



“Bad apples or rotten barrel”

Yksilö- ja järjestelmälähtöinen korruptio:
katsaus tutkimuskirjallisuuteen

ARI SALMINEN



Julkaisija

Vaasan yliopisto

Tekijä(t)

Ari Salminen

Orcid ID**Julkaisupäivämäärä**

Tammikuu 2022

Julkaisun tyyppi

Kirjallisuuskatsaus

Julkaisusarjan nimi, osan numero

Vaasan yliopiston raportteja, 27

Yhteystiedot

Vaasan yliopisto

Johtamisen yksikkö

Julkisjohtaminen

PL 700

65101 Vaasa

ISBN

978-952-395-000-9 (verkkoaineisto)

<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-000-9>**ISSN**

2489-2580 (Vaasan yliopiston raportteja 27, verkkoaineisto)

Sivumäärä

50

Kieli

suomi

Julkaisun nimike

”BAD APPLES OR ROTTEN BARREL” Yksilö- ja järjestelmälähtöinen korruptio: katsaus tutkimuskirjallisuuteen

Tiivistelmä

Tutkimuksen kohteena on yksilö- ja järjestelmälähtöinen korruptio. Kyseessä on tutkimus tutkimuksesta. Työssä pyritään tutkimuskirjallisuuden perusteella selvittämään a) mitä ovat yksilö- ja järjestelmälähtöisen korruption perusteet ja miten ne eroavat käsitteellisesti toisistaan, b) mitä tutkimushavaintoja niistä on tehty eri maissa ja c) millaisia torjunnan ja korruptionvastaisen reformin kysymyksiä nousee esille?

Aineistona ovat korruptiota käsittelevät uusimmat kansainväliset joulunäytelmät ja tieteelliset teokset. Käsittelyn kohteena on neljä korruption aihetta: yksilöt, ryhmät ja verkostot, rakenteet ja instituutiot.

Tutkimuskeskustelu osoittaa, että yksilötason kysymyksenä korruptiota pyritään selittämään ja tulkitsemaan yksilön ja ryhmien käyttäytymisen ja motiivien perusteella. Näitä kuvaavat yksilön ja ryhmän toimintaan liitetyt edut ja suosinta. Järjestelmätason korruptio ymmärretään rakenteiden ja instituutioiden ominaisuuksien ja niiden aikaansaamien vaikutusten kautta. Vaikutukset koskevat vallankäytön rakenteita ja valta-asemia.

Korruption käsite ja ilmiö ovat jatkuvan tieteellisen tutkimuksen kohteena. Tutkimusmetodologiaa on kehitettävä, ja tätä varten tarvitaan sekä laajoja kansainvälisiä vertailuja että kulttuuriin ja kontekstiin sidottuja maakohtaisia tapaustutkimuksia. Korruption monipuolinen mittaus tukee tehokasta valvontaa ja luo eri maissa edellytyksiä onnistuneille korruptionvastaisille reformeille.

Asiasanat

Korruptio, lahjonta, suosinta, yksilökorruptio, järjestelmäkorrupatio, korruption torjunta

Sisältö

SAATTEEKSI	1
1 JOHDANTO.....	2
2 MITÄ KORRUPTIOLLA TARKOITETAAN.....	4
3 LÄHESTYMISTAVAT YKSILÖ- JA JÄRJESTELMÄLÄHTÖISEEN KORRUPTIOON	8
3.1 Korruptio ja yksilöiden käyttäytyminen	8
3.1.1 Taustaselitys ja toimintamalli.....	8
3.1.2 Lahjonta	11
3.1.3 Suosinta.....	12
3.1.4 Integriteetin loukkaukset yksilöitä arvioiden	14
3.2 Korruptio, ryhmät ja verkostot.....	15
3.2.1 Verkostot korruptoituvat.....	15
3.2.2 Piilokorruptio ja hyvä veli -verkostot	18
3.3 Korruptio ja rakenteet	21
3.3.1 Poliittisesta korruptiosta verojen välttelyyn	23
3.4 Korruptio ja instituutiot	25
3.4.1 Määrittely	25
3.4.2 Demokratiaan kohdistuneista uhista akateemisen integriteetin loukkauksiin	27
4 KUINKA KORRUPTIO VÄHENEÄ	30
5 LOPPUHUOMIOT	35
LÄHTEET.....	40

Kuviot

Kuvio 1.	Integriteetin loukkausten kolme vaihetta.....	7
Kuvio 2.	Yksilön motiivit eettisen ilmapiirin ja korruption välittäjänä	10
Kuvio 3.	Korruptio verkostossa	17

Taulukot

Taulukko 1.	Hyvä veli -verkostojen tyyppejä käytännössä	20
Taulukko 2.	Korruption ja integriteetin loukkausten valvonta	34
Taulukko 3.	Yksilö- ja järjestelmäkorruptio: lähestymistavat ja ominaisuudet	37

Saatteeksi

Korruptio on globaali ongelma, sillä siitä aiheutuu vuosittain miljardien eurojen menetykset valtioille ja yrityksille. Korruptio on sekä taloudellinen rikos että merkki moraalisesta romahduksesta. Se on yksi suurimpia esteitä yhteiskuntien kehitykselle ja sitä pidetään todellisena uhkana demokratialle ja tasa-arvolle.

Korruption aiheuttamia yhteiskunnallisia ongelmia pyritään ratkomaan tieteellisen tutkimuksen avulla. Monitieteinen korruptiotutkimus on lisääntynyt merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Tässä työssä keskitytään korruptiotutkimuksen yhteen keskeiseen kysymykseen, joka koskee korruption ymmärtämistä yhtäältä yksilölähtöisenä ja toisaalta järjestelmälähtöisenä korruptiona.

Työ perustuu uusimman korruptiotutkimuksen tuloksiin eri maista ja on jatkoa aiemmille raporteilleni, jotka ovat käsitelleet whistleblowing-järjestelmää, hyvä veli -verkostoja, rakenteellista korruptiota, piilokorruptiota sekä hyvää hallintoa ja korruption torjuntaa.

Tekijä

1 JOHDANTO

Monet tutkijat ja tutkimusryhmät ovat kiinnittäneet huomiota korruption eri puoliin: selityksiin, syihin ja seurauksiin, riskialueisiin sekä mittaukseen, torjuntaan ja korruption vastaisiin reformeihin. (Heidenheimer & Johnston 2009; Quah 2013; Huberts 2014; Rose-Ackerman & Pafifka 2016; de Graaf et al 2018; Ardigo & Hough 2018; Slingerland 2019).

Vannucci ja Petrarca (2020) korostavat yhteiskuntatieteellisen korruptiotutkimuksen paradigmoja. Taloudellinen paradigma eli kustannus-hyöty-tarkastelu korostaa yksilön valintoja. Kulttuuriparadigman perustana on sosiaalisten normien sisäistäminen. Yksi paradigma koskee vuorovaikutusta, jossa muotoillaan yhteiskunnallisten toimijoiden odotuksia ja uskomuksia. He nimeävät sen uusinstitutionalismiksi.

Korruptiota koskeva tutkimus on uudistunut ja laajentunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Tätä selittää myös se, että korruptio on massiivinen ilmiö, joka kattaa kaikki elämänalueet, alkaen ruohonjuuritasosta ja päätyen ylimpään poliittiseen tasoon. Korruptio on luonteeltaan oikeudellista, poliittista, taloudellista, sosiaalista ja psykologista. Korruption haitat vaikuttavat moniin asioihin: yksilöiden moraaliin, instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen sekä talouden kehitykseen ja julkisten resurssien käyttöön.

Yksi tutkimuksen keskeisiä aiheita on pitkään ollut kysymys siitä, ymmärretäänkö korruptio yksilöiden vai järjestelmän kautta. Mistä tässä on tarkemmin kysymys, ja miten se ilmenee alan tutkimuksessa?

Kun huomio kiinnitetään yksilön toimintaa kuvaavaan korruptioon, mistä voisi etsiä selitystä? Tutkimuksessa nostetaan esiin yksilön valinnat, motiivit ja riskiarviot. Kun yksilöt muodostavat ryhmiä, ryhmän jäsenet oppivat toisiltaan. Ryhmäkäyttäytyminen lisää yhteenkuuluvuuden tunnetta, vuorovaikutusta sekä yhteisiä intressejä. Entä järjestelmän kohdalla? Järjestelmää kuvaava korruptio ymmärretään osien muodostaman kokonaisuuden kautta. Järjestelmällä on tietyt ominaisuudet, rakenteet ja säännöt.

Mikäli jaottelusta pidetään tiukasti kiinni, siihen on perusteltua suhtautua jossain määrin kriittisesti. Yksilöt ja järjestelmät ovat tosiasiasa riippuvaisia toisistaan eivätkä lähtökohteisesti kokonaan erillisiä. Korruption kohdalla organisaatiot ja instituutiot ovat lisäksi jatkuvassa vuorovaikutuksessa yksilöihin ja heidän valintoihinsa. (vrt. Vannucci & Petrarca 2020).

Yksi oletamus tässä työssä on kuitenkin se, että jaottelua voidaan perustella tutkimusnäyttöjen avulla. Tästä seuraa toinen oletamus, jonka mukaan yksilökorruptio selittyy erilaisilla argumenteilla kuin järjestelmäkorruptio. Kolmas oletamus on, että jaottelu selvittää korruption syiden taustaa ja tarkentaa korruption torjunnan perustaa. Varsinaiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- a) mitä ovat korruption yksilö- ja järjestelmäorientaatiot ja miten ne eroavat käsitteellisesti toisistaan,
- b) mitä tutkimushavaintoja niistä on tehty eri maissa ja
- c) millaisia torjunnan ja reformin kysymyksiä nousee kirjallisuudessa esille?

Yksilökorruptiota ja järjestelmäkorruptiota voidaan kuvata metaforisesti. Kysymys on joko pilaantuneista omenista (korruptoituneet yksilöt) tai kuten Pertiwi (2018) toteaa, pilaantuneesta korista tai 'laarista' (korruptoitunut organisaatiokulttuuri). Edelleen kysytään, miten pilaantuneet omenat (bad apples) saadaan pois korista tai miten estetään niiden pääsy sinne. Kun kori on lahonnut (rotten barrel), kysymys on korruptoituneista systeemeistä, organisaatioista, johtamisjärjestelmistä ym.

Koska pääasiallisena aineistona ovat yksilö- ja järjestelmäkorruptiota koskevat tutkimukset, kyseessä on tutkimus tutkimuksesta. Kansainväliset journalit ja teokset muodostavat keskeisen lähdeaineiston. Koska jornaaliartikkelit on valittu satojen artikkelien joukosta, katsaus jää suhteellisen suppeaksi ja enemmänkin yleissilmäykseksi tutkimusten suureen määrään suhteutettuna. Tieteenaloja on useita: hallinto ja politiikka, antropologia, oikeus, talous, johtaminen ja etiikka.

Jornaalien artikkelit ja teokset edustavat ajankohtaista korruptiotutkimuksen valtavirtaa. Suurin osa artikkeleista on julkaistu viimeisen 10–15 vuoden aikana. Teokset ja jornaaliartikkelit ovat valtaosaltaan tunnetuilta kustantajilta eivätkä ole minkään maan hallituksen äänenkannattajia. Artikkelien empiiriset havainnot eivät perustu tietoiseen maavalintaan, eikä artikkeleihin perustuvien johtopäätösten oleteta edustavan yleisempää arviota tai näyttöä kyseisen maan korruptiotilanteesta.

Tässä tutkimuksessa käytetään osin aiemmin julkaisemattomia tuloksia vuoden 2016 kansalaiskyselystä *Piilokorruption anatomia Suomessa*. Kysely toteutettiin kaikille avoimena nettikyselynä eri keskustelufoorumeilla, ja lopullinen aineisto (420 kertomusta) edustaa kertomuksellisuutta eli storytelling-otetta. Kertomukset perustuvat vastaajien subjektiivisiin arvioihin korruptiosta. Kansalaisten kertomukset ovat ennen muuta luonteeltaan epäilyksiä, arvioita ja näkemyksiä.

Työ aloitetaan määrittelemällä korruption käsite. Tämän jälkeen tarkennetaan yksilö- ja järjestelmälähtöisen korruption lähestymistavat alkaen yksilön ja ryhmien piirteistä ja jatkaen rakenteiden ja instituutioiden korruptioon. Lopuksi esitetään näkökohtia korruption torjunnasta.

2 MITÄ KORRUPTIOLLA TARKOITETAAN

Korruption käsite tulee latinankielisestä termistä *corrumpere*. Sanatarkasti *corr* on ”kanssa, yhdessä, panna yhteen”; *rumpere* viittaa ”rikkomiseen ja tuhoamiseen”. Korruptio pilaa, tuhoaa ja rapauttaa moraalin. Hyvä muuttuu pahaksi, ja korruptio vääristää, turmelee ja johtaa harhaan. Korruptio tuhoaa integriteetin.

Korruption oloissa poiketaan säännöistä ja hyväksytyistä normeista. Tutkimuksissa (esim. Malito 2014) on arvioitu sitä, millaisesta poikkeamasta on kysymys. Korruptiivisen käytäytymisen liikevoimana on mahdollisuus saada valtaan tai talouteen liittyviä hyötyjä väärin keinoin. Korruptio turmelee tai kyseenalaistaa hallinnon legitimitetin kansalaisten silmissä.

Kuten monien muidenkin ilmiöiden kohdalla, kuka tahansa, joka havaitsee korruption, tunnistaa sen jollain tavalla. Eli tietää, mistä on kysymys ja mitkä ovat korruption tunnuspiirteet. Korruptio on kuin elefantti. Sitä on joskus vaikea kuvata mutta helppo tunnistaa, kun sen näkee.

Korruption tarkoituksen selvittely on osa moraalin historiaa koskevaa keskustelua, johon osallistuvat tutkijat, filosofit ja historioitsijat. (vrt. esim. Conover 2014; Muir & Gupte 2018; Sumah 2018) Historian valossa korruptiosta keskusteltiin sen näkemyksen perustella, mitä pidetään sallittuna tai kiellettyinä. Varhaisina aikoina keskeinen kysymys oli, miten suhtaudutaan lahjusten antamiseen, vastaanottamiseen ja vaatimiseen. Muita aiheita olivat kiristys ja vallan väärinkäyttö veroja kerätessä ja lahjottaessa paikallisia virkamiehiä. Lahjonnan katsottiin johtavan huonoihin seurauksiin kansalaisten ja julkisen edun kannalta.

Roomalaisella valtiomiehellä ja filosofilla Cicerolla (106–43 eaa.) oli aikanaan sanottavaa virkamiesten roolista ja tehtävistä. Hän viittaa yksilöiden korruptioon toteamalla sen, että korruptoituneet johtajat eivät pelkästään korruptoidu itse, vaan tartuttavat korruption yhteisöön. Ciceron (1992; 1998) mukaan virkamiesten ei pidä hyväksyä lahjoja eikä antaa niitä pyrkiessään virkaan, toimiessaan virassa tai jätettyään sen.

Tämän päivän keskustelussa korruption perusmääritelmä on vakiintunut seuraavaan muotoon (Graycar & Villa 2011; Liu 2016): Korruptio on poliittisen ja taloudellisen vallan väärinkäyttöä oman edun tavoitteluun; julkista asemaa tai tehtävää käytetään väärin yksityisen edun tai hyödyn tavoitteluun. Vallan väärinkäyttö (misuse) viittaa yhteiskuntaelämän eri alueilla tapahtuviin väärinkäytöksiin ja integriteetin loukkauksiin. Korruptiota ilmentää luottamuksen ja luottamusaseman hyväksikäyttö (abuse).

Korruption käsite vaihtelee eri tieteenalojen tutkimuskirjallisuudessa. (Caiden et al 2001; Andersson 2008; Heywood & Meyer-Sahling 2013; Graycar 2015; Bauhr 2017; Bergh et al 2019).

Monet korruption määritelmät poikkeavat sisällöltään toisistaan verraten vähän. Vaikka merkityserot ovat pääosin semanttisia, joidenkin käsitteiden kohdalla sisältö vaihtelee. Esimerkiksi valta ymmärretään vaikutusvaltana, uskottuna valtana ja vallanjakona. (Ceva & Ferretti 2017). Määritelmät kootaan seuraavasti:

- Vaikutusvaltaa tai luottamus- ja virka-asemaa käytetään väärin yksityisen, oman edun tavoitteluun.
- Uskottu vallankäyttö rikkoo sääntöjä ja järjestelmän perusteita.
- Vahingoittamalla yhteistä hyvää julkista tehtävää käytetään hyväksi suorina tai epäsuorina hyötyinä yksilölle tai ryhmälle.
- Julkista tehtävää, auktoriteettia tai resursseja käytetään väärin yksityiseksi eduksi.
- Vallan väärinkäytön intressinä on hankkia laittomia valtaan liittyviä tai taloudellisia hyötyjä.
- Toimeenpanovallan, lainsäädäntövallan ja tuomiovallan aloilla luottamusta käytetään hyväksi laittoman edun hankkimiseksi itselle tai muille.

Ensinnäkin, korruptiota jaotellaan motivaation perusteella. Korruptio perustuu joko ahneudelle (greed) tai tarpeelle (need). Edellinen viittaa laittomuuksiin, jotka tukevat yksityisten henkilöiden omia etuja. Jälkimmäistä voidaan luonnehtia korruptioksi, jolla maksetaan ylimääräistä palvelurahaa terveyspalveluissa ja kansalaisten hankkiessa erilaisia lupia (ajokortti yms.).

Toiseksi, korruptio jakautuu passiiviseen ja aktiiviseen korruptioon. Passiivinen viittaa yksityisen sektorin toimijaan, joka lahjustilanteessa määrittää lahjuksen tason ja arvon. Aktiivinen korruptio kuvaa vastaavasti neuvottelutilannetta, jossa virkamies vaatii lahjuksen.

