



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

ARI SALMINEN

Rakenteellinen korruptio

Kartoitus riskitekijöistä ja
niiden hallinnasta Suomessa

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA
SELVITYKSIÄ JA RAPORTEJA 203

ALKUSANAT

Tämä työ käsittelee rakenteellista korruptiota. Julkaisussa raportoidaan Vaasan yliopiston julkisjohtamisen laitoksen osuus syksyllä 2014 käynnistyneestä yhteishankkeesta 'Korruption riskisektorit (KORIS)'. Hankkeen toisena osapuolena on Poliisiammattikorkeakoulu. Hanketta rahoittavat oikeusministeriö ja Poliisihallitus. Hanke perustuu vuoden 2011 (Kataisen) hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”korruptiolle riskialttiit alat ja tilanteet kartoitetaan, jotta niihin voidaan puuttua.”

Korruption käsitettä ja ilmiötä on tutkittu aiemmin, joten kysymys ei ole uudesta asiasta. Tutkittavaa riittää kuitenkin sen suhteen, mitä tarkoitetaan rakenteellisella korruptiolla ja mitä sisältyy käsitteen alaan. Ilmiön parempi tunteminen mahdollistaa myös kehittämistyön, jossa tunnistetaan korruption uhat ja korruptio kyetään torjumaan.

Vaasan yliopistossa tutkimus kuuluu osaksi hallintotieteen tutkimusohjelmaa, jossa on julkaistu tieteellisiä tutkimuksia ja muita selvityksiä hyvän hallinnon ja eettisen johtamisen kysymyksistä. Tätä työtä lähellä olevia teemoja ovat Vaasan yliopiston julkaisut *Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli –verkostot* (Salminen & Mäntysalo 2013) sekä *Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: katsaus tutkimuskirjallisuuteen* (Salminen & Heiskanen 2013).

Julkaisun valmistuttua erityinen kiitos kuuluu tutkimusavustaja Tuija Tauriaiselle, joka kokosi ja alustavasti käsitteli tutkimusaineistoa koko hankkeen ajan. Kiitän arvokkaista käsikirjoituksen parannusehdotuksista Tommi Lehosta Vaasan yliopistosta sekä rahoittajien edustajia hankkeen ohjausryhmässä. Tutkimusyhteistyö Poliisiammattikorkeakoulun kollegojen Vesa Muttilaisen ja Johanna Peuralan kanssa toimi erinomaisesti, josta heille lämpimät kiitokset. Julkaisun viimeistelyä koskevasta avusta kiitokset kuuluvat kollegoilleni Venla Mäntysalolle ja Lotta Pitkäselle.

Huhtikuu 2015

Ari Salminen

Sisällys

ALKUSANAT	III
1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA KORRUPTION MÄÄRITTEET	1
Korruption tutkimus hallintotieteen etiikan kysymyksenä	1
Tutkimusasetelma	2
Korruption käsite.....	4
Korruption muodot.....	5
Korruption valvonta ja raportointi	8
Hyvän hallintotoiminnan edistäminen	11
2 RAKENTEELLINEN KORRUPTIO	14
Historiallinen katsaus klassisten valtiomuotojen korruptioon	14
Institutionaalinen korruptio Thompsonin mukaan.....	16
Yksilöllisen ja institutionaalisen korruption ero	17
Lähikäsitteet	19
Vuorovaikutussuhteet.....	20
Kohti rakenteellisen korruption määritelmää.....	22
3 RAKENTEELLISEN KORRUPTION ILMENTYMÄT SUOMESSA	25
Ominaisuudet ja altistumisalueet	25
Altistumisalueiden tulkinta	27
Poliittiset virkanimitykset	29
Politiikan rahoitus	33
Julkiset hankinnat.....	38
Laittomat ja illegitiimit päätöksentekorakenteet.....	42
4 RAKENTEELLINEN KORRUPTIO: KATSAUS MUIHIN ALHAISEN KORRUPTION MAIHIN	49
Korruptiomittaus 2000-luvulla: neljä maata ja Suomi	49
Australia	50
Kanada	52
Tanska	54
Yhdysvallat	56
5 LOPPUKESKUSTELU	60
Mitä tutkittiin, millaisia tuloksia saatiin?.....	60
Rakenteellisen korruption hallinta: torjunta ja eettinen kehittäminen	62
Tutkimuksen ja selvityksen tarve.....	64
LÄHTEET	66

Kuviot

Kuvio 1.	Rakenteellisen korruption määritelmä kolmen lähikäsitteen avulla.....	19
Kuvio 2.	Rakenteellisen korruption vuorovaikutussuhteita.....	22
Kuvio 3.	Hankintaprosessi ja riskitekijöiden tunnistaminen.....	42
Kuvio 4.	Epäterve verkottuminen vallan ja taloudellisten etujen jakamiseksi.....	44

Taulukot

Taulukko 1.	Korruptiolle tyypillisiä muotoja	7
Taulukko 2.	Korruption valvonta.....	10
Taulukko 3.	Yksilöllisen ja institutionaalisen korruption piirteitä	18
Taulukko 4.	Rakenteellinen korruptio ja keskeiset altistumisalueet Suomessa	28
Taulukko 5.	Neljä maata ja Suomi korruptiomittauksessa	50

1 TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA KORRUPTION MÄÄRITTEET

Moraalisesti hyvää ei ole se, ettei tehdä väärin, vaan se, ettei edes tahdota tehdä väärin. Demokritos (460–370 eaa.)

Moraalin ja etiikan tutkimus kattaa korruptiota käsittelevät tutkimuskysymykset. Kysytään, mikä on oikein ja mikä väärin. Mitkä eettiset säännöt ohjaavat käyttäytymistä? Moraalifilosofia koskee laajoja asioita, kuten velvollisuuksia ja niiden noudattamista, toiminnan seurauksia ja hyötyjä ja niitä koskevia sääntöjä sekä hyveitä, joita pidetään arvokkaina.

Korruption tutkimus hallintotieteen etiikan kysymyksenä

Tämän hallintotieteellisen raportin aiheena on korruptio käsitteenä ja ilmiönä. Tieteenala johtaa eräisiin näkökulmarajauksiin. (Vrt. esim. Salminen 2004; Raadschelders 2013). Vaikka työssä painotetaan julkisen hallinnon korruptiota, se ei poista sitä tosiasiaa, että korruptiota esiintyy yhtä lailla yritystoiminnassa ja talouselämän piirissä.

Mikä on korruption tutkimuksen asema hallintotieteen etiikan tutkimuksessa? Hallinto- ja organisaatioteoriat ovat kautta aikain sisältäneet eettisiä kysymyksiä. Käsitteet hyvästä hallinnosta ja johtamisesta, hyvästä virkamiehestä tai kansalaisia palvelevasta hallinnosta ovat muuttuneet historian kuluessa. 1900-luvun alun teorit korostivat tehokkaan toiminnan ideaalia organisaatioissa. Viime vuosisadan puolivälin jälkeen teoriasuuntauksissa nostettiin vahvemmin esiin hallinnon ja kansalaisten väliset suhteet, osallistuminen ja demokratia. 1980-luvulta lähtien hallinto- ja organisaatioteorioiden valtavirta on painottanut hallinnon suorituskykyä, taloudellista tehokkuutta, tulosten aikaansaamista ja julkista palvelua. 2000-luvun puolella monet tutkijat ovat lisäksi käsitelleet hallinnon etiikan kysymyksiä ja haasteita suhteessa tieteenalan kehitystä koskevaan keskusteluun.

Hallinnon etiikan tutkimuksella on runsaasti kosketuspintaa muihin tieteenaloihin, jotka käsittelevät korruptiota ja korruption syitä. Huberts (2014: 157–161) tuo esiin tutkimusalueita, joilla on niille luonteenomaisia lähestymistapoja korruption tutkimiseen. Funktionalismissa selvitetään haittojen (dysfunktioiden) vaikutusta korruption sekä sitä, miten ne selittävät korruption syntyä. Niin sanotut luonneteoriat selittävät korruptiota huonojen luonteenpiirteiden kautta (”mädät omenat”). Rikosoikeuden aiheina ovat motiivit, korruptiolle altistavat tilaisuudet ja kontrollin puutteet, jotka antavat selityksiä korruption synnylle. Moraalisten arvojen yhteiskunnallinen tutkimus käsittelee arvoja ja normeja, jotka vaikuttavat yksilöihin, ja joista on mah-

dollista kehittyä korruptiota. Kirjoittaja korostaa sitä, että selitettäessä korruptiota monitieteinen lähestymistapa ottaa huomioon useat tekijät yhtä aikaa, kuten yksilön luonteenpiirteet, työn, organisaation ja toimintaympäristön.

Hallinnon etiikan tutkimus on perusluonteeltaan normatiivista hallintotieteellistä tutkimusta. Tutkimuksella etsitään vastauksia siihen, miten asioiden pitäisi olla, mitä kehitettävää on löydettävissä ja mitä uudistuksia kaivataan julkisessa hallinnossa. Hallinnon etiikka (Administrative Ethics) muodostaa oman doktriinin osana muuta hallintotieteellistä tutkimusta. (Menzel 2005, 2012, 2014; Lawton & Doig 2005–6; Cooper 2006; Lawton & Macaulay 2009; Salminen 2010; Cooper & Menzel 2013; Huberts 2014). Erityisesti 1980-luvulta eteenpäin alan tutkimuksen aiheita ovat olleet:

- eettinen päätöksenteko ja johtaminen
- organisaatioiden suorituskyky ja etiikka
- etiikan ja lainsäädännön suhde
- korruptio
- julkisen palvelun eetos ja luottamus
- virkamiehen vastuullisuus ja tilivelvollisuus
- yksilöllinen, ammatillinen ja organisatorinen integriteetti
- eettinen esimiestyö
- eettinen toimintaympäristö
- eettinen hallinto ja kansalaiset
- globalisaation eettiset kysymykset
- eri policy-alueiden eettiset kysymykset
- hallinnon integriteetti ja sen loukkaukset.

Tutkimusasetelma

Tässä työssä rajaudutaan rakenteelliseen korruptioon ja sen hallintaan. Yleisesti ottaen kaikki tietävät jollain tavalla, mitä on korruptio, mutta se, mitä on rakenteellinen korruptio, ei ole yhtä selvä asia. Verrattuna paljastuneisiin korruptiorikoksiin, yksilöiden väärinkäytöksiin tai yksittäisiin korruptiotapauksiin rakenteellisen korruption selvittäminen on vaikeampaa. Tätä kysymystä tarkastellaan tarkemmin myöhemmissä osuuksissa, joissa paneudutaan rakenteellisen korruption määrittelyn ongelmiin.

Kysymykset

Rakenteellisen korruption kuvaamiseen on monia tapoja. Tarkoitus on selvittää, mikä on rakenteellisen korruption perusluonne, mitkä ovat sen erityispiirteet ja millaisin kriteerein käsitellään rakenteellista korruptiota riskialoilla ja altistumisalueilla. Suomen tarkastelua täydentää aineisto, jossa vertaillaan neljää alhaisen korruption

maata. Tutkimukseen tehtyjä valintoja perustellaan tarkemmin eri pääosuuksissa. Rakenteellisen korruption selvittämiseksi asetetaan kaksi tutkimuskysymystä:

Ensinnäkin, mitä on rakenteellinen korruptio ja miten se eroaa konventionaalisesta (perinteisestä, tavanomaisesta, vakiintuneesta) korruptiosta ja korruptiokäsityksestä?

Toiseksi, näkyvätkö rakenteellisen korruption piirteet valituilla korruption altistumis- ja riskialueilla Suomessa ja miten ne ovat hallittavissa, toisin sanoen valvottavissa ja torjuttavissa?

Aineistot

Aineistona ovat tutkimuskirjallisuus ja suomalaisten asiantuntijoiden haastattelut. Rakenteellisen korruption käsitettä ja sisältöä kuvataan alan tieteellisen tutkimuksen avulla. Keskeisin kirjallisuus on ajankohtainen hallinto- ja valtiotieteellinen tutkimus. Merkittävä hyöty rakenteellisen korruption erityispiirteiden kuvauksessa saadaan institutionaalisen korruption tutkimustuloksista, joita on julkaissut yhdysvaltalainen tutkimuskeskus Edmond J. Safra Center for Ethics (Harvard University). Suomen tilannetta kartoitetaan selvityksillä ja muulla ajankohta keskustelulla.

Rakenteellisen korruption käytäntöjä täydennetään asiantuntijahaastatteluilla. Hankkeessa toteutettiin viisitoista asiantuntijahaastattelua. Haastattelulomake käsitti lähes kaksikymmentä kysymystä korruptiosta. Lomakkeen rungon muodostivat kysymykset haastattelun kohdealasta, korruptiosta ja sen havaitsemisesta, korruption ominaispiirteistä ja rakenteellisesta korruptiosta sekä korruption torjuntatoimista, lainsäädännöstä ja tulevaisuudennäkymistä (ks. tarkemmin Peurala & Muttilainen 2015).

Haastateltavaksi valitut asiantuntijat edustavat laajasti yhteiskunnan eri sektoreita. Useat haastateltavista ovat johtavissa asemissa olevia virkamiehiä julkisten hankintojen alalta, rakennus- ja yhdyskuntasuunnittelusta, turvallisuusosalta sekä politiikan ja intressikonfliktien asiantuntijuuden piiristä.

Haastattelututkimuksen metodologia, haastattelulomakkeen kysymykset ja tekninen toteutus on selvitetty tämän yhteishankkeen toisessa raportissa (Peurala & Muttilainen 2015). Peurala ja Muttilainen vastasivat haastattelujen toteutuksesta vuoden 2014 lopulla.

Tässä työssä raportoidaan haastateltavien näkemyksiä rakenteellisesta korruptiosta. Näkemykset sisältyvät lomakkeen kahteen kolmeen kysymykseen ja kohdistuvat sellaisiin aiheisiin kuten poliittiset virkanimitykset, politiikan rahoitus, julkiset hankinnat ja epäterve verkottuminen. Tässä työssä ei ole käytetty suoria lainauksia,

vaan vastaukset on koottu yleisten huomioiden ja arvioiden varaan. Tämä aineisto ei anna tarkkaa tai tyhjentävää kuvaa korruptiotilanteesta.

Käsillä oleva työ koostuu viidestä pääosuudesta. Tarkemmat tavoitteet esitetään kunkin pääosuuden yhteydessä. Koska rakenteellisen korruption ymmärtäminen vaatii aihepiirin taustoittamista, tässä pääosuudessa kuvataan keskeisiä aiheita korruption määritteistä. Niitä ovat 1) korruption käsite, 2) korruption muodot, 3) korruption valvonta ja 4) hyvä hallintotoiminta.

Korruption käsite

Korruption käsite pohjautuu latinankieliseen sanaan ”*corrumpere*”, jolla tarkoitetaan henkilön ja erityisesti hänen luonteensa turmelemista. Käsitteellä tarkoitetaan jonkin fyysistä turmelemista, epäjärjestykseen saattamista, tai jonkun epärehellisyyteen houuttelemista tai lahjomista väärän valan tekemiseksi. Korruptiota kuvaa henkinen rappio, moraalinen rappeutuminen ja lahjonnan rehottaminen.

Korruption kohdalla on aina kysymys vallan ja vaikutusvallan väärinkäytöstä. Kun valtaa ja vaikutusvaltaa käytetään väärin, pyrkimys on tavoitella etuja, jotka saavutetaan laittomin ja epäeettisin keinoin.

Korruptio on perusteltua määritellä laajasti sen vuoksi, että siihen liitetään käytännössä monia asioita. Korruptiota koskeva tutkimuskeskustelu tunnistaa monia korruption ulottuvuuksia (ks. esim. Thompson 1995; Isaksson 1997; Tiuhonen 2003; Caiden ym. 2001; Lambsdorff et al 2005; Sampford et al 2006; Heidenheimer & Johnston 2009; de Graaf et al 2010; Leppänen & Muttilainen 2012; Quah 2013; Mendilow & Pelag 2014).

Yksi lähestymistapa on tarkastella korruptoitumisen kohteita vaihtoehtojen kautta (vrt. Nas, Price & Weber 1986). Jos korruptio liittyy viranhoitoon, on useimmiten seurauksena luottamuspulla, joka johtuu korruptiosta. Mikäli korruptio kuvataan markkinakeskeisenä kysymyksenä, kyse on lähinnä siitä, että taloudellisia etuja hankitaan väärillä tavoilla. Korruptio voi koskea julkista intressiä. Jos yhteinen etu tosiasiassa syrjäytyy yksityisen edun tieltä, julkisen edun varjossa ”kähmitään” kasvatamalla omaa valtaa.

Dobel (1978) laajentaa valtiollisen korruption määritelmää kansalaisen roolin suuntaan. Määritelmä muuttuu siten monimutkaisemmaksi. Dobelin teoreettisen määritelmän mukaan korruptio on kansalaisten moraalista kyvyttömyyttä sitoutua perustellun puolueettomasti niihin toimiin, tunnusmerkkeihin ja instituutioihin, jotka edistävät aidosti yhteistä hyvää. Yhteiskunnassa voi olla kehityspiirteitä, jotka ajavat korruptioon, kuten epätasa-arvo, kilpailu ja kansalaisosallistumisen vaje.

Della Porta ja Vannucci (2012: 14–15) korostavat, että kynnys korruptioon laskee sitä enemmän, mitä enemmän on korruptiota. Korruption yleistyessä hallintorakenteiden kautta vahvistuvat sellaiset toimintatavat, jotka vakauttavat korruptiiviset toimet. Erityisesti sisäsyntyiset tekijät voivat vaikuttaa organisaation rakenteeseen. Ne vähentävät epävarmuutta ja saavat illegitiimit toimintatavat vaikuttamaan ”tuotteisilta” ja moraalisesti vähemmän moitittavilta. Yleistyessään korruptiiviset toimintatavat juurtuvat organisaation muodollisiin menettelytapoihin ja päätöksentekoprosesseihin.

Laajalle levinnyt korruptio kehittää ”laittomuuden taitoja” (Della Porta & Vannucci 2012: 14-15). Kirjoittajat tulkitsevat, että korruptiossa mukaudutaan odotuksiin ja hallinnollisen koordinoinnin aikaansaamiin vaikutuksiin. Korruptio menneisyydessä vaikuttaa sen leviämiseen nykyisyydessä. Tekemällä korruptiota edesauttavia uudistuksia korruptoituneiden verkostojen toimijat vahvistavat tietoisesti sitä, että korruptio jää rankaisematta. Mitä pienemmät ovat moraaliset esteet ja korruption sosiaalinen leima, sitä korkeammat kustannukset koituvat niille, jotka säilyttävät integriteetinsä, ja päinvastoin.

Tässä raportissa korruption tarkastelun yhtenä keskeisenä painotuksena ovat julkisen ja yksityisen sektorin yhteydet. Korruptio on tällöin julkisessa tehtävässä toimivalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Korruptiivinen käyttäytyminen poikkeaa julkiseen rooliin kuuluvista normaaleista velvollisuuksista. Sovit-tuja sääntöjä rikotaan ja valta-asemaa käytetään väärin.

Korruption muodot

Korruption muodot muodostavat moninaisen ja osin sen vuoksi hajanaisen kokonaisuuden. Yksi tapa pyrkiä rajaamaan korruption käsitettä on ryhmitellä korruption muodot mahdollisimman kattavasti ja yksiselitteisesti. Muotoja luettelemalla ei välttämättä päästä kovin täsmälliseen määritelmään, ja usein korostetaan vielä sitä, että korruptiota olisi aina arvioitava tapauskohtaisesti. (Vrt. esim. Caiden 2001; Kolt-hoff, Huberts & van den Heuvel 2007; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010.)

Kun korruption käsite määritellään laajasti, sitä on mahdollisuus käyttää monissa yhteyksissä. Tämä rajaa näkyvistä ne korruption syyt (yhteiskuntien väliset erilaisuudet), jotka liittyvät sosioekonomisiin tekijöihin, yhteiskuntien toimivuuteen, epävakauteen, taloudelliseen tilanteeseen, kuten köyhyyteen.

Luettelo muodoista

Eri kirjoittajien esityksiin perustuva yhdistelmä keskeisistä korruption muodoista on kuvattu taulukossa 1. Vakava korruptio ja korruptiorikokset ovat listauksen alkupäässä ja erityyppiset korruptiivisen käyttäytymisen ilmentymät taulukon loppupäässä. Osa näistä muodoista määritellään tarkemmin raportin myöhemmissä osuuksissa.

Laajan tai raskaan (grand corruption) korruption muodoista (vallan väärinkäyttö, lahjonta, petokset, kavaltaminen) erotetaan hallinnon korruptio (velvollisuuksien laiminlyönti, huonojen toimintatapojen suojeleminen, huono johtaminen), joka on usein pienimuotoisempaa (petty corruption).

Laajasta korruptiosta on luonnollisesti eniten haittaa yhteiskuntien ja niiden instituutioiden kehitykselle. Näissä tapauksissa korruption torjunta vaatii erityistoimenpiteitä, ja jossain tapauksissa kattavaa korruptionvastaista lainsäädäntöä.

Taulukko 1. Korruptiolle tyypillisiä muotoja

- vallan ja aseman väärinkäyttö, vaikutusvallan väärinkäyttö
- lahjonta, lahjusten lupaaminen, pyytäminen, ottaminen ja lahjonnan hyväksyminen
- petos, kiristys, kavallus, varastaminen, yhteisten varojen väärinkäyttö
- julkisen omaisuuden hävittäminen, myyminen ja muu hyödyntäminen ilman valtuuksia
- rahanpesu, kleptokratia
- uhkailu ja väkivallalla pakottaminen
- eturistiriidat ja sisäpiiritiedon ja muun luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- suosinta ja suosikkijärjestelmän ylläpito (nepotismi, klientelismi, kronyismi)
- integriteetinvastainen verkottuminen, hyvä veli -verkostot, kartellit
- äänten ostaminen, virkojen myyminen
- sopimaton lahjojen vastaanottaminen ja vieraanvaraisuus sekä muut kohtuuttomat taloudelliset edut
- lakien ja määräysten kiertäminen
- tosiasioiden vääristely, perättömät lausunnot, valehtelu
- laittomat palvelumaksut ja voitelurahat
- dokumenttien ”sormeilu”, yhteisten pelisääntöjen manipuloiminen
- laitton seuranta ja tarkkailu
- tehtävien, velvollisuuksien ja valvonnan laiminlyönti ja asioiden viivyttely
- huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- huono johtaminen: välinpitämätön johtamistyö ja alaisten laiminlyönti
- vääristyneiden, epäreilujen ja epäasiallisten keinojen käyttäminen alaisiin.

Käytännön selvityksiä

Korruptiota koskevat selvitykset sisältävät sekä maiden välisiä vertailuja että arvioita siitä, miten korruptiotilanne on kehittynyt suhteessa aiempiin vuosiin. Jotkut selvitykset sisältävät maakohtaisia suosituksia korruption torjunnan kehittämiseksi ja torjunnan puutteiden poistamiseksi.

Vuonna 2011 tehty arvio Suomen kansallisesta integriteettijärjestelmästä (NIS) on osa 25 EU-maan kansallista arviointia. Korruption torjunnan ja integriteetin vahvistamisen näkökulmasta selvitys kartoitti kolmentoista yhteiskunnallisen instituution (pilarin) roolia korruption torjunnassa lain tasolla ja käytännössä. Suomen järjestelmän katsottiin pääpiirteissään toimivan hyvin, vaikka korruption torjunnan resurssit

olivat niukat. Laintasoinen järjestelmä oli paremmassa kunnossa kuin käytännön toimenpiteet. Vaikka korruptio on Suomessa vähäistä, suosituksen mukaan integriteettijärjestelmän tulisi ottaa paremmin huomioon korruptionvastaiset toimet ja niihin valmistautuminen. Tiedon välitystä viranomaisten kesken olisi parannettava ja otettava harkintaan korruption vastaisen viraston perustaminen. (Kansallinen integriteettijärjestelmä. Suomi 2011: 15–24)

Kansainvälisen järjestön (Transparency International) korruptioindeksi (CPI) julkaistaan joka vuosi. Kun vuonna 2014 tarkastelun kohteena oli 175 valtiota, Suomi oli jälleen alhaisen korruption maiden kärkiryhmissä (ks. jäljempänä neljännen pääosuuden taulukko 5). Kyseisenä vuonna järjestö arvioi julkisen hallinnon korruptiota. Suomen kohdalla tuotiin esiin korruption torjunnan haasteita, jotka koskevat julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä, hyvä veli -verkostoja ja ilmiantojärjestelmän puuttumista.

Euroopan Neuvoston yhteydessä toimiva Greco (Group of States against Corruption) arvioi vuonna 2012 korruption torjuntaa Suomessa kansanedustajien, syyttäjien ja tuomareiden keskuudessa. Huomio kohdistui eettisten koodien, koulutuksen ja eettisen neuvonnan tarpeisiin. Kansanedustajia koskevia ehdotuksia käsitellään myöhemmin kolmannen pääosuuden kappaleessa politiikan rahoitus.

Vuonna 2014 julkaistiin selvitys eurooppalaisten yritysten korruptioselvityksestä (Flash Eurobarometer. Suomi-raportti 2014: 1–2). Kolmensadan suomalaisen yritysvastaajan näkemys on, että tyypillisimmät korruption muodot ovat veropetokset, suosinta ja poliittisten puolueiden rahoituksesta vastineeksi saatavat vaikutusmahdollisuudet. Vastaajien keskuudessa korruption torjuntaa pidettiin riippumattomana. Kun kysyttiin vastaajien näkemyksiä siitä, rangaistaanko yritysten puolelta tapahtuvaa virkamiehen lahjontaa asianmukaisesti, yli 300 yritysvastaajan joukossa vajaa puolet piti rangaistusta asianmukaisena ja runsas puolet oli toista mieltä.

Korruption valvonta ja raportointi

Useimmat maat suojautuvat korruptiolta säätämällä korruptionvastaisia lakeja ja muita säännöksiä. Samalla valtuutetaan eri viranomaisia ryhtymään korruptionvastaisiin toimiin. Kontrollijärjestelmä ei perustu pelkästään lainsäädäntöön, vaan siihen, kuinka aktiivisesti toimitaan huonon hallinnon ja integriteetin loukkauksien torjumiseksi yhteiskunnassa. Alhaisen korruption maat luottavat yleensä hallinnon eettiseen kehitystyöhön, kun taas korruptoituneet maat lisäävät ensisijaisesti lainsäätelyä korruption vähentämiseksi.

