



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

ARI SALMINEN
VENLA MÄNTYSALO

Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli -verkostot Suomessa

VAASAN YLIOPISTON JULKAISUJA
SELVITYKSIÄ JA RAPORTTEJA 182

Vaasan yliopisto – University of Vaasa
PL 700 – P.O. Box 700 (Wolffintie 34)
FI-65101 VAASA
Finland

www.uva.fi

ISBN 978-952-476-428-5 (painettu)
ISBN 978-952-476-429-2 (verkkojulkaisu)

ISSN-L 1238-7118
ISSN 1238-7118 (painettu)
ISSN 2323-6833 (verkkojulkaisu)

© VAASAN YLIOPISTO

ESIPUHE

”Eettisyyttä oppiakseen kukin kääntyköön itsensä puoleen. Tähän tarkoitukseen jokainen riittää itse itselleen paremmin kuin hyvin”. Soren Kierkegaard, Eräänlainen kiusaus, 2011 (alkup. 1841).

Tässä raportissa käsitellään korruptiota ja hyvä veli -verkostoja teoreettisena ja käytännöllisenä kysymyksenä. Aiheen käsittely osuu ajankohtaan, jolloin suomalaisessa yhteiskunnassa keskustellaan vilkkaasti hyvä veli -verkostoista. On silti hyvä huomata, että verkostoituminen ja yhteistyö on pääosin tervettä, tarpeellista ja kaikkien edun mukaista. Talouselämän toimijoiden ja poliittisten päätöksentekijöiden keskinäinen vuorovaikutus on jatkuvaa ja löytää myös uusia muotoja.

Vaikka tarkkaa rajaa ei ole aina helppo vetää terveen ja korruptoituneen verkoston välille, tällä tutkimuksella pyritään selventämään tuota rajaa. Kaikkialla maailmassa korruptoituneet verkostot johtavat moniin yhteiskunnallis-moraalisiin haittoihin kuten ahneuteen ja kohtuuttomuuteen, luottamuspulaan päättäjien ja kansalaisten välillä sekä poliittisen ja taloudellisen järjestelmän uskottavuuden, oikeutuksen ongelmiin.

Vuosia kestäneen hallinnon ja johtamisen etiikan tutkimuksen yhteydessä saamamme suullinen ja kirjallinen kansalaispalaute mahdollistaa sen johtopäätöksen, että hyvä veli -verkostot ovat vakava yhteiskunnallinen ongelma Suomessa. Tätä ei voi sivuuttaa pelkällä olankohautuksella. Kokonaan toinen asia on kuitenkin se, miten tätä yksilöiden kokemaa ongelmaa selvitetään tieteellisellä tutkimuksella ja mitä näyttöä on esitettävissä tämän kaltaisesta korruptiosta. Kartoitamme tutkimuksen keinoin korruption ja hyvä veli -järjestelmän keskeistä sisältöä, ominaispiirteitä, käytäntöjä ja torjuntainstrumentteja.

Kiitämme kollegoitamme tuesta kirjoitusprosessin aikana ja erityisesti dosentti Tommi Lehtosta käsikirjoitukseen tehdyistä arvokkaista parannusehdotuksista.

Tammikuu 2013

Kirjoittajat

Sisällys

ESIPUHE	3
1 JOHDANTO	1
Aiheen tausta.....	1
Kysymykset.....	3
Eettinen ja juridinen arvio.....	4
Tutkimusote	5
2 MITÄ ON KORRUPTIO ?	7
Mitä arvoja korruptio loukkaa?	9
Määritelmiä	11
Lahjonta ja institutionaalinen korruptio	13
Korruption ulottuvuudet ja muodot.....	16
3 KOHTI HYVÄ VELI -VERKOSTON MÄÄRITELMÄÄ.....	19
Hyvä veli -verkostot kirjallisuuskatsauksen perusteella	19
Lähikäsitteet	22
Hyvä veli -verkoston piirteet ja ominaisuudet	24
Hyvä veli -verkoston malli.....	26
4 HYVÄ VELI -VERKOSTOT POLITIIKASSA, TALOUDESSA JA HALLINNOSSA.....	28
Ajankohtainen tutkimus ja selvitys	28
Altistuminen hyvä veli -verkostoilta.....	31
Tapausesimerkit	34
Tapausten tulkinta	38
5 KORRUPTION JA HYVÄ VELI -VERKOSTON TORJUNTA.....	43
Kuinka eliminoida korruptoituneiden verkostojen synty?	43
Vastuullisen aseman väärinkäyttö.....	44
Suosinnan torjuntakeinoja.....	45
Salailu, suojele ja peittely: vastalääkkeenä avoimuus	46
Miten hillitä kohtuutonta vastavuoroisuutta ja kiitollisuudenvelkaa?	48
6 LOPUKSI.....	50
LÄHTEET	53
LIITTEET	58
ASIAHAKEMISTO	61

Kuviot

Kuvio 1.	Jaottelu eettisestä tuomittavaan.....	5
Kuvio 2.	Korruption uhkaamat eettiset arvot yhteiskunnassa.....	11
Kuvio 4.	Lahjonta osana korruptiotapahtumaa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010).	14
Kuvio 3.	Korruption ulottuvuudet käsitepareina (mukaellen Salminen & Ikola-Norrbacka 2011).	17
Kuvio 5.	Hyvä veli -verkosto mallina	26
Kuvio 6.	Kansalaisten näkemys korruption ilmenemisestä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009).	29
Kuvio 7.	Oletetut hyvä veli -järjestelmän ominaisuudet poliittisen ja taloudellisen vaikutusvallan alueilla	34

Taulukot

Taulukko 1.	Suomi ja kolme Pohjoismaata Transparency Internationalin indeksissä neljänä havaintovuonna.....	9
Taulukko 2.	Hyvä veli -verkosto ja lähikäsitteet: kirjallisuuskatsaus	20
Taulukko 3.	Arvio hyvä veli -verkoston ominaispiirteiden esiintymisestä valituissa käytännön tapauksissa	37
Taulukko 4.	Potentiaaliset uhat, jotka johtavat epäeettiseen ja tuomittavaan toimintaan.	42

1 JOHDANTO

Aiheen tausta

Aristokratioita 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... Korkeassa asemassa olevien ihmisten moraalittomuus ei pelota yhtä paljon kuin moraalittomin keinoin saavutettu korkea asema, Alexis de Tocqueville (1805–1859), Demokratia Amerikassa.

”Valta ei korruptoi, vaan pelko. Ehkä juuri pelko vallan menettämisestä”, mukaellen John Steinbeckia (1902–1968).

Korruptio ja sen uhka on vanha ilmiö. Korruptiolla tarkoitetaan arkipuheessa henkistä ja moraalista rappiota, tapojen turmeltumista ja poikkeamia siitä, mitä yleisesti pidetään oikeana. Kaikki tietävät johonkin määrään saakka, mistä korruptiossa on kyse, joten sinänsä ilmiö on tuttu. Tutkimuksen kannalta on silti vaativa tehtävä määritellä kattavasti ja tarkkarajaisesti, mistä korruptiossa on kysymys. On sanottu (de Graaf 2007), että korruption määrittelyä leimaa sosiaalinen konstruktionismi, jonka mukaan korruptio on sitä, mitä pidetään korruptiona tietynä aikana ja tietyssä paikassa.

Vaikka korruption tulkinta jää usein hieman arvoitukseksi, tässä työssä haetaan perusteltuja vastauksia korruptiota koskeviin kysymyksiin tarkastelemalla hyvä veli -verkostoja yhtenä korruption ilmenemismuotona.

Korruptiota voidaan pitää eettisen hallinnan varjo- tai vastapuolena. Vallan väärinkäyttöä ja korruptoitunutta toimintaa on esiintynyt yhtä kauan kuin on ollut poliittis-hallinnollisia järjestelmiä ja yhteiskunnallisia instituutioita. Korruptio kytkeytyy kaikkialla tiiviisti valtaan ja hallitsemiseen. Sanonnan mukaan valta turmelee, ja absoluuttinen valta turmelee absoluuttisesti. Jo Machiavellistä lähtien vallan menettämisen pelko on usein ollut se tekijä, joka on johtanut korruptioon. Vallassa pysyminen saattaa toisinaan vaatia äärimmäisiä keinoja ja väärinkäytöksiä.

Yhteiskunnan näkökulmasta korruptio on haitallista niin yhteisöille kuin yksilöille, jotka elävät sellaisessa kulttuurissa, jossa korruptio sivuuttaa oikeudenmukaisen ja tasapuolisen toiminnan. Korruption lonkerot ulottuvat jokaiselle yhteiskuntaelämän osa-alueelle, joten se rapauttaa poliittis-hallinnollisten järjestelmien, oikeuslaitoksen, elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Korruption

tasot vaihtelevat yhteiskunnan laaja-alaisesta korruptiosta yksilötason korruptioon. Usein korruption katsotaan esiintyvän yhteiskunnissa, jotka ovat kulttuurisesti, historiallisesti tai oikeusjärjestykseltään epävakaita. Korruptio on yksi poliittisen järjestelmän haitallisimpia piirteitä.

Etiikan ja korruption ongelmista ja haasteista keskustellaan monilla tieteenaloilla. Hallintotieteellisellä keskustelulla on omat erityiset teemansa. Tutkimusalueita ovat mm. eettiset arvot ja koodit, eettinen sääntely, lahjomattomuus ja rehellisyys, eettinen päätöksenteko, julkisen palvelun eetos, eettinen johtaminen ja etiikan koulutus (vrt. Menzel 2005; Lawton & Doig 2006).

Aihe ei ole mitenkään uusi. Organisaatio- ja hallintoteoriassa moraalis-eettiset teemat palautuvat 1900-luvun alkuun ja aiempiinkin vuosisatoihin, koska näihin kuuluvia kysymyksiä on pohdittu jo antiikin ajoista lähtien. Tutkimuksissa on käsitelty virkamieshyveitä ja -velvollisuuksia valtiossa ja suhteessa hallitsijaan kysymällä mitä ovat laillisuus, yleinen etu, oikeudenmukaisuus ja asiantuntijuus? Omana aikanaan klassinen hallintoteoria yritti selvittää tarkemmin, mikä on hyvä virkamies kuvaamalla virkamiehen tehtäviä, johtamisperiaatteita ja ns. eettisiä periaatteita kuten motivointia, vastuullisuutta, kuria ja valvontaa.

Myöhempi tutkimus on käsitellyt mm. byrokratian etiikkaa. Tärkeitä kysymyksiä ovat ns. kolmen E:n teemat eli taloudellisuus (economy), tehokkuus (efficiency) ja vaikuttavuus (effectiveness). Tähän luetteloon lisätään neljäs E, joka on etiikka (ethics). Uudemmassa hallinnontutkimuksessa kiinnostus kohdistuu sellaisiin eettisiin kysymyksiin kuten demokratian kehittämiseen, kansalaisosallistumiseen, avoimuuteen ja responsiivisuuteen. Myös ammattien (professioiden) eettisiä haasteita käsitellään samoin kuin korruption valvontaa ja regulaatiota. Perustutkimuksen ohella kehitystutkimus (development research) käsittelee korruption torjunnan strategioita, parhaita käytäntöjä ja eettisiä koodeja julkista palvelua varten.

2000-luvun vuosina nousevat esiin korruption tutkimuksen uudet aiheet, joista mainitaan tässä muutamia. Yksi tutkimusalue on korruption suhde luottamukseen. Toinen on korruption syyt, haitalliset vaikutukset ja erityisesti integriteetin loukkaukset ja niiden estäminen julkisessa hallinnossa. Kolmas alue on korruption ymmärtäminen yhtäältä rakenteellisena ilmiönä ja toisaalta yksilön valintana. Myös korruption tutkimisen menetelmiin on kiinnitetty huomiota entistä enemmän (vrt. Lawton & Doig 2005; Cox 2009; Salminen 2010; de Graaf & Huberts 2010; Salminen, Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2011; Sööt & Rootalu 2012; Menzel 2012; Cooper 2012).

Kysymykset

Miksi tutkia korruptiota Suomen oloissa? Aiheen valintaan liittyy tietty paradoksi, koska Suomea on osana Pohjoismaita totuttu pitämään alhaisen korruption maana kansainvälisissä vertailuissa. Tästä on ollut se käytännön hyöty, että korruptoitumattomuudesta on muodostunut hyvän maineen ja kilpailukyvyn yksi osatekijä. Suomalaisen yhteiskunnan ja talouselämän vahva intressi on se, että maa pysyisi alhaisen korruption kärkipaikoilla myös tulevaisuudessa. Suomea tuntuu silti vaikean tietäntyyppinen korruptio, koska korruptoituneet verkostot ovat olleet laajan yhteiskunnallisen keskustelun kohteena.

Millaiseen korruptoituneeseen toimintaan liitetään hyvä veli -verkostot? Tässä kuvattu hyvä veli -järjestelmä ei ole korruption koko kuva, vaan osa sitä. Olettamuksemme on, että näitä verkostoja on vaikea selvittää, koska tutkimustietoa on toistaiseksi suhteellisen vähän. Myös ns. terveen ja korruptoituneen verkoston raja on häilyvä eikä hyvä veli -järjestelmä ole korruption muotona tarkkarajainen. Vaikka hyvä veli -verkostot olisivat selvästi epäeettisiä järjestelyjä, on huomattava, etteivät ne juridisesti katsottuna ole aina lainvastaisia.

Tämän tutkimuksen päätavoitteena on selvittää korruption käsitettä ja ilmiötä rajautuen yhteen korruption muotoon eli hyvä veli -verkostoihin (jatkossa verkostot -käsitteen sijasta ja sen rinnalla käytetään myös käsitteitä hyvä veli -verkosto ja -järjestelmä). Tarkastelukulma korruptioon pysyy avarana, koska käsiteltävät korruptiotapaukset edustavat suhteellisen laajasti politiikkaa, taloutta ja hallintoa. Tästä huolimatta esimerkiksi sellaiset aatteelliset yhteenliittymät, kuten seurakunnat, klubit ja uskonnolliset liikkeet, jäävät tapauskohtaisen tarkastelun ulkopuolelle. Tutkimuksella pyritään kahteen osatavoitteeseen.

Ensinnäkin, korruptio ja hyvä veli -verkostot määritellään tutkimuskirjallisuuden ja teoreettisen mallintamisen avulla kysymällä mitä on korruptio. Mitä ominaisuuksia sisältyy hyvä veli -verkostoon ja mikä on tämän kaltaisen korruptoituneen verkoston malli? Näihin kysymyksiin keskitytään raportin ensimmäisissä pääosuuksissa.

Toiseksi pyritään kuvaamaan, miten hyvä veli -verkostot toimivat käytännössä ja millainen kontrollijärjestelmä korruption torjumiseksi on luotu. Millaisia korruptoituneen verkoston esimerkkejä on löydettävissä? Miten varaudutaan korruption torjuntaan ja torjunnan kehittämiseen? Näitä kysymyksiä käsitellään raportin myöhemmissä osuuksissa.

Eettinen ja juridinen arvio

Selvityksen luonteeseen vaikuttaa myös se tosiasia, että hyvä veli -verkostoja tarkastellaan sekä eettisesti että juridisesti. Hallinnon etiikan selvityksenä asemamme pääpainon eettiseen arvioon ja punnintaan. Vaikka raportin jatkoanalyysit tarkentavat tätä jaottelua, eettisen ja juridisen arvion piirteitä kuvataan lyhyesti seuraavassa.

Kuvion 1 avulla pyritään osoittamaan ne vyöhykkeet, joihin hyvä veli -verkostot näyttäisivät sijoittuvan. Tilannetta yksinkertaistaen, vyöhykkeitä on kuvattu neljä kuvio 1 mukaisesti. Vyöhykkeet määritellään seuraavasti:

- eettinen, sisältäen moraalisesti sallitun tai velvoittavan
- epäeettinen kuvaa moraalisesti epäilyttävää tai kiellettyä
- moitittava, so. lain hengen vastainen
- tuomittava, so. laissa kielletty

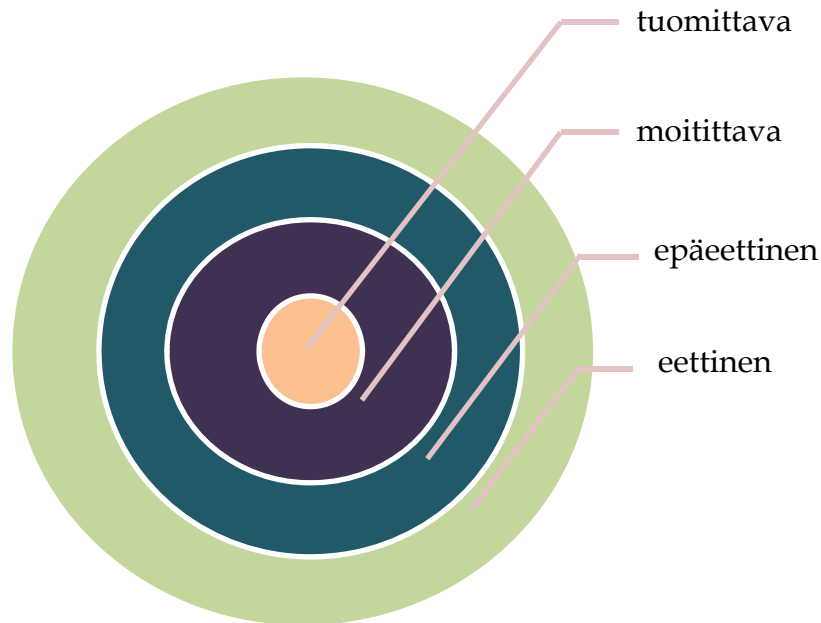
Oletamme, että hyvä veli -verkostot asemoituvat kuvion 1 mukaisesti pääosin tummille vyöhykkeille eli epäeettiseen ja moitittavaan toimintaan. Rajat eivät ole erityisen tarkkoja, mutta kuvion vyöhykkeet osoittavat myös sen, että eettisellä ja juridisella arviolla on jossain määrin oma sisältönsä.

Erotuksena juridisesta arviosta kiinnitämme jatkossa erityistä huomiota eettiseen arvioon, mikä sekin sisältää useita teoreettisia vaihtoehtoja: eettisesti oikein on yleisen oikeustajun mukainen ja moraalisesti epäilyttävä tai kyseenalainen. Vastaavasti epäeettinen on yleisen moraalitajun vastainen, eettisesti ongelmallinen tai selvästi epäeettinen (moraaliton).

Juridinen arvio koskee jossain määrin muuta asiaa, toisin sanoen lainmukaisuutta (laillista toimintaa) tai laittomuutta (lakia rikkovaa, lainvastaista). Esitetyssä jaottelussa moitittava toiminta viittaa sinänsä lain kirjaimen mukaiseen mutta lain hengen vastaiseen toimintaan ilman, että se johtaa rangaistuksiin tai tuomioihin. Laiton on lainvastainen ja johtaa tuomioon. Rangaistukset määrittyvät voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Keskeinen lainsäädäntö korruption osalta on esitetty jäljempänä liitteessä 1.

Koska eettisten arvioiden rajat eivät ole tarkkoja, on selvää, että tilanteista ja konteksteista riippuen eettinen punninta kattaa monia politiikan, talouden ja hallinnon kysymyksiä. Näitä ovat yleisen oikeus- ja moraalitajun loukkaukset, kansalaisten kokemat luottamusta heikentävät toimintatavat, niin reilun pelin yritystoiminnan

kuin tehokkaan hallinnon häiriöt sekä eettisiä arvoja ja integriteettiä loukkaava toiminta.



Kuvio 1. Jaottelu eettisestä tuomittavaan

Tutkimusote

Millä tutkimusotteella on saatavissa pätevää tietoa korruptiosta? Tieteellisen tutkimustiedon hankintaan on perusteltua käyttää erilaisia tutkimusotteita juuri sen vuoksi, että monet huomiot korruption käytännöistä ovat edelleen spekulatiivisia tai olettamusten tasolla. Perusvalinnat koskevat kvantitatiivisen tai kvalitatiivisen tutkimusotteen käyttökelpoisuutta. Korruption tutkimukseen soveltuvina menetelminä mainitaan komparatiivinen ote, etnografia ja tapaustutkimus. (Salminen & Mäntysalo 2012.)

Tutkimustietoa voidaan kerätä monin eri tavoin. Kirjallisuuskatsaus auttaa ymmärtämään, mihin teoriaperustaan tarkastelu nojaa ja miten hyvä veli -verkoston kaltaisen piilokorruption sisältö on kuvattavissa. Tapaukset ja niiden julkiset oikeuskäsittelyt paljastavat ko. korruptiotapauksen erityisluonnetta ja vaikuttavat keskusteluun oikeus- ja hallintokulttuurin kehityksestä ja yhteiskunnan moraalista. Kansalaismielipidettä on perusteltua kartoittaa kansalaiskyselyillä, jotta tiede-

tään enemmän korruption ja luottamuksen välisestä yhteydestä. Elinkeinoelämän mittaukset tuovat esiin siellä toimivien käsityksiä ja arvioita korruption vaikutuksesta yritystoimintaan, yritysten kilpailukykyyn, maineeseen yms. On perusteltua kysyä myös poliitikoilta ja virkamiehiltä heidän käsityksiään korruptiosta suhteessa julkisen edun turvaamiseen ja eettisesti hyvään hallintoon.

Tässä tehty analyysi on hallintotieteellinen. Tutkimusote on luonteeltaan eksploraatiivinen, aiheeseen perehtyvä ja kartoittava ilman tarkkaa teoreettista viitekehystä. Kirjallisuuteen ja dokumentteihin nojaava data on luonteeltaan sekundaarista ja se on koottu pääasiassa tutkimuksista ja selvityksistä, lainsäädännöstä, virallisasiakirjoista ja julkiseen keskusteluun nostetuista (vähintäänkin epäilyksen alaisista) korruptiotapauksista.