Lisäksi huomio kiinnitetään korruption aiheuttamiin vaaroihin ja niiden tunnistamiseen. Vaaran vyöhyke ymmärretään rajaksi, jossa pienimuotoinen, 'petty', korruptio muuttuu raskaan luokan, 'grand', korruptioksi.

Ääritilanne on stigmatisointi, jolloin kohteeseen lyödään negatiivinen leima. Korruptio määritellään sen mukaan, näyttääkö jokin asia epäselvältä tai hämärältä. Tämän kaltainen määrittely johtaa helposti ylilyönteihin. (Albanese et al 2019; Rose 2018, 226; Jain 2001; Gardiner 2009)

On esitetty perusteluja sille, että korkean abstraktiotason korruptiomääritelmä ei istu kunnolla yksittäisen maan kontekstiin ja kulttuuriin. Lisäksi, mikäli määritelmä on suoraviivainen, se synnyttää kritiikkiä, koska se ei ota riittävästi huomioon korruption kompleksisuutta ja monimuotoisuutta. Tällöin huomio kiinnitetään kulttuurisesti konstruoiuihin käytäntöihin ja ilmiöiden ja kontekstien mikrotasoiseen ymmärtämiseen. Tutkitaan piilossa olevaa moraalialia, jotta voidaan ymmärtää, miksi esimerkiksi lahjat ja solidaarisuusverkostot ovat joissain kulttuureissa hyväksytyjä, kun ne toisissa muodostuvat korruption lähteiksi (Torsello & Venard 2016).

Korruption määrittelyä selkiytetään ilmiön luonnetta kuvaavilla esimerkeillä. Seuraavat korruptiotapahtumat/-tapaukset ovat keksittyjä ja kuvitteellisia, mutta käytännössä mahdollisia.

- i. valtion edustajat lahjoavat ja osoittavat ylitsevuotavaa vieraanvaraisuutta sen järjestön jäsenille, jotka päättävät kansainvälisen urheilukilpailun, kuten olympialaisten, pitopaikasta;
- ii. julkisyhteisö toteuttaa tilaajan roolissa suuria hankintoja ja valitsee näennäisen hankintakilpailun jälkeen saman tuottajan kerta toisensa jälkeen;
- iii. suuryritys 'voitelee' valtion edustajia saadakseen myytyä kallista teknologiaa, kuten asejärjestelmiä;
- iv. potilas maksaa hammaslääkärilaskunsa alennettuun hintaan sovittuaan hammaslääkärin kanssa maksusta ilman kuittia;
- v. johtavassa asemassa oleva henkilö luo organisaatiossaan ansainta- tai ylenemismahdollisuuksia omalle lähipiirilleen, kuten läheisille ystävilleen tai sukulaisille.

Integriteetti on osa korruptiota koskevaa keskustelua. Integriteetti liittyy yksilön tavoitteisiin, mikä tarkoittaa, että yksilö pyrkii toimimaan esimerkillisesti ja moraalisten standardien mukaisesti. Integriteettiin liitetään moraalinen rohkeus. (Six ja Huberts 2008: 66–68; Blenkertin (2004: 5).

Kun integriteettiä – korruptoitumattomuutta, rehellisyyttä, lahjomattomuutta ja koskemattomuutta – loukataan, yhteiset arvot rapautuvat ja ero häipyä oikean ja väärän välillä.

Yhtenä vakavana seurauksena on se, että kansalaiset suhtautuvat yhä kyynisemmin yhteiskuntaan, mikäli he katsovat, että epätasa-arvo on vallitseva olotila ja rangaistukset jätetään panematta täytäntöön. (vrt. Klingner 2020).

Integriteetin loukkausten kehitystä voidaan kuvata vaiheittain, kuten horjuttavasta ja eettisesti epäilyttävästä kohti integriteetin vastaista ja tuomittavaa. Integriteetti on rajakäsite epäeettisen ja moitittavan sekä moitittavan ja tuomittavan välillä. Tätä selvennetään kuviossa 1.



Kuvio 1. Integriteetin loukkausten kolme vaihetta

Joidenkin tutkijoiden mielestä integriteetin kohdalla syyllistytään käsitteen liian retoriiseen käyttöön. Retoriikassa korostuvat korruption vastainen agenda, arvot ja hyveet. Heywoodin ja Kirbyn (2020, 26–28) mukaan integriteetin ja hyvän hallinnon vastakohta ei ole yksinomaan korruptio. Vastakohtia kuvaavat hallinnon monet erilaiset patologiat kuten lainvastaisuus, toiminta vailla tavoitetta, tehottomuus, hajanaisuus, epäluotettavuus ja heikkous. Siksi integriteetin analyysi vaatii toisenlaisen lähestymistavan. Toimiva lähestymistapa julkiseen integriteettiin tunnistaa ns. sisällöllisen moraalisen idean, jonka avulla voi kirjoittajien mukaan tukea aitoa hyvän hallinnon agenda.

3 LÄHESTYMISTAVAT YKSILÖ- JA JÄRJESTELMÄLÄHTÖISEEN KORRUPTIOON

Korruption käsitteellinen moninaisuus ja laaja-alaisuus välittyvät myös tässä pääosuu-
dessa kuvattuihin lähestymistapoihin. Valinta koskee korruption kahta perusorientaa-
tiota: yksilö- ja järjestelmäkorrupsiota. Pääosuuden kohteena ovat yksilöt (3.1), ryhmät ja
verkostot (3.2) rakenteet (3.3) ja instituutiot (3.4). Kunkin lähestymistavan kohdalla pyri-
tään kuvaamaan keskeiset esiintymismuodot ja tutkimushavainnot eri maista ja eri kor-
ruptio-tilanteista.

3.1 Korruptio ja yksilöiden käyttäytyminen

Yksilökorruption kohdalla tutkimuksessa tarkastellaan yksilön julkista roolia, käyttäyty-
misen avoimuutta ja puolueettomuutta sekä julkisen tehtävän hoitoon kuuluvia eettisiä
periaatteita.

3.1.1 Taustaselitys ja toimintamalli

Tutkimuksista on tunnistettavissa useita yksilökorruption nojaavia korruption selityksiä.
Osa on luonteeltaan moraalis-psykologisia tulkintoja (vrt. esim. Zulaikha 2021). Näihin
kuuluvat mm. luonneteoriat, julkisen hallinnon eetos sekä motiivien ja moraalisten arvo-
jen vaikutus yksilöihin. Kyseessä ovat yksilön luonteenpiirteet, kuten ahneus, tilaisuuden
hyväksi käyttäminen sekä hyödyn tavoittelu keinolla millä hyvänsä. Olettamus perustuu
siihen, että syntyy odotuksia sen suhteen, miten muut käyttäytyvät (Ledeneva et al 2017)

Julkinen valinta (Public Choice) on teoria taloudellisesta käyttäytymisestä poliittisessa jär-
jestelmässä. Julkisen valinnan käsitteistöön kuuluu itseintressi. Siihen sisältyvät yksilöi-
den henkilökohtaiset tavoitteet ja oman edun itsekäs tavoittelu. Ajattelutapa korostaa yk-
silöiden vapautta. Yksilön etu määrää ryhmäkäyttäytymistä. Yksilöiden odotettavissa
oleva hyöty selittää pyrkimystä julkisiin asemiin ja virkoihin. Korruption oloissa edut
muuttuvat laittomiksi. Yksilöitä kuvataan pilaantuneiksi omenoiksi, vaikka organisaatio
on terve. (Salminen 2004, 65–70)

Päämies-agentti-mallilla (principal-agent model) kuvataan laajasti kansalaisten ja hallin-
non, äänestäjien ja poliitikkojen välistä suhdetta ja suppeassa mielessä esimiesten ja alais-
ten välistä suhdetta.

Korruption uhka nousee monelta suunnalta. Mallin oletuksen mukaan päämies (kan-
salainen/äänestäjä/esimies) antaa tehtävät ja tavoitteet agentille (hallinto/poliitikko/alai-
nen) ja pyrkii samalla valvomaan toimintaa epätäydellisen informaation varassa. Tietovaje

sinänsä voi johtaa epäluuloon ja konfliktiin. Yhtenä selityksenä on se, että agentilla on taipumus maksimoida omat yksityiset etunsa ja ottaa riskejä, joita päämies ei kykene riittävästi kontrolloimaan.

Sopimussuhteet julkisen hallinnon ja bisneksen välillä kuvaavat riskijohtamista. Syntyy mahdollisuus, että agentti toimii lain ulkopuolella ja johtaa päämiestään harhaan. Kun päämiehen, kuten veronmaksajan, varoja käytetään palveluorganisaation toimintaan ja johtamiseen, päämiehen on kyettävä arvioimaan, onko varoja käytetty vastuullisesti vai vastuuttomasti. Tämän tyyppisessä toimintamallissa agentit voivat rakentaa verkostoja, joissa hoidetaan bisneksiä ns. kolmannen osapuolen kanssa. Päämies ei ole välttämättä tietoinen liiketoimista eikä pysty puuttumaan niihin tehokkaasti.

Mallia on kritisoitu siitä, että se keskittyy ensisijaisesti vain yhden osapuolen eli agentin opportunistisiin. Laajempi näkökulma edellyttää, että huomio kiinnitetään myös muualle, kuten päämiehen maksimoimiin etuihin. (ks. Zardkoohi et al 2017)

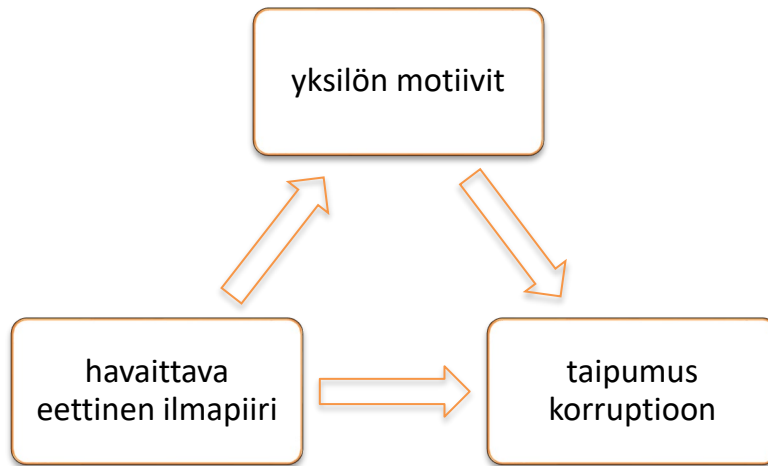
Yksilökorruptio (individual corruption) on luonteeltaan konventionaalista korruptiota. Korruptiivinen toiminta kuvaa pääsääntöisesti yhtä toimijaa, agenttia ja usein myös yksittäistä tilannetta tai tapahtumaa. Korruption luettava riippuvuus muodostuu yksilöön ja selittyy yksilöiden käyttäytymisellä. (Köbis et al 2016). Mielikuvan tasolla kyseessä ovat korissa olevat pilaantuneet omenat.

Korruptoitunut yksilö:

on lahjottavissa tai toimii lahjojana; hyväksyy tai mahdollistaa lahjontaan perustuvan toimintakulttuurin; harjoittaa suosintaa; toimii välittämättä eturistiriidoista; on välinpitämätön ja laiminlyövä johtaja henkilöstöään kohtaan.

Yksilökorruption perustana ovat yksilön moraali ja persoonallisuus. Yksilölle syntyy syystä tai toisesta paine käyttäytyä tavalla, jossa pyritään saavuttamaan etuja. Tätä rajoittaa kuitenkin se, että kun selkeästi poiketaan standardikäyttäytymisestä, rikotaan joissain tapauksissa lakia.

Tätä selvennetään kuvion 2 avulla. Eettinen ilmapiiri vaikuttaa yksilön motiiveihin. Tällä on yhteys siihen, syntykö taipumus korruptiiviseen toimintaan. Henkilökohtaiset arvot vaikuttavat taas merkittävästi siihen, missä määrin siedetään korruptiota, mihin pisteeseen se hyväksytään ja millainen halu henkilöllä on korruptionvastaisiin toimiin. Aikomukset ja asenteet, omat subjektiiviset normit ja käyttäytymisen kontrolli ovat ne keskeiset tekijät, jotka vaikuttavat yksilön korruptoitumiseen (Tu et al 2020; Zulaikha et al 2021).



Kuvio 2. Yksilön motiivit eettisen ilmapiirin ja korrupcion välittäjänä (Gorsira et al 2018a, 11)

Bozemanin et al (2018) mukaan erityisesti hallinnon tutkimuksessa kiinnitetään yksilölähtöisesti huomiota hyvään hallintoon, yksittäisiin lahjontatapauksiin ja sitä myöten korrupcion kannalta pieniin sirpaleisiin asioihin. Tutkimuksen painopiste on korrupcion edellytyksissä, ei niinkään motiiveissa tai seurauksissa. Tätä tarkastelutapaa kirjoittajat pitävät ensisijaisesti lahjontaan keskittyvänä korrupcion (venal corruption). Korrupciotutkimus olisi kirjoittajien mielestä suunnattava järjestelmiin, rakenteisiin ja instituutioiden kompleksisuuteen, asioihin, jotka tekevät tyhjiksi yhteiskunnan ydinarvot. Tämän lisäksi huomio on kiinnitettävä julkisten palvelujen intressiin, oikeuteen äänestää ja korrupcion aiheuttamiin yhteiskunnallisiin vahinkoihin. Tutkijat nimeävät tämän syväkorrupcioksi (deep corruption). Alan tutkimuksessa on liikaa tyydytty onkimaan haiparven kanssa uivia pienempiä luotsikaloja, kun pitäisi pyydystää suurempia saaliita eli haita.

Yksilökorrupcio on osa johtajan integriteettiä. Carrollin (1987) mukaan johtaja voi olla moraalinen, moraalin ulkopuolella tai moraaliton. Moraalinen johtaja käyttäytyy eettisten standardien mukaisesti ja niiden rajoissa. Moraalin ulkopuolella olevalta johtajalta puuttuu moraalinen tietoisuus eikä hän myöskään tee moraalisia arviointeja. Moraaliton johtaja rikkoo tietoisesti eettisiä sääntöjä. Rikkoo periaatteita, vaikka tietää rikkovansa, on ahne ja noudattaa korkeintaan lain kirjainta.

3.1.2 Lahjonta

Korruption synonyyminä käytetään usein käsitettä lahjonta (bribery). Kyseessä on taloudellisten resurssien 'väärä' siirto osapuolten, lahjan antajan ja vastaanottajan, välillä. Sopimaton vaihdanta voidaan toteuttaa sopimuksella. Korruption määritelmä pysyy suppeana ja selkeänä, mikäli se rajataan vain lahjontaan. Jotkut tutkijat kannattavat tarkkaa rajausta, koska he samalla epäroivät, että laaja määrittely ulottuu lahjonnan ulkopuolelle kokonaan muihin korruption muotoihin.

Nelin (2019) mukaan aikanaan hiljaisesti hyväksytyt sosiaaliset käytännöt, kuten lahjukset ja poliittisten kannattajien suosinta, ovat vasta myöhemmin syntyneiden ja vakiintuneiden käsitysten mukaan muodostuneet ongelmiksi, joista nousee tämän päivän kritiikki korruptiota kohtaan (ks. Zimmermann 2017).

Nelillä (2019, 16-18) on valtavirrasta poikkeava näkökulma myös lahjonnan vaikutuksiin. Kehittyvien maiden orastavassa yritystoiminnassa, missä markkinainstituutiot ovat vielä heikkoja, lahjonta turvaa köyhemmän väestönosan tulot. Tutkija korostaa, että sittemmin vakiintuneet korruptiomittaukset osoittavat lahjonnan yksiselitteisen haitallisuuden. On kuitenkin muistettava, että talouden kehittyessä korruptio häviää ja että nykyiset kehittyneet maat olivat aikanaan korruptoituneita.

Lahjonnan kohdalla yksinkertaisin malli on se, missä varsinaiset toimijat ovat vuorovaiikutuksissa toisiinsa, ja lahjuksia tarjotaan toiselle osapuolelle. Lahjus hyväksytään ja vastaanotetaan. Mikäli koko organisaatio tai toimintajärjestelmä on korruptoitunut, tämä merkitsee sitä, että organisaatiossa vallitsee avainhenkilöiden hyväksymä lahjonnan kulttuuri.

Yksilöiden tekemät raskaan luokan korruptiorikokset sopivat yhteen rikoslaissa määritellyn korruption kanssa. Näin oikeuslaitoksen, syyttäjien ja tuomioistuimien käsittelyt kykenevät paljastamaan ja sanktioimaan tällaisen korruption. Korruption suitsemisen kohdalla yksi iso kysymys on, miten käsitellään kattavasti ja oikeudenmukaisesti kansalaisten kokemaa korruptiota, mikä liittyy kansalaisten omaan elämään ja arkeen sekä heidän omiin henkilökohtaisiin kokemuksiinsa. (Thompson 1995, 167-173; Cerrillo-i-Martinez 2017).

Mitkä tekijät altistavat yksilön lahjusten ottamiseen? Yksi selitys on taloudellinen. Erityisesti taloudellisten kannustimien kohdalla altistumiseen kuuluu Goelin ja Richin (1989) mukaan useita laajoja tekijöitä. Kysytään mm. sitä, mikä on todennäköisyys tulla tuomituksi; miten ankaria ovat rangaistukset, mikä on hallinnon palkkataso verrattuna yksityiseen sektoriin; mitä vaikutuksia aiheutuu muiden osapuolten seurannasta sekä mikä on arvio käsitys työllisyystilanteesta.

Milloin lahja, vieraanvaraisuus ja muut taloudelliset edut muuttuvat lahjuksiksi? Suomessa pitkään voimassa olleen rikoslain säännökset ovat keskittyneet lahjontaan ja lahjuksiin, jotka kuvaavat keskeisimmin korruptiota. Näitä ovat vaalilahjonta, lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen virkatoiminnassa, lahjuksen ottaminen kansanedustajana sekä Euroopan unionin varojen väärinkäyttö kansanedustajana. Lainsäätäjällä on lähtenyt siitä, minkälainen toiminta/käyttäytyminen muodostaa rikoslaissa tuomitun lahjonnan tai lahjontatilanteen. Samalla säädetään näkemys siitä, millaisia seurauksia ja oletettuja vaikutuksia lahjonnalla on. Näihin kuuluvat hyödyt, suosinta, luottamuksen horjuminen ja epäterve vaikuttaminen päätöksentekoon.

