

Liina Tiainen

EETTISYYS KUNTAJOHTAJAN TYÖSSÄ

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2020

TIIVISTELMÄ

Liina Tiainen: Eettisyys kuntajohtajan työssä
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Kunta- ja aluejohtaminen
Toukokuu 2020

Tämä tutkimus käsittelee eettisyyttä osana kuntajohtajan työtä. Eettisyyteen liittyvät näkökulmat ovat erityisen tärkeitä julkisessa johtamistyössä, jossa on aina kyse vallankäytöstä. Suomalaisten kuntien eettistä johtajuutta on toistaiseksi tutkittu melko vähän. Kun huomioidaan kuntajohtamiseen liittyvät erityispiirteet, kuten kuntien laaja itsehallinnollinen asema, voidaan todeta, että aiheen lisätutkimus on tarpeellista juuri suomalaisen paikallishallinnon kontekstissa. Tässä tutkimuksessa etsitään vastauksia siihen, mitä eettisyys kuntajohtajille merkitsee, millaisena näyttäytyvät eettiseen kuntajohtajuuteen vaikuttavat arvot ja päämäärät ja millaisia ovat kuntajohtajien kertomukset eettisten haasteiden kohtaamisesta ja voittamisesta.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehitys tuo esiin filosofisen etiikan määritelmiä ja teorioita, johtamisen ja julkisjohtamisen etiikkaan keskittyvää tutkimusta sekä kuntatutkimusta rakentamaan ymmärrystä kunnasta eettisen johtajuuden toimintaympäristönä. Tutkimus on toteutettu laadullisena tutkimuksena, joka hyödyntää narratiivista tutkimusotetta ja kahta erilaista juonirakenneanalyysiin pohjautuvaa näkökulmaa. Empiirinen aineisto on kerätty haastattelemalla kymmentä kuntajohtajaa, jotka toiminnallaan edustavat eettistä johtamistapaa.

Eettinen kuntajohtajuus näyttäytyy tämän tutkimuksen perusteella kolmen moraalisen päämäärän tavoitteluna. Ensinnäkin kuntajohtajat korostavat edustuksellisen demokratian oikeanlaista toimintaa, viestinnän avoimuutta ja kuntayhteisön osallisuutta tavoitellessaan *kunnan toiminnan legitimizeettiä*. Toiseksi kuntajohtajat näkevät päätöksentekokykyisen ja motivoituneen kuntaorganisaation välineenä, jolla voidaan mahdollistaa *kuntalaisen hyvä elämä*. Kolmas päämäärä on läpinäkyvästi toimiva, *korruptiosta vapaa kunta*.

Eettisen kuntajohtajuuden perusta syntyy, kun kuntajohtajan henkilökohtaiset arvot ja asenteet yhdistyvät työnkuvaan kuuluviin arvoihin ja tavoitteisiin. Kunnassa jokapäiväiset eettisen johtajuuden päämäärät kytkeytyvät erityisesti kuntalaisen etuun. Kuntajohtajien kertomukset tekevät näkyväksi, että johtajuudella voi olla suuri merkitys organisaation eettisyyteen tai epäeettisyyteen. Toisaalta kertomuksista ilmenee, että kuntajohtajan keinot puuttua kunnan poliittisessa toiminnassa ilmenevään korruptioon tai epäeettiseen toimintaan ovat rajalliset.

Avainsanat: *etiikka, moraalifilosofia, julkisjohtamisen etiikka, kuntajohtaminen, korruptio*

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSTEHTÄVÄN TÄSMENNYS	3
3 ETIIKKA JA EETTINEN JOHTAJA.....	6
3.1 Mitä on etiikka?	6
3.2 Arvot ja julkinen johtaminen	7
3.3 Velvollisuudet, seuraukset, laki ja eettiset ohjeet	10
3.4 Eettinen johtaja	13
3.5 Hyve-etiikka ja johtajuus	16
4 EETTISYYS KUNNAN JOHTAMISESSA	20
4.1 Kunta eettisen johtamisen toimintaympäristönä	20
4.2 Korruptio ja kuntien eettiset haasteet.....	23
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN.....	26
5.1 Laadullinen tutkimus	26
5.2 Tutkimuksen aineisto	27
5.3 Narratiivinen tutkimusote ja eettisen kuntajohtajuuden tutkiminen	29
6 EETTISYYDEN TAVOITTELU KUNTAJOHTAJAN TYÖSSÄ.....	34
6.1 Legitiimi paikallishallinto	35
6.1.1 Oikein toimiva edustuksellinen demokratia.....	36
6.1.2 Tiedon muuttaminen osallisuudeksi.....	40
6.2 Kuntalaisen hyvään tähtäävä organisaatio	45
6.2.1 Luottamus rakentuu johdonmukaisella tasapuolisuudella.....	46
6.2.2 Eettinen henkilöstöjohtaminen: rehellisyyttä ja matalan kynnyksen puuttumista	49
6.3 Korruptiosta vapaa kunta	53
6.3.1 Kunnan toiminnan läpinäkyvyys	54
6.3.2 Korruption kohtaaminen ja kitkeminen	64
6.4 Yhteenveto: Eettisen kuntajohtajuuden kertomus.....	69
7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINNAT	73
7.1 Eettinen johtajuus palvelee kuntalaista	73
7.2 Kuntajohtaja eettisyyden määrittelijänä ja eettisten ongelmien ratkaisijana	75
LÄHTEET.....	78

LUETTELO KUVIOISTA JA TAULUKOISTA

Kuvio 1 Eettistä julkisjohtamista määrittävät hallinnon etiikan ulottuvuudet	12
Kuvio 2 Kuntajohtajien kohtaamat eettiset ongelmat	24
Kuvio 3 Greimasin aktanttimalli.....	69
Taulukko 1 ‘The Management/Leadership Matrix’	15
Taulukko 2 Kuntajohtajien persoonien arvot ja supervoimat	19
Taulukko 3 Haastateltujen kuntajohtajakokemus ja kuntien tiedot	28
Taulukko 4 juonirakenne	32
Taulukko 5 Legitimiteetin tavoittelu.....	36
Taulukko 6 Kuntalaisen hyvän elämän tavoittelu.....	45
Taulukko 7 Korruptiosta vapaa kunta.....	54

1 JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa selvitetään, millaisena eettinen johtajuus suomalaisissa kunnissa näyttäytyy. Eettisyys ja arvot määrittävät kaikkea johtamista, sillä johtaessa käytetään valtaa. Erityisesti eettisyydellä on merkitystä julkisen johtamisen kontekstissa, sillä julkisen vallan tehtävänä on yksilöiden oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Samalla kyse on kuitenkin aina vallankäytöstä suhteessa kansalaisiin. Julkishallinnossa eettisyys on siis läsnä päivittäisissä toiminnoissa sekä organisaation sisäisessä johtamistyössä että yleisemmällä tasolla suhteessa julkisen vallan legitimizeettiin. (ks. esim. Salminen, 2010.)

Julkisen hallinnon toiminnan raamit sekä osin myös sen eettisen ulottuvuuden määrittää lainsäädäntö, esimerkiksi Hallintolaissa (434/2003) määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Julkishallinnon toimintaympäristön monimutkaisuus ja moniarvoisuus kuitenkin altistavat sen risiiridoille, joihin lainsäädäntö ei voi tarjota suoria ratkaisuja. Julkisessa johtamisessa eettinen pohdinta on olennainen työkalu, joka mahdollistaa kestäväen toiminnan ja ennaltaehkäisee korruptiota. Tästä syystä julkishallinnon etiikkaa voidaan pitää erittäin tärkeänä hallintotieteellisen tutkimuksen kohteena. Eri näkökulmat tarkastella julkista hallintoa nostavat esiin erilaisia eettisiä haasteita. Esimerkiksi liike-elämän arvojen istuttaminen julkiseen hallintoon uuden julkisjohtamisen (NPM) myötä on tuonut esiin eettisiä haasteita liittyen muun muassa johtamiseen ja vastuuseen, jos julkishallinnon erityispiirteet on jätetty huomiotta (Käyhkö, 2016, 20).

Eettinen johtamistapa myös pitää yllä suomalaista vahvaa julkishallinnon integriteettiä, jota voidaan ajatella myös Suomen hyvän maineen ja siten kilpailukyvyn osatekijänä (Salminen & Mäntysalo, 2013b, 3). Korruption vastaisen järjestön Transparency Internationalin (viitattu 27.5.2020) vuosittaisen korruptioindeksin valossa Suomi näyttäytyy varsin eettisesti toimivana valtiona sijoituksenaan maailman kolmanneksi vähiten korruptoitunut maa vuonna 2019. On kuitenkin huomioitava, että indeksi mittaa lähinnä raskasta korruptiota, kuten lahjontaa ja Suomelle tyypillisemmät korruption muodot, kuten niin sanotut hyvä veli -verkostot, voivat jäädä siten vaikean havaittavuutensa vuoksi kansainvälisissä vertailuissa huomiotta. (ks. Salminen & Mäntysalo, 2013b, 3.) Kansainväliset vertailut joka tapauksessa osoittavat, että Suomessa osataan johtaa eettisesti. Suomalaisista kunnista saatava tieto käytännön eettisestä johtamisesta voi auttaa ymmärtämään, millaiselle johtamiselle ja minkälaisille teoille suomalainen vahva integriteetti rakentuu ja miten sitä voitaisiin vaalia.

Etiikka määrittää pitkälti julkisten organisaatioiden erityispiirteitä. Julkisuuteen päätyvät kuitenkin usein virheet ja epäeettisyys, sen sijaan moraalisesti korkeatasoinen johtaminen saa harvoin huomiota (Stenvall & Virtanen 2012, 136; Stenvall & Virtanen, 2010, 113). Paikallishallinto on kansalaista lähellä sekä fyysisesti että demokratian toteutumisen tasona. Paikallisuus voi vaikuttaa joidenkin eettisten ongelmien, kuten esteellisyyteen liittyvien pulmien, esiintymiseen. Toisaalta juuri paikallisuus voi mahdollistaa hyvän ja eettisen hallinnollisen toiminnan näkyväksi tekemisen.

Haverin, Majoisen ja Jäntin (2009, 33) mukaan kunnan johtamisen lähtökohtana toimii moniarvoisuus, joka on peräisin sen erityisestä luonteesta paikallisyhteisönä. Moniarvoisuutta voidaan pitää pysyvänä elementtinä kunnan toimintaympäristössä, joka muuten on jatkuvien muutospaineiden alainen. Kunnan johtamisen ytimestä löytyy syvällisiä ja pitkän tähtäimen tavoitteita kuvaavia perusarvoja ja periaatteita. (Haveri ym. 2009, 33.) Eettisyyttä ei ole kuntajohtamisen kontekstissa toistaiseksi laajalti tutkittu. Kuntajohtajan työ on erityistä, eikä siksi täysin vertailukelpoista muun julkissektorin johtamistyön kanssa. Poikkeuksellisuutta selittää muun muassa kuntien itsehallinnollinen asema, kuntien laaja tehtäväkenttä sekä kuntien moninainen arvopohja. (Parkkinen, Haveri & Airaksinen, 2017, 84.) Tästä syystä erityisesti kuntajohtamista tarkastelevaa hallinnon eettistä tutkimusta tarvitaan lisää.

2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET JA TUTKIMUSTEHTÄVÄN TÄSMENNYS

Tämä tutkimus tuottaa tietoa kuntajohtamisen ja paikallishallinnon eettisyyden edistämisen tueksi. Arvot ja eettisyys tulevat todeksi toiminnassa, teoissa ja tekemättä jättämisissä ja tässä tutkimuksessa halutaan laadullisin menetelmin selvittää, millaista toimintaa ja vuorovaikutusta eettinen johtaminen käytännössä on ja miten eettisyyden näkökulmasta ongelmallisia tilanteita voidaan ratkaista.

Toisaalta tutkimuksen tarkoituksena on herättää keskustelua hyvästä ja eettisestä johtamisesta kunnissa ja tehdä sitä näkyväksi. Eettisyyteen kannustaminen edellyttää sen näkemistä positiivisena ja tavoiteltavana elementtinä julkisessa johtamisessa, ei niinkään pelkkänä sääntöjen noudattamisena tai moralisointina. Vaikka eettisyyden edistämisen yhteiskunnallinen merkitys kytkeytyy vahvasti korruption ennaltaehkäisyyn, on huomioitava, että korruption ehkäiseminen ei kuitenkaan välttämättä ole eettisen toiminnan ensisijainen motiivi, vaan kyse voi todennäköisemmin olla yksinkertaisesti halusta ja tarpeesta toimia parhaalla mahdollisella tavalla.

Hallinnon etiikassa on kyse normatiivisesta hallintotieteellisestä tutkimuksesta (Salminen 2015, 2). Eettisen johtajuuden tutkimuksessa on viitteitä etiikan teorioihin, päätöksenteko- ja käyttäytymisteorioihin sekä organisaatiokulttuuritutkimukseen (Viinamäki, 2009, 166). Aihetta lähestytään tässä tutkimuksessa hallintotieteellisestä näkökulmasta keskittyen kuntajohtajuuden eettisyyteen.

Lainsäädäntö määrittää julkista toimintaa, mutta sen ohella julkisjohtamisen eettisyyden taustalla vaikuttavat myös organisaation omat arvot, hyvän hallinnon periaatteet, virkamiesetiikka sekä johtajan oman profession eettiset ohjeet. Käytännön työssä ristiriitoja syntyy, kun näiden arvojen lisäksi huomioidaan vielä kansalaisten tarpeet. Näkemys virkamiesetiikasta sisältää vielä viitteitä Weberin byrokratiassa kuvattuun virkamiehen ihanteeseen, mutta nyky-yhteiskunta monimutkaisuudessaan vaatii virkamieheltä paljon enemmän. (Ikola-Norrbacka, 2011, 89-90.)

Usein eettisyyttä pyritään edistämään erilaisten eettisten ohjeistusten avulla. Kuntajohtajalle voidaan tuskin määritellä samanlaisia eettisiä ohjeita kuin joillekin muille ammattioille, sillä työnkuvan ja roolin määrittäminen on huomattavasti hankalampaa. Kuntajohtamisen eettistä

ulottuvuutta avaa esimerkiksi Kuntaliitossa tehty kehittämisaloite (ks. Ojakoski, M. 2014). Organisaation eettisyys ei kuitenkaan rakennu vain ohjeiden varaan, vaan johtajuudella, johtajan esimerkillä ja menettelytavoilla voi olla suuri merkitys koko organisaation eettisyyteen (esim. Downe, Cowell, & Morgan, 2016). Suomen Kuntaliiton kuntajohtajien etiikkabarometrin mukaan eettisten ohjeiden sijaan kunnissa peräänkuulutetaan avointa ja monipuolista keskustelua, hyvien toimintatapojen kertaamista ja luottamuksen vahvistamista (Viinamäki, 2017, 6).

Kaikki päivittäisen johtamisen ratkaisut eivät vaadi eettistä tietoisuutta. Usein kuitenkin esimerkiksi strategiaan, palveluiden laatuun tai henkilöstöön liittyvät valinnat edellyttävät eettistä pohdintaa (Viinamäki, 2009, 166). Eettisesti toimivalla johtajalla ja organisaatiolla on tietoisuutta arvoista ja eettistä herkkyyttä, jolla Viinamäen (2009, 172) mukaan tarkoitetaan kykyä tunnistaa eettisen harkinnan tarve. Tässä tutkimuksessa eettinen johtajuus ymmärretään korkean moraalisenä toimintana ja hyvän johtajuuden edellytyksenä, ei siis ainoastaan lain ja sääntöjen noudattamisena.

Timo Airaksisen (1987, 17) mukaan 'eettisen ongelman' käsitettä käytetään usein väärin kuvaamaan tilanteita, joissa toimitaan tietoisesti väärin, vaikka filosofiassa eettisellä ongelmalla tarkoitetaan tilannetta, jossa ei tiedetä, mikä on oikein. Voidaan ajatella, että tällöin tämän tutkimuksen näkökulmasta filosofiassa määritelty eettinen ongelma muodostuu esimerkiksi johtajalle, joka joutuu valitsemaan ratkaisun organisaatiossaan tapahtuneen eettinen loukkauksen käsittelemiseksi. Kyseinen eettisen ongelman määrittely toimii kuitenkin myös tämän tutkimuksen lähtökohtana, jolloin varsinainen korruption ja muun rikollisen toiminnan tutkiminen rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Julkishallinnon etiikkaa käsittelevässä keskustelussa ja kirjallisuudessa kuitenkin viitataan usein korruption ja muuhun epäeettiseen toimintaan nimenomaan eettisinä ongelmina, jolloin epäselvyyksien välttämiseksi lienee tässä tutkimuksessa syytä puhua esimerkiksi eettisistä dilemmoista, pohdinnoista tai harkinnasta.

Tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen ”Millaista eettinen kuntajohtaminen on?”. Eettinen johtajuus ilmenee monella tasolla ja monella eri tavalla, joten kysymystä voi lähestyä esimerkiksi pohtimalla, miten kuntajohtajat ylipäättään ymmärtävät eettisyyden ja mihin tilanteisiin he kokevat tarvitsevansa eettistä harkintaa. Toisaalta tutkimusaiheen kannalta on mielenkiintoista ymmärtää, mistä eettinen johtaminen kumpuaa, eli minkälaiset arvot ja tavoitteet tekojen takana vaikuttavat. Useimmiten tarve eettiselle pohdinnalle nousee haasteiden ja on-

gelmien kautta, joten tässä tutkimuksessa halutaan myös selvittää millaisia ovat tarinat näiden haasteiden kohtaamisesta ja voittamisesta.

Tutkimuskysymys: Millaista eettinen kuntajohtaminen on?

- **Mitä merkitsee eettisyys kuntajohtajille osana heidän työtään?**
- **Minkälaisia arvoja ja päämääriä kuntajohtajat pyrkivät eettisellä johtajuudella tavoittamaan?**
- **Millaisia ovat kertomukset eettisten haasteiden kohtaamisesta ja voittamisesta?**

3 ETIIKKA JA EETTINEN JOHTAJA

Aiempaa tutkimusta kuntajohtamisen etiikasta on saatavilla niukasti, joten tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu moraalifilosofian teorioista, julkisen johtamisen etiikkaa käsittelevistä teorioista ja tutkimuksesta sekä suomalaisesta kuntajohtamisen tutkimuksesta. Näitä eri näkökulmia yhdistämällä saadaan kokoon teoreettinen tausta, jota vasten tutkimuksen empiirisiä tuloksia voidaan peilata.

3.1 Mitä on etiikka?

Vaikka tosielämän eettiset kysymykset ja näkemykset esimerkiksi arvoista usein luonteeltaan hyvin subjektiivisia, on tärkeää huomioda, että etiikalla ei silti tarkoiteta arkisia pohdintoja hyvästä ja pahasta, vaan kyse on tieteellisestä ja rationaalisesta ajattelusta. Arkipuheessa käsitteitä etiikka ja moraalit käytetään usein tarkoittamaan samaa asiaa, mutta tieteellisessä mielessä moraalit on arkielämän ilmiö ja etiikka sitä tutkiva filosofian tieteenala. (Pietarinen & Poutanen, 1998, 12-14.)

Tieteenalana etiikka jakaantuu normatiiviseen etiikkaan ja analyttiseen etiikkaan, jota nimitetään myös metaetiikaksi. Analyttinen etiikka pohtii muun muassa moraalikäsitteiden merkityksiä, kun taas normatiivisen etiikan tehtävänä on löytää päteviä perusteluja säännöille ja moraaliperiaatteille. Normatiivinen etiikka on kriittistä ja rationaalista ajattelua, joka välttää sitoutumista poliittisiin ideologioihin tai dogmaattisiin näkemyksiin. (Pietarinen & Poutanen, 1998, 12-14.) Vaikka moraalifilosofiset pohdinnat voivat tuntua kaukaisilta arkipäivän johtamisen näkökulmasta, voivat ne tarjota keinoja eettisten ongelmien ratkaisemiseen sekä auttaa ylipäättään ymmärtämään, millaiseen ajatteluun länsimaiset käsitykset hyvästä ja pahasta pohjautuvat.

Tässä tutkimuksessa perehdytään lyhyesti joihinkin käytännöllisen filosofisen etiikan alan suuntauksiin ja käsitteisiin. Hyve-etiikka, seurausetiikka ja velvollisuusetiikka ovat erilaisia moraaliteoreettisia lähestymistapoja, jotka ehkä yksinään eivät ole riittäviä selittämään johtamisen etiikkaa koskevia kysymyksiä, mutta täydentävät ja tukevat toisiaan. (Svara 2007, lainattu Pitkänen 2017, 21.)

Julkisen johtamisen etiikka on normatiivista hallintotieteellistä tutkimusta ja osa hallintotieteen etiikan tutkimustraditiota, jonka tutkimuskohteita ovat muun muassa sovellettavat eettiset periaatteet, eettinen päätöksenteko, julkisen palvelun eetos, eettinen sääntely, etiikan loukkaukset, eettinen toimintaympäristö (Salminen, 2010, IV; Salminen 2015, 2.) Eteenkin erilaisten ammattietiikoiden yhteydessä puhutaan usein myös käytännön etiikasta ja soveltavasta etiikasta. Näistä näkökulmista etiikka ja moraalit voidaan ehkä helpommin ymmärtää ihmisten välistä elämää säätelevinä tottumuksina, tapoina ja rajoituksina, kuten esimerkiksi Häyry (2003, 17) ne määrittelee.

Moraaliteorioilla voidaan ajatella olevan sekä *käytännöllinen* että *teoreettinen tavoite*. Tärkein käytännöllinen tavoite on löytää sellaisia menettelytapoja tehdä päätöksiä, jotka ohjaavat moraalista harkintaa sitä tarvittavissa tilanteissa. Teoreettisella tavoitteella taas viitataan niiden piirteiden tunnistamiseen, jotka tekevät esimerkiksi asioista tai henkilöistä hyviä tai pahoja. (Timmons, 2002, 3-4.)

3.2 Arvot ja julkinen johtaminen

Arvojen määrittäminen on jo itsestään selvä osa organisaatioiden, myös julkisten toimijoiden, kuten kuntien toimintaa ja kuntien osalta ne usein ilmaistaan strategiassa. Arvot ovat käsityksiä hyvistä ja arvokkaista asioista, joilla usein on myös korkea hyväksyttävyys yhteiskunnassa (Stenvall & Virtanen, 2010, 114).

Airaksisen (1987, 130) mukaan arvon käsitettä voidaan käyttää sekä laajassa että suppeassa merkityksessä. Kun arvolla viitataan kaikkeen tavoiteltavaan, haluttuun, tarvittuun tai arvostettuun, on kyse laajasta merkityksestä. Moraalifilosofiassa arvon käsitettä tulisi kuitenkin Airaksisen mukaan käyttää suppeassa merkityksessä ja erottaa se muun muassa oikeuksien tai hyveiden käsitteistä. Airaksinen erottaa toisistaan myös arvon ja arvostuksen. Arvo on päämäärä, johon rationaalisella toiminnalla tähdätään ja arvostus taas henkilöllä oleva myönteinen ajatus tästä päämäärästä. Hänen mukaansa arvot eivät määräydy ihmisten todellisten valintojen seurauksena, vaan siitä mitä he ihanteensa mukaisina ihmisinä valitsisivat. Siten arvot ovat järkevien ja tiedostavien valintojen kohteita. (Airaksinen, 1987,132.) Jos tarkastellaan erilais-

ten organisaatioiden arvoja, voidaan huomata, että arvoista usein puhutaan juuri laajassa merkityksessä tai sitten puhutaan arvostuksista, vaikka tarkoitetaan arvoja.

Arkiajattelussa arvoja ja moraalialia pidetään usein subjektiivisina siinä mielessä, että ne edustavat kyseessä olevan arvottajan henkilökohtaisia näkemyksiä. Filosofiasa arvojen ja moraalialin luonteesta on kuitenkin käyty vilkasta keskustelua jo antiikin ajoista lähtien. Eräs tapa hahmottaa erilaisia näkemyksiä on jakaa ne absolutismiin, relativismiin ja nihilismiin sen mukaan, mitä uskotaan moraalialin sitovuudesta. *Absolutismilla* tarkoitetaan näkemystä, jonka mukaan moraaliali sitoo kaikkia aina ja joka paikassa samalla tavalla. Tähän liittyy myös ajatus siitä, että arvot ovat jollain objektiivisella tavalla olemassa itsenäisesti. *Relativism*in mukaan moraaliali sitoo ihmisiä heidän omilla yhteisöissään ja eri yhteisöillä voi olla omanlaisensa moraalialit. *Nihilismi* taas on näkemys, jonka mukaan moraaliali ei sido ihmisiä mitenkään. (Häyry, 2001, 29.)

Käsitteenä arvo on voimakas. Sillä voi kuvata yksilön, ryhmän, organisaation, instituution, valtion tai yhteiskunnan tilaa tai ajattelua. Arvojen sisältö on kuitenkin harvoin kovin täsmällinen, joten niiden mukaan voi toimia tietoisesti tai tiedostamatta. Arvoista puhutaan paljon erityisesti liike-elämässä. Yritykset kertovat arvojen avulla asiakkailleen omasta toiminnastaan ja esimerkiksi ympäristön ja työntekijöiden kohtelusta. Myös julkisen sektorin toiminnalle arvot ovat erittäin tärkeitä toimintaa ohjaavia periaatteita, joiden avulla valintoja perustellaan ja priorisoidaan. (Viinamäki, 2008, 19-20.)

Gortnerin (2001) mukaan julkiseen toimintaan vaikuttavat useat eri arvot eri tasoilla. Arvoista keskusteltaessa on tunnistettava, minkä tason keskustelusta on kyse. 'Makrotason' arvot voivat olla sosiaalisia, poliittisia tai taloudellisia. 'Keskitasolla' arvot liittyvät organisaatioihin, ammattikuntiin, yhteisöihin tai politiikkaan. 'Mikrotason' arvoissa taas on kyse yksilöiden ja heidän lähipiirinsä arvoista. Arvojen ilmaiseminen edellyttää herkkyyttä omien ja toisten arvojen ymmärtämiseen. Virkamiehen näkökulmasta eri tasoisten arvojen ymmärtämisestä on hyötyä politiikan parissa työskennellessä. (Gortner 2001, 523-524.)

Deskriptiivisen tulkintamallin mukaan systeemi, jonka etiikka ja moraaliali muodostavat, voi vaihdella tai pysyä saman tyyppisenä eri kulttuureissa, ajassa tai kontekstissa. Julkisen hallinnon moraalialinen kokonaisuus rakentuu siis tarkastelemalla sekä yksilöiden, kuten johtajien, heidän organisaatioidensa että koko julkisen hallinnon arvopohjaa. Toinen näkökulma on *käytännön moraalialientin tarkastelutapa*, johon sisältyy ajatus toimintaa ohjaavasta normista. Se

pyrkii selittämään, miksi esimerkiksi jotain konkreettista toimintamallia voidaan pitää hyvänä tai pahana. (Stenvall & Virtanen, 2019.)

Julkisen hallinnon johtamiseen liittyvien moraalinormien, kuten oikeudenmukaisuuden, puolueettomuuden tai tasa-arvoisuuden historia on pitkä. Julkisen hallinnon ja johtamisen taustalla vaikuttaa erilaisia universaaleja moraalinormeja, jotka konkretisoituvat ihmisten toiminnassa arvoiksi. Julkishallinnon arvot ovat kuitenkin siinä mielessä relativistisia, että toiminnassa vaikuttavat niin erilaiset ammatilliset kuin virastokohtaiset arvot sekä toisaalta myös yksilöiden omat arvot. (Stenvall & Virtanen, 2019.)

Julkisten johtajien 'moraaliosaamisella' voidaan tarkoittaa sitä, että julkisjohtajat ovat tietoisia henkilökohtaisista, ammatillisista, organisatorisista ja laajemmin julkisen hallinnon arvoista. Lisäksi he osaavat yhdistellä niitä ja ovat selvillä moraalisen auktoriteetin lähteestä. Ajankohittaisen eettisen keskustelun tunteminen sekä käsitteellinen ymmärrys etiikasta auttavat tilanteissa, joissa eri arvot ja periaatteet ovat ristiriidassa keskenään. Johtajan tehtävänä on myös pitää arvoja esillä. (Stenvall & Virtanen, 2019.)

Julkisen sektorin arvot ovat usein hankalasti määriteltäviä ja mitattavia ja arvoilla johtaminen voi näyttäytyä sekavana kokonaisuutena. Julkisen sektorin arvoilla johtaminen voidaan ymmärtää julkisen arvon tuottamisena toimintaympäristössä, joka on kompleksinen ja käsittää useita toimijoita ja erilaisia intressiryhmiä. Arvoilla johtaminen julkisella sektorilla on sidoksissa lainsäädäntöön, julkisen intressin tavoitteluun sekä julkisten organisaatioiden mahdollisuuteen käyttää yksipuolista valtaa. (Viinamäki, 2008, 29, 82.) Arvoilla rajataan vallitsevia uskomuksia ja tavoiteltavia asioita sekä keinoja niiden saavuttamiseksi. Arvot ovat ryhmiin sidottuja ja niiden varsinainen sisältö muodostuu esimerkiksi julkisen organisaation ja sen sidosryhmien välisessä sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. (Viinamäki, 2008, 43.)

Valtiovarainministeriö on toteuttanut selvityksiä valtion virkamiesten arvoista ja virkamiesetiikasta. Uusimmassa selvityksessä valtion virkamiehet kokivat selvästi valtionhallinnon tärkeimmiksi arvoiksi asiantuntemuksen, puolueettomuuden ja riippumattomuuden sekä laillisuusperiaatteen ja vastuullisuuden. Laillisuusperiaatteen arviointiin olevan parhaiten toteutuva arvo. (Moilainen, 2016, 16, 45.) Aiemmin, vuonna 2007, tehdyssä selvityksessä virkamiehet taas kokivat tärkeimmiksi arvoikseen luotettavuuden, laadun ja asiantuntemuksen, avoimuuden sekä riippumattomuuden. Vuoden 2007 selvityksestä ilmeni, että päivittäisessä työssä johdon

edustajat olivat henkilöstöä tyytyväisempiä arvojen toteutumiseen, mikä voi kertoa ensinnäkin siitä, että johto pohtii arvoja enemmän tai toiseksi tarpeesta koulutukselle ja arvokeskustelulle. (Peiponen, 2007, 37, 71-72.)

3.3 Velvollisuudet, seuraukset, laki ja eettiset ohjeet

Kunnan viranhaltijan velvollisuuksista säädetään esimerkiksi laissa kunnallisista viranhaltijoista (304/2003). Mitä velvollisuudet tarkoittavat sitten moraalifilosofiassa? *Deontologinen etiikka* eli *velvollisuusetiikka* on näkemys, jonka mukaan teon moraalisuus määräytyy sen taustalla olevien motiivien myötä. Velvollisuusetiikan juuret ovat Immanuel Kantin (1724-1804) rationaalisessa filosofiassa. (Esim. Häyry, 2003.)