Tutkimusraportti kattaa kuusi pääosuutta. Toinen pääosuus kuvaa korruption käsitettä. Keskeisiä aiheita ovat korruption suhde eettisiin arvoihin, korruption ulottuvuudet ja muodot. Kolmannessa pääosuudessa määritellään hyvä veli -verkosto korruption muotona kuvaamalla lähikäsitteitä, verkoston ominaisuuksia ja mallia. Neljäs osuus tarkastelee hyvä veli -verkostoja Suomessa. Tärkeimpiä aiheita ovat altistuminen hyvä veli -verkostolle, ajankohtaiset tapausesimerkit ja niiden tulkinta. Viidennen pääosuuden aiheena on korruption torjunta. Osuudessa arvioidaan hyvä veli -verkoston ongelmia ja niihin soveltuvia torjuntamekanismeja. Viimeinen osuus on yhteenveto raportin tuloksista.

2 MITÄ ON KORRUPTIO ?

”Virkamiehen kuuluu johtaa ja säätää oikeita, hyödyllisiä ja lainmukaisia säädöksiä ... Kansan hyvinvointi olkoon heille korkein laki ... Lahjuksia älköön kukaan ottako vastaan alköönkä antako virkaan pyrkiessään, sitä hoitaessaan tai sen jätettyään ...” Cicero, Laeista, noin 50 eKr.

Korruptio on laaja ja monitahoinen käsite, jota tulee huolella tarkastella vaihtoehtoisista näkökulmista. Yritys saada yksi pätevä ja lopullinen määritelmä aikaan on monesta syystä erittäin monimutkainen. Peruskysymys on, mitkä yhteiskunnalliset kysymykset määrittelevät korruption.

Korruptio tulee kattavasti ymmärretyksi vasta kun otetaan huomioon monet sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja historialliset tekijät, jotka ovat korruption taustalla. Korruptio käsitetään usein eri tavalla ja tulkinta riippuu sen antajasta ja antajan sosiaalisesta asemasta. Asiantuntijan käsitys voi olla ratkaisevasti erilainen kuin kansalaisen tai maallikon, koulutetun erilainen kuin vähemmän koulutetun, miehen erilainen kuin naisen, rikkaan erilainen kuin köyhän yms.

Käsityksemme mukaan riittävän laaja korruption määrittely luo perustan korruption muotojen ymmärtämiselle. Siksi yksittäisiä määritelmiä on aiheellista avartaa kysymällä, mitä yhteiskunnan perusarvoja korruptio loukkaa. Vastaus tähänkään kysymykseen ei liene samanlainen eri kulttuureissa ja yhteiskunnissa.

Vaikka on olemassa suhteellisen sitovia kansainvälisiä sopimuksia korruptionvastaisesta toimintamallista ja työstä, yksittäisen maan oma lainsäädäntö ja olosuhteet määrittelevät tarkemmin sen, mitkä korruption muodot nähdään tarpeellisiksi kriminalisoida. Mafia, katukorruption yleisyys tai pitkäaikainen korruptoitunut (lahjottu) paikallishallinto virkamiehineen ovat esimerkkejä raskaan luokan korruptiosta, joita on pyritty torjumaan lainsäädäntötoimin niissä maissa, joissa ongelmat ovat suurimmillaan.

Kirjallisuudessa on pyritty määrittelemään korruption muotoja. Kirjallisuuden avulla on mahdollisuus luokitella suhteellisen relevantisti yleiset ja vakiintuneet korruption tyypit. Näitä kuvataan lyhyesti tämän pääosuuden lopussa. Lahjonta ja institutionaalinen korruptio käsitellään erikseen, koska molemmat tyypit ovat keskeisiä suomalaisten hyvä veli -verkostojen analyysissä. Arkikeskustelussa lahjontaa pidetään usein synonyyminä korruptiolle, kun taas institutionaalinen korruptio viittaa ns. maan tapaan ja sitä kautta korruptoituneisiin verkostoihin.

Kansainvälisen järjestön korruptiomittaus

Transparency Internationalin määritelmä korruptiosta on seuraava: ”korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä oman edun tavoittelemiseksi.” Vastuullinen asema on ymmärrettävä laajasti, toisin sanoen, se on muutakin kuin virka- tai luottamusaseman väärinkäyttöä. Järjestö pyrkii mittaamaan korruptiota eri mais-
sa.

Vuosittainen Transparency Internationalin korruptiohavaintoindeksi (Corruption Perception Index, CPI) mittaa runsaan n. 180 maan paikan valtioiden välisessä paremmuusvertailussa. Maita koskevat arviot kootaan useista kansainvälisistä organisaatioista ja niiden suorittamista kyselyistä. Korruptiomittaus on kansainvä-
lisesti tunnettu, vaikka sitä kohtaan on esitetty kovaakin arvostelua.

Korruptionmittaukseen onkin tehtävä joitakin varauksia, jotka koskevat sellaisia kysymyksiä kuten mitä mitataan ja millä tarkkuudella. Arvioissa käytettyjen asi-
antuntijaryhmien työn ja tiedonkeräyksen avulla mitataan ensisijaisesti havaintoja koetusta korruptiosta eikä niinkään todellista tilannetta. On hyvä myös muistaa, että CPI on ainoastaan suuntaa-antava kuvaus korruption tilanteesta. Mittausta on kritisoitu sen vuoksi, että se ’sementoi’ kaikkein vähäisimmän korruption maat ja eniten korruptoituneet maat, eli tulos on vuodesta toiseen lähes sama. Asteikko ei myöskään huomio kaikkea korruptiota, kuten tietyn maan rakenteellista korrup-
tiota, vaan keskittyy pääosin lahjontaan. Siksi jää tilaa ja perusteita tutkia hieman tarkemmin, mitä korruptio sisältää ko. maassa ja millaisia tyypillisiä korruptoitu-
neen toiminnan esimerkkejä on osoitettavissa.

Huomio kiinnitetään tässä yhteydessä vain Suomen ja kolmen Pohjoismaan ase-
maan. Transparency Internationalin mittaus osoittaa tilanteen Suomen ja kolmen Pohjoismaan osalta taulukossa 1. Suluissa oleva indeksi kuvaa maan sijoittumista asteikolla nollasta kymmeneen Vuonna 2012 mittauksen metodologia ja pisteytys muuttuivat aiemmasta tilanteesta. Muutos ei kuitenkaan vaikuttanut merkittävästi kymmenen kärkiryhmän maahan, johon Pohjoismaat kuuluvat.

Indeksi osoittaa, että kaikki Pohjoismaat ovat vuosikymmenen aikavälillä ’puhtai-
ta’. Norjaa lukuun ottamatta muut maat ovat olleet likipitäen viiden kärkiryhmä-
sä vuosien 2003-2012 välisenä aikana, mikä on hyvä saavutus tässä mittauksessa.

Taulukko 1. Suomi ja kolme Pohjoismaata Transparency Internationalin indeksissä neljänä havaintovuonna

CPI	2003	2006	2009	2012
Tanska	3 (9,5)	4 (9,5)	2 (9,3)	1(90)
Norja	8 (8,8)	8 (8,8)	11 (8,6)	7 (85)
Ruotsi	5 (9,3)	6 (9,2)	1 (9,3)	4 (88)
Suomi	1 (9,7)	2 (9,6)	5 (9,0)	1 (90)

Mitä arvoja korruptio loukkaa?

Korruptio loukkaa yhteisesti hyväksytyjä arvoja. Asia ei ole vähäinen, koska loukattaessa integriteettiä, so. rehellisyyttä, puolueettomuutta, lahjomattomuutta, loukkaukset kohdistuvat yhteiskuntaan ja sen moraaliseen perustaan. Poliittisen järjestelmän kohdalla loukkaukset kohdistuvat politiikan ja hallinnon luotettavuuteen ja uskottavuuteen. Kansalaisia ei kohdella tasapuolisesti, mikäli julkisen hallinnon integriteetti rapautuu. Yleisesti oletetaan, että virkamiehet ja asiantuntijat ovat tehtävissään riippumattomia ulkopuoliselta vaikutukselta. Yksi loukkausten alue on hyvän hallintoiminnan periaatteet.

Kuviossa 2 on tiivistetty ne keskeiset hyvän hallinnon arvot, joita loukkaavat korruptio ja hyvä veli -verkostot. Integriteetti, avoimuus ja vastuullisuus (tilivelvollisuus) voidaan nähdä välineellisinä arvoina, jotka vaikuttavat keskeisesti demokraattisen yhteiskunnan arvoihin, luottamukseen ja legitimitettiin ja ns. isoihin eettisiin arvoihin, kuten oikeudenmukaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen (tasa-arvoon).

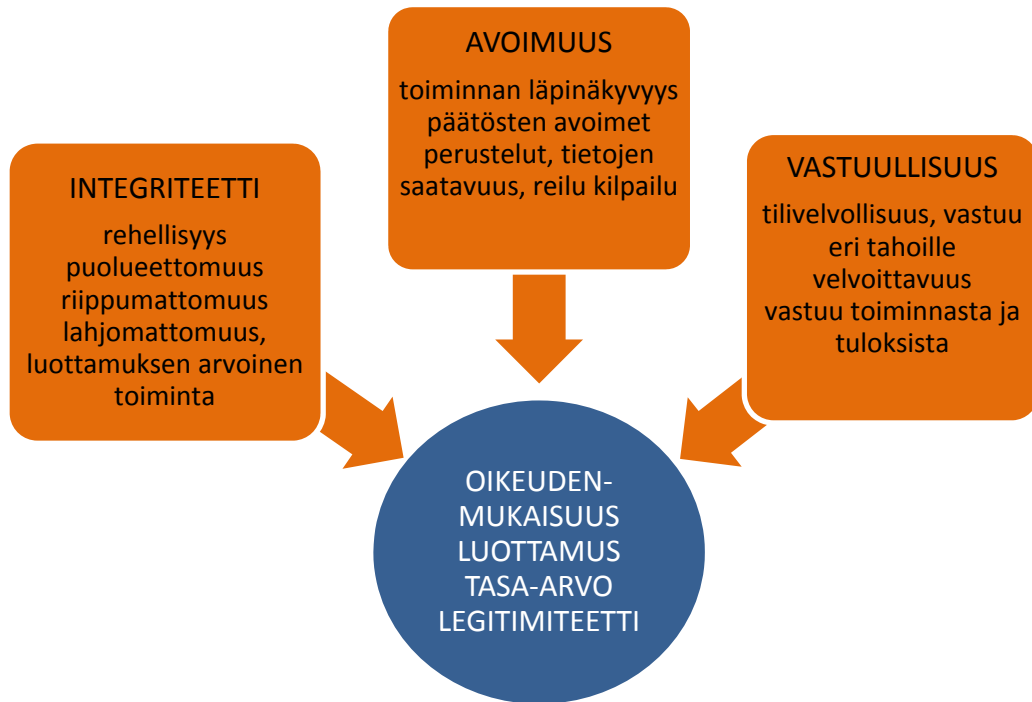
Kansalaisten näkökulmasta osa arvoista on erityisen tärkeitä. Suhteessa poliittishallinnollisen järjestelmän toimintaan avoimuus on yksi sellainen periaate, josta ei haluta tinkiä. Muita yhteiseksi koettuja arvoja ovat oikeudenmukaisuus, tasa-arvo, luotettavuus ja rehellisyys. Kansalaisen mielestä järjestelmän legitimiisyyttä uhkaavat Suomessa raskas korruptio, luottamuspulla politiikkaan ja palveluissa koettu epätasa-arvo (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 168)

Vakava kysymys on korruption aiheuttamat käytännön seuraukset poliittis-hallinnolliselle järjestelmälle. Haitallisia seurauksia on tarkasteltu yhteiskunnan toimivuuden kannalta (Caiden 2001).

Hallinnon kohdalla kysymys on sekä toiminnan laatua uhkaavista seikoista että arvojen rapautumisesta päätöksentekotilanteissa ja suhteessa kansalaisiin. Korruptio vähentää poliittisten päätösten uskottavuutta ja johtaa resurssien tehottomaan käyttöön. Se hyödyttää röyhkeitä ja ahneita lainkuuliaisten kustannuksella. Korruptio heikentää moraalialia ja hallinnon tehokasta ja taloudellista toimintaa ja lisää sen vuoksi veronmaksajien taakkaa.

Pahimmillaan kasvaa myös järjestäytyneen rikollisuuden riski. Tilanteissa, joissa korruptio tarjoaa suojan rikolliselle toiminnalle, laki on ikään kuin kaupan eniten tarjoavalle. Korruptio lähestyy järjestäytyneitä rikollisuutta silloin, kun virkamiehet toimivat räikeän laittomasti tai rikkovat toistuvasti virkavelvollisuuksiaan (Bellis 1985). Tämänkaltaiset rikkomukset johtavat pahimmillaan yksilön kannalta vakaviin lopputuloksiin, mikäli laiminlyödään esimerkiksi liikenteen, rakentamisen tai asumisen turvallisuuteen liittyvä valvonta tai niitä koskevat luvat ovat korruption keinoin ostettavissa.

Korruptio huonontaa entisestään köyhien asemaa yhteiskunnassa. Maailmanpankin laskelmien mukaan korruptio on suurin yksittäinen uhka kehittyvien maiden talouskasvulle (Rose-Ackerman 1999; Benson et al. 1978). Kehittyvien maiden kontekstissa on esitetty myös vastakkainen näkemys siitä, että korruptio edistää kansallista kehitystä, auttaa investointeja ja ohittaa liiallisen byrokratian. Vaikka korruptio saattaa edistää joitain tavoitteita hetkellisesti ja lyhyellä aikavälillä, on kuitenkin pitkän tähtäimen kehityksen kannalta parempi, ettei korruptiota hyväksytä missään muodossa.



Kuvio 2. Korruption uhkaamat eettiset arvot yhteiskunnassa

Määritelmiä

Tässä esitetyille määritelmille on yhteistä se, että korruptio nähdään yhtäältä toimintana, jossa rikotaan yhteisesti hyväksyttyjä normeja, lakeja, velvollisuuksia ja julkista intressiä. Korruptio on toisaalta epäeettistä toimintaa, koska se perustuu motiiveille, jotka palvelevat ainoastaan yksilön tai rajatun ryhmän etua väärillä keinoilla.

Korruption määritelmään sisältyy silti yksi tulkinnallinen ongelma, mikä koskee jäljempänä kuvattavaa rakenteellista korruptiota. Kysymys on siitä, että toimintaa saatetaan pitää korruptoituneena, vaikka noudatetaan yhteisesti hyväksyttyjä pelisääntöjä, kuten lakeja. Periaatteessa tämä johtaa siihen, että varsinainen eettinen punninta alkaa vasta silloin, kun laki ei enää tarjoa ratkaisuja. Korruptio lienee tyypiesimerkki monimutkaisesta ongelmasta (Sabet 2010). Korruption on sitä paitsi usein piilossa, sitä on vaikea havaita ja siitä on vaikea saada selvyyttä. Tämän vuoksi korruptio muodostaa myös kiehtovan eettisen ongelman niin politiikan, talouden kuin hallinnon alueilla.

Klassisen määritelmän mukaan korruptio on ”julkiseen rooliin liittyvistä velvollisuuksista poikkeava käytös henkilökohtaisen hyödyn takia” (Nye 1967). Korruption termi perustuu latinan kielen sanaan *corrumpere*, joka vapaasti käännettynä tarkoittaa rikkoa, tuhota, tai heikentää jotain. Termillä viitataan henkilön luonteen turmeltumiseen tai turmeltuneisuuteen. Pohjolainen (2012) pitää korruptiota yleiskäsitteenä, josta erotetaan rikollinen toiminta, muu lainvastainen menettely, epäeettinen menettely ja rakenteellinen korruptio, silloin kun kyseessä on valta-aseman väärinkäytökset välillisen tai välittömän henkilökohtaisen edun nimissä.

Se, mitä pidetään korruptoituneena toimintana, voi vaihdella maasta toiseen. Eri ihmisryhmillä on vaihtelevat näkemykset siitä, mikä lopulta on korruptiota. Lisäksi korruptio määrittyy myös sen mukaan, mikä on yleinen tai julkinen mielipide asiasta (Rundquist & Hansen 1976). Näin ollen toimintatavat, joita on aiemmin pidetty hyväksyttävänä, voivat tulkinnan ja vallitsevan käsityksen saattelemana muuttua tuomittaviksi, toisin sanoen korruptoituneeksi toiminnaksi.

Tutkijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä, tulisiko korruptiota tarkastella moraalisena ilmiönä vai poliittisena ja taloudellisena kysymyksenä. Siitä ollaan yhtä mieltä, että korruptio ulottuu kaikille yhteiskuntaelämän aloille. (Caiden 2001, de Graaf et al. 2010.) Vaikka korruption tarkastelu keskittyy usein politiikkoihin ja virkamiehiin, korruptiota esiintyy myös elinkeinoelämän toimijoiden keskuudessa. Näissä yhteyksissä korruptio ilmenee ’etuoikeuksien liikkeenä’. Tällä viitataan lähinnä siihen, että ollessaan poikkeuksellisen vaikutusvaltaisessa asemassa poliittinen ja taloudellinen eliitti hyödyntää asemaansa väärin tarkoitukseen.

Kysymys moraalisesta tulkinnasta vaikuttaa korruption määrittelyyn. Laveasti ymmärrettynä korruptio on yhtäältä laitonta ja oikeudellisten säännösten vastaista, mutta toisaalta myös eettisten sääntöjen ja yhteiskunnan normien vastaista. Edellä olevan kuvion 1 vyöhykkeet havainnollistavat tätä moraalisen arvion siirtymää. On lisäksi huomattava, ettei sopimattomana pidettävän toimintatavan tarvitse olla laitonta (vrt. Isaksson 1997, Salminen et al. 2012).

Korruption määritelmässä kuvataan sitä, mihin kohdistuu korruption tuhoava tai turmeleva vaikutus. Nyen määritelmä korostaa laillisuutta, jolloin korruption keskeinen ongelma liittyy lakien tai yhteisesti hyväksytyjen normien rikkomiseen. Laajempi näkökulma korruptioon nostaa esiin sen, miten korruptio loukkaa julkista etua tai yhteistä hyvää. Rogow’n ja Laswellin (1963) mukaan korruptio tarkoittaa yhteisen edun vastaisia tekoja erityisetuksia suosien. Silloin yhteiskuntajärjestys (civic order) turmeltuu. Julkisen tai yhteisen edun käsitteen sisältö on kuitenkin epäselvä ja tilannesidonnainen. (Peters & Welch 1978.)

Lahjonta ja institutionaalinen korruptio

Lahjonta. Lahjontaa pidetään yleisesti keskeisenä korruption muotona (Sampford et al. 2007, Martin et al. 2007). Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan yleissopimuksen (65/2004) mukaan ”lahjonta tarkoittaa lahjuksen tai muun perusteettoman edun tai edun mahdollisuuden pyytämistä, tarjoamista, antamista tai hyväksymistä joko suoraan tai välillisesti siten, että se vaikuttaa tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen tai käyttäytymiseen, jota lahjuksen, perusteettoman edun tai edun mahdollisuuden vastaanottajalta edellytetään.” Keskeistä lahjonnan määritelmälle on se, että toimintaan pyritään vaikuttamaan perusteettoman edun avulla.

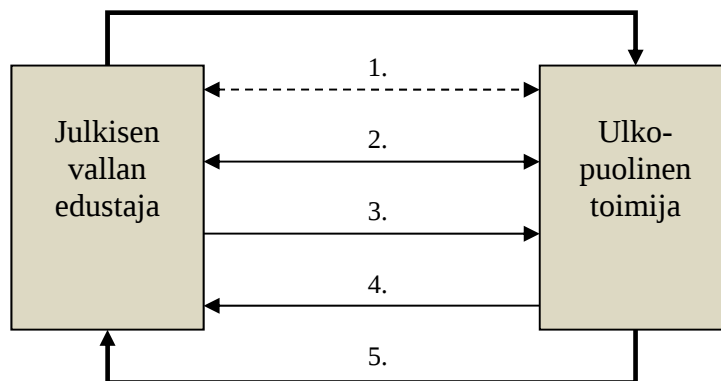
Lahjonta on kriminalisoitu Suomessa ja monissa muissa maissa. Suomen rikoslaissa on mainittu tarkemmat sanktiot lahjuksen antamiselle, ottamiselle ja lahjomiselle eri tilanteissa ja eri toimijoiden kohdalla. Virkamiesten kohdalla kysymys on loukkauksista, jotka koskevat virkatoimien tasapuolisuutta ja riippumattomuutta.

Lahjonnan yhteys hyvä veli -järjestelmään tulee esille silloin kun hyvä veli -verkostojen yhteydessä varoitetaan altistumisesta lahjonnalle. Tämä on tärkein perusta lahjonnan mallintamiselle: kuvaus siitä, milloin lahjan antaminen muuntuu lahjomaksi ja varsinaiseksi lahjonnaksi. Monissa maissa on säännöksiä tai ohjeita siitä, millainen lahja on sopivaa antaa tai vastaanottaa. Suomessa on vastaavia ohjeita ja säännöksiä valtionhallinnossa ja eräissä kunnissa.