Vuoden 2012–13 luottamushenkilökysely (Salminen, Pitkänen & Heiskanen 2016) suunnattiin 200 suurimman kunnan valtuutetuille. Kyselyssä selvitettiin lahjojen, vieraanvaraisuuden ja muiden taloudellisten etujen eettisiä koodeja. Koodit tunnetaan huonosti, vaikka valtuutetut tietävät mikä on sallittua ja mikä kiellettyä. Tulosten mukaan integriteetin loukkauksiin varaudutaan kuntasektorilla omalla harkinnalla ja itsekontrollilla, vaikka ohjeet tunnetaan huonommin. Vastaajat kaipasivat nykyistä enemmän regulaatiota ja muuta ohjeistusta.

3.1.3 Suosinta

Suosinta (favoritism) kytkeytyy arvojärjestykseen, arvostukseen, suosikkeihin ja syrjintään. Suosinta tarkoittaa puolueellisen kohtelun osoittamista jollekin osapuolelle. Epäeettiseksi ja negatiiviseksi sosiaalisesti ilmiöksi suosinta muuttuu silloin, kun suosintaa osoitetaan kyseenalaisin perustein. Läheiset yhteydet päättäjiin antavat mahdollisuuden päästä keskeisiin asemiin ilman normaaleja ja yleisesti hyväksytyjä menettelytapoja. (vrt. Akuffo & Kivipöld 2019).

Kansainvälisten joulunäyttämöiden tutkimukset kattavat runsaasti analyysejä, jotka kohdistuvat suosinnan korruptiivisiin vaikutuksiin eri maissa. Karkean tarkastelun perusteella vuoden 2020 tieteellisissä joulunäyttämöissä käsiteltiin seuraavia aiheita

- sukulaisuus ja ystävyysuhteet eturistiriitojen lähteenä
- poliittisiin puolueisiin kohdistuva suuren luokan korruptio
- henkilöstön palkkaaminen ja valinta paikallishallinnossa
- yritysten pääkonttorien uudelleen sijoittaminen ja poliittiset edut
- epäkohteliaisuuden ilmeneminen työpaikoilla
- väestöryhmien asema pakolaisten keskuudessa

- tutkimusassistenttien valintakriteerit akatemiassa
- etnisyyden vaikutus
- sukupuolen vaikutus
- julkinen rakentaminen.

Yksi suosinnan muoto on sukulaisten tai läheisten suosinta eli nepotismi. Suosinta kohdistuu sukulaisia ja ystäviä koskeviin henkilövalintoihin, ylenemisperusteisiin ja nimittämiseen, joiden tosiasialliset perusteet voi epäillä olevan sukulaissuhteissa. Poliitikassa ja hallinnossa nepotismi on kielteinen lakia rikkova korruptiivinen ilmiö. Sen sijaan yksityisissä yrityksissä sukulaisen palkkaaminen voi olla yrityksen toiminnan kannalta myönteinen asia.

Kronyismi tarkoittaa ystävien, kollegoiden, tai puolueystävien suosintaa ja nimittämistä korkeisiin aseisiin. Virkatien kohdalla käytetään ohituskaistaa. Kronyismissa suositaan pitkäaikaista ystävää ja ystävyysuhde perustuu epävirallisiin sosiaalisiin kontakteihin. Kronyismiä pidetään vastakohtana meriitti- ja ansioperusteiselle rekrytoinnille ja nimitämiselle. Tällöin kompetenssiin perustuva lähestymistapa eliminoidaan, kun nimitetään johtaviin aseisiin. Kronyismiä on vaikea valvoa olosuhteissa, joissa korostuvat yksilöiden väliset suhteet ja tiivis sisäinen vuorovaikutus.

Patronage (patrons/clients) viittaa asiakaskuntaan, ns. tukijärjestelmään, kuten poliittiseen tukeen tai poliittiseen nimitysoikeuteen. Ylimmällä poliittisella johdolla tai poliittisellä puolueella on kollektiivina laajat oikeudet ja valtuudet nimittää lähimmät ja ylimmät virkamiehensä. Verkostot ovat taloudellisessa vuorovaikutuksessa asiakkaisiin (klientteihin) hankkiakseen uskollisuutta ja tukea. Tässä mielessä patronage kattaa poliittiset virkanimitykset. Joissain tutkimuksissa (esim. Bearfield 2009) patronagea kuvataan toisenlaisesta lähtökohdasta eli hallintokäytäntönä, jonka toimintamuodot eivät ensisijaisesti selity eettisinä kysymyksinä eivätkä kuvaa korruptiota.

Klientelismi (clientelism) on lähellä patronage-mallia ja viittaa sosiaaliseen ja poliittiseen hierarkiaan ja vastavuoroisuuteen. Klientelismi johtaa institutionaaliseen korruption, suosintaan ja nepotismiin. Valitsijan ääni voidaan ostaa tarjoamalla palveluja tai hyödykkeitä, jonka ehtona on poliittinen kannatus. Vahva toimija ja suojelija palkitsen erilaisin eduin heikomman osapuolen, klientin. Äänestäjät käyttäytyvät poliitikkoja kohtaan sen mukaan, mitä etuja he ovat saamassa tai mitä heille on luvattu.

Kleptokratia (”rikkaiden suosinta”) tarkoittaa harvainvaltaa ja vallassa pysymistä, käyttäen hyväksi demokratian puutteita ja sen heikkoa asemaa. Verotuksen ja muiden mekanismien tavoitteena on säilyttää valta ja varallisuus vallanpitäjillä. Varastetaan kansalta,

ja varkaudet ovat osa instituutioiden toimintaa. Koko järjestelmä korruptoituu. Kleptokratiat ovat usein diktatuureja.

3.1.4 Integriteetin loukkaukset yksilöitä arvioiden

Kun kyseessä on ensisijaisesti yksilöiden käyttäytyminen, miten kuvata joidenkin maakoh-
taisten havaintojen perusteella integriteetin loukkauksia ja vaaran vyöhykkeitä?

Berti (2019) vertailee media-aineistolla *Uuden Seelannin* ja *Italian* poliittisen korruption olemusta. Korruption erilaisuus maiden välillä selittyy sillä, että media tapa käsitellä korruptiota (mitä sanotaan, mitä ei sanota; kielikuvat ym.) vaihtelee maittain. Historialliset tekijät selittävät osin sen, että Uusi Seelanti on kuulunut alhaisen korruption maihin. Koska korruptio on luonteeltaan yksilörikkollisuutta, siinä korostuu yksilön vastuu omasta integriteetistään. Korruption mielikuvalla voidaan viitata pilaantuneisiin omenoihin (rotten apples). Uuteen Seelantiin verrattaessa Italian korruptiohistoria on toisenlainen. Korruption ymmärretään olevan enemmän osa järjestelmää, instituutioita ja yhteiskuntaa (rotten system), johon ovat kuuluneet monen tyyppiset korruptioskandaalit.

Tutkiessaan *Australian* paikallishallinnon korruptiota Purcell (2016) keskittyy yksilöiden käyttäytymiseen, joka luo perustan ymmärtää korruptiota ja väärinkäytöksiä. Näkökulma heijastuu kahteen keskeiseen asiaan, nimittäin siihen, miten yksilö reagoi korruptiivisen käyttäytymisen mahdollisuuteen sekä siihen, miten yksilö lopultakin käyttäytyy tietynlaisessa organisaatiokulttuurissa. Tutkimuksen johtopäätösten mukaan paikallishallinnon luottamuselinten toiminta selittyy laajemmassa kontekstissa, joihin liittyy monia selittäviä tekijöitä. Yksi näistä on yksilön epäeettinen reagointi sekä mahdollisuuteen että motiiviin korruptoitua ja samalla toimia väärin.

Praino ja Graycar (2018, 478-496) selvittävät korruption esiintymistä *Yhdysvaltain* kongressin edustajien keskuudessa neljän vuosikymmenen aikana vuosina 1972–2012. He korostavat, että tilaisuus tekee varkaan, eli korruptio seuraa mahdollisuutta. Kirjoittajien sanoin: ”corruption follows opportunity”. Kirjoittajat pyrkivät osoittamaan, että aika ja valta luovat mahdollisuuden korruptiolle, ja siksi pitkään toimineet edustajat altistuvat korruptiolle muita enemmän. Kongressin suurimmat vallankäyttäjät ovat muita alttiimpia korruption uhalle. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että valtaosa edustajista ei ole ollut epäiltynä eikä tuomittuna korruptiosta. Käytännön tilanne oli mittaushetkellä hyvä. Tutkijoiden tekemä tarkempi mittaus osoitti, että prosenttiosuus jäi alhaiseksi, eli vain yksi prosentti kongressin jäsenistä on tuomittu korruptiosta ko. vuosina.

Taloudelliset mahdollisuudet johtavat tietyissä olosuhteissa yksilöiden tai ryhmien korruptiiviseen käyttäytymiseen hallinnollisten provinssien johtotehtävissä *Kiinassa*. Fengin

et al (2018) mukaan taloudelliset aktiviteetit luovat mahdollisuuksia oman edun tavoitteluun. Tutkijat täsmentävät kehittämistoimenpiteitä, joilla voitaisiin torjua korruptiota. Johtavien virkamiesten vallankäyttöä tulee selvittää, arvioida ja tarkkailla. Hallinnon edustajien 'sekaantumista' teollisuuteen tulee järkipäristää siten, että minimoidaan näissä yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteissa syntyneet tilaisuudet korruptioon. Tutkijoiden mukaan päätöksentekoon tarvitaan sekä rakenteellista ja institutionaalista valvontaa että läpinäkyvyyttä koskevia säännöksiä. Johtavien virkamiesten omistuksia on auditoitava, luotava tarvittaessa sanktioita sekä toteutettava institutionaalisia reformeja.

Vuoden 2016 piilokorruptiota selvittävässä kyselyssä (Salminen & Viinamäki 2017) kansalaiset esittivät epäilyksensä useista integriteetin loukkauksista, jotka koskevat suosintaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Ne koskevat sukulaisia ja tuttuja. Virantäytöissä suositaan vaikutusvaltaisia henkilöitä, ja näissä järjestelyissä poliittisilla puolueilla on oma osuutensa. Yksilöihin kohdistuva suosinta koskee hankkeiden kilpailutusta ja toteuttamista. Myös tutkimusrahoitus vinoutuu suosinnan vuoksi.

3.2 Korruptio, ryhmät ja verkostot

Ryhmien käyttäytyminen ja verkostomaiset toimintamuodot edustavat yksilökorruptiota mutta ovat osin luettavissa myös järjestelmäkorrupioon. Kysymys on 'mixed'-mallista, joka kuvaa sekä yksilöiden ja ryhmien käyttäytymisen motiiveja että systeemistä toimintaa.

3.2.1 Verkostot korruptoituvat

Terveet verkostot ilmentävät yhteiskunnan uusia toimintamuotoja, korvaavat byrokratian ja vähentävät usein jäykkiä hierarkkisia rakenteita.

Tutkimuksessa (Raab & Milward 2003, 413–439) keskustellaan mm. siitä, mikä on hierarkian ja verkoston ero?

Hierarkia perustuu muodollisiin sääntöihin, valvontaan ja alisteisia suhteita kuvaaviin tasoihin, joissa keskeinen vallankäyttäjä on hierarkian huipulla. Valtasuhteet muodostavat tietynlaisen kiinteän järjestyksen. Verkostot ovat usein hajautettuja, ja kommunikaatio verkostossa on epävirallista. Sosiaalisena rakenteena kytkennät verkostojen osissa voivat olla lisäksi suoria tai epäsuoria. Kirjoittajat kutsuvat laittomia verkostoja pimeiksi (dark) verkostoiksi ja laillisia verkostoja kirkkaiksi (bright) verkostoiksi.

Tämän lisäksi verkostot voivat olla laajoja yksilöiden muodostamia verkostoja ja paikallisyhteisöjen suhderakennelmia, jotka ovat joko virallisia tai epävirallisia. Myös henkilöi-

den väliset yhteydet ovat joko heikkoja tai vahvoja. Sekä kytkennät, etäisyys että toimijoiden välinen läheisyys vaihtelevat. Verkostot perustuvat ystävyyteen, kommunikaatioon, sosiaaliseen tukeen ja mahdollisuuteen jakaa innovaatioita tehokkaasti. (vrt. Liu et al 2017).

Sosiaaliin rakenteisiin nojaavat verkostot ovat tiukempia tai löysempiä. Esimerkiksi nimityspolitiikassa yksilöiden suosinta edistää ylenemistä ns. yhteyksien perusteella eikä pätevyyttä osoittavien ansioiden perusteella. Hothon et al (2018) mielestä tämän kaltaisesta suosinnasta tulee organisaatioille monia dramaattisia seurauksia: syrjintä lisääntyy; tuottavuus huononee; työtyytyväisyys vähenee; toimintaan kohdistuu vastahakoinen asenne; stressi lisääntyy.

Kaiken kaikkiaan korruptiivisen verkoston kohdalla täyttyy kaksi ehtoa: valta jaetaan ja osapuolten kesken syntyy epäterve riippuvuus. Lisäksi valta on jaettu epätasaisesti ja siksi on vaikea toteuttaa vastuuta ja tilivelvollisuutta. Verkostoille on myös tyypillistä, että ne rakentuvat julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden varaan, joskaan eivät voi kokonaan korvata virastomaista hallintomallia. (Pianezzi & Grossi 2020).

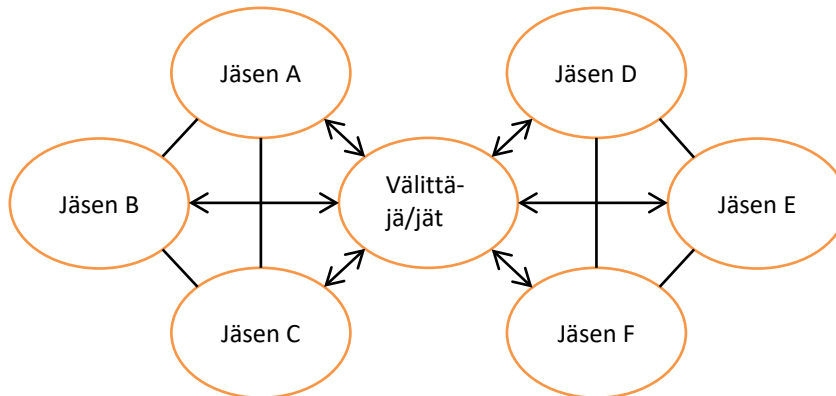
Korruptiiviset verkostot ovat terveen verkostoitumisen irvikuvia. Verkostossa hyödynnetään lainsäädännön tarjoamia 'porsaanreikiä' ja etsitään 'aukkoja', joita käytetään henkilökohtaisten etujen ajamiseen. Lahjoille ja lahjottaville syntyy tilaisuus perustaa korruptiivinen ja kiinteä yhteys. Salailu ja läpinäkyvyyden puute ovat yksi leimaava piirre korruptiivisille verkostoille. (della Porta & Vannucci 2012; Salminen & Mäntyselä 2013; Osifo 2018; Salminen 2018, 113

Korruptoituneen verkoston (corrupt network) yhteistoimintasuhteet ovat kompleksisia. Köbisin et al (2016) sanoin verkostoitumiselle ominainen 'luottamuskysymys' ja vastavuoroisuus syntyvät partnereiden välillä. Kirjoittajien mukaan tyypillinen toimintamuoto on monien agenttien kesken toimiva verkosto.

Verkostoissa on avoimia ja suljettuja rakenteita. Suljettu rakenne kuvaa erityisesti verkostokorruptiota (network corruption). Sosiaalisen pääoman kohdalla vastavuoroisuudella pyritään löytämään yhteyksiä, rakentamaan siltaa ja solmimaan läheisiä suhteita toimijoiden kesken. Erotuksena korruptoituneesta verkostosta verkostokorruptiossa korostetaan erilaisten riskien ja sudenkuoppien analysointia. Toisin sanoen, kuinka korruptio on kytkeytynyt sosiaalisten verkostojen toimintaan. (Slingerland 2019, 7-8; Tamminen 2020).

Näitten kysymysten osalta tieteelliselle tutkimukselle asettuu monia tehtäviä (vrt. Slingerland 2019, 5; Søreide 2016; Tamminen 2020). On tärkeää selvittää, miten eri maiden lainsäädäntö antaa mahdollisuuksia uudistuksiin, joilla kitketään verkostokorruptiota. Verkostoroolit on otettava huomioon sekä mikrotasolla että osana laajempien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuja.

Kirjallisuudessa (esim. Wachs et al 2020) on kuvattu monimutkaisia korruption verkostoja satoine toimijoineen, kytköksineen, yhteyksineen ja solmukohtineen. Korruptoituneen verkoston rakennetta yksinkertaistetaan kuvion 3 avulla. Tosiasiassa verkottuminen ulottuu yhteiskunnan moniin toimijoihin politiikan, talouden ja hallinnon sektoreilla. Samoin järjestelmää koossa pitäviä välittäjiä on useita. Heidän väliset suhteet muuttuvat koko ajan. Myös jäsenien lukumäärä vaihtelee. Mitä kiinteämmin ja pitkäaikaisemmin välittäjät ja jäsenet ovat verkostossa, sitä korruptoituneempi on koko järjestelmä.



Kuvio 3. Korruptio verkostossa

Toimijat ovat eri tavoin yhteydessä toisiinsa, josta voi syntyä molemminpuolista riippuvuutta. Korruption tunnistamisen kannalta on ongelma, mikäli toimijoiden lukumäärä on suuri, valtasuhteet ovat epäselvät eikä ole mahdollista todeta selviä valvontaa ja vastuuta koskevia kysymyksiä.