Korruption levinneisyyden ja vaikutuksen suhteen valtiot ovat eri asemassa. Maita, joissa korruptio on yhteiskunnan keskeinen ongelma, voidaan luonnehtia korruption

”kriisimaiksi”. Sääntelyn jatkuva lisääminen on merkki yhteiskunnan epäluottamuksen tilasta. Sääntely voi johtaa pahimmillaan siihen, että luottamuspuola muodostuu ikään kuin itseään toteuttavaksi, eli se hyväksytään tosiasiksi raskaan sääntelyn kautta. Monet Euroopan unioniin pyrkineet tai pyrkimässä olevat maat säätävät korruptionvastaista lainsäädäntöä, jonka tehtävänä on osoittaa päätöksentekijöiden vakava kielteinen asenne maassa rehottavaan korruptioon. Haasteena on, saadaanko korruptionvastainen lainsäädäntö pantua toimeen käytännössä.

Eettinen kehitystyö, koulutus ja organisaatiokohtainen hyvien käytänteiden juurruttaminen ovat ominaisia alhaisen korruption maille, jotka voivat pitkäjänteisesti keskittyä etiikan valistustyöhön. Suomi kuuluu tähän ryhmään.

Valvonnan instrumentit

Taulukko 2 tiivistää ne instrumentit, joita on käytössä korruption valvonnassa, ja joilla on useita funktioita. Niiden tarkoitus on ennaltaehkäistä integriteetin loukkauksia ja ohjata käyttäytymistä, tuomita ja saattaa jälkikäteen vastuuseen. Joissain tilanteissa valvonnan olemassaolo toimii eräänlaisena pelotteena epäeettistä käyttäytymistä vastaan.

Taulukossa viitataan valvonnan sisältöön ja luonteeseen. Kuvatut instrumentit ovat periaatteessa käytössä rakenteellisen korruption torjunnassa. Välineiden teho riippuu monesta tekijästä: toimiiko korruptionvastainen strategia, onko lainsäädäntö riittävän kattava ja vaikuttava ja onko viranomaisilla resurssit tutkia monimutkaisia korruptiotapauksia.

Taulukko 2. Korruption valvonta

Instrumentit	Valvonnan sisältö	Valvonnan luonne
Yhteiset arvot, koodit ja hyvät käytännöt	luottamus julkisiin instituutioihin; kansalaisten mahdollisuudet puuttua väärinkäyttöksiin	'eettisyyden edistäminen'
Virkamiesetiikka, hyvä hallintotapa	laillisuus, virkavastuu ja julkinen häpeä, maine ja imago	'rikkomusten estäminen' / 'eettisyyden edistäminen'
Korruption vastainen lainsäädäntö ja toimeenpano	eettisen toiminnan periaatteet ja eettisten rikkomusten sanktiot	'rikkomusten estäminen'
Laillisuusvalvonta ja muut valvontaviranomaiset	oikeudenmukaisen ja puhtaan hallintokulttuurin ylläpitäminen	'vahtikoira'
Tilintarkastus ja muu sisäinen tarkastustoiminta	tiukka talouskontrolli, epäilyksien ilmoittaminen	'vahtikoira'
Kansalaisyhteiskunta, asiantuntijaelimet ja järjestöt	yhteiskunnan moraali, tietoisuuden ja eettisten toimintamallien lisääminen	'eettisyyden edistäminen'
Tutkiva journalismi (media)	eettiset rikkomukset	vallan 'vahtikoira'

Lähteet: Salminen 2013: 67; Salminen & Mäntysalo 2013: 60.

Taulukon 2 viimeinen valvontamekanismi eli media on osa korruption raportointia. Kysymys ei ole pelkästään valvonnasta, vaan aktiivisesta osallistumisesta väärinkäytösten paljastamiseen ja ilmoittamiseen sekä niiden julkiseen käsittelyyn. Tutkiva journalismi toimii vallan vahtikoirana.

Whistleblowing

Whistleblowing (pilliin puhaltaminen, ilmianto) on oletetun rikkeen tai väärinkäytöksen paljastamista ja ilmoittamista organisaatiossa. (Salminen & Heiskanen 2013: 11–36) Rikkeen tai väärinkäytöksen ilmoittaja raportoi epäilyksistään tai havainnoistaan taholle, joka toimii vastaanottajana. Tässä mielessä kyseessä on vakiintunut ja järjestäytyneet toimintamalli. Suomessa on tällä hetkellä muutamia whistleblowing-kanavia sekä julkisessa hallinnossa että yrityksissä, jotka on suunniteltu kyseisen organisaation tarpeisiin. Median kautta julkisuuteen tulevat epäilyt ovat näkyvimpiä ja keskeisessä asemassa.

Korruption raportointikanavia on julkisessa hallinnossa perustettu poliisiin, tulliin, ulkoasianhallintoon (kehitysyhteistyön hallintoon), valtiontalouden tarkastusvirastoon, kilpailu- ja kuluttajavirastoon sekä verohallintoon.

Kansainvälisessä kehitys- ja tutkimuskeskustelussa on laajasti käsitelty ilmiannon ja raportoinnin eri puolia. Yksi keskeinen kysymys on, millaisiin rikkeisiin ja väärinkäyttöihin whistleblowing soveltuu toimintamallina ja millaisia hyötyjä siitä on saatavissa. Toinen kysymys on, mikä on organisaation johdon suhtautuminen pilliin puhaltajiin ja soveltuuko järjestely ylipäätään kyseisen maan hallintokulttuuriin ja -traditioon. Johdon tuki on edellytys sille, että tämä kaltainen uudistus on toteutettavissa. Kolmanneksi, käytetäänkö ilmoittamisessa ulkoisia (media, oikeusviranomaiset, ulkoinen kuuma linja) vai sisäisiä (esimies, organisaation johto, tilintarkastusyksikkö, etiikka-asiamies) kanavia. Mikäli sisäisiä kanavia on käytössä, niitä käytetään. Neljänneksi kysytään, tarvitaanko erityistä lainsäädäntöä suojelemaan ilmiantajaa kustotoimilta. Lainsäädäntö on perusedellytys toimivalle järjestelmälle. Viidenneksi, on tilanteita, joissa on suojeltava yritystä tai virastoa ja johtoa perättömiltä ilmiannoilta, jotka vahingoittavat organisaation mainetta. Järjestelmän väärinkäyttöön tulee varautua.

Monissa maissa on käytössä ilmianto- ja raportointijärjestelmä (Transparency International, Whistleblowing in Europe 2013). Joillakin mailla on kehittynyt lainsäädäntö ilmiantajien suojelussa. Suomessa ei tätä vielä ole. Kansainvälisten sopimusten sitouttamana ja kansainvälisten järjestöjen suositusten mukaisesti oikeusministeriö on alkuvuodesta 2015 käynnistänyt selvityksen korruption ilmiantajien suojelusta ja lainsäädäntötarpeesta. Työryhmän muistio on tarkoitus valmistua vuoden 2015 loppupuolella.

Hyvän hallintotoiminnan edistäminen

Lainsäädäntö luo keskeisen perustan korruption torjunnalle ja integriteetin turvaamiselle. Suomessa tärkein korruption vastainen ja hyvän hallintotoiminnan edistämistä

koskeva lainsäädäntö on kirjattu perustuslakiin, rikoslakiin, virkamieslainsäädäntöön, hallintolakiin sekä taloudellista toimintaa koskevaan erityislainsäädäntöön. Myös kansainväliset korruptionvastaiset sopimukset sitouttavat Suomen tähän kehitystyöhön.

Korruptionvastainen työ ei ole pelkästään korruption suitsimista, rajoittamista ja torjuntaa. Vaihtoehtoina ovat ne toimenpiteet, joilla edistetään hyvää hallintotoimintaa, johtamista ja hallintaa. Aihetta on käsitelty laajasti alan kirjallisuudessa. (Vrt. Caiden 2001: 251–255; Salminen & Ikola-Norrbacka 2009: 166–169; Huberts 2014). Hyvän hallinnon pyrkimykset koskevat sekä yksilöitä että instituutioita. Keskeisiä hyvän hallintotoiminnan edellytyksiä ovat seuraavat:

- moniarvoinen demokratia, joka sisältää kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen poliittiseen päätöksentekoon
- oikeusvaltion periaate
- luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin
- yksilöiden tasapuolinen ja reilu kohtelu
- yksilön korkea henkilökohtainen moraalii
- yksilön vastuuntunto ja velvollisuuksien noudattaminen
- toiminnan läpinäkyvyys, avoimuus ja tilivelvollisuus
- visio kestävän kehityksen strategiasta
- eettinen hallintotapa poliitikkoja ja virkamiehiä varten.

Näihin teemoihin liittyy monia tutkimuksia, jotka koskevat korruption vaikutusta yhteiskuntaan ja politiikkaan. Korruption torjunnan osalta korostetaan sitä, että demokratia, poliittinen vakaus ja lehdistön vapaus ovat keskeisiä asioita (Lederman ym. 2001). Poliittisen järjestelmän korruptio vähentää yleistä luottamusta julkiseen valtaan ja viranomaisiin. Epäluottamus laajenee helposti koko yhteiskuntaan ja sen instituutioihin (Rothstein & Eek 2009). Selkeä vastuullisuus poliittisten instituutioiden piirissä vahvistaa toimintatapoja, jotka lisäävät hyvää hallintoa ja vähentävät korruptiota (Tavits 2007).

Käytännön tasolla on reagoitu hyvän hallinnon vaatimukseen ja integriteetin turvaamiseen. Esimerkkejä on monia, ja niissä on omat eettiset painotuksensa, joista monet edustavat hyveitä ja eettisiä arvoja esiin nostavia suosituksia eivätkä niinkään käskyjä tai kieltoja. Tässä mainitaan kolme eettistä suositusta.

Tunnetuimpia ovat Iso-Britanniassa laaditut Nolanin komitean eettiset periaatteet vuodelta 1995. Ne ovat toimineet monien koodistojen esikuvina. Niihin kuuluvat epäitsekkyys, integriteetti, puolueettomuus, vastuullisuus, avoimuus, rehellisyys ja johtajuus. Eettiset periaatteet korostavat keskeisiä moraalisia arvoja.

American Society for Public Administration (ASPA) on laatinut vuonna 2013 päivitetty eettiset koodit julkisia tehtäviä varten. Koodit nojaavat seuraaviin periaatteisiin: julkisen edun palveleminen; perustuslakien ja muiden lakien kunnioittaminen;

henkilökohtaisen riippumattomuuden toteuttaminen julkisissa tehtävissä; organisatioiden eettisyyden edistäminen ja ammattitaidon sekä osaamisen kehittäminen. AS-PAn koodeissa korostuvat vastaavasti virkamiehen yleispätevät tehtävät.

Suomessa valtionhallinto on 2000-luvun alussa määritellyt arvot, jotka perustuvat ammattitaitoon ja eettisten arvojen yhdistelmään. Arvot ovat toiminnan tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus (Arvot arjessa 2005).

* * *

Yhtä oikeaa tai lopullista tapaa määritellä korruptio ei tietenkään ole olemassa. Valan ja vaikutusvallan väärinkäyttö kytkeytyy korruptiossa aina pyrkimykseen tavoitella ja hankkia etuja ja hyötyjä epäeettisin tai laittomin keinoin. Yleinen määritelmä ei erottele sitä, onko kyseessä julkinen hallinto vai yksityinen yritystoiminta.

Koska korruption ilmiö on laaja-alainen, syiden selvittäminen vaatii monitieteistä lähestymistapaa. Korruptiota esiintyy lahjonnan, taloudellisten epäselvyyksien ja erilaisten vallan väärinkäytösten alueilla. Korruptiorikokset tulee erottaa muista korruptiorikkeistä, jotka kuvaavat epäeettistä toimintaa tai liikkumista eettisen ja epäeettisen rajoilla (ks. taulukko 1).

Hallintotieteellinen näkökulma korostaa julkisen hallinnon kehittämistä joko vahvistamalla eettisesti hyvää hallintoa tai lisäämällä sääntelyä. Molemmat kehityssuunnat tarvitsevat korruption valvonnan instrumentteja, joita käsiteltiin edellä (taulukko 2).

Tässä pääosuudessa kuvatut korruption määritteet johdattelevat rakenteellisen korruption kysymyksiin. On syytä korostaa uudelleen sitä, että rakenteellinen korruptio on osa muuta korruptiota. Edellä tehdyillä rajauksilla rakenteellisen korruption kuva jää vielä melko epäselväksi. Siksi seuraavassa osuudessa pyritään täsmentämään rakenteellinen korruptio alan tieteellisen tutkimuksen perusteella.

2 RAKENTEELLINEN KORRUPTIO

Miten korruption yleismäärittelystä päästään täsmentämään rakenteellisen korruption käsitettä? Yingling (2013) on tehnyt jaottelun konventionaalisen (tavanomaisen) ja epäkonventionaalisen (epätavanomaisen, epäsovinnaisen) korruption välille. Konventionaalinen korruptio on julkisen aseman väärinkäyttöä yksityisen edun saavuttamiseksi. Tyypillinen konventionaalisen korruption muoto on lahjonta, joskin korruptio kattaa sekä raskaan korruption että pienimuotoisen korruption muodot. Epäkonventionaalisen korruption kohdalla yksi tarkennus on se, että poliitikot tekevät päätöksiä ilman yhteisen edun ideaa ja perustavat päätöksensä hyvitykseen ja vastalahjoihin. Vaaleissa joudutaan varautumaan palkkioihin, joilla turvataan uudelleenvalinta. Sama koskee rekrytointia mihin tahansa julkiseen tehtävään. On huomattava, ettei toiminta ole välttämättä lainvastaista.

Tähän pääosuuteen on valittu viisi näkökulmaa rakenteelliseen korruption tarkempaan kuvaukseen. Niistä ensimmäinen koskee klassista esimerkkiä ja määrittelyä, jossa esitellään ranskalaisen valtiofilosofi Montesquieun (1689–1755) käsitystä valtionmuotojen korruptoituneisuudesta. Rakenteellisen korruption tutkimuksissa viitataan usein Montesquieun ideoihin.

Historiallinen katsaus klassisten valtiomuotojen korruptioon

Korruptio on vanha yhteiskunnallinen ilmiö. Korruptioon määrittyviä kysymyksiä on käsitelty valtioteoriassa ja yhteiskuntafilosofiassa useiden klassikkojen toimesta. Usein käsitellyn kohteena ovat olleet hallitsijoiden ja heidän virkamiehensä korruptiiviset käytännöt ja toimenpiteet. Puhutaan ”vallan väärinkäyttämisestä”, ”tapojen turmeltumisesta”, ”machiavellismista”, sekä ”julkisen edun unohtumisesta erityisetujen ja yksityisten hyötyjen tieltä”.

Montesquieun analyysi (1949: 109–125) korruptiosta muistuttaa valtiollisten rakenteiden korruptiota, vaikka mitään pitkälle meneviä yhteyksiä ei voida tehdä 2000-luvun tilanteeseen. Montesquieulle korruptio liittyy perimmiltään yhteiskunnan rapautumiseen. Korruptio on prosessi, jossa vallitseva valtiomuoto kadottaa toiminnalliset perusteensa ja prinssiippinsä.

Kuvatessaan hallinnon yleisiä ja samalla oleellisia tehtäviä, Montesquieu esittelee hallitustyyppejä, niiden luonteita, rakenteellisia periaatteita ja niiden ylläpitoa. Yhtenä selvityskohteena on korruptio. Tasavaltaan korruptio leviää kahta tietä: joko liiallisen tasa-arvon kautta tai äärimmäisen epätasa-arvon kautta. Aristokratia kor-

ruptoituu mielivaltaisen vallankäytön kautta. Hirmuvalta tuhoutuu oman sisäisen kehityksensä kautta.

Nykykäsitykseen verrattuna Montesquieun moraalikäsite on laaja kattaen kulttuurin, elämäntavat ja yhteiskunnan. Rakenteellisen korruption kannalta moraalien erityiskäsitteisyys oli se, mikä korruptoi viime kädessä erilaiset valtiolliset rakenteet. Kirjoittaja tarkastelee korruptiota ja sen kehitystä suhteessa yhteiskunnan ja valtiomuodon hyveisiin (virtue, vertu). Hyveen sisältö vaihtelee, mutta pääsääntöisesti sitä uhkaa korruptio kaikissa Montesquieun kuvaamissa valtiojärjestelmissä. Demokratiaan ja vallan perimyksen perustuvat valtiomuodot korruptoituvat monista eri syistä, kun taas hirmuvalta on jatkuvasti altis korruption syntymiselle. Siksi korruptiota koskevat arviot ja syyt vaihtelevat valtiomuodon mukaan.

Demokraattisessa hallinnossa ei ole hyveellisyttä, mikäli kansalaiset eivät kykene käyttämään valtaa, joka heille on annettu. Demokratian kehitys ei voi päätyä sellaisiin äärimmäisyyksiin, jotka hävittävät tavat, järjestyksen ja myös hyveen, joka kuuluu demokratiaan (Montesquieu 1949:109–110). Julkisten varojen väärinkäyttö ja jakaminen väärin perustein omaan käyttöön sekä oman ylellisyyden ylläpitoon aiheuttavat korruptiota.

Aristokratiassa Montesquieu korostaa hieman toisenlaisia korruption piirteitä. Aristokratia valtiomuotona korruptoituu Montesquieun mukaan (1949: 112), jos valta muuttuu mielivallaksi. Hyveellisyys ei silloin enää koske hallitsijoita eikä myöskään hallittavia. Hyveiden rapautuminen perinnöllisessä aristokratiassa johtaa välinpitämättömyyteen ja laiminlyönteihin, joiden seurauksena valtio menettää vahvuutensa ja aktiivisuutensa.

Monarkian ja hirmuvallan kohdalla Montesquieu (1949: 114–115) analysoi useita tekijöitä, jotka vähentävät hyveen merkitystä ja lisäävät korruptiota. Monarkian periaate korruptoituu, kun monarkian edustajat poikkeavat yleisen kunnioituksen periaatteesta ja ajautuvat käyttämään mielivaltaa. Korruptio lisääntyy, kun monarkki korvaa oikeudenmukaisuuden ankaruudella. Monarkian valtaapitävät unohtavat velvollisuutensa maalle. Hirmuvalta (despotia) hallitusmuotona ja -periaatteena on jatkuvan korruption kohteena, koska se on jo perusluonteeltaan korruptoitunut.

Kun valtiojärjestelmän perusrakenteet ovat korruptoituneet, paraskin lainsäädäntö muuttuu huonoksi ja muuntuu valtion toiminnan vastaiseksi. Kirjoittajan tulkinta on se, että mikäli periaatteet ovat kunnossa, jopa kehnolla lainsäädännöllä on sama vaikutus kuin hyvällä. Tätä selittää se, että toimivien rakenteiden voima vaikuttaa kaikkien.

Mikäli valtio säilyttää voimassa periaatteensa, muiden kuin hyvien lakien määrä on vähäinen. Montesquieu (1892) viittaa Epikuroksen sanontaan: neste ei ole korruptoitunut vaan astia (ce n'est point le liqueur qui est corrompue, c'est le vase).

Tasavallassa korruption poistaminen ei perustu siihen, että erilaisia esiin nousevia haittoja poistetaan, vaan siihen, että hävitetään varsinainen korruptio ja palautetaan korruptoimisen tilassa menetetyt valtiolliset periaatteet. Muun tyyppiset korjaavat toimenpiteet ovat joko hyödyttömiä tai ovat uusien vaikeuksien alku. Montesquieu (1949: 117) korostaa, että korruptoituneisuus koskee sekä johtavia viranomaisia että valtaapitävää senaattia, toisin sanoen poliitikkoja.

Institutionaalinen korruptio Thompsonin mukaan

Toinen näkökulma rakenteellisesta korruptiosta selvittää yhdysvaltalaisista tutkimuskeskustelua, jonka aiheena on institutionaalinen korruptio. Tutkimusdiskurssi aiheesta on ollut vilkasta varsinkin viime vuosina, ja etenkin Safra Center for Ethics - tutkimuskeskus on laajentanut tietämystä institutionaalista korruptiosta.

Institutionaalisen korruption tutkimuksen fokuksessa ovat politiikan rahoitus ja poliittinen korruptio. Tässä yhteydessä keskitytään yhteen alan keskeiseen tutkijaan Dennis Thompsoniin (1995: 7-9). Kirjoittaja tulkitsee institutionaalista korruptiota ja sen ilmenemistä pitkältä aikaväliltä Yhdysvaltain kongressissa. Analyysi kytkeytyy demokraattisen prosessin arviointiin tilanteessa, jossa lainsäädäntötyön etiikkaa uhkaavat institutionaalisen korruption vaikutukset. Thompson käsittelee laajasti institutionaalisen korruption piirteitä osana poliittista päätöksentekoa ja julkista hallintoa. Keskeisiä periaatteita ja arvoja, jotka joutuvat korruption ilmenemisen vuoksi lujille, ovat vastuullisuus, tilivelvollisuus ja luottamus.

Thompson arvioi, että vaikka hänen tutkimuksensa keskittyy lainsäädäntöelimen etiikkaan, johtopäätökset ja tulkinnat vaikuttavat laajempiin kysymyksiin kuten demokratian teoriaan ja käytäntöön. Institutionaalisen korruption tarkastelu kytkee yksilön käyttäytymisen rakenteellisiin olosuhteisiin (Yhdysvaltain) poliittisessa järjestelmässä. Institutionaalisen korruption yksittäiset elementit kytkevät viranhaltijan toimet demokraattisen hallinnon ominaisuuksiin.

Erityisenä haasteena on osoittaa yksilöllisen ja institutionaalisen korruption erot. Kuten muihinkin korruption muotoihin, institutionaaliseen korruptioon sisältyy julkisen tehtävän sopimaton käyttö yksityisiin tarkoituksiin. Thompsonin mallissa yksilöllinen että institutionaalinen korruptio sisältävät samoja elementtejä. Niitä ovat korruptiosta saatava etu, sopimaton palvelu sekä yhteys, joka muodostuu edun ja palvelun välille.

Erot syntyvät siitä, että institutionaalisessa korruptiossa etu ei ole luonteeltaan yksilöllinen vaan poliittinen. Poliittisessa järjestelmässä tarjotusta palvelusta muodostuu sopimaton menettely. Edun ja palvelun välinen kytkentä saattaa vahingoittaa lainsäädäntöelintä tai demokraattista prosessia. Thompson korostaa silti, että sekä yksilöllisessä että institutionaalisessa korruptiossa toimijoina ovat yksilöt.

Institutionaalinen korruptio vaikuttaa instituutioihin ja niiden rakenteisiin ja tavoitteisiin, ja viime kädessä koko demokraattiseen päätöksentekoprosessiin. Thompsonin käytännön kohteina ovat ulkopuolisen vaalirahoituksen tapaukset. Thompson viittaa ryhmään senaattoreita, jotka puuttuvat lainvalmisteluun jonkin vaalikampanjan lahjoittajan eduksi. Tästä seuraa, että senaattorit itse eivät ole välttämättä korruptoituneita, mutta heidän toimintansa luo perustaa institutionaaliselle korruptiolle.

Thompson (1995: 167–173) pitää institutionaalista korruptiota vakavampana korruption muotona kuin yksilöllistä korruptiota. Vakavuutta yhteiskunnan kannalta lisää se, että institutionaalinen korruptio tavoittelee poliittiseen valtaan kuuluvia asioita ja kytkeytyy poliittiseen prosessiin ja demokratian toimintaan. Hänen mielestään institutionaalinen korruptio jää silti julkisessa keskustelussa ja mediassa vähemmälle huomiolle kuin yksilöllinen korruptio. Korruptiotapaukset henkilöityvät ja niitä käsitellään henkilöiden tekemien integriteetin loukkausten perusteella. Toinen tärkeä tekijä on korruption käsittely rikoslainsäädännössä. Institutionaalinen korruptio ei ole yksi yhteen rikoslaisissa määritellyn korruption kanssa, jolloin oikeuslaitoksen, syyttäjien ja tuomioistuimien, käsittelyt eivät kykene paljastamaan tällaisen korruption perimmäistä luonnetta.

Tutkimuksensa lopuksi Thompson (1995: 180–181) viittaa Montesquieun toteamukseen, jonka mukaan valtio tuhoutuu, mikäli lainsäädäntövalta on korruptoituneempi kuin toimeenpanovalta. Thompson ei pidä niinkään tärkeänä verrata korruptoituneita valtioelimiä keskenään, vaan korostaa lainsäädäntövallan keskeistä merkitystä (yksilöiden ja instituutioiden tasolla) eettisten periaatteiden muotoilijana ja koko demokraattisen hallinnon eettisen laadun määrittäjänä.

Yksilöllisen ja institutionaalisen korruption ero

Edelliseen aiheeseen liittyy keskustelu yksilöllisen korruption eroavuudesta suhteessa institutionaaliseen korruptioon. Taulukkoon 3 on koottu keskeisiä piirteitä, jotka perustuvat alan tutkijoiden näkemyksiin. Taulukossa on esitetty piirteiden eroavaisuuksia kuuden ominaisuuden avulla.

Taulukko 3. Yksilöllisen ja institutionaalisen korruption piirteitä

Yksilöllinen korruptio	Institutionaalinen korruptio
toimijoina yksilöt	toimijoina sekä yksilöt että instituutiot
henkilökohtainen, yksilöön kohdistuva	yhteisöön, organisaatioon kohdistuva, poliittinen
yksityisen intressin edistäminen (julkisen tehtävän haltijalle tuleva etu tai hyöty)	olosuhteet, joissa yleisesti ollaan taipuvaisia edistämään yksityisiä intressejä julkisen tehtävän haltijalle
korruptiivinen riippuvuus syntyy yksilöön	korruptiivinen riippuvuus syntyy instituutioiden toimintaan
korruptiota selitetään yksilöiden käyttäytymisen (väärintekojen) kautta	organisaatiokulttuuri, johtaminen ja toimintakäytännöt korruptoituvat
metafora: mädät omenat	metafora: laho kori

Lähteet: LaPalombara 1994; Caiden 2005; Thompson 2013; Lessig 2013.