Kantin etiikka pohjautuu käsitykseen ihmisestä vapaana ja rationaalisenä toimijana, jolla on tahto eli kyky toimia itse muotoilemiensa periaatteiden ja lakien mukaan. Ihminen toki myös ymmärtää, että hän voi toimia vastoin näitä sääntöjä. Hän siis asettaa itselleen kieltoja ja käskyjä eli *imperatiiveja*, joiden kohteena oleva teko toimii jonkin ulkoisen päämäärän saavuttamiseksi (Häyry, 2003, 122.) Kantin näkemyksen mukaan ihminen voi, omaa moraalista tietoisuuttaan tarkastellessaan, saavuttaa ymmärryksen aidoista ja ehdottomista moraalisisista periaatteista, *kategorisista imperatiiveista*. Tämän ehdottoman moraalilain ensimmäisen muotoilun mukaan ihmisen on aina toimittava oman tahtonsa mukaisesti. Toinen muotoilu, *yleistettävyyysperiaate*, käskää toimimaan vain sellaisen säännön, universaalilain, mukaisesti, joka voisi olla yleinen laki myös muille rationaalisille toimijoille. Kolmannen muotoilun mukaan on ihmisyyttä aina kohdeltava päämääränä sinänsä eikä koskaan välineenä. (Häyry, 2003, 123-126.)

Salmisen (2010, 7) mukaan Kantin moraalifilosofia auttaa ymmärtämään julkisen palvelun eettisyyttä, sillä virkamiehen moraalिसääntönä toimii ensisijaisesti laillisuus. Laista johdettavat toimintaperiaatteet ja toimintasäännöt ohjaavat virkamiehen työtä. Kantilaiseen velvollisuusetiikkaan kohdistettu kritiikki liittyy usein moraalilakien ehdottomuuteen, sillä Kantin ajattelussa esimerkiksi valehtelu on aina ja joka tilanteessa väärin (Häyry, 2003, 126). Samoin Salmisen (2010, 6-7) mukaan seurausten arvioinnin kustannuksella tapahtuva hyvin tarkka virkavelvollisuuden noudattaminen voi johtaa hyvin jäykkään ja muodolliseen johtamistapaan, jonka varjoon inhimillisyys ja auttamisenhalu voivat jäädä.

Seurausetiikka on filosofisen etiikan traditio, jonka lähtökohtia voidaan pitää jopa vastakkaisina Kantin velvollisuusetiikkaan nähden. Yleensä seurausetiikalla viitataan utilitarismiin, joka vaikutti etiikan ajattelijoiden keskuudessa etenkin 1700- ja 1800-lukujen Englannissa. Utilitarismissa huomio kiinnittyy tekojen seurauksiin niiden moraalisuutta arvioidessa. (Airaksinen, 1987, 136; Arrington, 1998, 318.)

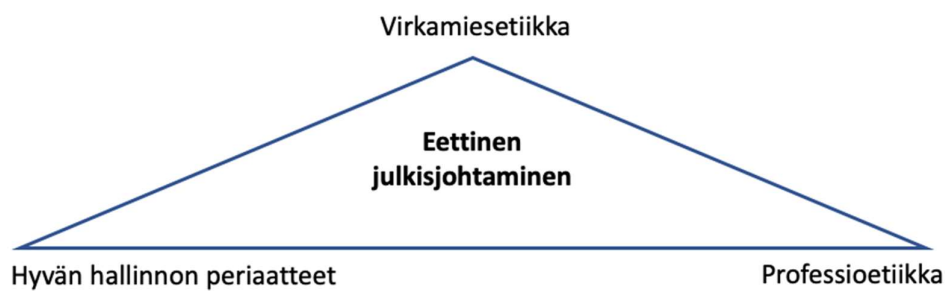
Klassinen Utilitarismi pohjautuu englantilaisen Jeremy Benthamin (1748-1832) ja tämän oppilaan John Stuart Millin (1806-1873) filosofiaan, vaikka oppia olikin kehitelty jo ennen heitä. Utilitarismilla on pelkistetysti kyse siitä, että oikea teko tuottaa maailmaan mahdollisimman paljon onnellisuutta sen vaikutuspiirissä oleville. Benthamin mukaan ihmisen toiminta perustuu joko mielihyvän saavuttamiseen tai tuskan välttämiseen. Bentham kehitti ajatusta *hedonistisesta kalkyylistä*, eli menetelmästä, jolla tekojen seuraukset voitaisiin arvottaa toimintavaihtoehtoa valitessa. (Häyry, 2001, 9, 79.) John Stuart Millin mukaan Benthamin malli voi johtaa mekaaniseen laskelmointiin, jossa yhteinen hyvä ei enää säily toiminnan ensisijaisena tavoitteena. Millin ajattelussa mielihyvän laadullisia ominaisuuksia ei voida määrällisesti mitata, sillä jotkin ominaisuudet ovat toivotumpia ja arvokkaampia kuin toiset. Utilitarismin yleisempi kritiikki kohdistuu muun muassa oikeudenmukaisuuden tai integriteetin huomiotta jättämiseen. (Häyry, 2001, 102-103, 168.)

Benthamin mukaan ihmisen toiminta perustuu joko mielihyvän saavuttamiseen tai tuskan välttämiseen ja tähän perustuvat lakien motivoivat tai ennaltaehkäisevät vaikutukset. Lainsäätäjien ja ylimmän vallan käyttäjien tekojen vaikutuspiirissä ovat kaikki kansalaiset, joten yhteiskunnan toiminnan tulisi perustua kaikkien kansalaisten onnellisuuden lisäämiseen. Nykyaikana utilitarismin tärkeimpänä viestinä voidaankin pitää juuri mahdollisimman monen mahdollisimman suurta onnellisuutta yhteiskunnassa tavoiteltuna päämääränä. (Häyry, 2001, 76-77, 211.)

Tekojen seurausten arviointi on toki olennainen osa ihmisten luontaista päätöksentekoprosessia. Eettisessä mielessä siinä tarvittavaa taitoa voidaan kutsua 'moraaliseksi mielikuvitukseksi'. Se auttaa näkemään teon todennäköisimmät seuraukset ikään kuin elokuvana mielessä, jolloin niiden uskottavuus ja johdonmukaisuus tulee punnituksi. Samalla tullaan herätelleeksi myös niitä eri tunteita, joita eri mahdollisuuksien toteutumiseen liittyy. On kuitenkin huomattava, että nämä skenaarit ja niiden herättämät tunteet eivät yksin johda ratkaisuun,

vaan toimivat yhdessä rationaalisuuteen ja velvollisuuksiin perustuvan päätöksenteon kanssa. (Cooper, 2012, 34.)

Ikola-Norrbackan (2011, 89) mukaan julkisjohtamisen eettisyyteen vaikuttavat oman organisaation arvot, hyvän hallinnon periaatteet, virkamiesetiikka ja johtajan profession eettinen ohjeistus (kuvio 1). Suomessa hyvä hallinto tarkoittaa sen laillisuutta, asianmukaisuutta ja moitteetonta menettelyä. Hallintolaissa (434/2003) säädetyt hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja tarkoitussidonnaisuudenperiaate. Lainsäädäntö kertoo, millainen on yhteiskunnan käsitys hyvästä ja pahasta, mutta eettinen kehittyminen edellyttää vahvaa moraalista näkemystä. Hyvän hallinnon periaatteet voivat kuitenkin toimia konkreettisempina ohjeina kuin jotkin yleisemmät eettiset periaatteet. (Ikola-Norrbacka, 2011, 91.)



Kuvio 1 Eettistä julkisjohtamista määrittävät hallinnon etiikan ulottuvuudet (Ikola-Norrbacka, 2011, 88).

Julkisella sektorin työhön on 'sisäänkirjoitettu' palvelutehtävän etiikka sekä kyseisen ammatin eettiset vaatimukset. Johtamis- ja esimiesasemassa eettiset ristiriidat usein nousevat pintaan eri tavalla kuin tavallisessa asiantuntijatyössä. (Salminen, 2010, 31.) Tiettyyn professioon määritelty työ on automaattisesti myös tietyn eettisen koodiston ja arvomaailman alaista. Nykyään myös virkamiestyön nähdään olevan professioasemassa, joskaan samanlaisia kirjallisia ohjeita kuin joillain muilla professioilla voidaan tuskin määritellä. (Ikola-Norrbacka, 2011, 93-94.) Joissain kunnissa on määritelty koko kuntaorganisaatiota koskevat eettiset ohjeet, mutta Kuntaliiton kuntajohtajien etiikkabarometrissa 85 prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei näin ole tehty (Viinamäki 2017, 5).

Eettiset ohjeet tukevat eettistä toimintaa, mutta ne voivat myös suojata ammattikuntaa keskinäiseltä kilpailulta ja ulkoisilta paineilta, kuten tehokkuuden vaatimus eettisyyden kustannuk-

sella (Davis, 1991, 154). Toisaalta eettisten ohjeiden määrittelyyn voi myös vaikuttaa halu ehottaa profession statusta. Harris (1994, 105) näkee, että juuri Kantilaisen velvollisuusetiikan kautta ammattieettiset koodistot ovat parhaiten perusteltavissa. Ohjeiden lausumat ovat yleensä käskymuotoisia ja siten kantilaisuuden näkökulmasta kategorisia. Ammattieettiset ohjeet eivät silti vastaa Kantin etiikkaa, mutta siihen nojaten niistä voitaisiin muotoilla vakuuttavampia. Ohjeiden ongelmaksi voidaan nähdä, että ne asettavat toiminnalle vain minimivaatimuksen, eivätkä siten välttämättä kannusta pyrkimään parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Eräänä ratkaisuna tähän voisi toimia Kantin käsky kohdella ihmisyyttä aina arvona ja päämääränä siinänsä. (Harris, 1994, 104-105, 114.)

3.4 Eettinen johtaja

Tutkimuksissa johtajuudella on todettu olevan merkittävästi vaikutusta julkisen organisaation eettisyyteen (esim. Downe ym. 2016). Johtajat voivat vaikuttaa organisaation eettisyyteen eteenkin omalla esimerkillään, mutta myös puuttumalla eettisesti arveluttavaan toimintaan matalla kynnyksellä, ilman turhia muodollisuuksia. (Downe ym. 2016, 907.) Eettisen organisaatiokulttuurin on todettu olevan yhteydessä myös muun muassa organisaation innovatiivisyyteen. Innovatiivisen kulttuurin takana taas on eettinen johtajuus. (Riivari & Lämsä, 2014, 14.)

Millaisia sitten ovat eettiset johtajat? Salminen (2010, 41) määritellyt eettisen johtamisen seuraavasti: ”Eettinen johtaminen on yhteisten arvojen, oikeudenmukaisuuden ja yhteisen hyvän edistämistä kohti laajempaa eettisyyttä ja tuloksellisuutta työyhteisöissä sekä organisaatioiden ja yksilöiden päätöksenteossa”. Salminen (2010, 42-43) myös esittää seitsemän kriteeriä, jotka täytyisivät ideaalisen eettisen johtajan tapauksessa:

1. Hallinnollisen tai poliittisen johtajan vahvaan ammatilliseen eetokseen sisältyvät julkisen intressin edistäminen sekä yhteiskuntavastuu.
2. Johtaja yhdistää tulokselliseen toimintaan ja reiluun kilpailuun oikeudenmukaisuuden ja laadukkaan palvelun.
3. Johtajalla on kykyä löytää luovia ratkaisuja taloudellisen niukkuuden ja asiakkaiden kasvavien odotusten aikana.

4. Johtaja on korruptoitumaton: hän ei heikennä yleistä luottamusta oman edun tavoittelulla ja torjuu lahjukset.
5. Johtaja toimii esimiehenä määrätietoisesti, johdonmukaisesti ja kehittyen toimissaan.
6. Johtaja on myötätuntoinen ja kuuntelee työyhteisöänsä ja sen toivomuksia.
7. Johtaja on riippumaton alaiensa toimintaa arvioidessaan ja heitä palkitessaan, huolehtii henkilöstön kehittymisestä ja kantaa vastuun vaikeistakin päätöksistä.

Johtamisen etiikan tarkastelu 'High road' tai 'Low road' laajalti käytetty näkökulma johtamisen etiikan tutkimuskirjallisuudessa. 'Low road' on sääntöjen ja määräysten noudattamista, joka ikään kuin takaa eettisen toiminnan tason. Eettiseen johtajuuteen yleensä liitetty 'high road' korostaa arvoja ja luottamusta. Eettisen johtajuuden voi kuitenkin ajatella sisältävän elementtejä näistä kummastakin. (esim. Pitkänen, 2017, 132.)

Lawton ja Macaulay (2009) lähestyvät johtamisen etiikkaa käsitteiden 'management' ja 'leadership' kautta ja jäsentävät johtamista neljän tyypin avulla (taulukko 1). 'Ethics minima' kuvaa organisaatiota, joka toimii lain rajoissa, mutta erityisemmin kiinnittää huomiota eettisyyteen. Johto ei ole sitoutunut etiikkaan, eikä se ole osa organisaatiokulttuuria. Eettinen johtaminen on vain reaktiivista. 'Ethics management' on eettisiä sääntöjä ja ohjeita korostavaa johtamista. Tässäkään tapauksessa etiikka ei varsinaisesti ole osa organisaatiokulttuuria, vaikka muodollisesti toimitaankin oikein. 'Ethical management' on johtamista, jossa etiikkaan ollaan vahvasti sitouduttu henkilökohtaisella tasolla, mutta organisaatiossa ei ole eettisyyttä tukevia rakenteita, kuten eettisiä toimintaohjeita. Jos eettisyys on vahvasti sidoksissa vain muutamaan henkilöön, voi johdon vaihtuminen huonossa tapauksessa horjuttaa sitä. 'Ethical leadership' on eettistä johtajuutta, jossa eettisyyttä tukevista rakenteista on huolehdittu koko organisaation tasolla, mutta etiikkaan on sitouduttu myös henkilökohtaisesti. (Lawton & Macaulay, 2009, 116.)

		INTEGRITY	
		LOW	HIGH
COMPLIANCE	LOW	ETHICS MINIMA	ETHICAL MANAGEMENT
	HIGH	ETHICS MANAGEMENT	ETHICAL LEADERSHIP

Taulukko 1 'The Management/Leadership Matrix' (Lawton & Macaulay, 2009, 117).

Pitkänen (2017) on väitöstutkimuksessaan määritellyt kolme eettistä johtajaprofiilia, perustuen nuorten julkisjohtajien määrittelyihin eettisestä johtajuudesta. 'Suoraselkäinen sääntöjen seuraaja' korostaa sääntöjä sekä luottamusta esimiehen ja alaisen välillä. 'Reilu henkilöstön kuuntelija' näkee tärkeäksi vahvistaa vuorovaikutussuhteita. 'Arvotietoinen päätöksentekijä' taas edistää moraalista ilmapiiriä arvojen mukaisella toiminnalla. (Pitkänen, 2017, 135-136.)

Tutkiessaan julkisen palvelun eetosta Salminen ja Mäntysalo (2013a) muodostivat kolme eettisen johtamisen profiilia paikallis- ja aluetason julkisjohtajien tärkeiksi kokemien arvojen ja eettisyyteen liittyvien näkemysten perusteella. 'Traditionalist' -profiilin johtajat korostavat julkisten palvelujen säilyttämistä ja erityistä asemaa sekä arvostavat vaikuttavuutta enemmän kuin tehokkuutta. 'Eco-bureaucrats' -profiili painottaa kestävyyttä ja ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta. Tämä profiili erottuu muista selkeimmällä markkinasuuntautuneisuuden sivuuttamisella. 'Puritanist' -profiililla on kaksi tyyppiä: Profiilille ominainen vahva moraalinen näkemys keskittyy joko kansalaisiin tai sääntöihin. Ensimmäinen tyyppi korostaa kansalaisten tarpeita kaiken muun edellä. Toinen tyyppi painottaa julkisen sektorin tehtävää korkean moraalin toteuttajana. Yhteinen hyvä on heille tärkeämpää, kuin yksittäisten kansalaisten tarpeet. (Salminen & Mäntysalo, 2013a, 178-179.)

Pitkäsen (2017, 142) mukaan erilaiset näkemykset eettisyydestä voivat pahimmillaan johtaa siihen, että eri tavoin ajattelevat voivat kokea toisen toiminnan eettisesti välinpitämättömäksi. Tämä tekee keskustelun ja yhteisen arvopohjan rakentamisen tärkeäksi. Eettiset johtajaprofiilit

ovat ideaaleja, eivätkä todellisuudessa toteudu sellaisenaan, mutta ne ilmentävät ajatusta siitä, että ei ole yhtä tapaa olla eettinen johtaja eivätkä kaikki eettisen johtamisen tavat välttämättä sovellu kaikkiin organisaatioihin. (Pitkänen 2017, 139.)

Julkisissa organisaatioissa olisi hyvä panostaa eettisen johtajuuden kehittämiseen osana muuta johtamisen kehittämistä. Kehityskohteita voisivat olla johtajan tietoisuus eettisyydestä, eettisen käyttäytymisen roolimallina toimiminen sekä luottamukselliset vuorovaikutussuhteet, joilla alaisten asenteisiin ja käytökseen voidaan vaikuttaa. (Hassan, Wright, & Yukl, 2014, 341.)

3.5 Hyve-etiikka ja johtajuus

Millainen johtaja olisi etiikan näkökulmasta luonteeltaan ihanteellinen? Hyve-etiikka voi tarjota näkökulmia tähän pohdintaan. *Hyveet* ovat vahvoja ja pysyviä valmiuksia tehdä hyvää tai erinomaisia luonteenpiirteitä (Salminen, 2010, 9; Hursthouse & Pettigrove, 2012). Timmons (2002, 212) määrittelee hyveet (1) suhteellisen pysyviksi luonteenpiirteiksi, (2) joihin yleensä liittyy taipumus ajatella, tuntea ja toimia tietyissä olosuhteissa tietyin tavoin ja (3) jotka voidaan mieltää ensisijaiseksi lähtökohdaksi arvioidessa yksilöiden moraalista hyvyyttä kokonaisuutena. Airaksisen (1987, 229) mukaan hyve-etiikka on aiemmin jäänyt muiden filosofisen etiikan alojen varjoon, mutta tilanne on sittemmin muuttunut, kun esimerkiksi utilitarismi on koettu turhan yksinkertaistavaksi.

Hyveet ovat perinteisesti jääneet myös hallinnon eettisessä keskustelussa vähemmälle huomiolle verrattuna esimerkiksi eettisiin sääntöihin. Sääntöjen korostaminen johtajuuden ohella lieenee peräisin hallintotieteellisestä paradigmasta, jossa organisaation ei tulisi olla riippuvainen yksilöistä. (Hart, 2001, 135.)

Hyve-etiikka on saanut alkunsa jo antiikin tunnettujen filosofien, Sokrateen, Platonin ja Aristoteleen ajoilta. Aristoteleen (384-322 eaa.) filosofiassa *hyveet* ovat ominaisuuksia, jotka mahdollistavat asian tarkoituksen toteutumisen. Ajatus pohjautuu kreikkalaiseen uskomuksiin, joissa maailmassa kaikki liikkuu kohti päämääräänsä ja tarkoitustaan, joka ihmisen kohdalla tarkoitti hyvää elämää. Elääkseen hyvää elämää ihmisen on kunnioitettava niitä sääntöjä ja tapoja, jotka yhteisössä vallitsevat. Aristoteellinen hyve on kahden paheen välinen kohtuullinen keskiväli. (Airaksinen, 1987, 238; Häyry 2003, 51-60; Salminen, 2010, 9.)

Kardinaalihyveitä on jo Platonin ajoista (427-374 eaa.) lähtien pidetty osana moraalifilosofiaa. Sokraattisessa ihannevaltiossa neljä suurta kardinaalihyvettä muodostavat perustan hyveelliselle elämälle. Nämä klassiset hyveet ovat viisaus, rohkeus, kohtuullisuus ja oikeudenmukaisuus. Niiden voisi ajatella voivan ohjeistaa myös johtajia eettiseen toimintaan. Julkisojohtamisessa tarvitaan esimerkiksi sellaisia kardinaalihyveistä johdettavissa olevia hyveitä, kuten kykyä tehdä kompromisseja sekä taitoa sovitella ja lukea tilanteita. Oikeudenmukaisuus on hyvä esimerkki yhteiskunnallisesta ja tärkeästä julkisojohtamisen hyveestä. Se voidaan määritellä tasapuolisuutena, joka noudattaa yleistä oikeuskäsitystä ja oikeudentuntoa. (Salminen, 2010, 9-10.)

Hyveellisinkään ihminen ei aina toimi hyveiden osoittamalla tavalla. Esimerkiksi G.H. Von Wright kuvaa teoksessaan 'The Varieties of Goodness' hyveitä itsekontrollin mahdollistaviksi luonteenpiirteiksi. Hyveet siten hillitsevät vastakohtiaan, eli *paheita*. (Airaksinen, 1987, 231.) Hyveet tulevat näin tarkasteltuna lähelle *integriteetin* käsitettä, jolla voidaan tarkoittaa moniulotteista eettistä periaatetta, joka kuvaa henkilön moraalista asennetta. Integriteetti siis ehkäisee epäeettistä toimintaa ja siitä voidaan puhua myös mm. loukkaamattomuutena, lahjomattomuutena, riippumattomuutena tai koskemattomuutena. Usein integriteetin käsite viittaa korruptiota ehkäiseviin tekijöihin ja siitä voidaan puhua joko yksilön tai koko organisaation näkökulmasta. (Salminen, 2010, 21.)

Filosofi David Hume (1711-1776) ajattelussa moraalien perusta on niissä hyväksymisen ja paheksumisen tunteissa, joita ihmisillä on erilaisia hyödyllisiä tai vahingollisia tekoja kohtaan. Hume mukaan hyveitä on kahdenlaisia. *Välittömät* eli *luonnolliset hyveet* ovat tottumuksia tai luonteenpiirteitä, joiden avulla ihminen tavoittelee omaa tai lähipiirinsä onnellisuutta. Tällaisia hyveitä ovat esimerkiksi myötätuntoisuus, viisaus, ahkeruus tai rohkeus. Ihmisten eläessä pienissä yhteisöissä, heidän on mahdollista toimia ikään kuin suoraan tällaisten moraalisten tunteiden perustalta. *Keinotekoiset hyveet* ovat sen sijaan tarpeen, kun tarkastellaan koko yhteiskuntaa ja hyveiden on tarkoitus edistää kaikkien ihmisten hyvinvointia. Hume mukaan tärkeimpiä keinotekoisia hyveitä ovat oikeudenmukaisuus, toisen omaisuuden kunnioitus, sopimusten ja lupauksen noudattaminen sekä tottelevaisuus virkavaltaa kohtaan. Hume ajatteli, että oikeudenmukaisuus edistää voi hyvinvointia suhteellisen tiukassa taloudellisessa tilanteessa, jossa ihmiset tuntevat rajoitettua hyväntahtoisuutta toisiaan kohtaan. (Häyry, 2003, 112-114.)

Hyveet keskittyvät tekojen seurausten sijaan yksilön ominaisuuksiin ja persoonallisuuteen, joten niitä voidaan ajatella itseisarvoina. Usein tietyt hyveet soveltuvat henkilön sosiaaliseen asemaan tai johonkin tiettyyn rooliin. (Airaksinen, 1987, 234-235.) Myös johtajuus on rooli ja johtajan työ- ja vapaa-ajassa voivat korostua eri tyyppiset hyveet. Airaksisen (1987) mukaan erilaiset ammattietiikat perustuvat pohjimmiltaan hyve-etiikkaan. Moraalinormien ja ammatillisten hyveiden suhde on kuitenkin usein ongelmallinen. (Airaksinen, 1987, 239.)

Hyve-etiikka edellyttää, että moraalisisissa pohdinnoissaan yksilöt kykenevät nousemaan sosiaalisten, taloudellisten ja poliittisten rakennelmien yläpuolelle. Samalla se edellyttää, että vastakohtana moraalille relativismille hyve-etiikka sitoutuu johonkin arvorakennelmaan, joka usein on luonteeltaan ajasta tai kulttuurista riippumaton. (Hart, 2001, 132, 141). Tämä usein asettanut haasteita johtamis- tai hallintotieteellisessä kontekstissa, sillä etiikka usein nähdään tilannesidonnaisena välineenä tai vain yhtenä keinona toteuttaa organisaation tavoitteita. Samalla arvojen relatiivisuus ja tilannesidonnaisuus ovat kuitenkin ristiriidassa julkisen hallinnon perustehtävän eli demokratian, arvojen kanssa, joita taas pidetään vankkumattomina. (Hallowell, 1954, lainattu Hart, 2001, 132.) Hyveillä ei kuitenkaan voi olla suurta merkitystä organisaatiossa, elleivät ne kytkeydy johtajuuteen. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua johtajien haluttomuus kehittyä moraalisisina toimijoina, mikä voi johtua esimerkiksi siitä, että he pitävät omaa moraalista sitoutuneisuuttaan itsestäänselvyytenä. (Hart, 2001, 146.)

Haverin, Airaksisen ja Paanasen (2015, 118) mukaan kuntien erilaiset kulttuurit vaativat erilaista johtajuutta ja tällä erilaisuudella voidaan tarkoittaa persoonia, toiminnan paikkoja, arvo-perustaa ja tehtäviä. Tutkimus uuden sukupolven kuntajohtajista tuo esiin neljä kuntajohtajatyyppejä, joilla kullakin on oma 'supervoimansa' johtajuutensa ytimessä. Tässä tutkimuksessa nämä supervoimat voidaan tavallaan tulkita myös kuntajohtajien hyveiksi, jotka auttavat erilaisia johtajia erilaisissa kulttuureissa hyvään ja eettiseen johtajuuteen. Tyypit on esitetty tiivistetysti taulukossa 2. Kannustavan 'valmentajan' johtajuus on toiminnan ja ihmisten johtamista, joka ammentaa yhteisöllisyydestä. Joustava ja sosiaalinen 'sillanrakentaja' tuo toimijat yhteen ja johtaa verkostoja tiedolla. Paikallisyhteisön parissa toimivalle, karismaattiselle 'kyläpäällikölle' kuntajohtaminen on elämäntapa. Ratkaisukeskeinen 'toimitusjohtaja' taas johtaa kuntaorganisaatiota analyttisesti saadakseen poliittisen tahdon toteutumaan. (Haveri, ym. 2015, 118-122.)

	Arvot	Supervoima
Valmentaja	Uuden oppiminen, yhteisöllisyys	Kannustavuus
Sillanrakentaja	Sosiaalisuus, vastavuoroisuus, ennakkoluulottomuus	Joustavuus
Kyläpäällikkö	Yhteisöllisyys, demokratia, hyvinvointi	Karismaattisuus
Toimitusjohtaja	Oikeudenmukaisuus, lojaalius, edustuksellinen demokratia	Ratkaisukeskeisyys

Taulukko 2 Kuntajohtajien persoonien arvot ja supervoimat (Haveri ym. 2015, 119-122).

4 EETTISYYS KUNNAN JOHTAMISESSA

Suomessa kuntajohtamisen etiikan tutkimus on toistaiseksi ollut vähäistä. Suomalaiseen kunnallishallintoon liittyy kuitenkin sellaisia erityisiä piirteitä, kuten laaja itsehallinto, jotka antaisivat aihetta lisätutkimukselle. Paikallisuuden, laajan itsehallinnon sekä ohella kuntia määrittää myös arvopohjan moninaisuus: poliittisessa yhteisössä myös johtamisen ulottuvuudet määrittyvät poliittisen keskustelun myötä (Parkkinen, Haveri & Airaksinen, 2017, 15).

4.1 Kunta eettisen johtamisen toimintaympäristönä

Hallinnon tutkimus kuvaa 'governance' tai 'new public governance' käsitteillä julkisen hallinnon muutosta kohti avointa systeemiä, jossa organisaation ulkoiset yhteistyösuhteet sidosryhmien ja kansalaisten kanssa saavat yhä enemmän huomiota. Hallinta-ajattelu siis korostaa verkostoja ja arvokeskeisyyttä sekä hakee ratkaisuja julkisen hallinnon uudentilaisiin haasteisiin, joita luonnehtii monimutkaisuus ja erilaisten arvojen törmäminen. (esim. Klijn 2008, 506; Parkkinen ym., 2017, 19.)

Kuntien toimintaympäristö määrittyy monimutkaisuudesta käsin, joka liittyy ilkeisiin ongelmiin sekä niiden ratkaisukeinoihin. Kuntajohtamisen monimutkaisuus voi näyttäytyä esimerkiksi verkostojen tahmeutena tai informaatioähkynä, eikä se ole hallittavissa yksinkertaisilla ratkaisuilla, vaan uusilla kumppanuuksilla ja yhteistyön tavoilla. Luottamuksen rakentaminen on kuntajohtamisessa keskeistä. (Haveri, ym. 2009, 37-38; Parkkinen ym. 2017, 21; Haveri, ym. 2015.)

Kuntajohtamisen perusarvot ovat kytköksissä kunnan oikeutukseen sekä arvoon yhteiskunnassa. Kuntajohtaminen tapahtuu asukasrajapinnalla. Kunnan merkitys nousee sen demokratiatehtävästä osallistumisen ja vaikuttamisen kanavana, mutta toisaalta se myös puolustaa poliittisia vapauksia ja suojelee itsevaltiudelta. Moniarvoisuus toimii kunnan johtamisen lähtökohtana ja syntyy sen luonteesta paikallisyhteisönä. Päätöksenteko moniarvoisessa ympäristössä synnyttää arvostirriitoja, mutta niistä huolimatta ihmiset paikallisyhteisössä ovat toisistaan riippuvaisia. Erityisesti moniarvoisuus nousee pintaan strategisessa johtamisessa, kun yhteisiä tavoitteita muotoillaan erilaisista arvopohjista käsin. (Haveri ym. 2009, 33-36; Haveri ym. 2015, 27.)

Kunnan toimintaympäristön erityisyys johtaa siihen, että myös kuntajohtajan asema on poikkeuksellinen muihin johtamistehtäviin verrattuna. (Parkkinen ym., 2017, 84) Toisaalta myös kuntajohtajan tehtävät vaihtelevat suuresti esimerkiksi kuntakoon suhteen. Eri kuntien johtamistavat, toimintakulttuurit, roolit ja painotukset perustehtävissä vaihtelevat paljonkin, kuntien toimissa hyvin toisistaan poikkeavissa olosuhteissa, saman maakunnankin sisällä (Jäntti, 2016, 194). Kuntien erilaistumista voidaan arvoperustasta riippuen pitää joko ongelmana tai vahvuutena (Airaksinen, 2017, 185). Voisi olettaa myös eettisen johtajuuden saavan erilaisia piirteitä erilaisissa kunnissa.

Suomalaisen kuntajohtamisjärjestelmän erityispiirre on viranhaltijajohtajan vahva asema. Kunnat ovat voineet vuodesta 2006 saakka valita johtoonsa myös pormestarin, mutta toistaiseksi pormestarihallinto on vielä harvinainen. Kunnan johtajuus on tasapainon tavoittelua, esimerkiksi dualistisessa johtamisjärjestelmässä. Sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden rooli on vahva ja dualismi tulee esiin päämäärien asettamisessa ja päätösten valmistelun ja toimeenpanon välisessä jaottelussa. Ideaalisti luottamushenkilöt asettavat tavoitteet ja viranhaltijajohto tuottaa vaihtoehtoja päätöksentekoon ja toimeenpanee jo tehdyt päätökset. Dualistisen johtamisjärjestelmän suurimmat ongelmat ovat rajanveto hallinnon ja politiikan, valmistelun ja päätöksenteon välillä. Viranhaltijajohtolla voi olla liikaa valtaa tavoitteiden asettamisessa tai luottamushenkilöt eivät pääse vaikuttamaan päätöksentekoon tarpeeksi ajoissa. (Haveri, Airaksinen & Paananen, 2013, 18-19.)