Korruptiiviset verkostot kuvastavat käytännössä poliittista ja hallinnollista kulttuuria. Osana Itä-Aasian maiden historiaa Helmann (2017, 148–151) kuvaa eri tyyppisiä verkostomalleja Singaporessa, Etelä Koreassa, Malesiassa, Thaimaassa, Filippiineillä ja Indonesiassa. Kartellit, oligarkiat, klaanit ja mogulit kuvaavat toimijoiden muodostamia ryhmiä ja verkostojen käytäntöjä.

Eliitin muodostamat kartellit ovat sisäisiä verkostoja, jotka ulottuvat toimintansa sekä valtiokoneistoon että ulkopuolisiin toimijoihin. Oligarkiat ja klaanit ovat ns. 'big man' -verkostoja, jotka suojelevat omia etujaan muilta kilpailijoilta. He ovat alueellisia johtajia (rural godfathers), jotka laajentavat valtaansa politiikkoihin, virkamiehiin, poliisiin ja armeijaan. Äänten ostaminen koskee valitsijoita, ja verkostot pyrkivät laajamittaiseen julkisten varojen anastamiseen. Viralliset mogulit (pohatat) ovat osa verkostoa ja poliittista vallankäyttöä erityisesti valtionhallinnossa. Julkista asemaa käytetään väärin ja toimijoihin luetaan usein niin poliitikot, virkamiehet kuin armeijan edustajat.

Kirjallisuudessa kuvataan ainutlaatuista kiinalaista salassa pysyvää verkostoa, jota kutsutaan nimellä *guanxi*. Kyseessä on kanava, joka korvaa ja täydentää virallisten instituutioiden asemaa. Painopiste on epävirallisissa suhteissa ja yhteisissä kokemuksissa. Kollektiivisissa verkostoissa toimivat yksilöt jakavat tietoa toisilleen. Tähän liittyy iskulause, jonka mukaan, ”tärkeintä ei ole se, mitä tiedät, vaan se, kenet tunnet”.

Verkoston kytkennät ovat talouselämän ja julkisen hallinnon välillä. Pyrkimyksenä on saada asiat luistamaan, ja siksi talouselämän edustajat ja virkamiehet ovat yhteydessä toisiinsa saavuttaakseen eri tyyppisiä taloudellisia ja muita hyötyjä. Liian pitkälle vietynä yhteydet johtavat väärinkäytöksiin ja toiminnan epärehellisyyteen. Changin (2018) mukaan korruptio ulottuu virkamiesten keskinäisiin suhteisiin keskushallinnon ja paikallishallinnon välillä. Alemman hallinnon tasoilla verkostoissa toimivat virkamiesten sukulaiset. Kytkökset ovat sekä vahvoja että heikkoja toimijoiden välillä. Iso ja löyhä verkosto on helppo kätkeä ja salata kuin pienet verkostot.

Desentralisaation seuraukset saattavat altistaa korruptiolle. Kun julkisen hallinnon toiminnan talous ja rahoitus on hajautettu paikallistasolle, korruption uhka realisoituu. Mikäli keskitetty valvonta on heikkoa tai luottamussuhteet ovat epäselviä, laajan palveluverkoston (street-level governance) kytkennät yksityisiin yrityksiin ja muihin yhteenliittymiin altistavat epäeettisille toimintamuodoille. Shon ja Cho (2020) ovat käsitelleet tätä kuvaavia ongelmia Yhdysvaltain osavaltio- ja paikallishallinnon kontekstissa.

Stockemer ja Sundström (2019) mielestä demokratioissa korruptio ei ole sukupuolivapaa, vaan korruptiiviset verkostot luovat esteitä uusille tulokkaille kuten naisille. Vapaiden ja reilujen vaalien maissa naisia nimitetään enemmän johtaviin tehtäviin tilanteissa, joissa hallinto on avointa ja läpinäkyvää. Korruption väheneminen lisää naisten läsnäoloa ja edustusta, mutta esimerkiksi läpinäkyvyys yksin ei ole politiikan alueella riittävää. Kirjoittajat korostavat, että korkean korruption aiheuttama lasikatto pitäisi rikkoa niin, että organisaatiot ja instituutiot kykenisivät rikkomään korruptoituneet verkostot.

3.2.2 Piilokorruptio ja hyvä veli -verkostot

Tutkimuskirjallisuudessa piilokorruptiota luonnehditaan korruptioksi, josta on vaikea saada selkeitä havaintoja. Tapaukset eivät helposti paljastu, vaikka niiden kohdalla olisi merkittäviä epäilyksiä. Kyseessä on ikään kuin julkinen salaisuus: ”siitä tiedetään mitä ei tiedetä”. Piilokorruptiolla on myös omia metaforia, joilla pyritään luonnehtimaan sen ominaisuuksia. Sitä kuvataan ”osaksi jäävuorta, joka jää merenpinnan alapuolelle näkymättömiin”. Piilokorruptiosta on myös mielikuva, jonka mukaan se on ”joki, joka virtaa maan alla”. (Thompson 1995; Blundo 2007; Della Porta & Vannucci 2012; Lessig 2013; Salminen & Viinamäki 2017).

Kansalaiset ovat piilokorruptiota koskevan kyselytutkimuksen perusteella (Salminen & Viinamäki 2017) liittäneet epäilyksensä tiettyihin konteksteihin ja niissä tiettyihin henkilöstöryhmiin. Arviot ovat kansalaisten monissa tapauksissa kielteisiä arkikokemuksia ja perustuvat niihin riskialueisiin, jotka vastaajien mielestä ja heidän perustelujensa mukaan altistavat korruptiolle. Vaaran vyöhykkeiksi nimettiin tutkimuksessa monia toimialoja, kuten julkisen sektorin henkilöstöpolitiikka; kaavoitus ja rakennustoimi; kuntien hankinnat ja kilpailutusprosessit; maansiirto ja louhinta; oikeustoimi; opetusala; terveydenhoitoala; tuulivoima; vakuutusyhtiöt ja vakuutuslääkäritoiminta.

Hyvä veli -verkostot ovat kansalaisten arvion perusteella myös tyypillisin korruption muoto Suomessa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009). Hyvät veljet edustavat henkilötasolla yksilötason toimijaa, kun taas verkostot edustavat järjestelmää.

Korruptoituneet verkostot:

toimintaa salaillaan ja se jää julkisuuden tavoittamattomiin; suljettu toimintamalli mahdollistaa sen, että verkoston jäsenet jakavat varoja toisilleen, ”hyville veljille”, muiden jäädessä ulkopuolelle; epäterve vuorovaikutus toimijoiden välillä synnyttää riippuvuutta ja kiitollisuudenvelkaa, ja lojaalisuus- ja ystävyysuhteet perustuvat suosintaan ja epäeettiseen avustamiseen.

Hyvä veli -verkosto määritellään seuraavasti: Verkosto on suojeltu ja suljettu. Hyvät veljet huolehtivat toisistaan ja eduistaan. Lojaalisuus nojaa verkoston jäsenten keskinäiseen kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan. Verkoston jäsenet jakavat muiden varoja omiin tarkoituksiinsa.

Hyvä veli -verkostoille altistutaan erilaisissa olosuhteissa. Tilanteessa, missä syntyy taipumus hoitaa asioita ohi virallisen päätöksenteon, kynnys tähän on matala. Ero terveeseen verkostoon on kuitenkin hiuksenhieno. Normaaleissa tilanteissa bisnesväen ja julkisen sektorin edustajien välille syntyy tiiviitä ja hyväksyttäviä yhteyksiä.

Hyvät veljet voivat perustaa verkoston, jota voidaan kuvata erilaisina käytäntöinä. Tarkoituksena voi olla pyörittää bisneksiä bulvaanien eli haamutoimijoiden avulla. Yritysrypeeseen on mahdollisuus liittää pöytälaatikkoyhtiöitä ja veroparatiisiyhtiöitä, joiden hallinnossa liikutellaan tekaistuja maksuja ja konsulttipalkkioita. Elinkeinon harjoittamisen vapaus osoittaa käytännössä henkilöitä, jotka ovat perustaneet ja joiden hallinnassa on satoja yhtiöitä. Kun mennään korruption alueelle, huomataan, että salailu, epäselvät vastuusuhteet, suoranainen sekavuus ovat näiden verkostomallien tavoitteena. Viranomaisten valvonta ei aina pysty selvittämään, kenen varoja, lainoja tai velkoja siirretään ja kenelle jaetaan etuja.

Taulukossa 1 kuvataan hyvä veli -verkostojen tyypillisiä ilmenemismuotoja. Luettelo on pääosin muodostettu Suomen käytännöistä. Samoja piirteitä esiintyy kuitenkin eri maissa, joskin erilaisin painoituksin. Myös yhteneviä keinoja käytetään korruption torjuntaan. Näitä kuvataan raportin seuraavassa pääosuudessa.

Taulukko 1. Hyvä veli -verkostojen tyypejä käytännössä (Salminen 2018, 127)

- pyrkimys salailuun, kaikenpuoliseen suhmurointiin ja epäterveen lojaalisuuden synnyttämiseen lähtökohtaisesti avoimessa ja julkisessa päätöksenteossa (valan tai taloudellisten etujen jakaminen)
- luottamuspaikkojen totaalinen kaappaaminen: piittaamattomuus tasapainoisesta/oikeudenmukaisesta paikkajaosta
- yritysjohdon salassa pidettävät järjestelyt erilaisista eduista
- johdon toimet avainasemien valtaamiseksi (ristikkäishallinnointi, pienten piirien istuminen samanaikaisesti monella tuolilla taloudellisten etujen vuoksi)
- heikosti valvottujen säätiöiden päättäjien valikoiva taloudellinen tuki suosikeille
- yleishyödyllisten yhdistysten johtohenkilöiden (yritys)toiminta vastoin yhdistyksen perimmäistä tarkoitusta
- paikallistason tuplaroolit luottamus- ja päätöksentekoasemissa kunnassa ja yksityisessä yrityksessä (esim. osuuskaupassa)
- kartellit: kartellin jäsenten edut suhteessa ulkopuolisiin toimijoihin

Verkostojen kohdalla eettisyyden ja epäeettisyyden raja on kuin veteen piirretty viiva. Jäsenten toteuttama salailu ja suojele johtavat siihen, että ulkopuolisten toimesta on vaikea uudistaa järjestelmää, koska verkostossa vallitsee hiljaisuuden ja puuttumattomuuden kulttuuri (code of silence). Se altistaa rakenteelliselle korruptiolle ja jättää vähän mahdollisuuksia systemaattiselle korruptionvastaiselle työlle.

Huomataan, että erityisesti läpinäkyvyyden puute on keskeinen osa korruptiivisten verkostojen kasvualustaa. Tutkiessaan *espanjalaisten* kuntien läpinäkyvyyden ja korruption keskinäistä riippuvuutta. Jimenez ja Albalate (2018) osoittavat, että läpinäkyvyys on yhteydessä poliittisen korruption esiintymiseen. Kirjoittajat tulkitsevat, että korruptio näyttää vähenevän, kun lisätään toiminnan läpinäkyvyyttä. Kun läpinäkyvydessä on ilmeisiä puutteita, siihen kätkeytyy yleensä korruptiivisia toimintamuotoja. Tästä on yhtenä esimerkkinä haluttomuus antaa tietoja. Lisäksi poliittisen korruption tapauksista kärsivät enemmän ne kunnat, joissa toiminnan läpinäkyvyys on muita vähäisempää.

3.3 Korruptio ja rakenteet

Robert K. Merton (1910–2002) on tarkastellut ilmi- ja piilofunktioiden ilmenemistä poliittisessa ja hallinnollisessa järjestelmässä. Jos järjestelmien uudistuksissa epäonnistutaan, saattaa syntyä häiriöfunktioita. Häiriöfunktiot eivät vastaa lainkaan toiminnan tarkoituksia. Lopputulokset ovat kokonaan muita kuin mitä oli tarkoitettu. Byrokraattisen hallinnon yksi piirre on valvonta, mikä pahimmillaan kohdistuu haitallisesti yksilöihin ja vaikuttaa organisaatioiden kykyyn reagoida ympäristön muutoksiin. Syntyy tavoitteiden vastaista toimintaa, jota Merton (1961, 48-61) kutsuu dysfunktionaalisuudeksi.

Miten korruptiota selittävät makrotasoiset suuren mittaluokan kysymykset, kuten rakenteet? Rakenne on toimintajärjestelmä, johon sisältyvät tiettyä tavoitetta toteuttavat funktiot. Rakenne voi olla muodollinen tai epämuodollinen, virallinen tai epävirallinen ja ilmi- tai piilorakenne. Byrokratia, hierarkia ja verkosto kuuluvat rakenteen muotoihin.

Rakenteellinen korruptio (structural corruption) on ikään kuin korruptiokehityksen huipulla. Se muutosta kuvataan vaiheittain. Aluksi korruptio on näkymätön ja vaikeasti tunnistettavissa, tämän jälkeen siitä on erotettavissa selvät korruption käytännöt, ja muutos etenee loppuun saakka, jolloin korruptiolla katsotaan olevan 'tuhoava' vaikutus. Rakenteellisen korruption oloissa yhteiskunnan toimintajärjestelmät ovat vaarassa.

Rakenteiden kohdalla keskustellaan myös funktioista, jotka ovat joko virallisen ja julkisen rakenteen takana tai ne ovat tietoisesti tarkoitettu pysymään näkymättöminä. Funktiot voivat olla korruptioon verrattavia häiriöfunktioita, jolloin ne haittaavat organisaatioiden tavoitteiden toteutumista. Täysin tarkoitusta vailla olevat funktiot ovat irrationaalisia ja vääristävät organisaatioiden perimmäistä tarkoitusta.

Korruptiiviset rakenteet:

huomio kiinnittyy korruptiivisiin järjestelmiin; eettisten koodien puuttuessa valtaa käytetään väärin; sanktiot ja muut rangaistukset jäävät usein toteutumatta; kansalaisten osallistuminen puuttuu (social disempowerment).

Korruptiiviset rakenteet saavat aikaan epäjärjestystä ja vaikuttavat organisaatioiden virallisiin tavoitteisiin. Kun valtaa käytetään väärin, kohteena ovat organisaatioiden rakenteet ja toiminnan tavoitteet. Piilossa oleva, näkymätön ja sumea olemus merkitsee usein sitä, ettei rakenteellista korruptiota pystytä paljastamaan eikä valvomaan tehokkaasti (Della Porta & Vannucci 2012: 54–55; Persson et al 2013).

Vannucci ja Petrarca (2020) kiinnittävät huomiota hallintamekanismeihin, jotka koskevat sekä korruption vaihdantaa että vaikutuksia korruption vastaiseen toimintaan. Kysymys

on politiikan pimeästä puolesta (dark side of politics), mikä sisältää vaihdantaan sisältyvät epäviralliset ja piilossa olevat yhteydet, sekä puhtaasta puolesta (clean side of politics), mikä kohdistuu poliittisten toimijoiden korruptiovastaisiin menettelyihin.

Käytäntö ilmenee monin tavoin. Rakenteellisen korruption ominaispiirteitä voidaan tarkastella useiden altistumisalueiden avulla. Poliittisten virkanimitysten yhteys rakenteelliseen korruptioon koskee kysymystä siitä, missä määrin nimityksiä koskeva suunnittelu, valmistelu ja itse päätöksenteko sisältävät rakenteellisen korruption piirteitä (Sandovan-Ballesterosi 2013, 11); vrt. myös Meyer-Sahling et al 2018).

Lailliset rakenteet joustavat ajoittain ja antavat mahdollisuuden järjestellä eettisesti arveluttavia päätöksentekomalleja ja vääristellä 'maan tavan' mukaisesti organisaatioiden virallisia toimintatapoja. Rakenteisiin pesiytyy suojelujärjestelmiä, joissa toimivat eivät halua 'nähdä' eivätkä raportoida korruptioepäilyksistään.

Julkisten hankintojen ongelmia pidetään rakenteellisen korruption esimerkkeinä ja ne ovat usein myös globaalien tarkastelun kohteena. Nettialustalla (risk & compliance portal) yritysten integriteettiä arvioiva Gan-organisaatio tekee maakohtaisia arvioita julkisten hankintojen tilasta. Arvioissa kuvataan riskejä, joissa lahjuksia ja laittomia maksuja käytetään prosesseissa, jotka koskevat rakentamissopimuksia, lisensoijia ym. Kilpailutuksessa käytetään epätarkkoja kriteereitä ja ajaututaan ajoittain eturistiriitoihin. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi Japanissa yhtiöiden, poliitikkojen, hallinnon ja yliopistojen muodostamat verkostot eli kartellit saattavat suoranaisesti suosia paikallisia toimijoita kansainvälisten toimijoiden sijasta. (ks. myös Zulaikha et al 2021)

Suomen kohdalla on tullut esiin hankintoja koskevia riskitekijöitä. Hankintaselvitykset ovat epäselviä ja tarjouspyynnöt hoidetaan hyvän hallinnon vastaisesti. Tarjouksia katsotaan "sopivan linssin läpi". Mikäli sama toimijaa käytetään yhä uudelleen, se saattaa johtaa "räätälöintiin" ja suosinnan kaltaiseen pysyvään riippuvuuteen (Salminen 2015, 41-42).

Vuoden 2016 piilokorruption kansalaiskyselyssä kansalaiset esittivät kärkeviä mielipiteitä hankintaprosessin eettisistä ongelmista Suomessa. Ensinnäkin, hankinnat eivät sisällä todellista kilpailua. Toiseksi, palveluja ja laitehankintoja ohjataan omalle yritykselle. Kolmanneksi, hankintapyynnöt räätälöidään ja hankinnat pilkotaan epäilyttävällä tavalla. Kansalaiset näkevät asian niin, että näin saavutetut edut menevät kavereille. Neljänneksi, hankinta on kaikilta osin 'yhtä teatteria'. Päätökset perustellaan keinotekoisesti, läpinäkyvyys on näennäistä, ja lisäksi voi epäillä, että syntyy paljon turhia kustannuksia.