Kyseessä on ideaalimalli, jossa yksilöön keskittyvät korruption ominaisuudet eroavat institutionaalisesta korruptiosta. Yksilöllinen korruptio on jossain määrin kuvaus perinteisestä korruptiosta, jota käsiteltiin raportin ensimmäisessä pääosuudessa. Institutionaalisen korruption käsite tarjoaa ensimmäisiä perusteita rakenteellisen korruption tarkemmaksi määritelmäksi. Tärkeimmät piirteet ovat seuraavat:

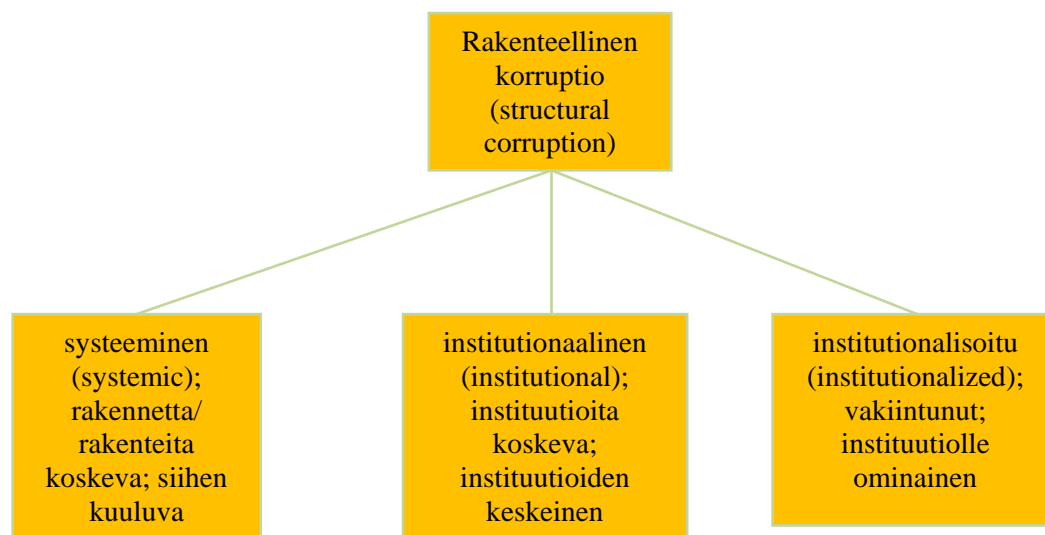
Korruptio kohdistuu yhteisöön ja on luonteeltaan poliittinen. Korruptio käyttää hyväkseen olosuhteita, joissa edistetään yksityisiä intressejä epäeettisillä tavoilla. Yhtenä seurauksena on se, että koko organisaatiokulttuuri, johtaminen ja toimintakäytännöt korruptoituvat. Instituutiot ja organisaatiot lahoavat, joihin viittaa metaforan valinta taulukossa 3.

Lähikäsitteet

Neljäs määrittelytapa tarkentaa rakenteellista korruptiota lähikäsitteiden avulla. Rakenteellista korruptiota tarkastellaan kuviossa 1 systeemisen, institutionaalisen ja institutionalisoidun käsiteryhmän avulla (ks. esim. Caiden & Caiden 1977; O'Higgins 2006).

Tekemäni jaottelu on siltä osin tulkinnanvarainen, että muitakin vaihtoehtoja on olemassa. Institutionaalisen korruption käsite on lähes synonyymi käsitteelle rakenteellinen korruptio. Jotkut tutkijat (Shieh 2005; Tummala 2006) viittaavat poliittishallinnollisen järjestelmän tai kollektiivisen järjestelmän korruptioon, mikä on lähellä rakenteellisen korruption käsitettä. Systeemisen korruption käsite toimii joissain tutkimuksissa (esim. della Porta ja Vannucci 2012: 92) yläkäsitteenä, jonka yhtenä osana (lähikäsitteenä) on rakenteellinen korruptio, hallinnon korruptio ym.

Käsite rakenteellinen viittaa kuviossa 1 rakennetta koskevaan ja rakenteesta johtuvaan; korruption kohdalla puhutaan yhteiskuntarakennetta koskevasta korruptiosta. Systeeminen on järjestelmään kuuluva ja järjestelmää koskeva; korruption kohdalla systeeminen on lähellä rakenteellista korruptiota. Käsitteenä institutionaalinen tarkoittaa instituution, laitoksen luonteista ja tapaan tai oikeussäännöksiin perustuvaa laitosta. Institutionalisoitu korruption muoto käsittää säännöt, jotka on laadittu niin, että korruptiosta tulee normi (vakiintunut toimintatapa) pikemminkin kuin poikkeus normeista.



Kuvio 1. Rakenteellisen korruption määritelmä kolmen lähikäsitteen avulla

Institutionaalisella korruptiolla tarkoitetaan systeemistä ja strategista vaikutusta instituutioon, mikä voi olla perimmiltään laillista ja tietyssä tilanteessa yleisesti tai jopa eettisesti hyväksyttyä. Vaikutus heikentää pitkällä tähtäimellä instituution suorituskykyä ja kääntää instituution pois varsinaisesta tavoitteestaan sekä vähentää sen kykyä saavuttaa tavoitteensa. Tätä koskeva Lessigin (2013: 2) kuvaus viittaa siihen, että instituution toimintaan pyritään vaikuttamaan jopa siten, että instituutiota kohtaan tunnettu luottamus tai sen luontainen uskottavuus heikkenevät.

Caiden (2001: 22) erotelee institutionalisoidusta korruptiosta kolme asiakokonaisuutta: keskeiset toimijat, toimintamallin ja taustakysymykset. Toimijoita ovat poliitikot, elinkeinoelämän edustajat ja toimihenkilöt. Toimintamallia kuvaavat yhtäältä laaja-alainen julkisen omaisuuden käyttäminen erityisiin ja etuoikeutettuihin tarkoituksiin julkisen edun nimissä ja toisaalta suosinta ja diskriminointi, joita harjoitetaan johtavien puolueiden eduksi osana poliittisten etuuksien vaihdantaa. Taustatekijöihin kuuluvat poliittisten etujen hankinta, pääomien keskittyminen, valtiojohtoisuuden korostuminen, monopolit, ja porvarillisten arvojen keskeisyys.

Della Portan ja Vannuccin (2012: 54–55) mukaan systeemisen korruption syntyyn vaikuttavat monet tekijät. Poliittisille puolueille tyypillisiä korruptoituneita toimintatapoja ovat poliittiset nimitykset ja poliittisten urien turvaaminen. Näissä ratkaisuissa korostuu lojaalisuus. Poliittis-byrokraattiset ryhmittymät toimivat verkostosuhteiden kautta käyttäen poliittista valtaa hallinnollisiin rakenteisiin, mikä aiheuttaa vallan keskittymistä. Johtavilla päätöksentekijöillä on valta vaikuttaa, ja jos valtaa käytetään väärin, laillisuuden perusteet heikkenevät. Salaiset yrityskartellit pysyvät vaikuttamaan haitallisesti kilpailuun ja julkisiin hankintoihin. Välittäjät ja rikollisorganisaatiot käyttävät tarvittaessa uhkaa ja kiristystä turvatakseen korruptoituneet toimintatavat.

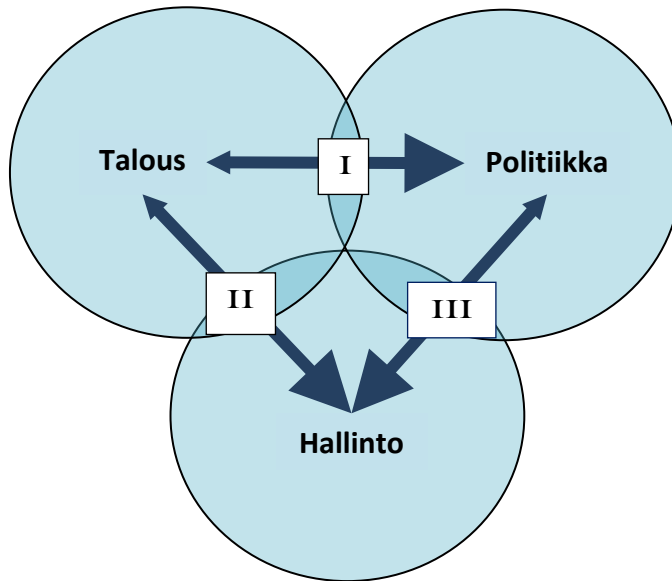
Kirjoittajat korostavat olosuhteita, jotka mahdollistavat systeemisen korruption syntymisen. Olosuhdetekijöitä on useita: altistava toimintaympäristö, suojaus, korruptiosopimusten varmentamiseen käytetyt resurssit (vuorovaikutussuhteet, vaikutusvalta, raha) ja korruptioon sekaantuvien toimijoiden heikkoudet.

Vuorovaikutussuhteet

Viimeinen tähän valittu näkökulma rakenteellisesta korruptiosta koskee vuorovaikutussuhteita. Vuorovaikutussuhteet ja niiden järjestelyt ovat normaalia ja hyväksyttävää toimintaa. Rakenteelliseksi korruptioksi ne muuttuvat silloin, kun rakenteet sisältävät sellaisia porsaanreikiä ja vakavia puutteita, jotka mahdollistavat ja joskus jopa suosivat korruptiivista käyttäytymistä.

Kuvio 2 esittää kolme vuorovaikutussuhdetta, jotka koskevat taloutta, politiikkaa ja hallintoa. Tätä jaottelua tukee Della Portan ja Vannuccin (2012: 33) esitys, jossa erotetaan useita vuorovaikutuksen keinoja toimijoiden kesken: a) lahjukset ja taloudellisten resurssien käyttö, b) poliittinen suojele, takuut ja pakkotoimenpiteet, c) tiedon välittäminen osapuolille, d) toimijoille annettava tuki ja suostuttelu ja e) suositusta sisältävät poliittiset päätökset.

Kuvio 2 tuo esille sen, että vuorovaikutussuhteiden välillä on riippuvuutta. Kuten myöhemmin tarkastellaan Suomen tapauksessa, demokratiaan vaikutetaan rahoituksen avulla. Rärkeimmillään taloudelliset arvot syrjäyttävät demokraattiset arvot, ja viranomaisiin pyritään vaikuttamaan lahjusten avulla. Kohtuuttomat taloudelliset edut ja lahjontaepäilyt syntyvät taloudellisten ja hallinnon toimijoiden välille, mikäli etujen vuorovaikutus muuttuu etujen jakamiseksi. Puoluepoliittista vaikuttamista edustavat poliittiset virkanimitykset. Jos puoluepolitiikka ja puoluetaktikointi vaikuttavat räikeästi julkisen palvelun ja asiantuntijuuden sisältöön, ollaan pian korruptiivisen toiminnan rajoilla.



- I. Demokratiaan vaikuttaminen: esim. vaalirahoitus
- II. Talouden vaikuttaminen hallintoon (viranomaisiin): esim. lahjonta
- III. Puoluepoliittinen vaikuttaminen: esim. poliittiset virkanimitykset

Kuvio 2. Rakenteellisen korruption vuorovaikutussuhteita

Kohti rakenteellisen korruption määritelmää

Sandovan-Ballesterosin (2013: 11) mukaan rakenteellista korruptiota esiintyy sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Sitä esiintyy pitkälle kehittyneenä järjestelmänä, joka kytkee orgaanisesti yhteen taloudelliset, oikeudelliset, yhteiskunnalliset, hallinnolliset ja poliittiset alajärjestelmät. Kirjoittaja määrittelee rakenteellisen korruption yksinkertaisen kaavan avulla:

Rakenteellinen korruptio (structural corruption) = *vallan väärinkäyttö* (abuse of power) + *rankaisematta jättäminen* (impunity) – *kansalaisosallistuminen* (citizen participation). Rakenteellisen korruption sisältö muodostuu vallan väärinkäytöstä ja rangaistusten puuttumisesta tilanteessa, jossa kansalaisosallistumisen vaikutus on poissa. Tämän ominaisuuden kohdalla kirjoittaja käyttää käsitettä social disempowerment.

Thompsonin (2013: 5) mukaan rakenteellisessa korruptiossa ei ole kysymys sellaisten menettelyjen torjunnasta, jotka jo tiedetään korruptioksi, kuten selvät korruptiorikokset. Rakenteellisen korruption selvittely edellyttää toisenlaista etenemistapaa, toisin sanoen joudutaan etsimään tarkemmat säännöt ja menettelyt, joilla määritetään korruptio. Sääntöjen avulla saadaan paremmin selville, onko jokin menettely

korruptiota vai ei. Kyse on ennakoivista säännöistä: jos teko täyttää rakenteellisen korruption kriteereiksi määritellyt ehdot, siihen pystytään reagoimaan määritellyillä menettelyillä, vaikka tekoa ei nimenomaisesti olisi mainittu olemassa olevissa säännöissä.

Vaikka rakenteellisessa korruptiossa on perimmiltään kysymys samasta asiasta kuin korruptiossa yleensäkin, edellä on löytynyt piirteitä, joilla rakenteellinen korruptio kyetään määrittelemään entistä täsmällisemmin. Määritelmä tiivistyy seuraavasti:

Rakenteellinen korruptio on järjestelmille ja instituutioille tyypillinen korruption muoto. Se on siinä mielessä epäkonventionaalinen, että se ilmenee laillisissa rakenteissa ja hyödyntää niissä olevia mahdollisuuksia. Sitä ei kyeta selittämään yksinomaan korruptoituneiden yksilöiden teoilla. Rakenteellinen korruptio vääristää instituutioiden perustehtävää ja pahimmillaan demokraattisen yhteiskunnan toimintaa. Rakenteellinen korruptio heikentää hyvää hallintotoimintaa ja horjuttaa yleistä luotamusta instituutioihin ja organisaatioihin. Monesti näkymättömänä ja heikosti tunnistettavana korruptiona sen torjunta vaatii erityisiä toimenpiteitä.

* * *

Tässä pääosuudessa pyrittiin vastaamaan ensimmäiseen tutkimuskysymykseen, eli mitä on rakenteellinen korruptio ja miten se eroaa konventionaalista korruptiosta ja perinteisestä korruptiokäsityksestä.

Teoreettinen ja käsitteellinen kuvaus on näin ollen yksi osa rakenteellisen korruption ymmärtämisestä. Rakenteellisen korruption näkökulmia olivat valtiolliset rakenteet, institutionaalinen korruptio, periaatteelliset eroavuudet yksilöllisen ja institutionaalisen korruption välillä, kolmesta lähikäsitteestä muodostuva kokonaisuus ja vuorovaikutussuunnat talouden, politiikan ja hallinnon välillä.

Tutkimuksen toinen osa on empiirinen ja käsittelee käytännön tapauksia ja valittuja riskialttiita alueita. Näitä kuvataan kolmannessa pääosuudessa kysymällä, mitkä ovat rakenteellisen korruption riskitekijät Suomessa ja millä aloilla ja missä tilanteissa ilmenee rakenteellista korruptiota. Tässä pyritään ohessa kuvattuun Thompsonin (2013) ideointiin. Rakenteellista korruptiota kartoitetaan valittujen kriteereiden avulla ja aluksi arvioidaan, onko kyseessä rakenteellinen korruptio vai ei. Vasta kriteerien täyttyminen vastaa lopullisemmin siihen, millainen perusteltu arvio on tehtävissä tämän kaltaisen korruption olemassaolosta. Toinen osa arviota on se, miten

korruptiota hallitaan ja mitä kehittämiseen tai sanktioihin liittyviä järjestelyjä ja keinoja on käytössä.

”Säännöt”, joita jatkossa käytetään Suomen kohdalla, ovat tarkkaa mittausta ajattelun suhteellisen väljiä ja siksi osin tulkinnanvaraisia. Koska muitakin valintamahdollisuuksia on olemassa, tähän tehdyt valinnat vaativat joitakin lisäperusteluja.

3 RAKENTEELLISEN KORRUPTION ILMENTYMÄT SUOMESSA

Valta turmelee ja absoluuttinen valta turmelee absoluuttisesti (Lordi Acton 1887).

Tämän pääosuuden tavoitteena on sekä tehdä suuntaa-antava arvio valituista korruptioalueista että käsitellä kutakin altistumisaluetta yksityiskohtaisemmin. Mikäli oletetaan, että rakenteellisen korruption piirteitä on suomalaisessa yhteiskunnassa, täytyy aluksi sekä tarkentaa rakenteellisen korruption ominaisuudet että rajata tarkastelun kohteeksi tulevat korruption altistumisalueet.

Tutkimukseen haastatelluista viidestätoista asiantuntijasta (Peurala & Muttilainen 2015) monet korostivat sitä, että rakenteellista korruptiota esiintyy Suomessa. Se on usean vastaajan mielestä yleisempää kuin tavalliseksi katukorruptioksi mielletty korruption muodot, joita katsotaan olevan hyvin vähän. Rakenteellinen korruptio on juurtunut toimintatapoihin. Lähtökohtaisesti se on piilotoimintaa, josta puuttuu avoimuus ja joka on epäasiallista vaikuttamista. Asiantuntijoiden mukaan rakenteellisen korruption olemassaoloa ei välttämättä tunnisteta. Vaikka lait ja ohjeistukset epäasiallisesta vaikuttamisesta tunnetaan, toimintatapoja ei mielletä vääriksi. Ne hyväksytään pitkäaikaisina menettelytapoina, ”talon tapoina”, joita jopa tuetaan ja valvotaan niin, ettei ilmapiiri kannusta tuomaan epäkohtia esiin. Näin epäasiallisen vaikuttamisen toimintatavoista muotoutuu systeeminen, järjestelmään liittyvä piirre.

Joidenkin asiantuntijoiden mielestä rakenteellinen korruptio ilmenee sellaisissa instituutioissa ja sen kaltaisissa toimintaympäristöissä, missä säätelyä on vähemmän tai ei ollenkaan. Kun toimintatapoja ei selvästi määritellä laissa, on havaittavissa, että taipumus yksityisien intressien ajamiseen kasvaa. Toiset asiantuntijat sen sijaan painottivat, että lait ja ohjeistukset säätelevät kattavasti organisaatioita. Näin toimintaympäristössään ilmenee huomattavasti vähemmän rikkeitä. Virkamiesetiikan edistyksellisyys on tärkeää sekä niissä organisaatioissa, joissa korruptiota ehkäistään että niissä organisaatioissa, joissa ei ilmene korruptiota.

Ominaisuudet ja altistumisalueet

Empiiriseen tarkasteluun valitut rakenteellisen korruption ominaisuudet on johdettu edellä kuvatusta teoriakeskustelusta. Ne edustavat kriteereitä, joiden perusteella korruptiivista käytäntöä voidaan perustellusti pitää rakenteellisena korruptiona.

Seitsemän kriteeriä on kuvattu tarkemmin taulukossa 4. Ominaisuudet on tiivistävissä seuraavasti: ”salailevuus”, ”vakiintuneisuus”, ”tarkoitusta vääristävä”, ”riip-

puvaisuutta aiheuttava”, ”luottamusta horjuttava”, ”hyvää hallintotapaa heikentävä” ja ”demokratiaa vääristävä”.

Taulukkoon 4 on lisäksi valittu neljä altistumisaluetta. Valintoja perustellaan sillä, että ne ovat keskeinen osa aihetta koskevaa yhteiskunnallista keskustelua. Altistumisalueet edustavat ennako-oletuksia, joita ei ole kuitenkaan pystytty aukottomasti eikä empiirisesti todistamaan Suomen tapauksessa. Niistä on silti saatavissa kansainvälistä tutkimustietoa ja asiantuntija-arvioita.

Mistä näissä altistumisalueissa on kysymys? Altistumisalueet ovat jossain määrin epäsymmetrisiä keskenään. Poliittiset virkanimitykset sekä laittomat ja illegitiimit päätöksentekorakenteet ovat sellaisenaan eettisesti arveluttavia tai epäeettisiä; kun taas ulkopuolinen rahoitus ja julkiset hankinnat ovat eettisesti moitteettomia, ellei niihin sisälly korruptiivista käyttäytymistä. Tässä raportissa ollaan tietysti ensisijaisesti kiinnostuneita korruption uhista kaikilla näillä altistumisalueilla. Määritelmät täydentyvät myöhemmin tässä pääosuudessa.

Poliittiset virkanimitykset ovat osa julkisen hallinnon politisoitumista. Sivistys-sanakirjan mukaan politisoituminen tarkoittaa muuttumista poliittiseksi. Poliittisten virkanimitysten yhteys rakenteelliseen korruptioon liittyy siihen, missä määrin nimityksiä koskeva suunnittelu, valmistelu ja itse päätöksenteko sisältävät rakenteellisen korruption piirteitä. Kaasalaisen (2011: 4) mukaan poliittiset virkanimitykset ovat virkojen täyttämistä poliittisin perustein, jolloin samalla syrjitään virkaan kompetenssiensa puolesta pätevämpiä hakijoita.

Ulkopuolinen rahoitus kattaa poliittisen puolueen rahoituksen ja ehdokkaiden rahoituksen, vaalityön, kampanjoinnin ja vaaleista aiheutuvat kustannukset. Venho (2008: 5) pitää politiikan rahoituksen ydinkysymyksenä seuraavia: kuka maksaa kenelle, koska varoja on jaossa ja kuinka paljon sekä millä tarkoituksella ja vaikutuksella rahaa on annettu?

Julkisilla hankinnoilla tarkoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön (2014) mukaan sellaisia tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja muut hankintalainsäädännössä määritellyt yksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintaprosessin tarkoituksena on julkisten hankintojen kilpailuttaminen. Julkisia hankintoja koskevan lain (2007/348) mukaan tehokkuus varojen käytössä, laadukkuus ja tarjousten monipuolisuus kuuluvat julkisten hankintojen pääperiaatteisiin. Eettisiä haasteita syntyy hankintojen käytännöissä, toisin sanoen siinä, miten turvataan hankintojen tasapuolisuus, avoimuus ja syrjintäkielto.

Laittomat ja illegitiimit (lainvastaiset, epäeettiset) päätöksentekorakenteet on määriteltävä laajasti. Yhtäältä kysymys on lakia rikkovista ja ei-hyväksyttävistä menettelytavoista. Tässä rajaudutaan verkostomaisen päätöksenteon haasteisiin. Toisaalta

kysymys on epäeettisten verkostojen käyttämisestä suosintaan ja yksityisen edun hankintaan. Kansainvälisessä tutkimuksessa korostuu suosinta (*favoritism*), joka suosivan kohtelun osoittamista jollekin osapuolelle.

Altistumisalueiden tulkinta

Kuten esitys osoittaa taulukossa 4, tulkinta koskee rakenteellisen korruption ominaisuuksia eri vahvuuksilla: suuri, pieni sekä ei perusteluja arvioida. Taulukko on ennen muuta suuntaa-antava. Koska altistumisalueet eivät ole tarkkarajaisia, on vaikea suoraan vertailla altistumisalueita toisiinsa. Taulukoinnissa tavoitellaan lähinnä sitä, että altistumisalueet arvioidaan erikseen yksittäisen rakenteellisen korruption ominaisuuden mukaan. Arvio vaihtelee eikä saada kiistatonta vastausta siihen, onko kyseessä rakenteellinen korruptio. Lopullista vastausta ei edes tavoitella, sillä arvioidut vahvuudet vaihtelevat siirryttäessä ominaisuudesta toiseen.

Taulukon 4 altistumisalueita on perusteltua tarkastella suhteessa toisiinsa kysymällä, miten arviointivahvuudet muuntuvat altistumisalueesta toiseen. Taulukoinnin jälkeen muutama täsmennys on vielä paikallaan.

Taulukko 4. Rakenteellinen korruptio ja keskeiset altistumisalueet Suomessa

Ominaisuus	Laillisissa rakenteissa piilevä (salainen)	Vakiintunut, järjestelmille ja instituutioille ominainen	Instituutioiden tarkoitusta vääristävä ja uskottavuutta alentava	Etuja ja vaikutusvaltaa koskeva, pitkäkestoinen ja riippuvuutta aiheuttava	Yksityisiä intressejä korostava, yleistä luottamusta horjuttava	Hyvää hallintotapaa heikentävä organisaatiokulttuurin ja toimintatapojen osalta	Demokratian toimintaa vääristävä
Poliittiset virkanimitykset	suuri /pieni	suuri	pieni	pieni	suuri	pieni	-
Politiikan rahoitus (mm. ulkopuolinen vaalirahoitus)	suuri	pieni	pieni	suuri	suuri	suuri	pieni
Julkiset hankinnat (mm. hankintaprosessi)	suuri	suuri	pieni	suuri	suuri	suuri	pieni
Laittomat ja illegiitimmit päätöksentekorakenteet (mm. hyvä veli - verkostot)	suuri	pieni	pieni	suuri	suuri	suuri	pieni

suuri = rakenteellisen korruption ominaisuus on hallitseva
pieni = rakenteellisen korruption ominaisuus on havaittavissa
- = ei perusteluja arvioida

Ensinnäkin, poliittisten virkanimitysten kohdalla muut ominaisuudet kuin laillisuuden ja laittomuuden suhde, vakiintuneisuus ja luottamuksen horjuminen on arvioitu vähäisiksi rakenteellisen korruption esiintymisen kannalta. Toiseksi, politiikan rahoituksella on yhteys rakenteelliseen korruptioon silloin kun toiminta on salaista, pitkäkestoista ja koskee etuja ja vaikutusvaltaa. Vahvat yksityiset intressit nousevat esiin ja toiminta on organisaatiokulttuurin ja hyvän hallinnon vastaista. Kolmanneksi, julkiset hankinnat korruptoituvat salailun, etujen jakamisen ja riippuvuuden vuoksi. Hankintojen korruptoitua luottamus horjuu ja toimintatavat ovat epäeettisiä. Neljänneksi, korruptioalttiit päätöksentekorakenteet ja epäterve verkottuminen perustuvat sekä salailuun että pitkäkestoisiin, etuja ja vaikutusvaltaa prosessoiviin järjestelyihin. Intressit ovat usein kaukana yhteisestä hyvästä eikä yleinen luottamus ole parhaimmillaan. Lisäksi loukataan hyvää hallintotapaa.