Periaatteessa kysymys on siis kahden toimijan välisestä vuorovaikutuksesta ja yleensä vaikuttamiseen pyrkimisestä. Kuvio 4 havainnollistaa tämän kaltaiset vuorovaikutusmuodot julkisen vallan edustajan ja ulkopuolisen toimijan välillä. Nuolen suunnilla kuvataan toimijoiden välistä vuorovaikutussuuntaa sen suhteen, mistä lahjontaprosessi saa alkunsa.

Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija voi luvata lahjuksen, jolloin osapuolet altistuvat lahjonnalle. Lahjusta voidaan myös pyytää molempien osapuolten taholta. Julkisen vallan edustaja voi tarjota lahjusta tai tulla lahjotuksi, jolloin hän menettää integriteettinsä eli koskemattomuutensa ja riippumattomuutensa. Virkamies voi toimia lahjottuna joko ns. virkatehtävänsä mukaisesti tai virkatehtävänsä vastaisesti käyttäen vastuullista asemaansa yksityisen edun ajamiseen.

Pahimmassa tapauksessa koko poliittis-hallinnollinen järjestelmä on korruptoitunut. Korruptio hyväksytään tällöin yhteiskunnassa ikään kuin välttämättömänä pahana. Lahjonta ja vuorovaikutus on kuviossa 4 numeroitu kohtiin 1-5 ja kuvattu vaihe vaiheelta kuvion alla.



Kuvio 4. Lahjonta osana korruptiotapahtumaa (Salminen & Ikola-Norrbacka 2010).

1. Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija lupaa/tarjoaa lahjuksen (altistuminen lahjonnalle)
2. Julkisen vallan edustaja tai ulkopuolinen toimija pyytää lahjuksen
3. Julkisen vallan edustaja lahjoo ulkopuolisen toimijan
4. Julkisen vallan edustaja vastaanottaa lahjuksen ja rikkoo oman integriteettinsä
5. Koko järjestelmä korruptoituu ja lahjonta hyväksytään toimintamallina

Institutionaalinen korruptio. Institutionaalisen korruption käsitteen avulla selkenee hyvä veli -verkoston luonne rakenteisiin 'hiipivänä' korruptiona. Suomalaisessa keskustelussa terminologia hieman vaihtelee, joskin usein kuvataan samantyyppistä korruption muotoa: puhutaan joko institutionaalisesta tai rakenteellisesta korruptiosta. Termillä 'maan tapa' viitataan yleensä rakenteelliseen korruptioon, mikä viittaa juuri siihen, että toimitaan lain puitteissa. Pohjolaisen (2012) mukaan rakenteellinen korruptio liittyy epäasialliseen ja luottamusta heikentävään toimintaan, joka johtuu yhteiskunnan rakenteiden hyväksikäytöstä. Tässä ollaan lähellä hyvä veli -verkostojen toimintaa.

Suomen kohdalla institutionaalinen korruptio on tunnistettavissa monissa tilanteissa, joihin käsitellään jäljempänä. Näistä mainittakoon lyhyesti päätöksenteon tuplaroolit (useita päätöksentekoaasemia, joista koituu jääviysongelmia), ristikkäinen hallinto (hallituspaikkoja toistensa yritysten johdossa) sekä sen kaltainen lainsäädännön valmistelu, jossa kuullaan vain tiettyjä sidosryhmiä. Yhteys hyvä veli -verkostoihin syntyy näiden korruptio-tilanteiden kautta.

Kuten kaikkiin korruption muotoihin, institutionaaliseen korruptioon liittyy toiminta, jossa vastuullista asemaa käytetään erityisen hyödyn saavuttamiseksi rajatulle joukolle. On kuitenkin huomattava, että institutionaalinen korruptio tulee erottaa yksilöön kohdistuvasta henkilökohtaisesta korruptiosta. Esimerkiksi yksittäinen poliitikko on korruptoitunut, mikäli hän ottaa vastaan lahjuksen edistääkseen lahjojille suotuisaa päätöstä. Tällöin puhutaan yksilöön kohdistuvasta korruptiosta (*individual corruption*). Mikäli taas joukko poliitikkoja ajaa poliittisten tukijoidensa, so. ulkopuolisen rahoituksen antajien asiaa, pyrkimällä vaikuttamaan lainsäädännön sisältöön ja ylittämällä tällöin valtuutensa, puhutaan institutionaalista korruptiosta (*institutional corruption*). Tällöin on oletettavaa, että poliitikot toimivat päätöksentekotilanteessa ennalta sovittujen taloudellisten etujen (ja niiden saannin) mukaisesti.

Institutionaalinen korruptio tarkoittaa (Caiden 1977, Thompson 1995, Isaksson 1997) sellaista legitiimin instituution toimintaa, joka todellisuudessa heikentää suorituskykyä ja vähentää luottamusta. Tätä selittävät sellaiset tekijät ja vaikuttimet, jotka vaarantavat päätöksenteon riippumattomuuden. Mikäli laillinen toiminta vaarantaa organisaation suorituskyvyn ja toiminnan vaikuttavuuden, korruptio on ikään kuin sisäsyntyistä juuri siitä syystä, että se perustuu laillisiin menettelytapoihin ja toiminta on näin ollen legitiimiä. Institutionaalinen korruptio on siis seuraus toimintatavasta, joka heikentää instituution rationaalista toimintaa, haittaa toiminnan alkuperäistä tavoitetta tai tarkoitusta, ja vähentää kansalaisten tuntemaa luottamusta.

Institutionaalinen korruptio on aiemmin ollut julkisen sektorin ongelma, joskin viimeaikaisessa tutkimuksessa on kiinnitetty huomioita vastaaviin ongelmiin yksityisen sektorin piirissä (Salter 2010). Institutionaaliseen korruptioon tunnutaan altistuvan joillakin teollisuuden ja tuotannon aloilla. Yksi esimerkki on lääketeollisuus, jolla on monissa maissa ja erityisesti Yhdysvalloissa keskeinen asema alan tutkimuksen rahoittamisessa. Mikäli ko. teollisuus vaikuttaa niihin valintoihin, jotka koskevat yleisiä hoitosuosituksia ja lääkäreiden antamia lääkemääräyksiä potilaille, on aiheellista kysyä, vaikuttavatko päätöksentekoon puolueeton tutkimustieto vai sellaiset intressit, rahoitus ja vaikutusvalta, mikä vähentää ratkaisevasti luottamusta instituution toimintaan. Tällaisesta kielteisestä vaikuttamisesta ja ns. rakenteellisista sidonnaisuuksista löytyy näyttöä (Lessig 2009).

Vastaaviin ongelmiin on kiinnitetty huomiota Suomessa. Julkisuuteen on tuotu selvityksiä, joiden mukaan alan asiantuntijoilla on useita sidonnaisuuksia lääketeollisuuteen (Helsingin Sanomat 25.10.2012). Pitkälle viedyt sidonnaisuudet saattavat olla tie korruptiiviseen käyttäytymiseen tai järjestelmään.

Korruption ulottuvuudet ja muodot

Seuraavat jaottelut auttavat ymmärtämään hyvä veli -järjestelmän luonnetta: mihin hyvä veli -verkostot olisivat luontevimmin sijoitettavissa ääripäitä kuvaavassa esityksessä ja mihin lajityyppiin ne vastaavasti asettuvat korruption tyyppejä ja muotoja koskevassa luettelossa.

Oheiset esitykset perustuvat pääosin hallinnon etiikkaa ja korruptiota käsittelevään kirjallisuuteen (vrt. esim. Caiden & Caiden 1977; Caiden 2005; Huberts et al 2006; de Graaf & Huberts 2008; Salminen & Ikola-Norrbacka 2010). Ulottuvuuksien kuvaus kuviossa 3 on lähinnä karkea jaottelu korruption ääripäistä, jotka ovat toisistaan melko riippumattomia. Sen sijaan korruption muodot tuovat tarkemmin esiin korruption lajeja myös käytännön tilanteissa.

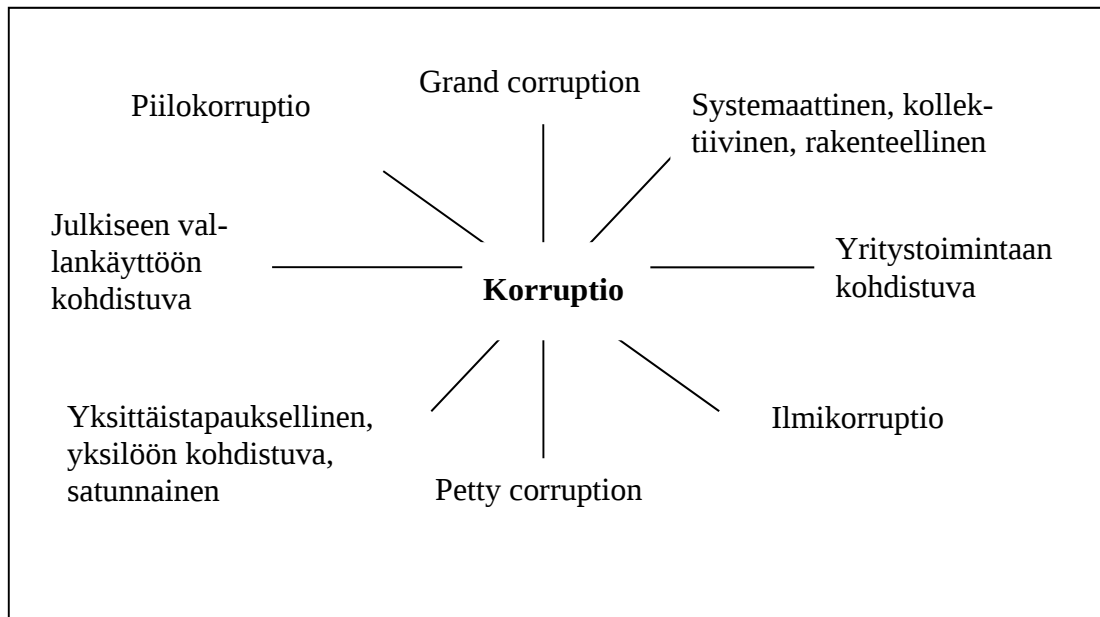
Neljä käsiteparia. Korruption ulottuvuuksia pyritään täsmentämään kuviossa 3. Usein viitattu korruption perusjako on jako raskaan (grand) korruption ja kevyen (petty) korruption ulottuvuuksiin, mikä koskee korruption astetta ja vakavuutta. Jako on sekä teoreettinen että kiistanalainen, koska rajaviiva on epämääräinen sen suhteen milloin kyseessä ovat korruption rikokset ja milloin taas huonon hallinnon epäeettiset ja moitittavat piirteet.

Korruptio jaotellaan myös yhtäältä systemaattiseen, kollektiiviseen ja rakenteelliseen korruption ja toisaalta yksittäistapaukselliseen, yksilöön kohdistuvaan ja satunnaiseen korruption. Nämä piirteet kertovat jo aika paljon siitä, millaisesta korruptiosta on kyse.

Korruption konteksti on kyseessä jaottelussa, jossa korruptio kohdistuu joko yritystoimintaan tai julkiseen vallankäyttöön. Erottava tekijä on lähinnä toimintaympäristö ja arvio siitä, mitä eettisiä periaatteita loukataan julkisissa organisaatioissa ja yrityksissä.

Neljäs käsitepari koskee ilmiikkorruptiota ja piilokorruptiota. Ilmiikkorruption tapauksia on tunnistettavissa tilanteissa, joissa korruptio on hyväksytty toimintamalli yhteiskunnassa. Piilokorruptiossa järjestelmä peittää jälkensä tai toimii kauttaaltaan korruption ehdoilla.

Ulottuvuuksia jaotellaessa hyvä veli -verkostot osuvat useisiin kohtiin. Hyvä veli -verkostojä pidetään lähtökohtaisesti ns. lievän korruption muotona. Verkostot kattavat sekä yksittäistapauksia että systemaattista korruptiota. Niiden toiminta suhteessa muuhun korruption on erityisen salaista. On myös selvää, että verkostot esiintyvät sekä julkisen vallankäytön että yritystoiminnan alueilla.



Kuvio 3. Korruption ulottuvuudet käsittepareina (mukaellen Salminen & Ikola-Norrbacka 2011).

Korruption muodot ja tyypit. Jako korruption muotoihin on konkreettisempi kuin kuvatut ulottuvuudet. Tätä jaottelua vaivaa kuitenkin se, että muotojen sisällöt jäävät määrittelemättä, koska ne sisältävät käytännössä lukemattomia variaatioita. Muotojen kautta selviää kuitenkin osa siitä, miten korruptio ilmenee reaalielämässä.

Hyvä veli -verkostot ovat osa näitä jaotteluita. Äärimmillään hyvä veli -verkostot altistavat lahjontaan eli raskaan korruption muotoihin. Myös suosikkijärjestelmät ovat tuttuja hyvä veli -verkostoille poliittisten virkanimitysten tapauksissa. Lähes poikkeuksetta korruptoituneet verkostot ilmentävät epäeettistä johtamisjärjestelmää. Epäeettisiä seurauksia on monenlaisia: virkavelvollisuudet laiminlyödään ja jätetään täyttämättä tai ylitetään toimivaltuudet yms.

Korruptio jaetaan tässä yhteydessä kolmeen ryhmään, jotka ovat: raskaat muodot (grand corruption); muut korruption muodot (integrity violations, petty corruption) sekä korruptiota muistuttava epäeettinen ja huono hallinto (mismanagement, korruptiiviset piirteet). Viimeisen ryhmän kohdalla voi perustellusti kysyä, ovatko rikkomukset selväpiirteisesti enää edes korruptiota. Tässä tyydytään lyhyisiin ja yleispiirteisiin luetteluihin seuraavasti:

Raskaan (laajan) korruption muotoja ovat

- lahjusten lupaaminen, ottaminen, pyytäminen, antaminen ja lahjonnan hyväksyminen
- julkisten varojen väärinkäyttö varastamalla, petoksella tai kiristyksellä
- julkisen omaisuuden tai vastaavien etujen myynti tai muu hyödyntäminen ilman valtuuksia
- julkisen vallan ja aseman väärinkäyttö

Muita korruption muotoja ovat

- sopimattomat lahjat, sopimaton kestitseminen
- tosiasioiden vääristely, puijaaminen
- luottamuksellisen tiedon väärinkäyttö
- dokumenttien 'sormeilu' ja pelisääntöjen manipulointi
- suosikkijärjestelmän ylläpito
- laitton seuranta ja tarkkailu

Huonoa hallintoa ja johtamista kuvaavat

- tehtävien ja velvollisuuksien laiminlyönti
- luottamuksen rikkominen ja asioiden viivyttely
- tarkoituksellinen riittämätön tiedottaminen
- huonon hallinnon suojeleminen ja salailu
- mismanagement: välinpitämätön johtamistyö ja alaisten laiminlyönti
- huono johtaminen, so. ajelehtimista ja vääristyneiden keinojen käyttämistä alaisiin.

Eri määritelmien kautta on kuvattu korruptiota ja pyritty täsmentämään kuvaa hyvä veli -verkostoista korruption muotona. Yksi keskeinen teema käsitteli niitä eettisiä arvoja, joita korruptio loukkaa. Korruption yleiset ulottuvuudet rajaavat verkoston käsitteen alaa ja asettavat sen omalle paikalleen korruptoituneen toiminnan yhtenä muotona. Se, mikä on hyvä veli -järjestelmän tarkempi sisältö, vaatii uusia näkökulmia. Kuvaus säilyy edelleen pääosin käsitteellisenä.

3 KOHTI HYVÄ VELI -VERKOSTON MÄÄRITELMÄÄ

Mitä hyvä veli -verkostosta pitäisi tietää tarkemmin? Yritämme etsiä vastausta tähän käymällä aluksi läpi alan tutkimusta. Tietoa on kertynyt paljon jo sen vuoksi, että korruptio on globaali ilmiö ja sitä koskevaa selvitystyötä tehdään kaikkialla maailmassa. Pääosuuudessa määritellään hyvä veli -verkoston käsite kolmen teeman avulla: kuvaamalla verkostoa määrittävät lähikäsitteet, selvittämällä verkoston ominaisuudet ja mallintamalla korruptoituneen verkoston rakenne.

Hyvä veli -verkostot kirjallisuuskatsauksen perusteella

Aluksi määritellään hyvä veli -verkostot suppean kirjallisuuskatsauksen avulla. Kirjallisuuskatsaus auttaa löytämään uusia määritelmiä tutkittavasta kohteesta. Ajatus on se, että mitä parempi on käsitteellinen perusta sitä parempi on ilmiön soveltuvuus käytännön esimerkkeihin ja tapauksiin, tässä tapauksessa hyvä veli -verkostoihin (metodista laajemmin, vrt. Salminen 2011).

Narratiivisella kirjallisuuskatsauksella pyritään löytämään empiiristä näyttöä tutkitusta aiheesta. Kirjallisuuskatsauksella on perinteisesti kaksi tarkoitusta. Katsauksella etsitään tutkimustietoa, joka on luonteeltaan integroitua, toisin sanoen empiiriset tulokset muodostavat mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden. Katsauksella pyritään myös siihen, että kerätty tieto on kumulatiivista. Uusimman saatavilla olevan tieteellisen tiedon pitäisi perustua aiempiin empiirisiin tuloksiin.

Näitä tavoitteita on asetettu myös oheiselle kirjallisuuskatsaukselle taulukossa 2. Tässä yhteydessä relevantin kirjallisuuden etsinnässä käytettiin hakusanoja, jotka selvästi rajaavat etsinnän korruptioon ja erityisesti hyvä veli -verkostoihin. Hakusanoja ovat mm. verkostoituminen, hyvä veli -verkosto, suosinta, sukulaisten ja ystävien suosinta, poliittinen suosinta ja turmeltuneet verkostot (distorted networking).

Suureen perusaineistoon ei päästy aiheen erityisyyden ja harvinaisuuden vuoksi. Myös hakutermit rajoittivat aineiston määrää. Alkujaan aineistoon kasautui reilu kymmenen teosta ja parikymmentä tieteellistä artikkelia eri tieteenaloilta. 'Filtrointi' ja lopullinen seulonta jätti jäljelle 12 tutkimusta, joita kuvataan lähemmin taulukossa 2.

Oheiseen esitykseen on taulukoitu keskeisiä perustietoja kuten kirjoittaja, tutkimuksen nimi, tutkimusaineisto ja metodi sekä tärkeimmät tutkimustulokset.

Taulukko 2. Hyvä veli -verkosto ja lähikäsitteet: kirjallisuuskatsaus

Kirjoittaja ja teos	Tutkimuksen menetelmä	Keskeiset tutkimustulokset
T. Heald: <i>Networks, who we know and how we use them.</i> Hodder and Stoughton, Lontoo 1983	Tutkimus ja kuvaus kohdistuvat brittiläiseen yhteiskuntaan. Metodeina ovat dokumenttianalyysi ja haastattelut.	Teoksessa käsitellään (määritellään) erilaisia verkostoitumisen muotoja, horisontaalisten ja vertikaalisten verkostojen luonnetta sekä hyvä veli -verkostojen toimintatapoja ja jäsenyyttä. Brittiläisessä kulttuurissa hyvä veli -verkosto perustuu usein tiettyjen eliittikoulujen jäsenyyteen ja niistä valmistumiseen.
C.R. Taylor: <i>The Old-Boy Network and the Young-Gun Effect.</i> International Economic Review, 2000	Tutkimus tarkastelee henkilökohtaisiin suhteisiin ja vuorovaikutukseen perustuvien ryhmien muodostumista ja niiden jäsenyyttä. Tavoitteena on muodostaa väitteisiin perustuva teoreettinen malli.	Tulosten mukaan hyvä veli -verkoston jäsenet suojautuvat ns. 'epäpäteviltä' jäseniltä. Verkoston jäsenten valinta on tarkkaa, sillä onnistunut jäsenten rekrytointi tuottaa verkostolle lisäarvoa ja hyötyä.
G.E. Caiden: <i>Corruption and Governance</i> in: Where Corruption Lives, eds. G.E.Caiden, O.P. Dwivedi & J.G. Jabra, 2001	Kirjallisuuteen ja teoriaan pohjaava kuvaus käsittelee erilaisia korruption muotoja ja tyyppejä.	Johtopäätöksissä käsitellään korruptiivisen toiminnan ja korruptionvastaisen toiminnan vaikutuksia (korruption ja hallinnan viitekehyksessä).
N. Khatri & E.W.K. Tsang: <i>Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations.</i> Business Ethics, 2003	Tutkimuksessa analysoidaan kirjallisuuskatsauksen kautta kronyismia (ystävien suosinta) osana suosintaa, ja kuvataan sen rakentumista organisaatiossa.	Tuloksissa määritellään kronyismi (suosinta yms) , partikularismi (yhden ryhmän etuihin keskittyvä) ja paternalismi (yhteisön omavaltainen johtaminen) sekä kuvataan niiden vaikutuksia ja seurauksia.
N. Khatri, E.W.K. Tsang & T.M. Begley: <i>Cronyism: a cross-cultural analysis</i> Journal of International Business Studies, 2006	Tutkimuksessa tarkastellaan kronyismin määritelmän pohjalta ilmiön suhdetta motivaatioon ja henkilöiden välisiin valtasuhteisiin.	Kronyismi erotetaan muista korruption muodoista. Tulosten analyysissä käytetään sosiaalisen vaihdannan mallia, jonka kautta kronyismin keskeisiä toimintaperiaatteita ovat: vastavuoroisuus, jaettu jäsenyys, palveluksien vaihdanta osapuolten välillä.

