95	3,68	4,02	7,3
Ulkopuolisten tahojen tarjoamille matkoille osallistuminen	4,25	4,03	3,87	3,53	3,96	11,0
Työvälineiden (esim. puhelin ja sähköposti) käyttö henkilökohtaisten asioiden hoitamiseen	3,97	4,09	3,87	3,64	3,90	2,4
Julkisia hankintoja koskevat toimintatavat	3,86	3,77	3,67	3,61	3,72	8,3
Esteellisyystilanteiden hallinta	3,90	3,75	3,60	3,54	3,69	8,5
Osallistuminen ulkopuolisten tahojen tarjoamiin tilaisuuksiin (konsertit, urheilupahtumat yms.)	3,89	3,85	3,59	3,39	3,68	8,7
Käyttäytyminen sosiaalisessa mediassa (Facebook, Twitter yms.)	3,27	3,31	3,32	3,46	3,32	4,9
Henkilöstön poliittinen toiminta	3,54	3,21	3,02	2,89	3,17	19,0
Uuden työn määräaikainen rajoittaminen siirryttäessä pois valtion palveluksesta eturistiriitojen ehkäisemiseksi (6-12 kk karenssi)	3,00	2,86	2,77	2,91	2,85	28,9
Työtehtävien määräaikainen rajoittaminen saavuttaessa valtion palvelukseen muilta sektoreilta eturistiriitojen ehkäisemiseksi	2,84	2,79	2,63	2,91	2,73	31,2

Taulukko 24. Virkamiesetiikkaan voidaan vaikuttaa monilla eri keinoilla. Mitkä seuraavista keinoista ovat käsityksenne mukaan vaikuttavia? Tarkastelu henkilöstöryhmittäin (n=939)

1= tuskin mitään vaikutusta, 2=pieni vaikutus, 3=suuri vaikutus

Etiikkaan vaikuttavat keinot	Johto (n=229)	Esimiehet (n=93)	Asiantuntijat (n=531)	Tuki- henkilöstö (n=86)	Kaikki (n=939)
johdon omalla käytöksellään antama esimerkki	2,94	2,94	2,87	2,85	2,89
henkilöstökoulutus	2,68	2,68	2,57	2,62	2,61
virkamiesetiikan pitäminen esillä keskustelun avulla	2,58	2,52	2,54	2,52	2,54
virkamiesoikeudelliset toimenpiteet (huomautus, varoitus, irtisanominen)	2,46	2,43	2,51	2,57	2,49
arvojen esille tuominen viestinnässä	2,52	2,57	2,30	2,43	2,40
lainsäädäntötoimet	2,45	2,35	2,29	2,62	2,37
asialliset palvelusluhteen ehdot (palkkaus)	2,20	2,22	2,40	2,49	2,34
väärinkäytösten paljastajien suojaaminen asiattomilta seuraamuksilta (esim. urakehitysmahdollisuuksien heikentyminen, irtisanominen)	2,16	2,27	2,40	2,56	2,34
ulkopuolisten tahojen suorittama valvonta (esim. VTV, poliisi)	2,25	2,27	2,28	2,35	2,28
viraston oman sisäisen tarkastuksen suorittama valvonta	2,34	2,33	2,23	2,35	2,28
virastokohtaisten käyttäytymissääntöjen laatiminen	2,31	2,16	2,16	2,47	2,23
etiikkaa koskevat keskustelutilaisuudet (viraston etiikkapäivä)	2,18	2,26	2,09	2,28	2,15
valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan antamat suositukset	1,99	1,95	1,90	2,13	1,95
etiikkatyön vastuuttaminen (viraston etiikasta vastaava neuvonantaja)	1,80	1,77	1,89	2,06	1,87

Taulukko 25. Hyväksyttekö sen, että virkamiehet esittävät julkisuudessa hallituksen tai viraston kannasta poikkeavia henkilökohtaisia kantojaan? (henkilöstöryhmittäin, n=939)

	En koskaan	Vain täysin poikkeuksellisessa tilanteessa	Mikäli henkilökohtaiselle kannalle on objektiiviset perusteet	Aina jos henkilö itse kokee sen tarpeelliseksi	Yhteensä
Johto	6	40	50	3	100
Esimies	16	42	40	2	100
Asiantuntija	9	33	52	5	100
Tukihenkilöstö	9	33	55	3	100
Yhteensä	9	36	51	4	100

Taulukko 26. Hyväksyttekö sen, että virkamiehet esittävät julkisuudessa hallituksen tai viraston kannasta poikkeavia henkilökohtaisia kantojaan? (hallinnon tason mukaan, n=939)

	En koskaan	Vain täysin poikkeuksellisessa tilanteessa	Mikäli henkilökohtaiselle kannalle on objektiiviset perusteet	Aina jos henkilö itse kokee sen tarpeelliseksi	Yhteensä
Ministeriöt	7	39	50	4	100
Virastot	10	34	51	5	100
Yhteensä	9	36	51	4	100

Taulukko 27. Jos sinulle tarjoutuisi mahdollisuus työskennellä muualla, kuinka mieluisia seuraavat vaihtoehdot olisivat? (% vastanneista)

	Johto	Esimies	Asiantuntija	Tukihenkilöstö	Kaikki
Julkinen sektori	81	88	85	90	85
Yksityinen sektori	62	55	64	56	62
Kolmas sektori	39	31	40	29	38
Politiikka	10	11	13	10	12

Taulukko 28. Mitä mieltä olet seuraavista virkamiesetiikkaan liittyvistä väittämistä? (n=939)

1=täysin eri mieltä, 5=täysin samaa mieltä

	Johto	Esimies	Asiantuntija	Tukihenkilöstö	Yhteensä
Voin kertoa epäeettisestä toiminnasta selkeästi havaittuani	4,5	4,2	3,7	3,6	3,9
Virastoni ottaa epäeettisen toiminnan vakavasti	4,3	3,8	3,5	3,5	3,7
Virkamiesetiikka koskee myös henkilöstön vapaa-aikaa	3,8	3,8	3,5	3,5	3,6
Viraston toimintatavat ovat yhdenmukaisia virkamiesetiikkien sääntöjen kanssa	4,1	3,6	3,4	3,5	3,6
Virastoni henkilöstö osaa tunnistaa eettiset näkökohdat	3,8	3,5	3,4	3,5	3,5
Henkilöstö ei epäröi kertoa huonoja uutisia esimiehille	3,9	3,5	3,3	3,2	3,4
Virkamiesten ei tule osallistua poliittiseen toimintaan	2,8	3,0	3,0	3,1	2,9
Johto on kiinnostuneempi lopputuloksesta kuin etiikasta	2,3	2,6	3,1	3,1	2,8
Esimiehet eivät kiinnitä huomiota virkamiesetiikkaan	2,0	2,2	2,6	2,6	2,4
Mediajulkisuutta voi hyödyntää oman viraston epäkohtien korjaamisessa	2,2	2,3	2,4	2,6	2,3

Taulukko 29. Tunnetteko valtionhallinnon eettisen käsikirjan Arvot arjessa – virkamiehen etiikka (VM 2005), hallinnontasoin (n=939)

	En ole kuullut	Olen kuullut	Olen lukenut	Olen käyttänyt	Yhteensä
Ministeriötaso	45	33	18	4	100
Virastotaso	48	32	15	5	100
Yhteensä	47	32	16	5	100

Kirjoittaja:
Timo Moilanen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-809-5 (pdf)

Joulukuu 2016