Taulukon 4 asetelmia kuvataan rakenteellisen korruption ominaisuuksien kautta. Ne ominaisuudet, jotka ovat hallitsevimpiä ottaen huomioon kaikki neljä altistumisaluetta, ovat laillisissa rakenteissa piilevä korruptio, yksityisiä intressejä korostava ja yleistä luottamusta horjuttava epäeettinen toiminta sekä hyvää hallintotapaa heikentävä korruptiivinen toiminta.

Tulkinta antaa viitteitä siitä, ettei altistuminen ole yksiselitteinen ja selkeä kokonaisuus, vaan sitä on arvioitava eri näkökulmista. Näitä monimutkaisia näkökulmia pyritään täydentämään seuraavissa osuuksissa.

Poliittiset virkanimitykset

Poliittiset virkanimitykset liittyvät vallan jakoon ja pelin henkeen: (hallitus)vallassa olevat poliittiset puolueet haluavat lisätä niiden avulla vaikutusvaltaansa. Kysymys on poliittisten voimien kilpailusta. Juntusen (2010: 39–40) mukaan hallinnon käsite sisältyy politiikan laajaan käsitteeseen ryhmien hallitsemisesta.

Poliittiset nimitykset liukuvat korruption suuntaan, mikäli niiden kautta vähennetään räikeästi virkatehtävissä edellytettävää kompetenssia ja lisätään kohtuuttomasti poliittista sopivuutta. Nimityspäätöksenteko epäasiallinen, vaikkei suoraan laittomin, perustein kasvattaa todellisen korruption riskiä.

Politisoituminen

Roubanin (2012: 381) mukaan politisoituminen on uhka sekä virkamiehille (koskien heidän ammatillista statustaan) että hallinnon ja politiikan väliselle tasapainolle. Poliittiset nimitykset heikentävät yleistä luottamusta ja lisäävät epäselvyyttä siitä, kumpi ratkaisee: pätevyys vai jäsenkirja. Tätä näkökohtaa korostettiin tätä tutkimusta varten tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa.

Peters (2010: 193) nostaa esille sen, kuinka läntisissä valtioissa suosimissuhteita ja julkisen palvelun politisoitumista vastaan säädetty lainsäädäntö sekä poliittisesti neutraalin julkisen palvelun perinteet ovat hyvin nuoria, vain noin vuosisadan vanhoja. Sen sijaan halu poliittiseen lojaaliuteen on hyvin paljon vanhempi ja ehkä voimakkaampi perinne. Tämän voi huomata näiden maiden taipumuksesta ujuttaa hallintoonsa yhä uusia poliittiset nimitykset mahdollistavia virkoja, huolimatta sitä vastustavasta säännöstöstä ja keskustelusta. Petersin mukaan kysymys on edelleen siinä mielessä avoin, että hyväksytäänkö tämän kaltainen kyseenalainen suhde hallinnon ja politiikan välillä vai onko suhde pakotettava syvemmälle politiikan harmaille alueille.

Julkisen hallinnon ei tulisi olla poliittisen vaikuttamisen sekundäärinen kanava, vaan enenevässä määrin professio, jolloin kompetenssien merkitys korostuisi. Toisaalta tämänkaltainen kehitys saattaa johtaa virkamieskulttuuriin, jossa ammattiylpeys saa aikaan ”virkamies tietää parhaiten”-asenteen. Mikäli julkisesta palvelusta muodostetaan selkeä ammatillinen ura, voi siihen johtavasta koulutuksesta valmistua virkamiehiä, jotka asennoituvat tehtäväänsä itsevaltaisesti, kuten monissa valtioissa on jo käynyt. (Peters 2010: 297)

Murto (2014: 200–203; 212–215) toteaa, että poliittisilla puolueilla on historian kuluessa ollut poliittisia virkanimityksiä koskevia valmistelu- ja seurantajärjestelmiä. Murron kyselytutkimuksessa pääasiallinen motiivi poliittisten virkanimitysten taustalla on vastaajien mukaan oman puolueen edustajan saaminen vaikuttamaan virkamiesvalmisteluun. Virkanimitykset vaikuttavat poliitikkojen ja virkamiesten väliseen vallanjakoon vahvistamalla poliittisluonteista valtaa. Kyselyssä neljäsosa oli sitä mieltä, etteivät ne muuta vallanjakoa. Kysely (otos yli tuhat vastaajaa) suunnattiin johtaville poliittisille toimijoille, johtaville virkamiehille, toimittajille sekä elinkeinoelämän ja työmarkkinajärjestöjen edustajille.

Murto (2014: 243–247) arvioi, että otettaessa huomioon puolueisiin kuuluvien suhteellinen osa väestöstä on selvää, että poliittisen taustan omaavat ovat saaneet kohtuutonta etua ylimmistä virkapaikoista kilpailtaessa. Poliittiset nimitykset olivat ennen paljon näkyvämpiä, ja pätevyysperusteita jätettiin huomiotta selkeästi. Nykyään nimitykset perustuvat ehkä enemmän pätevyyteen, mutta usein nimityspäätökset ovat vähemmän näkyviä ja salassa julkisuudelta. Kirjoittaja kritisoi oikeuskanslerin kannanottoja, jotka puoltavat nimityksien laillisuutta. Suosikkijärjestelmät ovat yleisiä ministeriöiden sisällä ja keskiportaassa, joissa niitä tosin on vaikea todistaa.

Joitakin muutoksia ja uudelleenarviointeja on odotettavissa. Oikeuskanslerinviraston 12.2.2015 päivätyn tiedotteen mukaan oikeuskansleri ehdottaa valitusoikeutta valtion virkanimityksille. Mahdollisuus valittaa nimityspäätöksestä on perusteltua hakijoiden oikeusturvan kannalta. Oikeuskanslerin mukaan toimenpide lisäisi yleistä

luottamusta virkanimitysten asianmukaisuuteen ja tukisi vallankäytön arvostusta kansalaisten silmissä.

Poliittisten nimitysten kohdalla oikeusviranomaisten toimet ovat olleet ainakin julkisuudessa suhteellisen vähäisiä. Mikäli poliittiset virkanimitykset eivät ole lainvastaisia, niistä on ainakin muodostunut käytäntö, joka hyväksytään osaksi poliittista järjestelmää. Oikeusviranomaisten on tukeuduttava lakiin, joten varsinaiset moraaliset kannanotot saatetaan kokea arveluttavina ja eräänlaisina valtuuksien ylityksinä. Suomessa ei ole itsenäistä elintä, joka valvoisi virkojen täyttöö, ottaisi niihin eettisesti kantaa, ja olisi riippumaton poliittisista päätöksentekijöistä. Arvioidessaan virkanimitysten eettisyyttä media, kansalaisjärjestöt ja osin myös tutkimus jäävät suhteellisen yksin.

Poliittiset virkanimitykset ovat haasteellinen kysymys muodollisten pätevyysvaatimusten näkökulmasta. Perustuslain 125 § mukaan taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto ovat yleisiä virkanimitysperusteita. Virkamieslain (1994/750) mukaan virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, eikä hän saa vaatia, hyväksyä, tai ottaa vastaan mitään sellaista taloudellista tai muuta etua, joka voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Viranhaltijalla ei sovi olla sellaisia sidonnaisuuksia, jotka tekevät hänet useammin kuin satunnaisesti esteelliseksi virkatehtäviensä hoidosta.

Tätä tutkimusta varten haastatelluista asiantuntijoista muutama oli sitä mieltä, että poliittiset virkanimitykset luovat uskoa siihen, että päteviä hakijoita syrjitään ja asiantuntijuus häviää politiikalle, vaikkei näin käytännössä tapahtuisikaan. Jälleen kerran sillä on merkitystä, miltä asiat näyttävät ulospäin.

Poliittiset nimitykset ja yleinen luottamus

Mikä on poliittisen nimityksen yhteys luottamukseen? Tätä käsiteltiin asiantuntija-haastatteluissa. Epäasiallisten toimintatapojen katsottiin heikentävän olennaisesti uskoa hallinnon toimivuuteen. Lisäksi asiantuntijat kiinnittivät huomiota toimijoiden välisiin yhteyksiin, jotka ovat sinänsä laillisia, mutta joissa on epäasiallisia piirteitä tai havaittavissa hyvä veli -verkostoja.

Poliittiset virkanimitykset ovat eräänlainen mittari luottamukselle. Suomessa perustuslaki kieltää kaikenlaisen syrjinnän ikään, sukupuoleen, uskoon, ihonväriin tai vakaumukseen perustuen. Perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteella tämä koskee virkojen täyttämistä. Onko puoluepoliittisiin meriitteihin nojaava virantäyttö lainmukaista ja katsotaanko puolueisiin kuulumattomien olevan syrjityssä asemassa virkojen täytettäessä? Eräs tätä tutkimuksen haastateltavista piti erikoisena lähestymistapana sitä, että Suomessa yleisesti ottaen pidetään tuomittavampana pienien

etuuksien vastaanottamista kuin varsinaista poliittista nimitystä. Haastateltava kyseenalaisti sen, kuinka moitittavina lopultakin pidetään tämän kaltaisia nimityksiä.

Asiantuntijat olivat sitä mieltä, että poliittisten nimitysten pitäisi pysyä selkeästi poliittisina, kun taas muiden nimityksien tulisi perustua yksinomaan meriitteihin. Näin säilyisi luottamus hallintoon eikä henkilöstölle muodostu käsitystä siitä, että poliittinen meriitti menee aina muulla tavoin pätevän ohi. Mikäli tätä käsitystä ei synny, paranisi pätevien henkilöiden motivaatio hakeutua avoimna oleviin virkoihin. Asiantuntijahaastattelussa mainittiin poliittisten virkanimitysten tapahtuvan silloin, kun halutaan nimittää henkilö, joka on jo sisäistänyt organisaation valtarakenteet ja toimintatavat (ks. Peurala & Muttilainen 2015). Tästä seuraa kysymys, luotetaanko virkamiesten kykyyn toimia objektiivisesti, mikäli henkilöiden taustalla tiedetään olevan poliittisten puolueiden vaikutusta ja mahdollisesti asetelmia, joista seuraa kiitollisuudenvelka?

Roubanin (2012: 384) mukaan virkanimitysten politisoituminen on havaittavissa viranhaltijoiden riippuvuutena poliittisesta tahdosta. Riippuvuutta esiintyy viranhaltijan toiminnassa, hänen urassaan ja sen kehityksessä: ura riippuu enemmän vallitsevasta poliittisesta kuin professionaalista normistosta. Viranhaltija voi ottaa tämän realiteetin huomioon tiedostamattaan, mikä heijastelee politisoitumisen vakiintunutta luonnetta instituutiossa.

Joidenkin tutkimukseen haastateltavien mielestä poliittisesti virkaan valitut henkilöt saattavat uraansa ajatellessaan huomioida puolueen tahdon ja kannatuksen. Väitteet siitä, että virat olisi jaettu ennakolta puolueiden kesken ilman muiden hakijoiden pätevyysarviota, ovat omiaan luomaan yhteiskunnallista epäluottamusta julkiseen päätöksentekoon. Tästä näkökulmasta osa tutkimukseen haastatelluista asiantuntijoista katsoi, että poliittiset virkanimitykset edustavat selvimmin ja yleisimmin rakenteellista korrumpiota.

Poliittisille puolueille virkanimitykset ovat kaksiteräinen miekka. Samalla kun vaikutusvaltaa pyritään niiden avulla kasvattamaan, heikennetään äänestäjien luottamusta, jolle tuo vaikutusvalta rakentuu. Asetelma vääristää toiminnan tavoitteita, koska niihin ei vaikuteta ainoastaan tilanteissa, jotka ovat julkisia ja kaikkien arvioitavissa, vaan vaikuttaminen jatkuu hallinnon sisällä ja suljettujen ovien takana. Rakenteelliselle korruptiolle tämä laillisen rajoilla tapahtuva vaikuttaminen on ominaista.

Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan henkilöä ei tulisi myöskään syrjiä poliittisen ansioituneisuuden perusteella. Poliittinen virkanimitys voi johtaa asiansa osaavan ja sille omistautuneen henkilön nimitykseen. Kuten Rouban (2012: 384) ilmaisee, poliittiset nimitykset eivät välttämättä merkitse pätevyyden puutetta. Parhaimmassa tapauksessa tehtävään saadaan pätevä henkilö, jonka aatemaailma edustaa kansalais-

ten ja äänestäjien arvomaailmaa ja tahtotilaa julkisen sektorin, valtion tai kunnan kehittämisen suunnasta. Poliittisesti nimitetty virkamies voi olla sitoutuneempi yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin kuin sellainen henkilö, jolla ei ole samaan tapaan yhteiskuntapoliittista kokemusta.

Vääristävätkö poliittiset nimitykset toiminnan tavoitteita? Poliittinen nimitys tai sitä koskeva epäily korkeiden virkojen tapauksessa johtaa usein lyhytaikaiseen julkiseen kohuun mediassa ja kansalaiskeskustelussa. Tästä näkökulmasta päätös unohtuu suhteellisen nopeasti ja odotellaan seuraavaa nimitystä. Tämä loitontaa poliittisen virkanimityksen kuvaa rakenteellisena korruptiona. Kuitenkin poliittiseksi arvioidut nimitykset voivat olla osa laajempaa virkapakettia tai suunnitelmaa, ikään kuin yhdessä sovittuja siirtoja sulle-mulle-periaatteella. Tällöin päätöstilanne muistuttaa rakenteellisen korruption piirteitä, kuten suunnitelmallisuutta ja pitkäkestoisuutta. Pelko on suhteellisen suuri siitä, että veronmaksajat joutuvat maksamaan poliittisen nimityksen hinnan, mikäli nimitys johtaa osaamattomuuteen viran hoidossa.

Politiikan rahoitus

Politiikan ulkopuolinen rahoitus on herkkä kysymys. Voiko laaja rahoitus häiritä esimerkiksi vaaliprosessia ja aiheuttaa epäilyksiä korruptiosta? Asiaa on pohdittu monelta kannalta.

Ulkopuolisen rahoituksen eettiset kriteerit täyttyvät parhaiten, mikäli rahoituksessa noudatetaan pelisääntöjä ja avoimuutta. Kaikki, mikä vähentää luottamusta, tulisi olla tarkasti säädeltyä, jotta instituutioita pidetään legitimeinä. Mikäli kansalaiset katsovat, että rahalla pystyy ostamaan vaikutusvaltaa, kiinnostus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen vähenee. Näin rahoitus heikentää demokratian perustaa.

Ohmanin (2014: 20) mukaan politiikan ulkopuolisessa rahoituksessa on useita haasteellisia kysymyksiä, jotka ovat osa sekä itse rahoitusta että rahoituksen valvontaa. Rahoitus saattaa aiheuttaa epätasa-arvoa. Erityisesti varakkaat kykenevät vaikuttamaan politiikkaan. Poliitikko ja taloudelliset intressit kietoutuvat yhteen. Valtion resursseja käytetään väärin. Äänten ostaminen tulee mahdolliseksi. Kirjoittajan mukaan valvonnan haasteita ovat vastaavasti lainsäädännön aiheuttamat rajoitteet, poliittisen tahdon puute kontrolloida rahoituksen asemaa politiikassa, äänten ostamisen hyväksyntä, riippumattomien instituutioiden puute sekä ne resursseja koskevat puutteet, joilla pantaisiin toimeen tarvittavat määräykset.

Lessigin (2011: 28, 32, 36, 42) mukaan raha väärässä paikassa heikentää yhteiskuntaluottamusta ja luottamusta instituutioon. Kirjoittajan mielestä ei ole väliä, onko raha viranomaisella vai kansanedustajalla, onko se saatu laillisesti, mutta näyttää laittomalta, vai onko se todella saatu laittomasti. Oleellinen kysymys on se, miten

kansalaiset arvioivat tilannetta. Kysymys ei ole siitä, onko kampanjarahoituksella vaikutusta kansanedustajien toimintaan, vaan siitä, näyttäisikö se vaikuttavan juuri kansalaisten näkökulmasta.

Synnyttääkö poliittinen rahoitus lahjatalouden? Lahjatalous perustuu ihmisten väliin suhteisiin, ei niinkään vastikkeellisiin vaihtoihin (quid pro quo). Sen voima perustuu ajan myötä kasvaviin suhteisiin, joissa toimijat rakentavat vahvan verkoston kiitollisuudenvelkoja ja sitoumuksia, joita hyödynnetään myöhemmin omien tavoitteiden saavuttamiseksi. Lahjataloudessa kampanjarahoitukset eivät niinkään osta vaalituloksia, vaan vakiinnuttavat suhteita. Lahjat avaavat kommunikointikanavia kiitoksen ja ”ystävyyden” pukeissa. Lahjatalous ei ole hyvää hallintoa. (Lessig: 2011, 110.)

Vuoden 2012 raportissaan Greco (Group of States against Corruption) suositteli Suomelle toimenpiteitä, jotka vahvistavat kansanedustajien riippumattomuutta. Kansanedustajat tarvitsisivat selkeämmät käytännösäännöt (eettiset koodit), koulutusta ja eettistä neuvontaa lahjojen ja muiden taloudellisten etujen varalta, sekä niitä annettaessa että tarjottaessa. Sidonnaisuuksien ja eturistiriitojen ilmoittaminen on syytä tehdä pakolliseksi. Suomessa on selkeästi reagoitu tähän suositukseen, mikä saattaa jatkossa parantaa avoimuutta ja yleistä velvoittavuutta ilmoittaa sidonnaisuuksista. Eduskunnan työjärjestystä on muutettu 2015. Työjärjestyksen (erinäisiä säännöksiä koskevan luvun pykälä 76, 76a ja 76b) mukainen teksti on seuraava:

”Edustajan on kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hänen kansanedustajan valtakirjansa on tullut tarkastetuksi, annettava eduskunnalle selvitys niistä edustajantoiimeen kuulumattomista tehtävistään, elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä sekä muusta merkittävästä varallisuudestaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Vaalikauden aikana sidonnaisuuksissa tapahtuneet olennaiset muutokset ilmoitetaan kahden kuukauden kuluessa muutoksesta.

Edustajan on annettava eduskunnalle selvitys myös sellaisista edustajantoiimeen kuulumattomista tehtävistä ja elinkeinotoiminnasta saamistaan tuloista, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa edustajana. Tulot ilmoitetaan kalenterivuositain tulojen kertymistä seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

Selvitys toimitetaan eduskunnan keskuskansliaan. Jos edustaja kehotuksesta huolimatta laiminlyö selvityksen antamisen, puhemies ilmoittaa tästä täysistunnossa. Keskuskanslia pitää rekisteriä, johon talletetaan edustajien antamat tiedot sidonnaisuuksistaan. Tiedot ovat julkisia, ja ne tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Tiedot poistetaan rekisteristä ja yleisestä tietoverkosta edustajan toimen päätyttyä”.

Rahoituksen sääntely

Vaalirahoitus ja puoluerahoitus eroavat toisistaan. Vaalikampanjointi on puoluetoinnin lohko, jolle tehdään erillinen budjetti. Puoluerahoituksessa varoista kilpailaan muiden puolueiden kanssa, mutta vaalirahoituskilpailussa on kyse ehdokkaan omasta henkilökohtaisesta kilpailusta ja kilpailusta puolueen sisällä. Kampanjarahoitukset kulkevat lisäksi päällekkäin, sillä järjestöt rahoittavat useita ehdokkaita samanaikaisesti ja vastaavat yhteismainonnan tai koulutuksen kuluista.

Kysymys on Suomessa suhteellisen tiukasta sääntelystä. Seuraavat viittaukset on poimittu rikoslaista ja vaalirahoituslaista:

Rikoslain (1889/39) luvun 14 (1995/578) mukaan vaalilahjonnaksi luetaan palkkion tarjoaminen, lupaaminen tai antaminen yleisessä äänestyksessä tietyllä tavalla äänestämistä tai äänestämättä jättämisestä. Samoin palkkion tai muun edun vaatiminen näin toimimisesta on vaalilahjontaa. Rikoslain 40 luku virkarikoksista (2002/604) säättää lahjuksen vastaanottamisen kansanedustajana rangaistavaksi teoksi. On laitonta ottaa vastaan tai hyväksyä muu kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottava lahja tai muu oikeudeton etu taikka hyväksyä sitä koskeva lupaus tai tarjous. Tuomittavaksi teon tekee se, että kansanedustaja hyväksyy lahjuksen toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla tai teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen. Lahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta. Törkeäksi kansanedustajana lahjuksen ottamisen tekee se, jos kansanedustaja asettaa lahjan tai edun toimintansa ehdoksi tai hänen tarkoituksenaan on toimia edustajantoimessaan lahjuksen antajaa huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa aiheuttaen tai lahjan tai edun arvo on huomattava.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta (2009/273) on säädetty, että ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 800 euroa, eduskuntavaaleissa yli 1 500 euroa tai europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa yli 2 000 euroa. Jos tuki on annettu ostamalla tavaroita tai palveluita tai vastaavalla tavalla, luetaan erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo.

Käytännössä ulkopuolisen rahoituksen valvonta on toiminut hyvin. Kun tarkastellaan vaalirahailmoituksia eduskuntavaaleissa 2011, presidentin vaaleissa 2012 ja europarlamenttivaaleissa 2014, ennako- ja jälki-ilmoitukset on jätetty varsin kattavasti. (<http://www.vaalirahoitus.fi>. Viitattu 20.11.2014.)

Venho (2008: 25) kirjoittaa puoluerahoituksen tarkastelun suuntautuvan usein vain keskusjärjestöjen talouteen, mutta syytä ottaa huomioon näiden yhteydet sisarjärjes-

töihin, oheisjärjestöverkostoisiin ja aatteelliseen lähipiiriin. Venho puolustaa laajemman tarkastelun tarpeellisuutta, sillä tulojen lisäksi menot, varat ja velallisuus kuuluvat puolueen talouden kokonaisuuteen ja siten vaikuttavat sen toimiin.

Ohman (2014: 26–27) ottaa kantaa samaan kysymykseen. Hänen mielestään kyseessä on poliittisten puolueiden ja ehdokkaiden menoja koskevat rajat ja rajoittaminen. Menojen rajoittamisen tavoitteena on vähentää sellaisten ehdokkaiden ja puolueiden etulyöntiasemaa, joilla on mahdollisuudet käyttää muita suurempia rahasummia. Vaalivoittajiksi pystyvät näin pääsemään muutkin kuin rikkaat ja jo pitkälle verkostoituneet.

Venhon (2008: 65, 90, 97) mukaan valvonta kattaa seurannan puolueiden julkisen tuen käyttämisestä, mutta jättää sivuun yksityiset tulonlähteet. Viranomaisille toimitettavat tuloslaskelmat vaihtelevat tarkkuuksiltaan ja ovat usein suurpiirteisiä. Puolueiden varainkeruuseen yksityisistä lähteistä, esimerkiksi keräyksillä sekä muodollisesti puoluelain ulkopuolella olevien sidosryhmien talousjärjestelyihin ei käytännössä puututa. Yritys- yhdistys- ja säätiöperustaisten organisaatioiden valvonta riippuu niiden organisaatiopohjasta ja siitä, saavatko ne julkista tukea, eikä niinkään siitä, onko niillä poliittisia tehtäviä ja tarkoituksia. Laki rajaa valvonnan ulkopuolelle puoluejärjestöjen välisen rahaliikenteen. Lakia puoluelain muuttamisesta (683/2010) tulkiten päädytään seuraaviin huomioihin:

Laki ei pidä puolueen tukena puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamia suorituksia. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei pystytä selvittämään. Ne eivät myöskään saa vastaanottaa samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 30 000 euroa kalenterivuodessa. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettu maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi.

Lainsäädäntöä poliittisesta rahoituksesta pidetään sekä hyvin selkeänä, että epäselkeänä. Tarkat rajaukset rahasummissa ovat kiistämättömiä ja tarjoavat vähän tulkinnan varaa, mutta toisaalta lainsäädäntöön on sisällytetty useita poikkeuksia sallivia pykälä.

Vaalirahasotku

Lessigin (2011: 84) osuvan huomion mukaan politiikassa on tarpeeksi ideologisia mieliä, mutta onko tarpeeksi itsenäisiä mieliä? Tätä voi miettiä Suomen kohdalla kun tarkastellaan ns. vaalirahasotkua eli ulkopuolisen vaalirahoituksen epäselvyyksiä 2000-luvun puolivälissä. Paloheimo (2008) kirjoittaa, että sääntelyn avulla vaalirahoituksen julkisuus torjuisi poliittista korruptiota Suomessa. Luottamuksen kan-

nalta on hyvä, että kansanedustajat tietävät, mistä heidän vastaanottamansa vaalirahoitus on peräisin.

Esimerkkinä politiikan rahoituksen rakenteellisen korruption ilmenemisestä käytetään tässä yhteydessä vuosien 2006–2009 vaalirahasotkua, johon liittyivät Kehittyvien Maakuntien Suomi (KMS) ja Nova Group.

Vuoden 2007 eduskuntavaalien lähestyessä kalliiden kampanjoiden rahoitus johti puolueiden rahoituskanavien uudelleenjärjestelyihin. Normiksi nousivat maksulliset seminaarit, joissa liike-elämän edustajat ja poliitikot kohtasivat toisensa. Vaalirahoituslain silloinen väljyys mahdollisti puutteellisen ilmoittamisen ehdokkaiden rahoituslähteistä, eikä puolueilla itsellään ollut lainkaan ilmoitusvelvollisuutta.

Rahoituksen lohkomisen ilmoitusvelvollisuuden rajasummat alittaviksi osiksi, sekä rahojen johdattaminen tuntemattomien tukiyhdistysten kautta olivat tapoja saada aikaan lahjomattomuuden vaikutelma. (Koikkalainen & Riepula 2009: 17–23)

Porvareille pettymyksellisten presidentinvaalien jälkeen Kyösti Kakkonen alkoi koota yrittäjä- ja liike-elämälle mieleisiä yhteen, jotta seuraavaan hallitukseen voitaisiin nostaa samanmielisiä ehdokkaita. Laillisuuden rajoituksista ja verotuksellisista syistä rahoituskanavaksi luotiin yhdistys, Kehittyvien Maakuntien Suomi ry. Se rahoitti 55 eduskuntavaaliehdokasta yhteensä 406 000 eurolla.