Vaikka rakenteelliselle korruptiolle on luonteensa vuoksi leimallista se, että selvät sanktiot ja käytettävät rangaistukset puuttuvat, ilmiselvästi lakia rikkova vallan väärinkäyttö on mahdollista tunnistaa, ja langettaa tuomio selvissä tapauksissa. Tämän kaltaisten tapaus-ten määrä antaa joitakin viitteitä rakenteellisen korruption yleisyydestä.

3.3.1 Poliittisesta korruptiosta verojen välttelyyn

Rakenteellisen korruption ongelmat koskevat demokratian toimivuutta ja kansalaisten roolia. Aihe on elänyt pitkään. Teoksessaan *Demokratia Amerikassa* (2006, 245) Alexis de Tocqueville (1805–1859) kuvasi Yhdysvaltain demokratian erityispiirteitä ja demokraattisen yhteiskunnan luonnetta. Teos sisältää kuvauksia moraalien olemuksesta ja demokratian vaikutuksista moraalikäsitteisiin. Kirjoittajan mukaan ”aristokratia johtavat ihmiset koettavat kyllä joskus lahjoa, kun taas demokratioiden johtajat ovat itse lahjottavissa. Edellä mainitut loukkaavat suoraan kansan moraalialia, mutta jälkimmäiset vaikuttavat siihen epäsuorasti, mikä on vielä pelottavampaa”.

Politiikan korruptio uhkaa monilla toimialoilla. Siksi on turvattava yhteiskunnallisten instituutioiden kuten oikeuslaitoksen riippumattomuus. Kansainvälinen kauppa vaatii sääntelyä, jolla pyritään torjumaan korruptiiviset käytännöt, petokset ja järjestäytynyt rikollisuus. Poliittiset toimijat ovat mukana rakenteissa, joissa käsitellään miljardiluokan hankkeita hyvinvointipalveluissa, rakentamisessa, hankinnoissa, teknologiassa, ym.

Seuraavat esimerkit eri maista ja kulttuureista antavat hieman viitteitä ensinnäkin siitä, millaisen rakenteellisen ongelman kanssa painitaan ja toiseksi siitä, mitä ratkaisuehdotuksia esitetään korruption rajoittamista varten.

Kiinan koskeva esimerkki osoittaa (Kon & Weng 2012, 737), että ajankohtaisten taloudellisten ja hallinnollisten reformien kautta on mahdollisuus ymmärtää maan rakenteellista korruptiota. Kiinan yhteiskunnan muutokset ja reformit sisältyvät moniin hallinnon ja talouden perusteisiin, kuten budjetointiin ja tilintarkastukseen, talouden uudelleen keskittämiseen, paikallisten toimijoiden valvontaan, virkamiesjärjestelmään sekä korruptionvastaisen lainsäädännön toimeenpanoon. Tutkijoiden selvityksen mukaan julkisten varojen väärinkäyttö ja petokset ovat vähentyneet, kun taas muun tyyppiset lahjontaan liittyvät tapaukset ovat lisääntyneet. Konin ja Wengin mukaan korruption uhka on Kiinassa suurimmillaan sellaisilla julkisen ja yksityisen sektorin toimialoilla kuten maankäyttö, kaupunkisuunnittelu ja infrastruktuurin rakentaminen.

Masters ja Graycar (2015) kuvaavat korruption haasteita *Australian* paikallishallinnossa. Heidän mukaansa kansalaiset raportoivat korruptiosta harvoin korruptionvastaiselle virastolle tai muille vastaaville tahoille. Kun korruptiotapauksia käsitellään eri hallintotasoilla, korruptiota koskeva arvio menettää tehoaan. Korruptiotapauksen oleellinen sisältö häviää, kun sitä prosessoidaan hallinnossa eri vaiheiden kautta. Tutkijat viittaavat siihen, että arkipäiväinen korruptio on jotain muuta kuin mitä laki määrittelee ja mitä käsitellään julkisen viranomaisen toimesta.

Araral et al (2019) analysoivat uuspatriamonialismiksi kuvatun järjestelmän vaikutusta korruptioon 17 Saharan eteläpuoleisessa maassa. Tällä viitataan hallitsemistapaan, jossa

johtava eliitti käyttää valtiota henkilökohtaiseen rikastumiseen ja julkisesta hallinnosta ulos mitattuihin hyötyihin (vrt. edellä kleptokratia). Epävakaisuus, tehottomuus, salailu ja epäonnistunut julkisten varojen jako koko väestölle kuvaavat järjestelmän luonnetta. Virkamieskunnan piirissä korruptio vaikuttaa eri tarkoituksiin, kuten palvelujen vastavuoroiseen vaihdantaan ja edullisiin sopimuksiin omalle yksikölle. Tutkijat nostavat esille toimia, joilla korruptiota rajoitetaan. Mahdollisuus jäädä kiinni ja joutua sanktioiden kohteeksi vähentävät järjestelmän haittoja. Toimet kohdistuvat tällöin moniin kohteisiin: itse lahjoihin, lahjusten antamiseen ja niiden vastaanottamiseen.

Tutkimusten mukaan verojärjestelmän toiminnan ongelmat ovat rakenteellisen korruption yksi altistumisalue monessa maassa. *Kroatian* tutkimusesimerkki kertoo, että epävirallinen (harmaa) talous on laajaa ja veroja pyritään välttämään. Koska korruption vastaiset toimet ovat usein jääneet riittämättömiksi, korruptionvastaisen lainsäädännön toimeenpano on vaikeutunut. Yksityistämisprosessit ovat yhteiskunnassa osin epäonnistuneet. Tehottomuus ja läpinäkyvyyden puute ovat ajoittain johtaneet hallitusta kohtaan koettuun luottamuspulaan. Myös *Kreikkaa* vaivaavat verojärjestelmän ajoittainen tehottomuus ja sitä seuraava harmaan talouden laajuus. Veromoraali vaihtelee voimakkaasti. Osa ihmisistä maksaa veronsa tunnollisesti, osa pyrkii välttämään verotusta loppuun saakka (Bejakovic 2014; Vousinas 2017; Klinger 2020). Korruption juurisyyt eivät arvattavasti ole ensisijaisesti ja pelkästään korruptiovastaiten ohjelmien toimeenpanossa, vaan ongelmissa, jotka kumpuavat poliittisten järjestelmän heikosta legitimitetistä ja kansalaisten kokemasta luottamuspulasta.

Johnston (2018) painottaa syvältä luotaavan demokratisoinnin merkitystä korruption vastaisessa työssä. Kansalaisten ääni on tärkeä, kun arvioidaan uudistusten tuomaa oikeudenmukaisuutta, reiluuutta sekä parempia toimintatapoja ja vaikuttavuutta. Tutkijan mielestä ongelma ei ole sitoutuminen korruptionvastaisiin uudistuksiin, vaan saada kestävä poliittinen tahto ja tuki uudistuksille. Uudistustyön realismia on pyrkiä vähentämään korruptiota, asia, joka ei sinänsä kiinnosta kovin monia. Sen sijaan ehdoton vaatimus siitä, ettei korruptiota esiintyisi lainkaan, ei ole kuitenkaan uskottava.

Ylipäätään tehokkaimmat poliittiset toimet torjua korruptiota koskevat yhteiskunnan tilaa. Päätöksenteossa on otettava huomioon demokratian laatu ja kehittyneisyys, toimintojen desentralisaatio, lehdistön vapaus, koulutus sekä julkisen sektorin koko. (Belle & Cantarelli 2017, 336).

3.4 Korruptio ja instituutiot

3.4.1 Määrittely

Institutionaalinen korruptio (institutional corruption) on samaa perhettä rakenteellisen korruption kanssa. Instituutio on rakennetta suppeampi ja konkreettisempi käsite ja kuvaa perimiltään järjestyksen ja yhteistyön mekanismeita. Institutionaalinen korruption kohdalla viitataan kahteen apukäsitteeseen: 1) systeemiseen, joka kuvaa kokonaisuutta ja kokonaisuuden huomioon ottavaa sekä 2) institutionalisoituun, joka kuvaa instituutioksi kehittyvää korruptiota.

Instituutioiden korruptoituminen:

huomion kohteena ovat korruptoituneet instituutiot, yhteisöt ja organisaatiot; korruptio vaikuttaa demokraattisten päätöksentekoon ja lakien valmisteluun; epäterve riippuvuus syntyy instituutioiden tasolla erilaisten toimintakäytäntöjen korruptoitumisessa.

Institutionaalinen korruptio on epäkonventionaalinen, eikä sitä kyetä tunnistamaan tyhjentävästi selittämällä korruptoituneiden yksilöiden tekoja. Kansalaisten kannalta kyse ei ole vähäisestä asiasta, koska korruption todelliset uhat ja ongelmat kytkeytyvät demokration periaatteisiin, eettiseen ja oikeudelliseen regulaatioon ja instituutioiden reformeihin. Korruptiolla on vielä sellainen ominaisuus, että se 'tartuttaa' koko sen järjestelmän, missä instituutiot toimivat. Yhdysvaltalaiset Dennis Thompson (1995; 2013; 2018) ja Lawrence Lessig (2013) ovat tunnettuja institutionaalisen korruption tutkijoita.

Thompsonin (2013, 5) mukaan institutionaalisen korruption 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 menettelyillä, vaikkei tekoa olisi nimenomaisesti mainittu olemassa olevissa säännöissä. Tutkija viittaa ryhmään *yhdysvaltalaisia* poliitikkoja (senaattoreita), jotka puuttuvat lainvalmisteluun jonkin vaalikampanjan lahjoittajan eduksi. Tästä seuraa kirjoittajan mukaan se tulkinta, etteivät poliitikot ole välttämättä korruptoituneita. Sen sijaan heidän toimintansa luo perustaa institutionaaliseen korruptioon. (vrt. myös LaPalombara 1994; Caiden 2005).

Vastaavan tyyppinen tutkimushavainto on Drapalovalla (2016). Tutkiessaan Etelä-Euroopan paikallishallintoa (kaupunkeja ja niiden ympäristöjä) hän asettaa kysymyksen siitä,

miten korruptoituneissa hallinnoissa (bad trees) on kuitenkin korruptoitumattomia toimijoita (good apples). Poliitikot ja muut toimijat eivät valitse toimintatavakseen korruptiota eivätkä perusta toimintaansa korruption, mikä merkitsisi sitä, että valtaa ja vaurautta pidettäisiin yllä kansalaisten kustannuksella.

On lisäksi huomattava, että institutionaalinen korruptio heikentää pitkällä tähtäimellä instituution suorituskykyä ja kääntää sen pois varsinaisesta tavoitteestaan sekä vähentää samalla sen kykyä saavuttaa tavoitteensa. Instituution toimintaan pyritään vaikuttamaan siten, että instituutiota kohtaan tunnettu luottamus tai sen luontainen uskottavuus heikenevät (Lessig 2013, 2).

On olemassa kuilu lain ja todellisuuden välillä. Ei riitä, että selvitetään yksilöiden suorittamia lahjontaa koskevia lainrikkomuksia, vaan korruption muuhun todellisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Siksi on tärkeää raportoida korruptionvastaisista pyrkimyksistä, parantaa tiedonsaantia kansalaisille ja varmistaa, että yhteiskunnassa täytetään eettiset säännöt ja periaatteet. (Klinger 2020).

Poliittinen korruptio saa aikaan yhteiskunnan instituutioissa rationaalista järjestystä koskevia poikkeamia (patologiat). Yhtenä seurauksena on epätasa-arvo ja julkisen talouden ongelmat. Kehitys johtaa kansalaisten huonoon kohteluun. Tämän vuoksi institutionaalisen korruption kohdalla tutkijat kiinnittävät huomiota vastuullisuuteen ja laillisuuteen. Heidän mukaansa huomiota tulee kiinnittää juuri systeemiseen korruption, jossa käsitellään mm. eliitin toimintatapoja ja sen kaltaista käyttäytymistä, joka on vastoin yhteistä hyvää. (Ceva & Ferretti 2017; O`Hara 2014, 307–308).

Yritysten kohdalla institutionaalaisella tarkastelulla kuvataan painetta, joka kohdistuu päätöksentekoon ja legaalisuuteen. Näillä on vaikutus vastuulliseen käyttäytymiseen. Tarkastelu viittaa myös yhteiskunnalliseen tilanteeseen, jossa yritys muistuttaa toista yritystä eri toimintojensa osalta. Bagoon et al (2020) luonnehtivat korruptiivista ympäristöä siten, että 'mikäli yksi lahjoo, myös toinen lahjoo'.

Institutionaalinen korruptio uhkaa demokratiaa. Poliitiikan korruptio seuraa poliittisten instituutioiden kuten parlamentin asemaa ja merkitystä sekä äänestäjän käyttäytymistä ko. yhteiskunnassa. Eri maiden tutkijat käsittelevät institutionaalisen korruption erityispiirteitä oman maansa tilanteessa mainiten useita aiheita, kuten vaalit ja demokratia, parlamentin ja sen jäsenten rooli, poliittinen retoriikka, korruption lähteet ja torjunta.

Demokratian rapautuminen antaa tilaa autoritaariselle hallinnolle ja sitä kautta korruption kasvuille. Vaikka demokraattiseen päätöksentekoon vaikutetaan laillisin keinoin kuten lobbauksella, varsinainen laittomuus syntyy vasta siitä, kun vaikuttaminen muuttuu syystä tai toisesta korruptiiviseksi. Sen sijaan avoin ja rehellinen poliittinen kilpailu vähentää korruption todennäköisyyttä. (Rose-Ackerman 2007, 199–206)

3.4.2 Demokratiaan kohdistuneista uhista akateemisen integriteetin loukkauksiin

Konstadinova (2009) tarkastelee korruption vaikutusta demokraattisiin instituutioihin Itä-Euroopan uusissa demokratioissa. Vaalit vaikuttavat kahdella vastakkaisella tavalla. Ne tuovat valtaan nykyistä rehellisempiä poliitikkoja tai nakertavat uskoa demokraattiseen prosessiin ja painavat alas äänestysaktiivisuutta. Kehittämismallivaihtoehtoja on silti useita. Kirjoittajan mielestä Itä-Euroopan maiden vaalijärjestelmä tulisi testata eri mallien avulla, ja käyttää siinä yhteydessä ajankohtaista dataa. Huomiota on kiinnitettävä klientelismiin, toisin sanoen pystyttävä torjumaan, ettei vaaleissa osteta ääniä lahjusten avulla. Yhteiskunnallisesti heikot kansalaisryhmät joutuvat helposti vaalitulanteessa kaupankäynnin kohteeksi rahan ja taloudellisten etujen avulla.

Suhteessa demokraattisiin instituutioihin korruptiokeskustelulla on myös toisenlaisia painotuksia. Emerson (2006) kytkee korruption tapaan, jolla Bulgarian kansalaiset näkevät ongelman, ei niinkään tapaan, miten Euroopan unioni tai Yhdysvallat näkevät Bulgarian korruptiotilanteen. Vaihtoehtoiset näkemykset korruption vaikutuksesta nousevat erilaisista demokratian määritelmistä. Länsimainen painotus, joka nojaa instituutioiden rakentamiseen ja markkinoihin, aliarvioi tutkijan mielestä kansalaisten tuen demokraattiselle uudistukselle. Demokratian ydin on kansalaisten osallistumisessa. Siksi kansalaisten korruptiota koskevat huolet tulisivat olla keskeisessä asemassa hallituksen toiminnassa. Mikäli korruption käsite irrotetaan demokraattisen itsemääräämisen kontekstista, sen merkitys vähenee.

Gadowska (2010) kuvaa *Puolan* kansallisia ja kansainvälisiä korruptionvastaisia ponnisteluja. Tehokkaan korruption torjunnan kannalta tarvitaan ylhäältä alas tulevia poliittisia ja hallinnollisia projekteja, ja alhaalta ylös tulevaa painostusta. Korruptiota ei torjuta vain lainsäädännöllä vaan hyvin toimivilla oikeusvaltioperiaatetta noudattavilla valtion instituutioilla. Hyvän hallinnon periaatteet ovat välttämättömiä osana yhteiskunnan moraalista ja intellektuaalista kehitystä. Myös kansalaisjärjestöillä on keskeinen merkitys korruption torjunnassa, koska järjestöt tuovat esille kansalaisten kokemaa arkipäivän korruptiota.

Parlamentti on *Ukrainassa* yksi keskeinen instituutio, jonka toiminta ratkaisee paljon siitä, miten korruption ongelmia käsitellään maassa. Ukrainan yhteiskuntaa ja politiikkaa hallitsevat paljolti myös oligarkit, jotka ovat perua Neuvostoliiton ajalta ja joiden valta nojaa mm. nepotismiin. Khmelko ja Bonnal (2020) käsittelevät Ukrainan parlamentin toimintaa osana jälki-autoritäärisiä (post-Soviet) valtioita. Tutkijoiden mukaan korruptio tuntuu kuitenkin säilyvän, vaikka maassa on korruption vastaiset instituutiot ja riittävät välineet korruption torjunnalle.

Se, miten tärkeä aihe korruptio on lainsäätäjälle, riippuu monesta asiasta. Näitä ovat äänestäjät, yhteydet oligarkkeihin, ja muihin taloudellisiin intressipiireihin sekä opposition rooli. Yhteydet äänestäjiin ovat tärkein tekijä, joka selittää eniten ukrainalaisten parlamentin jäsenten asenteita korruptiota kohtaan. Tulos ei ole kirjoittajien mukaan mitenkään yllättävää, kun ottaa huomioon sen, että Ukrainan väestö antaa voimakkaan tuen korruption vastaisille pyrkimyksille.