Oman persoonan tunteminen tukee ja ylläpitää kuntajohtajan hyvinvointia. Hyvä itsetuntemus auttaa toipumaan konflikteista ja kritiikistä, joille kuntajohtajana väistämättä on altis. Erityisen haastavia kuntajohtajille ovat myös tilanteet, joissa kunta tai paikallisyhteisö kohtaa jonkin kriisin. Näissä tilanteissa korostuvat kuntajohtajan viestintätaidot ja inhimillisuus. Toimiva suhde kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden välillä taas edellyttää rehellisyyttä, avoimuutta ja nöyryyttä. Ylipäänsä omien virheiden myöntäminen on tärkeää. (Haveri ym. 2013, 79-80; Haveri ym. 2015, 33.)

Hallinta-ajattelun ja sen verkostomaisten toimintatapojen ohella kuntajohtajan johtamisosaimisen vaatimukseen ovat viime aikoina alkaneet aiempaa enemmän vaikuttaa muun muassa kuntaorganisaation jatkuva muutos, konserniajattelu ja uudet johtamisjärjestelmät sekä kasvavat avoimuuden, yhteisöllisyyden ja osallistamisen vaatimukset. (Parkkinen ym. 2017, 88.)

Parkkinen ym. (2017) tarkastelevat kuntajohtajan osaamistarpeita kolmen näkökulman kautta: Uusi julkinen hallinta (new public governance), yhdistävä johtajuus (integrative leadership) ja kompetenssikäsitys (competency). Kompetenssi kuvaa henkilön pätevyyttä, kykyä ja valmiutta suoriutua työtehtävistä tehokkaasti. (Parkkinen, Haverin & Airaksinen, 2017, 19). *Yhdistävää johtajuutta* voidaan ajatella prosessina, jossa julkista arvoa luodaan yhteistyössä eri lähtökohdista, mutta yhteisin päämäärin eri toimijoiden kesken (Morse 2010, 235). Kuntajohtamisen perimmäinen olemus on ihmisten johtamisessa ja ihmisiä yhdistävässä johtamisessa. Johtaminen tapahtuu aina vuorovaikutustilanteissa, minkä vuoksi ihmissuhdetaidot ja inhimillisyys nousevat keskeisiksi kompetensseiksi. Esimerkiksi arvot, asenne, motivaatio ja persoonallisuus vaikuttavat kuntajohtajan kykyyn kasvattaa ammatillista pätevyyttään. Toisaalta itsensä kehittäminen edellyttää hyvää itsetuntemusta. (Parkkinen ym. 2017, 84-87.)

Myös eettisyyttä voidaan lähestyä kompetenssin käsitteen kautta. Viinamäen (2009, 173) mukaan voidaan puhua johtajan 'eettisestä herkkyydestä', 'arvotietoisuudesta' ja 'eettisestä kompetenssista'. Eettisellä herkkyydellä viitataan kykyyn tunnistaa eettistä harkintaa edellyttävät tilanteet. Näissä tilanteissa myös hyvin abstraktit arvot voivat saada eettisen konkreettisen merkityksen. Itse valintatilanteessa tarvitaan arvotietoisuutta, joka auttaa soveltamaan keskenään ristiriitaisia arvoja. Ihanteellisesti arvotietoisesti tehdyt valinnat ovat palautettavissa niitä ohjanneisiin arvoihin. Eettinen kompetenssi viittaa siihen, että johtaja on kykenevä toteuttamaan yhteisiä arvoja jokapäiväisessä toiminnassaan ja on siten herkkä eri signaaleille, reflektoi valintojaan ja toimii konsensushakuisesti. Eettinen kompetenssi on kykyä tuoda arvot käytäntöön koko organisaation laajuisesti. (Viinamäki 2009, 167-173.)

Kuntaliiton kehittämisaloitteessa (Ojakoski, 2014) määritellään kuntajohtajuuden eettisiä ulottuvuuksia. Kuntastrategioissa ja muissa kunnan toimintaa ohjaavissa dokumenteissa määritellyt arvot tulevat todellisiksi vasta tekojen yhteydessä. Arvojen tuominen käytäntöön edellyttää niiden perusteellista avaamista. Kuntien eettisyys kytkeytyy palvelutuotantoon ja laatuun sekä poliittisen järjestelmän ja viranhaltijoiden eettisyyteen. Kuntajohtajalle eettisyys merkitsee ainakin esimerkkinä toimimista, puolueettomuutta, positiivisuutta ja kuntalaisten aitoa kuuntelemista. (Ojakoski, 2014, 6, 8.)

Kuntaliiton kuntajohtajien etiikkabarometrissa (Viinamäki, 2017) kartoitettiin kuntien johtamisen ja toiminnan nykytilaa etiikan näkökulmasta, eettisyyden kehittämistarpeita sekä ajan-

kohtaisia eettisiä ongelmia ja niiden tunnistamista. Lähes 90 prosenttia vastaajista olivat samaa mieltä tai melko samaa mieltä eettisten kysymysten tärkeydestä kuntajohtamisessa ja neljä viidestä vastaajasta ilmoitti, että toiminnan eettisyydestä käydään keskustelua. (Viinamäki, 2017, 3)

4.2 Korruptio ja kuntien eettiset haasteet

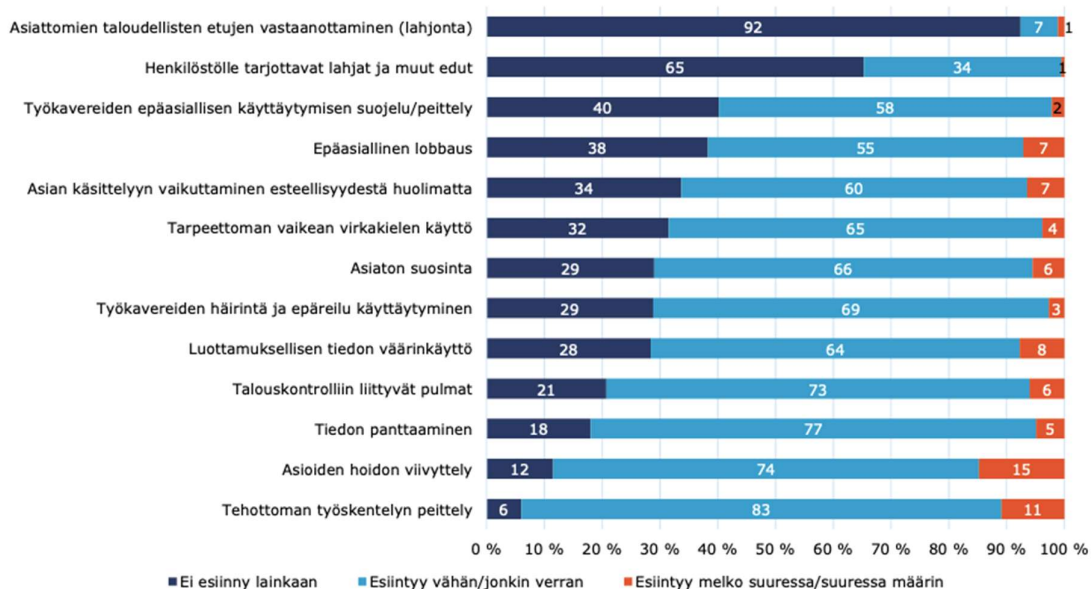
Puhuttaessa *korruptiosta*, on aina kyse vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Käsitteenä korruptio on monitahoinen, eikä yksiselitteisesti määriteltävissä. Kun korruptio koskee julkista intressiä, on yksityinen etu syrjäyttää yhteisen edun. Korruptio kasvattaa epätasa-arvoa ja huonontaa köyhien asemaa, vaikkakin kehittyvien maiden kontekstissa on joskus jopa esitetty näkemyksiä, joiden mukaan korruptio edistäisi kehitystä esimerkiksi ohittamalla liiallista byrokratiaa. Korruptio kuitenkin iskee julkisen toiminnan integriteettiä, avoimuutta ja vastuullisuutta vastaan ja uhkaa siten toiminnan legitimitettiin sekä tärkeitä yhteiskunnallisia arvoja kuten oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja luottamusta. (Salminen, 2015, 4; Salminen & Mäntysalo, 2013b, 7, 10-11.)

Institutionaalilla tai *rakenteellisella korruptiolla* viitataan yleensä epäeettiseen toimintaan, joka kuitenkin tapahtuu lain puitteissa. Rakenteellinen korruptio tulee kuitenkin erottaa yksilöllisestä korruptiosta, jossa esimerkiksi yksittäinen poliitikko edistää lahjojiensa asemaa. Normaali, terve yhteiskunnallinen verkostoituminen ei kuulu hyvä veli –verkostojen määritelmiin, mutta joissain tilanteissa rajaa terveen ja korruptoituneen verkoston välillä voi olla vaikea vetää. (Salminen & Mäntysalo, 2013b, 14.)

Kunnissa riskikohteita korruptiolle ovat etenkin julkiset hankinnat, maankäyttö ja rakentaminen ja sekä poliittinen toimintaympäristö (Haapalehto, 2018, 7). Mutta kunnan toimintaan liittyy aina myös lievempiä eettisiä haasteita, joita ei voida määritellä korruptioksi. 'Eettinen ongelma' on mahdollista tunnistaa esimerkiksi siitä, että avoin puhuminen aiheesta tuntuu vaikealta tai kiusalliselta. Ongelma saatetaan sivuuttaa helpommin, jos sillä on hiljainen hyväksyntä ja arveluttava käytäntö on syntynyt vähitellen. (Ojakoski, 2014, 8-10.)

Kuntajohtajien etiikkabarometrin mukaan 58 % kyselyyn vastanneista kuntajohtajista ilmoittaa kohdanneensa työssään eettisiä ongelmia. Samoin kuin valtionhallinnon virkamiesten etiikkaa

koskevan kyselyn (Moilanen, 2016) perusteella, myös kunnissa vakavia eettisiä ongelmia, kuten lahjontaa, koetaan etiikkabarometrin perusteella vähän. Yleisimmiksi eettisiksi ongelmiksi kuntajohtajat kokevat etiikkabarometrin mukaan tehottoman työskentelyn peittelyn, työtovereiden häirinnän ja epäreilun käyttäytymisen sekä asioiden hoidon viivyttelyn. (Viinamäki, 2017, 4-5.) Kysymys eettisistä ongelmista toistettiin kuntajohtajille kuntajohtajien työhyvinvointikyselyn yhteydessä 2018 ja myös tällä kertaa yleisimpänä ongelmana koettiin tehottoman työskentelyn peittely, mutta edellisestä vuodesta poiketen seuraavaksi eniten koettiin asioiden hoidon viivyttelyä, tiedon panttaamista sekä talouskontrolliin liittyviä pulmia (kuvio 2). (Vierula, Pekola-Sjöblom & Airaksinen, 2018, 2-3.)



Kuvio 2 Kuntajohtajien kohtaamat eettiset ongelmat. ”Kuntajohtajien vastaukset kysymykseen: Kuinka usein kuntajohtajana havaitset työpaikallasi seuraavia eettisiä ongelmia?” (Kuva lähteestä: Vierula ym. 2018, 3.)

Siitä, miten johtajat ratkaisevat eettisiä ongelmia Suomen kunnissa, on toistaiseksi vähän tutkimustietoa. Pitkäsen (2017, 138) mukaan nuoret julkisen sektorin johtajat kokevat rankaisemisen vahvaksi keinoksi puuttua epäeettisyyteen, mutta korostivat esimerkiksi keskustelua riskitilanteisiin joutuneiden kanssa.

Cooper ja Wright (1992, lainattu Cooper 2012) totesivat tutkimuksessaan, että yleisesti hyveellisinä pidettyjen julkisen hallinnon toimijoiden taustalla vaikutti koko uran läpileikkaava sitoutuminen *moraalisiin prosesseihin*, jotka sisältä päivittäisen ’moraalisen työn’ eli rutiininomai-

sen eettisen toiminnan sekä 'moraaliset projektit' joilla tarkoitetaan erityisiä pyrkimyksiä moraalisia vääryyksiä vastaan, kuten henkilöstön kouluttaminen eettisyydestä. Tutkimuksessa kävi ilmi, että nämä jatkuvat moraaliset prosessit loivat perustan sille, että nämä hyviksi roolimalleiksi soveltuvat henkilöt pystyivät selviämään kohtaamistaan *moraalisista episodeista*, eli 'moraalisista selkkauksista', joissa toisen epäeettiseen toimintaan on puututtava tai 'moraalisista kriiseistä', jotka ovat riskialttiita ja intensiivisiä tilanteita, kuten oman organisaation laajemman epäeettisen toiminnan ilmiantaminen. Vuosien moraalisen moraalisten prosessien kehittämä hyveellinen luonne siis mahdollisti selviämisen kunnialla näistä tilanteista. (Cooper, 2012, 170-171.)

5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tämä tutkimus on laadullinen tutkimus, jossa hyödynnän narratiivista tutkimusotetta. Valituilla tutkimusmenetelmillä olen halunnut päästä kiinni siihen, miten eettisyys ilmenee kuntien johtamisessa, miten kuntajohtajat ymmärtävät eettiset pohdinnat osana omaa johtajuuttaan sekä ymmärtää, millaisten arvojen ja päämäärien pohjalta eettinen johtajuus toimii.

5.1 Laadullinen tutkimus

Määrällisessä eli kvantitatiivisessa analyysissä argumentointi tapahtuu keskimääräisten yhteyksien avulla etsimällä tutkimusyksiköiden välisiä eroja eri muuttujien suhteen. Laadullisessa eli kvalitatiivisessa analyysissä aineistoa taas tarkastellaan kokonaisuutena, jolloin kaikki käsiteltävään asiaan kuuluvaksi katsotut ja luotettavina pidetyt seikat on selvitettävä niin, etteivät ne ole ristiriidassa esitetyn tulkinnan kanssa. Laadullisessa analyysissä pyritään siis muotoilemaan koko aineistoon päteviä sääntöjä ja sääntörakenteita. (Alasuutari, 2011, 37-38, 41). Tässä tutkimuksessa olen päätenyt käyttämään laadullisia tutkimusmenetelmiä, sillä kuntajohtajien eettistä johtajuutta Suomessa on toistaiseksi tutkittu melko vähän. Aihepiiristä on siis vielä mielekästä pyrkiä luomaan kokonaiskuvaa ja kartoittaa siihen liittyviä kysymyksiä ilman sellaisia ennako-oletuksia tai hypoteeseja, joita taas määrällinen tutkimus voisi edellyttää.

Kun laadullinen analyysi on *aineistolähtöistä*, pyritään aineistosta luomaan teoreettinen kokonaisuus. Tällöin analyysiyksiköitä ei olla etukäteen sovittu tai harkittu. Aineistolähtöisessä analyysissä aiempien teorioiden tai havaintojen ei siis kuuluisi vaikuttaa analyysiin tai sen lopputulokseen. Aineistolähtöinen analyysi koetaan tieteessä kuitenkin ongelmalliseksi, sillä ajatusta havaintojen teoriapitoisuudesta pidetään yleisesti hyväksyttynä periaatteena. *Teoriaohjaavassa* analyysissä teoriaa hyödynnetään analyysin apuna, mutta analyysi ei suoraan pohjautu siihen. Aiempi tieto siis vaikuttaa analyysiin, mutta tarkoituksena ei ole aiemman teorian testaaminen. Usein teoriaohjaavassa analyysissä on kyse abduktiivisesta päättelystä, jossa aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vaihtelevat tutkijan ajattelunprosessin eri vaiheissa. (Alasuutari, 2011, 108-110.) Tämän tutkimuksen analyysin voidaan ajatella olevan osin aineistolähtöistä ja osin teoriaohjaavaa.

Tutkimuksen luotettavuudesta keskusteltaessa viitataan usein kahteen käsitteeseen. *Validiteetti* kertoo, miten hyvin jokin mittari mittaa haluttua asiaa. *Reliabiliteetti* eli luotettavuus taas liittyy siihen, toistuisivatko mittaustulokset samoina riippumatta satunnaisista tekijöistä, kuten mittauksen olosuhteista tai itse mittaajasta. Koska kerronnallinen tutkimus on konstruktivistiseen ja tulkinnalliseen lähestymistapaan perustuvaa ja kohdistuu ihmisten muodostamaan sosiaaliin todellisuuteen, siinä tutkijan erottaminen todellisuudesta erilliseksi on mahdotonta. Sen sijaan tutkijan tulkinta syntyy vuorovaikutuksessa tutkimuskohteeseen. Reliabiliteetin ja validiteetin käsitteet eivät siis sellaisinaan sovellu laadullisen ja kerronnallisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. (Heikkinen, 2018.)

Syrjälä ja Huttunen (2007) ovat muotoilleet viisi periaatetta, joiden avulla kerronnallista tutkimuksen validiteettia voidaan arvioida: (1) *Historiallisen jatkuvuuden periaate* tarkoittaa, että lukijalle tehdään selväksi kertomuksen ajalliset ja paikalliset olosuhteet. (2) *Refleksiivisyyden periaate* tarkoittaa tutkijan itsetarkastelua ymmärtämisyhteyksistään suhteessa tutkimuksen kohteeseen. (3) *Dialektisuuden periaate* viittaa siihen, että tulkinta tapahtuu vuorovaikutuksessa tutkimuskohteen ja muun maailman kanssa. (4) *Toimivuuden periaatella* tarkoitetaan, että tutkimus onnistuessaan tuottaa jotain hyödyllistä ja käyttökelpoista. (5) *Havahduttavuuden periaate* liittyy siihen, että tutkimus avaa lukijalleen uusia näkökulmia, ajatuksia ja tunteita. (Heikkinen, 2018; Heikkinen, Huttunen ja Syrjälä, 2007, 8.)

5.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksessa on tärkeää, että sen teoreettinen viitekehys on sopuinnussa kerätyn aineiston ja sen analyysiin valittujen menetelmien kanssa. Laadulliselle tutkimukselle on ominaista ilmiön tarkastelu monesta eri näkökulmasta ja siksi sitä varten on luontevaa kerätä sellainen aineisto, joka mahdollistaa monenlaiset tarkastelutavat. (Alasuutari, 2011, 83-84.) Laadullisessa tutkimuksessa haastattelun on tarkoitus tuottaa mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. Haastattelun etuna kyselyyn nähden on joustavuus. Teemahaastattelussa eli puolistrukturoidussa haastattelussa edetään etukäteen valittujen teemojen ja niihin liittyvien tarkentavien kysymysten mukaisesti. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 85, 87-88.)

Tämän tutkielman empiirisen aineiston muodostavat kymmenen kuntajohtajan haastattelua, jotka suoritettiin tammi-maaliskuussa 2018. Haastattelut olivat melko vapaamuotoisia teema-

haastatteluja, joista kaksi suoritettiin puhelimitse ja loput kahdeksan kasvokkain joko haastateltavien työpaikoilla tai Kuntatalolla, Helsingissä. Haastattelut kestivät noin puolesta tunnista tuntiin ja litteroitua haastatteluaineistoa kertyi noin 100 sivua.

Haastateltavaksi pyrin löytämään kuntajohtajia, jotka erityisesti edustavat eettistä johtajuutta. Sain apua haastateltavien löytämiseen ja lopulliseen valintaan silloisilta työtovereiltani Suomen Kuntaliiton *Kuntakehitys, demokratia johtaminen* -yksikössä. Päädyimme pyytämään kyselyn keinoin itse kuntajohtajia sekä johtavia luottamushenkilöitä nimeämään sellaisia kuntajohtajia, joita he pitävät erityisen eettisinä ja hyvinä johtajina sekä jättämään lyhyen perustelun ehdotukselleen. Lähetin kyselyn sähköpostitse Suomen kuntien kuntajohtajille sekä johtaville luottamushenkilöille. Lisäksi kyselyä jaettiin sosiaalisessa mediassa, lähinnä Twitterissä. Kyselyn vastausajankohdista voidaan kuitenkin päätellä, että suurin osa vastauksista on peräisin kahdelta ensin mainitulta kohderyhmältä. Kyselyyn tuli yhteensä 66 vastausta, joiden joukosta valitsin työtovereideni avustamana haastateltavat. Aineiston monimuotoisuuden takaamiseksi pyrin koostamaan haastateltavien joukon siten, että mukana olisi kuntajohtajia eri kokoisista kunnista eri puolelta Suomea, erilaisella kokemuksella ja työhistorialla varustettuna. Lisäksi haastateltavien valintaan vaikuttivat edellä mainittuun kyselyyn vastanneiden perustelut, sekä käytännön kysymykset, kuten haastateltavien tavoitettavuus oman aikatauluni puitteissa. Viimeksi mainitusta syystä suurten kaupunkien johtajat valitettavasti rajautuivat pois haastateltavien joukosta. Haastateltavien anonymiteetin takaamiseksi en nimeä tässä heidän johtamiaan kuntia, mutta taulukossa 3 on esitetty suuntaa antavasti tutkimukseen osallistuneiden kuntajohtajien kuntajohtajakokemus, kunnan koko ja sijainti.

kunnan asukasluku	sijainti	kuntajohtajakokemus haastatteluhetkellä
alle 5000	Satakunta	1-3 vuotta
alle 5000	Lappi	1-3 vuotta
alle 5000	Uusimaa	4-7 vuotta
alle 5000	Pohjois-Karjala	1-3 vuotta
5000 - 10 000	Keski-Suomi	1-3 vuotta
5000 - 10 000	Lappi	1-3 vuotta
10 000 - 15 000	Pohjois-Karjala	yli 10 vuotta
15 000 - 20 000	Pohjois-Pohjanmaa	7-10 vuotta
20 000 - 30 000	Pirkanmaa	4-7 vuotta
20 000 - 30 000	Päijät-Häme	yli 10 vuotta

Taulukko 3 Haastateltujen kuntajohtajakokemus ja kuntien tiedot

Haastateltavilla oli mahdollisuus tutustua haastattelurunkoon etukäteen, mutta vain muutama haastateltavista oli näin tehnyt. Kysyin heiltä suurin piirtein samat kysymykset useimmiten samassa järjestyksessä, mutta lisäsin tarkentavia kysymyksiä sekä heidän kertomansa, että esimerkiksi sen perusteella, mitä heistä oli edellä mainitussa kyselyssä kerrottu. Keskustelun herättelijänä käytin myös Kuntaliiton kuntajohtajien etiikkabarometrin listausta kunnissa kohdattuista eettisistä ongelmista (ks. Viinamäki, 2017, 5).

Haastattelujen toteuttamisvaiheessa olin jo suunnitellut hyödyntäväni narratiivista tutkimusotetta aineiston analyysissa. Tästä syystä haastatteluissa pyrittiin tarinallisuuteen eli kysymyksiä pyrittiin muotoilemaan niin, että vastaukset tuottaisivat tarinoita kuntajohtajien kokemuksista. Tämä onnistui vaihtelevasti. Oletettavasti aiheen arkaluonteisuuden vuoksi osa kuntajohtajista selvästi vältteli kuvaamista yksittäisiä tapauksia ja keskittyi kuvaamaan omia näkemyksiään hyvin yleisellä tasolla. Myös ne kuntajohtajat, jotka halusivat tuoda kokemuksiaan tarkempien tarinoiden ja kuvausten muodossa esiin pyysivät, että heidän kuvailemiaan tapauksia tai johtamaansa kuntaa ei voisi valmiista tutkimuksesta tunnistaa. Tästä syystä aineiston analyysin esittämistavassa on kiinnitetty erityistä huomiota haastateltavien anonymiteettiin. Eskolan (2018) mukaan laadullista aineistoa voidaan ikään kuin lähestyä kahdesta suunnasta. Kun aineistoa lähestytään vaakasuorasti, haastateltava kerrallaan, voidaan sen perusteella rakentaa tyyppisiä tai tapauskuvauksia. Toinen tapa on tehdä analyysia pystysuorasti, aineistosta löytyneiden teemojen mukaisesti. Olen tässä tutkimuksessa päätenyt lähestymään aineistoa pystysuorasti, jotta haastateltavien anonymiteetti olisi helpommin säilytettävissä.

5.3 Narratiivinen tutkimusote ja eettisen kuntajohtajuuden tutkiminen

Kohosen (2011, 196) mukaan narratiivinen lähestymistapa soveltuu hyvin postmoderniin ja pirstaleiseen aikaamme, jossa myös tieteellisen tiedon moniäänisyys ja sosiaalinen rakentuminen korostuvat. Käsitteellä 'narratiivisuus' voidaan viitata tietämisen tapaan ja tiedon luonteeseen, tutkimusaineistoon, analyysitapoihin ja tutkimuksen käytännölliseen merkitykseen. Narratiivisuutta ei kuitenkaan nähdä itsenäisenä metodina, vaan ennemminkin väljänä viitekehyksenä. Tiivistetysti narratiivinen tai kerronnallinen tutkimus keskittää huomionsa kertomuksiin tai kertomiseen tiedon rakentajana ja tiedon välittäjänä. Tutkimuksen ja kertomuksen välistä

suhdetta voi hahmottaa kahden näkökulman avulla: Tutkimus toisaalta hyödyntää kertomuksia materiaalina ja toisaalta taas tuottaa itse kertomuksen maailmasta. (Heikkinen, 2018.)

Narratiivinen lähestymistapa korostaa tiedon subjektiivisuutta ja kontekstuaalisuutta. Useat, erilaiset totuudet syntyvät kunkin ihmisen merkityksenantoprosessista. Tieto, joka meillä on todellisuudesta, on narratiivisen lähestymistavan mukaan jatkuvasti kehittyvä, muokattava ja tarkennettava kertomus. Tutkijan tulkinta on yksi versio todellisuudesta, joka voitaisiin kertoa myös eri tavoin ja eri näkökulmasta. (Kohonen, 2011, 197.) Riessmanin (2002) mukaan narratiivista lähestymistapaa hyödyntävää tutkimusraporttia voidaan ajatella metatarinana, jossa alkuperäisten narratiivien kokonaismerkitys avautuu. Lopulta merkitys syntyy kertojan, tutkijan ja lukijan välisessä vuorovaikutuksessa. (Riessman 2002, lainattu Kohonen, 2011, 202.)

Heikkisen (2018) mukaan kerronnallinen tutkimusote voidaan ymmärtää neljällä tavalla. Narratiivinen tutkimus kytkeytyy ensinnäkin tietämiseen ja tiedon luonteeseen, jolloin se liittyy konstruktivistiseen tietokäsitykseen. Konstruktivismissa on kyse siitä, että ihmisen tieto ja identiteetti muodostuu aiemman tiedon ja kokemusten varaan. Näin ihmisen käsitystä itsestään voidaan ajatella jatkuvasti kehkeytyvänä ja muotoaan muuttavana kertomuksena. Toiseksi tutkimusaineistoa voidaan kuvata kertomuksen käsitteellä. Kolmantena narratiivinen tutkimus voi kuvata aineiston analyysitapoja ja neljäntenä kyse voi olla käytännöllisestä merkityksestä, jota kertomuksilla on. (Heikkinen, 2018.)

Kerronnallisessa tutkimuksessa analyysi voi kohdistua tarinan merkitykseen, rakenteeseen, vuorovaikutukselliseen kontekstiin tai tarinan esittämiseen. Tarinan merkityksellä tarkoitetaan tarinan sisältöä; asioita, teemoja ja malleja eli mitä kerrotaan. Useimmiten narratiivisessa lähestymistavassa analyysi on aineistolähtöistä, vaikka lopputulos onkin aina tutkijan konstruktio. (Kohonen, 2011, 203; Eriksson & Kovalainen, 2008, 2018.)

Polkinghorne (1995, 12) erottaa kaksi narratiivista lähestymistapaa. *Narratiivien analyysissa* tutkija analysoi tarinatyyppejä tai juonirakennetta ja erottelee tarinoita esimerkiksi tapaustyyppien, kategorioiden tai metaforien avulla toisistaan eroaviin luokkiin. *Narratiivisessa analyysissa* empiiristä aineistoa organisoidaan ja tulkitaan niin, että lopputuloksena on aineiston pohjalta muodostuva synteesi. Tästä näkökulmasta narratiivinen analyysi ei erittele kokonaisuutta osiin, vaan rakentaa osista uuden kokonaisuuden. (Polkinghorne, 1995, 12-16; Kohonen, 2011, 202; Heikkinen, 2018.) Tämän tutkimuksen analyysi ei noudata tarkasti

kumpaakaan näistä lähestymistavoista. Tarinoita on matkan varrella sekä luokiteltu eri kategorioihin että yhdistetty lopulta kuvaamaan aineiston kannalta keskeisiksi katsottuja teemoja.

Tässä tutkimuksessa olen käyttänyt narratiivista tutkimusotetta melko vapaasti hyödyntäen eteenkin juonirakenteen tutkimiseen liittyviä näkökulmia. Narratiivisen tutkimusotteen hyödyntäminen eettisen kuntajohtajuuden tutkimuksessa osoittautui tässä tapauksessa osin haastavaksi, sillä aineisto sisälsi toisaalta hyvin selkeitä tarinoita, mutta toisaalta taas paljon yleistä kuvailevaa puhetta tai mielipiteitä, jotka eivät perinteisessä mielessä muodostaneet ajallisesti etenevää tarinaa, mutta olivat kuitenkin aiheirin kannalta hyvin merkityksellistä sisältöä.

Riessmanin (1993, 2) mukaan eräs näkökulma tarinoihin on pohtia, miksi ne kerrotaan tietyllä tavalla. Yksilöt rakentavat identiteettiään ja elämäänsä menneisyyden tapahtumien ja tekojen varaan ja tämän tutkimuksen haastateltavat rakentavat identiteettiään eettisesti toimivina kuntajohtajina. Haastateltavat on asetettu asemaan, jossa he tietävät tulleensa valituksi tutkimukseen sen perusteella, että heidän toimintansa on koettu eettistä johtajuutta edustavaksi. Tarinat sisältävät myös ikään kuin selontekoja, joissa he pyrkivät selittämään, mitkä tekijät heidän toiminnassaan työuran aikana sekä jo esimerkiksi heidän opiskeluaikanaan tai mahdollisesti jo aiemmin nuoruudessa tai lapsuudessa ovat vaikuttaneet siihen, millaisia johtajia heistä on tullut.

Yleisesti narratiivilla ajatellaan olevan alku ja loppu. Riessmannin (1993, 18) mukaan kuitenkin kaikki haastatteluissa ilmenevät narratiivit eivät ole tarinoita sanan kielitieteellisessä merkityksessä. Tarinalta siis usein odotetaan päähenkilöä, muutosta lietsovia olosuhteita sekä tapahtumien huipentumia. Narratiivit voivat kuitenkin olla myös 'tavanomaisia' (habitual narratives), jolloin asiat tapahtuvat uudelleen ja uudelleen ilman varsinaista huippukohtaa. Toiseksi narratiivit voivat olla hypoteettisia (hypothetical narratives), jolloin ne kuvaavat asioita, joita ei todellisuudessa ole tapahtunut. Kolmanneksi narratiivit voivat olla tiettyyn aiheeseen keskittyneitä (topic-centered narratives), jolloin ne ovat välähdyksiä menneisyydestä, jotka linkittyvät toisiinsa tietyn teeman puitteissa. Kertoja valitsee tarinalleen aina tietyn esittämistavan, joka on sopuinnussa kuulijan odotusten kanssa. (Riessmann, 1993, 17-18.) Kuntajohtajat esimerkiksi kertovat hypoteettisia narratiiveja, kun he arvioivat omaa toimintaansa jossain moraalisesti merkittävässä valintatilanteessa pohtimalla, millaisia seurauksia toisenlaisella valinnalla olisi voinut olla.