Suurimmat summat tulivat Nova Group Oy:ltä (145 000 €), Suomen Liikekiinteistöt SLK Oy:ltä (120 000€), ja Maskun Kalustetalo Oy:ltä (100 000€). Huomioitava on, että Nova Groupin tuki oli huomattavan suurta sen liikevaihtoon ja taloudelliseen tilaan nähden. Poliittisesta tuesta muodostui yksi yhtiön keskeisimmistä rahankäyttökohteista. Nova Groupin toiminta oli toimitilavälitystä ja maankäytön suunnittelua. Sen oli olennaista saada tietoa lupaavista tontti- ja kiinteistökohteista sekä virkamiehistä, jotka olivat valmiita viemään joustavasti ja nopeasti eteenpäin Novaa koskevia kaavoitus- ja rakennuslupa-asioita. Kiinteistönjalostusyriksenä Novan osaamisen ydin oli juuri suhdetoiminnassa, eli yhteiskuntasuhteiden muuntamisessa liikevaihdoksi ja voitoksi. (Koikkalainen & Riepula 2009: 27, 31–38)

Novan harjoittamassa yhteiskuntavaikuttamisessa ei yleisellä tasolla ole laillisesti mitään väärää, sillä se kuuluu toimenkuvaan samoin kuin konsultin tai lobbaajan työssä. Työn kannalta tieto ja yhteydenpito päättäjiin on elinehto. Kyseenalaiseksi tilanteen teki, että päätoimenaan tällaista liiketoimintaa harjoittava yhtiö maksoi vaalitukia päättäjille, jotka suoraan tai välillisesti vaikuttivat Novaa koskeviin päätöksiin. (Koikkalainen & Riepula 2009: 48–49)

Hovioikeus langetti vuonna 2013 vankeustuomiot Nova Groupin toimihenkilöille, toiselle vajaa kaksi vuotta ehdollista vankeutta ja toiselle yli neljä vuotta ehdotonta

vankeutta talousrikoksista. Syytteessä ollut kansanedustaja vapautettiin kaikista syytteistä.

Vaalirahasotkussa oli perimmiltään kysymys siitä, voidaanko rahalla hankkia poliittista vaikutusvaltaa. Epäeettiset ja epäasialliset vaikuttimet pääsivät valloilleen, kun lahjoittajat suunnittelivat politiikan ja poliitikkojen tukea. Kansalaisten ja demokration kannalta kyse oli politiikan luotettavuudesta ja vastuullisuudesta. Tällaisten episodien jatkuminen vähentää politiikan yleistä luotettavuutta ja synnyttää suuria epäilyksiä sen suhteen, ovat poliitikot itsenäisiä ja riippumattomia.

Julkiset hankinnat

Julkisista hankinnoista ja oletetuista epäselvyyksistä keskustellaan mediassa jatkuvasti. Yksi syy on se, että hankintoihin joudutaan Suomessa käyttämään runsaasti julkisia varoja ja henkilöstöresursseja. Hankintojen tarkoituksenmukaisuus, suunnitelmallisuus ja taloudellisuus ovat siksi keskeisiä kysymyksiä julkiselle hallinnolle; reilu kilpailu ja tehtyjen tarjousten tasapuolinen ja läpinäkyvä käsittely ovat tärkeitä tarjouskilpailuihin osallistuville julkisen ja yksityisen sektorin toimijoille.

Eettiset ongelmat ovat esillä silloin kun epäillään rakennusurakoiden ”valikoituvuutta”, suurten julkisen hankintojen yhteydessä käytettyjä lahjuksia ja muita voitelurahoja sekä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden keskinäisiä taloudellisia etuja. Edut rajoittavat kilpailua ja edistävät pahimmillaan yhden toimijan yksittäisiä intressejä.

Erridge ja Greer (2002: 502, 519) toteavat, että julkisen sektorin tilaajan kumppanuus tuottajien kanssa voi rakentaa sosiaalista pääomaa ja näin tuoda mukanaan monia muitakin hyötyjä. Kumppanuudella on joskus negatiivisia vaikutuksia. Pitkäaikainen kumppanuus vähentää kilpailua, rikkoo taloudellisen sääntelyn eettisiä periaatteita, haittaa tiedonkulkua ja lisää opportunistia. Kirjoittajien mukaan lainsäädännön ja menettelytapojen tulisi mahdollistaa joustava toimintaympäristö hankinnoille, mutta samalla varmistaa, että osapuolet toimivat yleisen edun mukaisesti. Lisäksi tulee kehittää jatkuvasti hankintaprosessiin osallistuvan henkilöstön osaamisperustaa.

Riskit ja kustannukset

Kansainvälisessä keskustelussa (vrt. Transparency International 2006: 20–23) on nostettu esille useita riskialueita, joilla esiintyy julkisten hankintojen korruptiota. Yksi näistä riskialueista koskee julkisen hallinnon (virkamiehen) ja yrityksen välistä suhdetta.

Yritys, jonka virkamies (tai hänen lähipiirinsä) omistaa kokonaan tai osaksi, on monissa maissa oikeutettu osallistumaan tarjouskilpailuun. Tämä asettaa vaatimuksia hankintaprosessin avoimuudelle, koska virkamiehen omistamalla yrityksellä voi olla etulyöntiasema niihin tietoihin, joissa käsitellään tarjouksia. Yksi ratkaisu on sulkea yritys kilpailun ulkopuolelle. Riskien kannalta on syytä kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa a) yritys, jonka omistajusrakenne ei ole tiedossa, voittaa jatkuvasti isoja tarjouskilpailuja, b) virkamies vierailee säännöllisesti yrityksen pääkonttorissa tai c) virkamiehen lähipiirillä on johtava asema yrityksen omistusjärjestelyissä.

Peiteyhtiöt tarjoavat virkamiehille, heidän perheilleen tai yhteistyökumppaneilleen ”valeyhtiön” toimia yhteistyössä tarjoajien kanssa. Näennäisen yhteisen hyvän nimissä saavutetaan laitonta hyötyä. Lähempi tarkastelu tuo usein esiin sen, että yrityksen omistajusrakennetta on vaikea hahmottaa, toimintahistoria jää epäselväksi ja yrityksen varsinaiset toimipaikat eivät ole tiedossa.

Julkisissa hankinnoissa tarvitaan systemaattista korruptionriskien arviointia. Mahdollisen korruption arvion tulee kestää koko hankintasyklin ja sopimuksen toteutumisen ajan. Tietoisuutta korruptiosta tulee lisätä, jotta havaitaan ja kyetään ehkäisemään laittomat ja moitittavat hankintakäytännöt. Myös sanktioita on vahvistettava. (European Commission 2014: 10–20)

Toinen riskialue koskee hankintasopimuksia, joissa säädellään keskeisesti kustannuksia. (Brown ym. 2006: 324). Transaktiokustannukset, so. sopimuksen valmistelusta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset, voivat pienentyä hankinnoissa, jotka tehdään jo ennestään tunnetun sopimuskumppanin kanssa. Tämä selittyy sillä, että ostajalla on paremmat mahdollisuudet arvioida sopimuksen toteutumista edellisen sopimuksen perusteella. Lambsdorffin (2000: 239) mukaan korruption tarkoituksellinen salailu johtaa vastaavasti suuriin transaktiokustannuksiin, jotka muuntavat yksittäiset sopimukset usein pitkäkestoisiksi ja luonteeltaan korruptoituneiksi suhteiksi.

Transaktiokustannuksiin vaikuttavat hyödykkeen harvinaisuus ja mittauksen helppous. Hyödykkeen harvinaisuudella tarkoitetaan palvelun tai tuotteen vaatimaa tietotaitoa, infrastruktuuria ynnä muuta, mikä tekee sen tuottamisesta myyjälle vaikeampaa ja kalliimpaa, ja näin vaikuttaa hyödykkeen tarjontaan. Hyödykkeen harvinaisuus voi myyjän monopoliaseman kautta johtaa ostajan heikkouteen tulevissa tarjouskilpailuissa. Ensimmäisen tarjouskilpailun voittajalle saattaa muodostua etuoikeutettu asema, mikä rajoittaa kilpailua tulevaisuudessa. Monopoliasemaansa käyttäen myyjä voi kohottaa hintoja tai laskea palvelun laatua. (Brown ym. 2006: 324–325).

Mittareiden määrittäminen muovaa sopimussuhdetta sen kautta, kuinka helppoa tilaajan on arvioida transaktiokustannuksia. Vaikeasti mitattavien hyödykkeiden os-

taminen altistaa tilaajan tuottajan opportunistille. Tällöin olisi viisasta välttää markkinoita kokonaan ja tukeutua sisäiseen palvelutuotantoon. (Vrt. Da Cruz & Marques 2012: 742).

Peurala ja Muttilainen (2015) käsittelevät tarkemmin Suomen kokemuksia ja esimerkkejä julkisen hankintojen korruptioriskien osalta. Kirjoittajien arvion mukaan yksi keskeinen ongelma on valvonta ja valvonnan ja seurannan puute, joihin tarvitaan vahvempaa viranomaistoimintaa ja viranomaisten yhteistyötä.

Korruption uhka

Lambsdorffin (2000: 221-222; 229) mukaan korruptiossa tulisi tunnistaa kaksi muotoa: markkinakorruptio (market corruption) ja paikallinen korruptio (parochial corruption). Markkinakorruptiossa hyödykkeestä joutuu maksamaan lahjuksen, mutta hyödykkeellä on lisäksi muita tarjoajia, jotka ovat lahjottavissa. Näin markkinakorruptio ei synnytä riippuvuussuhdetta korruptiokumppaneiden välille. Markkinakorruptiota ei ole tätä tutkimusta varten haastateltujen asiantuntijoiden mukaan havaittavissa Suomessa. Paikallisessa korruptiossa sen sijaan syntyy riippuvuussuhde, sillä tarjoajia on vähän. Korruptoituneet sopimukset ovat salaisia ja osallistuminen on rajoitettu. Tämä tarkoittaa korkeita transaktiokustannuksia. Sopimuskumppanit eivät luota voimassa oleviin lupauksiin, toisin sanoen, että vastine saataisiin lahjonnan jälkeen tai sopimuksen toteutumista valvottaisiin oikeusteitse.

Lambsdorff (2000: 232-233) painottaa, että korruption ehkäisyssä tulisi keskittyä yksilöllisten moraaliasenteiden ja rangaistusten sijaan korruptoituneiden suhteiden ehkäisemiseen. Tämä viittaa vahvasti rakenteellisen korruption piirteisiin. (Vrt. myös D'Souza & Kaufmann 2013: 350, 360.) Kirjoittaja mainitsee useita ”varmenteita” (safeguards). Ne auttavat siihen, että sopimussuhde ikään kuin valvoo itse itseään. Toisin sanoen, syntyy järjestely, jossa kiristys ja uhkailu sopimuksen ennenaikaisesta raukeamisesta pitävät sopimusjärjestelyn voimassa.

Lambsdorff nimeää kaksi varmennetta vertikaaliseksi integraatioksi. Vertikaalinen integraatio merkitsee tilannetta, jossa sopimuksen toteutumisen takaamiseksi muodostetaan uusi yhtiö, jossa on yhteinen omistajuus. Esimerkiksi rakennussopimus myönnetään tietylle yhtiölle, joka sitten jakaa osakkeitaan poliitikoille tai virkamiehille. Tämä kannustaa toimimaan korruptoituneen sopimuksen mukaisesti. Sopimussuhteen pettäminen tai epäonnistuminen johtaa arvottomiin osakkeisiin. Todellinen lahjus on siis odotus tulevista voitoista tai eduista. Toinen vertikaalisen integroitumisen tilanne on se, että korruptoituneen palvelun tarjoajalle järjestetään johtavia asemia: palveluksen tehnyt virkamies saa paikan yhtiön johdossa. Tämä varmistaa sen, että virkamies noudattaa sopimusehtoja, sillä laiminlyönti saattaa johtaa syviin vaikeuksiin tulevassa yhteistyössä.

Organisaation hierarkiat takaavat sen, että jäsenet pysyvät korruptoituneissa sopimuksissa. (Vrt. Jong ym. 2014: 4.) Yleisesti oletetaan, että korruptiivinen suhde on samankaltainen laillisen sopimussuhteen kanssa. Näin ei kuitenkaan ole, sillä osapuolet säilyttävät keskinäisen riippuvuutensa, koska toinen voi paljastaa toisen korruptoituneisuuden. Tämä vahvistaa suhdetta. Korruptioijalla on mahdollisuus ensimmäisen lahjuksen jälkeen kiristää vastaanottajaa paljastamisella. Tämä saa vastaanottajan helpommin suostumaan tuleviin sopimuksiin ja jopa heikentyneisiin neuvotteluasemiin, koska valta on siirtynyt korruptioijalle. (Lambsdorff 2000: 234–237; della Porta & Vannucci 2012: 20–21).

Hankintaprosessi

Kuvio 3 perustuu kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen ja tätä tutkimusta varten haastateltujen asiantuntijoiden lausuntoihin. Kuvio pelkistää Suomen oloissa yhtäältä hankintaprosessiin sisältyvät vaiheet ja toisaalta ilmeisimmät riskitekijät, jotka ovat tunnistettavissa prosessin eri vaiheissa. Huomattakoon vielä, että osa haastatelluista asiantuntijoista oli vakaasti sitä mieltä, että voimassaoleva hankintalainsäädäntö on yksiselitteistä ja se hallitaan julkishallinnossa. Toinen osa asiantuntijoista oli täysin toista mieltä. Nykyinen hankintalaki on kankea, eikä sen käyttöä hallita.

Esitykseen on erotettu kahdeksan hankintaprosessin vaihetta alkaen hankintatarpeesta ja päättyen hankinnan jälkeiseen tilanteeseen. Vastaavasti riskitekijöitä tunnistetaan kunkin hankintavaiheen kohdalla. Vaikka riskitekijät eivät realisoituisikaan, ne on kuitenkin tärkeä tunnistaa.

Eettisyys asettaa monia vaatimuksia. Hankintaprosessin tilaajien on toimittava tasapuolisesti, avoimesti ja päätökset perustellen. Eettisesti vakavimmat riskitekijät ovat, mikäli hankintatarvetta ei määritellä realistisesti ja aidosti, mikäli tarjouspyyntö räätälöidään tarkoituksellisesti jollekin suosikille ja mikäli todelliset hankintapäätökset salaillaan.

EU:n hankintadirektiivien keskeinen uudistus on pienten ja keskisuurten yritysten aseman vahvistaminen. Suomessa pk-yritysten mahdollisuuksia osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin pyritään paraikaa parantamaan. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä (Neimala & Saariketo 2014: 14, 74, 78, 117) pk-yritysten näkemyksistä julkisista hankinnoista käy ilmi, että yrityksillä on tarve joustavampaan kilpailuttamiseen. Liki 90 % yrityskyselyn vastaajista haluaisi hankintayksiköille joustavammat mahdollisuudet pyytää täydennyksiä tai täsmennyksiä saapuneisiin tarjouksiin. Suurin osa vastaajista kaipaa vuoropuhelua tai muuta ennakkollista informointia hankintayksikön ja tarjoajien välille ennen kuin tarjoukset annetaan. Vastaajien toiveissa on lisäksi, että vaatimuksia kevennettäisiin ja kilpailuttaminen toteutettaisiin rajautumalla pienempiin kokonaisuuksiin.



Kuvio 3. Hankintaprosessi ja riskitekijöiden tunnistaminen

Laittomat ja illegitiimit päätöksentekorakenteet

Demokraattisen yhteiskunnan päätöksenteon on oltava laillista, hyvien käytänteiden mukaista ja yleistä luottamusta herättävää. Päätöksenteko perustuu faktoihin. Tietoa tulee olla riittävästi päätöksentekijän käytössä, ja päätöksenteon seurauksista on oltava luotettavaa tietoa. Vaikka eri yhteiskuntaryhmien erityisintressejä joudutaan ottamaan huomioon, poliittishallinnollinen päätöksenteko nojaa yhteisen intressin toteuttamiseen.

Kokonaan toinen kysymys on se, kun siirrytään epäeettisen päätöksenteon alueelle. Laiton tai illegiitimi päätöksenteko sisältää monia elementtejä, joita ovat

- päätöstilanne, joka ilmiselvästi perustuu täysin riittämättömiin tietoihin päätöksen seurauksista tai vaikutuksista
- lainvastainen ja oikeudellisesti puutteellinen päätöksentekoprosessi
- päätöksenteko, jossa yritetään hämätä muodollisen ratkaisun varjolla, vaikka tosiasiallinen ratkaisu on jo tehty toisaalla
- epäselvät, harhauttavat tai jotain osapuolta kohtuuttomasti suosivat perustelut päätöksenteolle
- päätöstilanteet, joissa on selvä jääviys, kaksoisroolit tai vastaavat
- yhteistä etua koskeva päätöksentekotilanne, joka nojaa ensisijaisesti yksityisen edun valvomiseen
- uhan, kiristyksen tai muun epäeettisen vaikuttamisen alainen päätös.

Kun rakenteellista korruptiota arvioidaan suhteessa laittomiin ja illegiittimeihin päätöksentekorakenteisiin, nousevat esiin julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän verkostot, ja erityisesti epäeettiset ja epäterveet verkostot kuten hyvä veli –verkostot.

Hyvä veli –verkostot

Della Porta ja Vannucci (2012: 33, 54-55, 137, 154, 165) ovat kuvanneet korruptoituneen verkoston mallia, johon he liittävät välittäjät (välikäsi, yhdyshenkilö, värvääjä), elinkeinoelämän kartellit ja byrokraattispoliittisen klaanin.

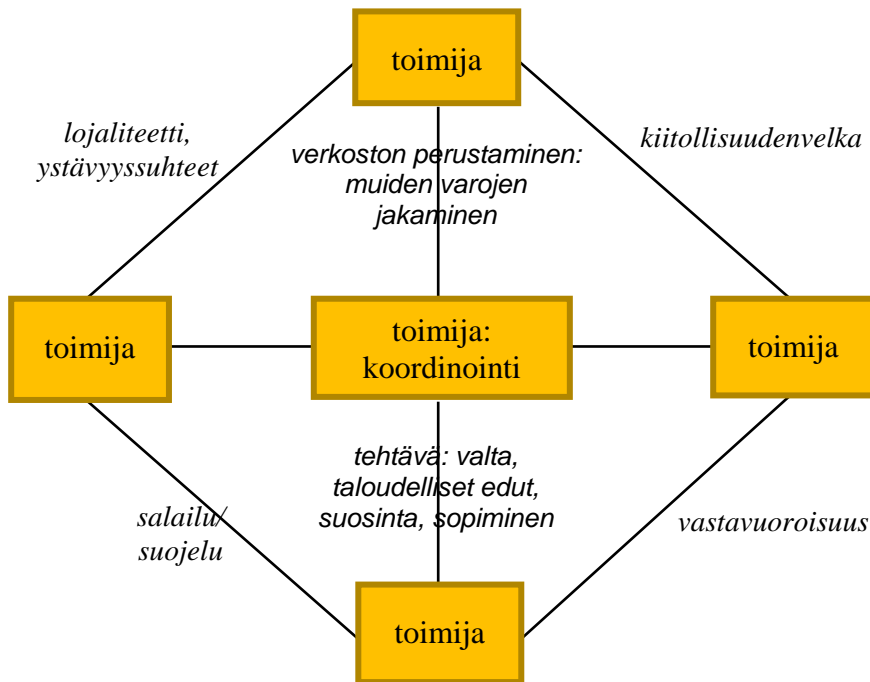
Välittäjän (middleman, broker) tehtävänä on pitää yhteyttä lahjojaan ja lahjottavaan/lahjottuun. Välittäjän asema verkostomaisessa toiminnassa perustuu siihen, että hänellä on johtamiseen ja päätöksentekoon erityisiä resursseja. Välittäjällä on sosiaalista pääomaa, kykyä synnyttää luottamusta asiakkaisiinsa ja relevanttia tietoa korruptiivisen vuorovaikutuksen aikaansaamiseksi. Lisäksi tarvitaan mainetekijä, joka mahdollistaa suhteiden ylläpidon asiakkaisiin. Välittäjällä voi luonnollisesti olla useita lahjuksen antajia ja useita lahjonnan kohteita. Kontaktit perustuvat vahvaan luottamukselliseen vuorovaikutukseen, ja välittäjä on se taho, jonka kautta kontaktit tapahtuvat. Se, joka lahjoo, ei ole suorassa yhteydessä siihen, joka on lahjonnan kohteena. Sen sijaan tilanteessa, jossa on useita lahjoja ja useita lahjottavia, näiden ryhmien sisällä voi kirjoittajien mukaan olla kontakteja.

Välittäjän ympärille syntyvä verkosto on käytännössä monien toimijoiden verkosto. Siksi se on rakenteeltaan monimutkainen. Yksinkertainen kuvaus verkostomallista on seuraava: *Lahjoja ↔ Välittäjä ↔ Lahjottu.*

On hyvä muistaa, että valtaosa verkostoista on terveitä ja kannatettavia yhteistoimintamalleja, koska ne alentavat hierarkkisia rakenteita yhteiskunnassa. Verkostomainen päätöksenteko madaltaa raja-aitoja julkisen ja yksityisen sektorin välillä.

Kuten mikä tahansa verkosto, epäeettinen verkottuminen tarvitsee toimintaidean ja suunnitelman, johon sitoudutaan verkostoon valittujen jäsenten ja toimijoiden puolelta. Perusasia on se, että kaikki hyötyvät, paitsi ne, jotka eivät kuulu verkostoon. Verkosto tekee päätöksiä omien jäsentensä eduksi koskien valtaa, valta-asemia, taloudellisia etuja ja hyötyjä. Ratkaisevaa on se, että verkottumiselle on motiivi eli valta tai raha. Kun jaetaan muiden varoja, hyöty on sitäkin suurempi. Parhaat päätökset lisäävät toimijoiden asemaa suhteessa niihin, jotka on jätetty suljetun verkoston ulkopuolelle. Epäeettisen ja epäterveen verkottumisen muotoja on useita ja osa niistä on harmittomia yhteenliittymiä.

Lähtökohtaisesti terveet piirteet, kuten ystävyys, kiitollisuus, luottamuksellisuus, vastavuoroisuus, muuntuvat irvikuvikseen, koska verkottumisella edistetään korruptiivista toimintaa kuvion 4 mukaisesti.



Kuvio 4. Epäterve verkottuminen vallan ja taloudellisten etujen jakamiseksi

Lähde: vrt. Salminen & Mäntysalo 2013.

Taylorin (2000) mukaan hyvä veli -verkostojen jäsenet suojautuvat ns. 'epäpäteviltä jäseniltä'. Verkoston jäsenet valitaan huolellisesti, koska oletetaan, että jäsenten onnistunut rekrytointi tuottaa verkostolle lisäarvoa ja muuta hyötyä. Choin (2007) tutkimustulosten mukaan hallitsevana rakenteena verkostot voivat aiheuttaa korruptiota poliittisessa ja hallinnollisessa järjestelmässä, koska verkostot ovat luonteeltaan suljettuja ja eksklusiivisia. Kirjoittajan mukaan kansalaisosallistuminen, erilaisuuden johtaminen ja sähköinen hallinto vähentävät tämän kaltaista korruptiota.

De Graafin ja Hubertsin (2008) tutkimus osoittaa, että korruptoituneet viranomaiset ovat osa korruptoitunutta verkostoa, jota luonnehtivat kestävätkä henkilökohtaiset suhteet ja erityinen sosiaalinen systeemi lahjojan ja viranomaisen välillä. Korruptoituneet suhteet ovat tutkijoiden käsityksen mukaan sekä systeemisiä että erillisiä, ja korruption stabiliteetti on joko vahva tai heikko.

Yksi esimerkki epäeettisen verkottumisen päätöksenteosta ovat kartellit. Niiden tarkoituksena on vakiinnuttaa markkinoiden hintakehitys sopimalla hintatasosta rajatun (valikoidun) toimijajoukon kesken. Kartellit saavat aikaan epäterveen kustannuskehityksen vähentämällä kilpailua ja rajaamalla muita kilpailijoita kartellin ulkopuolelle. Näin saavutetaan kohtuutonta kilpailuetua. Kartellien ytimessä ovat yhtiöiden väliset kommunikointikanavat ja verkostot, joiden avulla kartellien jäsenet saavat ns. informaatioedun kilpailijoihin nähden.

Kartellien jäsenet muodostavat korruptoituneita suhteita, jotka vähentävät heidän halukkuuttaan paljastaa epäterve toimintamuoto. Jäsenet pystyvät sopeutumaan kilpailuviranomaisten toimiin järjestämällä huolellisesti sisäisen yhteydenpidon. Kartellien vakaus riippuu siitä, kuinka halukkaita kartellin jäsenet ovat säilyttämään kahdenväliset ja keskinäiset sopimuksensa, eli linkkinsä, kun tehdään arvio siitä, mitkä ovat toiminnasta aiheutuvat todelliset kustannukset. (Fischer 2011: 17, 70).

Yleisesti käytetty kartellien paljastamiseen tähtäävä keino, joka vapauttaa kartellin paljastajan sanktioista, on todettu toimivaksi. Toisaalta on löydetty todisteita siitä, että rangaistakseen kilpailijoitaan yritykset pelaavat säännöllisesti ”armollisuuden mahdollisuudella”. Sekä yrityksillä että oikeusviranomaisilla on vahva kannustin mieluummin sovitella kuin käydä oikeutta tilanteissa, joissa kartellikäyttäytymisen laillisuus on kyseenalaistettu. (Sokol 2012: 203; ks. myös Gabardo & Lopes 2014: 17–21)

Suosinnan muotoja

Organisaatioiden toimintaa ajatellen suosinnan katsotaan vähentävän työtyytyväisyyttä ja lisäävän työssä koettua stressiä (Arasli & Turner 2008). Epäeettiseksi suosinta muuttuu silloin, kun suosintaa osoitetaan perusteetta tai kyseenalaisin perustein. Suosinnalla on useita muotoja (Salminen & Mäntysalo 2013).

Yksi suosinnan muoto on sukulaisten suosinta eli *nepotismi*. Johtavassa asemassa olevat henkilöt vaikuttavat tai myötävaikuttavat päätöksiin, joilla heidän sukulaisensa tai läheisensä saavat sen kaltaisia tehtäviä organisaatiossa, että suosintaepäilyt heräävät.

