



TIIVISTELMÄ

virkamiehiä koskeneen etiikkakyselyn keskeisistä tuloksista

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). Virkamiehiä koskeva kyselyaineisto kerättiin sähköisenä Webropol-kyselynä marraskuussa 2015 ja kansalaiskysely toteutettiin TNS Gallupin Forum paneelissa kesäkuussa 2016. Kyselyiden tuloksista järjestetään yhteinen seminaari 9.11.2016.

Virkamieskyselyn vastaajina oli 12 ministeriön ja 17 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 taso 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. Heikoiden toteutuvina arvoina pidettiin innovatiivisuutta, kollegiaalisuutta ja avoimuutta. Kokonaisuutena arvioiden tilanne on kuitenkin 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 §, 18a § ja 18b §), 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, sukupuolisyrittelyn, 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 positiivisempänä 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.