Alasuutarin (2011, 127) mukaan aineiston juonellisuuden voi analysoidessa huomioida monella tavalla ja monesta syystä. Kertomusten välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä voidaan löytää niiden juonirakennetta tutkimalla. Juonirakenteen löytäminen itsessään ei ole tutkimuksen tulos, mutta se voi auttaa tekemään parempia johtopäätöksiä aineistosta. Alasuutarin (2011, 135) mukaan narratologiaa voi hyödyntää myös ei-tarinamuotoisen aineiston analyysissä. Hän on käyttänyt tällaisessa tapauksessa mallia (taulukko 4), jossa erotetaan toisistaan toimijoiden päämäärät, keinot, joilla niihin päästään, päämäärää uhkaavat esteet tai vastustajat sekä tavat, joilla vastustus ilmenee. (Alasuutari, 2011, 131, 134-135, 138)

toiminnan päämäärät	toiminnan keinot
esteet tai vastustajat	vastustuksen muodot tai keinot

Taulukko 4 juonirakenne (Alasuutari, 2011, 138).

Hyödynnän omassa tutkimuksessani hieman mukailtuna tätä Alasuutarin (taulukko 3) mallia, kun käsittelen kuntajohtajien kokemuksia, näkemyksiä ja tarinoita eettisestä johtajuudesta. Aineistosta oli erotettavissa kolme teemaa, jotka muodostuivat kuntajohtajuuden erilaisten moraalisten päämäärien ympärille. Koin Alasuutarin mallin sopivan hyvin aineistoni analyysin tueksi, sillä sen avulla pystyin käsittelemään aineistoa myös siltä osin, joka ei ollut perinteisessä mielessä tarinamuotoista. Tämä niin sanottu juonirakenneanalyysi, joka keskittyy toiminnan päämääriin, soveltuu hyvin eettisen johtajuuden tutkimiseen, sillä jokin toinen tapa lähestyä tätä aineistoa olisi voinut tuottaa hyvin vain hyvin yleisen kuvauksen hyvästä kuntajohtajuudesta irrallaan sen varsinaisista moraalisisista päämääristä ja eettisen toiminnan käytännön keinoista. Analyysissä myös pureudutaan siihen, miten kuntajohtajat kohtaavat ja ratkaisevat näihin teemoihin liittyviä eettisiä dilemmoja tai haasteita.

Analyysin lopuksi hyödynnän ikään kuin yhteenvetona A.J. Greimasin *aktanttimallia* ja kuvaan sen näkökulmasta tutkimuksen aineistoa pääpiirteissään. Greimasin kehittämän aktanttimallin perustana on Vladimir Proppin aiemmat havainnot siitä, että kansansaduista voidaan

tunnistaa tietyt vakioelementit. Greimasin aktanttimalli on analyysitapa, jolla voidaan tarkastella tarinan syvärakennetta eli niitä voimia, jotka tuottavat tarinan dynamiikan. Greimasin ajatus universaalista mallista, jolla tarinoiden moninaisuus voidaan pelkistää, kytkeytyy oman aikakautensa strukturaaliseen eetokseen kirjallisuudentutkimuksessa. Aktanttimallin avulla voi tuoda esiin eri tarinoiden yhteisiä, mutta myös toisistaan poikkeavia hahmottamisen tapoja liittyen eri tahoihin tietyissä tilanteissa. (Hänninen, 2010.) Aktanttimallia kuvataan tarkemmin luvun 6.4 yhteydessä.

6 EETTISYYDEN TAVOITTELU KUNTAJOHTAJAN TYÖSSÄ

Tutkimuksen analyysiosassa esitellään kolmen teeman puitteissa kuntajohtajien kokemuksia, näkemyksiä ja tarinoita kaikesta siitä, minkä he katsovat liittyvän eettiseen johtajuuteen kunnassa.

Monessa tilanteessa eettinen johtaminen kunnassa on tasapainon hakemista ja kultaisen keskitien löytämistä kahden ääripään välillä. Päivittäisessä toiminnassaan kuntajohtaja kohtaa ristiriitoja, joiden ratkaisu edellyttää eettistä harkintaa. Tarinoiden tärkeimpinä hahmoina esiintyvät kuntalaiset, luottamushenkilöt ja puheenjohtajat, henkilöstö ja johtoryhmän jäsenet, kuntajohtajakollegat sekä muut kuntayhteisön edustajat. Tarinoiden päähenkilönä ja usein myös *Sankarina* näyttäytyy luonnollisesti kuntajohtaja itse, mutta hyvin usein tarinoissa elää rinnalla myös *Antisankari*. Hän on kuntajohtaja, joka joko toimii epäeettisesti väärin lähtökohdin tai kyseenalaisin motiivein tai ehkä muuten ajattelemattomuuttaan epäonnistuu eettisessä johtamisessa. Yleensä *Antisankari* jää kuntajohtajien tarinoissa nimeämättä tai häneen viitataan vain epämääräisessä sivulauseessa, joten useassa tapauksessa voimme vain arvella hänen olevan esimerkiksi kollega, edeltäjä, aiempi esimies tai esimerkiksi kuntajohtaja itse jossain aiemmin pieleen mennessä tai kuvitellussa tilanteessa. Kuntajohtajat rakentavat tarinoissa identiteettiään eettisesti toimivina johtajina ja peilaavat toistuvasti itseään tähän *Antisankariin*.

Monen kuntajohtajan pohdinnoissa eettisyys näyttäytyy olennaisena osana heidän omaa johtajuuttaan. Usein eettisyyden kuvataan olevan pohjimmiltaan oman työn tärkeimpien ulottuvuuksien tiedostamista ja taipumusta tarkastella asioita ikään kuin korkeammalta moraaliselta tasolta. Tämän tutkielman analyysiosassa tarkastellaan näiden tärkeimpien moraalisten päämäärien tavoittelua.

”Ehkä se etiikka on sitä että mietit sitä miten se vaikuttaa. Siihen ympäröivään yhteisöön. Johtamisessa tähän työyhteisöön ja päätöksenteossa kuntalaiseen. Etiikka, eettinen pohdinta on niin laaja käsite ylipäätään, että sitä on vaikea rajata, mutta sen pitää olla se osa sitä johtamisjärjestelmää että asiat aina mietitään että mikä on oikein. Annan aina työntekijöillekin sen ohjeen kaikessa, että kun menet illalla nukkumaan niin sinun pitää pystyä kattomaan itees peiliin ja sanomaan, että tein kaiken oikein, niin oikein kun osasin.”

”Ja tollasia ihan isoja asioita liittyen sitten ihan,, suuriin muutoksiin, ihan ilmastonmuutoksiin ja suuriin ekologisiin asioihin ja muihin, niin mä nään et nekin on osa tällasta eettistä toimintaa. Kun käytetään niinku julkisen sektorin rahaa esimerkiksi, niin tehtäis myös asioita, jotka on koko maailmalle hyvin.”

”(…) sanotaan että jollekin kunnalle jotain toimintoa noin ja tarvitaanko me tätä ja hämmästynyt että viranhaltijat on sanonut että eihän tää maksa meille mitään vaan valtio maksaa tän. Mehän ollaan valtio! Minusta on ihan outo ajatella että kunnan toiminnoista että eihän me tarvita tätä ja näin mutta kun valtio kerran maksaa! Se ei oo eettistä.”

Luku 6.1 kuvaa kuntajohtajien suhdetta demokratiaan ja paikallishallinnon legitimitietin tavoittelua. Luvussa 6.2 kuvataan, miten eettisyys kytkeytyy organisaation toimivuuteen, jotta kuntaorganisaatio voisi mahdollisimman tehokkaasti tavoitella kuntalaisen hyvää elämää kunnassa. Luvussa 6.3 kuntajohtajat kohtaavat korruptiota ja väärinkäytöksiä sekä pohtivat, millaisin keinoin näitä voidaan kitkeä ja ennaltaehkäistä. Lopuksi luvussa 6.4. tutkitaan kuntajohtajien tarinoita eettisestä johtajuudesta yhtenä kokonaisuutena A.J. Greimasin juonirakennanalyysin (ks. Greimas, 1980) avulla.

Näiden seuraavaksi esitettävien teemojen avulla pyritään avaamaan näkökulmia siihen, miten kuntaa voidaan johtaa eettisesti kestäväällä tavalla. Niissä yhdistetään eri kuntajohtajien kokemuksia, näkemyksiä ja tarinoiden juonenkäännteitä, eivätkä kaikki kokemukset tai mielipiteet yhdistä kaikkia heistä. Todellisuudessa myöskään käytettävät keinot, periaatteet, arvot ja päämäärät eivät suoraviivaisesti seuraa toisiaan tai ole aina erotettavissa toisistaan.

6.1 Legitiimi paikallishallinto

Tämän tutkielman aineisto viittaa siihen, että kunnan toiminnan legitimitietti kuntalaisten näkökulmasta on eräs tärkeimmistä päämääristä, joita kuntajohtajat eettisellä johtajuudella tavoittelevat. Kuntajohtajat kertoman perusteella vaikuttaa, että käytännössä legitimitietti saavutetaan parhaiten edustuksellisen demokratian oikeanlaisella toteuttamisella sekä toisaalta avoimella tiedottamisella ja kuntalaisten osallistamisella (taulukko 5). Kuntajohtajat eivät itse juurikaan puhu ’legitimitietistä’, mutta käsite on tässä tulkittu parhaiten kuvaamaan tätä kokonaisuutta.

Toiminnan päämäärä	Toiminnan keinot
<p><i>Kunnan toiminnan legitimizeetti</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Oikein toimiva edustuksellinen demokratia • Kuntalaisten osallisuus 	<ul style="list-style-type: none"> • Edustuksellisen demokratian roolit • Avoimuus ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksista huolehtiminen
Haasteet, esteet tai vastustajat	Vastustuksen keinot tai muodot
<ul style="list-style-type: none"> • Edustuksellisen demokratian rooleista poikkeaminen • Haluttomuus tai osaamattomuus avoimeen viestimiseen tai osallistamiseen 	<ul style="list-style-type: none"> • Epäasialliset vaikuttamisyrietykset päätöksenteossa • Avoimuuden puute päätöksenteon eri vaiheissa tai viestinnässä

Taulukko 5 Legitimiteetin tavoittelu.

6.1.1 Oikein toimiva edustuksellinen demokratia

Kuntajohtajien kertomana kansanvalta ja demokratian moniarvoisuus näyttäytyvät itseisarvoina, joiden sisäistäminen on monella tapaa edellytys onnistuneelle työskentelylle edustuksellisen demokratian parissa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että eettisesti toimiva kuntajohtaja näkee demokratian merkityksen tärkeämpänä, kuin yksittäisen päätöksen. Tämän tutkimuksen valossa kuntajohtajana oma arvomaailma tai mahdolliset poliittiset näkemykset laitetaan siis sivuun korkeamman päämäärän, eli demokratian toteutumisen, tieltä ja toimitaan järjestelmän määrittelemissä puitteissa parhaalla mahdollisella tavalla.

“Sellanen suurin ristiriita mitä kunnissa on, jos mä aattelen mun oman etiikan näkökulmasta, on että se systeemi mikä siihen on luotu, niin se ei tavallaan toteudu, eikä toimi. Eli jos oikeesti halutaan toteuttaa kuntalaisten tahtoa, niinku meidän kai pitäis tehdä. Että mehän ollaan kuntalaisia varten ja niiden pitäis saada sen edustuksellisen demokratian kautta saada päättää, että mitä kunnissa tehdään. Niin ensimmäinenhän asiahan on tietenkin se että sen prosessin pitää toimia oikein. Eli se tarkoittaa sillon sitä, että sitä niin sanottua aisan yli hyppimistä ei tapahdu suuntaan eikä toiseen. Eli virkamiehet ei tee politiikkaa eikä poliitikot tee operatiivista johtamista.”

Kuten Haveri ym. (2013, 18-19) ovat todenneet, kuntien dualistisen johtamisjärjestelmässä ongelmia aiheuttavat eteenkin rajanveto hallinnon ja politiikan, valmistelun ja päätöksenteon välille. Edustuksellisen demokratian oikeanlaisen toimivuuden kannalta on kuntajohtajien mu-

kaan oleellista pitää kiinni rooleista, jolloin virkamiehet eivät osallistu politiikkaan ja poliitikot eivät puutu operatiiviseen johtamiseen. Moni tutkimuksen kuntajohtajista kuvailee itseään 'epäpoliittiseksi' tai 'ammattijohtajaksi' korostaen näin omaan virkamiesroolinsa kuuluvaa objektiivisuutta ja asialähtöisyyttä. Virkamiesroolissa päätösesitykset valmistellaan tiedon perusteella ja asiantuntijuudella. Virkamiehen roolin näkökulmasta päätökseen vaikuttaminen tarkoittaa huolellista valmistelua sekä laajaa, eri vaihtoehtojen eri puolien esiin tuovaa keskustelua hyvissä ajoin ennen päätöksentekoa. Arvovalinnat jätetään valtuuston tehtäviksi ja pidättydyttään ottamasta kantaa niihin.

”kyllähän siinäkin voi tulla omien arvojen ja vaikka sitten päättäjien enemmistön arvojen kanssa konfliktia periaatteessa. Mutta toisaalta siinä pitää sitten pohtia, että mikä minun rooli nyt on tässä. Niin kauanhan tämä järjestelmä toimii, kun jokainen pysyy niinku omassa lestissään, että päättäjät tekee omia päätöksiään ja tietysti niitä kunnanjohtaja sitten valmistelee ja toteuttaa, mutta ei pidä mennä liiaksi politiikan puolelle. Sillon se menee helposti hankalaksi.”

”Mä olen itse lähtenyt tähän työhön ei-poliittisena ihmisenä ja siitä näkökulmasta oon kans työskennellyt aina, oonpa minä toimielimessä, lautakunnassa, kokouksessa tai siellä kunnanhallituksessa tai valtuustossa. Niin jokaisen mielipide on arvokas.”

Edustuksellisen demokratian rooleista kiinni pitäminen ei välttämättä ole aina yksinkertaista, vaikka tarkoitus olisi hyvä. Toisinaan rajaa poliittiseen keskusteluun ajautumiselle voi olla haastavaa määritellä. Joskus taas omien arvojen irtaannuttaminen käynnissä olevasta valmistelusta voi osallistua haastavaksi. Tässä kuntajohtajaa voi auttaa itsetutkiskelu ja reflektointi. Jos päätöksenteon kohteena olevaan asiaan on olemassa useampia hyviä ratkaisuja, eikä valmistelussa voida osoittaa esimerkiksi selkeitä taloudellisia perusteita jonkin vaihtoehdon puolesta, kuntajohtajat kokevat usein tarpeettomaksi ottaa asiaan tiukkaa kantaa. Näin voidaan varmistaa, että arvovalinta pysyy poliittisen päätöksenteon kohteena, eivätkä viranhaltijat puutu poliittiseen päätöksentekoon. Toisinaan taas vaihtoehtona on hakea sellainen päätösesitys, jolle saa mahdollisimman suuren poliittisen tuen.

”(...) siitä me johtoryhmän kanssakin ollaan puhuttu, varmaan kerran vuodessa ainakin tästä asiasta puhutaan tai jonkun kuuman asian kohdalla et ei tää oo meidän asia. Et tää on kunnan asia, et ei oteta tähän niinku viranhaltijaporukkana semmosta niinku hirttosilmukkakantaa. Kun miks me otettais? (...). Niin haetaan sellanen päätösesitys et se passaa molemmille. Ja se vaatii semmosta niinku nöyryyttä. Kun niistä asioista helposti tuppaa tulla,, ja mitä lähempänä se asia on jotain sellasta omaa intohimoa,, kun jos sä tykkäät jostain jalkapallosta ja urheilusta ja sitä koskeva asia tulee päätöksente-

koon niin helposti sää,, se on vaan inhimillistä et suhtautuminen tähän asiaan ei välttämättä pysy objektiivisena. Ja silloin ollaan jo niinku vaarallisilla vesillä.”

”Et vaikka minä nyt itse sitä kunnanjohtajana olisin jotakin mieltä jostakin asiasta, mutta ei minun silti tarvii sitä välttämättä väkisin yrittää ajaa päätökseksi. Kyllä minun pitää jättää sitä tilaa niille poliitikoille myös, että he saa sen oman tilan tehdä niitä päätöksiä. Että sehän voi sitten tavallaan, on välillä kritisoitu siitäkin että no niin nyt se antaa liikaakin tilaa niille, mutta tuota näin se järjestelmä toimii, että jokainen ymmärtää oman roolinsa. Et se on vähän vaarallinen tie silloin jos kunnanjohtaja lähtee niinkun tuota sitten politiikan puolelle. Mutta se on veteen pürretty viiva tietenk. Että eihän siihen ole mitään yhtä oikeaa määritelmää, että missä se raja kulkee.”

”Tosin, on asioita, ihan selkeesti sellasia asioita, joissa on hyvä käydä etukäteen sitä keskustelua kun siinä on monta hyvää vaihtoehtoa tai mahdollista vaihtoehtoa. Eikä esittelijällä ole silloin niinkun oikeestaan merkitystä sillä, että käydään sitä keskustelua yhdessä ja katsotaan eri näkökulmia, tuodaan ne siihen keskusteluun mahdollisimman laajasti esimerkiks meidän valtuustoseminaarissa et mitä kaikkee tähän asiaan liittyy (...)”

Kuntajohtajat kohtaavat myös tilanteita, jossa he joutuvat valitsemaan oman arvomaailman näkökulmasta epäedullisen päätösesityksen, yleensä taloudellisin perustein. Vaikka perustelut olisivat aukottomat, voi tällainen päätös aiheuttaa eettistä stressiä kuntajohtajalle. Tällaisessa tilanteessa kuntajohtaja näkee oman roolinsa edellyttävän suuren kokonaiskuvan katsomista ja eteenkin pitkän aikavälin kestävyuden turvaamista. Useampaan otteeseen mainittu esimerkki vaikeasta päätösesityksestä on koulun lakkauttaminen, joka usein herättää suuria tunteita niin päättäjissä kuin kuntalaisissakin ja voi toimia ikään kuin lopun alun symbolina pienelle, syrjäisemmälle yhteisölle.

”Mut kyllä täs niinku monta kertaa itse jotain asioita on miettinyt et kyl niissä niin puun ja kuoren välissä on, et joutuu tekemään aika niinku kovien arvojen mukaan ne esitykset ja nää pehmeet arvot saattaa jäädä sitten tota aina sinne, koska ne eivät sitten ole,, niitä on vaikee mitata ja kuitenkin tää esittely lähtee usein sit tällasista mitattavista arvoista jotka on sitten taloudellisia arvoja.”

Ongelmia edustuksellisen demokratian prosessille aiheuttaa myös luottamushenkilöiden sitoutumattomuus omaan roolinsa. Kuntajohtajille ovat tuttuja tilanteet, joissa poliittinen taho pyrkii vaikuttamaan virkamiesten tekemään valmistelutyöhön eri tavoin tai muuten puuttumaan operatiiviseen toimintaan. Usein tällaiset tilanteet näyttäytyvät eteenkin uusien valtuutettujen keskuudessa, joille edustuksellisen demokratian prosessi ei vielä ole käytännössä tuttu. Avuksi tällaisessa tilanteessa voi olla kokeneemman poliitikon esimerkki, joka ohjaa oikealla tielle.

Toisinaan kuntajohtajat myös muistuttavat tai rohkaisevat alaisiaan jättämään asiattomat vaikutusyrietykset huomiotta valmistelutyössään. Kuntajohtajat ymmärtävät poliitikkojen olevan pääasiassa maallikoita, eivätkä odota heiltä aina lainsäädännön tarkkaa tuntemusta. Toisaalta kuntajohtajat myös ymmärtävät, että poliitikon tarve edistää itselle tärkeää asiaa voi helposti ajaa ohi oikeanlaisten menettelytapojen, vaikka ne sinänsä olisivatkin tiedossa.

”On monta kertaa ollut tilanteita, joissa on yritetty painostaa jonkin päätöksen tekemiseen tai jonkin asian viemiseen tiettyyn suuntaan. Et tää on mun mielestä ihan selvää, et mä oon aina sanonu et kuulkaa te ootte päättäjiä, te saatte tehdä päätökset ihan miten te haluutte, mä esittelen ihan niinkun mä katson et mun mielestä on järkevää. Ja tätä on monta kertaa jumpattu. Eri yhteyksissä, eteenkin ku tulee uusia luottamushenkilöitä niin vähän kokeillaan et voisko tota nyt ohjata sitten, mut kyllä tää on mun mielestä sitten kun sen saa perusurilleen kunnassa toimii, niin saadaan sellanen poliittinen kulttuuri et se ymmärretään ja sit muut poliitikot oikasee kun uus tulee, et tää nyt menee vaan näin, että ei tässä voi vaikuttaa siihen esittelijään vaan pitää tehdä siinä päätöksenteon yhteydessä.”

Kun päätöksenteon hetki koittaa, ovat kuntajohtaja ja muut viranhaltijat jo tehneet voitavansa ja on aika antaa valtuustolle tilaa tehdä ratkaisu. Vaikka kuntajohtaja hyväksyy demokraattisen päätöksenteon olevan hänen itsensä yläpuolella, se ei kuitenkaan tarkoita, että kuntajohtaja olisi aina tyytyväinen päätöksiin. Olennaista on kuitenkin kunnioittaa demokraattisen prosessin kautta syntynyttä päätöstä. Kuntajohtajat ovat nähneet tarinan *Antisankarin* epäonnistuvan sekä demokratian arvojen, että edustuksellisen demokratian roolien sisäistämisessä. Pahimmillaan liiallinen sekaantuminen poliittisiin päätöksiin ja jo tehtyjen päätösten arvosteluun on johtanut siihen, että *Antisankari* on menettänyt valtuuston luottamuksen kokonaan.

”(...) demokratiassa on itseisarvo ja vaikka se välillä meneekin nää päätökset niinkun omasta näkökulmasta pieleen, niin se demokratian itseisarvo on suurempi kuin se pieleen menneiden päätösten vaikutus. Se että ihmiset itse päättää siitä ja valtuusto tekee ne arvovalinnat. Mut sitten niinkun joidenkin kollegoiden osalta huomaa, et ne käy niinkun hirveetä sotaa sitä valtuustoo vastaan tai jossain asioissa jää niinku junnaamaan sitten vahvasti siihen, että no minä olin oikeessa ja ne oli väärässä. Kun se ei oo se pointti tässä demokratiassa (...) tämän kansan vallan syvimmän olemuksen siinä mielessä, että se kuuluu tähän politiikkaan ja asioiden päättämiseen, että joskus tehdään niitä itsestään todella väärältä tuntuvia valintoja ihan vaan poliittisesta viitekehuksesta.”

”Olen kohdannu ihan sellasen että kunnanjohtaja on menettänyt luottamuksen juuri siitä et arvostelee luottamushenkilöitä aika voimakkaasti. Esimerkiks valtuuston päätöstä. Lähtee siihen niinku, niin voimakkaasti mukaan, et mä olin oikeessa ja se sano tätä ja teki typerästi näin ja perusteli näin. Et sehän on sellanen kierre et se päättyy hyvin nopeasti siihen et kyllähän ne menee poliitikkojen korvaan ja sit siitähän tulee sellanen epäluottamuksen kierre et okei se puhuu meistä tällä tavalla.”

6.1.2 Tiedon muuttaminen osallisuudeksi

Avoimuus on tutkielman koko aineistoa läpileikkaava teema ja siihen palataan tavalla tai toisella jokaisessa tutkielman teemassa. Avoimuus on läsnä kuntajohtajien tarinoissa niin kahden henkilön välisissä keskusteluissa kuin laajemmin koko eettisesti johdetun kunnan toimintaa määrittävänä periaatteena, joka kytkeytyy sekä hallinnon läpinäkyvyyteen että asiakirjojen julkisuuteen. Avoimuuden merkitys siis määritellään kontekstiinsa liittyen useampaan otteeseen. Demokratiaan liitettynä avoimuus näyttäytyy tämän tutkimuksen valossa ensinnäkin ulkoiseen viestintään aktiivisena tiedon välittämisenä, jonka tarkoituksena on saattaa asiat oikeiden kohderyhmien tietoon kuntayhteisössä ja tehdä kunnan toimintaa näkyväksi. Kyse on myös tiedon vastaanottamisesta kuntayhteisöltä ja sen hyödyntämisestä. Toisaalta kuntajohtajan näkökulmasta on tärkeää huomioida, että päättäjät saavat kaiken tarpeellisen tiedon päätöksentekonsa perustaksi.

”(...) oikeesti osallistetaan ihmiset niin, että kuntalaiset on ite mukana ja saavat olla mukanaan tekemässä sitä kuntaa ja tajuaavat että me ollaan kunta, eikä joku kunnan talon sisällä oleva pukuporukka. Niin siinä kohdassa mun mielestä se tilanne alkaa itsestään toimia eettisemmin ja niinkun tietyllä tavalla se avoimuus ja se luottamuksen kulttuuri myös lisää semmosta eettistä toimintaa”

Kielen ymmärrettävyydellä, viestinnän kiinnostavuudella ja sen kyvyllä tavoittaa oikeat kohderyhmät koetaan myös olevan yhteys osallisuuden toteutumiseen kunnissa. Legitimiteetin nähdään toteutuvan, kun kunnan tekeminen tulee kuntalaisten silmissä näkyväksi ja kuntalaiset tietävät, että heillä on mahdollisuus vaikuttaa esimerkiksi palveluiden sisältöön ja kehittämiseen.

”Et veronmaksajat tulee tietoiseksi siitä, että mihin niitä veroeuroja käytetään. Et se ei näyttäydy pelkästään hallintona ja byrokrationa. Vaan palveluna ja tekemisenä ja edellytysten luomisena.”

”Me ollaan niin organisaatiokeskeisiä ihmisiä ja ajatellaan byrokraattisesti ja juridisesti et miten niitten asioiden pitäis mennä. Niin joutuu itteensä haastamaan. Et onko osallistettu oikeita ihmisiä, niitä ihmisiä jotka tartteis just tästä asiasta sanoa jotakin. Joita tämä palvelu koskee. Ja toinen ulottuvuus et ollaanks me tehty näkyväksi et he tietävät edes näistä asioista. Eli se tieto on myös osa osallisuutta.”

Henkilökohtaisesti eteenkin pienempien kuntien johtajat kokevat, että hyvä tapa edistää kuntalaisten osallisuutta on olla läsnä ja vuorovaikutuksessa heidän kanssaan. Pienissä kunnissa tämä hoituu vaivattomasti, mutta toisaalta kuntajohtajat kokevat, että koskaan ei voi olla riittävästi läsnä. Aika ja oma jaksaminen asettavat rajoja läsnäolon määrälle. Kuntajohtajien aktiivisuus sosiaalisessa mediassa viestimisessä vaihtelee. Yleisesti he kuitenkin kokevat oman läsnäolon myös näissä kanavissa olevan tärkeää, vaikka kovin yksityiskohtaisten keskustelujen käymistä esimerkiksi Facebookissa ei välttämättä pidetä järkevänä. Sosiaalisen median myös koetaan lisäävän painetta hyvin nopeaan reagointiin ja päätöksentekoon, joka ei välttämättä jätä tilaa ja mahdollisuuksia kattavalle eettiselle pohdinnalle.

”Ja mä saan niin paljon, meillä ainakin alkaa olla sellasia valveutuneita ihmisiä kunnassa, jotka osaa ajatella niinku, eettisesti. Niin heidänkin niinkun tavallaan osallistamisensa niin se tuo tavallaan sitä näkökulmaa lisää, omaan toimintaan.”

”Mulla on aina siis käytännössä ovi auki, tossa. Et tänne voi marssia sisälle ja tulla kertomaan sen tärkeän asiansa oli se sit mitä tahansa - ja niitä on todellakin mitä tahansa- ja tota se on semmonen, että mä koen olevan pienen kuntayhteisössä tärkeä juttu ja arvostan ihan hirvittävästi itteki sitä”

”Mä oon tosi monessa paikassa läsnä ja tavoitettavissa ja siinä on tietysti se haaste sitten myöskin minkä kanssa tarvii tasapainoilla, että ihmisten kanssa ei pysty millään käymään kaikkien kanssa niin paljon sitä keskustelua kuin osa haluais käydä.”

Vuorovaikutus ja kuunteleminen eivät ole kuntajohtajille vain kohteliasta käytöstä, vaan yksi kanava tiedon hankkimiseen ja osallisuuden edistämiseen. Kuntalaisten ohella kuntajohtaja oletetusti huolehtii vuorovaikutuksesta ja tiedon välittämisestä kunnan poliittisen johdon sekä erilaisten alueella toimivien yhteisöjen kanssa. Kuntajohtajan tehtäväksi voi muodostua muistuttaa myös esimerkiksi konserniin kuuluvia yhtiöitä tai muita yhteistyökumppaneita avoimen viestimisen tärkeydestä.

”Et se vuorovaikutus on kuitenkin siinä mielessä hirveen hyvä, keskustella tavallaan monen, sekä rivivaltuutettujen kanssa, että sitten tietenkin puheenjohtajiston kanssa. Että pysyy niinku riittävän laajana se ymmärrys niistä samoista asioista. Et tavallaan kuulee sitä kentän ääntä. Koska se niin paljon helpottaa sitä päätöksentekoa ja koko sitä prosessin ymmärtämystä.”

”(…) tuntuu jännältä että tästä osallisuudesta puhutaan vasta nyt. Se on niinku ollu, mä oon nyt ollu kunnanjohtajana 15 vuotta. Et se on ollu mun työtapa koko ajan. Eli mulla on sellanen formaatti, syksylle ja keväälle, kohtaamisille näitten tiettyjen toimijoiden

kanssa ja sillon vapaasti vuoropuhellaan asioista mitkä he kokee tärkeiksi. Ja kerrotaan tavoitteista ja rakennetaan niitä yhdessä.”

”(…) monenlaiset organisaatiot horjuu. Elinkeinoyhtiöt, seudulliset toimintaympäristöt, maakunnallisetkin toimintaympäristöt ja sit kun ruvetaan kysymään että miksi, niin sit tulee kysymykset siihen että onks kuntalaiset ollu tietoisia. Et mihin sitä rahaa on menny, miten siellä on tehty päätöksiä, minkälaisia hankkeita siellä on ollu. Onko siellä ollu paikallisia yrityksiä, onko paikalliset hyötyneet näistä asioista. Niin se näkyväksi tekeminen onkin herättänyt oikein hyvin monissa asioissa,, että melkeen viikottain saa kysyä että oletko tehnyt näkyväksi, oletko tehnyt näkyväksi omaa toimintaasi, omaa työtäsi.