Kronyismi (*cronyism*) tarkoittaa ystävien, kollegoiden tai puolueystävien suosintaa ja nimittämistä korkeisiin asemiin tai tehtäviin. Kuten muitakin suosinnan muotoja, kronyismiä pidetään vastakohtana meriitti- ja ansioperusteiselle nimittämiselle tai rekrytoinnille. Kronyismiin kuuluvat vastavuoroisuus, jaettu jäsenyys ja palveluksien vaihdanta osapuolten kesken (Khatri ym. 2006).

Patronage viittaa asiakaskuntaan, ns. tukijärjestelmään (poliittinen tuki), tai poliittiseen nimitysoikeuteen. Patronage kattaa poliittiset virkanimitykset, ja sen oletetaan johtavan vastavuoroisuuteen ja kiitollisuudenvelkaan. (de Graaf ym. 2010)

Klientelismi (*clientelism*) taas viittaa sosiaaliseen ja poliittiseen hierarkiaan, asiakkuussuhteeseen, joka pohjaa poliittiseen kannatukseen ja virkanimitykseen. Julkisen hallinnon toimintaperiaatteet ja säännökset joutuvat sivuun ja henkilökohtainen suosinta tulee vallitsevaksi. Julkiset toimet kääntyvät henkilökohtaisiksi palveluksiksi.

Kleptokratia (*kleptocracy*) tarkoittaa poliittista ja hallinnollista korruptiota, jossa koko järjestelmä palvelee harvainvaltaa, käyttäen hyväksi demokratian puutteita ja sen heikkoa asemaa. Verotuksen ja muiden mekanismien tavoitteena on säilyttää valta ja varallisuus vallanpitäjillä. Usein kleptokratiat ovat diktatuureja.

Havaintoja epäeettisistä verkostoista ja sidonnaisuuksista Suomessa

Hyvä veli -verkostojen toimiminen osana yhteiskunnallista päätöksentekoa on tunnettu asia Suomessa. Vuonna 2008 tehdyn kansalaiskyselyn (otos 5000 henkilöä) mukaan hyvä veli -verkostot ovat vastaajien arvioissa yleisimmin esiintyvä korruption muoto. Vastaajille esitettyjen eri vaihtoehtojen joukossa kolme yleisimmin esiintyvää korruption muotoa liittyvät suosintaan ja liiallisiin kytkentöihin (hyvä veli -verkostot, sukulaisten suosiminen, liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään). Raskaan korruption muodot, kuten lahjonta, kavallukset tai petokset sen sijaan esiintyvät vastaajien arvioissa varsin harvoin. (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009)

Kunnallisalan kehittämissäätiön TNS-Gallupilla teettämän mielipidetiedustelun mukaan (1004 henkilöä haastateltavana) vuonna 2012 noin kolmannes suomalaisista on havainnut paljon tai melko paljon hyvä veli -verkostoon perustuvaa korruptiota kotikunnassaan. Suomalaisista 35 prosenttia katsoo, että Suomessa on hyvä veli -verkostoja, eli järjestelmiä, joissa eduista sovitaan virkamiesten ja yritysten kesken sopimattomalla tavalla. Toisaalta yli puolet suomalaisista uskoo, ettei hyvä veli -

verkostoja ole olemassa. Nuorista vastaajista kymmenesosa epäilee, että näissä verkostoissa tapahtuu kunnan päätöksentekoon liittyvää vallan väärinkäyttöä.

Vihreä Lanka toteutti Maan tapa-kyselyn kunnanvaltuutetuille (vastaajia 1264). Syksyn 2012 kyselyssä miltei kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että epäterveet hyvä veli -verkostot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon. Hyvä veli -verkostoista hyötyvät tulosten mukaan eniten paikalliset, suuret kaupalliset toimijat.

Vihreän Langan (19.10.2012) kyselyn mukaan vallan väärinkäyttö ja siten hyvä veli -verkostoille altistuminen ilmenee useimmiten kunnan virkojen täyttämässä (23 %), kaavoituksessa (20 %) ja kiinteistökaupoissa (16 %). Reilu kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että epäterveessä verkostossa mukana oleva virkamies tai valtuutettu hyötyy tilanteesta pääsemällä mukaan sisäpiiriin, osaksi muilta suljettua päätöksentekoa.

Korkman (2007: 39) toteaa, että Suomi on kerho. Poliittisten ja taloudellisten vaikutajien kontaktipinnat ovat laajat, mikä helpottaa konsensuksen löytämistä. Vahvan verkottumisen katsotaan olevan vahvuus, sillä se nopeuttaa päätöksentekoa ja helpottaa yhteiskunnan sopeutumista muutoksiin.

Vuonna 2012 Kauppakamarin julkaiseman selvityksen 'Toimiiko hyvä hallinnointi ja avoimuus pörssiyhtiöissä' mukaan hyvä veli -verkostoja ei ole Suomessa ainakaan pörssiyhtiöiden hallinnossa. Selvityksen mukaan useampia hallituspaikkoja keskittyy samoille henkilöille vähän. Neljällä henkilöllä on neljä hallituspaikkaa ja 17 henkilöllä on kolme hallituspaikkaa samanaikaisesti. Kahta yhtäaikaista hallituspaikkaa pitää hallussaan 72 henkilöä. Eläke- ja vakuutusyhtiöiden johtoa on 13 pörssiyhtiön hallituksessa.

Suomen Yrittäjien, Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liiton ja Vähittäiskaupan Tutkimussäätiön teettämän vuoden 2007 selvityksen mukaan osuuskauppojen ja kunnallisten päätöksentekijöiden kytkökset aiheuttavat jääviysongelmia. Selvityksessä mukana olleista sidonnaisuuksista on jopa 70 % ollut sellaisia, että ne muodostavat hallintolain tai kunnallislain tarkoittaman esteellisyyden. Tutkimuksessa on ollut yhteensä 590 osuuskaupparytysten johtoon kuuluvia henkilöä, joista 240 on ollut paikallisena tai alueellisena päättäjänä. Helsingin Sanomien selvityksestä (20.11.2012) ilmenee johtavien virkamiesten runsas määrä osuuskauppojen hallintoneuvostoissa. Tällainen tuplaroolijärjestelmä on omiaan antamaan vaikutelman siitä, että päätöksenteossa saatetaan suosia kyseistä yritystä.

Yksi sidonnaisuuksia käsittelevä selvitys koskee lääketeollisuuden asiantuntijoita. Tutkimuksessa kävi ilmi, että useat hoitosuosituksia laativat asiantuntijat vastaanottavat palkkioita ja korvauksia eri muodoissa lääkefirmoilta. (Helsingin Sanomat

25.10.2012.) Julkisen sektorin asiantuntijoiden (virkamiesstatus) kohdalla asia laajenee sivutoimien myöntämiseen ja niiden valvontaan.

Missä kulkee raja, jossa laajat sivutoimet ovat osa esteellisyyttä tai aiheuttavat liiallisia sidonnaisuuksia talouselämään? Eettisesti arveluttavia piirteitä sisältäisi tilanne, jossa asiantuntija nauttii säännöllisesti yhtä suurta palkkiota sivutoimistaan kuin varsinaisesta päätoimestaan. Tämä herättää kysymyksen, mihin lojaliteetti lopultakin suuntautuu ja miten tehokasta ja sitoutunutta asiantuntijan työsuoritus on omassa tehtävässään ja organisaatiossaan. Organisaation johdon tehtävänä on pyrkiä toimintaohjeilla rajoittamaan tämän kaltaiset "ylilyönnit".

* * *

Korruption altistumisalueita tulkittiin edellä rakenteellisen korruption ominaisuuksien yhteydessä, ja pyrittiin vastaamaan tutkimuksen toiseen kysymykseen: näkyvätkö rakenteellisen korruption piirteet valituilla altistumis- ja riskialueilla Suomessa ja miten ne ovat hallittavissa.

Osa vastauksista esitettiin jo tämän pääosuuden alussa taulukon 4 yhteydessä. Altistumisalueita arvioitiin rakenteellisen korruption ominaisuuksien perusteella. Arvio perustui siihen, onko rakenteellisen korruption tietty ominaisuus hallitseva vai ainoastaan havaittavissa kuvatuilla altistumisalueilla.

Pääosuutta täydennettiin kuvaamalla altistumis- ja riskialueita laajemmasta ja monipuolisemmasta perspektiivistä. Poliittisten virkanimitysten korruptiivisia piirteitä tarkasteltiin osana politisoitumista ja suhteessa yleiseen luottamukseen yhteiskunnassa. Poliittiset nimitykset vaikuttavat arvioihin, joita tehdään virkojen täytön muodollisista perusteista ja mahdollisesta syrjinnästä. Poliitiikan ulkopuolinen rahoitus on laajamittainen sääntelykysymys. Tarvitaan tietoa rahan vaikutuksista politiikkaan, poliitikkojen sidonnaisuuksista ja ulkopuolisten rahavirtojen valvonnasta. Julkisten hankintojen kohdalla sopimuksia saatetaan käyttää väärin. Hankintaprosessi sisältää useita kohtia, joissa korruption riski realisoituu. Laiton tai ei-hyväksyttävä päätöksenteko on verkostomaista ja sisältää epäterveitä keinoja, joilla suositaan ja jaetaan etuja vain valituille toimijoille. Raportin viimeiseen pääosuuteen sisältyy lisänäkökohtia korruption hallinnasta ja torjunnasta.

4 RAKENTEELLINEN KORRUPTIO: KATSAUS MUIHIN ALHAISEN KORRUPTION MAIHIN

Korruptiomittaus 2000-luvulla: neljä maata ja Suomi

Koska korruptio on globaali ilmiö, empiiristä analyysiä täydennetään vielä katsauksella muiden maiden korruptiotilanteisiin ja rakenteellisen korruption ilmentymiin. Tarkasteluun on valittu Australia, Kanada, Tanska, ja Yhdysvallat. Valinta on luonteva sen vuoksi, että Suomen tavoin nämä maat ovat alhaisen korruption maita.

Maakuvauksissa viitataan korruption historiaan ja joihinkin ajankohtaisiin korruptiotapauksiin. Kuten edellä Suomen kohdalla, rakenteellisen korruption ominaisuuksia ei kuitenkaan tarkastella yksityiskohtaisesti maita koskevan suhteellisen suppean tiedon ja näytön vuoksi. Tieto on kerätty pääosin kunkin maan National Integrity Systems (NIS) –raporteista sekä eräistä muista tutkimuksista ja selvityksistä.

Suomea on mahdollisuus verrata muihin maihin, mutta mitkä ovat vertailun valintaperusteet? On oletettavissa, että vähäisen korruption maissa korruption ongelmat ovat samantapaisia, mikä tekee oikeutta vertailulle. Toisiltaan on mahdollista oppia omaksumalla hyviä käytänteitä. Rakenteellisen korruption torjunta yhdessä maassa tarjoaa kehittämiseen ja uudistamiseen soveltuvia esimerkkejä, joita pystytään hyödyntämään toisessa.

Katsaukseen valitut neljä maata edustavat noin 180 maan joukossa vähäisen korruption tapauksia. Taulukossa 5 kuvataan Australian, Kanadan, Tanskan, Yhdysvaltain ja Suomen sijoittumista 2000-luvun vuosina kansainvälisessä korruptioindeksissä (CPI). On huomattava, että maita olisi perusteltua tarkastella ennen muuta suhteessa omaan kehitykseensä, ei niinkään keskenään vertaillen. Transparency Internationalin mittaus- ja pisteytystavat vaihtuivat vuosien 2010 ja 2014 välissä, joten suluissa olevat pisteet ovat vertailukelpoisia vain vuosina 2000, 2005 ja 2010.

Taulukko 5. Neljä maata ja Suomi korruptiomittauksessa

Maa / Vuosi	2000	2005	2010	2014
Australia	13. (8,3)	9. (8,8)	8. (8,7)	11. (80)
Kanada	5. (9,2)	14. (8,4)	6. (8,9)	10. (81)
Tanska	2. (9,8)	4. (9,5)	1. (9,3)	1. (92)
Yhdysvallat	14. (7,8)	17. (7,6)	22. (7,1)	17. (74)
Suomi	1. (10,0)	2. (9,6)	4. (9,2)	3. (89)

Sijointus (pisteytys) Lähde: Transparency International

Australia

Australian korruptiotilanteesta on suhteellisen vaikea muodostaa selkeä ja yhtenäinen kuva. Taulukko 5 edellä osoittaa, että maa on ollut 2000-luvulla noin kymmen parhaan maan joukossa Transparency Internationalin mittauksissa.

Historiallisesti katsottuna korruptio on Australiassa ollut muodoiltaan varsin värikäs. Suosiminen, nepotismi, kavallus, ja julkisen aseman väärinkäyttö olivat yleisiä 1700-luvulla. 1800-luvun puoleen väliin ne olivat yleisesti hyväksytyjä tapoja, joilla asioita hoidettiin. Uudistukset alkoivat vasta 1900-luvun alussa, kun korruptionvastaiseen agendaan nousi virkamiesten korruptoituneisuuden kitkeminen. Tämänkaltaiset hallinnon uudistukset eivät kuitenkaan aluksi ulottuneet lainsäädäntöön eivätkä täytäntöönpanovaltaan. Näiden osalta kehitystä tapahtui vasta 1900-luvulla.

Paljon myöhemmin eli 1990-luvun alkuun mennessä kaikkiin Australian osavaltioihin oli perustettu oikeusasiamiehen (ombudsman) virka. Oikeusasiamiehestä on muodostunut yksi tärkeimmistä instituutioista, jotka valvovat maan korruptiota. Korruption vastainen toiminta on Australiassa nojannut pitkälti kahteen peruspilariin: yhtäältä uusien korruptiota valvovien virastojen toimintaan ja toisaalta toimintaa ohjaaviin koodeihin ja määräyksiin. (Currow 2003: 53, 64)

Institutionaalisen korruption ei ole todettu olevan yhtä yleistä Australiassa kuin joissakin muissa kehittyneissä yhteiskunnissa (vrt. Bean 2012: 95–106). Vähäisempiä

korruption muotoja esiintyy, mutta ne ovat yksilöllisen korruption muotoja ja luonteeltaan tilapäisiä, eivätkä näin ollen jatkuvia käytäntöjä. Tutkimusten mukaan (esim. ANUpoll 2012) kansalaiset kokevat, ettei heillä ole riittävästi valtaa vaikuttaa asioihin eivätkä he myöskään luota siihen, että viranomaiset kohtelevat kaikkia tasa-puolisesti. Beanin (2012: 100) mukaan luottamus yhteiskunnan instituutioihin on jäänyt suhteellisen vähäiseksi. Australialaisten keskuudessa on yleisenä käsityksenä se, että sillä on enemmän merkitystä kenet tunnet, kuin sillä, mitä tiedät.

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana poliittisesta korruptiosta on tullut eräänlainen yhteiskunnallinen ongelma. Näihin ongelmiin kuuluvat poliittisen puolueiden rahoitusepäselvyydet, kysymykset yksityisesti omistetun median puolueettomuudesta ja virkamieskunnan politisoituminen.

Korruptioskandaaleja on esiintynyt Australiassa aika ajoin. 2000-luvun alussa joitakin skandaaleja käsiteltiin julkisuudessa. Keskustelun aiheina olivat sääntelyn lisääminen, eettisten koodien tarve, politiikan rahoituksen läpinäkyvyys ja pilliin puhaltajien suojelun tehostaminen. (Hindess 2004: VII-VIII)

Transparency Internationalin vuoden 2004 kansallinen integriteettiraportti (NIS) arvioi Australian korruption vastaiset toimet kattaviksi osavaltiotasolla. Puutteita löytyy liittovaltiotasolta. Raportissa nostettiin esiin kysymys siitä, kuinka poliittiset paineet korkeampiin virkamiehiin vaikuttavat heidän kykyynsä tarjota neuvontaa puolueettomasti.

Instituutioista australialaiset luottavat eniten poliisiin ja armeijaan, ja vähiten mediaan, poliittisiin puolueisiin ja ammattiliittoihin. Vaikka kansalaisista vain alle yksi prosentti on kyselyn (ANUpoll 2012) mukaan ollut korruption kanssa tekemisissä vuosina 2009–2012, korruption koetaan joissain tapauksissa lisääntyneen. Puolella kyselyn vastaajista ei ollut selvää tietoa siitä, mihin korruptioepäilyistä olisi ollut mahdollista ilmoittaa.

Kavallukset ja organisaatioiden puutteellinen varautuminen korruptioon ovat yksityisen sektorin ongelmia Australiassa. Vaikka taloudellisesti suurimmat kavallukset tehdään organisaatioiden ulkopuolisten toimesta, organisaatioiden sisäisistä kavalluksista kannetaan erityistä huolta yrityksen keskuudessa. Syynä on se, että kavallusten määrä on ollut nousussa. Organisaatioiden sisäisen kontrollin tulisi olla tehokkaampaa, jotta korruptiotapaukset pystyttäisiin tunnistamaan paremmin. Arvioidaan, että tapaukset vähenevät tehokkaammin ennalta ehkäisyn avulla kuin lisäämällä sanktioita. Näitä tuloksia raportoitiin petoksia, lahjontaa ja korruptiota koskevassa kyselyssä, joka toteutettiin vuonna 2012 Australiassa ja Uudessa Seelannissa. (KPMG Forensic 2013.)

Australian korruptiotilannetta kuvataan Transparency Internationalin raportissa (2012) seuraavasti: korruption valvonta on keskitasoa ja ulkomaalaisia korruptiotapauksia on tullut esiin muutamia. Järjestö suosittelee Australian hallitusta laatimaan selkeitä kannustimia yrityksille, jotta nämä raportoisivat itse ulkomailla esille tulleesta korruptiosta. Yksityisen sektorin instituutioiden täytyy vahvistaa integriteettiään, koska korruption mahdollistuminen ja monet korruption kannustimet ovat peräisin yksityiseltä sektorilta.

Järjestön ehdotuksiin kuuluu lainsäädännön selkeyttäminen: lakiin tulisi selvästi määritellä yritysten vastuut, mikäli lahjontaan syyllistyvät alihankkijat tai muut välilliset toimijat. Tämä vaatimus selittyy sillä, että Australian nykyisiä säännöksiä ei sovelleta sellaisenaan, koska vaaditaan näyttö siitä, että australialainen yritys on syyppää lahjontaan.

Transparency International Australian mediatiedotteessa (2014) tuodaan esille useita korruption vastaisia toimia, jotka tulisi toteuttaa. Kehittämissuositukset ulottuvat poliittisista sidonnaisuuksien selvittämisestä ammattiliittojen korruption torjuntaan. Tiedotteen mukaan toimille asetetaan useita vaatimuksia: a) on tuotava julki vaalirahoitus ja poliitikkojen sidonnaisuudet, b) on valvottava ulkomailla tapahtuvia lahjontatapauksia ja niihin on oltava syyttämismahdollisuus, c) on aktiivisesti parannettava pilliin puhaltajien suojelua, d) on perustettava korruption vastainen elin liittovaltiotasolle ja e) on selvitettävä ammattiliittojen korruptoituneisuutta.

Julkisella sektorilla on omat haasteensa. Australian julkisen hallinnon korruption vastaisista strategioista (vrt. McCusker 2006: 1-3) on todettu, että yksi strategiamalli ei sovi ratkaisuksi kaikille. Keskustelussa on todettu, että sekä toimeenpano- että tuomiovaltaa ja niiden integriteettiä arvioidaan samanaikaisesti ja samantyyppisin kriteerein. Julkisen sektorin työntekijöiden palkat ja eläkkeet tulee saada riittävän korkealle tasolle, jotta kyetään hillitsemään korruptiivista käyttäytymistä. Ylipäättään mahdollisuudet korruptoituneisiin tekoihin on minimoitava ja poistettava.

Kanada

Kanada on kansainvälisen tarkastelun perusteella pysynyt alhaisen korruption maana 2000-luvulla (ks. taulukko 5). Kanadalla on valmiudet torjua korruptiota, mutta vaikeuksia ulottaa tämä tahtotila kaikille yhteiskunnan aloille.

Kanadan korruptiotilanteen kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat poliittinen korruptio sekä tekniikan- ja luonnonvara-alojen korruptio. Instituutioiden rakenteet ja korruption ehkäisykeinojen moninaisuus sekä melko kattava valvonta tekevät vaikeaksi korruption tunkeutumisen rakenteisiin. Siitä huolimatta epäterve verkottuminen ja

poliittiset suosimissuhteet ovat edelleen olemassa ainakin pienimuotoisesti. (Atkinson 2011: 463)

Kanadan nykypäivän hyvät sijoitukset kansainvälisissä korruptiovertailuissa eivät heijastele sen menneisyyttä. 1800-luvulla säännöksi olivat muodostuneet poliittiset suosimissuhteet (political patronage) eli julkisten virkojen jakaminen poliittisten voimasuhteiden perusteella. Menettely piti pintansa uudistuksienkin läpi pitkälle 1900-luvulle. Kuitenkin jo 1840-luvulta lähtien Kanadassa tehtiin uudistuksia ja kehitettiin julkisen sektorin integriteettiä vakaalla, mutta hitaalla tahdilla. Korruptiokysymyksiä olivat virkamiesten ja poliitikkojen toisilleen tekemien töiden (palveluksen aikana ja sen jälkeen) tuottamat eturistiriidat, epäterve verkottuminen ja vastuun välttely.

Korruptionvastainen uudistyö on jatkunut 1900-luvulla. Virkamieskunnan vastuullisuuteen on kiinnitetty huomiota eritoten 1970-luvulta alkaen. Kansalaisten valvettuneisuus eettisiin kysymyksiin on herännyt. Eettiset kysymykset ja eettiset arvot ovat nousseet keskeisiksi julkisen hallinnon kehittämistyössä. (Vrt. Kernaghan 2007: 15–28.)

2000-luvulla Kanadassa on tullut esiin korruptiotapauksia, jotka koskevat poliittisia puolueita, ehdokkaiden vaalirahoitusta ja tarjouskeinotteluja (Kernaghan 2007: 21–33). OECD:n (2014) selvityksen mukaan vuonna 2011 yksi korruptiotapaus paljastui laittoman vaalirahoituksen ympäriltä. Tapaus johti hallituksen ministerin eroon vuonna 2013. Huolimatta esitetyistä syytöksistä ministeri sai vahvaa tukea silloiselta hallituksen jäseneltä kohua seuranneissa täytevaaleissa.

OECD:n mukaan erityisesti tarjouskeinotteluissa kilpailijat sopivat ennalta hinnoista ja ehdoista tarjouksien pyytäjän siitä tietämättä, siten vaikuttaen monopolisoivasti alan yleiseen kilpailutilanteeseen ja aiheuttaen allokaatio-ongelman markkinoille. Maan kilpailuviraston vuosia 1996–2009 koskeneen tutkimuksen mukaan Kanadassa tarjouskeinottelut liittyivät useimmiten rakennusalan tarjouskilpailuihin. Muita kilpailukeinottelulle alttiita aloja Kanadassa olivat kuljetukset ja tietoteknologia. Kilpailuvirasto on yhteistyössä julkisesta kilpailutuksesta vastaavien tahojen kanssa ryhtynyt lukuisiin toimiin keinottelun kitkemiseksi. Jaettu vastuu on todettu yhdeksi toimivaksi keinoksi ehkäistä keinottelua.

Yksityisen sektorin korruptiolle alttiita aloja ovat teknologia, rakentaminen ja kaivosala. Transparency International Kanada (2014) peräänkuuluttaa johtotason esimerkkiä ja koko organisaatioita koskevia standardeja työntekijöille, jotta saataisiin aikaan kulttuurinen muutos. Kaikille työntekijöille tulisi olla selvää, että korruptoituneita käytäntöjä on mahdoton hyväksyä. On esitetty, että maahan olisi aiheutta perustaa eräänlainen toiminnan avoimuutta vahvistava järjestelmä (Resource Revenue Transparency, RRT). Järjestelyn kohteena olisivat juuri luonnonvaroista saatavat

tulot. Tähän on syynä se, että eritoten kaivosala on altis korruptiolle. Tämän tekee ymmärrettäväksi vastaavasti se, että kaivosala on erittäin suuri Kanadassa. Maailman kaivosyhtiöistä 60 % sijaitsee Kanadassa.

Vuonna 2013 maan hallitus sitoutui G8-kokouksessa perustamaan pakolliset raportointistandardit ja -käytännöt vuoteen 2015 mennessä. Natural Resources Canada on sidosryhmiensä kanssa työskennellyt avoimuustavoitteen hyväksi heti alusta lähtien. Tässä suhteessa yksi ratkaistava kysymys on, mihin minimivaatimukset tulisi asettaa ja kuinka saavutettaisiin yhtenäinen lainsäädäntö Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen kanssa. (Transparency International Canada (TI-Canada), Fourth Annual Day of Dialogue: Spotlight on Corruption. 2014).

Kanadassa on vähän sekä lieviä että vakavia korruptiotapauksia. Vuonna 2014 on tullut esiin kaksi skandaalia poliitikkojen rahoituksista. Toinen koski parlamentin jäsenen myymiä lippuja lobbaajille, ja toinen vaalikampanjan rahoituksen rajojen ylittämistä. (Canada.com saatavissa 7.11.2014). Mielikuva korruptiosta syntyy ajoittain sen vuoksi, että yhteiskuntapoliittisissa ohjelmissa ja erilaisten etuuksien käytössä poliitikkojen katsotaan tavoittelevan omaa etuaan. (Vrt. Atkinson 2011: 464).

Kanadalaiset luottavat eniten poliisiin sekä rekisteri- ja lupapalveluihin. Instituutioiden keskuudessa epäluottamusta herättävät eniten poliittiset puolueet, parlamentti sekä oikeuslaitos ja oikeudelliset palvelut, joihin monet kokevat poliittisten suosimisen vaikuttavan. Kanadalaiset mieltävät, että varsinkin poliittiset puolueet ovat alttiita korruptiolle. Tutkimuksissa on huomattu poliitikkojen ja kansalaisten käsitysten erot siitä, mikä on korruptiota; kansalaiset asettavat poliitikkojen integriteetille tiukempia rajoja kuin poliitikot asettavat itselleen. Tutkijat (Neu ym. 2013: 1244–1245) korostavat, että nykyisessä järjestelmässä politiikka pääsee vaikuttamaan julkisen sektorin sisäisiin valvontatarkastuksiin.