L.W.J.C. Huberts, K. Lasthuizen & C.F.W. Peeters: <i>Measuring corruption: Exploring the Iceberg</i>, in <i>Measuring Corruption</i>, eds. Sampford, Shacklock, Connors & Galtung, 2006	Kyselytutkimuksen avulla tarkastellaan integriteettiloukkauksia, niiden monimuotoisuutta ja kompleksisuutta.	Tulosten mukaan Hollannin julkisessa hallinnossa (poliisi) suhteellisesti yleisimmät korruption muodot ovat nepotismi (sukulaisten suosinta), kronyismi, ja poliittiset virkanimitykset.
J.-W. Choi: <i>Governance structure and administrative corruption in Japan: an organizational network approach</i> Public Administration Review, 2007	Verkostoteoriaan perustuva sekundaarinen analyysi sekä syy-seuraussuhdeanalyysi erilaisten verkostojen rakenteen ja hallinnon korruption välillä.	Tulokset osoittavat, että hallitsevana rakenteena verkostot voivat aiheuttaa korruptiota poliittisessa ja hallinnollisessa järjestelmässä. Verkostot ovat usein luonteeltaan suljettuja ja eksklusiivisia. Kansalaisosallistuminen, erilaisuuden johtaminen ja sähköinen hallinta vähentävät korruptiota.
A.T. Paul: <i>Reciprocity and statehood in Africa: from Clientelism to Cleptocracy</i> International Review of Economics, 2008	Vastavuoroisuuden käsitettä käytetään erilaisten valtasuhteiden analyysissä: klientelismi (asiakkuus perustuen mm. poliittiseen kannatukseen), kolonialismi ja kleptokratia (korruptio perustuen harvainvaltaan)	Tulokset selventävät vastavuoroisuuden tarkoituksen, ja osoittavat, että perinteisen legitimitetin murtuminen johtaa yhteiskunnassa korruption oikeutukseen (kontekstina kolonialismin jälkeinen aika Afrikassa).
G. de Graaf & L.W.J.C. Huberts: <i>Portraying the Nature of Corruption using an explorative case study design</i>. Public Administration Review, 2008	Tapaustutkimuksen avulla tarkastellaan korruption ilmiötä ja luonnetta. Tutkimusote on eksploratiivinen ja induktiivinen (yksittäisestä yleistävään).	Keskeisen tuloksen mukaan korruptoituneet viranomaiset ovat osa korruptoitunutta verkostoa, jossa on yleensä kestävä henkilökohtaiset suhteet ja erityinen sosiaalinen systeemi viranomaisen ja lahjojan välillä. Korruptoituneet suhteet ovat sekä systeemisiä että erillisiä, korruption stabiilitetti on joko korkea tai matala.
T.M. Begley, N. Khatri & E.W.K. Tsang: <i>Networks and Cronyism: a social exchange analysis</i> Asian Pacific Journal of Management, 2010	Tutkimus analysoi kronyismin vaikutuksia sosiaalisen vaihdannan teorian pohjalta. Metodina on eksploratiivinen analyysi ja kirjallisuuskatsaus	Tulokset tuottavat kaksi verkoston tyyppiä: clique ja entrepreneurial, ja kaksi kilpailun muotoa; verkostojen välinen ja verkoston sisäinen. Tulokset osoittavat, että verkostojen välinen kilpailu lisää kronyismia, joka on verkostojen mahdollinen haittapuoli. Verkostojen väärinkäyttö voi johtaa huonoon hallintoon ja johtamiseen.

H. Arasli & M. Tumer (2008). <i>Nepotism, favoritism and cronyism: A Study of their Effects on Job Stress and Job Satisfaction in the Banking Industry of North Cyprus</i>. Social Behaviour and Personality 36:9	Kyselytutkimuksen avulla kartoitetaan nepotismin, kronyismin ja suosinnan vaikutuksia työstressiin ja työtyytyväisyyteen. (kyselyssä 576 vastaajaa).	Tulokset osoittavat, että nepotismilla, kronyismilla ja muulla suosinnalla on kulttuurisia, koulutuksellisia ja taloudellisia vaikutuksia. Niiden vaikutus työtyytyväisyyteen on negatiivinen, niiden havaittiin myös lisäävän työstressiä.
G. de Graaf, P. von Maravic & P. Wagenaar (toim.): <i>The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption</i>. Barbara Budrich Publications, 2010	Teoksessa on laaja johdanto korruption teoriaan ja erilaisia perspektiivejä korruption teoreettiseen ja empiriseen tutkimukseen.	Erityisesti Rubinsteinin ja von Maravicin kirjoittama luku käsittelee suosintaa ja vastavuoroisuuden verkostoja. Hille- rin kirjoittama luku käsittelee korruption ja verkostojen suhdetta toisiinsa. Johtopäätösten mukaan korruption muotona erityisesti patronagen (poliittinen tukijärjestely) voidaan olettaa johtavan vastavuoroisuuden ja kiittolisuuden- velan syntymisen.

Lähikäsitteet

Vaikka aineisto käsittää tutkimustuloksia useilta vuosikymmeniltä ja useilta tieteenaloilta, on todettava, että kirjallisuuskatsaus ei tuota kovinkaan systemaattista tai kumulatiivista tietoa verkostoista. Jotain hyödyllistä saadaan kuitenkin selville. Tulokset tuovat esiin tilannekohtaisia arvioita hyvä veli -järjestelmän vaikutuksista ja seurauksista. Katsaus sisältää muutamia peruslöydöksiä, näyttöjä ja 'säännönmukaisuuksia', joihin sisältyviä ajatuksia kannattaa kehittää edelleen. Näitä ovat hyvä veli -verkoston rakennepiirteet ja verkoston luonnetta kuvaavat lähikäsitteet.

Hyvä veli -verkostot edustavat turmeltunutta verkottumista yhteiskunnassa ja ne on suunnattu tarkoituksiin, jotka ovat kansalaisten kannalta haitallisia. Tällaisten verkostojen kuvauksista löytyy kirjallisuudesta kaksi tyyppiä: tiukan sidonnaisuuden järjestelmä (klikki/cliue), missä verkosto on pieni ja tiheä sekä heikkojen sidonnaisuuksien (yritysmäinen/entrepreneurial) verkosto, jossa kontaktit ovat löyhäsidonnaisia ja usein hajallaan. Ns. yritysmäinen verkosto on luonteeltaan *ad hoc*, toisin sanoen, se perustetaan tiettyjä tilanteita varten, kun taas tiiviin sidonnaisuuden verkosto on pitkäaikainen, vaikkakin sen toiminta olisi passiivista.

Kirjallisuuskatsaus nostaa esiin myös toisenlaisen verkostomallin eli eron horisontaalisen ja vertikaalisen verkoston välillä. Horisontaalisella verkostolla tarkoitetaan järjestelmää, jossa jäsenten tausta on samanlainen (esim. yritykset keskenään), kun taas vertikaalinen verkosto viittaa periaatteessa hierarkiaan (jäseniä sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta).

Varsinaiset lähikäsitteet avaavat hyvä veli -verkoston toimintaa. Niissä korostuvat erityiset ominaisuudet, joista jotkut kelpaavat jatkoanalyysin pohjaksi, kuten suosinta, poliittinen tuki ja kannatus sekä valta-asemien kasautuminen vain harvoille. Kirjallisuuskatsausta täydentäen kuvataan lyhyesti kuusi lähikäsitettä:

Suosinta (*favoritism*) on kiinteä osa hyvä veli -verkoston toimintaa. Suosinnalla on useita muotoja ja lähikäsitteitä kontekstista riippuen. Suosinta tarkoittaa puolueellisen ja suosivan kohtelun osoittamista jollekin osapuolelle. Epäeettiseksi suosinta muuttuu silloin, kun suosintaa osoitetaan perusteetta tai kyseenalaisin perustein. Yksi suosinnan muoto on sukulaisten tai läheisten suosinta eli *nepotismi*.

Kronyismi (*cronyism*) tarkoittaa ystävien, kollegoiden, tai esimerkiksi puolueystävien suosintaa ja nimittämistä korkeisiin asemiin tai tehtäviin. *Cronyism* pohjautuu kreikan sanaan *crony*, joka tarkoittaa pitkäaikaista. Yleensä kronyismiin viitataan, mikäli suositetaan pitkäaikaista ystävää tai ystäviä ja ystävyysuhde perustuu epävirallisiin sosiaalisiin kontakteihin. Kuten muitakin suosinnan muotoja, kronyismia pidetään vastakohtana meriitti- ja ansioperusteiselle nimittämiselle tai rekrytoinnille.

Patronage viittaa asiakaskuntaan, ns. tukijärjestelmään (poliittinen tuki), tai poliittiseen nimitysoikeuteen. Joissain maissa esimerkiksi ministereillä on poikkeuksellisen laajat valtuudet nimittää lähimmät ja ylimmät virkamiehensä. Tässä yhteydessä *patronage* kattaa poliittiset virkanimitykset. Klientelismi (*clientelism*) taas viittaa sosiaaliseen ja poliittiseen hierarkiaan, asiakkuussuhteeseen, joka pohjaa poliittiseen kannatukseen ja virkanimitykseen.

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

Hyvä veli -verkoston piirteet ja ominaisuudet

Kun hyvä veli -verkosto pyritään määrittelemään mahdollisimman tarkasti, on aiheellista esittää pari varausta. Ensinnäkin, hyvä veli -verkosto on korruption muotona monin tavoin sidoksissa omaan yhteiskuntaansa, mikä rajoittaa täysin yleispätevää määrittelyä. Toiseksi, korruptoitunut verkosto tulee pitää käsitteellisesti erillään muusta yhteiskunnallisesta verkottumisesta. Siksi on yritettävä vastata sekä siihen, mitä hyvä veli -verkosto on että siihen, mitä se ei ole meidän tulkintamme mukaan.

Kulttuurisidonnaisuus. Kulttuurisia muunnoksia lienee monia. Esimerkiksi Japanissa viitataan hyvä veli -verkostoilla johtaviin poliitikoihin ja virkamiehiin, jotka siirtyessään yksityiselle sektorille vievät mukanaan yhteistyösuhteensa ja muut kontaktinsa. Näitä esimerkkejä on alkanut näkyä myös suomalaisessa yhteiskunnassa. Jotkut veteraanipoliitikot ja eläkkeelle jääneet asiantuntijavirastojen johtajat ovat ilman karenssiaikaa siirtyneet konsulttitehtäviin yksityiselle sektorille. Brittiläisessä kulttuurissa puhutaan vaikutusvaltaisista 'vanhojen herrojen' toveruusverkostoista, eliitistä, joiden perustana on mm. valmistuminen samasta oppilaitoksesta ja siellä muodostuneista yhteyksistä. Kansainvälisesti levinneet aatteelliset järjestöt, kuten erilaiset veljeskunnat ilmentävät lähtökohtaisesti joitakin hyvä veli -verkoston piirteitä. On useita järjestöjä, kuten vapaamuurarit, joissa jäsenet valikoituvat tarkan seulonnan kautta ja osin salaisestikin. Toimintaa leimaavat jäsenten suojele ja toimintamuotojen ainakin osittainen salamyhkäisyys.

Vaikka terminä 'hyvä veli' on vahvasti sukupuolimäärittynyt, määritys johtaa jossain määrin harhaan, ja siksi sitä pitäisi tulkita kuvaannollisesti. Hyvä veli -verkostoon voi kuulua sekä naisia että miehiä, ja myös ainoastaan naisia. Käytännön esimerkit Suomesta ja muualta osoittavat ainakin toistaiseksi, että verkostoon kuuluu useimmiten miehiä ja vähemmässä määrin naisia (vrt. Tallberg 2009).

Käsitteen tarkennus. Yhteiskunnan muutos hierarkioista verkostoihin on osa uutta hallintaa ja johtamista. Yhteiskunta on kehittynyt siten, että terve verkosto ja verkottuminen eri muodoissaan korvaa jäykät hierarkiat ja byrokraattiset rakenteet. Verkostot toimivat joustavana toimintamallina yhteiskunnassa ja niitä suositetaan. Tämän kaltaisia normaaleja verkostoitumisen malleja ei pidä sekoittaa korruptoituneisiin verkostoihin. Ei myöskään sen kaltaisia hyvä veli -verkostoja, jotka perustuvat ystävyys-suhteisiin tai yhteistoimintaan ilman korruptiivista sisältöä. Ne eivät kuulu korruption tutkimuksen alaan ja siksi termiä ei tulisi tässä yhteydessä viljellä tarpeettomasti.

Toisenlainen tulkintaero syntyy vielä siitä, että jotkut talouselämän edustajat Suomessa esittävät näkemyksiä, joiden mukaan hyvä veli -verkostot ovat suomalaisen yhteiskunnan vahvuus. Tässä yhteydessä viitataan mm. siihen, että eri yh-

teiskuntapiirit kohtaavat näissä verkostoissa ja niiden avulla ylitetään yhteiskuntaluokkien väliset raja-aidat. Niiden välityksellä voidaan puhalttaa yhteen hiileen ja samalla ne toimivat Suomen kilpailuetuna. Kotimainen ajatus on sekin, että verkostojen tarjoamia etuja suorastaan kadehditaan ulkomailla (ks. esim. Esko Ahon haastattelu Helsingin Sanomissa 19.10.2012).

Korruptoituneen hyvä veli -järjestelmän kohdalla kyse on ja täytyy olla toisesta asiasta. Määritelmä- ja tulkintaerot edellyttävät tarkkaa määritelmää. Hyvä veli -verkostolla on tietyt piirteet ja ominaisuudet, jotka toistuvat käytännössä ja jotka erottavat yhteiskunnalle haitallisen, korruptoituneen verkoston terveestä verkostosta.

Kiinnostuksen kohteena on tässä yhteydessä korruptoitunut verkosto, jonka toiminta loukkaa yhteistä etua. Hyvä veli -verkosto luokitellaan joissain yhteyksissä ns. lievän korruption muotoihin, vaikkakin samalla todetaan, että piilokorruptiona se altistaa lahjonnalle. Suomen rikoslaki sanktioi lahjonnan rangaistavaksi teoksi niin virkamiestoimessa, luottamustehtävässä kuin yritystoiminnassakin.

Kun otetaan huomioon korruption yleiset määritteet, kirjallisuuskatsauksen tulokset ja muut huomiot, tiivistämme hyvä veli -verkoston määritelmän seuraavaan viiteen kohtaan:

- 1) Verkosto ajaa ja jakaa kohtuuttomia keskinäisiä etuja
- 2) Se on salainen, jäseniään suojeleva ja suljettu ulkopuolisilta
- 3) Verkostossa jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan
- 4) Verkosto jakaa muiden varoja omiin tarpeisiinsa
- 5) Turmeltuneessa verkostossa julkinen etu korvautuu yksityisellä edulla.

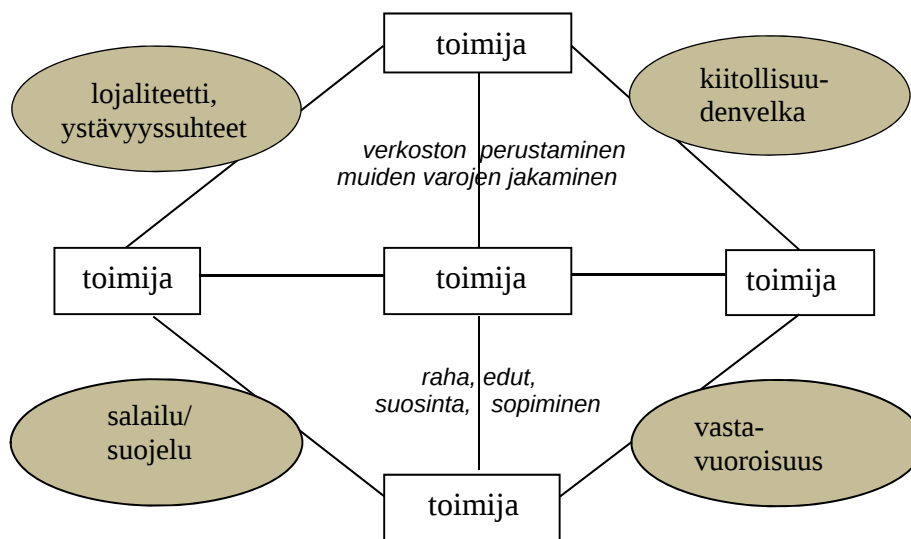
Määritelmä on pelkistävä ja jättää luonnollisesti auki monia kysymyksiä käytännön tilanteissa: mitä tarkoitetaan kohtuuttomilla eduilla ja kuka määrittelee 'kohtuuttomuuden'? Mitä tarkoittaa jäsenten suojelu ja miltä heitä suojellaan? Mitä tosiasiaa on kiitollisuudenvelka ja kuka lopultakaan myöntäisi sellaisen olemassaolon? Miten osoittaa suosinnan piirteet esimerkiksi virantäyttöä koskevassa valinnassa ja päätöksenteossa? Miten salainen ja piilossa oleva korruptio todennetaan tai paljastetaan? Joihinkin vastauksiin palataan raportin seuraavassa pääosuudessa, kun tarkemmin käsitellään hyvä veli -verkostojen tapausesimerkkejä.

Hyvä veli -verkoston malli

Viimeinen määritelmä koskee hyvä veli -verkoston mallia. Kuviossa 5 oleva malli on rakennettu niiden ominaisuuksien varaan, jotka tyypillisesti piirtyvät kuvaamaan korruptoitunutta verkostoa ja toimijoiden välisiä suhteita.

Malli korostaa ns. puhtaita piirteitä eikä se sellaisenaan esiinny todellisuudessa. Malli on kuitenkin käyttökelpoinen sen vuoksi, että reaali maailman tilanteita voidaan verrata ideaalimalliin ja sen piirteisiin. Kun korruptio esitetään mallina, kysymys on siitä, mihin malli perustuu: historiaan, uniikkeihin tapahtumiin vai tilannetekijöihin. Vastaus on, että kaikkiin näihin. Malli kuvaa korostetusti niitä ominaisuuksia, joiden katsotaan esiintyvän todellisuudessa. Tilanteiden ja tapaus-ten mukaan hyvä veli -verkostot muuntautuvat tietynlaisiksi toimintamalleiksi, mutta säilyttävät käsityksemme mukaan eräitä keskeisiä piirteitään.

Kuvio 5 on piirretty normaalin verkostomallin näköiseksi väittämättä lainkaan sitä, etteivätkö muukin organisoitumisen muodot olisi käytännössä mahdollista. Kuten käytännön tapausesimerkeillä jatkossa osoitetaan, verkoston koko, yhteydenpitomuodot ja toimijoiden sitoutuneisuus vaihtelevat tapaus tapaukselta. Kuvion tarkoitus on ennen muuta selvittää ja tarkentaa hyvä veli -verkoston keskeiset ominaisuudet ja toimijoiden väliset vaikutuskanavat.



Kuvio 5. Hyvä veli -verkosto mallina

Kuviota tulkitaan muutamien perushuomioiden varassa: toimijoiden väliset kytkennot ja niihin kuuluvat piirteet erottavat terveen verkoston korruptoituneesta verkostosta. Edellä jo määriteltiin se, että verkoston suhteita leimaavat monet asiat kuten kiittolisuudenvelka, vastavuoroisuus, salailu, suojele, lojaliteetti ja ystävyyssuhteet.

Näihin voidaan vielä lisätä, että verkosto perustetaan tiettyä tarkoitusta tai tavoitetta varten. Kyse voi olla tarkasta suunnitelmasta tai tilaisuudesta, johon tartutaan. Verkoston toimijoiden välille on yleensä syntynyt jo aiemmin ystävyys- tai tuttavuussuhteita joko tiiviimmässä tai etäisemmässä muodossa.

Viittaamalla edellä esitettyihin lähikäsitteisiin toimijat ovat myös osana verkostoa joko pitkäaikaisemmin tai vain tiettyjä tilanteita varten. Järjestelyt ovat joustavia. Toimitaan joko yhdellä alalla tai ylitetään organisaatio- ja toimialarajoja. Periaatteessa siirtymät ovat mahdollisia. Toisin sanoen, yksittäinen toimija on lähtökohdastaan osa tiivistä verkostoa, mutta ammatti- tai työpaikkataustansa perusteella 'ajautuu' laajempiin verkostomaisiin järjestelyihin. Vaikka tällainen muutos saat-
taa vaikuttaa asianomaisen käyttäytymiseen ja päätöksiin, on ilmeistä, ettei tästä synny käytännön tilanteissa muodollista esteellisyyttä tai muita eturistiriitoja.

Verkostossa vaihdannan kohteet vaihtelevat taloudellisista eduista sopimuksiin, lahjoituksiin ja vastaaviin. Oleellista on, että toimijat saavat taloudellista etua, jotka eivät koske heidän omia varojaan. Verkosto jakaa muiden varoja. Kiittolisuudenvelka voi syntyä siitä, että suosinta on molemminpuolista, vastavuoroista ja saadut edut ovat niin merkittäviä, että edunsaajalta odotetaan vastatekoja tulevaisuudessa.

Mitä kerrostumia on 'avattu' hyvä veli -verkostosta tämän osuuden keskustelulla? Tulokset koskevat lähikäsitteitä, määritelmiä ja verkostomaista mallia. Ne lisäävät tietoa hyvä veli -järjestelmän perimmäisestä luonteesta. Verkoston tarkat rajat antavat vastauksia sekä siihen, mitä hyvä veli -verkosto on että siihen mitä se ei ole. Koska kuva on toistaiseksi jäänyt teoreettiseksi, tarvitaan empiiristä jatkoanalyysiä siitä, miten korruptoituneen verkoston oletetaan toimivan elävässä elä-mässä, politiikassa, yrityssectorilla ja julkisessa hallinnossa. Tapausesimerkit ovat lähivuosilta ja Suomesta.