Villoria et al (2012) käsittelevät arvioita hallinnollisesta ja poliittisesta korruptiosta *Espanjassa*. Korruptio on yhteydessä alhaiseen tyytyväisyyteen ja sosiaaliseen ja institutionaaliseen luottamukseen ja suurempaan halukkuuteen rikkoa säännöksiä. Korruptio horjuttaa hallinnon legitimitettä ja heikentää demokraattisen yhteiskunnan rakennetta. Hallinnolliseen korruptioon tulee kiinnittää huomiota, koska sillä on suuri vaikutus siihen, miten kansalaiset arvioivat demokratiaa ja muodostavat arvioita luottamuksesta.

Tutkijoiden mukaan (vrt. Lambrapoulos 2012; Danapoulis et al 2014; Triantidis et al 2017; Zacharias et al 2017) *Kreikka* kärsii yhteiskunnan instituutioihin juurtuneesta korruptiosta. Monet kreikkalaiset tutkijat osoittavat korruption lähteitä, kuten suosinta ja nepotismi ja yhden poliittisen puolueen dominoiva asema. Tutkimusten mukaan kreikkalaisessa yhteiskunnassa institutionaalisen korruption ongelmat tiivistyvät kolmeen aihepiiriin: klientelismiin (keskinäiset edut patron/client -suhteessa), oikeusjärjestelmän tuomioiden toimeenpanon hitauteen ja kalleuteen sekä verojärjestelmän puutteisiin.

Instituutiot pyrkivät suojautumaan korruptiolta ja vahvistamaan eri keinoin omaa integriteettiään lainsäädännöllä ja eettisellä kehittämistyöllä. 2010-luvun alussa Transparency International koordinoi 25 Euroopan maan kansallisen integriteettijärjestelmän (NIS) arvioinnin. Integriteettijärjestelmän kestävyyttä tarkasteltiin kapasiteetin, hallinnan ja korruptionvastaisen toiminnan perustalta. Kunkin maan kohdalla haastattelujen kohteena oli 13 keskeistä yhteiskunnallista instituutiota, kuten esimerkiksi lainsäätäjät, vaaliviranomaiset, julkinen sektori, elinkeinoelämä, puolueet ja media.

Suomen integriteettijärjestelmä on selvityksen mukaan kokonaisuudessaan kohtuullisen vahva ja tasapainoinen. Eri instituutioilla on valmius torjua korruptiota, koska monet yhteiskunnalliset tekijät tukevat tehokasta kansallista integriteettijärjestelmää. Luottamus hallinnon ja kansalaisten välillä on pyrittävä säilyttämään, ja kuulu poliittisen eliitin ja kansalaisten välillä ei saa kasvaa liian suureksi (Kansallinen integriteettitutkimus. Suomi. Perusraportti 2011, 95)

Yksi keskeinen yhteiskunnallinen instituutio on tiede ja tutkimus. Akateemista korruptiota pidetään professionaalisen korruptiona. Altbachin (2004) mukaan akateemisten yhteisöjen nimityksissä käytetään lahjontaa, joka kohdistuu nimittäviin tahoihin, komiteoihin ja vastaaviin. Hierarkiassa ylimmillä tasoilla olevat tutkijat voivat edistää hierarkian alemmilla tasoilla toimivien ystäviensä uraa. Mikäli poliittiset instituutiot ohjaavat liian

voimakkaasti yliopistoja, korruption uhka on todellinen. Tutkijan mukaan akateemisen yhteisön korruption ja integriteetin loukkauksiin kuuluvat tenttivilppi ja mahdollisuus ”ostaa” sisäänpääsy.

Tutkimusetiikan perimmäinen kysymys on se, miten tutkijat toimivat eettisten periaatteiden mukaan ja missä määrin rikotaan pelisääntöjä. Integriteetin rikkomukset koskevat mm. plagiointia ja muita väärinkäytöksiä. Suhteessa yritysmaailman yhteyksiin tutkijat voivat rikkoa pelisääntöjä hankkimalla yksityisiä taloudellisia etuja yhteistyöstä yritysmaailman kanssa. Myös tutkimustuloksia voidaan manipuloida tutkimustyötä rahoittavien ulkopuolisten toimijoiden eduksi. Laajimmillaan akateeminen epärehellisyys on käyttäytymistä, mikä ei rajoitu vain plagiarismiin, vaan koskee laajasti integriteetin loukkauksia. Pahimmillaan epärehellisyys kaikissa muodoissaan leviää työelämään.

Tieteellisen työn loukkauksia, tutkimustyön uhkia ja tutkimusyhteisön eettisiä ongelmia selvitettiin vuoden 2018 Tutkimusetiikan barometrilla. Suomea koskevan barometrin aineisto hankittiin yliopistoihin, ammattikorkeakouluihin ja tutkimuslaitoksiin suunnatulla kyselyllä (Salminen & Pitkänen 2019)

Eettiset ongelmat painottuvat toimintakulttuuriin ja johtamistyöhön. Kyselyn perusteella tutkimuseettisiä loukkauksia on vähän. Sen sijaan tutkimuseiikan eettisyyttä uhkaavat monet tekijät, kuten rahoitus-, julkaisu- ja urapaineet, aineiston omistajuuden ja käyttöoikeuksien epäselvyys sekä tutkijan riittämätön tieto omista oikeuksista, jotka uhkaavat hyvää tieteellistä käytäntöä.

Työyhteisön eettistä tilaa ajatellen toimintakulttuurissa on jonkin verran toivomisen varaa, kun tarkastellaan johtajan antamien hyvien esimerkkien merkitystä ja avointa vuoro-vaikutusta tutkimusryhmän sisällä. Kysyttäessä sitä, onko akateemisen yksikön johtaja tasapuolinen henkilöstöään kohtaan, tulokset eivät olleet erityisen mairittelevia.

Silti myös vahvuuksiin sisältyy monia asioita, kuten tieteellisten käytäntöjen loukkausten vähäisyys, kyky tiedostaa ja pyrkiä ratkaisemaan tutkimuseiikan ongelmat sekä valmius keskustella todellisista ongelmista tutkimuseiikan alueella. Heikkouksiakin on, kuten yhteisöön ulkopuolelta tulevat vaikeasti sovitettavat vaatimukset tieteellisen työn tekemiselle, epäluottamusta ruokkivat käytännöt ja johtamisen ongelmat ja haasteet.

4 KUINKA KORRUPTIO VÄHENEÄ

Uuden sukupolven korruptiotutkimuksessa – yksilökorruptiosta järjestelmäkorrupioon – korostetaan aiempaa monipuolisempaa menetelmäosaamista, vaihtoehtoisia tutkimusotteita ja monitieteisen tutkimuksen käyttöä.

Pertiwi (2018) korostaa vaatimusta poikkitieteellisestä tutkimuksesta. Poikkitieteellisyys tuo esille korruptiota koskevat rationaalista traditiosta poikkeavat piirteet, kuten todelliset kokemukset ja ilmiön moninaisuuden. Tämä tulee ymmärretyksi sillä, että korruptiivinen käyttäytyminen ei ole aina tietoisista ja rationaalista, vaan selittyy prosessin, identiteetin ja kontekstin kautta. Yhtenä käytännön seurauksena on, että korruptionvastaiset kampanjat saavat vain vähän vaikuttavia tuloksia aikaan, elleivät ne kysy itseltään, puhuttelevatko kampanjat niitä yhteisöjä ja kansalaisryhmiä, joihin ne viime kädessä kohdistetaan.

Tarvitaan laajoja monia maita kattavia empiirisiä vertailututkimuksia, joihin tarvitaan eri tieteenalojen panosta. Tutkimustyön ajatuksenkulkuja on monenlaisia. On mahdollisuus selvittää sekä korruption vaikuttimet että myös se, miten yksilön käyttäytyminen poikkeaa normaalista ja miten hämärtyvät organisaatioiden ja instituutioiden tavoitteet. Tällöin vaikutukset ja seuraukset koskevat ns. epänormaalia, kuten häiriöitä, haittoja ja laittomuuksia.

Tutkimuskeskustelussa (vrt. Chebova 2017; Basna 2018) viitataan korruption mittaamisen kehitysvaiheisiin (generations). Uuden sukupolven korruptiomittauksissa on tarkoitus päästä aiempaa rikkaampaan ja metodologisesti monipuolisempaan keskusteluun mittauksen ongelmista ja ratkaisuista. Punnintaa joudutaan tekemään tiedonhankintamenetelmien hyötyjen kesken. Kerätäänkö korruptiota koskevaa dataa ensisijaisesti kansainvälisten indikaattorien avulla, kansainvälisillä survey-tutkimuksilla, kansallisilla kyselyillä ja haastatteluilla vai osallistuvan havainnoinnin ja tapaustutkimusten avulla?

Korruptiotutkimuksen metodi on periaatteessa kahtaalla: osa tutkimuksista nojaa kyselyihin perustuviin kansalais- ja asiantuntija-arvioihin korruption esiintyvyydestä, laajuudesta yms. Osa tutkimuksista on luonteeltaan empiirisiä ja kartoittaa tosiasiallisia tapauksia ja aitoja kokemuksia korruptiosta.

Maakohtaiset tutkimukset pystyvät kartoittamaan kansalaisten mielipiteitä, arkikokemuksia ja suhtautumista korrupioon. Yksikkökohtaiset (organisaatio, toimiala ym.) selvitykset paljastavat korruption erityispiirteitä, erilaisten muotojen esiintyvyyttä ja korruption vaikutuksia organisaatiokulttuuriin.

Mittausmenetelmät ovat yhteydessä myös siihen, miten ymmärretään korruption seuraukset. Indikaattoreilla mitataan korruption laatua, määrää ja muutosta. Aihetta käsitellään monissa tutkimuksissa (Malito 2014; Donchev & Ujhelyi 2014; Mungin-Pippidi & Dadasov 2016; Erlingsson et al 2016; Mutttilainen et al 2020)

Korruption mittaus on yksi edellytys korruption kontrollille. Valvontaan sovelletaan pehmeitä ja kovia keinoja sanktiolainsäädännöstä koulutukseen ja kehittämiseen. Tehokkaat ja toimivat korruption mittarit ja indikaattorit luovat perustan korruption torjunnalle ja rajoittamiselle. Valvonnan tehokkuus lisääntyy vastaavasti siten, että mittaustulosten kautta tiedetään paremmin, mihin valvonta on järkevää suunnata, jotta saataisiin aikaan toivottuja tuloksia.

Gilman (2018, 74-88) katsoo, etteivät kansainväliset kyselyt useinkaan mittaa korruptiota, joka jää lähinnä sivurooliin kyselylomakkeissa. Kyselyt ovat sen tyyppistä yksinkertaistamista, mitä ei voisi sellaisenaan sallia korruption monimuotoisen todellisuuden selvittämisessä. Gilman varoittaa tämän kaltaisten mittausten aiheuttamasta 'älyllisestä vankilasta', johon joudutaan, mikäli korruptio mittaus rajataan yhteen maagiseen lukuun. Kirjoittaja ei suosittele korruptiomittausten pitämistä minään 'Graalin maljana', joka selittää kaiken ja tekee ihmeitä. (vrt. myös Andersson 2017)

Erityisiä ongelmia nousee esiin myös kansallisissa järjestelyissä. Esimerkiksi Naxera (2018) kritisoi *Tsekin* poliittiseen järjestelmään pesiytynyttä korruption vastaista retoriikkaa, jota käytetään ajoittain vaalimenestyksen välineenä. Retoriikka ei johda aitoihin korruption vastaisiin toimiin, vaan se toimii eräänlaisena verhona kokonaan muille tavoitteille ja haittaa demokratian toteutumista maassa.

Johnston (2010) tuo esille korruption indikaattorien ja vertailujen yhteyden parhaisiin käytäntöihin (benchmarking). Korruptiotilanteessa on perusteltua välttää hallinnon ja virkamiesten stigmatisointia ja kehittää sen sijaan hyvän hallinnon mukaista integriteettiä ja vastuullisuutta. Indikaattorit ja benchmarkkaus ovat yksi kokonaisuus. Mittauksen on tutkijan mukaan täytettävä monia ehtoja. Sen on oltava objektiivinen, luotettava, läpinäkyvä ja keskityttävä uudistuksiin ja parannuksiin.

Yksilöpainotteisessa tarkastelussa yksittäisen toimijan kohdalla indikaattorit pitäisi rakentaa siten, että korruptiota on mahdollisuus mitata toistuvasti. Korruptiivisten verkostojen kohdalla haasteeksi muodostuu varma näyttö. Mittaus pitää pyrkiä suorittamaan mahdollisimman luotettavasti. Rakenteelliseen korruptioon soveltuvat laadulliset indikaattorit, jotka lisäävät mittauksen kaikenpuolista soveltuvuutta. Instituutioihin pesiytynyt korruptio edellyttää täsmällisiä kriteereitä, mikä tuo mittaamiseen tarkkuutta. Kun arvioidaan institutionaalisen korruption laajuutta, huomio tulee kiinnittää tiettyihin ehtoihin. Selvitetään ensinnäkin jo 'korruptoituneita' instituutioita tai toisaalta niitä yksiköitä,

jotka muuttuvat kohti epäeettisiä toimintamuotoja kysymällä 'miten instituutiot korruptoituvat'.

Tässä yhteydessä korruption mittausta koskevia tuloksia ja tulkintoja rajoittaa jonkin verran se, että vain harvoissa läpikäydyissä tutkimuksissa on spesifejä analyysejä korruption kulttuurisista ja sosiaalisista perspektiiveistä. Siitäkin huolimatta, että korruption torjunnan keinot ja kehittäminen ovat lähes aina osana ao. tutkimusta. Mikäli ratkaisuna onkin sitten se, että kootaan laajan maajoukon korruptioindeksit, päädytään oikeastaan yhteen ja samaan arvioon. Köyhimmät maat näyttäisivät olevan eniten korruptoituneita. Tämä saattaa olla väärä ja puutteellinen tulkinta ja mielleyhtymä. Eli, mikäli on köyhä, on automaattisesti korruptoitunut.

Valvontaan on kohdistettu ehdotuksia, jotka korostavat tarkastustoiminnan ja tuomioistuinten roolia. Yeh (2021) ehdottaa kansainvälistä yhteistyötä, jossa korruptiotapauksia tutkittaisiin riippumattomien tarkastajien ja korruptionvastaisten oikeusistuinten avulla. Kansainväliset tarkastajat saisivat laajat valtuudet tehdä tarkastuksia eri maissa, jotka hyväksyvät tämän järjestelyn. Valtuudet ovat edellytys sille, että korruptiota koskevaa näyttöä voidaan kerätä kattavasti, ja toimia yhteistyössä kansallisten tuomioistuimien kanssa. Tutkijan mukaan erityisesti korruptoituneet valtionpäämiehet voivat olla haluttomia tekemään sopimusta olettaen, että heidänkin toimintansa joutuu tarkastuksen kohteeksi. Jotta tämän kaltaiset aloitteet voisivat edetä, tarvitaan voimakas julkinen paine.

Korruption riskit koskevat myös *Suomea*. Yksi ajankohtainen kehittämiskorruptiostrategia. Toukokuussa 2021 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen korruptiostrategiasta ja toimenpideohjelmasta. Ohjelman mukaan korruptiota tulee ehkäistä, vähentää ja se tulee tunnistaa. Laaja 77 toimenpidettä käsittävä ohjelma kirjaa monia pyrkimyksiä, jotka ovat strategisesti tärkeitä tulevaisuudessa, kuten a) tarpeen selvittää korruption riskialat, b) luoda korruption indikaattorit, c) vahvistaa korruptionvastaista lainsäädäntöä ja alan tutkimusta sekä d) kehittää järjestelmä, jolla korruptioepäilyistä on mahdollisuus ilmoittaa ja raportoida.

Mikäli korruption halutaan vähenevän, mittauksen lisäksi tarvitaan tehokasta valvontaa. Taulukko 2 antaa yleiskuvan niistä välineistä, joilla valvotaan korruptiota. Valvonta sisältää sisäisiä ja ulkoisia instrumentteja, jotka suuntautuvat ylhäältä alaspäin (top-down) tai alhaalta ylöspäin (bottom-up). Alan tutkimuksissa on esitelty vaihtoehtoisia korruptionvastaisia strategioita ja uudistuksia. (vrt. esim. Quah 2013; Salminen 2013; Moene & So-reide 2016; Bautista-Beauchesne et al 2019; Jancsics 2019).

Valvonta sisältää oheisessa esityksessä erilaisia funktioita: eettisyys ja luottamus, oikeudenmukaisuus ja laillisuus, kontrolli ja koordinointi, rikkomukset ja ilmoittaminen. Valvonnan luonnetta leimaa hieman erilainen orientaatio: pyritään edistämään eettisyyttä, estämään rikkomuksia ja toimimaan vallan vahtikoirana.

Euroopan unionin kohdalla muutamat jäsenmaat ovat perustaneet keskitetymmän järjestelmän, jota ilmentää korruptionvastainen virasto. Itsenäisen viraston tarpeellisuuteen suhtaudutaan eri tavoin, joskaan sitä ei enää pidetä minään ihmelääkkeenä korruption torjunnassa. Silti jos resurssit keskitetään ja sillä vahvistetaan pitkäjänteistä korruptionvastaista työtä, on tietysti myös näkymä siihen, että voidaan pureutua tehokkaasti suuren luokan rakenteelliseen korruptioon. On myös maita, kuten Yhdysvallat ja Kanada, joilla on parlamentin yhteydessä sen jäsenistä koottu eettinen komitea, jonka tehtävänä on käsitellä korruptiotapauksia sekä antaa eettistä koulutusta ja neuvontaa.

Suomi on mukana useissa kansainvälisissä järjestöissä ja sopimuksissa, joissa pyritään eri keinoin torjumaan korruptiota. Vähäisen korruption maana Suomen tilannetta ei voi suoraan verrata joihinkin autoritaarisiin maihin, joissa valvonnan luonnetta kuvataan sanonnalla 'mitään ei sallita, kaikki on mahdollista'.