Kiinnostus eettisiin kysymyksiin on Kanadassa lisääntynyt viime vuosina. Tätä selittää osin se, että mediassa on julkaistu etiikkaa sivuavia poliittisia skandaaleja. Yhteydenottojen määrä Senats Ethics Officerin (senaatin etiikkavirkamies) yksikköön ja Ethics Commissioneriin (etiikkakomissaari) on merkittävästi kasvanut parin viime vuoden aikana.

Tanska

Korruptioindeksin mukaan Tanska on eräänlainen mallimaa. Maa on säilynyt kärkirangossa jo vuosia (taulukko 5). Tanskalla on korruptionvastaisessa kehitystyössä pitkä historia, mikä vaikuttaa maan korruption torjunnan kehitystyöhön ja lainsäädäntöön näihin päiviin saakka (Johnston 2013).

Jo 1800-luvulla Tanskassa tehtiin järjestelyjä, joilla pyrittiin estämään korruptiota ja rankaisemaan korruptiosta virkamiehiä. Valtion varoja oli kavallettu. Ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan uudistuksilla, joissa rikoslakiin kirjattiin lahjontaa koskevat säännökset. Hallinnon tilintarkastus kohdistui korruption torjuntaan. Samalla korruption syitä poistettiin parantamalla virkamiesten palkkaa ja eläkkeitä.

Tanskan kohdalla kysymys on muutamasta keskeisestä asiasta. Tanska on säilynyt jo 1990-luvun puolesta välistä lähtien yhtenä alhaisen korruption maana, millä on vaikutusta maan kansainväliseen maineeseen. Viime vuosina on kansalaisten keskuudessa noussut kuitenkin äänenpajoina, joiden mukaan korruptio on yleistynyt. Syynä ovat median esiin nostamat tapaukset poliitikkojen vastaanottamista lahjoista. Vähäisen korruption vastaisen lainsäädännön vuoksi Tanskalla on tulevaisuudessa haasteita sen suhteen, miten kyetään torjumaan uudentyyppiset korruption ilmene-mismuodot, joiden perussyö on kansainvälisessä kehityksessä.

Yrityssektorilla maa on pyrkinyt vahvistamaan toimenpiteitä, joilla torjutaan korruptiota. Yritysten tekemiin sopimuksiin on sisällytetty lausuma, jossa sitoudutaan lahjonnan vastaisuuteen. Ministeriön yhteydessä toimiva kauppaneuvosto (Trade Council of Denmark) on laaja korruptionvastainen strategia, joka tähtää yritysten kansainvälistymisen aiheuttamien korruption ongelmien torjuntaan, konsultointiin ja korruptionvastaisiin välineisiin. Maan teollisuuden yhteenliittymä on julkaissut korruptionvastaisen käsikirjan.

Tanskaa koskevassa arvioinnissa (Transparency International. NIS Assessment Denmark 2012) tuotiin esille, että maan kansallinen integriteettijärjestelmä on perustaltaan terve. Vaikka muodollisia säännöksiä on vähän, käytännön toiminnassa integriteetin turvaaminen on vahvaa. Samalla integriteettijärjestelmä on jossain määrin haavoittuvainen, koska hallintokulttuurin huonontuessa säännöksiön vähäisyys saattaa aiheuttaa vaikeuksia integriteetin vahvistamiseen.

Tanskan integriteettijärjestelmässä on suhteellisen vähän heikkoja kohtia, koska maan instituutiot ovat hyvin varautuneet integriteetin loukkauksiin Transparency Internationalin arvion mukaan. Oikeusviranomaisilla on vahva asema, ja instituutiot nauttivat yleistä luottamusta yhteiskunnassa. Tarkasteluista instituutioista huonoimman arvion saivat yksityinen sektori, media ja poliittiset puolueet.

Tanskassa on käyty keskustelua ensinnäkin poliitikkojen ja virkamiesten vastaanottamista lahjoista, vieraanvaraisuudesta ja muista taloudellisista eduista. Vaikka tätä toimintaa ei raportin mukaan ole pidetty varsinaisena korruptiona, raja hyväksytyn ja hyväksyttävän lahjan ja vieraanvaraisuuden välillä on epäselvä ja vaikeasti määriteltävissä. On esitetty näkemyksiä, joiden mukaan alemman tason virkamiehiä kohdellaan eri tavoin kuin johtavia virkamiehiä. Johtavien virkamiesten lahjukset katso-

taan toimivaltarikkeiksi eikä niinkään rikosoikeudellisiksi kysymyksiksi. Tämän vuoksi johdon sanktiot ovat vähäisiä.

Toinen korruptiolle altistava alue on yksityistäminen. Julkisia palveluja yksityistetäessä on syntynyt epäilyksiä siitä, millä ehdoilla ja perusteilla palvelutuotantoa on yksityistetty. Samalla on kysytty, aiheuttavatko yksityiset sairausvakuutukset joillekin mahdollisuuden etuilla ja ostaa itselleen etuoikeutetun aseman oman asiansa käsittelyä varten (vrt. *Nationalt integritet system studie Danmark 2012*).

Bønsing ja Langsted (2013: 164–168) erittelevät kirjoituksessaan lahjojen ja muiden taloudellisten etujen hyväksymistä julkisella sektorilla Tanskan hallinto- ja rikoslain määräysten perusteella. Kirjoittajien mukaan näiden lakien välille on syntynyt harmaa alue, jossa lahjojen ja taloudellisten etujen sääntely ei anna selvää vastausta siihen, mikä on sopivaa tai mikä on selvästi säännösten vastaista.

Vaikka vakavia korruptiotapauksia tulee maassa esille verrattain vähän, Tanskan integriteettijärjestelmän kehittäminen sisältää suosituksia, joilla pyritään vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Monet suositukset kohdistuvat poliittiseen järjestelmään. Kansanedustajilta odotetaan, että he ilmoittavat sijoituksistaan ja muista taloudellisista eduistaan. Yksityisen puoluerahoituksen avoimuutta tulisi lisätä. Lahjoja vastaanotettaessa järjestelyä pitäisi selventää ja lisätä läpinäkyvyyttä. Kansalaisjärjestöjen roolia korruptionvastaisessa yhteistoiminnassa pitäisi lisätä. Rikkeiden ilmoittamista ja väärinkäytösten paljastamista edistävä järjestelmä edellyttäisi, että parannetaan sekä ilmiantoa koskevaa neuvontaa että ilmiantajien suojelua.

Yhdysvallat

Yhdysvalloissa korruptiokeskustelun keskiössä ovat olleet poliittinen korruptio, epäterve verkottuminen sekä korruption vaikutus yhteiskuntaluottamukseen. Yhdysvaltain korruptiotilanne on kuitenkin verraten hyvä. 2000-luvulla maa on säilynyt Transparency Internationalin arvion mukaan kahdenkymmenen vähiten korruptoituneen valtion joukossa (ks. taulukko 5).

Yhdysvaltojen historia ei ole kuitenkaan vapaa korruptiosta. 1800-luvun alusta 1870-luvulle korruptiotapaukset lisääntyivät. Tätä on selitetty julkisen sektorin ja sen resurssien voimakkaalla kasvulla, mikä puolestaan mahdollisti paremmat tuotot korruptiolle. Vuosisadan vaihteessa, ”edistyksen aikakautena” toteutettiin lukuisia korruption vastaisia aloitteita, jotka vaikuttivat myönteisesti tilanteeseen. 1900-luvun alkupuolella korruption torjuntaan varten perustettiin valvontamekanismeja. Nykypäivänä maan korruptiontorjuntavälineet ovat kattavat ja monipuoliset. Torjunnan painopiste on Yhdysvalloissa muuttunut. Moraaliajattelun kautta siirryttiin perustamaan kontrollirakenteita. Myöhemmin kehitettiin lainvalvontastrategioita ja

ryhdyttiin korostamaan korruption vastaisia sanktioita. (Anechiarico & Jacobs 2009: 667–672.)

Korruption hallinnan kannalta myönteiseen kehitykseen ovat vaikuttaneet sekä sääntöjen vakiintuminen että median entistä suurempi riippumattomuus poliittisista puolueista. Äänestäjillä on lisäksi aiempaa suuremmat odotukset siitä, että poliitikot ovat korruptoimattomia. Nämä odotukset ovat saaneet poliitikot käyttäytymään varovaisemmin. Mikäli mahdolliset korruptiivisen toiminnan riskit kasvavat, se vaikuttaa osaltaan korruption yleisyyteen (Glaeser & Goldin 2004: 19.)

Yhdysvaltojen julkisen sektorin sirpaleisuuden on arvioitu altistavan korruptiolle, sillä hallinnon hajanaisuus ja poliittisten rakenteiden moninaisuus tekevät yksittäisistä toimijoista vähemmän näkyviä, mahdollistaen pahimmassa tapauksessa korruption. Altistuminen korruptiolle lisääntyy, kun on kyseessä yhdelle toimialalle tai sektorille keskittynyt hallinto. Varsinkin maan liikelaitokset käyttävät suuria määriä julkisia varoja ja niiden hallintorakenne on usein piilossa julkisuudelta. (Schlesinger & Meier 2009: 534–536)

Viimeaikaisen tutkimuksen (Cordis 2014: 23) mukaan korruptio vaikuttaa nykyään Yhdysvalloissa julkisen talouden menorakenteeseen osavaltiotasolla. Vaikutus näkyy korkeakoulutuksen rahoituksen vähentymisenä ja varojen ohjaamisena muihin, taloudelliselta käyttötarkoitukseltaan vaikeammin osoitettaviin kohteisiin, kuten terveys- ja sairaanhoitopalveluihin, asumiseen, yhteisön kehittämiseen ja luonnonvaroihin.

On väitetty, että laillisella korruptiolla oli suuri rooli vuoden 2008 talouskriisin syntymisessä. Laillinen korruptio mahdollisti sen, että johtava finanssikeskus Wall Street pystyi tosiasiaassa vaikuttamaan taloutta valvoviin instituutioihin. Tämän vaikutuksen on oletettu ulottuvan maailmanlaajuisiin korkotasoihin.

Yhdysvallat on erittäin edistyksellinen ulkomailla tapahtuvaa korruptiota koskevassa lainsäädännössään, ja oikeusministeriö sekä arvopaperi- ja pörssikomissio ovat olleet viime vuosina hyvin aktiivisia lainsäädännön toimeenpanemisen vahvistamisessa. (17.11.2014 www.business-anti-corruption.com)

Transparency Internationalin selvityksen (2013) mukaan Yhdysvalloissa kansalaiset luottavat eniten kolmannen sektorin toimijoihin, armeijaan ja koululaitokseen sekä uskonnollisiin yhteisöihin. Sen sijaan poliittisia puolueita, parlamenttia ja mediaa pidettiin eniten korruptoituneina. Selvitys osoittaa, että 60 % amerikkalaisista ajattelee korruption yleistyneen: reilu kolmannes vastaajista arvioi korruption yleistyneen paljon ja vajaa neljännes vähän viimeisen kahden vuoden aikana.

Transparency Internationalin USA - raportin (2014) mukaan maalla on kattava lainsäädäntö, joka merkitsee sitä, että toiminnan avoimuuden kehittämiseen on panostettu. Silti taluskriisien myötä kansalaisten luottamus hallintoon on huomattavasti rapautunut. Maakohtaisessa raportissa kiinnitetään huomiota muutamiin perusasioihin, jotka vaikuttavat toiminnan avoimuuteen ja yleiseen luottamukseen. Niitä ovat taluskriisien vaikutukset eettiseen ilmapiiriin, valtion urakoiden uudistaminen, tiedon vapauden haasteet, eturistiriitojen käsittely ja maan kongressin eettisyys.

2000-luvulla Yhdysvalloissa on otettu etiikan kehittämiseen liittyviä edistysaskeleita. Näistä mainitaan tässä yhteydessä kaksi reformia, jotka ovat saaneet aikaan muutoksia myös maan lainsäädäntöön.

Vuoden 2007 lailla "The Honest Leadership and Open Government Act" on monia tavoitteita. Lain tarkoituksena on lisätä läpinäkyvyyttä sellaisten projektien ja kampanjoiden rahoitukseen, jotka ovat lainsäätäjien suosiossa. Samalla pyritään pitkitämään sitä aikaa, joka entisten senaattoreiden tulee odottaa ennen kuin he ryhtyvät lobbaajiksi. Laki kieltää kongressin jäseniä ja henkilökuntaa vaikuttamasta lobbaajayhtiöiden palkkauksiin, sekä kieltää heiltä suurimman osan lobbaajien maksamista lahjoista ja matkoista.

Suurena edistysaskeleena pidetään lisäksi Office of Congressional Ethics -yksikön perustamista vuonna 2008. Yksikkö on itsenäinen, kuudesta politiikan ulkopuolisesta henkilöstä koostuva instituutio, jolla on valta toimeenpanna tutkimuksia ja raportteja sekä antaa suosituksia kongressin eettiselle komitealle.

Joidenkin tutkijoiden mukaan (Woodward 1999; Heidenheimer & Johnston 2009: 623–624) amerikkalaiset ovat monella tavalla moralisteja - ihmiset kokevat oikeudekseen arvioida muita sekä heidän julkisissa tehtävissään ja rooleissaan että yksityiselämässä. Monet ihmiset uskovat, että hallinnon pitäisi olla sekä vaikuttavaa että eettisesti hyvää. Hyvän merkityksestä ei kuitenkaan oikein tahdota päästä yhteisymmärrykseen. Poliitikkaa kohtaan amerikkalaiset ovat epäileviä, mutta he eivät ole kyynisiä. Skandaalit johtavat reformeihin, jotka usein vaikuttavat vielä vuosienkin päästä luoden eräänlaisen julkisen keskustelun kehän.

* * *

Edellä esitetty maatarkastelu valaisee yleisiä ongelmia ja haasteita, jotka koskevat rakenteellista korruptiota muutoin alhaisen korruption maissa. Maatapaukset osoittavat hyvin ilmiön moninaisuuden, joten on hankala saavuttaa tarkkarajaisia kuvia.

Yhteistä näille tapauksille on ainakin se, että mikäli luottamus yhteiskunnan instituutioihin on suhteellisen korkeaa ja pysyvää, korruption hallinnassa on mahdollisuus keskittyä eettisen kehitystyöhön, koodeihin ja lainsäädännön täydentämiseen eikä raskaan korruptiovastaisen lainsäädännön ja sääntelyn rakentamiseen. Yhteen maahan sopivat korruption torjunnan ”lääkkeet” sopivat toiseen, mikäli maiden välillä on riittävästi samankaltaisuutta niissä asioissa, jotka määrittelevät korruption ja sen riskit. Tarkempi analyysi Suomen tapaukseen olisi edellyttänyt sitä, että käsittely olisi rajattu maiden kesken samankaltaisiin korruptio-ongelmiin, ja siltä perustalta selvitetty tapausten erityispiirteitä ja korruption hallinnan keinoja.

5 LOPPUKESKUSTELU

”Yhteiskunta on se koulu, jossa ihmiset oppivat erottamaan hyvän ja pahan. Opettaja on yhteiskunnan tapa ja opetus on kaikille sama.” Suomalainen sosiologi ja filosofi Edvard Westermarck (1862–1939), *Moraalin synty ja kehitys*.

Hallintotieteellisen raportin tarkoituksena on selvittää rakenteellisen korruption riskitekijöitä ja niiden hallintaa Suomessa. Hallinnon etiikka on ollut keskeinen perusajatus, jonka varassa tämä selvitys on tehty. Analyysitapa on kuvaileva, ja kartoitus on tarkennettu korruption yhteen keskeiseen muotoon eli rakenteelliseen korruptioon ja sen selvittämiseen. Tutkimusotteella on tavoiteltu käsitteellistä täsmentämistä sen suhteen, mitä on rakenteellinen korruptio ja tiedon lisäämistä sen suhteen, miltä rakenteellinen korruptio näyttää käytännön esimerkkien valossa.

Mitä tutkittiin, millaisia tuloksia saatiin?

Tarkat tutkimuskysymykset ovat seuraavat: *Ensinnäkin*, mitä on rakenteellinen korruptio ja miten se eroaa konventionaalisesta (perinteisestä, tavanomaisesta, vakiintuneesta) korruptiosta ja korruptiokäsityksestä? *Toiseksi*, näkyvätkö rakenteellisen korruption piirteet valituilla korruption altistumis- ja riskialueilla Suomessa ja miten ne ovat hallittavissa (valvottavissa, torjuttavissa)?

Koska rakenteellisen korruption käsite on jossain määrin epäselvä, on selvitetty yhtäältä sitä, mitä rakenteellisella korruptiolla tarkoitetaan alan tutkimuskeskustelun perusteella (ks. esim. Thompson 2013). Toisaalta on tarkasteltu rakenteellisen korruption ilmenemistä muutamilla esimerkkialueilla Suomessa. Toisessa pääosuudessa tutkimukseen perustuva analyysi tuotti seuraavanlaiset määritelmät ja reunaehdot rakenteellisen korruption ominaisuuksista:

- 1) rakenteellinen korruptio on tavanomaisesta korruptiosta poikkeava korruption muoto,
- 2) se on tyypillinen instituutioille ja järjestelmille, ei niinkään yksilöiden yksittäisille epäeettisille tai laittomille toimille,
- 3) se hyödyntää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia,
- 4) se vääristää instituutioiden perustehtävää ja pahimmillaan myös demokratiaa,
- 5) rakenteellinen korruptio heikentää luottamusta yhteiskunnallisiin instituutioihin.

Suomalaisia korruptiokäytäntöjä on kartoitettu tutkimukseen tehdyillä asiantuntija-haastatteluilla. Tapaukset ja esimerkit koskivat kolmannessa pääosuudessa poliittisia virkanimityksiä, politiikan ulkopuolista rahoitusta, julkisia hankintoja sekä laittomia ja illegitiimejä päätöksentekorakenteita. Arvioon on liittynyt epäsuora tulkinta siitä, missä laajuudessa rakenteellista korruptiota esiintyy Suomessa. Empiirinen aineisto on kuitenkin suhteellisen rajallinen eikä perustu yksiselitteiseen ja selvään näyttöön käsiteltyjen tapausten osalta. Käytännön aineisto on suuntaa-antava, joskaan ei kuitenkaan sattumanvarainen. Suomea koskevaa aineistoa täydennettiin neljännessä pääosuudessa katsauksella neljän alhaisen korruption maan tilanteeseen.

Saavutettiin tällä menetelmällä ja tapausaineistolla tutkimustuloksia? Varmaa on ainakin se, että kuvatuissa altistumisalueissa (ks. edellä taulukko 4) on useita piirteitä, jotka kuuluvat rakenteellisen korruption käsitteeseen. Selvät riskit ovat olemassa Suomessa. Jotkut ominaisuudet voivat lisäksi vahvistua tai heikentyä. Ratkaisevaa onkin se, vahvistuvatko jotkut ominaisuudet niin pitkälle, että altistumisalue leimautuu yksiselitteisesti rakenteelliseksi korruptioksi.

Mikäli halutaan selvä näyttö rakenteellisen korruption olemassaolosta, täytyisi korostaa yksinomaan niitä ominaisuuksia, jotka lähentävät altistumisalueita rakenteelliseen korruptioon. Näin tehden päädyttäisiin seuraaviin johtopäätöksiin:

- *Poliittiset virkanimitykset* tehdään muodollisesti laillisissa rakenteissa. Nimityksen perustelut ovat julkilausumattomia tai epäselviä. Nimitykset ovat vaikiintuneita, pitkäaikaisia ja osa julkista hallintokulttuuria. Pahimmillaan ne horjuttavat yleistä luottamusta julkiseen valtaan ja vähentävät haitallisimmillaan poliittisen järjestelmän legitimitettä.
- *Politiikkaa rahoitetaan* ulkopuolelta pääsääntöisesti laillisissa rakenteissa. Sillä on kuitenkin voimakas vaikutus etuihin ja muuhun vaikutusvaltaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Se vahvistaa yksityisiä ja erityisiä intressejä, unohtaa ikään kuin poliittisen toiminnan perimmäisen tarkoituksen ja soveltuu lisäksi huonosti hyvän hallintotavan vaatimuksiin.
- Kansantaloudellisesti merkittävät *julkiset hankinnat* ovat osa säänneltyä ja laajalle levinnyttä päätöksentekoa. Pahimmillaan ne aiheuttavat toimijoiden kesken riippuvuutta ja epätervettä kiitollisuudenvelkaa ja kohdistuvat erityisiin intresseihin ja toimijoihin. Oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden periaatteita rikotaan. Viranomaisten uskottavuus on lujilla.
- *Laiton ja illegiimi päätöksenteko* on usein ei-julkinen tai suorastaan peitelty ja salainen. Päätöksenteko jakaa etuja ja vaikutusvaltaa talouden ja poliittisen vallankäytön alueilla. Pahimmillaan tämän kaltainen päätöksenteko hor-

juttaa uskottavuutta julkiseen toimintaan ja toimintatapoihin ja lisää kyynisyyttä kansalaisten keskuudessa.

Tämä raportti pystyy vahvistamaan sen, että rakenteellisen korruption seuraukset ovat vakavia. Uhka demokraattisten instituutioiden korruptiosta voi tulla kahdelta suunnalta. Mikäli politiikan ulkopuolinen rahoitus muuttuu niin määrääväksi, että vain merkittävää rahoitusta saavat kandidaatit pääsevät valtiollisiin luottamusasemiin, ajaudutaan riippuvuuteen suurista rahoittajista. Mikäli virka-asetat täytetään vain johtavien poliittisten voimien ja puolueiden hyväksymillä ehdokkaila, ajaudutaan riippuvuuteen valtaa pitävistä. Oikeudenmukaisuuden näkökulmasta tämä kehitys ei täytä John Rawlsin esittämää tunnettua oikeudenmukaisuusperiaatetta, jonka mukaan julkiset tehtävät ja virat tulee olla kaikkien saatavilla.

Avoimuuden katsotaan vaikuttavan siihen, että piileviä tai salaisia korruption operaatioita on vaikea toteuttaa. Paine läpinäkyvyyteen on julkisessa hallinnossa kova, koska avoimuus ja läpinäkyvyys ovat keskeisiä mittareita sille, että viranomaisten luottamus säilyy kansalaisten silmissä. Luottamus on vastaavasti yksi kivijalka sille, että julkisen hallinnon asiantuntijuutta pidetään arvossa.

Tähän tutkimukseen kerätyllä aineistolla on niukasti näyttöä siitä, että demokraattinen päätöksenteko olisi suomalaisessa hallinnossa erityisen uhattuna rakenteellisen korruption olemassaolon vuoksi. On selvää, että tätä yhteyttä pitäisi tutkia enemmän Suomessa.

Rakenteellisen korruption hallinta: torjunta ja eettinen kehittäminen

Ne tekijät, jotka selittävät rakenteellista korruptiota tai ovat sen alkulähteinä, ovat moninaiset (vrt. esim. della Porta & Vannucci 2012). Mikäli altistuminen rakenteelliselle korruptiolle on ilmeistä, tarvitaan järeitä instrumentteja. Sääntely voi sisältää tarkennuksia korruptiorikosten tuomitsemiseen. Uusiin hankkeisiin Suomessa kuuluu korruption ilmiantojärjestelmä, jolla voi olla merkittäviä vaikutuksia suuren luokan korruptiotapausten paljastumiseen. Keskeiset hallinnan keinot ovat seuraavat:

- korruptionvastainen toimintaohjelma, jota tukevat yhteiskunnalliset instituutiot ja jolla on myös yleinen mielipide takanaan
- kehittyneet sääntely- ja hallintamekanismit
- korruptiovastaisen lainsäädännön tehokas toimeenpano ja oikeusviranomaisten riittävät valtuudet
- korruption valvontakeinojen toimivuus erilaisissa tilanteissa ja ympäristöissä

- korruptiolle riskialttiiden alueiden kontrollin vahvistaminen ja sanktioiden lisääminen
- korruptioepäilysten raportoinnin kehittäminen ja ilmoittajien suojeleminen.

Korruptionvastaisen kehitystyön organisaatiota voidaan parantaa monesta näkökulmasta, jotka koskevat kehittämistä, uutta lainsäädäntöä ja uusia organisaatioita. Arvoihin ja eettisiin suosituksiin perustuvaa kehittämisenäkökulmaa edustavat oikeusministeriön korruptiovastainen yhteistyöryhmä ja valtiovarainministeriön virkamieseettinen neuvottelukunta. Korruptionvastaisessa työssä on mahdollisuus päätyä verkostomaiseen toimintamalliin. Parlamentaarinen näkökulma korruption torjuntaan toteutuisi siten, että eduskunnan yhteyteen perustetaan integriteetin loukkauksia käsittelevä ja korruption torjuntaan erikoistunut yksikkö. Suurempi reformi, joka on ollut esillä julkisessa keskustelussa (esim. Kansallinen integriteettijärjestelmä Suomi 2011), koskee korruptionvastaisen viraston perustamista. Yksikkö kokoaisi alan asiantuntemuksen ja vaikuttaisi integriteettikäytäntöihin, korruption valvontaan ja torjuntaan.

Suomi ei ole näissä asioissa yksinään, koska muiden maiden esimerkkejä on tarjolla. Kanadassa on maan parlamentin yhteydessä toimiva itsenäinen viranomaisorganisaatio (Office of Conflict of Interest and Ethics Commissioner of Canada). Sen tehtävänä on estää konflikteja julkisten tehtävien ja yksityisten intressien välillä. Tehtävä ulottuu sekä poliitikkoihin että virkamiehiin. Hollannissa on perustettu sisäministeriön toimesta itsenäinen instituutti (Office for the Promotion of Public Sector Integrity), joka tukee ja rohkaisee julkista sektoria integriteettikäytänteiden suunnittelussa ja toimeenpanossa. Voidaan kysyä, onko Suomessa mahdollisuus kehittää oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen toimialaa ja toimivaltuuksia siihen suuntaan, että laillisuusarvion lisäksi nämä instituutiot ottavat kantaa hallinnon ja johtamisen eettisiin kysymyksiin.