4 HYVÄ VELI -VERKOSTOT POLITIIKASSA, TALOUDESSA JA HALLINNOSSA

Avainkysymys hyvä veli -järjestelmän 'arvoituksen' ratkaisemiselle on, miten pätevää tietoa on saatavissa itse verkostojen toiminnasta. Se tiedetään jo tässä vaiheessa, että tieteellisesti aukoton tulkinta olisi edellyttänyt enemmän ja tarkempia tietoja niistä tapauksista, joita käsitellään jäljempänä.

Tämän pääosuuden alussa käsitellään ajankohtaista suomalaista tutkimusta hyvä veli -verkostoista. Tutkimukset ja selvitykset vastaavat kysymyksiin, onko tämänkaltainen korruptoitunut järjestelmä olemassa, eli onko se totta vai tarua. Mikäli on olemassa, mitä viitteitä on sen laajuudesta. Toiseksi kuvataan joitakin politiikan, talouden ja hallinnon alueita, joissa altistutaan hyvä veli -järjestelmälle. Lopuksi kerrotaan ne tapausesimerkit, joissa kohtuullisella varmuudella oletetaan hyvä veli -verkostojen esiintyvän. Tässä yhteydessä pyritään myös tarkentamaan sitä, mikä on todennäköisyys korruptiiviselle käyttäytymiselle kunkin tapauksen kohdalla.

Ajankohtainen tutkimus ja selvitys

Kuva hyvä veli -verkostoista on tehtyjen tutkimusten ja selvitysten perusteella hieman ristiriitainen. Tehdyt kansalaiskyselyt näyttäisivät vahvistavan hyvä veli -verkostojen olemassaolon kun taas toimialojen sisäiset selvitykset kyseenalaistavat tämän tuloksen.

Vaasan yliopistossa vuonna 2008 tehdyn kansalaiskyselyn (otos 5000 henkilöä) mukaan hyvä veli -verkostot ovat vastaajien arvioissa yleisimmin esiintyvä korruption muoto (kuvio 6). Huomionarvoista on se, että kaikki kolme yleisimmin esiintyvää korruption muotoa liittyvät suosintaan ja liiallisiin kytkeisiin (hyvä veli -verkostot, sukulaisten suosiminen, liialliset sidonnaisuudet elinkeinoelämään). Lahjontaa, kavalluksia tai petoksia sen sijaan esiintyy vastaajien arvion mukaan suhteellisen harvoin.

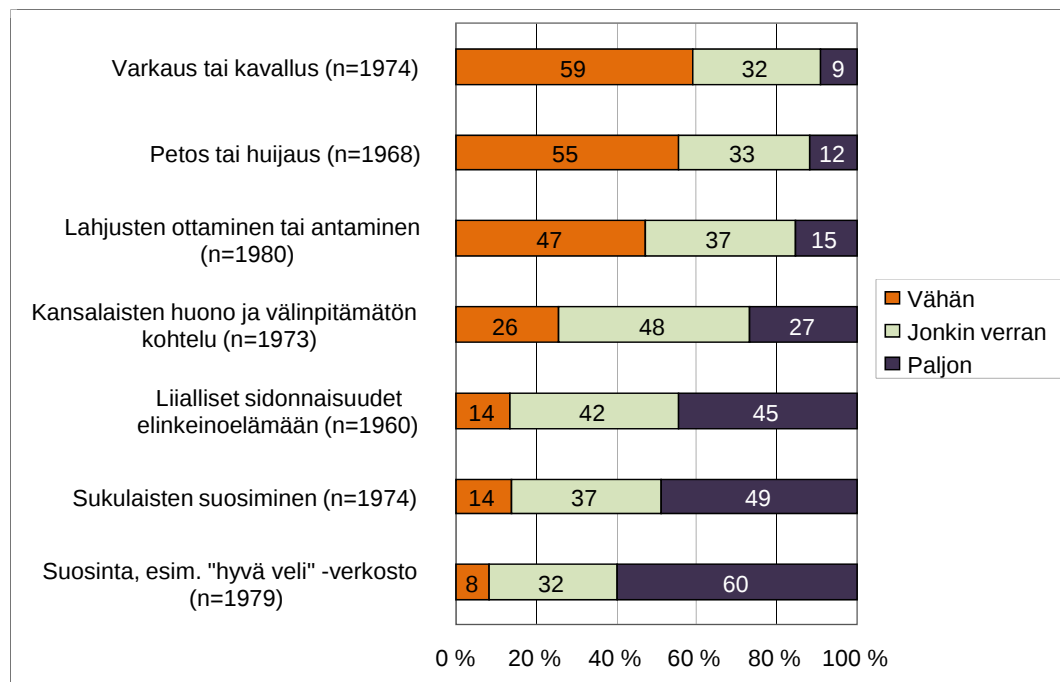
Korruptio herätti runsaasti kansalaiskeskustelua ja kohdistui korruptioon ja lahjontaan, kansalaisten huonoon ja välinpitämättömyyden kohteluun sekä hyvä veli -verkostoihin ja sukulaisten suosintaan (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009, 105-107). Kansalaiskyselyn avoimissa kommentteissa kritiikki kohdistuu niin luottamustehtäviä hoitavaan poliittisiin virkoihin kuin virkamiestyöhön. Vaikka osa vastauksista heijasteli laajemmin kokemuksia huonosta politiikasta, paikallispolitiik-

ka näyttäytyy kansalaisten arvioissa eräänlaisena hyvä veli -verkoston kipukohtana:

”Kunnallispolitiikkaa vaivaa etenkin pikku paikkakunnilla ”hyvä veli” - järjestelmä ja sukulaisten suosiminen. Valtakunnan tasolla poliitikot eivät ole sen kummempia: ensin oma etu, sitten puolueen etu ja jos jää aikaa niin yhteiskunnan etu...”

”Monia virkoja jaetaan sen mukaan, kuuluuko joku henkilö oikeaan puolueeseen tai sukuun. Näin ainakin pienillä paikkakunnilla.”

”Hyvä veli -akseli ja tapa ”sulle – mulle” vie järjenkäytön suunnitelmista.”



Kuvio 6. Kansalaisten näkemys korruption ilmenemisestä (Salminen & Ikola-Norrbacka 2009).

Kunnallisalan kehittämissäätiön TNS-Gallupilla teettämän mielipidetiedustelun mukaan (1004 henkilöä haastateltavana) vuonna 2012 noin kolmannes suomalaisista on havainnut joko paljon tai melko paljon niin sanottuun hyvä veli -verkostoon perustuvaa korruptiota kotikunnassaan. Nämä tulokset ovat jokseenkin lin-

jassa Kansalaiskyselyn tutkimustuloksen kanssa. Suomalaisista 35 prosenttia katsoo, että Suomessa on hyvä veli -verkostoja, eli järjestelmiä, joissa eduista sovitaan esimerkiksi virkamiesten ja yritysten kesken sopimattomalla tavalla. Toisaalta yli puolet suomalaisista uskoo, ettei hyvä veli -verkostoja ole olemassa. Nuorista vastaajista kymmenesosa epäilee, että näissä verkostoissa tapahtuu kunnan päätöksentekoon liittyvää vallan väärinkäyttöä.

Hyvä veli -verkostoon kohdistuva selvitys on myös Vihreän Langan toteuttama Maan tapa-kysely kunnanvaltuutetuille (vastaajia 1264). Syksyn 2012 kyselyssä miltei kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että epäterveet hyvä veli -verkostot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon. Hyvä veli -verkostoista hyötyvät tulosten mukaan eniten paikalliset, suuret kaupalliset toimijat. Vallan väärinkäyttö ja siten hyvä veli -verkostoille altistuminen puolestaan ilmenee useimmiten kunnan virkojen täyttämässä (23 %), kaavoituksessa (20 %) ja kiinteistökaupoissa (16 %). Reilu kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että epäterveessä verkostossa mukana oleva virkamies tai valtuutettu hyötyy tilanteesta pääsemällä mukaan sisäpiiriin, osaksi muilta suljettua päätöksentekoa (Vihreä Lanka 19.10.2012).

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

Muitakin korruptioalttiita järjestelmiä käsitteleviä mittauksia on tehty. Suomen Yrittäjien, Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liiton ja Vähittäiskaupan Tutkimussäätiön teettämän vuoden 2007 selvityksen mukaan osuuskauppojen ja kunnallisten päätöksentekijöiden kytkökset aiheuttavat jääviyso ngelmia. Selvityksessä mukana olleista sidonnaisuuksista on jopa 70 % ollut sellaisia, että ne muodostavat hallintolain tai kunnallislain tarkoittaman esteellisyyden. Tutkimuksessa on ollut yhteensä 590 osuuskauppayritysten johtoon kuuluvaa henkilöä, joista 240 on ollut paikallisena tai alueellisena päättäjänä. Suomen Pienyrittäjät tekivät kunnallishallinnon rakenteellisesta korruptiosta tutkintapyynnön GRECO:lle (Group of States against Corruption) vuonna 2010. GRECO ei kuitenkaan ottanut yksittäistä kantelua käsittelyyn. Myös Helsingin Sanomien selvityksestä (20.11.2012) ilmenee johtavien virkamiesten runsas määrä osuuskauppojen hallintoneuvostoissa. Tällainen tuplaroolijärjestelmä on omiaan antamaan vaikutelman siitä, että päätöksenteossa saatetaan suosia kyseistä yritystä.

Ajankohtainen sidonnaisuuksia käsittelevä selvitys koskee lääketeollisuuden asiantuntijoita. Lääketeollisuus on yksi esimerkki, jota sivuttiin edellä institutionaalisen korruption yhteydessä. Tutkimuksessa kävi ilmi, että useat hoitosuosituksia laativat asiantuntijat vastaanottavat palkkioita ja korvauksia eri muodoissa lääkefirmoilta. (Helsingin Sanomat 25.10.2012.) Julkisen sektorin asiantuntijoiden (virkamiesstatus) kohdalla asia laajenee sivutoimien myöntämiseen ja niiden valvontaan. Missä kulkee raja, jossa laajat sivutoimet ovat osa esteellisyyttä tai aiheuttavat liiallisia sidonnaisuuksia talouselämään?

Lopputulos on kuitenkin selkeä, sillä tehdyt selvitykset viittaavat vahvasti verkostojen olemassaoloon. Vaikka hyvä veli -verkosto ei ole ilmiönä täysin selväpiirteinen, se on kuitenkin todellinen. Esitettyjen tulosten valossa hyvä veli -verkostojen ongelmat liittyvät eritoten paikalliseen päätöksentekoon ja kuntapolitiikkaan.

Altistuminen hyvä veli -verkostoille

Miten altistutaan hyvä veli -verkostoille? On huomattava, että altistuminen on jossain määrin eri asia kuin se, että yksilö tai järjestelmä olisivat korruptoituneet; kyseessä on ennemminkin korruption uhka tai joutuminen korruption vaikutuksen alaiseksi.

Altistumisen alueet. Sellaiset instituutiot, joissa on vahva yleinen intressi puolustettavana, mutta jotka ovat pitkälti yhteiskunnan kontrollin ulkopuolella, ovat alttiita korruptoituneelle verkottumiselle. Vastaavassa tilanteessa ovat sellaiset organisaatiot, joiden päätöksenteko- ja johtamisrakenne on lähtökohtaisesti täysin suljettu kaikelta ulkopuoliselta vaikutukselta. Altistumista edesauttavat myös sellaiset yhteistyöjärjestelyt, joissa on pitkäaikaisesti totuttu ulkoapäin katsottuna kohtuuttomiin lahjoihin tai ylenpalttiseen vieraanvaraisuuteen.

Mihin suurin paine kohdistuu? Yleisin altistumisen syy on 'maan tapa'. Ollaan totuttu toimimaan tavalla, mikä ei lopulta ole eettisesti täysin hyväksyttävää, vaikkei lakia ole rikottu. Näissä yhteyksissä viitataan esteellisyysääntöihin ja kaksoisedustuksiin, joita koskevat määräykset ovat Suomessa osin lievempiä kuin monissa muissa maissa. Maan tapa ilmentää institutionaalista korruptiota. Toisin sanoen, toimitaan lain puitteissa rikkomatta oikeudellisia säännöksi. Silti toiminta ei tunnu kestävän eettistä punnintaa. Mukana olevat henkilöt puolustautuvat ja reagoivat logiikalla "näin on aina toimittu, miksi toiminta kriminalisoidaan jälkeenpäin."

Altistuminen on pitkälti rajanvetoa terveen ja epäterveen verkottumisen välillä. Mikäli intressit politiikan, talouden ja hallinnon toimijoiden kesken sekoittuvat liiaksi tai ovat täysin kontrolloimattomia, tie korruptoituneeseen verkostoon on kuin veteen piirretty viiva. Mahdollisuus saavuttaa ns. etulyöntiasema suhteessa kilpailijoihin altistaa epäeettiselle toiminnalle, jossa hyvä veli -verkoston syntymiselle ja vahvistumiselle on ideaalit olosuhteet. Verkosto rakentuu yhteiselle missiolle, jonka saavuttamiseksi jäsenet ovat valmiita toimimaan vähintäänkin epäeettisellä alueella.

Rakentamista, kaavoitusta ja paikallistaloutta pidetään korruptioalttiina ympäristönä, koska niihin liittyvissä päätöksissä on jaettavana merkittäviä taloudellisia etuja ja monella eri taholla on ilmeisiä intressejä vaikuttaa päätöksiin haluamallaan tavalla (ks. edellä Vihreän Langan kysely). Rakennusalan harmaa talous tarjoaa mahdollisuuksia korruptiolle ja epäterveelle verkostoitumiselle.

Yksi keskeinen korruptioaltis toiminta-alue on julkiset hankinnat, mihin korruptiovastaisen työn asiantuntijat ovat jälleen kerran kiinnittäneet erityistä huomiota (Uusi Suomi 21.11.2012). Esimerkiksi tarjouskilpailujen ehtojen määrittely ja tarjousten arvottaminen jättävät liikkumatilaa suosinnalle ja sitä kautta verkostojen syntymiselle julkisen sektorin päättäjien ja yritysten välille.

Pienet piirit ja sisäpiiritoiminta altistavat hyvä veli -verkostolle. Vakiintuneet käytännöt ja toimintakulttuuri Suomessa mahdollistavat sen, että poliittiset luottamushenkilöt, hallinnon asiantuntijat ja osin elinkeinoelämän edustajatkin ovat asemassa (yritysten ja pankkien hallintoelimet), jotka viittaavat kaksoisrooleihin ja kysymyksiin jääviyden arvioinnista. Vaikka tähän liittyvää aktiivisuutta pidetään myönteisenä asiantuntijuutta lisäävänä tekijänä, on olemassa seurauksia, joiden mukaan syntyy jääviyso ongelmia ja pahimmillaan rakenteellista korruptiota.

Korruptio uhkaa niitä päätöksentekokäytäntöjä, jotka koskevat poliittisia virkanimityksiä. Sekä valtion että kunnan virkanimityksissä saatetaan jyvittää virat tietyille puolueille. Vaikka nimitysprosessi on muodollisesti moitteeton, on vaarana, että virkaan valitaan ennemmin poliittisesti sopiva, kuin se, joka on virkaan pätevä (esim. Kaasalainen 2011). Näin ajaututaan eettisen ja epäeettisen rajalle. Poliittisten puolueiden vaikutusvalta ulottuu kuntien hallinnossa paljon pidemmälle kuin esimerkiksi valtuustotyöskentelyyn. Virkamiestyön valmisteluun vaikuttavat enemmän poliittiset intressit kuin asiantuntijuus.

Yritysten globaali toimintaympäristö on haaste hyvälle hallintotavalle. Silloin, kun bisnekset tehdään korruptoituneiden maiden hallintojen ja yritysten kanssa, joudutaan joskus tahtomatta tilanteeseen, jossa 'kädet likaantuvat', mikäli eettisiä kysymyksiä ei ole pohdittu etukäteen tai varmistettu, että noudatetaan tarkasti

hyvän hallintotavan periaatteita. Erityisesti joissain maissa ns. voitelurahojen maksu on 'maan tapa', ja se, että voitelurahoista kieltäydytään, saattaa johtaa bisneksen kannalta haitallisiin seurauksiin. Tavoitteena tulee ylipäätään olla se, että pysytään täysin korruption ulkopuolella. Muutoin sitä ei ehkä pystytä koskaan kokonaan välttämään.

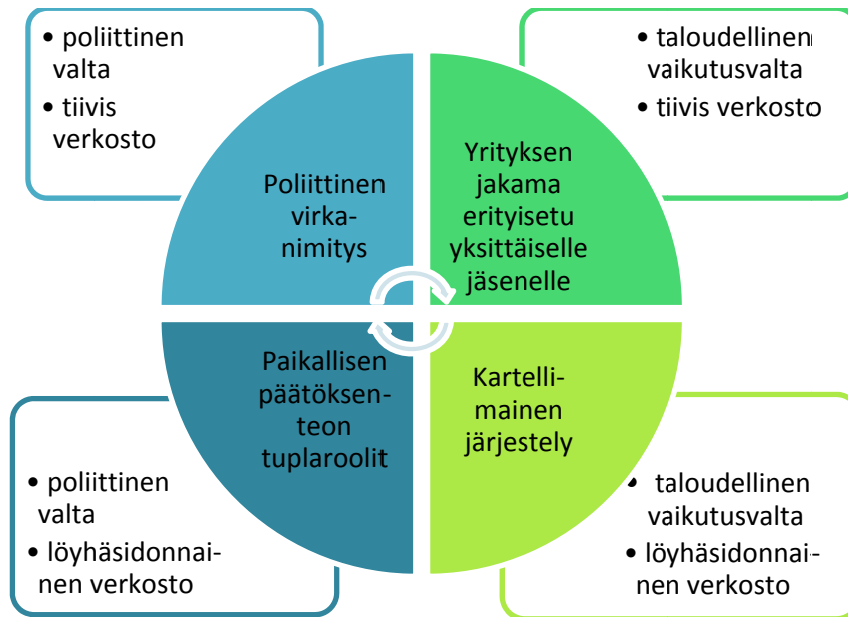
Politiikan ja talouden alueita. Missä laajuudessa esiintyy hyvä veli -verkostoja yhtäältä poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä ja toisaalta talouselämän piirissä? Vaikka tarkkoja laskelmia ei ole käytettävissä, molemmista löytyy useita valaisevia tapauksia.

Kuviossa 7 kuvataan mediassa ja julkisessa keskustelussa nousseita esimerkkejä näiltä sektoreilta olettaen lisäksi, että hyvä veli -järjestelmä on luonteeltaan joko tiivis ja 'klikkimäinen' tai löyhäsidonnainen. Tämä jako tarkennettiin aiemman kirjallisuuskatsauksen yhteydessä.

Kuvio 7 sisältää neljä politiikan ja talouden aluetta, joilla voi olla keskinäisiä yhteyksiä ja muuta vuorovaikutusta. Ne edustavat poliittisia virkanimityksiä, paikallishallinnon kaksoisrooleja päätöksenteossa, yrityksen jakamaa erityisetua ja epäterveeseen kilpailuttamiseen kuuluvia kartellimaisia yritysjärjestelyjä, joiden tarkoituksena on saavuttaa määräävä asema markkinoilla rajoittamalla keskinäistä kilpailua.

Verkostoitumisen erilainen luonne on kuvattavissa. Tiiviin verkottumisen korruptiiviset piirteet esiintyvät yksittäisissä päätöksentekotilanteissa, kuten nimitys ja edun myöntäminen. Löyhäsidonnaisuutta kuvaa vastaavasti se, miten poliittinen ja taloudellinen valta leviää päätöksentekoasemiin (tuplaroolit) ja kohtuuttomia etuja tuottavaan järjestelmään (kartellit).

Näitä tapauksia voi hahmottaa myös muilla suosintaan ja hyvä veli-verkostoon liittyvillä ulottuvuuksilla. Edellä viitattiin jaotteluun horisontaalisen ja vertikaalisen verkoston välillä. Tapaukset asettuvat tähänkin jaotteluun. Poliittiset virkanimitykset ja yritysjohtajien sopimat kartellit edustavat ns. horisontaalista verkostoa, jossa toimijat edustavat samaa sektoria. Jos taas katsotaan yritysten jakamia etuja päätöksentekijöille, kyseessä on enemmänkin vertikaalinen verkosto.



Kuvio 7. Oletetut hyvä veli -järjestelmän ominaisuudet poliittisen ja taloudellisen vaikutusvallan alueilla

Tapausesimerkit

Altistuminen on askel korruptiiviseen käyttäytymiseen, mutta mitä voidaan näyttää toteen hyvä veli -verkostojen toiminnasta? Suhteessa teoreettisiin lähtökohtiin pystytään esittämään joitakin perusteltuja arvioita.

Seuraavat tapausesimerkit ja niitä koskevat havainnot perustuvat useisiin lähteisiin: julkisuudessa esitetyt luotettavan tuntuiset väitteet ja tiedot, oikeusviranomaisilta hankitut pöytäkirjat (oikeudenkäynti- ja muu valmisteluaineisto), viranomaisten hallinnollinen käsittely- ja päätösaineisto sekä muut selvitykset ja tutkimukset. Taulukko 3 johdattelee hyvä veli -verkostojen tuoreisiin tapauksiin Suomessa. Tiivistämme ne lyhyesti seuraavassa:

- Kaksi ensimmäistä tapausta taulukossa 3 liittyvät ulkopuoliseen vaalirahoitukseen yhdistys- ja säätiöjärjestelyissä. Useat hyvä veli verkostojen merkit ovat näkyvissä. Tapausten julkisuus ja käsittely on kestänyt jo useita vuosia ja oikeusprosessit jatkuvat eri tuomioistuimissa. Käräjäoikeus on tuominnut Novan vastuuhenkilöt lahjonnasta ja velallisen epärehellisyydestä. Poliitikko, joka vastaanotti tukea, sai ehdollisen tuomion. Asiasta on valitettu ylempään tuomioistuimeen. Eri toimijoita on mukana niin yritysmaailmasta, säätiöistä

ja puolueista, joten verkoston jäsenten määrä kasvaa suureksi, vaikka mediahuomio onkin keskittynyt muutamiin, ns. avainhenkilöihin.