Mikäli läpituokevat korruption käytännöt ovat korvanneet hyvän hallintotavan, eivätkä oikeusviranomaiset voi toimia riippumattomasti, valvonnan sisältö ja luonne jäävät ikään kuin teoreettisiksi vaille todellista vaikutusta. Resursseiltaan tai toimintavapauksiltaan heikko kansalaisyhteiskunta ja autoritaarisen valtiojohtoon kontrolloima media eivät pysty toteuttamaan tehtäväänsä eivätkä saa aikaan kansalaisten toivomia tuloksia. (vrt. Quah 2013).

Taulukko 2. Korruption ja integriteetin loukkausten valvonta.

Instrumentit	Valvonnan sisältö	Valvonnan luonne
Yhteiset arvot, suositukset ja koodit sekä hyvät käytännöt	luottamus julkisiin instituutioihin; kansalaisten mahdollisuudet puuttua väärinkäytöksiin	'eettisyyden edistäminen'
Virkamiesetiikka, hyvä hallintotapa	laillisuus, virkavastuu ja julkinen häpeä, maine ja imago	'rikkomusten estäminen' / 'eettisyyden edistäminen'
Korruption vastainen lainsäädäntö	eettisen toiminnan periaatteet ja eettisten rikkomusten sanktiot	'rikkomusten estäminen'
Oikeusviranomaisten raportointi	oikeudenmukaisen ja puhtaan hallintokulttuurin ylläpitäminen	'vahtikoira'
Tilintarkastus ja muu sisäinen tarkastustoiminta	tiukka talouskontrolli, epäilyksien ilmoittaminen	'vahtikoira'
Whistleblowing	korruptioepäilyistä ilmoittaminen	'rikkomusten estäminen'
Korruptionvastaiset reformit, strategiat, toimet	korruption torjunnan koordinointi, tietoisuus ja sitoutuminen, tutkimus- ja selvitystyön tuki	'eettisyyden edistäminen'
Kansalaisyhteiskunta, asiantuntijaelimet ja järjestöt	yhteiskunnan moraalitietoisuuden ja eettisten toimintamallien lisääminen	'eettisyyden edistäminen'
Tutkiva journalismi (media)	eettiset rikkomukset	'vallan vahtikoira'

5 LOPPUHUOMIOT

Tämän tutkimuksen käsittelytapaa voi kutsua tutkimukseksi tutkimuksesta. Eri teemojen osalta on luotettu alan tieteelliseen tutkimukseen. Kuten jo raportin alussa todettiin, empiiriset havainnot korruptiosta eivät alun perin perustu tietoiseen maakohtaiseen valintaan. Tämä rajoittaa yleisempiä tulkintoja, koska yksittäisten tutkimusten tulokset eivät sellaisenaan edusta näyttöä kyseisen maan korruptio-tilanteesta. Korruptiota koskevan tutkimuksen laajuus on rajoittanut sitä, ettei ole päästy kovin kattavaan analyysiin vaan tyydytty enemmänkin eri aihepiirejä käsittelevään katsaukseen. Työn tavoitteena on ollut luonnehtia korruptiota kahden perusorientaation varassa: yksilö- ja järjestelmälähtöisenä korruptiona. Tavoitetta varten on

- määritelty näihin kuuluvia lähestymistapoja ja etsitty niitä koskevia argumentteja,
- kuvattu empiirisiä havaintoja eri maista sekä
- käsitelty kirjallisuudesta esiin nousseita torjunnan ja reformin kysymyksiä.

Yksilötasoa kuvaavat yksilöiden ja ryhmien käyttäytyminen ja verkostot; järjestelmää kuvaavat keskeisimmin rakenteet ja instituutiot.

Korruptio on poliittisen ja taloudellisen vallan väärinkäyttöä oman edun tavoitteluun; julkista asemaa tai tehtävää käytetään väärin yksityisen edun tai hyödyn tavoitteluun. Vallan väärinkäytöllä (misuse) viitataan sekä julkisen että yksityisen sektorin väärinkäyttöihin ja integriteetin loukkauksiin. Korruptiota ilmentää luottamuksen ja luottamusaseman hyväksikäyttö (abuse).

Yhteenveto tutkimuskeskustelusta:

Eri tieteenalojen näkemykset painottavat korruption kompleksisuutta ja kulttuurisidonnaisuutta; tieteellinen tutkimus korruptiosta ei nojaa yhteen teoriaan tai paradigmaan; uusin tutkimus avartaa korruption sisältöä lahjonnasta muihin korruption muotoihin ja tyypeihin; yksilökeskeinen korruptioselitys on usein taloudellinen ja systeemiselitys poliittinen (demokratia, oikeusvaltio); 'paikallinen' data ja kontekstin ymmärtäminen vahvistavat korruption torjuntaa ja reformien onnistumista.

Vaikka korruption tutkimuksessa on pitkä tieteellinen traditio sekä teoria ja metodologia ovat kehittyneet, usein viitataan siihen, että korruptiota on edelleen vaikea määritellä ja havaita. Pessimistisen näkemyksen mukaan korruption käsite on epäselvä tämän vuosikymmenen alun tutkimuksessa. Se tuo haasteita ymmärtää sekä korruption syitä että sen

seurauksia. Monien tutkijoiden mielestä korruption juurisyys ja perimmäiset selitykset tarvitsevat kattavia empiirisiä vertailututkimuksia

Yksilö- ja järjestelmälähtöisen korruption ominaisuudet koskevat motiivia ja perustaa, toimintamallia, vaikutuksia ja seurauksia, käytäntöä sekä torjuntaa ja reformia (taulukko 3). Taulukkoon kootut lähestymistavat ovat osittain päällekkäisiä, mutta eroavuudet ovat kuitenkin riittäviä siihen, että niitä on perusteltua tarkastella erikseen omine lähestymistapoineen. Kuvaus osoittaa, että valta jakautuu eri tavoin; toimintamalli perustuu hyötyjen saavuttamiseen; vaikutukset ja seuraukset kuvaavat haittoja; käytäntö perustuu tässä yhteydessä esimerkkeihin; torjunta ja reformi koskevat välineitä korruption hillitsemiseksi.

Mitkä ovat keskeiset argumentit yksilökorruption ymmärtämiselle? Yksilökorruption kohdalla rikkomukset henkilöityvät yhteen tai useampaan henkilöön, ryhmään. Korruptiiviseen käyttäytymiseen vaikuttavat olosuhteet. Henkilön (valta)asema luo otollisen tilaisuuden (houkutus) vallan väärinkäyttöön. Tätä edistää vielä se, että kansalaisten taholta tuleva kontrolli puuttuu. Kiinni jäämisen riski on usein vähäinen. Korruptiivisesta teosta puuttuvat selvät sanktiot (rankaisemattomuus).

Yksilölähtöisessä korruptiossa toimija on muista riippumaton ja tyypillinen motiivi on taloudellinen. Yksilön käyttäytymisestä kuvaava korruptio muuntuu kohti useiden toimijoiden verkostoa, kun julkisen sektorin edustajien suhde yksityiseen sektoriin perustuu korruptiota synnyttävälle sidonnaisuuksille. Poliitiikan ja hallinnon edustajat (päämiehet) eivät tarkalleen tiedä, mitä tekevät asiakkuuksien, tuottajien ja palvelujen edustajat (agentit).

Yksityisen ja julkisen sektorin suhteet ja vuorovaikutus näkyvät verkostoissa, joita kutsutaan pimeiksi verkostoiksi. Verkostokorruptiossa jäsenten etuja edistetään vakiintuneella ja tavanomaisella tavalla. Samalla vahvistuu verkoston jäsenten tietoisuus heidän omasta asennoitumisestaan. Vaikutusvalta muuttuu pitkäkestoiseksi ja hämääryttää yksityisen ja julkisen sektorin rajapinnan. Ceva ja Ferretti, Bagoon et al, Slingerland ja Tamminen viittasivat edellä näihin huomioihin.

Taulukko 3. Yksilö- ja järjestelmäkorrupatio: lähestymistavat ja ominaisuudet

Ominaisuudet	Yksilöperusteinen korrupatio	Korrupatio: ryhmät ja verkostot	Rakenteellinen korrupatio	Institutionaalinen korrupatio
motiivi/perusta	<i>yksityinen/oma etu</i>	<i>jäsenten hyödyt</i>	<i>vaikutusvalta</i>	<i>valta-asetat</i>
toimintamalli	<i>omien etujen ahne ajaminen, suosinnan lähteet</i>	<i>keskinäinen suosinta</i>	<i>laillisia rakenteita hyödyntävä</i>	<i>avainasemien valtaaminen</i>
vaikutus/seuraus	<i>korrupiorikoksista epäillyt</i>	<i>piilossa oleva vaikuttaminen</i>	<i>vallan väärinkäyttö</i>	<i>organisaatioiden dysfunktionaalisuus</i>
käytäntö	<i>henkilökohtaiset skandaalit, ”pilaantuneet omenat”</i>	<i>kartellit ja tuplaedustukset</i>	<i>vaalien manipulointi</i>	<i>viraston/yrityksen korrupiotkulttuuri, ”lahokori”</i>
torjunta/reformi	<i>tiukka lainsäädäntö, etiikan kehittäminen</i>	<i>avoimuus, läpinäkyvyys</i>	<i>laittomuuden rajat, sanktiot</i>	<i>organisaatioiden integriteetin turvaaminen</i>

Yksilöä ja ryhmää kuvaavassa korrupiossa torjunta ja korrupationvastaiset uudistukset suunnataan vaikuttavaan lainsäädäntöön, avoimuuden vahvistamiseen ja eettiseen kehittämiseen.

Tutkimuksessa käytetään soveltuvia menetelmiä yksilökorrupation selvittämiseksi. Selittämällä taustatekijöillä (kulttuuri, uskonto, arvomaailma) altistumista tai suhtautumista korrupatioon tutkimuksissa käytetään haastatteluja, dokumentteja, lainsäädäntöaineistoa sekä kyselyjä. Tilastot ja empiiriset maavertailut ja -arviointit kartoittavat ihmisten arkea korrupation oloissa sekä käsityksiä ja kokemuksia korrupatiosta.

Entä järjestelmäkorrupation ymmärtäminen? Osa tutkijoista (esim. Bozeman et al 2018) katsoo, että yksilölähtöisen hyvän hallinnon ja lahjonnan kysymysten sijasta korrupiotutkimus olisi suunnattava niihin järjestelmätason asioihin, jotka kirjoittajien mielestä tekevät tyhjiksi yhteiskunnan ydinarvot. Merkittäviä kysymyksiä ovat julkisten palvelujen intressi, oikeus äänestää ja korrupation aiheuttamat yhteiskunnalliset vahingot. Tutkijat nimeävät tämän syväkorrupatioksi. On silti myös näkemyksiä, joiden mukaan yksilökorrupation tutkiminen on selkeämpää ja täsmällisempää kuin järjestelmäkorrupation, jonka tutkimus on enemmän tulkinnanvaraista.

Järjestelmälähtöinen korruptio on määrittelyltään yksilökorruptiota epämääräisempi ja epätäsmällisempi ja koskee ennen muuta rakenteita ja instituutioita. Kun halutaan korostaa vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä, tulee kiinnittää huomiota järjestelmien korruptioon ja tapoihin, joissa toiminta on vastoin ns. yhteistä hyvää.

Rakenteellinen korruptio ulottuu politiikkaan ja talouteen ja institutionaalinen korruptio uhkaa demokraattisia instituutioita ja oikeusvaltiota. Yrityksissä on vielä omia erityisriskyksiä. Niissä voi syntyä tilanne, jossa toteutuu toisiaan muistuttavat toimintamallit. Eli, mikäli yksi lahjoo, myös toinen lahjoo.

Järjestelmäkorrupcion torjunta ja reformit edellyttävät toimia, joilla täsmennetään laittoisuuden rajat ja paljastetaan ns. piilotetut vallan rakenteet sekä kyetään määrittelemään sanktiot. Instituutioiden kohdalla integriteetti tulee turvata erilaisin keinoin ja vahvistaa terveitä organisaatioita.

Järjestelmäkorrupcion jäljille päästään käyttämällä sekä laadullisia että määrällisiä tutkimusmenetelmiä. Demokratiaan tai politiikkaan kohdistuvaa korruptiota tutkitaan usealla metodilla: oikeutta koskeva lainsäädäntötutkimus, tapaustutkimus, osallistuva havainnointi ja kyselytutkimus.

Korrupcion tutkimuksen poikkitieteellisyys tuo esille ns. rationaalisesta traditiosta poikkeavat korruption piirteet kuten kokemukset ja sosiaaliset konstruktioit. Tämä on ymmärrettävä siten, että korruptiivinen käyttäytyminen ei ole välttämättä tietoista ja rationaalista, vaan se selittyy prosessin, merkityksen, identiteetin ja kontekstin kautta. Tästä seuraa vaatimus korruptiovastaiselle kehittämistyölle. Eri puolilla toteutettujen korruptiovastaisen kampanjoiden tulee ensisijaisesti puhutella niitä yhteisöjä ja kansalaisryhmiä, joihin kampanjat kohdistetaan. (Pertiwi 2018)

Korrupcio on siinä mielessä yhtä ympäristönsä kanssa, että siihen vaikuttavat kulttuuria koskevat tekijät, kuten historia, arvot, asenteet, sosiaaliset normit ja uskomukset. Ihmisryhmät erottuvat toisistaan kulttuuristen tekijöiden kautta ja kulttuurin spesifit piirteet antavat selityksen korruptiolle ja korruption luonteen ymmärtämiselle.

Hira (2016) esittää tiukkaa kritiikkiä kuvasta, joka on annettu siirtomaajärjestelmän purkautumisen jälkeisten (postkolonialististen) kehittyvien maiden korruptiosta. Esimerkkejä ei löydy siitä, että tämän kaltaiset usein raskaan korruption maat olisivat minimoineet korruption. Yksi syy on se, että vaalit ja uudistukset eivät tuo pysyviä ratkaisuja. Koska korruptiota lähestytään muodollisin kannustimin, tyyliin 'one size fits all', on ilmeistä, että kulttuuriin kuuluvat kysymykset jäävät osin sivuun. Korruption tehokas torjunta edellyttää, että tehdään oikeita kysymyksiä ja sen vuoksi tarvitaan aitoja syväanalyysijä ko. maiden kulttuurin luonteesta ja muutoksista.

Korruption indikaattoreilla ja benchmarkkauksella kehitetään hyvän hallinnon mukaista integriteettiä ja vastuullisuutta. Kuten Johnston (2010) on korostanut, korruption mittaukselle asettuu monia vaatimuksia: objektiivisuus, luotettavuus, läpinäkyvyys ja keskittyminen reformeihin. Ajoittain nousee esille jonkin asteisia epäilyjäkin sen suhteen, miksi asettaa indikaattoreita jollekin mikä ei olisi mitattavissa (”measuring unmeasurable”).

Korruption mittausta koskeva kritiikki (Gilman 2018, Andersson 2017) kohdistuu lisäksi kansainvälisiin organisaatioihin, joiden mittaukset ovat tärkeitä korruption torjunnan kannalta, mutta jotka painottuvat usein hieman yksipuolisesti lahjonnan kysymyksiin eivätkä selitä sellaisenaan korruption monimuotoista todellisuutta. Tutkijat varoittavat, että mittausta ei pidä yksinkertaistaa rajautumalla yhteen lukuun, mikä voi synnyttää mitaustilanteessa ’älyllisen vankilan’. Tilanne saattaa estää korruptiota koskevia laajempia yhteiskunnallisia tulkintoja.

On esitetty (esim. Johnston 2018), että korruptionvastaiseen uudistamiseen liittyy vahva ulottuvuus demokratisoinnista. Kansalaisten ääni on tässä yhteydessä tärkeä, kun arvioidaan reformien tuomaa oikeudenmukaisuutta, parempia toimintatapoja ja vaikuttavuutta. Kansalaiset ovat avainasemassa, koska uudistuksille tarvitaan sitoutumista, poliittista tahtoa ja tukea. Julkinen keskustelu ja huoli korruption uhasta rohkaisevat kansalaisia poliittiseen toimintaan ja osallistumiseen.

Lähteet

- Akuffo, Isaac Nana & Kurmet Kivipöld (2019). Influence of leaders' authentic competences on nepotism, favoritism and cronyism. *Management Research Review* vol 43, no 4, 369–386.
- Albanese, Jay, Kristine Artello & Linh Thi Nguyen (2019). Distinguishing Corruption in Law and Practice: Empirically Separating Conviction Charges from Underlying Behaviors. *Public Integrity*, vol 21:1, 7–21.
- Altbach, Philip G. (2004). The question of corruption in academe. *International Higher Education*, Winter 34, 7–8.
- Andersson, Staffan (2008). 'Studying the Risk of Corruption in Least Corrupt Countries.' *Public Integrity*, 10:3, 193–214.
- Andersson, Staffan (2017). Beyond Unidimensional Measurement of Corruption. *Public Integrity* 19:1, 58–76.
- Araral, Eduardo, Anton Pak, Riccardo Pelizzo & Xun Wu (2019). Neo-patrimonialism and corruption: evidence from 8436 firms in 17 countries in Sub-Saharan Africa. *Public Administration Review* vol 79 issue 4, 580–590.
- Ardigo, Inaki Albisu & Dan Hough (2018). Bishops Who Live Like Prices: Bishop Tebartz-van Elst and the Challenge of Defining Corruption. *Public Integrity* vol 20:1, 64–79.
- Bahoo, Salman, Ilan Alon & Andrea Paltrinieri (2020). Corruption in international business. A review and research agenda. *International Business Review*, vol 29 issue 4.
- Basna, Kristina (2018). Three generations of methods for measuring corruption in Europe. *Abstract. Nase spolecnost*, vol 1 (16), 9–10.
- Bautista-Beauchesne, Nicholas & Cesar Garzon (2019). Conceptualizing corruption prevention: a systematic literature review. *Journal of Financial Crime*, vol 26 no 3, 719–745.
- Bearfield, Domic A. (2009). What is patronage? A critical reexamination. *Public Administration Review* vol 69 issue 1, 64–76.
- Bejakovic, Predrag (2014). Corruption and tax evasion in Croatia. Institutional settings and practical experiences. *Middle East Law and Governance* vol 6, 141–165.
- Bauhr, Monika (2017). Need or greed? Conditions for collective action against corruption. *Governance* 30 (4), 561–581.
- Belle, Nicola & Paola Cantarelli (2017). What causes unethical behaviour? A meta-analysis to set agenda for public administration research. *Public Administration Review* vol 77 issue 3, 327–339.
- Bergh, Andreas, Gissur Erlingsson, Anders Gustafsson, & Emanuel Wittberg (2019). 'Municipally Owned Enterprises as Danger Zones for Corruption? How Politicians Having Feet in Two Camps May Undermine Conditions for Accountability', *Public Integrity*, 21:3, 320–352.