Rakenteellisen korruption uhkaa torjutaan eettisten koodien avulla. Perusteluja on löydettävissä. Monien jatkuvienkin epäeettisten käytänteiden ”kietoutumisen” takana ovat hämärtyneet rajat virkatyön ja bisneksen teon välillä. Viran tai julkisen tehtävän edellyttämät vaatimukset ja velvoitteet (uskottavuus ja luotettavuus) ovat erilaisia kuin yritystoiminnan odotukset (ketteryys, kilpailuetu ja kannattavuus). Mikäli rajat ovat epäselvät, lisääntyvät epäilyt suosinnasta, mikä taas johtaa luottamuspulaan. Läheiset yhteydet julkisen sektorin toimijoiden ja yritys-elämän edustajien välillä herättävät kysymyksiä siitä, ovatko erilaiset päätöksenteon roolit sekoittuneet ja onko olemassa mahdollisia jääviysongelmia. Yksi tapa selventää vastuita ja pelisääntöjä on laatia eettiset koodit julkista palvelua varten.

Tutkimuksen ja selvityksen tarve

Onko korruptio lähes tutkimaton ilmiö? Tosiasia on, että korruption tieteellinen tutkimus on ollut Suomessa vähäistä. Aineistot, näytöt ja metodiikka ovat eräänlaisessa kehitysvaiheessa. On runsaasti ammattialoja ja hallinnonaloja, joihin ei ole kohdistunut mitään korruptiota tai integriteetin loukkauksia koskevaa selvitys- tai tutkimustyötä.

Korruptiota koskevia viranomais selvityksiä ja muita kansalaisjärjestöjen kartoituksia tehdään selvästi enemmän. Lisätutkimuksen tarve on ilmeinen, koska perimmäisenä tarvitaan paremmin perusteltuja vastauksia siihen, mitä korruptio oikeastaan on, mitä ja millaista tietoa siitä on saatavissa ja millaisin menetelmin sitä olisi järkevintä tutkia.

Teoreettisia ja metodisia valmiuksia korruption tutkimiseen on monilla tieteenaloilla. Itse tutkimuksella tähdätään moneen tarkoitukseen: pystytään selvittämään korruption laajuus, sen keskeiset syyt, kiistattomat näytöt korruption olemassaolosta ja luonteesta sekä löytämään tehokkaita keinoja korruption torjuntaan.

Kun korruptiomittauksia toistetaan säännöllisin vuosiväleihin, niillä pystytään kuvaamaan tilastollista ja ylipäätään korruption kvantitatiivista muutosta. Tieteellinen tutkimus edellyttää yliopistojen ja muiden korkeakoulujen yhteistä kansainvälistä tutkimusohjelmaa, jossa on mahdollisuus pitkäkestoisesti koota tietoa korruptiosta, sen syistä ja torjuntamalleista. Myös yhteistyö tutkijoiden, hallinnon ja elinkeinoelämän asiantuntijoiden välillä on tärkeää.

Tarvitaan perustutkimuksen luonteista kartoitusta korruption syistä. Tähän tarkoitukseen soveltuu monien tieteenalojen panos: filosofia, moraalipsykologia, sosiologia, valtiotiede, oikeustiede, taloustiede ja hallintotiede. Näin toimien kyetään mallintamaan korruption toimintalogiikkaa erilaisten teorioiden valossa.

Lisäksi tarvitaan laadullista tapaustutkimusta, jonka avulla saadaan näyttöä korruption olemassaolosta ainutlaatuisten esimerkkien avulla. Panostaminen kansainväliseen tutkimusyhteistyöhön mahdollistaa tutkimuksen, joka on kohdennettavissa korruption globaaleihin kysymyksiin. (Vrt. esim. Quah 2013). Suomesta löytyy alan tutkimusryhmiä yliopistoista ja muista korkeakouluista. Kansainvälisissä tieteellisissä konferensseissa on pysyviä työryhmiä integriteetin ja korruption tutkimista varten.

* * *

Rakenteellisen korruption riskiin tulee suhtautua vakavasti suomalaisessa yhteiskunnassa. Mihinkään vähättelyyn ei ole aihetta. Tämä selvitys kokosi yhden tarkastelukehikon, jonka avulla riskejä ja niiden muutoksia on mahdollisuus tutkia ja arvioida käytännössä. Tunnistamalla riskit seurauksineen päästään tulokselliseen torjuntaan. Siihen auttavat ajantasainen lainsäädäntö ja tehokas toimeenpano, kansainvälisen korruptiokehityksen seuranta ja omien toimintatapojen arviointi.

Strateginen korruptionvastainen ohjelma on tarpeellinen. Kun tavoitteena ovat korruptiosta vapaat yhteiskunnan instituutiot sekä julkisen ja yksityisen sektorin organisaatiot, on tärkeää vahvistaa demokratiaa, luottamusta ja hyvää hallintotoimintaa. Yhtä tärkeää on estää instituutioiden ja organisaatioiden perimmäistä tarkoitusta vääristävät korruptiiviset käytänteet ja torjua epäeettisen ja laittoman toiminnan peittyminen laillisiin rakenteisiin.

Lähteet

American Society for Public Administration (ASPA) (2013). *ASPA Code of Ethics*. [Viitattu 26.8.2014]. Saatavissa: <http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/>

[Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858](http://www.aspanet.org/public/ASPA/Resources/Code_of_Ethics/ASPA/Resources/Code%20of%20Ethics1.aspx?hkey=acd40318-a945-4ffc-ba7b-18e037b1a858).

Anechiarico, F. & Jacobs, J. B. (2009). Corruption Control in New York and Its Discontents. Toimittaneet Heidenheimer A. J. & Johnston M. Teoksessa *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Jersey: Transaction Publishers. 665-686.

Annual Report of the Senate Ethics Officer 2013-2014 (2014). [Verkkojulkaisu] Ottawa: Office of the Senate Ethics Officer. [Viitattu 6.11.2014] Saatavissa: <http://sen.parl.gc.ca/seoc-se/PDF/AnnualReport1314-e.pdf>.

ANUpoll October 2012. Perceptions of Corruption and Ethical Conduct. Report No. 13 [Verkkojulkaisu]. Melbourne: The Australian National University. [Viitattu 27.10.2014]. Saatavissa: <http://tric.anu.edu.au/corruption-studies/anu-poll-2012>.

Arasli, H. & Turner, M. (2008). Nepotism, Favoritism and Cronyism: A Study of their Effects on Job Stress and Job Satisfaction in the Banking Industry of North Cyprus. *Social Behavior and Personality*, 36: 9, 1237-1250.

Arvot arjessa (2005). Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka. 2. Painos. Valtiovarainministeriö. [Verkkojulkaisu] [Viitattu 20.8.2014]. Saatavissa: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/06_valtion_tyomarkkinalaitos/20050114Arvota/Arvot_arjessa_2.painos.pdf.

Atkinson, M. M. (2011). Discrepancies in Perceptions of Corruption, or Why Is Canada So Corrupt?. *Political Science Quarterly* 126: 3, 445-464. New York, NY: The Academy of Political Science.

Bean, C. (2012). Are We Keeping the Bastards Honest? Perceptions of Corruption, Integrity and Influence on Politics. Toimittaneet J. Pietsch & H. Aarons. Teoksessa *Australia: Identity, Fear and Governance in the 21st century*. 95–106. [Verkkojulkaisu]. Canberra: ANU E-Press [Viitattu 28.10.2014]. Saatavissa: <http://press.anu.edu.au?p=210621>.

Bønsing, S. & Langsted L. B. (2013). “Undue” Gifts for Public Employees: An Administrative and Criminal Law Analysis. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 21. 163–184. [Verkkojulkaisu] [Viitattu 13.10.2014] Saatavissa: http://www.langsted.dk/artikler/ECCL_2025_bonsing_langsted.pdf.

Brown, T. L. & Potoski, M. & Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review* 66: 3, 319-321.

Business Anti-Corruption Portal: *Danish Anti-Corruption Initiatives* [Verkkosivu] [Viitattu 13.10.2014] Saatavissa: <http://www.business-anti-corruption.com/resources/anti-corruption-initiatives/partner-country-initiatives/denmark.aspx>.

Business Anti-Corruption Portal: *Business Corruption in the USA*. [Verkkosivu] [Viitattu 17.11.2014] Saatavissa: <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/the-americas/united-states-of-america>.

Caiden, G. E. (2001). *Where Corruption Lives*. Bloomfield: Kumarian Press.

Caiden, G. E. (2005, original 1981). The Challenge to the Administrative State. *Policy Studies Journal* 9: 8, 1142–1152.

Caiden, G. E. & Caiden, N. J. (1997). Administrative Corruption. *Public Administration Review* 37: 3, 301-309.

Choi, J-W. (2007). Governance Structure and Administrative Corruption in Japan: An Organizational Network Approach. *Public Administration Review* 67: 5, 930-942.

Cooper, T.L. (2006). *The Responsible Administrator: an Approach to Ethics for the Administrative Role*. 5th edition. San Francisco: Jossey-Bass.

Cooper, T.L. & Menzel, D.C. (2013). (Toimittaneet) *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Cordis, A. S. (2014). Corruption and the Composition of Public Spending in the United States. *Public Finance Review* May 20, 2014.

Currow, R. (2003). What's Past is Prologue: administrative corruption in Australia. Toimittanut Tiihonen, S.. Teoksessa *The History of Corruption in Central Government*. Netherlands: IOS Press. 37-82.

Da Cruz, N. F. & Marques, R. C. (2012). Mixed Companies and Local Governance: No Man Can Serve Two Masters. *Public Administration* 90: 3, 737–758.

della Porta, D. & Vannucci, A. (2012). *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate Publishing.

Dobel, P. J. (1978). The Corruption of State. *The American Political Science Review* 72: 3, 958-973.

D'Souza, A. & Kaufmann, D. (2013). Who bribes in Public Contracting and Why: Worldwide Evidence from Firms. *Economics of Governance* 14: 4. 333-367.

Erridge A. & Greer J. (2002). Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations. *Public Administration* 80: 3, 503-522.

Ethics Commissioner (2013). *Annual Report 2013/2013* [Verkköjulkaisu]. Province of Alberta: Päivitetty 15.8.2014. [Viitattu 6.11.2014]. Saatavissa: <http://www.ethicscommissioner.ab.ca/media/1030/annual-report-12-13.pdf>.

European Commission (2014). Report from the Commission to the Council and European Parliament. *EU anti-corruption report*. Bryssels.

Fischer J. (2011). On Collusive Behavior Models of Cartel Formation, Organizational Structure, and Destabilization. Universität at Hohenheim.

Gabardo, A. C. & Lopes, H. S. (2014). Using Social Network Analysis to Unveil Cartels in Public Bids. 2014 European Network Intelligence Conference.

Glaeser, E. L. & Goldin, C. (2004). Corruption and Reform: an Introduction. In *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History*. NBER Working Paper No. 10775 [Verkköjulkaisu] Cambridge: National Bureau of Economic Research [Viitattu 17.10.2014] Saatavissa: <http://www.nber.org/papers/w10775.pdf>.

Graaf, G. de & Huberts, L.W.J.C. (2008). Portraying the Nature of Corruption: Using an Explorative Case-study Design. *Public Administration Review* 68: 4, 640-653.

Graaf, G. de, Maravić, P. von & Wagenaar, F.P. (Toimittaneet). (2010). *The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Heidenheimer A. J. & Johnston M. (2009). Introduction to Part X. Teoksessa *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Jersey: Transaction Publishers. 623-626.

Hindess, B. (2004). *Corruption and Democracy in Australia*. Australia: The Australian National University.

Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance. What It Is, What, We Know, What Is Done, and Where to Go*. Governance and Public Management Series by IIAS. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Isaksson, P. (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampereen Yliopisto: Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja 1997.

Johnston, M. (2013) The Great Danes: Success and Subtleties of Corruption Control in Denmark. Toimittanut Quah J. S. T.. Teoksessa *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management, 2: 23–56. Bingley: Emerald Group Publishing Limited. United Kingdom.

- Jong, G. de, Tu, P. A. & van Ees, H. (2014). The Impact of Personal Relationships on Bribery Incidence in Transition Economies. *European Management Review* 2014. Online Version of Record published before inclusion in an issue. Saatavissa: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/emre.12032/abstract>.
- Juntunen, P. (2010). *Politikointia ja reviiri-intressejä – Puolueiden hallintoideologioit ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Rovaniemi. Lapin Yliopisto.
- Kaasalainen, S. (2011). *Virkamiesruletti: miksi sopivin voittaa parhaan?*. Barrikadi-sarja. Helsinki: WSOY.
- Kansallinen integriteettijärjestelmä – Suomi (2011). Peruseraportti. Transparency International Suomi. Salminen, A., Ikola-Norrbacka, R. & Mäntysalo, V.. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Khatri, N., Tsang, E. W. K., & Begley T.M. (2006). Cronyism: A cross-cultural analysis. *Journal of International Business Studies* 37: 61-75.
- Kernaghan, K. (2007). *History of Canadian Public Service Ethics: Values, Ethics and Professional Public Service*. [Verkkojulkaisu] Ottawa: Canada Public Service Agency. [Viitattu 6.11.2014] Saatavissa: <http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/scv-eng.pdf>.
- Kolthoff, E. & Huberts, L. & van den Heuvel, H. (2007). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *Public Administration Quarterly* 30: 4, 399-439.
- Koikkalainen P. & Rieppula E. (2009). *Näin valta ostetaan. Lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009*. Helsinki: Werner Söderström osakeyhtiö. Barrikadi-sarja No. 12.
- Korkman, S. (2007). Korporatismi ja demokratia. Toimittaneet Tiihonen, P. & Harisalo, R. Teoksessa *Monen monta demokratiaa*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta. Julkaisuja 3/2007: 38–45.
- KPMG Forensic (2013). *A Survey of Fraud, Bribery and Corruption in Australia and New Zealand 2012*. [Verkkojulkaisu]. [Viitattu 29.10.2014]. Saatavissa: <https://www.kpmg.com/AU/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Fraud-Survey/Documents/fraud-bribery-corruption-survey-2012v2.pdf>.
- Lambsdorff, J. G. (2000). Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law. *Journal of Economic Behavior & Organization* 48: 221–241.
- Lambsdorff, J. G., Schramm, M., & Taube, M. (2005). *The new Institutional Economics of Corruption: Norms, Trust, and Reciprocity*. London: Routledge.
- LaPalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research: An International Quarterly*, 61: 2, 325:350.
- Lawton, A. & Doig, A. (2005). Researching Ethics for Public Service Organizations. The View from Europe. *Public Integrity* 8:1, 11–33.

Lawton, A. & Macaulay, M. (2009). Ethics Management and Ethical Management. In R.W. Cox (Ed.). *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*. Armonk, NY, USA: M.E.Sharpe.107–119.

Lawton, A., Rayner, J. & Lasthuizen, K. (2013). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.

Lederman, D., Loayza, N. & Soares, R. R. (2001). *Accountability and Corruption: Political Institutions Matter* [Verkkojulkaisu]. World Bank Policy Research Working Paper No. 2708. [Viitattu 30.11.2014] Saatavissa: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract-id=632777>.

Leppänen, A. & Muttilainen, V. (2012). *Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007–2010*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 100. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Lessig, L. (2013). *Institutional Corruptions*. [Verkkojulkaisu] Edmond J. Safra Working Papers, No. 1. Cambridge: Harvard University [Viitattu 29.9.2014] Saatavissa: <http://ssrn.com/abstract=2233582>.

Lessig, L. (2011). *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*. New York: Hachette Book Group.

Love P. E. D. & Davis P. R. & Edwards D. J. & Baccarini D. (2008). Uncertainty Avoidance: Public Sector Clients and Procurement Selection. *International Journal of Public Sector Management* 21: 7, 753-776.

McCusker, R. (2006). *Review of Anti-corruption Strategies*. [Verkkojulkaisu]. Canberra: Australian Institute of Criminology. [Viitattu 29.10.2014]. Saatavissa: <http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B998-4761-84B3-AD311D7D3EA8%7Dtp023.pdf>

Mendilow, J. & Pelag, I. (2014). Introduction: Edmund Burke's Concept of Corruption and Beyond. Toimittaneet Mendilow, J. & Pelag, I.. Teoksessa *Corruption on the Contemporary World: Theory, Practice, and Hotspots*. London: Lexington Books.

Menzel, D.C. (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance. A Review and Assessment. *Public Integrity* 7:2, 147–168.

Menzel, D.C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators: Leading and Building Organizations of Integrity*. 2nd Edition. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Menzel, D.C. (2014). *Research on Ethics and Integrity in Public Administration: Moving Forward, Looking Back*. A paper prepared for presentation at the 2014 Annual Conference of the American Society of Public Administration. Washington, D.C. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <http://ethicalgovnow.org/iseg/Resources.html>.

- Montesquieu, Baron De (1892). *L'esprit de loi*. Paris: Librairie Ch. Delagrave [Verkkosivukirja] [Viitattu 15.10.2014] Saatavissa: <http://www.gutenberg.org/files/27573/27573-h/27573-h.htm>.
- Montesquieu, Baron De (1949). *The Spirit of the Laws*. Kääntänyt Nugent Thomas. New York: Hafner Publishing Company.
- Murto, E. (2014). *Virkamiesvaltaa? Ministerien ja virkamiesten väliset valtasuhteet Suomessa viime vuosikymmenien aikana*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Nas, T. F. & Price, A. C. & Weber, C. T. (1986). A Policy-Oriented Theory of Corruption. *The American Political Science Review* 80: 1, 107-119.
- Neimala A. & Saariketo J. (2014). *Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisista hankinnoista* [Verkkójulkaisu]. Työ- ja elinkeinoministeriö. Päivitetty 15.1.2015. [Viitattu 22.01.2015] Saatavissa: https://www.tem.fi/files/41874/TEMjul_54_2014_web_15012015.pdf.
- Neu, D., Everet, J., & Rahaman, A. S., (2013). Internal Auditing and Corruption within Government: The Case of the Canadian Sponsorship Program. *Contemporary Accounting Research* 30: 3, 1223–1250.
- Nolanin komitean eettiset periaatteet (1995). *The 7 Principles of Public Life*. [Viitattu 25.8.2014]. Saatavissa: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>.
- OECD. *Roundtable Collusion and Corruption in Public Procurement*. [Verkkójulkaisu] [Päivitetty 4.7.2014] [Viitattu 5.11.2014] Saatavissa: <http://www.oecd.org/competition/cartels/46235399.pdf>
- Office of Congressional Ethics (OCE). *Citizens' Guide* [Verkkosivut] [Päivitetty 12.2.2014] [Viitattu 19.11.2014] Saatavissa: <http://oce.house.gov/mt-search.cgi>
- Ohman, M. (2014). Getting the Political Finance System Right. Toimittaneet Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M.. Teoksessa *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stocholm: International IDEA. 13-34.
- O'Higgins, E. R. E. (2006). Corruption, Underdevelopment, and Extractive resource Industries: Addressing the Vicious Cycle. *Business Ethics Quarterly* 16: 2, 235-254.
- Paloheimo, H. (2008). Vaalirahoituksen julkisuus on erityisen suuri haaste Suomessa. Mieli-pide-kirjoitus Helsingin Sanomissa 23.5.2008.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. 6th edition. New York: Routledge.
- Peurala, J. & Muttilainen, V. (2015). *Korruption riskikohteet 2010-luvun Suomessa*. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja. Tampere.

Quah J. S. T. (2013). Different Paths to Curbing Corruption. Toimittanut Quah J. S. T.. Teoksessa *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing. Research in Public Policy Analysis and Management 23: 1-22. United Kingdom.

Raadschelders, J.C.N. (2013). *Public Administration: the Interdisciplinary Study of Government*. New York: Oxford University Press.

Rothstein, B. & Eek, D. (2009). Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach. *Rationality and Society* 21: 81-112.

Rouban, L. (2012). Politicization of the Civil Service. Toimittaneet Peters, B. G. & Pierre, J.. Teoksessa *The SAGE Handbook of Public Administration*. 2nd edition. London: SAGE Publications. 380-391.

Salminen, A. (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen: hallintotieteen perusteet*. Helsinki: Edita.

Salminen, A. (2010). *Ethical Governance. A Citizen Perspective*. Publications of the University of Vaasa. Research Papers 294. Public Management 39.

Salminen, A. (2013). Control of Corruption: Case of Finland. Toimittanut Quah, J. S. T.. Teoksessa *Different Paths to Curbing Corruption: Lessons from Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Emerald Group Publishing. Research in Public Policy Analysis and Management 23: 57-77. United Kingdom.

Salminen, A. & L. Heiskanen (2013). *Whistleblowing. Pilliin puhaltaminen ja organisaatioiden kehittäminen: Katsaus tutkimuskirjallisuuteen*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 192.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2009). *Kuullaanko meitä? [Are we being heard? Ethical governance and citizens.]* Publications of the University of Vaasa. Research Papers 288. Public Management 37.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust and Integrity Violations in Finnish Public Administration: The Views of Citizens. Toimittanut Ari Salminen. Teoksessa *Ethical Governance. A Citizen Perspective*, 42–62. Publications of the University of Vaasa. Research Papers 294. Public Management 39.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). *Korruptio eettisenä ongelmana poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä. [Corruption as an ethical problem in the politico-administrative system.]* Hallinnon tutkimus [Administrative Studies] 29: 3, 195–207.

Salminen, A. & Ikola-Norrbacka, R. (2010). Trust, Good Governance and Unethical Actions in Finnish Public Administration. *International Journal of Public Sector Management* 23: 7, 647–668.

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

Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C., & Galtung, F. (2006). *Measuring Corruption*. Hampshire: Ashgate Publishing.

Sandoval-Ballesteros, I. E. (2013). *From "Institutional" to "Structural" Corruption: Rethinking accountability in a world of public-private partnerships*. [Verkkojulkaisu]. Edmond J. Safra Working Papers, No. 33. Cambridge: Harvard University. Saatavissa: <http://www.law.uh.edu/lab>.

Schlesinger, T. & Meier, K. J. (2009). Variations in Corruption among the American States.. Toimittaneet Heidenheimer A. J. & Johnston M.. Teoksessa *Political Corruption: Concepts & Contexts*. Third Edition. New Jersey: Transaction Publishers. 627-644.

Shieh, S. (2005). The Rise of Collective Corruption in China: the Xiamen smuggling case. *Journal of Contemporary China* 14: 42, 67-91.

Sokol, D. D. (2012). Cartels, Corporate Compliance, and What Practitioners Really Think about Enforcement. *Antitrust Law Journal* 1: 201-240.

Søreide, T. (2002). *Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights Report 2002: 1. [Verkkojulkaisu]. Saatavissa: <http://bora.cmi.no/dspace/handle/10202/185>.

Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives* 19: 3, 19-42.

Tavits, M. (2007). Clarity of Responsibility and Corruption. *American Journal of Political Science* 51: 1, 218-229.

Taylor, C. R. (2000). The Old-Boy Network and the Young-Gun Effect. *International Economic Review* 41: 4, 871-891.

Thompson, D. F. (1995). *Ethics in Congress. From Individual to Institutional Corruption*. Washington, D.C.: The Brookings institution.

Thompson, D. F. (2013). *Two Concepts of Corruption*. [Verkkojulkaisu]. Edmond J. Safra Working Papers, No. 16. Cambridge: Harvard University [Viitattu 29.9.2014] Saatavissa: <http://www.law.uh.edu/assignments/fall2013/24767-1.pdf>.

Tiihonen, P. (2003). Good Governance and Corruption in Finland. Toimittanut Tiihonen, S.. Teoksessa *The History of Corruption in Central Government*. IOS Press, Amsterdam. 99-118.

Trade Council of Denmark, *Anti-Corruption* [Verkkosivu] [Päivitetty 19.11.2014] [Viitattu 20.11.2014] Saatavissa: <http://um.dk/en/danida-en/activities/strategic/human-right-demo/democracy/>.

Transparency International (2006). *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin.

Transparency International (2012). *Exporting Corruption? Country Enforcement of the OECF Anti-Bribery Convention Progress Report 2012*. Kirjoittajat Heimann, F. Dell, G.. [Verkkajulkaisu] [Viitattu 13.10.2014] Saatavissa: files.transparency.org/content/download/

510/2109/file/2012_ExportingCorruption_OECDProgress_EN.pdf.

Transparency International (2013). *Corruption by Country*. [Verkkosivut] [Päivitetty 21.10.2014] [Viitattu 17.11.2014] Saatavissa: <http://www.transparency.org/country>

Transparency International Australia. Transparency International Australian mediatedotteet. [Viitattu 29.10.2014] Saatavissa: <http://transparency.org.au/index.php/news-2/media/>.

Transparency International Canada Inc. (TI-Canada) (2014). *Fourth Annual Day of Dialogue: Spotlight on Corruption*. [Verkkajulkaisu] [Viitattu 6.11.2014] Saatavissa: http://www.transparency.ca/9-Files/2014-New/TI-Canada-2014_Day_of_Dialogue-Rapporteur_Reports.pdf.

Transparency International Denmark (2012). *National Integrity System Assessment Denmark 2012*. [Verkkajulkaisu] [Viitattu 15.10.2014] Saatavissa: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_nis_denmarkexecsummary_en?e=2496456/2287176.

Transparency International Denmark (2012). *Nationalt integritetssystem studie Danmark 2012*. [Verkkajulkaisu] [Viitattu 15.10.2014] Saatavissa: http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_nis_denmark_dn?e=2496456/3487224.

Transparency International USA. *Promoting Government Accountability*. [Verkkosivut] [Päivitetty 21.10.2010] [Viitattu 17.10.2014] Saatavissa: <http://www.transparency-usa.org/what/laws.html>.

Transparency International (2004). *National Integrity System TI Country Study Report Australia 2004* [Author: Roberts, P.] [Verkkajulkaisu]. Berlin: Transparency International Secretariat. [Viitattu 15.10.2014]. Saatavissa: www.transparency.org/content/download/

1625/8296/file/australia.pdf.

Transparency International (2013). *Whistleblowing in Europe: Legal Protection for Whistleblowers in the EU*.

Tummala, K. K. (2006). Regime Corruption in India. *Asian Journal of Political Science* 14: 1, 1-22.

Venho, T. (2008): *Piilotettua Julkisuutta*. Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä. Väitöskirja Turun yliopistossa. Verkkajulkaisu.

Woodward, B. (1999). *Shadow: Five Presidents and the Legacy of Watergate*. New York: Simon and Schuster.

Yingling, M. P. (2013). Conventional and Unconventional Corruption [Verkojulkaisu]. *Duquesne Law Review* 51: 263-320. [Viitattu 30.1.2015] Saatavissa: <http://ssrn.com/abstract=2039069>