- Nuorisosäätiön tapaus on oikeuskäsittelyssä. Ongelma liittyy vaalirahan ja etuuksien jakamiseen poliittisen yhteistyön ja vastavuoroisuuden hengessä. Nuorisosäätiö on jakanut 90 000 € arvosta vaalitukea, joka on syyttäjän ja Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan säätiön sääntöjen vastaista toimintaa. Säätiön puheenjohtaja on syyttäjän mukaan ollut myöntämässä tukia myös itselleen. Tapauksessa nostetut lahjussyytteet liittyvät mm. kymmenientuhansien eurojen arvoiseen taulukauppaan. Tauluja ostettiin Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallituksen puheenjohtajalta, joka on taas asemansa puolesta tehnyt tukipäätöksiä säätiölle, joka on ostanut häneltä tauluja. Puheenjohtaja on vastaanottanut vaalitukia myös useilta muilta säätiöiltä, jotka ovat vastaanottaneet RAY:n avustuksia.
- seuraavat tapaukset liittyvät pörssi- ja työeläkeyhtiöiden ristiinhallintaan. On selvitetty (vrt. edellä keskuskauppakamarin selvitys vuodelta 2012) yksittäisten yritysten hallituspaikkojen jakoa pienen piirin kesken, mikä voi viitata arveluttavaan keskinäisen sopimisen kulttuuriin. Toisenlaistakin kehitystä on olemassa. Pörssiyhtiö Ilmarinen suositaa päivitettyssä (tiedote 9.1.2013) omistajapolitiikassaan, että sen omistamien pörssiyhtiöiden hallituksiin ei tulisi valita henkilöitä, jotka toimivat samanaikaisesti liian monien yhtiöiden hallituksissa. Suositus koskee maksimissaan kahta hallituspaikkaa.
- seuraava tapausesimerkki viittaa laajaan kokonaisuuteen, eli poliittisiin virkanimityksiin valtionhallinnossa ja kuntasektorilla. Kyseessä on usein nimityspolitiikka koskeva sopiminen vallassa olevien poliittisten ryhmien kesken. Sinänsä laillisissa puitteissa sovitaan, minkä puolueen esittämä ehdokas valitaan muodollisesti pätevien hakijoiden joukosta. Yhteiskuntakriittinen keskustelu on jatkunut pitkään, joskaan voimakkaita reaktioita poliittisten nimitysten torjumiseksi ei ole kuultu esimerkiksi oikeusviranomaisten suunnalta. Taannoisessa sisäministeriön kansliapäällikön nimitystä koskevassa kannanotossaan oikeuskansleri toteaa, että juridisen arvion puitteissa nimitys on ollut moitteeton. Se, missä määrin politiikka vaikuttaa nimityspäätöksissä, on enemmän eettinen kuin juridinen arvio.
- paikallistason tuplaroolit päätöksenteossa, valmistelussa ja valvonnassa kuvaavat keskeisiä johtokunta- ja hallitusasemia, joissa ovat kansanedustajat, kuntien valtuutetut ja virkamiehet. Kaksoisrooleja ja eturistiriitoja esiintyy mm. alueosuuskauppojen organisaatioissa.

- oma ryhmänsä ovat kartellit, joiden olemassaoloa kilpailuviranomaiset tarkkailevat ja joiden lainvastaisia järjestelyjä paljastuu aika ajoin. Kartelli johtaa sakkoihin, jotka ovat olleet Suomessa suhteellisen pieniä. Kilpailulain mukaan ensimmäisenä kanteleva säästyy sakoilta. Terveen kilpailun rajoittaminen näkyy yli- tai alihintoina, 'sovittuna' hintana ja koskee yrityksiä, alihankkijoita ja logistiikkaa. Vääristä hinnoitteluista seuraavat merkittävät edut kartellin jäsenille, kun taas haitta veronmaksajille on kohtuuton ja perusteeton.
- julkisen talouden tapausesimerkki on julkiset hankinnat, joissa korruption oloissa päädytään lähipiiriin suosimiseen, vääristyneeseen hinnoitteluun ja vaikutusvallan kauppaamiseen. Korruptionvastaisen työn käytännön asiantuntijat ovat vuosia varoitelleet tästä kehityksestä, ja ovat todenneet, että ainoastaan pieni osa väärinkäytöksistä etenee tutkintaan tai oikeuskäsittelyyn.
- viimeinen alue taulukossa 3 ovat asuntojärjestelyt ja vastaavat tapaukset alihintaisesta omaisuuden luovuttamisesta tai vuokraamisesta. Julkisuudessa tunnettuja tapauksia on käsitelty juridisen arvion kannalta, tyyliin 'ylittykö syytekynnys lahjomarikoksena' sekä eettisen arvion näkökulmasta, 'miltä asia näyttää ulospäin'. Yhdessä tapausesimerkissä rikostutkinta keskittyi lahjontaepäilyihin. Syytekynnys ei kuitenkaan ylittynyt.

Taulukon 3 empiirisiä tapauksia arvioidaan suhteessa verkostomallin ominaispiirteisiin, jotka esitettiin edellä kuviossa 5. Huomattakoon, että taulukko 3 ei sisällä arvioita tapausten laillisuudesta tai laittomuudesta. Korostamme vielä, että arvio on luonteeltaan eettinen punninta. Vaikka lainvastaisia tapauksia ei olisi, kaikki tapaukset on mahdollista tulkita osana ns. 'maan tapaa'. Taulukossa 3 hyvä veli -verkoston ominaisuuksia ja piirteitä on mainittu kahdeksan. Asteikko jakautuu kolmeen eri arviovaihtoehtoon, jotka ovat:

1) suuri = todennäköisyys on suuri hyvä veli -verkoston ominaisuuden esiintymiselle, 2) pieni = todennäköisyys on pieni hyvä veli -verkoston ominaisuuden esiintymiselle ja 3) – = ei ole riittäviä perusteita arvioida todennäköisyyttä.

Taulukko 3. Arvio hyvä veli -verkoston ominaispiirteiden esiintymisestä valituissa käytännön tapauksissa

(todennäköisyyden arviointi: suuri, pieni, – = ei arviota)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Verkoston ominaisuus / piirre								
Empiirinen tapaus	Pääoman / taloudellisten etujen jakaminen	Vaikutusvallan jakaminen	Keskinäinen sopiminen, sisäpiirin muodostuminen	Suosintaan perustuva lojaalius, ystävyyssuhteet	Salailu, suojele	Kiitollisuudenvelka, oletettamus kiitollisuudenvelasta	Vastavuoroisuuden toteutuminen etujen kautta	Lahjonnan uhka
Vaalirahoitus: KMS/Nova	suuri	suuri	suuri	suuri	suuri	–	pieni	suuri
Vaalirahoitus: Nuorisosäätiö	suuri	pieni	suuri	suuri	pieni	suuri	suuri	suuri
Pörssiyhtiöt, työeläkeyhtiöt: ristikkäinen hallinnointi	suuri	suuri	suuri	–	–	–	suuri	–
Poliittiset virkanimitykset: valtio, kunnat	suuri	–	–	suuri	pieni	suuri	–	pieni
Paikallistaso: tuplaroolit päätöksenteossa, valmistelussa ja valvonnassa	–	suuri	–	suuri	suuri	–	–	–
Kartellit elinkeinoelämässä	suuri	–	suuri	pieni	–	suuri	suuri	suuri

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Julkiset hankinnat: väärinkäytökset	suuri	suuri	suuri	–	suuri	–	–	suuri
Asuntokaupat ja –järjestelyt / alihintainen omaisuuden luovutus	suuri	pieni	–	pieni	pieni	suuri	pieni	suuri

Tapausten tulkinta

Aluksi kiinnitetään huomiota kolmeen tapausesimerkkiin, joiden aiheena on ulkopuolinen vaalirahoitus ja asuntokauppa. Rajausta on perusteltua tehdä sen vuoksi, että taulukon 3 tapausesimerkit ovat kokonaisuudessaan niin laajoja, ettei niiden yksityiskohtainen läpikäynti ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista.

Kolmen tapauksen läpivalaisu. Näistä tapausesimerkeistä on saatavissa muita yksityiskohtaisempaa aineistoa ja niitä voidaan analysoida hyvä veli -verkoston korruptiivisten ominaisuuksien ja piirteiden avulla. Sekä vaalirahoitustapaukset että asuntokauppatapaus sisältävät elementtejä, jotka herättävät kysymyksen toiminnan luotettavuudesta.

Jokaisessa tapauksessa on ollut ennalta määritetty idea ja tavoite. KMS/Nova vaalirahoitustapauksessa tavoitteena on ollut saada Suomeen porvarihallitus, ja Novan tavoitteena taas on ollut luoda paikallishallintoihin omien kontaktien verkosto. Nova teki merkittäviä kampanjalahjoituksia useiden vuosien aikana. Sekä yhdistyksen että yhtiön rahoituksen jakaminen on ollut pitkäkestoista. Liikemiehet ovat tavanneet syytteessä olevan poliitikon useasti niin virallisesti kuin epävirallisesti, mutta kiistävät silti tienneensä, että poliitikko on mukana maakuntahallituksen päätöksenteossa, jossa kaavoitukseen liittyviä liikepaikkaratkaisuja käsitellään.

Suunnitelmallisuus poikkeaa Nuorisosäätiötapausten kohdalla, sillä vaalirahoitus-toiminta on ollut ristiriidassa Nuorisosäätiön alkuperäisen idean ja tavoitteen kanssa, tosin hieman tulkinnasta riippuen. Vastaajien mukaan keskustalaisen ideologian tukeminen ei ole ristiriidassa Nuorisosäätiön toiminnan kanssa, ja perusteena on toiminut 'näin on aina toimittu' -kortti. Asian oikeudellisessa selvityksessä yksi syytetyistä on julkisuudessa todennut, että toiminta oli rakenteellista korruptiota. Hänen mukaansa lahjuksia ei edes tarvittu, sillä hiljaisen sopimuksen

mukaisesti etuja jaettiin tietyille henkilöille. Näin ollen on oletettavasti syntynyt vastavuoroisuuden verkosto, jossa muiden varoja ja niistä syntyneitä etuja on kanavoitu jäsenille eri tavoin.

Finnairin asuntokaupan kohdalla puolestaan vaikuttaa siltä, että pääasiallinen idea ja tavoite on ollut jakaa taloudellista etua, mutta lahjusrikoksen tunnusmerkistö ei täyttnyt esitutkinnassa. Asuntokauppatapauksessa on kuitenkin jaettua taloudellista valtaa siinä missä vaalirahoitustapaukset fokusoituvat poliittisen vallan karmintaan.

Erityisesti KMS/Nova vaalirahoitus tapaus on suunnitelmallinen, sillä KMS-yhdistys liikemiesverkostoineen perustettiin tavoitteena vaikuttaa ja saada keskeisille valta-asemille suopeamielisiä poliitikkoja. Näiltä osin Nuorisosäätiön kohdalla voidaan kysyä, onko kyse ennemminkin tavaksi muotoutuneesta toiminnasta, kuin systemaattisesta strategiasta. Asuntokaupan kohdalla johtopäätöksiä ei voida vielä tehdä pitkäaikaisesta toiminnasta, vaan kyseessä vaikutti olevan ennemminkin ad hoc -tyyppinen kauppa. Tässä kohdin törmätään vastavuoroisuuden toteutumiseen, jota ei voida vielä todentaa asuntokauppatapauksessa.

Toiminnan salaamisessa ja julkisuuden välttämisessä on ilmeisiä eroja. KMS:n tapauksessa toiminta pyrittiin pitämään kulissien takana, kun taas Nuorisosäätiö on toiminut vaalirahoitushankinnoissaan avoimesti. Asuntokaupparjestely pyrittiin pitämään julkisuuden ulkopuolella siihen saakka, kunnes media nosti asian esille. Tämän jälkeen on korostettu avoimuutta ja julkisuutta.

Hyvä veli -verkoston toiminnan keskeinen piirre, suosinta, toteutuu eri tavoin kaikissa kolmessa tapauksessa. Ensimmäisessä vaalirahoitustapauksessa, KMS/Nova, poliittisen ja yritysmaailman välinen suosinta, eräänlainen klientelismi, toteutuu. Nuorisosäätiön tapaus taas ilmentää ennemminkin vaikutusvaltaisten poliittisten kontaktien muodostumista, (lähempänä käsitettä patronage), jossa RAY-vaikutusvalta ja puoluekytkökset määrittävät tuen saajat.

Verkostot eroavat toisistaan myös horisontaalisen ja vertikaalisuuden perusteella. KMS/Nova-tapaus on ainoa selkeästi vertikaalinen verkosto, jossa on mukana toimijoita niin yritysmaailmasta kuin poliittisesta taustasta. Nuorisosäätiön ja asuntokaupan verkostot ovat horisontaalisia, mutta eroavat vallankäytön taustaltaan, sillä Nuorisosäätiön kohdalla sekoittuu toisiinsa julkisen vallan, säätiöiden ja poliitikkojen maailma. Asuntokaupassa taas mukana on yrityssektorin toimijat.

Verkoston ominaisuuksien esiintyminen. Mikäli tarkastellaan kaikkien hyvä veli -verkoston ominaispiirteiden esiintymistä koko tapausaineistossa, huomataan, että osa ominaisuuksista 'latautuu' hyvin selvästi kaikkiin tapauksiin. Nämä 'supe-

rominaisuudet’ – joissa asteikon mukainen todennäköisyys on suuri – ovat erityisesti pääoman / taloudellisten etujen jakaminen (I), keskinäinen sopiminen ja sisäpiirin muodostuminen (III) sekä lahjonnan uhka (VIII) .

Joitain kysymyksiä voidaan pohtia laajemmin. Miten esimerkiksi syntyvät lojaalius ja kiitollisuudenvelka? Poliittisten virkanimitysten kohdalla on perusteltua olettaa, että puoluekytkökset synnyttävät lojaliteetin virkamiehen ja poliittisen valitsijan välille. Verkosto perustuu todennäköisesti ideologiaan ja puoluekuriin. Salailun kulttuuri syntyy väkisin mm. siitä, että todelliset nimittämisperusteet jäävät jossain määrin epäselviksi. Vaikka poliitikot vaihtuvat vaalien seurauksena, virkamiesten kytkökset ja lojaaliudet saattavat puoluetta kohtaan kestää pitkän ajanjakson. Huonoin seuraus on se, että räikeät poliittiset nimitykset vähentävät kansalaisten luottamusta yhteisten asioiden hoitoon eli politiikkaan.

Salailu ja jäsenten suojelu on yksi hyvä veli -verkoston elementti. Tätä arvioitaessa on perusteltua erottaa itse verkosto niistä yksittäisistä toimista ja teoista, joita verkosto toteuttaa. Tekojen kautta valaistaan ainakin sitä, onko tietyt toimet pyritty pitämään salassa vai toteutettu pääsääntöisesti julkisesti. Esimerkiksi paikallistason päätöksenteossa eivät kaikki sidonnaisuudet ja eturistiriidat välttämättä tule lainkaan ilmi. Tämä selittyy siitä, että valtuutettu tai virkamies ei halua jäävätä itseään päätöksenteon ulkopuolelle, vaikka siihen olisi aihetta. Käyttäytyminen voi tosin olla sekä tietoista että tiedostamatonta.

Vastavuoroisuuden ja suosinnan toteutuminen on yksi vaikeimmin arvioitavia kohteita, erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa perusteluita palveluiden vaihdannalle esitetään eri näkökulmista. ’Sulle–mulle-periaate’ kuvastaa sitä mekaniismia, jolla verkoston oletetaan toimivan. Tämä periaate luo pitkäaikaisen järjestelyn, jossa ns. vaihdannat toteutuvat useiden vuosien aikana.

Kartelli on tyyppiesimerkki verkoston vastavuoroisuudesta. Suomessa ilmenneessä suuren luokan asfalttikartellitapauksessa lopputulos oli se, että verovaroja virtasi ylihinnalla yritysten taskuun. Kun kartellin toimijat sopivat keskenään, kuka vastaanottaa tai voittaa tietyn tarjouksen, toteutuu vastavuoroisuuden periaate ja lopulta ympyrä sulkeutuu, kun verkoston kaikki jäsenet ovat saavuttaneet heille kuuluvat edut. Julkisissa hankinnoissa ajaudutaan suosintaan silloin, kun lähipiirin yritykset voittavat tarjouskilpailut, tai urakoita ja ostopalveluja yli - tai alihinnoitellaan tilanteen mukaan. Lopulta päädytään tilanteeseen, jossa todellinen kilpailu ei toteudu. Mikäli hyvä veli -verkoston toiminta ohjaa julkisia hankintoja, myös hankintojen laatu kärsii, koska ns. sopiva yritys voi voittaa tosiasiallisesti parhaimman tarjoajan.

Uhat. Kuten edellä on todettu, kuvatut tapaukset eivät riitä sen kaltaiseen yleistämiseen, mikä koskisi muita vastaavia tapauksia. Sen sijaan näitä esimerkkejä on mahdollista tarkastella osana laajempaa kokonaisuutta kuvaamalla niitä raportin alussa olevan kuvio 1 kriteereillä 'epäeettinen' ja 'tuomittava' toiminta. Samalla tapausten merkitystä voi pohtia eettisten seurausten kannalta kysymällä mitä eettisiä arvoja loukataan.

Taulukko 4 tiivistää mahdollisia uhkia julkisella sektorilla ja yrityksissä. Molemmista sektoreista on esitetty viisi aluetta, joihin sisältyy arviomme mukaan potentiaalinen uhka. Uhat eivät välttämättä toteudu käytännössä, mutta ne näyttävät sen suunnan, joka johtaa epäeettiseen ja tuomittavaan käyttäytymiseen.

Pieniä eroja havaitaan julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kuvaus osoittaa, että julkisella sektorilla eettiset ongelmat kietoutuvat tavalla tai toisella poliittisen vallan väärinkäytöksiin. Kysymyksiä on enemmän kuin vastauksia. Mikä uhkaa eettistä hallintoa, pätevimpien ehdokkaiden valintaa ja vastuunkantoa kansalaisille? Potentiaaliset väärinkäytökset vahingoittavat ainakin luottamuksen ja vastuullisuuden periaatteita, ehkä myös tasapuolisuutta.

Yritysten pulmat ovat jonkin verran erilaisia. Miten pystytään turvaamaan kohtuullinen avoimuus, reilu kilpailu, terve uskollisuus ja hyvä maine erilaisten uhkien alla? Yrityksissä huonosti harkitut päätökset aiheuttavat eettisiä ongelmia, mikäli eettinen arvio ei ulotu yrityksen ulkopuolelle, eikä välitetä siitä, miltä ratkaisut ja päätökset näyttävät ulospäin. Liian pienissä piireissä tehdyt johdon henkilöjärjestelyt antavat helposti kuvan siitä, että hyvä veli -verkosto pyörii. Mahdolliset korruptiotapaukset nakertavat moraalia ilman että ajaututaan varsinaisiin laittomuuksiin.

Taulukko 4. Potentiaaliset uhat, jotka johtavat epäeettiseen ja tuomittavaan toimintaan.

Julkinen sektori	Yritykset
Hyvän hallinnon ja oikeusperiaatteiden laiminlyönti	Corporate Governance -koodin ja globaalien pelisääntöjen laiminlyönti
Valikoiva, eksklusiivinen taloudellinen tuki (poliittisille suosikeille)	Yritysjohdon salassa pidettävät järjestelyt merkittävistä taloudellisista eduista
Nimitysten ylipolitisoituminen (kompetenssiongelma)	Epäterve kilpailuympäristö ja toimintakulttuuri
Luottamuspaikkojen 'kaappaaminen' lähipiirille	Johdon toimet avainasemien 'valtaamiseksi' (lojaliteetin varmistaminen)
Viranomaistahojen keskinäinen suojelu (virheet); vastuuttomuus kansalaisille	Yrityskulttuuri ilman moraalia, maineen rapautuminen

Tässä osuudessa on tehty selvyttä korruption ja hyvä veli -verkostojen toiminnasta. Tarkastelu on rajattu muutamaa tapaukseen politiikan, talouden ja hallinnon piiristä, joita on kuvattu dokumenttien avulla. Kohteena ovat olleet korruption altistumisen alueet ja tapaukset, joissa esiintyvät hyvä veli -verkostojen ominaisuudet.

Tapausaineisto osoittaa kuitenkin sen, että räikeimmät esimerkit täyttävät lähes kaikki korruptoituneen verkoston ominaisuudet. Osa tapauksista on taloudellisesti suuren luokan kysymyksiä, joissa on merkittävä yhteiskunnallinen intressi suhteessa luottamuksen ja uskottavuuden kehittymiseen.

5 KORRUPTION JA HYVÄ VELI -VERKOSTON TORJUNTA

”Julkisissa organisaatioissa korruptio on virastopatologinen ilmiö, ja taistelu korruptiota vastaan on ikuista”, Gerald Caiden 2001.