Kuntajohtajat joutuvat myös tasapainottelemaan avoimuuden ja viestinnän kanssa. Kunnan hyvää mainetta halutaan ylläpitää sekä saada toiminta näyttämään hyvältä vaikeissakin tilanteissa tinkimättä kuitenkaan rehellisyydestä. Hyvät suhteet esimerkiksi paikallismediaan auttavat. Toisinaan taas esimerkiksi uusien hankkeiden kanssa joudutaan tinkimään avoimuudesta, sillä yhteistyökumppanina toimivat yritykset eivät välttämättä halua tietoaan liian aikaisin julkisuuteen. Tällaisissa tapauksissa kuntajohtajat pitävät tärkeänä, että poliittinen johto on kuitenkin suunnitelmista tietoinen. Hyvän viestinnän koetaan olevan selkeästi kytköksissä yhteisiin päämääriin ja kunnan strategiaan.

”(…) jollain tavalla se on aika ristiriitainen tilanne kun sun pitää samaan aikaisesti miettiä sitä, et pitää olla avoin ja kertoo ja sit toisaalta sun pitää kuitenkin hoitaa se fiksustikin se juttu ja yrittää välttää sitä (...) ettei se haavoita sitä kunnan mainetta ja työnantajan mainetta ja muuta (...) meillä on tosi hyvä paikallislehden toimitus, et he ymmärsi sitten,, eivätkä lähteneet ottaa puolia.”

”Se vaan on haaste meillä seuraavaksi, että me hallitaan tätä avoimuutta. Että siitä ei tule tempukoulua. Ja sitten on,, se äkkiä tekee levottoman oloiseksi jos siinä ei näy ne strategian,, et näillä asioilla viedään kuitenkin sitä yhteistä strategiaa eteenpäin. Et siellä pitää joku johtotähti kuitenkin olla, sillä toiminnalla.”

Kuntajohtajat näkevät kielenkäytön kytkeytyvän oleellisesti kunnan avoimuuteen. Kuntajohtajien työhyvinvointikyselyn tulosten 2018 mukaan 69 % kuntajohtajista koki, että tarpeettoman vaikean virkakielen käyttöä esiintyy omassa organisaatiossa (Vierula ym. 2018, 3). Myös tämän tutkimuksen aineistossa ongelma nousee esiin. Liian vaikean virkakielen käyttö ei usein ole tarkoituksellista, vaan ennemminkin menneisyyden virkamiesten tapa, joka on periytynyt sukupolvelta toiselle.

”Kun on viranhaltijoitakin jotka on tottunu 30 vuotta tekemään töitä ja valmistelemaan asiat tietyllä tavalla. Ja tietysti siinä tullaan myös siihen että se sitten vaatii myös aika

paljon. Niinku vuorovaikutustaitojen osalta. Että pitää kyetä kirjottamaan ja puhumaan ymmärrettävästi ja selkeästi. Plus tietenkin se että pitää vielä haluta. Että sitten jos nämä molemmat puuttuu, että halu puuttuu ja kyky puuttuu niin sitten se menee vähän niinku vaikeaks.”

”(…) jos mieltii miten yleistä se nyt on sitten kunnissa yleensäkin jos lukee vaikka noita ihan niinku pykälää, niin kyllähän ne monesti on, monestihan ne vois kirjottaa paljon selkeämmin. Hyvin usein niitä ei oo mietitty sen lukijan näkökulmasta että mitä sen pitäis saada tästä niinku,, mikä ois sen lukijan kannalta olennaista ja mikä ois sen kuntalaisen kannalta olennaista, mitä sen tarvis tästä tietää, että se pääsis tästä oikeasti kärryille”

Aina kyse ei kuitenkaan ole totutuista tavoista tai huonoista viestintätaidoista, vaan toisinaan kielen huono ymmärrettävyys voi kytkeytyä vallan käyttöön. Joskus viranhaltija voi vaikka helpon päätöksenteon toivossa tai negatiivisen huomion pelossa suosia byrokraattista tekstiä, säilöä valmisteltavan asia todelliset hyvät ja huonot puolet liitteiden uumeniin ja toivoa, ettei niitä valtuustossa tai median käsissä käsiteltäisi perinpohjaisesti. Näin valmistelu on muodollisesti hoidettu oikein, mutta todellinen avoimuus voi jäädä toteutumatta.

”Monesti ne sitten kysyy siinä että, jos on joku hankala asia varsinkin, että noniin mitä mieltä sie oot, jos me tähän tämä lyhyesti kirjoitetaan ja sitten laitetaan liitteeksi tarkemmin asia, niin eikö se nyt riittäis. Ikään kuin sillä ajatuksella, että ei omaa nimee tartteis siihen laittaa sillä tavalla alle että siinä oli hirveän pitkästi asian negatiivisia ja positiivisia puolia käyty läpi (…)”

Kuntajohtajat, jotka ovat itse kiinnittäneet kielen avoimuuteen huomiota ja pyrkineet selkeään kieliasuun ovat edellyttäneet sitä myös muilta ja näin saaneet muutosta aikaan alaiensa tavassa viestiä ja kirjoittaa. Kuntajohtajat haluavat välittää eteenpäin asennetta, jossa viestin ymmärtämistä ei jätetä kuulijan vastuulle, vaan halutaan todella välittää tieto eteenpäin ja tulla ymmärretyksi.

”Mulla on nyrkkisääntö et se pitää olla niin hyvin kuvattu se asia siinä et se pelkästään sen pykälän lukemalla pystyy hahmottamaan, että mistä siinä on kyse ja mitä vaihtoehtoja siinä on, ilman että tarvii lukea mitään liitteitä tai ilman että tarvii kysyä siellä kokouksessa mitään pitkää esittelyä siitä sitten. (...) tässä varmaan viime viikolla viimeksi puhuttiin parin viranhaltijan kanssa siitä että, vähän niinku heidän aloitteesta, että 'hei että nyt kun meillä tämmösiä ja tämmösiä asioita tulee täältä käsittelyyn niin meillä pitäis varmaan kirjottaa jatkossa ihan nyt vaikka sillä tavalla auki, että ihan vaan kirjoitetaan niinku selkokielellä että mistä tässä nyt on kyse.”

”Minusta se on niinku kunnia-asia ja se on vähän niinku kunnanjohtajan toimintaan eettisesti liittyvä asia, että ihan aidosti ja vilpittömästi tiedostetaan se oma rooli ja tuodaan

rehellisesti ne kaikki faktat päätöksenteon pohjalle ja kuvataan se tilanne eikä jätetä jotakin asioita siihen kertomatta. Ja pyritään koko ajan siihen, että tavallaan,, sekin on sitä päätöksentekijöiden ja kuntalaisten palvelemista. Että tarjotaan aito mahdollisuus siihen mielipiteen muodostamiseen sillä tavalla et huolehditaan siitä et se valmistelu on niinku riittävän hyvä. Et sen pohjalta voi niinku päättäjät ja kuntalaiset muodostaa mielipiteen. Eikä niin et kirjojetaan toiselle virkamiehelle tai vaikka jätetään avaamatta jotakin asioita ihan kokonaan.”

Kokeneemmat kuntajohtajat kokevat, että hallinnon kieli on selkeytynyt huomattavasti aiemmista vuosikymmenistä ja sukupolven vaihdoksen ohella osasyysiksi arvellaan ammattimaisten viestijöiden tai heidän käyttämiensä palveluiden hankkimisen lisääntymistä kunnissa. Kuntaliiton kuntaviestinnän selvityksen 2017 (viitattu 26.5.2020) mukaan ammattiviestijöiden määrä kunnissa on selvästi kasvanut viime vuosina ja kuntajohtajat kokevat ammattiviestijöiden auttavan selkeän viestinnän tavoitteen saavuttamisessa. Viestinnän ammattilaiset kansankielistävät turhan byrokraattiset tekstit sekä pitävät huolta, että viranhaltijat ja poliitikot muistavat ylipäänsä viestiä tärkeistä, ajankohtaisista asioista. Jotta kuntaorganisaatiosta lähtevä tieto voi muuttua osallisuudeksi ja kasvattaa yhteisöllisyyttä, on sen oltava tarpeeksi kiinnostavaa vastaanotettavaksi kuntalaisten keskuudessa.

”(...) pykälän päätökset siellä toimielimissä ne välttämättä oo sellasia niin,, sanoohan ne monet toimittajatkin et niistä on vaikee tehdä mitään mielenkiintosta juttua ja houkuttelevaa,, Ja ei tarvita kaukaa hakee syytä miks politiikka ei kiinnosta. (...) Että me saatais vähän niinku nostetta näihin asioihin ja kiinnostusta meidän asioihin. Yhteisiin asioihimme.”

”Meidän viestintä aina sanoo meille, että vaikka teillä olis nyt siellä se valmistelu aika meneillään, niin tässä ajassa, 2 kuukautta olla taustalla pimiössä hiljaa, on virhe! Että esittäkää vaikka kuva että te ootte miettimässä tätä asiaa mutta tehkää näkyväksi että asioita valmistellaan, niitten eteen tehdään töitä (...)”

Vaikeissa tilanteissa selkeä kieli ei riitä. Kuntajohtajan henkilökohtaisessa toiminnassa avoimuus näkyy esimerkiksi siinä, että vaikean paikan tullen kuntajohtaja, mielellään yhdessä poliittisen johdon kanssa, näyttäytyy omilla kasvoillaan kuntalaisille suunnatuissa tilaisuuksissa ja perustelee tehtyjä ratkaisuja. Tarinoissa tällaiset tilanteet ovat erilaisia kriisitilanteita, jotka voivat liittyä vaikkapa sisäilmaongelmiin tai jo aiemmin mainittuihin koulujen lakkauttamisiin. Kuntajohtajille on tärkeää myös kyky sietää kritiikkiä ja arvostelua. Kiivaankin kansalaiskeskustelun koetaan kuuluvan demokratiaan ja negatiivinenkin palaute koetaan paremmaksi kuin ei palautetta ollenkaan.

”Onhan se tietysti kiva jos tulee hyvää palautetta, välissä tulee surkeaa palautetta ja kriittistä palautetta ja moittivaa palautetta ja kaikkihan ne usein.. tulee tänne mulle. Mutta tuota niin.. sekin on hyvä. Että mä tiedän missä mennään.”

”(...) tässä pitääkin hyväksyä se että on sellasta kiehuntaa välillä ja kaikenlaista tietoa levitetään ja kritiikkiä tulee, välillä perusteltua ja välillä perusteetonta. Se toisaalta myös kuuluu tähän työhön. Tietyllä tavalla sen pitää olla myös välittämättä sitten että pitää olla myös sillä lailla vähän niinku kylmäkin sen suhteen, että ei ota kaikkea niin itseensä. Pitää ymmärtää et kuuluu myös tän järjestelmän toimintaan ja demokratiaankin.”

6.2 Kuntalaisen hyvään tähtäävä organisaatio

Kuntalain (410/2015) 1 §:n mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Nämä päämäärät kuuluvat vahvasti kuntajohtajien puheessa heidän pohtiessaan omaan työhönsä liittyviä motivaatiotekijöitä sekä näkemyksiään eettisyydestä kunnan johtamiseen liittyen. Parhaiten kuntalaisen hyvää toteuttaa päätöksentekokykyinen, aikaansaava ja yhteistyökykyinen kuntaorganisaatio (taulukko 6). Tässä luvussa esitettävä näkökulma eettisyyteen on käytännönläheinen ja tuo esiin, miten arjen johtajuus kytkeytyy myös ylemmän tason moraalisiin päämääriin.

Toiminnan päämäärä	Toiminnan keinot
<p><i>Kuntalaisten hyvä elämä kunnassa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Hyvinvointia tukevat palvelut ja elinvoimainen ja yhteistyökykyinen kuntayhteisö 	<ul style="list-style-type: none"> Tehokas ja motivoitunut kuntaorganisaatio Poliittinen päätöksentekokyky
Haasteet, esteet tai vastustajat	Vastustuksen keinot tai muodot
<ul style="list-style-type: none"> Henkilöstöjohtamisen ongelmat Vaikea poliittinen ilmapiiri Avoimuuden puute ja ongelmien peittely 	<ul style="list-style-type: none"> Puutteellinen puuttuminen Huono käytös tai työntulos Luottamuksen puute

Taulukko 6 Kuntalaisen hyvän elämän tavoittelu.

Kuntajohtajille työn suuret mahdollisuudet vaikuttaa ihmisten jokapäiväiseen arkeen, hyvinvointiin, parempiin palveluihin ja alueen elinvoimaisuuteen ovat tekijöitä, jotka sekä motivoivat että ovat usein toimineet lähtölaukaisuna kuntajohtajaksi hakeutumiselle. Se että, kunnan muistetaan jokapäiväisessä työssä olevan olemassa kuntalaisten varten, toimii myös moraalisenä ohjenuorana monissa kysymyksissä. Kuntajohtajille organisaation toimivuus on eettinen kysymys, joka ei rajoitu lain puitteissa toimimiseen, vaan on aktiivista pyrkimystä parempaan.

” (...) esittää aina itsellensä viranhaltijana ja julkisen sektorin toimijana se kysymys, että mikä on olennaista minulle viranhaltijana ja sitten tän yhteisön kannalta. Ja pitää niinku kirkkaana mielessä se, että me tehdään töitä kuntalaisten edun hyväksi.”

” (...) tuntuu et ainakin yrittää tehdä ainakin kuntalaisille sellasta parempaa maailmaa, omalla työllään. Et se motivoi, et siinä on niinku oikeesti tarkoitus sillä omalla duunilla. Ja pystyy myös näkemään niitä vaikutuksia”

”(...) se, että pystyy vaikuttamaan ihmisten hyvinvointiin ja siihen kuntien kehittymiseen ja siihen niin kyllähän se motivoi sitten. Tosin ne tulokset näkyy yleensä sitten todella pitkällä viiveellä. Mutta näkyy kyllä ihan hyviäkin tuloksiakin, että voi ajatella et on pystynyt vaikuttaa asioihin.”

”Toki ite aattelen, että kunnissa monesti mennään liiankin paljon sen lainsäädännön ja tällasen säätelyn ja sääntömaailman taakse piiloon, ettei vaan tarvii tehdä mitään. (...) tavallaan haen niitä rajoja myös siinä, että mikä on se että mitä tarkoittaa kun oikeesti halutaan mahdollistaa asioita ja mikä on mahdollista eikä se että mikä on niinku, millä vaan pystyy vaan jonkun asian torppaamaan.”

6.2.1 Luottamus rakentuu johdonmukaisella tasapuolisuudella

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kuntajohtajan hyveiksi nousevat yhteistyökyky sekä luotettavuus. Kuntajohtajat puhuvat paljon tasapuolisuudesta tai puolueettomuudesta ja oikeudenmukaisuudesta ja osin näitä käsitteitä käytetään toistensa synonyymeinä. Oikeudenmukaisuus kuvaa ehkä enemmän kuntajohtajan henkilökohtaista arvomaailmaa, kun taas puolueettomuudella usein viitataan luvussa 6.1.1 käsiteltyyn poliittiseen puolueettomuuteen. Tasapuolisuus taas on helpompi käsittää johtajan systemaattisena työtapana kaikissa tilanteissa. Tasapuolisuuden nähdään olevan tärkein elementti luottamuksen rakentamisessa. Luottamus korostuu eteenkin kuntajohtajan ja kunnan poliittisen päätöksenteon välillä ja auttaa kunnan pysymistä päätöksentekokykyisenä.

”Mut mun mielestä sen eettisen johtamisen perussanoma on se luottamuksen aikaan saaminen,, se on vaativaa, koska tässä tulee niin monenlaisia tilanteita vastaan ja monenlaisia, eri intressiryhmien paineita. Se vaatii vähän pokkaa kyllä,, Koska on tahoja ja on ihmisiä, jotka on voimakkaita ja joilla voi olla vahva,, joilla on taustamandaatti. Niin niin niissä sitä koetellaan sitä yksittäisen johtajan,, sitä pitäis pystyä olemaan objektiivinen ja puolueeton, kaikissa tilanteissa, niin se ei aina oo helppoa.”

”Oikeestaan kaikki lähtee luottamuksesta ja oikeestaan niin pienistä asioista että kun sä tuolla kohtaat ihmisiä ja näät asioita ja puhut, niin sun pitää juuri niissä pienissä asioissa olla luotettava. Että sä et voi puhua tuolla alakerrassa eri lailla kun sä puhut tuolla yläkerrassa.”

Tasapuolisuudella on tässä siis viitattu lähinnä kuntajohtajan tapaan toimia saavuttaakseen henkilökohtaista luottamuspääomaa ja luodakseen siten yhteistyökykyisen ilmapiirin. Julkisen valvankäytön kontekstissa kuntajohtajat puhuvat myös yhdenvertaisuudesta, joka hallinnon oikeusperiaatteena velvoittaa julkista toimijaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Kuntajohtajat kohtaavat usein tilanteita, joissa he joutuvat perustelemaan yhdenvertaisuusperiaatetta ja sen merkitystä. Yhdenvertaisuuden ymmärtäminen voi esimerkiksi luottamushenkilöille osoittautua haastavaksi. Usein tällaisissa tilanteissa on kuntajohtajien mukaan kyse sinänsä viattomasta ja ymmärrettävästä halusta suosia ja puolustaa paikallisuutta.

”Et esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate on monta kertaa meidän valtuutetuille aika vieras käsite. Niiden mielestä voidaan suosia yhtä, yhden kanssa tehdä tällanen diili ja toisen kanssa tämmönen. Et nehän on ihan selviä asioita et ne pitää aina palauttaa, et jos me yhdelle tehdään tällanen diili, niin kaikki muut saa myös tällasen edun.”

”Ja sitten poliitikot saattaa vaatia, että näitä oman paikkakunnan työnhankijoita pitäis suosia tai sama hankinnoissa, että sitten pitää todeta että kun meidän pitäis lakia noudattaa tässä. Mutta kun se ei aina meinaa mennä perille.”

Luottamuksen syntymisen nähdään edellyttävän tasapuolisuutta ja rehellisyyttä niin henkilöstöpolitiikassa kuin eri poliittisten ryhmien, yksittäisten valtuutettujen, kunnan eri osa-alueiden tai muiden kuntayhteisön toimijoiden välillä. Täydellinen tasapuolisuus on aina ideaali ja vaikka kuntajohtajat kuvailevat tasapuolisuutta itsestään selvänä tapana toimia, eivät he koe sitä aina helppona. Tasapuolisuuden tai puolueettomuuden säilyttäminen ei ole yksinkertaista esimerkiksi tarkasteltaessa asiaa koko kuntakonsernin tasolla.

” (...) tietyllä tapaa täytyy aina pyrkiä tasapuolisuuteen, mut se on nykyään, varsinkin kuntaakin ajatellaan konsernitasolla niin oon huomannu et se on hieman hankalaa. Jos me ajatellaan vaikka et tasapuolisuus on yks sellanen - ja yhdenvertaisuus keskeinen arvo, mut se on nykyään,, tuolla se on todella hankalaa vaikka pohjoisessa, kun jos ajatellaan, et meillä on paljon yhtiöitä esimerkiks, et jos niihin täytyis huokutella esimerkiks ammattilaisia etelästä kun työvoiman saatavuus on meillä hirvittävä ongelma niin sit siinä joudutaan miettimään et pitäiskö sitten joissakin tehtävissä esimerkiks pystyä pal-kitsemaan enemmän kun sitten jossain toisissa, toisissa tehtävissä. Et se on sellasta vä-hän niinku tapauskohtaista punnintaa.”

Kuntajohtajan mahdollisuudet vaikuttaa kunnan päätöksentekokykyyn kytkeytyvät hänen so-siaalisiin taitoihinsa, kykyynsä synnyttää luottamusta ja kykyyn sopeutua ja ymmärtää kunnan erityistä poliittista ilmasto. Erilaisten kuntien erityispiirteet, ajankohtaiset kysymykset ja his-toria vaikuttavat siihen, millaiseksi kunnan poliittinen ilmapiiri on muodostunut. Kuntajohta-jien tarinat kertovat muun muassa vähemmistökykyistä, kuten kielivähemmistöistä tai saamelaisalueista, taloudellisista vaikeuksista tai suurista hankkeista kunnan alueella, jotka ai-heuttavat suuria tunteita niin kuntalaisissa kuin päättäjissäkin sekä vahvojen uskonnollisten yhteisöjen vaikutuksesta poliittiseen päätöksentekoon. Kuntajohtajan näkökulmasta on tärkeää tunnistaa erityisen herkätilanteet ja asemoida omat ratkaisunsa niiden mukaan. Päätöksenteon valmistelussa tämä voi tarkoittaa tietynlaisten ääripäiden välttämistä ja sellaisten päätösesitys-ten hakemista, joille saadaan riittävä kannatus.

”Meille oleellista on se, että me saadaan tehtyä päätöksiä. Oleellista ei välttämättä oo se, kuinka isoja askelia me otetaan. Kun oleellista on se, et se menee aina eteenpäin. Jos me halutaan säilyttää kunnassa se tunne, että kaikki kuitenkin sai jotakin, niin niin,, men-nään tavallaan puhtaaksi viljellään ne esitykset niin, että me aina tavallaan mennään sen verran eteenpäin, kun me yhdessä ollaan valmiita menemään eteenpäin.”

”(...) johtajan täytyy ymmärtää se että, jos sä tässä kohtaa poikkeat, niin sä siirrä sen ongelman seuraavaan kohtaan. Ja tavallaan,, yksin poikkeama tavallaan,, järkeä voi käyttää, maalaisjärkeä, mutta tavallaan sellasista selkeistä periaatteista, joiden varaan luottamus rakentuu, mitä on sovittu niin pidetään, niin niistä ei voi poiketa. Muuten kun sitten, että porukalla sovitaan et jossakin poiketaan, mutta että niitten kohdalla pitää olla,, pitää ymmärtää sellaset herkäasiat ja sitten sellaset asiat jotka ei oo niin oleelli-set. Että asioilla on isoja painoarvoja. Että kyllä mäkin tunnistan meidänkin kunnassa mä tiedän tasan tarkkaan et mitkä asiat täällä on sellasia tulikiven,, tai erittäin herkkiä.”

Tarinoiden *Antisankari* on saattanut tinkiä tasapuolisuudesta, sillä asioiden jyrääminen eteen-päin yhdessä tuttuja, vahvojen luottamushenkilöiden kanssa on lyhyellä tähtäimellä voinut tuntua helpolta tavalta saada asioita aikaiseksi. Tällaisen toiminnan uskotaan kuitenkin johta-

van epäluottamukseen vähintäänkin osan luottamushenkilöistä silmissä ja *Antisankari* on vaikeuksissa viimeistään silloin, kun valtuusto uudistuu perusteellisemmin ja valtasuhteet muuttuvat. Tämän kaltainen toiminta voi myös tarkoitusperiltään olla hyvää ja synnyttää kuntalaisten palveluiden tai kunnan elinvoimaisuuden kannalta nopeasti hyviksi osoittautuvia ratkaisuja, mutta voi samalla aiheuttaa jatkossa vahinkoa kunnan poliittiselle ilmapiirille ja päätöksentekokyvyille. Kyse ei välttämättä ole yksin *Antisankarin* toiminnasta, vaan laajemmista ongelmista viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä, joiden ennaltaehkäisemisessä tai korjaamisessa *Antisankari* on kuitenkin epäonnistunut.

“(...) pitäis pystyy kunnanjohtajana arvostaa niitä kaikkia luottamushenkilöitä, eikä niinku liikaa nojautua niihin tiettyihin vahvoihin, jotka valtuustosta löytyy ne vahvat ja kovaääniset tai muut. Et jos se sun johtaminen on niitten mielistelyä, niin se on tiensä päässä jossain kohti.”

”Et kyllä silloin kun haavottuu tavallaan se luottamus luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon välillä, niin harvoin se ehkä on niin et se on yksittäisen viranhaltijankaan, vaikka kaupunginjohtaja tai kunnanjohtaja siinä erotetaan monesti siinä luottamuspuolasta, vaikka kyse on laajemmasta viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välisestä ongelmasta. Että tuota,, tai ainakin näin uskoisin. Et se vaan kohdistuu sitten voimakkaimmin siihen ykkösvirkamieheen, joka tietenkin on jotakin pahasti mennä pieleen et asiat on mennä niin pitkälle. Ja monta kertaa se syy on kuitenkin siinä että on jossain kohtaa sitten liisitty siitä tasapuolisuudesta siinä valmistelussa, joka on sitten alkanu kerryttää sitä negatiivista kehää ja siihen lopputulema on sitten tuo.”

Kun luottamus on saavutettu, myös sen säilyttäminen vaatii jatkuvaa panostusta, eikä tasapuolisuuden periaatteesta voi joustaa. Luottamusta ei siis kannata käyttää väärin tai tehdä liiaksi oletuksia esimerkiksi siitä, miten luottamushenkilöt tulevat jossain tilanteessa käyttäytymään. Tasapuolisuus on kokonaisuuden hallintaa, jolloin esimerkiksi henkilöstöpoliittisissa ratkaisuissa ei katsota vain yhtä tapausta, vaan pyritään kohtelemaan kaikkia samojen periaatteiden mukaisesti, jolloin kaikille voi syntyä tunne tasapuolisesta tai tasa-arvoisesta kohtelusta.

6.2.2 Eettinen henkilöstöjohtaminen: rehellisyyttä ja matalan kynnyksen puuttumista

Toimintakykyinen organisaatio edellyttää motivoitunutta henkilöstöä, joka voi luottaa esimiehensä ja kunnan ylimmän johdon kykyyn ratkaista ongelmia. Suhteessa alaisiinsa kuntajohtajat korostavat rehellisyyttä, matalaa kynnystä puuttua pieniinkin ongelmiin sekä henkilöstöjohtamisen kehittämistä koko organisaatiossa. Tässä luvussa esiin nostetut ongelmatilanteet ovat niin sanotusti arkisempia eettisiä haasteita, joita kuntajohtajat kohtaavat enemmän tai vähem-

män kaikissa kuntaorganisaatioissa, mutta jotka voisivat pitkään jatkuessaan kehittyä myös vakavimmiksi eettisiksi ongelmiksi.

Kuntaorganisaation sisäisestä toiminnasta kertoessaan kuntajohtajat viittaavat avoimuudella usein keskustelukulttuuriin, jossa myös vaikeat asiat uskalletaan ottaa puheeksi. Avoimuus siis näkyy niin kuntajohtajan henkilökohtaisessa käytöksessä kuin myös sisäisen viestinnän periaatteena. Kokemuksena avoimuutta voi kuntajohtajan mukaan määritellä esimerkiksi ”*tunteena ettei tarvitse salailia tai peitellä mitään*” Avoimuuden rajanveto koetaan tässäkin yhteydessä toisinaan hankalaksi, sillä kuntajohtajat tasapainoilevat sen kanssa, miten paljon tietoa mistäkin asiasta ja kenelle on järkevää välittää. Avoimuus on myös uskallusta rehellisesti myöntää virheensä, tietämättömyytensä ja tarvittaessa ottaa askel taaksepäin ja muuttaa omaa ratkaisuaan, jos se myöhemmässä tarkastelussa osoittautuu huonoksi. Tässä kuntajohtajan esimerkki voi muodostua erityisen tärkeäksi.

”(...) ainakin mihin pyritään on sellanen tietynlainen avoimuus ja tiedottaminen ja sellanen luottamuksen rakentaminen siellä organisaation sisällä. Se on hirvittävän tärkeää. Ja se on pitkä työ. Jos organisaatioissa ei oo pitkään aikaan hirveesti kiinnitetty huomiota vaikka tietynlaisiin henkilöstöasioihin tai siihen mitä poliittisessa kulttuurissa on tapahtunut, on ristiriitoja ja näin. Niin siinä luottamuksen rakentamisessa ja tavallaan niiden tulipalojen jotka siellä on kytynyt niin niiden sammuttamisessa niin niissä menee aikaa aika paljon.”

”Tunnistan että yksikin tilanne oli meilläkin ihan tällä viikolla, vaikka olevinaan ruokin sitä avoimuutta paljon niin sitten tulee tällanen et ei oo tiedetty tästä asiasta. Vaikka se ei kosketakaan heitä suoranaisesti, vaan koskee niinku tiettyjä henkilöitä. Et on halukkuutta tietää laajemmin asioista. Ja sitä ei välttämättä tunnisteta. Kun samaan aikaan ollaan siinä vaakakupissa miettimässä et millä tavalla helpotetaan esimiesten työtä, ettei ne uuvu sähköpostin alle ja tuhran tiedottamisen alle.”

”(...) sellanen prinssiippi mitä tässä on monta kertaa käyty uusien johtoryhmäläisten kanssa ja koko johtoryhmän kanssa käyty et pitää olla rehellinen, pitää olla avoin, jos ei tiedä jotain niin se pitää sanoa ettei tiedä, eikä lähtee vaan niinku, mukamas kertomaan ja mä otan sen todesta.”

”Et sun pitää osata sanoa rehellisesti jos mä en osaa, jos mä oon mokannu, olla rehellinen siitä onko rahaa eikö oo rahaa, olla rehellinen siitä ollaanko me tehty jotain asioita, eikö me olla tehty. Ja rehellisesti sitten tehdä ne kaikki meidän duunit ja tota se on ollu se meidän punainen lanka meidän toiminnassa.”

Kuntajohtajien tarinoissa kunnan toimintakykyyn vaikuttavat ongelmat ovat usein seurausta puutteellisesta henkilöstöjohtamisesta, joka useimmiten käytännössä merkitsee ongelmiin puuttumatta jättämistä sekä omaa huonoa esimerkkiä. Kuntajohtajat kokevat saavuttavansa henkilöstön luottamuksen juuri sillä, että he nostavat kissan pöydälle ja ovat aktiivisesti läsnä vaikeissa tilanteissa. Kuntajohtajan johtajuus suhteessa henkilöstöön korostuu vaikeissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa ja tällöin luottamus johtajaan luo turvallisuuden tunnetta.

”jos vaikka henkilö tuota käyttäytyy huonosti työyhteisössä niin sehän on sillä tavalla monipolvinen eettinen kysymys että ojennetaanko sitä vai jätetäänkö ojentamatta miten se heijastuu siihen muuhun työyhteisöön. Millä tavalla se tehdään että kuullaan sitä henkilöä ensin että miksi sinä käyttäydyt näin ja onko jotakin missä työnantaja vois tukea.”

Kuntajohtajille ovat tuttuja tilanteet, joissa esimerkiksi työnsä tehottomasti hoitava tai huonosti toisia kohtaan käyttäytyvä henkilö on saanut jatkaa samalla tavalla jopa vuosikymmeniä. Siinä henkilöstön edustajan vääriin toimintaan puuttuminen ei edusta tässä tutkimuksessa esiintyville eettisesti toimiville kuntajohtajille mitään erityistä moraalista dilemmaa, sillä henkilökohtaisesti he kokevat puuttumisen välttämättömänä ja tilanteisiin on olemassa selkeät menettelysäännöt ja toimintatavat. Ongelman koetaan sen sijaan laajemmin olevan läsnä suomalaisessa kunnallishallinnossa ja yhteiskunnassa ylipäätään ja puuttumatta jättäminen lukeutuu erityisesti tarinan *Antisankarin* perisynteihin. Puuttumatta jättäminen myös seuraa esimerkkinä organisaation tasolta toiselle ja näyttäytyy esimiestyön ongelmina eri tasoilla. Kuntajohtajat kokevat puuttumisen työn huonoon tulokseen myös ennen kaikkea oikeudenmukaisena ja tasapuolisena tekona niitä kohtaan, jotka hoitavat työnsä hyvin.