Berti, Carlo (2019). Rotten apples or rotten system? Media framing of political corruption in New Zealand and Italy. *Journalism Studies* vol 20 no 11, 1580–1597.

Blundo, Giorgio (2007). *Hidden acts, open talks. How anthropology can “observe” and describe corruption*. In Corruption and the secret of law. A legal anthropological perspective. Toimittaneet Monique Nuijten ja Gerhard Anders. Ashgate, 27–52.

Bozeman, Barry, Angel Luis Molina & Wesley Kaufmann (2018). Angling for sharks, not pilot fish: deep corruption, venal corruption and public values failure. *Perspectives on Public Management and Governance*, vol 1 issue 1, 5–27.

Burböck, Birgit, Anita Macek, Mladen Vuckovic, Sonja Lipar & Stefan Bojnec (2017). Dark friendliness in Austria and Slovenia. *Management*. Vol 12 no 4, 375–389.

Blenkert, George G. (2004). *The need for corporate integrity*. Toim. George G. Blenkert teoksessa Corporate integrity and accountability. Thousand Oaks. Sage, 1–10.

Caiden, Gerald E. (2005). An Anatomy of Official Corruption. Teoksessa: Ethics in Public Management. Toim. H.G. Frederickson & R.K. Ghere. 277–296.

Caiden, Gerald E., O. P. Dwivwidi & Joseph Dabbara (2001). *Where corruption lives*. Connecticut: Kumarian Press.

Carroll, Archie B. (1987). In search of the moral manager. *Business Horizon* 30, 2, 7–15.

Cerrillo-i-Martinez, Agusti (2017). Beyond Revolving Doors: The prevention of Conflict of Interests Through Regulation. *Public Integrity*, vol 19:4, 357–373.

Ceva, Emanuela & Maria Paola Ferretti (2017). Political corruption. *Philosophy Compass*. Wileyonline.com, 1–10.

Ceva, Emanuela & Michele Bocchiola (2019). Theories of whistleblowing. *Philosophy Compass*. Vol 15 issue 1, 1–10.

Chang, Zheng (2018). Understanding the corruption networks revealed in the current Chinese anti-corruption campaign: a social network approach. *Journal of Contemporary China*, 27:113, 735–747.

Chebova, Kristyna (2017). Measuring corruption in Europe: public opinion surveys and composite indices. *Quality & Quantity*, 51 June, 1877–1900.

Cicero, Marcus Tullius (1992). *Velvollisuusista*. Helsinki. WSOY

Cicero, Marcus Tullius (1998). *Laeista*. Juva: WSOY.

Conover, Kellam (2014). Rethinking anticorruption reforms: the view of ancient Athens. *Buffalo Law Review*, vol 62 no 1, 69-117.

Danopoulos, Constantine P. (2014). “The Cultural Roots of Corruption in Greece. *Mediterranean Quarterly*, 25: 2, 105–130.

Della Porta, Donatella & Alberto Vannucci (2012). *The Hidden Order of Corruption: An Institutional Approach*. Farnham: Ashgate Publishing.

Donchev, Dilyan & Gergely Ujhelyi (2014). What do corruption indices measure. *Economics & Politics*, vol 26:2, 309–331.

Drapalova, Eliska (2016). *Good apples and bad trees: explaining variation in levels of corruption in South-European local government*. European University Institute. Department of Political and Social Sciences, Florence.

Emerson, Sandra (2006). Corruption in Bulgaria. *Public Integrity* vol 8 no 1, 65–76.

Erlingsson, Gissur & Gunnar Kristinsson (2016). Measuring corruption: whose perceptions should we rely on? *Icelandic Review of Politics & Administration*, vol 12 (2), 215–235.

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

deGraaf, Gjalt, Leo Huberts & Tebbine Struver (2018). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity* vol 20:2, 131–149.

Feng, Yi, Zhijun Gao & Honglie Helen Zhang (2018). What leads to official corruption in China? A politico-economic analysis of economic opportunities and government corruption across China's provinces. *Post-Communist Economies* vol 30 no 3, 273–289.

Gardiner, John (2009). *Defining corruption*. Teoksessa Arnold J. Heidenheimer & Michael Johnston (ed.). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.

Graycar, Adam & Diego Villa (2011). The loss of governance capacity through corruption. *Governance* vol 24 no 3, 419–438.

Gadovska, Kaja (2010). National and international anti-corruption efforts: the case of Poland. *Global Crime*, vol 11 no 2, 178–209.

Gilman, Stuart (2018). To Understand and to Misunderstand How Corruption is Measured: Academic Research and the Corruption Perception Index. *Public Integrity*, vol 20: S1, 74–88.

Goel, Rajeev K. & Daniel P. Rich (1989). On the economic incentives for taking bribes. *Public Choice* 61: 269–275.

Gorsira, Madelijne, Adriaan Denkers & Wim Huisman (2018). Both sides of the coin: motives for corruption among public officials and business employees. *Journal of Business Ethics*, 151, 179–194.

Gorsira, Madelijne, Linda Steg, Adriaan Denkers & Wim Huisman (2018a). Corruption in organizations: ethical climate and individual motives. *Administrative Sciences*, vol 8, no 4, 1–19.

Graycar, Adam (2015). Corruption: classification and analysis. *Policy and Society*, 34:2, 87–96.

Grochova, L. & T. Otahal (2011). Corruption in Czech and Slovak republic: did the EU pressure improve legal framework and its enforcement? *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis* Vol LIX no 7, 121–135.

Hellman, Olli (2017). The historical origins of corruption in the developing world: a comparative analysis of East-Asia. *Crime, Law and Social Change*, vol 68, 145–165.

Heidenheimer, Arnold J., & Michael Johnston (2009). *Political Corruption: Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.

Heywood, Paul, and Jan-Hinrik Meyer-Sahling (2013). ‘Danger Zones of Corruption: How Management of the Ministerial Bureaucracy Affects Corruption Risks in Poland,’ *Journal of Public Administration and Development*, 33:3, 191-204.

Heywood, Paul & Nikolas Kirby (2020). Public integrity: from anti-corruption rhetoric to substantive moral idea. *Etica Pubblica. Studi su Legalità e partecipazione* vol 1(2), 11–32.

Hira, Anil (2016). Broken windows. Why culture matters in corruption reform. *Journal of Developing Societies* vol 32 issue 1, 1–16.

Hotho, Jasper, Dana Minbaeva, Maral Muratbekova & Larissa Rabbiosi (2018). Coping with favoritism in recruitment and selection: a communal perspective. *Journal of Business Ethics* 165, 659–679.

Huberts, Leo (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.

Jain, Arvind (2001). Corruption: a Review. *Journal of Economic Surveys*, vol 15:1, 71–121.

Jancsics, David (2019). Corruption as resource transfer: an interdisciplinary synthesis. *Public Administration Review*, vol 79 issue 4, 523–537.

Jimenez, Juan Luis & Daniel Albalade (2018). Transparency and local government corruption: what does lack of transparency hide? *European Journal of Government and Economics*. vol 7 no 2, 106–122.

Johnston, Michael (2010). Assessing vulnerabilities to corruption. Indicators and benchmarks of government performance. *Public Integrity*, vol 12 (2), 15–142.

Johnston, Michael (2018). Reforming reform: revising the anticorruption playbook. *Deadalus* vol 147 issue 3, 50–62.

Kansallinen integriteettitutkimus. Suomi. Peruseräraportti (2011). Tekijät Ari Salminen, Rinna Ikola-Norrbacka ja Venla Mäntysalo. Vaasan yliopisto.

Klinger, Donald E. (2020). Corruption. *Public Integrity* 22:3, 296–299.

Kmelko, Irina & Michael Bonnal (2020). Corruption and legislatures: exploring perceptions of Ukrainian legislators. *Public Integrity* vol 22 no 4, 344–359.

Ko, Kilkon & Cuifen Weng (2012). Structural Changes in Chinese Corruption. *The China Quarterly* 211, 718–740.

- Konstadinova, Tatiana (2009). Abstain or rebel: corruption perceptions and voting in East European elections. *Politics & Policy* vol 37 no 4, 691–714.
- Köbis, Nils C., Jan-Willem van Prooijen, Francesca Righetti, & Paul A. M. van Lange (2016). Prospection in Individual and Interpersonal Corruption Dilemmas. *Review of General Psychology*, vol 20 no 1, 71–85.
- Lampropoulou, Effi (2012). *Myths and Realities about Corruption in Public Administration and its Discourse in Greece*. Conference paper, VU University of Amsterdam.
- LaPalombara, J. (1994). Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research: An International Quarterly*, 61: 2, 325:350.
- Ledeneva, Alena, Roxana Bratu & Philipp Koker (2017). Corruption studies for the twenty-first century: paradigm shifts and innovative approaches. *Slavonic and East-European Review* vol 95 no 1, 1–20.
- Lessig, Lawrence (2013). *Institutional corruptions*. Edmond J. Safra Working Papers. Cambridge: Harvard University.
- Liu, Xizi (2016). A Literature Review on the Definition of Corruption and Factors Affecting the Risk of Corruption. *Open Journal of Social Sciences*, 4, 171–177.
- Liu, Wenlin, Anupreet Sidhu, Amanda Beacum & Thomas Valente (2017). *The International Encyclopedia of Media Effects*. Wiley Online Library, 1–12.
- Malito, Debora (2014). Measuring corruption: indicators and indices. *European University Institute. EUI Working Papers* 13, 1–23.
- Masters, Adam B. & Adam Graycar (2015). Making corruption disappear in local government. *Public Integrity*. vol 18:1, 42–58.
- Merton, Robert K. (1961). *Bureaucratic structure and personality*. 48–61. Teoksessa Complex organizations. Toimittanut Amitai Etzioni. New York. Holt, Rinehart ja Winston.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Kim Mikkelsen, Kim Sass & Christian Schuster (2018). Civil service management: what we know and what we don't. *Public Administration* vol 96 issue 2, 276-285.
- Moene, Karl and Tina Soreide (2016). Corruption Control. *Crime Law Soc Change*, 66:147–163.
- Muir, Sarah & Akhil Gupte (2018). Rethinking the anthropology of corruption. *Current Anthropology*, vol 59 supplement 18, 4–15.
- Mungiu-Pippidi, Alina & R. Dadasov (2016). Measuring control of corruption by a new index of public integrity. *European Journal on Criminal Policy and Research*. July 1 (2016).
- Mutttilainen, Vesa, Natalia Ollus, Ari Salminen & Noora Välimäki (2020). *Mittaamaton korruptio? Korruption seurannan indikaattorit (KORSI) -projekti ja sen keskeiset tulokset*. Raportti 1. Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminta.

- Naxera, Vladimir (2018). The never-ending story. Czech governments, corruption and populist anti-corruption rhetoric. *Politics in Central Europe*, vol 14 (3), 31–54.
- Nel, Philip (2019). When bribery helps the poor. *Review of Social Economy*. June, 1–26.
- O`Hara, Phillip Anthony (2014). Political economy of systemic and micro-corruption throughout the world. *Journal of Economic Issues* vol XLVIII no 2, 279–308.
- Osifo, Charles O. (2018). A Network Perspective and Hidden Corruption. *Journal of Public Administration and Governance* 8, 1.
- Quah, Jon S.T., ed. (2013). *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management, vol. 23. Emerald Group Publishing, United Kingdom.
- Persson, Anna, Bo Rothstein & Jan Teorell (2013). Why anti-corruption reforms fail – systemic corruption as a collective action problem. *Governance* 29 (3), 449–471.
- Pertiwi, Kanti (2018). Contextualizing corruption: a cross-disciplinary approach studying corruption in organizations. *Administrative Sciences*, vol 8(2), 1-19.
- Pianezzi, Daniela & Giuseppe Grossi (2020). Corruption in migration management: a network perspective. *International Review of Administrative Sciences*, vol 86(1), 152–168.
- Purcell, Acuinias John (2016). Australian local government corruption and misconduct. *Journal of Financial Crime*, vol 23 no 1, 102–118.
- Praino, Rodrigo & Adam Graycar (2018). Corruption Follow Opportunity? A Study of the U.S. Congress. *Public Integrity*, vol 20:5, 478–496.
- Raab, Jörg & H. Brinton Milward (2003). Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol 13 no 4, 413–439.
- Rose, Jonathan (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity* vol 20:3, 220–233.
- Rose-Ackerman, Susan (2007) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rose-Ackerman, Susan & Bonnie J. Pafifka (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salminen, Ari (2004). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet*. Edita. Helsinki
- Salminen, Ari (2013). ‘Control of Corruption: Case of Finland’ in Jon S.T. Quah (eds.), *Different Paths to Curbing Corruption: Denmark, Finland, Hong Kong, New Zealand and Singapore*. Research in Public Policy Analysis and Management, vol 23. Emerald Group Publishing, United Kingdom, 57–77.
- Salminen, Ari (2015). *Rakenteellinen korruptio. Kartoitukset riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 203. Vaasa.

Salminen, Ari (2018). *Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta*. Edita.

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

Salminen, Ari & Olli-Pekka Viinamäki (2017). *Piilokorruptio Suomessa: mitä kansalaiset kertovat?* Vaasan yliopiston julkaisuja. Raportteja 3.

Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288.

Salminen, Ari & Pitkänen, Lotta (2019). Tutkimusyhteisöissä kaikki hyvin? Tutkimusetiikan Barometri 2018. Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Julkaisuja 1/2019. Helsinki.

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

Six, Frederick & Leo W.J.C. Huberts (2008). Judging a Public Official's Integrity. Teoksessa *Ethics and Integrity of Governance. Perspectives Across Frontiers*. Toimittaneet L.W.J.C. Huberts, J. Maesschalck, C. L. Jurkiewicz, 65–82. Cheltenham: Elgar.

Shon, Jougmin & Yoon Kyung Cho (2020). Fiscal decentralization and government: evidence from U.S. states. *Public Integrity* vol 22:2, 187–204.

Slingerland, Willeke (2019). *Network corruption: when social capital becomes corrupted*. Management Book. Eleven International Publishing.

Stockemer, Daniel & Aksel Sundström (2019). Corruption and women in cabinets. Informal barriers to recruitment in the executive. *Governance*, 32, 83–102.

Söreide, Tina (2016). *Corruption and criminal justice: bridging economic and legal perspectives*. Edmond Elgar.

Tamminen, Tanja (2020), *Menetelmiä korruption kokonaisvaltaiseen seurantaan. KORSI-projektin raportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:45.

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

Thompson, Dennis F. (2013). 'Two Concepts of Corruption'. Edmond J. Safra Working Papers, No. 16. Harvard University.

Thompson, Dennis F. (2018). 'Theories of Institutional Corruption', *Annual Review of Political Science*, 21:1, 495–513.

deToqueville, Alexis (2006). *Demokratia Amerikassa*. Suomentanut Sami Jansson. Helsinki. Gaudeamus.

Torsello, Davide & Bertrand Venard (2016). The anthropology of corruption. *Journal of Management Inquiry* vol 25 (1), 34–54.

Triantidis, Aris & Vasiliki Tsagkroni (2017). ‘Clientelism and Corruption: Institutional Adaptation of State Capture Strategies in View of Resource Scarcity in Greece,’ *The British Journal of Politics and International Relations*, 19:2, 263–281.

Tu, Wenyan, Jianguo Yang & Yang Cheng (2020). Influence of individual values on attitudes toward corruption: what undermine formal anticorruption effectiveness. *Asian Journal of Social Psychology*, vol 23, issue 3, 264–277.

Wachs, Johannes, Mihaly Fazekas & Janos Kertesz (2020). Corruption risk in contracting markets: a network science perspective. *International Journal of Data Science and Analytics*. Papers, January, 1–16.

Vannucci, Alberto & Fernanda Rios Petrarca (2020). Corruption and how to fight it: state of the art and analysis perspectives. *Civitas, Revista de Ciencias Sociais*, September-December 20 (3), 315-323.

Villoria, Manuel, Gregg G. van Ryzin & Cecilia F. Lavena (2012). Social and political consequences of administrative corruption: a study of public perceptions in Spain. *Public Administration Review* vol 73 issue 1, 85–94.

Vousinas, Georgios (2017). ‘Shadow Economy and Tax Evasion: Achilles Heel of Greek Economy. Determinants, Effects and Policy Proposals’, *Journal of Money Laundering*, 20:4, 386-404.

Yeh, Stuart S. (2021). APUNCAC and the international anti-corruption court (IACC). *Laws* 10, 1, 1–18.

Zacharakis, Giorgos, P., I. Panagiota, Antonius Antonopoulou, K. Tavlos, and George Kipreos (2017). ‘Corruption and Illegal Payments in Greece’, *Journal of Public Management Research*, 3:1, 29-40.

Zardkoohi, Asghar, Joseph Harrison & Mathew Josefy (2017). Conflict and confluence: the multidimensionality of opportunism in principal-agent relationships. *Journal of Business Ethics*. 146: 405–417.

Zulaikha, Paulus T., Basuki Hadiprajitno, Abdul Rohman & Rr. Sri Handayani (2021). Effects of attitudes, subjective norms and behavioral controls on the intention and corrupt behavior in public procurement: fraud triangle and the planned behavior in management accounting. *Accounting* 7, 331–338.