Viimeinen aihepiiri koskee korruption ja hyvä veli -verkoston torjuntaa. Korruption torjunnasta keskustellaan alan tutkimuksessa ja korruptionvastaisen kehitystyön piirissä eri puolilla maailmaa. Hyvä veli -verkostojen torjunta täytyy hahmottaa osana korruptionvastaista toimintaa, koska useimmat strategiat ja keinot koskevat korruptiota koko laajuudessaan. Osa toimista on mahdollista kohdentaa korruptoituneiden verkostojen kitkemiseen ja valvontaan.

Kuinka eliminoida korruptoituneiden verkostojen synty?

Hyvä veli -verkoston torjunnan kannalta yksi keskeinen kysymys on, miksi verkostoja oikein syntyy, ja voidaanko niiden perustamista ja suunnittelua jollain tavalla estää tai ennaltaehkäistä? Yhteiskunnan kannalta oleellinen kysymys on myös se, millaista verkostoitumista ja yhteistyötä eri tahojen kanssa pidetään hyväksyttävänä, ja milloin puolueettomuus vaarantuu.

Osittain hyvä veli -verkostojen syntymiseen vaikuttavat pienen piirin ’edun’ löytyminen sekä suotuista ympäristö, jossa on mahdollista jakaa etuja tulevien jäsenten kesken. Näin ollen jäsenet muodostavat suunnitelman, jonka avulla he pystyvät pelaamaan muiden varat tai edut omaksi hyödykseen väärin keinoin ja yleensä julkisten budjettien, julkisen kontrollin ja avoimuuden ulkopuolella. Kysymys on sinänsä retorinen, toisin sanoen voidaanko mitenkään rajoittaa hyvä veli -verkostojen syntymistä, mikäli rakenteiden hyväksikäyttö on mahdollista ja porsaanreikiä löytyy lainsäädännöstä.

Pohjimmiltaan kysymys on ahneudesta ja oman edun tavoittelusta lähestulkoon keinolla millä hyvänsä. Onko ajateltavissa, että tilaisuus tekee varkaan, ja mikäli tilaisuuksia syntyy helposti, jää yksilön omantunnon harkintaan, lähteekö hän mukaan korruptoituneen verkoston toimintaan. Moraalin rapautuminen johtaa siihen, että lakeja rikotaan tai harmaalla alueella pelaaminen hyväksytään osana toimintatapaa, ja pahimmillaan sitä pidetään jopa oikeutettuna tapana ajaa omia etuja.

Lienee hyvin hankala tehtävä estää verkostojen syntyminen ja suunnittelu, mutta muutamia tärkeitä huomiota voidaan tehdä esimerkiksi avoimuuden roolista. Pienet piirit, jotka pystyvät toimimaan salassa eivätkä ole tiedonantovelvollisia, voivat huoletta toteuttaa omia suunnitelmiaan. Siksi yhteiskunnan kontrollijärjestel-

mien ja instituution, kuten lainvalvontaviranomaisten ja median, tulisi olla ajan tasalla ja paneutua korruption torjuntaan riittävällä kapasiteetilla. (Ks. liite 2.)

Esimerkiksi puoluerahoituksessa ja ulkopuolisessa vaalirahoituksessa poliitikkojen, yritysten ja säätiöiden välinen vuorovaikutus on suhteellisen pitkään toiminut tietyllä tavalla ja julkisuudelta piilossa huolimatta rahoituksen ilmoitusvelvollisuudesta. Sääntelyä on pyritty parantamaan, ja suuri mediahuomio on oletettavasti vaikuttanut siihen, että sekä rahoittajat että rahoituksen vastaanottajat pohtivat toimintaansa eettiseltä näkökannalta, ja pyrkivät ottamaan huomioon myös sen, miltä toiminta näyttää ulospäin. Tässä tilanteessa eettiset koodit tai jopa eettinen asiantuntijaneuvosto voisivat täydentää lainsäädännön puitteita toteuttamalla eettistä arviota päätöksenteon tukena. Vastausta ollaan nimittäin haettu kysymykseen, missä menee hyväksyttävän ja epäeettisen toiminnan raja?

Toinen mahdollinen tapa ehkäistä ennalta verkostojen syntymistä on riittävä sanktioiden uhka sekä ilmiantojärjestelmä. Mikäli epäeettisen verkoston toiminnan paljastuessa rangaistukset koituvat suuremmiksi kuin toiminnasta mahdollisesti saatava hyöty, saattaisi se hillitä suunnitelmia rakentaa vastavuoroisuuden verkostoa, erityisesti mikäli vastuu koskee toimijoita henkilökohtaisesti. Esimerkkinä voidaan ottaa kartellit. Mikäli kartellia suunnitellaan tai sellainen on jo toiminnassa, järjestelyn ilmiantava osapuoli selviää ilman rangaistusta. Kartellit eivät kuitenkaan kuulu rikoslain piiriin, eivätkä toimijat kannu henkilökohtaista vastuuta, vaan sakko lankeaa yritykselle.

Vastuullisen aseman väärinkäyttö

Korruptio on määritelmän mukaisesti julkisen tai vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Myös hyvä veli -verkoston puitteissa kysymys on usein siitä, että toimijat käyttävät asemaansa oman edun tavoitteluun. Yleisellä tasolla lainsäädännön tehtävänä on kantaa erityistä huolta siitä, että julkinen etu toteutuu.

Julkisen edun turvaamiseen tähtäävää lainsäädäntöä on aina perustuslain tasolta erityislainsäädäntöön. Julkisen tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen liittyvät sellaiset lait kuten virkamieslaki, hallintolaki ja kuntalaki. Myös hyvän hallinnon periaatteet kumpuavat hallintolaista.

Mikäli vastuullisuutta tarkastellaan esimerkiksi yrityksen toimitusjohtajan aseman kannalta, tällöin osakeyhtiölaki asettaa toiminnalle puitteet, ja lailla pyritään turvaamaan osakkeenomistajien edut. Hyvä hallintotapa, ns. corporate governance-koodi täydentää lainsäädäntöä.

Virkamiesetiikka ja joissain virkamiesprofessioissa vannottava virkavala puolestaan tähtäävät ylläpitämään korkeaa moraalia. Valtionvarainministeriö on laatinut yleisluontoiset ohjeet, Arvot arjessa, joilla on haluttu korostaa tiettyjä arvoja, joita pidetään tärkeinä julkisessa palvelussa.

Yhteiskunnallisten instituutioiden valvonta korostaa julkisen tehtävän toteuttamista. Poliittisessa järjestelmässä instituutiot ovat vastuussa kansalaisille ja toisilleen. Valvontaa (watchdogging) suorittavat mm. oikeusasiamies, oikeuskansleri ja Valtiontalouden tarkastusvirasto (ks. liite 2). Medialla ja kansalaisjärjestöillä on oma tehtävänsä. Monet epäeettiset tapaukset ovatkin tulleet esille median kautta. Kansalaisjärjestöt, kuten Transparency Suomi, pyrkivät lisäämään kansalaisten ja päätöksentekijöiden tietoutta korruptiosta. On perusteltua olettaa, että eettiset arviot jäävät edelleen tutkivan journalismin vastuulle, kun taas esimerkiksi oikeuskansleri suorittaa ensisijaisesti juridista arviointia.

Lopulta kysymys on kuitenkin vastuullisessa asemassa olevan moraalista ja integriteetistä sekä halusta ja kyvystä erottaa julkinen etu ja yksityinen etu sekä toimia aseman velvoitteiden mukaisesti. Vastuullisen aseman väärinkäytöllä pyritään useimmiten edistämään omaa etua tai hyvä veli -verkostossa joidenkin toimijoiden henkilökohtaista etua.

Suosinnan torjuntakeinoja

Kuten edellä on osoitettu, hyvä veli -verkostoja pitää koossa suosinta eri muodoissaan. Siksi torjunnan tulisi kohdistua niihin tilanteisiin, joissa on mahdollista toteuttaa epäeettistä suosintaa. Kysymys on tällöin sidonnaisuuksista, henkilökohtaisista siteistä ja tuplarooleista, jotka liittyvät luottamukselliseen ja puolueettomalta vaikuttavaan toimintaan.

Lainsäädäntö kieltää syrjinnän ja korostaa tasa-arvoa. (ks. liite 1) Sidonnaisuuksia ja esteellisyyttä koskeva lainsäädäntö, kuten valtioneuvostolain, virkamieslain, hallintolain ja kuntalain määräykset esteellisyydestä, tähtäävät epäeettisen suosinnan kitkemiseen ja puolueettoman aseman säilyttämiseen.

Suosintaa pyritään torjumaan myös meriittipohjaisella järjestelmällä. Virkaylennysperusteiden pitäisi hillitä poliittista suosintaa ja poliittisia virkanimityksiä julkisessa hallinnossa. Päätöksenteossa esteellinen virkamies jäävää itsensä päätöksenteon ulkopuolelle, jotta suosinta ei olisi mahdollista.

Media ja kansalaisyhteiskunta voivat peräänkuuluttaa eettisyyttä, silloinkin kun juridinen puoli on sinänsä moitteeton. Huomattavaa kehittämisen varaa olisi myös

siinä, että sidonnaisuudet otettaisiin huomioon koko päätöksentekoprosessin eri vaiheissa eikä ainoastaan muodollisen päätöksenteon kohdalla.

Suosintaa voi olla vaikeaa osoittaa toteen, vaikka organisaation sisällä toiminta vaikuttaisi epäilyttävältä. Yhtenä torjunnan keinona tulee kyseeseen ilmiantomekanismit, jotka mahdollistaisivat ilmoituksen tekemisen, mutta eivät olisi kantelun tai rikosilmoituksen tapainen ns. raskas oikeudellinen mekanismi.

Ilmiantoja koskevia säännöksiä ja sidonnaisuuksia sääteleviä julkisia rekistereitä olisikin uusina instrumentteina kehitettävä huolellisesti mutta nopeasti. Sähköisiä sovelluksia löytyy ja niitä olisi ilmeisen helppo rakentaa monille julkisen palvelun alueille kansainvälisten esimerkkien avulla. Ilmiantojärjestelmistä, niiden tehokkuudesta ja ilmiantajien suojelusta eri maissa tehdään selvitys- ja tutkimustyötä. Apaza ja Chang (2011) ovat viitanneet eri maiden tutkimuksiin 1990- ja 2000-luvuilla ja tehneet vertailevan analyysin ilmiantojärjestelmän vaikuttavuudesta Perussa ja Etelä-Koreassa. Ulkopuolinen aktiviteetti, vahvat näytöt, julkisuus ja ilmiantajan suojelu vahvistavat järjestelmää.

Suomessa Kilpailuvirasto on ottanut käyttöön sähköisen ilmiantojärjestelmän, jossa vihjeen voi antaa luottamuksellisesti, epämuodollisesti ja nimettömänä ja jossa tieto vihjeestä ei kulkeudu muille tahoille. Vihje koskee epäilyjä kartellista, kilpailurajoittamisesta ja vastaavista. Tämänkaltaisen järjestely on käytössä Finanssivalvonnassa, jossa ilmiantovelvollisuus koskee epäilyjä rahanpesusta.

Salailu, suojelu ja peittely: vastalääkkeenä avoimuus

Kuten olemme aiemmin korostaneet, hyvä veli -verkostolle altistutaan silloin, kun toiminta on mahdollista pitää salassa ja julkisuudelta piilossa. Luonnollista on myös se, että verkoston jäsenet pyrkivät peittelemään toimiaan jälkikäteen, mikäli joitain asioita on joutumassa päivänvaloon.

Suomea on totuttu pitämään muiden Pohjoismaiden ohella avoimuuden edelläkävijänä. Julkisuuslaki säätelee viranomaistoiminnan ja asiakirjojen julkisuudesta ja kansalaisten oikeudesta saada tietoja. Julkisuuslaki sisältää kuitenkin myös kattavat salassapitovelvoitteet. (Ks. liite 1.)

Myös ilmoitusvelvollisuus tähtää avoimempaan toimintaan. Perustuslaissa määritetään ministerin velvollisuudesta ilmoittaa omistajuuksistaan ja osakkeistaan. Keskustelua on käyty siitä, tulisiko ilmoitusvelvollisuus laajentaa koskemaan myös ministerin lähipiiriä.

Puolue- ja vaalirahoituslain porsaanreiät ovat aikaisempina vuosina mahdollistaneet Suomessa sen, että monet kansanedustajat eivät palauttaneet vaalirahoitusilmoituksiaan. Tämä on yksi osoitus siitä, että laki ei ole toiminut, koska todelliset sanktiot puuttuivat. Haaste salailun ja peittelyn torjunnalle on myös se, kuinka paljon on mahdollista kierrättää vaalirahoitusta ns. peiteyhdistysten kautta, jolloin tosiasialliset tukijat jäävät nimettömiksi.

Yritystoiminnassa mm. osakeyhtiölaki sisältää säännöksiä siitä, mitkä tiedot ovat julkisia. Corporate governance -koodissa korostuvat avoimuus, tiedonsaanti sekä palkitsemisen läpinäkyvyys ja järjestelmällisyys. Noudata tai selitä -periaate antaa kuitenkin yrityksille mahdollisuuden valita milloin ne noudattavat ohjeita, ja milloin voivat perustelujen myötä jättää noudattamatta.

Eettiset koodit voivat sisältää ohjeita siitä, mitkä asiat kuuluvat ilmoitusvelvollisuuden piiriin, ja mitä kaikkea on hyväksyttävää vastaanottaa. Avoimuus voi toimia eräänlaisena nyrkkisääntönä ja eettisyyden ohjeena; sellaiset lahjoitukset taikka lahjat, joista saatetaan kertoa avoimesti ja rehellisesti, ovat todennäköisesti sellaisia, joita pidetään myös hyväksyttävänä.

Euroopan neuvosto on laatinut vuonna 2005 käsikirjan paikallishallinnon etiikkaa varten. Eettiset koodit koskevat useita asioita kuten päätöksenteon puolueettomuutta, toiminnan läpinäkyvyyttä, intressikonfliktien välttämistä, suhteita yksityisen sektorin toimijoihin, sekä tilintarkastusta ja valvontaa. Koodien tosiasiallinen vaikutus avoimuuteen riippuu siitä, miten hyvin ne tunnetaan ja missä laajuudessa niitä on sovellettu paikallisiin hallintokäytäntöihin.

Vaikka avoimuutta ja läpinäkyvyyttä tarjotaan usein patenttiratkaisuna moneen hallinnon tai poliittisen järjestelmän epäkohtaan, tulisi niihin suhtautua osin kriittisesti. Yleisenä huomiona voidaan todeta, että hallinnon avoimuus toteutuu ainoastaan näennäisesti, mikäli esimerkiksi päätösten varsinaiset perustelut jäävät piiloon, vaikka itse päätösasiakirjat olisivatkin saatavilla. Toisenlainen kysymys on vielä se, mitä tietoja on saatavissa joidenkin organisaatioiden tai järjestöjen toiminnasta ja jäsenyyksistä. Mikäli tietojen julkistamista selvästi rajoitetaan (esimerkkinä Vapaamuurarien kaltaisten järjestöjen jäsenyydet), yhtenä seurauksena saattaa olla se, ettei avoimuus toteudu lainkaan eikä esteellisyyksiä päästä arvioimaan eikä toteamaan. Suojelun ja peittelyn kulttuuri johtaa helposti - vaikka ilman syytäkin - epäilyksiin ja epäluottamuksen piiriin.

Miten hillitä kohtuutonta vastavuoroisuutta ja kiitollisuudenvelkaa?

Hyvä veli -verkoston *modus operandi* on vastavuoroisuuden verkoston rakentaminen ja sitä kautta myös kiitollisuudenvelan synnyttäminen. Verkosto jää ikään kuin epätäydelliseksi, mikäli hyötyjä ja etuja ei jaeta kaikille jäsenille. On ilmeistä, että toiset jäsenet hyötyvät enemmän joko epäsuorasti tai vaikkapa hyvin pitkällä aikavälillä.

Sääntelyllä ja ohjeistuksella voidaan jollain tavoin puuttua niihin pyrkimyksiin, joihin perustuu epäasiallinen vaikuttaminen ja josta syntyy myös kiitollisuudenvelkaa. Konkreettisimpana esimerkkinä on lahjusrikoslainsäädäntö, jossa vastavuoroisuuden periaate on huomioitu sillä tavoin, että sekä lahjuksen antaminen ja tarjoaminen että vastaanottaminen tai pyytäminen on kriminalisoitu. (ks. liite 1).

Varsinaisia lahjusrikostapauksia tulee Suomessa ilmi suhteellisen vähän, ja se vaikuttaa positiivisella tavalla Suomen maineeseen alhaisen korruption maana. 2000-luvulla poliisille ilmoitetut lahjontaepäilyt ovat vaihdelleet vuosittain alle kymmenestä hieman yli kahteenkymmeneen. Esimerkiksi vuonna 2011 tapauksia on kirjattu kymmenkunta. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö tapauksia olisi Suomessa merkittävästi enemmän, mutta tällainen piilokorruptio ei tule esille (vrt. Leppänen & Muttilainen 2012, Salminen et al. 2007). Monet uskovat paremminkin siihen, että ilmitulleet tapaukset ovat vain jäävuoren huippu koko ongelmasta.

Valtionvarainministeriö on laatinut ohjeet vieraanvaraisuudesta, lahjoista ja eduista sekä ohjeet ulkopuolisten kustantamista matkoista. Jotkut valtion virastot ovat laatineet omat täsmällisemmät ohjeensa. Myös joillakin kunnilla ovat vastaavat ohjeet, joista osa tarkkaan mietittyjä ja yksityiskohtaisia koodistoja. Eduskunnalla on käytössään suppeat lahjapolitiikkaa koskevat ohjeet. Tämän kaltainen ohjeistus näyttää lisääntyvän julkisissa organisaatioissa suhteellisen verkkaisesti. Tilannetta selittää ainakin osittain se, että riittävänä tunnutaan pidettävän järjestelyä, jossa virkamies tekee tapauskohtaisesti oman henkilökohtaisen arvionsa tai arvioi mahdollista epäeettistä tilannetta esimiehensä kanssa.

Vastavuoroisuuden, kiitollisuudenvelan ja lojaliteetin kohdalla palaamme jälleen kysymykseen yksilön integriteetistä ja kyvystä tehdä eettistä arviota. Kysymys on usein siitä, miltä tilanne näyttää ulospäin; voidaanko arvioida, ettei synny epätevettä kiitollisuudenvelkaa tai lojaliteettia? Tällaista jälkikäteistä harkintaa onkin esitetty muutamassa sellaisessa tapauksessa, jotka ovat tulleet ilmi mediassa.

Viimeisessä osuudessa on käsitelty korruption torjuntaa hyvä veli -verkoston näkökulmasta. Liitteisiin 1 ja 2 on koottu keskeinen lainsäädäntö ja korruption torjunnan ja valvonnan keinoja. Tähän valittiin keskeiset hyvä veli -verkoston ominaisuudet, kuten verkoston synty, vastuullisuus, suosinta, salailu ja kiitollisuudenvelka. Osuus tiivistää näihin soveltuvia korruption torjunnan keinoja, kontrollimekanismeja ja osin myös torjunnan kehittämistä.

Hyvä veli -verkostoja torjutaan osana korruption vastaista kehitystyötä. Mikäli korruption ongelmat todella nostetaan poliittiselle agendalle, on aiheellista katsoa lainsäädännön uudistamistarpeita (korruptionvastaisen lainsäädännön täydentäminen). Erillinen korruptionvastainen kansallisen tason strategia antaisi mahdollisuudet tarkastella korruption torjunnan suuntaamista, keinojen vaikuttavuutta sekä korruptionvastaisen työn resursointia ja vahvistamista.

6 LOPUKSI

”Ei ole mitään moraalisia ilmiöitä, on vain moraalista ilmiöiden tulkintaa”.
Friedrich Nietzsche, Hyvän ja pahan tuolla puolen 1866.

Epäeettisestä tuomittavaan: mitä pyrittiin selvittämään ja miten?

Tämän tutkimusraportin otsikkona on Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvät veli -verkostot Suomessa. Työn päätavoitteena oli selvittää hyvä veli -verkoston käsitettä ja ilmiötä osana korruptiota. Selvitys on koskettanut hallinto-tieteen etiikan kysymyksiä, kuten integriteetin loukkauksia, virkamiesprofession eettistä haavoittuvuutta, julkisen hallinnon avoimuuden haasteita ja eettisen kontrollin toimivuutta (ks. Lawton & Doig 2005; Huberts et al 2008; Salminen, ed. 2010; DeGraaf et al 2010; Cooper 2012; Menzel 2012).

Tekemämme eettinen punninta on kohdistunut muutamaan perusulottuvuuteen: kysymme, mitä on moraalisesti epäilyttävä, epäeettinen ja lain hengen vastainen toiminta. Punnintaan on sisältynyt myös arvio yhteisesti jaettujen arvojen loukka-uksista.

Hallintotieteellisellä tutkimusotteella on kyetty avaamaan eri kerrostumia hyvä veli -järjestelmästä. Koska yhtenäistä teoreettista mallia korruptiosta ei ole eikä empiirinen evidenssi ole yksityiskohtia myöten riittävää, tarkastelu on ollut luon-teeltaan kuvaileva ja mallintava. Tulkinnan metodiikka on perustunut siihen, että ymmärrys tutkimuskohteesta lisääntyy vaiheittain. Eksploratiivisen otteen mukai- sesti on tarvittu useita analyysivaiheita, koska tutkimuskohdetta on lähestytty eri näkökulmilta. Raportti on yksi – toivon mukaan selventävä – vastaus yhteiskun- nalliseen keskusteluun siitä, mitä hyvä veli -verkostot ovat ja mitä ne eivät ole.