”Mutta se puuttuminen ja asioitten esille, puheeksiottamisen kynnys pitäis olla mahdollisimman matala. Ja se tietyllä tavalla niinku kuuluu meillä, että kuuluu tai ei kuulu henkilöstöpolitiikan pelisääntöihin, että onko siellä se semmonen puheeksiottamisen kulttuuri.”

”Minä tulin tänne johtajaksi, niin täällä oli ollut kuusi vuotta semmonen kulttuuri, että lakastaan maton alle ja ei puututa mihinkään asioihin. Siihen on hirveen vaikea lähteä johtamaan sellasta organisaatioo, sitten kun niihin puututaan. Siellä vahvat on ottanu vallan sitten organisaatiossa.”

”No se aivan keskeinen mikä Suomessa on mikä pitäis muuttaa, niin on se puuttumisen kulttuuri. (...). Kun havaitset jotakin joka sinun mielestä tuntuu, edes tuntuu, antaa viitteiden siitä ettei se ole oikein. Niin se pitää ottaa esille se asia (...). Ja silloin jos siinä ei oo mitään asiatonta niin silloin siinä ei ole. Mutta se silti on otettu esille. Se että et puutu asioihin ylimpänä johtajana niin sekin on päätös.”

”(...) se on tavallaan niinku täysin moraalitonta muita esimiehiä kohtaan, jotka hoitaa sääntillisesti hommansa, sen oman hommansa, et jos joidenkin kohdalla sitä samaa vaadetta ei oo. Tai se on, mut sitä ei sit kuitenkaan vaadita.”

Kuntajohtajat paheksuvat puuttumatta jättämistä monin tavoin, mutta myös yrittävät ymmärtää syitä sen takana. Puuttuminen vaatii rohkeutta ja hyviä sosiaalisia taitoja, joita kaikilla ei ole. Usein sormien läpi katsotaan muun muassa eläkeikää lähestyvän henkilön puutteellista työsuoritusta. Tällaisessa tapauksessa saatetaan kokea, että halutaan välttää konfliktia työsuhteen lähestyessä 'joka tapauksessa' loppuaan. Sellaisiin ongelmiin, kuten huono käytös, taas usein totutaan, eikä huonosti käyttäytyvä henkilö välttämättä näe ongelmaa itse. Kuntajohtajat kertovat puuttuneensa toisinaan hyvin yksityiskohtaisestikin vääräksi katsomaansa toimintaan. Varhainen puuttuminen ongelmiin estää niiden kasvua suuremmiksi. Usein kyseessä on lopulta väärinymmärrys tai inhimillinen erehdys.

”jos se tapahtuu tietyssä tilanteessa niin se tietysti täytyy keskeyttää ja pyytää henkilö siitä keskusteluun välittömästi. Sitten jos se,, käydä läpi siinä, meillä on ohjeet siihen miten työpaikalla käyttäydytään ja sit meillä on ohje siihen että miten epäasialliseen käyttäytymiseen puututaan ja kaikilla on se velvollisuus (...) Mutta yleensä se on silleen että meillä että yhdeksän kymmenestä tapauksesta ratkeaa silleen että siinä ohjataan henkilöä että käyttäydyt näin ja se koettiin huonona ja tästä eteenpäin et käyttäydy näin, enää.”

”Et meillä oli just silleen et yks esimies laitto tosi epäasiallisia viestiä ja tulit töihin ja laitoin sille vastauksena et ikinä ei enää tule sulta sellasta viestiä. Ja se tuli minun luokse ja sano että 'mikä siinä on epäasiallista?'. Ja me käytiin sitten lause lauseelta läpi. Sille oli muodostunut 40 vuoden aikana, se oli yli kuuskymppinen, se tapa kirjottaa viestiä. Sit minä rupesin opettamaan sille että miten kirjoitetaan asioita niinkun hallintolain mukaisesti asiallisesti ja informatiivisesti.”

Aina ongelmat eivät liity väärin toimineisiin yksilöihin, vaan kyse voi yleisemmin olla tilanteista, joissa esimerkiksi yhteistyö ei syystä tai toisesta jossain kohtaa organisaatioita ei toimi. Kyse voi olla henkilökemioista tai esimerkiksi professoristiriidoista. Kuntajohtajat varovat liiallista niin sanottua mikromanagerointia asioissa, jotka eivät suoraan kuulu heidän vastuualueelleen, mutta tunnistavat tilanteita, joissa ylimmän johdon on syytä ottaa kantaa. Erityisen vaikeat ristiriitatilanteet voivat vaatia myös ulkopuolisen tahon kutsumista sovitteluavuksi.

”Niitä on aika paljonkin tämmösiä pieniä asioita et joskushan ne kulminoituu johonkin professoristiriitoihin, sit niitä täytyy lähteä setvimään et mistä se johtuu et joku toimialan johtoryhmä ei vaikka toimi. Heidän yhteistyö ei toimi ja sit se tulee väkisinkin

sinne kunnanjohtajan pöydälle asti se asia. Et jonkun niinku organisaatiossa täytyy alkaa niitä ratkomaan. (...) Et sekin on tietyllä tapaa tärkeä valinta et ne ihmiset kyllä varmaan hoitaa edelleen työnsä ja se organisaatio toimii jotenkin, mut että saadaan ihmisille palautettua sellanen fiilis, että on mukava tulla työpaikalle ja ei oo valtavia ristiriitoja näin niin kyllä se vaatii sitä johtajuutta ja sitä luottamuksen rakentamista uudelleen.”

Ei kuitenkaan riitä, että kuntajohtaja yksin edustaa esimerkillistä henkilöstöjohtajuutta, vaan osaamisen tulisi ulottua koko organisaatioon. Esimiestyötä pyritään tukemaan esimerkiksi erilaisten johtajuuskoulutusten keinoin. Kuntajohtajat tunnistavat huonon johtajuuden syiksi muun muassa sen, että kaikilla esimiehillä ei välttämättä ole toimenkuvaansa soveltuvaa osaamista, koulutusta tai aina edes halua toimia esimiehenä. Toisinaan esimiehen velvollisuuksien laiminlyöminen johtaa lopulta varoitukseen tai irtisanomiseen. Esimiestyötä kuntajohtajat ovat kehittäneet esimerkiksi edellyttämällä esimiehiltä sellaista koulutusta, jossa omaa johtajuutta pohditaan. Myös kuntajohtajien etiikkabarometrissa esimiestyön kehittäminen nähtiin yhdeksi tärkeimmistä eettisyyden kehittämiskohteista (Viinamäki, 2017, 7).

”(...) sitä unohtaa välillä, että kuinka tärkeä se oma esimerkki on. Että se mitä sanot ja teet niin se huomataan. Ja mitä pidät tärkeänä. Että kyllä ne jollakin tavalla, vaikkei aina,, kaikissa asioissa se ei tapahdu että ne seurais perässä, mutta kyllä ne monessa asiassa ihmiset sitten kuitenkin.”

Eettinen henkilöstöjohtaminen näyttäytyy kuntajohtajien kertoman perusteella eteenkin johdonmukaisuutena. Johtajalla on tietyt periaatteet, joiden noudattamista hän edellyttää ja jotka on alaisille asianmukaisesti viestitty, jolloin ne tunnetaan ja niiden pysyvyyteen voidaan luottaa.

6.3 Korruptiosta vapaa kunta

Puhuttaessa korruptiosta ja muista vakavammista eettisistä haasteista, aineiston sisältämät kuntajohtajien kertomukset, kokemukset ja mielipiteet jakautuvat kahteen teemaan tai päämäärään (taulukko 7). Kuntajohtajat ensinnäkin tuovat esiin näkemyksiään siitä, miten kunnan toiminta pysyy laillisena ja läpinäkyvänä eli miten he pyrkivät ennaltaehkäisemään korruptiota. Osalla kuntajohtajista taas on kokemusta korruptiivisen toiminnan paljastumisesta omasta organisaatiosta.

Toiminnan päämäärä	Toiminnan keinot
<p><i>Korruptiosta vapaa kunta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kunnan toiminnan laillisuus ja läpinäkyvyys • Korruption kitkeminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Eettiset ohjeet ja säännöt • reflektointi ja eettisen johtajuuden kehittäminen • Ongelmiin puuttumisen poliittinen tuki
Haasteet, esteet tai vastustajat	Vastustuksen keinot tai muodot
<ul style="list-style-type: none"> • Hyvä veli -verkostot • Epäasialliset vaikuttamisyrietykset • Henkilökohtaisen taloudellisen edun tavoittelu kunnan toimintaa hyödyntämällä 	<ul style="list-style-type: none"> • Vastavuoroisuus • Esteellisyys päätöksenteossa • Ongelmien peittely tai salailu

Taulukko 7 Korruptiosta vapaa kunta.

6.3.1 Kunnan toiminnan läpinäkyvyys

'Läpinäkyvyys' voidaan nähdä taas yhdeksi uudeksi tulokulmaksi tarkastella avoimutta. Useimmiten kuntajohtajat käyttävät läpinäkyvyyden käsitettä viittaamaan juuri korruption poissaoloon, kunnan toiminnan lainmukaisuuteen ja myös mahdollisuuteen näyttää tämä tarvittaessa toteen. Kuntajohtajien kohtaamat, läpinäkyvyyden vaarantavat eettiset haasteet liittyvät pääasiassa kunnan ulkopuolelta tuleviin vaikuttamisyrietyksiin ja toisaalta esteellisyyteen. Kuntajohtajien kertomana heidän oma integriteettinsä näyttäytyy vahvana, mutta esimerkiksi erilaisten vaikuttamisyrietysten kohtaaminen jo sinänsä kertoo, että ongelmia on olemassa ja korruptiolle on mahdollisuuksia myös suomalaisen kunnallishallinnon arjessa.

"Vaikka jotkut rakennusliikkeet ja tollaset on sitten järjestäneet erilaisia tapahtumia et se on niinku hyvä kysymys aina esittää itselle, et miten tämän liittyy virantehtäväni ja kunnan tehtävien hoitoon. Et onko tämä täysin olennaista sen kannalta, niin se vastaa aika hyvin kysymykseen että voiko johonkin tilaisuuteen vaikka osallistua (...)"

"Mä ostin yhdeltä meillä olevalta yritykseltä, pieni yritys,, Me myytiin hänelle se kiinteistö just tai vuokratiin ja mä poikkesin siellä kattomassa että miten hänellä on lähtenyt menemään. Mä sitten tarttin yhtä materiaalia ja mä ajattelin että miten mä sitä saan. Ja siellä oli sitten ja mä kysyin että voinko mä ostaa, että onko nuo ylimääräisiä nuo ja hän sanoi että kyllä siitä joutaa ja hän kirjoitti mulle siitä 15 euron laskun. Ja se oli varmaan että 15 euron arvosta se. Ja me molemmat oltiin sitä mieltä, että parempi että se kirjottaa

laskun, en ees maksaa käteen hänelle vaan meille jää siitä dokumentti. Ettei kukaan pääse sanomaan että suhmuroinut siinä.”

Muutos kuntien eettisessä johtamisessa näkyy ajassa ja joskus eettiset ongelmat ovat peräisin kaukaa menneisyydestä. Vanhoilla päätöksillä saattaa olla kunnan eettiseen johtamiseen vaikuttavia seurauksia vielä tänäkin päivänä. Kuntajohtajat haluavat erottua vanhan maailman toimintatavoista, jossa sekä lainsäädäntö että kirjoittamattomat tai äänen lausumattomat moraaliset koodistot ovat olleet toisenlaiset kuin tänä päivänä.

”On tehty päätöksiä aikanaan, toimintakulttuuri on ollut osittain hirveän paljon erilainen. Mä sanoisin ehkä että tosi paljon erilainen, koko aika.. et ei niitä ehkä voi verrata vaikka ehkä 20 vuotta tästä taaksepäin tai 15 vuotta taaksepäin, et asiat on menny eri-lailla kuin mitä tänä päivänä johdetaan. Sillä tavalla että sieltä.. historiasta saattaa tulla asioita, joita kattoo että no, ei tää nyt istu tähän päivään et ei näin voida enää edetä. Et niitä tarvii arvioida uudestaan niitä, aikaisempina aikoina tehtyjä asioita ja päätöksiä. Et tarvii löytää uusia toimintatapoja. Ja nää on sellasia mitä kunnassa ja kuntakonsernissa voi tulla esiin ja on tullu ittellekin esiin. Ja on halunnu tehdä pesäeroa ja se saattaa olla vaikeaa joskus kun on eri ikäisiä ja eri ikäpolvien toimijoita.”

Epäasialliset vaikuttamisyrietykset

Useimmilla kuntajohtajilla oli jonkinlaista kokemusta erilaisista epäasiallisista vaikuttamisyrietyksistä, joita heihin itseensä tai kuntiin yleensä kohdistuu. Tämän aineiston perusteella voidaan arvella, että kuntien toimintakulttuuri yleisesti on muuttunut läpinäkyvämmäksi. Kokeenemat kuntajohtajat näkevät selvän muutoksen esimerkiksi 70-80-lukuun. Sen sijaan moni tuoreempi kuntajohtaja kokee erilaisia epäasiallisia vaikutusyrietyksiä ja tarjouksia olevan hyvin paljon. Tämä kertoo vähintäänkin siitä, että nuoremman sukupolven kuntajohtajien odotukset ja todellisuus suomalaisen kunnallishallinnon läpinäkyvyydestä ja integriteetistä eivät aina kohtaa.

”(...) sillan oli vielä sitä että rehenneltiin jopa sillä että oli niitä kosteita lounaita ja ne kesti viis tuntia ja se työnteko oli sitten vähän sellasta, että sitten krapulapäivinä oltiin sitten, maattiin työhuoneissa,, joka oli mulle hirvee yllätys sitten (...) sillain et tehtiin kuntavierailuja ja tuli jotkut semmoset kokemukset et hyvänen aika et voiks tää tällasta olla. (...) Mut se kulttuuri muuttu tosi nopeesti. Mun mielestä sillan kun tuli se 90-luvun lama ja siinä tuli sitä tiukennusta ja sitten kun työpaikkoja meni myös kuntasektorilta ja tuli niitä irtisanomispaketteja, niin entistä tarkemmin alettiin analysoidaan myös sitä et mitä työaikana tehdään.”

”Et tämmöstä mistä on kuullu itekin paljon tarinoita et mitä se oli 70-80-luvulla missä saatto olla tällasta et lounasta missä sovittiin ja siellä oli sitten yrittäjiäkin joiden kanssa tehtiin vähän diiliä siinä pöydän yli,, niin kyllä se aika on onneks sinä aikana kun mä olen ollut työelämässä niin se on ohitettu, et kyllä siinä on tullu jonkinnäkönen selkeä ryhtiliike siinä 90-luvun alussa.”

”kyllä meidän johtoryhmää on lähestytty erinäisin lahjakortein ja muin, joita on sitten palauteltu ja näin. Et kyllä sitä tietynlaista, lahjonnan tyyppistä näyttäis olevan liikkeellä”

”(…) maailma on muuttunut aika paljon et ollaan valtavasti erilaisten sidosryhmien ja intressien kanssa jatkuvasti tekemisissä. Ja siinä kun tulee vaikka erilaisia kutsuja erilaisiin tilaisuuksiin tai näin, niin nykyään täytyy, kun niitä tulee niin paljon ja on erilaisia ryhmiä niin joutuu hyvin tarkkaan miettimään, niin vaikka minkälaisiin tilaisuuksiin voi mennä jos siellä on tietyn tyyppinen tarjoilu tai ihan mitä tahansa ja joskus nää sidosryhmät nehän niinku vähän vahingossakin tarjoo semmosia tyyliin et no he maksaa hotellihuoneet ja kun tuut tänne näin ja niissä niinku täytyy olla tänä päivänä todella hereillä. Mä luulen et sellanen altistava tekijä on, et niitä on todella paljon tänä päivänä.

Vaikutusyritykset ja niin sanottu piilokorruptio on myös ajassa muuttanut muotoaan ja usein tulkinnat siitä, mikä voidaan nähdä niin sanotusti 'terveenä kanssakäymisenä' jäävät hyvin subjektiiviselle tasolle. Osa kuntajohtajista on valinnut hyvin tiukan linjan siihen, kuinka he suhtautuvat esimerkiksi lahjoihin tai sellaiseen kestitsemiseen, joka ei suoranaisesti liity heidän tehtäväänsä. Toinen näkökulma taas on, että liiallinen varovaisuus voi rajoittaa kunnan näkökulmasta hyödyllistä verkostoitumista ja kanssakäymistä sidosryhmien kanssa. Kuntajohtajien suhtautumiseen näyttäisi vaikuttavan heidän taustansa ja toisaalta taas esimerkiksi alueellisessa kuntayhteistyössä vallitseva ilmapiiri tai kollektiivinen näkemys. Esimerkiksi sairaalamaailmassa aiemmin työurallaan työskennellyt johtaja on valinnut hyvin tiukan linjan mukailleen sitä, miten terveydenhuollossa nykyään suhtaudutaan esimerkiksi lääkeyhtiöiden suunnalta tuleviin lahjoihin tai muihin tarjouksiin. Rajanveto vaikuttaisi tapahtuvan kuitenkin viimeistään esimerkiksi hankintojen kohdalla; kilpailutuksen ollessa ajankohtaista on syytä pidättäytyä aivan kaikesta.

”Kun tulin kuntajohtajaksi ja minulle tuli niitä pikkusen liian arvokkaita lahjoja ja minä kun otin yhteyttä, että tiedättekö te siellä että näin arvokkaita ei voi antaa, niin nyt niitä ei sitten enää tullut. Että se oli ehkä sitten sellasta tietämättömyyttä, että yritysmaailmassa 200 euron lahja on pieni. Kunnassa se on iso.”

”(…) tai on varannut aition,, Et onks se,, mitä se on, jos me ollaan heidän asiakkaita että,, Mutta tavallaan se,, mä en osaa sanoa oikein, nää on vähän rajatapauksia että onko ne ok vai eikö ne oo. Mun ymmärrys on se, että jos me ollaan heidän asiakkaitaan,

niin se on ihan ok että meidänkin edustajia, itseasiassa nää on kaikki sellasia joissa on seudullisia toimijoita mukana, joka kunnasta siellä on,,

”Kyllä se toimintakulttuuri nykyään on avoimempi ja myöskin ollaan valveutuneempia näiden vaikuttamisyritysten suhteen. Ja ehkä liiankin varovaisia joissakin tapauksissa, että,, sellanen normaali kanssakäyminen ja yhteistyö on kuitenkin ihan suotavaa ja hyvää. Että tuota ei pidä myöskään mennä äärimmäisyyksiin, toiseen ääripäähän, että mitään ei uskalla tehdä. Oleellista on se, että se on avointa.”

Vaikka vielä harvassa kunnassa on erikseen muotoiltuja eettisiä ohjeita, on kunnissa kuitenkin tämän tutkimuksen perusteella selvät ohjeistukset tilanteisiin, joissa kuntien viranhaltijat osallistuvat esimerkiksi heille tarjottuihin ulkopuolisten tahojen järjestämiin koulutuksiin tai opintomatkoille. Moni kuntajohtajista tuo esiin toimintatavan, jossa koulutuksen, matkan tai muun tilaisuuden ollessa selvästi kyseisen viranhaltijan työlle hyödyllinen, osallistuminen voidaan mahdollistaa niin, että kunta itse vastaa kustannuksista. Eräs kuntajohtajista tiivistää, että sellainen lahja, tarjous tai vieraanvaraisuus, josta selvästi tuntee jäävänsä kiitollisuuden velkaan, kannattaa jättää ottamatta vastaan. Kuntajohtajat saattavat myös esimerkiksi palauttaa yrityksiltä saamiaan lahjoja, vaikka pitäisivätkin niitä niin sanotusti viattomina. Lahjan palauttaminen on myös todettu hyväksi keinoksi viestittää sen antajalle, että lahjojen lähettäminen vastaisuudessa on tarpeetonta.

”(…) jonkin sellasen tahon koulutustilaisuus, joka ei oo suoraan tämmönen meidän julkisen sektorin toimintaympäristöön kuuluva tai joku matka ja siihen sisältyy sit jotain ohjelmaa, niin tuota oon antanu ohjeeksi että sit pitää tutkia se että me maksetaan se itse, jos se ohjelma on hyvä. Et jos sen ohjelman sisällön vuoksi se on hyvä niin me maksetaan se sitten itse, koulutuksellisenä ja niin paljon kun on mahdollista niin jättäytyä sellasista tilanteista pois.”

Osa kuntajohtajista myös oudoksuu liiallista vieraanvaraisuuden kulttuuria eri julkisten toimijoiden välillä. Toimintaan ei tällöin liity välttämättä erityisiä vaikuttamisen pyrkimyksiä, mutta voidaan silti kyseenalaistaa, miksi ja miten paljon kunnan on sopivaa käyttää rahaa sellaisiin lahjoihin tai kestitsemiseen, jolle ei ole ehkä muuta perustetta kuin yhteistyön vahvistaminen eri tahojen välillä. Toisaalta markkinointi ja brändäys on usein kunnille yhä tärkeämpää ja siihen käytettävät budjetit aiheuttavat myös eettistä pohdintaa esimerkiksi sopivan ja liiallisen kestitsemisen rajaa vetäessä.

”Sit tällanen lahjakulttuuri, julkisten lahjakulttuuri esimerkiks joulun aikaan, niin sitä mä en ole koskaan ymmärtänyt enkä harjoittanut, kun mun mielestä kun me käytetään

näitä veronmaksajien rahoja eikä meidän ole toinen toisiamme syytä hyvittelä tai antaa jotain erityistä”

”(…) ja näytetään meidän paikkoja niin,, mun mielestä se on myös semmosta tervettä viennin edistämistä. Tai sanotaan meille ehkä enemmän matkailutuonnin edistämistä. Et kyllä me niinku tällasta työtä tehdään. Et mun mielestä niillä ei oo taas sinänsä mitään tekemistä joidenkin lahjusten ja tämmösten kanssa. Vaan se on enemmän sellasta vieraanvaraisuutta jotka esittelee myös vaikka aluetta ja toivotaan tietysti että siitä on meille hyötyä ja jää niinku positiivinen kuva jota niinku viedään eteenpäin (...) Toi on itseasiassa aika mielenkiintoinen kysymys, kun sitä lähtee niinku pohtimaan et mitä kunnat tekee juuri paljon että totta kai kaikki halua näyttää niinku sen parhaan puolensa omasta paikastaan sitten kun niitä vieraita tulee mut siinä sitten juuri se, rajahan menee myös tietysti jossain kohtaa. Ja se on tietysti johtajien tehtävä määritellä.”

Aineistosta nousi esiin myös kokemuksia valtakunnallisista kuntajohdolle suunnatuista tapahtumista, joissa esiintyy paljon sellaisia piirteitä, jotka eivät vastaa kaikkien kuntajohtajien näkemystä läpinäkyvyydestä. Esimerkiksi runsaiden alkoholitarjoiluiden järjestäminen kuntatoimijoille esimerkiksi rahoitusta tarjoavien yritysten toimesta ei kaikkien kuntajohtajien kokemuksen mukaan vastaa nykypäivän näkemystä läpinäkyvyydestä, mutta on kuitenkin kuntajohtajien kertoman mukaan yleistä. Tietyn tyyppiset valtakunnalliset kuntajohdon seminaarit ovat kuntajohtajille itselleen myös tilaisuuksia verkostoitua ja ehkä myös rentoutua kollegojen kesken, jolloin esimerkiksi alkoholitarjoilua saatetaan pitää asiaan kuuluvana. Jos kuntajohtaja on koko uransa ajan osallistunut tiettyihin tilaisuuksiin ja tottunut sen käytäntöihin, ei niitä ehkä tule mieleen kyseenalaistaa.

”On erittäinkin kyseenalaista tai jopa täyttää korruption tunnusmerkit, että se kestitseminen on niin laajaa. Se viinan tarjoaminen nyt erityisesti. Et sehän helposti jos joku ryyppää siellä aamusta iltaan kolme päivää, niin kyllähän siitä nyt monen satasten lasku tulee. (...) Siis sellasia tilaisuuksiahan on paljon, kuntajohtajilla. (...) Sanotaan että viisi on semmosia valtakunnallisia tapahtumia että aina kun sinne menee niin siellä on tarjoilut viimesen päälle ja kaikki jonkun firman järjestämät. Ja niitä ei oikeestaan pitäis olla, koska ne voi ohjata sitä päätöksentekoa. Mutta tää on minun tulkinta tästä asiasta, mutta minä oon tässä itse aika jyrkkä.”

”Jos vaikka kunnasta haet lyhytaikaista rahoitusta ja oot siellä kolme päivää ryyppännyt jonkun firman X kanssa (...) niin miten helppo on soittaa sille henkilölle jonka kanssa oot ryyppänny kolme päivää siellä. Ja sitten pokkana väittää että sillä alkoholitarjoilulla ja sillä ei ollu merkitystä siihen päätökseen.. Olihan sillä! Eihän ne firmat sitä huvikseen tee sitä kestitsemistä. Nehän tavoittelee sitä että ne päätökset tulis helpommin. Ja sen takia niihin pitäis kiinnittää huomioo. (...) Mutta se on niin arkipäiväistä, että jos oot siinä niinku hyvin sisällä niin et niinku tajuakkaan sitä.”

Esteellisyys

Useimmat tutkimuksessa haastatelluista kuntajohtajista kertoivat törmänneet esteellisyyteen kunnan päätöksenteossa jollain tavalla. Tapaukset, joista kuntajohtajat kertovat, liittyvät enimmäkseen luottamushenkilöiden esteellisyyteen. Kysymys voi olla siitä, että esimerkiksi luottamushenkilöt eivät kaikissa tilanteissa suhtaudu esteellisyyssäännöksiin vakavasti. Joissain tilanteissa tämäkin koetaan kuntajohtajien toimesta inhimillisenä, sillä luottamushenkilöt nähdään useassa tilanteessa maallikoina, joiden toimintaa ohjaa ensisijaisesti halu vaikuttaa tärkeiksi koettuihin asioihin, eikä heiltä odoteta samanlaista ymmärrystä lainsäädännöstä kuin esimerkiksi johtavilta viranhaltijoilta.

”Niin tätä saa aina korostaa että pitää mennä ulos ennen kun alotetaan se käsittely. Nää on niinku semmosia et ajatellaan et ensin voidaan vähän vaikuttaa ennen kun mennään ulos.”

”Et se ymmärryskin siitä, et sun läheisen omistama omistus,, tai sä julkisesti sanot jollekin tai lehdessä julistaudut jonkin asian puolesta tai vastaan niin se voi tehdä susta esteellisen käsitteleen niitä asioita.”

Monet kuntajohtajista kokevat esteellisyyden olevan eteenkin pienten kuntien ongelma, sillä sidoksia kunnan luottamushenkilöiden ja muun kuntayhteisön kanssa on väkisin paljon enemmän. Pienempien kuntien johtajat tuovat toisaalta esiin myös ilmiön kääntöpuolia; kun kaikki tuntevat toistensa asiat, jää esteellisyydestä myös niin sanotusti helpommin kiinni. Pienessä kunnassa myös ylimmän johdon voi joissain tilanteissa olla helpompi paikantaa esteellisyyteen liittyviä ongelmia verrattuna suurempiin kaupunkeihin, joiden eri toimialat voivat olla hyvin itsenäisiä.

”Läpinäkyvyys ja avoimuus. Sehän se on parasta. Ja tietenkin se ehkä riippuu sitten vähän organisaation koostakin että tämmösessä pienessä kunnassa se on varmaan erilaista kun sitten isommassa. Täällä se on sillä lailla vaikeempaa kun on olemassa niitä verkostoja jotka ei välttämättä näy ja ne on vahvoja. Toisaalta taas sitten toimitaan kaikkien arvioitavissa. Kun kaikki tuntee kaikki niin kyllähän ne niinku huomaa et hetkinen et mites tuo nyt teki kunnan viranhaltijana teki tämmösen sopimuksen tai miten nuo luottamushenkilöt nyt ajoi tämmösen sopimuksen tälle taholle. Että sillä tavalla se on läpinäkyvää. Et isommassa organisaatiossa ne saattaa niinku hukkaa sinne isompaan massaan.”

”(…) pienessä kunnassa varsinkin niin päätöksentekijät ja ne päätösten kohteena olevat, ne on usein sidoksissa toisiinsa. Ja silläkin tavalla, ettei ne sidokset välttämättä ole näkyvissä tai todennettavissa. Ja usein syntyy sillä tavalla epämiellyttäviä tilanteita, että

joutuu niinku pohtimaan, että minkälaisia vaikuttimia tässä päätöksentekijöillä on tässä taustalla.”

Esteellisyyteen liittyvien ongelmien ratkaiseminen ei kuitenkaan välttämättä ole yksinkertaista, eteenkään jos esteellisesti toimiva on luottamushenkilö. Kuntajohtajat kertovat toisinaan aavistavansa esteellisyyteen liittyviä ongelmia tai muuten luottamushenkilön toiminnalla sellaisia tarkoitusperiä, jotka eivät liity kunnan etuun. Kuntajohtajan roolissa tämän kaltaisten epäilysten esiin nostaminen ilman hyvin selkeitä todisteita voisi kuitenkin olla kohtalokasta, sillä poliittisen johdon luottamus kuntajohtajaan voisi nopeasti olla koetuksella, jos epäilyt osoittautuisivatkin vääriksi tai muusta syystä esteellisyyteen puuttuminen ei saisi kunnassa poliittista tukea.

”(…) et kun tehdään ja hyvää yritetään et ei kerkeä huomaamaan et toi on ton sukulainen tai joku tämmönen juttu tulee (….) kyllä niitäkin näkyy ja ne ei niinkun,, ei ne tunnu samalta että kyllä sen jotenkin niinkun aavistaa.. ihmisten käytöksestä tai,, emmätiiä mikä se sitten on, intuitio? Voiko siihen luottaa? Jostakin aavistaa ehkä sitten jotenkin et tää ei oo nyt ihan ehkä,, että hän puhuu nyt,, ei puhu nyt ihan ehkä neutraalisti, et siellä on nyt joku taustalla, joku juttu.”

”(…) yksi yksittäinen luottamushenkilö saattaa ajaa niinku tuota jonkun ystävän tai sukulaisen asioita tai jonkun yksittäisen yrittäjän asiaa tai jopa laajemminkin saatetaan tehdä sellasia päätöksiä. Tai sitten saattaa olla niin että luottamushenkilöt liittoutuvat jotain yksittäistä viranhaltijaa vastaan yhdessä vaikka ay-toimijoiden kanssa tai jotakin,, siis onhan tässä tullu sellasia tosi inhottaviakin tilanteitakin tullu kyllä (….) jos on esimerkiksi sellanen epäily siitä, että nyt tässä taustalla saattaa olla näiden ja näiden henkilöiden yhteys, mutta se nyt ei sinänsä ole mitenkään näkyvillä, niin mitäpä siinä teet? (….) Mutta vaikea siinä,, aika korkea kynnyks on lähteä sanomaan että 'onkos teillä nyt tässä, olen kuullut että tämä on joku teidän tuttava tai teillä on joku yhteys tai ootko tämän takia tätä mieltä?'"

”Et tietää toisen väärinkäytökset ja että miten käyttää omaa etuaan tavoittelee ja ei nää omaa esteellisyyttään asioissa, niin se on todella hankala tilanne.”

”Koska mä en pysty puuttumaan siihen millään muulla tavalla kuin puhumalla niille, puheenjohtajistolle ja muille, et niillä ois korkea moraal. Ja mitä tehdään silloin jos puheenjohtajistoon tulee epäeettisesti toimiva henkilö joka ajaa omaa etua? Se on ehkä se kaikista pahin paikka. Koska ne on samanaikaisesti myös mun esimiehiä.”

Kuntajohtajat pitävät myös tärkeänä, ettei tietynlaisilla rakenteilla mahdollisteta esteellisyyttä esimerkiksi tekemällä sellaisesta henkilöstä lautakunnan puheenjohtajaa, jolla on tunnetusti kytköksiä kyseessä olevaan alaan kunnan alueella. Samalla kun korruptiolle ei haluta antaa

mahdollisuutta, halutaan tietyillä ratkaisulla myös viestittää kuntalaisille, että läpinäkyvyydestä huolehditaan.

”Mun mielestä pitäisi moraalilla olla sillä tasolla ettei päästä sellaseen päättävään asemaan sellasta henkilöä, jolla on selvät kytkökset sen kyseisen toimialueen tai palvelualueen toimintaan niin, et hänen oma yrityksensä esimerkiksi saa tuottoja sitä kautta. Hänen oma asemansa kautta vielä varmistaa et varmasti ne kaupat menee sinne. Et se on niinku vielä vaikeempi kuin se et viranhaltija on jollain tavalla mukana. Et vaikka tää laki on tarkotettu ja esteellisyyssäädökset on ja muut niin ei ne sit kuitenkaan siinä arjessa aina kohtaa.”

” (...) et jos joku kuntalainen katsoo et sä oot ollu päättämässä ja se tietää et sulla on ton alan yritys - tai sun vaimolla tai sun miehellä. Niin kyllä se sen kuntalaisen mielestä pelaa omaan pussiin vaikkei sitä ois tapahtunutkaan. Mut sulla on mahdollisuus pelata. Ja on ollu sellasia et kokous keskeytetään ja sit se kyseinen esteellinen ihminen juntaa sen koko lautakunnan päättämään (...) Kun sen pitäis olla siinä ensimmäisenä et hei mä oon esteellinen, mä lähden tästä pois.”

Eettiset ohjeet ja muut eettisyyttä edistävät rakenteet

Moni kuntajohtajista kokee, että keskustelu eettisyydestä on kunnissa usein liian vähäistä ja asiat otetaan yleisemmin käsittelyyn vasta, kun jotain huonoa on jo ehtinyt tapahtua. Monesti myös tarve erillisen eettisen koodiston luomiselle tai eettisyyteen liittyvälle koulutukselle on noussut esiin vasta sitten, kun vahinkoa on jo ehtinyt tapahtua. Kuntajohtajien mukaan kuitenkin kunnassa vallitseva kulttuuri määrittää yleensä myös niin sanotun kirjoittamattoman eettisen (tai epäeettisen) koodiston. Tämä moraalisen ilmapiirin luovat yleensä omalla esimerkillään vahvat virkamiesjohtajat tai poliittiset hahmot ja joskus heidän vaikutuksensa on nähtävissä myös kaukaa menneisyyden takaa.

”kyllä mun mielestä kunnissakin tarkastuslautakunnatkin vois tähän asiaan kiinnittää huomiota, että säännönmukaisesti käytäis sitä läpi ja kysyttäis myös siitä. Niin niin tuota, sitten se tulis vähän pohdittua. Koska tähän on sellanen asia joka jää vähän pimentoon ja katveeseen. Sitä helposti, niinku itekin, vähän aattelee et eihän meillä ole korrumpiota. Mut onhan sitä jossakin määrin kun sitä asiaa kerta joutuu pohtimaan. Kun aina on vähän kuitenkin kun niitä intressiristiriitoja ja sidonnaisuuksia niin onhan sitä ainakin iso potentiaali olla olemassa.”

”ne [eettiset periaatteet] pitää olla kirjattuna ja ne pitää olla dokumentoituna. Ja niistä pitää kouluttaa meidän esimiehet ja meidän työnantajaa edustavaa puolta. Ja silloin niiden esimiesten pitää viedä niille työntekijöille et meillä on nää pelisäännöt ja nää periaatteet ja käydä sitä vuoropuhelua ja keskustelua ihan siellä arjessa.”

Kuntajohtajien mukaan eettiset säännöt eivät vielä yksinään riitä ehkäisemään epäeettisyyttä. Eettisten ohjeiden tai koodiston valmistelun nähdään olevan prosessi, johon osallistumisesta nähdään olevan suurempi hyöty kuin ehkä itse ohjeista, sillä sääntöjen määrittely myös ikään kuin pakko pohtimaan niiden tarkoitusta syvemmin. Lisäksi kuntajohtajat kokevat, että erilaisia ongelmatilanteita on käytävä organisaatiossa läpi konkreettisten esimerkkien myötä, jotta ne voidaan sisäistää ja jatkossa tunnistaa eteen tulevat vaaranpaikat. Mahdollisimman moniin tilanteisiin on hyvä varautua ja laatia ohjeet ja yhteiset toimintatavat. Lopulta kuitenkin eettisen koodiston laatimisesta on hyötyä vain, jos sitä noudatetaan, joten noudattamatta jättämisellä olisi hyvä olla jotain seurauksia, joita käytännössä ei usein kuitenkaan ole.

“(...) missä oli näitä tyypillisimpiä tapauksia tuotu ihan konkreettisesti, esimerkinomaisesti esiin et miten tässä pitää menetellä, et aukastais näitä silmiä. Et muutenhan nää on moni asia jää silleen yläkäsitteeksi. Et jos kysyt ihmiseltä et käyttäytyks sä eettisesti niin kaikki käyttäytyy varmaan mielestään eettisesti.”

”Et nyt kun uus valtuusto ja se eettisen koodin valmistelukin (...) että poliitikot ymmärtää et he on sitä valmistellu. Me viranomaiset ei voida sitä valmistella, me voidaan olla siinä vaan tukena. Koska niiden pitää tehdä ne linjaukset ja niiden pitää sisäistää mitä ne on. Ei sillä oo mitään virkaa et mä kirjotan tohon nyt jonkun listan. Mä pystyisin sen yksin tekemään ja tunti ja mulla ois eettinen koodisto. Se prosessi sinällään ja siihen koulutus ja perehdys ja se et niistä keskustellaan. Kerrotaan avoimesti niistä tapauksista ja esimerkein kautta niinku valotetaan et millasia asioita siinä voi olla.”

”Mut se siinä just onkin et jos ei oo koskaan kokenu (...) niin se on liian myöhäistä siinä tilanteessa kun sä huomaat et asiat ei mee niin niinku pitäis mennä. Et kyllähän siinä on kyse siitä et pitää ennakoida. (...) Et ei siinä tilanteessa enää auta kun talo palaa. Se palaa, sä et enää tee yhtään mitään, sillä säännöstöllä.”

Eräs eettinen ongelma, johon selvät rakenteet ovat tuoneet apua, on organisaatioissa niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin toimesta esiintynyt tiedon panttaaminen. Luottamushenkilöiden kohdalla tiedon panttaaminen nähdään vallankäyttönä ja pelkät ohjeistukset siitä, miten tiedon tulisi kulkea, eivät välttämättä riitä takaamaan ongelman poissaoloa. Ratkaisuna toimivat sellaiset käytännöt, joissa tieto ei koskaan jää yhden ihmisen taakse ja vastuu tiedon välittämisestä on selvä. Toiseen yleiseen ongelmaan, eli luottamuksellisen tiedon väärinkäyttöön tai vuotamiseen esimerkiksi kunnanhallituksen ulkopuolelle, taas on kuntajohtajien mukaan huomattavasti vaikeampaa vaikuttaa.

“(...) aina jos näiden ihmisten kanssa on tekemisissä niin ottaa sen varmistuksen et paikalla on muita tai että,, sitten mä laajemmalla jakelulla jaan jotain, että ne ei jää näiden ihmisten taakse. (...) tää on sitten osa sitä omaa työtä, että pitää ennakoida sitten että miten toimii toisella tavalla, jos on sitten sellasia ihmisiä tai asioita jotka on selkeesti siellä,, siellä sitten voi jäädä niinku panttivanngiks ne asiat, et jos ne on hankalia asioita jollekin ryhmälle tai ihmisille niin niitä sitten voidaan piilotella. (...) Ja sillan kun se on tämmönen ryhmien puheenjohtajien palaveri, niin siinä on aika vaikee sen jälkeen puheenjohtajan olla kertomatta näitä asioita. Tai ainakin voidaan sanoo että kenen vastuulla sitten se jatkotiedon kertominen sitten on.”

Kuten jo aiemmin on mainittu, kuntajohtajilla on paljon kokemusta siitä, että heidän mahdollisuutensa vaikuttaa luottamushenkilön epäeettiseen toimintaan ovat rajalliset. Eräs hyväksi koettu järjestely on esimerkiksi kunnanhallituksen puheenjohtajan selvä, kunnan hallintosääntöön kirjattu, vastuu puuttua luottamushenkilöjen väärinkäytöksiin tai esimerkiksi huonoon käytökseen.

Eettinen johtajuus

Kuntajohtajat pohtivat paljon oman toimintansa eettisyyden ja eettisen johtajuutensa kehittämistä. Tähän keinona nähdään muun muassa oman toiminnan reflektointi yksin ja yhdessä muiden kuntajohtajien kanssa. Kuntajohtajat kokevat, että tuomalla myös laajemmin julki pohdintojaan kuntien toiminnan eettisyydestä, voivat he myös valtakunnallisesti edistää eettistä johtajuutta.

”(...) et miten johdan ja minkälainen johtaminen olis niinku eettisesti kestävä. Ehkä sitä pyrkiiikin aktiivisesti reflektomaan omaa toimintaa. Että onko tämä minun arvoihin perustuva johtamistapa sitten semmonen ainoa oikea ja hyvä.”

Kuntajohtajan työ on yksinäistä ja kuntajohtajat kokevat, että esimerkiksi omat alaiset eivät ole oikea kohde mahdollisen eettisen stressin aiheuttaman kuorman purkamiseen. Alaisia ei ensinnäkään haluta kuormittaa ja toiseksi vain kollegojen koetaan täysin ymmärtävän kuntajohtajan työnkuvaan sisältyviä eettisiä ongelmia. Moni kuntajohtajista korostaa kollegaverkostojaan, joissa asioista voi keskustella luottamuksellisesti ja saada tukea joskus myös yksittäisten ratkaisujen arvioinnissa.

”Kyllähän kuntajohtajat sitten toisilleen kuitenkin on on ainoita semmosia jotka sitten on täsmälleen samassa tilanteessa, jotka on sitten nähneet sen saman vastuun mikä niistä

asioista on ja että asiat menee oikein ja että ne tulee järkevällä tavalla mahdollisimman usein käsiteltyä.”

Eettinen pohdinta kollegaverkostoissa on myös tapa laajemmin edistää kuntien eettistä johtajuutta koko maan tasolla. Näin eettisiä kysymyksiä voidaan kollektiivisemmin reflektoida, saada toisilta tukea ja myös itse tukea muita. Myös kokemattomampia kuntajohtajia halutaan tukea. Kuntajohtajat kokevat, että eettisyyteen liittyvien kysymysten laajempi pitäminen esillä myös valtakunnallisissa tapahtumissa ja muuten yleisessä keskustelussa voisi ehkäistä ongelmia laajemmin.

“Kyllä mä yritän sitä tukea antaa myös niille nuoremille, kun osa on ihan oikeesti järkyttyneitä kun ne näkee et millasta ihan oikeesti on se poliittinen peli.. (...) jos on menty niinku väärälle uralle ja tullu esimerkiks sellanen kulttuuri, että luottamushenkilöiden kulttuuri on ikään kuin haukkua viranhaltijat joka kokouksessa, etsiä vain niitä epäkohtia ja se on se menettelytapa, niin se voi olla kyllä tosi tyrmäävää. Ja siinä voi kyllä oma itsetunto lähtee heilumaan aika vahvasti. Että se vaatii todella vahvan persoonan sitten sen tyyppisessä kunnassa.”

“(…) valtaosa koulutuksista on niinku tämmösiä ammatillisia, teemoihin liittyviä ajankohtaisia seminaareja tai lainsäädäntöuudistukseen liittyviä koulutuksia. Tämmöstä niinku johtamiseen tai sen sisältöön ja tämmöseen niinku eettiseen johtamiseen liittyviä niin kyllä tosi vähän. Et kyllä tämmösissä koulutuspäivissäkin pitäis olla yksi luento missä tämmönenkin asia nostetaan esille.”

Matalaa kynnystä puuttua pieniinkin ongelmiin käsiteltiin jo luvussa 6.2.2. Varhainen puuttuminen on tärkeä näkökulma korruption ennaltaehkäisyyn, sillä puuttumatta jättäminen on aina viesti, siitä että pahempaankaan ei välttämättä puututa. Voidaan siis ajatella, että puuttumatta jättäminen ensinnäkin luo mahdollisuuksia niille, jotka tilaisuuden tullen voisivat hyödyntää omaa asemaansa kunnassa väärin tarkoituksiin. Toiseksi puuttumatta jättäminen luo kuntaorganisaatioon oletettavasti nopeasti ilmapiirin, jossa havaittujen väärinkäytösten raportoimista ylemmille tahoille ei pidetä kannattavana, jos sen ei uskota johtavan toimenpiteisiin.

6.3.2 Korruption kohtaaminen ja kitkeminen

Tutkimukseen haastatelluista kuntajohtajista vain kourallinen kertoi kohdanneensa sellaista selvästi korruptoitunutta toimintaa, johon liittyi henkilökohtaista taloudellisen edun tavoittelua omaa virka-asemaa hyödyntämällä tai vastavuoroisesti toimivan hyvä veli -verkoston toimin-

taa, jossa kunnan etu ei ole ollut ensisijaista. Yhteistä kaikille näille tarinoille oli, että niissä korruption löytää kuntaan uutena tullut johtaja. Usein näissä tapauksissa vanha johtaja on *Antisankarina* lakaissut ongelmat maton alle. Tässä luvussa keskitytään siihen, millaisena ongelman ratkaiseminen on kuntajohtajan näkökulmasta näyttäytynyt, eikä mennä yksityiskohtiin itse tapauksissa, jotta kyseisten kuntajohtajien anonymiteetti voidaan säilyttää.

Johtajuuden vaihdos ja ongelmien nouseminen pintaan

Kun uusi johtaja aloittaa kunnassa, on hän usein täysin tietämätön ongelmista pinnan alla. Ongelmat kuitenkin paljastuvat johtajalle pian joko hänen oman tarkkaavaisuutensa tai sattuman seurauksena tai jonkun ilmiantamana. Ilmiantajat voivat olla esimerkiksi alaisia tai luottamushenkilöitä, mutta olennaista on, että he toivovat muutosta tapaan, jolla kuntaa on siihen saakka johdettu. On mahdollista, että kuntajohtajan itsestään antama ensivaikutelma myös vaikuttaa siihen, että ongelma uskotaan hänelle. Ehkä uudella johtajalla on kuitenkin puolellaan etu ikään kuin muutoksen vertauskuvana ja häneen kohdistuu odotuksia eettisten ongelmien selittäjänä.

”Joku tilanne oli semmonen että yhtiön hallitus kokoontui. Hyvin alkuaikoina kun mä tulini töihin. Meille tuli tän yhtiön sihteerinä toimiva henkilö juoksi kauheella vauhdilla tänne mun huoneeseen ja sano että ’nyt hänestä tuntuu että sun pitäis tulla tonne kokoukseen’ ja mä että mikä hätänä.”

”Mut oli valittu ja mulle soitettiin ensimmäisen kerran, mä olin kesälomalla ja mulle soitettiin ja kerrottiin tietyistä epäilyksistä ja väärinkäytöksistä.”

Näissä tarinoissa, joissa johtaja on sekä uusi, että kohtaa ensimmäistä kertaa vakavamman eettisen ongelman, kuvaavat kuntajohtajat järkytystään tapahtuman johdosta. Tapahtuma on tärkeä käännekohta johtajan omassa henkilökohtaisessa tarinassa. Kuntajohtaja saattaa myös kokea olleensa naiivi asian suhteen ja kertoo ajatelleensa, ettei Suomessa ole vastaavia ongelmia tai kuvitelleensa toimintaympäristön ruusuisemmaksi.

“(…) kun mä kerroin et miks mä tullu ylipäättään kunta-alalle ja mitä mä oon tehny ja kun mä ajattelen sitä et mä teen hyvää ja meillä on yhteiset verorahat tässä millä me tehdään tätä toimintaa. Jotenkin se kaikki mitä siellä oli tapahtunu (...) et mä en ees ois kuvitella et joku johtava viranhaltija tekee sellasta. Kun omasta lähtökohdasta katsoen se on niinku aivan mahdotonta”

Toimeen tarttuminen ja sen seuraukset

Tässä kuvatut kuntajohtajien kohtaamat eettiset ongelmat ovat usein vaatineet välittömiä puuttumisen toimenpiteitä. Vakavimmissa tapauksissa tämä on ensin tarkoittanut irtisanomisia tai virasta pidättämisiä sekä tutkintapyyntöjä poliisille. Tarinoissa ongelmaan puuttumista kuvataan valintatilanteena, vaikka samalla todetaan, että puuttumisen vaihtoehtona olisi ollut lähinnä irtisanoutuminen, sillä puuttumatta jättäminen jo itsessään olisi ollut mahdollinen virkarikos. Päätöstä tarttua toimeen kuvataan luultavammin siksi, että puuttumisen koetaan sisältävän riskejä. Kuten jo luvussa 6.3.1 on todettu, riskialttiita ovat eteenkin tapaukset, joissa on nostettava esiin myös luottamushenkilöiden tai muuten vaikutusvaltaisten henkilöiden tekemiä väärinkäytöksiä. Uuden johtajan asema on haavoittuvainen, varsinkin jos esitetyt väitteet osoittautuisivat perättömiksi tai niille ei löytyisikään riittävästi todisteita.

”Se ei ollu kauheen kiva juttu kaiken kaikkiaan, mut sit toisaalta ite oli pakko siihen puuttua, koska mähän oisin tehny sitten virkavirheen itse, jos mä oisin peitelly sen asian.”

”Mä puolen vuoden jälkeen ajattelin, että joko mä niinku selvitän tän tai sitten mä sanon että nyt mä lähen täältä.”

Kuntajohtajien tarinoissa ongelman esiin nostaminen saa kuntaorganisaation usein jakautumaan kahteen leiriin. Toisessa ovat väärinkäytösten ilmiäntajat ja muut, jotka ovat sietäneet vääryyksiä vailla mahdollisuuksia puuttua niihin. He toivovat muutosta ja tukevat uutta johtajaa siinä. Tukijat myös ikään kuin asettavat uuden johtajan testiin, jossa nähdään onko uusi johtaja luottamuksen arvoinen.

”Siellä oli se toinen porukka joka oli vaan purru hammasta ja nähny ne väärinkäytökset, niin nehän alkoi tukemaan sitä prosessia.”

Toisessa leirissä taas ovat ne, jotka syystä tai toisesta eivät halua asioiden tulevan esiin. Aina nämä vastustajat eivät ole itse varsinaisesti osallistuneet mihinkään rikolliseen, mutta usein he ovat tavalla tai toisella osallisia niihin valtarakenteisiin, jotka ovat mahdollistaneet epäeettisen toiminnan ja tietävät, että tulevalla prosessilla on vaikutuksia myös heidän omaan asemaansa. Käytännössä kyse voi olla esimerkiksi vastavuoroisuudesta; vastustaja on tiennyt väärintekijän toimista ja väärintekijän mukana häviää hänen mahdollisuutensa saada tältä jokin vastapalvelus. Eräässä tarinassa yksi vastustajista on päätenyt rooliinsa vain, koska pelkää kunnan mai-

neen puolesta epäeettisyyksien paljastumisen myötä. Vastustus on ilmennyt myös henkilökohtaisina hyökkäyksinä uutta johtajaa kohtaan, jolloin johtajat ovat voineet kohdata esimerkiksi sukupuoleen tai ikään kohdistuvaa aiheetonta arvostelua. Toisaalta kaikki tilanteeseen osalliset eivät ryhdy vastustamaan, vaan saattavat lähteä organisaatiosta oma-aloitteisesti ymmärtäessään, että ongelmia on edessä.

”(...) et niinku joku alkoholismi, et sit sieltä löyty ne, jotka on mahdollistanu sen, ne muut, jotka toiminu myös epäeettisesti -myös poliitikot. Koska he on hyötyny sit jollain muulla tavalla siitä et hän on lepsu.”

”(...) ne henkilöt jotka itse olivat jollain tavalla osallisena tai mahdollistaneet ne väärinkäytökset, niin itseasiassa sieltä lähtikin niitä henkilöitä pois sitten itse oma-aloitteisesti. Et ne ymmärsi et niiden tilanne tulee tukalaksi siinä organisaatiossa.”

”Siitähän sitten tein poliisille sitten tutkintapyynnön ja sehän nyt sitten olikin aikamoinen uran aloitus, sanotaan näin, et siinä kyllä hyvin pitkälti tuli sitä kuraa niskaan.”

”Vaikka kyllä yksi sitten sanoi, että olisi kunnanjohtajan pitänyt väärentää ne asiakirjan oikein tai jotenkin näin, että ei olisi pitänyt sitä esille nostaa.”

Kuntajohtajat ovat kokeneet, että eettisen ongelman nostaminen esiin on voinut hetkeksi nostattaa kuntaorganisaatiossa pelokkaitakin tunnelmia. Uusi johtaja on vielä tuntematon ja mahdolliset tutkintapyynnöt tai irtisanomiset voivat saada henkilöstön pelkäämään, että heidätkin uhrataan eettiselle puhdistukselle, esimerkiksi siksi, että ovat osaltaan kääntäneet selkänsä ongelmille ja sallineet ne. Uudet johtajat eivät kuitenkaan ole armottomia, vaan pyrkivät lievittämään pelkoa avoimella keskustelulla. Varoituksia voidaan jakaa niille, joiden oman asemansa vuoksi olisi pitänyt puuttua joihinkin ongelmiin. Näissäkin tilanteissa avoin vuoropuhelu tuottaa tulosta ja asianomaiset ovat ymmärtäneet toimineensa väärin.

”(...) ja aattelin et miten tää vaikuttaa jatkossa meidän työskentelysuhteeseen. Mut itseasiassa se käänsi ne asiat vaan paremmalle. Et mä olin puuttunu ja sanonu et sä et hoitanu sun sisäistä tarkastustehtävää ja sä et hoitanu ja et oo huomauttanu (...) ajattelin et nyt ne on ihan jarruna kaikessa jatkon jälkeen, mut ei, se kävi ihan toisin päin. Ja he myös tunnistivat et heidän omassa työssään on ollu puutteita.”

”(...) avoin keskustelu ja puhuminen ja semmonen niinku tietyllä tavalla tilan antaminen ja etäisyyden ottaminen (...) ite ainakin ajattelin et jotkut luottamushenkilöt sitten vaativat aika paljonkin sitä sulattelua, niin pikkuhiljaa siinä sitten taas ehkä tavallaan päästiin samaan pöytää.”

Ratkaisut ja uudenlainen organisaatio

Uudet johtajat kokevat, että eräs tärkeimmistä tekijöistä ongelmien ratkaisemisessa on poliittinen tuki ongelmiin puuttumiselle. Ilman sitä kuntajohtajan on hyvin vaikea toimia tämän kaltaisessa ongelmatilanteessa. Ongelmien on todettu syntyneen pitkän ajan kuluessa toimintaympäristössä, jossa huono tai välinpitämätön johtajuus ja yleinen ilmapiiri ovat mahdollistaneet yksittäisten henkilöiden väärinkäytökset ja nämä taas ovat voineet ruokkia lisää väärinkäytöksiä esimerkiksi organisaation alemmilla tasoilla.

”Kun alaiset on kattonu et joo jos [toimialan] johtaja voi ohjata ja tehdä oman firman juttuja tolla tavalla ja ohjata ne varat vielä omalle yhtiölle - niin ei oo mikään ihme, että niitä anastuksia oli tapahtunu työpaikalla ja laitteet oli hävinny (...) ja muuta,, et tottakai ne katsoo miten se johtaja toimii. Et jos toi on sallittuu tolle johtajalle, niin mäkin voin tehdä ihan mitä vaan.”

”Et sehän on ihan pieniä asioita, kuitenkin. Et siitä se lähtee (...) se on varmaan ollu vaan joku lumipallo joka vyöryny ja tullu isommaks ja isommaks ja isommaks ja isommaks ja siinä on koko ajan vaan tullu lisää ja lisää siihen kuormaan mukaan sitä juttua.”

Ikävät tapahtumat ovat kyseisissä organisaatioissa synnyttäneet tarpeen tarkastella hyvin perusteellisesti organisaation rakenteita ja toimintatapoja ja niissä piileviä riskejä korruption näkökulmasta. Kuntajohtajat kokevat, että korruption paljastuminen omasta organisaatiosta on koettu järkyttävänä tapahtumana koko kuntaorganisaation tasolla. Tapahtumilla on kuitenkin koettu olevan lopulta myös positiivisia vaikutuksia; niiden seurauksena kunnassa on päästy käymään hyvin syvällistäkin keskustelua kunnan toiminnan arvoista ja eettisyydestä. Ilmapiirin on myös koettu puhdistuneen ja muuttuneen luottamuksellisemmaksi sekä yhteistyön parantuneen.

”Mutta jotenkin se puhkas myös sellasen jonkinnäköisen kuplan ja pisti pohtimaan aika laajallakin tasolla sitä eettisyyttä ja miten me tehdään näitä asioita ja mitä me tehään.”

Tapaukset, joista on jouduttu käymään rikosoikeudenkäyntejä, ovat olleet valitusaikoinen pitkiä, eivätkä kaikki tapaukset olleet haastatteluhetkillä vielä lopullisesti ratkenneet. Kuntajohtajalle henkilökohtaisesti raskaan prosessin saattaminen loppuun on voinut tuntua synninpäästöltä. Myös ulkopuolelta saatu hyvä palaute on ollut tärkeää.

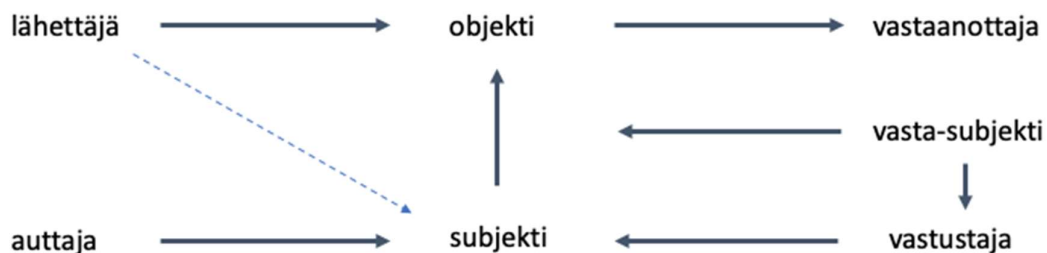
”Mut et on tullu sitten niiltä tosissaan, jotka ovat olleet jo kauhuissaan et tällanen toiminta on mahdollista ja ihan kuntalaisiltakin on tullu palautetta et hienoo että on puuttuttu ja tehty.”

”Myöhemmin sitten kun se tutkinta siinä eteni ja kävi ilmi että näitä asioita oli tapahtunut ja kävi ilmi etten mä ollutkaan sitten ihan täys höyrypää, ja myös tilintarkastaja ja tilintarkastuslautakunta sitten arviointikertomuksessa totesi että on hyvä, on ollut hyvä että kunnanjohtaja on puuttunut näihin asioihin ja tehnyt tän tutkintapyynnön ja näin, niin siinä sit sai jonkinnäköisen synninpäästön, mutta siinä alkuvaiheessa se nyt oli aika raskas prosessi.”

6.4 Yhteenveto: Eettisen kuntajohtajuuden kertomus

Tässä luvussa sovelletaan A. J. Greimasin aktanttimallia ikään kuin yhteenvetona aiemmin esitetylle analyysille aineistoista. Näin tarkastallaan aineistoa kokonaisuutena ja syvennetään analyysia sen osalta, millaisena tarinana eettinen johtajuus kunnassa kokonaisuudessaan voi näytettyä. Aktanttimallia voi luonnehtia käsitteelliseksi apuvälineeksi, jolla on mahdollista jäsentää tekstin merkitysulottuvuuksia (Korhonen & Oksanen, 1997, 58).

Greimasin aktanttimallissa kiinnostuksen kohteena ei ole kertomuksen rakenne tai kerronnan keinot, vaan tarinan juonta kannattelevat voimat eli *aktantit*. Aktanttimallilla kuvataan siis tarinoista löydettävän aktanttien joukon välisiä suhteita. Malli perustuu aktanttien ristiriitaisille pyrkimyksille ja vastakkaisuudelle, joista tarinan jännitteet syntyvät. (Hänninen, 2010; Korhonen & Oksanen, 1997, 57.) Greimas erottaa toisistaan toistuvat roolit eli *aktantit* ja niiden reaalistumat eli *aktorit*. Sekä aktorit, että aktantit voivat kuvata niin tarinan henkilöihahmoja, kuin elottomia objekteja tai abstraktioita. Aktantit ovat kuitenkin yleisiä, kaikiällä esiintyviä kategorioita ja aktoreilla on omat erityispiirteensä kussakin kertomuksessa. Greimasin aktanttimallissa aktantteja on kuusi (kuvio 3). (Rimmon-Kenan, 1991, 46-47.)



Kuvio 3 Greimasin aktanttimalli (mukaillen Oksanen & Korhonen, 1997, 57; Greimas, 1980, 206).

Lähetäjä on taho, joka ilmentää arvoja ja motiiveja ja osoittaa tarinan päähenkilönä toimivalle *subjektille* tehtäväksi tavoitella haluttua asiaa tai asiantilaa eli *aktanttiobjektia*. Tässä tehtävässä *auttajat* tarjoavat subjektille tukea ja *vasta-subjekti* ja sille alisteiset *vastustajat* taas yrittävät estää tavoitteen saavuttamisen. Kun *subjekti* tavoittaa *objektin*, luovuttaa hän sen *vastaanottajalle*, joka on viime kädessä *objektista* hyötyvä taho. (Hänninen, 2010.)

Subjektin toimintaa aktanttimallissa voidaan ajatella kolmena vaiheena, joita kutsutaan kvalifioivaksi testiksi, päättestiksi sekä sanktioivaksi testiksi. Korhonen ja Oksanen (1997, 59) nimeävät testit kuitenkin tarinoiksi kuvaamaan paremmin niiden ajallista jatkuvuutta. Ensimmäisessä valmistavassa tarinassa *subjekti* saa *lähetäjältään* velvoitteen, halun, motivaation, kyvyn ja kompetenssin selviytyäkseen tehtävästään, eli *objektin* saavuttamisesta. Päätarinassa *subjekti* joutuu koetukseen kohdatessaan vastasubjektin ja vastustajat, jotka yrittävät estää tätä saavuttamaan *objektin*. Sanktioivassa eli arvioivassa tarinassa *vastustajaa* rangaistaan ja *subjekti* saa tunnustuksen luovuttaessaan *objektin* vastaanottajalle. (Korhonen & Oksanen, 1997, 59.)