Eettisen arvion tuloksia

Hyvä veli -verkosto on osa korruption toimintamallin ydintä. Korruption perus- piirteet ja muodot määriteltiin edellä. Oma määritelmämme korruptiosta on tiivis- tettävissä seuraavasti: Korruptiolla tarkoitetaan tapojen turmeltumista, korruption oloissa loukataan yhteisesti hyväksyttyjä arvoja sekä yksilön ja yhteisön integri- teettiä. Väärinkäytökset perustuvat siihen, että julkista tehtävää, velvollisuuksia ja

valta-asemaa käytetään hyväksi hankkimalla yksityistä tai henkilökohtaista etua tai hyötyä.

Käsityksemme mukaan hyvä veli -verkostot on tunnistettavissa ja ne toimivat Suomessa. Ne ovat osa piilokorruptiota, joskin raja terveen ja korruptoituneen verkoston välillä on häilyvä, mutta myös suhteellisen selväpiirteinen. Useat ilmi-selvät tapaukset viittaavat siihen, että korruptoituneiden verkostojen määrä on merkittävästi suurempi ja siksi niihin liittyvä eettinen ongelma on todellinen.

Toteutuessaan ja jatkuessaan tämän kaltaiset verkostot uhkaavat yhteiskunnan moraalia Suomessa. Epäeettiset bisnekset vievät yritysten maineen, vähentävät verotuloja ja nakertavat julkisen talouden perustaa. Ahneet käyttävät hyväksi lainkuuliaisia ja vähäosaisille koituu eniten haittaa, vaikkei Suomessa ajauduta-kaan mihinkään kleptokratiaan. Räikeän suosinnan ja kronyismin skenaarioissa ihmiset eivät enää luota poliittisiin eivätkä taloudellisiin johtajiinsa ja päättäjiinsä.

Hyvä veli -verkostot muotoutuvat ja järjestäytyvät käytännön tarpeiden mukaan. Ne ovat tiiviitä tai löyhäsidonnaisia ja ne organisoituvat joko horisontaalisen tai vertikaalisen mallin mukaisesti. Joskus verkostot toimivat virallisen hallintora-kenteen osana tai piiloutuvat, 'katoavat' näkymättömiin yhteiskunnan rakentei-siin. Tässä ollaan institutionaalisen korruption juurilla.

Kuten alussa oletimme (ks. kuvio 1), hyvä veli -verkostot löytyvät epäeettisen, moitittavan ja joskus selvästi rikollisen toiminnan alueelta. Viimeksi mainittu ajankohtaistuu silloin kun kyseessä ovat lahjonta, virka-aseman väärinkäyttö tai virkavelvollisuuksien rikkominen. Normaali ja terve yhteiskunnallinen verkottu-minen yhteistyösuhteineen ja kontakteineen ei sisälly korruptoituneen verkoston käsitteen alaan. Silti raja terveen ja korruptoituneen verkoston välillä on joskus kuin 'veteen piirretty viiva'. Rehti poliittinen kamppailu, lojaalisuus ja vastavuo-roisuus avoimesti toimivissa verkostoissa ja ystävyyssuhteet työelämän organi-saatioissa eivät ole korruption liitettäviä hyvä veli -verkostoja. Eivät myöskään julkinen lobbaus tai hyvän hallintotavan mukaiset bisnekset korruptoituneiden maiden yritysten kanssa.

Yhteiskunnassa hyvä veli -verkostot rikkovat avoimuutta, riippumattomuutta ja esteellisyysvaatimuksia. Hyvä veli -verkosto leimautuu suosintajärjestelmäksi. Suosinta kohdistuu taloudellisiin etuihin ja poliittis-hallinnolliseen vallankäyttöön tai niiden yhdistelmiin. Patronage ja klientilismi edustavat epäterveitä poliittisia rakenteita ja hierarkioita. Sisällöllinen määrittely osoittaa, että järjestelmän omi-naisuudet tekevät siitä suhteellisen tarkkarajaisen ilmiön. Korruptoitunut verkosto perustuu salailuun, suojeluun, kohtuuttomiin etuihin, vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja muiden varojen jakamiseen omaksi eduksi.

Käytännön esimerkit korruptiosta auttavat ymmärtämään sitä, missä verkostot syntyvät ja millaisiin motiiveihin ne nojaavat eri tilanteissa ja eri ajankohtina. Tilannetekijöitä on useita ja niihin kannattaa kiinnittää huomiota. Hyvä veli -verkostojen syntyyn vaikuttavat mielestämme seuraavat neljä tekijää: 1) kun itesääntely tai julkinen kontrolli on heikkoa, mutta jaettavana ovat suuret taloudelliset edut; 2) kun saavutettavissa on pitkäkestoinen poliittinen ja taloudellinen vaikutusvalta; 3) kun poikkeuksellisen merkittävät edut ja voitot koituvat epäreilusta kilpailusta ja 4) kun syntyy mahdollisuus luoda pysyviä järjestelyjä etujen jakamiselle ja kiitollisuudenvelalle.

Korruption torjuntaan tarvitaan nykyistä vahvempi strateginen suunnitelma, tiukempia sanktioita mutta myös ennalta ehkäiseviä eettisiä ohjeita. Hallinnon laatu edellyttää, että viranomaisilla on aidot yhteistyösuhteet ja korruption torjunnan välineet on testattu ja todettu tehokkaiksi. Torjunta perustuu lainsäädäntöön ja käytännön valvontaan osallistuvat mm. oikeusviranomaiset, kansalaisyhteiskunnan järjestöt ja media. (ks. esim. Salminen, Ikola-Norrbacka & Mäntysalo 2012). Korruption torjunnan iso organisatorinen kysymys on, tarvitaanko Suomeen korruptionvastainen virasto, joka koordinoisi korruptionvastaisen työn asiantuntijuutta ja innovoisi uusia korruption torjunnan välineitä, jotka vastaisivat erityisesti Suomessa esiintyviin ongelmiin.

Lopuksi nousee esille perimmäinen kysymys moraalis-eettisestä arviosta yhteiskunnassa. Onko hiljaisesti hyväksytty 'maan tapa' murtumassa; nähdäänkö aiemmin hyväksytyt kyseenalaiset tavat tänään korruptiona kriittisen julkisen mielipiteen mukaisesti. Mikäli näin on, tämä on osoitus siitä, että käsitys korruptiosta vaihtelee ajassa ja tilassa. Näyttää siltä, että yhä enemmän johtavien poliitikkojen, yritysjohtajien ja johtavien virkamiesten toiminta joutuu eettisen punninnan 'läpi-valaisemaksi'. Kysymys on lopulta aina yksilön moraalisisista valinnoista ja eettisestä herkkyydestä. Sitä on perinteisesti sanottu omaksitunnoksi.

LÄHTEET

Työssä viitattut lähteet

Apaza, C. R. & Y. Chang (2011). What Makes Whistleblowing Effective. Whistleblowing in Peru and South Korea. *Public Integrity*, 13:2, 113-129.

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

Begley, T.M., N. Khatri & E.W.K. Tsang (2010). Networks and Cronyism: a social exchange analysis. *Asian Pacific Journal of Management*, 27, 281-297.

Bellis, D.J. (1985). Political Corruption in Machine-Run Cities. Teoksessa: *The Politics and Economics of Organized Crime*. Toim. H.E. Alexander & G.E. Caiden. Massachusetts: Lexington Books.

Benson, G., S.A. Maaranen & A. Heslop (1978). *Political Corruption in America*. Lexington, Mass: D.C. Heath.

Caiden, G.E. & N.J. Caiden (1977). Administrative Corruption. *Public Administration Review*, 37:3, 301-309.

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

Caiden, G.E., O.P. Dwivedi & J. Jabbra (eds) (2001). *Where Corruption Lives*. Connecticut: Kumarian Press.

Choi, J-W. (2007). Governance structure and administrative corruption in Japan: an organizational network approach. *Public Administration Review*, 67:5, 930-942.

Cooper, T.L. (2012). *The Responsible Administrator*. San Francisco: Jossey-Bass.

Cox, R. W. (2009). *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*. New York: M.E Sharpe.

de Graaf, G. (2007). Causes of Corruption: Towards a contextual theory of corruption. *Public Administration Quarterly*, 31:1, 39-86.

de Graaf, G. & L.W.J.C. Huberts (2008). Portraying the Nature of Corruption using an explorative case study design, *Public Administration Review*, 68:4, 640-653.

de Graaf, G., P. von Maravic & P. Wagenaar (eds) (2010). *The Good Cause. Theoretical Perspectives on Corruption*. Barbara Budrich Publications.

Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus 65/2004).

Farrasel, M. J. (2005). *What is Corruption? A History of Corruption Studies and the Great Debate*. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1739962>.

Heald, T. (1983). *Networks, who we know and how we use them*. London: Hodder and Stoughton.

Huberts, L.W.J.C., K. Lasthuizen & C.F.W. Peeters (2006) Measuring corruption: Exploring the Iceberg, in *Measuring Corruption*, eds. Sampford, Shacklock, Connors & Galtung.

Huberts, L.W.J.C., J. Maesschalck & C.L. Jurkiewicz (2008). *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*. Edward Elgar, UK.

Ikola-Norrbacka, R., A. Salminen & O-P. Viinamäki (2010). Promoting, Preventing and Watchdogging: Reinforcing Citizens' Role in the Control of Corruption. Teoksessa: *Ethical Governance: A Citizen Perspective*, p. 76-88. Ed. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294. Public Management 39.

Isaksson, P. (1997). *Korruptio ja julkinen valta*. Tampereen yliopisto: Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos.

Kaasalainen, S. (2011). *Virkanimitysruletti: Miksi sopiva voittaa pätevän?* Helsinki: Werner Söderström Oy.

Khatri, N. & E.W.K. Tsang (2003). Antecedents and Consequences of Cronyism in Organizations. *Business Ethics*, 43: 289-303.

Khatri, N., E.W.K. Tsang & T.M. Begley (2006). Cronyism: a cross-cultural analysis. *Journal of International Business Studies*, 37, 61-75.

Koikkalainen, P. & E. Riepula (2009). *Näin valta ostetaan*. Helsinki, WSOY.

Lawton, A. & A. Doig (2005). Researching ethics for public service organizations. The view from Europe. *Public Integrity*, 8:1, 11-33.

Leppänen, A. & V. Muttilainen (2012). Poliisin tietoon tullut korruption rikollisuus Suomessa 2007-2010. Poliisiammattikorkeakoulun julkaisuja 100/2012.

Martin, K.D., J.B. Cullen, J.L. Johnson & K. P. Parboteeah (2007). Deciding to Bribe: A Cross-Level Analysis of Firm and Home Influences on Bribery Activity. *Academy of Management Journal*, 50: 6, 1401-1422.

- Menzel, D.C (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment. *Public Integrity*, 7:2, 147-168.
- Menzel, D.C. (2012). *Ethics Management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. New York: M.E. Sharpe.
- Nye, J.S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, 61, 417-427.
- Paul, A.T. (2008). Reciprocity and statehood in Africa: from clientelism to cleptocracy. *International Review of Economics*, 55, 209-227.
- Peters, J.G. & S. Welch (1978). Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, or if Political Corruption is in the Mainstream of American Politics: Why is it not in the Mainstream of American Politics Research? *The American Political Science Review*, 72:3, 974-984.
- Pohjolainen, T. (2012). *Korruptio, laki ja etiikka*. Teoksessa Julkista - yksityistä; millaisissa rakenteissa? Acta Wasaensia no 265. Oikeustiede 11 Julkisoikeus. Vaasan yliopisto, 366-377.
- Rogow, A. A & H. Laswell (1963). *Power, Corruption and Rectitude*. Englewood Cliffs: N.J. Prentice-Hall.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Rundquist B. & S. Hansen (1976). On Controlling Official Corruption: Election vs. Laws. Unpublished paper.
- Sabet, A. (2010). Wickedness, governance and collective sanctions: Can corruption be tamed? Teoksessa: *Ethical Governance: A Citizen Perspective*, 91-112. Ed. A. Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294. Public Management 39.
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. Vaasan yliopiston opetusjulkaisuja 62. Julkisjohtaminen 4.
- Salminen, A. & R. Ikola-Norrbacka (2010). Korruptio hallinnon eettisenä ongelmana. *Hallinnon Tutkimus*, 29, 195-207.
- Salminen, A. & R. Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. Hallintotiede 37.
- Salminen, A., R. Ikola-Norrbacka & V. Mäntysalo (2011). *Kansallinen Integriteettijärjestelmä – Suomi*. National Integrity System – Finland. Transparency International Suomi ry.

Salminen, A. & V. Mäntysalo (2012). Hyvä veli -verkostot suomalaisen korruption muotona. Raportissa *Korruptio Suomessa: tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Toim. V. Mäntysalo & S. Nazarenko. Transparency Suomi, 6–9.

Salminen, A., Viinamäki, O-P. & Ikola-Norrbacka, R. (2007). The Control of Corruption in Finland. *Administration and Public Management Review*, 9, 81–96.

Sampford, C., A. Shacklock, C. Connors & F. Galtung (2007) *Measuring Corruption*. SAGE Publications.

Sööt, M.-R. & K. Rootalu (2012). Institutional trust and opinions of corruption. *Public Administration and Development*, 32: 2012, 82-95.

Tallberg, T. (2009). *Networks, Organisations and Men: Concepts and Interrelations*. Swedish School of Economy and Business Administration.

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

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

Muita aihepiiriin liittyviä julkaisuja

Ikola-Norrbacka, R. & A. Uoti (2012). Kunnallishallinnon eettiset periaatteet – oikeudellisen sääntelyn tarve, mahdollisuudet ja rajat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3:2012, 206-229.

Osifo, O. C. (2012). *The Effects of Ethical Governance on Public Trust. A Comparative Analysis of Anti-corruption Policies and Procedures in Nigeria, Ghana and Cameroon*. Acta Wasaensia no 270. Public Management 17.

Pusa, O. (2011). *Renkien kaappaus*. Saatavissa verkosta: <http://www.pusa.fi/Renkien%20kaappaus.pdf>.

Salminen, A. (2010,ed.). *Ethical Governance: A Citizen Perspective*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294. Public Management 39.

Salminen, A. & R. Ikola-Norrbacka (2010). Trust, good governance and unethical actions in Finnish public administration. *International Journal of Public Sector Management*, 23:7, 647–668.

Salminen, A. & R. Ikola-Norrbacka (2009). Trust and Integrity Violations in Finnish Public Administration: The Views of Citizens. *Halduskultuur*, 10, 74-93.

Transparency Suomi (2012). *Korruptio Suomessa: tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta*. Toimittaneet V. Mäntysalo & S. Nazarenko.

Ulkoministeriö (2012). Anti-Corruption Handbook for Development Practitioners.

Viinamäki, O.-P. (2009). Vanhan ongelman uudet puitteet: Mitä korruption ehkäisemisestä olisi kysyttävä NPM-maailmassa. *Hallinnon tutkimus*, 28:2, 54-64.

Liite 1. Hyvä hallinto ja korruption torjunta voimassaolevan lainsäädännön mukaan

Laki	Säännöksen keskeinen sisältö
Perustuslaki (731/1999)	Valtiojärjestyksen ja hyvän hallinnon perusta: yhdenvertaisuus lain edessä, laillisuusperiaate, ihmisoikeudet, oikeus saada asia käsitellyksi puolueettomassa lainkäyttöelimestä Ministerin sidonnaisuudet. Selvitys eduskunnalle elinkeinotoiminnasta, omistuksista ja varallisuudesta (63 §) Yleiset virkaylennysperusteet taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto (125 §)
Yhdenvertaisuuslaki (21/1994)	Yhdenvertaisuuden toteutuminen eri yhteiskunnan eri lohkoilla. Yhdenvertaisuuden edistäminen hallinnossa ja sen toimintatavoissa. Syrjinnän kieltö Työsopimuslaki edellyttää, että työnantaja kohtelee työntekijöitä tasa-arvoisesti. Naisten ja miesten tasa-arvosta säädetään tasa-arvolaissa
Valtioneuvostolaki (175/2003) Hallintolaki (434/2003)	Ministerin esteellisyys. Esteellisyydestä ja sen perusteista ilmoittaminen asian käsittelyn yhteydessä Esteellisyys (28 §). Hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistäminen, palvelujen laatu ja tuloksellisuus, hallintoasioissa noudatettava menettely, neuvonta
Kuntalaki (365/1995)	Kunnan toiminnan järjestäminen, luottamushenkilöt, kokousten julkisuus, kunnan hallinnon ja talouden tarkastus, esteellisyys (52 §)
Valtion virkamieslaki (750/1994) Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)	Viranomaisen ja virkamiehen yleiset velvollisuudet, sivutoimien ilmoitusvelvollisuus, valtion omistajavallan käyttö, jne. (18§) <i>”Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen”</i> (15 §) Viranhaltijan velvollisuudet ja oikeudet, sivutoimet, kilpaileva toiminta (lupaharkinta, esteellisyys, tasapuolisuus) (18 §)
Julkisuuslaki (621/1999)	Viranomaisen toiminnan julkisuus, asiakirjojen julkisuus, kansalaisten oikeus saada tietoa asiakirjoista, viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa, salassapitovelvoitteet

Rikoslaki (39/1889; lahjontasäännökset kirjattu 1980 alkaen) Virkamiehen ja kansanedustajan lahjonta Luvut 16 ja 40 Lahjonta elinkeinoelämässä Luku 30 Vaalilahjonta 14 luku Virka-aseman väärinkäyttäminen ja virkavelvollisuuden rikkominen Luku 40 (2002) Luku 47 (2009)	Lahjusrikossäädösten tavoitteena on edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta ja riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista Lahjuksen antaminen, törkeä lahjuksen antaminen, lahjuksen antaminen kansanedustajalle, törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle, lahjuksen ottaminen, törkeä lahjuksen ottaminen, lahjusrikkomus, lahjuksen ottaminen kansanedustajana, törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana Lahjominen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa Lahjuksen antaminen äänestämisestä tai äänestämättä jättämisestä Virkamiehen virka-aseman väärinkäyttäminen hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä tai aiheuttaakseen haittaa. Virkavelvollisuuden rikkominen (säännösten tai määräysten rikkominen). Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen (haitallisuus, vahingollisuus) (7-10§) Työsyrjinnän kieltö (3§)
Puoluelaki (10/1969) Vaalirahoituslaki (273/2009)	Puoluerahoitukseen, valtiontukeen ja kirjanpitoon liittyvät velvollisuudet, vaalikampanjakulut, ajantasainen ilmoitusvelvollisuus, Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävä Vaalirahoituksen rajoitukset, ehdokkaan ilmoitusvelvollisuus, Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät, ilmoitusrekisteri ja sen julkisuus
Kirjanpitolaki (1336/1997) Tilintarkastuslaki (459/2007)	Hyvä kirjanpitolaki, tilinpäätös ja toimintakertomus, tiedonantovelvollisuudet Tilintarkastusta koskevat säännöt, tilintarkastusvelvollisuus, tilintarkastajien riippumattomuus ja esteellisyys
Hankintalaki (348/2007) Tilaajavastuulaki (1233/2006)	Tasapuolisuus ja avoimuus julkisissa hankinnoissa, hankintojen periaatteet, hankintamenettely, kilpailuttaminen, tarjouspyyntö, kansalliset kynnysarvot Tilaajan selvitysvelvollisuus ja vastuu ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, tavoitteena selvittää, onko sopimuskumppani hoitanut lainmukaiset velvoitteet
Rahanpesulaki (503/2008)	Asiakkaan tunteminen, riskiperusteinen arviointi, riittävä valmius arvioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit, tarvittavat tiedot asiakaskunnasta

Liite 2. Korruption torjunnan ja valvonnan keinoja

Instrumentit	Valvonnan sisältö	Valvonnan luonne
Yhteiset arvot, koodit ja 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’
Kansalaisyhteiskunta, asiantuntijaelimet ja järjestöt	yhteiskunnan moraali, tietoisuuden ja eettisten toimintamallien lisääminen	‘eettisyyden edistäminen’
Tutkiva journalismi (media)	eettiset rikkomukset	vallan ‘vahtikoira’

ASIAHAKEMISTO

Arvot	9–14	Korruptio, määritelmät	11–12, 50–51
- avoimuus	11, 46–47	- korruption muodot ja tyypit	17–18
- integriteetti	9, 11, 13–14	- korruption ulottuvuudet	16–17
- vastuullisuus	9, 11	Korruption tutkimus	7–9, 12
Corruption Perception Index	8–9	Korruption valvonta, keinot	43–49, 60
Eettinen arvio	4–5	Korruption torjunta (kehittäminen)	48–49
Eettinen koodi	44–47	Kirjallisuuskatsaus (hyvä veli -verkostot ja lähikäsitteet)	20–23
Epäeettinen ja tuomittava	4	- kleptokratia	23
Esteellisyys	31, 51	- klientelismi	23
Hyvä veli -verkostot, määritelmä	25	- kronyismi	23
- altistuminen	32–34	- nepotismi	23
- horisontaalinen verkosto	23, 34	- patronage	23
- klikki	22	- suosinta	23, 45–46
- tapausesimerkit	34	Lahjonta, määritelmä	13–14
- verkoston ominaisuudet	25	Lainsäädäntö (hyvä hallinto, korruption torjunta)	58–59
- verkoston malli	26	Salailu ja suojele	25–26, 46–47
- vertikaalinen verkosto	23	Tuplaroolit	34–35
- yritysmäinen verkosto	22	Poliittinen virkanimitys	32, 35, 40
Institutionaalinen korruptio	14–15	Rakenteellinen korruptio	14, 16
Juridinen arvio	4–5	Vastavuoroisuus ja kiitollisuudenvelka	25–26, 48–49
Kartelli	33, 36, 40, 44		