Eettisen kuntajohtajuuden tarina

Eettisen kuntajohtajuuden tarinassa *lähetäjänä* toimii ensinnäkin oikeusvaltion periaatteet eli käytännössä perustuslain (731/1999) 2 §:n vaatimus julkisen toiminnan tarkasta lainmukaisuudesta. Toisaalta lähetäjänä on myös kuntalaki (410/2015), joka velvoittaa kuntaa huolehtimaan asukkaitensa hyvinvoinnista ja alueen elinvoimasta sekä paikallisen demokratian ja osallisuuden toteutumisesta. Aiemmin esitetyn perusteella eettisen kuntajohtajan ajatellaan tässä tavoittelevan eettisellä johtajuudellaan *objektia*, joka sisältää kolme osa-aluetta: kunnan toiminnan legitimitetti, kuntalaisen hyvä elämä ja kunnan toiminnan läpinäkyvyys ja vapaus korruptiosta.

Valmistavassa tarinassa *subjekti* eli eettisesti toimiva kuntajohtaja sitoutuu näihin periaatteisiin ja päämääriin ryhtyessään kuntajohtajaksi ja ihanteellisesti ne toimivat hänen moraalisina ohjenuorinaan. Usein 'eettinen kuntajohtaja' on tullut tutuksi näiden periaatteiden kanssa jo esimerkiksi koulutuksen, aiempien työtehtävien tai muun toiminnan, kuten poliittisen tai muun yhteiskunnallisen toiminnan myötä. Eettisellä kuntajohtajalla on aitoa halua vaikuttaa ihmisten elämään ja demokratian toteutumiseen. Hänellä on myös selkeä sisäinen näkemys oikeasta ja väärästä sekä eettistä kompetenssia ja herkkyyttä aistia työhönsä liittyvät eettistä pohdintaa

aiheuttavat kysymykset (ks. Viinamäki 2009, 167-173). Nämä kokemukset ja ominaisuudet ovat siis eettisen johtajuuden lähtökohtia.

Kuntajohtajan tavoittellessa *objekteja* toimivat apuna eteenkin ne tahot, jotka myös haluavat saavuttaa samat päämäärät. *Auttajia* ovat niin alaiset, kollegat kuntajohtajaverkostoissa kuin muut yhteistyökumppanit. Tärkeimpinä *auttajina* kuntajohtajat itse kokevat kunnan poliittisen johdon, sillä ilman heidän apuaan tehtävä voisi olla hyvin vaikea. Toisaalta tärkeinä *auttajina* näyttäytyvät myös kuntajohtajan kyvykkyudet niin moraaliseen pohdintaan, oman toiminnan reflektointiin kuin tarvittavan tiedon hyödyntämiseen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Päätarinassa eettisen kuntajohtajan kyvykkyys, motivaatio ja kompetenssi tulevat punnituksi, kun hän kohtaa eettisyyteen liittyviä haasteita. Tarinan *vasta-subjektina* voidaan pitää epäeettisyyttä. Julkishallinnon etiikkaan kohdistuvan tutkimuksen perusteella voisi ajatella, että perinteisesti eettisen julkisjohtamisen selväksi 'päävastustajaksi' tulisi määritellä korruptio. On kuitenkin huomioitava, kuten aiemmin tutkimuksen analyysissä on todettu, että vain osa niistä eettisistä ongelmista, joita kuntajohtajat kohtaavat ja jotka he itse määrittelevät eettisiksi haasteiksi, ovat luokiteltavissa korruptioksi. Tästä syystä korruptio nimetään tässä yhdeksi *vasta-subjektin* alaisista *vastustajista*, vaikkakin se on niistä vakavin ja merkittävin. Esimerkiksi kuntaorganisaatioissa työskentelevän esimiehen laiskuus tai vaikka kuntajohtajan oma saamattomuus puuttua tähän laiskuuteen ovat haasteita, joiden seurauksena kuntaorganisaatio ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaakseen kuntalaisen hyvää, mutta laiskuutta ei silti voida määritellä korruptioksi tai lainvastaiseksi toiminnaksi. On myös huomattava, että moni *vastustajista* ei toimi tarkoituksellisesti tai tietoisesti eettisen johtajuuden vastavoimana. *Vastustajana* voi toimia myös joku sellainen kuntaorganisaatioon pesiytynyt rakenne tai huono toimintatapa, joka altistaa sen toiminnan eettisille loukkauksille.

Kaikki eettiset kuntajohtajat eivät välttämättä koskaan kohtaa omassa kunnassaan korruptiota, mutta se ei tarkoita, että *objektin* saavuttaminen tapahtuisi itsestään tai etteivät he kohtaisi muita *vastustajia*, kuten ymmärtämättömyyttä edustuksellisen demokratian prosessia kohtaan, avoimuuden puutetta, huonoa henkilöstöjohtamista tai sopimatonta käytöstä. Korruptiota voidaan kuitenkin pitää siinä mielessä tarinan 'päävastustajana', että ensikohtaaminen sen kanssa usein näyttäytyy tarinan käännekohtana, eräänlaisena viattomuuden tai yhteiskunnan kannalta merkittävään työhön liitettyjen ruusuisten mielikuvien menettämisenä. Tämän jälkeen eettinen

kuntajohtaja on valppaampi ja ennakoivampi sekä vakavien että lievempien eettisten haasteiden suhteen.

Todellisuudessa tarinan *objektina* toimivat päämäärät eli kunnan toiminnan legitimizeetti, kuntalaisen hyvä elämä ja kunnan toiminnan läpinäkyvyys ovat ideaaleja, jolloin eettinen kuntajohtaja ei koskaan voi täysin saavuttaa objektiaan. *Vastaanottajana* voidaan pitää kuntalaista, mutta ehkä yleisemmin kansalaista, sillä usein yhden kunnan toiminnassa ilmenevät epäeettisyydet rapauttavat kansalaisen uskoa muidenkin kuntien toimintaan ja julkiseen hallintoon ylipäätään. Viimeisessä eli arvioivassa tarinassa tulee siis kuntalaisen näkökulmasta määrittelyksi, koetaanko kunnan toiminta oikeutetuksi, onko kuntalaisen elämä hyvää ja näyttäytykö kunnan toiminta läpinäkyvänä ja korruptiosta vapaana. Vaikka tässä seurataan kuntajohtajaa tarinan päähenkilönä, ei hän kuitenkaan yleensä toimi yksin tarinan sankarina onnistuessaan, vaan yhtä lailla osallisia ovat *auttajat*.

Käytännössä eettisen johtajuuden tarinassa *objektin* tavoittelu on loputonta ja *vasta-subjektiin* ja erilaisiin *vastustajiin* törmätään aina uudelleen ja uudelleen eri asioiden tiimoilta. Kuntajohtajan näkökulmasta tehtävässä suoriutumisen onnistumiset ja epäonnistumiset näyttäytyvät usein yksittäisinä tapahtumina, jolloin *objektin* saavuttaminen voi yhtäaikaisesti onnistua ja epäonnistua eri kunnan eri toiminnoissa. Aina *vastaanottaja* ei arvioi suoritusta tai ainakaan arviot eivät päädy *subjektille* saakka tiedoksi ja kehityskohteiksi. Ongelmallista on, että todellisessa elämässä usein myös *vasta-subjektin* rangaistus jää toteutumatta.

7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINNAT

Tässä tutkimuksessa olen halunnut selvittää, miten kuntajohtajat ymmärtävät eettisyyden omassa työssään, millaisia ovat eettisen johtajuuden päämäärät ja arvot sekä millaisena eettisten haasteiden ratkaiseminen kuntajohtajien toimesta näyttäytyy. Kuntajohtajien haastatteluista koostuvaa aineistoa on ajatellut tarinoina, joissa kuntajohtajat antavat merkityksiä eettiselle johtamiselle kunnissa sekä rakentavat identiteettiään eettisesti toimivina kuntajohtajina. Kuntajohtajien tarinat osoittavat, että eettisen johtajuuden perusta syntyy johtajan henkilökohtaisten arvojen ja asenteiden yhdistyessä niihin arvoihin ja näkemyksiin, jotka työn myötä on omaksuttava oman toiminnan lähtökohdiksi.

7.1 Eettinen johtajuus palvelee kuntalaista

Olen aineiston analyysissä tulkinnut kuntajohtajien tavoittelevan eettisellä johtajuudella erityisesti kolmea päämäärää: kunnan toiminnan legitimitettä, kuntalaisen hyvää elämää sekä kunnan toiminnan läpinäkyvyyttä ja vapautta korruptiosta.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys tuo esiin julkisen johtamisen eettisyyttä koskevan tutkimuksen perinnettä ja siinä korostuu virkamiesetiikka, sääntöjen ja lain noudattaminen, henkilöstöjohtamiseen liittyvät näkökulmat sekä eettisten ongelmien tunnistaminen ja ehkäisy. Tämän tutkimuksen perusteella kuntajohtajat liittyvät eettiseen johtajuuden kysymykset arjessaan kuitenkin vahvasti kuntalaisen näkökulmaan. Tutkimuksen kuntajohtajat käyttivät toistuvasti sellaisia ilmauksia, kuten *”kuntahan on olemassa kuntalaisia varten”* tai *”me tehdään töitä kuntalaisten edun hyväksi”* pohjustaessaan jotain tarinaa tai näkemystään kunnan toiminnan eettisyydestä. Paikallistason eettinen johtajuus näyttäisi siis selvästi olevan lähempänä ihmistä, eikä siihen liittyviä ilmiöitä voida selittää vain viittaamalla yleisempiin näkemyksiin julkisen sektorin virkamiesetiikasta.

Avoimuutta, osallisuutta ja oikeanlaista edustuksellisen demokratian prosessia tavoitellaan, jotta kuntalainen voisi kokea kunnan toiminnan oikeutettuna. Kuntaorganisaatio on väline, jonka tehokkaasta toiminnasta huolehtiminen edesauttaa kuntalaisen hyvinvointia. Läpinäkyvyyden tai korruption poissaolon tavoite kytkeytyy kuntalaisen näkökulmasta myöskin legiti-

miteettiin, mutta tähän tavoitteeseen liittyy tietysti myös paljon selkeämpiä lainsäädännöllisiä vaateita. Analyysissa esitellyt kaksi ensimmäistä päämäärää sisältävät ehkä enemmän 'ethics high road' -ajattelua (ks. esim. Pitkänen, 2017, 28), jolloin eettisessä johtamisessa ovat mukana arvot ja eettisyyteen halutaan panostaa enemmän, kuin mikä ehkä jossain kunnassa katsotaan olevan lainsäädännön puitteissa riittävää.

Kuntajohtajien kuvaukset heidän omista taustoistaan tai arvomaailmastaan tuovat esiin, että eettinen johtajuus ei synny tyhjästä tai esimerkiksi vain lainsäädäntöä tai muuta substanssia opiskelemalla, vaan aidosta halusta tehdä yhteiskunnallisesti merkittävää työtä ihmisten hyväksi. Kuntajohtajien tarinoissa henkilökohtaiset arvot ja lainsäädännöstä johdetut työn arvot sekä toisaalta kunnan omat, ihanteellisesti strategiasta johdetut arvot, asettuvat tilanteesta riippuen erilaisiin hierarkkisiin suhteisiin toisiinsa nähden ohjatessaan kuntajohtajan työtä. Arvojen hierarkia konkretisoituu kuntajohtajien kertomuksissa erityisesti politiikan parissa työskentelyssä.

Toisen tyyppisessä virkamiestyössä voi eettisyys näyttäytyä suoraviivaisempaan sääntöjen seuraamisena ja oman integriteetin vaalimisena. Kuntajohtajalla sen sijaan voi olla jonkin niin sanottu epävirallinen mandaatti, jonka vuoksi juuri hänet on valittu tiettyyn kuntaan johtajaksi, kuten toimiminen kunnan toiminnan uudistajana. Näin myös se, kuinka eettisenä toimijana hänet kuntayhteisössä koetaan esimerkiksi luottamushenkilöiden tai kuntalaisten silmissä, voi määrittäytyä myös paikallisten arvojen tai erityiskysymysten mukaan. Tästä huolimatta aineisto sisälsi verrattain vähän viittauksia esimerkiksi kunnan strategiaan, josta voidaan ehkä päätellä, että kunnan virkahaltijan näkökulmasta eettisyyden kannalta olennaisempaa ovat jonkinlaiset yleisemmät moraaliset periaatteet, jotka eivät ole siinä mielessä relativistia, että ne vaihtelisivat kunnasta toiseen. Toisaalta myös kuntajohtamisen universaalimmat moraalisisäännöt ovat kontekstiinsa sidonnaisia siinä mielessä, että laki ja oikeana pidetyt kirjoittamattomat moraaliset koodistot elävät ajassa.

On huomioitava, että tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ollut antaa kattavaa raporttia eettisen johtajuuden tilasta Suomen kunnissa. Sen sijaan tämä laadullinen tutkimus on yksi näkökulma siihen, millaisia elementtejä eettinen kuntajohtajuus ehkä parhaimmillaan voi sisältää ja millaisia haasteita siihen liittyy. Tähän tutkimukseen valikoidut kuntajohtajat edustavat lähtökohdallisesti eettisyyteen panostavaa johtajuutta, joten satunnaisemmin valitut haastateltavat olisivat voineet tuottaa erilaisen aineiston ja hyvin erilaisen näkökulman eettiseen johtajuuteen kun-

nissa. Kuntajohtajien tarinat anonyymista *Antisankarista* tuovat esiin, että kuntia saatetaan johtaa myös hyvin toisenlaisesta arvomaailmasta käsin ja ilman sellaisia moraalisia periaatteita, jotka tämän tutkimuksen kuntajohtajille ovat itsestään selviä, kuten esimerkiksi kunnioitus ja tietty nöyryys demokraattista prosessia kohtaan.

7.2 Kuntajohtaja eettisyyden määrittelijänä ja eettisten ongelmien ratkaisijana

Kuntajohtajat näkevät tämän tutkimuksen perusteella eettisen harkinnan olevan läsnä päivittäisessä johtamisessa ja eteenkin henkilöstöön liittyvissä asioissa. Tarinoista käy ilmi, että lähes kaikki tutkimukseen osallistuneet kuntajohtajat ymmärtävät eettisyyden kunnan toiminnassa laajasti, eivätkä vain korruptiota ehkäisevänä toimintana. Eettisyys on kuntajohtajille toiminnan vaikutusten arviointia ja tasapainon tai kultaisen keskitien hakemista. Toisaalta kuntajohtajat kokevat, että nykymaailma ja esimerkiksi sosiaalisen median aiheuttama paine edellyttää usein niin nopeita ratkaisuja, ettei eettiselle pohdinnalle jää aina tarpeeksi aikaa.

Kuntaliiton kuntajohtajien työhyvinvointikyselyn (Vierula ym. 2018) mukaan vaikuttaisi siltä, että kuntajohtamisen toimintaympäristössä eettisesti haastavia päätöksentekotilanteita ilmenee melko vähän, kuten myös kuntajohtajien kokemaa eettistä stressiä. On kuitenkin mahdollista, että tulokset kertovat siitä, etteivät kuntajohtajat tunnista eettistä päätöksentekotilannetta. (Vierula ym. 2018, 6.) Tämä tutkimus ehkä tukee ajatusta siitä, että kaikille johtajille eettisen päätöksentekotilanteen käsite ei tarkoita samaa asiaa. Tähän tutkimukseen osallistuneet kuntajohtajat enimmäkseen kokevat, että eettisiä valintatilanteita tulee jatkuvasti esiin. Osittain kyse lienee siitä, että haastattelemistani kuntajohtajista lähes jokainen oli hyvin perillä eettisyyteen liittyvistä käsitteistä ja omaavat selvästi sellaista eettistä herkkyyttä, mitä kaikilla kuntajohtajilla ei ole. Sama pätee varmaankin myös eettisten ongelmien määrittelyyn ja tunnistamiseen (vrt. Viinämäki, 2017, 4-5).

Luvussa 6.3.2 esitetyt tarinat korruption kohtaamisesta osoittavat, että kuntajohtajan merkitys koko organisaation eettisyydelle voi tietyissä tapauksissa olla valtava. Johtajuuden vaihdos vaikuttaisi nostavan esiin niin lievät kuin vakavatkin eettiset ongelmat ja haasteet. Uusi johtaja ensinnäkin huomaa ongelmat, joihin muut ovat ehkä lakanneet kiinnittämästä huomiota. Toisaalta ongelmia myös halutaan ilmiantaa uudelle johtajalle, varsinkin jos edeltäjä ei ole niihin puuttunut. Tarinoista voidaan siis oppia, että johtajuuden vaihdos on otollinen hetki eettisten

ongelmien paljastumiselle. Eteenkin uusien johtajien tulisi siis olla valppaana eettisten ongelmien suhteen, vaikka työsuhteen alussa huomio ehkä ensisijaisesti kiinnittyikin toisen tyyppiin asioihin.

Kertomus uudesta johtajasta, joka kitkee korruption ja uudistaa organisaation toimintatavat, näyttäytyy perinteisenä sankaritarinana. Kuitenkin kuntajohtajalle itselleen se on raskas selviytymistarina, jossa hän on parhaansa mukaan yrittänyt tehdä voitavansa hyvin monimutkaisessa tilanteessa. Tämä voi osittain selittää sitä, miksi *Antisankari* lakaisee ongelmat maton alle. Eettisiin ongelmiin puuttuminen ei ole helppoa tai vaivatonta. Rohkeaa eettistä johtajuutta tarvittaisiin eteenkin kunnissa, joissa asiat ovat eettisyyden suhteen menneet pieleen. Tämän tutkimuksen tarinoissa eettiset ongelmat kuitenkin selvinneet uudelle johtajalle vasta, kun on jo 'liian myöhäistä' perääntyä. Epäeettisyyden tai riitatilanteiden vuoksi julkisuudessa riepoteluihin kuntiin lienee haastavaa löytää sellaisia johtajia, joita sinne luultavimmin tarvittaisiin.

Tarinat korruption kohtaamisesta myös osoittavat, että eettisille ohjeille ja eettisiä ongelmia ennaltaehkäisevien rakenteiden kehittämiseksi voi olla tarvetta, vaikka tarkkaa ohjeistusta ei aina koetakaan tarpeelliseksi silloin, kun asiat ovat tai vaikuttavat olevan vielä hyvin. Vakavatkin eettiset ongelmat vaikuttaisivat kehkeytyvän usein pitkän ajan kuluessa vähän kerrassaan. Niiden juuret voivat olla hyvin kaukanakin historiassa, aikana, jolloin myös lainsäädäntö on ollut toisenlainen. Olennaista eettisten ohjeiden tai sääntöjen suhteen on niiden laatiminen niin, että kaikki organisaatiossa ymmärtävät niiden tarkoituksen ja että ohjeita myös noudatettaisiin.

Kertomuksia tutkittaessa huomio voi kiinnittyä myös siihen, mitä jätetään kertomatta. Joidenkin johtajien kertomuksessa tietyt teemat loistavat poissaolollaan, mutta tästä ei vielä voi päätellä aihepiiriin olevan kuntajohtajalle vähemmän tärkeä. On mahdollista, että joidenkin kuntajohtajien tarinat keskittyvät sellaisiin aihealueisiin, joissa on kohdattu eniten haasteita. Toiset taas voivat nimenomaan haluta välttää jotain haastavaa teemaa. Esimerkkinä tällaisesta kaksijakoisesta teemasta oli kuntajohtajien kertomuksien suhde politiikkaan. Joidenkin kuntajohtajien kertomus oli hyvin pitkälti kertomus työskentelystä politiikan parissa, kun taas muutama sivuutti aiheen lähes täysin. Myös konsernijohtamisen ja omistajaohjauksen eettisiin haasteisiin liittyviä pohdintoja esiintyi tarinoissa hyvin vähän, vaikka olin ennakoanut, että tietynlaiset eettiset ongelmat ja arvoriidat voisivat liittyä juuri näihin aihepiireihin.

Jokisen (2000, 133) mukaan narratiivit voidaan jaotella kolmeen luokkaan: *regressiivisiin*, *staattisiin* ja *progressiivisiin*. Viimeisin korostaa positiivista muutosta ja liittyy toivottuihin ja arvostettaviin asioihin. Suurin osa kuntajohtajien tarinoista on progressiivisia. Niissä kerrotaan, miten kuntajohtajana voidaan toimia mahdollisimman eettisesti tai millaisia ihanteita omalle eettiselle johtajuudelle nähdään. Staattinen ja varsinkin regressiivinen narratiivi taas kertovat asioiden huonoudesta tai niiden kehittymisestä yhä huonommaksi. Näitä tarinoita kuntajohtajat kertovat sellaisista asioista, joihin heidän vaikuttamismahdollisuutensa eivät ulotu. Eniten esiin nostettu teema staattisissa ja regressiivisissä tarinoissa oli ehdottomasti luottamushenkilöiden epäeettinen toiminta. Joissain kunnissa asiaa on pyritty ratkaisemaan esimerkiksi hallituksen puheenjohtajan kirjatulla vastuulla puuttua ongelmiin valtuustossa, mutta tämäkään ei ratkaise ehkä pahinta uhkakuvaa, eli epäeettisyyttä puheenjohtajistossa. Kunnassa voi huonossa tapauksessa siis olla vakavia eettisiä ongelmia, joihin puuttuminen on kuntajohtajalle mahdotonta tai vähintäänkin suuri henkilökohtainen riski.

Kuntajohtajien kertoman perusteella luottamushenkilön näkemys eettisyydestä voi olla hyvin toisinlainen verrattuna objektiivisuutta tavoittelevaan viranhaltijaan, vaikka luottamushenkilö ei syyllistyisikään tarkoitukselliseen korruptioon, jolla viitataan tässä nyt selvään esimerkiksi henkilökohtaisen taloudellisen edun tavoitteluun. Poliitikolla voi olla samanaikaisesti hyvin moraalisesti korkeatasoisia päämääriä liittyen esimerkiksi yhteisöjen hyvinvointiin ja hän voi kokea niiden toteuttamisen olevan tärkeämpää kuin se, toimiiko hän kaikkien sääntöjen puitteissa tai säilyttääkö hän integriteettinsä. Paikallispoliitikkojen epäeettisyys vaikuttaa siis monimutkaisemmalta ilmiöltä, kuin mitä perinteiset korruptiot teoriat mädistä omenista ja hyvä veli -verkostoista ehkä antavat ymmärtää. Poliitikon epäeettisyys on ongelmallista myös siksi, että se vaikuttaisi usein jäävän rankaisematta. Tunnetustikin epäeettisesti toiminut paikallispoliitikko saatetaan äänestää kunnanvaltuustoon yhä uudelleen ja uudelleen.

Tässä tutkimuksessa on keskitytty kuntajohtajien eettiseen toimintaan omassa työssään, jolloin näkökulma on viranhaltijatyössä. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että vaikka organisaation virkamiesetiikka olisi korkealla tasolla, se ei aina riitä suojaamaan kuntaa korruptiolta, jos kunnan poliittinen johto ei noudata samaa linjaa. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan siis todeta, että eräs selkeimmistä jatkotutkimustarpeista kuntien etiikkaan liittyen olisi kuntien luottamushenkilöiden eettinen ja epäeettinen toiminta.

LÄHTEET

- Airaksinen, T. (1987). Moraalifilosofia. 2. painos. Juva: WSOY.
- Airaksinen, J. (2017). Kuntien tulevaisuus ja erilaisuus. Teoksessa: Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom M. (toim.) Tulevaisuuden kunta. Acta 264. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 170-189.
- Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. 4. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Arrington, R. L. (1998). Western Ethics. An Historical Introduction. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.
- Cooper, T. L. (2012). The Responsible Administrator. An Approach To Ethics For the Administrative Role. 6. painos. San Francisco: Jossey-Bass.
- Downe, J., Cowell, R. & Morgan, K. (2016). What Determines Ethical Behaviour in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? Public Administration Review. 76: 6, 898-909.
- Davis, M. (1991). Thinking like an engineer: the place of a code of ethics in a practice of a profession. Philosophy and Public Affairs, vol 20: 2, 150-167.
- Eriksson, P. & Kovalainen, A. (2008). Qualitative Methods in Business Research. London: Sage Publications.
- Eskola J. (2018). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa: Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Gortner, H. F. (2001). Values and Ethics. Teoksessa: Terry Cooper (toim.) Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker, 509–528.
- Greimas, A. J: (1980). Strukturaalista semantiikkaa. Tampere: Gaudeamus.
- Haapalehto, S. (2018). Korruptio ja eettisyys kunnassa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Harris, N. G. E. (1994). Professional codes and Kantian duties. Teoksessa: Ruth F. Chadwick (toim.) Ethics and the Professions. Manchester: Avebury, 104-115.
- Hassan, S., Wright, B. E. & Yukl, G. (2014). Does Ethical Leadership Matter in Government? Effects on Organizational Commitment, Absenteeism, and Willingness to Report Ethical Problems. Public Administration Review. 74: 3, 333–343.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2013). Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina - tarinoita kuntajohtamisesta. Acta 250. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. (2015). Uuden sukupolven kuntajohtajat. Acta 261. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Haveri, A., Majoinen, K., Jäntti, A. (2009). Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa: Haveri, A., Majoinen, K., Jäntti, A. (toim.) Haastava kuntajohtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 26-42.
- Hart, D. K. (2001). Administration and the Ethics of Virtue. Teoksessa: Cooper, T. (toim.) Handbook of Administrative Ethics. New York: Marcel Dekker.
- Heikkinen, H., Huttunen, R. & Syrjälä, L. (2007). Action Research and Narrative Inquiry: Five Principles of Validation Revisited. Educational Action Research 20 (1), 5-22.
- Heikkinen, H. (2018). Kerronnallinen tutkimus. Teoksessa: Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Hursthouse, R. & Pettigrove, G. (2012). Virtue Ethics. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/ethics-virtue/> Viitattu 6.1.2018
- Hänninen, V. (2018). Narratiivisen tutkimuksen käytäntöjä. Teoksessa: Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Häyry, M. (2001). Mahdollisimman monen onnellisuus. Utilitarismin historia, teoria ja sovellukset. Vantaa: WSOY.
- Häyry, M. (2003). Hyvä elämä ja oikea käytös. Historiallinen johdatus moraalifilosofiaan. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Ikola-Norrbacka, R. (2011). Eettinen julkisjohtaminen. Teoksessa: Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O. (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia 238. Julkisjohtaminen 16. Vaasa: Vaasan Yliopisto. 88-103.
- Jokinen, A. (2000). Narratiivit muutostyön resurssina. Teoksessa: Jokinen, A. & Suoninen, E. (toim.) Auttamistyö keskusteluna. Tutkimuksia sosiaali- ja terapiatyön arjesta. Jyväskylä: Vastapaino. 131-166.
- Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. Public Management Review 10:4, 505-525.
- Kohonen, E. (2011). Narratiivisuus – vähän hyödynnetty lähestymistapa kauppatieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa: Puusa, A. & Juuti, P. (toim.) Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Johtamistaidon opisto: Hansaprint. 196–205.
- Korhonen, I. & Oksanen, K. (1997). Kertomuksen semiotiikkaa. Teoksessa: Pekka Sulkunen & Jukka Törrönen (toim.) Semioottisen sosiologian näkökulmia. Sosiaalisen todellisuuden rakentuminen ja ymmärrettävyys. Helsinki: Gaudeamus. 54-71.

- Käyhkö, E. (2016). Vastuu ja etiikka julkisessa hallinnossa - sosiaalisen tasa-arvon merkitys. *Yritysetiikka* 1/2016, 17-28.
- Lawton, A. & Macaulay, M. (2009). *Ethics Management & Ethical Management*. Teoksessa: Raymond, C. (toim.) *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*. New York: Routledge. 107-120.
- Haapalehto, S. (2018). *Korruptio ja eettisyys kunnassa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Moilanen, T. (2016). *Virkamiesetiikan tila 2016 – Kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 38/2016.
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: catalyzing collaboration to create public value. *The leadership quarterly* 21: 2, 231–245.
- Ojakoski, M. (2014). *Eettinen ulottuvuus kuntajohtamisessa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Parkkinen, J., Haveri, A. & Airaksinen, J. (2017). *Yhdistävä johtajuus. Tutkimus kuntajohtajien osaamistarpeiden muutoksesta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Peiponen, M. (2007). *Arvot virkamiehen arjessa – selvitys virkamiesetiikan nykytilasta*. Valtiovarainministeriö. Tutkimuksia ja selvityksiä 4/2007.
- Pietarinen, J. & Poutanen, S. (1998). *Etiikan teorioita*. 5. painos. Helsinki: Gaudeamus.
- Pitkänen, L. (2017). *Nuorten johtajien eettiset profiilit. Q-metodologinen tutkimus eettisestä johtajuudesta uuden sukupolven määrittämänä*. Acta Wasaensia 385. Julkisjohtaminen. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Polkinghorne, D. (1995). Narrative configuration in qualitative analysis. Teoksessa: Hatch, J. A. & Wisniewski, R. (toim.) *Life history and narrative*. London: Falmer, 5-23.
- Riessman, C. K. (1993). *Narrative analysis. Qualitative Research Methods Series 30*. Newbury Park: Sage Publications.
- Riivari, E. & Lämsä, A.-M. (2014). Does it pay to be ethical? Examining the Relationship Between Organisations' Ethical Culture and Innovativeness. *Journal of Business Ethics* 123: 1, 1-17.
- Salminen, A. (2010). *Juloksen johtamisen etiikka*. 3. uudistettu painos. Opetusjulkaisuja 60. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. (2015) *Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja, selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013a). Exploring the Public Service Ethos: the Ethical Profiles of Regional and Local Managers in Finnish Public Administration. *Public Integrity* 15:2, 163-186.

Salminen, A. & Mäntysalo, V. (2013b). Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli - verkostot Suomessa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2010). Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2012). Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen. Kehittämisen mallit, toimintatavat ja periaatteet. Helsinki: Tietosanoma.

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2019). Julkinen johtaminen. 2. uudistettu painos. Helsinki: Tietosanoma.

Suomen Kuntaliitto (2017): Kuntaviestinnän selvitys 2017. Osoitteessa: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2017/kuntien-vestinta-lisaantyy> Viitattu 26.5.2020.

Timmons, M. (2002). Moral Theory: an Introduction. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Transparency International (2020). Country data Finland. Osoitteessa: <https://www.transparency.org/en/countries/finland> Viitattu 27.5.2020.

Tuomi & Sarajärvi (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Vierula, T., Pekola-Sjöblom, M. & Airaksinen, J. (2018). Eettiset ongelmat kuntajohtajien työssä. Uutta kunnista -julkaisusarja 14/2018. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Viinamäki, O-P. (2008). Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus. Tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä. Tutkimuksia 283. Hallintotiede 35. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Viinamäki, O-P. (2009). Eettisen johtajuuden moninaiset ulottuvuudet: Analyysissa eettisten tilanteiden tunnistaminen, arvotietoisuus ja eettinen kompetenssi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 37: 2, 163–175.

Viinamäki, O-P. (2017). Kuntajohtajien etiikkabarometri 2016–2017. Uutta kunnista - julkaisusarja 3/2017. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Virallislähteet:

Hallintolaki (434/2003)

Laki kunnallisista viranhaltijoista (304/2003)

Kuntalaki (410/2015)

Suomen perustuslaki (731/1999)